



AKADEMIN FÖR TEKNIK OCH MILJÖ  
Avdelningen för industriell ekonomi, industridesign och maskinteknik

---

# Direktupphandling i offentlig sektor

*En fallstudie hos Sveriges regioner för att effektivisera inköpsprocessen*

Joacim Knapp  
&  
Robin Toth

2019

Examensarbete, Grundnivå (högskoleexamen), 15 hp  
Industriell ekonomi  
Ekonomiingenjörsprogrammet

Handledare: Carina Dahlberg  
Examinator: Abid Muhammad

# Förord

Med detta arbete avslutar vi våra studier på Ekonomiingenjörsprogrammet vid Högskolan i Gävle. Vi vill tacka de personer som varit inblandade i vår utbildning, på både företag och skola.

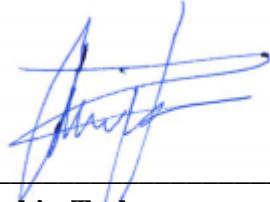
Vi vill speciellt tacka vår handledare Carina och examinator Abid som alltid har stöttat oss och gett oss bra feedback under resans gång. Vi vill även rikta ett stort tack till de regioner som har delat med sig av material till oss som har varit nyttigt för vårt examensarbete, speciellt tack till Region Gävleborg, Region Uppsala och Region Dalarna som har ställt upp på intervjuer.

Dessa tre år på Ekonomiingenjörsprogrammet har varit givande och detta sista arbete har varit det mest intensiva och intressanta, därför vill vi även ge ett stort tack till varandra för den här tiden.



---

**Joacim Knapp**



---

**Robin Toth**

**Högskolan i Gävle, maj 2019.**

# Abstract

The year of 2016, healthcare accounted for almost 10.9% of Sweden's total GDP, which corresponds to almost 478 billion SEK. A significant part of an organization's expenditure is linked to procurement, but in the context of procurement in public sector there is not enough research done, and the studies that have been done indicates that there are opportunities for improvement. This study has focused on direct procurement, and the purpose is, therefore, to increase understanding of direct procurement in Swedish healthcare and to formulate recommendations that streamline the process of direct procurement.

This work was a multicase study, interviews were conducted with four employees in three different regions who worked with procurement linked to healthcare, in addition to these interviews, requests for other material relevant to direct procurement were sent out to several other regions. The findings were analyzed and discussed with the help of a literature review.

It was discovered early in the work during the interviews that resources were not prioritized for direct procurement. Direct procurement is always carried out if it is allowed, and it is permitted if the value of the procurement does not exceed SEK 586 907 if there are no special reasons. These amounts are governed by the Public Procurement Act (LOU), and in addition to this limits there are many other parts in LOU that the public sector must relate to - and the laws and regulations set are the main reasons why the purchasing process in the public sector is more complicated than in the private sector.

A successful purchasing function is characterized by, among other things, team-based structure and good cooperation between the different parts of the organization. One part of the study's contribution is that digitization should be seen as a performance area and success factor in public procurement. The public sector has a socio-economic responsibility, but because of LOU, it is not easy to stimulate local economic growth, as an example. In this study, several recommendations have been proposed, for instance, to become more cost-effective, and to how the problem of socio-economic responsibility may be circumvented without risking committing violations of the public procurement laws. One recommendation is digitalization of the process to increase efficiency in several performance areas. Another recommendation is to work closer to the suppliers and the customers to, as an example, encourage innovation and sustainability.

**Keywords:** Public Procurement; Public Sector; Healthcare; Digitalization; Direct procurement

# Sammanfattning

År 2016 stod hälso- och sjukvård för nästan 10.9% av Sveriges totala BNP, i monetära termer motsvarar det uppåt 478 miljarder SEK. En betydande del av organisationers utgifter är kopplade till inköp, men i sammanhang av inköp i offentlig sektor är inte tillräckligt med forskning gjord, och de studier som är gjorda visar indikationer på att det finns förbättringsmöjligheter. Denna studie har inriktat sig på direktupphandling, och syftet är därför att öka förståelsen kring direktupphandling inom svensk sjukvård och utforma rekommendationer som effektiviserar processen vid direktupphandling.

En fallstudie har genomförts, med en deduktiv ansats och kvalitativ forskningsdesign. Fyra personer på tre olika regioner som arbetar med direktupphandling kopplad mot hälso- sjukvård har intervjuats, utöver dessa intervjuer skickades förfrågningar om annat material relevant till direktupphandling ut till ett flertal regioner i Sverige.

Det uppdagades tidigt i arbetet att resurser inte prioriterades till direktupphandling av den anledningen att det i sammanhanget handlar om lite pengar. Direktupphandling utförs alltid om det är tillåtet, och det är tillåtet om värdet på upphandlingen inte överstiger 586 907 SEK om det inte finns några särskilda skäl. Dessa belopp styrs av lagen om offentlig upphandling (LOU), och förutom denna beloppsgräns finns många andra delar i LOU som offentlig sektor måste förhålla sig till - och uppsatta lagar och regler är huvudanledningarna till att inköpsprocessen i offentlig sektor är mer komplicerad än i privat sektor.

En framgångsrik inköpsfunktion kännetecknas av bland annat teambaserad struktur och gott samarbete mellan en organisations delar. En del av studiens bidrag är att digitalisering bör ses som ett prestanda-område och framgångsfaktor i offentligt inköp. Offentlig sektor har ett socio-ekonomiskt ansvar, men på grund av LOU är det inte enkelt att exempelvis stimulera lokal ekonomisk tillväxt. I denna studie har en del rekommendationer presenterats för att bland annat bli ännu mer kostnadseffektiva, och till hur problemet med det socio-ekonomiska ansvaret eventuellt kan kringgåas utan att riskera att begå lagöverträdelser. En rekommendation är att digitalisera inköpsprocessen för att öka effektiviteten i flera prestanda-områden. En annan rekommendation är att arbeta närmare leverantörerna och kunderna för att uppmuntra innovation och hållbarhetstänk.

**Nyckelord:** Offentlig upphandling; Offentlig sektor; Hälsovård; Digitalisering; Direktupphandling

# Figurförteckning

Figur 1: Övergripande och principiell bild av studiens genomförande i stegform.....	5
Figur 2: Den kvalitativa forskningsprocessen .....	6
Figur 3: Vanligt förekommande inköpsprocess.....	15
Figur 4: Upphandlingsprocessens uppbyggnad .....	16
Figur 5: Processen för direktupphandling .....	17
Figur 6: En jämförelse mellan olika teoretiska perspektiv på inköp .....	23
Figur 7: Metoder för leverantörsval.....	24
Figur 8: En standardiserad “kvalitets-pris-matris” .....	24
Figur 9: Kategorier för prestationsmätning i offentlig upphandling .....	28
Figur 10: Direktupphandlingsprocessen cirkulerar kring lagar, strategier, möjligheter. 30	
Figur 11: Processkarta över Region Dalarnas direktupphandling .....	32
Figur 12: Dokumentationsformulär för direktupphandling i Region Uppsala .....	34
Figur 13: Upphandlingsregelverk från Region Gävleborg.....	35
Figur 14: Region Dalarnas mall för jämförelse och utvärdering av anbud. ....	38
Figur 15: Direktupphandlingsprocessen i övergripande stegform. ....	40

# Innehållsförteckning

1. Inledning .....	1
1.1 Problembakgrund .....	1
1.2 Syfte .....	3
1.3 Frågeställningar .....	3
1.4 Avgränsningar .....	3
2. Metoder .....	4
2.1 Genomförande .....	4
2.2 Forskningsmetod .....	5
2.2.1 Kvalitativ metod .....	5
2.2.2 Kvantitativ metod .....	6
2.2.3 Val av forskningsmetod .....	6
2.3 Angreppssätt .....	7
2.3.1 Deduktion .....	7
2.3.2 Induktion .....	7
2.3.3 Abduktion .....	7
2.3.4 Val av forskningsansats .....	7
2.4 Multi-fallstudie .....	7
2.4.1 Explorativ, explanativ och deskriptiv fallstudie .....	8
2.4.2 Val av strategi för fallstudien .....	8
2.5 Datainsamlingsmetod .....	8
2.5.1 Reflexiv metodik .....	8
2.5.2 Dokumentinsamling .....	9
2.5.3 Intervjuer .....	9
2.5.4 Urval .....	10
2.6 Analysmetod .....	10
2.7 Metodkritik .....	11
2.7.1 Validitet och Reliabilitet .....	11
2.7.2 Kritik mot kvalitativ forskningsmetod .....	12
2.7.3 Förbättringsdiskussion .....	13
3. Litteraturoversikt .....	14
3.1 Definitioner .....	14
3.2 Inköpsprocess .....	15
3.2.1 Inköpsprocessen i offentlig sektor .....	15
3.2.2 Lagar och regler .....	18
3.2.3 Inköpsstrategier .....	22
3.2.4 Leverantörsval .....	23

3.2.5 Förhandling .....	25
3.2.6 Hinder för strategiskt inköp i offentlig sektor .....	26
3.2.7 Framgångsfaktorer i inköpsprocessen .....	27
3.2.8 Digitalisering av inköpsprocessen .....	29
3.3 Sammanfattning av teori .....	29
4. Empiri .....	31
4.1 Direktupphandlingsprocessen i offentlig sektor .....	31
4.2 Lagar och regler .....	34
4.3 Framgångsfaktorer och problemområden .....	36
4.4 Inköpsstrategier .....	37
5. Analys och diskussion .....	39
5.1 Lagar och regler i direktupphandlingsprocessen .....	39
5.1.1 LOU .....	39
5.1.2 Etik och hållbarhet .....	40
5.2 Framgångsfaktorer och problemområden .....	40
5.2.1 Etik och hållbarhet .....	43
5.3 Effektiviseringsåtgärder i direktupphandling .....	44
5.3.1 Metoder för leverantörsväl .....	45
5.3.2 Digitalisering i inköp .....	46
5.3.3 Etik och hållbarhet .....	47
6. Slutsats .....	48
6.1 Teoretiskt bidrag .....	48
6.2 Praktiskt bidrag .....	48
6.2.1 Vilka lagar och regler måste direktupphandlingen ta hänsyn till? .....	48
6.2.2 Vilka framgångsfaktorer finns hos regionerna vid processen för direktupphandling? .....	48
6.2.3 Vilka effektiviseringsåtgärder kan med hänsyn till lagkraven tillämpas? .....	49
6.3 Begränsningar .....	49
6.4 Förslag till vidare studier .....	49
Referenser .....	50

# 1. Inledning

*I detta inledande kapitel presenteras en bakgrund till forskningsproblemet samt en problemformulering som utmynnar i ett forskningsgap. Även studiens syfte, frågeställningar och avgränsningar finns med i kapitlet.*

---

## 1.1 Problembakgrund

Enligt Konkurrensverket (2018) står den offentliga sektorn för en sjättedel av Sveriges Bruttonationalprodukt (BNP) och Statistiska centralbyrån (SCB) (2018) har framställt statistik som visar att år 2016 stod branschen hälso- och sjukvård för 10,9% av Sveriges totala BNP. Sveriges BNP under år 2016 var enligt SCB (2018) totalt 4 385 miljarder SEK, vilket betyder att hälso- och sjukvård stod för ca 478 miljarder SEK av Sveriges totala BNP. I offentlig sektor finansieras inköp övervägande av skattebetalarnas pengar och av den orsaken är det nödvändigt att de följer striktare regler än privata aktörer. Lagarna som styr offentlig upphandling är uppbyggda kring fem hörnstenar: (1) Icke-diskriminering, (2) likabehandling, (3) proportionalitet, (4) öppenhet och (5) ömsesidigt erkännande (Upphandlingsmyndigheten, 2018).

Lagen om offentlig upphandling (LOU) är en lag som omfattar alla statliga och kommunala upphandlande myndigheter, därmed också inköp i svensk sjukvård. Offentlig upphandling är en inköpsprocess som är reglerad av lag i syfte att det ska uppstå en konkurrenssituation och att resursanvändningen skall vara så effektiv som möjligt. Det finns några tröskelvärden uppsatta som kan förenkla inköpsprocessen; exempelvis under ett värde av 586 907 SEK kan en myndighet direktupphandla - men de måste fortfarande följa de fem grundprinciperna (Konkurrensverket, 2019). LOU reglerar offentliga organisationers möjlighet till att själva fritt välja leverantörer, eftersom lagen säger att alla de leverantörer som uppfyller de grundläggande kraven ska ges möjlighet att erbjuda sin produkt till den upphandlande organisationen (Konkurrensverket, 2019).

I offentlig sektor kan myndigheter upphandla på flera sätt, och principen är att ju högre belopp upphandlingen uppgår till desto striktare är kraven och reglerna. Direktupphandling är det minst krav- och regelstyrda upphandlingsförfarandet och till skillnad från de andra förfarandena kan den upphandlande myndigheten kontakta enskilda leverantörer direkt och göra offertförfrågningar. Det finns tre situationer där myndigheter får använda sig av direktupphandling: (1) om det finns synnerliga skäl, (2) förhandlat förfarande utan föregående annonsering kan tillämpas exempelvis då en unik produkt ska förvärfvas eller om det saknas konkurrenter och (3) vid upphandlingar som understiger 586 907 SEK. Vid belopp som understiger 100 000 SEK finns heller inget krav på att upphandlingsarbetet ska dokumenteras skriftligt, det är dock ovanligt med muntliga avtal (Lindahl Toftegaard, 2018).



Organisationer i den offentliga sektorn är mer transparenta och granskade av allmänheten än organisationer i den privata sektorn, detta gör att högre etiska krav ställs i den offentliga sektorn (Hawkins et al., 2011). Gelderman et al. (2017) menar att organisationer i offentlig sektor inom hälso- och sjukvård blir pressade att arbeta med hållbarhet i inköpsprocessen på grund av den transparens som råder. Inköpsfunktionen tenderar enligt Deasy et al. (2014) att få en alltmer strategisk roll i organisationer i den offentliga sektorn, detta beror på att produktkomplexitet ökar, ökad användning av avancerad teknik samt ökat fokus på miljöaspekter. Vidare menar Bratt et al. (2013) att eftersom organisationer i den offentliga sektorn i Europa spenderar mellan 45-65% av sin budget på inköp, kan de påverka och stimulera hållbar produktutveckling genom att ta hänsyn till hållbarhet och miljöaspekter vid inköpsprocessen.

Patrucco et al. (2017) hävdar i deras studie som är inriktad på Storbritanniens offentliga sektor, att det inte gjorts tillräckligt med forskning om strategiskt inköp i området. Samma författare menar också att inköp i offentlig sektor behöver stödja hållbarhet ur ett socialt och miljömässigt perspektiv, samt uppmuntra innovation, vilka också är områden som fordrar mer forskning i kontext av offentlig sektor. Hawkins et al. (2011) menar också att det finns förbättringsmöjligheter i den offentliga sektorns inköpsstrategier. I grunden vilar dock offentligt inköp på att alla ska ges samma förutsättningar för att lyckas och att en konkurrenssituation ska uppstå. Offentliga upphandlingar har sina för- och nackdelar. Minchuk & Mizrahi (2017) menar att leverantörer kan väljas slumpartat för att det skulle bli mer effektivt, eftersom under vissa situationer uppstår inte ökad konkurrens och produktdiversifiering då leverantörer erbjuder liknande produkter till liknande pris. Det uppfyller med andra ord inte LOU:s grundläggande syfte som enligt Konkurrensverket (2019) är att det skall uppstå en konkurrenssituation och att resursanvändningen ska vara effektiv.

I Minchuk & Mizrahis (2017) forskning finns det indikationer på att syftet med konkurrensutsättning och effektiv resursanvändning i LOU inte alltid uppfylls. De offentliga myndigheterna styrs förvisso av fem principer (Upphandlingsmyndigheten, 2018) som komplicerar inköpsprocessen, men under direktupphandlingar är lagarna och reglerna inte lika strikta. Minchuk & Mizrahi (2017) menar att slumpmässigt val av leverantörer under vissa förhållanden som en effektiv metod, och med hänsyn till uppsatta lagar och regler skulle det kunna fungera i upphandling inom svensk sjukvård också. McCue & Roman (2012) hävdar att inköpsprocessen blir mer responsiv och dynamisk genom digitalisering, samt även att det är högst troligt att transparens och lagefterlevnaden gynnas. Även Foerstl et al. (2017) påstår att digitalisering av inköpsprocessen bidrar med fördelar, bland annat effektivitet genom automatiserat administrationsarbete. Eftersom det finns alternativa verktyg och effektiva metoder för upphandling förs tankarna vidare till om det finns ytterligare sätt som är användbara vid direktupphandling i offentlig sektor. Inköp i offentlig sektor och sjukvård berör samtliga människor direkt eller indirekt. Med tanke på att alla människor någon gång behöver sjukvård och med tanke på att det handlar om mycket pengar så är det ett intressant ämne att studera, och bör alltid vara föremål för granskning och effektivisering.

## 1.2 Syfte

Syftet med denna studie är att öka förståelsen kring direktupphandling inom svensk sjukvård och utforma rekommendationer som effektiviserar processen vid direktupphandling.

## 1.3 Frågeställningar

- Vilka lagar och regler måste direktupphandlingen ta hänsyn till?
- Vilka framgångsfaktorer finns hos regionerna vid processen för direktupphandling?
- Vilka effektiviseringsåtgärder kan med hänsyn till lagkraven tillämpas?

## 1.4 Avgränsningar

Studien är avgränsad till att studera inköpsprocessen för direktupphandling kopplad mot svensk hälso- och sjukvård. Det empiriska materialet är hämtat från intervjuer med upphandlare på 3 av 21 verksamma regioner i Sverige och officiella styrdokument och annan information utgivna av andra svenska regioner.

## 2. Metoder

*I detta avsnitt presenteras angreppssättet i studien samt hur datainsamlingen skett. Vidare diskuteras metoder för analys och presentation därefter belyses metodkritik som leder till en diskussion kring förbättringspotentialer i metoden.*

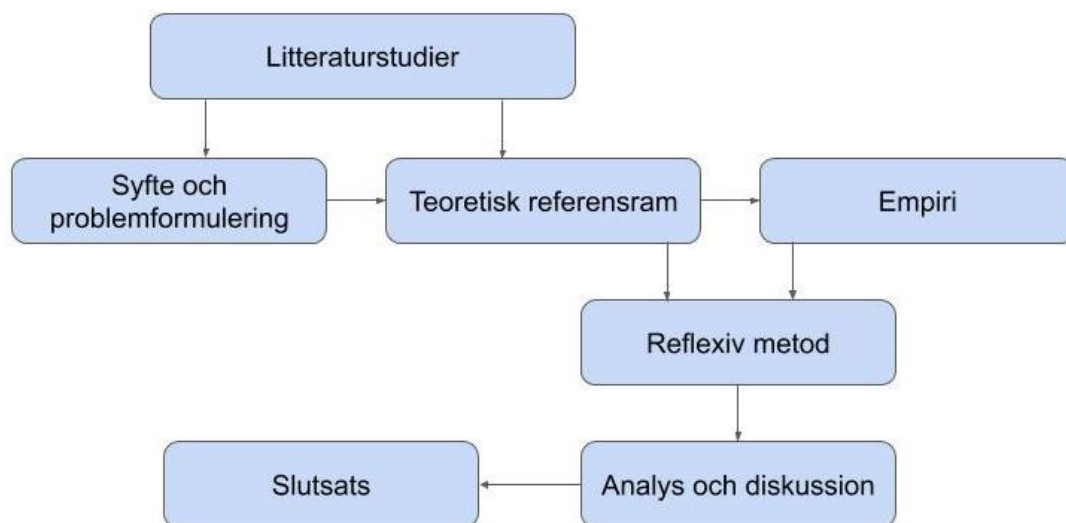
---

### 2.1 Genomförande

Initialt bestod studien av gedigna litteraturstudier som utmynnade i problemformulering, syfte och frågeställningar. När ett forskningsgap sedan blev tydligt utvecklades den teoretiska referensramen och fokus skiftades sedan om till att bygga upp underlag och samla in det empiriska materialet i form av fysiska intervjuer och över telefon, samt insamling av officiella dokument från olika regioner. Insamling av relevanta vetenskapliga artiklar som utformade den teoretiska referensramen utgick metodiskt från en strategi med sju steg presenterad av Fink (2014):

1. Välj frågeställningar
2. Välj ut databaser att utföra sökningen i. De databaser som den här studien använde för artikelsökning var Google Scholar och Discovery.
3. Välj ut nyckelord att söka på. Nyckelorden som användes vid artikelsökningar i den här studien var: public procurement, purchasing, procurement, strategic procurement, public sector, effectiveness och success factors.
4. Sortera ut artiklar av relevans, utifrån de kriterier forskaren har.
5. Sortera ut artiklar metodiskt, exempelvis på grund av vetenskaplig kvalitet.
6. Läs och utvärdera utvalda artiklar.
7. Sammanfattning och helhetsbild av artiklarna i en teoretisk referensram.

Underlaget till empiriinsamlingen innehöll fyra kategorier som växte fram ur den teoretiska referensramen, dessa justerades under intervjuerna och analysarbetet. Efter insamling av empiri granskades och sammanställdes innehållet från intervjuer och annan information till empirin innan analys och diskussion av teoretiska referensramen och empirin utfördes. Till sist drogs slutsatser kring det väsentliga som framkommit ur diskussionen och analysen, och en rekommendation för effektivisering av processen för direktupphandling presenterades. Även förslag till vidare studier inom området presenterades i sista avsnittet. Figur 1 på nästa sida visualiserar studiens övergripande arbetsprocess.



*Figur 1: Övergripande och principiell bild av studiens genomförande i stegform (Författarna).*

## 2.2 Forskningsmetod

### 2.2.1 Kvalitativ metod

En kvalitativ metod speglas bland annat av ord, närhet, semistrukturerad empiriinsamling, och kontextuell förståelse (Blomkvist & Hallin, 2015). Empirisk forskning innebär att forskaren systematiskt observerar och planerar vem eller vilka forskaren ska insamla det empiriska materialet från samt hur insamlingen ska genomföras (Galvan, 2013). I den kvalitativa forskningsmetoden menar Bryman & Bell (2013) att forskarens nya teorier skapas från utredning och analys av det empiriska materialet. Vidare menar de att kvalitativ forskning är en mer öppen forskningsmetod än kvantitativ forskning, vilket bidrar till en ökad dynamik och flexibilitet i forskningen.

Kvalitativ forskningsmetod har fokus på subjektiv värdering av attityder, åsikter och beteenden. De slutsatser som dras i kvalitativa studier är därmed delvis baserade på forskarens uppfattning och förståelse (Kothari, 2004). Bryman & Bell (2013) menar att kvalitativ forskningsmetod är mer flexibel och ser det som en styrka, ytterligare en fördel med kvalitativ forskning som författarna nämner är att forskaren får möjlighet att få tillgång till människors syn på olika fenomen. Den kvalitativa forskningsprocessen beskrivs av Bryman och Bell (2013, s. 395) enligt figur 2 nedan. Denna studie använde ett kvalitativt tillvägagångssätt då det empiriska materialet huvudsakligen bestod av ord i form av dokument och intervjuer och inte siffror eller andra kvantifierbara data. En kvalitativ intervjuetod med semistrukturerade frågor ger möjlighet till att stimulera respondenten till att ge djupa och meningsfulla svar (Biggam, 2008).

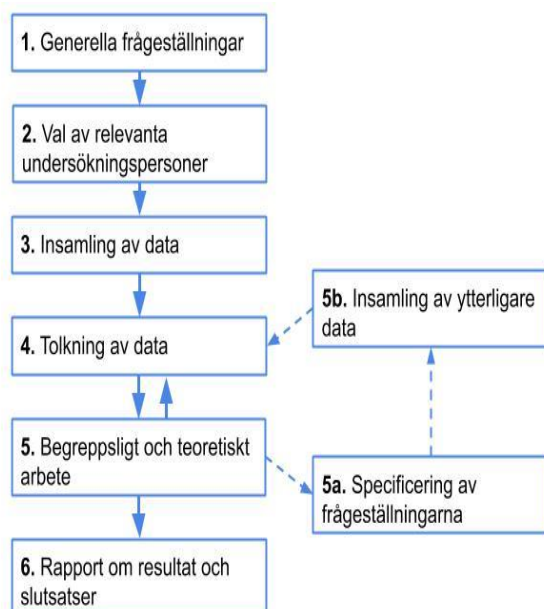
## 2.2.2 Kvantitativ metod

En kvantitativ metod samlar in kvantifierbara data, och kännetecknas bland annat av siffror, strukturerad datainsamlingsmetod, deduktion, statistiska generaliseringar och tillförlitliga data. Vanliga datainsamlingsmetoder i kvantitativ metod är exempelvis enkätstudier, experiment och statistiska metoder (Blomkvist & Hallin, 2015).

## 2.2.3 Val av forskningsmetod

Studiens primärdata erhöles från kvalitativa semistrukturerade intervjuer - både fysiska och över telefon - med öppna frågor. Anledningen till att studien utfört semistrukturerade intervjuer med öppna frågor är att forskarna efterfrågade svar på specifika frågor, utan att styra intervjun för mycket. Med öppna frågor upplevdes samtalet något mer avslappnat och informellt, men ändå hölls fokus på ämnet och den röda tråden.

Studiens arbete som innefattar att planera, utföra och bearbeta intervjuer har följt arbetsgången som visualiseras i figur 2. Intervjuerna spelades in för att underlätta transkriberingen och analysarbetet. Sekundärdata har erhållits från regionernas hemsidor och annat material som de utgivit via mailkonversationer, vetenskapliga artiklar som granskats av ämnesexperter, relevant litteratur från bibliotek och Googles sökmotor för att komplettera med information från olika myndigheters hemsidor. Viss data har också erhållits från en tidigare studie som inhämtade data från en inköpsavdelning i en region i Sverige.



Figur 2: Den kvalitativa forskningsprocessen enligt Bryman & Bell (2013, s. 395).

## 2.3 Angreppssätt

### 2.3.1 Deduktion

I övergripande form handlar deduktion om att gå från teori till resultat (Bryman & Bell, 2013; Blomkvist & Hallin, 2015). Sohlberg & Sohlberg (2013) menar att deduktiva studier leder till en logisk och viktig slutsats, förutsatt att de villkor eller hypoteser i utgångspunkten för slutsatsen är korrekta. Det är dock ovanligt att forskare har en strikt inställning till hur härledningen av en slutsats ska gå till. Bryman & Bell (2013) menar att en deduktiv process inte alltid måste följa alla steg i en logisk och linjär ordning, med tanke på att forskarens syn på teorin kan förändras under studiens gång. Bryman & Bell (2013) förklarar att det ändrade synsättet på teorin kan bero på att: (1) nya resultat eller ny teori publicerats innan forskaren har fastställt sitt resultat. (2) teorins relevans speglas först efter genomförd datainsamling. (3) Den insamlade datan stämmer eventuellt inte överens med de förutfattade insikterna.

### 2.3.2 Induktion

Ett induktivt angreppssätt innebär att forskaren utför en empirisk studie utifrån ett uppmärksammat problem och sedan utnyttjar befintlig teori för att få en djupare förståelse för resultatet. När ett induktivt arbetssätt används avgör det empiriska materialet vilken teori som är relevant för forskningen. Induktion handlar i forskningsssammanhang kort sagt att fokusera på empiri innan uppbyggnad av teoretisk referensram (Blomkvist & Hallin, 2015).

### 2.3.3 Abduktion

Att en studie utförs på ett strikt deduktivt eller induktivt sätt hör ofta till ovanligheten, det vanliga är att angreppssättet varierar under studiens gång. Detta fenomen kallas för abduktion, vilket innebär att forskaren växlar mellan teoretiskt och empiriskt material under studiens gång. Fördelen med abduktion är att det kan ge forskaren en högre mottaglighet och förståelse för empirin (Bryman & Bell, 2013; Blomkvist & Hallin, 2015)

### 2.3.4 Val av forskningsansats

Studien har utgått från ett deduktivt angreppssätt eftersom forskarna började med litteraturstudier och insamling av teori för att bygga en teoretisk grund innan datainsamling utfördes. Till sist analyserades och diskuterades innehållet innan en slutsats formulerades.

## 2.4 Multi-fallstudie

Studien har utförts med fallstudie som forskningsdesign. En fallstudie kännetecknas av att det är ett eller flera fall som studeras. Målet är att samla en fulländad empiri och skapa en bild av verkligheten för att sedan kunna beskriva eller utforska det fenomen som studeras. En fallstudie kan omfatta skiftande datainsamlingsmetoder och bestå av

varierande typer av data, det är således viktigt att utföra fallstudier på ett ordnat och organiserat sätt. Valet av fall är centralt för kvaliteten på det slutgiltiga arbetet, och det måste ske på ett systematiskt sätt med koppling till datainsamlingsmetoden. Vid utförande av en fallstudie så finns det möjlighet att det uppstår ett läge att finna nya iakttagelser, fynd eller dimensioner av det som studeras, vilket är en fördel för just fallstudie som forskningsdesign. Resultatet av en fallstudie är vanligtvis ny förfinad teori som är skapad genom analys av den studiens insamlade empiri. Även om en fallstudie aldrig kan skapa statistiska generaliseringar går det med en väl genomförd fallstudie att utveckla analyserbara generaliseringar genom diskussion och analys kring hur resultaten av fallstudien kan generaliseras till andra, liknande fall (Blomkvist & Hallin, 2015). En fallstudie kan utföras mot ett eller flera fall, om den utförs mot flera fall kallas det för en multi-fallstudie. Det är upp till forskaren att avgöra om det är mer lämpligt att studera ett eller flera fall för att få en djupare förståelse av ett visst fenomen. I en multi-fallstudie får forskaren möjlighet att studera skillnader och likheter mellan olika fall (Yin, 2003). Av dessa anledningar föll det sig naturligt att denna studies forskningsdesign var en multi-fallstudie.

#### 2.4.1 Explorativ, explanativ och deskriptiv fallstudie

En fallstudie kan använda en explorativ, explanativ eller deskriptiv strategi. Var och en av dessa strategier har tydliga kännetecken, men de har även många saker gemensamt. En explorativ fallstudie är utforskande och kännetecknas bland annat av att forskningsfrågorna främst börjar med “vad”. En explanativ fallstudie är förklarande och har fokus på forskningsfrågor som börjar med “hur” och “varför”, och används med fördel vid fallstudier som behöver studeras under en längre tidsperiod. En deskriptiv fallstudie är beskrivande och samlar in flera källor av kvalitativ eller kvantitativ data, en deskriptiv fallstudie passar bra då forskningsfrågorna har fokus på frågor som börjar med “när”, “hur” eller “varför” (Yin, 2003).

#### 2.4.2 Val av strategi för fallstudien

Den här studien har utförts som en explorativ fallstudie. Främst med tanke på att forskningsansatsen är deduktiv, men även med tanke på valet av forskningsfrågorna och dess inriktning. Forskningsfrågorna samt intervjufrågorna som använts för den här studiens kvalitativa datainsamling är av utforskande natur, därmed motiveras valet av explorativ strategi för den här fallstudien.

### 2.5 Datainsamlingsmetod

#### 2.5.1 Reflexiv metodik

Vid analys av olika data och material bör forskare göra ansträngningar för att säkerställa att reflektioner och analyser ej präglas av forskarnas egna tankar och värderingar, och detta är vad reflexiv metodik handlar om. En reflexiv metodik fördjupar insikten i empiriska undersökningar, och för att göra det på ett bra sätt ska reflektioner variera

mellan fyra olika tolkningsnivåer: (1) Empiriskt material och uppbyggnad av data, (2) tolkning av data, (3) kritisk tolkning och (4) självkritisk och lingvistisk reflektion. Förenklat handlar reflexiv metodik om att forskaren inkluderar sig själv, sina fördomar och sina föreställningar i reflektioner och analysarbete (Alvesson & Sköldberg, 2017).

## 2.5.2 Dokumentinsamling

Dokumentinsamling är en vanlig typ av datainsamling i fallstudier och denna metod kännetecknas av att empirisk primär- eller sekundärdata samlas in i form av exempelvis olika typer av dokument eller email (Blomkvist & Hallin, 2015). Den här studien har använt dokumentinsamling som grund för empirisk sekundärdata.

## 2.5.3 Intervjuer

Intervjuer är en adekvat metod för att samla in empiriskt material till kvalitativa studier. Eftersom kvalitativa studier är öppna för nya dimensioner passar intervjuer väl in som metod. Speciellt bra är intervjuer med frågor av öppen karaktär då det ger forskaren möjlighet att ställa följdfrågor som kan leda till potentiellt nya perspektiv och andra oförutsedda iakttagelser (Blomkvist & Hallin, 2015).

Förarbete är viktigt inför intervjuer (Blomkvist & Hallin, 2015). Förarbetet innehåller bland annat teoristudier, undersökningar och intervjuguider. Intervjuguiden kan innehålla huvudfrågor som ska vara tydligt och precist formulerade för att svaren man får ska vara relevanta mot vad som undersöks. I intervjuguiden kan även delfrågor formuleras för att säkerställa att svaren som erhålls berör undersökningsområdet. Det är också viktigt att intervjuguiden är flexibel för att vara anpassningsbar mot oväntade och överraskande händelser i en intervju. Följdfrågor är ett flexibelt och bra verktyg för att hantera oförutsedda iakttagelser och händelser (Andersen & Schwencke, 2013).

Under en intervju är det bra att skapa kontakt och förtroende, det kan uppnås genom att berätta vilka forskarna är, vad forskarna vill och vad syftet med undersökningen är. Tidigt behöver de som håller i intervjun förklara att det är okej att avbryta när som helst. Det är också av hög vikt att förstå intervjusvaren med hjälp av följdfrågor om det behövs, och inte påverka svaren med kroppsspråk samt låta den person som intervjuas få tid att fundera. I slutet av en intervju är det bra att be om att få återkomma om några oklarheter dyker upp i efterhand, det är också en bra idé att erbjuda intervjupersonen att läsa igenom intervjusvaren som transkriberats. Transkriberingen av intervjun bör ske så snart som möjligt efter ett utförande eftersom minnet och känslan för helheten och nyanser blir sämre över tid (Andersen & Schwencke, 2013).

I telefonintervjuer - till skillnad från vanliga intervjuer - finns det ingen visuell kontakt mellan människorna och därmed finns ingen kringliggande och kontextuell information som medför att sammanhang kan misstolkas, exempelvis gester och annat kroppsspråk. Telefonintervjuer är dock inte nödvändigtvis sämre än intervjuer med visuell kontakt eftersom kontextuell och informell information också kan tolkas felaktigt (Novick, 2008).



Bryman och Bell (2013) hävdar att intervjuer via telefon är mer eller minst lika representativa som personliga intervjuer.

#### 2.5.4 Urval

Efter granskning och analys av publikationer och övriga inköpsdokument från olika svenska regioners hemsidor har en bedömning gjorts kring huruvida regionerna skiljer sig åt vid processen för direktupphandling. Bedömningen som studien kom fram till var att regionernas arbete vid direktupphandling inte uppenbart skiljer sig åt. Därmed motiveras studiens urval vid den empiriska undersökningen till de tre geografiskt närmsta regionerna för insamling av primärdata. Sekundärdata däremot samlades in från fler regioner än de tre geografiskt närmsta eftersom den datans natur ej förutsätter en tidskrävande insats i form av fysisk förflyttning.

Respondent A: Upphandlare på Region Uppsala, huvudområde; medicinteknisk utrustning. Arbetat som upphandlare i sju år.

Respondent B: Upphandlare på Region Dalarna, huvudområde; medicinteknisk utrustning. Har tidigare varit upphandlingschef och har nu arbetat i branschen sedan år 2003.

Respondent C: Upphandlare på Region Gävleborg, huvudområde; medicinteknisk utrustning. Ett års erfarenhet som upphandlare.

Respondent D: Upphandlare på Region Gävleborg, huvudområde; medicinteknisk utrustning. Ett års erfarenhet som upphandlare.

## 2.6 Analysmetod

En kvalitativ datainsamlingsmetod medför ofta att det samlas in en stor mängd svårhanterlig kvalitativ data i form av exempelvis intervjuanteckningar eller dokument (Yin, 2003). Det är sedan forskarens uppgift att analysera, strukturera, tolka och ge det insamlade materialet en mer generell betydelse för samhället (Bryman & Bell, 2013).

Analysmetoden som använts i studien är tematisk analys, motivet till att studien använt tematisk analys är att Blomkvist & Hallin (2015) samt Bryman & Bell (2013) påpekar att tematisk analys är en fördelaktig och vanlig metod för att analysera kvalitativa empiriska data. I en tematisk analys sorteras det empiriska materialet in i kategorier, dessa kategorier ligger sedan till grund för att besvara studiens frågeställningar. När det empiriska materialet sorteras in i kategorier sker en sammanfattnings- och reduceringsprocess. I detta skede är det vanligt att frågeställningarna ändras, speciellt vanligt då studiens angreppssätt är induktivt eller abduktivt, det vill säga då forskaren skiftar mellan befintlig teori och den insamlade empirin under arbetets gång (Blomkvist & Hallin, 2015). Resultatet växte därefter fram genom systematiskt strukturerad analys av insamlad empiri och teoretisk referensram.

## 2.7 Metodkritik

### 2.7.1 Validitet och Reliabilitet

Blomkvist & Hallin (2015) nämner de två begreppen "reliabilitet" och "validitet" som tätt kopplade till kvaliteten på ett vetenskapligt arbete. Validitet betyder att rätt saker studeras och reliabilitet att studierna sker på ett adekvat vis. Hög validitet kräver att det är hög reliabilitet (Sohlberg & Sohlberg, 2013).

Bryman & Bell (2013) nämner att det finns både intern och extern reliabilitet respektive validitet inom kvalitativ forskning:

- Extern reliabilitet syftar till hur väl en undersökning kan replikeras (replikerbarhet).
- Intern reliabilitet beskriver hur väl forskarna som utför ett arbete är överens om hur saker ska tolkas (interbedömarreliabilitet).
- Extern validitet betyder i vilken grad resultaten kan generaliseras till olika situationer och samhällsliga miljöer.
- Intern validitet innebär att det bör finnas tydlig korrelation mellan empiri och den nya teorin som forskaren framställer.

Reliabilitet i fallstudier innebär att om en forskare följer den beskrivna metoden i ett arbete så bör denne komma fram till samma resultat och slutsats som den ursprungliga studien kom fram till (Yin, 2003).

Vissa forskare menar enligt Bryman & Bell (2013) att kvalitativa studier istället borde granskas och värderas utifrån två andra grundläggande kategorier: (1) trovärdighet och (2) äkthet. Där kriterierna för äkthet är något mer komplicerade och svårtolkade än vad de är för trovärdighet, det handlar kortfattat om att forskaren ska ge en rättvisande bild av de personer som studeras. För att en forskningsstudie ska uppnå den första kategorin, trovärdighet, krävs det att studien uppnår fyra krav. Dessa krav för att uppnå (1) trovärdighet i en kvalitativ studie är enligt Bryman & Bell (2013):

- Tillförlitlighet - syftar till att forskaren sannerligen beskriver verkligheten på ett trovärdigt sätt, för att resultaten ska vara godtagbara av andra människor. För att uppnå tillförlitlighet kan forskaren se till att studien utförs i överensstämmelse med de riktlinjer som finns samt genom att dela resultatet till de personer vars verklighet har studerats, med syfte att de studerade personerna ska verifiera att deras verklighet har tolkats på ett korrekt sätt (Bryman & Bell, 2013; Yin, 2003). Den här studien har strävat efter att uppnå tillförlitlighet genom att vi som forskare har transkriberat och tolkat de intervjuer som utförts och sedan delat materialet med respondenten för att få en bekräftelse att dennes svar på intervjufrågorna har tolkats på ett trovärdigt och korrekt sätt.
- Överförbarhet - syftar till hur väl resultaten går att föra över till en annan miljö än den som studeras. Detta kan vara en svårighet i kvalitativa studier eftersom de i större grad fokuserar på djup och kontextuell förståelse i en specifik miljö snarare

än bredd eller statistiskt generaliserbara resultat (Bryman & Bell, 2013). Efter studien skickades arbetet ut till de studerade regionerna för granskning för att öka den externa validiteten. Den här studien har försökt uppnå överförbarhet genom att hela tiden ha haft i åtanke huruvida resultaten kan generaliseras till andra miljöer och organisationer än den som avgränsats till att studera. Förutsättningarna för att den här studiens resultat ska gå att generalisera är att det görs till en offentlig organisation som omfattas av samma lagkrav och som arbetar med direktupphandling. Resultatet av denna studie skulle således kunna vara till nytta för övriga offentliga organisationer och inte bara regioner som direktupphandlar hälso- och sjukvårdsprodukter.

- Pålitlighet - syftar kortfattat till att forskaren, i uppsatsen, redovisar tydligt och komplett alla steg som har ingått i forskningsprocessen (Bryman & Bell, 2013). För att uppnå pålitlighet har forskarna i den här studien noggrant dokumenterat och redogjort vilka steg som har ingått i studiens arbetsgång.
- Konfirmering/bekräftelse - syftar till att forskaren strävar efter att vara objektiv i högsta grad och inte låta sin teoretiska bakgrund eller egna åsikter eller synsätt influera på de slutsatser som forskaren skapar utifrån undersökningen som utförs (Bryman & Bell, 2013). Den här studien har haft ett kritiskt och objektivt förhållningssätt till det som studerats då den här studien inte är utförd i en specifik social miljö har det bidragit till att forskarna inte har blivit partiska. Det påståendet stärks av Blomkvist & Hallin (2015) som menar att det är viktigt att forskaren är opartisk för att lyckas uppnå reliabilitet i studien.

### 2.7.2 Kritik mot kvalitativ forskningsmetod

Bryman & Bell (2013) hävdar att det finns en del kritik mot kvalitativ forskningsmetod. Bland annat anser vissa forskare att en kvalitativ studie ofta har för hög subjektivitet och att det problemet utvinns av att forskarens resultat i kvalitativa studier ofta bygger på vad forskaren tror eller anser är viktigt och inte. Ytterligare kritik som riktats mot subjektivitet i kvalitativa studier är att forskarna gör tolkningar som kan påverkas av deras subjektiva bedömningar. Med detta menar vissa kritiker att det finns svårigheter i att replikera en kvalitativ studie. Vissa forskare påstår även att det finns problem med generaliserbarhet i kvalitativa forskningsarbeten då det utförs intervjuer eller observationer med få respondenter, i dessa anser kritikerna att det blir väldigt svårt att dra allmänna slutsatser för andra situationer än den som betraktas (Yin, 2003). Vidare påpekar vissa forskare att kvalitativa studier tenderar att ha svag transparens, med det menas hur väl studien beskriver på vilket sätt forskningen faktiskt utfördes och organiserades. Kvalitativa studier kan även ha besvär med att ge uttryck för hur forskaren kommit fram till sina slutsatser (Bryman & Bell, 2013). Vidare menar Biggam (2008) att öppna intervjufrågor i en kvalitativ forskningsmetodik kan upplevas som svåra att svara på, författaren menar även att respondenten kan känna press att ge de svar som denne tror att forskaren är ute efter eller ett svar som baserats på att respondenten vill framhäva sig själv som "perfekt". Den intervjuade personen kan också försöka formulera svar som syftar till att tillfredsställa den person som håller i intervjun.

### 2.7.3 Förbättringsdiskussion

Resultaten är utvecklade för att fungera i offentlig sektor som skiljer sig från privat sektor i några väsentliga avseenden, därför är ej studiens bidrag generaliserbart i alla områden ur ett resurseffektivt perspektiv.

Intervjupersonerna fick ta del av frågorna innan intervjun vilket innebär att svar kan förskönas. I studien intervjuades endast tre personer på tre regioner utöver den intervju som utfördes i en tidigare studie, med liknande befattningar, det är därför möjligt att resultaten skulle bli annorlunda om fler intervjuer utfördes med fler regioner och personer med olika roller.

## 3. Litteraturöversikt

*Det kommande kapitlet är den teoretiska referensramen som presenterar definitioner av begrepp vilka används i arbetet. Vidare presenteras relevant teori för: inköpsprocessen i offentlig sektor, lagar som reglerar offentlig upphandling, inköpsstrategier samt framgångsfaktorer i inköpsprocessen.*

---

### 3.1 Definitioner

**Inköp** - "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." (Nationalencyklopedin, u.å.)

"En organisations totala verksamhet för extern anskaffning, det vill säga hela spannet från övergripande långsiktigt arbete med målsättning och analys, via upphandling och beställning och leveransbevakning till implementering och uppföljning." (Upphandlingsmyndigheten, 2018)

Inköp definieras av van Weele (2012, s.40) på följande sätt: "Styrning av företagets externa resurser på ett sådant sätt att leveranser av alla varor, tjänster, förmågor och all kunskap som är nödvändiga för att driva, underhålla och styra företagets primära och stödjande aktiviteter säkras på ett så fördelaktigt sätt som möjligt."

**Offentlig sektor** - Offentlig sektor beskrivs av Fackliga Organisationer (U.Å) som verksamhet som bedrivs av stat, kommun eller landsting med hjälp av skattepengar.

"Staten, kommunernas och regionernas verksamhet." (Nationalencyklopedin, u.å.)

**Offentlig upphandling** - "Köp som görs för skattepengar av den offentliga sektorns organisationer." (Lindahl Toftegaard, 2018, s. 21)

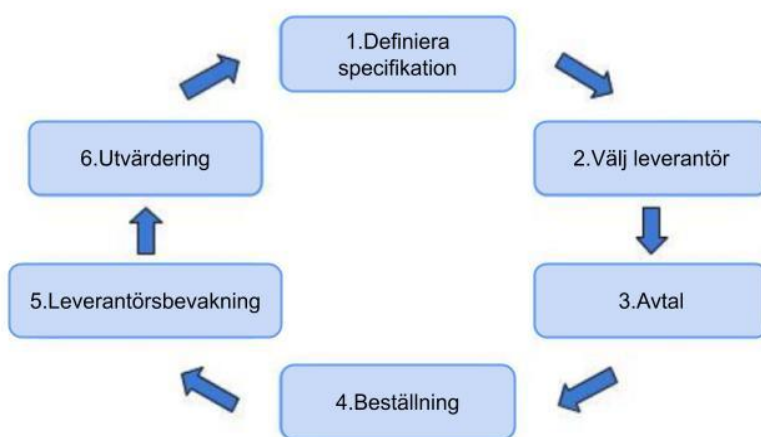
**Direktupphandling** - "Med direktupphandling avses en upphandling utan krav på anbud i viss form." (Upphandlingsmyndigheten, 2018; Lindahl Toftegaard, 2018, s. 189)

**LOU** – Lagen om offentlig upphandling.

**Framgångsfaktor** – delar i ett uppdrag som bidrar med ökad effektivitet och prestanda (Författarna).

## 3.2 Inköpsprocess

Inköp står för en väsentlig del av en organisations utgifter, och en vanligt förekommande inköpsprocess innehåller sex steg som visualiseras i figur 3. Först ska en specifikation upprättas av bland annat vad som behövs och förväntas av produkten. I steg två säkerställs att rätt leverantör väljs genom exempelvis kvalificeringar eller begäran om anbud. I avtalsfasen förbereds ett kontrakt med hjälp av förhandlare och personer med områdeskompetens. Det fjärde steget innehåller orderhantering innan det går vidare till leveransbevakning där till exempel avvikelser rapporteras, fakturor hanteras och allmän problemlösning i leveranser. Det sista och sjätte steget, utvärdering, innehåller moment som utvärderar och bedömer leverantörer, och eventuellt kan vissa leverantörer bli prioriterade i framtida inköp (van Weele, 2012).



*Figur 3: Vanligt förekommande inköpsprocess (Författarna).*

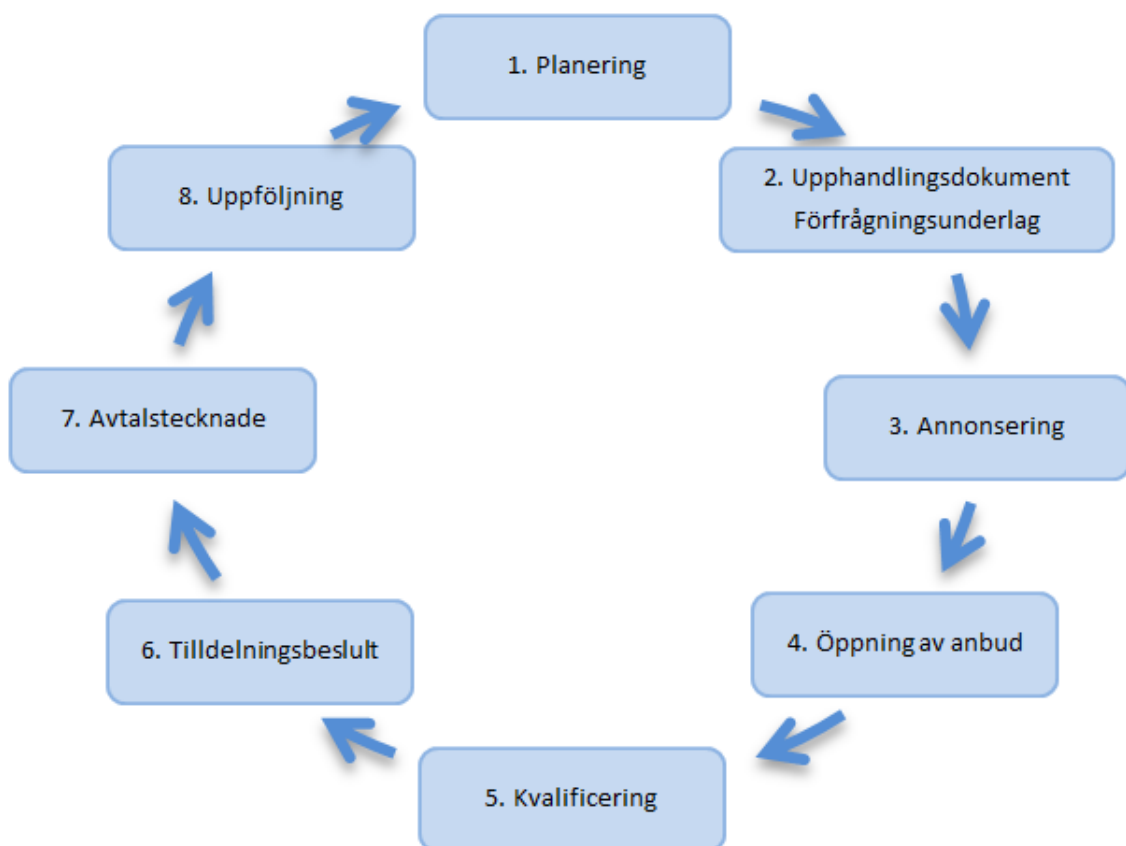
### 3.2.1 Inköpsprocessen i offentlig sektor

Inköp i offentlig sektor skiljer sig på många vis från privata sektorn där det mest uppenbara ligger i politiskt inflytande och lagarna och reglerna som styr processerna. Den ansats som används idag är dock inte universellt bra utan inköpsprocessen bör anpassas efter marknad och den produkt som efterfrågas. Det finns med andra ord inget enskilt sätt som fungerar bra till allt, men flexibilitet och anpassningsförmåga är ett steg i ledet mot bättre utfall från inköp i offentlig sektor (Laing & Liana, 2004).

En upphandling kan utmynna i två olika avtal: antingen ett kontrakt eller ett ramavtal. Ett ramavtal tar till skillnad från ett vanligt kontrakt inte sikte på ett specifikt planerat köp, utan istället fastställs ett ramavtal för flera eventuella inköp i framtiden under en given tidsperiod. Att avropa från ett ramavtal är därmed ett alternativ till upphandling - vilket

kort och gott är en snabbare process - och om myndighetens behov matchar ett befintligt ramavtal ska det användas. Om ett befintligt ramavtal ej matchar behovet exakt så kan myndigheten ta ställning till om det ändå skulle vara lämpligt att göra ett avrop i någon utsträckning. Ramavtal är många gånger underutnyttjade, fast syftet med ramavtal är vanligtvis att säkerställa tillgången till tjänster och varor som myndigheten har ett återkommande behov av. I snabbt utvecklande branscher kan det dock vara att föredra vanliga "korta" kontrakt (Lindahl Toftegaard, 2018). Det går också att direktupphandla ramavtal om det är tillämpligt enligt reglerna som är uppsatta för direktupphandling (Upphandlingsmyndigheten, 2017)

Sigtuna kommun (2017) har publicerat en bild över hur den offentliga upphandlingsprocessen är byggd, och den beskrivs som cyklisk och ständigt pågående. Nedan finns bilden och benämns som figur 4.

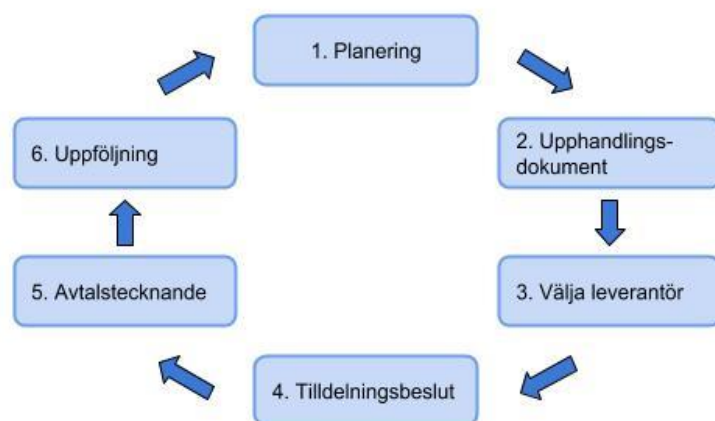


Figur 4: Upphandlingsprocessens uppbyggnad (Sigtuna kommun, 2017).

Först ska ett beslut tas om en upphandling skall ske, och oavsett upphandlingsförfarande ska upphandlingsdokument och förfrågningsunderlag formuleras. Dessa dokument annonseras sedan under en viss tid som LOU kräver innan leverantörer kan svara med anbud. Vid punkt 5 i figur 4 ovan utvärderar den upphandlande myndigheten anbuderna innan beslut om vem eller vilka som blir tilldelad kontraktet varpå avtal tecknas. Det sista steget innefattar uppföljning i syfte att säkerställa att kraven i avtalen efterlevs (Sigtuna kommun, 2017). När ett tilldelningsbeslut är fattat råder en avtalsspärr om 10 eller 15

dagar för att andra parter ska få tid att överklaga beslutet. Avtalsspärren gäller dock inte för direktupphandlingar (Upphandlingsmyndigheten, 2018).

I direktupphandling finns inget krav på skriftliga anbudsfrågor, utan det går att vända sig till och förhandla med en eller flera leverantörer direkt (Sundstrand, 2010). Nedan i Figur 5 är processen för direktupphandling principiellt uppbyggd enligt Lindahl Toftegaard (2018) och Upphandlingsmyndigheten (2018).



Figur 5: Processen för direktupphandling (Författarna).

Det som skiljer figur 4 och 5 är momenten mellan upphandlingsdokument och tilldelningsbeslut. Istället för annonsering och anbud så kan en leverantör kontaktas direkt och arbetet med att kvalificera leverantörer är uppbyggt på andra grunder. I övrigt är de uppbyggda på ungefär samma sätt med samma moment (Lindahl Toftegaard, 2018).

Vid upphandlingar där det ska finnas en konkurrenssituation begränsas ändå deltagandet av kravspecifikationer, då leverantörerna ska kunna garantera en viss kvalitet på produkterna och att de rättar sig efter lagar och regler. Det har dock visat sig att även om myndigheter kan riva ett kontrakt på grund av bristande kvalitet så gör de sällan det eftersom det är dyrt att göra en ny upphandling, och därför kan olika leverantörers rykte och tidigare “prestationer” spela en viktig roll vid beslut av leverantörsväl (Carpinetti et al., 2006).

Det finns tre viktiga egenskaper i offentlig upphandling: (1) offentlig redovisningsskyldighet som betyder att ett företag kan stämma myndigheter om inte direktiv och lagar efterlevs, och därför kan det vara av högre vikt att vara lagenliga än resurseffektiva. Offentlig upphandling styrs ofta därför i större utsträckning enligt bestämda procedurer än resultat- och prestationsinriktat. (2) avsaknad av kommersiella



drivkrafter som kommer från frånvaron av den fria marknaden och dess regler. Att eftersträva högsta möjliga värde för skattebetalarnas pengar är inte högsta prioritet alla gånger då det finns andra krafter som styr intresset - ibland att stödja lokalområdet. (3) budgetsystemet kan vara uppbyggt på det vis att om det finns ett överskott vid årets slut så får det följder i form av lägre budget nästkommande år. Ingen myndighet vill ha lägre budget och därför ser de till att spendera den budget myndigheten förfogar över på ett eller annat sätt. Den sista egenskapens negativa effekter har motverkats genom att tillåta långsiktiga besparingar som gör det möjligt att värdera upphandlingar i termer av totala ägandekostnader. Alla dessa tre egenskaper är dock de största anledningarna till att utvecklingen av upphandling i offentlig sektor sker långsamt. En annan dimension som bidrar till icke-optimala beslut i offentlig upphandling är ledningskulturen - inköpsbeslut grundas i politik snarare än på fakta och rationalitet (van Weele, 2012).

En enkel åtgärd för att uppmuntra lokala företag att delta i upphandlingar är att påvisa genom lokal media att direktupphandling pågår, och att förenkla upphandlingen så mycket som möjligt för att lätta på den administrativa börda som anbud i offentliga upphandlingar innebär. Upphandlingar kan med fördel utformas så att företag kan lägga anbud på en viss del av ett projekt, men detta gäller främst upphandlingar av större karaktär än direktupphandlingar. De åtgärder som direktupphandlingar kan ta till för att förenkla processen är beroende av hur många leverantörer och anbud som är inblandade. Om flera leverantörer efterfrågas måste en beskrivning av beslutsgrunderna till leverantörernas anbud finnas. I ett förfrågningsmaterial som innehåller minsta möjliga krav och information måste ändå obligatoriska krav ("ska-krav") finnas med och kriterier för tilldelning skall tydligt framgå. En modell för utvärdering bör finnas med som beskriver hur anbudet värderas, och det bör också i förfrågningsmaterial framgå villkor för utförandet av avtal oavsett antal leverantörer inblandade. En myndighet kan dock inte hindra andra leverantörer (fast de inte blivit tillfrågade i en direktupphandling) att lämna anbud på grund av likabehandlingsprincipen. I fall där ekonomiskt mest fördelaktiga anbud väljs, istället för endast det billigaste, måste anbudet innehålla mer information än att bara påvisa att krav och villkor uppfylls. Det är dock inte alltid lätt att avgöra, men ett användbart sätt är att genom referenser säkerställa god kvalitet. Viktigt är dock att vid referenser se till jobb som är gjorda i närtid och likvärdiga uppdrag, och att endast utvärdera anbudets kvalitet och inte anbudsgivarens organisation i allmänhet (Sylvan, 2016).

### 3.2.2 Lagar och regler

Regelverken som hanterar offentlig upphandling kan delas in i tre nivåer enligt Lindahl Toftegaard (2018):

- **Internationella regelverk** - Här ingår Världshandelsorganisationens (WTO) lag för offentlig upphandling som de kallar för "Government Procurement Agreement (GPA)". Lagen reglerar hur offentliga upphandlingar ska genomföras inom de länder som har skrivit på avtalet.
- **Regionala regelverk** - Här ingår huvudsakligen lagar som reglerar offentlig upphandling på EU-nivå.

- **Nationella regelverk** - Här ingår Sveriges egna lagar, till exempel lagen om offentlig upphandling (LOU).

LOU är en lag som alla offentliga organisationer måste förhålla sig till när det gäller inköp av varor, tjänster, byggtreprenader m.m. Syftet med lagen är att stimulera tillväxten och utvinna en effektiv konkurrens samt säkerställa att skattepengarna används resurseffektivt och till rätt avsikt. En funktionell konkurrensutsättning mellan leverantörer ger pressade priser och en flexibel marknad som kan förse den offentliga sektorn med det som efterfrågas (Lindahl Toftegaard, 2018).

Övriga regleringar som den offentliga sektorn bör ta hänsyn till är Sveriges 16 hållbarhetsmål. Den offentliga sektorns inköpsavdelningar har flera möjligheter att påverka huruvida dessa mål kan uppnås. Hållbarhetsmålen inkluderar målsättningar inom områdena samhälle, ekonomi och ekologi. Genom att använda sig av lämpliga strategier och tillvägagångssätt kan organisationer i den offentliga sektorn påverka hela värdekedjans hållbarhetsarbete (Upphandlingsmyndigheten, 2017).

Inom LOU finns det fem grundprinciper som den upphandlande myndigheten måste förhålla sig till. Dessa är enligt (Upphandlingsmyndigheten, 2018):

- **Icke-diskriminering** - Den upphandlande organisationen får inte diskriminera leverantörer beroende på vilket land de är verksamma i, de får heller inte ställa sådana krav som endast en viss leverantör från ett specifikt land kan uppfylla. De får inte heller diskriminera leverantörer på annat sätt. Principen kommer ursprungligen från en EU lagstiftning och det ursprungliga syftet är att leverantörer ska kunna ges samma möjlighet att leverera till den upphandlande myndigheten som de lokala leverantörerna.
- **Likabehandling** - Principen om likabehandling syftar till att alla leverantörer ska ges likadana villkor och utgångspunkt. Vid samma utgångspunkt ska samtliga leverantörer få tillgång till samma information. Den upphandlande myndigheten får till exempel inte ställa krav som säger att en viss produkt strikt måste vara från ett specifikt märke eller specifik leverantör.
- **Proportionalitet** - Principen proportionalitet innebär att den upphandlande myndigheten måste ställa rimliga krav, i proportion till det som ska upphandlas. Principen syftar till att de krav som myndigheter ställer ska vara rimliga i och utformade endast i syfte till att uppnå målet med upphandlingen.
- **Öppenhet/Transparens** - Offentliga upphandlingar ska vara öppna, transparenta och förutsägbara. Den upphandlande myndigheten får inte hemlighålla uppgifter. Alla dokument i upphandlingen ska vara begripliga och lätta att uppfatta.
- **Ömsesidigt erkännande** - Certifikat och dokument som utfärdats av en myndighet i ett land som är medlem i EU eller EES ska gälla i övriga länder inom EU och EES.

Direktupphandling är en förenklad upphandlingsprocess som offentliga organisationer får använda sig av vid tre olika situationer beskrivna enligt Lindahl Toftegaard (2018):

- Om **upphandlingens belopp understiger** 28 % av tröskelvärdet i 5 kap. 1 i LOU som uppgår till 2 096 097 SEK. Beloppet som upphandlingen därmed måste understiga är **586 907 SEK** från 1:a januari 2018 för att ingå i en direktupphandling.
- Om det finns **synnerliga skäl** till att använda direktupphandling. Exempel på synnerliga skäl är vid undantagssituationer som uppstått av en slumpartad oförutsedd händelse som den upphandlande myndigheten inte har kunnat planera för eller på annat sätt undvika.
- **Vid förhandlat förfarande utan föregående annonsering** - i dagligt tal kallat direktupphandling (Upphandlingsmyndigheten, 2016) - den här situationen är komplicerad och beskrivs mer detaljerat i LOU. Situationer som kan uppstå här som är reglerade av LOU är (1) Inga lämpliga anbudsansökningar eller anbud - I de fall där en upphandlande myndighet har annonserat ut en upphandling men ej fått ett lämpligt anbud får den upphandlande myndigheten förhandla sig till en lämplig upphandling, med regleringar av LOU. (2) Konstnärlig presentation, tekniska skäl eller skydd av ensamrätt - Om det som ska upphandlas endast kan erbjudas från en specifik leverantör då: syftet med upphandlingen är att köpa ett unikt konstverk, det inte finns någon konkurrent eller då det som ska upphandlas skyddas av ensamrätt från ett företag. (3) Vid synnerlig brådska får förhandlat förfarande användas om det är omöjligt att hålla tidsramarna för öppet eller selektivt förfarande på grund av synnerlig brådska. (4) Ogiltiga eller oacceptabla anbud - Om det tidigare enbart ankommit oacceptabla anbud får den upphandlande myndigheten vid nästa försök till upphandling använda sig av förhandlat förfarande. (5) Upphandling av varor i vissa fall - då kontraktet endast utformats för forsknings-, studie-, experiment- eller utbildningsändamål. Då kontraktet syftar till leverans av kompletterande varor från en tidigare upphandling. Då kontraktet gäller varor som omsätts noterat på en råvarumarknad. Då det finns möjlighet att på grund av konkurs eller liknande situation finns möjlighet att köpa varor till ett särskilt förmånligt pris. (6) Tidigare tjänster eller byggentreprenader - förhandlat förfarande utan föregående annonsering får användas av den upphandlande myndigheten då myndigheten avser upphandla exakt samma tjänst eller byggentreprenad som tidigare upphandlats.

Värdet av upphandlingar ska bedömas i de flesta upphandlingar vid anbudsinfördran, men i de fall där ingen anbudsinfördran krävs - däribland direktupphandlingar - skall upphandlingsvärdet bedömas när sökandet efter potentiella leverantörer initierats. Eftersom det är både snabbare och mer flexibelt att upphandla vid värden under 2 097 096 SEK så kan det finnas incitament att dela upp upphandlingar och uppskatta dess värden lågt, men detta är förbjudet (Lindahl Toftgaard, 2018). Myndigheter måste jämföra sina kommande inköp med upphandlingar som är gjorda under samma räkenskapsår om de är avsedda för en likartad eller identisk användning. Om kontraktsvärdet är lika eller utbytbara bör de räknas samman, och överstiger det sammanlagda värdet 586 907 SEK får inte inköpet direktupphandlas. Det är dock svårt att bedöma exakt vad likartade varor är i praktiken (Upphandlingsmyndigheten, 2016).

I direktupphandlingar som överstiger ett värde av 100 000 SEK ställs det samma krav på dokumentation som i övriga upphandlingsförfaranden. Syftet med dokumentationen är att myndigheter skall kunna följa upp upphandlingen och vidta åtgärder som uppmärksammas där (Lindahl Toftegaard, 2018). Det som ska ingå i dokumentationen enligt Konkurrensverket (2016) vid direktupphandlingar är:

- Den upphandlingsmyndighet som är inblandad och dess organisationsnummer
- Avtalsföremålet
- Avtalets löptid, värde och datum när avtalet ingicks
- Beskriva hur och om konkurrensen togs till vara
- Ange vilka parter som tillfrågades och vilka som lämnade anbud
- Vilken leverantör som tilldelats avtal
- Den huvudsakliga anledningen till tilldelningen av leverantör

En direktupphandling begränsar konkurrensen då det görs undantag av annonsering. En myndighet som använder direktupphandling behöver därför kunna bevisa varför den har rätt att använda sig av det förfarandet i alla situationer och på vilka grunder. Om en myndighet upphandlat på ett sätt som strider mot lagen kan det följa kännbara konsekvenser. Skadestånd är en konsekvens, krav på att rätta till eller till och med ogiltigförklarande av upphandling är andra. Åtgärderna riktas dock mot myndigheten och inte dess anställda, och det är inte brottsligt så länge det inte handlar om mutor eller andra lagöverträdelser. Om en leverantör som misstänker sig lidit skada av något slag så har leverantören rätt att överpröva en upphandling. Det innebär att om domstol anser att myndigheten brutit mot någon av lagarna eller bestämmelserna så ska upphandlingen rättas till eller göras om (Lindahl Toftegaard, 2018).

En upphandlande myndighet har enligt Upphandlingsmyndigheten (2019) även skyldighet att göra bakgrundskontroller på leverantörer för att säkerställa att de inte ska uteslutas i upphandlingen. Med uteslutning menas att leverantören inte får delta eller lämna anbud i upphandlingen. Att en leverantör utesluts kan bero på flera skäl, bland annat att leverantören tidigare har blivit dömd för:

- organiserad brottslighet
- mutor eller korruption
- bedrägeri
- penningtvätt
- terroristbrott eller finansiering av terrorism

I LOU återfinns regler kring uteslutning av leverantörer, som till exempel att en upphandlande myndighet har en skyldighet att kontrollera leverantörer med hänsyn till uteslutningskriterierna innan leverantören beviljas ett avtal med myndigheten (Upphandlingsmyndigheten, 2019).

### 3.2.3 Inköpsstrategier

I offentlig sektor ställs olika prioriteringar mot varandra och det är en utmaning. Det ställs krav på bland annat lagefterlevnad, kostnadseffektivitet, miljöhänsyn och främjande av innovation. Inköpsavdelningar har också en mer strategisk roll idag än den haft tidigare Patrucco et al. (2017).

En utmaning för inköpare i offentlig sektor är att förena olika prioriteringar som inte nödvändigtvis är förenliga. En inköpare vill - i alla sektorer - erhålla så stort värde som möjligt för minsta möjliga resursinsats, det tillsammans med skattebetalarnas krav på kostnadsbesparingar och hög kvalitet är ett dilemma. För att bemöta dilemmat har politiker satt upp lagar och regler som är influerade av liberala ekonomiska teorier. Det finns krav på transparens och konkurrens som nuvarande lagar tar hänsyn till, men detta har kritiserats av folk som anser att samarbete genom ett strategiskt tillvägagångssätt är nyckeln till effektivitet. Ett tredje sätt som står i direkt konflikt med lagar och bestämmelser som är uppsatta idag är det socio-ekonomiska ansvaret som offentlig sektor har. Konflikten kan exemplifieras med frågan: kan myndigheter använda inköp som ett sätt att stimulera lokal ekonomisk utveckling och samtidigt uppmuntra konkurrens och efterleva lagar och bestämmelser? Strategin som används bör kombinera samarbete med leverantörer och konkurrens då båda sätten har sina fördelar för att uppnå bästa resultat. Om socio-ekonomiska mål skall försöka uppnås måste en kollektiv acceptans finnas och det fordrar en komplex struktur (Erridge & McIlroy, 2002).

Strategiskt inköpsarbete speglas av tre faktorer enligt Carr & Smeltzer (1999):

1. Inköpsfunktionen har en formell, långsiktig plan.
2. Återkoppling till inköpsfunktionens långsiktiga plan sker i takt med att verksamhetens allmänna strategi ändras.
3. Den långsiktiga strategin för inköpsarbete inkluderar produkter och tjänster som ska köpas in.

Upphandlingsmyndigheten (2018) har en liknande beskrivning av strategiskt inköpsarbete och de menar att strategiskt inköpsarbete reflekteras av dessa två principer:

1. Allmän tillämpning av inköpsstrategier för organisation, behörigheter och verktyg.
2. Specifika metoder med avseende på vilken slags produkt som ska upphandlas.

Strategiskt inköp är brett koncept, och av den anledningen finns det ingen enskild universellt sätt att bedriva inköp på. Därför bör olika teorier användas som komplement till varandra. EOO (economics of organization) är ett perspektiv som fokuserar på hur organisationer bör vara kostnadseffektiva i dess strukturer för att skydda sig från opportunist och annat förkastligt beteende hos olika parter. IOR (inter-organizational relationships) fokuserar på relationer och interaktioner mellan organisationer och dess nätverk. I detta perspektiv utgår teorierna från att alla organisationer är mer eller mindre beroende av andra organisationer och att alla parter inblandade är tillförlitliga. Detta perspektiv tar hänsyn till andra nyttor som kan erhållas till skillnad från EOO som snarare handlar om direkta ekonomiska konsekvenser. IOR medför exempelvis flexibilitet,

vilket kan vara svårt att översätta i ekonomiska termer. I figur 6 nedan jämförs de huvudsakliga skillnaderna mellan perspektiven och vad de förväntas resultera i (Sanderson et al., 2019).

CMO Characteristics	EOO Perspective (AT and TCE)	IOR Perspective (SET and RDT)
Contextual assumptions	Focus of analysis: buyer-supplier transaction Buyers and suppliers have differing motivations and preferences – potential for opportunism Buyers have either bounded rationality or face information asymmetry	Focus of analysis: buyer-supplier relationship and its position in wider network Organizations do not own all of the resources needed to succeed Actors are self-interested and have bounded rationality
Key explanatory mechanisms	Contractual or governance safeguards as mechanism for incentivising, monitoring and disciplining supplier behaviour	Dynamic coordination and adaptation between buyers and suppliers over time Where possible appropriate relationship and network design and management to mitigate dependency on others Emergence in some cases of collaborative, high trust relations
Intended outcome(s)	Mitigation of supplier opportunism at most efficient level of agency or transaction costs	Maximizing value appropriation and, when possible, value creation through collaboration

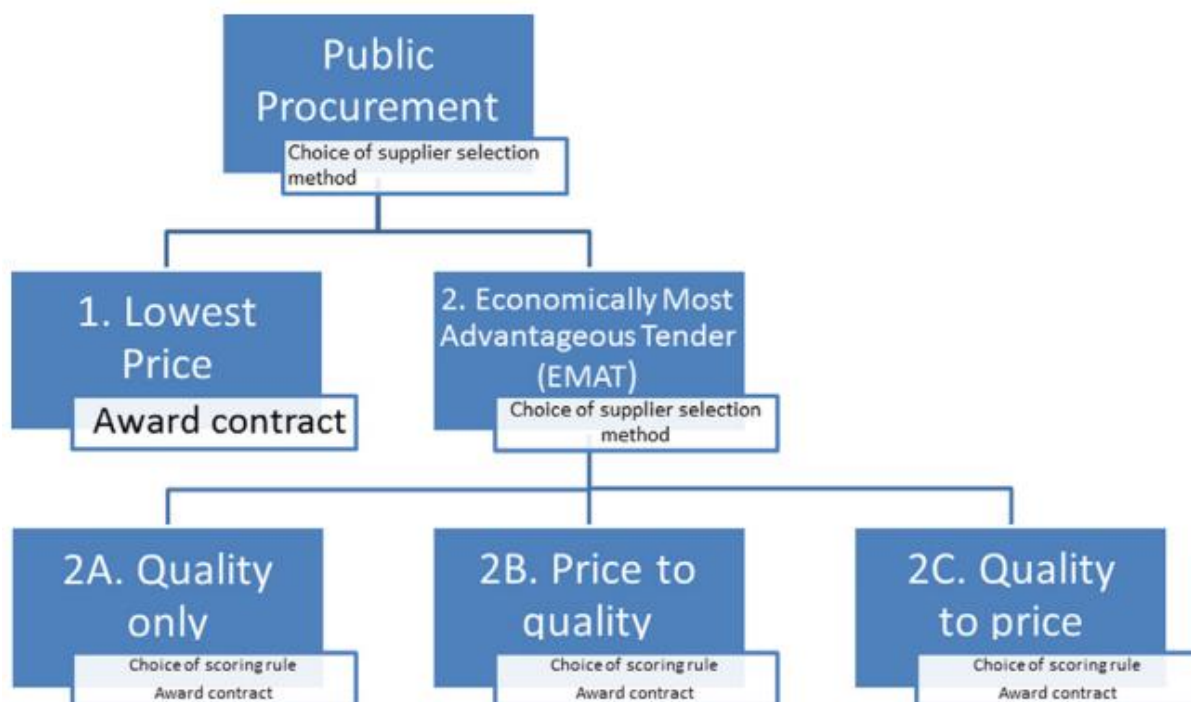
Abbreviations: CMO, context-mechanism-outcome; EOO, economics of organization; AT, agency theory; TCE, transaction cost economics; IOR, inter-organizational relationships; SET, social exchange theory; RDT, resource dependency theory.

*Figur 6: En jämförelse mellan olika teoretiska perspektiv på inköp* (Sanderson et al., 2019).

### 3.2.4 Leverantörsväl

Då inköp i offentlig sektor har krav på sig i form av slutdatum för kontrakt kan detta få konsekvenser i form av försvårat långsiktigt perspektiv på kvalitetsförbättringar. Kvalitetsarbetet i offentliga inköp är komplicerat på grund av att det endast finns ett fåtal passande metoder och kvalitetsverktyg att tillgå. Inköpare i offentlig sektor tenderar att tveka kring inkludering av nya metoder i inköpsarbetet på grund av rädsla för lagöverträdelser, istället har de benägenhet att utföra tidigare testade och enklare metoder (Bröchner et al., 2016).

Ett tillvägagångssätt som kan användas för att öka effektiviteten i offentliga inköp är att ta hänsyn till både kvalitet och pris i vid valet av leverantörer, även fast det medför en mer komplicerad process. Det går att använda sig av “skönhetstävlingar” där högsta kvalitet till givet pris anlitas, det går också att beräkna högsta “poäng” med hänsyn till pris som anges och kvaliteten som erbjuds. I dessa exempel måste kvaliteten översättas i monetära termer, samt priset översättas till kvalitetstermer och detta är inte helt enkelt. I dessa “poängmetoder” behöver priset som erbjuds översättas till poäng som adderas till den poäng som kvaliteten uppnår - eller tvärtom - hos erbjuden vara eller tjänst och det finns metoder för att beräkna dessa poäng. I figur 7 nedan visualiseras metoder för leverantörsväl och dessa två metoder ligger under vad som översätts till “ekonomiskt mest fördelaktigt anbud” (istället för att endast gå efter lägsta pris) och kallas “Price to quality” och “Quality to price”, i samma figur tas även endast hänsyn till kvalitet i vissa fall. Efter figur 7 följer figur 8 tätt efter som visualiserar en “kvalitet-pris-matris”. I det allmänna fallet är det bättre att använda “quality to price” i offentlig sektor. Det är dock inte alltid lätt att bedöma kvalitet då kvalitet inte alltid är observerbart eller verifierbara. I offentlig sektor kan inte en upphandlare välja leverantörsväl efter rykte, men de kan dock utforma kontrakt som tar hänsyn till kundnöjdhet (Bergman & Lundberg, 2013).



Figur 7: Metoder för leverantörsväl (Bergman & Lundberg, 2013).

För att göra en utvärdering av kvalitet och pris vid inköp kan inköpare använda sig av en kvalitet-pris-matris. Inköpare bör sträva efter att köpa produkter som är högst upp till höger i matrisen nedan (Intellegencenode, 2016).

		Price		
		High	Medium	Low
Quality	High	Premium	Good value	Excellent value
	Medium	Over charging	Average	Good value
	Low	Exploitative	False economy	Cheap

Figur 8: En standardiserad "kvalitets-pris-matris" se till exempel Intellegencenode (2016).

Eftersom offentligt inköp präglas av strikta lagar och regler så måste modellen vara rättvis och tillförlitlig, och självklart skall det anbud med högst poäng väljas. Detta förutsätter dock att det huvudsakliga målet med inköp i offentlig sektor är att finna den bästa kombinationen mellan pris och kvalitet (Bergman & Lundberg, 2013).

Traditionellt sett har inte kvalitetsfrågor prioriterats i inköpsarbete. En leverantör som erbjuder hög kvalitet i sina varor och tjänster kan i sådana fall utkonkurreras av andra leverantörer som har lägre pris och sämre kvalitet. Hög kvalitet kan dock ge lägre totalkostnader, och det är viktigt att sträva efter att reducera sina kostnader ur ett totalkostnadsperspektiv. Om det direkta inköpspriset pressas kan kvaliteten bli lidande vilket kan medföra mångdubbelt värre konsekvenser i kvalitetsbristkostnader. Detta totalkostnadsperspektiv utmynnar i att leverantörer ej endast ska värderas efter pris, och genom samarbete kan kvaliteten öka och totalkostnad reduceras (Bergman & Klefsjö, 2012).

### 3.2.5 Förhandling

Två starka motargument mot upphandlingar enligt annonsering och anbud är att det inte alltid fungerar särskilt väl i komplexa projekt när prisbilden inte alltid är tydlig och kan behöva omförhandlas, samt när kvalitet i en produkt spelar en stor roll. När kvalitet är svårt att kontrollera kan leverantörer sänka sina priser på bekostnad av kvaliteten. Förhandlingar fungerar dock bra när både pris och kvalitet är viktigt och även vid komplexa projekt. Faktiskt så fungerar förhandlingar lika bra eller bättre än annonsering och anbud när det gäller att pressa priser med vissa undantagsfall, exempelvis när vissa leverantörer äger immateriella rättigheter. I förhandlingar finns det också en koppling mellan antalet deltagare i en förhandling och högre effektivitet och värde erhållen för offentliga sektorn. Små- och medelstora företag kan många gånger hämmas av sena betalningar och därför kan de avskräckas av att delta i offentliga upphandlingar. I förhandlingar med många parter kan det dock finnas en risk för att leverantörer arbetar i maskopi (Vellez, 2011).

Förmågan att kunna sköta förhandlingar effektivt mellan köpare och säljare är ett viktigt moment för att kunna bygga långsiktiga relationer. En förhandling mellan upphandlare och leverantör omfattas karaktäristiskt av utvärdering, planering och analysering av köpekontrakt eller offert. En lyckad förhandling slutar med att köpare och säljare kommer överens om ett acceptabelt pris, kvalitet, tidsram och villkor (Talluri et al., 2008).

I offentlig sektor används annonsering och anbud för att konkurrens skall uppstå för att säkerställa att bra affärer genomförs. Det har dock visat sig att under vissa enkla förhållanden med flera liknande anbud så fungerar inte annonsering och anbud särskilt väl - ingen verklig konkurrenssituation uppstår och det finns ej heller någon tydlig distinktion mellan leverantörer för att bedöma vilken eller vilka som är bäst kvalificerade till att få kontraktet. Under dessa förhållanden då det inte uppstår en verklig konkurrenssituation skulle leverantörer istället kunna väljas slumpartat eller genom förhandlingar (Minchuk & Mizrahi, 2017).



I ett upphandlingsprojekt med icke-fullständiga specifikationer fungerar ofta förhandling med anbudsgivare bättre än genom annonsering och anbud. Viktigt är dock att utan annonsering och anbud måste ansträngningar göras för att motverka favoriserande och korruption, därför måste inköpare i offentlig sektor finna ett sätt att evaluera potentiella leverantörers tidigare prestationer utan att vara mindre transparenta. Att tillämpa förhandlingsmetodik istället för annonsering och anbud kan ha betydande fördelar i komplexa projekt, där totala kostnaden inte är känd på förhand. Fördelarna med att ha förhandlingar mellan köpare och säljaren är att det ges möjlighet att diskutera projektet grundligt, vilket medför att fallgropar kan undvikas. Eftersom det är svårt att veta totala kostnaden vid stora och komplexa projekt är det svårt att ställa leverantörer mot varandra och låta dessa tävla om lägsta pris, när projektets totalpris inte är känt förrän längre fram i processen. Vid sådana tillfällen lämpar sig en förhandlingsmetodik bättre. Vid urvalsprocessen av leverantörer är enkäter som mäter kundnöjdhet en metod som skulle kunna fungera, att anlita en utomstående part för kontroll/övervakning är en annan. Det är dock i grunden problematiskt med förhandlingar i offentlig sektor, och i termer av transparens och motverkan av korruption är principen med att auktionera inte en dålig metod (Tadelis, 2012).

### 3.2.6 Hinder för strategiskt inköp i offentlig sektor

Icke-vinstdrivande organisationer kan vara föremål för opportunistiskt beteende bland chefer. I dessa typer av organisationer kan chefer motiveras av makt och inflytande då personlig ersättning för insatser uteblir. Chefer kan försöka sträva efter större budgetar och att reducera deras personliga risk samt komma närmare maktens centrum utan att deras ansvarsområden blir proportionerligt större. Dessa beteenden kan resultera i högre transaktionskostnader, och även leverantörer till dessa typer av organisationer kan bli lidande på grund av osäkerhet och oförutsägbarhet i ledningen. Icke-vinstdrivande organisationer har en annan typ av roll och använder andra strategier än vinstdrivande organisationer. Vinstdrivande organisationer fokuserar ofta sina insatser mot materialflöden och lagerhantering medan icke-vinstdrivande organisationer förlitar sig huvudsakligen på konkurrens. Som exempel i icke-vinstdrivande organisationer kontrolleras prestationen hårdare och avtalen är strikt utformade - denna typ av organisation tycks förlita sig mindre på tillit till sina leverantörer än sina vinstdrivande motsvarigheter som använder långsiktiga relationer som medel mot opportunistiskt beteende. Långsiktiga relationer kan strida mot reglementen som finns bland icke-vinstdrivande organisationer och därför kan relationsskapande vara avskräckande. Av dessa anledningar är det inte helt otänkbart att organisationer som inte drivs av ett vinstintresse agerar mer opportunistiskt (Hawkins et al., 2011).

I offentlig upphandling kan kontrakten som upphandlas delas upp i partier. Tanken med detta är att främja och uppmuntra små- och medelstora företag vilket också kan påverka framtida upphandlingars konkurrenssituationer positivt. Ett annat incitament till att dela upp kontrakt är att optimera transportkostnader genom geografisk närhet. Leverantörer kan också lägga gemensamma bud, och typiskt är det flera små- och medelstora företag

som samarbetar på grund av att de enskilt har mindre resurser (finansiellt och kompetensmässigt) än stora företag (Carpineti et al., 2006).

### 3.2.7 Framgångsfaktorer i inköpsprocessen

För att effektivisera och förbättra inköpsprocessen tenderar organisationer i stor utsträckning att använda sig av teambaserade strukturer i inköpsavdelningen. I den teambaserade inköpsavdelningen ingår oftast specialister inom inköp och företrädare från andra funktioner i verksamheten. Verksamhetens olika funktioner bör samarbeta som ett team för att säkerställa att inköpsfunktionen ska kunna bidra som en framgångsfaktor för verksamheten. Verksamhetens inköpsfunktion kan bidra med olika framgångsfaktorer, där den viktigaste framgångsfaktorn är att inköpsfunktionen kan samarbeta effektivt med interna intressenter. Ytterligare en framgångsfaktor hos inköpsteam är huruvida de har förmågan att effektivt kunna bygga strategiska samarbeten och relationer med leverantörer. Bygga relationer med leverantörer är dock något som försvåras i offentliga organisationer, jämfört med den privata sektorn, då de offentliga organisationerna inte har möjlighet att på samma sätt skapa relationer med externa intressenter och leverantörer, med tanke på de lagar och regler som organisationer i den offentliga sektorn måste följa. Vidare kan självständighet och delegerat ansvar hos medarbetarna bidra till framgång, både när det gäller att bygga upp en bra dynamik inom teamet och även när det kommer till att effektivisera inköpsprocessen (Driedonks et al., 2014).

Enligt Edwardsson & Moius (2009) präglas en effektiv offentlig upphandling traditionellt sett av att målen från lagstiftaren är uppfyllda i ett juridiskt perspektiv samt att upphandlingen främjar välfärd ur ett ekonomiskt perspektiv. Effektiviteten i en offentlig upphandlingsmarknad kan mätas genom att titta på två faktorer, dessa är (1) antalet anbud som lämnas till offentliga kontrakt och (2) hur stor del av offentliga organisationers planerade upphandlingar som annonseras som gör det möjligt för leverantörer att tävla med varandras anbud. Effektiviteten på en marknad är svår att mäta och ovanstående faktorer ska endast ses som en indikator för hur marknadseffektivitet kan bestämmas.

Tidigare har inköpsfunktionen i offentlig sektor i stor utsträckning fokuserat på att mäta kostnadsbesparande prestationer, där det vanligaste är att det mäts kostnadsbesparingar som tillkom efter konkurrensutsättning av leverantörer. Moderna organisationer i den offentliga sektorn strävar dock i allt större utsträckning efter att effektivisera dess inköpsarbete med hjälp av strategier. Prestationsmätningar av andra slag än besparingar har blivit en nyckelfaktor för att identifiera effektivitet i offentliga organisationers inköpsfunktion. Då inköp i den offentliga sektorn i allt större utsträckning fått en mer komplex och strategisk roll i organisationen är det viktigt att prestationsmätningar görs för att identifiera framgångsfaktorer som kan ligga till grund för effektiviseringar och även problemområden att undvika eller effektivisera (Patrucco et al., 2016).

Patrucco et al. (2016) har utfört en studie som bygger på totalt åtta fallstudier, fyra fallstudier från Wales och fyra fallstudier från Italien. Deras studie undersöker hur inköp

i offentlig sektor kan mäta sin prestanda/framgångsfaktorer. Syftet med deras studie är att ta reda på vilka prestanda-områden och framgångsfaktorer som kan mätas och deras effekt på offentliga sektorns inköp. Resultaten från deras studie visar att inköpsfunktionen i den offentliga sektorn bör mäta fler prestanda-områden/framgångsfaktorer än de traditionella, mätning av kostnad och besparingar, som är vanligt förekommande. Resultaten visar även den positiva effekten som uppstår då inköpsfunktionen i offentlig sektor ses som en strategisk funktion. I figur 9 nedan presenteras de huvudsakliga kategorierna där prestationsmätning kan ske i offentliga upphandlingar, som publicerats i deras studie, samt vilka nyckeltal som kan mätas för att studera effektiviteten inom området.

#### Description of PP performance areas.

	References	Example of measures
Cost	Afonso, Schuknecht, and Tanzi (2005, 2010); Quirk (2005)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Realised vs. identified savings ratio</li> <li>● Savings due to new contract/supplier arrangements or procurement initiatives</li> </ul>
Quality	Kumar, Ozdamar, and Peng (2005); Thi, Essig, and Amann (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Awarded vs. estimated contract value ratio</li> <li>● Supplier conformance to contract specifications</li> <li>● Internal customer satisfaction</li> </ul>
Time	Hochschorner and Finnveden (2006)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Procurement cycle time (from sourcing to contract execution)</li> <li>● Percentage of procurements activities completed (placed) within standard time guidelines</li> </ul>
Compliance	Trionfetti (2000); Thi, Essig, and Amann (2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Percentage of contracts awarded through non-competitive/open procedures</li> <li>● Percentage of competitive contracts awarded through of the VFM/MEAT criterion</li> </ul>
Innovation	Knutsson and Thomasson (2014); Edquist et al. (2015)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Firms' increased investment on innovation due to public procurement</li> <li>● Firms' increased capability of innovation due to public procurement</li> <li>● Amount of patents due to public procurement</li> </ul>
Sustainability	McCrudden (2004); Amann et al. (2014)	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Number of potential local suppliers identified</li> <li>● Number of firms involved in local supplier development programmes</li> </ul>

VFM, value for money; MEAT, most economic advantageous tender.

*Figur 9: Kategorier för prestationsmätning i offentlig upphandling samt exempel på hur prestandan/framgångsfaktorer i offentlig upphandling kan mätas (Patrucco et al, 2016).*

Små och medelstora företag är underrepresenterade i tilldelningsbeslut av kontrakt i offentlig sektor, vilket till viss del beror på att dessa typer av företag inte har dedikerade marknadsorienterade resurser i samma utsträckning som stora företag, men de mindre företag som ändå är mer marknadsorienterade tenderar att se fler affärsmöjligheter och lämnar fler anbud (som betyder att det finns större chans att bli tilldelad ett kontrakt). För dessa typer av företag är det viktigt att ha kännedom om offentlig sektor som potentiell kund, det är också viktigt att känna till sina konkurrenter. Offentlig sektor bör också

underlätta detta arbete genom att återkoppla till sina anbudsgivare för att de ska kunna förbättra sina produkter (Tammi et al., 2014).

Marknadskänedom har positiva effekter på bland annat: finansiella resultat, innovationsförmåga, relationsuppbyggnad med leverantörer samt bidrar till ökat kundorienterat beteendet. Om en organisation har kännedom kring marknaden finns möjlighet att skapa mervärde för slutkunden. Många forskare har argumenterat för en företagskultur där marknadskänedom ingår som en viktig faktor för att hela tiden kunna förbättra värdeskapandet åt slutkunden (Langerak, 2001).

### 3.2.8 Digitalisering av inköpsprocessen

Genom att digitalisera hela eller delar av inköpsprocessen blir den mer dynamisk och responsiv. Det är också högst troligt att transparens, lagefterlevnad och ansvarsskyldighet gynnas, vilka är viktiga aspekter inom inköp i offentlig sektor. Genom dessa fördelar går det att uppnå bättre kostnadseffektivitet, effektiva strategiska långsiktiga relationer samt en förbättrad översikt av inköpsprocessen och budgetåtgång. Även leverantörsval skulle kunna automatiseras vilket stävjar eventuell partiskhet. Det är inte alldeles enkelt att implementera digitala lösningar i en inköpsprocess. Först och främst behövs en passande mjukvara som kan integrera olika strategier i systemen. Andra vanliga hinder till digitalisering är motstånd i organisationen och att inte personalen involveras i utvecklingen av systemen. För att digitaliseringen ska bli lyckad bör samtliga som berörs, inklusive beslutsfattare på alla nivåer, aktivt använda och sälja in fördelarna hos andra parter i andra områden som innefattar potentiella kunder och deras beteenden (McCue & Roman, 2012).

Digitalisering av inköpsprocessen kan också ge fördelar i form av effektiviserat och automatiserat administrationsarbete då inköpsavdelningar går mot att använda effektiva e-handelssystem för att genomföra inköpen. Digitalisering kan även bidra till effektiva leverantörskvalificering och öka tydligheten kring exempelvis kravspecifikation eller leverans- och betalningsvillkor för alla inblandade (Foerstl et al., 2017).

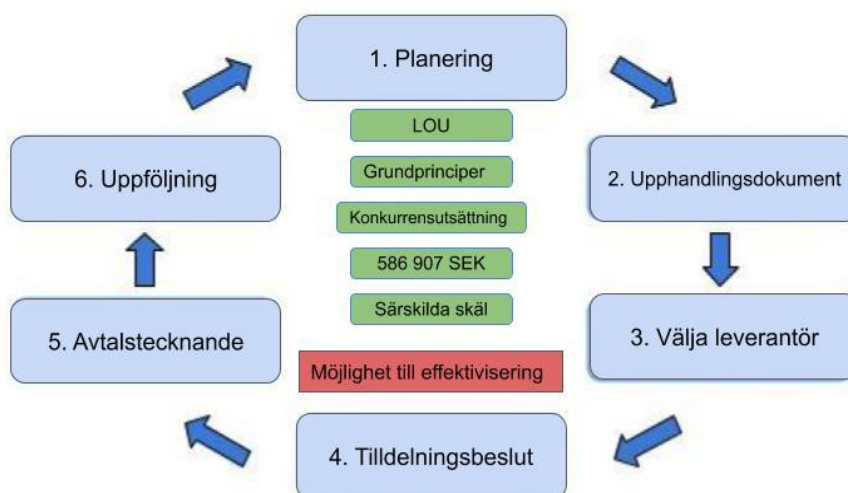
## 3.3 Sammanfattning av teori

**Inköpsprocessen i offentlig sektor är strikt reglerad** för att säkerställa att resursanvändningen blir så effektiv som möjligt. Det finns tröskelvärden för olika förfaranden som kan användas, och för direktupphandling som förfarande - vilket denna studie är inriktad mot - får användas för värden under 586 907 SEK eller om det finns särskilda skäl. Upphandling i offentlig sektor styrs av såväl internationella som nationella och regionala regelverk, och gällande för direktupphandling av produkter till svensk hälso- och sjukvård är det LOU och dess underliggande principer som myndigheter måste förhålla sig till. Direktupphandling har ej samma strikta riktlinjer att följa som övriga upphandlingsförfaranden, vilket betyder att det finns större möjligheter för användning av alternativa strategier och modeller som eventuellt kan effektivisera

direktupphandlingsprocessen och därmed spara skattemedel - ty forskning antyder att det finns möjligheter till effektivisering av inköp i offentlig sektor.

**Strategiskt inköpsarbete** bör ha en långsiktig plan styrt utifrån behov från verksamheterna och det bör också finnas kontinuerlig återkopplingsdialog mellan inköpsavdelningen, leverantörerna och verksamheterna som konsumerar de inköpta produkterna på grund av marknads- och behovsförändringar. I offentlig sektor uppmuntras konkurrens vid samtliga upphandlingar, men det behöver inte nödvändigtvis vara bra alla gånger. Två exempel när konkurrens inte är den bästa strategin är i komplexa projekt och när kvalitet spelar en stor roll. I komplexa projekt är inte prisbilden alltid tydligt och kan behöva omförhandlas, och kvalitet är inte alltid lätt att kontrollera vilket kan få följd av lägre priser men på bekostnad av kvaliteten. Ett alternativ till en traditionellt konkurrensutsatt upphandlingssituation skulle då kunna vara att förhandla, och desto fler parter inblandade desto bättre utfall.

**En framgångsrik inköpsfunktion** arbetar enligt en teambaserad struktur med gott samarbete mellan organisationens funktioner. Tidigare har upphandlare i offentlig sektor haft fokus på att upprätthålla lagkrav men börjar nu för tiden alltmer få en strategisk roll i organisationer. Marknadskännedom har flera positiva effekter på inköpsfunktionen, bland annat på resultat och innovationsförmåga. Ett verktyg som kan bidra med tydliga fördelar är digitalisering.



*Figur 10: Direktupphandlingsprocessen cirkulerar kring lagar, regler, strategier och möjligheter till effektivisering (Författarna).*

## 4. Empiri

*I detta avsnitt återges den empiriska primär- och sekundärdata som studien har samlat in.*

---

Nedan upprepas intervjurespondenternas region för att det ska framgå tydligare varifrån materialet härrör.

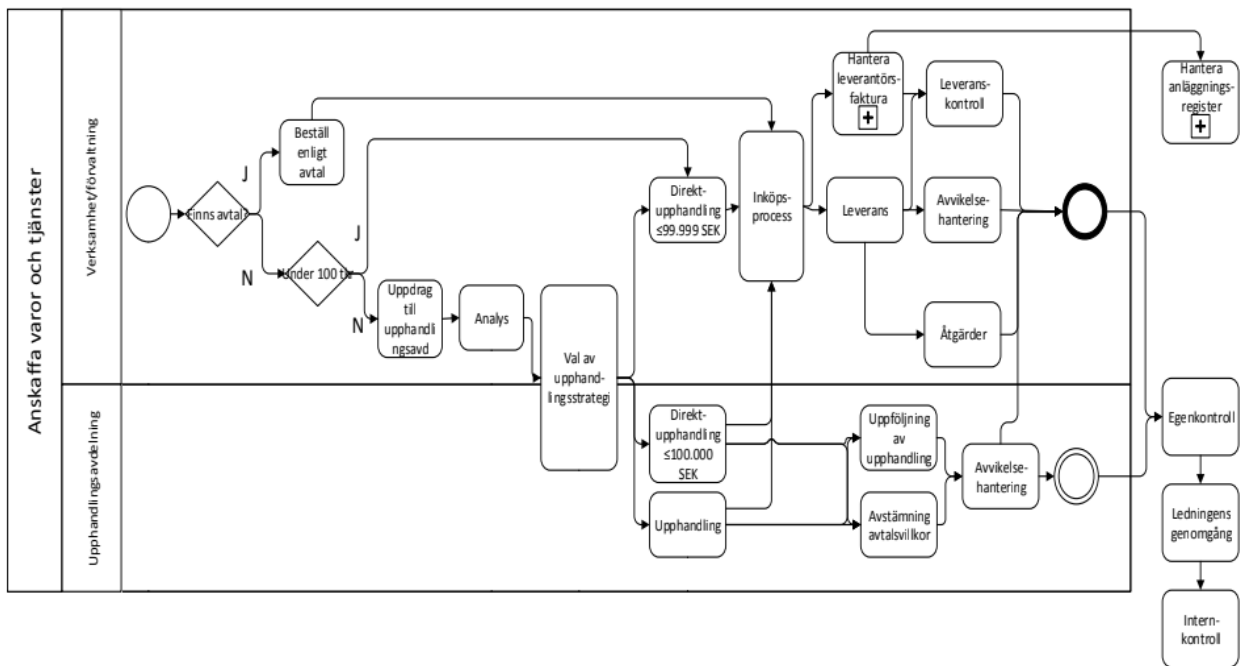
- Respondent A: Region Uppsala
- Respondent B: Region Dalarna
- Respondent C: Region Gävleborg
- Respondent D: Region Gävleborg

### 4.1 Direktupphandlingsprocessen i offentlig sektor

Region Dalarna beskriver att direktupphandlingsprocessen är uppbyggd i sex huvudsakliga steg som genomsyras av sekretess under upphandlingsarbetet:

- 1. Undersök marknaden:** vilka leverantörer finns och uppskatta värdet på eventuell upphandling.
- 2. Gör en offertförfrågan:** en offertförfrågan ska skickas till, om möjligt, minst tre olika leverantörer för att det ska uppstå en konkurrenssituation. Vid små inköp kan muntliga offerter användas. Det som skall klargöras i en offertförfrågan är:
  - Vad som ska inköpas och i vilken kvantitet och tidsram
  - När köpet ska utföras och när leveransen eller utförandet ska ske
  - Totalt pris
  - Leveransvillkor
  - Betalningsvillkor
  - Eventuella garantier
- 3. Begär skriftlig offert:** det finns oftast mallar som intresserade leverantörer kan fylla i och skicka in.
- 4. Välj leverantör:** val av leverantör ska baseras på krav som finns specificerade i offertförfrågan.
- 5. Meddela beslut:** när beslut är taget ska de leverantörer som inte blivit valda underrättas.
- 6. Dokumentera direktupphandlingen:** för att möjlighet till uppföljning, översikt och insikt ska finnas i myndigheten.

Region Dalarna har också framställt en processkarta (se figur 11) där direktupphandlingsprocessen visualiseras mer ingående.



Figur 11: Processkarta över Region Dalarnas direktupphandling (Region Dalarna, 2019).

Innan en direktupphandling påbörjas måste en kontroll göras om det finns något gällande ramavtal för produkten som efterfrågas, Region Uppsala påvisar att det också är bidrar till att vara en god kund och visa att det finns hög avtalstrohet. Om det inte finns något gällande ramavtal så kan direktupphandlingen med fördel annonseras för att säkerställa att det kommer finnas en konkurrenssituation i ärendet, men det går också bra att vända sig till en eller flera leverantörer direkt om det finns grund för att det beslutet också på något sätt tillvaratar konkurrensen på marknaden (Region Kronoberg, 2016). Olika regioner kan ha olika policys gällande konkurrens för olika belopp, många små inköp utförs direkt ute i verksamheterna - vilka också kan betraktas som direktupphandlingar - men för inköp över 100 000 SEK ska det ske centralt av en upphandlare och upphandlingen ska konkurrensutsättas om det är möjligt.

Varje direktupphandling måste värderas för att inte riskera att bryta mot de lagar och regler som är uppsatta. Vid värderingsarbetet av en potentiell direktupphandling ska optioner och förlängningsklausuler räknas in i anskaffningsvärdet som om de kommer att utnyttjas, samt även andra inköp gjorda av samma slag under samma räkenskapsår (Stockholms läns landsting, 2017). De eventuella inköpen får inte delas upp i syfte att understiga direktupphandlingsgränsen. Det är dock inte alltid lätt att värdera upphandlingar korrekt då det ofta tillkommer extra kostnader för utrustning och då kan en direktupphandling i efterhand bli otillåten. I intervjuer med respondent A har det också visat sig att det direktupphandlas över direktupphandlingsgränsen trots att skälen ej är rättsligt hållbara, men det görs ändå för att spara tid och pengar. Ibland för att det är brådskande för de inblandade verksamheterna, vilket ej skulle vara ett giltigt rättsligt skäl, och ibland finns andra interna skäl. Av respondent C framgår det att det krävs noggrann planering i rollen som inköpare och upphandlare, men att det inte alltid är lätt att vara så

pass förutseende att ingenting blir brådskande, och slutkunder tenderar att ha kort framförhållning vilket bidrar till att vissa beslut behöver fattas under tidspress. I lagen framgår det att det inte är tillåtet att direktupphandlingsbeslutet grundas i bristande framförhållning och planering.

Det är dock tillåtet att direktupphandla över direktupphandlingsgränsen om det finns synnerliga skäl såsom brådskande, om det inträffat oförutsägbara händelser som inte går att förutse eller om det är absolut nödvändigt för att undvika skador av olika slag. Denna typ av direktupphandling är ovanlig och ingenting jurister gärna godtar, så det är av synnerligen särskilda skäl det direktupphandlas för stora värden.

Vid direktupphandlingar ska en kontroll och bedömning av leverantörer göras. Det gör dock inte alla regioner. När respondent A fick en fråga om bakgrundskontroller på leverantörer vid direktupphandling svarade denne:

“Nej det gör vi inte. Det beror på vem som är kunden. Det har funnits synpunkter på vår bakgrundskoll av leverantörer, det handlar i sammanhanget om så lite pengar därför lägger man inte ner den tiden.”

I själva verket kan viss utrustning redan stå på plats innan något är upphandlat, men det är då ofta produkter från tidigare kända och stora aktörer inom medicinindustrin. Några regioner samarbetar dock med Skatteverket och även hänvisar till SKL:s (Sveriges Kommuner och Landsting) uppförandekod för leverantörer. I vissa fall skickar slutkunden (exempelvis en läkare) en offert till upphandlarna för vissa produkter som slutkunden behöver och vet fungerar och aktörerna inblandade är många gånger kända sedan innan, och att det finns en tillit till slutkunden. I en situation där slutkunden vet vad den vill ha så kan det bli ett “spel för galleriet” och tid ödslas från både leverantörer och myndigheter om valet av leverantör redan på förhand är någorlunda klart. I offentlig sektor är det inte ovanligt med besparingskrav och respondent A förklarar kraven enligt:

“Vi har besparingskrav på oss och ibland kommer vi med pekpinen och frågar kunden om det verkligen är värt så mycket, men i sammanhanget är det lite pengar - men många bäckar små.”

Dokumentation är väldigt viktigt för Regioner, dels för att skydda sig själva mot eventuella lagöverträdelser och dels för att enkelt kunna gå tillbaka och kontrollera tidigare upphandlingar. I direktupphandlingar gäller också total sekretess, vilket betyder att information om till exempel hur många anbud som lämnats och anbudens innehåll inte får lämnas ut innan avslutad upphandling. I figur 12 finns det dokumentationsformulär som Region Uppsala använder sig av. I formuläret framgår det att konkurrens bör genomsyra deras direktupphandlingar, och motivering till beslut krävs om inte lägsta pris antas eller tillräckligt många leverantörer varit inblandade.



**DIREKTUPPHANDLINGSFORMULÄR**

Dnr:	
Föremål för upphandlingen:	
Kontaktperson: (e-post; tel.nr)	
Uppdragsgivare: (verksamhet och namn)	
Referensnummer i databasen:	

**METOD FÖR KONKURRENSUTSÄTTNING (flera alternativ kan väljas)**

<input type="checkbox"/> Leverantörer har bjudits in för att lämna anbud	<input type="checkbox"/> Annonser på Region Uppsalas hemsida
<input type="checkbox"/> Elektroniskt upphandlingssystem	<input type="checkbox"/> Annonser i annonsdatabas
<input type="checkbox"/> Ingen konkurrensutsättning. Orsak anges nedan*)	Antal inbjudna leverantörer: _____

Leverantör 1:	
Leverantör 2:	
Leverantör 3:	
Leverantör 4:	
Leverantör 5:	
Anledning till färre leverantörer än 3:	
*) Anledning till att upphandlingen ej konkurrensutsatts:	

**INKOMNA ANBUD**

Leverantör 1:	
Leverantör 2:	
Leverantör 3:	
Leverantör 4:	
Leverantör 5:	

**RESULTAT**

Vald leverantör: (Namn, org.nr)	
Värde:	
Motivering om ej lägsta pris:	
Beställningsdatum:	
Beställningsnummer:	
Ev avtalstid:	
Deltagare i upphandlingen:	
Övrigt:	

Datum: \_\_\_\_\_ Upphandlingen utförd av: \_\_\_\_\_

Underskrift: \_\_\_\_\_

Figur 12: Dokumentationsformulär för direktupphandling i Region Uppsala (2019).

## 4.2 Lagar och regler

Från EU (Europeiska Unionen) kommer det grundläggande upphandlingslagstiftning för alla offentlig upphandling och de bygger på de fem principerna:

- Transparens
- Proportionalitet
- Ömsesidigt erkännande
- Likabehandling
- Icke-diskriminering

Alla offentliga organisationer måste förhålla sig till LOU, och därför också den personal som tillhör inköpsavdelningar i en region. LOU finns till för att det ska existera en god konkurrenssituation med skattemedel, att det finns ett perspektiv mot hållbar utveckling och att goda affärer utförs. I LOU finns tröskelvärden som upphandlarna måste förhålla sig till, och för att det ska vara tillåtet att direktupphandla får ej upphandlingsvärdet

överstiga 586 907 SEK eller om det finns särskilda skäl. I direktupphandling kan offentliga myndigheter vända sig till en leverantör och begära offert - det finns en viss valfrihet. Det är ej ovanligt att det tas in fler än en offert för att ett bästa pris ska erhållas. Om en direktupphandling annonseras så ska den finnas ute i tio dagar, och vet upphandlaren vad denne vill ha kan processen gå relativt snabbt.



The infographic features the logo of Region Gävleborg at the top left, consisting of three wavy lines in blue and green. Below the logo, the title 'Upphandlingsregelverk' is written in a large, bold, black font. The content is organized into two main sections, each with a green arrow pointing to the right. The first section is for purchases under 586,907 kr, divided into two sub-sections: 0-100,000 kr (Direct purchase) and 100,000-586,907 kr (Competitive tendering). The second section is for purchases over 586,907 kr (Announced purchase), with two bullet points. At the bottom left, the website 'regiongavleborg.se' is listed.

Region  
Gävleborg

## Upphandlingsregelverk

**< 586.907 kr → Direktupphandling**

- 0 – 100.000 kr: Inköp beställer enligt offert från leverantör
- 100.000 - 586.907 kr: Inköp konkurrensutsätter med minst 2-3 stycken leverantörer om möjligt

**> 586.907 kr → Annonserad upphandling**

- Allt som tillhör måste inkluderas, såsom underhållsavtal (hela avtalsperioden), unikt förbrukningsmaterial, utbildning.
- Totalbehovet för Regionen Gävleborg styr.

regiongavleborg.se

Figur 13: Upphandlingsregelverk från Region Gävleborg (2018).

Enligt respondent D finns det alltid ett miljöperspektiv på upphandlingar i Region Gävleborg. I upphandlingar kan miljöavdelningen betraktas som en del av referensgruppen och regionen är också med i olika miljöprojekt, bland annat strävar regionen efter att vara fossilfria i alla led år 2025. I direktupphandlingar finns det dock inga särskilda riktlinjer kopplade till hållbarhet att förhålla sig till, då det inte alltid finns några referensgrupper i direktupphandling så är det ofta upp till den enskilda upphandlarens initiativ.

I Region Gävleborg finns en vision som lyder: “affärsdrivet inköp och hållbara leverantörer för ett livskraftigt Gävleborg” och hörnstenarna är: affärsmässighet, hållbar leverantörsbas, effektiv inköpsprocess för alla och marknads- och omvärldskunskap. I upphandlingar är det också viktigt att slutkunden blir nöjd med produkten, och alla ställningstaganden för olika inköp beror på produkten som ska upphandlas.

Det finns ingen uttalad eller officiell agenda som antyder att upphandlingar exempelvis ska stödja lokala entreprenörer, utan sådana ställningstaganden är upp till varje enskild upphandlare att motivera. I sammanhang av medicin och teknisk utrustning kommer ofta produkterna från stora företag.

### 4.3 Framgångsfaktorer och problemområden

I regionerna där intervjuer utförts används alltid direktupphandling om det är tillåtet av den anledningen att det är enkelt och sparar tid. Direktupphandlingar har ej heller samma krav på dokumentation som andra upphandlingar, främst inte för värden under 100 000 SEK. Övergripande är en lyckad direktupphandling när en region gör en bra affär, får ett bra pris som gör att alla inblandade parter är nöjda och då det är en snabb, smidig och effektiv process som tar lite tid och kräver lite arbete från alla inblandade. De effektiviseringar som utförs handlar främst om att förenkla processen för alla inblandade, och det finns personal som arbetar med just det, samt att kvalitetssäkra och uppdatera de standardiserade formalior som används i direktupphandlingsprocessen. Utöver det kan medarbetare också bidra till att arbetsbeskrivningar förbättras om de upptäcker brister i dem.

Respondent C nämner en nackdel vid konkurrensutsättning i direktupphandlingar vilket är att företag inte alltid är beredd att lägga ner tid för att lämna in anbud, speciellt är det små, ofta lokala företag som inte alltid har kapacitet eller resurser till att lämna in riktiga anbud. Vid direktupphandlingar vill företag oftast ha en beställning och betalning direkt. Utan att dra ut på tiden med att lämna in anbud, så kan det då göras via en blankett som tar ungefär en timme att fylla i. Vilket sparar tid för alla parter, dock går regionen miste om konkurrensutsättningen vid detta utförande.

En "misslyckad" direktupphandling är tvärt emot en lyckad direktupphandling, enligt respondent C som exemplifierar vilka faktorer som kan påverka en direktupphandling negativt:

"Det kan vara att man inte har tillräcklig koll på marknaden, att man köper till exempel en produkt sen inser man att man behövde mer kompletteringar till produkten som gör att det blir dyrare, att man saknar helhetsbild av det man köper. Att det blir många kringkostnader."

Respondent B påpekar liknande negativa faktorer som nämns ovan. Ytterligare ett misslyckande som kan ske vid otillräcklig koll på marknaden är att upphandlingsenheten vinklar konkurrensen på ett felaktigt sätt, gör det svårare för leverantörer att lämna anbud eller ställer fel krav som en följd av att slutkunden inte har koll på vad denne vill ha. En framgångsfaktor är att ta fram en bra arbetsgrupp som vet vad de vill ha och vilka krav som ska ställas på leverantörerna. "Om man har koll och man har en grupp som är väldigt bra och vet vad de har för behov och hur det ska beskrivas och hur vi ska ställa krav så blir det ofta väldigt bra" säger respondent B. Det är även viktigt att upphandlaren har kännedom om vilka leverantörer som finns och vad de kan erbjuda för produkt eller tjänst.

I tabell 1 på nästa sida sammanställs de framgångsfaktorer som har identifierats hos de olika Regioner som studerats.

<u><i>Framgångsfaktorer hos regionerna</i></u>	<b>Region Gävleborg</b>	<b>Region Dalarna</b>	<b>Region Uppsala</b>
<i>Marknadskänedom</i>	x	x	x
<i>Konkurrensutsättning</i>	x	x	x
<i>Snabb, enkel process</i>	x	x	x
<i>Att slutkunden blir nöjd</i>	x	x	x
<i>Tydliga besked och kravspecifikationer från beställaren</i>		x	

Tabell 1: Framgångsfaktorer hos regionerna (Författarna).

## 4.4 Inköpsstrategier

Stockholms läns landsting (2018) eftersträvar att deras inköp ska göras affärsmässigt och effektivt (rätt varor och tjänster) med ett totalkostnadsperspektiv i förhållande till landstingets mål och beslutad kvalitet. SLL vill ha hög konkurrens och underlätta för leverantörer av olika storlek att delta i en upphandling, de strävar också efter att ha en löpande dialog med både befintliga leverantörer och potentiella. Vid direktupphandlingar riskerar konkurrensen att åsidosättas, men ska i högsta möjliga mån bibehållas. Direktupphandlingar används nästan helt uteslutande det är tillåtet på grund av att det är flexibelt och tidsbesparande.

Konkurrens är också faktor till vad som kan betraktas som en lyckad upphandling - om en slutkund har ett öppet sinne och för vad som behövs så kan oväntade offerter inkomma från nya leverantörer och det är något som är bra, på samma sätt som det kan fungera i större upphandlingar. Inom det medicintekniska området vet upphandlare och kunder oftast redan vad som finns i produktväg.

Ramavtal direktupphandlas aldrig eller sällan av regioner på grund av att det är relativt låga värden; behövs något av låga värden så inköps de utan större eftertanke eftersom det är enkelt. Ramavtal har dock många fördelar i att det är möjligt att spara både tid och pengar. Ur ett långsiktigt och strategiskt perspektiv så underlättas även styrning av verksamhet och leverantörsportfölj. Genom ramavtal blir ett också ett enat sortiment som bidrar till patientsäkerhet. I vissa områden är det passande att direktupphandla ramavtal för att det är lätt att uppskatta produktåtgång och genom ramavtal prissäkra produkten på sätt och vis mot olika index som priset skall följa vid olika tidpunkter under avtalets löptid. Ramavtal kan skrivas med volymgarantier eller inte, något en upphandlare bör fundera över är också att inkludera exklusivitet i ramavtalen - det betyder att om det finns

gällande avtal för samma område är organisationen inte bunden till att göra avrop mot det - men hur volymgarantierna, exklusivitetsparametern och avtalets löptid utformas spelar in i priset. Höga volymer, icke-exklusivitet och lång löptid betyder oftast bättre priser vid inköpstillfället, men organisationen blir därefter låst till en leverantör och om en upphandlare tecknar ett ramavtal över maxtiden på fyra år så hinner marknaden förändras.

Vid inköp av förbrukningsmaterial där inte kvalitet är högt prioriterat då konkurrensutsätter de upphandlingen för att finna ett lägsta pris. Detta gäller inte för inköp av små värden och respondent B säger: "Grunden är att alla affärer ska konkurrensutsättas". Vissa inköp måste dock ta större hänsyn till kvalitet, och i Region Gävleborg viktas ett sådant inköp oftast 60 % kvalitet och 40 % pris, och värderingarna görs med hjälp av referensgrupper och ibland av slutkund som oftast vet vad denne vill ha. I Dalarnas Region diskuteras och utvärderas hur ett eventuellt "mervärde" viktas och hur stort det blir i monetära termer tillsammans med slutanvändarna (se figur 14 nedan) så att olika leverantörers anbud lätt kan jämföras. Olika regioner har olika policys angående referensgrupper för direktupphandling. Övergripande för regionerna som intervjuats är att de låter slutkunden ha stor inverkan på direktupphandlingar, både när det gäller val av leverantör samt produktens funktion och kvalitet. Ofta är det helt och hållet slutkunden som bestämmer då denne har vetskap om vad som behövs och vad som fungerar. I dessa fall rör det sig ofta om förbrukningsprodukter som levereras av stora aktörer på medicintekniska marknaden. Skulle det vara så att en direktupphandling strider mot LOU eller interna policys på grund av slutkunden är med och påverkar så måste upphandlingsenheten motivera i dokumentationen varför de har gjort avvikelser.

Jämförelsevärde - Utvärdering av inkomna anbud			Anbud 1		
Anbudspris			0 kr		
Utvärderingskriterie	Vikt i %	Värde	Poäng	Påslag	Kommentar
		0 kr		0 kr	
		0 kr		0 kr	
		0 kr		0 kr	
		0 kr		0 kr	
		0 kr		0 kr	
		0 kr		0 kr	
		0 kr		0 kr	
		0 kr		0 kr	
		0 kr		0 kr	
		0 kr		0 kr	
		0 kr		0 kr	
		0 kr		0 kr	
Summa påslag ej uppfyllda kriterier	0%	0 kr	#DIVISION/0!	0,00 kr	
Uppfylld andel kriterier			#DIVISION/0!		
Jämförelsevärde= Anbudspris+Påslag			0,00 kr		
Mervärde i procent	70%				
Investeringskostnad	750 000,00 kr				
Andel mervärde	525 000,00 kr				

Figur 14: Region Dalarnas (2019) mall för jämförelse och utvärdering av anbud.

## 5. Analys och diskussion

*I detta avsnitt analyseras och diskuteras empiri och teoretisk referensram utifrån syftet och för att besvara frågeställningarna.*

---

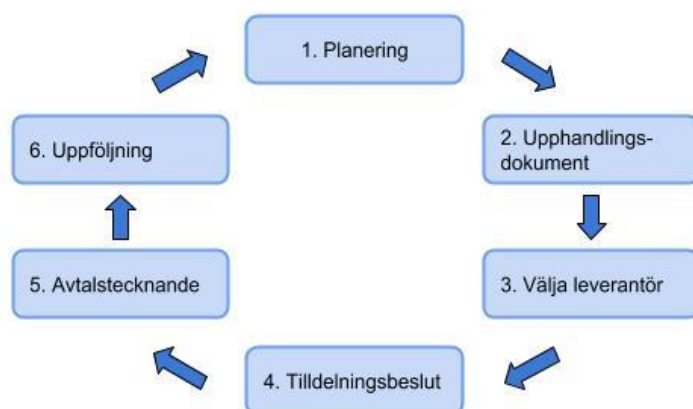
### 5.1 Lagar och regler i direktupphandlingsprocessen

#### 5.1.1 LOU

Initialt i en direktupphandling måste förstås ett behov uppstå innan ett beslut om upphandling skall ske, vilken också behöver stödjas av budget (Upphandlingsmyndigheten, 2018; Respondent B). Upphandlaren bör planera en upphandling utifrån vilka leverantörer som finns, och därtill måste upphandlaren uppskatta värdet på upphandlingen för att säkerställa att det är lägre än tröskelvärdet på 586 907 SEK. Enligt LOU och hur Lindahl Toftogaard (2018) presenterar delar av lagen så ska det finnas särskilda skäl om en direktupphandling får uppgå till ett högre belopp än 586 907 SEK. Det är ej heller tillåtet enligt lag att dela upp kontrakt i syfte att undergå tröskelvärdet för direktupphandling. Respondent A menar dock att direktupphandlingar som överstiger tröskelvärdet hör till ovanligheten och ej är något jurister uppmuntrar. Det har dock framkommit i de utförda intervjuerna att direktupphandlingar sker över beloppsgränser utan rättsligt giltiga skäl. Detta är något som bör ses över då myndigheterna enligt Lindahl Toftogaard (2018) är skyldiga att visa på vilka grunder en direktupphandling utförs, och finns det ej giltiga skäl riskerar myndigheten konsekvenser i form av skadestånd och ogiltigförklaring av upphandling med vilket följer indirekta kostnader.

Varje anbud som inkommer eller anbudsförfrågan som skickas måste föregås av en bakgrundskontroll av leverantör för att eventuellt utesluta leverantörer innan ett tilldelningsbeslut tas (Upphandlingsmyndigheten, 2019). Respondent A nämner att många upphandlingar går till stora aktörer som de har bra koll på, men i mindre upphandlingar är det ej ovanligt att skicka ut anbudsförfrågningar till lokala aktörer och bakgrundskontroller görs inte alltid på grund av att det i sammanhanget handlar om lite pengar. Respondent A berättar att viss utrustning till och med står på plats innan det är formellt upphandlat, men att det oftast handlar om utrustning från de stora aktörerna som, ovan nämnt, de ha bra koll på. Att inte göra en bakgrundskontroll strider mot LOU, och därför bör åtminstone en liten ansträngning göras för att säkerställa lagefterlevnad i processen, trots att det handlar om lite pengar. Förslag för att effektivisera processen som inte är för resurskrävande vore att direkt kontrollera nya leverantörer, medan återkommande leverantörer bör kontrolleras en gång varje eller vartannat år beroende på storlek och kreditrating. I en sådan kontroll bör det framkomma om någon aktör har- eller kan få finansiella problem och om de varit inblandad i bestickning av något slag.

Region Dalarna listar sju steg inklusive sekretess som deras direktupphandlingsprocess innehåller, och dess steg liknar de olika stegen i figur 15 som presenterats i den teoretiska referensramen. Sekretessen är viktig i en upphandling, och inga uppgifter om vilka leverantörer som lämnat anbud och anbudens innehåll får avslöjas. Sekretessen gäller till och med att leverantörer upprättats om vem eller vilka som blivit tilldelade ett kontrakt.



Figur 15: Direktupphandlingsprocessen i övergripande stegform (Författarna).

### 5.1.2 Etik och hållbarhet

Enligt respondent D finns det alltid i Region Gävleborg ett miljöperspektiv på upphandlingar och regionen strävar efter att vara fossilfri i alla led till år 2025. Dock framkommer det från samtliga respondenter att det inte finns något uttalat hållbarhets- och miljötank för direktupphandlingar, det är ofta upp till upphandlaren själv att göra bedömningen om hållbarhet och miljö bör tas hänsyn till. Detta bör ses över och möjligen bör regler för hållbarhets- och miljöperspektiv utformas som gör att även direktupphandlingar omfattas. Detta med tanke på att Bratt et al. (2013) menar att organisationer i den offentliga sektorn har möjlighet att stimulera hållbar produktutveckling genom att ta hänsyn till hållbarhet i inköpsprocessen. Vidare ges en möjlighet för regionerna att påverka social, ekonomisk och ekologisk hållbarhet genom att ta hänsyn till dessa aspekter i största möjliga utsträckning.

## 5.2 Framgångsfaktorer och problemområden

*”Framgångsfaktor – delar i ett uppdrag som bidrar med ökad effektivitet och prestanda”.*

Enligt Region Uppsala är dokumentation av direktupphandlingar en viktig del av processen för att skydda sig mot att överträdelser mot LOU sker samt för att kunna gå

tillbaka och kontrollera tidigare upphandlingar. I arbetet med upphandlingsdokument listar Region Dalarna följande punkter som obligatoriska när en offertförfrågan skall framställas:

1. Vad som ska inköpas och i vilken kvantitet och tidsram
2. När köpet ska utföras och när leveransen eller utförandet ska ske
3. Totalt pris
4. Leveransvillkor
5. Betalningsvillkor
6. Eventuella garantier

Respondent C styrker vikten av punkt 1, med påståendet att om upphandlaren har koll på marknaden, får ett tydligt specificerat behov så blir upphandlingen oftast väldigt bra. Respondent D påpekar också vikten av att upphandlaren vet vad denne vill ha, för att på så sätt kunna korta ner tidsåtgången i processen för direktupphandlingen. Dokumentation av utförda inköp är också viktigt i och med att det ligger till grund för de olika framgångsfaktorer och områden för mätning av framgångsfaktorer definierade av Patrucco et al. (2016). Vilket även regionerna bör tänka på, att dokumentationen kan ligga till grund för att utvärdera olika områden för att hitta förbättringspotential.

Samtliga respondenter säger att direktupphandling alltid används om det är tillåtet och anledningarna är flexibilitet och tidsbesparing. Det påståendet styrks av Patrucco, et al. (2016) som anger "tid" som en framgångsfaktor där prestationsmätningar kan ske. Respondenterna menar även att många mindre aktörer strävar efter enkelhet och Vellez (2011) menar också att små och medelstora företag hämmas av sena betalningar vilket är en del av den enkelhet offentliga sektorn bör eftersträva i utformningen av förbättringar av direktupphandlingsprocessen.

Långsiktighet kan vara ett problem i politiska organisationer som med jämna mellanrum förändras. Van Weele (2012) nämner också ledningskulturen i offentlig sektor som något som bidrar till icke-optimala beslut på grund av att beslut kan fattas ur ett politiskt perspektiv snarare än på rationalitet. Detta är ett stort och svårt problem, men något som kan göras är att integrera verksamheterna med avdelningarna för inköp i syfte att ett långsiktigt perspektiv för behov i verksamheterna kan byggas upp och uppdateras. Vidare menar Laing & Liana (2004) att politiskt styrda organisationer bör vara flexibla för att kunna gå mot ett bättre utfall av dess inköpsfunktion i offentlig sektor. Författarna menar även att det inte finns någon specifik metod som är den generellt bästa att använda i offentlig upphandling, de menar istället att upphandlingen bör anpassas efter produkt och marknad. Detta menar även Carr & Smeltzer (1999) samt Upphandlingsmyndigheten (2018), att strategier och metoder ska vara anpassade efter vilken produkt eller tjänst som ska upphandlas. Både Patrucco et al. (2017) och Deasy et al. (2014) förklarar att strategiskt inköpsarbete används i allt större utsträckning i offentlig sektor. Det finns dock enligt Sanderson, et al. (2019) inget generellt sätt att arbeta med strategiskt inköp på eftersom det är ett sådant brett begrepp. Vilket stämmer överens med det som nämns ovan, att strategier och metoder bör anpassas efter produkt och marknad.



Tabell 2 på nästa sida är en påbyggnad av tabell 1 från empiriavsnittet. Påbyggnaden består av de prestandaområden i offentligt inköp som Patrucco et al. (2016) lyfter i figur 9 i avsnitt 3.2.7 Framgångsfaktorer i inköpsprocessen. Distinktionerna mellan Patrucco et al. (2016) och regionernas framgångsfaktorer är inte fullt tydliga, men det går att hävda att Patrucco et al. (2016) innefattar vissa delar av de framgångsfaktorer som de studerade regionerna nämner från tabell 1. De tydliga skillnaderna mellan regionerna och Patrucco et al. (2016) ligger i innovation- och hållbarhetsfaktorn samt ”tydliga besked och kravspecifikationer från beställaren”.

Endast Region Gävleborg har ett utvecklat hållbarhetstänk av de intervjuade regionerna när det kommer till direktupphandling. Patrucco et al. (2016) lyfter dock inte samma parametrar i hållbarhet som Region Gävleborg, men båda tycker att det är ett viktigt område. Det är anmärkningsvärt att ingen region nämner innovation som något de tar hänsyn till eller prioriterar som faktor i arbetet. Patrucco et al. (2016) exempel på mätbarhet i innovation är ej svårt att uppnå om regionerna försöker inkludera fler små lokala företag. ”Tydliga besked och kravspecifikationer från beställaren” är något alla strävar efter mer eller mindre beroende på vad som ska upphandlas, men Region Uppsala och Region Gävleborg nämner det ej som en framgångsfaktor till skillnad från Region Dalarna. Patrucco et al. (2016) nämner leverantörers överensstämmelse med kontraktsspecifikationer som en mätbar del under kvalitetsområdet, vilket är direkt härledbart från ”tydliga besked och kravspecifikationer från beställaren”.

Konkurrensutsättning används av samtliga regioner då är ett sätt som säkerställer lagefterlevnad, och i vissa fall blir det också till låga kostnader med bra kvalitet. Att konkurrensutsätta en upphandling medför en tidsåtgång vilket ej kan betraktas som en snabb och enkel process. Framgångsfaktorerna påverkar varandra och i vissa avseenden motsätter de varandra, till exempel så går ej högsta kvalitet erhållas om lägst bud accepteras varje gång. En avvägning måste göras vid varje enskild upphandling eftersom det är svårt att uppfylla alla framgångsfaktorer samtidigt, men att ha dem i åtanke bör bidra till en effektivare resursanvändning.

<u><i>Framgångsfaktorer i offentligt inköp</i></u>	<b>Region Gävleborg</b>	<b>Region Dalarna</b>	<b>Region Uppsala</b>	<b>Patrucco et al. (2016)</b>
<i>Marknadskännedom</i>	x	x	x	
<i>Konkurrensutsättning</i>	x	x	x	
<i>Snabb, enkel process</i>	x	x	x	
<i>Att slutkunden blir nöjd</i>	x	x	x	
<i>Tydliga besked och kravspecifikationer från beställaren</i>		x		
<i>Kostnad</i>	x	x	x	x
<i>Kvalitet</i>	x	x	x	x
<i>Tid</i>	x	x	x	x
<i>Lagefterlevnad</i>	x	x	x	x
<i>Innovation</i>				x
<i>Hållbarhet</i>	x			x

Tabell 2: Jämförelse av identifierade framgångsfaktorer hos regionerna och prestandaområden i offentligt inköp som Patrucco et al. (2016) nämner (Författarna).

### 5.2.1 Etik och hållbarhet

Viktigt är att det tydligt framgår på vilka grunder en leverantör utvärderas för att de skall uppmuntras till att delta i andra upphandlingar och att myndigheterna visar god affärsetik och lagefterlevnad. Bland annat respondent A nämner att konkurrensutsättning genom annonsering och anbud är en väl fungerande metod och en metod de gärna använder, detta har koppling till det som Bröchner, et al. (2016) menar, att inköpare i offentlig sektor tenderar att tveka att införa nya metod på grund av rädsla för lagöverträdelser. Då upphandlare på regionerna använder annonsering och anbud med konkurrensutsättning innebär det att grundprinciperna i LOU uppnås, vilket kan ses som en styrka. Det ger även Patrucco, et al. (2016) stöd för där de menar att en framgångsfaktor i kategorin "compliance" är att mäta hur stor andel av tilldelade kontrakt som skett med konkurrensutsättning och utan konkurrensutsättning.

### 5.3 Effektiviseringsåtgärder i direktupphandling

Respondent A påpekar att i vissa situationer är slutkunden redan säker på vad denne behöver och från vilken leverantör. Då uppstår ingen konkurrensutsättning eller bakgrundskontroll av leverantörer, vilket medför uppenbara korruptionsrisker. Detta överensstämmer med det som Minchuk & Mizrahi (2017) menar, att upphandlingar under enkla förhållanden inte behöver konkurrensutsättas, utan leverantörer kan i princip väljas slumpmässigt då anbuden sällan skiljer sig markant från varandra. Detta verifieras något av respondenterna, som menar att i området för medicinteknisk utrustning känner upphandlarna till vilka produkter och leverantörer som finns, och det handlar då ofta om stora och välkända leverantörer. Ett effektiviseringsförslag som bör vara laglydigt är då att bygga upp en slags "leverantörsbank" för olika produkter och välja slumpmässigt mellan dem vid olika upphandlings- eller avropstillfällen. Detta skulle också kunna göras med ramavtal om icke-exklusivitet mellan några leverantörer finns i ett avtal. Detta skulle troligen också gynna mindre aktörer som ej har samma resurser att avvara till anbudsarbete, vilket ofta är ett hinder för medverkan enligt Respondent B, och såsom Tammi, et al. (2014) menar bör offentlig sektor underlätta för små- och medelstora företag, och även Erridge & McIlroy (2002) menar det, ty det finns ett socio-ekonomiskt ansvar i offentlig sektor vilket kan hjälpas av samarbeten med leverantörer.

Ett annat sätt att uppmuntra små och medelstora företags medverkan i offentliga upphandlingar är att låta dem lägga gemensamma bud utan att dela upp kontrakt, vilket även kan optimera transportkostnader på grund av geografisk närhet (Carpineti et al., 2006; Sylan, 2016). Att uppmuntra medverkan av många parter i en upphandling är en del i att ha god marknadskännedom, vilket har goda effekter på inte bara finanserna, utan även relationer till leverantörer och dess innovationsförmåga om det finns incitament för leverantörer att förbättra sina produkter (Langerak, 2001). Alla kan tillgodoräkna sig positiva effekter av ett så kallat kundorienterat beteende, de omedelbara kostnaderna för upphandlingsavdelningen skulle antagligen öka, men i längden kan det löna sig med bland annat bättre produkter till lägre priser och bättre konkurrenssituation. För små och medelstora företag - som typiskt finns i närområdet - fler tilldelningsbeslut stärks också den lokala tillväxten och ekonomin. Även Patrucco et al. (2016) beskriver att offentliga sektorn har via upphandlingar möjlighet att stimulera innovation och lokala leverantörer. Detta är något som ingen respondent nämner att de strävar mot, vilket skulle kunna vara ett förbättringsområde. Respondent C menar att det kan strida mot lagar att främja lokala entreprenörer vilket är helt korrekt, men att uppmuntra fler lokala aktörer är inte att bryta mot lagen och skulle förmodligen utmynna i fler tilldelningsbeslut till dessa. På så sätt kan innovationsförmåga och ekonomisk tillväxt hos mindre aktörer i närområdet främjas utan överträdelser av LOU.

Arbete för effektivisering av processen pågår enligt Respondent A och B på formaliaområdet och Respondent A tror att effektiviseringsarbete pågår på en högre nivå i hierarkin. Respondent A och B nämner också att många mindre aktörer ej deltar i en upphandling eftersom det är något tidskrävande att lämna ett anbud. Enkelhet bör därför vara ett ledord i all strävan mot effektivisering som pågår i regionerna, då det verkar vara

den enskilt största anledningen till att få fler aktörer inblandade i upphandlingar och i synnerhet mindre företag.

Trots det problematiska med relationsbyggande i offentlig sektor så skulle en relation mellan myndigheter och leverantörer kunna tillföra ytterligare en dimension i arbetet med utvärderingskriterier, dels på grund av att en nära och effektiv dialog som enligt Talluri et al. (2008) är centralt vid långsiktiga relationer. En god relation kan också bidra till förbättrade produkter. Hawkins et al. (2011) lyfter också att långsiktiga relationer kan verka som motmedel mot opportunistiskt beteende hos både myndigheter och leverantörer. Relationer till leverantörer är inte ett enkelt område, men då det finns tydliga fördelar även för offentlig sektor bör det tas i beaktande vid förbättringsarbete. Ett tillvägagångssätt kan vara tydlig kommunikation om förväntningar och att långsiktighet uppmuntras. Konkret kan det användas leverantörsbanker som ett medel för att uppnå långsiktighet och relationer - med eller utan ramavtal. Dessa leverantörsbanker kan utformas med hjälp av kundnöjdhetssenkäter från tidigare affärer och eventuellt en kontroll från en extern part som Tadelis (2012) nämner i sammanhang av förhandlingar och urvalsprocessen i sådana. Ett annat enkelt och konkret förslag är att integrera "avtalscontrollers" i planeringsarbetet eftersom dessa arbetar med att kontrollera leverantörers prestationer.

En annan alternativ metod för leverantörsval är förhandlingar, denna metod nämns inte av intervjupersonerna. Det är enligt Tadelis (2012) problematiskt att använda förhandlingar i offentlig sektor, men det finns fördelar med metoden och därför behöver också denna aspekt tas i beaktande vid förbättringsarbete av direktupphandlingsprocessen. En styrka i förhandlingar enligt samma författare är att de kan med fördel användas vid komplexa projekt eller vid projekt som saknar fullständiga specifikationer. Med förhandlingar kan projektet göras mer lättförståeligt och säkerställa kvalitet genom att båda parter går igenom de olika delarna i projektet och ser till att ingen viktig punkt utelämnas. Vellez (2011) menar också att antalet deltagare i en förhandling har en direkt koppling till högre effektivitet och erhållet värde för offentliga sektorn. I en förhandling uppstår också konkurrens då olika aktörer möjligen vill överträffa varandra.

I utforskade områden för upphandling torde det vara säkrast att använda den vanliga principen med annonsering av den anledning att säkerställa lagefterlevnad, vilket Tadelis (2012) menar fungerar bra i att motverka korruption och ökad transparens. De metoder som föreslås här bör därför användas för områden där det finns en god marknadskännedom.

### 5.3.1 Metoder för leverantörsval

I kravspecifikationen skall det framgå obligatoriska krav hos produkterna, och även utvärderingskriterier som kan bidra till ett mervärde där en avvägning mellan pris och kvalitet kan göras enligt respondent D. Avvägningsarbetet är dock inte alltid lätt då kvalitet inte alltid är lätt att kontrollera enligt (Vellez, 2011), Respondent C berättar att de använder en arbetsgrupp tillsammans med slutkunden där en dialog förs för att

uppskatta en produkts kvalitet. Det är en bra idé där erfarenhet hos olika inköpare och kund bör resultera i en någorlunda rättvisande bild. Arbetsgrupper eller "teambaserade strukturer" nämner Driedonks et al. (2014) som en framgångsfaktor för en inköpsfunktion och även att det kan underlätta relationsuppbyggnad. Författarna nämner också att det är svårare att bygga relationer till leverantörer på grund av de lagar och regler som finns.

Vid urvalsprocessen av leverantörer ska värderingsarbetet mellan leverantörernas anbud göras för att det bästa alternativet skall antas. Det finns olika metoder för att välja leverantör i direktupphandlingar, vilket bekräftas i intervjun med respondent C. Bergman & Lundberg (2013) menar att en upphandlare kan välja leverantör i direktupphandling med avseende på kvalitet och pris. Detta är nödvändigt för inköp med produkter som fordrar hög kvalitet. Bästa anbudet behöver därmed inte nödvändigtvis vara det billigaste, och Respondent B menar att en viktning typiskt kan vara 60 % kvalitet och 40 % pris när kvalitet är en viktig aspekt. Samtliga tillfrågade respondenter menar att konkurrensutsättning är en bra metod, även för direktupphandling. I dessa fall menar Bergman & Klefsjö (2012) att en leverantör som erbjuder hög kvalitet och därmed lite högre pris kan utkonkurreras på grund av denna metod. Därför kan det då vara lämpligt att använda kvalitet som ett utvärderingskriterium. Angående produkter som kräver kvalitet, det kan det vara bra att ha "eventuella garantier" i åtanke också för att bekämpa extra kostnader som är svåra att förutse. I en urvalsprocess nämner Tadelis (2012) att enkäter fungerar som en metod för att mäta kundnöjdhet, eller anlåtande av extern part för övervakning och kontroll - utlåtande från dessa kan tillföra viktig input innan ett tilldelningsbeslut fattas. Vidare betonar Carpineti, et al. (2006) vikten av att den upphandlande myndigheten säkerställer att leverantören kan uppnå kraven på kvalitet, eftersom en upphandlande myndighet sällan vill riva kontrakt, även om kvalitetsbrister finns, på grund av att de menar att det tar för lång tid att starta igång en ny upphandlingsprocess.

### 5.3.2 Digitalisering i inköp

Digitalisering kan betraktas som en framgångsfaktor som höjer prestandan i processen, med grund i vad McCure & Roman (2012) menar och vad som framkommit i empiriska undersökningen. Det författarna menar är att inköpsprocessen blir mer dynamisk och responsiv bland mycket annat positivt, vilket stämmer väl överens med det Respondent C i Region Gävleborg berättar om deras digitala arbete - att det förenklar processen. Sanderson et al. (2019) lyfter två perspektiv inom strategiskt inköp, se figur 6, där det ena fokuserar på direkta ekonomiska konsekvenser, EOO, och det andra på övriga nyttor som kan vara svåra att mäta, IOR, där det senare överensstämmer väl med vad McCure & Roman (2012) och Respondent C menar. Foerstl et al. (2017) lyfter även att administrativa delar i en inköpsprocess effektiviseras med hjälp av digitalisering och det skulle förenkla processen för alla parter. Administrativa delar är ej sällan tidskrävande, och tidskrävande processer kostar pengar, vilket är direkta ekonomiska konsekvenser, så det förstnämnda perspektivet enligt Sanderson et al. (2019), i figur 6, påverkas också positivt av digitalisering. Att tidskrävande processer är en direkt ekonomisk konsekvens

styrks också av de intervjuade respondenterna som anser att en snabb och enkel process kan betraktas som en framgångsfaktor i processen för direktupphandling.

### 5.3.3 Etik och hållbarhet

Efter analys av transkriberade intervjuer uppmärksammas en generell tolkning av att regionerna inte lägger särskilt stort fokus vid att säkerställa att skattebetalarnas pengar används på ett effektivt sätt i direktupphandlingar. De anser att det är "små summor" (allt under 586 907 SEK) och därför inte värt att lägga mer än nödvändig tid på. Respondent A är medveten om begreppet "många bäckar små", och det handlar sammanlagt om åtskilliga miljoner i direktupphandlingar per år i varje region. Därför finner vi det inte acceptabelt att ha den inställningen till skattebetalarnas pengar, och ansvaret ligger hos ledningen i regionerna. Det är även enligt Lindahl Toftegaard (2018) ett grundläggande syfte med LOU att säkerställa att skattemedlen används på ett effektivt sätt.

## 6. Slutsats

*I detta avsnitt besvaras frågeställningarna utifrån en sammanställning av vad som framkommit ur analys och diskussionskapitlet.*

---

### 6.1 Teoretiskt bidrag

Efter studien har det framkommit att det finns kunskapsluckor inom området. Bland annat saknas ofta strategier och modeller som kan användas för att standardisera och effektivisera arbetet med direktupphandling. Studiens teoretiska bidrag är att det framkommit att följande punkter är prestanda-områden och framgångsfaktorer utöver de som identifierades i litteraturen, och mest specifikt digitalisering.

- Digitalisering
- Marknadskännedom
- Konkurrensutsättning
- Snabb och enkel process
- Att slutkunden blir nöjd
- Tydliga besked och kravspecifikationer från beställaren

### 6.2 Praktiskt bidrag

#### 6.2.1 Vilka lagar och regler måste direktupphandlingen ta hänsyn till?

LOU är en lag som offentlig sektor måste förhålla sig till och den existerar för att säkerställa att resursanvändningen är effektiv.

#### 6.2.2 Vilka framgångsfaktorer finns hos regionerna vid processen för direktupphandling?

Upphandlingsprincipen med annonsering/anbudsfrågan och anbud är alltid ett bra angreppssätt för att säkerställa att LOU följs, men inte alltid för att göra de bästa affärerna. Övergripande framgångsfaktorer i direktupphandling hos Regionerna är enligt studien:

- Marknadskännedom
- Konkurrensutsättning
- Snabb och enkel process
- Att slutkunden blir nöjd
- Tydliga besked och kravspecifikationer från beställaren
- Kostnad
- Kvalitet
- Lagefterlevnad

### 6.2.3 Vilka effektiviseringsåtgärder kan med hänsyn till lagkraven tillämpas?

Direktupphandling är ej något prioriterat då det handlar om små summor i sammanhanget. Lagefterlevnad är ej heller så bra som den bör vara. Studien visar också att det vanliga tillvägagångssättet för upphandling hos Regionerna inte alltid är det bästa - och detta sammantaget visar att det behöver göras en stor kraftansträngning för att säkerställa resurseffektivitet och att LOU efterlevs. Nedan följer möjliga effektiviseringsåtgärder som framkommit i studien.

- Utforma en leverantörsbank
- Arbeta marknads- och kundorienterat
- Arbeta med digitalisering av inköpsprocessen

## 6.3 Begränsningar

Studiens primärdata kommer endast från 3 av 21 möjliga regioner i Sverige, detta kan ses som en begränsning. Vidare har endast en person intervjuats på respektive tre regioner, dels på grund av knapp tidsram för arbetet. Det framkommer däremot att regionernas arbete vid direktupphandlingar liknar varandra. Största begränsningen i denna studie är att rekommendationerna ej testats varken i praktik eller hos jurist på grund av tidsramen om tio veckor från uppstart till presentation.

## 6.4 Förslag till vidare studier

Det framgår tydligt att det ej är tillräckligt med forskning gjord på direktupphandling i offentlig sektor. Enligt respondenterna i denna studie är direktupphandlingar av mindre vikt på grund av de förhållandevis låga värdena, men sammanlagt handlar det om åtskilliga miljoner av skattebetalarnas pengar. Gapet som motiveras i denna studie var större än initialt befarat, och liknande studier behövs med både liknande och också diametralt annorlunda tillvägagångssätt. Ämnet är dock alltid aktuellt och det behövs kontinuerlig granskning i syfte att förbättra och effektivisera. I denna studie har ej heller de nämnda förbättringsförslagen och rekommendationer prövats i praktiken, vilket är ett förslag att studera och utveckla vidare.



# Referenser

Alvesson, M. & Sköldbberg, K. (2017). *Tolkning och reflektion: vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur AB

Andersen, E.S. & Schwenke, E. (2013) *Projektarbete; En vägledning för studenter*. Lund: Studentlitteratur AB.

Bergman, B. & Klefsjö, B. (2012). *Kvalitet från behov till användning*. Lund: Studentlitteratur AB.

Bergman, M.A. & Lundberg, S. (2013). Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement. *Journal of Purchasing & Supply Management*, Vol. 19, No. 2, pp. 73–83.

Biggam, J. (2008). *Succeeding with Your Master's Dissertation: A step-by-step handbook*. Glasgow: Bell and Bain Ltd.

Blomkvist, P. & Hallin, A. (2015). *Metod för teknologer: Examensarbete enligt 4-fasmodellen*. Lund: Studentlitteratur AB.

Bratt, C., Hallstedt, S., Robèrt, K-H., Broman, G. & Oldmark, J. (2013). Assessment of criteria development for public procurement from a strategic sustainability perspective. *Journal of Cleaner Production*, Vol. 52, pp. 309-316.

Bryman, A. & Bell, E. (2013). *Business Research Methods*. New York: Oxford University Press

Bröchner, J. Camén, C. Eriksson, H. & Garvare, R. (2016) Quality and legal aspects in Public care procurement, *The TQM Journal*, Vol. 28, No. 4, pp. 648-663.

Carpinetti, L., Piga, G. & Zanza, M. (2006). *The Variety of Procurement Practice: Evidence from Public Procurement*. Cambridge University press.

Carr, A.S. & Smeltzer, L.R. (1999). The relationship of strategic purchasing and supply chain management. *European Journal of Purchasing & Supply Management*. Vol. 5, No. 1, pp. 43-51.

Deasy, M., White, G.R.T., Parfitt, S. & Ringwald, K. (2014). Asymmetric Procurement in the Public Sector. *Special Issue: Firm's strategy, organization, and Financial Performance*, Vol. 23, No. 1-2, pp. 21-29.

Driedonks, B.A., Gevers, J.M.P. & van Weele A.J. (2014). Success factors for sourcing teams: How to foster sourcing team effectiveness. *European Management Journal*. Vol. 32, No. 2, pp. 288-304.

Edwardsson, E., & Moius, D. (2009). *Effektivare offentlig upphandling - problem och åtgärder ur ett rättsekoniskt perspektiv*. På uppdrag av Konkurrensverket.

Erridge, A. & McIlroy, J. (2002). Public Procurement and Supply Management Strategies. *Public Policy and Administration*, Vol. 17, No. 1, pp. 52-71.

Fackliga Organisationer. (U.Å). *Vad är offentlig sektor?*, <https://www.fackligaorganisationer.se/>, Hämtad 2019-04-08.

Fink, A. (2014). *CONDUCTING RESEARCH LITERATURE REVIEWS: From the Internet to Paper*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.

Foerstl, K., Schleper, M.K. & Henke, M. (2017). Purchasing and supply management: From efficiency to effectiveness in an integrated supply chain. *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 23, No. 4, pp. 223-228.

Galvan, J.L. (2013). *Writing Literature Reviews: A Guide for Students of the Social and Behavioral Sciences*. Glendale, California: Pyczak Publishing.

Gelderman, C.J., Semeijn, J. & Vluggen, R. (2017). Development of sustainability in public sector procurement. *Public Money and Management*, Vol. 37, No. 6, pp. 435-442.

Hawkins, T., Gravier, M. & Powley, E. (2011). Public Versus Private Sector Procurement Ethics and Strategy: What Each Sector can Learn from the Other. *Journal of Business Ethics*, Vol. 103, No. 4, pp. 567-586.

Intelligence Node. (2016). *How to Use the Price Quality Matrix to Optimize Your Product Pricing*. <https://www.intelligence-node.com/blog/use-price-quality-matrix-optimize-product-pricing/> Hämtad 2019-05-02.

Konkurrensverket. (2016). *Dokumentation av direktupphandlingar*. <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/upphandling/dokumentation-av-direktupphandlingar.pdf>, Hämtad 2019-05-02.

Konkurrensverket. (2018). *Statistik om offentlig upphandling*, <http://www.konkurrensverket.se/upphandling/statistik/>, Hämtad 2019-04-20.

Konkurrensverket. (2019). *Upphandlingsreglerna – en introduktion*. <http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/informationsmaterial/upphandlingsreglerna--en->

[introduktion.pdf?fbclid=IwAR30V8N1IBSKwzcbB\\_F5vq4j8z5R0Alt7DwR6KyUQhMTDdWQDaUxEdIUchk](#). Hämtad 2019-04-05.

Kothari, C.R. (2004). *Research Methodology: Methods and Techniques*. New Dehli: New age international.

Laing, A.W. & Liana, P.C.S. (2004). Public sector purchasing of health services: A comparison with private sector purchasing. *Journal of Purchasing & Supply Management*, Vol. 10, No. 6, pp. 247–256.

Langerak, F. (2001). Effects of market orientation on the behaviors of salespersons and purchasers, channel relationships, and performance of manufacturers. *International Journal of Research Marketing*, Vol. 18, No. 3, pp. 221-234.

Lindahl Toftegaard, E. (2018). *Offentlig upphandling LOU och upphandlingsprocessen*. Lund: Studentlitteratur AB.

McCue, C. & Roman, A. V. (2012) "E-Procurement: Myth or Reality". *Journal of Public Procurement*, Vol. 12, No. 2, pp. 221-248.

Minchuk Y., Mizrahi S. (2017). The (in) effectiveness of procurement auctions in the public sector. *Applied Economics Letters*, Vol. 24, No. 4, pp. 247-249.

Nationalencyklopedin. (u.å.). *Inköp*.  
<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/ink%C3%B6p>, Hämtad 2019-04-26.

Nationalencyklopedin. (u.å.). *Offentliga sektorn*.  
<https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/l%C3%A5ng/offentliga-sektorn>, Hämtad 2019-05-03.

Novick, G. (2008). Is There a Bias Against Telephone Interviews in Qualitative Research. *Research in Nursing & Health*, Vol. 31, No. 4, pp. 391–398.

Patrucco, A.S., Luzzini, D., Ronchi, S., Essig, M., Amann, M. & Glas, A.H. (2017). Designing a public procurement strategy: lessons from local governments. *Public Money & Management*, Vol. 37, No. 4, pp. 269-276.

Patrucco, A.S., Luzzini, D. & Ronchi, S. (2016), Evaluating the Effectiveness of Public Procurement Performance Management Systems in Local Governments. *Local Government Studies*, Vol. 42, No. 5, pp. 739-761.

Region Dalarna. (2019). *Anskaffning processkarta*. Erhållen via mail 2019-04-23.

Region Dalarna. (2019). *Jämförelsevärde - Utvärdering av inkomna anbud*. Erhållen via mail 2019-05-06.

Region Gävleborg. (2018). *Inköpsavdelningen på Region Gävleborg*. [PowerPoint-presentation]. Erhållen via mail 2019-03-05.

Region Kronoberg. (2016). *Riktlinje för direktupphandling inom Region Kronoberg*. <http://dokpub.regionkronoberg.se/OpenDoc.aspx?Id=47710>, Hämtad 2019-04-14.

Region Uppsala. (2019). *Direktupphandling - Dokumentation*. Erhållen via mail 2019-04-24.

Sanderson, J., Lonsdale, C. & Mannion, R. (2019). What's Needed to Develop Strategic Purchasing in Healthcare? Policy Lessons from a Realist Review. *International Journal of Health Policy and Management*, Vol. 8, No. 1, pp. 4-17.

Sigtuna kommun. (2017). <https://www.sigtuna.se/naringsliv/Upphandling/Upphandlingsprocessen/>, Hämtad 2019-04-09.

Sohlberg, P. & Sohlberg, B. (2013). *Kunskapens former: vetenskapsteori och forskningsmetod*. Stockholm: Liber AB.

Statistiska centralbyrån. (2018). *Hälso- och sjukvårdens andel av BNP vad 10,9 procent*. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/nationalrakenskaper/nationalrakenskaper/halsorakenskaper/pong/statistiknyhet/halsorakenskaper-2016/>, Hämtad 2019-04-15.

Stockholms läns landsting. (2017). *Policy Inköp: Gäller för Stockholms läns landsting*. [https://www.sll.se/globalassets/6.-om-landstinget/upphandling/ls-2017-1197-policy-inkop\\_20180528.pdf](https://www.sll.se/globalassets/6.-om-landstinget/upphandling/ls-2017-1197-policy-inkop_20180528.pdf), Hämtad 2019-04-17.

Stockholms läns landsting. (2017). *Riktlinjer för upphandling*. [https://www.sll.se/globalassets/6.-om-landstinget/upphandling/riktlinjer-upphandling-20180528\\_.pdf](https://www.sll.se/globalassets/6.-om-landstinget/upphandling/riktlinjer-upphandling-20180528_.pdf), Hämtad 2019-04-17

Sundstrand, A. (2010). *Offentlig upphandling - LOU och LUF*. Lund: Studentlitteratur AB.

Sylvan, M. (2016). *Dalamodell för direktupphandling: ett uppdrag för Länsstyrelsen Dalarna/Upphandlingsdialog Dalarna*. <http://www.upphandlingsdialogdalarna.se/SiteCollectionDocuments/Publikationer/Dalamodell%20f%C3%B6r%20direktupphandling%203%20ren.pdf>, Hämtad 2019-04-17.

Tadelis, S. (2012). Public procurement design: Lessons from the private sector. *International Journal of Industrial Organization*, Vol. 30, No. 3, pp. 297-302.

Talluri, S., Shawnee K.V. & Narayanan, S. (2008). Optimization models for buyer-supplier negotiations, *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management*, Vol. 38 No. 7, pp.551-561.

Tammi, T., Saastamoinen, J. & Reijonen, H. (2014). Market orientation and smes' activity in public sector procurement participation", *Journal of Public Procurement*, Vol. 14, No. 3, pp. 304-327.

Upphandlingsmyndigheten. (2016). *Är inköpen av samma slag? Hjälpregler för beräkning av kontraktvärdet vid direktupphandlingar av samma slag, vägledning nr 1:2015*,  
[https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/vagledningar/2015\\_1\\_inkopsammaslag\\_webb160226.pdf](https://www.upphandlingsmyndigheten.se/globalassets/publikationer/vagledningar/2015_1_inkopsammaslag_webb160226.pdf), Hämtad 2019-04-11.

Upphandlingsmyndigheten. (2017). Kan man direktupphandla ett ramavtal?, <https://frageportalen.upphandlingsmyndigheten.se/org/upphandlingsmyndigheten/d/ramavtal-eller-inte/>, Hämtad 2019-04-16.

Upphandlingsmyndigheten, (2018). *Vad skiljer offentlig upphandling från inköp i privat sektor?*,  
[https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/om-upphandlingsreglerna/om-lagstiftningen/vad-skiljer-offentlig-upphandling-fran-inkop-i-privat-sektor/?fbclid=IwAR1w5hmeZZS8ZTnOQd0JtEYKD57hUWTpolz9\\_zUBD4jz68RoqEzbK8Hx8s](https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/om-upphandlingsreglerna/om-lagstiftningen/vad-skiljer-offentlig-upphandling-fran-inkop-i-privat-sektor/?fbclid=IwAR1w5hmeZZS8ZTnOQd0JtEYKD57hUWTpolz9_zUBD4jz68RoqEzbK8Hx8s), Hämtad 2019-04-05.

Upphandlingsmyndigheten. (2018). *Direktupphandling*.  
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/direktupphandling>, Hämtad 2019-04-16,

Upphandlingsmyndigheten. (2018). *Avtalsspärr*,  
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/Processen-for-LOU/upphandlingen/avtalssparr/>, Hämtad 2019-04-24.

Upphandlingsmyndigheten. (2019). *Uteslutning*,  
<https://www.upphandlingsmyndigheten.se/upphandla/om-upphandlingsreglerna/om-lagstiftningen/uteslutning/>, Hämtad 2019-05-08.

Van Weele, A.J. (2012). *Inköp och supply chain management*. Lund: Studentlitteratur AB.

Vellez, M. (2011). Auctions versus Negotiations: Evidence from Public Procurement in the Italian Healthcare Sector. *Research paper series*, Vol 9, no. 191, pp. 1-37.

Yin, K. R. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, California: SAGE Publications.

# Bilaga 1

## Intervjufrågor

1. Berätta lite om organisationen och din roll i den
2. Vilka lagkrav och regler förhåller ni er till?
3. Vad/vilka är syftena/målen med upphandling i er organisation? Förtydligande: finns det flera mål/syften som konkurrerar med varandra?
4. Används alltid direktupphandling om det är möjligt? Om inte: varför?
5. I vilka situationer direktupphandlas ramavtal? Vad är bra och mindre bra med ramavtal?
6. Använder ni några strategier eller modeller vid direktupphandlingar? Om ja: vilka och hur fungerar dom?
7. Kan du beskriva vad som särskiljer en lyckad direktupphandling från en mindre lyckad direktupphandling?
8. Vilka är de största hindren och framgångsfaktorerna till en lyckad direktupphandling?
9. Arbetar ni kontinuerligt för att effektivisera och förbättra direktupphandlingsprocessen? Om ja: ge exempel på någon lyckad effektiviseringsåtgärd.