

Strategiskt inköp inom offentlig upphandling - en explorativ studie

Ett examensarbete för Institutionen för teknisk logistik och produktionsekonomi
på Lunds Tekniska Högskola

Skrivet av Astrid Petersson och Tone Rüse Åberg
Under handledning från Louise Bildsten, LTH och Per-Arne Jonsson, EFFSO
Examinerad av Jan Olhager, LTH

LUNDS UNIVERSITET
LUND, SVERIGE
JUNI 2019

•••

Abstract

A significant portion of the Swedish government budget consists of public procurement, and there is a national ambition to increase the strategic aspect of public procurement. Previous research has mainly focused on the private sector, and there is a lack of research that aims to explain how and why different contracting authorities work more or less strategically with procurement. This study aims to examine to what extent contracting authorities work strategically with public procurement, exemplified by a procurement of a technical consulting service, and what factors affect this work. A literature study has been conducted and then used to construct a theoretical model containing aspects that characterise and enable strategic procurement. These aspects are: the purchasing function's status in and support from the organisation, (de)centralisation of the purchasing function, segmentation in the purchasing work, total cost of ownership, cross-functional teams, and competence within the purchasing function. All these aspects are part of the work to reach the organisation's and purchasing function's goals and visions. This model was then compared with empirical data collected from four contracting authorities: Swedavia, City of Sundbyberg, City of Helsingborg and Uppsala Region. These organisations differed substantially with regards to how they worked with strategic procurement. The aspects found to be of the highest importance are: goals and vision, status and support, and competence. The aspects seem to interplay, so that to what extent one aspect is present within the organisation is indicative of to what extent other aspects are present. Beside the aspects put forward in the theoretical model, the characteristics of the purpose and activities of the contracting authorities are deemed to be of certain importance as well.

Key words: public procurement, strategic purchasing, contracting authorities, procurement of consulting services

Sammanfattning

Offentlig upphandling utgör en betydande del av Sveriges statsbudget, och det finns en ambition från nationellt håll att öka det strategiska inköpsarbetet rörande offentlig upphandling. Tidigare akademiska studier inom inköp har dock främst fokuserat på privat sektor, och forskning som syftar till att förklara hur och varför olika upphandlande myndigheter arbetar mer eller mindre strategiskt med inköp saknas. Detta arbete aspirerar till att undersöka i vilken utsträckning upphandlande myndigheter arbetar strategiskt med offentlig upphandling, exemplifierat genom en tidigare upphandling av en teknisk konsulttjänst, och vilka faktorer som påverkar detta. En litteraturstudie har genomförts och genom denna har en modell över faktorer som karaktäriserar och möjliggör strategiskt inköpsarbete konstruerats. Dessa faktorer är: inköpsfunktionens status och stöd i organisationen, (de)centralisering av inköpsfunktionen, segmentering inom inköpsarbetet, totalkostnadsperspektiv, tvärfunktionella team, och kompetens inom inköpsfunktionen. Alla dessa faktorer är en del av arbetet mot organisationens och inköpsfunktionens mål och visioner. Denna modell har sedan jämförts med empiriska data från fyra olika svenska upphandlande myndigheter: Swedavia, Sundbybergs stad, Helsingborgs stad och Region Uppsala. Betydande skillnader mellan det strategiska arbetet hos de olika organisationerna har kunnat påvisas. De faktorer som bedömts vara av störst vikt är: mål och vision, status och stöd, samt kompetens. Det verkar också finnas en samverkan mellan de olika faktorerna. Utöver dessa faktorer ses den upphandlande myndighetens verksamhet ha en viss, men långt ifrån avgörande, påverkan på det strategiska inköpsarbetet.

Nyckelbegrepp: offentlig upphandling, strategiskt inköp, upphandlande myndigheter, upphandling av konsulttjänster

Innehållsförteckning

Abstract	i
Sammanfattning	ii
Innehållsförteckning	iii
1 Introduktion	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Problemformulering	2
1.3 Syfte och forskningsfrågor	2
1.3.1 Syfte	2
1.3.2 Forskningsfrågor	2
1.4 Avgränsningar	2
1.5 Struktur	3
1.6 Viktiga begrepp och förkortningar	4
2 Metod	5
2.1 Forskningsstruktur	5
2.2 Forskningsfilosofi	5
2.3 Tillvägagångssätt	7
2.4 Forskningsstrategi	7
2.5 Metodval	9
2.6 Tidshorisont	10
2.7 Tekniker och processer för datainsamling	10
2.7.1 Litteraturstudie	11
2.7.2 Urval av fall	11
2.7.3 Datainsamling	13
2.7.4 Analys	15
2.8 Validitet och reliabilitet	17
2.9 Sammanfattning	18
3 Teori	20
3.1 Inledning	21
3.2 Inköp	22
3.3 Strategiskt inköp	22
3.3.1 Framgångsfaktorer	23
3.3.2 Organisationsstruktur	26
3.3.3 Inköpsfunktionen	28
3.3.4 Arbetssätt	29
3.4 Offentlig upphandling	32
3.4.1 Lagen om offentlig upphandling	32
3.4.2 Strategiskt inköp i offentlig verksamhet	36
3.5 Inköp av tjänster	38
3.5.1 Kravspecifikation	39
	iii

3.5.2 Inköp av konsulttjänster	40
3.6 Teoretisk modell	41
4 Fallstudier	45
4.1 Översikt över fallstudierna	45
4.2 Swedavia	46
4.2.1 Organisationen	47
4.2.2 Inköpsarbetet	48
4.2.3 Synen på inköp	50
4.2.4 Sammanfattande analys	51
4.3 Sundbybergs stad	52
4.3.1 Organisationen	52
4.3.2 Inköpsarbetet	53
4.3.3 Synen på inköp	55
4.3.4 Sammanfattande analys	56
4.4 Helsingborgs stad	57
4.4.1 Organisationen	57
4.4.2 Inköpsarbetet	59
4.4.3 Synen på inköp	61
4.4.4 Sammanfattande analys	62
4.5 Region Uppsala	63
4.5.1 Organisationen	63
4.5.2 Inköpsarbetet	65
4.5.3 Synen på inköp	68
4.5.4 Sammanfattande analys	69
5 Analys	71
5.1 Översikt	71
5.2 Mål och visioner	72
5.3 Organisationsstruktur	74
5.3.1 Status och stöd	74
5.3.2 (De)centralisering	75
5.4 Inköpsfunktionen	76
5.4.1 Tvärfunktionella team	76
5.4.2 Kompetens	78
5.5 Arbetssättet	80
5.5.1 Totalkostnadsperspektiv	80
5.5.2 Segmentering	81
5.6 Diskussion	82
6 Slutsatser	89
6.1 Forskningsfrågor	89
6.1.1 Fråga 1 - Vilka faktorer karakteriserar strategiskt inköp enligt teorin?	89
6.1.2 Fråga 2 - I vilken utsträckning arbetar upphandlande myndigheter med strategiskt inköp?	90
6.1.3 Fråga 3 - Vilka faktorer och egenskaper hos upphandlande myndigheter påverkar det strategiska inköpsarbetet?	91

6.2 Förbättringsmöjligheter	93
6.3 Framtida forskning	93
Referenser	94
Bilaga 1 - Intervjuguide	103
Bilaga 2 - Organisationskarta för Swedavia	107
Bilaga 3 - Organisationskarta för Sundbybergs stad	108
Bilaga 4 - Organisationskarta för Helsingborgs stad	109
Bilaga 5 - Organisationskarta för Region Uppsala	110

1 Introduktion

Detta kapitel kommer att ge en kort bakgrund till studien, beskriva problemformuleringen, förklara studiens syfte och redovisa studiens avgränsningar. Rapportens struktur och viktiga begrepp och förkortningar presenteras även.

1.1 Bakgrund

Den årliga omsättningen för offentlig upphandling i Sverige är ca 700 miljarder SEK (Upphandlingsmyndigheten 2019a). På ett år sker nästan 18 000 upphandlingar, och nästan 4 000 organisationer täcks utav upphandlingslagarna (Upphandlingsmyndigheten 2019b). Offentlig upphandling är ett komplext område, som berör alla medborgare direkt eller indirekt, eftersom de sker med offentliga medel. Privatpersoner kan även vara slutkund för inköp. Offentlig upphandling är således ett område med många intressenter. Genom att bättre förstå fenomenet finns ökade möjligheter att förbättra processer inom det. På så sätt kan ökad förståelse för offentliga inköp tänkas bidra till samhällsnyttan.

År 2016 tog regeringen fram en nationell upphandlingsstrategi med målet att upphandlande myndigheter skulle utveckla sitt strategiska arbete vad gäller offentliga inköp (Regeringskansliet 2016). I den nationella upphandlingsstrategin återfinns sju inriktningsmål, diverse råd och förslag på konkreta åtgärder (Finansdepartementet 2016). För att kunna ge stöd till organisationer som upphandlar finns Upphandlingsmyndigheten. Myndigheten upprättades 2015 och har "det samlade ansvaret för att utveckla, förvalta och stödja den upphandling som genomförs av upphandlande myndigheter och enheter". Innan dess hade Konkurrensverket ett visst ansvar för upphandlingsstöd, men det uppdrag som Upphandlingsmyndigheten har är bredare. (Finansdepartementet 2016, s. 5)

Målet med att utveckla det strategiska arbetet inom upphandlande myndigheter var möjligheten till stora besparingar samt att kunna nå andra positiva samhällseffekter. Enligt utredningen som ledde fram till den nationella upphandlingsstrategin så kan många av de problem som idag finns inom offentlig upphandling kopplas till bristen på strategiskt arbete. Offentlig upphandling kan ses som ett medel för att öka effektiviteten och kvaliteten i den offentliga sektorn. (Regeringskansliet 2016) Det är därför av stort intresse och samhällsnytta att studera hur upphandlande myndigheter arbetar med strategiskt inköp i dag och vad det är som påverkar detta arbete. Det finns ett behov av ökad förståelse för upphandlande myndigheters inköpsarbete för att kunna verka för en förbättring.

Detta examensarbete har skrivits i samarbete med EFFSO, ett av Nordens ledande inköpskonsultföretag (EFFSO u.å.), som har flera upphandlande myndigheter som kunder. Detta arbete aspirerar till att bidra med en ökad akademisk förståelse av det strategiska inköpsarbetet hos dessa kunder och dylika organisationer.

1.2 Problemformulering

Offentlig upphandling berör många och har en stor samhällelig påverkan, men mängden akademiskt arbete inom ämnet står inte i relation till detta (White, Parfitt, Lee och Mason-Jones 2016, s. 289). Enligt den nationella upphandlingsstrategin saknas utförlig statistik på området, vilket gör det svårt att utvärdera och följa upp offentliga upphandlingar (Finansdepartementet 2016, s. 11). Det finns således ett behov av ökad kunskap inom området. Glock och Hochrein (2011) fann i en litteraturstudie att tidigare forskning inom inköp i offentlig sektor inte i någon större utsträckning analyserat skillnader mellan olika typer av organisationer. De nämner att det vore intressant att analysera skillnaderna mellan till exempel sjukvård, universitet och statliga bolag (Glock & Hochrein 2011, s. 171).

I samband med att den nationella upphandlingsstrategin utkom framkom en ambition från regeringens sida om att öka det strategiska arbetet inom offentlig upphandling (Regeringskansliet 2016). Det finns även belägg för att strategiskt inköp kan ha en betydande positiv inverkan på en organisations resultat (Glock & Hochrein 2011, s. 168). Detta är ytterligare något som motiverar en ökning av det akademiska arbetet rörande offentlig upphandling och strategiskt inköp.

Examensarbetet kommer att identifiera nyckelfaktorer relaterat till strategiskt inköp och undersöka i vilken utsträckning upphandlande myndigheter arbetar med strategiskt inköp. Upphandlande myndigheter kan variera kraftigt i storlek, mål, uppdrag och vad som upphandlas, och därför kommer en bredd av organisationer att inkluderas i arbetet.

1.3 Syfte och forskningsfrågor

1.3.1 Syfte

Syftet med detta examensarbete är att undersöka i vilken utsträckning upphandlande myndigheter arbetar strategiskt med offentlig upphandling, och vilka faktorer som påverkar detta.

1.3.2 Forskningsfrågor

Fråga 1 - Vilka faktorer karaktäriserar strategiskt inköp enligt teorin?

Fråga 2 - I vilken utsträckning arbetar upphandlande myndigheter med strategiskt inköp?

Fråga 3 - Vilka faktorer och egenskaper hos upphandlande myndigheter påverkar det strategiska inköpsarbetet?

1.4 Avgränsningar

Arbetet kommer endast att undersöka organisationer som täcks av lagen om offentlig upphandling. Fokus kommer att vara på upphandlingar som genomförts efter att den nationella upphandlingsstrategin utkom år 2016, men jämförelser kan komma att göras med tidigare upphandlingar.

Fallen i fallstudierna kommer enbart att vara svenska upphandlande myndigheter. Detta för att få ett jämförbart underlag, som kan analyseras på en mellanfallsbasis. Då målet är att dra slutsatser kring vilka faktorer och egenskaper som påverkar i vilken utsträckning en organisation arbetar strategiskt, bör det finnas likheter mellan de fall som studeras. Detta gäller både de upphandlande myndigheterna och vad som upphandlas. För att kunna få en överblick över processen, kommer fokus att vara på redan genomförda upphandlingar.

Produkten som upphandlingarna rör bör vara av typen där ett visst mått av strategiskt arbete kan vara relevant, och därför utesluts rena rutininköp ur studien. Studien kommer att studera upphandlingsprocessen hos upphandlande myndigheter, exemplifierat av upphandlingar av tekniska konsulttjänster. I detta arbete definieras en teknisk konsulttjänst som en konsulttjänst inom ett tekniskt område, som IT-konsult, konsult inom miljöcertifiering eller konsult inom logistiklösningar.

Inom litteraturstudien har källor beskrivande europeisk upphandling använts, då mycket av den lagstiftning som finns på området delas inom den Europeiska Unionen (Lindhall Toftegaard 2018, ss. 21-23). Litteraturstudien kommer att fokusera på strategi inom inköp, offentliga inköp samt inköp av tjänster, för att bygga upp en övergripande och relevant teoretisk modell.

1.5 Struktur

Denna rapport har följande struktur:

1 Introduktion - detta kapitel ger en bakgrund till examensarbetet och specificerar syftet med arbetet samt de forskningsfrågor som studien kommer att svara på. De avgränsningar som har satts för arbetet förklaras.

2 Metod - i detta kapitel förklaras strukturen som har använts under forskningen i detalj.

3 Teori - relevant teori som har samlats in under litteraturstudien presenteras och kopplas ihop med arbetets syfte och forskningsfrågor. Teorin sammanfattas sedan i en teoretisk modell.

4 Fallstudier - här presenteras bakgrundsinformation om de fall som valts ut samt den empiri som samlats in under studiens gång. En kort sammanfattande analys redovisas för varje fall.

5 Analys - en mellanfallsanalys, som grundar sig på teorin från kapitel tre, genomförs. I detta kapitel förs en diskussion om den insamlade datan och de slutsatser som har dragits från den.

6 Slutsatser - här presenteras studiens resultat, en sammanfattning av studien och rekommendationer för framtida forskning.

1.6 Viktiga begrepp och förkortningar

CPO - Chief Purchasing Officer, inköpsdirektör

Inköpsfunktion - den avdelningen eller enhet inom en organisation som är ansvarig för organisationens inköp.

LOU - Lagen om offentlig upphandling

LUF - Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna

Nationella upphandlingsstrategin - en strategi riktad till upphandlande myndigheter som innehåller tips och råd om hur dessa kan utveckla sitt strategiska inköpsarbete (Regeringskansliet 2016).

Upphandlande myndigheter - statliga och kommunala myndigheter, beslutande församlingar i kommuner och regioner samt vissa offentligt styrda organ som tillämpar LOU (Konkurrensverket 2018a).

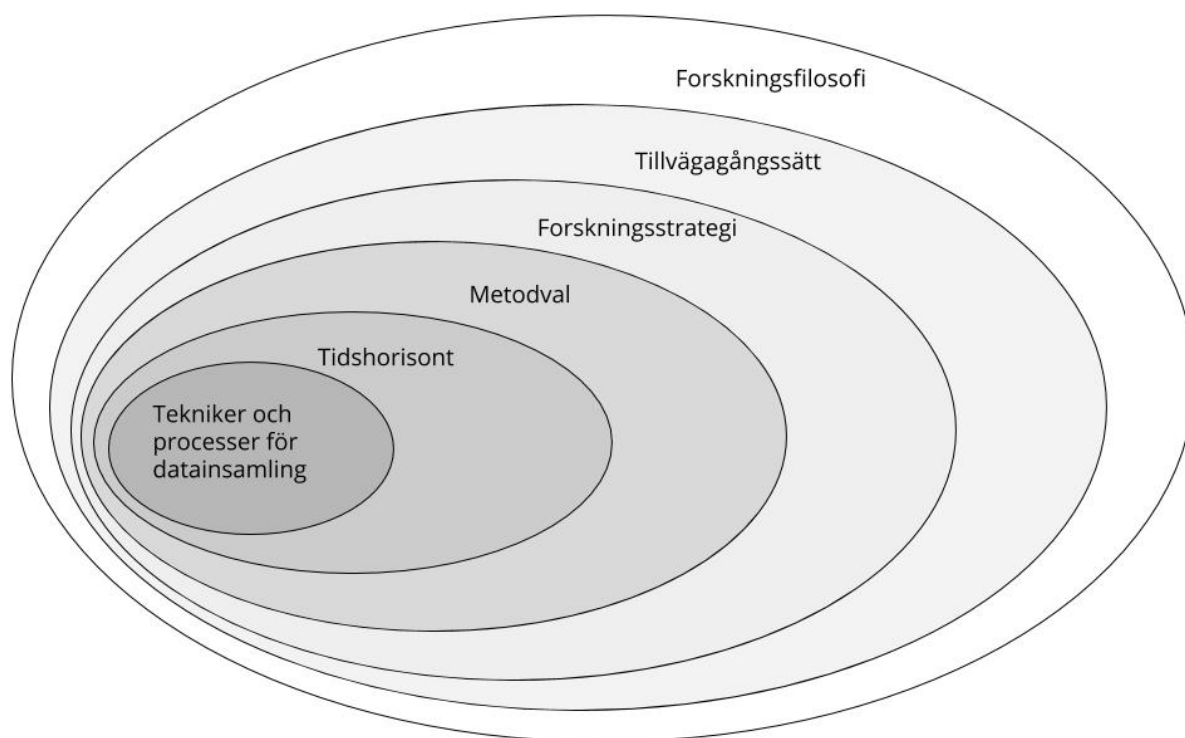
Upphandlingsmyndigheten - en myndighet som har i uppdrag att ge upphandlande myndigheter "stöd genom att utveckla och förmedla kunskap, verktyg och metoder för offentlig upphandling" (Upphandlingsmyndigheten 2019c).

2 Metod

Metoden som har använts för studiens forskning redovisas i detta kapitel. Till en början beskrivs forskningsstrukturen överskådligt, och sedan förklaras de olika delarna i detalj.

2.1 Forskningsstruktur

Strukturen för forskningen som har genomförts i detta arbete kan förklaras med “the research onion”, som ses i Figur 1 nedan. Denna består av sex olika lager: forskningsfilosofi, tillvägagångssätt, forskningsstrategi, metodval, tidshorisont samt tekniker och processer för datainsamling (Saunders, Lewis & Thornhill 2007, s. 108). Tillsammans ger dessa en heltäckande bild över strukturen hos forskningsmetoden som använts.



Figur 1. “The research onion” (översatt från Saunders, Lewis & Thornhill 2007, s. 108).

2.2 Forskningsfilosofi

Den forskningsfilosofi som väljs handlar i grund och botten om hur man ser på världen och kunskap. Det finns fyra olika filosofier inom forskningsområdet “management research”: positivism, realism, interpretivism och pragmatism. En positivistisk syn på forskning är vanlig

inom klassisk naturvetenskaplig forskning. Forskaren föredrar då att arbeta med tydligt iakttagbara fenomen som kan leda till distinkta generaliseringar. En viktig aspekt är att forskningen ska vara så fri från forskarens egna värderingar som möjligt. Ett positivistiskt arbetssätt är välstrukturerat för att göra det möjligt att upprepa forskningen (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, ss. 108-114).

Det som kännetecknar realism är att forskaren betraktar verkligheten som självständig från vår idé om den, och verkligheten påverkas således av den som gör observationerna och dennes världsbild. Det går dessutom att särskilja mellan direkt realism och kritisk realism. Direkt realism menar att det går att uppfatta världen korrekt med hjälp av våra sinnen. Kritisk realism däremot menar att forskarens egna tolkningar av verkligheten påverkar det som uppfattas. En kritisk realist skulle argumentera att vår världsbild och tolkning av världen inte kan ses som oberoende av sociala aspekter. Ytterligare en skillnad är att direkt realism ser världen som konstant och hävdar att fenomen går att iakttas på en enda nivå, till exempel individ-, grupp- eller organisationsnivå. Kritisk realism menar istället att det är möjligt att observera samma fenomen från olika nivåer samtidigt, för att få ett bredare perspektiv och mer heltäckande bild (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, ss. 114-115).

Interpretivism menar att sociala faktorer har stor påverkan på människor och att det därför finns en betydande skillnad mellan att studera ting och att studera mänskliga fenomen. Inom denna filosofi anses det särskilt viktigt att ha en empatisk inställning till forskningen och att anstränga sig för att förstå forskningsobjektets synvinklar. Detta angreppssätt anses vara väl anpassat till företags- och organisatoriska fallstudier, då dessa är både komplexa och unika. Detta kan göra det svårt att dra generella slutsatser från dessa typer av fall, men interpretivism menar att generaliserbarhet inte alltid är målet med forskning. Enligt interpretivismen så är positivismen alldeles för rigid för att användas till att förklara komplexa och unika affärssituationer (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, s. 116).

Ytterligare en filosofi förekommer, pragmatism. Enligt denna är det svårt att välja bara en filosofi att följa, och det är fullt rimligt att blanda filosofier och arbetssätt i sin forskning (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, s. 109).

I detta arbete har en kvalitativ analys gjorts av upphandlande myndigheters strategiska arbete. Syftet har inte varit att komma fram till strikta generaliseringar, utan att bidra med ökad förståelse och kunskap. Dessutom kan sociala faktorer, som företagskultur och individer inom inköpsfunktionen i respektive organisation, ha påverkat resultatet. Detta arbete har därför antagit en interpretivistisk forskningsfilosofi. Interpretivism lämpar sig väl till studier som denna med ett mindre antal fall där både de inköpta tjänsterna och organisationerna som ska studeras är av komplexa och unika karaktärer, och där fokus kommer att ligga på att samla in kvalitativ data (se mer i 2.5.1 *Kvalitativa och kvantitativa studier*).

2.3 Tillvägagångssätt

Det går att välja mellan två huvudsakliga tillvägagångssätt då forskning bedrivs. Antingen formuleras en teori och hypotes först och en forskningsstrategi utformas för att testa hypotesen, så kallad deduktiv forskning. Alternativet är att samla in data och empiri först, för att sedan utveckla en hypotes och teori som grundar sig i datan, så kallad induktiv forskning. Generellt sett så används deduktiv forskning oftare i fall där en positivistisk forskningsfilosofi har valts, även om det inte nödvändigtvis måste vara fallet (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, s. 124).

Ett deduktivt tillvägagångssätt är typiskt för naturvetenskaplig forskning. Det är viktigt att det finns möjlighet att utvärdera hypotesen, och därför krävs ett strukturerat tillvägagångssätt för att kunna återskapa forskningen. En annan viktig aspekt är att resultaten ska vara generaliserbara och därför krävs det att antalet fall är tillräckligt stort för att kunna vara representativa. Induktiv forskning härstammar från samhällsvetenskaplig forskning, där deduktiv forskning ansågs vara alltför rigid för att kunna ta hänsyn till komplexa situationer och alternativa teorier. I induktiv forskning är det vanligare med kvalitativ forskning på ett mindre antal fall (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, ss. 124-127).

Det går även att kombinera dessa två tillvägagångssätt, så kallad abduktiv forskning, för att hitta det tillvägagångssätt som passar bäst för den aktuella forskningen. Ett abduktivt tillvägagångssätt innebär att man skapar en hypotes baserad på en litteraturstudie, och sedan genomför empiriska studier för att testa denna hypotes och dra mer generella slutsatser. Abduktiv forskning börjar ofta med en verklig observation. Forskaren är mer fri att blanda teori och empiri. Detta tillvägagångssätt används ofta för att hitta nya teorier (Kovács & Spens 2005).

Ett abduktivt tillvägagångssätt har valts i detta arbete. Möjligheten att röra sig mellan teori och empiri har krävts för att kunna bygga en sammanhängande och korrekt slutsats.

2.4 Forskningsstrategi

Valet av forskningsstrategi styrs av forskningens frågeställning och ska väljas så att den ger forskaren möjlighet att svara på denna. Andra aspekter som räknas in när strategi väljs är: målet med forskningen, hur mycket kunskap om ämnet som forskaren har sedan tidigare, vilka resurser som finns tillgängliga och vilken forskningsfilosofi som har valts. Det är möjligt att använda flera olika forskningsstrategier. Vanliga strategier är:

- Experiment
- Enkät
- Fallstudie
- Aktionsforskning
- Grundad teori
- Etnografi
- Arkivforskning (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, s. 141).

Experiment används för att svara på frågor som "hur" och "varför", och används ofta för att kunna bevisa orsakssamband. Det är viktigt att kunna kontrollera experimenten. En

experimentell strategi är ofta passande för studier inom business och management. Enkäter är vanliga inom dessa studier, och syftar till att svara på “vem”, “vad”, “var”, “hur mycket” och “hur många”. Det möjliggör att enkelt sammanställa stora mängder kvalitativ data för analys. En risk med enkätstudier är att kvaliteten på datan kan försämrats om enkäten är dåligt underbyggd. Fallstudier används ofta för att svara på frågorna “varför”, “vad” och “hur” i förklarande och explorativ forskning. Fallstudier kan innebära studier av både en och flera fall, men flerfallsstudier möjliggör större generaliserbarhet. Aktionsforskning är användbart när frågan “hur” ska besvaras, då denna strategi lägger stor fokus på faktiska handlingar, i synnerhet att genomföra förändringar inom organisationer. Grundad teori är en strategi där det läggs stor vikt vid att göra en grundlig datainsamling för att underbygga teorin. Denna strategi används framförallt för att förklara mänskligt beteende. Etnografi är en strategi med en tydlig koppling till ett induktivt tillvägagångssätt. Fokus är på att beskriva den sociala världen så som forskningsobjekten själva hade beskrivit den. Det är en strategi som kräver mycket tid och används inte vanligtvis inom business och management, men kan vara fördelaktig då en viss kontext eller situation ska förstås. Vid arkivforskning används administrativa dokument och handlingar som primär datakälla. Detta kan vara svårt att genomföra då informationen som finns tillgänglig kanske inte räcker för att besvara frågeställningen (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, ss. 141-150).

Forskningsstrategin för detta arbete har varit fallstudier. Då studien är både explorativ, med syfte att kartlägga i vilken utsträckning som upphandlande myndigheter arbetar med strategiskt inköp, samt förklarande, med syfte att klargöra vilka underliggande faktorer som påverkar detta, så är fallstudier en strategi som överensstämmer väl med arbetets mål. Multipla fall har använts för att kunna generalisera resultaten. I denna studie har data samlats in genom både litteraturstudier, sekundärdata i form av dokument, samt intervjuer.

Det finns sex huvudsakliga syften med att genomföra en fallstudie. Dessa är att beskriva det som sker inom fallet/fallen, att utforska viktiga frågor inom fallet/fallen, jämföra olika fall för att finna likheter och olikheter, förklara varför eller hur något inträffat eller andra faktorer inom fallet/fallen, illustrera applikationen av en teori, och slutligen att fallstudien används för att experimentera med fallen/fallet (Denscombe 2014, s. 95). Fallstudier kan också med fördel användas för att ge en djup förståelse för forskningsområdets kontext (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, s. 146). Fallstudier ger forskaren möjlighet att undersöka och förstå komplexa fenomen, då forskningen tillåts ha ett holistiskt perspektiv. Det är på så sätt möjligt att förstå ett fall i sitt verkliga sammanhang (Yin 2014, s. 4).

Den främsta nackdelen som ses med fallstudier är svårigheterna att generalisera resultaten från fallet/fallen till ett större sammanhang, och svårigheterna att avgränsa fallet/fallen. En annan nackdel kan vara att problem uppstår vad gäller att få tillgång till fallstudiens miljö eller data. Det finns också en uppfattning om att fallstudier är bättre lämpade för att förklara snarare än att utvärdera en situation (Denscombe 2014, s. 104).

Eftersom en fallstudie begränsar forskningen till ett eller ett fåtal fall, kan metoden vara passande för mindre forskningsprojekt, samtidigt som det kan ge både ett övergripande och djupare

perspektiv på fenomenet. Fallstudier kan kombineras med andra forskningsmetoder och användas för att pröva en teori. Det är också lämpligt att använda fallstudier när forskaren inte behöver ändra faktorer i fallets inramning. När ett fall studeras görs det i dess större sammanhang. Om det inte finns ett behov av att ändra nyckelfaktorer eller variabler för att genomföra forskningen passar fallstudier bra (Denscombe 2014, ss. 103-104).

2.5 Metodval

Metodval gäller vilken slags data (kvalitativ eller kvantitativ) som används i studien, hur dessa kombineras samt hur många processer för insamling av data som används.

En studie kan byggas på antingen en teknik eller process för insamlande av data med efterföljande analys, eller på flera tekniker och processer med efterföljande analys. Att använda flera olika metoder blir allt vanligare i forskning inom business och management. Det är möjligt att i en forskningsstudie blanda både kvalitativ och kvantitativ data samt att blanda primära och sekundära datakällor (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, ss. 151).

Studier kan delas in i två huvudsakliga kategorier: kvalitativ och kvantitativ forskning. Dessa sätt att genomföra studier skiljer sig främst åt i vilken typ av data som används, och i förlängningen vilka konsekvenser detta får för forskningen (Denscombe 2014, ss. 344). Nedan finns de främsta skillnaderna sammanfattade i Tabell 1.

Tabell 1. Generella karaktärsdrag hos kvantitativ och kvalitativ forskning (Denscombe 2014, ss. 344-346, tabell egen).

	Vad som analyseras	Forskarens roll	Storlek	Perspektiv	Analysprocess
Kvantitativa studier	siffror	opartisk	större studier	specifika faktorer analyseras	efter data-insamling
Kvalitativa studier	ord, bilder	delaktig	mindre studier	övergripande perspektiv	under data-insamlingen

Denna indelning är en förenklad, teoretisk, indelning och ger inte alltid en rättvis bild av hur det förhåller sig i verkligheten. Ibland används båda kategorierna inom ramen för samma studier, och uppdelningen gäller egentligen främst behandlingen av data. De båda kategorierna sätts ofta i samband med olika sätt att se på världen, där kvantitativ forskning ses höra ihop med positivism och kvalitativ forskning ses höra ihop med interpretivism. Eftersom kvantitativ forskning ser till numeriska data både kan och bör forskaren ha en opartisk roll. Det är då också lättare att arbeta mer storskaligt sett till antalet analysenheter för att ge tillförlitlighet till studierna. Inom kvalitativ forskning är forskaren istället en del av forskningen, både i hur/vilken data som samlas in samt hur den sedan analyseras. Studierna är mindre, men i gengäld ofta mer djupgående. Samtidigt är de också analyserade i sin kontext, vilket ger ett mer övergripande perspektiv än för kvantitativa

studier. Analysprocessen för kvantitativa studier sker efter att datainsamlingen är gjord, medan den för kvalitativa studier sker kontinuerligt (Denscombe 2014, ss. 344-347).

Kvantitativ analys betraktas ofta som ett vetenskapligt arbetssätt, med större objektivitet och mindre beroende av forskaren. Om signifikanser kan visas ges resultaten trovärdighet, och resultaten är i större utsträckning kontrollerbara. Det är också möjligt att analysera stora mängder data och presentera dessa på ett kärnfullt sätt. Dock, är kvaliteten på datan inte på en tillfredsställande nivå kan resultaten missuppfattas som mer trovärdiga än vad de egentligen är. Kvantitativa studier är inte heller helt oberoende av forskarens eget omdöme, och inte så objektiva som de kan verka. Det finns också en risk att forskaren ger analysmetoder alltför stort fokus, eller att man tar in för mycket data och/eller variabler i studien (Denscombe 2014, ss. 379-381).

Kvalitativ analys har goda möjligheter att ge en mångfacetterad bild av fenomenet som studeras, samtidigt som det låter teori kopplas direkt till verkligheten. Det ger också ett visst utrymme för att olika förklaringsmodeller kan användas inom samma område, och kan bättre hantera mer komplexa sammanhang med dubbeltydigheter. Det är dock svårare att generalisera forskningen och det kan finnas vissa tvivel kring dess objektivitet, samt att analysen kan vara tidskrävande och sammanhangsberoende (Denscombe 2014, ss. 416-418).

Då det här examensarbetet har använt intervjuer och studerat ett fåtal fall för att bygga och testa teorier/förklaringsmodeller, är det som analyserats kvalitativt snarare än kvantitativt. Flera olika metoder för datainsamling har använts, då data har hämtats både från primärkällor som intervjuer och sekundära källor som litteratur och dokument. Arbetet har således blandat tekniker och processer för datainsamling, och olika analysverktyg har använts för att analysera datan. Då interpretivism har valts som forskningsfilosofi torde en kvalitativ metod vara särskilt lämplig.

2.6 Tidshorisont

Beroende på studiens frågeställning så kan forskningen beskriva en situation såsom den var vid en given tidpunkt eller representera en serie olika händelser under en längre tidsperiod (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, s. 155). Detta arbete har använt den förstnämnda metoden, att beskriva en given tidpunkt, vilket också kan kallas för tvärsnittsstudie. Detta är ett vanligt angreppssätt i studier som syftar till att beskriva uppkomsten av vissa fenomen (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, s. 155).

2.7 Tekniker och processer för datainsamling

Avsnittet beskriver arbetsgången i detta arbete från litteraturstudie till valda fall, intervjuer och analys.

2.7.1 Litteraturstudie

En djupgående litteraturstudie har genomförts för att kunna skapa en teoretisk modell. Litteraturstudien har använts för att beskriva inköp, strategiskt inköp och offentlig upphandling ur en akademisk synvinkel och agera som utgångspunkt för analysen. För att hitta relevant akademiskt material har vissa nyckelbegrepp använts som. Eftersom majoriteten av den befintliga litteraturen är på engelska har sökningen gjorts på engelska, och ansträngningar har gjorts för att täcka in resultat på både amerikansk och brittisk engelska. Nyckelbegrepp som har använts är: public procurement, procurement strategy, strategic purchasing och purchasing management. När ett antal studier hade hittats, användes strategin "citation pearl growing" för att bredda sökningen. Detta innebär att olika relevanta begrepp och ord hittades ur dessa första dokument och användes sedan för att hitta fler källor (Rowley & Slack 2004, s. 35). Sökningen breddades även genom att välja ut referenser som använts i de första artiklarna för att hitta ytterligare relevanta källor.

2.7.2 Urval av fall

Urval kan vara antingen representativa eller explorativa. Representativa urval syftar till att kunna vara representativa för populationen, både i sammansättning och i vilka variabler de inkluderar. Ett sådant urval passar bättre för större undersökningar. Explorativa urval är bättre lämpade för mindre forskningsprojekt. De används ofta inom områden där det inte finns så mycket tidigare forskning och i samband med en kvalitativ ansats. Då syftet är att skapa nya teorier och få fram information, behöver urvalet inte alltid vara en spegling av populationen (Denscombe 2014, ss. 63-64).

På grund av examensarbetets syfte och område har ett explorativt urval valts. Då syftet är att undersöka skillnader i strategiskt arbete inom offentlig upphandling i Sverige måste inte nödvändigtvis alla typer av organisationer och organisationsstorlekar undersökas för att ändå ge resultat. Då det dessutom inte finns en betydande mängd forskning på området, bedöms ett explorativt urval vara passande. Trots att ett representativt urval inte kommer att användas, kan det fortfarande finnas poänger med att inkludera en viss bredd av fall i studien, även om detta urval inte kan sägas vara ett tvärsnitt av alla organisationer som genomför offentliga upphandlingar.

I urvalet av fall skiljer sig metoden från den ansats som skulle använts vid enkätundersökningar, och liknar mer den som används vid experiment (Yin 2014, s. 57). Stake (1995, ss. 4-7) menar att vid fallstudier där ett fåtal fall ska studeras är det möjligt att argumentera för att det inte går att uppnå ett urval som är representativt urval för gruppen där fallen utgör en delmängd. Det kan vara svårt att med de valda fallen fånga in alla möjliga variabelkombinationer (Stake 1995, ss. 4-7). Fallen bör noggrant väljas ut så att de antingen förutspår liknande eller kontrasterande resultat, av förutsägbara anledningar (Yin 2014, s. 57). Det är en god idé att välja ut främst intressanta fall som bedöms ha potential för nya insikter, och att välja en bredd av fall som kontrasterar och kompletterar varandra (Stake 1995, ss. 4-7). Mindre fallstudier kan med fördel innehålla fall som skiljer sig från varandra, då deras olikheter kan hjälpa till att belysa viktiga aspekter och teman (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, s. 239).

Yin (2014) understryker vikten av att tillräcklig tillgång till data finns, och att om flera fall ska väljas ut kan tillgängligheten vara en avgörande faktor i vilka fall som väljs. Därför har ett grundläggande kriterium för urval varit organisationer som finns i EFFSOs kontaktnätverk. Om ett flertal fall finns med tillräcklig tillgång till data så bör urvalet baseras på vilka fall som bäst kan bidra till att besvara projektets frågeställning(ar) (Yin 2014, s. 28). Detta får stöd av Stake (1995, s. 4), som anser att när urvalet för en fallstudie ska bestämmas bör det viktigaste vara att maximera lärandemöjligheterna.

Vad gäller det exakta antalet som bör väljas ut lämnas det åt forskarens omdöme, där en enklare teori kan täckas av färre fall, medan en mer komplicerad teori bör understödjas av fler fall. Som riktlinje kan nämnas att fem till sex fall, eller fler, kan behövas vid en mer komplicerad teori (Yin 2014, ss. 57-61). Brist på resurser kan göra det nödvändigt att välja ett mindre antal fall (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, s. 233). Det viktigaste att ha i åtanke är att fallen ska bidra med mycket information och att komma ihåg under analysen att det inte går att använda fallen som ett representativt tvärsnitt av forskningens omfattning (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, ss. 237-239).

I denna studie har fyra fall analyserats. Detta ansågs vara ett antal som skulle kunna ge ett tillfredsställande svar på frågeställningen men ändå rymmas inom arbetets avgränsningar och omfattning. Fallen har valts för att de är heterogena och visar upp en bredd inom studiens avgränsningar. Olika typer av upphandlande myndigheter har valts för att ge en bredd på organisationerna som undersöks. De olika upphandlande myndigheterna skiljer sig åt på flertalet punkter. Ambitionen var att välja ut fall som skiljde vad gäller både typ och storlek. Att studera olika typer av organisationer kommer även att bidra till forskningen inom inköp i den offentliga sektorn, då det saknas studier inom detta område som analyserar skillnaderna mellan olika typer av organisationer (Glock & Hochrein 2011, s. 171).

Enligt Yin (2014) kan fallstudier delas in i tre olika nivåer: sammanhanget, fallet och analysenheten. Fallstudien kan vara mer övergripande, utan analysenheter, eller inkludera analysenheter. Det måste således inte finnas analysenheter inom fallet/fallen, men det kan göra det (Yin 2014, ss. 50-55).

Arbetets fall är de olika utvalda organisationerna. Inom dessa kommer två analysenheter att analyseras: inköpsprocessen, delvis exemplifierat av en upphandling av en teknisk konsulttjänst, och inköpsfunktionens uppbyggnad och struktur. Det övergripande sammanhanget är offentliga upphandlingar i Sverige.

När de specifika inköpen och organisationernas processer studeras kommer fokus att vara på arbetet fram till annonseringen av upphandling. Även uppföljnings- och utvärderingsarbete kommer att studeras, det vill säga de senare delarna av processen för offentlig upphandling. Nationella upphandlingsstrategin lyfter vikten av kontroll och uppföljning som en viktig del av arbetet med offentlig upphandling. Detta för att se till att varan/tjänsten håller rätt kvalitet, vilket i sin tur är viktigt för att säkerställa korrekt hantering av potentiella leverantörer och kravet på

objektivt upphandlingsförfarande. Det har även betydelse för att upprätthålla förtroende för myndigheten på leverantörsmarknaden och för att möjliggöra förbättringar inom upphandlingsområdet (Finansdepartementet 2016, s. 12-17).

Avgränsningen att exemplifiera inköpsprocessen genom en upphandling av en teknisk konsulttjänst har gjorts för att göra det enklare att hitta faktorer som förklarar eventuella skillnader eller likheter mellan upphandlingsprocessen, för att kunna göra resultaten mer generaliserbara. Denna tjänst har valts eftersom dessa kontrakt har potential att vara långsiktiga och borde därför kräva ett mer strategiskt förhållningssätt än tjänster och varor som kan upphandlas med mer kortsiktiga kontrakt. Eftersom tekniska konsulttjänster dessutom kräver en viss kompetens hos leverantören som kan vara svår att kvantifiera, så ställer det krav på den upphandlande myndigheten.

Sammanfattningsvis har två grundläggande kriterier funnits:

- organisationer där en teknisk konsulttjänst upphandlats
- organisationer som har varit tillgängliga via EFFSOs kontaktnätverk.

Nedan följer en lista över fall som valts, med kort motivering:

- Statligt bolag
Ett bolag som har vinstmål borde vara relativt likt aktörer inom privat sektor, och är därför intressant för att ställa i kontrast till de andra typerna av organisationer.
- Kommun
Kommuner finansieras via kommunala skatter, vilket skiljer dem från både statliga bolag och regioner, och har ett annat uppdrag än båda dessa. En kommun ger dessutom möjligheten att studera en mindre organisation. Två kommuner av olika storlek har valts ut.
- Region
Regioner skiljer från både kommuner och bolag i syfte och verksamhet, och är generellt sett större än kommuner.

De utvalda organisationerna är Swedavia, Sundbybergs stad, Helsingborgs stad och Region Uppsala. Helsingborgs stad var inte i EFFSOs kontaktnätverk men valdes i samråd med EFFSO.

2.7.3 Datainsamling

Data har samlats in framförallt genom intervjuer, men även genom insamlande av olika relevanta dokument såsom årsredovisningar och policydokument.

Intervjuer

Ett vanligt sätt att klassificera intervjuer på är att skilja mellan strukturerade, semistrukturerade och ostrukturerade intervjuer. Strukturerade intervjuer följer ett standardiserat frågeformulär och kallas ibland för "kvantitativa forskningsintervjuer" eftersom de används för att samla in kvantitativa data. Semistrukturerade intervjuer är inte lika standardiserade som strukturerade intervjuer. Intervjuaren har med sig ett antal frågor som ska besvaras, men öppnar upp för möjligheten att ställa följdfrågor, att ställa frågorna i olika ordningar eller att utelämna vissa

frågor i vissa intervjuer. De kallas ibland för "kvalitativa forskningsintervjuer". Ostrukturerade intervjuer är informella och används för att utforska ett ämne i stor detalj. Intervjuaren förbereder inga frågor på förhand utan den som intervjuas styr samtalet och får berätta fritt om ämnet (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, ss. 320-321).

Semistrukturerade intervjuer har använts i detta arbete eftersom det är kvalitativ data som har samlats in och analyserats. För att kunna jämföra fallen på ett rättvist sätt var det viktigt att alla intervjuer gav samma information, därför formulerades frågor före intervjuerna. Möjligheten har dock funnits att justera, lägga till eller utesluta frågor för att på bästa möjliga sätt utforska frågeställningen samt anpassa intervjun efter hur samtalet fortskred, för att få ut så mycket information som möjligt.

Intervjuer som genomförs som en del av en fallstudie kräver två saker samtidigt av den som intervjuar, dels att ställa de frågor som krävs för att svara på frågeställningen, och dels att skapa en god stämning under intervjun (Yin 2014, s. 110). Intervjuerna var av typen kortare intervjuer, det vill säga intervjuer som är fokuserade och tar runt en timme. En anledning till att använda sig av sådana intervjuer är att kontrollera upptäckter som forskaren redan har gjort (Yin 2014, s. 111). I detta fall hade en teoretisk modell redan skapats, och ett syfte med intervjuerna var att samla in information för att kunna validera eller dementera denna modell. Därför passade det bra med kortare och mer fokuserade intervjuer.

Intervjuer kan genomföras antingen en och en eller i grupp. Enskilda intervjuer, eller personliga intervjuer, är ett möte mellan intervjuaren och intervjuobjektet. Dessa är relativt enkla att arrangera samt att kontrollera under intervjuens gång, och intervjuobjektet färgas inte av andra gruppmedlemmars åsikter. Å andra sidan kan gruppintervjuer ge en större bredd vad gäller vilka synpunkter som representeras i studien och är ett enkelt sätt för forskaren att ta in flera åsikter. För intervjuobjekten ger gruppintervjuer en möjlighet att ta del av andras synpunkter och bekräfta eller dementera dessa (Denscombe 2014, ss. 267-268).

Intervjuer mellan forskaren och en informant är vanligast på grund av att de är lätta att arrangera, det är enkelt för forskaren att härleda åsikterna som framförs av informanten, de är lätta att kontrollera och de är enklare att spela in eftersom det bara är en röst och en person som pratar i taget (Denscombe 2014, s. 267). Intervjuer ansikte mot ansikte ger dessutom möjligheten för intervjuaren att fånga upp icke-verbal kommunikation som kroppsspråk (Denscombe 2014, s. 280). I denna studie har personliga intervjuer genomförts för att vara säkra på att intervjuobjektens åsikter inte färgades. Intervjuerna har spelats in med ljudupptagning för att få en fullständig dokumentation av intervjun (Denscombe 2014, s. 280).

Intervjuarens kön, ålder och etnicitet kan påverka hur intervjuobjekten svarar på frågorna, beroende på vad intervjuarens personliga identitet betyder för intervjuobjektet. Om intervjun handlar om personliga eller privata ämnen kan det vara problematiskt att få helt sanningsenliga svar om intervjuobjektet känner sig obekvämt med intervjuaren (Denscombe 2014, ss. 270-271). I detta examensarbete har bedömningen gjorts att intervjuerna inte kommer att vara så personliga eller privata att intervjuarens personliga identitet kommer att påverka svaren nämnvärt.

Den primära datakällan kommer att vara personliga intervjuer. Intervjuer har genomförts med olika personer inom de valda organisationerna för att ge en så heltäckande bild som möjligt. De personer som har valts är en person med insyn i inköpsfunktionen per organisation och en person som har erfarenhet av att vara intern kund i en upphandling per organisation.

Dokument

Vid användandet av dokument som källa bör dessa utvärderas utifrån fyra faktorer: autenticitet, representativitet, innebörd och trovärdighet. Autenticitet syftar till dokumentets äkthet, att dokumentet verkligen är vad det uppges vara. Representativitet handlar om hur representativt ett dokument är för den dokumenttypen, om det är fullständigt och o-redigerat. Man bör utvärdera om innebörden är tydlig och inte kan eller behöver tolkas på annat sätt. Trovärdigheten kan utvärderas baserat på syftet med dokumentet, vem avsändaren är, när och hur det skrevs, för att dra slutsatser kring hur korrekt innehållet kan tänkas vara. För webbsidor gäller det framförallt att se till trovärdigheten. Viktiga faktorer är vem som äger webbsidan, där universitet och regeringar kan ge större auktoritet, webbsidans trovärdighet och syfte, hur ofta/nyligen den uppdateras, samt hur välbesökt hemsidan är (Denscombe 2014, s. 326-328).

Sekundärkällor av dokumenttyp och webbsidor kommer att användas som komplement till intervjuerna. Detta kan till exempel vara organisationsscheman och inköspolicyn. Detta har använts dels för att ge ytterligare information, och dels för att triangulera forskningen (se 2.8 *Validitet och reliabilitet*).

2.7.4 Analys

Nedan följer en beskrivning av hur analysen av fallen har genomförts. Fallen analyserades först var för sig med utgångspunkt i teorin och den teoretiska modellen som utformats. Sedan gjordes en jämförande analys mellan fallen.

Analys av fall

En första analys av de enskilda fallen gör att forskaren blir bekant med datan och tillåter att en första teori skapas (Eisenhardt 1989, s. 533). Huvudsyftet är att beskriva, förklara och förstå det som finns inom fallet (Miles, Huberman & Saldaña 2014, s. 100). Genom att börja med att titta på fallen var för sig tillåts mönster inom fallen att utkristalliseras innan forskaren generaliserar resultaten. Att ha djup förståelse för varje enskilt fall underlättar dessutom för analysen mellan fallen (Eisenhardt 1989, s. 540). Genom att studera flera fall kan resultaten göras mer generaliserbara (Miles, Huberman & Saldaña 2014, s. 101). Ett sätt att analysera inom ett enskilt fall är att göra ett kausalt nätverk, där fallets variabler utforskas och sätts i relation till varandra. På så sätt kan en bild fås av hur variabler kausalt hänger samman inom fallet (Miles, Huberman & Saldaña 2014, s. 236).

I denna studie har en första teoretisk modell tagits fram innan empiri samlades in. På så sätt har datainsamlingen, och analysen av denna data, vilat på en teoretisk grund. Efter empirin samlats in har den även organiserats, med utgångspunkt i den teoretiska modellen. Denna organisering hjälpte till att ge tydliga beskrivningar av fallen, och underlättade jämförelser mellan de

upphandlande myndigheterna. För att testa att analysen var korrekt har olika förklaringar undersökts, i enlighet med vad Yin (2014, ss. 133-141) beskriver. Den insamlade empirin jämfördes med teorin för att hitta likheter och skillnader som kunde ge mening till analysen (Miles, Huberman & Saldaña 2014, s. 284).

Analys mellan fall

Efter den första analysen av de enskilda fallen, så genomfördes en analys mellan fallen. Eisenhardt (1989) skriver att för att undvika att en sådan analys leder till felaktiga slutsatser måste datan från de olika fallen analyseras på varierande sätt. Ett sätt att göra detta på är att välja ett antal dimensioner och sedan leta efter likheter eller skillnader mellan fallen vad gäller dessa. Ett annat är att studera fallen i par för att kunna hitta mer subtila skillnader eller likheter. Det viktigaste i detta steg är att använda ett strukturerat arbetssätt för att kunna gå mer på djupet. Att analysera mellan fallen istället för att enbart titta på fallen var för sig ökar chansen att den utvecklade teorin är korrekt och tillförlitlig (Eisenhardt 1989, ss. 540-541).

Intervjuerna har ägt rum med individer med någon typ av ansvar för upphandling eller för verksamheten. Intervjuobjekten har valts ut för att representera inköp och för att representera verksamheten (till exempel inköpschef och intern kund). Eftersom inte alla roller inom inköpsfunktionen kan komma till tals, kan detta leda till en skevhet vad gäller perspektiv i resultaten i analysen. Andra risker är att tolka in mer mönster och tendenser än vad som egentligen finns, att egna uppfattningar tas med in i forskningen, samt att intervjudeltagarnas förklaringar accepteras rakt av (Miles, Huberman & Saldaña 2014, s. 294).

För att skapa mening ur analysen finns olika sätt att närma sig datan. Miles, Huberman och Saldaña (2014, s. 277-293) tar upp flertalet taktiker, där att uppmärksamma mönster, skapa kluster, genomföra jämförelser och kontrastera, samt att se samband mellan variabler bedömts vara mest relevanta, för att sedan skapa ett logiskt händelseförlopp och konceptuell och teoretisk stringens.

Miles, Huberman & Saldaña (2014, s. 278) beskriver att det kan vara effektivt att hitta mönster bland variabler och processer när datamängden är stor, och det är ett relativt intuitivt sätt att närma sig datan. Det är viktigt att hålla sig öppen för att nya uppgifter kan inkomma som motsäger de mönster som först identifierades. En viss skepsis bör ha gentemot de funna mönstren. Skapandet av kluster av data kan vara ett annat sätt att ordna och förstå informationen. Då gäller det att vara uppmärksam på att kluster kan överlappa varandra (Miles, Huberman & Saldaña 2014, ss. 278-280). Genom att jämföra och kontrastera fallen mot varandra kan slutsatser testas, och detta kan synliggöras till exempel genom tabeller och matriser (Miles, Huberman & Saldaña 2014, s. 284). Efter att viktiga variabler identifierats kan nästa steg vara att undersöka relationerna variabler sinsemellan. Då är det dock viktigt att ha i åtanke att även om det finns ett samband mellan två variabler behöver det inte vara kausalt (Miles, Huberman & Saldaña 2014, ss. 287-289).

Arbetsgången för analysen har varit att först göra analyser inom fallen, för att sedan jämföra fallen. Viktiga faktorer och variabler har identifierats och inordnats i mönster och kluster. I och

med den valda abduktiva tillvägagångssättet identifierades vissa variabler och faktorer som potentiellt betydelsefulla under litteraturstudien. Dessa har utvärderats och kompletterats med hjälp av den insamlade datan. Viktiga faktorer har inordnats i en teoretisk modell som ligger till grund för analysen. Eftersom fallen har valts ut för att ha vissa grundläggande skillnader vad gäller storlek och typ av organisation, har de kunnat kontrasteras mot varandra.

2.8 Validitet och reliabilitet

Vid kvalitativ forskning går det inte att fullständigt validera det som forskningen kommer fram till, men det går däremot att visa att resultaten med rimlig sannolikhet är träffsäkra (Denscombe 2014, ss. 410-411). Yin (2014, ss. 45-46) menar att det är möjligt att säkerställa att den kvalitativa datan som använts i en studie har producerats och kontrollerats på korrekt sätt, det vill säga att visa att studien har hög validitet eller trovärdighet. Han beskriver tre olika mått på validitet inom en studie. Dessa är begreppsvaliditet, intern validitet och extern validitet. Begreppsvaliditet rör fallstudiers objektivitet. En kritik som fallstudier ofta får är att resultaten kan bli subjektiva och reflektera forskarens egna förutfattade meningar. Därför är det viktigt att definiera de koncept som kommer att användas och att identifiera relevanta mätmetoder. Intern validitet handlar om de slutsatser som dras och ifall de är korrekta eller inte. Genom att gå igenom möjliga alternativa slutsatser och förklaringar så ökas sannolikheten att korrekt slutsats har dragits. Extern validitet handlar om ifall studiens resultat är generaliserbara eller inte. Att tidigt komma fram till vilka "hur"- eller "varför"-frågor som forskningen ska besvara gör det enklare att komma fram till analytiska generaliserbara slutsatser (Yin 2014, ss. 45-46).

Det finns tre huvudsakliga sätt för forskaren att öka validiteten i sin undersökning (Denscombe 2014, ss. 410-411). Respondentvalidering innebär att forskaren återvänder till studiens deltagare eller nyckelinformanter för att kontrollera att all data som samlats in stämmer (Denscombe 2014, ss. 410-411; Yin 2014, s. 47). En annan metod för att öka validiteten är att använda sig av grundad data, det vill säga data som har studerats noggrant och under en längre tidsperiod. Den tredje metoden är att använda triangulering (Denscombe 2014, ss. 410-411). Logiken bakom triangulering är att man genom att använda sig av flera olika metoder för datainsamling kan betrakta ett fenomen ur flera perspektiv, vilket ger ökad förståelse (Denscombe 2014, s. 221; Yin 2014, s. 47). Då en forskningsstrategi med fallstudier väljs är det viktigt att triangulera datan för att vara säker på att man verkligen förstår den (Saunders, Lewis & Thornhill 2009, ss. 145-147).

Det finns fem olika sätt att arbeta med triangulering. Metodologisk triangulering *mellan* metoder innebär att flera markant olika tillvägagångssätt används för att kunna jämföra ett fynd från olika synvinklar. Metodologisk triangulering *inom* metoder innebär å andra sidan att man använder sig av liknande metoder; om samma fynd nås med flera liknande metoder så ökar validiteten. Datatriangulering betyder att data från olika informationskällor jämförs. Forskartriangulering används för att se om någon eller några forskare kan ha påverkat validiteten. Om studier från olika forskare överensstämmer så ökar validiteten. Slutligen så kan man använda sig av teoritriangulering eller att använda flera olika teoretiska positioner för att samla in data (Denscombe 2014, ss. 222-223). Miles, Huberman och Saldaña (2014, s. 299) kategoriserar olika typer av triangulering genom att skilja mellan datakälla (olika informanter, tider eller platser),

metod (olika slags metoder för datainsamling), forskare (olika forskare), teori (olika teorier), och datatyp (olika slags datatyper som att blanda kvantitativ och kvalitativ data). Oavsett hur man väljer att dela upp det, är triangulering viktigt för att få ett tillförlitligt resultat.

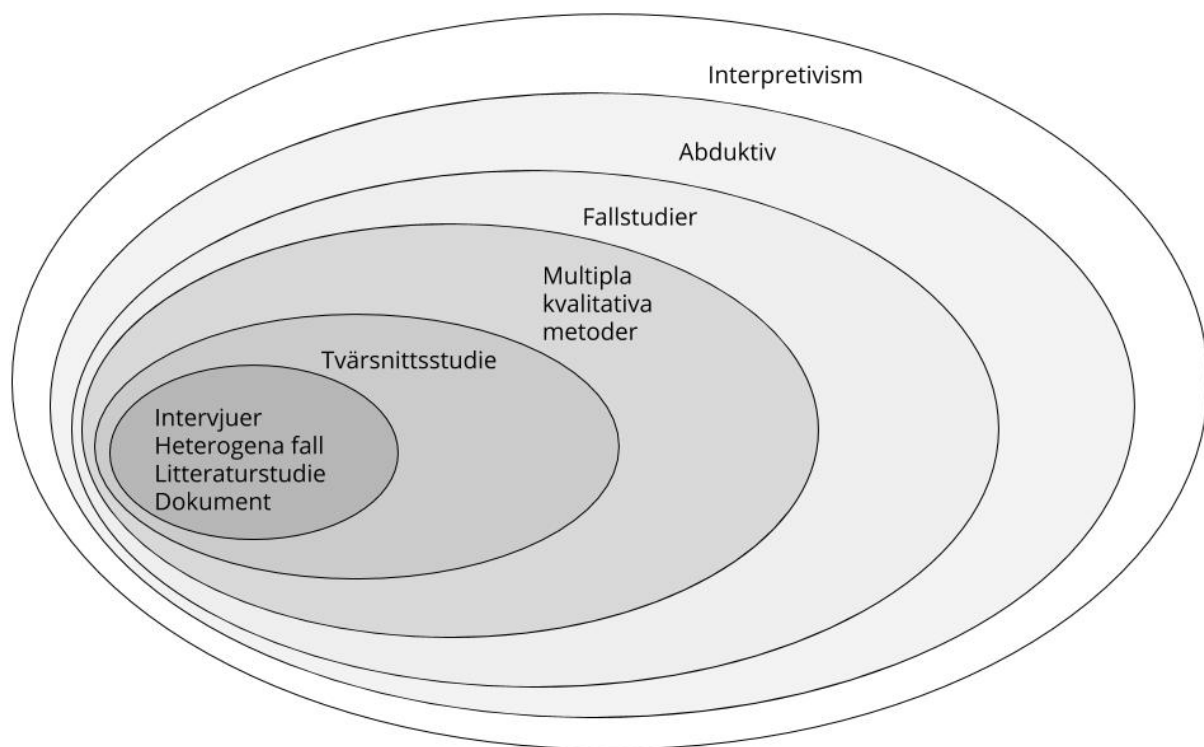
Även reliabilitet, eller tillförlitlighet, är svårt att bevisa i kvalitativa studier då det är snudd på omöjligt att ta reda på hur mycket forskaren själv har påverkat studien och ifall en annan forskare skulle komma fram till samma resultat och slutsatser. Vid kvalitativ datainsamling är forskaren väldigt integrerad i datainsamlingen, vilket även kan påverka denna. Eftersom det inte går att återskapa studierna finns det andra sätt att öka studiens tillförlitlighet. Detta går att åstadkomma genom att tydligt redogöra för de metoder som har använts och de analyser som har gjorts för att göra forskningen så transparent som möjligt. (Denscombe 2014, ss. 411-412) På så sätt ges andra forskare möjlighet att granska och bedöma arbetet och kan dra slutsatser kring huruvida andra forskare skulle kunna komma fram till samma resultat och slutsatser igen (Denscombe 2014, ss. 411-412; Yin 2014, ss. 48-49). Målet med att öka tillförlitligheten är att minimera fel och partiskhet i slutsatserna (Yin 2014, s. 49).

I detta examensarbete har flera olika fall valts ut, som dessutom är av olika typer av organisationer, för att på så sätt fånga olika perspektiv och tillåta datatriangulering. Datatriangulering har även gjorts genom att intervjua två personer, i ett fall tre personer, med olika roller på varje organisation. Data har också samlats in via sekundärkällor såsom dokument, utöver intervjuer, för att möjliggöra metodtriangulering och ytterligare öka validiteten. Respondentvalidering har även genomförts då alla empirisk data har kontrollerats med intervjuobjekten. Reliabilitet för detta examensarbete har ökat genom att metoder och analyser tydligt redogjorts.

2.9 Sammanfattning

Den forskningsstruktur som har använts i detta arbete sammanfattas i Figur 2 nedan. Arbetet har en interpretivistisk forskningsfilosofi. Studien har gjorts genom att följa ett abduktivt tillvägagångssätt för att kunna gå mellan teori och empiri. Fallstudier har valts som forskningsstrategi för att ge en djupare förståelse inom forskningsområdet. Kvalitativ data har samlats in genom olika metoder, multipla kvalitativa metoder har således använts. Eftersom studien har tittat på organisationerna under en viss tidpunkt är arbetet en tvärsnittsstudie. Slutligen har datan samlats in via intervjuer och dokument. En litteraturstudie har genomförts för att ge en teoretisk grund till datainsamlingen. Heterogena fall har valts för att skapa en bredd inom studiens avgränsningar.

Den valda metoden möjliggör att studiens syfte ska kunna nås på ett tillfredsställande sätt. Genom att anpassa forskningsstrukturen efter arbetets syfte och forskningsområde säkerställs att de bästa förutsättningarna för arbetet finns på plats och att en god kvalitet kan hållas.



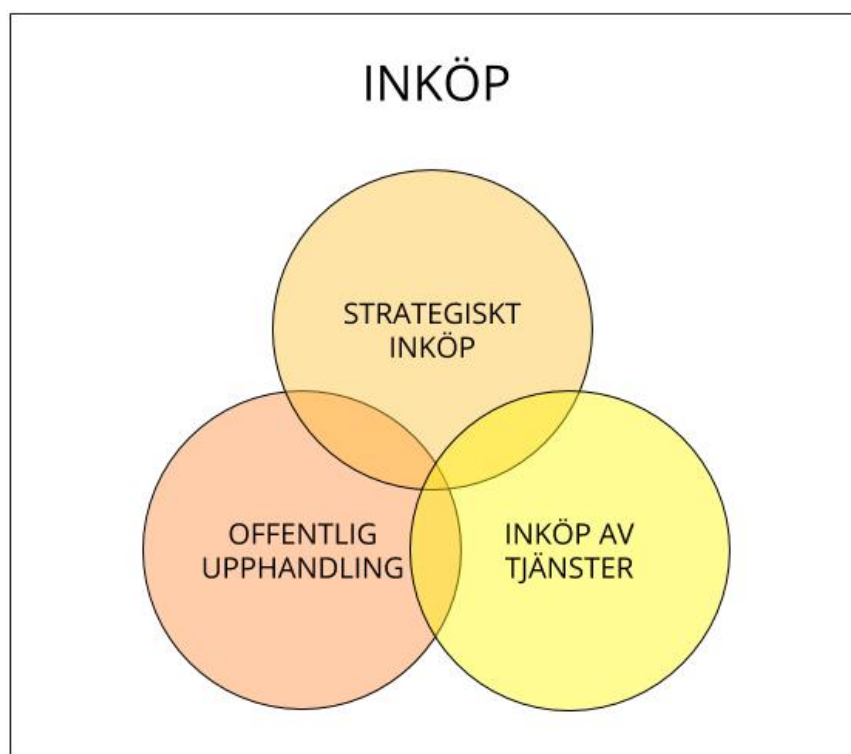
Figur 2. Modell över den valda forskningsstrukturen (anpassade från Saunders, Lewis & Thornhill 2007, s. 108).

3 Teori

I detta kapitel förtydligas studiens akademiska område och litteraturen som finns inom områdena strategiskt inköp, inköp av tjänster och offentlig upphandling redogörs. Slutligen presenteras en teoretisk modell över viktiga möjliggörare för strategiskt inköp.

3.1 Inledning

Arbetet kommer att behandla relevant litteratur inom strategiskt inköp, offentlig upphandling och inköp av tjänster, allt inom ramen för teori kring inköp. En överblick av arbetets akademiska område finns visualiserad nedan i Figur 3 där examensarbetet således befinner sig i mitten av venndiagrammet.



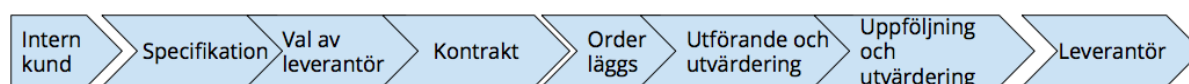
Figur 3. Venndiagram över examensarbetets akademiska område.

Arbetet kommer att gå igenom teori för de tre cirklarna, samt deras överlappande områden. Först kommer en inledning till inköp att ges, där grundläggande begrepp och kort historik förklaras. Därefter kommer strategiskt inköp att behandlas. Dels kommer begreppen strategi och strategiskt inköp att förklaras, dels kommer viktiga framgångsfaktorer som identifierats i litteraturstudien att tas upp. Sedan kommer grundläggande information om hur offentlig upphandling sker i Sverige att ges. I avsnittet om offentlig upphandling kommer även kopplingar

till strategiskt inköp att göras, främst via den nationella upphandlingsstrategin. Slutligen kommer de speciella förutsättningar som råder för inköp av tjänster att förklaras.

3.2 Inköp

Inköp definieras av Nationalencyklopedin (u.å. a) som: “aktivitet som innebär att rätten att använda en vara eller tjänst genom en motprestation (betalning) överförs från en säljare (tillverkare eller mellanled) till en köpare”. Inom företag och organisationer är inköp den funktion som hanterar de externa resurserna för att se till att dessa finns tillstädes så att företaget/organisationens huvudsakliga och stödjande aktiviteter kan fortgå (van Weele 2014, s. 3). I Figur 4 redovisas olika moment som ingår i begreppet inköp.



Figur 4. Inköpsprocessen (anpassad från van Weele 2014, s. 8).

White et al. (2016) skriver om hur inköp ur ett historiskt perspektiv har gått från att under mitten av 1900-talet främst ses som arbetet för producerande sektor att anskaffa det material fabriken behövde, till att nu ses som en strategiskt betydelsefull funktion med potential att ge företaget konkurrensmässiga fördelar. De största förändringarna skedde under 80- och 90-talet, till följd av ökad globalisering och ökade krav på kostnadsminskningar (White et al. 2016, ss. 285-286). Under 90-talet blev företagsledningarnas uppskattning av inköp och hanteringen av leverantörer allt större (Trent & Monczka 1998, s. 4). Studier har också visat att inköpsfunktionen kan påverka ett företags resultat i en markant positiv riktning (Glock & Hochrein 2011, s. 168).

3.3 Strategiskt inköp

Strategi kan definieras som ett försök att få alla aktiviteter i ett företag eller en organisation att jobba mot ett gemensamt långsiktigt mål, enligt Certo och Peter (1994 se Carr & Smeltzer 1999, s. 44). För att kunna benämna inköp som strategiskt krävs det en koppling till det strategiska planeringsarbetet för hela företaget (Carr & Smeltzer 1997, s. 200). van Weele (2014, s. 151) beskriver strategiskt inköp på ett liknande sätt. Han menar att strategiskt inköp ska integrera inköpsfunktionen med andra funktioner i organisationen och verka för att målen för inköpsfunktionen ska överensstämma med de övergripande målen. Carr och Smeltzer (1999, s. 44) menar att syftet med strategiskt inköp är att utforma alla inköpsaktiviteter så att de är i linje med företagets eller organisationens möjlighet att uppnå sina långsiktiga mål. Inköpsfunktionen är dessutom något som företagsledningar i allt större utsträckning ser den strategiska potentialen i (Carr & Smeltzer 1999, s. 44; Cammish & Keough 1991, s. 22; Johnson, Leenders & Fearon 1998, s. 10). Dock är undervärdering av inköpsfunktionens betydelse, och låg medvetenhet om dess potential för organisationens resultat, fortfarande en utmaning (White et al. 2016, s. 288).

Enligt Carr och Smeltzer (1997, s. 201) kan strategiskt inköp definieras som processen att planera, implementera, utvärdera och kontrollera strategiska och operativa inköpsbeslut, samt att alla inköpsaktiviteter är förenliga med företagets långsiktiga mål. Detta är en definition som även

används av ett flertal andra (Glock & Hochrein 2011, s. 149). Det finns tre indikatorer på strategiskt inköp i en organisation:

1. inköpsfunktionen har en formell långsiktig plan,
2. denna långsiktiga plan uppdateras regelbundet för att spegla företagets strategiska planer,
3. inköpsfunktionens långsiktiga plan specificerar vilka sorters produkter eller material som ska köpas in (Carr & Smeltzer 1997, s. 201).

I sin litteraturstudie lyfter White et al. (2016) att utvecklandet av effektivt och strategiskt inköp anses hamna allt högre upp på dagordningen inom offentlig verksamhet. Inköp har fått en allt viktigare roll inom företag och dess strategiska värde har blivit allt tydligare (White et al. 2016, ss. 285-286). Strategiskt inköp ses av vissa som mer betydelsefullt inom offentlig sektor, på grund av dess komplexa produktval, ökad användning av teknologi och hänsyn till miljöfrågor, samt ökat fokus på bäst värde för pengarna (White et al. 2016, s. 288).

3.3.1 Framgångsfaktorer

De underliggande faktorer som påverkar ifall de tidigare nämnda indikatorerna för strategiskt inköp återfinns i en organisation definieras av Carr och Smeltzer (1997, ss. 201-202) som följande:

- Inköpsfunktionens status i organisationen.
Det finns en positiv relation mellan statusen på inköpsfunktionen och nivån av strategiskt inköp i en organisation. Status innebär hur inköpsfunktionen betraktas av ledningsgruppen och övriga funktioner i organisationen. Om inköp ses som en viktig komponent av organisationens strategiska arbete, så blir även inköpsarbetet mer strategiskt, och funktionen inkluderas i organisationens övergripande strategiska planering. Hög status för inköpsfunktionen innebär även att andra funktioner i organisationen tar hänsyn till inköpsfunktionen i beslutsfattanden (Carr & Smeltzer 1997, ss. 201-202).
- Kunskap och kompetens inom inköpsfunktionen.
För att kunna arbeta strategiskt på ett effektivt sätt krävs det att inköpsfunktionen har den nödvändiga kunskapen och kompetensen. Detta innefattar kunskaper om leverantörsmarknader och organisationens strategiska mål, samt kompetens gällande analys, kommunikation och ledarskap. Strategiska inköpsfunktioner ska kunna planera, utvärdera, implementera och kontrollera inköpsaktiviteter som kopplar samman organisationens strategi med leverantörernas erbjudande (Carr & Smeltzer 1997, ss. 201-202).
- Inköpsfunktionens villighet att ta risker samt identifiera och utnyttja nya möjligheter.
Den tredje faktorn gäller hur villig inköpsfunktionen är att ta risker när möjlighet till detta uppstår. En inköpsfunktion som är villig att ta risker definieras, i detta fall, som en inköpsfunktion som konstant letar efter tillfällen där inköpsfunktionen kan bidra med information och inköpskompetens till organisationens strategiska planeringsprocess. Inköpsfunktioner som arbetar på detta sätt får större förståelse för organisationens strategi och blir bättre på att kunna bidra med input till denna. Funktionens fokus ska ha

ett långt tidsperspektiv som innefattar risker och osäkerheter (Carr & Smeltzer 1997, ss. 201-202).

- Resurser är tillgängliga för inköpsfunktionen.
Inköpsfunktionen måste ha förmågan att få tillgång till resurser och information. Att inköpsfunktionen får tillgång till information från övriga funktioner i verksamheten är en nödvändighet för att inköpsfunktionen ska kunna arbeta strategiskt med att hitta leverantörer (Carr & Smeltzer 1997, ss. 201-202).

Spekman, Kamauff och Spear (1999) lägger istället fram tio principer för effektivt inköp och leverantörshantering, till stor del baserat på existerande litteratur och best-practices. Dessa är:

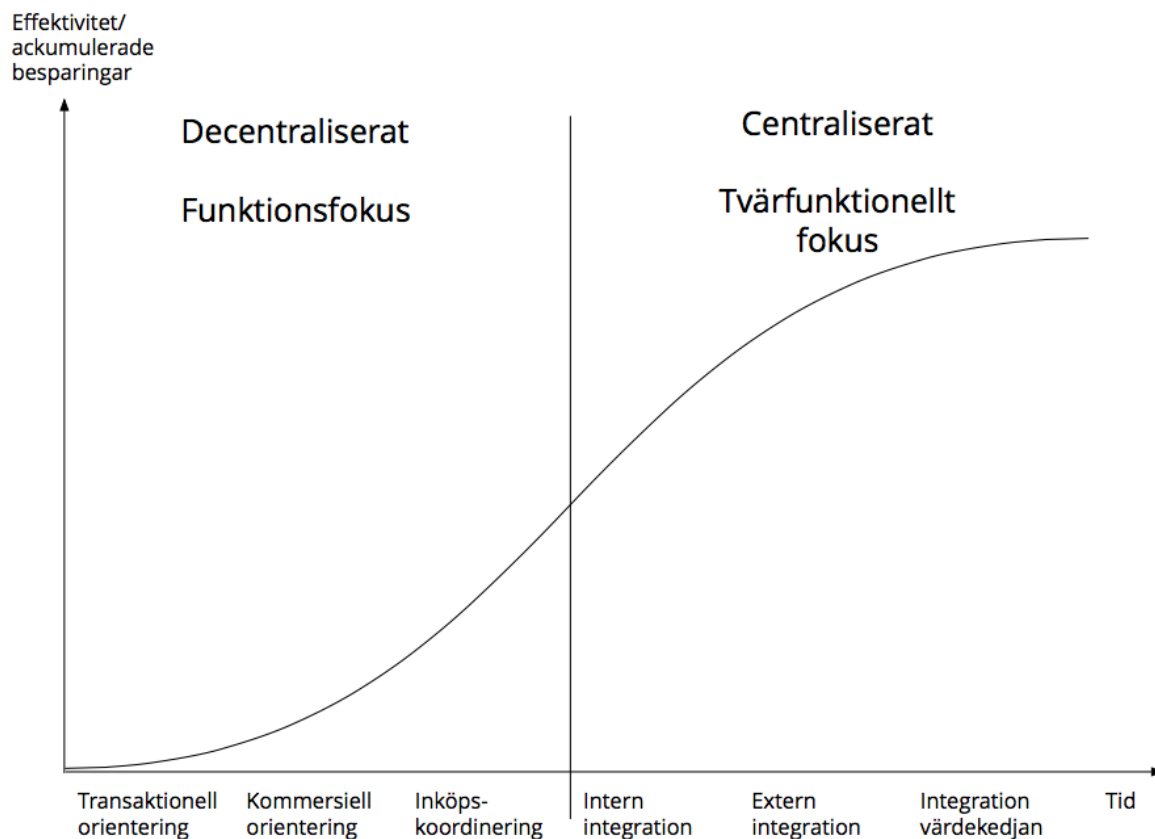
- integrera leverantörer i försörjningskedjan,
- dela information,
- utveckla förtroende,
- organisera effektivt för att uppnå intern samstämmighet,
- använda sortimentsteam,
- globala inköp,
- fokus på totalkostnader,
- rationalisera leverantörsbasen, och
- överlåta hantering till leverantörer
- att använda IT (Spekman, Kamauff & Spear 1999, ss. 104-108).

De poängterar dock att olika typer av inköp kräver olika typer av hantering. Genom att hantera inköp mer effektivt kan kostnader sänkas samtidigt som kvaliteten bibehålls. Det finns två egenskaper som kännetecknar de företag som har mycket välfungerande inköpsstrategier: stöd från företagsledningen för att satsa på att utveckla kompetens inom inköpsområdet, då inköp ses som en tvärfunktionell förmåga kopplat till både operativa och strategiska mål, och att företagen implementerar detta arbetssätt i hela företagsorganisationen (Spekman, Kamauff & Spear 1999, ss. 114-115).

van Weele (2014) tar upp hur utveckling av inköpsorganisationen kan ske över tid. Inom organisationer anses utvecklingen av inköpsenheten ske stegvis, för att till slut nå en nivå där inköp är integrerat i resten av organisationen, och där inköp har gått från låg till hög nivå i hierarkin och från mindre till mer strategiskt. Hantering av leverantörer går från reaktiv till proaktiv och relationen till leverantörerna blir närmare. Ett flertal faktorer anses driva på utvecklingen, och dessa är:

- företagets omgivande miljö (mer konkurrens på marknaden hänger samman med högre takt på utvecklingen)
- företagets strategi
- kommunikationsteknologi
- intresse och involvering från ledningsnivå
- inköpschefens ledarskap (van Weele 2014, ss. 66-67).

Utvecklingen av en organisations inköpsfunktion sammanfattas i Inköpsutvecklingsmodellen, se Figur 5 nedan.



Figur 5. Inköpsutvecklingsmodell (anpassad från van Weele 2014, s. 68).

Modellen baseras på existerande litteratur inom ämnet inköpsorganisation, där många menar att det finns en stegvis utveckling av inköp och “supply management” inom organisationen. I modellen finns således sex olika steg eller nivåer av inköpsmognad. Det ska dock påpekas att det inte är önskvärt för alla företag att ta sig till högsta nivån (van Weele 2014, ss. 66-71). White et al. (2016, ss. 293-294) påtalar att det inte alltid är bättre att röra sig mot mer strategiskt arbete, utan att det bör göras enbart där ett sådant arbete kan bidra till företagets resultat.

Den första nivån i modellen är en grundläggande nivå, där fokus främst är att se till att produktionen har de resurser som krävs. Ingen uttalad strategi finns. I steg nummer två blir inköp mer och mer en egen del av organisationen, och inköpare har fokus på att göra en bra affär och minimera kostnader. Först vid det tredje steget börjar en strategi utformas. Inköpsavdelningen ses kunna påverka inte bara pris och kostnad på inköpta produkter, utan även deras kvalitet. Ledningen inom företaget börjar ge inköpsavdelningen viss uppmärksamhet. I steg fyra börjar tvärfunktionella initiativ att ses. Fokus skiftar från inköpspris till totala kostnader. Inköpsavdelningen är delaktig i vissa strategiska beslut, och det finns tvärfunktionella team. I nästa steg ökar samarbete med leverantörer, som kan involveras i utvecklingen av nya produkter. Försörjningskedjan optimeras. I det sista och sjätte steget är fokus på att leverera värde till

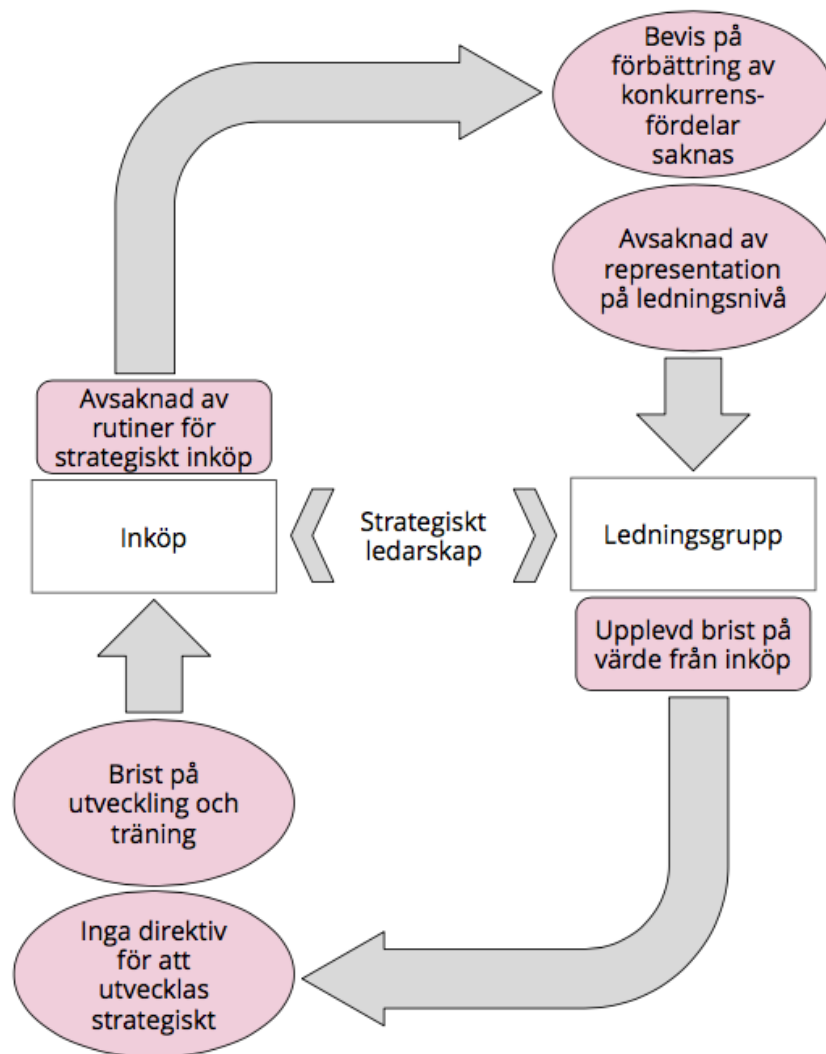
slutkunden, och att optimera värdekedjan för att uppnå detta. Inköpsstrategin har smält samman med företagets övergripande strategi (van Weele 2014, ss. 66-71).

Enligt Keough (1993, ss. 47-50) finns det en rad hinder för att inköpsfunktionen ska kunna bli en strategisk del av organisationen. Att ha bristande information, kontroll och insyn över det som spenderas på olika varor och tjänster gör det svårt att effektivt hantera inköpsfunktionen. Bristande kompetens och färdighet inom inköpsfunktionen försvårar skiftet till ett mer strategiskt fokus och innebär att inköpsfunktionen lätt fastnar i att enbart släcker bränder. Avsaknad av nyckeltal gör det svårt att mäta arbetet och att inköpsfunktionen historiskt sett har haft låg status i organisationen har gjort det svårt att styra inköpsarbetet (Keough 1993, ss. 47-50). Keough (1993, ss. 50-51) menar att för att åtgärda detta och bygga en ordentlig grund för strategiskt inköpsarbete krävs det att rutiner och processer ses över och justeras, tvärfunktionella team används för att skapa nya strategier som ger monetärt värde, organisationen blir mer tvärfunktionell överlag och inköpsfunktionen får kompetensutveckling.

Sammanfattningsvis kan flertalet faktorer identifieras som potentiellt betydelsefulla för strategiskt inköp. Av dessa har de som främst rör inköpsfunktionen, företagsorganisationen och inköpsprocessen bedömts vara mer relevanta för det här arbetet. Faktorer som rör extern miljö och leverantörsrelationer har bedömts som mindre relevanta, främst då dessa är svåra att påverka för de organisationer som befinner sig inom studiens omfång. Fokus ligger istället på faktorer hos organisationen. Den litteratur som tidigare presenterats har gjort så på ett mer övergripande plan. Följande avsnitt kommer att gå in mer på djupet, och hänvisa vidare till litteraturstudiens resultat. För att underlätta för läsaren är resultaten sorterade efter tema.

3.3.2 Organisationsstruktur

White et al. (2016, s. 288) skriver att trots att strategiskt inköp i stor utsträckning har beskrivits kunna förbättra företags resultat, möter arbetet flera utmaningar. Dess potential uppfattas inte vara tillräckligt stor, och resurser, kompetens och förmågor inom företaget kan saknas (White et al. 2016, s. 288). White et al. (2016) fann att inköpsfunktionen i organisationer inom privat och offentlig sektor ofta arbetar taktiskt snarare än strategiskt, och att funktionens möjlighet att tillföra värde uppfattades som litet. Detta ledde dem in på att det verkar finnas en tendens att inköpspersonal inväntar större resurser och förtroende från ledningen, medan ledningen istället inväntar att inköpsfunktionen ska träda fram som värdeskapande (White et al. 2016, s. 291). Detta sammanfattas i modellen "cirkeln av oförmögenhet inom strategiskt inköp" i Figur 6 på nästa sida.



Figur 6. Cirkeln av oförmågenhet inom strategiskt inköp (översatt från White et al. 2016, s. 292).

Bristen på representation i ledningsnivå kan delvis ha sin grund i att inköpsfunktionen inte uppfattas tillföra ett värde till organisationen, och detta kan förstärkas av att varken inköpsfunktionen eller ledningsgruppen får tillräckligt med kompetensutveckling inom inköp. Om inte ledningsgruppen får information om hur inköpsfunktionen kan förbättra företagets resultat genom nya processer och metoder, minskar sannolikheten att de ska se värdet i att utveckla inköpsfunktionen (White et al. 2016, s. 291-292). Allt detta visualiseras i Figur 6, och går i linje med Carr och Smeltzers (1997) framhållande av inköpsorganisationens status i organisationen som viktigt för strategiskt inköp. Enligt Johnson, Leenders och Fearon (1998) så spelar organisationsstrukturen som helhet stor roll för hur inköpsfunktionen arbetar. De fann att inköpsfunktioner med en CPO med hög status inom organisationen ledde till inköpsfunktioner som var mer involverade i övergripande företagsprocesser, använde fler tekniker i sitt inköpsarbete och rapporterade större kontroll över varuförsörjningen. Den höga statusen mättes genom att jämföra titel och ifall CPO:n rapporterade direkt till VD:n, samt huruvida CPO:n hade tidigare erfarenhet från inköpsarbete (Johnson, Leenders & Fearon 1998).

Inköpsfunktionens struktur inom organisationen kan också påverka. I en litteraturstudie går Glock och Hochrein (2011) igenom tidigare forskning inom organisation av inköpsstrukturen,

publicerad i perioden 1967 till 2009. De fann att inom området strukturella egenskaper hos inköpsfunktionen, var vissa variabler mer vanligt förekommande inom forskningen. Den mest vanligt förekommande av dessa var graden av centralisering. De fann att centralisering antingen kunde definieras i termer av att samla auktoritet i en enda enhet, oberoende av nivån på den enheten, eller i termer av var mandat för beslutsfattande finns placerad i en organisation. Med det sistnämnda synsättet måste en organisation samla mandat för beslutsfattande på en hög hierarkisk nivå för att anses centraliserad. Glock och Hochrein (2011) menar att det finns en avvägning mellan ökad flexibilitet och ökad servicenivå mot interna kunder som kan komma med en mer decentraliserad struktur, mot de skalfördelar som kan komma med en mer centraliserad struktur. De fann att den vanligaste typen av struktur är att ha en hybrid, och att centraliserade inköpsorganisationer är vanligare inom decentraliserade miljöer, i synnerhet i offentlig sektor (Glock & Hochrein 2011, ss. 157-158).

Johnson, Klassen, Leenders och Fearon (2002) fann att en ökad centraliserad organisation ofta hängde ihop med en ökad strategisk roll för inköp. De menar att om inköp finns alltför spridd i organisationen kan den inte ha någon större strategisk påverkan. Detta skulle bero på att en centralisering av inköpsfunktionen tillåter tillgång till viktiga beslutsfattare och högre kompetensnivå på inköparna (Johnson et al. 2002, ss. 86-87). I Inköpsutvecklingsmodellen gäller alla de senare stegen för en centraliserad inköpsfunktion (van Weele 2014, s. 68). White et al. (2016) tar upp ett annat perspektiv, och skriver att ett område där både privat och offentlig sektor arbetar på ett icke-strategiskt sätt är inom centralisering av inköpsansvar. Det finns en missuppfattning i vissa organisationer att centralisering ska innebära att inköpsfunktionen tar över allt inköpsansvar, även för icke-strategiska inköp. Det kan i sin tur leda till en ökad ledtid för dessa inköp (White et al. 2016, s. 291). Enligt van Weele (2014, s. 273) ger en centraliserad inköpsfunktion större nytta ju större likhet som finns mellan inköpen.

3.3.3 Inköpsfunktionen

Tvärfunktionella team kan vara ett sätt att motverka att en organisation arbetar enligt strikta funktion-silos, och på så sätt förbättra organisationens resultat (Mohamed, Stankosky & Murray 2004, s. 127). När en organisation är indelad i funktioner som främst agerar i silos för att nå sina egna mål kan detta skapa spänningar inom organisationen och försvåra tvärfunktionella initiativ (Boroş, Gorp, Cardoen & Boute 2017, s. 328). Det finns en trend mot att i allt större utsträckning arbeta med inköp i tvärfunktionella team. I en undersökning gjord av Trent och Monczka (1998) sågs en stor ökning av andelen företag som arbetade med tvärfunktionella team mellan åren 1990-1998, från 50 % till 75 %. De tvärfunktionella inköpsteamerna fick alltmer ansvar för att välja ut, utvärdera och hantera leverantörer (Trent & Monczka 1998, s. 6).

O'Brien (2009) beskriver tvärfunktionella team som en av huvuddelarna i den modell han lägger fram för strategiskt arbete genom kategoristyrkt inköp. Dessa team består av representanter för de olika relevanta delarna av organisationen (O'Brien 2009, s. 33). Medlemmarna bör kunna tillräckligt om produkterna inom en kategori och användandet av dem, ha möjlighet att sätta av tillräckligt med tid till arbetet, få stöd från ledningsgruppen, vara representativa för sin avdelning och kunna föra dess talan, men även kunna gå emot den funktion de representerar om de ser en stor utvecklingsmöjlighet. Man bör räkna med att teamets arbete kommer att ta en betydande

mängd tid i anspråk, samt att det i början kan finnas ett motstånd till förändring och det nya arbetssättet. Teamets storlek är viktigt, och bör ligga mellan tre till åtta personer (O'Brien 2009, s. 35).

I litteraturen som Glock och Hochrein (2011) studerat finns flera exempel på studier som tittat närmare på vad som är avgörande framgångsfaktorer för tvärfunktionella team. Bland annat har tillgängligheten till viktiga resurser hos organisationen, leverantörernas involvering och i vilken utsträckning teamet har rätt att till eget beslutsfattande både internt och externt setts vara viktiga. Även den formella ledaren för teamet har stor påverkan på dess resultat, där ett effektivt ledarskap förbättrar teamets resultat. Uppmuntran av team-medlemmarnas motivation och engagemang tros vara särskilt viktigt om medlemmarna enbart är delaktiga i teamet på deltid (Glock & Hochrein 2011, s. 165).

Ytterligare en viktig faktor inom inköpsfunktionen som tas upp av Carr och Smeltzer (1997) och Keough (1993) (se 3.2.1 *Framgångsfaktorer*) är att rätt kunskap och kompetens innehas av teamets medlemmar. Utan detta blir det svårt för inköpsfunktionen att skifta från att arbeta taktiskt och operativt till att arbeta strategiskt (Keough 1993). Detta kan även ses i "cirkeln av oförmågenhet inom strategiskt inköp" (White et al. 2016) (Figur 6), där brist på utveckling inom inköpsfunktionen leder till en avsaknad av rutiner för strategiskt arbete.

Personalen inom inköp saknar ofta kompetensutvecklingsplaner, dels för att stöd saknas från organisationen men också för att man inte ser värdet av detta (White et al. 2016, s. 293). Enligt Giunipero och Percy (2000, s. 6) bör personalens olika kompetenser ses som viktiga resurser som bidrar till företagets eller organisationens konkurrensfördelar. Enligt en studie av Carr och Smeltzer (2000 se Giunipero & Percy 2000, s. 6) går det att koppla teknisk kunskap inom inköpsfunktionen till företagets finansiella resultat, och färdigheter inom att utöva arbetstekniker är kopplat till strategiskt inköpsarbete.

I Giunipero och Percys (2000, s. 7) litteraturstudie fann de sju kärnkompetenser som bedömts vara relevanta inom en organisations inköpsfunktion i flertalet studier. Dessa var interpersonell kommunikation, analytisk förmåga, problemlösningsförmåga, tekniska kunskaper, förhandlingsförmåga, kunskap i datasystem, samt ledarskapsförmåga (Giunipero & Percys 2000, s. 7). Kompetenserna är lika de som Carr och Smeltzer (1997) pekar ut som viktiga i sin studie.

3.3.4 Arbetssätt

Totalkostnadsperspektiv

Utmaningarna inom både offentlig och privat sektor är ofta lika, och den främsta utmaningen är då att ett samlat grepp kring strategiskt inköp saknas, och att man ofta fortfarande befinner sig på en taktisk nivå med ett fokus på kostnadsbesparingar (White et al. 2016, ss. 293-294). Utökad totalkostnadsperspektiv följer inköpsfunktionens mognad; i det fjärde steget av Inköpsutvecklingsmodellen (Figur 5) har fokus skiftat från lägsta pris per enhet, till att minska livscykelkostnaderna (van Weele 2014, s. 69). Vid offentlig upphandling är det viktigt att ta hänsyn till de totala kostnaderna (Finansdepartementet 2016, s. 12). I nationella

upphandlingsstrategin påtalas specifikt att ett livscykelkostnadsperspektiv bör finnas för att en brist på helhetsperspektiv kan leda till en suboptimering av resurser när man ser till hela verksamheten. Detta kan göras med hjälp av en livscykelanalys vid upphandlingen (Finansdepartementet 2016, s. 13).

Spekman, Kamauff och Spear (1999, ss. 106-107) påpekar att även om inköpspriset är väsentligt för ett företags inköpsstrategi, så bör kostnadsbesparingar också ta in andra aspekter i beräkningarna. Den övergripande anskaffningskostnaden påverkas av kvalitet, pris, service och leverans. Anskaffningskostnaden beror dels på priset från leverantören, som ska täcka material, arbetskostnader, overhead kostnader och eventuella transportkostnader, dels på den interna anskaffningskostnaden, som påverkas av kvalitet, inventariestikostnad, administrativa kostnader och eventuella transportkostnader (Spekman, Kamauff & Spear 1999, s. 107-106).

Segmentering

Kategoristyrkt inköpsarbete är ett sätt för företag att arbeta strategiskt med inköp (van Weele 2014, s. 201; O'Brien 2009). Genom att kategorisera olika inköp, det vill säga att lägga ihop flera olika inköp till en kategori, kan en inköpskategori-plan tas fram för den berörda marknaden och viktiga leverantörer (van Weele 2014, s. 201). En egen strategi kan tas fram för en specifik kategori, "category sourcing plan". Denna plan kan innehålla strategiska beslut så som en eller flera leverantörer, köpa in globalt eller lokalt, vilken typ av relation som bör finnas med leverantörer och vilken typ av kontrakt som bör användas. Genom att analysera möjliga kostnadsbesparingar och troligheten för dessa kan en prioritering av olika kategorier tas fram (van Weele 2014 ss. 199-201). Inom ramen för kategoristyrkt inköp används delar av det som redan beskrivits som viktiga faktorer av strategiskt inköp, så som tvärfunktionella team (van Weele 2014, s. 201-203; O'Brien 2009). Att arbeta kategoristyrkt har potential att leda till stora kostnadsbesparingar och värdeökningar för företaget (O'Brien 2009, s. 2).

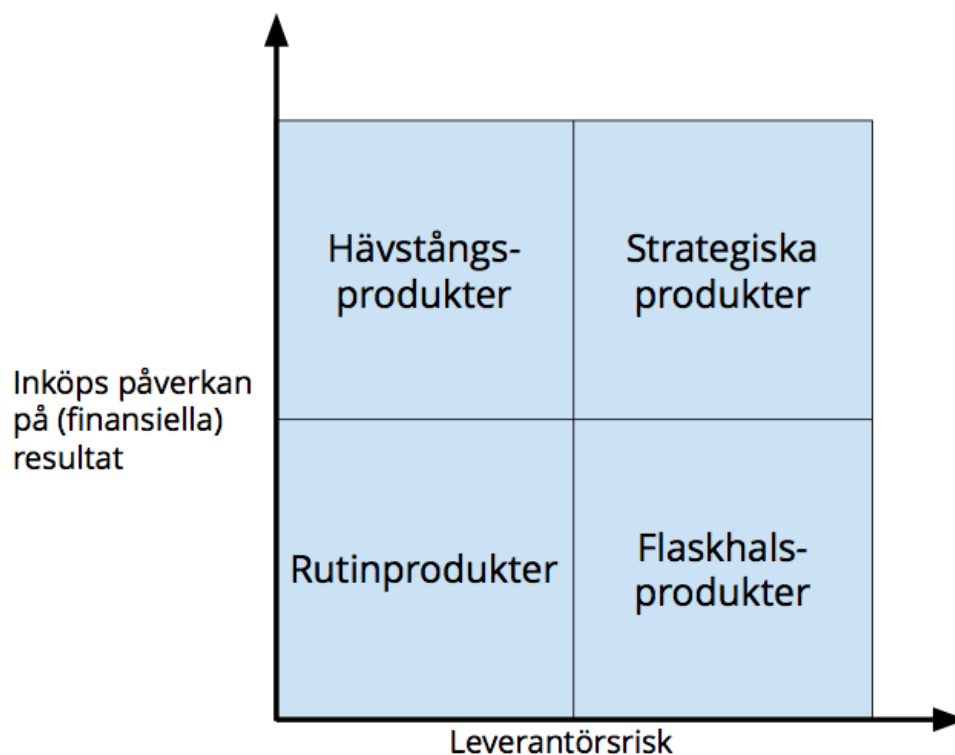
Upphandlingsmyndigheten (2018a) tar på sin hemsida upp den potential som finns i inköpskategorisering, då det kan möjliggöra för mer effektiva och strategiska inköp. Samordning av inköp kan leda till synergieffekter (Upphandlingsmyndigheten 2018a).

O'Brien (2009) lägger fram en modell för kategoristyrkt inköp, i vilken han beskriver hur ett företag kan arbeta strategiskt med inköp. Grunden utgörs av strategiskt försörjningsarbete, hur företaget förhåller sig till marknaden och att driva förändring. När dessa finns på plats kan arbetet med banbrytande tankegångar, kundfokus, tvärfunktionella team, fakta och data ta vid.

Ett exempel på arbete med kategoristyrkt inköp är från IKEA där man gick från att behandla enskilda uppköp till att kategorisera sina inköp. Detta beskrivs i Magnus Carlssons bok "Kategoristyrkt inköp - Lärdomar från IKEA" (Carlsson 2015), där han bland annat också använder sig av O'Brien (2009) som källa. Ambitionen var att fokusera i större utsträckning på de färre bästa leverantörerna, och göra sig av med de många små. Detta skulle tillåta leverantörerna att använda skalfördelar, och på så sätt kunna ge ett bättre erbjudande till IKEA. Med sina stora volymer hade IKEA dessutom bra förhandlingsläge gentemot leverantörerna. Resultatet blev minskade kostnader, vilket ledde till att priser kunde sänkas och försäljningen öka

(Carlsson 2015, ss. 14-15). Arbetsprocessen som nu är i bruk kan beskrivas i stegen: definiera, mäta, analysera, förbättra, styra. Det ska poängteras att det kan vara stor skillnad resultatmässigt mellan att helt förstå och implementera processen, och att bara nästan göra det. Arbets sättet är logiskt, och liknar ofta det som redan finns, men stora vinningar kan göras på att metodiskt implementera processen (Carlsson 2015, ss. 38-41).

Kraljics matris från 1983, se Figur 7, är en välkänd segmenteringsmodell som har haft stort inflytande på inköpsområdet (Caniëls & Gelderman 2005, s. 141). Modellen är ett sätt att ordna produkter efter vilken påverkan de har på de finansiella resultaten och hur stor leverantörsrisk är. På så sätt kan produkter sorteras in i fyra olika kategorier, och särskilda strategier för dessa kategorier finns. Även leverantörer kan delas in på motsvarande sätt (Kraljic 1983; van Weele 2014, ss. 163-166).



Figur 7. Kraljic-matrisen (översatt från van Weele 2014 s. 164).

Hävstångsprodukter kan köpas från många olika leverantörer till liknande kvalitet, och leverantörer kan då ställas mot varandra, exempelvis genom e-auktioner. En lämplig strategi är att utnyttja konkurrensen på marknaden för att uppnå bästa möjliga pris. Rutinprodukter kan köpas från flera olika leverantörer, och har liten påverkan på resultat. Exempel är kontorsmaterial. Strategin för denna typ av produkter lägger fokus på att minska kringkostnader för inköp, och till exempel kan e-inköpsverktyg användas. Strategiska produkter har stor betydelse, och har ofta både högt värde och köps in i stora volymer. Vilken strategi som bör tillämpas beror på maktförhållandena på marknaden. Ett prestationsbaserat partnerskap kan vara en bra strategi att använda om maktförhållandena på marknaden är relativt jämlika. Flaskhalsprodukter har begränsat värde, men kan vara svåra att få tag på. För dessa är det

viktigaste att säkerställa varutillgången, och att leta alternativa källor (van Weele 2014, ss.164-165).

Upphandlingsmyndigheten (2018b) tar också upp Kraljic-matrisen som ett exempel på ett verktyg som kan användas för att klassificera avtal. Avtalsklassificering görs för att bestämma hur avtal ska följas upp och förvaltas (Upphandlingsmyndigheten 2018b). van Weele (2014) skriver istället att Kraljic-matrisen bör användas efter att en analys av företagets inköpsutgifter har gjorts, för att på så sätt komma fram till vilka strategier som bör användas för olika produkter och leverantörer (van Weele 2014, s. 162-163).

Kraljic-matrisen och de påföljande slutsatser som dragits kring vilka strategier som bör användas har kritiserats. De rekommenderade strategierna får kritik för att inte vara unika för en viss kategori, och för att förenkla kategoriernas värde alltför mycket genom att fokusera på enbart inköpets påverkan. Den förenklingen har resulterat i fokus på kostnadsminskning och taktiskt arbete, snarare än prisvärdhets-resonemang och strategiskt arbete (Cox 2015).

3.4 Offentlig upphandling

Då syftet med detta examensarbete är att undersöka i vilken utsträckning upphandlande myndigheter arbetar med strategiskt inköp, är det relevant att förklara hur inköp i den offentliga sektorn skiljer sig från inköp i den privata sektorn.

Det finns vissa generella skillnader mellan hur inköp inom offentlig och privat verksamhet sker. Offentlig verksamhet styrs av sina uppdrag, till skillnad från privat sektor där det är nödvändigt att inbringa pengar till den egna verksamheten. Offentlig verksamhet behöver inte konkurrera på en marknad på samma sätt som privat företag gör. Dessutom är verksamheten i offentlig sektor i sig styrd av lagar och regler som i sin tur måste tas hänsyn till vid upphandling (Lindahl Toftgaard 2018, s. 25-26).

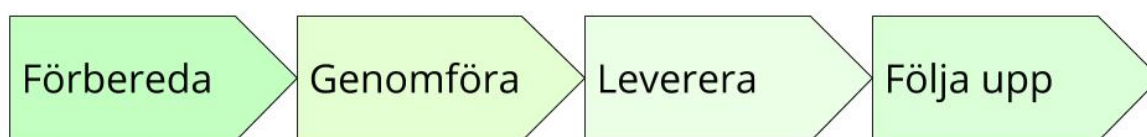
3.4.1 Lagen om offentlig upphandling

I Sverige regleras offentliga upphandlingar av lagen om offentlig upphandling (LOU) (SFS 2016:1145). Lagen reglerar inköp av varor, tjänster och byggentreprenader (Lindahl Toftgaard 2018, ss. 21-23; Pedersen 2017, s. 39). Ytterligare lagar tillämpas när det gäller upphandlingar inom vissa specifika verksamheter. Upphandlande myndigheter kan utgöras av beslutande delar av kommuner och regioner, kommunala och statliga bolag, stiftelser, föreningar och andra offentligt styrda organ, samt sammanslutningar av dessa (Upphandlingsmyndigheten 2018c). Offentliga inköp är köp som görs av den offentliga sektorn med skattepengar och är den offentliga sektorns sätt att skaffa de resurser som krävs för att de ska kunna genomföra sitt uppdrag. LOU reglerar offentliga inköp för att skapa en effektiv konkurrens på marknaden och se till att skattemedel används på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. Lagen är grundad på EU-direktiv (Lindahl Toftgaard 2018, ss. 21-23).

Utöver LOU regleras även vissa upphandlingar av LUF, lagen om upphandling inom försörjningssektorerna (SFS 2016:1146). LUF omfattar upphandlande enheter inom

energisektorn, vattensektorn, transportsektorn och postsektorn (Pedersen 2017, ss. 67-70). Till “upphandlande enheter” räknas upphandlande myndigheter, företag som är verksamma inom en försörjningssektor och där en upphandlande myndighet har bestämmande inflytande över företaget samt företag som är verksamma inom en försörjningssektor med stöd av en särskild rättighet eller ensamrätt (Konkurrensverket 2019). LUF bygger på samma EU-direktiv som LOU (Pedersen 2017, s. 26) och innehåller i stora drag samma bestämmelser som LOU (Pedersen 2017).

Den offentliga inköpsprocessen delas in i fyra olika steg av Lindahl Toftegaard (2018, s. 23): förbereda, genomföra, leverera och följa upp, se Figur 8. Det är framförallt steget “genomföra” som styrs av LOU. Det steg i processen som sker tidigast, “förbereda”, ligger utanför LOU men är en viktig del av processen som oftast inte får det utrymme i diskussioner om upphandling som det förtjänar, enligt Lindahl Toftegaard (2018). Det går att undvika många misstag i senare skeden om förberedelserna genomförs på ett korrekt sätt. Även uppföljning saknas i diskussioner om upphandling, trots att detta är ett viktigt steg i processen. Genom att följa upp kan man utvärdera ifall skattemedlen har använts på ett effektivt och ändamålsenligt sätt samt skapa underlag för organisationens framtida arbete (Lindahl Toftegaard 2018, ss. 23-33). Det strategiska arbetet som görs vid offentliga upphandlingar sker framförallt i de första och sista stegen i processen, men det är “genomföra”-steget som regleras av LOU. Hänsyn till strategiska frågor saknas således i lagen, och förbises därför ofta (Lindahl Toftegaard 2018, ss. 65-66).



Figur 8. Upphandlingsprocessen (Lindahl Toftegaard 2018, s. 23).

I det första steget, “förbereda”, ska den upphandlande myndigheten identifiera det behov som myndigheten har och planera den framtida upphandlingen. Målet med upphandlingen ska specificeras så noggrant som möjligt, och myndigheten kan behöva genomföra analyser som marknadsundersökningar och leverantörsanalyser. Här måste myndigheten även ta hänsyn till ifall man måste genomföra en upphandling eller om det är möjligt att uppfylla behovet på andra sätt (Lindahl Toftegaard 2018, s. 67-68). Det är i detta skede som en stor del av det strategiska arbetet genomförs (Lindahl Toftegaard 2018, s. 66).

Det andra steget är “genomföra”, vilket är processen som är reglerad i LOU. Myndigheten går vidare till detta när analyserna från det tidigare steget är genomförda och det är bestämt att det krävs en upphandling för att uppfylla behovet. Den upphandlande myndigheten börjar med att upprätta upphandlingsdokument där det tydliggörs vad som ska upphandlas. Därefter ska myndigheten ta fram en annons och publicera denna (Lindahl Toftegaard 2018, s. 69-70).

I upphandlingen ingår ett förfrågningsunderlag, eller kravspecifikation, som innehåller de förutsättningar som gäller för upphandlingen. Detta kan inte ändras när det väl har publicerats

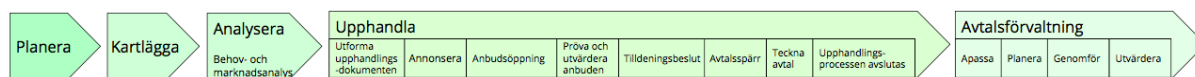
utan att upphandlingen måste avbrytas. Leverantörerna måste uppfylla de krav och förutsättningar som finns i förfrågningsunderlaget. Därför är det av stor vikt att den upphandlande myndigheten arbetar fram ett genomtänkt, noggrant och fullständigt förfrågningsunderlag för att undvika problem senare i upphandlingen, och för att möjliggöra en lyckad upphandling och bra affär (Pedersen 2017, s. 119). Utan ett noggrant arbetssätt med ett långsiktigt perspektiv så kan viktiga faktorer missas, vilket skulle påverka den slutgiltiga upphandlingen. Detta är en stor skillnad mellan den offentliga sektorn och den privata sektorn, som inte är juridiskt låst vid de krav som ställs i början av en upphandling.

Förfrågningsunderlaget, eller kravspecifikationen, ska bland annat innehålla krav på leverantören ("kvalificeringskrav"), krav på varan eller tjänsten som ska upphandlas, tilldelningskriterier och de villkor som ska gälla under avtalstiden (Pedersen 2017, ss. 120-121). Det är svårt för upphandlande myndigheter att använda sig av kvalitativa kriterier, eftersom tilldelningskriterier och hur dessa ska rankas måste redovisas i förfrågningsunderlaget innan upphandlingen. Den upphandlande myndigheten ska tilldela kontraktet till den leverantör som är mest ekonomiskt fördelaktig. Detta bedöms på ett av tre sätt: bästa förhållandet mellan pris och kvalitet, lägsta kostnad eller lägsta pris. De tilldelningskriterier som används måste vara specificerade i upphandlingen och går generellt inte att ändra i efterhand (Pedersen 2017, ss. 120-126). Detta innebär att de upphandlande myndigheterna är relativt låsta efter att upphandlingsdokumenten publicerats, och valet av leverantör beror framförallt på hur kvalificeringskraven och tilldelningskriterierna har formulerats.

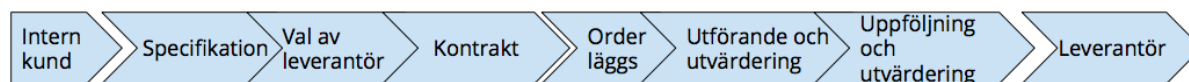
Efter att slutdatumet har passerats för inlämnande av anbud, så öppnas alla leverantörernas anbud och de potentiella leverantörerna bedöms utifrån de krav som har specificerats i upphandlingen. Sedan bedöms själva anbuden, och när myndigheten har bestämt sig för det anbud som bedöms vara den bäst lämpade, skickas beslutet till alla leverantörer som varit inblandade. De leverantörer som inte blivit tilldelade kontraktet har möjlighet att överklaga beslutet (Lindahl Toftegaard 2018, ss. 69-70).

Det tredje steget är "leverera". Det som ska levereras är det som står i kontraktet, och det är svårt att ändra kontraktet i efterhand. Detta beror på att alla ändringar som anses vara väsentliga till upphandlingen bedöms påverka upphandlingen, och om upphandlingen ändras måste processen startas om. Efter leveransen ska den upphandlande myndigheten kontrollera leveransen så att kvaliteten som har levererats stämmer överens med det som har bestämts tidigare. Det sista steget är "följa upp", då myndigheten ska utvärdera upphandlingen (Lindahl Toftegaard 2018, s. 70).

Upphandlingsmyndigheten delar in processen i ytterligare några steg, se Figur 9. Planera, kartlägga och analysera är egna steg. Detta skulle kunna bero på att myndigheten vill lyfta fram även den del av arbetet som inte täcks av LOU, och främja strategiskt inköpsarbete. Myndigheten lyfter på sin hemsida att steget “upphandla” bara är en del av den totala processen (Upphandlingsmyndigheten 2018d).



Figur 9. Inköpsprocessen (anpassad från Upphandlingsmyndigheten 2018d, 2018e, 2018f, 2019d).



Figur 10. Inköpsprocessen (van Weele 2014, s. 8).

Alla tre process-figurerna (Figur 8, Figur 9 och Figur 10) beskriver inköp och upphandling på olika sätt, vilket gör dem svårare att jämföra. Det som dock kan ses är att vissa konkreta steg som finns i upphandlingsprocessen enligt Lindahl Toftegaard (2018) saknas i inköpsprocessen beskriven av van Weele (2014). Lindahl Toftegaards (2018) process är den mest grundläggande, och beskriver endast de mest övergripande stegen. Upphandlingsmyndighetens processbeskrivning ger de första delarna egna processteg, medan de är inbakade i van Weeles steg “specifikation”, “val av leverantör” och “kontrakt”. Detta kan bero på att Upphandlingsmyndigheten beskriver inköpsprocessen i den offentliga sektorn och van Weele beskriver processen i den privata sektorn.

En specifik typ av avtal som användes i empirin var ramavtal, som är kontrakt som ingås mellan en eller flera upphandlande myndigheter och en eller flera leverantörer för att bestämma de villkor som ska gälla för kontrakt som tilldelas till leverantörerna vid ett senare tillfälle, under en given tidsperiod. Ramavtal har tidsbegränsningar på fyra år om det inte finns särskilda skäl enligt LOU, och åtta år om det inte finns särskilda skäl enligt LUF. För att kunna tilldela en leverantör kontrakt så gör den upphandlande myndigheten avrop, eller inköp, mot ramavtalet. Vid tilldelning av ramavtalen rangordnas ofta leverantörerna utifrån deras anbud, och denna rangordning kan, men måste inte, användas senare som underlag för tilldelning av kontrakt. Det viktigaste är att villkoren för tilldelning av kontrakt sker enligt förutsägbara och objektiva krav (Pedersen 2017, ss. 95-101).

Huvudregeln är att LOU ska tillämpas vid alla upphandlingar, oavsett upphandlande myndighet och belopp på upphandlingen (Lindahl Toftegaard 2018, s. 41). Det finns dock tröskelvärden som avgör om EU-lagstiftning tillämpas (om upphandlingen förväntas överstiga tröskelvärdet) eller om det räcker med nationell lagstiftning. Dessa lagstiftningar är väldigt lika i Sverige. Sedan 1 januari 2018 ligger tröskelvärdet på 1 365 782 SEK för statliga myndigheter och 2 096 097 SEK för övriga upphandlande myndigheter (till exempel kommuner, regioner och allmännyttiga bolag) för varor och tjänster (Konkurrensverket 2018b). Upphandlingar som inte överstiger direktupphandlingsgränsen på 586 907 SEK måste inte följa LOU utan kan direktupphandlas (Konkurrensverket 2018c).

Pedersen (2017, s. 26) lyfter att LOU och LUF inte är garantier för en bra affär, och att det är möjligt att följa LOU och LUF men ändå upphandla något som inte är affärsmässigt bra för verksamheten, men att de inte heller utgör hinder för att göra bra affärer. I grund och botten reglerar LOU och LUF endast en välstrukturerad inköpsprocess. En inköpare som har god insikt i de möjligheter som lagarna ger kan använda LOU och LUF för att göra upphandlingar som både är förenliga med upphandlingslagar och ger verksamheten en produkt eller tjänst med bästa möjliga kvalitet till lägsta möjliga pris (Pedersen 2017, s. 26).

3.4.2 Strategiskt inköp i offentlig verksamhet

Upphandlingsmyndigheten invigdes i september 2015 och grundades för att utveckla och stärka den strategiska aspekten av offentliga inköp, samt för att utveckla fokuset på hållbara, innovativa och effektiva lösningar inom offentlig upphandling (Upphandlingsmyndigheten 2015). Som nämnt i *1.1 Bakgrund* så har regeringen en önskan om att öka det strategiska perspektivet inom offentlig upphandling för att effektivisera användandet av skattemedel och förbättra arbetet med offentlig upphandling (Regeringskansliet 2016).

Upphandlingsmyndigheten definierar strategiskt inköp på följande sätt: “Strategiskt inköpsarbete är ett arbetssätt för att utveckla inriktningar för inköpsarbetet som bidrar till att på ett effektivt sätt uppfylla organisationens olika uppdrag och mål utifrån beslutade strategier” (Upphandlingsmyndigheten 2018d). Denna definition är i linje med Carr och Smeltzers (1997, s. 201) och van Weeles (2014) definition av strategiskt arbete.

På sin hemsida listar Upphandlingsmyndigheten vad som kännetecknar strategiskt inköp:

- Fokus på organisationens uppdrag
- Integrerat i organisationens övergripande strategier och mål
- Beslut och förankring på ledningsnivå
- Helhetssyn
- Långsiktigt perspektiv
- Utvecklingsinriktat
- Tvärfunktionellt arbete
- Faktabaserad analys
- Samspel med leverantörsmarknaden
- Utgör grund för alla inköpsaktiviteter både på taktisk nivå (upphandling, leverantörsrelationer etc.) och operativ nivå (beställningar, leveransbevakning etc.)

(Upphandlingsmyndigheten 2018d)

Denna lista går i linje med den teori som presenterats i detta arbete. Punkterna ingår direkt eller indirekt i det resonemang som den studerade litteraturen för kring vad som är viktiga faktorer inom strategiskt inköp. Detta tyder på att slutsatser från akademiska studier i strategiskt inköp är väl förankrade inom Upphandlingsmyndigheten, vilket ger ytterligare tyngd till myndigheten som källa och till dess rekommendationer. Detta ger även indikation på att upphandlande myndigheter som följer Upphandlingsmyndighetens råd och den nationella

upphandlingsstrategin har goda möjligheter att arbeta i linje med den teoretiska definitionen av strategiskt arbete.

Den nationella upphandlingsstrategin utkom 2016 och togs fram av den dåvarande regeringen som en del av arbetet att utveckla de offentliga upphandlingarna (Regeringskansliet 2016). Upphandlingsstrategin ska användas vid alla offentliga inköp, och är relevant även för inköp som inte är upphandlingspliktiga (Finansdepartementet 2016, s. 8). Det övergripande målet för offentlig upphandling är att:

offentlig upphandling ska vara effektiv, rättssäker och ta tillvara konkurrensen på marknaden. Den ska också främja innovativa lösningar och ha miljöhänsyn och sociala hänsyn i beaktande.

(Finansdepartementet 2016, s. 6)

Genom detta mål ska offentlig upphandling främja tillväxt och sysselsättning samt hållbar utveckling. Detta ses som ett effektivt utnyttjande av offentliga medel (Finansdepartementet 2016, s. 6).

I upphandlingsstrategin läggs också sju inriktningsmål fram (Finansdepartementet 2016, s. 6). Dessa är:

1. Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär

En god affär inom offentlig upphandling är en som ser till att myndighetens verksamhet kan genomföras, tar hänsyn till totalkostnad för inköpet, verkar för social och miljömässig hållbarhet, ser till innovation och utnyttjar konkurrensen på den aktuella marknaden (Statens offentliga utredningar (SOU) 2013, s. 19). Offentlig upphandling kan fungera som ett verktyg för att dels nå verksamhetens mål, men också för att i ett större perspektiv bidra till samhället (Finansdepartementet 2016, s. 10).

2. Effektiva offentliga inköp

Effektiva inköp tar behov, kostnad, kvalitet och andra krav i åtanke, och det är viktigt att använda ett totalkostnadsperspektiv. Effektiva inköp ställer också krav på att uppföljning ska genomföras. Det är viktigt att en tillräcklig kompetens inom inköp finns (Finansdepartementet 2016, s. 12).

3. En mångfald av leverantörer och en välfungerande konkurrens

Det är viktigt att öka förtroendet för upphandlingsmarknaderna för att se till att konkurrensen främjas, då en större tilltro kan leda till att fler aktörer väljer att delta. Detta mål kan uppnås genom att till exempel utforma upphandlingsunderlaget så att innovativa, nya lösningar uppmuntras, referera till internationella standarder, och dela upp större upphandlingar i mindre delar för att mindre företag ska kunna delta (Finansdepartementet 2016, ss. 14-15).

4. En rättssäker offentlig upphandling

Vid offentlig upphandling finns en viss risk för korruption och jäv. Detta kan förebyggas genom interna riktlinjer på den upphandlande enheten, och för att öka transparensen kan den också publicera upphandlingsunderlaget öppet. Det är också viktigt att de varor och tjänster som köps in kontrolleras så att det säkerställs att dessa uppfyller de krav som ställts på dem (Finansdepartementet 2016, ss. 16-17).

5. En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar

Offentlig upphandling kan verka för att främja innovation. Innovationsupphandlingar är ett sätt att främja innovativa lösningar. Det kan också handla om att man i upphandlingsprocessen specificerar vilken funktion man vill ha, snarare än varan/tjänsten i sig (Finansdepartementet 2016, s. 18).

6. En miljömässigt ansvarsfull offentlig upphandling

Sverige har ambitioner om att vara ett föregångsland vad gäller miljöfrågor, och upphandling kan vara en del av detta arbete. Miljökraven kan göra en specifik upphandling dyrare, men ur ett långsiktigt samhällskostnadsperspektiv kan kostnaden bli lägre. Ökade miljökrav kan också leda till resursbesparingar (Finansdepartementet 2016, ss. 20-21).

7. Offentlig upphandling som bidrar till ett socialt hållbart samhälle

I den mån det är möjligt och lämpligt bör det finnas krav på social hänsyn i offentliga upphandlingar. Målet syftar till att öka jämställdhet, hjälpa personer in på arbetsmarknaden, att idéburna organisationer kan vara en del av leverantörsmarknaden, och öka möjligheterna att ställa krav i linje med kollektivavtal vid upphandling (Finansdepartementet 2016, ss. 22-23).

I detta examensarbete antas det att alla upphandlingar som studerats följer de juridiska ramverk som finns, och därför har mål fyra inte utvärderats. Inte heller mål sex eller sju har utvärderats då de faller utanför ramarna på detta arbete. De mål som ansågs vara särskilt relevanta för denna studie var mål ett, två, tre och fem, som alla kan kopplas till strategiskt arbete.

3.5 Inköp av tjänster

I detta arbete har inköpsprocessen på de upphandlande myndigheterna undersökts delvis genom att studera en tidigare genomförd upphandling. För att fallen skulle vara enklare att jämföra har de olika upphandlingarna alla varit upphandlingar av tekniska konsulttjänster. Dessa tjänster bedöms vara av mer strategisk karaktär, och därför vara lämpade för att exemplifiera det strategiska inköpsarbetet. I analysen har viss hänsyn tagits till att inköp av tjänster kan skilja sig från inköp av varor.

Inköp av tjänster blir allt vanligare i takt med att företag blir mer intresserade av att kunna köpa kompletta lösningar, snarare än enskilda varor. Det är inte enbart tjänsteföretag som köper in tjänster, utan detta fenomen ökar även bland producerande företag (van Weele 2014, ss. 75-78).

Tjänster skiljer sig från varor på fyra olika sätt. Det första är att tjänster är immateriella, det vill säga det är ingen fysisk produkt som går att ta på. Den andra aspekten är att tjänster är förgängliga. Det går därför inte att lagra tjänster, utan tjänster måste vara tillgängliga i just den stund som kunden behöver den. Den tredje aspekten är att tjänster är heterogena, vilket innebär att alla tjänster är unika. Eftersom en tjänst beror till stor del på personen som tillhandahåller tjänsten, och alla människor är unika individer, går det aldrig att helt standardisera en tjänst. Den sista aspekten som skiljer tjänster från varor är att tjänster både produceras och konsumeras i samma ögonblick (van Weele 2014, s. 79).

På grund av dessa skillnader bedöms det vara svårare att köpa in tjänster än att köpa in varor (van Weele 2014, s. 79). Jackson, Neidell och Lunsford (1995) lyfter att denna svårighet också kan bero på att det vid tjänsteinköp anses vara speciellt viktigt med personliga relationer med leverantören. Traditionellt sett har personliga relationer med kunden bedömts varit viktigare än pris vid inköp av tjänster (van Weele 2014, s. 77). Detta har inneburit täta samarbeten mellan den interna kunden och leverantören, vilket har lett till att inköpsfunktionen enbart varit ansvarig för den administrativa delen av inköpet (van Weele 2014, s. 77).

Enligt en studie av Smeltzer och Ogden (2002, s. 67) så anser personer som arbetar med inköp att inköpsprocessen skiljer sig åt mellan tjänster och varor. Detta innebär att det kräver olika kompetenser, resurser och nyckeltal för att hantera de olika inköpen. Enligt samma studie anser ledningsgrupper att det är mindre komplext att köpa tjänster än att köpa varor, men de som arbetar med inköp tycker precis tvärtom. Det framgick även att det är svårare att skriva kravställningar till tjänster än till varor (Smeltzer & Ogden 2002, s. 67).

3.5.1 Kravspecifikation

Vid inköp av tjänster kan inköpsfunktionen välja mellan att specificera vilka resurser och förmågor som krävs hos leverantören (input specification), vilka processer leverantören måste ha för att kunna erbjuda tjänsten (throughput specification), eller vilket utfall man vill uppnå med hjälp av tjänsten (output eller outcome specification). Det är generellt sett alltid att föredra att enbart specificera det utfall som önskas, då det ger leverantörerna större frihet att själva utforma arbetsprocessen. Detta är dock betydligt svårare än att specificera krav hos leverantören i form av resurser eller processer (van Weele 2014, s. 83). De olika specifikationerna är sammanfattade i Tabell 2.

Tabell 2. Anpassad från van Weele (2014, s. 83).

Input specification	Throughput specification	Output specification	Outcome specification
Vilka resurser och förmågor krävs av leverantören för att kunna erbjuda tjänsten?	Vilka processer måste leverantören använda sig av för att kunna erbjuda tjänsten?	Vilken funktion vill man att leverantören ska kunna leverera genom att erbjuda tjänsten?	Vilket värde ska erbjudas till kunden genom att leverantören erbjuder tjänsten?

Funktionskrav är generellt krav som talar om vilken funktionalitet inköpet ska ha, men talar inte om hur det ska ske. Detta tillåter att leverantörerna kan använda sin egen kompetens för att avgöra hur uppgiften bäst bör utföras, och ny teknik som leverantören vet om men som är okänd för inköpare kan användas. Dessutom skapas en standard att mäta alla möjliga leverantörer mot (van Weele 2014, ss. 32-33). Ett exempel på funktionsspecifikation skulle kunna vara att blommor på ett kontor ska hållas levande och friska, snarare än det specificeras hur många gånger i veckan de ska vattnas och få näring. Output eller outcome specifications i tabellen ovan kan sägas vara funktionskrav för tjänster.

Upphandlingsmyndigheten beskriver på sin hemsida att funktionskrav kan ha flera fördelar, bland annat resursbesparingar och innovativa lösningar. Det beskrivs också att en organisation som arbetar mer strategiskt har bättre möjligheter att använda funktionskrav på ett konstruktivt sätt. Funktionskrav kan också vara ett sätt att bättre tillvarata konkurrens på marknaden. Funktionskraven ska vara kopplade till de övergripande uppdraget för organisationen (Upphandlingsmyndigheten 2019e).

3.5.2 Inköp av konsulttjänster

Inköp av konsulttjänster kräver ofta mycket vad gäller kompetens, budget och tid. Den nödvändiga kompetensen kan saknas eftersom den information som finns tillgänglig om kravspecifikationer och processer för att välja leverantörer ofta handlar om inköp av varor, inte tjänster. Att generalisera denna information har tidigare kritiserats då inköp av varor och tjänster kan skilja sig åt markant. Inköp av konsulttjänster består av fler steg än inköp av de flesta varor, och fler steg innebär även en ökad risk under anskaffningsprocessen (Mitchell 1994, s. 316). Just konsulttjänster anses vara speciellt svåra att upphandla på grund av att de till väldigt hög grad är immateriella, arbetsintensiva, anpassningsbara och kräver mycket kontakt och interaktion med kunden (Haywood-Farmer 1988, s. 25). Konsulttjänster är således mycket komplexa och svåra att beskriva, och därmed svåra att specificera (Shetterly 2002, s. 74).

Konsulttjänster har tidigare bedömts vara en typ av inköp som ligger utanför inköpsfunktionens ansvar och kompetens (Schiele 2005, s. 15). Detta står i kontrast till tidigare studier som, enligt Schiele (2005), visar att inköpsfunktionen kan bidra med att säkerställa att skattemedel används på ett korrekt och effektivt sätt, öka kvaliteten och minska tid och pengar som läggs på inköpet. Att inköpsfunktionen inte är inblandad i dessa upphandlingar kan vara ett tecken på att dessa köp genomförs utan att vara ordentligt förankrade i organisationens mål och möjligheten finns att skattemedel inte används på det mest effektiva sättet (Schiele 2005, ss. 15-16).

Enligt Lindberg och Furusten (2005, ss. 169-183) försvåras offentliga upphandlingar av konsulttjänster dels av att den upphandlande myndigheten inte får samtala och ha personliga möten med konsultfirman och dels av att de som arbetar inom inköpsfunktionen ofta har lägre kompetensnivå inom detta område än deras motsvarigheter inom privata sektorn. Denna bristande kompetens kan resultera i annonser som är ottydligt formulerade, vilket gör det svårt för konsultfirmor att ta fram korrekta och rimliga anbud. I den privata sektorn är det ofta personliga kontakter och rykte som kan avgöra vem som får ett uppdrag, men värden som dessa

är svåra att kvantifiera och därmed svåra att inkorporera i en annons för en offentlig upphandling (Lindberg & Furusten 2005, ss. 169-183).

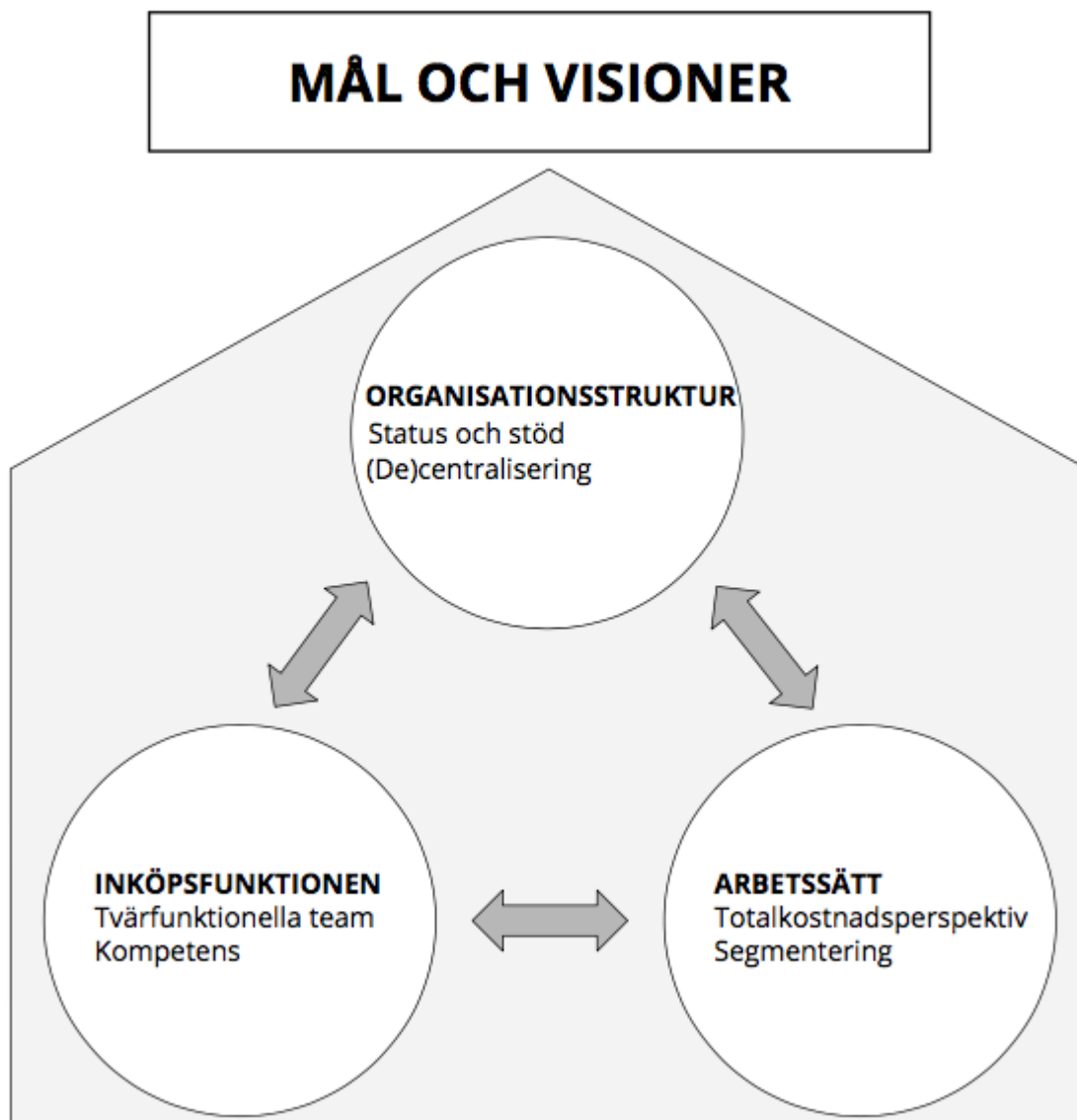
3.6 Teoretisk modell

Under litteraturstudien har ett flertal faktorer som karakteriserar strategiskt inköp återkommit i de olika texterna. Dessa faktorer bedöms vara viktiga möjliggörare för strategiskt inköp, eller nära sammankopplade med utförandet av strategiskt inköp. Flera källor pekar på samma faktorer, vilket i sin tur gör det relevant att utvärdera de upphandlande myndigheterna i fallstudien baserat på dessa. Tabell 3 beskriver vilka de viktigaste faktorerna är, samt vilka källor som har behandlat dem. Utifrån Tabell 3 har en teoretisk modell konstruerats (se Figur 11). Litteraturstudiens avgränsningar gör också att vissa faktorer, såsom leverantörsrelationer, omvärldsfaktorer och andra externa faktorer, utelämnats från tabell och figur.

Tabell 3. Faktorer som är betydelsefulla inom strategiskt inköp.

Aspekt	Tas upp av
Status och stöd: Intresse och involvering från ledningsnivå/status i organisationen	van Weele (2014), White et al. (2016), Carr & Smeltzer (1997), Johnson, Leenders & Fearon (1998), Spekman, Kamauff & Spear (1999)
(De)centralisering	van Weele (2014), Glock & Hochrein (2011), Johnson et al. (2002), White et al. (2016)
Tvärfunktionella team	Trent & Monczka (1998), Glock & Hochrein (2011), van Weele (2014), Keough (1993), O'Brien (2009)
Kompetens inom inköpsfunktionen	Carr & Smeltzer (1997), Keough (1993), White et al. (2016), Giunipero & Percy (2000)
Totalkostnadsperspektiv: Fokus på mer än minimering av kostnader	van Weele (2014), Spekman, Kamauff & Spear (1999), White et al. (2016)
Segmentering	van Weele (2014), O'Brien (2009), Kraljic (1983)

Dessa faktorer kan struktureras och ges tre huvudrubriker: organisationsstruktur, inköpsfunktionen och arbetssätt. Struktureringen har använts för att skapa den teoretiska modellen nedan, se Figur 11. Rubriksättningen är gjord för att förtydliga vilka övergripande delar av teorin rörande strategiskt inköp som tas upp i modellen. Faktorerna samspelar med varandra och tillsammans möjliggör de strategiskt inköpsarbete i en organisation.



Figur 11. Teoretisk modell över faktorer som är betydelsefulla för strategiskt inköp.

De identifierade faktorerna som presenteras i Figur 11 har utgjort grunden för både intervjufrågor och för den påföljande analysen. Modellen kan ses som ett svar till forskningsfråga ett. Den empiriska datan har analyserats utifrån denna teoretiska modell, för att med hjälp av denna besvara forskningsfråga två och tre. Faktorerna, som har grupperats i tre grupper, samspelar för att tillsammans möjliggöra strategiskt inköp i en organisation och verka mot mål och visioner. Tillsammans underlättar de arbetet med att rika inköpsarbetet mot organisationens övergripande mål och visioner, varför detta placerats högst upp i modellen. Faktorerna förklaras nedan.

- Mål och visioner

Mål och visioner har integrerats i modellen då de är en nödvändighet för strategiskt inköp, då strategiskt inköp innebär att inköpsaktiviteterna är kopplade till organisationens strategiska planeringsarbete (Carr & Smeltzer 1997, s. 200) och de gemensamma långsiktiga målen (Certo & Peter 1994, se Carr & Smeltzer 1999, s. 44). Att

inköpsfunktionens mål stämmer överens med organisationens övergripande mål är också viktigt för strategiskt inköp (van Weele 2014, s. 151; Carr & Smeltzer 1999, s. 44).

- Status och stöd
Flera källor har lyft inköpsfunktionens status i organisationen och stöd från eller representation i ledningsgruppen som viktiga faktorer för strategiskt inköp. Status i organisationen innebär att övriga verksamheter och ledningsgruppen ser ett värde i det inköpsfunktionen bidrar med och har förståelse för inköpsfunktionens arbete. Hög status i organisationen och intresse för inköpsarbete från ledningsnivå leder till att inköpsarbetet blir mer strategiskt och blir mer involverad i övergripande företagsprocesser (Carr & Smeltzer 1997, s. 201; Johnson, Leenders & Fearon 1998; van Weele 2014, ss. 66-67). Involvering från ledningsgruppen krävs dessutom för att inköpskompetensen ska ökas och inköpsarbetet förbättras (Spekman, Kamauff & Spear 199, ss. 114-115; White et al. 2016, ss. 291-292).
- (De)centralisering
Hur inköpsfunktionen är strukturerad i organisationen kan påverka det strategiska inköpsarbetet. En centraliserad inköpsfunktion har kopplats till mer strategiskt inköpsarbete (Johnson et al. 2002, ss. 86-87; van Weele 2014, s. 68). En centraliserad inköpsfunktion ger också skalfördelar, men blir mindre flexibel än en decentraliserad funktion (Glock & Hochrein 2011, ss. 157-158). I vissa fall kan dock en centraliserad inköpsfunktion leda till att arbetet blir mindre strategiskt (White et al. 2016, s. 291).
- Tvärfunktionella team
Eftersom arbete i tvärfunktionella team kan motverka stuprörstänk (Mohamed, Stankosky & Murray 2004, s. 127) kan tvärfunktionella team vara betydelsefulla vid strategiskt inköp. Det har blivit allt vanligare med tvärfunktionella team inom inköp (Trent & Monczka 1998, s. 6) och det kan användas som ett strategiskt verktyg (O'Brien 2009, s. 33). Till exempel kan tvärfunktionella team användas för att skapa nya strategier som ger monetärt värde (Keough 1993, ss. 50-51). Förekomsten av tvärfunktionella team är även kopplat till ökat strategiskt inköp och inköpsmognad (van Weele 2014, ss. 66-71).
- Kompetens
För att kunna arbeta strategiskt med inköp är det viktigt att inköpsfunktionen besitter den nödvändiga kompetensen för detta (Carr & Smeltzer 1997, ss. 201-202; Keough 1993, ss. 47-50). Det blir därför även viktigt med kompetensutveckling för att öka kompetensnivån inom inköpsfunktionen (White et al. 2016, s. 292). Personalens kompetens är en viktig resurs inom en organisation som bör ses som en konkurrensfördel (Giunipero & Percy 2000, s. 6).
- Totalkostnadsperspektiv
Ett totalkostnadsperspektiv är tydligt kopplat till strategiskt inköp då det bygger på att man ser hela verksamheten och tar ett samlat grepp kring inköpen, istället för att ha ett mer taktiskt fokus på kostnadsbesparingar (White et al. 2016, ss. 293-294). Ett

totalkostnadsperspektiv hänger ihop med mer strategiskt inköp och en högre inköpsmognad (van Weele 2014, ss. 66-71).

- Segmentering

Att segmentera, eller kategorisera, inköp är att lägga ihop flera olika inköp till en kategori. Detta är ett sätt att arbeta strategiskt med inköp (van Weele 2014, s. 201; O'Brien 2009), och möjliggör både strategiska och effektiva inköp (Upphandlingsmyndigheten 2018a). Att arbeta kategoristyrkt har potential att leda till stora kostnadsbesparingar och värdeökningar för organisationen (O'Brien 2009, s. 2). Ett verktyg som ofta används för att kategorisera inköp och lägga upp strategier är Kraljic-matrisen (Kraljic 1983).

4 Fallstudier

I detta kapitel kommer den empiriska data som har samlats in att redovisas. Kapitlet börjar med en översikt över de valda upphandlande myndigheterna, och sedan presenteras varje upphandlande myndighet för sig.

4.1 Översikt över fallstudierna

De utvalda fallen utgörs av ett statligt bolag, två kommuner och en region: Swedavia, Sundbybergs stad, Helsingborgs stad och Region Uppsala.

I Sverige finns det totalt 290 kommuner och 21 regioner (Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) 2019). Kommunernas totala kostnader uppgick år 2017 till 662 miljarder kronor (SKL 2018a), och för regionerna var den siffran 338 miljarder kronor (SKL 2018b). Ungefär 80 % av intäkterna kom från skatter och avgifter för både kommuner och regioner (SKL 2018a; SKL 2018b).

Kommuner i Sverige har bland annat ansvar för bostadsplanering, barn- och äldreomsorg, grundskola, gymnasieskolan, Komvux, räddningstjänsten, miljö- och hälsoskydd, el-, gas- och vattendistribution, avloppsförsörjning, gaturenhållning, kulturevenemang, anslag till museer och lokala föreningar (Nationalencyklopedin u.å. b). Sveriges regioner har bland annat ansvar för primärvården, och nästan alla sjukhus i landet, tandvård för barn och ungdom, och kulturverksamhet i regionen (Nationalencyklopedin u.å. c).

Statliga bolag är bolag med någon grad av statligt ägande. I dagsläget finns 47 bolag som antingen är hel- eller delägda av staten. Värdet på den statliga bolagsportföljen uppskattas till 570 miljarder kronor (Regeringskansliet u.å.).

De som har intervjuats från de utvalda organisationerna finns listade i Tabell 4.

Tabell 4. Intervjuobjekten.

Organisation	Intervju	Roll, avdelning
Swedavia	Marianne Gustavsson	Strategisk inköpare, Byggtekniska konsulter samt Mark och Anläggning
	Peppe Kuhavuori	Chef, Resurskontoret
Sundbybergs stad	Stefan Göras	Projektansvarig/Projektledare
	Katarina Selin	Upphandlingskonsult, Stadsledningskontoret
Helsingborgs stad	Anette Ahlblad	Upphandlingsledare, Stadsbyggnadsförvaltningen, Kvalitets- & utvecklingsenheten
	Berit Andersen	Ingenjör, Stadsbyggnadsförvaltningen, Stadsmiljö
Region Uppsala	Petter Karlsson	Inköpschef
	Peter Sahlstedt	Upphandlare inom fastighet, teknik och entreprenad
	John Tillman	Projektområdeschef, Entreprenad

Intervjuunderlaget var samma för alla intervjuer, och återfinns i Bilaga 1. Utöver allmänna frågor om organisationen och hur man arbetar med upphandlingar har intervjuobjekten intervjuats om en specifik upphandling av en teknisk konsulttjänst, som kommer att refereras till som exempelupphandlingen. Intervjufrågorna anpassades något efter intervjuobjektens olika roller, då inte alla frågor bedömdes vara relevanta för alla intervjuobjekt.

4.2 Swedavia

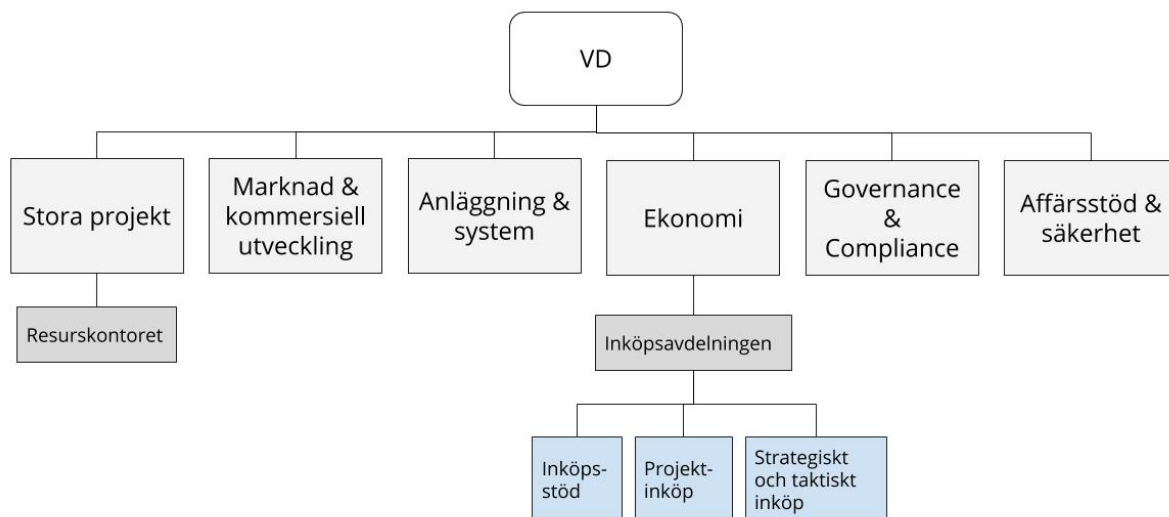
Swedavia grundades år 2010, och är ett statligt bolag som ägs helt av svenska staten. Bolagets uppdrag är att “äga, driva och utveckla flygplatser”, och ur ett samhällsperspektiv skapar man kopplingar mellan Sveriges olika delar, och mellan Sverige och världen. Visionen innehåller även hållbar tillväxt för landet, och värdet till kund ligger i att erbjuda flygplatser av god kvalitet. Hållbarhet beskrivs som viktigt för Swedavia. Bolaget äger åtta flygplatser, och ansvarar för flygtrafiken på ytterligare två (Swedavia 2018). Swedavia hade år 2017 en omsättning på 5,7 miljarder SEK, och årets resultat var 407 miljoner SEK (Swedavia 2017). Avkastningsmålet är minst 6 % på operativt kapital (Swedavia 2018). Organisationskarta finns i Bilaga 2.

De som har intervjuats var Marianne Gustavsson, strategisk inköpare, och Peppe Kuhavuori, chef för resurskontoret.

4.2.1 Organisationen

Inköpsavdelningen på Swedavia ligger under ekonomienheten, se Figur 12, och inköpsdirektören rapporterar till ekonomidirektören som sitter i Swedavias ledningsgrupp. Inköpsavdelningen är sedan uppdelad i tre olika grupper: inköpsstöd, som arbetar med operativt inköp, projektinköp, som arbetar med stora upphandlingar av entreprenader, samt strategiskt och taktiskt inköp, som framförallt arbetar med ramavtal. Både grupperna projektinköp samt strategiskt och taktiskt inköp har egna chefer som rapporterar till inköpsdirektören. Totalt arbetar ca 30 personer på inköpsavdelningen (Gustavsson 2019). Avdelningen är centralt strukturerad men fysiskt sett sitter teamet utspritt mellan olika flygplatser, framförallt Arlanda och Landvetter (Kuhavuori 2019).

Förutom inköpsavdelningen finns även resurskontoret, som fungerar som en mellanhand mellan inköp och verksamheten. Resurskontoret bildades för fem år sedan, och är en avdelning som har i uppdrag att avropa alla konsulter, förutom IT-konsulter, på Swedavia. Ansvaret sträcker sig från att någon i organisationen har ett behov till att konsulten är på plats. Resurskontoret startades för att det fanns ett behov av att få större kontroll över konsultverksamheten och leverera bättre uppstart och service till konsulterna. Avdelningen består idag av åtta personer, inklusive chefen. Resurskontoret ligger under avdelningen “Stora projekt”, som ansvarar för Swedavias stora byggprojekt. Det är här majoriteten av de tekniska konsulterna som tas in på Swedavia arbetar (Kuhavuori 2019).



Figur 12. Förenklad organisationskarta för Swedavia (Gustavsson 2019; Kuhavuori 2019; Swedavia 2019).

Kuhavuori (2019) menar att resurskontoret agerar som en bro mellan inköpsavdelningen och verksamheten, då inköpsavdelningen som en central funktion lätt kan bli isolerad. Den största skillnaden mellan de två avdelningarna är att inköpsavdelningen har ansvar för avtal, upphandlingar och ordrar, medan resurskontoret tar in verksamhetens behov, gör de praktiska avropen, och har den dagliga kontakten med leverantörer (Kuhavuori 2019).

Enligt Gustavsson (2019) besitter inköpsavdelningen den kunskap och kompetens som krävs, men det vore en fördel att få in fler seniora inköpare som kan ta med sig erfarenhet från andra organisationer och branscher. Kompetensutveckling ges på individnivå och man kan ta del av kurser som man själv tycker är relevanta (Gustavsson 2019). Kuhavuori (2019) lyfter även vikten av att förstå verksamheten och att gå kurser i områden som kanske inte är direkt kopplade till ens arbetsuppgifter men som ändå bidrar med en större förståelse för företaget.

4.2.2 Inköpsarbetet

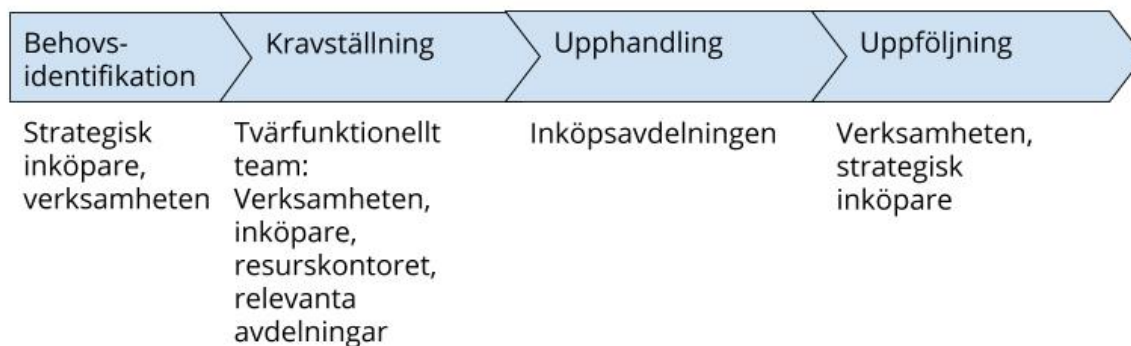
Inköpsarbetet är uppdelat i olika kategorier, där de strategiska inköparna är kategoriansvariga. De strategiska inköparna har både ett internt kategoriteam, som även innehåller taktiska och operativa inköpare, samt ett externt kategoriteam, som innehåller nyckelpersoner från andra berörda avdelningar i verksamheten. De externa kategoriteamen är inte kopplade till specifika upphandlingar, utan arbetar löpande med verksamheten på övergripande nivå. De arbetar till exempel med att lägga strategier för kategorierna. När en upphandling ska göras skapas ett upphandlingsteam, som ofta överlappar med kategoriteamet. Tanken är att teamet ska ses åtminstone en gång per år, men det kan bli mer om det pågår en upphandling (Gustavsson 2019).

Vid upphandlingar arbetar upphandlingsteamet tillsammans för att göra kravspecifikation för upphandlingen, se Figur 13. Specifikationerna diskuteras och formuleras i samarbete. Det finns speciella krav inom miljö, juridik och arbetsmiljö, därför ska dessa avdelningar finnas med i processen. Upphandlingsteamet arbetar fram en prisstruktur, avgör om det ska vara ett centralt avtal eller regionavtal, och analyserar hur man får mest ut av affären, samt ger ett förslag på detta in till ett inköpsforum som tar beslut om att godkänna ärendet. I exempelupphandlingen ingick en strategisk och en taktisk inköpare, samt chefer och representanter för olika berörda avdelningar. I inköpsforumet finns inköpsledningen, juridikavdelningen, samt ytterligare några andra avdelningar representerade (Gustavsson 2019).

När det gäller ramavtal arbetar en strategisk, en taktisk och en operativ inköpare tillsammans med olika led i processen. Den strategiska inköparen gör först ett förarbete med marknadsanalys, och gör en bedömning av huruvida en ny strategisk riktning ska tas eller inte. Den strategiska inköparen överlämnar sedan till den taktiska inköparen, men de har även gemensamma möten med verksamheten. Även efter att den taktiska inköparen tagit över så fortsätter ibland den strategiska inköparen att delta i möten för att kunna ge input. Till slut lämnas arbetet över till den operativa inköparen som lägger order (Gustavsson 2019).

I sitt arbete använder Gustavsson en del olika teoretiska modeller och böcker. Kraljic-matrisen (se Figur 7) används för att utvärdera inköp inom en kategori. Om något bedöms vara på en

icke-önskvärd plats i matrisen så tas en strategi fram för att åtgärda det. Kraljic-matrisen används för övergripande analys och kartläggningar, man hänvisar till modellen när man vill göra förändringar och när man vill lyfta strategifrågor inför ett inköpsforum. Även motsvarande modell för att bedöma hur leverantörerna ser på Swedavia används. Inköpsavdelningen använder sig också i viss utsträckning av O'Brien och van Weeles böcker för sitt arbete (Gustavsson 2019).



Figur 13. Swedavias inköpsprocess (Gustavsson 2019; Kuhavuori 2019).

Kravställningar görs tillsammans i upphandlingsteamet. Kraven brukar vara uppdelade i kvalificeringskrav och tilldelningskriterier. Vanliga krav är kompetenskrav på konsulterna, till exempel krav på utbildning och erfarenhet. På företagen ställs till exempel miljökrav och referenskrav. Ibland ställs även omsättningskrav, men i vissa fall undviks det för att hålla upphandlingen öppen för olika typer av leverantörer, vilket var fallet i exempelupphandlingen (Kuhavuori 2019).

Swedavia har numera en egen modell för utdelning av kontrakt till konsulterna. Principen för modellen är att kompetens och tillgänglighet ska gå före pris och rangordning. Swedavia har tidigare haft problem med leverantörer som har erbjudit ett väldigt lågt timpris men sedan inte levererat och det är tanken att den nya modellen ska komma åt det här problemet. Modellen går ut på att Swedavia erbjuder leverantören ett visst spann för timpris, baserat på konsultens kompetens. Det är upp till leverantören att välja vilket pris, inom spannet, de offererar. Detta är ett sätt för Swedavia att försöka få den bästa kvaliteten inom lagens ramar för upphandlingar. Genom att erbjuda konkurrenskraftiga priser så tänker Swedavia att man kommer åt problemet med att leverantörer överdriver sina timmar i fakturor (Kuhavuori 2019).

När uppdraget är klart ansvarar resurskontoret för det avslutande arbetet. Mycket av uppföljningen sker i den dagliga kontakten med leverantörer, som resurskontoret har hand om. Uppföljning mot ramavtalen är dock den strategiska inköparens ansvar. Dessa två processer kan kombineras, så att man träffar leverantörerna tillsammans (Kuhavuori 2019). Uppföljningssteget finns inte med officiellt inom Swedavias inköpsprocess, men Gustavsson (2019) anser att man bör återkoppla med leverantörerna efter ca tre till sex månader för att se om allt fungerar. Hon påtalar att uppföljning generellt sett är strategiskt viktigt.

Mötena med leverantörer kan vara av både taktisk och strategisk karaktär. För att förbereda sig inför leverantörmöten kan Gustavsson via ekonomisystemet se vilka som har arbetat mest med

leverantören och kontakta de personerna för att få värdefull input till mötet. I de mer strategiska avtalen ingår ytterligare arbete för att säkerställa god kommunikation med leverantören. Möjligheten att upprätthålla en god relation med leverantörerna och ha nära samarbeten är något som Swedavia tycker är viktigt (Gustavsson 2019). Av den anledningen har det tagits ett strategiskt beslut att röra sig bort från konsultmäklartjänster och istället arbeta direkt med leverantörerna (Kuhavuori 2019).

LUF påverkar hur man hanterar leverantörerna även under avtalsperioden. Gustavsson (2019) upplever dock att lagstiftningen inte är särskilt begränsande, men menar att det finns en vanlig missuppfattning att man knappt får prata med potentiella leverantörer på grund av den. Inom Swedavia kan man ha möten med en hel leverantörsbas för att uppdatera dem om vad som sker i verksamheten, men även mindre hearings där man bjuder in lite färre leverantörer (Gustavsson 2019).

4.2.3 Synen på inköp

Swedavia har tydliga, övergripande mål som gäller för hela verksamheten och ligger nära till hands för både Gustavsson och Kuhavuori. Swedavias övergripande mål är: 85 % nöjda kunder, 75 % engagerade medarbetare och ledare, 6 % avkastning på det operativa kapitalet och 0 ton fossila utsläpp från den egna verksamheten (Gustavsson 2019; Kuhavuori 2019). Enligt Kuhavuori (2019) är det viktigt att ta alla Swedavias övergripande mål i beaktande när man gör upphandlingar eller tar in konsulter, även om det kan vara lätt att glömma bort slutkunden när man arbetar på en central funktion. Inköpsavdelningen har i sin tur ett besparingsmål på 3 %, mål om att följa de avtal man har samt effektiviseringsmål. De har även långsiktiga mål, med en tidshorisont på tre år, och kortsiktiga mål som uppdateras regelbundet (Gustavsson 2019).

Gustavsson (2019) anser att inköp är en prioriterad funktion i verksamheten, men att detta beror framförallt på att lagen är tvingande när det kommer till offentliga upphandlingar. Kuhavuori (2019) menar att man skulle kunna lägga större vikt vid upphandling i organisationen, dels på grund av lagkravet men också på grund av att upphandling är en stor del av verksamheten. Det kan även vara ett problem att få folk att närvara vid möten som är relevanta för dem, eftersom de inte har upphandling som högsta prioritet (Gustavsson 2019).

Många i verksamheten upplever att de ibland inte har tid för arbetet med upphandling, men eftersom det ingår i Kuhavuoris arbetsbeskrivning att arbeta med ramavtal har hon större möjlighet att lägga mer tid på upphandling. Periodvis har hon lagt ca 20 % av sin arbetstid på upphandling, vilket är unikt för att inte jobba på inköpsavdelningen. Detta anses dock vara väl investerad tid för att få ramavtal som faktiskt fungerar, då man tidigare har haft problem med ramavtal som inte har fungerat i praktiken (Kuhavuori 2019).

För Gustavsson (2019) handlar strategiskt inköp om att hålla koll på leverantörsmarknaden och se om den kan matcha de behov som finns, så att man agerar på ett insiktsfullt sätt och ställer rätt krav. Strategiskt inköp handlar också om att göra uppföljning och se till att det som köpts in är rätt för behovet samt för att möjliggöra lärandeprocesser. Även att arbeta med existerande leverantörer för att göra dem bättre inom det utrymme som finns är viktigt (Gustavsson 2019).

För Kuhavuori (2019) handlar strategiskt inköp om att tänka långsiktigt, att ha en inköpsstrategi som sträcker sig lite längre, samt att ägna tid och kraft åt att fundera på hur man ska köpa in på ett sätt som fungerar bäst för verksamheten. Hon påpekar att inköpsfunktionen trots allt är en serviceverksamhet. För att arbeta strategiskt bör man se över vad Swedavia behöver långsiktigt för att möta verksamhetens behov, och tillgodose detta. Lagen kan istället ses som något som ger inköpsarbetet struktur, och som ett stöd snarare än ett hinder (Kuhavuori 2019).

4.2.4 Sammanfattande analys

På Swedavia arbetar man i relativt stor utsträckning tvärfunktionellt och med segmenteringar i form av olika kategorier. Det finns team både för löpande arbete och för specifika upphandlingar, och de som ingår i dessa team täcker i hög grad alla relevanta avdelningar och roller inom organisationen. Arbetsgången är också i stor utsträckning tvärfunktionell, där man samarbetar kring processtegen. Det kan dock tyckas vara lite i underkant att enbart ses en gång per år i de externa kategoriteamen. Kuhavuois kommentar om att vikten av att förstå den övriga verksamheten, samt att man ges möjlighet att gå kurser som inte är direkt kopplade till det egna arbetsområdet, tyder på en väl förankrad tvärfunktionell mentalitet inom organisationen.

Gustavsson (2019) berättar att det även finns tvärfunktionella kategoriteam inom inköpsfunktionen och att Kraljic-matrisen (van Weele 2014; se Figur 7) används för segmentering. Beskrivningen av hur Kraljic-matrisen används tyder dessutom på god förståelse för modellen. Att modellen används tyder på att det finns uttalade strategier för hur man ska hantera och arbeta med inköp av olika produkter och tjänster.

Det finns vissa brister i stödet inköpsfunktionen på Swedavia får, så som att det kan vara svårt att få relevanta personer att gå på vissa möten om upphandlingar och att inköpsfunktionen främst uppskattas för dess arbete med att tillfredsställa alla lagkrav. Samtidigt är det faktum att resurskontoret finns och arbetar på det sätt det gör ett tecken på att det finns en viss förståelse även för inköps strategiska betydelse. Det är värt att lyfta att Gustavsson och Kuhavuori ibland också arbetar mer strategiskt och effektivt än vad som förväntas av dem (Gustavsson 2019; Kuhavuori 2019).

Swedavia har tydliga, kvantifierbara och välförankrade mål för hela verksamheten, vilket gör det enklare att arbeta mot dessa och underlättar därmed strategiskt inköpsarbete. Detta stämmer väl överens med det som Carr och Smeltzer (1999) anser är syftet med strategiskt inköpsarbete, nämligen att utforma alla inköpsaktiviteter så att de är i linje med organisationens möjlighet att uppnå sina långsiktiga mål. De har även långsiktiga planer för inköpsavdelningen som uppdateras regelbundet, vilket tyder på att inköpsarbetet är långsiktigt och genomtänkt. En långsiktig plan för inköpsfunktionen som uppdateras regelbundet är indikatorer på strategiskt inköpsarbete enligt Carr och Smeltzer (1997).

4.3 Sundbybergs stad

Sundbybergs stad är en kommun med 50 000 invånare, som styrs av Socialdemokraterna, Liberalerna och Centerpartiet (Sundbybergs stad 2019a). Under 2019 får kommunstyrelse och nämnder 2 373,7 miljoner SEK (Sundbybergs stad 2019b). Kommunen har 1 872 anställda (Sundbybergs stad 2019a). I kommunen ingår även ett antal helägda och delägda bolag, samt förbund och stiftelser (Sundbybergs stad 2018a).

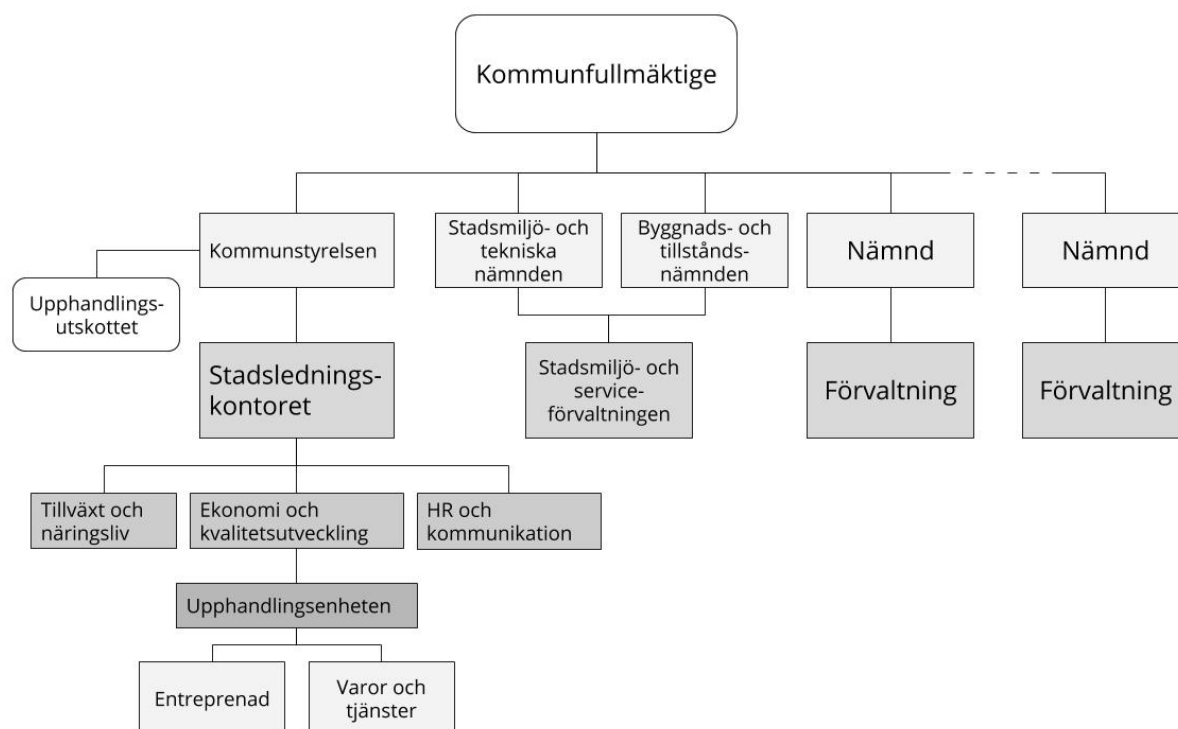
De som har intervjuats var Katarina Selin, upphandlingskonsult, och Stefan Göras, projektansvarig/projektledare.

4.3.1 Organisationen

Kommunfullmäktige är den högsta beslutande församlingen i Sundbybergs stad och består av folkvalda politiker (Sundbybergs stad 2018b), se Figur 14. Under kommunfullmäktige sitter kommunens nämnder, som består av förtroendevalda politiker som utses av kommunfullmäktige. Nämnderna ansvarar för mindre verksamhetsområden inom kommunen (Sundbybergs stad 2019c). Under nämnderna sitter kommunens förvaltningar, som består av tjänstemän som jobbar för att genomföra nämndens beslut (Sundbybergs stad 2019d). Totalt arbetar ca 1 900 personer i kommunens förvaltningar (Sundbybergs stad 2019e). För kommunens fullständiga organisationskarta, se Bilaga 3.

Upphandlingsenheten, som är Sundbybergs stads inköpsfunktion, ligger sedan årsskiftet 2018/2019 under stadsledningskontoret, som ligger under kommunstyrelsen. Tidigare tillhörde de stadsmiljö- och serviceförvaltningen. Stadsledningskontoret är uppdelat på tre ben: tillväxt och näringsliv, ekonomi- och kvalitetsutveckling, samt HR- och kommunikation. Upphandlingsenheten tillhör avdelningen för ekonomi- och kvalitetsutveckling. Upphandlingschefen rapporterar till finansdirektören, som sitter i förvaltningens ledningsgrupp. I dagsläget har kommunen dock endast en tillförordnad finansdirektör, och upphandlingschefen sitter därför med i ledningsgruppen. I framtiden kommer upphandlingschefen eventuellt att sitta kvar i ledningsgruppen även när en ny finansdirektör är på plats, men detta är ännu inte bestämt (Selin 2019).

Inköpsfunktionen på Sundbybergs stad är centraliserad till upphandlingsenheten. Upphandlingsenheten är uppdelad i två ben, entreprenad samt övriga varor och tjänster. Dessa två ben ska ledas av varsin strateg som kommer agera som team leader för varsitt team, detta är dock inte på plats än. Upphandlingsenheten ska sköta alla kommunens strategiska upphandlingsfrågor (Selin 2019).



Figur 14. Förenklad organisationskarta för Sundbybergs stad (Selin 2019; Sundbybergs stad 2018a; Sundbybergs stad 2019f).

Hela upphandlingsenheten, inklusive chefen, byttes nyligen ut och består nu av både fast anställda och konsulter. Enheten genomgår en stor omorganisering, där även rådande arbetsprocesser och rutiner ska utvärderas. Tanken är att fler ska anställas, både konsulter och fast anställda, för att utöka upphandlingsenheten. De roller som finns inom upphandlingsenheten är upphandlingschef, upphandlingsstrateger, juniorupphandlare, seniorupphandlare, upphandlare, verksamhetsutvecklare och administrativ personal (Selin 2019).

Selin (2019) menar att det har tidigare saknats rätt kompetens på rätt plats inom upphandlingsenheten, vilket skapade en känsla i verksamheten av att det var svårt att få rätt hjälp från upphandlingsenheten. Detta bidrog till en kultur inom organisationen där man inte såg värdet av upphandlingsenheten. Med den nya omorganisationen har kompetensen ökat via nyrekryteringar. Kompetensutveckling av de som är fast anställda inom kommunen sker genom att dessa erbjuds att gå kurser. Upphandlingsenheten arbetar numera närmare verksamhetsenheterna, och det tätare samarbetet gör att kunskapen om upphandling har spridits inom hela organisationen (Selin 2019).

4.3.2 Inköpsarbetet

Alla upphandlingar hanteras av upphandlingsenheten. Upphandlingar som överskrider vissa beloppsgränser eller som rör flera förvaltningar måste tas upp av upphandlingsutskottet för godkännande. Utskottet består av politiker från olika nämnder (Selin 2019).

Upphandlingsutskottet sitter under kommunstyrelsen (Sundbybergs stad 2019f).

Upphandlingarna är uppdelade i olika kategorier, och även underkategorier om det behövs. I dagsläget finns det endast en inofficiell uppdelning av kategorier, men tanken är att det ska göras en officiell uppdelning i framtiden. Det finns inte någon bestämd process för hur det strategiska förarbetet till en upphandling ska ske, men övergripande strategier läggs upp för de olika kategorierna tillsammans med de berörda enheterna (Selin 2019).

Den inköpsprocess som finns i dagsläget, se Figur 15, fungerar enligt Selin (2019) inte optimalt. Processen initieras genom att någon i verksamheten anmäler ett behov i ett datasystem, och då blir den interna beställaren. Denne får då svara på ett antal frågor, till exempel om budget. Innan beställningen skickas till upphandlingsenheten ska den godkännas av den budgetansvariga. Dessa beställningar hamnar sedan hos en upphandlingskoordinator som avgör vilken grupp, (entreprenad eller övriga varor och tjänster) samt vilken undergrupp beställningen tillhör och lägger in beställningarna i behovslistor. Processen därefter är ej helt strukturerad än. Ambitionen är att man i framtiden inte ska behöva arbeta på det här sättet, utan att upphandlingsenheten ska ha så bra insikt i verksamheten att verksamheten själv inte behöver anmäla sina behov (Selin 2019).



Figur 15. Sundbybergs stads inköpsprocess (Göras 2019; Selin 2019).

Vid en specifik upphandling är det mellan två till fem, vanligast två till tre, personer från organisationen som är inblandade. Av dessa är en från upphandlingsenheten, och de övriga från den enhet eller de enheter som har behov av tjänsten som ska upphandlas (Selin 2019). Göras (2019) beskriver att man kan samarbeta kring de resurser, i form av konsulter, som krävs i de fall då behoven finns i flera enheter. I dessa fall måste man ta hänsyn till de gemensamma behoven vid upphandlingen. Arbetet går till så att alla inblandade parter definierar vad de behöver, och sedan går man till upphandlingsenheten, som hjälper till att koordinera. Göras (2019) tillägger att man först och främst måste täcka det egna behovet på enheten. I exemplet som Göras (2019) ger på en tidigare upphandling fanns behovet på två olika enheter. Då gjordes kravställningen av de interna beställarna gemensamt. Upphandlingsenheten, som vid den här tiden dock bara bestod av en person, granskade kravställningen och kunde rådfrågas vid behov (Göras 2019).

Selin (2019) beskriver att vid upphandlingar där behovet finns på flera enheter är det oftast så att en person från upphandlingsenheten och en till två från verksamheten skriver ihop en kravställning. Anledningen till att upphandlingsenheten oftast är med från början är för att hjälpa till med att skriva kravställningen, då den annars riskerar att inte vara tillräckligt anpassad efter upphandlingsprocessen. Upphandlingsenheten bidrar med sin kunskap om upphandlingsprocessen, och hjälper beställaren att konkretisera sina krav (Selin 2019). Selin

(2019) understryker att det är viktigt att kravställningen blir korrekt eftersom möjligheterna för komplettering och förtydligande inom LOU är små. Först därefter skickas kravställningen ut till övriga intressenter för granskning. Selin (2019) menar att det blir för komplext att ha med alla under hela processen. Göras (2019) anser också att det blir för komplext och inte är önskvärt att arbeta med för många personer i början av upphandlingsprocessen när det gäller arbetet mellan Sundbybergs stad och de kommunala bolagen.

Enligt Selin (2019) främjar upphandlingsenheten det tvärfunktionella arbetet i organisationen genom att samordna de behov som finns inom kommunen. Detta gör det möjligt att till exempel slå ihop olika enheters behov till en upphandling, separera upphandlingar eller göra gränsdragningar i upphandlingar angående när de ska gälla. Tidigare har det saknats tydlighet kring var konsulter ska vända sig inom organisationen för frågor, men med upphandlingsenhetens nyare, mer övergripande roll blir detta enklare. I framtiden är det tänkt att upphandlingsenheten ska arbeta ännu mer tvärfunktionellt genom att närvara på enhetsmöten, projektmöten och stormöten för att få större inblick i verksamheten (Selin 2019).

Det finns inget aktivt arbete med segmentering eller modeller, utan det är snarare något som man inom upphandlingsenheten har som sätt att tänka i sitt arbete (Selin 2019). Göras (2019) beskriver att det ofta sker ett samarbete med upphandlingsenheten kring analyser, och att verksamheten ofta gör egna analyser. Han instämmer med vad Selin (2019) säger i att inga specifika modeller eller verktyg används, och menar att man snarare använder tidigare erfarenheter från den aktuella marknaden. När kravställningen ska utformas har man i åtanke hur många och vilken typ av leverantörer man vill ska kunna komma med anbud (Göras 2019). Beroende på vilken tjänst man ska upphandla varierar man mellan hårda kvalificeringskrav och andra mjukare utvärderingar. Vanliga krav som ställs på konsulterna är på utbildning och år av erfarenhet (Selin 2019). I exempelupphandlingen så gjordes till exempel analyser för att medvetet få in fler aktörer från marknaden. Man funderade även på hur kraven bäst skulle kunna utformas för att passa möjliga leverantörer (Göras 2019).

Selin lyfter att en fördel med LOU är att kommunen är tvungen att konkurrensutsätta allt, vilket gör att man inte riskerar att anlita företag enbart för att man tidigare använt dessa som leverantörer. På så sätt undviker man att slentrianmässigt använda sig av leverantörer som egentligen inte är de bäst lämpade (Selin 2019). Selin (2019) anser att det är en vanlig missuppfattning att de lagar och regler som finns gällande offentlig upphandling gör att man inte får prata med leverantörer alls, även om hon medger att lagen försvårar leverantörsrelationerna något. Dock är det bra att ha en dialog med leverantören för att få feedback på upphandlingen och få veta vad som har fungerat (Selin 2019).

4.3.3 Synen på inköp

Kommunens upphandlingspolicy uttrycker att "Samordnad upphandling är av strategisk betydelse för staden som helhet" (Sundbybergs stad 2017, s. 3), och att arbetet ska vara välfungerande och ha ett helhetsperspektiv. Även uppföljningsarbete nämns särskilt i policyn (Sundbybergs stad 2017). Selin (2019) beskriver dock att uppföljning inte varit ett prioriterat område, eftersom både upphandlingar och uppföljning varit eftersatta och man då prioriterat

upphandlingarna istället. Då upphandlingsenheten just nu främst fokuserar på att bygga upp sin nya organisation, finns inget större fokus på inköspolicyn (Selin 2019). Det var nyligen politiskt skifte i kommunen (Selin 2019), och enligt både Selin (2019) och Göras (2019) finns det ännu inget övergripande verksamhetsmål för kommunen.

Eftersom upphandlingsenheten nyligen omorganiserats finns det just nu ingen långsiktig plan. Däremot finns det en önskan att upphandlingsenheten och dess verksamhet ska bli mer strategisk, vilket man delvis åstadkommit med den nya placeringen i organisationen under kommunstyrelsen. Man vill även öka upphandlingsenhetens synlighet i verksamheten och förändra den gamla synen på upphandling (Selin 2019). Enligt Selin (2019) var det inte alla i verksamheten som tidigare såg värdet i att arbeta med upphandlingsenheten, och såg inte heller vilket värde upphandlingsenheten bidrog med förutom att annonsera upphandlingar. De vill nu ändra detta så att övriga funktioner ser dem som en viktig samarbetspartner.

Upphandlingsenheten har dock blivit mer prioriterad i verksamheten sedan den nya omorganiseringen, och Selin (2019) menar att synen på upphandlingsenheten har ändrats snabbt då Sundbybergs stad är en förändringsbenägen organisation.

För Selin (2019) handlar strategiskt inköpsarbete om att se helheten. Rent praktiskt handlar det om att kunna se verksamhetens samlade behov och för samman dessa, samt att se till att man arbetar likartat genom hela verksamheten för att kunna uppfylla behoven på ett resurseffektivt sätt. Selin (2019) menar att Sundbybergs stad tidigare haft mycket stuprörstänk, utan samarbete mellan enheterna. Tyvärr gör resursbrist det svårt för kommunen att arbeta strategiskt till fullo. Göras (2019) nämner att det viktigaste med upphandlingar inte är att få lägsta pris, utan att få rätt person för jobbet och bästa värdet för pengarna, något som även stämde för exempelupphandlingen.

4.3.4 Sammanfattande analys

Överlag har Sundbybergs stad tidigare haft ett upphandlingsarbete som varit väldigt eftersatt då de haft väldigt få resurser och mest arbetat administrativt. Numera, när kommunen valt att satsa mer på upphandling och ge enheten mer resurser, verkar arbetet gå mot ett bli mer strategiskt och tvärfunktionellt, även om det fortfarande finns mycket att göra.

Kommunen har haft problem med stuprörstänk, vilket leder till suboptimering då det saknas ett helhetsperspektiv. Detta problem är i linje med vad Mohamed, Stankosky och Murray (2004) beskriver om hur silo-mentalitet påverkar ett företags resultat. Organisationen i stort saknar övergripande mål för hela verksamheten, vilket kan vara något som försvårar det tvärfunktionella arbetet eftersom de olika avdelningarna saknar något gemensamt att arbeta mot. Vid kravställningar arbetar man i viss mån tvärfunktionellt men fokus ligger på den egna verksamhetens behov och det anses komplext att blanda in för många intressenter från början. Det tvärfunktionella arbetet kan därför anses vara på en grundläggande nivå.

Modellen “cirkeln av oförmögenhet inom strategiskt inköp”, som presenteras av White et al. (2016), (se Figur 6) kan appliceras på organisationen, eftersom upphandlingsenhetens upplevda prestation relativt lätt kan kopplas samman med dess tidigare status i organisationen och bristen

på kompetens inom enheten. Det är också värt att notera att den pågående omorganisationen sker i samband med ett maktskifte, vilket i praktiken inneburit att ledningsgruppen blivit utbytt. Detta skulle kunna bryta cirkeln av oförmögenhet eftersom ledningsgruppen och dess representation av inköpsenheten är en viktig del av modellen. Om kompetensen i upphandlingsenheten ökade och verksamheten såg ett större värde i att ta hjälp av upphandlingsenheten, skulle även det tvärfunktionella arbetet kunna ökas.

Sedan kommunen har satsat mer på upphandling och gett upphandlingsenheten mer resurser i form av fler anställda har kompetensen inom upphandlingsenheten ökat. Dock är många av de nya tillskotten till upphandlingsenheten konsulter, vilket dels innebär att kompetensen inte är inom kommunen, och dels att de inte får ta del av kompetensutvecklingen som erbjuds fast anställda.

4.4 Helsingborgs stad

Helsingborgs stad är en kommun med ungefär 150 000 invånare, vilket gör Helsingborgs stad till den åttonde största kommunen i Sverige sett till antalet invånare (Helsingborgs stad 2018a). Helsingborgs stad styrs av Moderaterna, Liberalerna, Kristdemokraterna och Centerpartiet (Helsingborgs stad 2019). Totalt sett finns det nio olika förvaltningar, och i dessa arbetar 7 500 personer (Helsingborgs stad 2018b). För fullständig organisationskarta för kommunen, se Bilaga 4.

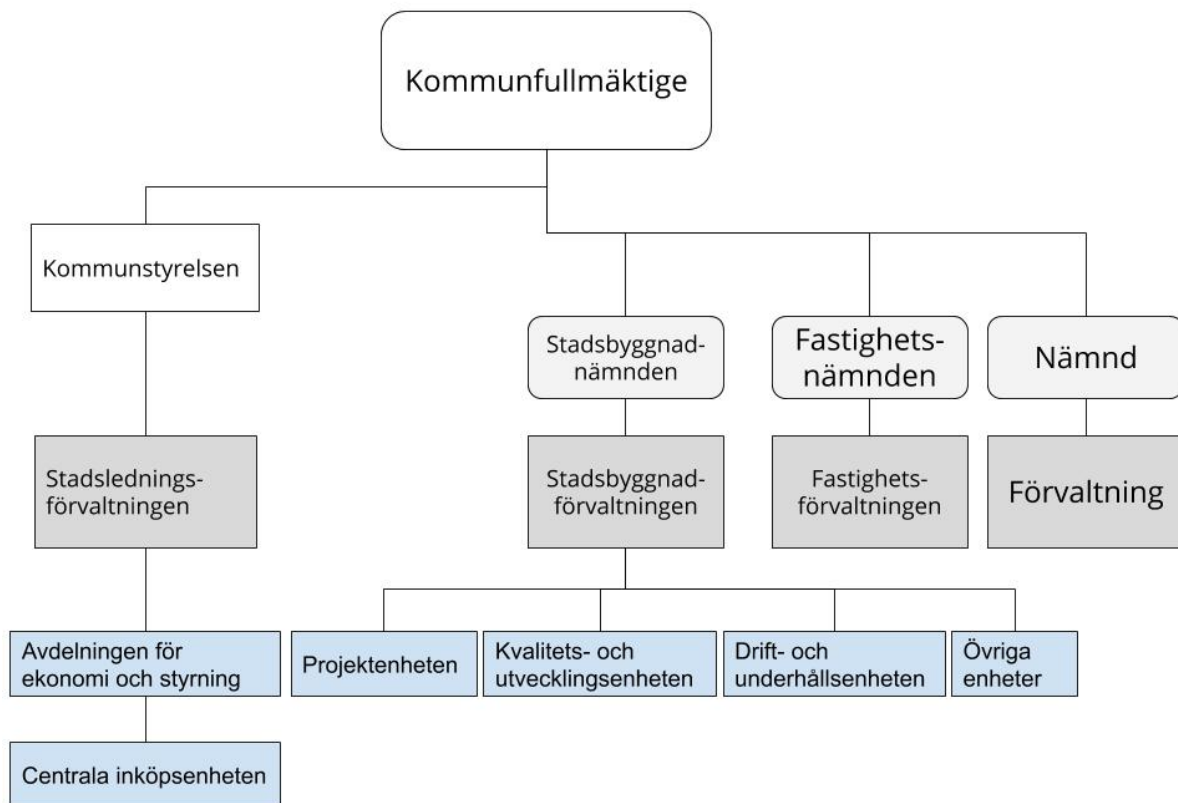
De som har intervjuats var Anette Ahlblad, upphandlingsledare, och Berit Andersen, ingenjör.

4.4.1 Organisationen

Den intervjuade, Ahlblad, arbetar på stadsbyggnadsförvaltningen som upphandlingsledare och internkonsult i upphandlingsfrågor sedan tre år tillbaka. Tidigare arbetade hon på den centrala inköpsenheten, se Figur 16. Förvaltningen hanterar lite mer än en tredjedel av stadens budget, och har ca 250 anställda. Förvaltningen har flera olika avdelningar och har haft en decentraliserad struktur. Innan Ahlblad började hade man inte haft en strukturerad organisation när det gäller inköp och upphandling inom stadsbyggnadsförvaltningen. En del av Ahlblads uppdrag är att få andra att se nyttan med att arbeta med LOU, samt att öka samarbetet inom förvaltningen och mellan avdelningar. På så sätt ska man kunna undvika att man omedvetet upphandlar samma varor/tjänster på olika avdelningar. Det finns ytterligare en person utöver Ahlblad som arbetar med upphandlingsfrågor på stadsbyggnadsförvaltningen. De genomför dock inte entreprenadupphandlingar, som istället görs av förvaltningens projektenhet och även drift- och underhållsenheten. Man har samma arbetssätt även på fastighetsförvaltningen där fastighetsförvaltare genomför fastighetsupphandlingar och byggupphandlingar. Det ska finnas en samordnare för upphandlingar på alla förvaltningar, men utöver det är det upp till förvaltningen att utse ytterligare roller inom upphandling (Ahlblad 2019).

Ahlblad (2019) beskriver inköpsfunktionen som decentraliserad; det finns en central inköpsenhet samt frikopplade upphandlare som sitter på stadsbyggnadsnämnden och fastighetsnämnden. Den centrala inköpsenheten har ansvar för stadsövergripande ramavtal som behövs när fler än en

förvaltning har gemensamma behov, till exempel för kontorsmaterial. De hjälper också förvaltningarna med upphandlingar som överstiger direktupphandlingsgränsen. I dessa fall beställer förvaltningen uppdraget av den centrala upphandlingsenheten. Under direktupphandlingsgränsen sköter förvaltningen själv upphandlingarna. Detta gäller dock inte för de två förvaltningarna stadsbyggnadsförvaltningen och för fastighetsförvaltningen, som gör sina egna upphandlingar oavsett belopp, förutom vid stadsövergripande upphandlingar (Ahlblad 2019).



Figur 16. Förenklad organisationskarta för Helsingborgs stad (Ahlblad 2019, Helsingborgs stad 2018c).

Ahlblad sitter frikopplad från inköpsenheten, men har ändå ett nära samarbete med dem. Ahlblad arbetar därför inte under inköpschefen, utan sitter under kvalitets- och utvecklingsenheten på stadsbyggnadsförvaltningen, som är direkt underställd stadsdirektören. På inköpsenheten arbetar ungefär sex till sju personer, och den är inte representerad i ledningsgruppen. Organisatoriskt ligger inköpsenheten under ekonomiavdelningen och inköpschefen rapporterar till ekonomidirektören (Ahlblad 2019).

På inköpscentralen sitter en avtalscontroller som arbetar med kontroll och uppföljning, och som arbetar med ett särskilt analysverktyg. Man gör mycket analyser på avtalstrohet, till exempel vilken leverantör som har använts och om priserna är andra än de avtalade. Kommunens ekonomisystem kräver digitala fakturor, något som bara används i 60 % av inköpen, vilket gör det svårt att få överblick på alla inköp (Ahlblad 2019).

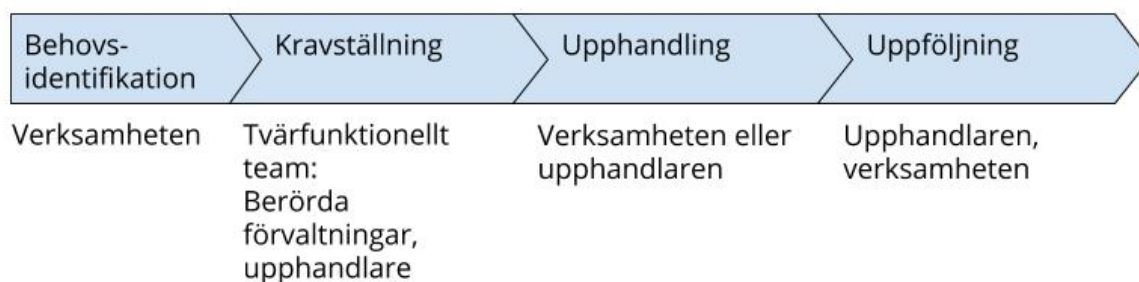
Ahlblad (2019) upplever att man inom stadsbyggnadsförvaltningen har den upphandlingskompetens som krävs, men att man kanske saknar upphandlingskompetens inom entreprenad. De som utför upphandlingar inom entreprenad hade behövt mer kompetens för att inte köpa enbart baserat på lägsta pris. Ahlblad (2019) menar att det hade varit bättre om de hade vågat mer, för då hade man också kunnat få mer innovativa lösningar på de behov som finns. Vad gäller utbildning så bjuder inköpscentralen in till möten två gånger per år, då stadsjurister tar upp nya rättspraxis. Utöver det får man ta initiativ till sin egen kompetensutveckling, men utbildningsbudgeten är låg. Ahlblad använder mycket digitala utbildningar, till exempel från SKL (Ahlblad 2019).

4.4.2 Inköpsarbetet

Enligt Ahlblad (2019) har det påbörjats ett projekt på centralt håll om att arbeta mer med kategorisering. Tanken är att en upphandlare på den centrala inköpsenheten ska vara kategoriansvarig. Ahlblad arbetar dock mer brett, med upphandling av väldigt olika typer av tjänster/varor. Stadsövergripande ramavtal sköts av den centrala inköpsenheten, men de olika verksamheterna som har behov av det som ska upphandlas ska finnas representerade i den grupp som ska arbeta fram en upphandling (Ahlblad 2019). Eftersom Helsingborgs stad har många anställda, finns det också många potentiella beställare, då alla anställda i teorin kan beställa från ramavtal. Varje chef ansvarar för vem som ska vara beställare inom sin verksamhet (Ahlblad 2019).

Det finns inga fasta team för upphandling inom stadsbyggnadsförvaltningen, vilket Ahlblad (2019) förklarar med att man upphandlar så pass olika saker från gång till gång och att arbetet dessutom är utspritt på olika avdelningar. Beroende på vad behovet är skapas grupper för detta. Dock har intresset för upphandling ökat de senaste åren. Dels finns det ett intresse för hur man ska göra rätt enligt lagstiftningen, men även för vilket mervärde inköp kan bidra med. Det finns en informell organisation för hur inköp och upphandlingar ska göras (Ahlblad 2019).

Arbetet inom inköpsenheten är relativt strukturerat, se Figur 17. Förvaltningarna kommer till inköpsenheten med ett beställningsuppdrag, och den budgetansvariga på förvaltningen undertecknar denna. Det finns en rutin som uppdateras löpande för vem som ansvarar för vad. Till exempel är det verksamheten som ska vara kravställaren och någon som är kunnig inom området för det som ska upphandlas ska vara delaktig i upphandlingsarbetet. På stadsbyggnads- och fastighetsförvaltningen finns det inte lika tydliga roller (Ahlblad 2019). Andersen (2019) beskriver det som att upphandlingsprocessen börjar med att någon i verksamheten identifierar ett behov, ofta konsulttjänster av något slag. Sedan går man in och ser om det är till ett enskilt projekt eller om det är en kompetens man saknar i verksamheten och då vill ha ett ramavtal. Sedan tar Andersen kontakt med den centrala upphandlaren (Ahlblad), och de sätter sig ner och diskuterar hur de ska gå tillväga med upphandlingen. Det som diskuteras är bland annat omfattningen, om de kan direktupphandla eller ej, och vad som är verksamhetens behov (Andersen 2019).



Figur 17. Helsingborgs stads inköpsprocess (Ahlblad 2019; Andersen 2019).

Ahlblad tillfrågas för stöd när verksamheten vill det. Det är upp till avdelningen om de vill ha hjälp eller göra upphandlingen själva (Ahlblad 2019). I exempelupphandlingen gjordes kravställningen gemensamt i arbetsgrupp med upphandlare (Ahlblad), två landskapsarkitekter och en ingenjör (Andersen). Man använde utvärdering med referenser, och anbudsgivarna fick också lämna in projektbeskrivningar som landskapsarkitekterna gjorde betygsbedömningar på (Ahlblad 2019; Andersen 2019).

Andersen (2019) beskriver att de inte vill gå enbart på priset i upphandlingar; de vill även se till värdet av kompetensen de efterfrågar. När man har identifierat de krav man ska ställa på konsulterna kan man sätta sig ner och skriva ett upphandlingsdokument som sedan läggs ut av Ahlblad (Andersen 2019). I exempelupphandlingen lades störst fokus på konsulternas kompetens och vilka referenser de hade (Andersen 2019). I detta fall hade man krav på utbildning och erfarenhet (Andersen 2019). En utvärderingsmatris användes, där man tittade på pris, kompetens och utvärdering från referensprojekt. Det var relativt höga avdrag på priset om man hade bra kompetenser och referensprojekt, priset var således inte det avgörande (Andersen 2019). Man frågade om och diskuterade med referenserna bland annat hur anbudsgivarna drivit projekt tidigare, deras kreativitet, samarbetsförmåga, och förmåga att hålla budget. Det viktigaste ansågs vara leverantörens förmåga att leverera kostnadseffektiva lösningar och göra kostnadsberäkningar, det minst viktiga var hur kreativa de var i sina förslag (Ahlblad 2019).

Enligt Andersen (2019) så är det Ahlblad som har all kontakt med den centrala inköpsenheten. Hon lyfter att det ändå är viktigt att det finns upphandlingskompetens inom förvaltningen så att upphandlaren också har förståelse för den tekniska verksamheten och hur spretig den är. Det är även viktigt att de som arbetar med den tekniska sidan också förstår den juridiska sidan (Andersen 2019).

En skillnad mellan offentlig och privat sektor som Ahlblad (2019) tar upp är att kommunen som skattefinansierad organisation har insyn från medborgarna. Ahlblad arbetar för att medborgarna ska vara mer delaktiga även i inköp. Ett exempel är att medborgare kan ingå i en jury för en konstnärlig installation som ska uppföras i ett visst område. Inom privat sektor arbetar man inte lika öppet och transparent, anser hon. Eftersom LOU måste följas behöver man inte heller ge efter för påtryckningar från till exempel ledningen eller tjänsteman om vem som ska bli leverantör, vilket kan vara en risk inom privat sektor (Ahlblad 2019).

Det är upphandlarens ansvar att följa upp avtal som upphandlats. Ahlblad (2019) tror dock inte att man självgranskar hur själva upphandlingen gått till. Ahlblad ger feedback till beställaren, där det till exempel ingår hur mycket besparingar man kunnat göra, eller om man gjort något annat särskilt i upphandlingen. Om det rör sig om ett ramavtal för flera avdelningar så gör Ahlblad avtalsuppföljningar, annars gör beställaren det. Man arbetar inte särskilt med leverantörsrelationer, utan det ingår i avtalsuppföljningen (Ahlblad 2019). Det är viktigt att i upphandlingen vara tydlig med hur man vill att relationen med leverantören ska se ut och vad man förväntar sig av dem, samt att tydliggöra vad konsekvenserna blir om leverantören inte levererar som avtalat (Andersen 2019).

4.4.3 Synen på inköp

Ahlblad (2019) beskriver att Helsingborgs stads övergripande mål gällande upphandling sedan länge är att man ska våga sticka ut, hitta nya kreativa vägar, och att bättre nå ut till näringslivet. Man ska kunna hitta nya vägar inom lagstiftningens ramar och våga testa nytt. Man har också ett övergripande mål att nå ut till små och mellanstora företag, exempelvis genom att formulera kravspecifikationerna på andra sätt. Det är främst på tjänstesidan som man försöker formulera kravspecifikationen annorlunda för att nå små och medelstora företag. Detta får dock inte ske på bekostnad av miljö, vilket också är ett viktigt mål. Ahlblad (2019) berättar att detta är ett exempel på en avvägning mellan mål man arbetar aktivt med. Helsingborgs stads mer allmänna mål är lika de som finns för upphandling (Ahlblad 2019).

Organisationskulturen är tillåtande, och det är möjligt att testa nya saker. Därmed finns också ett stort medarbetaransvar, på så sätt att man får testa nya saker men då också ta eget ansvar för det. Helsingborgs stad har länge haft en god ekonomi, vilket har gjort att man kunnat investera i utveckling och att testa nytt. Nu börjar ekonomin dock ändras, med mindre skatteintäkter och mer behov, men det leder också till en öppenhet för nytänkande arbetssätt (Ahlblad 2019).

Inköspolicyn innehåller de ovan nämnda målen; små och mellanstora företag ska inkluderas, hållbarhetsmål och det finns även beskrivet vilken roll inköpsenheten ska ha. Eftersom det är en hybridorganisation vad gäller centralisering av inköpsfunktionen är det upp till varje förvaltningschef att se till att man har god organisationsstruktur. Policyn innehåller inte uttalat strategiska delar, utan är mer allmänt hållen. Policyn är inte något som aktivt används i det dagliga arbetet (Ahlblad 2019).

Inköpsfunktionen är relativt prioriterad enligt Ahlblad (2019), även om den inte kommit upp på ledningsnivå. Synen på inköp ser olika ut i olika förvaltningar. Där Ahlblad arbetar finns det till exempel två tjänster som upphandlare, och hon upplever därför att man ser nyttan i det som upphandlarna gör. I andra förvaltningar har man inte dessa roller, och där är upphandling inte heller lika prioriterat. Detta har fått negativa konsekvenser i form av att LOU inte alltid följts ordentligt, vilket har uppmärksammats i media (Ahlblad 2019). Både Andersen (2019) och Ahlblad (2019) tar upp att intresset för inköp har ökat på senare år. Andersen (2019) beskriver också att förståelsen för upphandling och inköp har ökat. Tidigare sågs inköp som något besvärligt, som man helst lät någon annan sköta, men nu har man inom organisationen fått en förståelse för värdet av upphandling och framförallt värdet av en bra upphandling. Man inser

också att man måste lägga tid på det i och med att kommunen är styrd av lagstiftning (Andersen 2019).

Inköp finns representerad i organisationens övergripande strategi, anser Ahlblad (2019). Helsingborgs stad har konkurrensutsatt mycket av sin egen-regi-verksamhet, och man har därför också köpt in mycket tjänster, till exempel vårdboende (Ahlblad 2019). Upphandling har därför haft väldigt stor strategisk betydelse för kommunens verksamhet.

Det har funnits önskemål om en mer långsiktig plan inom inköpsenheten, men det har varit relativt hög omsättning av personal inom inköpsenheten vilket har gjort att man inte kunnat hålla den planen (Ahlblad 2019). Ahlblad (2019) beskriver att den höga omsättningen också har lett till att det finns många nya upphandlare som då inte riktigt vågar tänja på gränserna för att göra det bästa för verksamheten, av rädsla för att upphandlingar ska bli överklagade. En annan faktor som påverkar möjligheten att agera långsiktigt är ramavtalens tidsperiod på fyra år, som gör att planeringen måste ske med viss tidsmarginal. Beslut om nämndsbudget fattas en gång om året, vilket enligt Ahlblad (2019) gör det svårt att ha en långsiktig plan.

Ahlblad (2019) anser att strategiskt inköp är att ha mål och tänka långsiktigt. Det kan krävas en viss erfarenhet för att arbeta strategiskt. Det gäller att kunna tänka på vad som kan hända i framtiden, eftersom avtalsperioden kan sträcka sig över flera år. Det kan vara en sådan sak som en del inte hinner med. Målet för Ahlblad är att även under den pågående avtalsperioden ha en strategi för hur man ska kunna tänka nytt inför framtida upphandlingar. Det kan handla om att man ser till att samla information under pågående avtal och redan nu tänker på nästa upphandling (Ahlblad 2019). Enligt Andersen (2019) är att arbeta strategiskt med inköp att identifiera de behov man har och framförallt att kunna se vilka behov man har som man inte kan täcka upp inom organisationen. Detta bör ske på ett förvaltningsövergripande sätt anser hon (Andersen 2019).

Ahlblad (2019) anser att man inte arbetar särskilt strategiskt i dagsläget. Anledningen hon ger är att det inte finns tid för strategiskt arbete. Ofta har man ett behov som är mer eller mindre akut, och arbetet måste därför gå snabbt, och då hinner man inte lägga så mycket fokus på strategi.

4.4.4 Sammanfattande analys

Inköpsenhetens övergripande mål är lika kommunens övergripande mål vilket överensstämmer med Carr och Smeltzers (1997) definition av strategiskt inköpsarbete. Detta är således en bra grund och förutsättning för att kunna utveckla strategiskt arbete. Dock menar Ahlblad (2019) att man i dagsläget inte arbetar strategiskt i en betydande utsträckning på grund av tidsbrist. Hon beskriver att arbetet med att få till stånd en upphandling ofta måste gå snabbt för att täcka ett visst behov. Detta kan vara ett tecken på att behov identifieras utan någon större framförhållning, vilket i sin tur kan vara ett tecken på att en allmän långsiktighet i planeringen saknas.

Helsingborgs stad har en delvis decentraliserad inköpsfunktion, där inköpskompetensen finns både på en central avdelning och utspridd i de olika förvaltningarna. Enligt Johnson et al. (1998)

och van Weele (2014) hänger en mer centraliserad inköpsorganisation ofta ihop med högre strategisk mognad. I Helsingborgs stads fall kan det dock vara så att hybridorganisationen kan innebära en större förståelse för inköp och inköpsarbetet i verksamheten. Tvärfunktionellt arbetet kan ske då upphandlarna som är ute i förvaltningarna samarbetar tätt med övriga förvaltningen.

Svårigheten att behålla personal inom inköpsenheten innebär att kompetensen inom inköp minskar, vilket försvårar långsiktigt och strategiskt arbete. En hög personalomsättning försvårar dessutom arbetet med erfarenhetsåterföring från tidigare upphandlingar, något som Ahlblad (2019) anser är viktigt. Att intresset och förståelsen för inköp har ökat de senaste åren kan dock hjälpa till att bryta "cirkeln av oförmögenheten" (White et al. 2016) vilket kanske leder till ökade satsningar på inköp och därmed ökar kompetensen inom avdelningen. Det nya arbetet med kategorier skulle kunna vara en sådan satsning.

Ahlblad (2019) lyfte att hon gärna arbetar med innovativa upphandlingar och kommunens mål var att hitta kreativa och nya lösningar, vilket tyder på att organisationen har en förståelse för det mervärde som upphandling kan ge, istället för att se det enbart som en nödvändighet. Detta synsätt skulle kunna vara något som ger inköpsenheten möjlighet att utveckla och förbättra sitt inköpsarbete. Exemplet med ekonomisystemet som inte går att använda fullt ut skulle dock kunna tyda på att inköpsfunktionen inte har de resurser som krävs för ett strategiskt arbete, vilket Carr & Smeltzer (1997) menar är en viktig faktor för förekomsten av strategiskt inköpsarbete. Keough (1993) lyfter dessutom vikten av att inköpsfunktion ska ha insyn i vad som spenderas på olika varor och tjänster för att effektivt kunna styra inköpsfunktionen.

4.5 Region Uppsala

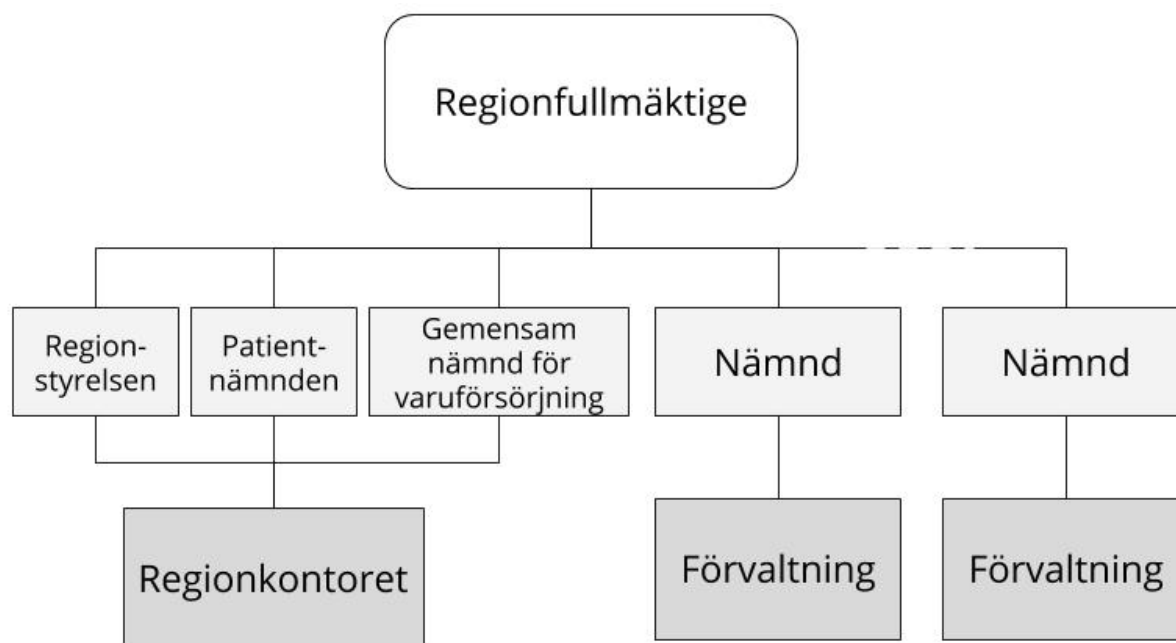
Region Uppsala tillhandahåller samhällsservice för de som bor och verkar inom Uppsala län (Region Uppsala u.å.) inom områdena hälso- och sjukvård, kollektivtrafik, kultur, bildning och regional utveckling (Region Uppsala 2017a). Regionens vision definieras på deras hemsida som "Ett gott liv i en nyskapande kunskapsregion med internationell lyskraft" (Region Uppsala 2017b). Region Uppsala bildades år 2017 genom en sammanslagning av Landstinget och Regionförbundet (Region Uppsala 2017c). Sammanlagt bor det ca 380 000 människor inom regionen (Svenska Statistiska Centralbyrån (SCB) 2019). För fullständig organisationskarta för regionen, se Bilaga 5.

De som har intervjuats var Petter Karlsson, inköpschef, Peter Sahlstedt, upphandlare, och John Tillman, projektområdeschef.

4.5.1 Organisationen

Regionfullmäktige samt nämnderna och styrelserna under regionfullmäktige är de politiska delarna av organisationen (se Figur 18). Varje nämnd har ett visst mått av självstyre. Det är inte alltid lätt att göra upphandlingar för alla de olika verksamheterna som stämmer överens med alla politiska visioner och samtliga mål. Ibland är dessutom politiskt satta mål eller direktiv inte i linje med övriga mål och verksamhet. Vissa av nämnderna skiljer sig åt i storlek, vilket gör att de har

olika tyngd i samarbetet kring avtal, och när åsikterna om avtal går isär försvåras arbetet. Ytterligare en faktor som kan komplicera arbetet är politikernas påverkan på upphandlingsarbetet (Karlsson & Sahlstedt 2019). Sahlstedt (2019) anser att det är viktigt att politikerna har möjlighet att vara med och påverka arbetet med mål och direktiv. Det kan dock uppstå vissa problem då en del mål inte är relevanta vid varje upphandling, till exempel väldigt specifika miljömål (Karlsson & Sahlstedt 2019). Karlsson och Sahlstedt sitter på Regionkontoret, som servar hela organisationen. Regionkontoret har mycket kontakt med de olika verksamheterna, men arbetar samtidigt också övergripande.

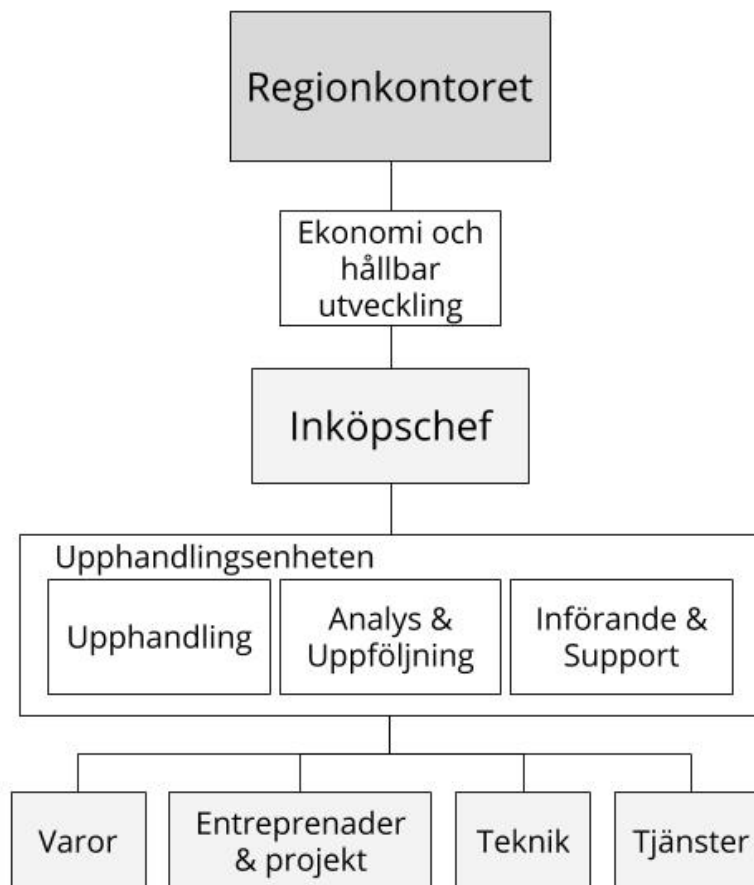


Figur 18. Förenklad organisationskarta för Region Uppsala (Karlsson & Sahlstedt 2019; Region Uppsala 2019).

Upphandlingsenheten tillhör avdelningen för ekonomi och hållbar utveckling, och är inte representerad i högsta ledningen, se Figur 19. Inköpschefen på upphandlingsenheten rapporterar till ekonomidirektören, som i sin tur rapporterar till regiondirektören. Upphandlingsavdelningen handlar upp alla varor och tjänster för regionen, förutom förbrukningsvaror. Dessa köps istället upp av varuförsörjningsgruppen, som benämns som “varor” i Figur 19. Denna grupp består i sin helhet av representanter från Region Uppsala och fyra andra regioner, som samarbetar för att ha gemensamma avtal för avrop. De köper allt som är av engångskaraktär, från kopieringspapper och glödlampor till pacemakers. Region Uppsala köper för ca 200 miljoner från dessa avtal. Fastighet och service upphandlar sina entreprenader själva (Karlsson & Sahlstedt 2019).

Upphandlingsenheten är uppdelad i tre olika arbetsgrupper: analys och uppföljning, upphandling, samt införande och support. Upphandling har fyra grupper under sig, se organisationskarta (Figur 19). Analys och uppföljning samt införande och support arbetar även de för alla dessa grupper. Detta är en ny omorganisation sedan årsskiftet. Arbetsuppgifterna har inte ändrats men tidigare skiljde det sig mycket mellan olika upphandlingar när i processen upphandlaren kom in och hur mycket upphandlaren gjorde. Tidigare har det hänt att upphandlaren kommit in för sent

i upphandlingsprocessen för att på bästa sätt kunna bidra till arbetet. Nu försöker man ta ett större helhetsgrepp över inköpsprocessen. Detta har krävt att man inom upphandlingsenheten specialiserat sig mer så att inte alla sitter med samma typ av arbetsuppgifter (Karlsson & Sahlstedt 2019).



Figur 19. Förenklad organisationskarta för upphandlingsenheten på Region Uppsala (Karlsson & Sahlstedt 2019).

Regionen arbetar med kompetensutveckling på flera sätt, till exempel med konsultföretag som håller i utbildningar. Man kan också ha ett utbyte av nätverksträffar för upphandlare på nationell nivå (Sahlstedt 2019). Sahlstedt (2019) upplever att man har ett väldigt öppet klimat inom upphandlingsavdelningen, och där finns ett bra informationsutbyte. Även externa föreläsare används för att uppdatera om relevanta rättsfall under det gångna året och allmän utveckling inom LOU (Sahlstedt 2019).

4.5.2 Inköpsarbetet

Region Uppsala arbetar med kategorisering av sina upphandlingar. Det finns ett system för kategoristyrning, där leverantörerna placerades i olika kategorier, vilket har lett till problem eftersom samma leverantör kan användas för olika varor och tjänster. Det är ett pågående arbete att få till kategoristyrning på ett bra sätt (Sahlstedt 2019). Sahlstedt (2019) anser att kategoristyrning istället bör komma från ett centralt nationellt håll.

Inom upphandlingsenheten arbetar varje upphandlare främst med någon specifik del av verksamheten, eftersom upphandlarna med tiden specialiserat sig inom olika områden, till exempel IT-upphandlingar eller entreprenadprojekt. När man arbetar med upphandlingar tar man även gärna med specialistkompetens, så som representanter från IT- och miljöavdelningen. Upphandlarna är projektledare för en upphandling (Karlsson & Sahlstedt 2019).

Vilket arbete inköpsfunktionen gör relaterat till en viss upphandling skiljer sig från fall till fall. Till exempel, om ett ramavtal redan har varit i bruk kan inköpsfunktionen göra analys och utvärdering inför att avtalet ska gå ut. Det är dock inte alltid analys- och uppföljningsgruppen involveras tillräckligt tidigt för att göra analyser. I dessa fall kan en analys istället vara gjord av verksamheten (Sahlstedt 2019). I exempelupphandlingen gjordes inga analyser av verksamheten, utan man såg mest till det egna behovet och vad som behövdes för att bedriva verksamheten (Tillman 2019). Vid större projekt involveras upphandlingsavdelningen tidigare, men inte heller då är det alltid så att avdelningen är med under analys- och projekteringsfasen. I och med den nya omorganisationen kommer man i större utsträckning involvera inköpsfunktionen tidigare (Karlsson & Sahlstedt 2019).

Det finns inga tvärfunktionella team som inkluderar upphandling i det löpande arbetet (Karlsson 2019). Tillman (2019), som arbetar inom fastighets- och serviceenheten, menar att de enbart arbetar med upphandlingsenheten när de behöver hjälp med en upphandling. Karlsson (2019) lyfter som exempel att man inom primärvården sätter strategier inför framtiden, men att dessa inte kommuniceras till regionkontoret. Bristen på kommunikation kan innebära att man inte vet vad som är på gång i verksamheten och att det saknas förståelse för varandra. I viss mån saknas även förståelse för upphandlingsenheten och vad de kan göra från verksamhetens håll, och de uppfattas främst som en avdelning som är nödvändig enligt LOU. Det kan komma frågor från verksamheten om hur man får lov att upphandla, vilket verksamheten sedan anpassar sig efter (Karlsson & Sahlstedt 2019). Karlsson (2019) menar att det vore bättre om det var tvärtom, att upphandlingsenheten får hjälpa verksamheten att få det de verkligen vill ha och behöver.

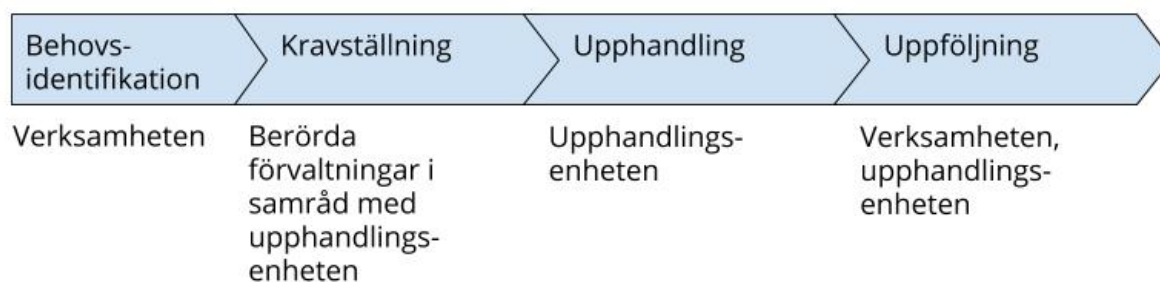
Det finns inte heller något generellt tvärfunktionellt arbete inom regionen, och Karlssons och Sahlstedts främsta informationsutbyte sker därför utanför den egna organisationen. På en nationell nivå finns olika professionella nätverk för personer med deras yrkesbeskrivning, och de träffar på så sätt många kollegor från andra regioner. Även på regionala konferenser kan man träffa kollegor, och det finns ett stort utbyte av idéer och erfarenheter (Karlsson & Sahlstedt 2019).

När man arbetar med en specifik upphandling så anser Sahlstedt (2019) att det är verksamheten som ska ställa kraven eftersom det är verksamheten som besitter den nödvändiga kunskapen, men olika upphandlare kan ha olika synsätt. Sahlstedt fokuserar mer på det juridiska och administrativa kring LOU. Han menar att det inte är inköpsfunktionen som ska ställa kraven på tjänsten eller utrustningen. Karlsson (2019) instämmer att det alltid är verksamheten som bestämmer, men påpekar att det ibland behövs dialog kring vad som är det faktiska behovet som ska täckas, och om det kan lösas på något annat sätt än vad verksamheten först föreslagit. Sahlstedt säger till om det finns krav som inte är tillräckligt transparenta, men han vet att andra

upphandlare går in och styr kravställningen mer än så. Sahlstedt (2019), som upphandlar både varor och tjänster, säger att ibland kan kravställningen blir alltför inriktad på ett specifikt märke, men det styr han bort ifrån. Det finns också vissa tendenser från verksamheten att vilja ha toppmodern utrustning även om det inte alltid finns behov för det, särskilt inom sjukhusverksamheten (Karlsson & Sahlstedt 2019).

Kravspecifikationen skriver verksamheten på egen hand, se Figur 20, och denna går man sedan igenom på ett gemensamt möte tillsammans med upphandlaren, men Sahlstedt (2019) poängterar att alla upphandlare arbetar olika med kravställningar. Enligt Tillman (2019) ställer verksamheten ofta hårda kvalificeringskrav som alla leverantörer måste uppfylla, och sedan bedömer de på pris. Exempel på krav kan vara företagets omsättning och konsulternas erfarenhet (Tillman 2019). De tar även in referenser (Sahlstedt 2019; Tillman 2019). Allmänt så arbetar de som är inblandade i en upphandling separat mellan mötena, för att sedan ta beslut och gå igenom arbetet på gemensamma möten. Upphandlingsenheten hjälper gärna verksamheten med utvärderingsarbetet. Tillsammans kommer kravställaren och upphandlaren fram till ett beslut, som Karlsson får skriva under, men ibland måste beslutet även upp till en nämnd. Nämnder kan ibland också anse att de ska godkänna förfrågningsunderlaget innan det går ut (Karlsson & Sahlstedt 2019).

Uppföljning genomförs av de interna beställarna, och framförallt genom möten som verksamheten har med leverantörerna där leverantören får ge feedback på upphandlingen. De svar de får in används sedan som underlag av verksamheten vid kommande upphandlingar. De har tidigare varit dåliga på att ha regelbundna möten med leverantörerna för att följa upp det dagliga arbetet. I framtiden vill man ha möten minst en gång i månaden (Tillman 2019).



Figur 20. Region Uppsalas inköpsprocess (Karlsson & Sahlstedt 2019; Sahlstedt 2019; Tillman 2019).

För mindre upphandlingar kan inköpsenheten starta upphandlingen via initiering från verksamheten. Om en upphandling är på över tio miljoner ska uppdraget att upphandla komma från politikerna. Verksamheten och upphandlingsenheten har även möjlighet att ge politikerna förslag på upphandlingsuppdrag. För upphandlingar till ett värde över tio miljoner måste politikerna även godkänna förfrågningsunderlaget innan det publiceras. Upphandlaren har dock mandat till att göra mindre ändringar och förtydliganden i upphandlingen. För upphandlingar under tio miljoner kan upphandlingsenheten ta beslut kring tilldelningen av kontrakt, över tio miljoner måste politikerna tillfrågas. Politikerna måste ha handlingar och beslutsunderlag tre veckor i förväg när de ska ta beslut, vilket påverkar ledtiderna i verksamheten (Karlsson & Sahlstedt 2019).

Leverantörerna har främst kontakt med upphandlarna om det uppstått någon typ av problem. Detta beror delvis på att leverantörerna upplever att LOU begränsar hur mycket kontakt man bör ha med upphandlarna (Sahlstedt 2019). Sahlstedt (2019) menar att han inte har något större behov av den typen av kontakt med (potentiella) leverantörer, utan att de kan ha den främsta kontakten med verksamheten. Han upplever att det finns en viss överdriven rädsla för mutanklagelser som gör att man inte vågar umgås med eller träffa leverantörer. Han påpekar att andra delar av LOU ändå begränsar vilken påverkan kontakten med leverantörer kan ha på upphandlingen (Sahlstedt 2019).

Ytterligare en komplicerande faktor med LOU är möjligheten för anbudsgivare att överklaga, menar Tillman (2019). Överklagningsprocesser kan dra ut på tiden och kosta regionen väldigt mycket. Tillman (2019) anser att regelverket kring överklaganden bör blir hårdare. För att undvika problemet med överklaganden har Region Uppsala jobbat med att använda sig av hårda kvalificeringskrav i förfrågningsunderlagen istället för att använda sig av mjukare utvärderingar som är lättare att överklaga (Tillman 2019). Tillman (2019) anser även att det är svårt och tidskrävande att avbryta avtal, och därför använder de sig av leverantörer som de har kontrakt med trots att det inte fungerar.

4.5.3 Synen på inköp

I regionens upphandlingspolicy står det att upphandlingar ska “genomföras affärsmässigt, effektivt, etiskt och med beaktande av såväl hänsynstaganden om miljö som sociala hänsynstaganden”, och även hänsyn till totalkostnader nämns (Region Uppsala 2013, s. 2). Sahlstedt (2019) beskriver dock att policyn inte används i någon större utsträckning i det löpande arbetet. Region Uppsala har även tre strategiska utvecklingsmål som är gemensamma för hela regionen (Region Uppsala 2017b), men dessa är allmänna och verkar inte förankrade i verksamheten, och de saknar en tydlig koppling till de mål för inköpsfunktionen som Karlsson och Sahlstedt (2019) lyfter.

Karlsson och Sahlstedt (2019) beskriver att inköpsfunktionens övergripande mål är att göra verksamheterna bättre och att hjälpa dem att nå sina mål fortare och bättre. Verksamheten ska ha det de behöver, på rätt sätt (Karlsson & Sahlstedt 2019). För Sahlstedt (2019) kan strategiskt inköp vara att arbeta för mer likformighet i verksamheten, och ett sådant exempel skulle vara om sjukhuset skulle kunna enas om en modell för ultraljudsundersökning, istället för att ha flera olika. Ett annat exempel är att man ibland skulle vilja få lov att köpa samma produkt som tidigare, eftersom det underlättar hanteringen för den som ska sköta produkten som då inte behöva lära sig ny teknik. Samtidigt kan det komma mycket krav på vilken teknik man vill ha i verksamheten, och Sahlstedt önskar ibland att han kunde styra mer i upphandlingarna för att uppnå större likformighet. Ett annat problem är att det finns många avtal för snarlika inköp, och det hade varit bättre med mer generella avtal (Sahlstedt 2019).

Kulturen inom Region Uppsala beskrivs av Karlsson och Sahlstedt (2019) som väldigt omhändertagande och serviceinriktad, även om det finns många egna viljor och en tendens till stuprörstänk. Man har inte alltid den gemensamma slutkunden som mål. Detta är något som

Tillman (2019) håller med om, och han anser att kommunikationen mellan avdelningar skulle kunna förbättras och att man skulle behöva mer avdelningsövergripande möten och målsättningar. Enligt Karlsson och Sahlstedt (2019) kan detta även vara ett problem inom upphandlingsenheten, där man snarare tänker på den interna kunden än på slutkunden. Ett problem inom regionen, som Karlsson och Sahlstedt (2019) anser är allmänt för offentlig sektor, är att det saknas en "sparsamhetskultur". Verksamheten känner sig inte personligt ansvarig för pengarna som används och ser inte heller till den övriga verksamheten, vilket kan leda till suboptimering av resurser. Enligt Karlsson och Sahlstedt (2019) är detta en skillnad från privat sektor. Att man inte kan gå i konkurs påverkar hur verksamheten ser på pengar, och på vad man väljer att köpa in (Karlsson & Sahlstedt 2019). I privat verksamhet skulle man aldrig köpa mer än vad som behövs, så som det kan ske inom regionen menar Sahlstedt (2019). Det kan också vara så att man inom verksamheten inte arbetar med totalkostnadsperspektiv i särskilt stor utsträckning eftersom man inte kan gå i konkurs (Sahlstedt 2019).

Karlsson och Sahlstedt (2019) upplever att inköpsfunktionen är efterfrågad från högsta ledningen främst för att lösa problem. Ledningen är alltid intresserad av inköpsfunktionens åsikt, dock inte på grund av dess kompetens utan för att man vill att inköpsfunktionen ska hitta lösningar. Karlsson och Sahlstedt menar därför att de är prioriterade, men av fel orsaker (Karlsson & Sahlstedt 2019).

Det är svårt att rekrytera till inköpsenheten då det råder brist på upphandlare. De upphandlare som arbetat längre inom regionen är självlärda och har gått internkurser för att få kunskap om upphandling. När man försöker rekrytera får man ofta kandidater som antingen är seniora och kräver en relativt hög lön, eller kandidater som helt saknar rätt kompetens och erfarenhet. Därför anställer man ibland personer som inte har arbetat med upphandling tidigare, vilket kan vara en nackdel. Om upphandlarna dessutom var fler skulle de kunna sprida information om sitt arbete på ett bättre sätt. Sahlstedt (2019) anser att det vore bättre om man hann arbeta mer innan avtalet var på plats, till exempel ha startmöten med verksamheten och leverantörer, göra avtalsuppföljning, få upphandlingarna klara tidigare och allmänt få bättre struktur i upphandlingsarbetet. Som det är nu blir de nya avtalen klara tätt inpå att de gamla går ut (Sahlstedt 2019).

4.5.4 Sammanfattande analys

Det finns en avsaknad av tvärfunktionellt arbete i organisationen, och överlag är kommunikationen bristande mellan olika enheter och avdelningar. Tillman (2019) hoppas dock att den nya organisationen inom inköpsfunktionen kommer att förbättra samarbetet mellan inköpsfunktionen och verksamheten. Det finns idag mycket stuprörstänk mellan enheterna, och en avsaknad av gemensamma mål att arbeta tillsammans mot. Detta försvårar strategiskt arbete.

Alla intervjuade beskrev att det inom organisationen fanns ett visst stuprörstänk. I den empiriska datan kan man se exempel på detta stuprörstänk dels mellan olika verksamheter och dels mellan olika funktioner. Sahlstedt (2019) berättar att han skulle vilja arbeta mot ökad likformighet, men att det kan vara svårt för de olika förvaltningarna att samarbeta i tillräckligt stor utsträckning. Sahlstedt (2019) poängterade dock att olika upphandlare arbetar på olika sätt, så detta kan se

annorlunda ut för olika avdelningar. När upphandlingsprocessen beskrivs är det tydligt att både Tillman och Sahlstedt ser upphandlingsenheten som främst administrativ och juridisk, eller åtminstone att det är så den arbetar i praktiken i dagsläget. Att upphandlingsenheten ibland blir inblandad i upphandlingar för sent för att kunna hjälpa till med analyser är ytterligare något som tyder på detta synsätt.

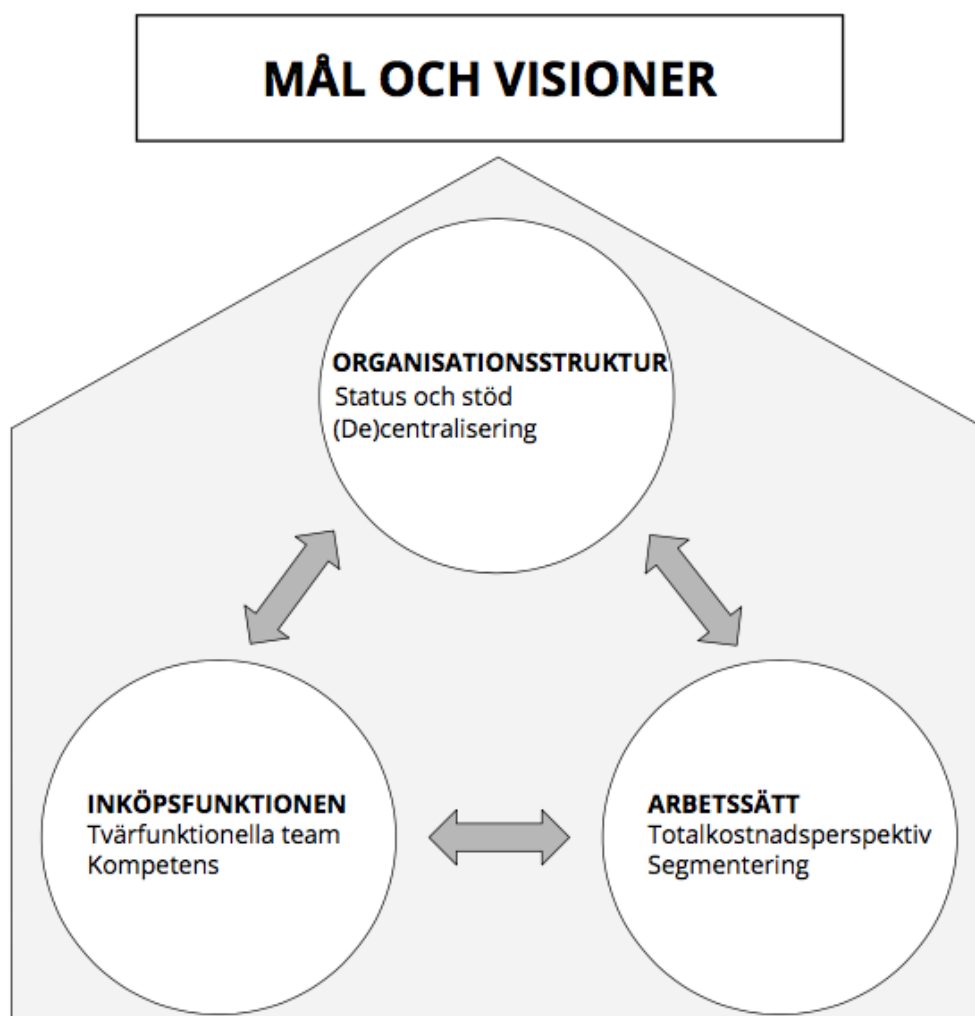
Det lyfts även att det finns vissa svårigheter att rekrytera upphandlare med rätt kompetens, vilket kan leda till att det saknas rätt kompetens och kunskap inom upphandlingsenheten. Detta kan betyda att "cirkeln av oförmögenhet inom strategiskt inköp" (White et al. 2016; se Figur 6) är applicerbar på Region Uppsala, eftersom de dessutom saknar representation i ledningsgruppen. Detta skulle kunna bero på att verksamheten inte har förståelse för vad upphandlingsenheten kan bidra med.

5 Analys

I analyskapitlet analyseras teorin i förhållande till fallstudierna. Kapitlet är strukturerat efter den teoretiska modellen över betydelsefulla faktorer för strategiskt inköp.

5.1 Översikt

Den teoretiska modellen, se Figur 21, som presenteras i kapitel 3.5, kommer att användas som grund för strukturen på analysen av empirin. Den empiriska datan har utvärderats baserat på hur de olika organisationerna arbetar med faktorerna i modellen. De olika fallen har jämförts med varandra för att hitta förklaringsfaktorer hos organisationerna som kan förklara skillnaderna och likheterna i hur de arbetar med strategiskt inköp.



Figur 21. Teoretisk modell över faktorer som är betydelsefulla för strategiskt inköp.

5.2 Mål och visioner

Enligt Carr och Smeltzer (1997) och van Weele (2014) är strategiskt inköpsarbete att koppla inköpsarbetet till företagets eller organisationens strategiska arbete. Det krävs således tydliga strategier, mål eller visioner på en övergripande nivå för att kunna ha strategiskt inköpsarbete. Av de intervjuade organisationerna var det intervjuobjekten på Swedavia och Helsingborgs stad som angav tydligast koppling till organisationens övergripande mål, och även till de egna avdelningarnas mål. Av dessa två har Swedavia kvantitativa mål, medan Helsingborgs stad har mer visionära mål. Kvantitativa mål är enklare att mäta, och kan därför vara tydligare att arbeta mot, då man lättare kan utvärdera prestation. Detta skulle kunna innebära att det är lättare att arbeta strategiskt mot kvantitativa mål, eftersom det blir en tydligare koppling mellan inköpsaktiviteter och de långsiktiga målen och enklare att utvärdera inköpsaktiviteter. Helsingborgs stads mer visionära mål är mer allmänna än Swedavias, och inköpsenhetens mål på Helsingborgs stad var mer lika de övergripande målen. På Swedavia hade inköpsavdelningen egna, specifika och kvantitativa mål.

Swedavia var dessutom den enda organisationen som hade en långsiktig plan för inköpsfunktionen som dessutom uppdaterades regelbundet. Enligt Carr & Smeltzer (1997) är just en formell långsiktig plan för inköpsfunktionen som dessutom uppdateras regelbundet för att spegla organisationens strategiska mål två viktiga indikatorer på att det finns strategiskt inköp i en organisation.

Region Uppsala saknar tydliga mål som är förankrade i verksamheten. Tillman (2019) menar att det vore bra med fler mål som är avdelningsövergripande, vilket kan betyda att de mål som finns idag är alltför avdelningsspecifika. Om organisationen bara har avdelningsspecifika mål och saknar gemensamma mål som hela organisationen arbetar mot tillsammans, skulle det kunna leda till stuprörstänk där varje avdelning enbart tänker på sin egen verksamhet, vilket är något som även syns i empirin.

Sundbybergs stad saknar helt mål, både övergripande för kommunen men också specifika mål för inköpsavdelningen, på grund av att det nyligen varit politiskt skifte i kommunen. Utan tydliga mål eller visioner är det svårt att göra långsiktiga planer för verksamheten, vilket i princip omöjliggör strategiskt arbete.

Eftersom kommuner och regioner är politiska organisationer finns det en risk för maktskifte var fjärde år, vilket kan göra det svårare att sätta långsiktiga mål. Ett maktskifte kan innebära att kommunens eller regionens mål och vision ändras drastiskt. Risken för maktskifte innebär i sig själv en kortsiktighet i organisationerna, vilket försvårar strategiskt arbete och kan innebära att man inte vågar tänka långsiktigt. För företag skulle det därför kunna vara lättare att sätta långsiktiga mål och strategier då det inte finns en risk för maktskifte på samma sätt. Risken för maktskifte kan också skilja sig från kommun till kommun och region till region, beroende på det politiska landskapet inom området.

Den politiska aspekten av kommuner och regioner innebär också att det kan finnas stora skillnader mellan kommuner och mellan regioner, beroende på vilka politiska partier som har varit styrande och hur länge. Helsingborgs stad har till exempel privatiserat mycket av kommunens verksamhet, något som Sundbybergs stad inte tar upp. Detta har medfört att upphandling har fått en större strategiskt betydelse inom Helsingborgs stad, eftersom upphandling är en nödvändighet för att kunna erbjuda de tjänster kommunen har skyldighet att erbjuda. Detta skulle kunna bero på skillnader mellan det politiska styret i de båda kommunerna, och att deras mål och visioner därför sett annorlunda ut.

Att de olika upphandlande myndigheterna arbetar på olika sätt med mål och visioner kan ha att göra med att de som organisationer har olika uppdrag. Swedavia kan till exempel anses ha en snävare och mer nischad verksamhet än vad kommuner och regioner har, vilket skulle kunna underlätta målsättning för organisationen. Kommuner och regioner har en bredare uppgift som innefattar flera olika typer av verksamheter, vilket skulle kunna göra det svårt att hitta gemensamma, kvantitativa mål.

Ytterligare en skillnad mellan Swedavia, som statligt bolag, och de övriga organisationerna är att Swedavia har ett vinstmål. Detta skulle kunna innebära en annan syn på budget än den som Karlsson och Sahlstedt (2019) anser finns inom Region Uppsala, nämligen att regionen inte kan gå i konkurs och därför inte måste hushålla med resurser på samma sätt som företag. Detta kan i sin tur innebära att det är viktigare för Swedavia, och kanske för andra statliga bolag, att sätta tydliga mål som ett led i arbetet mot att nå vinstmålen. Swedavia var också den organisation där arbetet hade den tydligaste kopplingen till slutkunden, och de var de enda som poängterade vikten av att ha slutkunden i åtanke i alla beslut och aktiviteter. Detta skulle kunna vara kopplat till att Swedavia är beroende av kundernas nöjdhet för att få intäkter på ett annat sätt än vad kommuner och regioner är.

Man skulle kunna använda den nationella upphandlingsstrategin som en övergripande upphandlingsvision för alla upphandlande myndigheter. Det var dock ingen av de intervjuade organisationerna som arbetade aktivt med strategin. Gustavsson på Swedavia var den som kände till strategin bäst, men hon använde inte heller strategin i sitt dagliga arbete. En anledning till detta skulle dock kunna vara att upphandlingsstrategin används på högre nivå i organisationerna än vad intervjuobjekten har arbetat på. En risk med att upphandlingsstrategin vänder sig till alla upphandlande myndigheter, oavsett inköpsmognad, uppdrag och storlek, är att den blir för generell och inte blir applicerbar för någon myndighet.

En viktig aspekt med mål är att de måste vara konstruktiva och relevanta för verksamheten för att kunna appliceras. Karlsson och Sahlstedt (2019) nämner att alla organisationens mål inte är applicerbara på alla upphandlingar. Om målen inte har en tydlig koppling till verksamheten går det inte att arbeta strategiskt med dem. Värdet i att ha mål är att kunna arbeta mot dem, och därför är det viktigt att ha konstruktiva och relevanta mål.

5.3 Organisationsstruktur

5.3.1 Status och stöd

En generell uppfattning som förekommer i intervjuerna är att intresset för inköp har ökat inom organisationerna, helt i linje med vad White et al. (2016) skriver om inköp inom offentlig verksamhet. Den nationella upphandlingsstrategin kan i sig också ses som uttryck för det ökade intresset för inköp.

I Sundbybergs stad manifesteras detta nya intresse i den nya omorganisationen. Tidigare hade kommunen bara en enda upphandlare, vilket också gjorde att dennes arbete främst var administrativt inriktat. Den nya inköpsorganisationen torde kunna utföra mer. Selin (2019) tog särskilt upp synen på inköp, och att man tidigare inte sett värdet i vad inköpsfunktionen skulle kunna utföra. Detta kan sägas vara i linje med "cirkeln av oförmögenhet" (White et al. 2016; se Figur 6). Denna modell kan i olika utsträckning appliceras på de undersökta fallen. I Helsingborgs stad lyftes specifikt att intresset för upphandling har ökat sedan man sett fördelarna med att arbeta mer med upphandlingar.

På Swedavia kan införande av resurskontoret ses som ett tecken på att man inom organisationen förstår värdet av väl genomfört inköpsarbete. Där upplevde man dock att relevanta personer kunde utebli från vissa möten, troligtvis för att de inte prioriterade inköp i lika hög grad. Detta kan tänkas leda till försämring av inköpsfunktionens arbete, i enlighet med vad Glock och Hochrein (2011) skriver om framgångsfaktorer för tvärfunktionella team. Försämrade resultat kan leda till en fortsatt nedprioritering i enlighet med "cirkeln av oförmögenhet". De ska dock tilläggas att inköp generellt sett framstod som högt prioriterat inom organisationen överlag.

Det som bör poängteras med "cirkeln av oförmögenhet" är att den främst ser till stödet som inköpsfunktionen får från ledningsnivå. I flera av de undersökta fallen har det tagits upp att synen på inköpsfunktionen från verksamhetens håll starkt påverkar upphandlarnas möjligheter att bidra med värde till organisationen, vilket dock är i linje med vad Carr och Smeltzer (1997) skriver om inköpsfunktionens status i organisationen. Ett exempel på detta är i Region Uppsala, där upphandlingsenheten ofta involveras sent i en upphandlingsprocess vilket enligt Sahlstedt (2019) gör att man inte kan bidra på bästa sätt. Detta skulle kunna avhjälpas med tydligare rutiner för hur inköpsfunktionen ska arbeta.

I flera fall uppger intervjuobjekten att inköpsfunktionen prioriteras, men av "fel" anledningar. Främst handlar det då om juridiska anledningar, och att man inte ser det strategiska eller det affärsmässiga värdet som inköpsfunktionen har eller skulle kunna ha. I Region Uppsala upplever Karlsson och Sahlstedt (2019) att inköpsfunktionen är relativt prioriterad, men att det inte är på ett sätt som låter dem utnyttja all sin kompetens och kunskap inom området. Det är möjligt att man i och med den nya organisationen kommer att kunna bryta den uppfattningen, och på så sätt få större möjligheter att arbeta mer strategiskt. Det är värt att notera att man i Helsingborgs stad upplever att intresset och förståelsen för upphandling ökar, och att detta skett i samband med att fler och fler har kunnat se värdet i väl genomförda upphandlingar. Samtidigt uppger de

intervjuade i Helsingborgs stad både att inköpsmålen är i linje med kommunens mål och att företagskulturen är överlag tillåtande. Det är rimligt att detta skulle ge goda förutsättningar för inköpsarbete som skapar mervärde. Dessutom har upphandling kommit att bli strategiskt viktigt i och med att Helsingborgs stad låtit mycket egen-regi-verksamhet övergå till tredje part. Det kan dock tilläggas att intervjun genomfördes på en förvaltning där upphandling kanske är högre prioriterat än i andra förvaltningar.

Inköpsfunktionen är inte direkt representerad i ledningsgruppen i någon av de intervjuade organisationerna. Inköpschefen rapporterade i alla fyra fall till ekonomidirektören eller motsvarande. Brist på representation i ledningsgruppen kan vara ett tecken på att inköpsfunktionen inte uppfattas tillföra ett värde till organisationen, enligt White et al. (2016). Vikten av ledningsgruppens syn på inköpsfunktionen framhävs även av Carr och Smeltzer (1997).

Den empiriska datan stödjer den koppling White et al. (2016) ser mellan inköps status och stöd i organisationen och utveckling av inköpsfunktionen samt dess möjlighet att leverera ett mervärde till organisationen. van Weele (2014) beskriver att involvering från ledningsnivå kan driva utvecklingen av inköpsfunktionen mot mer strategiskt arbete, vilket också kan ses i den empiriska datan, där den typen av involvering har varit viktig för att genomföra omorganiseringar.

Om inköpsfunktionen har hög status i organisationen och får stöd från ledningsgruppen kan det antas vara mer sannolikt att inköpsfunktionen även får tillgång till de resurser som krävs för inköpsarbetet. Carr och Smeltzer (1997) lyfter vikten av att inköpsfunktionen ska ha tillgång till nödvändiga resurser för att kunna arbeta strategiskt. Keough (1993) poängterar även vikten av att inköpsfunktionen får den information de behöver. I empirin framkommer exempel på detta. Gustavsson på Swedavia lyfter att hon har stor hjälp av deras ekonomisystem för att kunna genomföra givande och välgrundade uppföljningsmöten med leverantörer. Ahlblad på Helsingborgs stad nämner å andra sidan att deras ekonomisystem endast kan hantera digitala fakturor, vilket bara utgör ca 60 % av inköpen, och att det därför är svårt att få överblick över organisationens inköp. I Helsingborgs stads fall kan således bristen på resurser och information vara ett hinder för att kunna arbeta strategiskt fullt ut. Undermåliga resurser kan både vara ett tecken på leda till bristande stöd från ledningen, i enlighet med "cirkeln av oförmögenhet".

5.3.2 (De)centralisering

Alla organisationer, förutom Helsingborgs stad, har en centraliserad inköpsfunktion. Helsingborgs stad har dock inte en helt decentraliserad organisation, utan har en hybridorganisation med en central inköpsfunktion kombinerat med att upphandlare även sitter utspridda i olika förvaltningar. van Weele (2014) kopplar en centraliserad inköpsfunktion till en högre inköpsmognad. Enligt Johnson et al. (2002) kan en centraliserad inköpsfunktion ofta arbeta mer strategiskt, eftersom en decentraliserad funktion med utspridd kompetens inte har möjlighet att ha någon reell strategisk påverkan. En något decentraliserad inköpsfunktion med utspridd upphandlingskompetens, som Helsingborgs stad har, skulle dock kunna ge en ökad synlighet och förståelse för inköp i organisationen samt en bättre kontakt med den övriga

verksamheten, vilket skulle kunna ge upphandlarna större möjlighet att lära sig verksamheten. Detta skulle i förlängningen kunna bidra till att inköp får högre status och förbättra det tvärfunktionella arbetet.

En centraliserad funktion blir en mer specialiserad funktion, och innebär en högre kompetens för de som arbetar inom funktionen, enligt Johnson et al. (2002). En högre kompetensnivå kan öka inköpsfunktionens status inom organisationen. En ökad kompetens inom upphandling skulle även kunna göra det enklare för inköpsfunktionens att koppla sitt arbete till organisationens övergripande mål samt att sätta egna mål för funktionen, vilket därmed möjliggör strategiskt arbete.

En central funktion möjliggör samordning mellan andra avdelningar i organisation. Detta är en förutsättning för att kunna arbeta med ett totalkostnadsperspektiv och underlättar tvärfunktionellt arbete. En samordnande funktion får ett helikopterperspektiv på verksamheten vilket gör det möjligt att tänka större och arbeta långsiktigt. Selin (2019) menar att Sundbybergs stads centraliserade inköpsfunktion i sin samordnande roll ökar det tvärfunktionella arbetet genom att se hela verksamhetens behov.

Enligt White et al. (2016) är en risk med centraliserade inköpsfunktioner att funktionen får ansvar över alla inköpsaktiviteter, inklusive icke-strategiska sådana. Detta är inte ett problem som något av intervjuobjekten har lyft. Ramavtal har använts i alla exempelupphandlingar, och i alla organisationer var det den interna beställaren eller verksamheten som har varit ansvariga för att göra avrop mot ramavtalen, inte inköpsfunktionens.

Swedavias mer nischade verksamhet gör det lättare att uppnå synergieffekter inom inköpsfunktionens, vilket kan underlätta en centraliserad organisation av inköpsfunktionens. Detta är i linje med vad van Weele (2014) beskriver om likheter mellan inköpen och centralisering av inköpsfunktionens. Möjligheten för större synergieffekter kan öka incitamentet till att centralisera funktionens. Inom kommuner och regioner där verksamheten är mer spridd kan det vara svårare att se värdet i att samla inköpskompetensen inom en centraliserad funktion. Dock har alla organisationer haft centraliserade inköpsfunktioner till viss del.

5.4 Inköpsfunktionens

5.4.1 Tvärfunktionella team

Den empiriska datan är i linje med den trend Trent och Monczka (1998) identifierade i perioden 1990-1998 mot ökat tvärfunktionellt arbete inom inköp. Alla de undersökta organisationerna arbetar på något sätt tvärfunktionellt, men i vilken utsträckning detta sker varierade kraftigt. Det skiljer sig både i vilka som ingår i teamen och hur dessa arbetar, vilket kunde ses rent konkret i exempelupphandlingarna. Där hade Sundbybergs stad ett team enbart bestående av två personer, vilket är färre än det antal O'Brien (2009) anser lämpligt. De hade visserligen även visst samarbete med upphandlaren, men inte kontinuerligt. Det är också nämntvärt att det framfördes åsikter om att det var problematiskt att involvera alltför många i början av en inköpsprocess,

snarare än att det skulle kunna finnas ett värde i detta (Göras 2019; Selin 2019). I Region Uppsala finns i större utsträckning team för inköpsarbete, även om det bara är vid specifika upphandlingar och ej löpande, men arbetsgången framstår som mindre tvärfunktionell, då man ofta arbetar individuellt snarare än tillsammans. Utvecklingsmöjligheter för tvärfunktionellt arbete kunde även ses rent allmänt. Tillman (2019) lyfte specifikt att man skulle behöva mer avdelningsövergripande möten och målsättningar. I Helsingborgs stad framstod det tvärfunktionella arbetet som mer välutvecklat i exempelupphandlingen, där det fanns ett team på fyra personer och den beskrivna arbetsgången innehöll ett stort mått samarbete. Swedavia är den enda organisationen som har tvärfunktionella team för löpande arbete. Dock ses dessa team bara en gång om året. I exempelupphandlingen var det ett relativt stort team, och de berörda avdelningarna fanns representerade. Även avdelningar som juridik och miljö fanns med. Kravställningar görs generellt tillsammans i upphandlingsteam. Swedavia kan sägas ha det mest välutvecklade arbetet med tvärfunktionella team. Både Gustavsson (2019) och Kuhavuori (2019) lyfter olika sätt de arbetar tvärfunktionellt på en mer övergripande nivå, och understryker vikten av att förstå de andra enheterna. Kuhavuori (2019) ser inköpsfunktionen som en servicefunktion, vilket tyder på att man kan tänka tvärfunktionellt och se värdet man kan tillföra andra funktioner.

Swedavias exempelupphandling var relativt stor, vilket kan ha varit anledningen till att fler avdelningar involverades i den upphandlingen än i de andra organisationernas exempelupphandlingar. Dock, eftersom Swedavia har breda tvärfunktionella team för löpande arbete, är man i linje med vad O'Brien (2009) beskriver om att team bör innehålla relevanta avdelningar. De andra organisationerna har inte bara mindre team, utan även färre delar av organisationerna representerade.

Ett problem som tas upp i litteraturen är när funktioner inom en organisation främst fokuserar på sina egna mål (Boroş et al. 2017). Genom att använda tvärfunktionella team kan ett sådant tankesätt brytas och organisationens resultat förbättras (Mohamed, Stankosky & Murray 2004). Tvärfunktionellt arbete kan ge ett bättre helhetsgrepp kring inköp, och på så sätt kan man säkerställa att en upphandling inte har en negativ effekt på någon annan avdelning, och att gemensamma behov kan täckas. Keough (1993) lyfter att tvärfunktionella team kan användas för att skapa strategier och att arbeta mer tvärfunktionellt i organisationen som två sätt att lägga grunden för strategiskt inköpsarbete. De två organisationer som arbetar mest tvärfunktionellt rent praktiskt, Swedavia och Helsingborgs stad, är också de med tydligast mål där övergripande mål och inköpsmål är mest i linje med varandra. Detta får stöd av van Weeles (2014) Inköpsutvecklingsmodell (se Figur 5), där de senare stegen har ett tvärfunktionellt fokus. I kontrast till detta står Sundbybergs stad och Region Uppsala som båda har haft problem med stuprörstänk. Det kan finnas en koppling mellan detta problem och att man trots att tvärfunktionella team funnits på plats i mindre utsträckning arbetat tvärfunktionellt i praktiken, vilket kan kopplas till vad Boroş et al. (2017) beskriver.

Det ska dock tilläggas att det inte är säkert att tvärfunktionella team för löpande arbete skulle vara rätt väg att gå för alla de intervjuade organisationerna. Ahlblad (2019) tar upp att det potentiellt finns väldigt många beställare inom organisationen, samt att det som upphandlas är av kraftigt varierande karaktär. Detta innebär att det kan vara svårt att sammanställa ett team med

alla relevanta personer. På grund av kommuner och regioners varierande uppdrag och olika arbete i de olika förvaltningarna kan det vara svårare att arbeta löpande i tvärfunktionella team för hela verksamheten i dessa typer av organisationer. Kanske vore det bättre att som Tillman (2019) föreslår istället arbeta mer med tvärfunktionella möten, och som Karlsson (2019) lyfter även arbeta mer med ökad insyn i vad som är på gång inom verksamheten. Den tvärfunktionella insynen och översikten lär vara mer relevant än övergripande och fasta team. Dock kan tvärfunktionella arbetsteam vara viktiga, men då bör man också arbeta tvärfunktionellt i dessa, snarare än att de bara finns på pappret då värdet finns i arbetet teamet utför gemensamt.

Ytterligare en aspekt av att arbeta mer tvärfunktionellt med inköp är att man på så sätt också kan öka synligheten för inköpsfunktionen, vilket i sin tur skulle kunna öka förståelsen för vad inköpsfunktionen kan bidra med för mervärde och på så sätt öka dess status. Sahlstedt (2019) är delvis inne på detta när han beskriver att om inköpsfunktionen skulle ha fler upphandlare så skulle man också kunna sprida information om sitt arbete bättre. Selin (2019) beskriver att den nya inköpsorganisationen på Sundbybergs stad också vill arbeta aktivt med att öka inköps synlighet i den övriga verksamheten.

5.4.2 Kompetens

Carr och Smeltzer (1997) och Keough (1993) lyfter båda vikten av att inköpsfunktionen besitter den nödvändiga kompetensen för att kunna arbeta strategiskt. Lindberg och Furusten (2005) konstaterar att kompetensen inom inköpsfunktionen ofta är lägre i offentlig sektor än i den privata sektorn. Problem med kompetens har dessutom nämnts av alla organisationerna. Region Uppsala har haft svårt att rekrytera upphandlare med rätt nivå av erfarenhet och kompetens. Sundbybergs stad har rekryterat, och fortsätter att rekrytera, en helt ny inköpsfunktion men har till stor del tagit in konsulter, vilket innebär att en del av kompetensen inom deras inköpsfunktion är extern. Swedavia skulle behöva få in fler seniora upphandlare. Helsingborgs stad har haft hög personalomsättning inom den centrala inköpsfunktionen, vilket innebär att kompetensen inom funktionen sjunker och det blir svårt att jobba med erfarenhetsåterföring och mot funktionens så väl som organisationens långsiktiga mål. Utan kontinuitet i upphandlarnas arbete går det inte att arbeta långsiktigt. En följd av att det har saknats kompetens inom Helsingborgs stad är att man blir mer låst vid LOU och inte vågar testa innovativa lösningar. Dels innebär det att målet arbeta nytänkande inte efterlevs, och dels att inköpsarbetet inte utvecklas.

Något som nämnts av Region Uppsala och Helsingborgs stad är att avdelningarna som är ansvariga för entreprenader också sköter sina egna upphandlingar, trots att de inte sitter på någon upphandlingskompetens. Enligt Ahlblad (2019) leder detta till att entreprenadupphandlarna på Helsingborgs stad sällan hittar innovativa lösningar och att de inte använder sig av mer avancerade utvärderingsmodeller när det kommer till att välja leverantör, utan går enbart på pris. Vikten av att ta risker och arbeta med att hitta nya lösningar identifieras även av Carr och Smeltzer (1997). De menar att villigheten att ta risker och identifiera och utnyttja nya möjligheter är en viktig faktor som möjliggör strategiskt inköpsarbete. Detta visar tydligt att det krävs kompetens inom upphandling för att kunna hitta nya lösningar och använda inköp som ett strategiskt verktyg. Ahlblad (2019) nämner också att övriga avdelningar inom

förvaltningen får avgöra själva om de vill ta hjälp av henne eller inte. Upphandlingar kan således göras utan att en upphandlare är inblandad. Enligt Schiele (2005) så finns det en risk att upphandlingar som genomförs utan inblandning från inköpsfunktionen eller upphandlare saknar förankring till organisationens mål och att skattemedel inte används på det effektivaste sättet.

LOU ger offentliga upphandlingar struktur och innebär att de måste följa en strikt process, och flera av organisationerna tar upp detta som en fördel med att arbeta med LOU, till exempel genom att man tvingas öppna för alla de aktörer som finns på marknaden. Genom att bidra med en struktur och arbetsgång kan LOU hjälpa till om det saknas kompetens. LOU:s fokus på objektivitet i processen ger goda förutsättningar för en mer saklig kravspecifikation och utvärdering av anbud. Däremot kan brist på kompetens medföra att man inte använder LOU på bästa sätt och istället fastnar i det administrativa och juridiska, och att inköpsarbetet stannar på en grundläggande nivå. Något som gäller specifikt för offentliga upphandlingar är att dessa kan överklagas. Ahlblad (2019) tar upp rädslan för överklagningar som ett problem inom den relativt oerfarna inköpsenheten, och Tillman (2019) menar att risken för överklagningar är ett problem som försvårar arbetet med mjuka krav. Det är möjligt att man med mer specifik upphandlingskompetens kan minska problematiken kring överklaganden. Pedersen (2017) lyfter att en duktig inköpare både kan följa LOU och göra ekonomiskt lyckade upphandlingar, men att avsaknad av korrekt kompetens kan leda till att dåliga affärer görs trots att LOU följs.

Alla organisationer erbjuder kompetensutveckling för personalen inom inköpsfunktionen. Däremot är det ingen organisation som har tydliga kompetensutvecklingsplaner, och mycket ansvar ligger på individerna själva att styra sin egen utveckling. Ahlblad (2019) på Helsingborgs stad nämnde också att utbildningsbudgeten inte var särskilt stor. Enligt White et al. (2016) är det vanligt att personalen inom inköp saknar kompetensutvecklingsplaner, dels för att stöd från organisationen saknas men också för att man inte ser värdet av det, vilket illustreras i "cirkeln av oförmögenhet" (Figur 6), där brist på utveckling inom inköpsfunktionen leder till en avsaknad av rutiner för strategiskt arbete. I Sundbybergs stad fanns det tidigare problem med brist på rätt kompetens på rätt plats i inköpsfunktionen, vilket ledde till att den övriga organisationen inte såg värdet med inköp. Brist på kompetens har således en koppling till inköpsfunktionens status i organisationen.

Giunipero och Percy (2000) fann i en litteraturstudie sju olika kompetenser som var viktiga inom inköpsfunktionen, som till exempel interpersonell kommunikation, analytisk förmåga och problemlösningsförmåga. De intervjuade organisationerna erbjuder dock framförallt kompetensutveckling och kurser inom rättspraxis och utvecklingar inom LOU. Utöver det finns det utrymme för andra typer av kompetensutvecklande kurser, men då främst på eget initiativ. Ingen av organisationerna har en kompetensutvecklingsplan i de kompetenser som Giunipero och Percy (2000) listar, vilket kan tyda på en bristande förståelse för inköpsarbetet och de kompetenser som krävs för inköpsarbetet.

5.5 Arbetssättet

5.5.1 Totalkostnadsperspektiv

Spekman, Kamauff och Spear (1999) och van Weele (2014) poängterar vikten av att se alla kostnader istället för att enbart fokusera på anskaffningskostnader. Alla de intervjuade organisationerna har dock poängterat att det är svårare att arbeta med totalkostnadsperspektiv vad gäller tjänster än vad gäller varor. I offentliga upphandlingar av tekniska konsulttjänster arbetar man ofta med ramavtal där verksamheten sedan gör avrop vid behov, vilket gör att arbetet med totalkostnadsperspektiv försvåras då man inte på förhand helt kan veta vilka avrop som kommer att göras under avtalets längd. Något som borde underlätta arbetet med ett totalkostnadsperspektiv är tvärfunktionellt arbete eftersom man genom att arbeta i tvärfunktionella team får ett helhetsperspektiv över verksamheten och lättare kan se de samlade kostnaderna.

Organisationernas olika syn på intäkter och budget skulle också kunna tänkas ha en påverkan på den upplevda vikten av att arbeta med ett totalkostnadsperspektiv. Kommuner och regioner som inte kan gå i konkurs kan tänkas ha en annan syn på totalkostnadsperspektiv än statliga bolag. I Swedavias fall påpekar Gustavsson (2019) att hon anser att bolaget inte ska kosta staten någonting, och bolaget har dessutom ett vinstmål på 6 %. Kommuner och regioner har inte samma incitament att hantera sin budget på ett effektivt sätt. Däremot lyfter inte Swedavia att de arbetar med totalkostnadsperspektiv när det kom till tekniska konsulttjänster.

Något som både Kuhavuori (2019) på Swedavia och Göras (2019) på Sundbybergs stad tar upp är att det är en bra investering att lägga ner mycket tid i början av en upphandling för att få till stånd bättre upphandlingar och kontrakt som fungerar senare. Detta tyder på ett mått av totalkostnadsperspektiv i arbetet, eftersom man då inser att mer arbete i början av en upphandling kan leda till besparingar senare.

Swedavia, Sundbybergs stad och Helsingborgs stad lyfte alla vikten av att inte enbart hitta leverantörer som erbjöd det lägsta priset, utan att försöka hitta rätt person och bästa kvalitet. Detta kan kopplas till totalkostnadsperspektiv eftersom det innefattar alla kostnader, även kostnader för dåligt utfört arbete eller dålig kvalitet. Tillman (2019) menade att Region Uppsala hade problem med att de tilldelade kontrakt till leverantörer baserat på den som kunde erbjuda lägsta pris, men att detta innebar att leverantörerna istället fakturerar för fler timmar, vilket leder till att den totala kostnaden inte blir lägre. Region Uppsala har inte hittat ett sätt att komma runt detta, men på Swedavia anser man det vara viktigare att betala marknadsmässiga priser för att slippa detta problem, och har skapat en egen modell för det.

Det är svårt att överblicka de totala kostnaderna när det gäller ramavtal, då det pris som anges i anbuden inte heller ger ett definitivt besked om vad kostnaderna senare kommer att bli. Detta eftersom man inte på förhand vet hur mycket som kommer att beställas från kontraktet, och hur många beställda timmar som kommer att krävas för att uppnå önskat resultat. Osäkerheten kring

den slutgiltiga kostnaden kopplad till upphandlingen kan tänkas leda till att pris inte anses vara det viktigaste i den här typen av upphandling, vilket även syns i empirin.

Lindberg och Furusten (2005) menar att värden som är svåra att kvantifiera oftast är viktiga vid inköp av konsulttjänster, och att dessa ofta är svåra att ta hänsyn till vid offentliga upphandlingar. Helsingborgs stad arbetar med en utvärderingsmatris som tar hänsyn till både kompetens och referenser, där dessa kan vägas mot priset. Swedavia har byggt upp en egen utvärderingsmodell där pris är den minst viktiga faktorn. Dessa två organisationer poängterade även vikten av att använda sig av sådana utvärderingar för att kunna ta hänsyn till mjukare värden, till skillnad från Region Uppsala. Där använder man sig av hårda minimikrav som leverantörerna måste möta, för att sedan bedömas enbart på pris. De ansåg inte att det var det optimala sättet att utvärdera leverantörer på, men såg det som en nödvändighet för att undvika överklaganden. Oavsett hur de olika organisationerna formulerade sina utvärderingar var det ingen som använde sig av funktionskrav, utan det var enbart tekniska specifikationer som användes. Detta motsvarar en "input specification" i van Weeles (2014) tabell (se Tabell 2). Detta beror troligtvis på att det är svårt att utforma funktionskrav för ramavtal.

Det är anmärkningsvärt att Region Uppsalas var den enda organisationen som ansåg att utvärdering med hjälp av mjukare värden var ett problem. När det gäller komplexa tjänster som tekniska konsulttjänster där även personliga egenskaper hos konsulterna är viktiga, så kan det vara svårt att utvärdera om man inte använder sig av mjukare utvärderingar, som till exempel referenser. Risken att få in konsulter som inte uppfyller de krav man har eller inte passar in i organisationen torde bli större om man främst bedömer på pris.

5.5.2 Segmentering

Den organisation med tydligast segmentering är Swedavia, där det finns etablerade kategoriteam. I och med att kategoriteamen finns, så har man också ett löpande tvärfunktionellt arbete. I de övriga organisationerna finns det vissa planer på att införa kategorisering av inköp. Sahlstedt (2019) tar upp att kategoriseringen har varit svår att genomföra, och att han anser att den hellre skulle ha kommit från nationellt håll. Syftet med kategoristyrning är att man genom att skapa kategorier i det man köper in också ska kunna skapa strategier för dessa. Det kan dock vara så att detta är svårare att genomföra för inköp av tjänster. Ofta används ramavtal, och dessa kan gälla för flera delar av organisationen, vilket gör att en viss typ av tjänsteupphandling kan komma att ske relativt sällan.

O'Brien (2009), van Weele (2014) och Upphandlingsmyndigheten (2018a) tar upp flera olika potentiella fördelar med arbete med kategorisering av inköp, såsom kostnadsbesparingar, värdeökning och mer effektiva inköp. Den breda appliceringen av kategoristyrning och de varierande sätt det införs i de olika organisationerna gör det dock värt att påpeka att Carlsson (2015) lyfter att det finns en stor skillnad i de positiva effekterna av att implementera den process han lägger fram för kategoristyrning, beroende på om det är något som bara görs till viss grad, jämfört med fullt ut.

Endast Swedavia nämner att man aktivt arbetar med Kraljic-matrisen (van Weele 2014; se Figur 7). Den används där på ett strategiskt och kommunikativt sätt. Med tanke på Cox (2015) kritik av modellen är det inte nödvändigtvis önskvärt för de andra organisationerna att införa modellen i sitt arbete. Ingen av de andra organisationerna kunde uppge specifika modeller för segmentering som användes.

Segmentering kan dock sägas finnas i olika utsträckning på de upphandlande myndigheterna. Inom Region Uppsala arbetar upphandlarna mest inom ett specifikt område, och i Sundbybergs stad finns i dagsläget en inofficiell uppdelning i kategorier och underkategorier, och i viss mån finns strategier kopplade till dessa. Helsingborgs stad använder inte någon uttrycklig segmentering, men i och med att det finns upphandlare utplacerade på en förvaltning kan dessa lägga upp strategier för de varor som ska upphandlas inom förvaltningen. Entreprenadupphandlingar hanteras separat, vilket ger en viss urskiljning i inköpsarbetet. Om det till största delen finns förvaltningsunika behov inom en förvaltning, kan den mer decentraliserade organisationen i viss mån fungera som segmentering.

Den verksamhetsindelning med förvaltningar som kommuner och regioner har ger på ett sätt en grundläggande indelning av upphandlingar som gör att olika typer av upphandlingar kan hanteras olika. Samtidigt kan en sådan uppdelning förhindra de positiva effekter som skulle kunna fås av att arbeta mer gemensamt med förvaltningsöverskridande behov. För Swedavia, som kan sägas ha en smalare verksamhet än de övriga organisationerna, är förutsättningarna för att arbeta kategoristyrkt och för att få en överblick via segmentering också bättre.

5.6 Diskussion

Tabell 5 sammanfattar huruvida faktorerna som karaktäriserar strategiskt inköp återfinns hos de intervjuade organisationerna och i vilken utsträckning.

Tabell 5. Sammanfattning över organisationerna.

	Swedavia	Sundbybergs stad	Helsingborgs stad	Region Uppsala
Mål och vision	Tydliga, kvantitativa. Väl förankrade.	Saknas.	Inköpsmål samstämmiga med övergripande mål. Visionära.	Framkommer ej.
Status och stöd	Relativt högt.	Historiskt sett lågt.	Relativt högt.	Medel.
(De)centralisering	Centraliserat.	Centraliserat.	Hybrid.	Centraliserat.
Tvärfunktionella team	Ja, både vid upphandlingar och det löpande arbetet.	Delvis, vid upphandling.	Ja, vid upphandling.	Delvis, vid upphandling.
Kompetens	God, önskar mer senior kompetens.	Främst konsulter.	Hög personalomsättning.	Rekryteringsproblem.
Totalkostnads-perspektiv	Medel.	Lågt.	Medel.	Lågt.
Segmentering	Ja.	Informell.	Projekt påbörjat.	Delvis.

I tabellen framträder Swedavia och Helsingborgs stad som de organisationer som arbetar mest i linje med den teoretiska datan. De faktorer där både Swedavia och Helsingborgs stad är mest i linje med teorin är för mål och visioner, status och stöd, samt tvärfunktionella team. Att arbeta i tvärfunktionella team i någon mån, samt att ha en centraliserad inköpsfunktion är de faktorer där de fyra organisationerna överlag arbetar mest i enlighet med teorin. Totalkostnadsperspektiv förekommer inte i någon större utsträckning i den empiriska datan, men det är möjligt att andra resultat hade nåtts om varor istället för tjänster hade varit huvudfokus för intervjuerna.

Mål och vision är en nödvändighet för strategiskt arbete, och det finns en tydlig koppling mellan avsaknad av mål och vision, och avsaknad av andra möjliggörande faktorer för strategiskt inköpsarbete. Framförallt är det konkretisering och förankring av mål som är viktigt. I Sundbybergs stad kunde Göras (2019) övergripande förklara vad han ansåg att verksamheten skulle sträva efter, och även Region Uppsala har nedskrivna mål och visioner. Problemet är när dessa inte är förankrade ute i verksamheten, och att man inte använder målen för att skapa egna och relevanta mål för inköpsfunktionen. Detta kan vara en bidragande orsak till att Helsingborgs

stad i större utsträckning än Sundbybergs stad lyckas med strategiskt inköp, trots att de båda är kommuner och därmed har liknande uppdrag.

Något som kan ha stor påverkan på arbetet är de individer som ingår i inköpsfunktionen. Individernas betydelse har framkommit under de empiriska studierna, till exempel inom Swedavia där en del av det arbete som genomförs relaterat till inköp sker på eget initiativ och ligger utanför de rutiner som företaget har. Både Sundbybergs stad och Region Uppsala verkar påverkas positivt av att nyligen ha tagit in ny kompetens i form av personal.

Under de genomförda intervjuerna, när intervjuobjekten tillfrågades om strategiskt arbete och andra mer generella frågor, märktes stor skillnad i svaren, och i vilken utsträckning den tillfrågade berörde det som litteraturstudien påvisat som viktigt rörande strategiskt arbete. Det är dock rimligt att anta att flertalet av de andra faktorerna i sin tur också påverkar enstaka individers möjligheter att utnyttja sin fulla kapacitet inom organisationen, så som inköpsfunktionens organisation och vilket stöd den får från ledningen.

Av de fyra intervjuade organisationerna är det Swedavia som i störst utsträckning arbetar med strategiskt inköp som det definieras i teorin, och har flest av de faktorer som kännetecknar strategiskt inköpsarbete, vilket skulle kunna tyda på att bolag har lättare att uppnå strategiskt inköpsarbete än andra offentliga verksamheter. Swedavia skiljer sig främst från de andra organisationerna på så sätt att det är ett bolag med vinstmål, och har en betydligt smalare verksamhet än kommuner och regioner. Vinstmålet innebär att Swedavia tvingas arbeta mer effektivt än vad de övriga organisationer måste, och den specialiserade verksamheten gör det enklare att sätta tydliga mål för hela verksamheten. Swedavia är också den enda organisationen som har infört ett "resurskontor" som hjälper inköpsavdelningen, vilket dessutom innebär att inköpsavdelningen kan specialisera sig ännu lite mer. Resurskontoret är också ett bevis på stöd från ledningen till inköpsavdelningen.

Att Helsingborgs stad har lyckats bättre än Sundbybergs stad med flera av de viktiga faktorerna för strategiskt inköp tyder på att det inte enbart är bolag med vinstmål som kan implementera strategiskt inköp, utan att det är möjligt för andra offentliga verksamheter att införa möjligheterna för strategiskt inköpsarbete. Det som verkligen skiljer Helsingborgs stad från Sundbybergs stad är att Helsingborgs stad har tydliga och välförankrade mål, inköpsfunktionen har hög status inom organisationen och man arbetar i tvärfunktionella team vid upphandling. Dessa tre faktorer kan därför antas ha stor påverkan på det strategiska inköpsarbetet. Även om de olika organisationernas uppdrag och styrning kan påverka det strategiska inköpsarbetet och de organisatoriska möjligheter som finns för detta, så går det att arbeta, åtminstone delvis, med strategiskt inköpsarbete även för upphandlande myndigheter som inte är bolag.

Helsingborgs stad uppvisar också många av de faktorer som finns i den teoretiska modellen, och borde därför ha goda förutsättningar för strategiskt inköp. Däremot uppger Ahlblad (2019) att man i dagsläget inte arbetar strategiskt, och att detta i sin tur främst beror på tidsbrist. Övrig empirisk data får det inte heller att framstå som att en högre grad av centralisering, mindre problem med personalomsättning inom den centrala inköpsenheten eller att man arbetade mer

med totalkostnadsperspektiv och segmentering nödvändigtvis skulle helt lösa problemet med att man inte arbetar mer med strategiskt inköp. Det kan således vara så att en organisation som har många av de faktorer som finns i tabellen ändå inte arbetar strategiskt. Möjligtvis skulle en ökad kompetens allmänt inom organisationen kunna leda till att behov identifieras tidigare, och att den upplevda tidsbristen minskar. Tidsbrist är ett problem som även tas upp av andra organisationer. Kuhavuori (2019) uppger att det är vanligt att personer inom verksamheten upplever att de inte har tillräckligt med tid att lägga på arbete med upphandling. Problemet inom Swedavia med att få rätt personer att gå på möten som är relevanta för dem skulle kunna bero på upplevd tidsbrist. Karlsson och Sahlstedt (2019) tar upp hur ledtider inom upphandlingsarbetet kan påverkas negativt av politikernas inblandning. Även Selin (2019) är inne på att tid är en bristvara när hon talar om att eftersom både upphandling och uppföljning varit eftersatta områden så har man valt att prioritera arbetet med upphandlingarna. Genom att inte hinna göra uppföljningar kan det vara så att man missar en möjlighet att arbeta mer strategiskt. Överlag verkar tid vara en resurs som det stundtals finns för lite av inom alla de intervjuade organisationerna. Tidsbrist skulle kunna vara ett symptom på att inköpsfunktionen inte får det stöd från ledningsgruppen och därmed inte heller de resurser som krävs.

Det framgår av empirin att flera av faktorerna är sammankopplade, vilket skulle kunna kopplas till "cirkeln av oförmögenhet" som White et al. (2016) beskriver. Den lyfter kopplingen mellan inköpsfunktionens resultat och utvecklingen av dess möjligheter att uppnå resultat. Lyckas en organisation förbättra sig inom någon av faktorerna i den teoretiska modellen är sannolikheten hög att andra viktiga faktorer följer. Det finns således en positiv spiral för de faktorer som möjliggör strategiskt inköpsarbete. Därför skulle också organisationerna kunna öka det strategiska arbetet genom att bryta cirkeln, till exempel genom att öka stödet från ledningen. I enlighet med "cirkeln av oförmögenhet" så syns det i empirin att stöd från ledningsgruppen hjälper till att initiera spiralen. Denna positiva spiral kan initieras från engagerade eldsjälarna med stor kompetens inom inköpsfunktionen, men det är lättare om den kommer från ledningsgruppen då endast ledningsgruppen kan förse inköpsfunktionen med fler resurser och kompetensutveckling. En viktig del i att få till strategiskt inköpsarbete i upphandlande myndigheter är därför att ledningsgruppen ska förstå hur inköpsfunktionen kan bidra till organisationen och att det går att arbeta strategiskt med inköp. Ledningen måste både vilja och ha förmåga att sätta mål och bidra med adekvata resurser. I båda organisationerna som var mitt i en omorganisation av inköpsfunktionen, det vill säga Sundbybergs stad och Region Uppsala, hade initiativet till detta kommit från högre nivå. Det finns således goda förutsättningar att fler och fler faktorer som möjliggör strategiskt inköp kommer att utvecklas i dessa organisationer.

Det ska dock tilläggas att det inte nödvändigtvis är så att alla upphandlande myndigheter bör arbeta mot mer strategiskt inköp. Både van Weele (2014) och White et al. (2016) lyfter att det inte alltid är positivt att sträva mot en högre nivå av strategiskt arbete. White et al. (2016) menar att utvecklingen av mer strategiskt inköpsarbete bara bör genomföras när det kan leda till en förbättring av företagets resultat. Det är också rimligt att anta att de organisationer som befinner sig på en väldigt grundläggande nivå vad gäller upphandling först måste förbättra det allmänna upphandlingsarbetet innan man kan börja arbeta mer strategiskt.

Uppföljningsarbete och arbetet med kravspecifikationer tas i viss mån upp även i teorin, men inkluderas inte i den teoretiska modellen, då de snarare kan ses som processteg. I empirin blir det dock tydligt att hur olika organisationer arbetar med dessa steg påverkar det strategiska arbetet. De organisationer som ansågs arbeta mest strategiskt med inköp, Swedavia och Helsingborgs stad, var också de som i störst utsträckning arbetade med uppföljning av upphandlingarna. I dessa organisationer genomfördes uppföljning även av inköpare respektive upphandlare, istället för att främst falla på brukarna av tjänsten som upphandlats. Det är troligt att detta arbete i större utsträckning tillåter att viktiga lärdomar tas tillvara och möjliggör erfarenhetsåterföring. Hur de olika organisationerna arbetade med kravspecifikationerna och bedömningen av anbud varierade. Alla organisationer utom Region Uppsala, som använde sig främst av hårda krav, utformade kravspecifikationer som tog stor hänsyn till mjuka krav, och hade mindre fokus på pris. De olika organisationerna hade också olika nivå av tvärfunktionellt samarbete kring kravställningarna.

Alla organisationer har nämnt att det råder missuppfattningar kring hur kontakten med leverantörer får se ut. Även om kontakten med potentiella leverantörer regleras i LOU, så kan god kontakt och möten med dessa ge upphandlare bättre insikter och ökad förståelse för leverantörsmarknaden, vilket skulle kunna användas för att förbättra upphandlingsarbetet. I alla organisationer skedde den främsta kontakten mellan leverantören och organisationen via den interna kunden eller verksamheten. van Weele (2014) menar att när leverantören och den interna kunden har ett tätt samarbete förpassas ofta inköpsfunktionen till att enbart vara ansvarig för de administrativa delarna av upphandlingen, när det kommer till tjänsteupphandlingar. Detta skulle kunna vara en förklaring till att det i empirin finns en tendens att se upphandling som en främst administrativ funktion.

Alla inköpare/upphandlare har varit i stort sett positivt inställda till LOU/LUF och betraktat lagstiftningen mer som en möjlighet som hjälper till i deras arbete än något som hindrar dem. Ahlblad (2019) berättar att lagstiftningen underlättar deras arbete på så sätt att upphandlaren inte kan bli påverkad i sitt beslut av leverantör av andra inom organisationen som har intresse av vem som blir leverantör. En slutsats som kan dras från detta är att man överlag inte behöver se LOU som ett hinder i sitt strategiska inköpsarbete, utan snarare som ett verktyg för struktur och beslutstagande. Lagstiftningen tvingar kravställarna att tidigt i processen tydliggöra sina krav och säkerställer en objektiv bedömning av leverantörer, vilket bör hjälpa till att ta affärsmässigt goda beslut. Därför är LOU, och LUF, i sig själva inga hinder för strategiskt inköpsarbete, i enlighet med vad Pedersen (2017) menar. Det kan dock tilläggas att Gustavsson (2019) menar att man på grund av lagstiftningen inte helt kan uppnå det som kan uppnås i privat sektor, något som även poängteras av Lindahl Toftegaard (2018), då offentlig verksamhet styrs av andra lagar och regler än privata företag.

Strategiskt inköp blir allt viktigare inom den offentliga sektorn enligt White et al. (2016). Detta speglas av nationella upphandlingsstrategin (Finansdepartementet 2016) och Upphandlingsmyndigheten, som främjar strategiskt inköp i upphandlande myndigheter. I nationella upphandlingsstrategin bedömdes fyra mål (nummer ett, två, tre och fem) vara av extra stor vikt för denna studie:

1. Offentlig upphandling som strategiskt verktyg för en god affär
2. Effektiva offentliga inköp
3. En mångfald av leverantörer och en välfungerande konkurrens
5. En offentlig upphandling som främjar innovationer och alternativa lösningar (Finansdepartementet 2016).

Det första målet visar på den växande betydelsen av strategiskt inköp, i enlighet med vad White et al. (2016) skriver. Det fanns hos organisationerna en generell och grundläggande förståelse för att goda affärer inom offentlig upphandling är eftersträvarsvärdt. I vilken mån upphandling sågs som ett strategiskt verktyg skiljde sig dock. Effektiva inköp, som är det andra målet, ställer krav på totalkostnadsperspektiv och uppföljning. Swedavia kan sägas vara den av de undersökta upphandlande myndigheterna som mest strävade efter att öka effektiviteten i sina inköp, och inköpsfunktionen hade även ett specifikt besparingsmål. Totalkostnadsperspektiv var dock något som inte arbetades med i stor utsträckning i fallstudierna, men detta kan se annorlunda ut för varor. Uppföljning var inte heller något som organisationerna arbetade med i stor utsträckning. Det tredje målet är något som Swedavia, Sundbybergs stad och Helsingborgs stad alla arbetade med i viss mån, då alla hade funderat kring hur de skulle formulera sina kravspecifikationer för att locka till sig olika typer av leverantörer. Helsingborgs stad inkluderade även ett mål om att möjliggöra för små- och medelstora företag att lägga anbud i upphandlingar bland målen för inköp och upphandlingar. Mål fem är det enbart Helsingborgs stad som arbetar aktivt med, även om det är svårt att arbeta med detta mål då det finns brist på upphandlingskompetens. Empirin visar att de olika målen har fått olika spridning i praktiken.

Sammanfattningsvis verkar faktorerna som identifierades i kapitel 3 även i praktiken vara faktorer som kännetecknar och möjliggör strategiskt inköpsarbete. En slutsats som kan dras från empirin och teorin är att mål och visioner för organisationen, samt förståelse för vad inköp kan bidra med, bör finnas väl förankrat i den upphandlande myndigheten för att strategiskt inköpsarbete ska kunna utvecklas på ett konstruktivt sätt. Teorin har till stora delar rört företag i den privata sektorn och varor, och i denna studie har offentliga myndigheter och tjänster studerats. Detta kan förklara varför vissa faktorer, som totalkostnadsperspektiv, anses vara viktigare i teorin än vad den verkar vara praktiken. Aspekterna är tätt sammankopplade och bildar tillsammans en positiv spiral där fler och fler faktorer kan inkorporeras. Den enskilt viktigaste faktorn är dock stöd från ledningsgruppen, för utan detta så kan inte inköpsfunktion utvecklas eller fullt ut använda sig av den förmåga den redan har. Ledningen måste därför veta att det går att arbeta strategiskt med inköp. För att öka det strategiska arbetet i upphandlande myndigheter är det viktigaste således att öka informationen till beslutstagare om hur strategiskt inköp kan vara värdeskapande för organisationen. Ytterligare en huvudfaktor är att tillräcklig kompetens finns inom organisationen. Aspekten tvärfunktionella team är också viktig, men det är rimligt att anta att tvärfunktionella team som arbetar löpande med strategiskt inköp inte är helt avgörande, utan det måste finnas en förståelse för hela organisationen, dess funktioner, mål och verksamheter.

Empirin visar även att det finns större skillnader i arbetssätt inom en viss typ av organisation än mellan olika typer av organisationer, eftersom skillnaderna mellan Helsingborgs stad och

Sundbybergs stad, som båda är kommuner, är större än skillnaden mellan till exempel Helsingborgs stad och Swedavia. Detta tyder på att strategiskt inköp är något man kan arbeta med i alla typer av upphandlande myndigheter. Som tidigare nämnt är det dock inte säkert att det alltid är önskvärt att öka det strategiska inköpsarbetet, utan detta ska göras där det kan bidra till organisationens resultat.

6 Slutsatser

I detta sista kapitel presenteras studiens svar på forskningsfrågorna samt de slutsatser som studien har lett fram till. Förbättringsmöjligheter och förslag till framtida forskning presenteras även.

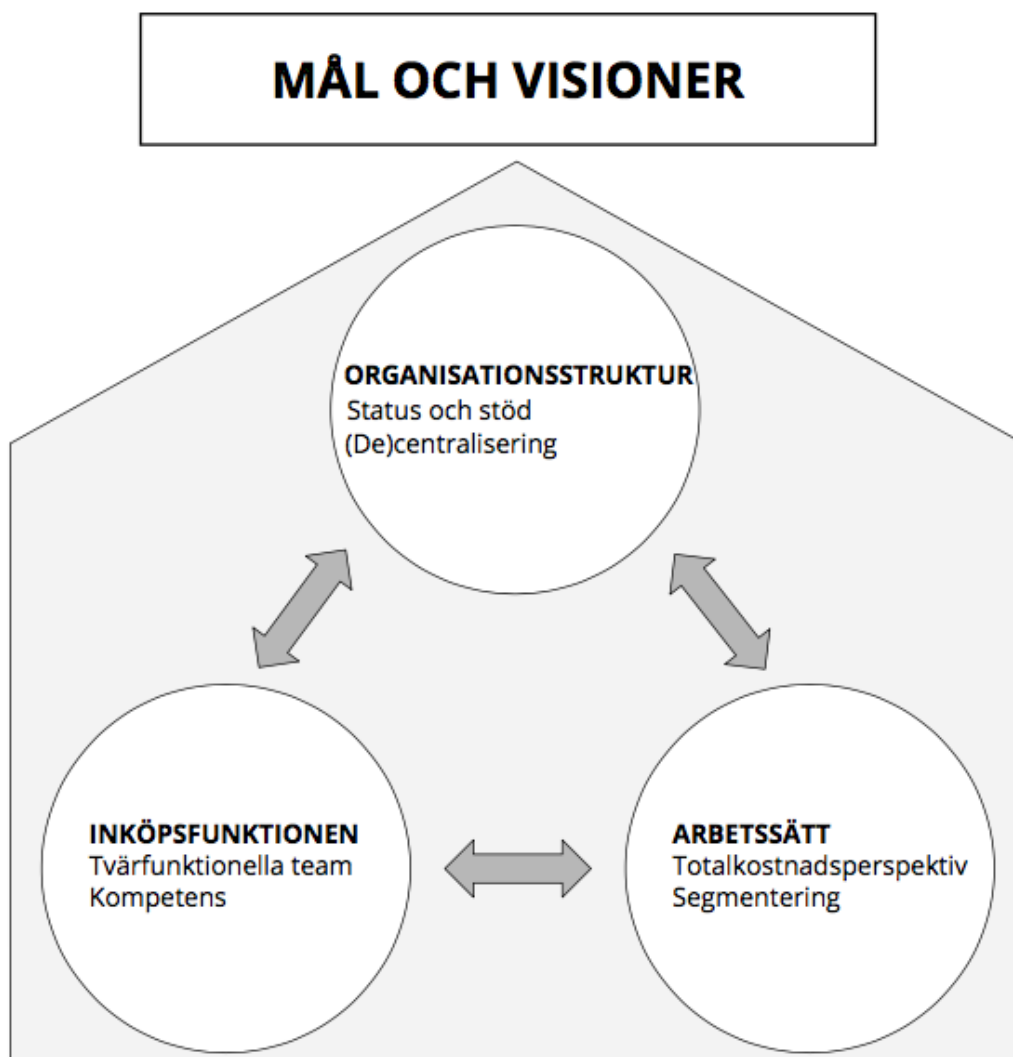
6.1 Forskningsfrågor

6.1.1 Fråga 1 - Vilka faktorer karaktäriserar strategiskt inköp enligt teorin?

De faktorer som karaktäriserar strategiskt inköp sammanfattas i Figur 22 nedan. Dessa är baserade på litteratur inom området och bekräftas av den empiriska datan. Aspekterna kan sorteras till tre olika områden: organisationsstrukturen, arbetssättet och inköpsfunktionen. Arbetet med de olika faktorerna är en del av strävan att nå de satta målen och visionerna, både för inköpsfunktionen och organisationen som helhet. Att mål och visioner, samt arbetet med dessa, överensstämmer för inköpsfunktionen och organisationen är i grund och botten det som utgör strategiskt inköpsarbete.

Status och stöd syftar till det stöd inköpsorganisationen får från ledningsnivå och vilken status inköpsfunktionen har inom organisationen. (De)centralisering handlar om organisationsstrukturen för inköpsfunktionen, där en mer centraliserad struktur anses höra ihop med mer strategiskt arbete. För inköpsfunktionen lyfts två faktorer som särskilt viktiga, dels kompetensen och kompetensutvecklingen inom funktionen, dels om och hur man arbetar i tvärfunktionella team. Totalkostnadsperspektiv handlar om i vilken utsträckning man ser och tar hänsyn till andra kostnader än anskaffningskostnaden, till exempel livscykelkostnader. Segmentering kan inkludera både arbete med kategoriteam, och mer allmänna segmenteringar av inköp eller leverantörer.

Dessa faktorer är karaktäristiska för strategiskt inköp, och kan ses som möjliggörare för arbetet med strategiskt inköp. I teorin fanns det en tendens att inom samma studie ta upp mer än en av faktorerna, vilket tyder på att det finns en samverkan mellan faktorerna och att flera krävs för att arbeta strategiskt med inköp.



Figur 22. Teoretisk modell över faktorer som är betydelsefulla för strategiskt inköp.

6.1.2 Fråga 2 - I vilken utsträckning arbetar upphandlande myndigheter med strategiskt inköp?

Fallstudien belyser hur fyra olika upphandlande myndigheter, av tre olika typer arbetar med offentlig upphandling. Det är tydligt att de arbetar i olika stor utsträckning med strategiskt inköp, från en relativt låg nivå till en relativt hög.

Swedavia är den organisation som i störst utsträckning arbetar med strategiskt inköp. De har tydliga, kvantitativa mål både för organisationen och för inköpsavdelningen samt en långsiktig plan för inköpsfunktionen som uppdateras kontinuerligt. Upphandling är högt prioriterat i organisationen. Det finns tydliga tvärfunktionella team både med andra delar av verksamheten men också inom inköpsfunktionen, samt i upphandlingsarbetet. Den strategiska upphandlaren gör uppföljningar med leverantörer och får tillgång till information från ekonomisystemet för att underlätta detta.

Helsingborgs stad är den organisation som, efter Swedavia, arbetar i störst utsträckning med strategiskt inköp. Kommunen har mål som är väl förankrade i inköpsfunktionen. Upphandling är något som anses vara högt prioriterat inom organisationen. Tvärfunktionella team används vid upphandlingsarbetet. Helsingborgs stad är en hybridorganisation med både centraliserade och decentraliserade inslag.

Sundbybergs stad och Region Uppsala saknar i stort sett strategiskt inköpsarbete. Region Uppsala har organisationsövergripande mål, men de är inte förankrade i inköpsfunktionen. Inköpsfunktionen är prioriterad, men av fel anledningar. Det finns tvärfunktionella team för upphandling, men arbetet är inte fullt ut tvärfunktionellt och det finns stuprörstänk mellan olika enheter. Sundbybergs stad saknar mål, både för organisationen och inköpsfunktionen. Upphandling har tidigare varit lågt prioriterat i organisationen. Funktionen har även haft brist på resurser då den tidigare enbart bestått av en upphandlare. Det har även saknats kompetens inom inköpsfunktionen. Det tvärfunktionella arbetet fungerar inte fullt ut och det förekommer stuprörstänk inom de olika funktionerna.

Empirin visar att det skiljer sig i hur de olika organisationerna arbetar med strategiskt inköp, från en relativt hög nivå till nästintill obefintligt strategiskt arbete. Detta tyder på att det finns ett stort spann bland upphandlande myndigheter, vilket också försvårar för nationella initiativ rörande strategiskt inköp på så sätt att åtgärder inte kan vara generella och organisationsspecifika samtidigt. Initiativ blir antingen för grundläggande för organisationer som redan har strategiskt inköpsarbete i stor utsträckning, eller för ambitiösa för organisationer som saknar strategiskt inköpsarbete. Sammanfattningsvis är det svårt att generalisera hur upphandlande myndigheter arbetar med strategiskt inköp eftersom det kan skilja sig markant mellan olika organisationer, men att det inte är omöjligt att arbeta med strategiskt inköp i upphandlande myndigheter.

6.1.3 Fråga 3 - Vilka faktorer och egenskaper hos upphandlande myndigheter påverkar det strategiska inköpsarbetet?

Modellen i Figur 22 åskådliggör faktorer som teorin lyft som viktiga för strategiskt inköp. Denna modell har jämförts med den empiriska delen av detta arbete, och på så sätt utvärderats. Utvärderingen visar att vissa faktorer inom modellen är av större vikt, och även att det kan finnas andra faktorer som påverkar det strategiska inköpsarbetet inom en upphandlande myndighet.

Inköpsfunktionens status och stöd inom organisationen påverkar dess samarbetsmöjligheter, och vilka resurser den får. Att inköpsfunktionen får stöd från ledningsgruppen är en viktig bidragande orsak till förekomsten av de övriga faktorerna. Generellt verkar en mer centraliserad struktur för inköpsorganisationen höra ihop med mer strategiskt arbete, även om vissa fördelar med en hybridorganisation har kunnat ses. Totalkostnadsperspektiv är den faktor som har framträtt minst i empirin, vilket kan bero på arbetets avgränsningar. Segmentering genomförs på olika sätt, men det är relativt vanligt att dela in inköp i kategorier. Arbeta i tvärfunktionella team framstår som relativt viktigt för arbetet med upphandlingar, men också som en faktor där det faktiska arbetet skiljer sig starkt åt. Kompetens är en faktor som i praktiken påverkas av rekryteringsmöjligheter, och som kan skilja sig åt både på organisations- och individnivå, även

om kompetens också kan påverkas av intern kompetensutveckling. Tillsammans utgör dessa faktorer en grund för att organisationen ska kunna arbeta mot sina mål och visioner. Det har också visat sig vara viktigt för det strategiska inköpsarbetet att mål och visioner finns på plats för att de betydelsefulla faktorerna faktiskt ska kunna leda till ökat strategiskt arbete.

Statliga bolag har smalare verksamhet än kommuner och regioner, vilket gör det lättare för bolag att sätta tydliga mål och därmed möjliggöra strategiskt inköp. Bolag kan även ha en typ av ekonomiska incitament till att förbättra allt arbete inom organisationen, inklusive inköpsarbetet, som saknas i kommuner och regioner. Den smalare verksamheten skulle också kunna tänkas förenkla implementation av arbete i tvärfunktionella team och arbete med segmentering. Dock, även om det torde vara enklare för statliga bolag att arbeta med strategiskt inköp än för andra upphandlande myndigheter, så är det ändå möjligt för andra upphandlande myndigheter att utveckla strategiskt inköpsarbete.

Det faktum att kommuner och regioner är politiskt styrda organisationer innebär att långsiktighet i arbetet påverkas, beroende på den politiska stabiliteten. Synen på upphandling inom den upphandlande myndigheten påverkar också. I de fall där upphandling främst ses som en administrativ och juridisk del är det också svårare att arbeta strategiskt, och incitament och driv till att öka det strategiska arbetet saknas.

I vilken utsträckning uppföljning utfördes, och på vilket sätt kravspecifikationerna gjordes kunde ses ha ett visst samband med hur väl organisationen arbetade med strategiskt inköp i övrigt. De kan ses som en betydelsefull del av arbetet med strategiskt inköp, men har inte inkluderats i modellen då de snarare är att ses som processteg än faktorer hos den upphandlande myndigheten. Generellt sett kan uppföljning ses som en del av strategiskt arbete, som tillåter för en viss kompetensutveckling. Samarbete kring kravspecifikationer är positivt för det strategiska inköpsarbetet, och kan kopplas till arbetet med tvärfunktionella team. Kravspecifikationer kan även vara mer eller mindre strategiskt utformade.

De faktorer från den teoretiska modellen (se Figur 22) som framstod som viktigast i empirin var mål och vision, status och stöd, samt kompetens. Att ha mål och visioner är en nödvändighet för strategiskt inköp, och därför var det tydlig skillnad på det strategiskt inköpsarbete mellan organisationer som hade förankrade mål och de som saknade mål. Hög status i organisationen och framförallt stöd från ledningsgruppen är en faktor som kan ha stor inverkan på förekomsten av de andra faktorerna, då en ledningsgrupp som ser värdet med inköpsfunktionen kan ge den tillgång till resurser som krävs för att utveckla inköpsarbetet. Hög kompetens inom inköpsfunktionen möjliggör mer strategiskt arbete och kan i förlängningen bidra till att höja funktionens status. Dessa två faktorer hjälper dessutom till med att bidra med en förståelse för inköp och det affärsmässiga värdet inköpsfunktionen kan bidra med till organisationen i stort. Denna förståelse är en nödvändighet för att organisationen ska se inköp som en strategisk viktig funktion. Utöver de faktorer som tas upp i modellen, visar empirin även på att vilken typ av upphandlande myndighet det rör sig om också har betydelse, men ej är avgörande, för arbetet med strategiskt inköp.

6.2 Förbättringsmöjligheter

Arbetets empiriska del har begränsats av vilka individer som varit tillgängliga, vilket inneburit att de personer som intervjuats har haft olika roller och titlar, även i vissa fall när liknande roller funnits på flera av myndigheterna. Motsvarande positioner har inte alltid kunnat hittas på alla de upphandlande myndigheterna. Eftersom titlar kan skilja sig åt har det också varit svårt att veta exakt vem som borde intervjuas för att uppnå så jämförbara resultat som möjligt. Alla upphandlande myndigheter har dock kontaktats med beskrivning av arbetet och syftet med intervjun, och sedan själva kunnat välja vem de anser vara mest relevant och tillgänglig.

6.3 Framtida forskning

Detta arbete har varit en första explorativ studie inom ämnet strategiskt inköp hos upphandlande myndigheter. Eftersom det saknas liknande forskning på området finns det stora möjligheter att utveckla studien, både i bredd och djup. Ett första steg vore att studera fler organisationer för att få mer generaliserbara resultat. Då empirin tydligt visat att det strategiska arbetet kan skilja sig mellan olika upphandlande myndigheter av samma typ, vore det givande att fortsätta forskningen genom att undersöka fler statliga bolag, kommuner och regioner. På så sätt skulle vissa av de hypoteser som lagts fram rörande hur upphandlande myndigheters verksamhet påverkar det strategiska inköpsarbetet att testas. Även en fördjupning av studien skulle kunna göras, där enskilda upphandlande myndigheter studeras närmare för att få ännu större inblick i enskilda myndigheters strategiska inköpsarbete. Denna studie begränsas av att endast två till tre personer intervjuats inom samma organisation, och det är möjligt att den bild som fåtts av organisationen starkt påverkats av just dessa specifika individer.

Just denna studie har begränsats till hur de upphandlande myndigheterna arbetar med upphandlingar av tekniska konsulttjänster. Framtida forskning skulle kunna fokusera på andra typer av upphandlingar för att undersöka om ytterligare generaliserbarhet är möjligt. Det vore intressant att se hur den framlagda teoretiska modellen kan appliceras på upphandling av varor snarare än tjänster.

Avslutningsvis, detta arbete har främst fokuserat på att förklara hur upphandlande myndigheter arbetar med strategiskt inköp och även visat på hur de skulle kunna öka detta arbete. Framtida forskning skulle kunna utvärdera i vilken utsträckning upphandlande myndigheter borde arbeta med strategiskt inköp. Denna forskning skulle kunna se till dels vilken sorts upphandlingar som är mest givande att arbeta strategiskt med och vilka upphandlande myndigheter som borde arbeta mer strategiskt, samt på vilken nivå detta arbete borde vara.

Referenser

Ahlblad, A. (2019). Telefonintervju, 2 maj.

Andersen, B. (2019). Telefonintervju, 2 maj.

Boroş, S., Gorp, L., Cardoen, B. & Boute, R. (2017). Breaking Silos: A Field Experiment on Relational Conflict Management in Cross-Functional Teams. *Group Decision & Negotiation*, 26(2), ss. 327–356. doi: 10.1007/s10726-016-9487-5.

Cammish, R. & Keough, M. (1991). A strategic role for purchasing. *McKinsey Quarterly*, (3), ss. 22–39.

Caniëls, M. C. J. & Gelderman, C. J. (2005). Purchasing strategies in the Kraljic matrix—A power and dependence perspective. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 11(2), ss. 141–155. doi: 10.1016/j.pursup.2005.10.004.

Carr, A. S. & Smeltzer, L. R. (1997). An empirically based operational definition of strategic purchasing. *European Journal of Purchasing and Supply Management*, 3(4), ss. 199–207. doi: 10.1016/S0969-7012(97)00014-2.

Carr, A. S. & Smeltzer, L. R. (1999). The relationship of strategic purchasing to supply chain management. *European Journal of Purchasing and Supply Management*, 5(1), ss. 43–51. doi: 10.1016/S0969-7012(98)00022-7.

Cox, A. (2015). Sourcing portfolio analysis and power positioning: towards a “paradigm shift” in category management and strategic sourcing. *Supply Chain Management*, 20(6), ss. 717–736. doi: 10.1108/SCM-06-2015-0226.

Denscombe, M. (2014). *Forskningshandboken*. 3. uppl., Studentlitteratur.

EFFSO (u.å.). *Experter på inköp*. <https://www.effso.se/om-oss/> [2019-02-13]

Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14(4), ss. 532–550. doi: 10.5465/AMR.1989.4308385.

Finansdepartementet (2016). *Nationella upphandlingsstrategin*. Finansdepartementet. <https://www.regeringen.se/49eaf7/globalassets/regeringen/dokument/finansdepartementet/pdf/2016/upphandlingsstrategin/nationella-upphandlingsstrategin.pdf> [2019-03-21]

Giunipero, L. C. & Percy, D. H. (2000). World-Class Purchasing Skills: An Empirical Investigation. *Journal of Supply Chain Management*, 36(4), ss. 4–13. doi: 10.1111/j.1745-493X.2000.tb00081.x.

Glock, C. H. & Hochrein, S. (2011). Purchasing Organization and Design: A Literature Review. *Business Research*, 4(2), ss. 149–191. doi: 10.1007/BF03342754.

Gustavsson, M. (2019). Intervju, 11 april.

Göras, S. (2019). Intervju, 10 april.

Haywood-Farmer, J. (1988). A Conceptual Model of Service Quality. *International Journal of Operations & Production Management*, 8(6), ss. 19-29. doi: 10.1108/eb054839.

Helsingborgs stad (2018a). *Statistik*. https://helsingborg.se/kommun-och-politik/om-helsingborg_trashed/statistik/ [2019-05-05]

Helsingborgs stad (2018b). *Förvaltningar*. <https://helsingborg.se/kommun-och-politik/kommunens-organisation/forvaltningar/> [2019-05-05]

Helsingborgs stad (2018c). *Kommunens organisation*. <https://helsingborg.se/kommun-och-politik/kommunens-organisation/> [2019-05-20]

Helsingborgs stad (2019). *Kommunstyrelsen*. <https://helsingborg.se/kommun-och-politik/kommunens-organisation/kommunstyrelsen/> [2019-05-05]

Jackson, R. W., Neidell, L. A. & Lunsford, D. A. (1995). An Empirical Investigation of the Differences in Goods and Services as Perceived by Organizational Buyers. *Industrial Marketing Management*, 24(2), ss. 99–108. doi: 10.1016/0019-8501(94)00037-W.

Johnson, P. F., Klassen, D. K., Leenders, M. R. & Fearon, H. E. (2002). Determinants of purchasing team usage in the supply chain. *Journal of Operations Management*, 20, ss. 77-89. doi: 10.1016/S0272-6963(01)00078-X.

Johnson, P. F., Leenders, M. R. & Fearon, H. E. (1998). The Influence of Organizational Factors on Purchasing Activities. *International Journal of Purchasing & Materials Management*, 34(3), ss. 10–19. doi: 10.1111/j.1745-493X.1998.tb00291.x.

Karlsson, P. (2019). Intervju, 11 april.

Keough, M. (1993). Buying your way to the top. *McKinsey Quarterly*, (3), ss. 41-62.

Konkurrensverket (2018a). *Upphandlande myndigheter och enheter*. <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-lagstiftningen/upphandlande-myndigheter-och-enheter/> [2019-03-11]

Konkurrensverket (2018b). *Tröskelvärden*. <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/om-lagstiftningen/troskelvarden/> [2019-03-01]

Konkurrensverket (2018c). *Direktupphandling*.

<http://www.konkurrensverket.se/upphandling/direktupphandling/> [2019-04-04]

Konkurrensverket (2019). *Upphandlingsreglerna - en introduktion*. Konkurrensverket.

http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/informationsmaterial/upphandling_sreglerna--en-introduktion.pdf [2019-05-21]

Kovács, G. & Spens, K. M. (2005). Abductive reasoning in logistics research. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, 35(2), ss. 132-144. doi: 10.1108/09600030510590318.

Kraljic, P. (1983). Purchasing must become supply management. *Harvard Business Review*, 61(5), ss 109-117.

Kuhavuori, P. (2019). Intervju, 11 april.

Lindahl Toftegaard, E. (2018). *Offentlig upphandling*. 1. uppl., Studentlitteratur.

Lindberg, N. & Furusten, S. (2005). Breaking Laws - Making Deals. I Furusten, S. & Werr, A. (red.) *Dealing with Confidence*. Copenhagen Business School Press, ss. 169-183.

Miles, M. B., Huberman, A. M. & Saldaña, J. (2014). *Qualitative Data Analysis*. 3. uppl., SAGE.

Mitchell, V. W. (1994). Problems and Risks in the Purchasing of Consultancy Services. *Service Industries Journal*, 14(3), ss. 315–339. doi: 10.1080/02642069400000036.

Mohamed, M., Stankosky, M. & Murray, A. (2004). Applying knowledge management principles to enhance cross-functional team performance. *Journal of Knowledge Management*, 8(3), ss. 127–142. doi: 10.1108/13673270410541097.

Nationalencyklopedin (u.å. a). Inköp. I *Nationalencyklopedin*.

<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/inköp> [2019-02-10]

Nationalencyklopedin (u.å. b). Kommun. I *Nationalencyklopedin*.

<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/kommun> [2019-02-25]

Nationalencyklopedin (u.å. c). Landsting. I *Nationalencyklopedin*.

<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lång/landsting> [2019-02-25]

O'Brien, J. (2009). *Category management in purchasing*. 1. uppl., Kogan Page Ltd.

Pedersen, K. (2017). *Upphandlingens grunder*. 4. uppl., Jure Förlag AB.

Regeringskansliet (u.å.). *Bolag med statligt ägande*. <https://www.regeringen.se/regeringspolitik/bolag-med-statligt-agande/> [2019-03-15]

Regeringskansliet (2016). *Nationella upphandlingsstrategin*. <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2016/06/nationella-upphandlingsstrategin/> [2019-02-13]

Region Uppsala (u.å.). *Om Region Uppsala*. <https://www.regionuppsala.se/sv/Om-Region-Uppsala/> [2019-02-26]

Region Uppsala (2013). *Upphandlingspolicy för Landstinget i Uppsala län* [broschyr] https://www.regionuppsala.se/Global/Landsting_politik/Upphandling/Upphandlingspolicy%20omm/Upphandlingspolicy%20för%20Landstinget%20i%20Uppsala%20län.pdf [2019-02-26]

Region Uppsala (2017a). *Uppdrag och mål*. <https://www.regionuppsala.se/sv/Om-Region-Uppsala/Uppdrag-och-mal/> [2019-02-26]

Region Uppsala (2017b). *Vision*. <https://www.regionuppsala.se/sv/Om-Region-Uppsala/Vision/> [2019-02-26]

Region Uppsala (2017c). *Namnbyte*. <https://www.regionuppsala.se/sv/Om-Region-Uppsala/Namnbyte/> [2019-02-26]

Region Uppsala (2019). *Vår organisation*. <https://www.regionuppsala.se/sv/Landsting--politik/Verksamheter/Sa-ser-organisationen-ut/> [2019-05-27]

Rowley, J. & Slack, F. (2004). Conducting a literature review. *Management Research News*, (6), ss. 31-39. doi: 10.1108/01409170410784185.

Sahlstedt, P. (2019). Intervju, 11 april.

Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2009). *Research methods for business students*. 5. uppl., Pearson Education Limited.

Schiele, J. J. (2005). Meaningful involvement of municipal purchasing departments in the procurement of consulting services: Case studies from Ontario, Canada. *Journal of Purchasing and Supply Management*, 11(1), ss. 14-27. doi: 10.1016/j.pursup.2005.04.001.

SFS 2016:1145. Lag om offentlig upphandling. Stockholm: Finansdepartementet.

SFS 2016:1146. Lag om upphandling inom försörjningssektorerna. Stockholm: Finansdepartementet.

Selin, K. (2019). Intervju, 10 april.

Shetterly, D. R. (2002). Contracting for public bus transit: do techniques employed make a difference in service outcome? *Journal of Public Procurement*, 2(1), ss. 73-92. doi: 10.1108/JOPP-02-01-2002-B003.

Smeltzer, L. R. & Ogden, J. A. (2002). Purchasing Professionals' Perceived Differences between Purchasing Materials and Purchasing Services. *Journal of Supply Chain Management*, 38(4), ss. 54–70. doi: 10.1111/j.1745-493X.2002.tb00120.x.

Spekman, R. E., Kamauff, J. & Spear, J. (1999). Towards more effective sourcing and supplier management. *European Journal of Purchasing and Supply Management*, (5), ss. 103–116. doi: 10.1016/S0969-7012(99)00015-5.

Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. Sage.

Statens offentliga utredningar (SOU) (2013). *Goda affärer – en strategi för hållbar offentlig upphandling*. <https://www.regeringen.se/49bb4f/contentassets/94e3a7f86d2f4784b126e16c6f4ec3a4/goda-affarer---en-strategi-for-hallbar-offentlig-upphandling-hela-dokumentet-sou-201312> [2019-02-07]

Sundbybergs stad (2017a). *Upphandlingspolicy för Sundbybergs stad* [broschyr]. <https://www.sundbyberg.se/download/18.1ff423b715e1614a230c0b28/1505199650267/Upphandlingspolicy-Sundbyberg.pdf> [2019-02-26]

Sundbybergs stad (2017b). *Årsredovisning 2017*. https://www.sundbyberg.se/download/18.2705ca841629a2d1d5ed63ff/1524809338335/KS-0917-2017-11%20SBG_Årsredovisning_2017.pdf%20665438_1_1.pdf [2019-02-26]

Sundbybergs stad (2018a). *Organisationsschema*. https://www.sundbyberg.se/images/18.4a8887e81621ea5901ed6e0f/1522751680864/SBG_orgschema18043.jpg [2019-05-22]

Sundbybergs stad (2018b). *Kommunfullmäktige*. <https://www.sundbyberg.se/kommunpolitik/kommunens-organisation/kommunfullmaktige.html> [2019-04-16]

Sundbybergs stad (2019a). *Kommunfakta*. <https://www.sundbyberg.se/kommunpolitik/kommunfakta.html> [2019-02-25]

Sundbybergs stad (2019b). *Budget 2019*. <https://www.sundbyberg.se/kommunpolitik/kommunfakta/ekonomi-och-statistik/budget-2019.html> [2019-02-25]

Sundbybergs stad (2019c). *Nämnder*. <https://www.sundbyberg.se/kommunpolitik/kommunens-organisation/namnder.html> [2019-04-16]

- Sundbybergs stad (2019d). *Förvaltningar*. <https://www.sundbyberg.se/kommunpolitik/kommunens-organisation/forvaltningar.html> [2019-04-16]
- Sundbybergs stad (2019e). *Kommunens organisation*. <https://www.sundbyberg.se/kommunpolitik/kommunens-organisation.html> [2019-05-07]
- Sundbybergs stad (2019f). *Kommunstyrelsen*. <https://www.sundbyberg.se/kommunpolitik/kommunens-organisation/kommunstyrelsen.html> [2019-04-16]
- Svenska Statistiska Centralbyrån (SCB) (2019). *Folkmängd i riket, län och kommuner 31 december 2018 och befolkningsförändringar 1 juli–31 december 2018*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/befolkning/befolkningens-sammansattning/befolkningsstatistik/pong/tabell-och-diagram/kvartals--och-halvarsstatistik--kommun-lan-och-riket/andra-halvaret-2018/> [2019-02-26]
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2018a). *Diagram för kommunerna*. <https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sektornisiffror/diagramforkommunerna.1882.html> [2019-02-25]
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2018b). *Diagram för landstingen*. <https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/sektornisiffror/diagramforlandstingen.1883.html> [2019-02-25]
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2019). *Fakta om kommuner och regioner*. <https://skl.se/tjanster/kommunerregioner/faktakommunerochregioner.432.html> [2019-02-25]
- Swedavia (2017). *Framtidens flygplatser. Års- och hållbarhetsredovisning 2017*. <https://www.swedavia.se/globalassets/om-swedavia/roll-och-uppdrag/swedavia-ars--och-hallbarhetsredovisning-2017.pdf#page=4%22> [2019-02-27]
- Swedavia (2018). *Roll och uppdrag*. <https://www.swedavia.se/om-swedavia/roll-och-uppdrag/#gref> [2019-02-27]
- Swedavia (2019). *Bolagsstyrning*. <https://www.swedavia.se/om-swedavia/bolagsstyrning/#gref> [2019-05-22]
- Tillman, J. (2019). Intervju, 11 april.
- Trent, R. J. & Monczka, R. M. (1998). Purchasing and Supply Management: Trends and Changes Throughout the 1990s. *International Journal of Purchasing & Materials Management*, 34(4), ss. 2–11. doi: 10.1111/j.1745-493X.1998.tb00296.x.

Upphandlingsmyndigheten (2015). *Upphandlingsmyndigheten slår upp portarna*.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/aktuellt/upphandlingsmyndigheten-slar-upp-portarna/> [2019-02-12]

Upphandlingsmyndigheten (2018a). *Nyttan av inköpskategorier*.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/verktyg/statistik-om-offentlig-upphandling/miljospendanalys/nyttan-av-inkopskategorier/> [2019-02-18]

Upphandlingsmyndigheten (2018b). *Avtalsklassificering*.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/Processen-for-LOU/avtalsforvaltning/anpassa-avtalsforvaltningen/avtalsklassificering/> [2019-04-03]

Upphandlingsmyndigheten (2018c). *Vilka ska upphandla?*
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/om-upphandlingsreglerna/om-lagstiftningen/vilka-ska-upphandla/> [2019-02-13]

Upphandlingsmyndigheten (2018d). *Strategiskt inköpsarbete*.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/organisera/strategiskt-inkopsarbete/> [2019-02-08]

Upphandlingsmyndigheten (2018e). *Processen för LOU*.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/Processen-for-LOU/> [2019-05-14]

Upphandlingsmyndigheten (2018f). *Sammanfattning*.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/Processen-for-LOU/avtalsforvaltning/sammanfattning/> [2019-05-14]

Upphandlingsmyndigheten (2019a). *Nationell statistik om inköpsvärden behövs*.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/aktuellt/nationell-statistik-om-inkopsvar-den-behovs/> [2019-03-06]

Upphandlingsmyndigheten (2019b). *Statistik om offentlig upphandling*.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/verktyg/statistik-om-offentlig-upphandling/> [2019-03-11]

Upphandlingsmyndigheten (2019c). *Om Upphandlingsmyndigheten*.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omossmeny/om-oss/> [2019-05-28]

Upphandlingsmyndigheten (2019d). *Upphandlingen*.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/Processen-for-LOU/upphandlingen/> [2019-05-14]

Upphandlingsmyndigheten (2019e). *Funktionskrav i upphandling*.
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/dialog-och-innovation/funktion/> [2019-03-06]

van Weele, A. J. (2014). *Purchasing and Supply Chain Management*. 6. uppl., Cengage Learning EMEA.

White, G. R. T., Parfitt, S., Lee, C. & Mason-Jones, R. (2016). Challenges to the Development of Strategic Procurement: A Meta-Analysis of Organizations in the Public and Private Sectors. *Strategic Change*, 25(3), ss. 285–298. doi: 10.1002/jsc.2061.

Yin, R. K. (2014). *Case Study Research*. 5. uppl., SAGE.

Bilaga 1 - Intervjuguide

Typ av intervju: semi-strukturerad

Syfte: Att ta reda på hur organisationen och processerna för upphandling fungerar, exemplifierat med en upphandling av en teknisk konsulttjänst.

Inköpsfunktionen - den avdelning inom organisationen som är ansvarig för inköp

Organisationen - upphandlande myndigheten som helhet

Intern beställare - den person/avdelning som behöver/använder den upphandlade tjänsten

Frågor

Introduktion

- Berätta lite om dig själv.
- Vad har du för tidigare erfarenhet från inköp?
- Beskriv din tjänst.
- Var är din plats i organisationen? Vilken avdelning är du på?
- Hur ser en vanlig dag ut för dig?

Organisationen

- Hur är inköpsfunktionen strukturerad i er organisation?
 - Vilka delar/avdelningar finns?
- Är inköpsfunktionen centraliserad (samordnad) eller decentraliserad?
- Finns inköpsfunktionen representerad i ledningsgruppen?
- Hur många är ni som arbetar med upphandling totalt?
 - Hur många arbetar totalt med en viss upphandling?
- Hur är arbetet strukturerat inom inköpsfunktionen?
 - Arbetar ni i team? Hur stora team är ni?
- Finns det tvärfunktionella team inom upphandling? Vilka ingår?
 - På vilket sätt är det tvärfunktionellt?
 - Vem gör vad?
- Arbetar ni tvärfunktionellt på något annat sätt?
 - Hur? Exemplifiera.
 - Med vilka?
- Vilka roller finns inom inköpsfunktionen?
 - Vad har ni för ansvarsfördelning?
- Vem har mandat till vilka beslut?
- Hur sker kommunikation mellan olika funktioner i organisationen?
 - Fungerar den bra?
 - Hur skulle ni vilja att den fungerade?

Strategi

- Vad är organisationens övergripande mål?
- Vad är inköpsfunktionens övergripande mål?
- Hur skulle du beskriva er företagskultur?

- Hur prioriterad är inköpsfunktionen inom organisationen, anser du?
 - Förklara, exemplifiera.
- Finns inköp representerad i organisationens övergripande strategi?
- Vad är strategiskt inköp för er?
 - Vad anser ni kännetecknar strategiskt inköp?
 - Hur/på vilket sätt arbetar ni med strategiskt inköp?
 - Vilka aktiviteter? Exemplifiera.
 - Varför/varför inte arbetar ni med strategiskt inköp?
- Vad ser ni för utmaningar och möjligheter som ni har som inte privata aktörer har när det kommer till strategiskt inköpsarbete?
- Hur ser ni på den nationella upphandlingsstrategin?
 - Hur mycket använder ni detta i ert dagliga arbete? Exemplifiera.
 - Vad är viktigt för er ur nationella upphandlingsstrategin?

Inköp

- Beskriv kort er inköbspolicy.
 - Vad är viktigast och varför?
 - Innehåller den strategiska element? Exemplifiera.
 - Hur används den (i vilken utsträckning)?
 - Hur ser ni till att den används?
- Har inköpsfunktionen en tydlig långsiktig plan?
 - Beskriv kort denna.
 - Uppdateras denna kontinuerligt? Hur ofta?
- Beskriv er inköpsprocess.
- Arbetar ni med ett totalkostnadsperspektiv?
 - På vilket sätt? Förklara.
- Upplever du att inköpsfunktionen tillgång till de resurser som de behöver? T ex personal, budget, systemstöd, information från organisationen.
- Besitter inköpsfunktionen den interna kompetens som behövs?
 - Varför/på vilket sätt anser ni det?
- Hur jobbar ni med kompetensutveckling?
- Hur följer ni upp inköpsarbetet?
 - Vad följs upp? Ge exempel.
 - Hur används den uppföljningen senare? Delas information till andra?
- Samarbetar ni med Upphandlingsmyndigheten och i så fall hur?
- Vad använder ni för verktyg och modeller?
 - T ex Kraljic, O'Brien, egna segmenteringar
 - Hur och när används dessa?
 - Segmenterar ni produkterna/tjänsterna och/eller leverantörerna?
 - Vad gör ni med resultaten?
- I vilken utsträckning arbetar ni med supplier relationship management?
 - Hur arbetar ni med relationen till leverantörer? Varför?
 - Hur skulle ni vilja jobba med relationen till leverantörer?

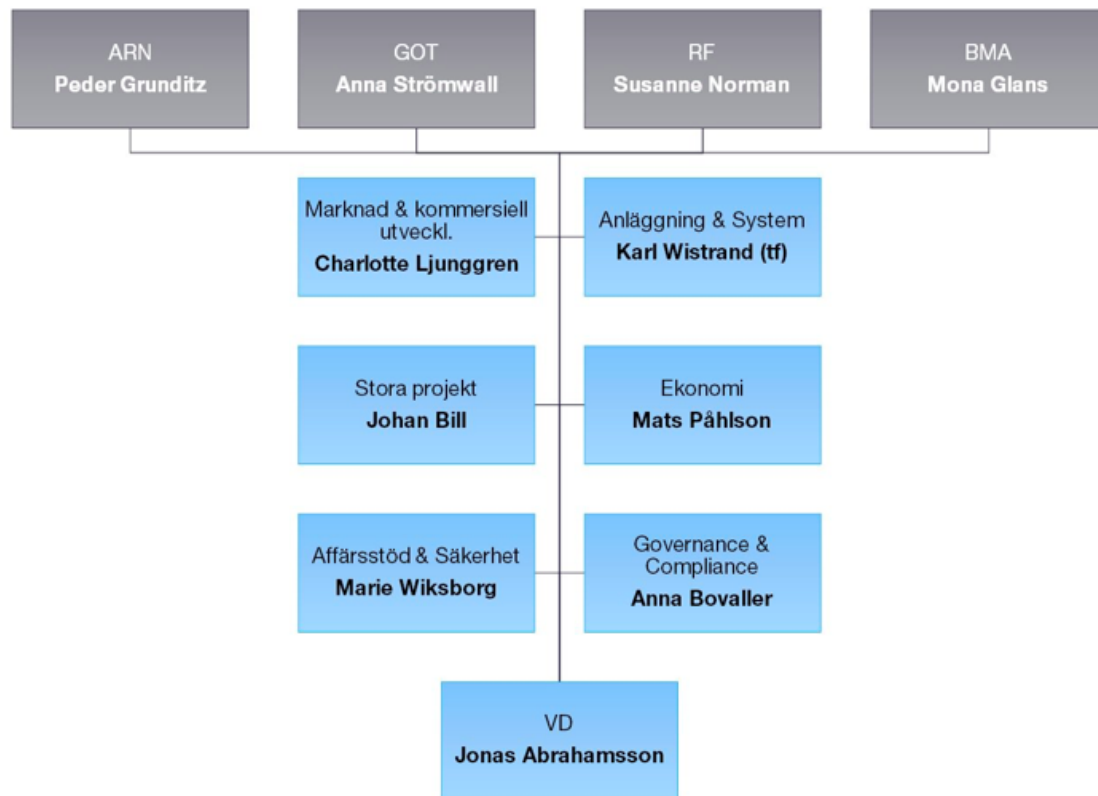
- Anser ni att lagar och regleringar påverkar hur ni kan arbeta med relationen till leverantörer?

Den historiska upphandlingen av en teknisk konsulttjänst

- Beskriv tjänsten som upphandlades.
- Tidsram på upphandlingen (är den avslutat, är kontraktet avslutat eller fortfarande pågående t ex)?
- Vilken storlek hade upphandlingen? Hur mycket pengar rörde det sig om? Hur många konsulter?
- Vilka var inblandade i upphandlingen från organisationen?
- Vem/vilka var ansvarig(a) för upphandlingen?
- Vilken roll hade inköpsfunktionen i upphandlingen? (Enbart upphandlande, eller delaktig i förarbetet/strategiska arbetet)
- Hur identifierade ni detta behov? Vem identifierade detta behov?
- Vem tog initiativ till upphandlingen? Inköpsfunktionen eller någon annan?
- Vilka analyser gjorde ni (t ex leverantör, marknad, behov)?
 - Vem gjorde detta?
 - Hur gjorde ni detta?
 - Vad gjorde ni med resultaten/hur använde ni det?
 - I vilket processteg gjorde ni analyserna?
- Hur såg marknaden ut för denna tjänst?
- Vem var den interna kunden?
- Vem gjorde kravställningen? Den interna kunden, inköpsfunktionen eller någon annan?
 - Var kraven av funktionstyp eller mer tekniska? Varför?
 - Ge exempel på krav ni ställde, t ex teknisk kompetens, erfarenhet, storlek på företaget.
- Hur formulerade ni upphandlingsdokumenten/förfrågningsunderlaget?
 - Tog ni hänsyn till målen i nationella upphandlingsstrategin? På vilket sätt?
 - Vilka kvalificeringskrav ställde ni på leverantörerna?
 - Vilka tilldelningsgrunder/tilldelningskriterier hade ni?
 - Hur rangordnade/prioriterade ni de olika tilldelningskriterierna?
- Har ni gjort en/flera liknande upphandlingar(ar) tidigare?
 - Om ja, vilka lärdomar tog ni med er från det? Kan du ge exempel?
- Vad fick ni för anbud?
- Var ni nöjda med anbuden ni fick?
- Vilken typ av avtal/kontrakt? T ex ramavtal, tidsbestämt projekt.
 - Vad är det för tidsperiod för kontraktet?
 - Hur ser relationen med leverantören ut?
 - Hur hanterar man om det inte levereras enligt plan (levereras för sent, bristande kvalitet etc.)? Straff/incitament?
- Gjorde ni någon uppföljning?
 - Levererades allt enligt plan?
 - Om nej, hur hanterades det?
 - Hur följdes upphandlingen upp? Vem gjorde det?

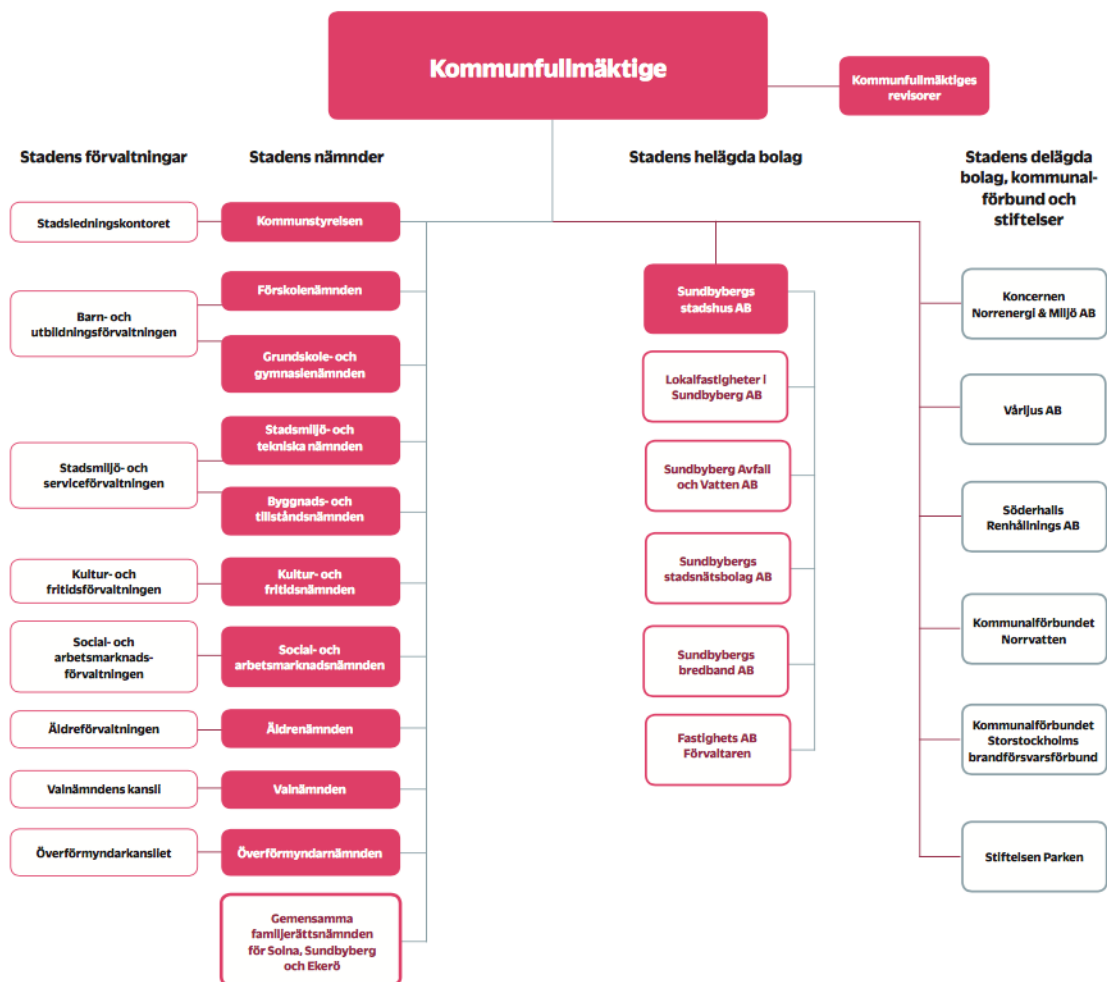
- Används uppföljningen senare?
- Delade man med sig av uppföljningen?
 - Inom myndigheten?
 - Till leverantören?

Bilaga 2 - Organisationskarta för Swedavia



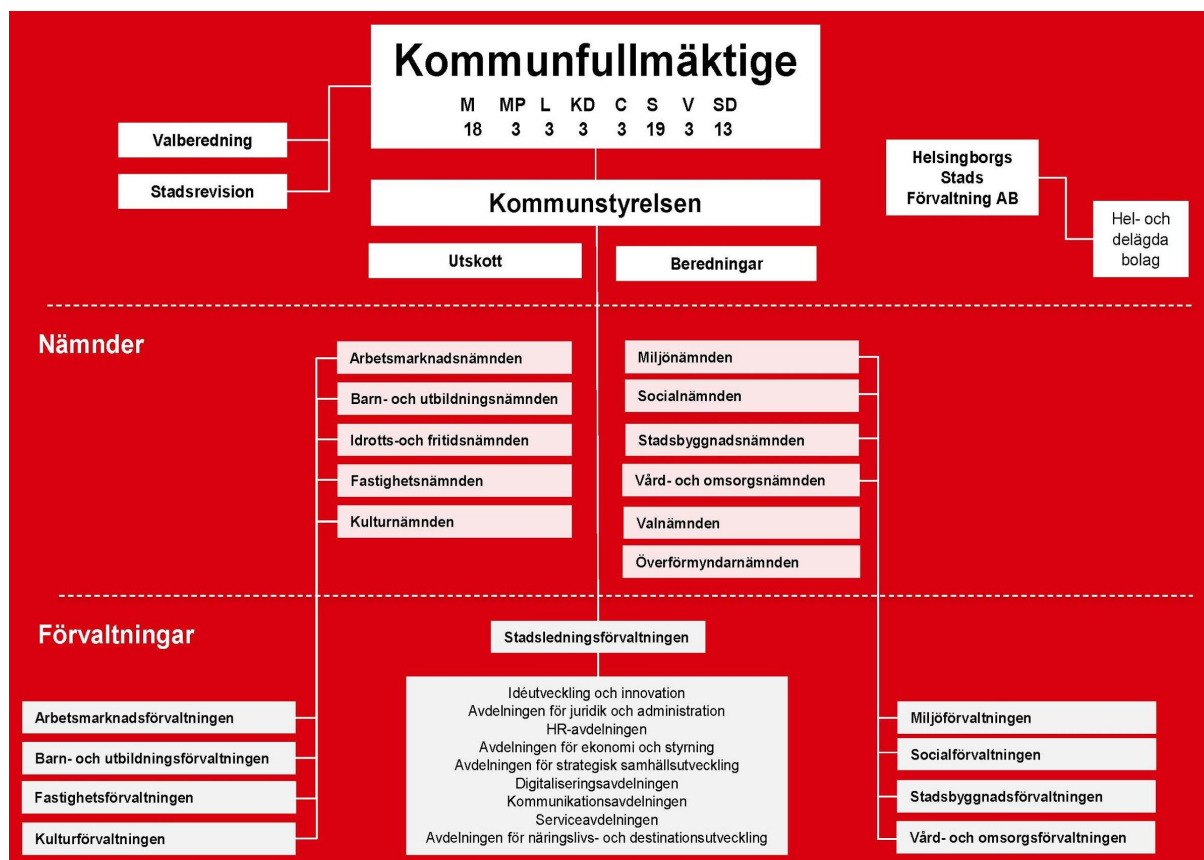
Swedavias organisationskarta (Swedavia 2019).

Bilaga 3 - Organisationskarta för Sundbybergs stad



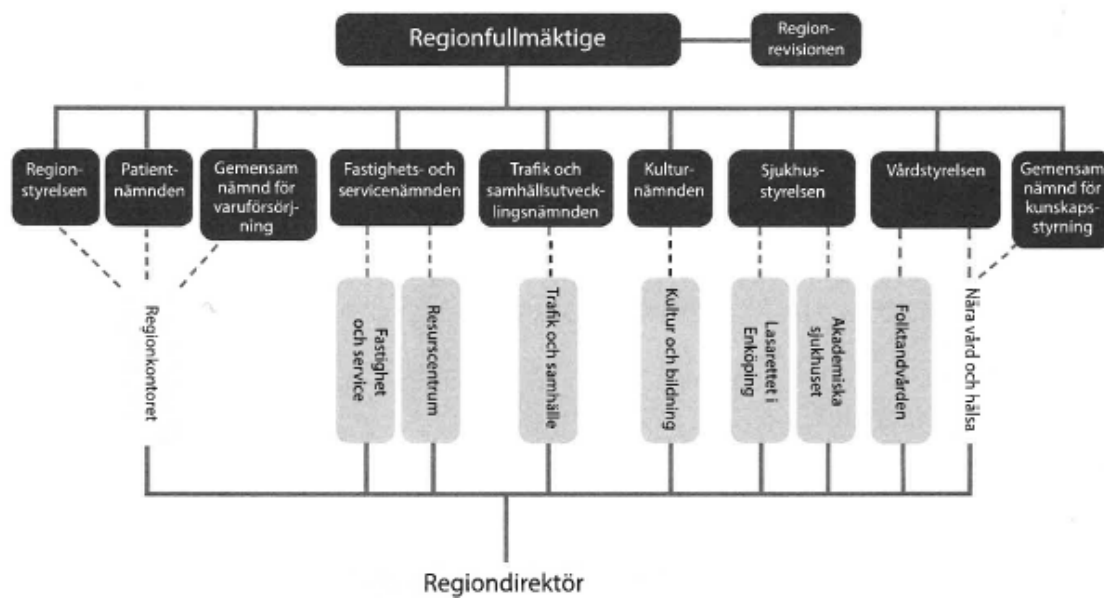
Sundbybergs stads organisationskarta (Sundbybergs stad 2017b, s. 3).

Bilaga 4 - Organisationskarta för Helsingborgs stad



Helsingborgs stads organisationskarta (Helsingborgs stad 2018c).

Bilaga 5 - Organisationskarta för Region Uppsala



Region Uppsalas organisationskarta (Region Uppsala 2019).