



Företagsekonomiska Institutionen
Ekonomihögskolan vid Lunds Universitet

Kandidatuppsats
HT 2002

Vägval vid offentliga upphandlingar av komplexa tjänster.

Fallstudie av förvaltningen för vård och omsorg inom Vellinge kommun.

Författare
Mats Lindberg
Ola Persson
Elinor Strand

Handledare
Ola Mattisson
Erling Green
Christer Kedström

Förord

Härmed vill vi tacka våra familjer och husdjur för deras förståelse och stöd under hela detta arbete. Utan er hjälp hade arbetsprocessen blivit en mycket lång och tråkig väg att vandra.

Vi riktar ett särskilt tack till Margareta Olsson för hennes tillgänglighet och öppenhet som underlättat vårt arbete väsentligt.

Tack också till arrangörerna av seminariet ”Marknad för flera miljoner” för att vi fick möjlighet att närvara.

Slutligen tackar vi även våra handledare Erling Green, Christer Kedström och Ola Mattisson för all deras hjälp.

Lund, januari 2003

Mats Lindberg

Elinor Strand

Ola Persson

Sammanfattning

Titel: Vägval för offentliga organisationer vid inköp av komplexa tjänster

Författare: Mats Lindberg
Ola Persson
Elinor Strand

Handläggare: Ola Mattisson
Christer Kedström
Erling Green

Nivå: Kandidatuppsats

Inledning: Offentliga organisationers upphandlingar är ett ämne som är intressant både ur ett rent företagsekonomiskt perspektiv och ur ett medborgerligt perspektiv. Dels på grund av att den offentliga sektorn utgör en viktig del av den svenska ekonomin och dels för att dessa upphandlingar regleras i den omskrivna och omdebatterade lagstiftning Lagen om offentlig upphandling (LOU). Till detta kan läggas de problem och svårigheter som existerar vid inköp av komplexa tjänster.

Syfte: Att analysera hur offentliga organisationer hanterar sina leverantörsrelationer i upphandlingsprocessen för att säkerställa en god tjänstekvalitet, vid inköp av komplexa tjänster, med perspektiv på fri konkurrens och nära relationer.

Disposition: Vi har valt att disponera vår uppsats som en vandring offentliga organisationer vandrar för att nå sitt mål som vi definierar som god tjänstekvalitet. Vi har därför tagit vår utgångspunkt i offentliga organisationers inköp av komplexa tjänster och därefter visat målet för vandringen, god tjänstekvalitet. Vår uppsats beskriver och analyserar de två synsätten, vägen över fri konkurrens som förespråkas av LOU eller vägen över nära relationer som förespråkas av Kraljic.

Metod: För att kunna studera detta i verkligheten har vi gjort en kvalitativ fallstudie över Vellinge kommuns förvaltning för vård och omsorgs upphandlingsprocess av äldreomsorg.

Slutsats: I vår slutsats kommer vi fram till att förvaltningen har valt en hybrid lösning. De genomför upphandlingsprocessen inom LOU:s ramar men försöker att vara så oprecisa som möjligt i de avtal de skriver med leverantörerna. De bygger istället upp nära relationer med sina leverantörer som grundas bl.a. på förtroende och samarbete. De skapar på så sätt det utrymme för diskussion och flexibilitet som behövs för att kunna tillgodose vårdtagarnas svårdefinierade, specifika och föränderliga behov.

Nyckelord: Offentlig upphandling, relationer, konkurrens, LOU, äldreomsorg

1	Inledning	1
1.1	Problemområde	1
1.2	Syfte	3
2	Metod	4
2.1	Val	4
2.2	Arbetets gång	5
2.3	Kvalitativ undersökning	6
2.4	Datainsamling	8
2.5	Källkritik	8
3	Teori	9
3.1	Utgångspunkten för vandringen	10
3.1.1	Upphandlingsprocessen	10
3.1.2	Tjänst	13
3.1.3	Sammanställning av inköp av tjänster i offentliga organisationer	14
3.2	Målet för vandringen	15
3.2.1	God tjänstekvalitet	16
3.2.2	Tjänstekvalitet i offentliga organisationer	18
3.2.3	Sammanfattning av tjänstekvalitet i offentliga organisationer	19
3.3	Två vägar att vandra	20
3.3.1	Nära relationer	20
3.3.2	Sammanfattning av nära relationer	25
3.3.3	Fri konkurrens	25
3.3.4	Lagen om offentlig upphandling	26
3.3.5	Sammanfattning av fri konkurrens och LOU	28
3.3.6	Positiva och negativa effekter av fri konkurrens i offentliga upphandlingar	29
3.4	Avslutning av teorikapitlet	30
4	Empiri	31
4.1	Allmänt om äldreomsorgen	31
4.2	Tjänstekvalitet inom äldreomsorgen	32
4.2.1	Kvalitet	32
4.2.2	Kvalitetssystem i hälso- och sjukvården	32
4.2.3	Bravå	34
4.3	Fallstudie	35
4.3.1	Förvaltningen för vård och omsorg i Vellinge kommun	35
5	Analys	42
5.1	Inköp av tjänster i offentliga organisationer	42
5.1.1	Upphandlingsprocessen	42
5.1.2	Sammanställning av inköp av tjänster i offentliga organisationer	43
5.2	Tjänstekvalitet	44
5.3	Två vägar att vandra	45
5.3.1	Nära relationer kontra fri konkurrens	45
6	Slutsatser	48
6.1	Diskussion	50

1 Inledning

1.1 Problemområde

Den svenska offentliga sektorn utgör en stor och intressant del av den svenska ekonomin. Idag köper den offentliga sektorn upp varor och tjänster för nästan 500 miljarder kronor¹. Den offentliga sektorn har sålt ut en del verksamheter till privata intressenter och gjort om en del verksamheter till privata, vinstdrivande börsbolag. De verksamheterna som de fortfarande har kvar försöker de i större mån än tidigare att konkurrensutsätta.

Målet för organisationer i den offentliga sektorn är annorlunda än den för företag i den privata sektorn. För privata företag är det oftast vinstmaximering som är målet, största möjliga intäkter till lägsta möjliga kostnad. I offentliga organisationer är målet att vara till gagn för allmänheten.² Politikerna bestämmer vilka tjänster som den offentliga organisationen ska tillhandahålla och vilken budget de har till förfogande. Inom ramen för detta ska de ge allmänheten största möjliga nytta.

Inköp och upphandling blir en alltmer central del i varje organisation och får en allt betydelsefullare roll att spela. Bakgrunden är att inköpta produkter tar en allt större del av den kostnadsmassa som en organisation disponerar, vilket gör inköpen mer betydelsefulla. Orsaken till denna utveckling är den allt högre grad av specialisering som präglar marknaden av idag, där var och en försöker specialisera sig på sin kärnkompetens. Dessa tendenser präglar både den privata och den offentliga sektorn.³

Den politiska kontext som offentliga organisationer sköter sina inköp inom har en avgörande roll för hur organisationen agerar. Vi är dock inte intresserade av politikens roll i sammanhanget. Politikerna kan ha mål som är svåra att undersöka och vi har inte resurser till att studera detta inom den givna tidsramen. Som ekonomstudenter är det intressantare att studera den offentliga organisationens inköpsarbete. Den offentliga organisationen sköter sitt

¹ Andersson P-O, Seminarium Kristianstad 2002-11-20

² Kommunallagen (1991:900), SFS

³ Gadde Lars-Erik, Håkansson Håkan, Professionellt Inköp, Studentlitteratur 1998, s 9 ff

inköpsarbete inom de ramar som politikerna har satt upp, på samma sätt som ett privat företag sköter sitt inköpsarbete inom de ramar de erhåller från sin ledning.

Tjänster skiljer sig på olika sätt från varor. Särdrag som speglar deras olika attribut är att tjänster mer eller mindre är abstrakta, de är också aktiviteter och inte föremål, de produceras och konsumeras i viss mån samtidigt samt att kunderna till viss del deltar i produktionsprocessen⁴. Dessa särdrag innebär att tjänster är mer komplicerade och sammansatta till sin natur och utformning än varor. Tjänsterna kan i sin tur placeras på en skala, från de enkla till de komplexa. Med komplexa menar vi att de är svårdefinierade och oförutsägbara. På grund av detta är det svårare att köpa in tjänster, speciellt de komplexa tjänsterna.

Det är tjänsterna som offentliga organisationer tillhandahåller i sig själva som är det som ska ge allmänheten största möjliga nytta. Detta gör att tjänsten är betydelsefull.

Alla organisationer försöker att göra så bra upphandlingar som möjligt. Vad som är en bra upphandling beror på vilka ramar och mål som organisationen har. För den offentliga organisation som ska köpa in tjänster kan det vara att ge så många som möjligt en möjlighet att utnyttja en viss tjänsteaktivitet eller att tillhandahålla ett specifikt antal tjänsteaktiviteter på ett så bra sätt som möjligt. Oavsett vilket så ska den offentliga organisationen alltid försöka att säkerställa att tjänsterna håller en god kvalitet. En bra upphandling i offentliga organisationer är alltså en upphandling som ger en god kvalitet åt deras kunder. Det är dock svårt att i förväg bedöma om en tjänst håller en god eller dålig kvalitet⁵. Svårigheten att definiera kvalitetskrav bidrar till att öka svårigheterna vid inköp och utvärdering av tjänster.⁶

Upphandlingsprocessen är likadan i både offentliga organisationer som i privata företag. Den har 6 steg, vilka är att specificera behoven, välja leverantör, skriva avtal, beställa, administrera och utvärdera.⁷ Vi definierar således upphandlingsprocessen som allt arbete som sker mellan det att upphandlingen förbereds tills det att en utvärdering av hela avtalsperioden har gjorts. Den största skillnaden mellan den offentliga och den privata sektorns inköpsarbete

⁴ Grönroos Christian, Service Management, ISL Förlag 1990, s 30 ff

⁵ Grönroos Christian, Service Management, ISL Förlag 1990, s 37 ff

⁶ Producerat av Kedström Christer & Bryntse Karin för Silf Utbildning AB , Köp av tjänster, Silf Utbildning AB, 1996

⁷ van Weele A.J., Purchasing Management – Analysis, Planning and Practice, Chapman & Hall, 1994, s 24 ff

är att den offentliga sektorns upphandlingar måste skötas på ett speciellt sätt eftersom den är reglerad i Lagen om offentlig upphandling, fortsättningsvis kallad LOU⁸. Privata företag har också lagar och regler att följa, men dessa reglerar och styr inte alls deras inköpsarbete på samma sätt. Ett av syftena med LOU är att främja konkurrensen, genom att öka öppenheten i offentliga upphandlingar samt genom att öka antalet leverantörer till den offentliga sektorn. Anledningen är att detta ska öka offentliga sektorns möjligheter att göra bra upphandlingar. Kraljic gör däremot, tvärtom om mot detta resonemang, gällande att köparna bör söka en nära relation med sina leverantörer vid inköp av betydelsefulla och komplexa tjänster. Det är svårt att förena dessa två perspektiv med varandra. Empiriska studier har också visat på negativa effekter med fri konkurrens inom exempelvis äldreomsorg och sjukvård.⁹

1.2 Syfte

Syfte: Att analysera hur offentliga organisationer hanterar sina leverantörsrelationer i upphandlingsprocessen för att säkerställa en god tjänstekvalitet, vid inköp av komplexa tjänster, med perspektiv på fri konkurrens och nära relationer.

⁸ Lagen om offentlig upphandling, SFS

⁹ Jonsson Ernst, Effekter av konkurrens i offentlig tjänsteproduktion, SNS Förlag 1991, s 13 ff

2 Metod

2.1 Val

Som empiriskt studieobjekt för vår uppsats har vi valt Vellinge kommun för att de har lagt ut mycket av sin verksamhet i privat regi.

Vi har valt att studera arbetet i upphandlingsprocessen från förvaltningens perspektiv. På detta sätt har vi försökt att studera upphandlingsprocessen inifrån för att få en förståelse för hur det fungerar.¹⁰ Eftersom syftet med uppsatsen är att ge läsarna en ökad förståelse så har vi också haft ett yttre perspektiv för att kunna förklara vad vi kommit fram till för läsaren.¹¹

Vi har valt att studera upphandlingen av äldreomsorg, eftersom äldreomsorgen är en komplex tjänst. Det är dessutom ett område som är snarlikt sjukvården, där empiriska studier har visat att det kan finnas negativa effekter av fri konkurrens. Orsak till att vi då inte valde sjukvården som studieobjekt är att våra handledare bestämt avrådde oss det.

Vi har begränsat oss till att studera en kommun för att kunna få en djup förståelse om denna. Denna begränsning har gjort det möjligt att ha en växelverkan mellan oss själva och Vellinge kommun. Denna växelverkan gör att vi hela tiden har kunnat kontrollera informationens validitet på olika sätt¹². Å andra sidan är vi medvetna om begränsningen i en slutsats som grundas på en enda kommuns erfarenhet.

Budgeten som förvaltningen har ska räcka till äldreomsorg i hela kommunen. Hur denna budget fördelas är givetvis avgörande för hur god kvalitet som kan ges åt vårdtagarna. Eftersom denna budget kan ändras av politikerna på grund av en mängd olika skäl, så väljer vi att bortse från budgetens storlek i detta arbete. Vi undersöker enbart hur förvaltningen inom ramen för en godtycklig budget kan agera för att vårdtagarna ska få så god service som möjligt, d.v.s. så bra kvalitet på vården och omsorgen som möjligt.

¹⁰ Holme Idar Magne, Solvang Bernt Krohn, Forskningsmetodik - Om kvalitativa och kvantitativa metoder, Studentlitteratur, 1997, s 92 f

¹¹ Holme Idar Magne, Solvang Bernt Krohn, Forskningsmetodik - Om kvalitativa och kvantitativa metoder, Studentlitteratur, 1997, s 92 f

¹² Holme Idar Magne, Solvang Bernt Krohn, Forskningsmetodik - Om kvalitativa och kvantitativa metoder, Studentlitteratur, 1997, s 95

Vi skriver att det finns två synsätt för den offentliga organisationen att vandra för att säkerställa god tjänstekvalitet i upphandlingarna av komplexa tjänster. När vi gör det så ser vi det som en skala på en linje där fri konkurrens är ena änden och en nära relation med leverantören är den andra änden.

2.2 Arbetets gång

Beträffande forskningens teoretiska underlag har vi läst in oss på litteraturen om offentligsektor, LOU, inköp, tjänst, kvalitet m.m. för att få en bättre bild av ämnesområdet. Vi har även tittat på hemsidor, framförallt SOS, BraVå, Svekom m.m. för att få en bättre uppfattning om vad som har gjorts och vad som görs för att uppnå en god kvalitet inom äldreomsorgen. I slutet av november deltog vi i ett seminarium i Kristianstad om upphandling, som Skånes nordöstra kommuner höll för framförallt lokala privata företag. Detta seminarium gav oss god insikt i hur kommunernas upphandlingsprocess går till. Det gav även en bra överblick i bakgrunden till Lagen om offentlig upphandling (LOU) och hur denna används rent konkret. Vi fick också en inblick i några rättsfall som var av prejudicerande karaktär och som förklarade en del av den ibland ganska otydliga lagtexten. För att få en bättre uppfattning om hur arbetet inom äldreomsorgen rent praktiskt går till har vi även intervjuat en sjuksköterska i hemsjukvården som arbetar mycket med äldreomsorg.

Teorins funktion är att ange vilken art det studerade fenomenet är, hur det skall uppfattas, vad som är väsentliga drag, hur olika faktorer hänger samman och hur de förklaras, med andra ord att ange det teoretiska fältet som forskningens analys av fenomenet grundas på.¹³

I teoriavsnittet har vi försökt ge en referensram till området.

För att få empirisk data tog vi kontakt med Margareta som är vård- och omsorgschef i Vellinge kommun. Vi gjorde en personlig djupintervju och kompletterande telefonintervjuer med henne. Dessa handlade främst om hur förvaltningen sköter upphandlingsprocessen rörande äldreomsorg.

¹³ Wallén Göran, Vetenskapsteori och forskningsmetodik, Studentlitteratur Lund 1996, s 21 ff

Utifrån den teoretiska referensram vi satte upp och den fakta vi fick fram genom vår empiriska studie har vi gjort vår analys och dragit våra slutsatser.

2.3 Kvalitativ undersökning

Metoden beror på forskningssyftet¹⁴. Det är uppenbart att metodens utformning, tillsammans med andra faktorer bland vilka ämnesavgränsningar, datatillgänglighet, forskarens urval - och bedömningssätt av data, kan påverka det slutliga resultatet. Vi har tänkt lägga speciell uppmärksamhet till metodens val samt till dess användning redan i det här preliminära stadiet av forskningen.

Hur utför man valet av metoden? Man skall veta vilka som är komponenterna av varje metod för att välja den som bäst passar till syftet. Vi har vid detta steg använt oss av olika böcker om metod med målet att få eller fördjupa kunskap om vilka egenskaper de olika metoderna kännetecknas av.

De kvalitativa metoderna går enligt Holme och Solvang¹⁵ ut på informationsinsamling. Dels för att syftet är att skaffa sig en djupare förståelse för problemet som skall studeras och dels för att kunna beskriva helheten i ett sammanhang. Informationen samlas oftast in i närheten till källan genom t ex. intervjuer, textanalys, observationer osv. vilket ger forskaren en större flexibilitet av tolkningen av materialet.

Vi ville ge läsaren en mer grundläggande förståelse för vårt problemområde och en helhetsbild av kommunernas arbete med kvalitetsaspekten i upphandlingsprocessen¹⁶. Denna helhetsbild gör det möjligt för läsaren att förstå denna process. Detta ledde, som sagt, till att vi valde att använda en kvalitativ metod. Denna metod ger oss faktiskt möjlighet att komma nära vårt forskningsobjekt och kan ge en djup förståelse för detta¹⁷. En kvalitativ metod ger oss

¹⁴ Holme Idar Magne, Solvang Bernt Krohn, *Forskningsmetodik - Om kvalitativa och kvantitativa metoder*, Studentlitteratur, 1997, s. 76 ff.

¹⁵ Holme Idar Magne, Solvang Bernt Krohn, *Forskningsmetodik - Om kvalitativa och kvantitativa metoder*, Studentlitteratur, 1997 s. 81 ff.

¹⁶ Holme Idar Magne, Solvang Bernt Krohn, *Forskningsmetodik - Om kvalitativa och kvantitativa metoder*, Studentlitteratur, 1997, s 79

¹⁷ Holme Idar Magne, Solvang Bernt Krohn, *Forskningsmetodik - Om kvalitativa och kvantitativa metoder*, Studentlitteratur, 1997, 79 ff

flexibilitet i vårt undersökningsarbete¹⁸. Det är möjligt att ändra uppfattning och inriktning under arbetets gång. Detta har varit av stor betydelse då vi har ändrat om i vår problematisering och i vår teoretiska referensram flera gånger eftersom vi hela tiden erhållit ny information som gett oss nya pusselbitar. Om den kvalitativa metoden skall ge önskat resultat förutsätter den att undersökarna är öppna för ny kunskap och ny förståelse hela tiden, och detta har vi försökt att vara.

Problemet att få en hög validitet är mindre i en kvalitativ än vid en kvantitativ undersökning. Det är dock inte mindre viktigt med validiteten. Med den kvalitativa metoden har vi kommit nära vårt forskningsobjekt och får en bättre förståelse för det. Därmed inte sagt att det är problemfritt med validiteten vid kvalitativa undersökningar. Just närheten till forskningsobjektet gör att det kan skapas bestämda förväntningar¹⁹. Exempelvis kan respondenterna vid intervjuerna lämna de svar de förväntade att vi ville erhålla. Vi har varit medvetna om detta och försökt att inte låta detta hända. Vi valde att göra personliga intervjuer på respondenternas arbetsplatser för att de skulle lättare känna trygghet. För att ge respondenterna möjlighet att förbereda sig skickade vi e-post där vi presenterade vårt intresseområde. Vi försökte här vara så generella som möjligt samtidigt som vi gav dem chansen att förbereda sig. Detta för att inte ge dem några förutfattade meningar om våra intentioner. För att inte uppfatta saker på ett felaktigt sätt har vi i gruppen hela tiden haft diskussioner om informationen vi fått in. Detta har också varit viktigt för att undvika förutfattade meningar.

Det är inte så viktigt att informationen har hög reliabilitet vid en kvalitativ undersökning²⁰. Syftet med undersökningen är helt enkelt inte att generalisera något, till vilket man behöver en god representativitet. Syftet är att öka förståelsen. Vi har dock försökt att få en så djup bild av verkligheten som möjligt. Vi valde Vellinge kommun eftersom de har varit aktiva med att lägga ut kommunala verksamheter däribland äldreomsorg i privat regi under en förhållandevis lång tid. Det är en kommun som kan ge oss en bild av hur arbetet utförs när kommunerna har rutin och vana av det, eftersom de har en längre historia av det än de flesta andra kommuner. Därmed har de troligen kommit förbi de initiala hindren och blivit vana med att arbeta med de

¹⁸ Holme Idar Magne, Solvang Bernt Krohn, Forskningsmetodik - Om kvalitativa och kvantitativa metoder, Studentlitteratur, 1997, s 80

¹⁹ Holme Idar Magne, Solvang Bernt Krohn, Forskningsmetodik - Om kvalitativa och kvantitativa metoder, Studentlitteratur, 1997, s 94

²⁰ Holme Idar Magne, Solvang Bernt Krohn, Forskningsmetodik - Om kvalitativa och kvantitativa metoder, Studentlitteratur, 1997, s 94

nya förutsättningar som råder. Det har dessutom varit ett stabilt politiskt klimat i Vellinge kommun under många år. Detta har underlättat för oss eftersom vi inte har för avsikt att studera hur olika politiska ideologier påverkar förvaltningens arbete.

2.4 Datainsamling

Vi har fått vår information från många olika källor. Det mesta av vårt material utgörs av sekundära källor som hemsidor, artiklar, tidskrifter, uppsatser, anbudsansökningar, anbud, förfrågningsunderlag, avtal, doktorsavhandlingar, lagtext och olika böcker. I princip allt i detta material har varit från offentliga källor. Vi har inte använt oss av offentlig statistik i någon stor utsträckning, helt enkelt för att det inte hjälper oss att förstå hur vårt forskningsobjekt faktiskt fungerar. De primära källorna har bestått av intervjuer med två personer samt ett seminarium som vi varit på. Den information vi fick på seminariet var från offentliga källor, medan informationen från intervjuerna var av något mer konfidentiell karaktär. Respondenterna i intervjuerna var dock medvetna om att vår uppsats skulle offentliggöras så helt konfidentiell information fick vi enbart i en liten mängd. Den konfidentiella informationen som vi faktiskt erhöll fick vi enbart för att öka vår egen förståelse för olika saker och problem och den fick inte lov att publiceras.

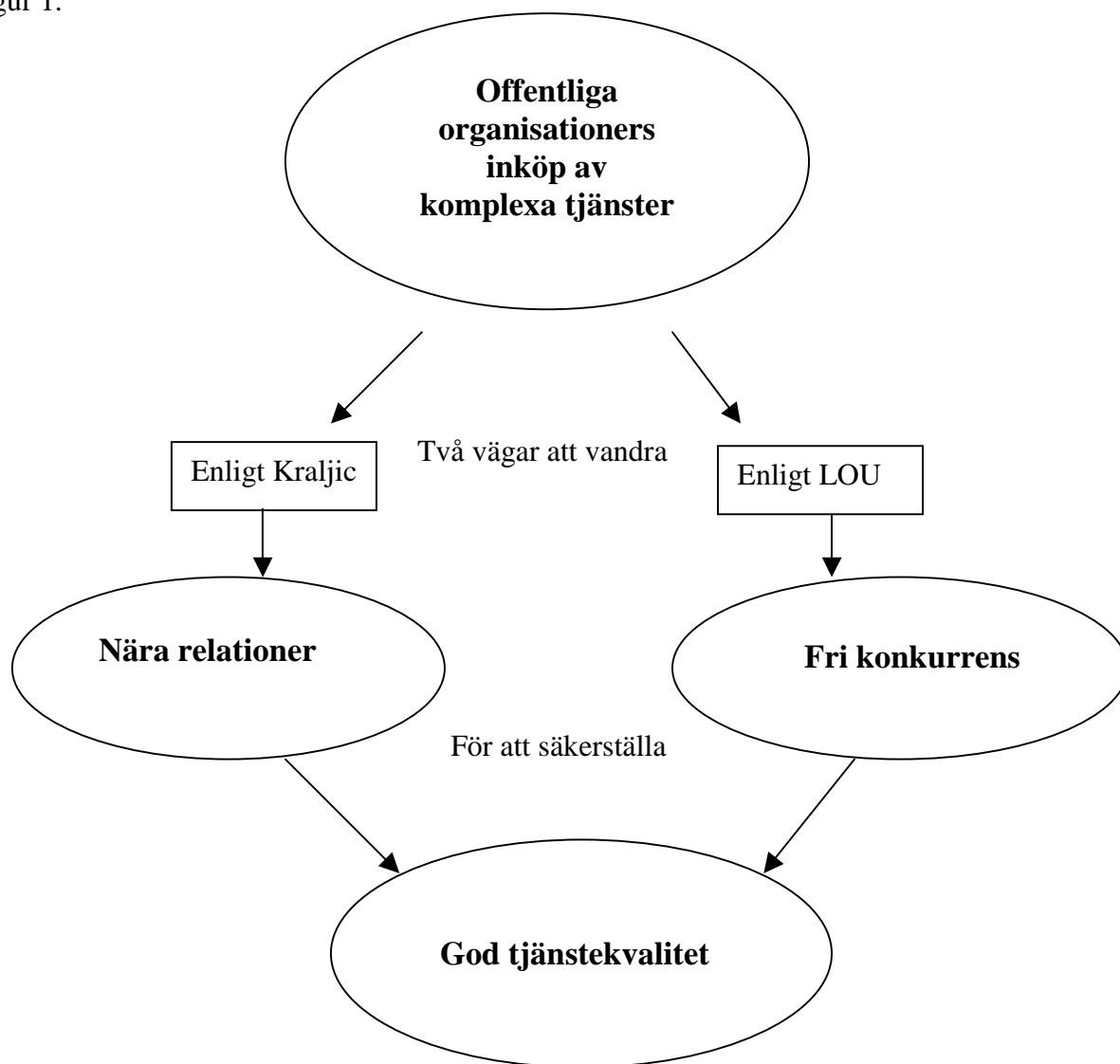
2.5 Källkritik

Vi är medvetna om att en del källor, framförallt hemsidor, är väldigt subjektiva för att påverka läsarna att tro och tycka som källan vill. För att undvika att bli beroende av sådan information har vi sökt information från många olika källor. Källor som är skrivna för olika läsare, av olika författare, med olika syfte och med olika utgångspunkter. Som exempel kan nämnas att vi har läst mycket teori som främst tagits fram med den privata sektorn i åtanke. Detta för att kompensera att mycket av informationen från olika undersökningar i och omkring problemområdet varit skrivna av den offentliga sektorn för den offentliga sektorn. Vi har också försökt att hitta undersökningar som gjorts av källor som varit oberoende av den offentliga sektorn.

3 Teori

I detta kapitel avser vi att presentera vår teoretiska referensram. Vi har valt att beskriva vår teoretiska referensram som en vandring som offentliga organisationer gör för att uppnå god tjänstekvalitet när de köper in komplexa tjänster av externa leverantörer. För att åskådliggöra denna vandring på ett bättre sätt har vi tagit fram en karta, se figur 1. Utgångspunkten är offentliga organisationers inköp av tjänster. För att nå målet som är god tjänstekvalitet kan offentliga organisationer välja mellan två olika perspektiv, fri konkurrens och en nära relation med leverantörerna. Det tål att återigen påpeka att vårt arbetes syfte och mål är att analysera de två olika perspektiven.

Figur 1.



3.1 Utgångspunkten för vandringen

Vi börjar vårt teoriavsnitt med att beskriva inköp av tjänster i offentliga organisationer. Detta är utgångspunkten i den karta som visar på offentliga organisationers vandring, se figur 1. Den första delen av detta avsnitt beskriver inköp, sedan visar vi vad som är speciellt med tjänster, särskilt de komplexa tjänsterna. Dessa båda delar slår vi slutligen samman för att ge en bild av inköp av komplexa tjänster i offentliga organisationer. Det mesta kan appliceras både i offentliga organisationer och i privata företag, men i de fall där det finns speciella karaktäristiska egenskaper som gäller för offentliga beställare så kommer vi att diskutera dem.

3.1.1 Upphandlingsprocessen

Företagens inköpsverksamhet har förändrats drastiskt de senaste 15 åren och det går att se tre stora trender.²¹

1. Outsourcing. Att outsourca sina aktiviteter till leverantörer är ett sätt för företaget att specialisera sig på färre av de aktiviteter som är nödvändiga för företaget att möta deras kunders önskemål och behov. Företag har koncentrerat sig på någon form av kärnkompetens, med sikte på att förbättra både den inre och den yttre effektiviteten.
2. Minska antalet leverantörer.
3. Bygga upp en nära relation med leverantörerna. Denna trend innebär nya attityder till relationerna mellan ett företag och deras leverantörer. Idag är nära relationer med sina leverantörer ett sätt att förbättra företagets inre och yttre effektivitet.

Anledningen till dessa trender är att omvärlden blir alltmer komplex och det krävs en högre grad av specialisering för att överleva. Specialiseringen kräver i sin tur samordning för att kunna ge konsumenten en bättre produkt.

²¹ David Ford, Lars-Erik Gadde, Håkan Håkansson, Anders Lundgren, Ivan Snehota, Peter Turnbull, David Wilson, *Managing business relationships*, John Wiley & Sons LTd, 1998, s 109 ff

Inköpens roller

När det gäller inköp kan de beskrivas utifrån tre huvud syfte som de ska fylla i den upphandlande organisationen, de är rationaliseringsrollen, utvecklingsrollen och strukturrollen.²²

Rationaliseringsrollen, även här kan uppgiften spåras till tre olika huvudområden som är de viktigaste för rationaliseringen i organisationen, att utreda vad som ska köpas in och hur dessa ska kopplas till olika interna funktioner som t.ex. konstruktion och utveckling. Flödesorganisation för att minska lagerhållning och en inriktning mot just in time skapade stora rationaliseringsvinster på grund av lägre kapitalbindning under 1980-talet och i denna process spelade inköp en huvudroll. Den tredje uppgiften är den som oftast förknippas med inköp nämligen kostnadspress genom att söka alternativa leverantörer.

Utvecklingsrollen som inköpsavdelning driver kan bäst beskrivas som en koppling mellan den egna organisationens olika avdelningar för utveckling och design till leverantörens system för att på så sätt kunna driva och styra det utvecklingsarbete som leverantören gör. Den främsta anledningen till denna utveckling sägs vara den allt högre grad av specialisering som olika tillverkare har inriktat sig på och det blir då svårt för den köpande organisationen att bibehålla all special kompetens som har med de inköpta produkterna att göra.

Strukturroll, med detta menas hur inköpsavdelningens agerande gentemot leverantörer kan ändra strukturen på marknaden. Genom att koncentrera sina inköp till endast en leverantör så stärks dess relativa konkurrens på marknaden eller så väljer inköpsavdelningen att fördela sina inköp på flera leverantörer för att kanske öka pressen på marknaden. Med struktur menas också den rent geografiska utformningen av marknaden. Den köpande organisationen kan vilja ha leverantören av nyckelkomponenter på nära håll för att underlätta samordning av utveckling och transport eller kanske att ett visst företag ska befinna sig i ett teknikintensivt område nära ett Universitet.

Det kan alltså finnas olika mål för inköpsavdelningen inom organisationen som kan komma på kollisionskurs med varandra. Ett av att målen kan vara att hålla ett "sunt" avstånd till leverantören. Detta står dock i motsatsförhållande till de olika målen som förutsätter att det

²² Gadde Lars-Erik, Håkansson Håkan, Professionellt Inköp, Studentlitteratur, 1998, s 12 ff

finns en nära relation med leverantörerna. Detta är alltså viktiga strategiska beslut som måste fattas för att inköpsavdelningen ska kunna agera på ett korrekt sätt i enlighet med organisationens övergripande mål och strategier.

Centraliserade eller decentraliserade inköp

Fördelarna med en centraliserad inköpsavdelning kan sammanfattas till två större fördelar. En är resurser, både personalresurser och ledningsresurser, den andra är rent ekonomisk. Genom att samla alla inköp i en central organisation kan utnyttjandet av de anställda öka eftersom de bara inriktar sig på att upphandla. Ledningsmässigt underlättar det också eftersom alla inköpare befinner sig på samma ställe blir det lättare att styra och samordna dem och ledningsbehovet minskar således. Risken med detta kan vara att det uppstår en vi - dom känsla mellan produktion och inköp där de olika avdelningarna skyller på varandra för de problem som kan uppstå.²³

Volymmässiga fördelar innebär att genom att samla organisationens inköp inom en viss kategori till en ansvarig kan denna utöva större press på leverantören genom att köpa större mängder varje gång istället för att inköpen är spridda i organisationen. På detta sätt minskar även kostnaderna för frakter eftersom nyttjandegraden blir högre vid större volymer. På grund av att underlaget blir större så kan det också finnas utrymme för att avdela specialister inom varje kategori produkter som upphandlas och på detta sätt ökar professionaliteten och kunnandet.²⁴

Den främsta orsaken till decentraliserade inköp är att upphandlingen är en mindre del i ett större sammanhang där samverkan med övriga delar i produktionen är viktigare än de nyttjandefördelar som uppstår vid centralisering. Kontaktnätet i produktionen blir större och det blir även kontakten med den lokala leverantören. Detta sker dock på bekostnad av kontakten med den övriga organisationen utanför det lokala planet, både den egna och leverantörens. På grund av denna lägre interaktion ökar risken för suboptimering, dvs. risken för att olika delar i exempelvis ett byggföretag förhandlar mot varandra om en viss resurs utan att veta om det och ökar på så sätt kostnaden för det egna företaget.²⁵

²³ Gadde Lars-Erik, Håkansson Håkan, Professionellt Inköp, Studentlitteratur, 1998, s 31 f

²⁴ Gadde Lars-Erik, Håkansson Håkan, Professionellt Inköp, Studentlitteratur, 1998, s 31 f

²⁵ Gadde Lars-Erik, Håkansson Håkan, Professionellt Inköp, Studentlitteratur, 1998, s 33 f

Den decentraliserade formen gör att samverka med den egna lokala organisationen generellt sätt fungerar bättre eftersom den inköpsansvariga då har andra uppgifter utöver sina inkösuppgifter. Den inköpsansvarige har därför en god inblick i hur arbetet fortlöper och vet därför också vad som behövs och vad som kommer att behövas när. Detta sker dock på bekostnad av specialkunskaper inom upphandling och därmed ökar risken att inköpen inte blir optimalt genomförda.²⁶

Beroende på vad som ska upphandlas lämpar sig inköpsstrukturerna olika bra. Vid upphandling av komplexa tjänster har den decentraliserade strukturen den fördelen att den ger en närhet som underlättar i relationen till leverantörerna. Å andra sidan har den centraliserade strukturen en större möjlighet att bygga upp expertis på både själva inköpsprocessen och gällande tjänsten.²⁷

Outsourcing

Det klassiska köpa eller tillverka problemet är något som berör alla organisationer som har någon form av tillverkning eller inköp eftersom det är ett viktigt strategiskt beslut²⁸. Kostnaden är en stor orsak till beslutet om outsourcing. En annan orsak till outsourcing är den allt högre grad av specialisering som skett på senare år. Varje organisation satsar alltmer av sina resurser på sin kärnverksamhet och outsourcar andra delar av verksamheten till utomstående leverantörer. Grunden för att outsourca kan alltså vara både en kostnadsfråga och en resursfråga.²⁹

3.1.2 Tjänst

Vad är det som skiljer en tjänst från en vara?

De flesta tjänster har fyra grundläggande särdrag³⁰.

- De är att de är mer eller mindre abstrakta och beskrivs därför oftast på ett abstrakt och subjektivt sett av kunderna. De kan förvisso innehålla flera delar som är mer eller mindre konkreta, men det väsentliga i en tjänst är att den som ett fenomen är abstrakt, ogripbar.

²⁶ van Weele A.J., Purchasing Management – Analysis, Planning and Practice, Chapman & Hall, 1994, s 186 ff

²⁷ van Weele A.J., Purchasing Management – Analysis, Planning and Practice, Chapman & Hall, 1994, s 186 ff

²⁸ van Weele A.J., Purchasing Management – Analysis, Planning and Practice, Chapman & Hall, 1994, s 266 ff

²⁹ Gadde Lars-Erik, Håkansson Håkan, Professionellt Inköp, Studentlitteratur, 1998, s 40 ff

³⁰ Grönroos Christian, Service Management, ISL Förlag, 1990, s 30 f

- De är aktiviteter eller sen serie av aktiviteter och inte föremål.
- Att de är aktiviteter leder till att de i viss mån produceras och konsumeras samtidigt. Det gör också att det är omöjligt att kontrollera kvalitet i förväg.
- Kunden deltar själva i produktionsprocessen åtminstone till en viss del.

Dessa särdrag ger att tjänster är heterogena, vilket innebär att en tjänst till en kund aldrig är exakt likadan som samma tjänst till nästa kund. Detta beror på personalens och/eller kundens inflytande på produktions- och konsumtionsprocessen.³¹ En tjänst innebär nästan alltid att någon form av interaktion mellan producenten och konsumenten äger rum.³²

De karaktäristiska dragen på en tjänst gör att interaktionen mellan konsument och producent kommer i fokus. Grönroos talar om bastjänstepaketet och det utvidgade tjänstepaketet³³. Bastjänstepaketet är det som avgör *vad* det är som kunderna får.

Det utvidgade tjänstepaketet är en utökning av bastjänstepaketet så att det även innehåller *hur* processen upplevs. I det utvidgade tjänstepaketet finns tre grundläggande delar.

- Tjänstens tillgänglighet, vilket beror på en massa faktorer exempelvis personalens storlek och sakkunskap, tidtabeller, öppettider, lokalens läge o.s.v.
- Interaktionen mellan kunden och den producerande organisationen. Detta kan vara mellan producentens personal och kunden, eller mellan kunden och producentens olika system eller mellan kunden och andra kunder som samtidigt är inblandade i processen.
- Kundens medverkan, vilket kan vara allt från att lämna ifrån sig information om hur länge man ska stanna på hotellet till att sitta stilla i tandläkarstolen.

3.1.3 Sammanställning av inköp av tjänster i offentliga organisationer

- Det krävs att offentliga organisationer lägger större vikt vid leverantörernas egenskaper och referenser, eftersom det är svårt att bedöma leverantörerna enbart på basis av deras tjänsteutbud.³⁴
- Det krävs att offentliga organisationer har regelbunden kommunikation med sina leverantörer och uppföljning av deras arbete under avtalsperioden.³⁵

³¹ van Weele A.J., Purchasing Management – Analysis, Planning and Practice, Chapman & Hall, 1994, s 265 f

³² Grönroos Christian, Service Management, ISL Förlag, 1990, s 30 ff

³³ Grönroos Christian, Service Management, ISL Förlag, 1990, s 80 f

³⁴ Producerat av Kedström Christer & Bryntse Karin för Silf Utbildning AB , Köp av tjänster, Silf Utbildning AB, 1996

³⁵ Producerat av Kedström Christer & Bryntse Karin för Silf Utbildning AB , Köp av tjänster, Silf Utbildning AB, 1996

- Offentliga organisationer måste fokusera på interaktionen mellan deras kunder och deras leverantör under upphandlingsprocessen av komplexa tjänster. Svårigheten för de offentliga organisationerna är att de inte är närvarande vid interaktionen som sker när tjänsten utförs.
- Eftersom tjänsten har en direkt påverkan på offentliga organisationers mål så har den stor betydelse vid upphandlingen. Dessutom ökar en allt mer komplex omvärld inköps betydelse för offentliga organisationer.
- Centraliserade inköp kan ge offentliga organisationer större expertis på de tjänster som ska köpas in. Decentraliserade inköp kan ge offentliga organisationer en närmare relation med leverantörerna.
- Det är svårt att köpa in komplexa tjänster, eftersom de är svåra att utveckla, tar lång tid att enas om och är ytterst svåra att specificera.
- För offentliga organisationer är upphandlingar av komplexa tjänster av stor betydelse samtidigt som det är förenat med stora svårigheter.
- Det är viktigt för offentliga organisationer att vara insatta i de interna kundernas behov och önskemål. Detta är dock svårt att uppnå när det är komplexa tjänster eftersom behoven är svåra att specificera.³⁶

3.2 Målet för vandringen

Här presenterar vi tjänstekvalitet. Det är viktigt med en god tjänstekvalitet för offentliga organisationer. Tjänstekvaliteten är avgörande för om tjänsten ger bästa möjliga nytta åt allmänheten. När offentliga organisationer köper in tjänster av externa leverantörer är det således av stor vikt att de ser till att leverantörerna kan säkerställa en god tjänstekvalitet. Vi har därför valt att ta med en del om detta i vårt arbete, trots att vårt syfte inte är att utvärdera tjänstekvaliteten.

Tjänstekvalitet utgör målet på kartan över den offentliga organisationens vandring, se figur 1. Anledningen till att vi presenterar målet för vandringen redan i detta skede av arbetet är att det skulle kännas märkligt att beskriva vandringen när vi inte vet vart vi ska gå. Det är dessutom så att tjänstekvalitet är målet som den offentliga organisationen ska nå, men det är inte syftet och målet med vårt arbete. Vårt arbetes syfte och mål är som tidigare nämnts att studera och

³⁶ van Weele A.J., Purchasing Management – Analysis, Planning and Practice, Chapman & Hall, 1994, s 22 ff

analysera de två synsätt som präglar vandringen. Denna del är av generell natur och gäller både för den privata och offentliga sektorn. I de fall det kan antas endast gälla offentliga organisationer kommer vi att diskutera det.

3.2.1 God tjänstekvalitet

Tjänstens kvalitet är viktigt. ”Jag kan inte föreställa mig något affärsproblem, någon fråga eller prioritering som inte har att göra med tillit till kvalitet”³⁷. ”Kvalitet fixar allt. Den spar pengar. Den ger tillfredsställelse.”³⁸ Detta är några exempel på vad som sagts om detta. Gummesson talar om några skäl till varför tjänstens kvalitet har blivit ännu viktigare.³⁹

- Kunder inom en mängd olika branscher visar betydande missnöje med tjänstekvaliteten;
- I den offentliga sektorn, där tjänster ursprungligen var tänkta att vara huvudsaken, har byråkrati och andra icke-tjänster tagit över.

Vad är då tjänstekvalitet?

Grönroos talar om total kvalitet vilket består av de två kvalitetsdimensionerna funktionell kvalitet och teknisk kvalitet samt ett slags filter i form av image. Den tekniska kvaliteten är det tekniska resultatet av tjänsten och kan oftast upplevas någorlunda objektivt. Den funktionella kvaliteten är på vilket sätt kunden erhåller tjänsten och detta upplevs oftast subjektivt. Filtret är den image som tjänsteleverantören har och detta har stor påverkan på kundens upplevelse av kvaliteten.⁴⁰

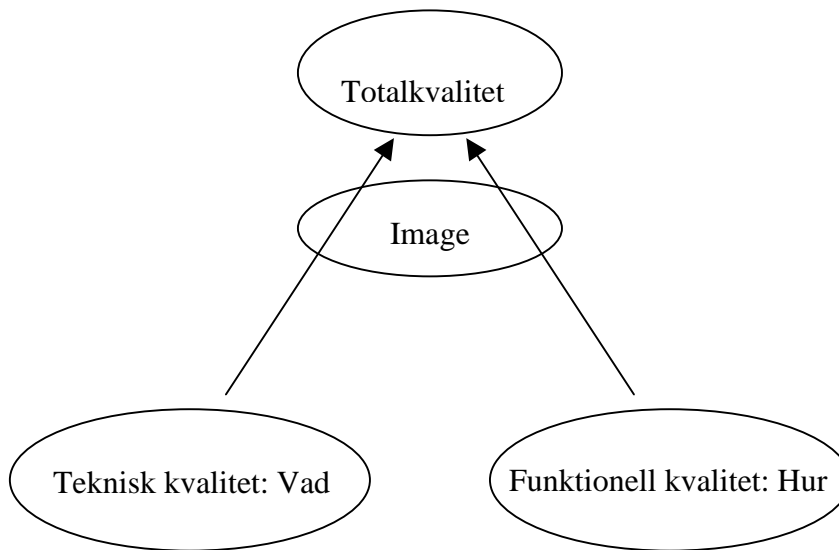
³⁷ Allen, Robert E, Fortune 26/9 1988

³⁸ Grönroos Christian, Service Management, ISL Förlag, 1990, s 53 f

³⁹ Gummesson Evert, Nine lessons on service quality, Total Quality Management, Feb 1989

⁴⁰ Grönroos Christian, Service Management, ISL Förlag, 1990, s 39 ff

Figur 2.



För att bryta ner detta till lite mer tydliga delar så beskriver vi det i nedanstående punkter.⁴¹ Nedanstående punkter är skrivna med tjänsteleverantörs perspektiv, men vi anser att de är relevanta i vårt arbete trots det. När organisationer köper in tjänster av externa leverantörer så är tjänsteleverantörerna producenterna av tjänstekvalitet, men ansvaret för kvaliteten delas med de upphandlande organisationerna. Det är till och med så att de upphandlande organisationerna har det yttersta ansvaret gentemot sina kunder.

- Yrkesmässighet och sakkunskap. Kunderna uppfattar att tjänsteleverantören, hans medarbetare, och övriga resurser, har de kunskaper och den yrkesskicklighet som krävs.
- Attityder och uppträdande. Kunderna känner att deras behov blir uppmärksammade och att de blir tagna på allvar.
- Tillgänglighet och flexibilitet. Tjänsten är lätt att tillgå för kunderna och att tjänsteleverantören anpassar sig till kundernas behov.
- Pålitlighet. Tjänsteleverantören agerar på ett förtroendegivande sätt och har kundens behov i fokus.
- Återställning. Tjänsteleverantören tar ansvar för sina misstag och åtgärdar dessa på bästa möjliga sätt.

⁴¹ Grönroos Christian, Service Management, ISL Förlag, 1990, s 50 f

- Rykte och trovärdighet. Kunderna är övertygade om att tjänsteleverantören är prisvärd, gör ett gott arbete och har rätt värderingar.

En viktig sak i sammanhanget är att betona att det är kunden som värderar kvaliteten. Kunden bedömer den upplevda kvaliteten utifrån förväntningarna om densamma.⁴²

Vad ska då en organisation göra för att säkerställa att tjänstekvaliteten blir god. Vi presenterar härmed några tänkvärda punkter.

- Kunden deltar aktivt både i processen där tjänsten produceras och i processen där tjänsten levereras. Detta gör att interaktionerna med kunden i bägge dessa processer är viktiga för hur kunden upplever tjänstekvaliteten.
- Tjänstekvaliteten kan inte enbart styras av centralt planerade regler utan den måste också förankras på det lokala planet där interaktionen mellan köpare och säljare sker. Om detta inte sker är det risk för att en väl utformad kvalitetsspecifikation förblir en ”papperstiger”.
- Alla bidrar till den kvalitet som kunden upplever. Eftersom kvaliteten skapas i interaktionen mellan köpare och säljare blir ett stort antal anställda hos leverantören inblandade i kvalitetsproduktionen. De som har kundkontakten måste dessutom få nödvändig uppbackning och stöd av övrig personal.
- Eftersom kvalitet produceras och levereras av ett stort antal människor på ett stort antal ställen måste kvalitetsarbetet säkerställas just där det utförs.

3.2.2 Tjänstekvalitet i offentliga organisationer

För offentliga organisationer är tjänstekvaliteten än viktigare eftersom tjänsten är av större betydelse för dem än för privata företag. De har därför ännu större anledning till att säkerställa att en god kvalitet åt sina kunder.

För de flesta tjänsteföretag ligger större delen av kostnadsmassan på lön för de anställda.⁴³ Det är viktigt för offentliga organisationer att tänka på detta. När offentliga organisationer köper in tjänster av externa leverantörer så har de som sagt var det yttersta ansvaret för att

⁴² Grönroos Christian, Service Management, ISL Förlag, 1990, s 43 ff

⁴³ van Weele A.J., Purchasing Management – Analysis, Planning and Practice, Chapman & Hall, 1994, s 65 f

tjänsterna håller en god kvalitet. Offentliga organisationer måste således försöka att skapa utrymme för entreprenörerna så att dessa har möjlighet att säkerställa tjänstekvaliteten annars riskerar de offentliga organisationerna att hamna i vinnarens förbannelse⁴⁴. Den har sitt ursprung i auktionsteorin och har ett berättigande även i detta sammanhang eftersom vi kan likna en offentlig upphandling vid en sorts auktion, där den som lämnar det bästa budet vinner. Teorin går i korta drag ut på att när anbudsgivaren har svårt för att bestämma sina kostnader i förväg, vilket kan vara fallet i anbud på tjänster med hög komplexitet, så tvingas de att ta en risk. Eftersom de är utsatta för konkurrens försöker de hålla nere kostnaderna för att erhålla kontraktet. Svårigheten för anbudsgivaren med kostnadsberäkningen och konkurrensen, samt det faktum att den som lämnar bästa budet vinner, gör att det finns stor risk för att den som räknat ”mest fel” vinner kontraktet. Detta är en risk som anbudsgivaren alltid måste ta och som de är villiga att ta. Det blir dock ett problem för den offentliga organisationen eftersom anbudsgivaren som får kontraktet kan ha undervärderat sina kostnader. Det finns sålunda en risk att anbudsgivaren har underfinansierat sina aktiviteter och kan därför inte säkerställa en god kvalitet. Den offentliga organisationen riskerar alltså att sitta med ”Svarte Petter” på hand i slutändan.

Den offentliga organisationen som är i den mest utsatta situationen måste därför se till så att den bäst lämpade leverantören får entreprenaden. Det gäller dessutom för den offentliga organisationen att på alla vis stödja och underlätta för leverantören så att denne kan säkerställa en god kvalitet.

3.2.3 Sammanfattning av tjänstekvalitet i offentliga organisationer

- Tjänstekvaliteten är viktig, framförallt för offentliga organisationer.
- Tjänstekvalitet består av teknisk kvalitet, vad kunden får, och funktionell kvalitet, på vilket sätt kunden får det. Tjänsteleverantörens image påverkar kunden. (Teknisk och funktionell kvalitet kan brytas ner till mer tydliga delar som bättre kan studeras).
- Kunden bedömer den upplevda tekniska och funktionella kvaliteten utifrån de förväntningar som den hade. Det är det som kunden uppfattar som gäller.
- Interaktionen mellan kund och producent är till övervägande del avgörande för tjänstekvaliteten.

⁴⁴ Mattisson Ola, Kommunala huvudmannastrategier för kostnadspress och utveckling, Lund Business Press, 2000, s 70 f

- Offentliga organisationer måste ge sina leverantörer möjligheter att säkerställa tjänstekvaliteten annars kan de offentliga organisationerna hamna i vinnarens förbannelse.

3.3 *Två vägar att vandra*

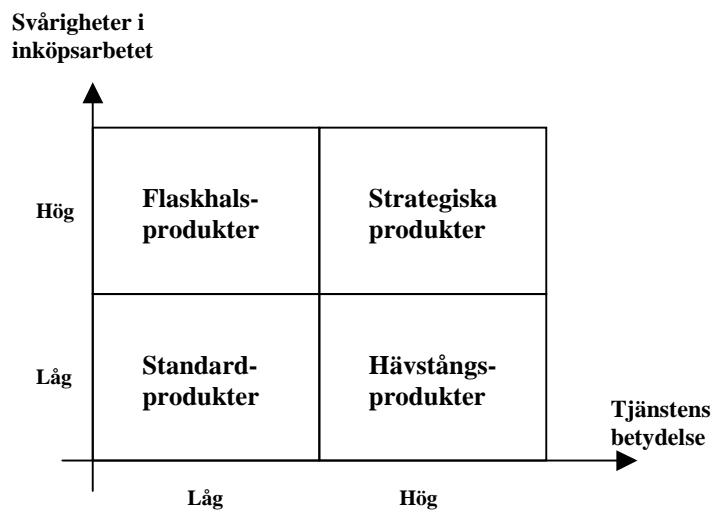
Hur kan offentliga organisationer säkerställa tjänstekvaliteten när de köper in komplexa tjänster? Det är detta som är den centrala frågan i vårt arbete. Vi har tidigare diskuterat två olika synsätt. Antingen kan offentliga organisationer ha en nära relation med sina leverantörer som Kraljic förespråkar eller kan de verka för fri konkurrens mellan sina leverantörer som LOU förespråkar. Detta avsnitt beskriver de två synsätten som utgör offentliga organisationers möjliga vandringsväg. Vi börjar med synsättet om nära relationer. I denna del beskrivs Kraljics matris och dess perspektiv på inköpsarbetet. Vi ska också beskriva de egenskaper som är viktiga i alla affärsrelationer. Dessa egenskaper mynnar ut i en rad abstrakta förutsättningar för en nära relation. Vi finner ingen mening i att försöka att definiera en nära relation då det finns en oändlig mängd olika typer av nära relationer. I andra delen behandlar vi synsättet om fri konkurrens. I denna del har vi först en kort definition av fri konkurrens, resten behandlar LOU. Vi tar upp principerna som ligger bakom LOU och tar fasta på de delar av LOU som främst påverkar offentliga organisationers inköpsarbete.

3.3.1 Nära relationer

Kraljics matris har två dimensioner. Den ena visar hur stor betydelse tjänsten har för organisationens mål. Den andra visar hur stora svårigheter eller begränsningar det finns i inköpsarbetet, exempelvis vid inköp av komplexa tjänster. De tjänster som är av stor betydelse och svåra att köpa in kallas för strategiska tjänster. Vid inköp av dessa tjänster bör man ha en nära relation, med leverantören. Detta för att kunna säkerställa tjänstekvalitet. De tjänster som har liten betydelse för organisationens mål och som har få begränsningar och svårigheter i inköpsarbetet kallas för standardprodukter. I detta fall är administrationen av inköpsarbetet ibland dyrare än själva tjänsterna. Här bör man försöka att göra enkla och standardiserade inköp. De tjänster som har stora begränsningar och svårigheter i inköpsarbetet men är av ringa betydelse kallas hävstångsprodukter. Slutligen finns en sorts tjänster som

kallas flaskhalsprodukter och som har stor betydelse för organisationens mål men som står för en ringa del av inköpskostnaderna.⁴⁵

Figur 3.



Komplexa tjänster med stor betydelse innebär att en nära relation är att föredra.

Relationerna är värdefulla för att skapa inre och yttre effektivitet, men de kan också utnyttjas till att erhålla information och för att påverka andra. I många situationer är relationerna troligen den mest värdefulla tillgången i ett företag.⁴⁶

Vi är i vårt arbete främst intresserade av relationerna mellan den kommunala organisationen och deras leverantörer. Hädanefter kommer därför att koncentrera oss på leverantörsrelationerna och vi kommer att se hur ovanstående egenskaper ter sig i just dessa relationer. Rent teoretiskt är det dock oftast inga större skillnader på hur egenskaperna ser ut i olika relationer, men empiriskt kan det vara större skillnader.

Tidigare var den härskande uppfattningen att effektivitet i inköpen uppnåddes genom att välja rätt leverantör, denna uppfattning har fått ge efter för att effektivitet uppnås genom att arbeta på rätt sätt med de leverantörer som redan används⁴⁷. Den relation som etableras med leverantören bör stå i proportion till den komplexitet som den levererade varan representerar.

⁴⁵ Kraljic P., Purchasing must become Supply Management, Harvard Business Review, Sept.–Okt. 1982

⁴⁶ Ford David et.al, Managing business relationships, John Wiley & Sons Ltd, 1998, s 2 ff

⁴⁷ Gadde Lars-Erik, Håkansson Håkan, Professionellt Inköp, Studentlitteratur, 1998, s 91 ff

Det är alltså inte särskilt mycket vunnet på att ha en djupare relation med leverantören av all dagliga standardprodukter, det tar mer resurser än vad det genererar mervärde.⁴⁸

Viktiga egenskaper i affärsrelationer

Följande egenskaper är viktiga i alla affärsrelationer:⁴⁹

- Samarbete
- Konflikt
- Förtroende
- Formalia
- Långsiktighet
- Trygghet
- Adaption
- Makt

Samarbete kontra konflikt

Samarbetet mellan parterna i en leverantörsrelation anses av många vara den viktigaste egenskapen i relationen.⁵⁰ Vi kommer här att ställa den i förhållande till egenskapen konflikt. Parterna i en affärsrelation har nämligen alltid både motstridiga och gemensamma intressen i en relation och det är viktigt att kunna hantera dessa motstridigheter för att undvika konflikter. Konflikter är i sig själv inget oroväckande då det alltid finns konflikter i en levande relation, men om de inte ses efter och löses efterhand kan de leda till problem.⁵¹

Figur 4.

52

	Konflikt	
	Låg Grad	Hög Grad
Samarbete		
Hög Grad	”Snälla”	”Utvecklande”
Låg Grad	”Marginella”	”Krigiska”

I en givande relation måste det finnas utrymme för både konflikt och samarbete eftersom en viss mängd konflikter tyder på ett givande samarbete där gränserna tänjs hela tiden. Se ”utvecklande” i figuren. Befinner relationen sig i det ”snälla” fältet finns det en risk för att

⁴⁸ Kraljic P., Purchasing must become Supply Management, Harvard Business Review, Sept.–Okt. 1982

⁴⁹ Gummesson Evert, Relationsmarknadsföring: Från 4P till 30R, Liber Ekonomi, 2002, s 37 ff

⁵⁰ Gummesson Evert, Relationsmarknadsföring: Från 4P till 30R, Liber Ekonomi, 2002, s 37 ff

⁵¹ Gadde Lars-Erik, Håkansson Håkan, Professionellt Inköp, Studentlitteratur, 1998, s 107 ff

⁵² Gadde Lars-Erik, Håkansson Håkan, Professionellt Inköp, Studentlitteratur, 1998, s 107 ff

relationen inte är särskilt givande och inget sker i relationen, ingen effektivisering uppnås. ”Marginella” relationer är inte viktiga för någon av parterna och ägnas föga uppmärksamhet, de ”krigiska” relationerna är varken nödvändiga eller givande och bör antingen lösas eller avslutas då de annars bara förbrukar resurser.⁵³

Det viktiga i en givande relation är inte att den fungerar helt friktionsfritt, utan att de problem som uppstår löses på ett konstruktivt sätt så att de bidrar till en god relation.

Formalia kontra förtroende

I alla relationer finns en inneboende osäkerhet, en del av dessa kan komma från en osäkerhet angående framtiden och hur den kommer att se ut, medan andra delar kommer från en osäkerhet gällande motparten. Ett sätt att hantera denna osäkerhet på är att bygga relationerna på en hög grad av formalia. Dock kan det vara svårt att formulera avtal som täcker alla tänkbara situationer, och kan te sig alltför dyrt.

Detta kan bero på att det ofta är svårt att specificera en tjänst fullt ut i avtal och för att det kan uppstå förändringar i omvärlden som är omöjliga att förutse när kontrakten skrivs. Ett annat sätt att hantera osäkerheten på är att skapa en stor grad av förtroende. Förtroende förenklar för parterna att vara flexibla i relationen. Förtroende kan med hjälp av personliga kontakter växa fram över tiden. Har parterna ett ömsesidigt förtroende för varandra är det enkelt för dem att vara flexibla och de behöver då inte förlita sig på formalia.⁵⁴

Relationer kan alltså byggas med tyngdpunkten på antingen formalia eller förtroende.

Långsiktighet

Ett viktigt inslag i relationerna till sina leverantörer är långsiktighet då de anpassningar vi tidigare nämnt tar tid och resurser att genomföra. Därför ska utgifter i samband med utformning av gemensamma system med leverantörer inte ses som en kostnad utan som en investering. Många omfattande affärsförbindelser är tiotals år gamla och bygger på ett långsiktigt tänkande från båda parter. Anledningen till detta är att i början av en affärsrelation uppstår det kostnader och det tar mycket resurser för de båda parterna att lära sig hur det andra företaget fungerar och vilka resurser de har.⁵⁵ Följande citat från dataföretaget Sun

⁵³ Gadde Lars-Erik, Håkansson Håkan, Professionellt Inköp, Studentlitteratur, 1998, s 107 ff

⁵⁴ Gummesson Evert, Relationsmarknadsföring: Från 4P till 30R, Liber Ekonomi, 2002, s 37 ff

⁵⁵ Gadde Lars-Erik, Håkansson Håkan, Professionellt Inköp, Studentlitteratur, 1998, s 99 ff

pekar också på detta: ”Each time we change a supplier it’s a minimum two year investment on our side to help a company understand what it is to be a Sun supplier.”⁵⁶ Sun arbetar i en bransch med komplexa produkter vilket också är fallet med äldreomsorgen i kommuner och detta gör att vi anser att Suns uttalande om introduktionskostnader kan vara relevanta även i vårt sammanhang.

Långsiktiga relationer blir effektivare än kortsiktiga då parterna med tiden lär sig utnyttja relationen på ett effektivare och intensivare sätt.

Trygghet

Att ha många olika leverantörer att välja mellan gör att om en relation inte är tillräckligt givande är det en enkel lösning att byta leverantör.⁵⁷ Genom att å andra sidan ha en stor närhet till en leverantör kan man utveckla relationen och på så sätt skapa trygghet. Närheten är mental, emotionell och fysisk – fysisk närhet underlättar för emotionell och mental närhet.⁵⁸

Trygghet i relationen uppnås antingen genom valfrihet eller genom närhet

Adaption

Att hantera leverantörsrelationer kostar både tid och pengar. Kodak har gjort en undersökning som visar att i vissa fall kan det tillkomma indirekta kostnader som är 2,5 gånger så stora som det faktiska inköpspriset.⁵⁹ Genom anpassning kan parterna komma överens om gemensamma rutiner för exempelvis fakturering och administration. Detta kan dra ner kostnaderna och förenkla dialogen mellan parterna.⁶⁰

Att beställare och leverantörer anpassar sig till varandra förenklar relationen.

Makt

Maktförhållandena mellan parterna i en leverantörsrelation kan variera. I de flesta fall är det beställaren som har ett maktövertag, exempelvis genom att denne kan välja en annan leverantör. Ibland kan dock leverantören ha makten i relationen, exempelvis om de har

⁵⁶ Carbone J, Sun shines by taking out time, Purchasing September 19, 1996, s 102

⁵⁷ Gadde Lars-Erik, Håkansson Håkan, Professionellt Inköp, Studentlitteratur, 1998, s 99 ff

⁵⁸ Gummesson Evert, Relationsmarknadsföring: Från 4P till 30R, Liber Ekonomi, 2002, s 37 ff

⁵⁹ Gadde Lars-Erik, Håkansson Håkan, Professionellt Inköp, Studentlitteratur, 1998, s 73 ff

⁶⁰ Gummesson Evert, Relationsmarknadsföring: Från 4P till 30R, Liber Ekonomi, 2002, s 37 ff

monopol på tjänsten och det inte finns några substitut för beställaren. Oavsett vem som har maktövertaget så är det viktigt att detta inte utnyttjas på ett otillrädligt sätt eftersom det skapar orättvisa och missnöje.⁶¹

Det krävs välvilja och kompromisser från båda parter för att relationen ska fungera.

3.3.2 Sammanfattning av nära relationer

- Komplexa tjänster med stor betydelse för offentliga organisationer kallas för strategiska tjänster. Dessa hanteras bäst genom att ha nära relationer med leverantörerna.
- Standardtjänster är sådana som är enkla att köpa in och som har ringa betydelse för offentliga organisationer. I dessa fall bör offentliga organisationer inte ha nära relationer med leverantörerna.

Förutsättningar för en nära relation är att parterna:

- kan lösa problem på ett konstruktivt sätt
- har förtroende för varandra
- arbetar långsiktigt
- känner trygghet genom närheten till motparten
- anpassar sig till varandra
- kan kompromissa

3.3.3 Fri konkurrens

Vi ger här en kort definition av fri konkurrens.⁶²

- Många säljande organisationer som säljer identiska produkter till många köpande organisationer.
- Det finns inga inträdesbarriärer för nya aktörer på marknaden.
- Etablerade organisationer har inga fördelar gentemot nya.
- Säljare och köpare är välinformerade om priser.

⁶¹ Gummesson Evert, Relationsmarknadsföring: Från 4P till 30R, Liber Ekonomi, 2002, s 37 ff

⁶² Parkin Michael, Powell Melanie, Matthews Kent, Economics, Addison-Wesley, 2000, s 217

3.3.4 Lagen om offentlig upphandling

Vi ska här visa på vilket sätt LOU förespråkar fri konkurrens och vad som ligger bakom lagen.

Upphandlingar inom den offentliga sektorn skiljer sig från privata företags upphandlingar. Offentliga verksamheter får inte vara vinstmaximerande dvs. de ska inte ha ett vinstintresse i den verksamhet de driver.⁶³

Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling (omtryckt 1997:1068 och senast ändrad 2002:594) trädde i kraft den 1 januari 1994.

LOU reglerar all offentlig upphandling. Det innebär att kommuner, landsting och statliga, kommunala och andra myndigheter, beslutande församlingar i kommuner samt vissa bolag, stiftelser och föreningar som drivs i allmännyttans intresse m.fl. (upphandlande enheter) skall följa lagen vid i stort sett all anskaffning, köp, hyra, leasing m.m. av varor, tjänster, inklusive driftentreprenader samt byggentreprenader⁶⁴.

De grundläggande gemenskapsrättsliga principer som skall efterlevas vid all offentlig upphandling är principerna om *icke-diskriminering*, *likabehandling*, *transparens* (öppenhet och förutsebarhet), *proportionalitet* och *ömsesidigt erkännande*⁶⁵. Anledningen till att vi tar med principerna bakom LOU i detta arbete är att dessa visar på ett bra och enkelt sätt det synsätt som LOU ska verka för.

Principen om icke-diskriminering innebär att det är förbjudet både direkt och indirekt diskriminering mot leverantörer främst på grund av nationalitet. Därmed får den upphandlande enheten inte diskriminera andra företag som är med i upphandlingen genom att ge ett lokalt företag företräde på grund av dess geografiska läge.

Likabehandlingsprincipen innebär att alla leverantörer skall behandlas lika, d.v.s. ha samma förutsättningar. T.ex. måste alla få tillgång till samma information, vid samma tidpunkt.

⁶³ Kommunallagen (1991:900) SFS

⁶⁴ Borg Torbjörn, Föreläsningsunderlag utdelat vid Seminarium i Kristianstad 2002-10-20

⁶⁵ Borg Torbjörn, Föreläsningsunderlag utdelat vid Seminarium i Kristianstad 2002-10-20

Principen om transparens går ut på att upphandlingsprocessen skall vara förutsägbar och öppen. Det krävs att förfrågningsunderlaget är klart och tydligt och innehåller samtliga krav på det som skall upphandlas, så att anbudsgivarna har samma underlag för anbudsgivning.

Proportionalitetsprincipen innebär att kraven på kompetens och alla andra yrkanden skall ha en naturlig anknytning, vara av betydelse och stå i rimlig proportion med det som upphandlas.

Principen om ömsesidigt erkännande betyder bl.a. att ett certifikat som har utfärdats i ett EU-land måste accepteras/godkännas i alla övriga medlemsländer.

Tjänster är uppdelade i A- och B-tjänster. Exempel på B-tjänster är utbildning, hälso- och sjukvård, säkerhets- och bevakningstjänster, tjänster inom kultur, fritids- och idrottsverksamhet m.fl. Finns inte tjänsten i fråga med bland CPV - numren⁶⁶ är den en B-tjänst ”andra tjänster”. Upphandling av B-tjänster både över och under tröskelvärdena regleras i 6 kap. LOU⁶⁷.

Underlaget för upphandling, det s.k. förfrågningsunderlaget, måste vara mycket väl genomtänkt och formuleras noggrant. Förvaltningen måste handla upp exakt enligt den beskrivning som finns i förfrågningsunderlaget, och inget annat. Det är också i förfrågningsunderlaget som förvaltaren måste specificera vilka utvärderingskriterier som ska användas vid bedömning och utvärdering av tjänsten. Hänvisning till ett speciellt märke, process eller liknande som gör att bara en leverantör kan vara aktuell får ej förekomma.

I förfrågningsunderlaget måste det åtminstone finnas⁶⁸:

- En kravspecifikation som visar vad tjänsten innefattar,
- De kommersiella villkor som gäller för upphandlingen,
- De administrativa bestämmelser om vad som gäller t.ex. för att lämna anbud; samt
- De utvärderingskriterier som tjänsten ska bedömas utifrån.

Om en upphandlande enhet upptäcker under upphandlingen att de är tvungna att ändra kraven av olika orsak måste upphandlingen vanligen göras om från början. Man får inte väga in ett erbjudande som inte efterfrågats i förfrågningsunderlaget vid val av leverantör.⁶⁹

⁶⁶ CPV;(Common Procurement Vocabulary)En nomenklatur för varor, tjänster och byggentreprenader framtagen av EG-kommissionen

⁶⁷ www.nou.se/pdf/broschyr.pdf 2002-11-14 kl. 15.30

⁶⁸ www.nou.se/pdf/broschyr.pdf 2002-11-14 kl. 15.30

Det anbud som har det lägsta priset eller är mest ekonomiskt fördelaktigt, då man har tagit hänsyn till de utvärderingskriterier som har angivits, skall antas av den upphandlande enheten⁷⁰.

3.3.5 Sammanfattning av fri konkurrens och LOU

Principerna som ligger till grund för LOU ger incitament och styr mot att fri konkurrens ska kunna råda på alla de marknader som offentliga organisationer agerar på. Likabehandlingsprincipen och principen om transparens ger att alla aktörer på marknaden ska få samma information (bl.a. om pris) och att inga aktörer ska förfördelas. Proportionalitetsprincipen innebär att alla krav måste vara relevanta för det som ska upphandlas. Principen om ömsesidigt erkännande och principen om icke-diskriminering innebär att alla organisationer i EU-länder måste behandlas på samma sätt. De tre sistnämnda principerna verkar alla för att ta bort inträdesbarriär på EU-marknaden. Vissa inträdesbarriärer som exempelvis höga initialkostnader att etablera sig och liknande kan givetvis inte tas bort via lagar, så dessa kvarstår. Likadant kan inga lagar tvinga fram att en marknad har många köpare och säljare men principerna verkar för att underlätta detta. Slutligen är det också omöjligt att lagstifta fram likadana produkter. Hur produktdifferentieringen ser ut beror givetvis på vilken bransch man studerar och på en tjänstemarknad är produktdifferentiering ett faktum på grund av tjänsternas särdrag.

Förfrågningsunderlaget styr hela upphandlingen, vilket innebär att offentliga organisationer måste handla upp exakt det som de beskrev i förfrågningsunderlaget. Det är i förfrågningsunderlaget som offentliga organisationer måste specificera vilka utvärderingskriterier som de ska bedöma och utvärdera tjänsten utifrån. Detta gör att förfrågningsunderlaget som i sin tur utgör grunden till kontraktet mellan offentliga organisationer och leverantörerna i princip inte får innehålla några som helst brister och felaktigheter. Effekten blir att förhållandet till leverantörerna ska styras i formella villkor. Allt måste kunna specificeras för att ha någon relevans.

⁶⁹ www.nou.se/pdf/broschyr.pdf 2002-11-14 kl. 15.30

⁷⁰ www.nou.se/pdf/broschyr.pdf 2002-11-14 kl. 15.30

3.3.6 Positiva och negativa effekter av fri konkurrens i offentliga upphandlingar

Det har gjorts en mängd empiriska undersökningar om konkurrensen vara eller inte vara i den offentliga sektorn. Ernst Jonsson har diskuterat både negativa och positiva effekter av konkurrens. Vi ska därför titta lite närmare på hans synpunkter. Först är det dock viktigt att vi poängterar att undersökningarna är gjorda innan LOU. Undersökningarna gjordes dessutom för att undersöka om den offentliga sektorn ska konkurrensutsättas överhuvudtaget. I vårt arbete är konkurrensen redan ett faktum. Det kan dock vara av intresse att trots allt studera dessa undersökningar. Konkurrensutsättningarna i dessa undersökningar kan liknas vid den fria konkurrens mellan leverantörerna som offentliga sektorn enligt LOU bör ha tillgång till vid upphandlingar. Det är den fria konkurrensen som funnits vid dessa undersökningar som gett både de positiva och negativa effekterna.⁷¹

De positiva effekterna i undersökningarna har varit att effektiviteten har ökat och kostnaderna har sjunkit för de offentliga organisationerna. Dessa effekter har främst märkts vid inköp av enkla tjänster som snöröjning, ”vanlig” städning och liknande. De negativa effekterna som diskuteras i dessa undersökningar gäller sjukvården. Detta är en mycket komplex tjänst och dessa effekter kan vara intressant även inom äldreomsorgen eftersom äldreomsorg och sjukvård i väldigt många hänseenden har samma karakteristiska drag. Exempelvis att vårdtagarna är i en beroendesituation i förhållande till leverantören av tjänsterna. Vårdtagarna kan också ha svårt att bedöma vilka behov de har och vilken vård och omsorg som de behöver. Dessutom finansieras både sjukvård och äldreomsorg till stor del av skatter. Det finns således så många och starka likheter att äldreomsorgen kan antas erhålla nästan samma effekter av konkurrens som sjukvården.⁷²

De negativa effekterna blir olika beroende på vilken sorts ersättning leverantörerna får. I vårt fall får leverantörerna en fast ersättning för den vårdpersonal som avtalats fram. För denna ersättning ska leverantören tillhandahålla all nödvändig vård och omsorg som vårdtagarna behöver. Detta kan ge leverantörerna ekonomiska incitament för:⁷³

- Att ägna sig åt låg-risk-vårdtagare på bekostnad av stor-konsumenter av sjukvård.
- Att ge vårdtagarna mindre vård och omsorg än vad de behöver.

⁷¹ Jonsson Ernst, Effekter av konkurrens i offentlig tjänsteproduktion, SNS Förlag 1991, s 13 ff

⁷² Jonsson Ernst, Effekter av konkurrens i offentlig tjänsteproduktion, SNS Förlag 1991, s 13 ff

⁷³ Jonsson Ernst, Effekter av konkurrens i offentlig tjänsteproduktion, SNS Förlag 1991, s 13 ff

- Att reducera kvaliteten på vården och omsorgen

De negativa effekterna är sammanfattningsvis att tjänstekvaliteten kan minskas eller åsidosättas av leverantören av äldreomsorg på grund av de ekonomiska incitament som fri konkurrens ger.

I princip alla empiriska studier visar att offentliga och privata verksamheter i sig kan vara lika effektiva.⁷⁴ Det finns effektiva verksamheter i både den privata och offentliga sektorn. Däremot finns det bevis för att alla verksamheter, privata som offentliga, är mer effektiva om de utsätts för konkurrens än om sådan saknas.⁷⁵ Det gäller för offentliga organisationer att få bort de negativa effekter som finns på ett så bra sätt som möjligt. Om det finns en nära relation mellan offentliga organisationer och deras leverantörer så kan samarbetspartnerna diskutera och gemensamt hitta lösningar så att dessa negativa effekter begränsas eller i bästa fall elimineras. I en nära relation kan leverantören inte minska på tjänstekvaliteten för då kommer den nära relationen att spricka.

3.4 Avslutning av teorikapitlet

Vi har nu visat hur offentliga organisationer rent teoretiskt kan vandra för att säkerställa god tjänstekvalitet när de köper in komplexa tjänster. Vägen gick antingen genom det synsätt som förespråkar fri konkurrens eller genom det synsätt som förespråkar nära relationer.

⁷⁴ Jonsson Ernst, Effekter av konkurrens i offentlig tjänsteproduktion, SNS Förlag 1991, s 13 ff

⁷⁵ Jonsson Ernst, Effekter av konkurrens i offentlig tjänsteproduktion, SNS Förlag 1991, s 13 ff

4 Empiri

Här presenterar vi våra empiriska data. Detta ska visa på den väg som den kommunala förvaltning för äldreomsorg i Vellinge kommun vandrar. När vi här pratar om förvaltningen så är det förvaltningen i skepnad av beställare av äldreomsorgstjänster som vi åsyftar.

4.1 Allmänt om äldreomsorgen

Under 1990-talet har det skett stora förändringar inom svensk äldreomsorg. Det har blivit vanligare att kommunerna överlåter driftsansvar för äldreomsorg till privata företag. Före 90-talet förekom få entreprenader, och de avsåg huvudsakligen stödtjänster som t.ex. städning. Under 90-talets första fem år ökade antal entreprenader markant. Av detta följde en ökad uppmärksamhet i den offentliga debatten.

Under de tre första åren av 90-talet fyrdubblades kommunernas bruttokostnader för äldre- och handikappomsorg som var utlagd i privat regi⁷⁶.

År 1993 fick 3,5 % av vårdtagarna vård och omsorg från en privat vårdgivare. 1999 hade den andelen ökat till ca 9%, dvs. en tredubbling.⁷⁷

Entreprenörernas verksamhetsinnehåll har förändrats mycket. De har gått djupare in i äldreomsorgens kärnverksamhet, i omsorgen och vården av de äldre. Innan levererade man främst service- och hushållstjänster så som städning och matdistribution.

Det finns idag ett större utbud av fler och större och mer välorganiserade privata entreprenörer inom vård/omsorg mot i början på 90-talet. Den vanligaste avtalstiden brukar löpa på tre respektive fem år.

Inom äldreomsorgen är en högt uppskattad egenskap kontinuitet. Något som kan äventyra detta är upprepade byten av entreprenör. Av socialstyrelsens kartläggning⁷⁸ framgår att det är nästan dubbelt så vanligt att en entreprenad fortsätter med samma entreprenör än att man byter efter avtalets utgång.

⁷⁶ SOS rapport; konkurrensutsättning och entreprenader inom äldreomsorgen. Artikelnr: 1999-26-6, www.sos.se 2002-11-15, kl. 08.30

⁷⁷ Rikstäckande enkätundersökning till alla landets kommuner genomförd i april 1999 av SOS, www.sos.se 2002-11-14, kl. 09.00

⁷⁸ Rikstäckande enkätundersökning till alla landets kommuner genomförd i april 1999 av SOS, www.sos.se 2002-11-14, kl. 09.00

4.2 Tjänstekvalitet inom äldreomsorgen

Äldreomsorg är ett exempel på en tjänst med stor komplexitet. Den innehåller en stor grad av tjänsters särdrag. Det finns dessutom ytterligare komplicerande faktorer som exempelvis att interaktionen är betydande och av stor vikt både för konsumenten (vårdtagare) och producenten (vårdpersonal). Vårdtagaren är oftast i stort behov av vård men inte alltid själv medveten om detta och inte heller om vilken vård som behövs. Vårdtagaren kan dessutom ha svårt både för att bedöma tjänstens kvalitet överhuvudtaget och för att meddela vårdpersonalen sin eventuellt upplevda kvalitet på tjänsten. Äldreomsorg är både svårdefinierad och oförutsägbar.

4.2.1 Kvalitet

I Socialtjänstlagen (2001:453) framgår att socialtjänstens insatser ska vara av god kvalitet. Detta gäller både privat och offentlig verksamhet inom socialtjänsten.

3 kap.⁷⁹

3 § Insatser inom socialtjänsten skall vara av god kvalitet. För utförande av socialnämndens uppgifter skall det finnas personal med lämplig utbildning och erfarenhet. Kvaliteten i verksamheten skall systematiskt och fortlöpande utvecklas och säkras

4.2.2 Kvalitetssystem i hälso- och sjukvården

Med kvalitetssystem menar vi här struktur, rutiner, processer och resurser för ledning och styrning av verksamhetens kvalitet.

Socialstyrelsen har givit ut föreskrifter med krav på kvalitetssystem i hälso- och sjukvården (SOSFS 1996:24).⁸⁰

1 § All hälso- och sjukvård skall omfattas av system för planering, utförande, uppföljning och utveckling av kvaliteten i verksamheten

⁷⁹ SFS SoL (2001:453)

⁸⁰ SOSFS 1996:24, pdf-fil www.sos.se 2002-11-17 kl. 18.15

Mer om dessa föreskrifter i bilaga 1.

Syftet med kvalitetssystem är att säkerställa att den enskildes behov tillgodoses avseende t.ex. vård, service och omsorg. Ett kvalitetssystem kan ses som en metod för att uppnå mål om god kvalitet. Vad som avgör vad som är god kvalitet är väldigt individuellt, det beror på bl.a. personens behov och förväntningar.

Exempel på god kvalitet kan vara att den enskilde anser sig bli bemött med respekt, att den enskilde får och anser sig få tillräcklig information om verksamhetens innehåll så att han eller hon kan ta till vara på sina rättigheter. Verksamheten bedrivs på så sätt att den enskildes rättssäkerhet garanteras. Den enskilde anser att insatserna utformas efter hans eller hennes behov och så långt möjligt i samråd och att insatserna utformas så att de inriktas på att frigöra och utveckla den enskildes och grupperns egna resurser.⁸¹

Kvalitetskontroll kan definieras som att säkerställa att kraven uppfylls⁸².

Centralt vid kvalitetsarbete är ansvar och egenkontroll.⁸³ Det är viktigt att det av kvalitetssystemet klart framgår hur ansvarsfördelningen, angående kvalitetsarbetet, är. Det måste finnas möjlighet för de ansvariga att kunna kontrollera kvaliteten i det de gör, det måste finnas ett uppföljningssystem. Möjlighet att kunna lära sig av tidigare misstag och fel, men även för att kunna se att de gör ett bra jobb. Effektivt kvalitetsarbete bör kännetecknas av ledningens ansvarstagande och synliga engagemang samt personalens medverkan.

För att säkerställa att verksamhetens kvalitet regelbundet följs upp, utvärderas och utvecklas bör kvalitetssystemet innehålla rutiner för egenkontroller. De bör omfatta uppföljning av verksamhetens planering, utförande, resultat och vidtagna förbättringsåtgärder. Att följa verksamheten med väl definierade och relevanta mått är centralt i allt arbete med kvalitetssäkring.⁸⁴

Synpunkter från entreprenören och andra intressenter kan vara ett viktigt underlag för att utvärdera och utveckla verksamhetens kvalitet. Det borde därför finnas rutiner och metoder

⁸¹ SOSFS 2000:15 (S) Socialstyrelsens allmänna råd om kvalitetssystem inom socialtjänstens individ- och familjeomsorg, pdf-fil www.sos.se 2002-11-19 kl.14.00

⁸² van Weele A.J., Purchasing Management – Analysis, Planning and Practice, Chapman & Hall, 1994, s 149

⁸³ SOS rapport; Ledning för kvalitet i vård och omsorg, www.sos.se 2002-11-18 kl. 18.55

⁸⁴ SOS rapport; Ledning för kvalitet i vård och omsorg. 2002-11-17 kl. 18.55

för hur sådan information skall inhämtas. Det bör finnas metoder för hur man uppmuntrar och underlättar för den enskilde att komma med förslag och klagomål, och hur dessa skall tas om hand.

En brukarundersökning är en systematisk undersökning om hur vårdtagaren uppfattar omsorgens kvalitet. Följande metoder kan användas vid brukarundersökningar: intervjuer, enkäter, observationer samt bearbetning och uppföljning av redan insamlat material.⁸⁵

4.2.3 Bravå

Föreningen BraVå bildades i slutet av februari 2001⁸⁶. Föreningen består av fackförbund och olika bransch- och intresseorganisationer.

Det främsta skälet till att föreningen bildades var att det saknades kvalitetskriterier för vården av äldre. Det beror bland annat på vårdens komplexitet och mångfalden av människor i vården med olika föreställningar om vad som kännetecknar den goda vården och hur den ska bedrivas.

BraVå ska ses som ett komplement till Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om kvalitetssystem i hälso- och sjukvården (SOSFS 1996:24) respektive allmänna råd om kvalitetssystem inom omsorgerna om äldre och funktionshindrade (SOSFS 1998:8).

⁸⁵ Edvardsson Bo, Westlund Peter; Tjänsteutveckling och kvalitet i äldreomsorg; Studentlitteratur 1999, s 79 ff

⁸⁶ www.bravard.nu, 2002-12-16 kl. 11.00

4.3 Fallstudie

Vellinge är beläget i sydvästra hörnet av Sverige cirka 15 km söder om Malmö. De historiska "tvillingstäderna" Skanör och Falsterbo, och kustsamhällena Höllviken och Ljunghusen återfinns i Vellinge kommun. Vellinge kommun är en del av Söderslätt, vilket är det område som ligger sydväst om väg 101 mellan Malmö och Ystad. Vellinge kommun har en area på 142 km² med 30 500 invånare⁸⁷.

Antalet ålderspensionärer i Vellinge kommun växer snabbt. Enligt senaste statistik finns det 4 209 äldre personer som är över 65 år. Om 10 år kommer antalet att ha vuxit till ca 6 600⁸⁸.

Förvaltningens verksamhet omfattar både omvårdnads- och sjukvårdsinsatser och service till de äldre. Dessa åtgärder kan ges i det ordinära boendet eller i särskilda boendeformer för äldre. Det finns idag 256 platser i särskilda boendeformer och ca 310 personer får hjälp i det ordinarie hemmet. För de anhöriga finns även möjligheten till stöd och avlastning vid vården av de gamla⁸⁹. Vi har i arbetet skilt på service och omvårdnads- och sjukvårdsinsatser. Service har vi endast berört ytligt i form av städning i vårdtagarnas hem. Tyngdpunkten ligger på omvårdnads- och sjukvårdsinsatser, som vi hädanefter kallar vård och omsorg.

4.3.1 Förvaltningen för vård och omsorg i Vellinge kommun

Vi kommer fortsättningsvis att använda olika benämningar såsom, leverantör, entreprenör och utförare. Dessa benämningar har i denna text samma betydelse. De är alla benämningar på det externa företag som utför tjänsterna åt förvaltningen. Den kommunala förvaltningen Vård och Omsorg i Vellinge kommun är i empiri-, analys- och slutsatsdelen härefter kallad förvaltningen. Resterande empiri bygger på intervjuerna med Margareta Olsson vid Vellinge kommun.

I Vellinge kommun började man tidigt med att lägga ut kommunal verksamhet på entreprenad. År 1989 lät man ett privat företag sköta städning inom hemtjänsten för att frigöra

⁸⁷ www.vellinge.se 2002-12-01 kl. 09.30

⁸⁸ www.vellinge.se 2002-12-01 kl. 09.30

⁸⁹ Broschyr, Äldre- och Handikappsomsorgsplan för Vellinge Kommun

resurser och på grund av förslitningsskador och hög sjukfrånvaro hos de utbildade vårdbiträdena

Städavtalen i Vellinge kommun löper på en period över tre år, tidigare var det på två år. De förlängde avtalstiden till tre år för att det är en lagom lång period. Det är viktigt för vårdtagarna att få kontinuitet för att kunna känna sig trygga med den personal som ska utföra städtjänsten i deras hem. För de externa leverantörerna ger mer tid till att få tillbaka pengar som de har investerat i verksamheten.

Förvaltningen för Vård och Omsorg följer de riktlinjer för kvalitetssystem som Socialstyrelsen har satt upp. I kvalitetssystemet använder de sig även av de mål och kvalitetskriterier som BraVå har tagit fram. Förvaltningen tar med hjälp av dessa fram arbetsplaner som ska kunna förverkliga de mål som kommunen har satt upp. I dessa arbetsplaner framgår att det satsas mycket på den personal som är anställd då personalen är den främsta resursen som förvaltningen har. Kvalitetssystemet innehåller även riktlinjer för hur uppföljnings- och utvärderingsprocesser ska hanteras.

Varje förvaltningsområde (vård och omsorg, teknisk drift, o.s.v.) sköter sin egen upphandling. Det finns även en person med juridiska kunskaper anställd centralt vid ett kommunalt bolag. Denna person ska stå till deras förfogande vid behov.

Upphandling

Den främsta anledningen till att lägga ut äldreomsorgstjänster på entreprenad är att öka mångfalden, inte av kostnadsskäl. En nära relation med externa leverantörer ger förvaltningen dessutom tips och idéer om olika saker samt ny stimulans.

Vid den första upphandlingen av en entreprenad tar leverantören över den tidigare kommunalt anställda personalen och i avtalen finns det angivet hur mycket personal som måste finnas i den aktuella verksamheten. Anledningen till detta är att förvaltningen är medvetna om att vid för liten personalstyrka blir både kvalitet och personal lidande.

För att säkerställa en kontinuitet i verksamheten löper dessa avtal på en tid av fem år, detta är också viktigt för att kunna utveckla en nära relation med entreprenören. Drygt hälften av all äldreomsorg är i dagsläget utlagd på privata entreprenörer och mer är planerat eftersom

erfarenheterna är goda av denna verksamhet. Dock kommer de alltid att ha en del av verksamheten i kommunal regi. Detta för att öka mångfalden och för att kunna göra en bra jämförelse och bedömning av de externa leverantörerna.

De mest framgångsrika leverantörerna har köpt upp de mindre framgångsrika och har på så sätt kunnat öka sin marknadsandel. Förvaltningen har idag endast ett fåtal leverantörer till alla sina entreprenader. Detta i sin tur innebär att konkurrensen har koncentrerats till ett mindre antal större leverantörer med större resurser och kompetens. Dessa har också numera en lång och gedigen erfarenhet inom de områden de är verksamma inom och deras agerande blir allt proffsigare. Leverantörerna har blivit allt skickligare på att presentera sina måldata, utvecklingsprogram och personalpolitik. De har blivit så duktiga att det är numera är svårt att skilja de stora leverantörerna åt rent kompetensmässigt vid första anblicken. De är också duktigare än förvaltningens egen verksamhet på detta område. Margareta arbetar med att försöka få förvaltningens verksamhet till att bli lika duktiga och proffsiga i detta hänseende.

De leverantörer som är dominerande på förvaltningens entreprenader har både nödvändig kunskap och erfarenhet av verksamheten. När den första upphandlingen av städtjänster genomfördes var det förvaltningen som bistod entreprenören med utbildning om socialtjänstlagen och hur personalen skulle bemöta vårdtagarna vid städning i deras hem. Numera vill dock förvaltningen slippa ifrån detta. De skriver numera att det krävs erfarenhet av liknande verksamhet i sina förfrågningsunderlag, för att på så sätt sälla bort leverantörer som saknar denna erfarenhet. Detta är för att förvaltningen vill slippa bära de initiala kostnaderna och inkörningsproblem som samverkan med en oerfaren leverantör medför.

Bedömning

Vid bedömningen av anbud till en entreprenad så tittar förvaltningen mycket på hur stor kostnad leverantören har satt upp för personalen. Detta ger en bra bild av hur bra leverantören kan utföra tjänsterna. Är denna kostnad för låg kommer inte kvaliteten att kunna hålla önskvärd nivå. Sådana anbud antas inte. Förvaltningen har en bra uppfattning om vilken personalkostnad som minst krävs för att kunna sköta verksamheten på ett bra sätt.

Kostnaden för en verksamhet i förvaltningens egen regi eller privat entreprenad är ungefär samma. Även kvaliteten blir likvärdig vid samma kostnader eftersom det till stor del är arbetskraften som kostar i denna typ av verksamhet. Vid de första upphandlingarna blev det

en kostnadsreduktion men med tiden har alla parter lärt sig vad en verksamhet kostar att driva. Om förvaltningen betalar dåligt så blir det låg kvalitet på tjänsterna eftersom leverantörerna inte kan få några extra intäkter i verksamheten. Allt de får i intäkter är vad de får från förvaltningen som betalning för det arbete de utför.

Relationer

För att säkerställa en hög kvalitet på vården förs en ständig dialog mellan förvaltningen och leverantörerna angående kompensation för en ökad eller minskad belastning på vårdhemmen. Exempelvis beroende på hälsostatus hos patienterna, dementa patienter är mer kostnadskrävande att vårda än ”friska”. Förvaltningen har enligt Margareta Olsson ingenting att vinna på att hänvisa till avtalet och säga att ett avtal ligger fast eftersom detta skulle ge ett direkt genomslag på kvaliteten i verksamheten. Det måste finnas möjlighet att t.ex. ge högre ersättning vid en ökning av belastningen på vårdhemmet som inte kunde förutses vid skrivandet av avtalet, d.v.s. möjlighet till flexibilitet, att ge och ta från båda sidor. Det är omöjligt att förutse alla förändringar, speciellt vid så lång avtalstid som fem år, och det måste då finnas utrymme för förändringar och bra lösningar i samförstånd på nya situationer. Det är svårt att i specifikationen ange t.ex. det bemötande som vårdtagare får, som krav.

Det är viktigt för förvaltningen att mycket noga formulera exakt vad som ska ingå och inte ingå i en entreprenad. Även om det förefaller vara självklara saker. Det kan annars uppkomma tvister om olika tolkningar av avtalet. Tvister löses oftast genom en öppen dialog med allas bästa för ögonen. Kan man komma överens och lösa en tvist i samförstånd är detta det allra bästa. Detta är också en förutsättning för bra fortsatt långsiktig relation.

Leverantörerna arbetar i förvaltningens datasystem. I datasystemet finns en gemensam databas med alla vårdtagare och deras behov samt vilket arbete som ska utföras. I detta system registreras alla förändringar i vårdbehov, om någon vårdtagare ska ha mer hjälp eller om någon vårdtagare ska flytta till ett annat boende och liknande.

Två exempel på nära relationer mellan förvaltningen och deras leverantörer

Ett bra exempel på de nära relationerna som förvaltningen har med sina entreprenörer är att de för en löpande dialog med dessa om den framtida demografiska situationen i förvaltningen. Detta för att kunna förutse vårdbehovet i kommunen eftersom det inte utvecklas jämnt. I

Vellinge centralort är antalet pensionärer konstant medan det ökar kontinuerligt på Näset⁹⁰. Detta innebär till exempel att det inte finns underlag för flera hemtjänstområden i Vellinge kommun eftersom antalet vårdtagare blir allt för lågt för att flera utförare ska kunna driva verksamhet där. Diskussioner förs om att slå samman de olika områdena och låta en utförare sköta allt.

Ett annat exempel är de diskussioner som förs mellan förvaltningen och två av deras entreprenörer om ett problem som de försöker att lösa just nu. Det finns totalt fyra sjuksköterskor på nattjour. Två är anställda av förvaltningen och de två olika leverantörer har vardera en sjuksköterska. Det är på detta vis eftersom olika områden och boenden behöver sin jourpersonal och när det är olika leverantörer till de olika boendena och områdena så måste varje leverantör uppfylla sitt områdes behov av nattjour. Det tråkiga i situationen är dock att det enligt Margareta inte skulle behövas mer än två sjuksköterskor som har nattjour i hela kommunen. De har nu diskussioner för att se om de kan hitta en lämplig lösning på detta problem. Att visa sjuksköterskor helt enkelt täcker upp för de områden där deras arbetsgivare egentligen inte har entreprenaden.

Uppföljning

Det sker kontinuerliga träffar mellan VD:arna för de externa leverantörerna och Margareta för att titta på hur verksamheten fungerar. De tar då bland annat upp alla de problem och annat som rapporterats sedan förra mötet Margareta och denna VD hade.

Ansvaret för att bedöma vårdbehovet har biståndshandläggaren, denna är anställd av kommunen för att se till att de gamla får den vård de har rätt till i förhållande till sin hälsa. Biståndshandläggaren träffar entreprenören 1 ggr/mån och går igenom hur det fungerar och vilka problem som finns. De diskuterar även nya vårdtagare och vilka vårdtagare som eventuellt ska till ett annat boende. Biståndshandläggaren är även kontaktperson åt vårdtagarna för de klagomål som kan uppstå, till exempel om morgonhjälpen har varit försenad eller personalen har glömt att en patient ska ha hygienhjälp en gång i veckan. Då tar biståndshandläggaren kontakt med Margareta och utföraren, som har ansvaret för vården i området, för åtgärd. Utföraren mailar sedan till Margareta om hur de har hanterat och åtgärdat problemet. Om utförarens vårdpersonal själv upptäcker att de har gjort ett misstag så är de

⁹⁰ Näset är en gemensam benämning för Skanör, Falsterbo, Höllviken och Ljunghusen i Sydvästra hörnet av Vellinge Kommun.

snabba att underrätta biståndshandläggaren och att åtgärda problemet. Margareta tyckte att förvaltningens egen verksamhet skötte detta sämre än de externa leverantörerna och hon arbetade med förvaltningens vårdpersonal för att förbättra detta så de kom upp i de externa leverantörernas klass.

Leverantörerna i Vellinge kommun har en egen uppföljning på hur kvaliteten på deras vård och omsorg är. Detta är ett krav som förvaltningen ställer i förfrågningsunderlaget. Leverantörerna ska utföra en enkätundersökning två gånger om året. Resultatet av dessa undersökningar sammanställs och skickas till förvaltningen.

Pensionärsrådet som är en pensionärsförening har nyligen fått i uppdrag av förvaltningen att genomföra intervjuer med vårdtagare på äldreboende och i hemmet om hur de upplever sin vård. Detta för att på ett enkelt sätt få signaler från vårdtagarnas perspektiv om hur väl verksamheten bedrivs av den aktuella entreprenören. På detta sätt slipper vårdtagaren befinna sig i en obehaglig situation som kanske hade kunnat uppstå om det var personalens ansvar att genomföra undersökningen. Eftersom vårdtagaren är i en beroendeställning till vårdpersonalen och kanske inte gärna öppet kritiserar den som har hand om dess dagliga omsorg skulle detta kunna påverka resultatet så att viktiga signaler uteblev.

Det ansågs som en god idé att låta pensionärsrådet genomföra undersökningen eftersom de både har ett eget intresse i att allt fungerar som det ska samt att de oftast inte befinner sig allt för långt ifrån vårdtagarna rent åldersmässigt. Undersökningen har bara genomförts en gång än så länge och resultatet blev inte riktigt tillfredsställande rent kvalitativt. Pensionärerna som genomförde undersökningen saknade utbildning och erfarenhet av att intervjua, därför blev svaren inte heltäckande och pensionärerna tyckte att det var svårt att få ”flyt” i intervjun. Detta räknar dock förvaltningen med att kunna åtgärda genom träning och utbildning. Att försöka att få fram denna information med någon form av enkät hade varit svårt. Margareta tror att många vårdtagare inte hade svarat på enkäten och att en del inte hade kunnat svara på enkäten, exempelvis på grund av demens eller handikapp.

Utveckling

I avtalet finns ingen specifikation på hur mycket utbildning som ska genomföras per år men Margareta Olsson anser att det sker en löpande fortbildning inom de företag som har entreprenaden i Vellinge kommun. När någon av entreprenörerna planerar att genomföra en

utbildning för sina anställda, händer det ofta att de även kontaktar förvaltningens organisation för att de ska få en möjlighet att vara med. Dels är detta ett sätt för att bygga goda relationer mellan de olika organisationerna på alla nivåer och dels blir underlaget större för utbildaren. Ett större underlag gör att det blir billigare per person, kostnaden brukar normalt delas lika mellan de båda organisationerna. På samma sätt brukar förvaltningen göra när de anser att de har hittat en utbildning som de tycker verkar givande för verksamheten. Ibland tar förvaltningen eller de externa leverantörerna in någon intressant föredragshållare och då frågar alltid vederbörande om den andra parten vill vara med. Även i detta fall delas kostnaderna.

Förvaltningen är enligt lag tvungen att ha en MAS-sjuksköterska (Medicinskt Ansvarig Sjuksköterska) som utöver sin tillsynsuppgift har en sammankallande uppgift i Vellinge kommun eftersom det är hon som sköter kontakten med de andra bolagens sjuksköterskor. Hon håller också i vidareutbildningen för de andra sjuksköterskorna så att de håller sig ajour med vad som gäller i kommunen och inom vården.

5 Analys

Här ska vi presentera de analyser som vi har gjort i vårt arbete. Vi kommer att följa den struktur som vi har i teoridelen. Vi kommer att analysera hur empirin ställer sig i förhållande till de två synsätten som vi diskuterat i teorin. Analysen ska ge svaret på hur offentliga organisationer hanterar sina leverantörsrelationer i upphandlingsprocessen för att säkerställa god tjänstekvalitet vid inköp av komplexa tjänster, med tanke på oförenligheten mellan fri konkurrens och nära relationer.

Tänkvärt är att offentliga verksamheter inte ska vara vinstmaximerande men ändå är LOU:s mål att sänka kostnaden så mycket som möjligt, inte för att få så mycket över som möjligt utan för att få så mycket för pengarna som möjligt. Men likheten i förfarandet är ändå väldigt lika, antingen ska man ha en given mängd av en vara eller tjänst för så lite pengar som möjligt (vinst) eller så ska man ha så mycket vara eller tjänst för en given summa pengar som möjligt (budget).

5.1 Inköp av tjänster i offentliga organisationer

5.1.1 Upphandlingsprocessen

Ett av LOU:s syften är att hjälpa offentliga organisationer att skapa fri konkurrens bland deras leverantörer, genom att verka för att de ska ha en mängd olika leverantörer att välja mellan. Detta är en av de uppgifter som förvaltningen, som inköpsorganisation, har enligt rationaliseringsrollen. Vi anser dock att förvaltningen istället har satsat på att ha en nära relation med ett fåtal leverantörer, inom vård och omsorg. Dessa leverantörers relativa konkurrens på marknaden har därigenom ökat, vilket inköpsorganisationens strukturroll berör. Vår åsikt är att förvaltningens roll i detta är ganska begränsad eftersom marknaden genomgått en strukturrationalisering som inneburit att de stora leverantörerna köpt upp de små aktörerna. De leverantörer som förvaltningen arbetar med idag är stora företag med ett antal tusen anställda. Det vore konstigt om den lilla kommunen Vellinges leverantörsval skulle ha ett avgörande inflytande på dessa företags strategiska beslut. Det är troligt att denna utveckling har föregått förvaltningens leverantörsval och därigenom också begränsat förvaltningens val.

datasystem

En annan uppgift som förvaltningen, enligt rationaliseringsrollen, har är att verkligen undersöka och specificera vilka behov som måste tillgodoses och vilka tjänster som kan göra detta. Detta blir en naturlig del av förvaltningens arbete då de enligt LOU måste skapa ett välspecificerat förfrågningsunderlag för upphandlingar. Kännedomen om vårdtagarnas behov har på så sätt ökat och bör således också ha bidragit till en ökad kvalitetsmedvetenhet.

Som exempel på den utvecklingsroll som förvaltningen driver kan vi nämna den gemensamma utbildningen av vårdpersonalen som sker. Leverantörerna och förvaltningen arbetar i en gemensam databas vilket är en form av rationalisering genom den minskade administrationen mellan beställare och utförare. Detta kan ses som förvaltningens vilja att koppla ihop sin egen organisation med leverantörernas, d.v.s. en anpassning.

Upphandlingen av entreprenader i Vellinge kommun är decentraliserad på så sätt att varje verksamhetsområde sköter sina egna inköp, d.v.s. att det är funktionsmässigt fördelat. Samtidigt är det centraliserat på så vis att förvaltningen sköter upphandlingen av alla de olika entreprenader, d.v.s. geografiskt sett. På så sätt kan de kombinera den decentraliserade organisationens fördel, att underlätta en nära relation med entreprenörerna och den centraliserade organisationens fördel, att ge dem större möjligheter att bygga upp en expertis på hur upphandlingsprocessen ska skötas. Denna organisation lämpar sig bra för förvaltningen då de eftersträvar nära relationer med sina leverantörer, samtidigt som det är ett komplicerat arbete att göra upphandlingar av entreprenader av äldreomsorg.

Förvaltningens upphandling som vi avser kan i det närmaste likställas med outsourcing. De ursprungliga skälen till att upphandla istället för att utföra själva var att sänka kostnaderna och frigöra resurser. Med att frigöra resurser avser vi den första upphandlingen som Vellinge kommun gjorde när de lade ut städningen på en privat utförare för att den egna vårdpersonalen skulle slippa städa i hemmen hos vårdtagarna. Detta innebar också att de fokuserade på sin kärnkompetens. Skälen har dock förändrats med tiden och idag är bibehållen kostnadspress och mångfald de skäl som nämns oftast.

5.1.2 Sammanställning av inköp av tjänster i offentliga organisationer

Förvaltningens potentiella leverantörer bedöms utifrån de egenskaper och referenser de har. Vid de tillfällen då förvaltningen inte har egen erfarenhet av en anbudsgivare så försöker de att via andra källor skaffa information om denna anbudsgivares tidigare prestationer. Denna

information anser vi spelar en stor roll i ett initialt skede, framförallt innan ett avtal skrivits med en leverantör, eftersom förvaltningen i detta skede inte har några andra möjligheter att bedöma nya leverantörers tjänster. Efter en tid då utföraren har drivit verksamheten är det förvaltningens och vårdtagarnas egna erfarenheter som är mest betydelsefulla. Förvaltningen arbetar helst med de leverantörer som de redan har en nära relation till, detta är dock inget de egenrådigt kan välja, eftersom alla som vill kan lämna anbud på verksamheten och ska bli objektivt bedömda. Förvaltningen specificerar dock som kvalifikationskrav att det krävs ”dokumenterad god erfarenhet från uppdrag inom verksamhetsområdet som upphandlingen omfattar” i förfrågningsunderlagen.⁹¹ Vi anser att detta kvalifikationskrav är tvivelaktigt med tanke på LOU, då det är diskutabelt om detta kan bryta mot likabehandlingsprincipen och proportionalitetsprincipen. Detta krav ställs för att säkerställa att leverantörerna har nödvändig kunskap för att sköta verksamheten.

5.2 Tjänstekvalitet

Förvaltningen och utförarna har ett system för att samordna åtgärder och återrapportering av eventuella felaktigheter och misstag. Systemet förefaller att fungera på ett bra sätt. Detta anser vi beror på att ansvaret för det är decentraliserat och därför kan felaktigheterna snabbt rättas till utan byråkratiskt krångel. För att detta ska kunna fungera krävs ett ömsesidigt förtroende, vilket verkar till att finnas.

Förvaltningen har ett kvalitetssystem som ska säkerställa att de hanterar upphandlingsprocessen och som säkerställer att kommunens egen verksamhet med vård och omsorg sköts på korrekt sätt. Det är lagstadgat i Socialtjänstlagen att det ska finnas ”system för planering, utförande, uppföljning och utveckling av kvaliteten i verksamheten”⁹² i all hälso- och sjukvård. Det finns dock inga krav i förfrågningsunderlagen från förvaltningen att de externa leverantörerna som utför äldreomsorgen ska ha något sådant system. Det är i allra högsta grad anmärkningsvärt. Anledningen synes dock vara enkel. I LOU står det nämligen att förvaltningen inte får kräva någon form av kvalitetssystem av anbudsgivarna. Kravet på kvalitetssystem är nämligen en form av inträdesbarriär som begränsar den fria konkurrensen. Vi ställer oss då frågan hur förvaltningen kan göra för att uppfylla båda dessa lagar när de på denna punkt är varandras direkta motsatser. Kan det vara så att man kan lägga ut vård och

⁹¹ Vellinge kommun M-förvaltningen, Förfrågningsunderlag 2000-10-20

⁹² SOSFS 1996:24 §1

omsorg på entreprenad och därigenom kringgå socialtjänstlagen? Vi har dock inga svar på dessa frågor och har heller ingen ambition att inom ramen för detta arbete svara på dem.

5.3 Två vägar att vandra

Vi anser att vård och omsorg är en strategisk produkt som enligt Kraljic förutsätter en nära relation för att fungera. Förvaltningen skulle gärna ha byggt en ännu närmare relation till sina leverantörer men LOU begränsar detta..

Städningen hemma hos vårdtagarna anser vi vara en standardprodukt, dock med vissa komplicerande faktorer. Själva städningen är en standardprodukt men denna typ av städning innebär också att bemötandet av vårdtagare är av stor betydelse. Det krävs nämligen social kompetens för att klara av denna interaktion i vårdtagarnas hem som ”vanlig” städning inte kräver. För vårdtagarna är detta ”intrång” i deras privata hem inte helt odramatiskt och det krävs att personalen som utför detta kan hantera vårdtagarna och deras åsikter. Detta gör att förvaltningen har större krav på dessa leverantörer än vad de kanske är vana vid.

5.3.1 Nära relationer kontra fri konkurrens

Vi ser två nivåer när det gäller konflikt, dels den större mer övergripande som rör avtalet. Det känns som om det finns en stor rädsla för en konflikt på denna nivå, eftersom LOU gör att avtalen blir mycket detaljerade och gör en konflikt svårbehandlad. Den ”lägre” nivån av konflikt gäller den löpande verksamheten som t.ex. de problem som hanteras av biståndshandläggaren och utföraren. Dessa konflikter kan ses som givande och utvecklande i samarbetet. Detta finns det bra rutiner för vilket innebär att rädslan blir mindre eller uteblir. Dessa mindre konflikter hanteras bättre mellan förvaltning och externa utförare än de görs mellan förvaltningen och interna utförare, vilket tyder på en nära relation mellan förvaltningen och externa utförare.

LOU bidrar till att relationen mellan utförare och förvaltning ofta blir onödigt formaliserad och lämnar allt för lite utrymme till förtroende i relationen.

LOU säger att det som finns i förfrågningsunderlaget är det som ska köpas in. Detta sätter ramarna till en strikt formaliserad relation. LOU:s princip om transparens gör dessutom att alla kan se vad som står i avtalen vilket ökar kraven på formaliteten ytterligare. Mot detta står svårigheten att specificera och formalisera en tjänst som äldreomsorg då den är väldigt

komplex. Förvaltningen försöker därför att göra en kompromiss och formalisera så mycket som LOU kräver och försöker inom ramen för detta skriva avtal som preciserar så lite som möjligt. Detta ökar möjligheterna att diskutera hur tjänsterna bäst kan utföras med sina leverantörer. Det ökar också flexibiliteten, vilket märks när förvaltningen ger sina leverantörer ekonomisk kompensation i de fall då vårdbehoven ändras. Denna flexibilitet finns i relationerna eftersom parterna har skapat ett förtroende för varandra.

Förvaltningen försöker att ha så långa avtal som möjligt för att vårdtagarna ska få en kontinuitet i sin vård. Vårdtagarna har oftast på sin ålders höst svårt att anpassa sig till förändringar. Det tar lång tid för dem att lära känna ny personal och nya rutiner. För förvaltningen är det också bra med långa avtal av flera skäl. Dels så tar det initiala upphandlingsarbetet (från framtagandet av förfrågningsunderlag till avtalsskrivning) mycket tid och arbete i anspråk, dels så är det resurskrävande att bygga upp nya relationer. Långsiktighet i relationerna är också att föredra då utförarna och förvaltningen skall arbeta i en gemensam databas. Detta är ett exempel på en anpassning och integration av förvaltningens och utförarnas organisationer som sparar mycket tid och resurser, men som tar lång tid att genomföra. Således vill förvaltningen, vårdtagarna och utförarna ha så långa avtal som möjligt så länge allting fungerar som det ska, LOU sätter dock gränser för avtalsperiodens längd. Detta gör att relationen riskerar att upphöra efter 5-7 år, och en ny relation med en ny leverantör kan bli resultatet av en ny upphandling. Framförallt inom vård- och omsorgsdelen finns det dock ett litet antal leverantörer eftersom denna bransch genomgått en strukturrationalisering. Följden blir att ett fåtal leverantörer ständigt har någon entreprenad inom Vellinge kommun, men att det inte nödvändigtvis är samma leverantör på samma entreprenad period efter period. Förvaltningen och dessa leverantörer kan således bygga vidare på sina relationer trots att LOU begränsat dem

När förvaltningen talar om trygghet i relationer så är det relationen mellan vårdtagarna och vårdpersonalen som de i första hand tänker på. Vårdtagarna vill ha trygghet genom en nära relation till vårdpersonalen. När företagsekonomer diskuterar trygghet i relationer är det relationen mellan köpare och säljare som de tänker på. För förvaltningen är relationen mellan förvaltningen och utföraren dock inget självändamål utan endast en del av tryggheten för vårdtagarna.

Förvaltningen kan skapa en egen trygghet i sina relationer med utförarna, antingen genom att ha en närhet i relationerna eller genom att ha en stor valfrihet i relationerna. Relationen mellan förvaltningen och utförarna bygger alltid på ett skrivet avtal som gör att relationen inte avslutas på ett enkelt sätt. Ska förvaltningen ha möjlighet att ha stor valfrihet måste således avtalen skrivas på väldigt kort tid. Förvaltningen har valt att skapa sin egen trygghet genom att ha en närhet i sina relationer.

I vårt fall är det förvaltningen som har ett maktövertag, främst genom att de är de som specificerar vilka krav som leverantörerna skall uppfylla. Förvaltningen har dock insett att det krävs välvilja och kompromisser för att få relationerna med leverantörerna att fungera. Exempelvis är förvaltningen villig att kompensera leverantörerna om det sker signifikanta och bestående förändringar i vårdtagarstrukturen. Det kan vara av intresse att reflektera över hur LOU både ökar och minskar förvaltningens makt. LOU verkar för att öka antalet leverantörer för förvaltningen, vilket i så fall ökar förvaltningens valmöjligheter och därmed deras makt. Å andra sidan styr LOU upphandlingsprocessen så att förvaltningens måste välja leverantör enbart med tanke på de kriterier de har specificerat i förfrågningsunderlaget och LOU sätter dessutom gränsen för avtalsperioden till fem år. Detta begränsar i sin tur förvaltningens makt.

6 Slutsatser

Vi har i hela vårt arbete fokuserat på två perspektiv som offentliga organisationer kan ha under upphandlingsprocessen för att säkerställa god tjänstekvalitet när de köper in komplexa tjänster. Vi anser att den förvaltning vi har studerat har valt en hybrid lösning. De har tagit delar ur de båda perspektiven utan att åsidosätta någon av dessas relevanta komponenter. Förvaltningen arbetar för att skapa så nära relationer med sina leverantörer under upphandlingsprocessen som LOU tillåter dem. Vi grundar denna slutsats på att:

- Förvaltningen och deras leverantörer använder sig gemensamt av en databas, där all data om vårdtagarna samlas och bearbetas.
- Förvaltningen inbjuder sina leverantörer till utbildningstillfällen och seminarium som förvaltningen nyttjar för sin egen vårdpersonal.
- Förvaltningen preciserar så lite som möjligt i avtalen och efter att avtalen är skrivna för de diskussioner med sina leverantörer om tjänsteutförandet.
- Förvaltningen är flexibel och kompenserar leverantörerna vid förändrade vårdbehov.
- Samordningen av förvaltningens och leverantörernas organisationer vid återrapportering och åtgärder av fel och brister fungerar på ett utmärkt sätt, på grund av att de har skapat förtroende för varandra.

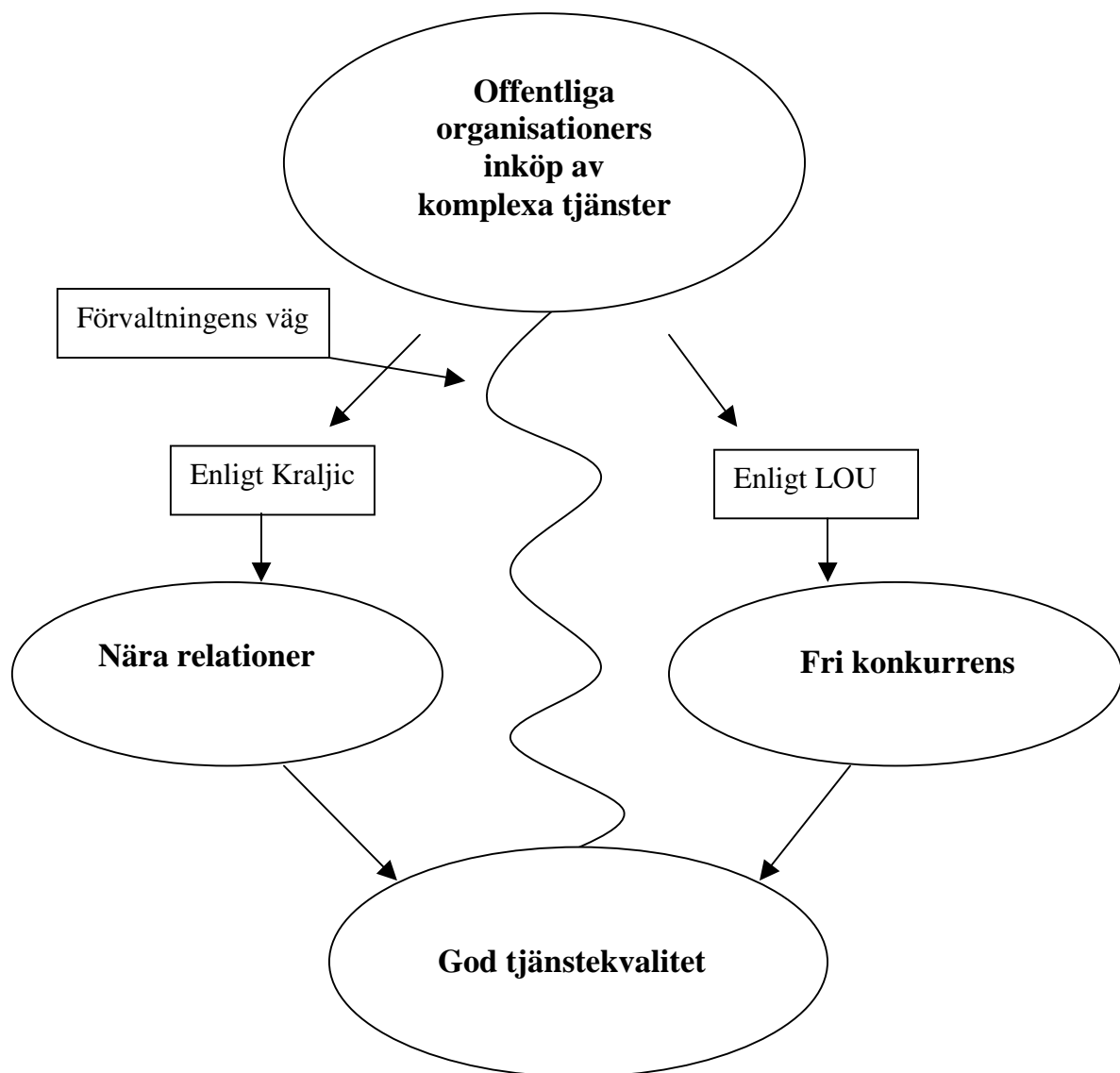
Vi anser att förvaltningen har insett att det är en nödvändighet att ha nära relationer till sina externa leverantörer, vid inköp av komplexa tjänster, för att kunna säkerställa en god tjänstekvalitet. Förvaltningens nära relationerna med leverantörerna möjliggör att de i samförstånd och kontinuerligt under hela upphandlingsprocessen kan tillgodose varje vårdtagares svårdefinierade, specifika och föränderliga behov.

Vi anser att förvaltningen har viljan att skapa dessa nära relationer.

Vi konstaterar att de följer LOU, även om det i något enstaka fall kan vara ett gränsfall. Vår uppfattning är att de endast följer LOU på grund av att det är en lagstiftning, vilket gör att de vid brott mot den riskerar juridiska påföljder.

Vi anser på basis av vårt arbete att offentliga organisationer bör skapa en nära relation till sina leverantörer när de upphandlar komplexa tjänster. De bör och kan göra detta inom de ramar som LOU sätter.

Trots att vår empiriska undersökning enbart bygger på en förvaltnings erfarenheter och tillvägagångssätt, så anser vi att detta arbetes slutsats ändå kan ha en mer generell tillämpbarhet. Vellinge kommun har arbetat under lång tid med upphandlingar av entreprenader vilket gör att de bör ha kommit förbi de initiala hinder som många andra kommuner står inför. I vårt arbete har vi endast analyserat upphandlingsprocessen som en rent företagsekonomisk företeelse och inte lagt några som helst politiska aspekter på det. Således bör förvaltningens arbete kunna generaliseras till andra kommuners förvaltningar oavsett den politiska majoritet som råder i dessa.



6.1 Diskussion

Vi upptäckte under arbetets gång en mycket intressant konflikt mellan de olika lagstiftningarna LOU och Socialtjänstlagen. Lagarna har nämligen direkt motsatta ståndpunkter i frågan om existensen av kvalitetssystem inom hälso- och sjukvård⁹³. Vi tycker absolut att denna konflikt borde bli föremål för en närmare undersökning. Kanske kan det finnas tillräckligt med underlag för en framtida uppsats. Om det blir vi eller någon annan som tar sig an denna uppgift får framtiden avgöra.

Vi har lagt märke till att det både inom förvaltningarnas egen organisation och framförallt inom deras potentiella leverantörers organisationer finns en stor osäkerhet inför LOU. Lagen uppfattas som väldigt krånglig och svårförståelig. Vi kan förstå att dessa uppfattningar existerar men vi tycker själva att lagen inte förtjänar att framkalla så stor ångest. Det vore dock intressant att undersöka på vilket sätt det lättast går att erhålla den nödvändiga kunskapen som krävs för att kunna bli en leverantör åt offentliga organisationer.

Vi anser att LOU borde anpassas så att den även kan fungera på ett bra sätt vid upphandlingar av så komplexa tjänster som exempelvis äldreomsorg. Det borde finnas större utrymme för att bygga nära relationer, då vi sett att detta är viktigt för att kunna säkerställa en god tjänstekvalitet.

⁹³ Se sidan 44 tidigare i arbetet

Källförteckning

Publicerade källor:

Allen, Robert E, *Fortune* 26/9 (1988)

Carbone J, *Sun shines by taking out time*, Purchasing September 19 (1996)

David Ford, Lars-Erik Gadde, Håkan Håkansson, Anders Lundgren, Ivan Snehota, Peter Turnbull, David Wilson, *Managing business relationships*, John Wiley & Sons LTd (1998)

Edvardsson Bo, Westlund Peter; *Tjänsteutveckling och kvalitet i äldreomsorg*, Studentlitteratur (1999)

Gadde Lars-Erik, Håkansson Håkan, *Professionellt Inköp*, Studentlitteratur, 2: a upplagan (1998)

Grönroos Christian, *Service Management- Ledning, strategi, marknadsföring i servicekonkurrens*, ISL Förlag (1990)

Gummesson Evert, *Relationsmarknadsföring: Från 4P till 3OR*, Liber Ekonomi (2002)

Gummesson Evert, *Nine Lessons on service quality*, Total Quality Management, Feb (1989)

Holme Idar Magne, Solvang Bernt Krohn, *Forskningsmetodik - Om kvalitativa och kvantitativa metoder*, Studentlitteratur, 2: a upplagan (1997)

Höglund Olle, *Sveriges Rikes Lag*, Norstedts Juridik (2001)

Jonsson Ernst, *Effekter av konkurrens i offentlig tjänsteproduktion*, SNS Förlag (1991)

Kedström Christer & Bryntse Karin för Silf Utbildning AB, *Köp av tjänster*, Silf Utbildning AB (1996)

Kraljic P., *Purchasing must become Supply Management*, Harvard Business Review, Sept.–Okt. (1982)

Mattisson Ola, *Kommunala huvudmannastrategier för kostnadspress och utveckling*, Lund Business Press (2000)

Parkin Michael, Powell Melanie, Matthews Kent, *Economics*, Addison-Wesley (2000)

Wallén Göran, *Vetenskapsteori och forskningsmetodik*, Studentlitteratur (1996)

van Weele A.J., *Purchasing Management – Analysis, Planning and Practice*, Chapman & Hall (1994)

Muntliga källor:

Andersson P.O, föredragshållare på seminariet *Marknad för flera miljoner* i Kristianstad 2002-11-20

Borg Torbjörn, föredragshållare på seminariet *Marknad för flera miljoner* i Kristianstad 2002-11-20

Månsson Sonny, föredragshållare på seminariet *Marknad för flera miljoner* i Kristianstad 2002-11-20

Olsson Margareta, vård- och omsorgschef i Vellinge kommun, personlig intervju 2002-12-03 och telefonintervju 2002-11-25 och 2002-12-19

Persson Bodil, sjuksköterska inom vård och omsorg i Fosie stadsdel, Malmö, personlig intervju 2002-11-15

Elektroniska källor:

www.bravard.nu

www.nou.se/pdf/broschyr.pdf

www.sos.se

www.vellinge.se

Övriga källor:

Broschyr, Äldre- och Handikappsomsorgsplan för Vellinge Kommun

Föreläsningsunderlag utdelat vid Seminarium i Kristianstad 2002-10-20

Vellinge kommun M-förvaltningen, Avtal 2000-12-18

Vellinge kommun M-förvaltningen, Förfrågningsunderlag 2000-10-20

Bilaga 1

6.1.1 SOSFS 1996:24

1 § All hälso- och sjukvård skall omfattas av system för planering, utförande, uppföljning och utveckling av kvaliteten i verksamheten

2 § Patientens värdighet, integritet, delaktighet och säkerhet skall säkerställas

3 § Ansvar

- Vårdgivaren skall säkerställa att det i varje verksamhet finns ett ändamålsenligt kvalitetssystem
- Verksamhetschefen /motsvarande skall fastställa ett ändamålsenligt kvalitetssystem
- Hälso- och sjukvårdspersonal skall medverka genom ett systematiskt, fortlöpande och dokumenterat kvalitetsutvecklingsarbete.

4 § Krav på kvalitetssystem

Kvalitetssystemet skall

- vara anpassat till verksamhetens inriktning och omfattning
- omfatta mätbara mål och dokumenterade rutiner för hur kvaliteten i verksamheten styrs och säkras mot målen
- säkerställa effektiv användning av tillgängliga resurser
- säkerställa att det finns organisation och dokumenterade rutiner för effektiv kvalitetsgranskning
- vara väl förankrat i organisationen
- dokumenteras i en kvalitetsplan.

Kvalitetssystemen skall innehålla rutiner för

- samverkan och samarbete
- metoder för diagnostik, vård och omhändertagande
- kompetens
- försörjning och teknik
- riskanalys och avvikelshantering.

5 § Egenkontroll, uppföljning och erfarenhetsåterföring

6 § Dokumentation och spårbarhet