



# Förvaltningshögskolan

## Offentliga upphandlares svårigheter och strategier i olika marknadssituationer

- en kvalitativ studie av offentlig upphandling

*Robert Lipovac & Sime Zupan*

---

Program:	Kandidatprogrammet i offentlig förvaltning, 180 hp
Kurs (kurskod):	Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, 15 hp (FH1504)
Nivå:	Grundnivå
Termin/år:	VT/2018
Handledare:	Emma Ek Österberg
Examinator:	Gustaf Kastberg

# Sammanfattning

Program: Kandidatprogrammet i offentlig förvaltning, 180 hp

Kurs Kandidatuppsats i offentlig förvaltning, 15 hp (FH1504)

(kurskod):

Titel (svensk): Offentliga upphandlares svårigheter och strategier i olika marknadssituationer

Titel (engelsk): Public procurement difficulties and strategies in different market situations

Nivå: Grundnivå

Termin/år: VT/2018

Handledare: Emma Ek Österberg

Examinator: Gustaf Kastberg

Nyckelord: Upphandling, Marknadssituationer, LOU, Handlingsutrymme, Strategier, Inköpssituationer, Rationalitet

**Syfte:** Vårt syfte är att öka förståelsen kring marknadens komplexitet samt generera kunskap kring hur upphandlare agerar i olika marknadssituationer och varför. Vår ambition är även att identifiera lösningar på komplexa marknadssituationer samt ta del av de strategier som upphandlare använder för att genomföra en bra upphandling.

**Teori:** Den empiriska datan har vi analyserat med hjälp av tidigare forskning som ligger nära vårt forskningsområde, där tanken är att få ytterligare kunskap kring området. Vi har även använt oss av begreppet rationalitet och Simon Herberts beslutsteori kring administrative -och economic. Slutligen har vi analyserat den empiriska datan med olika strategiska teorier.

**Metod:** Vi har valt att använda oss av kvalitativa intervjuer. Vi har i vår studie intervjuat 8 personer. Metoden vi valt att använda oss av är semistrukturerade intervjuer där vi intervjuat en person i taget. Varje intervju har tagit cirka 45 minuter.

**Resultat:** Utifrån vår studie har vi identifierat olika problem som upphandlare bemöter i sin vardag samt lyckats påvisa vilka faktorer som skapar komplexa marknadssituationer. Genom denna studie har vi även fått ökad kunskap kring upphandlares handlingsutrymme och lyckats urskilja olika strategier som upphandlare använder sig av som lösningar i olika marknadssituationer.

## Innehåll

<b>1. Inledning</b> .....	1
<b>1.1 Problemformulering</b> .....	2
<b>1.2 Disposition</b> .....	3
<b>1.3 Syfte &amp; frågeställning</b> .....	3
<b>2. Teoretisk referensram</b> .....	4
<b>2.1 Tidigare forskning</b> .....	4
<b>2.2 Beslutsteori</b> .....	6
<b>2.2.1 Att fatta ett rationellt beslut</b> .....	7
<b>2.2.3 Begränsningar</b> .....	8
<b>2.3 Strategier</b> .....	8
<b>2.4 Operationalisering</b> .....	10
<b>3. Undersökningsmetod</b> .....	11
<b>3.1 Design</b> .....	11
<b>3.2 Intervjuer</b> .....	11
<b>3.3 Datainsamling &amp; analys</b> .....	12
<b>4. Empiri &amp; Analys</b> .....	12
<b>4.1 Marknadssituationen</b> .....	12
<b>4.2 Handlingsutrymme</b> .....	15
<b>4.3 Strategier</b> .....	18
<b>5. Slutdiskussion</b> .....	22
<b>6. Förslag på framtida forskning</b> .....	25
<b>7. Referensförteckning</b> .....	26

# 1. Inledning

Det upphandlas för mellan 600–650 miljarder kronor per år i de offentliga organisationerna (Konkurrensverket, 2016). I och med New public managements infart och tanken om en effektiv resurshantering i offentlig sektor har marknaden kommit att få en central roll för de offentliga organisationerna. På en marknad handlar styrningen först och främst om ett utbyte av varor eller tjänster mellan säljare och köpare (Björkman, Fjaestad & Alexius, 2014). En viktig anledning till varför fler offentliga aktörer hellre vänder sig till externa aktörer än producerar själva har med kostnaden och effektiviteten att göra. Det finns en institutionaliserad tanke bakom marknaden som kan beskrivas som en marknadsplats, där producenter erbjuder sina varor och köpare kan jämföra produkter och priser (Furusten, 2015). Marknaden utgår från två huvudbegrepp, pris och konkurrens. Prisets syfte är att skapa balans mellan tillgång och efterfrågan medan konkurrensen är den centrala mekanismen för effektivitet. Genom att olika leverantörer konkurrerar med varandra pressas priserna och kvaliteten höjs vilket skapar en effektiv resurshantering (Ahrne, Aspers & Brunsson, 2015). Som ett uttryck av detta har politiska program och lagstiftningar skapats för att påverka marknaden, däribland lagen om offentlig upphandling. År 1992 trädde lagen om offentlig upphandling i kraft. LOU kan ses som ett av flera marknadsexperiment som introducerades i offentlig sektor under denna tid. Lagen reglerar offentliga organisationers upphandling av varor och tjänster. Grundidén med denna lag är att leverantörerna ständigt skall vara utsatta för konkurrens samt att objektiva bedömningar ska säkra den ekonomiska effektiviteten (Björkman, Fjaestad & Alexius, 2014). Lagen strävar efter att det mest ekonomiskt fördelaktiga alternativet ska vara den faktor som avgör val av leverantör. Genom att separera beställare från leverantörerna kräver man att myndigheter ska behandla leverantörer på ett likvärdigt och icke-diskriminerande sätt, samt genomföra upphandlingar på ett öppet sätt. Detta kan tolkas som att val av leverantör inte får bygga på tidigare relationer mellan kund och leverantör. Syftet är att minimera risken för korruption. Vidare ställer lagen krav på annonsering och transparens, vilket ska ge beställare och leverantör fri tillgång till information om kommande och pågående upphandlingar (Ibid).

Konkurrens är i detta sammanhang en viktig aspekt och det primära syftet är att skapa konkurrensutsättning på de varor och tjänster som skall upphandlas. För att upphandlingskostnaderna skall minska krävs en tävlan mellan olika företag (Nilsson, Bergman & Pyddoke, 2005). En annan förklaring till varför konkurrensutsättning är en central mekanism

i upphandlingen är för att skapa utrymme för innovativa lösningar. Även vinsten förväntas öka då konkurrensen kan spela sin fulla roll samt att företagen förväntas hitta mer kostnadseffektiva lösningar (Ibid).

## 1.1 Problemformulering

LOU:s sätt att se på marknaden är homogen, där säljarna på marknaden förväntas erbjuda identiskt lika varor och tjänster. Även aktörerna betraktas som egna enheter som inte påverkar varandra eller marknads utformning (Björkman, Fjaestad & Alexius, 2014). I denna ideala marknadssituation råder det full konkurrens och möjlighet för alla till information om marknads utbud. Om marknaden i verkligheten är sådan, vore offentliga upphandlares förhållande till lagen oproblematisk (Ibid). I praktiken har den marknadsmodell som LOU representerar visat sig stämma dåligt med offentliga organisationer som handlar på en marknad med komplexa tjänster och låg produktifiering såsom managementkonsultation (Furusten, 2015). Det finns faktorer som tyder på att det finns olika marknader och att marknaden inte alltid är optimal. Eftersom det inte finns olika lagar för olika marknader kan LOU i en del fall påverka handlingsutrymmet hos upphandlarna eftersom de inte får ta hänsyn till tidigare relationer (Ibid).

Element såsom hierarki, medlemskap, regler, övervakning och sanktioner utgör grunden för det vi förknippar med organisation medan centrala element på en marknad är säljare, köpare, produkt/tjänst, utbyte, pris och konkurrens (Ahrne & Brunsson, 2011). Furusten argumenterar för att LOU utgår från element som egentligen är förknippade med den traditionella organisationen och att friheten som marknaden skall tillbringa försvinner (Furusten, 2015). Furusten menar att element som regler, övervakning och sanktioner finns med när offentliga aktörer agerar köpare på marknaden (Ibid). I olika studier av hur marknader organiseras har forskare använt sig av ovanstående organisationselement för att förstå hur olika aktörer styr på olika marknader, och man kan konstatera att staten i en allt högre grad har inflytande på hur marknader organiseras i form av myndigheter vars huvudsakliga syssla är att påverka marknader. Dessa myndigheter benämns "marknadsmyndigheter" (Björkman, Fjaestad & Alexius, 2014). Begrepp såsom reglering, tillsyn och sanktioner kännetecknar marknadsmyndigheter. Utifrån detta kan man dra en tydlig parallell med LOU och förstå hur politisk och annan intervention påverkar marknaden i en allt mer detaljstyrd riktning.

Axelsson (1998) redogör bland annat för olika ytterligheter där marknaden inte alls fungerar så som LOU är anpassad. Dessa är när det finns få leverantörer eller när tjänsten är svår att precisera. I de fall då dessa ytterligheter visar sig kan det bli problematiskt att förhålla sig till LOU och välja det alternativ som är bäst (Axelsson, 1998). Lagen som styr de offentliga upphandlingarna tar inte hänsyn till tidigare relationer utan alla leverantörer som lämnar anbud skall utvärderas på nytt. Trots detta finns det studier som indikerar på att relationer mellan köpare och säljare är viktiga och att samarbetet och styrningen förenklas vid långvariga och stabila relationer (Ibid). Det vi diskuterat nu indikerar att lagen inte är anpassad för alla marknader samt att LOU är ett sätt att styra marknaden. De element som kännetecknar en organisation återspeglas när upphandlingar utförs. Upphandlare kan utifrån detta hamna i situationer där de står inför att följa lagen och egentligen inte veta om det är en bra affär eller att trotsa lagen och välja det alternativ som de haft en relation med tidigare. Tidigare forskning som Furusten utfört visar att en del upphandlare använder sig av särkoppling eller skräddarsydda förfrågningsunderlag för att komma runt lagen när de upphandlar managementkonsultation (Furusten, 2015).

## **1.2 Disposition**

Inledningsvis presenterade vi en bakgrund till ämnet och varför detta är intressant att fördjupa sig inom. I följande avsnitt kommer vi konkretisera detta och genom vår problemformulering komma fram till vårt syfte och våra forskningsfrågor. I kapitel 2 presenterar vi tidigare forskning och vår teoretiska referensram. I det avsnitt redogör vi även för hur teorierna kommer till användning och hur de kan hjälpa oss belysa och lyfta den insamlade datan. Kapitel 3 är ett metodavsnitt där vi redogör för hur vi gjort för att lyckas uppfylla vårt syfte. Eftersom vi valt att använda oss av intervjuer kommer vi i kapitel 4 presentera och diskutera det vi fått fram av intervjuerna. I det avslutande kapitlet sker en slutdiskussion där vi lyfter det viktigaste vi kommit fram till.

## **1.3 Syfte & frågeställning**

Vårt syfte är att öka förståelsen kring marknadens komplexitet samt generera kunskap kring hur offentliga upphandlare agerar i olika marknadssituationer och varför. LOU och den allt mer detaljstyrda marknaden försvårar rollen som upphandlare, dels eftersom man måste förbruka skattepengar på bästa möjliga sätt men också förhålla sig till lagen. I detta läget sker en krock

mellan ett rationellt tankesätt och vad man faktiskt får utföra. För att uppfylla vårt syfte behöver vi besvara följande frågor:

- Vilka upphandlingsområden upplever upphandlarna som problematiska och varför uppstår komplexa marknadssituationer?
- Hur ser handlingsutrymmet ut för upphandlarna och i vilken grad påverkas det av LOU?
- Vilka modeller och strategier använder upphandlarna i sitt urval av leverantörer och finns det strategier för att ta sig till den optimala marknadssituationen?

## 2. Teoretisk referensram

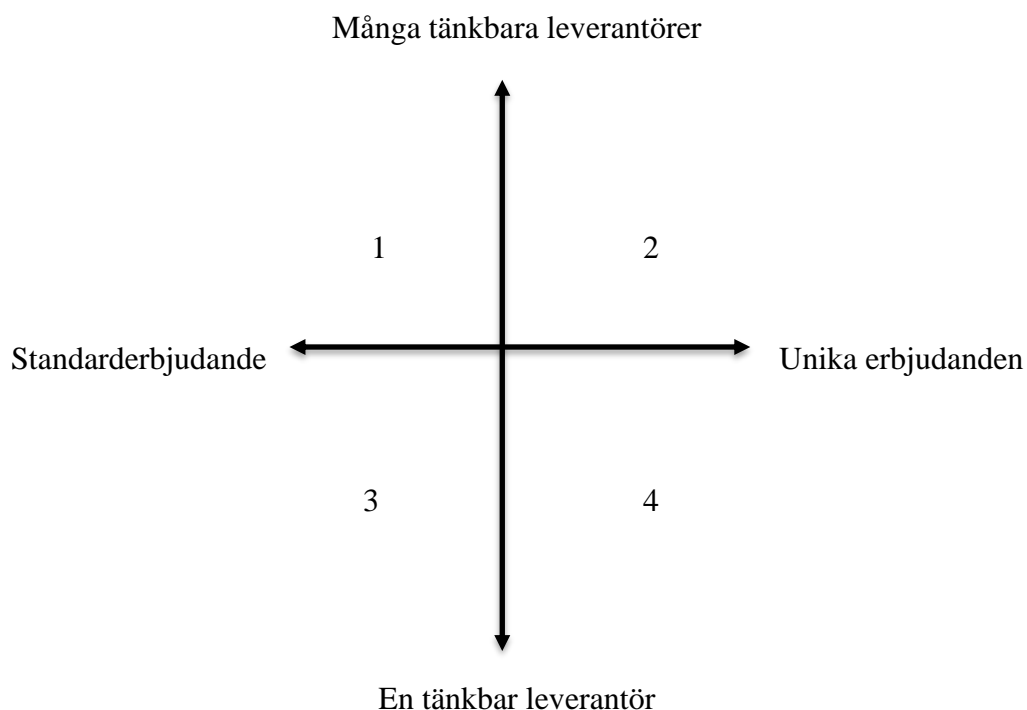
*I detta avsnitt kommer vi inledningsvis att presentera och diskutera tidigare forskning som ligger nära vårt område, i syfte att skapa en uppfattning kring ämnet men även för att belysa hur vår forskning skiljer sig åt. Vidare kommer vi även belysa upphandlarens förmåga att agera rationellt i olika inköpssituationer med hjälp av Simon Herberts teori kring administrative och economic man för att till sist presentera olika strategiska metoder för att öka förståelsen kring hur olika strategier gestaltar sig och används av upphandlarna.*

### 2.1 Tidigare forskning

Det finns tidigare forskning som utgått från liknande problemformulering som vi gjort och som djupgående förklarat vilka marknadssituationer som kan uppstå samt hur väl LOU passar in i olika marknadssituationer. Som vi tidigare nämnt finns det en rad olika forskare som påstår att marknaden kan gestalta sig på olika sätt och att det inte finns en optimal marknad (Björkman, Fjaestad & Alexius, 2014; Furusten, 2015; Axelsson, 1998) Men anledningen till varför marknaderna blivit en populär lösning har och göra med tanken att marknaden är självgående och balans kommer skapas oavsett. Priset och konkurrensen kommer leda till att både köpare och säljare blir vinnare. I en sådan marknadssituation råder det full konkurrens och både köpare och säljare har ett brett urval (Björkman, Fjaestad & Alexius, 2014). Dock har det visat sig att marknaden inte enbart kan se ut på ett sätt utan att det finns andra ytterligheter som kan sätta käppar i hjulen för marknadsmekanismerna (Furusten, 2015).

Björn Axelsson (1998) presenterar en modell som illustrerar just detta. Modellen presenterar olika inköpssituationer på marknaden där man som köpare kan befinna sig samt hur detta skall

hanteras. **Den första** inköpssituationen som också beskrivs som den optimala innefattar många leverantörer och att varan är standardiserad, detta innebär att begreppen som vi tidigare nämnt som nyckelbegrepp i en marknad kan uppfylla sin roll. Konkurrensen pressar priserna och ökar kvaliteten. **Den andra** marknadssituationen präglas istället av unika tjänster eller varor men det finns fortsatt många som konkurrerar. **Den tredje** marknadssituationen kännetecknas av få leverantörer och ett standarderbjudande. I detta fall beskrivs relationen som väldigt viktig eftersom det inte finns någon eller få alternativa leverantörer. Relationen är istället det som ska pressa priserna och öka kvaliteten. **Den fjärde** och sista är ett unikt erbjudande med få leverantörer, vilket medför att det är mer eller mindre omöjligt att byta leverantör. Istället måste köparen hitta alternativa vägar än konkurrens för att nå jämvikt i förhandlingarna. Sammanfattningsvis går det att utläsa att marknaden fungerar på olika sätt och att det inte finns en homogen marknad (Axelsson, 1998).



*Illustration: Företag köper tjänster (Axelsson, 1998)*

Furusten spinner vidare på tanken att det finns olika marknadssituationer och undersöker hur upphandlingen av managementkonsulter går till i praktiken. Han utgår från samma modell som Axelsson men problematiserar detta ytterligare genom att koppla LOU och problematiken med att förhålla sig till denna lag i alla situationer. Furusten menar att LOU utgår från en



instituerad tanke kring marknaden. Alltså att lagen bygger på en stereotyp bild där leverantörernas varor och tjänster är utbytbara. Enligt honom bygger LOU på marknadssituation 1. d.v.s. att det finns alternativa produkter som är jämförbara samt att det råder full konkurrens och fri tillgång till information. Det är först när man befinner sig på en sådan marknad som man kan leva upp till LOU. Om man istället befinner sig i någon annan marknadssituation blir kopplingen mellan lagar och praktik väldigt problematisk (Furusten, 2015). Viktigt att poängtera är dock att Furusten enbart fokuserat på ett visst område där studieobjektet varit att undersöka hur upphandlingen av managementkonsulter går till. Eftersom vår studie utgår från upphandlare som verkar på olika områden, förväntar vi oss kunna identifiera fler områden som är svårupphandlade. Tidigare forskning har inte heller lagt ner mycket fokus i att förklara varför olika marknadssituationer uppstår. Vår utgångspunkt kommer vara att dels uppmärksamma olika områden som är svåra att upphandla men också förklara varför de uppstår. Vilka faktorer är det som gör att vissa områden är svårare att upphandla än andra? Vilka faktorer är det som skapar komplexa marknadssituationer och som gör upphandlingen svårare?

Furusten presenterar även olika strategier som upphandlare använder när de upphandlar managementkonsultation. I sin studie lyckas han identifiera särkoppling och skräddarsydda förfrågningsunderlag för att förenkla lagstiftning och genomföra en bättre affär. Med särkoppling menas att man skiljer på presentation och handling. Det kan exempelvis handla om att man annonserar en upphandling för syns skull men i själva verket är det redan på förhand bestämt vem man skall välja. Skräddarsydda förfrågningsunderlag handlar om att den upphandlande myndigheten tillsammans med konsulterna konstruerar urvalskriterier som på bästa sätt matchar varandra (Ibid). Återigen utgår dessa strategier enbart från en viss typ av tjänst som upphandlas. I vår studie riktar vi in oss på olika upphandlare som upphandlar olika varor och tjänster och där förväntar vi oss finna andra strategier som gör upphandlingen enklare.

## **2.2 Beslutsteori**

Alla organisationer fattar en rad stora och små beslut i syfte att förverkliga målsättningar och lösa problem. Beslutsfattandet i denna process blir därmed oerhört viktig och för att kunna få en insikt i hur beslut fattas används olika analytiska modeller. I och med detta blir skillnaden mellan beslutsteori som bedrivs normativt eller deskriptivt viktigt. Normativa teorier är

intresserade av hur beslutet bör fattas medan deskriptiva teorier beskriver hur beslut faktiskt fattas. Ett centralt begrepp i den här distinktionen är synen på rationalitetsbegreppet (Flaa m.fl. 1998). Den normativa (preskriptiva) beslutsteorin inriktar sig på att identifiera de bästa besluten, vilket kännetecknar en beslutsfattare som har översikt över all information och kapabel till att fatta rationella beslut utan konstigheter. Då människan inte alltid agerar optimalt har också en deskriptiv (beskrivande) beslutsteori skapats, i syfte att utforska hur beslut i verkligheten fattas (Ibid).

Inom beslutsteori har begreppet “rationalitet” en tongivande roll. För att förstå begreppet ytterligare menar den kände organisationsteoretikern Simon Herbert att synen på människan kan delas upp i framförallt två delar, “economic man” samt “administrative man”, där economic man är en teori om hur beteendet faktiskt bör vara, medan administrative man beskriver hur beteendet faktiskt är (Flaa m.fl. 1998). Bilden av den “ekonomiska människan” bygger på en rad förutsättningar som bl.a. att de uppgifter som ska lösas är kända in i minsta detalj och det inte råder något tvivel om vad som är problemet. Aktören ska även ha översikt över samtliga lösningsalternativ och de eventuella konsekvenser som följer. Aktören ska även ha en entydig preferensskala som gör det enkelt att rangordna de olika alternativen och välja den bästa. Om dessa förutsättningarna är uppfyllda innebär det att alla problem kommer ha en perfekt lösning och att det är möjligt att hitta det alternativ med högst måluppfyllelse (Flaa m.fl. 1998; Rasmusson, 2014). Simon hävdar dock att det är orealistiskt för människan att tala om fullständig rationalitet, den “bästa” lösningen på ett problem, och pekar istället på begreppet begränsad rationalitet. I sin beskrivning av den “administrativa människan” betonar han att beslutsfattare är begränsat rationella genom att det sällan är uppenbart för aktörer vad som egentligen utgör problemet. De kan heller aldrig kan skaffa sig en total överblick över vilka lösningsalternativ som finns samt vilka eventuella konsekvenser som följer. Aktören saknar även en entydig preferensskala (Ibid).

### **2.2.1 Att fatta ett rationellt beslut**

En beslutssituation kan sammantaget ses som ett val mellan olika handlingsalternativ som leder till olika utfall, d.v.s. konsekvenser. Vilket utfall det blir beror inte endast på vilket handlingsalternativ som väljs utan även vad som inträffar i verkligheten. Beslutsfattaren kan i vissa situationer veta vilket utfall ett visst beslut kommer att få, medan hen i andra situationer kan veta att ett handlingsalternativ kan leda till ett flertal tänkbara utfall och en osäkerhet

inträder. I det första fallet blir beslutet enkelt och hen väljer det handlingsalternativ som har den högsta nyttan. I det andra fallet blir beslutet mer komplicerat eftersom hen måste uppskatta sannolikheten för de olika tänkbara utfallen och välja den högst förväntade nyttan.

### **2.2.3 Begränsningar**

Det finns tre praktisk-konkreta gränser för rationalitet: individ-, organisations- och omgivningsnivå. Den individuella rationaliteten tar sin början i hur upphandlaren uppfattar sig själv och vilka egna värderingar man besitter. Det som kan begränsa ens rationalitet är vilka värden och grundläggande föreställningar man vill ska förknippas med ens besluttande. Det kan exempelvis röra sig om omedvetna faktorer som lojalitet och legitimitet av medarbetare vilka påverkar rationaliteten. Utöver detta ingår individens kunskaper, utbildning och erfarenhet i sammanhanget (Flaa m.fl. 1998). Organisationsstrukturen är också en del som begränsar rationaliteten. Inom organisationer sätts mål upp för deltagarna och man väljer ut olika handlingsalternativ vilket får olika konsekvenser på grund av skilda relevansdefinitioner. Även hur organisationen väljer att sätta upp regler och instruktioner påverkar individens rationalitet i form av begränsad valfrihet och möjlighet att göra bedömningar, vilket är grundläggande i ett beslutfattande (Ibid).

Omgivningsnivån kan associeras med interorganisatorisk teori och hur förhållandet mellan organisationer påverkar beslutsprocessen. Organisationer riktar sig mot utvalda delar av omgivningen beroende av den uppfattning man själva anser är viktig att ta hänsyn till. Å andra sidan tränger sig omgivningen i olika avseenden på organisationer oberoende av vad organisationerna själva vill (Flaa m.fl. 1998).

## **2.3 Strategier**

Strategi är ett mångtydigt begrepp som går att använda på olika sätt. Men oavsett vilken strategiteori som man utgår ifrån så handlar strategi i grund och botten om vad organisationer gör för att uppnå de målsättningar och ambitioner som formulerats. Bengtsson och Kalling har fördjupat sig inom strategier och kategoriserat hur detta begrepp användas av beslutsfattare och organisationer. De presenterar de tre vanligaste innebörderna av begreppet.

-strategi som plan

-strategi som position

-strategi som process

Det första sättet att se på strategier är som en plan. I det läget är det centralt för organisationen eller individen att utveckla en målsättning som organisationen vill uppnå. Utifrån de övergripande målen görs sedan en strategisk plan för att uppnå målsättningen. Exempel på en övergripande målsättning kan vara att införa en IT-stödd administration där alla handlingar och rutiner behandlas digitalt. För att nå målsättningen krävs alltså en strategisk plan där aktiviteter och ansvar specificeras (Bengtsson & Kalling, 2012).

Det andra perspektivet som utgår ifrån att strategi är en position innebär att mål och ambitioner för organisationen måste relateras till vad konkurrenterna kan tänkas göra eller inte göra. För en offentlig organisation är det istället medborgarna och skattebetalarna som organisationen ska förhålla sig till. I positionen som leverantör av offentliga tjänster krävs det strategier för att uppnå det som skattebetalarna förväntar sig (Bengtsson & Kalling, 2012).

Strategi kan även ses som en process. Detta perspektiv utgår ifrån att beskriva hur strategiprocesser går till i organisationen och hur de kan förbättras och förnyas. Eftersom omvärlden ständigt förändras och komplexitetsgraden ökar är det svårt att planera framtiden. Istället är det viktigt att ständigt utveckla sin verksamhet. Eftersom det finns höga krav på organisationer när det kommer till innovation och mer kostnadseffektiva lösningar har processperspektivet fått större genomslagskraft. Kreativa strategiska lösningar som inte utgår från någon målsättning utan som istället syftar till att uppnå en friktionsfri process har blivit något många organisationer och beslutsfattare arbetar med. Strategin blir i detta avseende mer individuell och flexibel och utförs alltså inte i ett organisatoriskt vakuum (Bengtsson & Kalling, 2012).

Eftersom vi nu översiktligt förklarat strategier kommer vi utöka teoridel med inkösrådets rekommendationer kring strategiskt arbete och varför det är viktigt när det kommer till offentliga inköp. Detta för att belysa hur strategier kan komma till nytta inom offentlig upphandling och för att begreppet skall få mer substans.

Inkösrådet poängterar vikten av strategiarbete när det kommer till upphandlingar och menar att det är avgörande för att genomföra en bra upphandling. Det styrande och som sätter grund

för strategiarbetet är de långsiktiga och kortsiktiga målen. De kortsiktiga målen kan exempelvis vara undvika överprövning eller att upphandlingen skall vara färdig inom en viss tid. Medan de långsiktiga mer fokuserar på vad köpet kommer innebära i framtiden exempelvis hur kvaliteten ska höjas. Strategiarbetet inom upphandling kan alltså ses som en plan där de olika strategierna förenklar förfarandet och hjälper den upphandlande organisationen att utföra en bättre affär (Lindbäck, 2017).

## 2.4 Operationalisering

Med hjälp av den tidigare forskningen som Axelsson och Furusten presenterat kommer vi diskutera eventuella likheter och skillnader som vi lyckas uppmärksamma. Vår forskning kommer dock skilja sig från deras i den bemärkelsen att vi dels utgår från upphandlarna samt att vi förklarar de bakomliggande orsakerna till komplexa marknadssituationer.

För att kunna besvara vår forskningsfråga blir beslutsfasen för offentliga upphandlare en viktig faktor att ta i beaktande. Att förstå och analysera en beslutssituation kan bli problematiskt utan ett analytiskt redskap som gör det möjligt att plocka ut relevant information (Flaa m.fl. 1998). Här blir distinktionen mellan normativ och deskriptiv beslutsteori viktig. Denna åtskillnad ger oss en överblick på hur beslut fattas och huruvida rationaliteten i beslutsfattandet påverkat utfallet hos upphandlaren. Vi har även tänkt använda oss av Simon Herberts teori där vi förväntar oss få en ökad förståelse för dilemmat som kan uppstå för en offentlig upphandlare. Genom att skilja på administrative man och economic man kan vi förstå olika beslut som fattas av offentliga upphandlare. Vi kommer även använda denna teori för att identifiera varför vissa beslut fattas och om upphandlare i vissa fall känner att man är begränsad till att fatta ett beslut på grund av rådande omständigheter. Genom att använda teorin förväntar vi oss även få klarhet om eventuella begränsningar hämmar upphandlarens upplevda handlingsutrymme.

Eftersom vi utgått från att identifiera olika strategier samt hur de används finner vi det lägligt att bearbeta strategibegreppet samt redogöra för varför strategier används och vilket syfte det skall uppfylla. Med hjälp av förklaringarna som vi presenterat i teoriavsnittet förväntar vi oss kunna förstå varför olika strategier används och hur de hjälper upphandlarna. Inköpsrådet poängterar även att strategiarbetet är en grundpelare i en lyckad upphandling. Med hjälp av teoriavsnittet kring strategier får vi mer kunskap om strategier som hjälper oss ge en mer

målände bild av hur upphandlarens strategiska arbete går till. Då innebörden av strategibegreppet framkommer i teoridelen blir det även enklare att förstå i vilket skede i upphandlingsförfarandet som strategierna används.

### **3. Undersökningsmetod**

*I detta kapitel kommer vi presentera vårt tillvägagångssätt för vår undersökning. Vi kommer redogöra för hur datainsamlingen ska genomföras samt redogöra för varför vi valt just denna metod.*

#### **3.1 Design**

Vi har valt att använda oss av kvalitativa intervjuer som ett tillvägagångssätt i vår undersökning. Vi har intervjuat offentliga upphandlare i olika kommuner. Intervjuer är en central metod för väldigt mycket samhällsvetenskaplig forskning och passar passat bäst i förhållande till vårt syfte med undersökningen då de kommer åt sådant som tankar, känslor och upplevelser av individuell nivå (Ahrne & Svensson, 2015). Med hjälp av intervjuerna har vi lyckats öka informationsvärdet samt se hur det faktiskt ligger till i praktiken. Genom kvalitativa intervjuer får vi även flexibilitet i vår metodik då vi inte är bundna till något frågeformulär utan kan anpassa frågorna och den ordning vi ställer dom i efter det vi är intresserade av (Ibid). De frågor som vi ställt till de vi intervjuat har utgått från vår frågeställning. Vi har bland annat ställt frågor kring om och varför olika tjänster är olika svåra att upphandla beroende av vilken marknad man befinner sig på och om det eventuellt finns några strategier som upphandlarna väljer att använda sig av. Vidare har vi även ställt frågor kring LOU och om det påverkar ens handlingsutrymme.

#### **3.2 Intervjuer**

Metoden vi använt oss av är semistrukturerade intervjuer där vi intervjuat en person i taget och varje intervju har tagit runt 45 minuter. Vi har sammanlagt intervjuat åtta personer, tre personer från Kungälv kommuns upphandling och inköp, två personer från Göteborgs Stads inköp och upphandling, en person från Mölndals kommuns upphandlingsenhet, en person från en upphandlingskonsult i Göteborg samt en person från Härryda kommuns upphandling och inköp. Sju intervjuer är utförda via telefon och en via ett möte. Till en början mailade vi ut vårt

intresse om att få göra en eller flera intervjuer där vi dessutom kortfattat presenterade vad för frågor vi ville beröra, för att sedan vänta på svar och få kontakt med respektive upphandlare. Intervjun som skedde via ett möte bestämdes på förhand. Därefter träffades vi och bågge av oss höll i intervjun. De resterande intervjuerna som skedde via telefon bestämde vi tid för uppringning, där den ena av oss två höll i intervjun och den andra antecknade och spelade in. Frågorna vi valt att ställa har varit uppdelade i tre olika block för att få en tydlig struktur. Inledningsvis ställde vi frågor som berörde marknaden, därefter upphandlarens handlingsutrymme, för att sedan runda av med strategier hos upphandlarna.

Frågorna vi valt att ställa har varit objektivt formulerade för att inte skapa negativa effekter på forskningsresultatet eller påverka utfallet av intervjun (Ahrne & Svensson, 2015).

### **3.3 Datainsamling & analys**

Vi valde att intervjua upphandlare från olika kommuner eftersom de befinner sig på gräsrotsnivå och bedriver upphandling dagligen. I vårt urval av respondenter har vi riktat in oss på upphandlare med erfarenhet för att de skall kunna berätta om vilka problem de råkat ut för samt hur de hanterar olika marknadssituationer. Samtliga åtta intervjuer har spelats in för att lättare kunna bearbeta materialet i efterhand. Efter respektive intervju har vi använt oss av transkribering, för att få en bättre överblick på materialet och för att kunna analysera svaren. Vi har även valt att anonymisera samtliga intervjurespondenter.

## **4. Empiri & Analys**

*I följande kapitel kommer vi presentera vår empiri samt analysera denna med våra teorier och den tidigare forskning vi tagit del av. Kapitlet består av tre delar som hör ihop med de tre frågeställningarna som vi utgått ifrån. I varje del kommer vi inledningsvis presentera det som intervjupersonerna berättat för att sedan analysera empirin med de teorier vi valt att använda oss av.*

### **4.1 Marknadssituationen**

Det som tydligt framkommer och som omgående uppenbarar sig i våra intervjuer är att en del områden är svårare att upphandla än andra. Intervjupersonerna poängterar att upphandling täcker många olika sorters inköp vilket gör att det kan skilja mycket mellan olika

upphandlingar. I en av intervjuerna framkommer det att tekniska tjänster är svåra att upphandla eftersom det är något som skall användas längre fram i tiden. Samtidigt som utvecklingen inom det tekniska går väldigt fort. Den tekniska utvecklingen gör det svårt att veta hur tjänsten kommer utvecklas och vad som kommer krävas av den i framtiden. En upphandlare beskrev ett komplext område såhär:

*“Datakommunikation är svårt att upphandla eftersom det är svårt att beskriva upphandlingen och redogöra för vad man faktiskt vill ha. Anledningen till att det är svårt är för att man måste precisera något som sker i framtiden, när utvecklingen går fram så fort som den gör blir det problematiskt.”*

Det som gör upphandlingen problematisk i denna marknadssituation enligt upphandlaren är att varken leverantören eller köparen vet vad som efterfrågas eller vad som kommer att levereras. Detta kan leda till missförstånd och konflikter i framtiden.

*“Det blir jättesvårt att veta hur man skall göra och skriva upphandlingen, och även leverantörerna kan ha svårt att beskriva hur de ska leverera det.”*

För att förhindra detta menar vår respondent att det är viktigt att hålla en tät kontakt med marknaden för att se hur utvecklingen fortlöper. På marknader som tenderar att vara förändringsbenägna och snabbväxande är det viktigt att vara aktiv och försöka hänga med i utvecklingen.

*“Vi måste lyssna av hur det ser ut på marknaden, det är jätteviktigt att ha en nära dialog när det gäller såna här svåra tekniska tjänster”.*

För att ytterligare problematisera detta kommer vi redogöra för fler marknadssituationer som upphandlarna upplever som problematiska. Ett problem som framkom i våra intervjuer är när det finns få som konkurrerar. Exempel på detta är byggentreprenader. Eftersom det idag byggs mycket och det finns en stor efterfråga på dessa tjänster kan det vara svårt att få tag i byggherrar. I de lägen då det kommer in för få anbud faller marknadslogiken och det blir svårt att få igenom en bra upphandling. Det kan också vara så att det är svårt att matcha de krav som den upphandlande myndigheten ställer på sig själva jämfört med vad marknaden kan leverera. Det kan finnas press från allmänheten och politiker att ett visst antal bostäder måste byggas trots



att marknaden inte klarar av det. Upphandlaren medger att det är en problematisk situation eftersom inköpet måste genomföras samtidigt som situationen på marknaden inte är optimal.

*“Vi har en marknadssituation med bygg, det byggs otroligt mycket och där vet vi att vi har svårt att få anbud, problemet är att byggbolagen inte har tid, vi vill ha skolan till 2020 men de kan inte eftersom de har fullt.”*

Den lösning som förespråkas för att öka konkurrensen är att innan en upphandling bjuda in leverantörer för att väcka intresse. Även en närmare kontakt med marknaden och att man försöker anpassa sig efter den marknadssituation som råder rekommenderas av upphandlaren.

*“En marknadssituation där byggherrar inte hinner med leder till att upphandlaren/kommunen måste justera sin plan för att kunna matcha den situation som råder på marknaden.”*

I en del fall är det dock inte efterfrågan eller att varan är unik som gör att komplexa marknadssituationer uppstår, enligt en upphandlare är det istället leverantörerna själva som skapar mindre konkurrens genom att de större företagen köper upp de mindre. Det nämns som ett växande problem och som blanda annat påverkat telekommunikationen där de större operatörerna köper upp de mindre. Problemen som lyfts är att konkurrensen minskar samt att de små innovativa företagen försvinner.

*“Den situation som är jobbigast är då det finns stora bolag och några mindre och där de stora hela tiden köper upp de mindre. De stora bolagen blir bara större och större och det ser jag bland annat inom telekommunikationsbranschen. Det är svårt eftersom hur man än öppnar upp för mindre, kanske teknikutvecklande företag så köps de upp av de större. I slutändan är det bara de stora företagen som svarar.”*

Utifrån våra intervjuer framkommer det att det finns några områden som är svårare att upphandla än andra. De förklaringar som vi tagit del av är bland annat att den tekniska utvecklingen gör det svårt att genomföra en upphandling. Detta gestaltar sig ofta inom de tekniska områdena som datakommunikation och telekommunikation. Som upphandlare vet man inte vad som kommer krävas av dessa tjänster 2 år framåt i tiden vilket skapar svårigheter när krav skall ställas på leverantörerna. En annan förklaring är bristande konkurrens eller att kraven som upphandlaren utgått ifrån inte går att realisera. Byggbranschen nämns som ett

område där det kan vara svårt att få tag i leverantörer. Samtidigt måste den marknaden läsas av innan en upphandling för att se vad den klarar.

Utifrån svaren som våra respondenter lämnat kan vi urskilja tre olika moment som påverkar marknadssituationen. Dessa är exempel på hur komplexa marknadssituationer kan uppstå.

1. Det första är att leverantörerna själva kan skapa mindre konkurrens genom att köpa upp de mindre företagen.
2. Det andra är att om det finns en stor efterfråga på marknaden så kan leverantörerna hamna i ett överläge och välja det alternativ som betalar bäst.
3. Det tredje är att tjänstens utveckling påverkar upphandlingen.

Det som upphandlarna berättat för oss tyder på att det finns en del tjänster och områden som är svårare att upphandla. Kopplat till den tidigare forskningen kan vi se att både situationen med datakommunikation, telekommunikation och byggmarknaden går att placera i Axelssons boxar som utgår från olika inköpssituationer (Axelsson, 1998). Utifrån det som beskrivits kring byggmarknaden, datakommunikation och telekommunikation kan vi placera dessa tjänster i inköpsmodellen och på så sätt illustrera vilka problem som upphandlarna står inför. Dessa tre ovan nämnda punkter förklara även varför just dessa marknadssituationerna uppstått och varför de är problematiska. Eftersom dessa branscher kännetecknas av mindre bra konkurrens eller att varan är unik på förhand gör att vi finner karakteristika som påminner om komplexa marknadssituationer.

## **4.2 Handlingsutrymme**

Hur handlingsutrymmet ser ut för våra upphandlare är en intressant fråga eftersom de måste förhålla sig till LOU samtidigt som de nyttomaximerar invånarnas skattepengar. Därför blir det relevant att se hur lagen påverkar upphandlarens handlingsutrymme. Vilken roll man intar som upphandlare spelar också roll för hur man uppfattar handlingsutrymmet. Economic -och administrative man är två distinktioner som förklara hur fria upphandlarna känner sig i sitt beslutsfattande samt hur rationella de tillåts vara (Flaa m.fl. 1998). Båda dessa begrepp finns med i vår teoridel och kommer vara till nytta när vi diskuterar upphandlarnas handlingsutrymme.

Det som våra respondenter varit tydliga med är att LOU trots allt är en relativt fri lag och att det finns ett relativt brett spelutrymme. Dock finns det situationer där lagen är lite för detaljstyrd vilket skapar problem.

En upphandlare menade att möjligheten till överklaganden borde begränsas eftersom det finns många som överklagar i syfte att förstöra och förhala upphandlingen. Detta gäller dock inom hennes område och hon upphandlar i första hand tjänster. Upphandlaren menar att detta leder till att mycket fokus behöver läggas på att förklara varför man agerat som man gjort och mycket resurser läggs på att vinna överklagande som egentligen inte har någon grund. Genom att begränsa överklaganden ökar handlingsutrymmet.

*“Det finns flera viktiga saker som påverkar och ökar handlingsutrymmet, en sak som är jätteviktig är att styra möjligheten till att överpröva. Överprövning som en leverantör kan göra är för lättvindigt idag. Överprövningarna görs många gånger av taktiska eller strategiska skäl, framförallt för att dra ut på tiden. Detta sätter käppar i hjulen för stadens verksamhet och för oss som upphandlare.”*

Överprövningar som lämnas in i syfte att förhala upphandlingar uppfattas som en begränsning för handlingsutrymmet. Enligt respondenten är det idag för lättvindigt att överpröva. Detta är ett tydligt kännetecken på hur omgivningen kan sätta gränser på upphandlarens agerande. Genom att rikta fokus mot att förklara varför man agerat som man gjort och lägga resurser på att vinna överklagandet som egentligen inte har någon grund, begränsas ens handlingsfrihet. En önskvärd handling hade enligt upphandlarna varit att begränsa möjligheten till att överpröva.

En annan upphandlare påstod att handlingsutrymmet hör ihop med vilken erfarenhet man besitter. Erfarenhet och ökat handlingsutrymme hör ihop eftersom man efter en längre period vågar tänja på gränserna lite mer. Man lär sig även vad som får göras och vad som inte får göras. I många fall är det inte lagen som sätter gränserna utan det är praxis och hur det gått till i tidigare upphandlingar.

*“Det som sätter gränserna ofta är olika domar som faller i kammarrätten, då vet man hur det inte skall gå till. Man ska inte tro att bara för att man läst LOU att man kan lagen utan vi måste*

*hela tiden med hjälp av våra jurister få hjälp med att veta vad som går o göra och vad som inte går att göra.“*

Det flertalet av upphandlarna var inne på var att LOU begränsar olika mycket beroende av vilken bransch man befinner sig i. En av upphandlarna nämnde den tekniska branschen som utmärkande för just detta då det oftast krävs ramavtal som sträcker sig över en längre period för att kunna anpassa sig till den snabba utvecklingen som råder på marknaden. På så sätt kan man utöka sina handlingsalternativ och också få igenom en bättre affär. Detta begränsar LOU genom att sätta en gräns på hur långt ett ramavtal får skrivas. Upphandlaren kände sig begränsad i och med de korta ramavtalen och längre avtal efterfrågas eftersom att det tar lång tid att etablera en god kontakt samt att det är krävande att var fjärde år behöva göra en ny upphandling på ett så utvecklande område.

*“Inom det tekniska vill jag ha ett lite större spelutrymme till förhandling. Jag hade önskat att det fanns ett enklare eller lite mer friare sätt, eftersom det ibland är svårt att veta vad man vill ha när det förändras i den takt som det gör. “*

Genom att begränsa upphandlarens handlingsförmåga möjliggörs inte översikten över alla handlingsalternativ och alternativens konsekvenser, vilket ur ett beslut teoretiskt perspektiv innebär att hen blir begränsad rationell (Flaa m.fl. 1998).

Dessa svar som upphandlarna lämnat tyder på att de känner sig begränsade i vissa situationer. Det finns ett antal faktorer som pekar på att lagen i en del avseenden drar upphandlare åt att vara administrative man, trots att mer erfarenhet leder till att economic man frigörs. Eftersom det finns en stark tro på lagen samt att de känner att det ingår i deras arbete att följa lagen så agerar de inte alltid fullt rationellt. Lagen medför begränsningar vilket exempelvis illustreras i fallet kring önskan om längre ramavtal och att aktören inte har total översikt över alla möjliga lösningar och deras eventuella konsekvenser. Eftersom lagen inte tar hänsyn till alla handlingsalternativ behöver det inte nödvändigtvis vara upphandlarens fel att en upphandling blir en dålig affär. Lagens begränsningar kan leda till att upphandlaren inte är medveten om alla möjliga lösningar vilket leder till att rationaliteten blir begränsad. I detta skede blir det även relevant att diskutera den begränsade rationaliteten som omgivningen, organisationen och individen själv kan medföra. En upphandlare har ett stort ansvar i form av att förvalta skattebetalarnas pengar på bästa möjliga vis. Samtidigt vill man uppfattas som professionell

och legitim både från ett individuellt, organisatoriskt och omgivningsperspektiv. Detta kan i sin tur påverka beslutstagandet.

Detta tyder på att LOU inte alltid är passande i alla typer av situationer, dock påstår en av upphandlarna att det måste vara så eftersom lagen ska täcka alla inköp. Eftersom det inte finns olika lagar för olika upphandlingar utan bara en får man acceptera att det inte passar i alla situationer.

### 4.3 Strategier

Vi har under studiens gång fått ta del av olika strategier som presenterats i litteraturen på hur konkurrensen kan förbättras samt vilka strategier som är relevanta för att lyckas med ett bra inköp. Samtidigt har vi genom våra intervjuer fått ta del av upphandlarnas strategier för hur de arbetar med att få till en så bra affär som möjligt. I denna del kommer vi först presentera de olika strategierna som vi uppmärksammat genom våra intervjuer därefter kommer vi diskutera dessa för att förstå hur och varför de används. Vi kommer även redogöra för hur upphandlare försöker skapa en bättre marknadssituation med hjälp av olika strategier.

I litteraturen nämns konkurrens som en av de viktigaste bitarna för att marknaden skall fungera (Björkman, Fjaestad & Alexius, 2014). Detta understryks av våra respondenter och de menar att de aktivt arbetar med att öka konkurrens. Förutom strategier för ökad konkurrens så redogör de för hur priserna pressas vid inköp samt hur rätt leverantör väljs trots att marknadssituationen inte är optimal. Nedan följer de strategier vi lyckats observera genom våra intervjuer.

- Paketering
- Leverantörsdialoger
- Läsa av marknadssituationen
- Omvänd e-upphandling
- RFI

Paketering nämns som ett effektivt sätt att skapa attraktiva förfrågningsunderlag. Det kan exempelvis handla om att paketera olika tekniska tjänster. Paketering innebär att flera tjänster slås ihop och upphandlas som ett paket, ett exempel kan vara att man paketerar ett datasystem

med utbildning kring systemet. Därmed blir fördelen med paketering att det underlättar kundens beslutprocess men även att leverantören tjänar mer (Klerfelt, 2011).

Leverantörsdialoger, paketering och att läsa av marknaden hänger till stor del ihop med varandra och fyller varandras roll. Att läsa av marknaden kan ses som ett första steg i en lyckad upphandling. Detta kan dels göras genom att ta kontakt med leverantörerna eller vara aktiv och följa den utveckling som råder. Därefter kan den upphandlande myndighet fundera kring hur förfrågningsunderlaget bör utformas. Det är då paketering blir relevant.

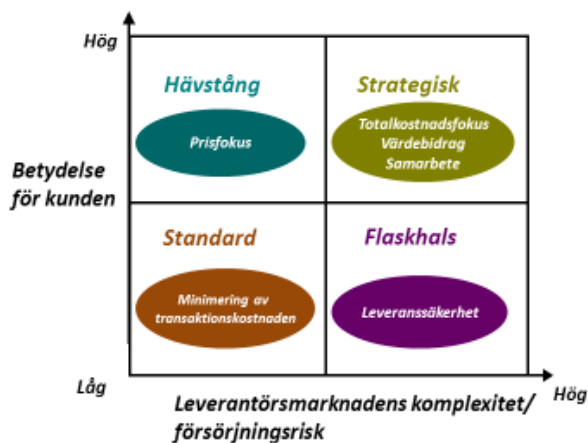
När upphandlarna befinner sig i marknadssituationer som är komplexa menar de att det finns lösningar för att skapa bättre förutsättningar. De som poängteras som ett bra sätt att påverka marknaden till sin egen fördel är att i ett tidigt skede utföra leverantörsdialoger för att väcka intresse hos de leverantörer som kan tänkas ta sig an uppdraget. Det andra som tas upp som en bidragande faktor till att marknadssituationen förbättras är en nära kontakt med marknaden samt att man försöker läsa av den rådande utvecklingen.

De strategier som vi nämnt ovan är exempel på hur det strategiska arbetet utgår från en målsättning. Målsättningen är att uppnå god konkurrens samt att genomföra ett bra köp. I denna situation startar det strategiska arbetet redan innan själva upphandlingen startat. I kommunerna finns det en uttalad målsättning kring konkurrens vilket leder till att det strategiska arbetet måste starta tidigt och vara välplanerat för att involvera så många leverantörer som möjligt.

En av upphandlarna som vi intervjuade presenterade ett verktyg som de använder inom sin kommun för att illustrera vilka olika inköpsituationer som kan uppstå samt vilka marknader de kan befinna sig i. Anledningen till varför de använder denna matris har att göra med att inköparen kan kategorisera det som ska upphandlas och på så sätt förbereda sig. Det är även ett sätt att lära sig marknaden och få en bättre förståelse kring hur mycket tid som behöver läggas på upphandlingen. Denna matris är ett sätt för upphandlaren att strategiskt planera och läsa av hur upphandlingen kommer se ut.

## Kraljics inköpsmatris

En strategi passar inte allt



INKÖPSDESIGN

Bild: Kraljics matris (Inköpsdesign.se)

Matrisen utgår från en x-axel och en y-axel. På x-axeln finns marknadens komplexitet och på y-axeln finns betydelsen för kunden vilket innebär hur mycket varan kostar. Utifrån detta finns det sedan fyra olika boxar där tjänsten eller varan kan hamna. Beroenden av priset och marknadens komplexitet kan upphandlarna kategorisera de olika varorna som ska upphandlas och på så sätt förbereda sig. Det exempel som vi fick ta del av när upphandlaren beskrev inköpsmatrisen var kontospapper som hamnade i boxen längst ner till vänster. Det är alltså en billig vara och på marknaden råder det god konkurrens. En vara som istället är väldigt dyr och komplex samtidigt som det finns få leverantörer hamnar längst upp till höger. Denna matris fungerade enligt respondenten som ett verktyg för att läsa av marknaden men också för att få en ökad förståelse för hur det ser ut i realiteten och på så sätt få igenom en bättre affär.

De strategier som upphandlarna använder utgår i första hand från en bestämd plan och målsättning. Som vi tidigare nämnt i teoriavsnittet finns det en övergripande målsättning inom kommunerna som bland annat säger att konkurrensen skall vara god. Även inköpsrådet poängterar att planering och strategiskt arbete är grundläggande när det kommer till inköp. Detta för att skydda sig mot eventuella risker men också för att säkra en god upphandlingsprocess. Det svaren som vi redovisat nu visar att upphandlarens strategiska arbete mestadels ligger i planeringsfasen och i den inledande delen av upphandlingen. Innebörden av strategier klassas i detta fall som plan eller planering.

En annan intressant strategi som en upphandlare stolt presenterade i syfte att framförallt pressa inköpspriserna var omvänd e-upphandling. Omvänd e-upphandling går ut på att leverantörerna lämnar anbud och det företag som erbjuder sina tjänster/varor till lägsta pris vinner upphandlingen. Detta är ett sätt att pressa priserna och enligt upphandlaren tjänade kommunen flera miljoner på denna strategi. Dock poängterar upphandlaren att det inte är passande för alla upphandlingar men att det bör användas då det passar.

*“De leverantörerna som var kvalificerade och godkända fick delta i en omvänd e-aktion, de fick lägga bud under varandra och det lägsta budet vann, den upphandlingen gjorde att vi sparade många miljoner till staden”*

I frågan om tidigare relationer är något att ta hänsyn till när det kommer till att göra en bra affär, var samtliga upphandlare eniga om att det inte var viktigt då det finns andra strategier att använda sig av för att lyckas med en bra affär. Genom att läsa av marknaden och anpassa sina behov med marknaden kan man samtidigt följa regelverket och få igenom en bra affär. RFI, request for information, var en strategi som flertalet av upphandlarna tog upp som ett bra tillvägagångssätt för att upprätta en bra relation. RFI är en metod där myndigheten inför en upphandling, skickar skriftliga frågor till leverantörer i syfte att få in synpunkter från marknaden för att sedan anpassa sina behov och vad marknaden kan erbjuda. Detta ger ökad kunskap om marknaden och möjligheter att utveckla nya lösningar (Upphandlingsmyndigheten, 2018).

Både Omvänd e-upphandling och RFI kan istället ses som strategier som befinner i fasen under tiden som upphandlingen pågår. Omvänd e-upphandling är ett bra exempel på en kreativ strategisk lösning som inte utgår från någon målsättning utan snarare syftar till att uppnå en friktionsfri process. I detta avseendet blir strategin mer individuell och upphandlarens innovativa och flexibla förmåga hamnar i centrum. RFI är likt omvänd e-upphandling en kreativ form av strategiskt arbete där mål och ambitioner relateras till vad marknaden har att erbjuda. Genom detta ökas möjligheten för en friktionsfri process och även möjligheten till att hitta kostnadseffektiva lösningar.

De strategier vi tagit del av är bl.a. ett sätt att försöka styra komplexa marknadssituationer mot det optimala. Detta ser vi dels genom de olika strategierna som används för att öka konkurrensen men också hur inköparna håller en nära kontakt med marknaden.



## 5. Slutdiskussion

*Följande kapitel avser att sammanbinda undersökningens resultat med studiens problemformulering för att på ett tydligt vis lyfta vad vår undersökning har bidragit med. Det huvudsakliga syftet var att öka förståelsen kring marknadens komplexitet samt generera kunskap kring hur offentliga upphandlare agerar i olika marknadssituationer och varför. I detta kapitel väljer vi att först presentera studiens frågeställningar för att sedan presentera våra slutsatser.*

### **Vilka upphandlingsområden upplever upphandlarna som problematiska och varför uppstår komplexa marknadssituationer?**

Vi har genom denna forskning kommit fram till att en del områden är svårare att upphandla än andra. Detta har dels med konkurrensen att göra men också med att det på förhand är svårt att precisera vad man vill ha. De områden som vi vill lyfta som problematiska att agera upphandlare i är:

1. Datakommunikation
2. Telekommunikation
3. Byggbranschen

De problem som upphandlarna poängterar när de beskriver olika marknadssituationer är främst mindre bra konkurrensen. Ett annat problem som framförallt hör ihop med tekniska tjänster är utvecklingen. Inom de tekniska tjänsterna lyftes i första hand datakommunikationen fram som ett område som var problematiskt. När utvecklingen går fram så fort som den gör blir det svårt att precisera vad man vill ha. En sådan situation kan innebära att säljare och köpare missförstår varandras intentioner. Vi har även lyckats bidra med utökad kunskap om att marknadssituationer med bristande konkurrens bland annat kan uppstå då större företag köper upp mindre. Inom telekommunikation nämns detta som ett växande problem och när de mindre leverantörerna blir uppköpta har upphandlarna få alternativ att välja. På samma vis blir det problematiskt när det finns få leverantörer som verkar ute på marknaden och det finns en stor efterfråga. Då hamnar leverantörerna i överläge vilket leder till att de kan välja det alternativ som betalar bäst. Byggbranschen är ett levande exempel på detta.

## **Hur ser handlingsutrymmet ut för upphandlarna och i vilken grad påverkas det av LOU?**

Handlingsutrymmet hänger till stor del ihop med erfarenhet och vilken roll man intar som upphandlare. Med mer erfarenhet i bagaget skapas kunskap kring vad som får göras och vad som inte får göras. Ur ett större perspektiv kan vi utifrån denna undersökning konstatera att det inte alltid är lagen som sätter gränser utan praxis. Detta innebär att erfarenhet och kunskap kan leda till ett ökat handlingsutrymme.

Beroende av vilken bransch man befinner sig i kan handlingsutrymmet variera. Genom undersökningen tog vi del av upphandlare som befanns sig på olika marknader och som även upphandlade olika tjänster. Inom framförallt den tekniska branschen önskade man att LOU kunde vara mer flexibel och tillåta att längre ramavtal får skrivas i och med den snabba utvecklingen på området. Detta faktum begränsar upphandlare i beslutsfasen och färre handlingsalternativ ges, därmed påverkas även handlingsutrymmet. Med hjälp av Simon Herberts teori kan vi lättare förstå och tolka faktumet att lagen i vissa avseenden begränsar upphandlare i beslutsfattandet då möjligheten att agera fullständigt rationellt inte ges.

Överprövningar som lämnas in i syfte att förhålla upphandlingar uppfattas också som en begränsning för handlingsutrymmet.

Det vi kan konstatera är framförallt att LOU kan påverka upphandlarnas handlingsutrymme i vissa avseenden då den blir lite för detaljstyrd. Trots det faktum anses LOU vara en relativt fri lag och det råder förståelse kring lagens uppbyggnad då det endast finns en lag som ska täcka alla inköp.

## **Vilka modeller och strategier använder upphandlarna i sitt urval av leverantörer och finns det strategier för att ta sig till den optimala marknadssituationen?**

Vi har lyckats uppmärksamma ett flertal strategier som upphandlarna använder sig av. Dels för att skapa bättre möjligheter för en lyckad upphandling genom ökad konkurrens men också för att pressa inköpspriset och göra ett bättre val av leverantör. Vi har även lyckats identifiera strategier om hur upphandlarna aktivt arbetar med att försöka skapa den optimala marknaden.

De strategier som vi lyckats uppmärksamma är:

- Paketering

- Leverantörsdialoger
- Läsa av marknadssituationen
- Kraljics-matris
- Omvänd e-upphandling
- RFI

Paketering, leverantörsdialoger samt att läsa av marknadssituationen används i syfte att öka konkurrensen och även skapa bättre möjligheter för en lyckad upphandling. Detta är ett tydligt tecken på hur det strategiska arbetet utgår från en målsättning. En plan för hur man ska gå tillväga sätts upp redan innan upphandlingen, som i sin tur ska sträva mot de uppsatta målen som kommunen har.

Ett intressant verktyg som en upphandlare valde att berätta om var även Kraljics-matris som hen använde som ett verktyg för att förenkla upphandlingen och på ett lättare sätt läsa av marknaden.

Omvänd e-upphandling samt RFI är de två andra strategier som vi lyckats uppmärksamma, vars syfte är att pressa inköpspriset och göra ett bättre val av leverantör. Omvänd e-upphandling samt RFI skiljer sig åt från ovanstående strategier då dessa inte utgår från någon målsättning utan snarare syftar till att uppnå en friktionsfri process. Detta är en form av ett kreativt strategiskt arbete. Dock kan inte andra faktorer såsom exempelvis kvalitet vägas in i omvänd e-upphandling, därför är det bara passande då priset är den enda faktorn som tas i beaktande.

## 6. Förslag på framtida forskning

Vår studie utgår från offentliga upphandlare och hur de som inköpare handskas med komplexa marknadssituationer. Men leverantörerna har också en viktig roll i offentliga upphandlingar därför vore det relevant att i kommande forskning involvera leverantörer för att se deras lösningar och strategier i komplexa marknadssituationer. Ett förslag är att rikta in sig på en av de branscher som vi uppmärksammat som problematiska och både involvera inköpare och leverantörer för att uppmärksamma båda sidor av myntet.

Fortsatta studier inom detta område vore intressant eftersom den svåra beställarrollen går att fördjupa sig i ännu mer. En lagstiftning som täcker ett så brett område som offentlig upphandling väcker en del frågor och på den punkten går det att fördjupa sig ytterligare.

## 7. Referensförteckning

### Litteratur

Ahrne Göran, Svensson Peter. (2015). *Handbok i kvalitativa metoder*. 2. uppl. Stockholm: Liber.

Axelsson, Björn (1998) *Företag köper tjänster*. Stockholm: SNS Förlag.

Björkman, Jenny; Fjaestad, Björn och Alexius, Susanna. (2014) *Alla dessa marknader*. Göteborg: Makadam

Flaa Paul, Hofoss Dag, Holmer-Hoven Finn, Medhus Thorstein, Ronning Rolf. (1998). *Introduktion till organisationsteori*. Universitetsforlaget.

Furusten Staffan. (2015). *Dåliga kunder gör bra affärer! Ett dilemma i offentlig upphandling*. Stockholm: Liber

Kastberg, Gustaf (2005) *Kundvalsmodeller. En studie av marknadsskapare och skapade marknader i kommuner och landsting*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

Nilsson Jan-Eric, Bergman Mats, Pyddoke Roger. (2005) *Den svåra beställarrollen. Om konkurrensättning och upphandling i offentlig sektor*. Stockholm: SNS Förlag.

Bengtsson Lars, Kalling Thomas. (2012) *Strategi*. Malmö: Liber.

### Artiklar & rapporter

Ahrne Göran, Aspens Patrik och Brunsson Nils (2015) "The organization of markets" *Organizations studies*, Vol. 36(1), 7–27

Ahrne, Göran och Brunsson, Nils (2010) "Organization outside organizations: the significance of partial organization". *Organization*, 1–22.

Konkurrensverket, (2016) Rapport: Statistik om offentlig upphandling 2016

## Internetkällor

Klerfelt, Karin. 2011. *Paketering av produkt och tjänster är A och O*. Företagande.

<https://www.foretagande.se/paketering-av-produkter-och-tjanster-ar-a-och-o/> (Hämtad 2018-05-18)

*Request for information (RFI)*. Upphandlingsmyndigheten. Senast uppdaterad: 2018-03-18.

<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/omraden/dialog-och-innovation/dialog/request-for-information-rfi/> (Hämtad 2018-05-18)

Lindbäck, Mars. 2017. *Del 1: Strategiarbete vid upphandling*.

<https://inkopsradet.se/upphandling/del-1-strategiarbete-vid-upphandling/> (Hämtad 2018-07-15)

Rasmusson, Jens. 2014. *Beslutsteori*.

<https://ekonomistudier.wordpress.com/2014/10/25/beslutsteori/> (Hämtad 2018-06-28)

## Bildkällor

Bild: *Kraljics matris*. 2016. Inköpsdesign.

<http://inkopsdesign.se/nyhetsbrev/kraljics-matris/> (Hämtad 2018-05-13)

Illustration: Axelsson, Björn (1998) *Företag köper tjänster*. Stockholm: SNS Förlag.