



## UPPHANDLING OCH KVALITET – GÅR BRA KVALITET ATT

Downloaded from: <https://research.chalmers.se>, 2021-09-27 10:06 UTC

Citation for the original published paper (version of record):

Camén, C., Eriksson, H. (2019)

UPPHANDLING OCH KVALITET – GÅR BRA KVALITET ATT UPPHANDLA?

Upphandlad: 105-137

N.B. When citing this work, cite the original published paper.

# Upp handlad.

Forskarperspektiv på offentlig  
upphandling inom vård och omsorg

**IDEALISTAS**  
FÖRLAG

RED: OLA SEGNESTAM LARSSON

Detta är ett kapitel i antologin *Upphandlad: Forskarperspektiv på offentlig upphandling inom vård och omsorg* (Idealistas förlag, 2019).

Antologin sammanställer ett antal perspektiv på offentlig upphandling av framför allt ideell vård och omsorg utifrån aktuell och existerande forskning.

Mer information om boken och var du kan köpa den finns på [förlagets hemsida](#).

# Upp handlad.

Forskarperspektiv på offentlig  
upphandling inom vård och omsorg

## Upphandlad

Forskarperspektiv på offentlig upphandling inom vård och omsorg

2019, första upplagan

Redaktör: Ola Segnestam Larsson

Översättning av kap 2 från engelska: Maria Åsard. Bearbetat av Signe Bock Seggaard

Omslag och grafisk formgivning: Charlotte Fuhrman

Tryck: Rotolito, Italien 2019

ISBN 978-91-87003-28-8

© Författarna och Idealistas Förlag

Läs mer om oss på [www.idealistas.se](http://www.idealistas.se)

**IDEALISTAS**  
FÖRLAG

RED: OLA SEGNESTAM LARSSON

# Innehåll

## INTRODUKTION

### Perspektiv på offentlig upphandling 7

Ola Segnestam Larsson

### **Kap 1: Den icke-vinstdrivande välfärdsproduktionens förutsättningar i Sverige 33**

Lars Trägårdh

### **Kap 2: Tre tolkningar av EU-direktivet om offentlig upphandling: Norge, Tyskland och England 53**

Signe Bock Seggaard, Nadia Brookes, Joachim Benedikt Pahl

### **Kap 3: Vad formar en marknad? Offentlig upphandling (LOU) och valfrihetssystem (LOV) 87**

Mats Jutterström

### **Kap 4: Upphandling och kvalitet – går bra kvalitet att upphandla? 105**

Carolina Camén och Henrik Eriksson

### **Kap 5: Brukarkunskap och upphandling 139**

Magnus Karlsson

### **Kap 6: Regelverkets betongmur – några tankar om 'behovet' av ett mer 'flexibelt' regelverk 157**

Otto Swedrup

### **Kap 7: Idéburet-offentligt partnerskap som alternativ till upphandling 183**

Inga Narbutaite Aflaki

### **Kap 8: Små och missgynnade eller bara förbisedda? 209**

Ola Segnestam Larsson

CAROLINA CAMÉN är doktor i företagsekonomi och verksam vid CTF, Centrum för tjänsteforskning och vid Handelshögskolan vid Karlstads universitet. Carolina forskar bl a om kontrakt ur ett service management/marketing perspektiv, hur kontrakt påverkar affärsrelationer, hur värde skapas i kontraktuella relationer, offentlig upphandling. Carolina är projektledare för flera forskningsprojekt och ingår i nationella och internationella nätverk inom forskning och utbildning.

HENRIK ERIKSSON är PhD, arbetar som docent på Centre for Healthcare Improvement (CHI) och Teknikens Ekonomi och Organisation vid Chalmers Tekniska Högskola. Han har ett flertal forskningsområden, som kvalitet och verksamhetsutveckling, förbättringar inom offentliga och privata verksamheter, samt vad som kännetecknar Sveriges bästa verksamheter.

#### KAP 4

## UPPHANDLING OCH KVALITET - GÅR BRA KVALITET ATT UPPHANDLA?

Kvalitet är för många ett svårt begrepp som kommit att spela en stor roll i såväl privata som offentliga organisationer. Att varor och tjänster håller en bra kvalitet är viktigt bland annat på grund av att kvalitet kan ses som ett konkurrensmedel. Det innebär att privata och offentliga organisationer ställs inför olika utmaningar när varor och tjänster som upphandlas ska ha en bra och en hög kvalitet. Kvalitet är dessutom ett begrepp som har intresserat forskare i decennier, genom att försöka förstå detta multidimensionella begrepp, vad som karakteriserar kvalitet, hur kvalitet definieras, hur kvalitet mäts, hur implementering av kvalitet sker för att ta några exempel. Kvalitet har studerats från olika perspektiv och inom olika discipliner, vilket kommer att belysas i detta kapitel för att skapa en förståelse för vad kvalitet är och hur kvalitet kan upphandlas. Kapitlet syftar inte till att vara heltäckande, istället är målet att väcka tankar och reflektioner kring de

utmaningar och den komplexa situation som offentliga organisationer ställs inför när varor och tjänster upphandlas och när det skall ske med bra kvalitet eller att varan och tjänsten skall hålla en bra kvalitet.<sup>1</sup> Kapitlet beskriver och diskuterar varför kvalitet är viktigt, vad kvalitet är, hur kvalitet kan mätas och vilka utmaningar upphandlande organisationer ställs inför. Därutöver, handlar kapitlet om att sammanfatta relevant forskning i relation till kvalitet i upphandlingar.

## VARFÖR ÄR KVALITET VIKTIGT?

Under de senaste åren har kvalitet och kvalitetsfrågor i upphandlingar hamnat allt mer i fokus. Upphandling och konkurrensutsättning är vanligt förekommande, i såväl Sverige som andra länder och numera ett centralt inslag i offentliga organisationer. Från att tidigare ha gått från att tillhandahålla tjänster till stor del 'in house', utkontrakterar allt fler offentliga organisationer sina verksamheter eller delar av verksamheterna (varor och tjänster) till externa utförare.<sup>2</sup> Tidigare forskning har visat att bakomliggande faktorer till varför den offentliga verksamheten utkontrakterar varor och tjänster är att det 1) uppmuntrar till konkurrens och en 'sund marknad'; 2) att det skapar effektivitet; och 3) att det är kostnadsreducerande.<sup>3</sup> Förhoppningen är att konkurrens skall öka kvalitet och tillgänglighet och minska byråkratin i den offentliga verksamheten.<sup>4</sup>

Den offentliga upphandlingen i Sverige omsätter stora summor varje år. Det innebär att upphandlingar som genomförs

på ett bra och korrekt sätt kan medföra besparingar som inte bara har positiva effekter på den upphandlande organisationen/enheten och leverantören, utan även kan få positiva effekter på samhället. Upphandlingar bör därför ses ur ett strategiskt perspektiv, vilket upphandlingsutredningen<sup>5</sup> har pekat på. Att upphandla varor och tjänster av bra kvalitet är inte enkelt och frågan är vad som krävs för att upphandla bra kvalitet. Redan här kan det konstateras att kvalitet är ett begrepp som engagerar.

I Sverige har det pågått en intensiv debatt om uppdagande kvalitetsproblem inom välfärdssektorn och om brister i kvalitet vid upphandling av offentliga tjänster. Flera studier har visat på problem med kvalitet men också på kontrollen av densamma.<sup>6</sup> Dessa problem har i sin tur lett till att konkurrensutsättning, upphandling och förekomsten av privata utförare har varit föremål för kritisk granskning och debatt. De som är kritiska till att upphandla och därmed konkurrensutsätta välfärdstjänster menar att det är fel att låta företag med vinstsyfte vara utförare av skattefinansierad vård och omsorg, men även av skola. Det påpekas också att upphandlingen och konkurrensutsättningen inte har lett till en större mångfald och att kvaliteten inte har förbättrats. Istället menar kritiker att överkapaciteter har skapats, transaktionskostnader har ökat och att kundval leder till ett individualiserat beslutsfattande med negativa externaliteter för samhället i sin helhet.<sup>7</sup> Å andra sidan, de som är positiva till att upphandla och konkurrensutsätta verksamhet, och speciellt välfärdstjänster, framhäver att monopol inte är effektiva, att marknadskonkurrens effektiviserar och att privata företag är mer effektiva än

<sup>1</sup> Kapitlet bygger på tidigare forskning som genomförts av författarna enskilt eller tillsammans. Vi avser inte på något sätt att vara heltäckande då kvalitet och upphandlingar är stora områden. Idag vet vi relativt mycket om varje område var för sig men mindre om kvalitet och upphandlingar ses i ett sammanhang. Det bör också poängteras att Eriksson för några år sedan fick uppdraget att presentera ett kunskapsunderlag kring kvalitet i vård och omsorg, vilka finns presenterade i rapporten Eriksson (2015) "Kvalitet vid upphandling av vård och omsorg", Forum för Health Policy. Det innebär att föreliggande kapitel har likartade tankar som de som presenteras i rapporten.

<sup>2</sup> Dean och Kiu 2002; Fernandez 2007; Broadbent och Guthri 2008; Cristofoli et al. 2010; Bergman och Lundberg 2013.

<sup>3</sup> Se t ex Nilsson et al.

<sup>4</sup> Hartman 2011

<sup>5</sup> SOU 2013:12

<sup>6</sup> Se t ex Blomqvist och Winblad 2010; SOU 2013:12; SOU 2016:78

<sup>7</sup> Hartman 2011

offentliga förvaltningar.<sup>8</sup> Brister i kvaliteten i upphandlingar är dock problematiskt speciellt ur ett medborgarperspektiv med tanke på att tjänster som tillhandahålls av det offentliga bör kunna hålla en jämn och hög kvalitet. Om inte en jämn och hög kvalitet kan hållas, kan det ifrågasättas varför medborgarna skall betala höga skatter om det ändå inte leder till någon förbättring för dem. Att frågan har tagits på allvar kommer till uttryck inte bara i debatten utan också genom alla de olika initiativ som tagits av offentliga aktörer men även av näringslivet för att förbättra kvaliteten i välfärdssektorn.

Kvalitet har inte bara varit föremål för den kritiska granskningen och de kvalitetsproblem som bland annat välfärdssektorn har stått inför. Kvalitet har därutöver under senare decennier varit en central utgångspunkt för ledning och organisationsutveckling, speciellt i privata organisationer men också i offentliga organisationer. Bland annat på grund av att kvalitet ses som ett viktigt konkurrensmedel.<sup>9</sup> Speciellt är det relationen mellan pris och kvalitet som kan anses avgörande för vilken tjänsteleverantör som kunden väljer.<sup>10</sup> Med andra ord, föredrar många en vara eller tjänst som har hög kvalitet framför en med låg kvalitet, så länge som priset är det samma.<sup>11</sup> Det kanske viktigaste för kunderna är att det är en 'rätt' eller lämplig nivå mellan kvalitet och pris, vilket kan innebära att organisationerna erbjuder en vara eller en tjänst av hög kvalitet till ett högt pris eller en någotsånär kvalitet till lågt pris.<sup>12</sup> Kvalitet är ett begrepp som engagerar vilket ovanstående resonemang visar på men frågan är hur kvalitet skall förstås och vad kvalitet är?

## VAD ÄR KVALITET?

För att förstå hur kvalitet upphandlas är det bra att först diskutera och reflektera över vad som avses med kvalitet. Kvalitet är ett begrepp som inte är lätt att förstå och greppa. Det är också ett begrepp som fått mycket uppmärksamhet men också uppstår vår uppmärksamhet. Kvalitet är ett begrepp som finns runt omkring oss och som vi i vardagen ständigt möter i form av att varor och tjänster som vi köper är kvalitetsgranskade, kvalitetskontrollerade eller kvalitetstestade, men vad betyder det och vilka konsekvenser får det? Varor som vi köper har genomgått kvalitetskontroller, filmer, böcker och konstverk genomgår olika former av kvalitetsgranskningar innan de lanseras. Det innebär att kvalitet som begrepp används för att värdera något, antingen i positiv eller i negativ mening. Att något har hög kvalitet kan avse att en vara eller tjänst uppfyller en viss funktion eller en viss målsättning som på något sätt uppfyller våra behov och motsvarar våra förväntningar. Om varor kontrolleras utgör tjänster inget undantag. De kontrolleras, kvalitetsgranskas eller testas på likartat sätt som varor, även om det redan här bör nämnas att tjänster har eller åtminstone beskrivs ha delvis andra egenskaper eller karaktäristiska jämfört med varor. Det innebär att tjänster skulle kunna kvalitetsgranskas eller testas på ett något annorlunda sätt jämfört med varor. I föreliggande avsnittet beskrivs och diskuteras vad kvalitet är och hur kvalitet har definierats inom forskningen. Syftet med avsnittet är inte att sammanfatta all kvalitetsforskning eller på något sätt vara heltäckande, utan andra forskare och författare har sammanställt forskningen på föredömligt sätt<sup>13</sup>. Istället är syftet ge en bild av hur kvalitet tidigare har beskrivits, diskuterats och definierats i tidigare forskning, för

<sup>8</sup> Bergman et al. 2012

<sup>9</sup> Se t ex Echeverri och Edvardsson 2012

<sup>10</sup> Se t ex Echeverri och Edvardsson 2012

<sup>11</sup> SOU 2013:12

<sup>12</sup> Nilsson et al 2005

<sup>13</sup> Flera författare sammanställt böcker om kvalitet. Se t ex Bergman och Klefsjö 2012 för en översikt, och Schneider och White, 2004.



att få en förståelse för hur dessa beskrivningar och definitioner i sin tur kan påverka hur kvalitet beskrivs i upphandlingsunderlag och upphandlas. Avsnittet avslutas med en reflektion kring vad kvalitet är och hur kvalitet kan definieras.

Inom forskningen har begreppet kvalitet diskuterats under flera decennier och under åren har begreppet transformerats, utvecklats och förfinats. På 1930-talet handlade kvalitet ofta om att minska antalet defekter genom kontroll, och för att därefter övergå till att också handla om systematisk kvalitetsstyrning, via mer sofistikerade statistiska metoder för kvalitetskontroll. De senaste decennierna har kvalitet utvecklas via funktionell kvalitet till att handla om det som brukar kallas den kundupplevda kvaliteten.<sup>14</sup> Den sistnämnda är en forskningsström som tog fart på 1980-talet<sup>15</sup> och som till stor del kom att fokusera på tjänstekvalitet och i synnerhet kundupplevd kvalitet.<sup>16</sup> Kvalitetsforskningen har bedrivits inom olika discipliner som t ex inom produktionsteknologi, management, och marknadsföring, vilket medför att olika synsätt förekommer och begreppet kvalitet beskrivs på olikartade sätt, med olikartad terminologi och med olika innebörder beroende av perspektiv och disciplin. Inom forskningen kan åtminstone fem olika sätt att beskriva kvalitetsbegreppet utifrån identifieras, förutom den kundupplevda kvaliteten. Dessa är det (i) produktbaserade; (ii) värdebaserade; (iii) användarbaserade (iv) produktionsbaserade och slutligen det (v) transcendent.<sup>17</sup> Nedan redogörs kortfattat för innebörden i dessa synsätt.

Det produktbaserade synsättet innebär att kvalitet går att kvantifiera, och står i direkt relation till, ett antal mätbara indikatorer.<sup>18</sup> Det värdebaserade synsättet sätter kvalitet i relation till

kostnad<sup>19</sup>. Detta betyder att en tjänst som levereras till låg kostnad har högre kvalitet än en tjänst som levereras till en högre kostnad. Ett tredje synsätt är det användarbaserade som utgår från att det är individen som tjänsten är till för som avgör om det är hög eller låg kvalitet.<sup>20</sup> Det innebär att olika individer har olika behov och förutsättningar och vad som känns rätt för en individ kan ha helt motsatt effekt hos en annan individ. Beroende på individens behov och önskemål kommer det att avgöra huruvida personen anser och upplever en hög kvalitet eller inte på tjänsten. Sedan finns det produktionsbaserade synsättet, som menar att kvaliteten är hög om mätbara indikatorer finns inom av leverantören fastställda gränser.<sup>21</sup> Slutligen finns enligt Garvin det transcendent perspektivet som betyder att kvalitet inte kan preciseras men däremot identifieras när den upplevs.<sup>22</sup> Synsättet innebär att kvalitet inte kan operationaliseras på ett enkelt sätt, istället tar synsättet sig ofta uttryck i svävande formuleringar som kan vara svåra att följa upp. Att det finns olika synsätt och perspektiv på kvalitet medför att några av de grundläggande frågorna om kvalitetsbegreppet; vad kvalitet är; om kvalitet är objektivt eller subjektivt; om kvalitet är relativt eller absolut kan få olikartade svar beroende på vilket perspektiv som antas.

En strömning inom kvalitetsforskningen är forskningen inom tjänstekvalitet. Denna forskning har bidragit med att förstå kvalitetsforskningen och hur begreppet kvalitet beskrivs och definieras genom att utgå från bland annat kundernas perspektiv<sup>23</sup>. Kunderna är viktiga även när välfärdstjänster upphandlas och nedan sammanfattar vi kortfattat hur tjänstekvalitetsforskningen har definierat och beskrivit kvalitet. Syftet är som tidigare påpekats

<sup>14</sup> Se t ex Crosby 1979; Grönroos 1983; Parasuraman et al. 1985; Garvin 1984; Juran 1989; Parasuraman et al. 1988; Zeithaml et al. 1985; Zeithaml et al. 1990; Cronin och Taylor 1992; Reeves och Bednar 1994; Edvardsson 1996; 1997; Grönroos 2000; Brady och Cronin 2001; Schneider och White, 2004; Perez et al. 2007; Bergman och Klefsjö, 2012

<sup>15</sup> Efter att forskningen kom att handla om att försöka förstå tjänster i förhållande till varor så kom tjänstekvalitetsområdet att få betydelse och fokus kom delvis att försöka förstå vad kvalitet är i förhållande till tjänster.

<sup>16</sup> Se t ex Lindquist och Persson 1997

<sup>17</sup> Garvin 1984

<sup>18</sup> Garvin 1984

<sup>19</sup> Garvin 1984

<sup>20</sup> Garvin 1984

<sup>21</sup> Garvin 1984

<sup>22</sup> Garvin 1984

<sup>23</sup> Se t ex Edvardsson 1996; 1997; Grönroos, 2000; Brady och Cronin, 2001; Schneider och White, 2004

att väcka tankar och skapa en större förståelse för hur forskningen beskrivit kvalitet och på så sätt få en förståelse för begreppet som sådant och hur begreppet används. Förhoppningen är att det kan medföra att beskrivningarna av välfärdstjänstens innehåll underlättas när välfärdstjänster skall upphandlas. Om inte annat är förhoppningen att skapa en förståelse för att personer upplever kvalitet på olika sätt vilket medför att det är viktigt att tydligt beskriva vad som efterfrågas i upphandlingsunderlagen.

Forskningen och olika strömningar inom forskningen har försökt att definiera kvalitetsbegreppet, för att på så sätt få en större förståelse för begreppet som sådant och hur det kan användas. Forskning om tjänstekvalitet kan delas in i fem forskningsområden<sup>24</sup>. Forskningsområdena sammanfattar på ett övergripande plan vad tjänstekvalitetsforskningen tidigare fokuserat på. De fem forskningsområdena är: (i) koncept och dess karaktäristiska, (ii) modeller över mätning av tjänstekvalitet, (iii) åtgärder för att förbättra kvaliteten på tjänsterna, (iv) strategiska implikationer, och (v) effekter på konsumenternas beteende.<sup>25</sup> Gemensamt för tidigare studier av tjänstekvalitet är att utgångspunkten är kundens perspektiv<sup>26</sup> och att analytiska modeller och instrument för att hantera tjänster och relationer utvecklats<sup>27</sup>. För att försöka förstå och förklara kvalitet har det inom forskningen om tjänstekvalitet gjorts försök att urskilja viktiga dimensioner av kvalitet. Inom forskningen ryms exempelvis uppdelningen i teknisk kvalitet (resultatet av tjänsten) respektive funktionell kvalitet (hur tjänsten levereras),<sup>28</sup> uppdelningen i personrelaterad respektive icke-personrelaterad kvalitet,<sup>29</sup> uppdelningen i fysisk (fysiska produkten och det fysiska stödet), interaktiv (interaktionen

mellan kunden och leverantören) och organisatorisk (företagets, organisationens image) kvalitet<sup>30</sup>. Vidare gör Gummesson en uppdelning mellan konstruktionskvalitet, processkvalitet, leveranskvalitet, resultat-kvalitet och relationskvalitet.<sup>31</sup> Att tillfredsställa dessa olika kvalitetsaspekter kräver att levererande aktörer säkrar professionalism, kompetens, tillgänglighet, flexibilitet, pålitlighet, återhämtningsförmåga, rykte med mera.<sup>32</sup> Kvalitet i tidigare forskning kan också delas in i faktabaserad (objektiv) respektive upplevelsebaserad (subjektiv) kvalitet.<sup>33</sup> Den objektiva kvaliteten kan karaktäriseras av att det är en typ av kvalitet som objektivt går att mäta. Subjektiv kvalitet å andra sidan är mer svårdefinierad men handlar om kvalitet som jämfört med objektiv kvalitet inte kan mätas.

Som tidigare nämnts har kvalitet diskuterats och problematiserats inom olika discipliner, vilket medfört att kvalitet har beskrivits på olika sätt för att förstå detta multidimensionella begrepp. Förutom att beskriva kvalitet har ett område inom tidigare forskning varit att definiera kvalitetsbegreppet. De olika definitionerna är ett försök, att inom forskningen, förstå kvalitetsbegreppet och vad dessa definitioner får för konsekvenser, när bland annat tjänster utvärderas och när kvalitet upphandlas. Utifrån den tidigare uppdelningen av kvalitet i olika perspektiv har tidigare forskning genererat olika definitioner av kvalitet. Det har varit allt från att kvalitet är att ses som värde<sup>34</sup>, att kvalitet innebär att det överensstämmer med specifikationer<sup>35</sup> att kvalitet ses som 'fitness for use'<sup>36</sup> till att möta kunders behov och förväntningar<sup>37</sup>. En vanlig definition är att "kvaliteten på en produkt eller tjänst är dess förmåga att tillfredsställa och helst

<sup>24</sup> Perez et al. 2007

<sup>25</sup> Perez et al. 2007

<sup>26</sup> Sext Schneider och White 2004

<sup>27</sup> Rust et al. 2002

<sup>28</sup> Grönroos 1983

<sup>29</sup> Driver och Johnston 2001

<sup>30</sup> Lehtinen och Lehtinen 1991

<sup>31</sup> Gummesson 1988

<sup>32</sup> Grönroos 2000

<sup>33</sup> Townsend och Gebhart 1986

<sup>34</sup> Feigenbaum 1961

<sup>35</sup> Crosby 1979

<sup>36</sup> Juran 1989

<sup>37</sup> Bergman och Klefsjö 2012

överträffa, kundernas behov och förväntningar”.<sup>38</sup> Enligt Garvins klassificering uttrycker denna definition ett användarbaserat synsätt.<sup>39</sup> I de internationella standarderna för kvalitetsledningssystem, ISO, definieras kvalitet som ”grad till vilken inneboende egenskaper uppfyller krav”<sup>40</sup>, vilket betyder att ett produktperspektiv på kvalitet främst antas. Ovanstående genomgång tyder på att kvalitet kan klassas som ett multidimensionellt begrepp som kan vara svårt att definiera på ett klart och entydigt sätt.<sup>41</sup> Trots att begreppet är svårdefinierbart är det många som har en uppfattning om vad kvalitet är och innebär. Det speglar att kvalitet är ett begrepp som inte bara beskrivs och definieras utav en person eller organisation, utan kvalitet beskrivs och definieras av flera bland annat intressenter, ägare, medarbetare, kunder men också av myndigheter, media och andra företag/organisationer i samma eller andra branscher.<sup>42</sup> Kunder som använder tjänsten har också olika behov och förväntningar på vad kvalitet är, vilket i sin tur kan resultera i olika uppfattningar om hur hög kvalitet kan åstadkommas eller vad hög kvalitet är. När kvalitet skall beskrivas i förfrågningsunderlag är det en fördel att kvaliteten beskrivs och specificeras på ett tydligt sätt så att beställaren får den kvalitet som efterfrågas. Utmaningen är att formulera kvalitetskrav, dvs bestämma vilka krav som ska ställas på tjänsten som skall levereras och sedan kontrollera att dessa krav är uppfyllda. Det innebär att beställaren behöver kontrollera eller utvärdera att den beställda kvaliteten är beställd. I nästa avsnitt beskrivs och diskuteras hur kvalitet kan mätas för att sedan kontrolleras.

---

<sup>38</sup> Bergman och Klefsjö 2012, s. 24

<sup>39</sup> Garvin 1984

<sup>40</sup> ISO 2008

<sup>41</sup> Pirsig 1987

<sup>42</sup> Camén och Skälén 2013

## HUR MÄTS KVALITET?

För att erhålla en bra eller hög kvalitet har tidigare forskning pekat på att det är viktigt att kvalitet utvärderas, mäts och följs upp, vilket också har lyfts fram i olika rapporter och styrdokument.<sup>43</sup> Det förutsätter dock att kvalitet kan operationaliseras, utvärderas och mätas. Vilken betydelse kvalitet får och hur användningen kan förbättras, beror på vilket eller vilka synsätt som används och vilken definition som antas eller kommer att användas. Frågan som bör ställas är dock vilken kvalitet som kan mätas och utvärderas och på vilket sätt kvalitet kan mätas och utvärderas och kan alla typer av kvalitet mätas och följas upp på samma sätt? I dagligt tal handlar kvalitet om att fånga en art, en beskaffenhet eller kanske en sort av något och att användare anser att kvalitet är något som upplevs som bra, men frågan är då – hur mäts något som är bra?

Under de senaste decennierna har det inom forskningen utvecklats olika typer av modeller och mätinstrument för att försöka mäta kvalitet.<sup>44</sup> Inom forskningen kring tjänstekvalitet är SERVQUAL, den så kallade gapmodellen, en av de mer välkända modellerna för att mäta kundupplevd tjänstekvalitet.<sup>45</sup> Modellen innebär att kundtillfredsställelsen mäts genom fem dimensioner. Kundtillfredsställelsen är kopplad till kundens behov och förväntningar, vilka i sin tur påverkas av flertalet faktorer som tidigare erfarenheter av organisationen, ryktet vad som är utlovat mm. Det finns dock en del kritik mot denna modell, som mäter tjänstekvalitet som ett gap mellan kundens upplevelse av tjänsten och kundens förväntningar på tjänsten. Kritiken går ut på att mätningen av förväntningarna påverkar mätningen av upplevelsen, men också att SERVQUAL fokuserar på processen

---

<sup>43</sup> Se t ex SOU 2005:110

<sup>44</sup> Se t ex Zeithaml et al 1990; Cronin och Taylor 1992; Ladhari 2008; 2009

<sup>45</sup> Parasuraman, et al. 1985; 1988

snarare än resultatet.<sup>46</sup> Givet kritiken har alternativa modeller för att mäta tjänstekvalitet som enbart fokuserar på upplevelsen har utvecklats.<sup>47</sup> Trots att det finns en del kritik mot SERVQUAL och givet att modellen inte är universell har den anpassats och modifierats beroende av kontext.<sup>48</sup> Modellen bygger på empiriska studier som använder information från kunden och i synnerhet kundens uppfattningar av tjänsten. Detta innebär att många företag och organisationer samlar in synpunkter från kunderna i syfte att få reda på hur nöjda kunderna är och vilken uppfattning de har om kvaliteten. Som diskuterats tidigare är kvalitet ett mångdimensionellt begrepp, vilket också kan innebära att det är svårt att mäta vad som är god kvalitet. Speciellt när tjänster upphandlas inom komplexa verksamheter, dit tjänster inom välfärden kan klassas, där tjänsten skall utvärderas av tredje part och ibland inte ens av den som använder tjänsten utan snarare är det kanske en anhörig till brukaren av tjänsten.

Ett annat sätt för att mäta och förutspå kvaliteten på en tjänst eller en produkt är att mäta organisationens kvalitetsnivå eller kvalitetsmognad. Bland annat kan organisationens ledningssystem certifieras genom en standard, till exempel ISO 9001:2015. Att uppfylla kraven i sådana standarder bör ses som om organisationen har väldokumenterade arbetssätt för att jobba med kvalitet. Men det innebär inte att per automatik att organisationen har förmågan att möta kundernas behov, krav och förväntningar för att kunna leverera god kvalitet.<sup>49</sup> Ett annat sätt att utvärdera kvalitetsmognaden av en organisation är att använda utmärkelsemodeller som SIQ Management modell eller European Foundations for Quality Management (EFQM) modell. En nackdel enligt tidigare forskning med utmärkelsemodellerna är att modellerna

tar stora resurser i anspråk vid utvärderingen av kvalitetsmognad i organisationen, och att utvärderingen av modellen och hur väl organisationen lyckats kräver specialistkunskap.<sup>50</sup> Modellerna har visat att det skulle kunna leda till en medvetenhet hos organisationerna för hur kvalitetsarbetet sker inom organisationen, men också hur det kan påverka kundorienteringen och hur kvalitetsarbetet behöver stödjas och förbättras.<sup>51</sup>

Många av de kvalitetsmodeller som tagits fram för att mäta kvalitet resulterar oftast i att kvalitet presenteras i form av en siffra eller ett mått, oftast i relation till något. Frågan som kan ställas är vad den siffra som tas fram innebär och indikerar? Det skulle kunna tolkas som om kvalitet är något som går att mäta och fokus blir på att jämföra vad siffran avser och betyder. Pressen på företag och organisationer ökar med tanke på att det kan vara viktigt att visa upp en siffra som går att jämföra med annat. Är siffran hög kan det indikera att organisationen uppnått en hög kvalitet eller att tjänsten som levererats har gjort detta med en hög kvalitet dvs den som mottagit tjänsten har ansett att tjänsten är bra. Vi påstår inte på något sätt att använda siffror är fel eller att det är fel att visa upp siffror, däremot vill vi väcka tanken att delar av den kvalitet som utvärderas är föremål för subjektiva bedömningar. Speciellt inom offentliga organisationer där en del av kvaliteten handlar om medmänsklighet och frågan är hur sådana kriterier som medmänsklighet bör kvantifieras? Kanske måste andra lösningar finnas för att hitta ett bra sätt att mäta och utvärdera kvalitet som det är svårare att sätta siffror på.

<sup>46</sup> Se t ex Cronin och Taylor 1992

<sup>47</sup> Ladhari 2009

<sup>48</sup> Se t ex Cronin and Taylor 1992;

<sup>49</sup> Poksinska 2006

<sup>50</sup> Se t ex Eriksson, 2004

<sup>51</sup> Hendricks och Singhal 1997; Corredor and Goñi 2011

## UTMANINGAR NÅR KVALITET SKALL UPPHANDLAS

Offentliga organisationer ställs inför flera utmaningar när varor och tjänster skall upphandlas, speciellt när bra eller hög kvalitet på en vara eller tjänst eftersträvas och när kvalitet skall upphandlas. För att öka förståelsen för hur kvalitet upphandlas kan det vara bra att ha en förståelse för de utmaningar som offentliga organisationer ställs inför vid upphandlingar och hur detta skulle kunna påverka hur kvalitet beskrivs och hur god eller hög kvalitet kan uppnås. Nedan redogörs för tre identifierade utmaningar som offentliga organisationer ställs inför när varor och tjänster av hög kvalitet ska upphandlas.

### Tjänste- kontra varuutmaningen

Att erbjuda attraktiva tjänster av hög kvalitet är en utmaning, inte enbart för att tjänster normalt är abstrakta, heterogena, och förgängliga samt konsumeras och produceras samtidigt<sup>52</sup> utan även för att de produceras i en dynamisk interaktiv process<sup>53</sup> i vilken upplevelser i nuet påverkas av de erfarenheter som kunden och andra aktörer har sedan tidigare. Till detta kan läggas att tjänsten många gånger samskapas med kunden.<sup>54</sup> Dessutom har kunder olika förutsättningar, men även individuella önskemål och behov, vilket ställer krav på den upphandlande myndigheten eller enheten.<sup>55</sup> Det innebär att kunder har olika uppfattningar om vad som är bra eller hög kvalitet för dem. Ska förutsättningar sedan specificeras och formuleras i ett kontrakt ställs ytterligare krav på att den upphandlande myndigheten eller organisationen vet eller åtminstone har en ide om hur kvalitet bör beskrivas och specificeras och hur det säkerställs att hög kvalitet uppnås. Den

upphandlande organisationen står inför utmaningen att översätta vad varje enskild individ har för uppfattning om kvalitet på tjänsten, och vad som är bra eller hög kvalitet, för att sedan sammanställa och översätta vad enskilda individers krav betyder och hur kraven kan översättas till generella termer så att tjänsten kan specificeras på ett sådant sätt att leverantören i sin tur kan översätta beskrivningen för att leverera en tjänst samtidigt som flertalet av kunderna blir nöjda eller åtminstone inte missnöjda. Tjänster som upphandlas inom offentliga organisationer är vanligen tjänster som används i komplexa verksamheter, det vill säga där tjänsten kommer andra till del än den som upphandlar tjänsten.<sup>56</sup> Eftersom varor inte är abstrakta, heterogena och förgängliga kan varor vara lättare att beskriva, i alla fall i retoriken, vilket kan medföra att det är lättare att formulera tydliga kriterier på den vara som efterfrågas.

### Regelstyrningsutmaningen

En annan utmaning för offentliga organisationer är att det råder en regelstyrning när upphandlande myndigheter och enheter upphandlar varor och tjänster. Det innebär att det finns upphandlingsregelverk som styr hur processen ska gå till, hur anbuden ska utvärderas, hur parter skall väljas, och hur kontrakt skall tilldelas för att nämna några. Reglerna måste tas i beaktande och ska följas vid upphandling av varor och tjänster, vilket kan komma att påverka hur kvaliteten upphandlas eller hur specifikationerna i kontraktet utformas. I upphandlingsregelverket finns även de grundläggande EU-rättsliga principerna om bland annat icke-diskriminering, likabehandling, öppenhet

<sup>52</sup> Se t ex Schneider och White 2004; Edvardsson et al. 2005

<sup>53</sup> Grönroos 2000

<sup>54</sup> Vargo och Lusch 2004; 2008

<sup>55</sup> Camén 2011

<sup>56</sup> SOU 2013:12

med flera som måste tas i beaktande, när varor och tjänster upphandlas. I regelverket<sup>57</sup> föreskrivs bland annat hur motparten ska väljas. Det innebär det att den offentliga organisationen inte kan kontakta en potentiell leverantör som de önskar skall utföra tjänsten och som kanske tidigare har utfört tjänsten på ett bra sätt med hög kvalitet eller om en leverantör har ett bra ryckte om sig att leverera tjänster med hög kvalitet, eftersom ingen leverantör får gynnas eller missgynnas utan alla skall konkurrera på likartade villkor. Istället finns det en anbudstävlan som måste följas, och två kriterier finns för att tilldela en motpart ett kontrakt (i) lägsta pris eller (ii) ekonomisk mest fördelaktiga.<sup>58</sup> Offentliga organisationer som upphandlar kan därmed inte använda leverantörers rykte som ett urvalskriterium, det vill säga om leverantören är bra eller dålig eller om leverantören är bra på att hålla hög kvalitet på sina tjänster. Upphandlingen resulterar i ett kontrakt mellan parterna som inte bara reglerar den affärsrelation som ingåtts mellan den upphandlande enheten (beställaren) och den som vunnit kontraktet dvs leverantören eller leverantörerna (utföraren/arna) utan också alla specifikationer och krav som ställs på den vara eller tjänst som upphandlas.<sup>59</sup>

Förutom att reglera affärsrelationen mellan den beställaren och utföraren reglerar kontraktet också indirekt förhållandet till kunden eller brukaren av tjänsten.<sup>60</sup> I offentliga organisationer är det oftast inte samma person som upphandlar varan eller tjänsten som är den som använder och nyttjar den. Så är det många gånger inom äldreomsorgen, då det är driften av ett äldreboende som upphandlas och kontraktet skrivs mellan kommunen och en leverantör. Tjänsten däremot kommer att användas av ett antal individer med olika behov och förutsättningar, vilket också

påverkar vilken kvalitet som bör finnas och vems perspektiv som ska tas. Det som komplicerar saken ytterligare är att när tjänster upphandlas ställs offentliga upphandlare mot den enskilde och dess önskan och behov, och mot en centrerad beslutade norm. Frågan är vilken kvalitet som ska tillgodoses, den enskilde eller de centralt beslutade normerna? Ytterligare en komplicerande faktor är att det inte alltid är den som använder tjänsten som utvärderar den utan det kan var en fjärde part, t ex en anhörig. En fråga är hur beskrivs och specificeras kvalitet som passar gemene man? Enligt tidigare forskning kan kvaliteten påverkas beroende av hur kontraktet utformas och i föreliggande fall även förfrågningsunderlaget.<sup>61</sup>

En privat organisation kan däremot gå ut på den öppna marknaden och i princip välja vilken leverantör som helst som uppfyller de krav och kriterier som organisationen ställer.<sup>62</sup> En privat organisation har också en möjlighet att direkt vända sig till en leverantör och etablera en affärsrelation om varan eller tjänsten motsvarar de förväntningar som finns. Det innebär således att en privat organisation i princip kan testa en leverantör för att se om samarbetet fungerar och om den kvalitet som efterfrågas uppnås på varan eller tjänsten. Inom forskningen talas det om att affärsrelationen växer fram och de relationsrelaterade delarna spelar betydande roll.<sup>63</sup> Bland annat diskuteras att parterna investerar i relationen via olika så kallade bindningar (juridiska, finansiella, personella, ekonomiska m.fl.) och ju starkare dessa bindningar är, desto svårare är det att lämna relationen med tanke på att parterna investerat in den och då inte bara i ekonomiska termer. Det bör dock poängteras att det inte finns något som hindrar, trots att parterna investerat i affärsrelationen, lämnar den. Kontraktet

<sup>57</sup> Se Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

<sup>58</sup> Se Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

<sup>59</sup> Camén 2011; Bröchner et al 2016

<sup>60</sup> Camén 2011

<sup>61</sup> Camén 2011

<sup>62</sup> Camén et al 2011

<sup>63</sup> Se t ex Easton 1992; Håkansson och Snehot 1995

i den privata affärsrelationen är naturligtvis viktigt men tidigare forskning har visat på att kontraktet oftast används när något går snett eller inte fortlöper som avtalat.<sup>64</sup>

### Kontraktsutmaningen

Kontraktslängden är en annan utmaning som upphandlande myndigheter och enheter ställs inför som kan komma att påverka kvaliteten av den upphandlade tjänsten eller den kvalitet som upphandlas. Givet den kontraktslängd som bestäms, innebär det att det indirekt bestäms hur ofta kontrakten skall omförhandlas och förnyas. Nationalekonomiskt finns det för- och nackdelar med att ha korta respektive långa kontrakt. Det kan bland annat förklaras utav att kontrakten är ett sätt att hantera osäkerhet och risk. Korta kontrakt förespråkas om parterna är osäkra om den framtida kostnaden för organisationen och speciellt om det finns en osäkerhet kring priset på investeringen eller de resurser som krävs. I långa kontrakt finns det rent teoretiskt en vilja att investera i affärsrelationen, och mer specifikt i verksamhetsspecifika investeringar som t ex inom kollektivtrafiken där bussar eller tåg köps in eller andra specialutrustningar som bara används för den upphandlade verksamhetens specifika ändamål.<sup>65</sup> Oftast är dessa typer av investeringar, investeringar som kan användas och nyttjas även efter kontraktet avslutats. Organisationerna utsätter sig för en viss risk genom att göra dessa investeringar där kontraktet inte nödvändigtvis sträcker sig lika långt som investeringarnas livslängd. Inom kollektivtrafiken är det därför vanligt att kontrakten har en kontraktstid på fem till tio år med en option på förlängning på två plus två år för att matcha avskrivningstiden

---

<sup>64</sup> Macaulay 1963a; 1963b

<sup>65</sup> Se t ex Nilsson et al 2005

på investeringarna. Kontrakten inom välfärden är däremot något kortare och kontraktstiden löper oftast på fyra år med en option på förlängning med ett plus ett år. Om verksamheten är avgränsad och tydligt definierad kan det argumenteras för att korta kontrakt är mer lämpliga att användas. Ju längre kontraktstiden är desto mer osäker blir bedömningen av vad som kommer att ske i framtiden. Kontraktslängden diskuteras främst påverka osäkerhet och risk men kontraktslängden påverkar också kvaliteten inte minst med tanke att kvalitet inte är något statiskt och ju längre kontrakten är desto svårare kan det vara att beskriva hur kvalitet kommer att uppfattas av framtida användare av tjänsten, vilken är nästa delutmaning.

Utmaningen förutom att bestämma kontraktstiden är att kontrakten speciellt i upphandlingssituationer, syftar till att projicera in i framtiden för att på så sätt säkra framtida transaktioner och resultat och därmed minska en del av den osäkerhet och risk som finns.<sup>66</sup> Beställaren skall redan i upphandlingsunderlaget och sedan i kontraktet specificera och formulera vad som efterfrågas för att utföraren sedan skall ha möjlighet att göra en bedömning av vad som kommer ske i verksamheten under kontraktperioden och även kunna bedöma risken med att driva verksamheten. Därefter kommer utföraren att bestämma värdet eller priset som de vill lägga på anbudet. De ekonomiska drivkrafterna kan komma att påverka kvaliteten av tjänsten som upphandlas och beställaren behöver säkerställa att kvalitet levereras eller åtminstone tillräcklig kvalitet levereras. Därför är det viktigt att beställaren beskriver vilken tjänst som utföraren skall tillhandahålla, redan i förfrågningsunderlaget. Beställaren bör vara tydlig i sin beskrivning och kravställande av den orsaken

---

<sup>66</sup> Malhotra och Murningham 2002

att beskrivningen ligger till grund för det senare undertecknade kontraktet. Kontraktet som tecknas mellan parterna baseras på förfrågningsunderlaget, anbudet och den eventuella förhandling eller den diskussion som föregått.<sup>67</sup> Det finns svårigheter att ställa 'rätt' krav och att kraven är så tydligt formulerade och specificerade att beställaren får det som efterfrågas. Det är dock inte bara kravställandet som måste vara tydligt. Beställaren måste också givet krav kunna bedöma om man får den tjänst som avtalats om och därmed den kvalitet som efterfrågas. Kontrakten får, när offentliga organisationer upphandlar varor och tjänster, en stor betydelse även om de skulle kunna karaktäriseras som statiska.<sup>68</sup> Tidigare forskning har diskuterat att i privata organisationer används kontrakt sällan eller aldrig efter att de upprättats och undertecknats.<sup>69</sup> Kontraktet ses istället som ett underlag för kontraktsförhandlingarna och för upprättande av den gemensamma affären. Istället används kontrakten i huvudsak när en dispyt uppstår eller vid oenighet.<sup>70</sup> Kontraktet får enligt tidigare forskning olika betydelser. När offentlig upphandling sker formar kontraktet affärsrelation men tvärtom när en privat organisation gör ett inköp då formar affärsrelationen istället kontraktet.<sup>71</sup> Hur kontraktet utformas kommer därtill ha påverkan på hur kvalitet skapas. I teorin skrivs kontrakt som ovan beskrivits för att knyta samman parterna och för att säkerställa framtida transaktioner, minska osäkerhet och risk samtidigt det ger underlag för kontraktets verkställighet. Detta är ett relativt statiskt synsätt att se på kontrakten och dess innehåll, vilket inte alltid harmoniserar med kvalitetsbegreppets dynamiska natur eller att kvalitet inte är något statiskt utan snarare tvärt om föränderligt för att över tid kunna tillgodose kunders intressen och behov.

<sup>67</sup> Camén 2011; SOU 2013:12, Lag (2016:1145) om offentlig upphandling

<sup>68</sup> Camén 2011

<sup>69</sup> Macaulay 1963a; 1963b

<sup>70</sup> Camén 2011

<sup>71</sup> Camén et al 2012

Ovanstående utmaningar är exempel på utmaningar som offentliga organisationer ställs inför när tjänster skall upphandlas och vad som kan komma att påverka kvaliteten på den upphandlade tjänsten. Frågan är hur tjänsten kan beskrivas och krav kan ställas så att beställaren får det som efterfrågas samtidigt som det finns utrymme för att möjliggöra utveckling och kanske till och med innovation samtidigt som en tillfredställande kvalitet erhålls?

## KVALITET VID UPPHANDLING

Efter att ha diskuterat hur kvalitet har definierats i forskningen, hur kvalitet skulle kunna mätas och vilka utmaningar som finns när kvalitet upphandlas övergår vi nu till att diskutera kvalitet i upphandlingar och sammanfatta delar av den forskning som genomförts kring kvalitet och upphandlingar. Vid upphandlingar är det inom tre områden som kvalitet kommer att spela en roll och det är också dessa områden som är viktiga att följa upp. Det första området (i) handlar om krav på leverantören, de så kallade kvalificeringskraven vilka inkluderar ekonomisk status, skattestatus och övriga kvalificeringskrav som bland annat kan handla om teknisk kapacitet. Det andra området (ii) är kvalitetskrav på tjänsten eller varan. Här blir kvalitetskrav och definitioner viktiga liksom uppföljning av den kvalitet som specificeras. Specificationen och beskrivningen av kvalitet på tjänsten ligger till grund för utvärderingen, dvs hur kvalitet definieras och hur uppföljningen kommer att ske beror på vilka krav som ställts på tjänsten. Som tidigare diskuterats har tidigare forskning resulterat i ett antal modeller eller metoder för att mäta kvalitet. Uppföljningen skulle även kunna ske genom intervjuer, eller via kvalitetsindika-



tioner eller en enkel enkätundersökning. Inom forskningen har det också diskuterats att utvärderingen skulle kunna ske genom att använda expertpaneler.<sup>72</sup> Det tredje området är (iii) utvärderingskriterier enligt Lag (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). De utvärderingskriterier som används i upphandlingen skall enligt LOU följas upp för att säkerställa bland annat konkurrens och att den leverantör som vunnit upphandlingen lever upp till de krav som utlovats. Inom detta område kan det handla om kvalitet i utförandet eller teknisk kompetens för att nämna några. Att följa upp kvaliteten har visat sig var viktigt och för att öka motivationen hos leverantörerna att leverera en hög kvalitet skulle målrelaterad ersättning kunna införas i form av bonusar, dvs ersättningen utfaller om leverantörer uppnår eller överträffar det önskade kvalitetskravet.

Forskning om vilken kvalitet som återfinns och beskrivs i upphandlingskontrakt har visat att kvalitet kan relateras till tre olika managementnivåer, retorisk, strategisk och operationell.<sup>73</sup> Den retoriska nivån består av språkliga utsagor gällande kvalitet, exempelvis i form av visioner.<sup>74</sup> Kriterierna på denna nivå är oftast mycket allmänt hållna som t ex att vård av hög kvalitet leder till nöjdare patienter eller att det är viktigt att ha en bra kollektivtrafik. Den strategiska nivån fokuserar på att styra utföraren av tjänsten för att en hög kvalitet skall uppnås.<sup>75</sup> Den operationella nivån består av kvalitetskriterier som oftast är riktade ut mot kunden och fokus är att styra förutsättningarna för att leverera tjänsten.<sup>76</sup> Kriterierna på denna nivå är oftast mycket detaljerade och specificerade för att säkerställa att kunden får en tjänst av hög kvalitet. Det är inte självklart att det finns en tydlig koppling mellan den retoriska nivån och de andra två nivåerna även om

tidigare forskning visat att det är viktigt att dessa tre nivåer har en koppling till varandra. Kopplingen mellan den strategiska och den operationella nivån är oftast tydligare. Forskningen har också visat att förutsättningarna för kvalitet i upphandlingskontrakt styrs på tre sätt; (i) genom lagar, förordningar och regleringar, (ii) genom standarder, och (iii) genom ekonomiska incitament, bonussystem eller viten.<sup>77</sup> Något som problematiserats är varför lagar ofta får en framträdande roll i kontrakten. Dessa skall ändå följas och reglerar verksamheten.

Offentliga organisationer kan påverka kvalitet genom prekvalificeringskrav,<sup>78</sup> genom att specificera vilka kvalitetsstandarders som föredras i förfrågningsunderlagen men också genom att använda kvalitetskriterier vid urvalet av potentiella leverantörer.<sup>79</sup> Kontrakt som tilldelas baserat på kvalitetsrelaterade kriterier har ökat inom den offentliga sektorn<sup>80</sup> men att tilldela kontraktet baserat på pris är fortfarande vanligare. Hur innehållet i kontraktet formuleras påverkar kvaliteten men också hur kvalitet 'manages'.<sup>81</sup> I kontrakten skall tjänsten specificeras och konkretiseras liksom de uppföljningsmetoder som skall användas för att säkerställa att tjänsten levereras på ett tillfredställande sätt med hög kvalitet till kunderna. Tidigare forskning visar att styrning av tjänstekvalitet genom kontrakt ibland fungerar mindre bra, då man i kontrakt har svårt att förutse hur kunden upplever den interaktion med tjänsteleverantören inom vilken värde skapas. Genom kontrakt görs de immateriella aspekterna av tjänsten materiella för att på så sätt vara styrbara.<sup>82</sup> Detaljerade kontrakt syftar till att säkerställa att beställaren får avsedd tjänst och kvalitetsnivå.<sup>83</sup> Detaljeringsgraden sker dock ofta på bekostnad av flexibilitet och möjlighet att kunna agera kundorienterat men

<sup>72</sup> Bergman 2013

<sup>73</sup> Camén 2010

<sup>74</sup> Camén 2010

<sup>75</sup> Camén 2010

<sup>76</sup> Camén 2010

<sup>77</sup> Camén 2011

<sup>78</sup> Eadie et al. 2012

<sup>79</sup> Kuypers och Gruppen, 2008; Enquist et al., 2011

<sup>80</sup> Se t ex Waara och Bröchner, 2006; Sporrang och Bröchner, 2009

<sup>81</sup> Camén 2010

<sup>82</sup> Camén 2011

<sup>83</sup> Camén 2011

också för att skapa och utveckla kontraktsrelationen.<sup>84</sup> Avsaknaden av flexibilitet är också större vid offentliga upphandlingar jämfört med långsiktiga affärsrelationer i den privata sektorn.<sup>85</sup> Att formulera detaljerade mål och därefter kontrollera att dessa efterlevs räcker inte alltid för att kunden ska bli nöjd, vilket delvis kan bero på att kunder har olika behov och uppfattningar om kvalitet. Givet att kvalitet kan beskrivas och definieras på otaliga sätt (beroende av ur vems perspektiv, vad som skall definieras, vilken kontext med mera) kan det konstateras att det inte finns ett sätt för att definiera vad som är bra kvalitet eller en universal-lösning för att uppnå hög kvalitet i upphandlingar.

### Utmaningar att upphandla vård och omsorg

Att använda process- och strukturmått<sup>86</sup> kan vara intressant som ett internt verktyg för att få en förståelse för vad som leder till goda resultat och hög kvalitet i den egna verksamheten. Det kan också jämföras med de kvalitetsledningssystem t ex ISO eller excellensmodeller som tidigare nämnts ovan. För att vägleda och för att följa upp förbättringsarbete inom vård och omsorg används också nationella kvalitetsregister, vilka ses som en central del av vårdens mål- och kunskapsstyrning. I Sverige introducerades de första registren på 1970-talet och idag finns det ett 70-tal sådana register, men redan på 1950-talet skilde Sheps på tre sätt för att följa upp sjukhuskvalitet; regelverk, stimulans för att förbättra kvaliteten och studera effekter av specifika program eller förfaranden på vårdkvaliteten.<sup>87</sup>

I tidigare studier har det framkommit att uppställda krav i många upphandlingar inte följs upp vilket inte gynnar verksam-

heten.<sup>88</sup> Om inte krav följs upp kan det leda till att upphandlande organisationer och verksamheten inte vet vad de får och vad de betalar för.<sup>89</sup> Kvalitetskraven följs inte heller upp på ett systematiskt sätt.<sup>90</sup> Linkande resonemang framkommer i den studie som Nutek har genomfört att det rutinmässiga uppföljningsarbetet är eftersatt.<sup>91</sup> Vidare poängteras det att uppföljningen i mycket få upphandlingar tydlig utgår från de krav och speciellt kvalitetskrav som stipulerades in i förfrågningsunderlaget.<sup>92</sup> Således finns det en utvecklingspotential för att utveckla hur kvalitetskraven bör följas upp om de skall följas upp. Något som framtida forskning skulle kunna fokusera på.

På samma sätt som det finns generella utmaningar när offentliga organisationer skall upphandla offentliga tjänster finns det utmaningar när vård och omsorg ska upphandlas. Många offentliga organisationer upplever att det är svårt att definiera 'rätt' kvalitetskriterier vid upphandling av vård och omsorg på grund av att det är en så kallad mjuk tjänst som upphandlas. Därmed kan det också vara svårt att utvärdera kvaliteten på tjänsten.<sup>93</sup> En annan utmaning vid upphandling av välfärdstjänster är som tidigare nämnts är det oftast inte samma person eller funktion som upphandlar tjänsten som skall använda och nyttjar den samma och sedan skall utvärdera vad som är bra kvalitet. Detta är inte de enda utmaningarna som offentliga organisationer ställs inför utan det finns med all säkerhet flera men ovanstående är två av de större.

För att återvända till frågan hur kvalitet kan upphandlas inom vård och omsorg eller hur offentliga organisationer bör upphandla för att uppnå en hög kvalitet, så finns det ingen universal-lösning på denna fråga, utan den upphandlande organisa-

<sup>84</sup> Camén 2011

<sup>85</sup> Camén et al., 2012

<sup>86</sup> Donabedian 1966

<sup>87</sup> Sheps 1955

<sup>88</sup> Se t ex Blomqvist och Winblad 2010

<sup>89</sup> SOU 2013:12

<sup>90</sup> Blomqvist och Winblad 2010

<sup>91</sup> Nutek 2008

<sup>92</sup> Nutek 2008

<sup>93</sup> Se Bergman och Jordahl 2014; SOU 2013:12; Health Navigator 2013a; 2013b

tionen behöver fundera igenom hur kvalitetsbeskrivningar och specifikationer skall skrivas och hur kvaliteten skall följas upp och mätas för att få den kvalitet som önskas på tjänsten. Idag är kraven i upphandlingsunderlagen relativt detaljerade och frågan är om det i framtiden skulle vara möjligt att ställa fler funktionskrav? Det skulle kunna innebära att viss kreativitet och innovation skulle kunna tillåtas. Om det är görbart går inte att svara på idag. En annan reflektion är om utvecklande av någon form av partnerskap skulle öka kvaliteten? Tidigare forskning har lyft fram att regelverket och kontraktet kan begränsa de relationella variablerna, dvs hur långsiktiga relationer byggs upp inom offentliga relationer där hänsyn måste tas till Lagen om offentlig upphandling och EU-rättsliga principerna. Det kommer då att finnas andra parametrar som behöver utvecklas som till exempel förtroendet mellan parterna för att inte osäkerheten och risken skall bli för stor.

#### AVSLUTANDE REFLEKTIONER

Detta kapitel har beskrivit och reflekterat kring kvalitet och upphandlingar vad forskning beskriver och diskuterar kring detta ämne. Kapitlet skall ses som ett underlag för att reflektera över vad kvalitet är, hur kvalitet följs upp och mäts och vilka utmaningar som upphandlande organisationer kan ställas inför när kvalitet skall upphandlas. Kvalitet är ett multidimensionellt begrepp som används för att värdera något i positiv eller negativ mening. Det är ett begrepp som har engagerat forskare inom olika discipliner och som beskrivs utifrån olika perspektiv och synsätt. Kvalitet är också ett begrepp som beskrivs utav flera personer eller organisationer och hur en kund uppfattar kvalite-

ten på en tjänst är individuellt beroende av förutsättningar men också uppfattningar kunden har. Givet kundernas individuella behov och förutsättningar ställs krav på den upphandlande organisationen som inte bara skall beskriva en tjänst som upphandlas, utan som därtill skall försöka att beskriva den kvalitet som skall upphandlas genom beskrivningar och specifikationer i upphandlingsunderlaget. Individuella behov och förutsättningar hos kunden ställas mot organisationens behov samt de normer som styr eller som organisationen har att förhålla sig till. Leverantören kan i sin tur definiera kvalitet på ett annat sätt än den upphandlande organisationen, vilket innebär att beskrivningar, formuleringar och specifikationer behöver vara tydliga för att uppnå en kvalitet som önskas, samtidigt som utrymme bör lämnas för att möjliggöra innovativa lösningar. I början av detta kapitel ställdes den retoriska frågan om bra kvalitet kan upphandlas. Det är en fråga som det inte finns något absolut svar på. Inte heller finns det någon universallösning på hur en organisation ska göra för att uppnå hög kvalitet på den upphandlade tjänsten. Varje upphandlande organisation bör se till sina förutsättningar och behov och vilken tjänst som skall upphandlas. Förhoppningen är att detta kapitel har väckt tankar kring kvalitet och upphandlingar som kan ta diskussionen vidare i den egna organisationen.

## Referenser

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

Bergman, M & Jordahl, H (2014) *Goda år på ålderns höst? En ESO-rapport om konkurrens i äldreomsorgen. Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, 2014:1*.

Bergman, M (2013) *Upphandling och kundval av välfärdstjänster. En teoribakgrund. Rapport, FORES, Entreprenörskapsforum, Stiftelsen Leading Health Care*.

Bergman, M A & Lundberg, S (2013) "Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement." *Journal of Purchasing and Supply Management*, 19(2), 73–83.

Bergman, M, Lundberg, S & Spagnolo, G (2012) *Public Procurement and Non-contractible Quality: Evidence from Elderly Care*. Umeå: Umeå Economic Studies.

Blomqvist, P & Winblad, U (2010) "Monitoring quality in contracted elder care. The Swedish case." Presenterad vid Statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Göteborg.

Brady, M & Cronin, J (2001) "Some New Thoughts on Conceptualizing Perceived Service Quality: A Hierarchical Approach." *Journal of Marketing*, 65(3), 17–33.

Broadbent, J & Guthrie, J (2008) "Public sector to public services: 20 years of 'contextual' accounting research." *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 21(2), 129–169.

Bröchner, J, Camén, C, Eriksson, H & Garvare, R (2016) "Quality and legal aspects in public care procurement." *The TQM Journal*, 28(4), 648–663.

Camén C & Skälén, P (2013) *Översyn av förfrågningsunderlag gällande Hälsöval Värmland utifrån ett innovations- och kvalitetsperspektiv*. Karlstad: LiV Värmland.

Camén, C (2010) "Service quality on three management levels – a study of service quality in public tendering contracts." *International Journal of Quality and Service Sciences*, 2(3), 317–334.

Camén, C (2011) *Using contracts to manage services – a study of contracts in public transport*. Karlstad: Karlstad University.

Camén, C, Gottfridsson, P & Rundh, B (2012) "Contracts as Cornerstones in Relationship Building." *International Journal of Quality and Service Sciences*, 4(3), 208–223.

Corredor, P & Goñi, S (2011) "TQM and performance: is the relationship so obvious?" *Journal of Business Research*, 64(8), 830–838.

Cronin, J & Taylor S A (1992) "Measuring service quality: A reexamination and extension." *Journal of Marketing*, 56(3), 55–68.

Crosby, P B (1979) *Quality is free: The art of marketing quality certain*. New York: New American Library.

Dean, A M & Kiu, C (2002) "Performance monitoring and quality outcomes in contracted services." *International Journal of Quality & Reliability Management*, 19, 396–413.

Donabedian A (1966) "Evaluating the quality of medical care." *The Milbank Memorial Fund Quarterly*, 44(3).

Driver, C & Johnston, R (2001) "Understanding service customers: The value of hard and soft attributes." *Journal of Service Research*, 4(2), 130–139.

Easton, G (1992) *Industrial networks: a review of reality*. I Axelsson, B & Easton, G (red.) *Industrial Networks: A View of Reality*. Routledge: London.

Echeverri, P & Edvardsson, B (2012) *Marknadsföring i tjänsteekonomi*. Lund: Studentlitteratur.

Edvardsson, B (1996) *Tjänsteutveckling med inbyggd kvalitet*. Lund: Studentlitteratur.

Edvardsson, B (1997) "Quality in new service development – key concepts and a frame of reference." *International Journal of Production Economics*, 52(1/2), 31–46.

Edvardsson, B, Gustafsson, A & Roos, I (2005) "Service Portraits in Service Research: A Critical Review." *International Journal of Service Industry Management*, 16(1), 107–21.

Enquist et al. (2011) "Contractual Governance for Public Service Value Networks." *Journal of Service Management*, 22(2).

Eriksson, H (2004) *Organisational value of participating in quality award processes*. Luleå: Luleå University of Technology.

Feigenbaum, A V (1961) *Total quality control: engineering and management, the technical and managerial field for improving product quality, including its reliability, and for reducing operating cost and losses*.

Fernandez, S (2007) "What works best when contracting for services? An analysis of contracting performance at the local level in the US." *Public Administration*, 85(4), 1119–1141.

Garvin, D (1984) "What does 'product quality' really mean?" *Sloan Management Review*, 25–45.

Grönroos, C (1983) *Marknadsföring i tjänsteföretag*. Liber: Malmö.

Grönroos, C (2000) *Service Management and Marketing – A customer relationship management approach*. Chichester: Wiley.

Gummesson, E (1988) *Att utveckla servicekvalitet, eller varför finns det inga servicekonstruktörer? I Edvardsson, B & Gummesson, E (red.) Management i tjänstesamhället*. Lund: Liber.

- Hartman, L (2011) Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd. Health Navigator (2013a) Stora möjligheter att stärka kvaliteten i äldreomsorgen genom bättre upphandlingar. Hur värderar kommuner kvalitet vid upphandling av särskilt boende? Svenskt Näringsliv, Almega, Vårdföretagarna och Friskolornas Riksförbund
- Health Navigator (2013b) Upphandla Bättre. Guide för styrning mot kvalitet i upphandling av särskilt boende inom äldreomsorgen. Sveriges kommuner och landsting, Svenskt näringsliv och Vårdföretagarna.
- Hendricks, K B, & Singhal, V R (1997). "Does implementing an effective TQM program actually improve operating performance? Empirical evidence from firms that have won quality awards." *Management science*, 43(9), 1258–1274.
- Håkansson, H & Snehota, I (1995) *Developing Relationships in Business Networks*. London: Routledge.
- ISO (2008) *Quality management systems – Requirements (ISO 9001:2008)*. Stockholm: SIS.
- Juran (1989) *Juran on Leadership for Quality: An Executive Handbook*. New York: The Free Press.
- Kuypers, P H M L & Gruppen, M J (2008) "A technical specification: how precise?" *Proceedings 3rd International Public Procurement Conference*, Amsterdam.
- Ladhari, R (2008) "Alternative measures of service quality: a review." *Managing service quality*, 18(1), 65–86.
- Ladhari, R (2009) "A review of twenty years of SERVQUAL research." *International Journal of Quality and Service Sciences*, 1(2), 172–198.
- Lehtinen, U & Lehtinen, J R (1991) "Two approaches to service quality dimensions." *The Service Industries Journal*, 11(3), 287–303.
- Lindquist, H & Persson J E (1997) *Kundupplevd kvalitet I tjänsteverksamheter – en analys och kritik av den företagsekonomiska dialogen*. Kristianstad: Kristianstad Boktryckeri AB.
- Macaulay, S (1963a) "The use and non-use of contracts in the manufacturing industry." *The Practical Lawyer*, 9(7), 13–39.
- Macaulay, S (1963b) "Non-contractual relation in business: A preliminary study." *American Sociological Review*, 28, 55–67.
- Malhotra, D & Murnighan, J K (2002) "The effects of contracts on interpersonal trust." *Administrative Science Quarterly*, 47(3), 534–559.
- Nilsson et al. (2005) *Den svåra beställarrollen – om konkurrens och upphandlingar i offentlig sektor*. Stockholm: SNS Förlag.
- Nutek (2008) *Värdering av kvalitet vid upphandling av vård och omsorg. En kartläggning av hur landsting och kommuner värderar kvalitet vid upphandlingar av vård- och omsorgstjänster*. Stockholm: Nutek.
- Parasuraman, A, Zeithaml, V & Berry, L (1985) "A Conceptual Model of Service Quality and Its Implication for Future Research." *Journal of Marketing*, 49(Fall), 41–50.
- Parasuraman, A, Zeithaml, V & Berry, L (1988) "SERVQUAL: A multiple-Item Scale for Measuring Customer Perceptions of Service Quality." *Journal of Retailing*, 64(1), 12–40.
- Perez, M S, Gazquez Abad, J C, Marin Carrillo, G M, & Sanchez Ferandez, R (2007) "Effects of service quality dimensions on behavioural purchase intentions – a study in public-sector transport." *Managing Service Quality*, 17(2), 134–151.
- Pirsig, R M (1987) *Zen och konsten att sköta en motorcykel*. Stockholm: Alba.
- Poksinska, B (2006) *ISO9000: Business as usual or radical change?* Linköping: Linköping University.
- Reeves, C A & Bednar D A (1994) "Defining Quality: Alternatives and Complications." *Academy of Management Review*, 19(3), 419–445.
- Rust, R T, Moorman, C & Dickson, P R (2002) "Getting return on quality: revenue, expansion, cost reduction, or both?" *Journal of Marketing*, 65(October), 7–24.
- Schneider, B & White, S (2004), *Service Quality: Research Perspectives*. Newbury Park, CA: Sage Publications.
- Sheps, M C (1955) *Approaches to the quality of hospital care*. *Public Health Reports*, 70(9), 877.
- SOU 2005:110 *Jämförelsevis. Styrning och uppföljning med nyckeltal i kommuner och landsting*.
- SOU 2013:12 *Goda affärer– en strategi för hållbar offentlig upphandling. Slutbetänkande av Upphandlingsutredningen*.
- SOU 2016:78 *Ordning och reda i välfärden. Betänkande av Välfärdsutredningen*.
- Sporrong, J & Bröchner, J (2009), "Public procurement incentives for sustainable design services: Swedish experiences." *Architectural Engineering and Design Management*, 5(1), 24–35.
- Townsend, P & Gebhart, J (1986) *Commit to quality*. New York: Wiley.
- Vargo, S L & Lusch, R F (2004) "Evolving to a New Dominant Logic for Marketing." *Journal of Marketing*, 68(1), 1–17.
- Vargo, S L & Lusch, R F (2008) "Service-dominant logic: continuing the evolution." *Journal of the Academy of Marketing Science*, 36(1), 1–10.

Waara, F & Bröchner, J (2006) "Price and Nonprice Criteria for Contractor Selection." *Journal of Construction Engineering and Management*, 132(8), 797–804.

Westlund, P & Edvardsson, B (1998) *Tjänsteutveckling och kvalitet i äldreomsorg. Praktik och teori*. Lund: Studentlitteratur.

Zeithaml, V, Parasuraman, A & Berry, L (1990) *Delivering Quality Service*. New York: The Free Press.

Zeithaml, V, Parasuraman, A & Berry, L L (1985) "Problems and Strategies in Services Marketing." *Journal of Marketing*, 49(2), 33–46.

ANTOLOGIN *Upphandlad* sammanställer ett antal perspektiv på offentlig upphandling av framför allt ideell vård och omsorg utifrån aktuell och existerande forskning. Målsättningen är att bidra till och utveckla den allmänna debatten om hur den svenska välfärden är och bör vara organiserad.

I boken positioneras offentlig upphandling i relation till andra former och alternativ för att skapa, upprätthålla och förbättra välfärden – inklusive långvariga relationer och partnerskap. Detta väcker ett antal frågor om offentlig upphandlings specifika förutsättningar, mekanismer och resultat.

Vilka andra former används i Sverige och i andra länder? Hur påverkar offentlig upphandling innovation, kvalitet och resultat? Till vilken grad möter offentlig upphandling den lokala vården och omsorgens praktik?

I åtta kapitel diskuterar elva forskare från olika discipliner och länder dessa frågor utifrån ett antal perspektiv. Gemensamt strävar de efter att besvara, utveckla och reflektera kring frågor om offentlig upphandling av privat och ideell vård och omsorg.

Boken riktar sig till politiker, praktiker, akademiker och studenter som är intresserade av former för att utveckla den svenska välfärden och de ideella organisationernas bidrag till denna utveckling.

Boken är framtagen på initiativ av Bräcke diakoni.