

# Kvalitetskrav i valfrihetssystem

- EN ANALYS AV FÖRFRÅGNINGSUNDERLAG FÖR HEMTJÄNST



Sveriges  
Kommuner  
och Landsting



# Kvalitetskrav i valfrihetsssystem

- EN ANALYS AV FÖRFRÅGNINGSUNDERLAG FÖR HEMTJÄNST



Upplysningar om innehållet:  
Greger Bengtsson, greger.bengtsson@skl.se

© Sveriges Kommuner och Landsting, 2014  
ISBN: 978-91-7585-100-6  
Text: Ulrika Winblad, David Isaksson,  
Karin Josefsson, Fredrik Olsson,  
Uppsala universitet  
Illustration/foto: Dean Mitchell/IStock  
Produktion: EO

## Förord

En stor andel av landets kommuner tillämpar LOV, lagen om valfrihetssystem, inom hemtjänsten. Det har medfört att ett allt större fokus har lagts på hur kommunerna ställer krav på kvalitet i sina förfrågningsunderlag. För att ge stöd i detta arbete har Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, tagit fram denna rapport.

Syftet med rapporten är att beskriva hur kommunerna hanterar kravställandet såväl när det gäller vilka krav som ställs, hur de uttrycks samt vad för typ av krav det gäller. Likheter och skillnader mellan kommuners förfrågningsunderlag belyses liksom möjligheten att följa upp verksamheten. Ambitionen är att denna rapport ska bidra till att öka kompetensen i kravställandet.

Ulrika Winblad, David Isaksson, Karin Josefsson, Fredrik Olsson, Institutionen för folkhälso- och vårdvetenskap, Uppsala universitet, har genomfört studien och författarna ansvarar helt och hållet för innehåll och slutsatser i rapporten. Denna skrift går att ladda ner från SKL:s webbplats [www.skl.se/publikationer](http://www.skl.se/publikationer). Greger Bengtsson, SKL, har varit projektledare och svarar på frågor om skriften.

Stockholm i maj 2014

Lenart Hansson  
*Sektionen för demokrati och styrning*

# Innehåll

- 5 Kapitel 1. Inledning
- 7 Kapitel 2. Bakgrund
- 10 Kapitel 3. Metod
- 12 Kapitel 4. Resultat
  - 12 Vilka krav ställer kommunerna?
  - 13 Vilka områden rör kraven?
  - 14 Hur omfattande är förfrågningsunderlagen?
  - 15 Vilken typ av kvalitet avses i förfrågningsunderlagen?
  - 17 Är kraven uppföljningsbara?
  - 17 En kvalitativ analys av kraven
  - 19 Hur specificeras kraven?
  - 22 Hur kan krav konkretiseras?
  - 25 Hur skiljer sig kraven mellan kommunerna?
  - 26 Jämförelse mellan LOU och LOV
- 28 Kapitel 5. Diskussion och slutsatser
  - 28 Förfrågningsunderlagens utformning
  - 29 Vilka områden rör kraven?
  - 29 Kraven rör främst verksamhetens processer
  - 29 Är kraven uppföljningsbara?
  - 30 Är bristande uppföljningsbarhet problematiskt?
  - 31 Lär kommunerna av varandra?
  - 32 Skiljer sig LOV- och LOU-upphandlingar?
- 34 Referenser

## Inledning

Sedan början av 1990-talet har andelen privat driven äldreomsorg ökat kontinuerligt. Inom hemtjänsten bedrivs idag drygt en femtedel av verksamheten av privata utförare. Även om den privata driften har ökat är regleringen och finansieringen av verksamheten fortfarande i huvudsak offentlig.

Det finns olika metoder som en kommun kan använda sig av för att privatisera äldreomsorg, det vill säga låta en privat utförare sköta produktionen av tjänsten. Tidigare var den vanligaste metoden att kommuner upphandlade äldreomsorg genom lagen om offentlig upphandling (LOU 2007:1091) i syfte att utse den aktör eller de aktörer som kunde utföra tjänsten på det mest kostnadseffektiva sättet. Tillvägagångssättet vid LOU-upphandlingar har dock kritiserats för att vara komplicerat och resurskrävande, vilket medfört att det varit svårt för mindre aktörer att kunna konkurrera om tjänsten (Molander 2009).

Ett alternativ för kommuner som vill underlätta för privata alternativ inom vård och omsorg är valfrihetssystem där brukare själva får välja utförare. Olika former av valfrihetssystem har funnits inom äldreomsorgen ända sedan början av 1990-talet. 2009 infördes lagen om valfrihetssystem, (LOV 2008:962) som skulle underlätta för kommuner som ville skapa valfrihetssystem för exempelvis hemtjänst. Sedan LOV introducerades har allt fler kommuner valt att skapa valfrihetssystem och detta

är nu det vanligaste sättet att möjliggöra för privata utförare att bedriva hemtjänsten. Utvecklingen har delvis drivits på av de statliga stimulansbidrag som ställdes till förfogande för kommuner som ville undersöka möjligheterna att implementera valfrihetssystem enligt LOV.

Kundvalet innebär att politikerna överlåter valet av utförare till brukarna, men också i viss mån bedömningen av utförarnas kvalitet. Om brukarna inte är nöjda med kvaliteten på tjänsterna som tillhandahålls kan de, inom ramen för kundvalet, välja en ny utförare. Kommunen har dock alltid det yttersta ansvaret för att kommuninvånarna får det stöd och den hjälp som de behöver. Insatser i socialtjänsten ska, enligt 3 kap. 3 § socialtjänstlagen (2001:453), vara av god kvalitet. Kommunen måste därför tillförsäkra sig om att kvaliteten på omsorgen är god, i egen såväl som privat regi.

Om bristande kvalitet observeras i äldreomsorg i privat drift är det inte möjligt för kommunen att förändra rutiner och arbetssätt på samma sätt som man kan göra i den egenproducerade hemtjänsten. Istället är den främsta legala påverkansmöjlig-



heten att utgå från det kontrakt som upprättats mellan kommunen och den privata entreprenören för att se om utföraren har brutit mot något av de krav som upprättats däri. Det är därför av stor vikt att kontrakten utformas så att kraven i dem återspeglar vad kommunen vill att entreprenören ska utföra och vilken kvalitet verksamheten ska ha. Samtidigt måste kraven vara utformade på ett sådant sätt att det är möjligt för kommunen att följa upp att entreprenören faktiskt gjort vad denne åtagit sig att göra. Tidigare forskning har visat att det kan vara svårt att formulera tillräckligt preciserade krav som också är uppföljningsbara, inte minst beträffande mjuka tjänster såsom äldreomsorg (Almqvist 2001; Isaksson 2012; Walsh et al 1997).

Även om det är viktigt att kraven utformas på ett sätt som gör att kvaliteten kan följas upp finns det emellertid en risk att alltför omfattande och specifika krav påverkar antalet externa utförare negativt. Att formulera tillräckligt omfattande och specifika

krav för att säkerställa kvaliteten inom hemtjänsten men samtidigt inte försvåra för nya utförare att ta sig in på marknaden är en svår balansgång för kommunerna. I föreliggande rapport undersöks hur kommunerna hanterar denna motsättning i praktiken när de skriver sina förfrågningsunderlag. Baserat på ovanstående resonemang innehåller rapporten följande frågeställningar:

1. Hur är förfrågningsunderlagen utformade?
2. Vad ställer kommunerna krav om?
3. Vilken typ av kvalitet behandlar kraven: struktur-, process-, eller resultat kvalitet?
4. Är kraven som ställs av kommunerna skrivna på ett sådant sätt att de är möjliga att följa upp?
5. I vilken utsträckning skiljer sig kraven som ställs mellan olika kommuner?
6. Skiljer sig kraven som ställs i LOV-upphandlingar mot dem som ställs i LOU-upphandlingar?



## Bakgrund

Äldreomsorgen har under de senaste decennierna genomgått stora förändringar. De ekonomiska svårigheterna i början av 1990-talet ledde till att flertalet kommuner arbetade efter strama budgetar samtidigt som efterfrågan på vård och omsorg ökade. För att hitta en lösning började politiker och tjänstemän utveckla nya former att organisera den offentliga sektorn. De nya organisationsformerna, som oftast innefattade marknadsorienterade inslag, brukar inom statsvetenskaplig forskning benämnas ”New Public Management”. Framför allt var det den offentliga sektorns roll som ensam utförare av vård- och omsorgstjänster som ifrågasattes och istället kom betydelsen av alternativa utförare att betonas (SOU 2008:15).

I början av 1990-talet valde således flera kommuner att lägga ut delar av verksamheten på entreprenad. Med entreprenad menas att en person eller ett företag som är fristående från kommunen står för driften av verksamheten. Vad entreprenören ska utföra, och till vilken kostnad, fastställs med hjälp av avtal. Entreprenaderna, som till en början skedde utan någon formaliserad upphandling, kom senare att regleras genom lagen om offentlig upphandling (LOU) som trädde i kraft 1994. Tidigare hade kommunerna haft möjlighet att teckna avtal med valfritt företag eller kooperativ men efter 1994 var kommunerna tvungna att låta utförarna konkurrera om uppdrag på lika villkor (Winblad, Andersson & Isaksson, 2009).

Samtidigt som de flesta kommuner lade ut delar av sin verksamhet på entreprenad valde ett antal

kommuner att istället använda sig av olika former av valfrihetssystem. Kundval innebär att kommunen ställer upp ett antal krav som de externa utförarna måste uppfylla, därefter konkurrerar de på samma villkor som den kommunala egenregiverksamheten. Inom äldreomsorgen innebär valfrihetssystemet att brukaren, efter biståndsbeslut, kan välja den utförare som han eller hon önskar. Valmöjligheterna är dock begränsade till de utförare som kommunen godkänt. Utvecklingen av valfrihetssystemen gick till en början långsamt men under de senaste åren har antalet kommuner som infört valfrihetssystem ökat (Winblad & Isaksson 2013). Valfrihetssystem förekommer framför allt för hemtjänstinsatser, men en del kommuner tillämpar även kundval för särskilt boende (Erlandsson et al 2013, Jordahl & Öhrvall 2013).



Det ökade intresset för valfrihetssystem ledde till att regeringen år 2007 beslutade att tillsätta en utredning, Frittvalutredningen, för att undersöka förutsättningarna för ökad valfrihet inom vård, omsorg och service. Resultatet presenterades i LOV – Lag om valfrihetssystem där utredningen föreslog att en ny lag skulle införas (SOU 2008:15). Mot bakgrund av utredningens förslag överlämnade regeringen år 2008 propositionen Lag om valfrihetssystem och den första januari 2009 trädde lagen om valfrihetssystem (LOV) i kraft. Genom lagen ville regeringen tydliggöra rättsläget och underlätta för kommuner och landsting som ville öka valmöjligheterna inom sina verksamheter. LOV är ett alternativ till LOU och innebär att de kommuner och landsting som vill konkurrenspröva sjukvårds- och omsorgstjänster kan välja vilken lagstiftning som ska tillämpas. I propositionen uppges att huruvida LOV eller LOU används beror på myndighetens målsättning med verksamheten (Prop. 2008/09:29).

Det huvudsakliga syftet med LOV var att öka inflytandet för den enskilde. I propositionen beskriver regeringen att LOV ska ses som en del i strävandet mot att sätta brukaren i fokus genom att makten förskjuts från politiker och tjänstemän till mottagaren av tjänsten (Prop. 2008/09:29). Möjligheten för den enskilde att själv få avgöra vem som får i uppgift att utföra uppdraget anses stärka individens rätt till självbestämmande och delaktighet. Förutom ökat brukarinflytande är målet att skapande av valfrihetssystem ska leda till nytänkande och mångfald, ökade möjligheter för kvinnors företagande och för små företag att leverera tjänster till den offentliga sektorn samt förbättrade villkor för arbetstagarna (Prop. 2008/09:29).

En viktig fråga som lyfts fram i Frittvalutredningens betänkande och som senare behandlas i propositionen är kravet på god kvalitet i den offentliga verksamheten (SOU 2008:15). Enligt 3 kap. 3 § i socialtjänstlagen ska alla insatser inom socialtjänsten

vara av god kvalitet. I propositionen diskuteras därför hur god kvalitet ska säkerställas för de insatser som omfattas av LOV. Propositionen vittnar om att regeringen har två synsätt på hur kvaliteten på insatserna inom valfrihetssystemet ska garanteras. För det första anser de att lagstiftningen i sig, genom det stärkta brukarinflytandet, kommer att leda till ökad kvalitet inom verksamheterna genom att brukarna väljer de kvalitativt sett bästa utförarna (Prop. 2008/09:29). För kommuner som väljer att tillämpa LOV gäller att brukarna, efter biståndsbeslut, har möjlighet att välja utförare bland de som är godkända av kommunen. Ersättningen för insatsen bestäms av kommunen och är som regel densamma för alla utförare, vilket innebär att utförarna konkurrerar genom kvaliteten på insatserna istället för priset. Eftersom utförarna inte garanteras några brukare anser regeringen att det finns starka incitament för utförarna att på olika sätt stärka kvaliteten och profilera sig, och därigenom försöka få brukarna att välja just dem. För det andra betonas möjligheten att byta utförare som ett viktigt inslag i LOV. Brukaren har genom LOV möjlighet att byta utförare om han eller hon känner sig missnöjd med kvaliteten på de levererade tjänsterna, vilket antas stärka utförarnas incitament att agera kvalitetshöjande (Prop. 2008/09:29).

Kvaliteten på insatserna kan emellertid inte överlåtas helt till brukaren själv att ansvara för. I propositionen påvisar man att även om kommunen inte längre står för utförandet av en tjänst förblir verksamheten en kommunal angelägenhet där kommunen bär huvudansvaret (Prop. 2008/09:29). För att få teckna kontrakt med kommunen krävs därför att leverantören uppfyller ett antal krav som kommunen ska ange i ett förfrågningsunderlag. Förfrågningsunderlaget kan ses som kommunernas främsta formella verktyg för att styra verksamheternas kvalitet. Eftersom tjänsternas art och omfattning varierar är det omöjligt att i LOV ange vilka krav kommunerna ska ställa, men i propositionen ges förslag på vad kraven kan gälla (Prop. 2008/09:29). Exakt vilka krav som ska ingå i förfrågningsunderlaget är upp till varje enskild kommun. Ett krav som måste ställas på samtliga leverantörer i kommunen, oavsett om de är externa eller inte, är att verksamheten ska bedrivas i enlighet med gällande regelverk (Prop. 2008/09:29). Utöver det har kommunen möjlighet att i förfrågningsunderlaget ange särskilda kontraktsvillkor i form av sociala, miljömässiga och

andra villkor för hur kontraktet ska fullgöras (Prop. 2008/09:29). Samtidigt som förfrågningsunderlaget kan användas för att säkerställa kvaliteten på insatserna kan ett alltför specifikt förfrågningsunderlag hindra andra målsättningar med LOV. I propositionen uppges exempelvis att en målsättning med LOV är att öka mångfalden vad gäller serviceutbudet. Hur stor denna ökning kommer att bli antas bero på kraven i kommunernas förfrågningsunderlag där fler och mer omfattande krav antas leda till att färre utförare är intresserade och har möjlighet att uppfylla kraven (Prop. 2008/09:29).

Sedan LOV infördes den 1 januari 2009 har 132<sup>1</sup> av landets 290 kommuner infört valfrihetssystem inom hemtjänsten för äldre. Konkurrensverket har i uppdrag att följa upp och utvärdera konkurrensförhållandena inom valfrihetssystemen. I rapporten Kommunernas valfrihetssystem (Konkurrensverket 2013) beskriver författarna att antalet externa utförare ökar i takt med att fler kommuner inför valfrihetssystem. Förutsättningarna för de externa utförarna att etablera sig ser emellertid olika ut. En faktor som påverkar de externa utförarnas förutsättningar att etablera sig är kommunernas förfrågningsunderlag. Precis som regeringen anser Konkurrensverket att alltför omfattande och specifika förfrågningsunderlag påverkar antalet externa utförare negativt. I Konkurrensverkets rapport undersöks därför sambandet mellan förfrågningsunderlagens längd och antalet externa utförare. Resultatet visar att förfrågningsunderlag som innehåller fler än 21 sidor har ett negativt samband med antalet externa utförare (Konkurrensverket, 2013). Utformandet av förfrågningsunderlag är således en viktig fråga. Å ena sidan måste de innehålla tillräckligt omfattande och specifika krav för att kommunerna ska kunna säkerställa insatsernas kvalitet. Å andra sidan får kraven inte vara för omfattande och specifika då det kan försvåra för potentiella utförare att etablera sig.

I föreliggande rapport undersöks hur kommunerna hanterar denna motsättning i praktiken. Mer specifikt kommer ett stort antal förfrågningsunderlag att analyseras i syfte att undersöka hur kraven formuleras för att skapa incitament för innovation och utveckling samtidigt som man från kommunens sida förvissas sig om att kvaliteten upprätthålls på ett tillräckligt bra sätt. Nedan beskrivs hur analysen av kommunernas förfrågningsunderlag gått till.

Not 1

Vid tidpunkten för starten av denna studie (april 2013) hade enligt SKL:s beräkningar 132 kommuner infört valfrihetssystem för olika former av hemtjänst för äldre.

## Metod

Materialet som har använts för att besvara rapportens frågeställningar består av 128 förfrågningsunderlag från 132<sup>2</sup> olika kommuner<sup>3</sup>. Förfrågningsunderlaget är det verktyg som kommunerna använder vid upphandling enligt LOV och specificerar reglerna för valfrihetssystemet. Kommunernas förfrågningsunderlag, vilka ställer krav på utförarna samt klargör hur ersättning ska utbetalas, är huvudsakligen avsedda för leverantörer som vill ansöka om att utföra hemtjänstinsatser. De flesta förfrågningsunderlagen, med tillhörande bilagor, samlades in via respektive kommuns hemsida. För ett fåtal kommuner gällde att förfrågningsunderlagen inte fanns tillgängliga på deras hemsidor varför de istället har skickats med e-post efter förfrågan.

För vissa analyser har samtliga 128 förfrågningsunderlag undersökts. För flertalet av analyserna gjordes dock ett urval om 20 kommuner, för att kunna göra mer ingående analyser. De 20 kommuner som valdes ut för närmare analys skiljer sig åt vad gäller politisk majoritet, förfrågningsunderlagens längd, ekonomisk ställning samt var i landet kommunen ligger. Genom att välja kommuner som varierar vad gäller dessa egenskaper är förhoppningen att resultaten från analyserna kan generaliseras till andra kommuner som tillämpar valfrihetssystem inom hemtjänsten.

I rapportens första frågeställning som syftar till att beskriva förfrågningsunderlagens utformning och användarvänlighet undersöktes samtliga 128 förfrågningsunderlag. Inledningsvis jämfördes förfrågningsunderlagens längd. Därefter analyserades användarvänligheten genom att undersöka såväl tillgänglighet på kommunernas hemsida, som användandet av bilagor. Slutligen gjordes två analyser av förfrågningsunderlagens läsbarhet, med hjälp av läsbarhetsindexering (LIX) och ordvariationsindexering (OVIX).

Not 2

Leksand och Rättvik (LekRätt) har ett gemensamt förfrågningsunderlag, liksom Mark, Ulricehamn, Svenljunga och Tranemo(MUST). Dessa har analyserats som gemensamma. Således omfattar studien 132 kommuner, men enbart 128 förfrågningsunderlag.

Not 3

Dessa kommuner baseras på en lista från SKL över vilka kommuner som infört valfrihetssystem för hemtjänst i början av 2013.

Den andra frågeställningen i rapporten syftar till att ta reda på vad kommunerna ställer krav om. För att få en uppfattning om detta valde vi att bryta ner frågeställningen och undersöka vilka områden kraven rör, hur omfattande kravspecifikationerna är och vad kraven uppger att utföraren ska göra. För att undersöka detta gjordes en induktiv analys där vi har försökt skapa relevanta kategorier utifrån kraven i förfrågningsunderlagen i de 20 kommuner vi valt att studera närmare. Viktigt att tänka på för att få en någorlunda tydlig bild och senare kunna dra slutsatser är att antalet kategorier inte får bli för många, samtidigt som alla krav måste omfattas. Med detta i åtanke skapades 15 kategorier utifrån de drygt 2700 krav som ställdes i de 20 utvalda kommunernas förfrågningsunderlag. Kraven klassificerades sedan in i kategorierna och analyserades med deskriptiv statistisk analys. För att undersöka hur omfattande kravspecifikationerna är gjordes en statistisk analys av antalet ord i förfrågningsunderlagen, antalet ord i kravspecifikationerna och antalet krav.

Den tredje frågeställningen i rapporten undersöker vilken typ av kvalitet som kraven behandlar. För att undersöka detta gjordes en mer ingående analys av kraven i de 20 utvalda kommunerna. Med vilken typ av kvalitet menar vi huruvida kraven som ställs behandlar struktur-, process eller resultat-kvalitet (Donabedian 1980). Baserat på tidigare forskning om de tre kvalitetsmåten skapades en analysmodell där kraven klassificerades. Klassificeringen analyserades sedan med hjälp av deskriptiv statistisk analys.

I den fjärde frågeställningen i rapporten undersöks om kraven är uppföljningsbara, det vill säga om de är skrivna på ett sådant sätt att de är möjliga för kommunerna att följa upp. För att undersöka detta gjordes dels en kvalitativ analys, dels två språkvetenskapliga analyser av förfrågningsunderlagen i de 20 utvalda kommunerna. Sammanfattningsvis ingår 2700 krav i analysen. I kvalitativa analysen utvecklades en analysmodell baserad på tidigare forskning (se Almqvist 2001; Isaksson 2012). Med hjälp av modellen delades kraven in i kategorierna:

- (i) *ej uppföljningsbara*,
- (ii) *uppföljningsbara men inte mätbara* samt
- (iii) *uppföljningsbara och mätbara*.

Kategorierna analyserades sedan med deskriptiv statistisk analys.

Vidare gjordes två språkvetenskapliga analyser, för att studera vilka språkliga aspekter som påverkar kravens uppföljningsbarhet. Till grund för de språkvetenskapliga analyserna ligger det systemisk-funktionella ramverket, där analyserna gjorts framför allt på verbfrasen och dess adverbial (se Halliday & Webster 2009; Karlsson, Holmberg & Nord 2011; Nord 2011). Analyserna bygger på en kategorisering av verb, följt av två delanalyser. Visst stöd för kategoriseringen har sökts i Svenska Akademiens Grammatik (SAG).

Den första språkvetenskapliga analysen fokuserar på hur kraven *specificeras*, närmare bestämt hur kravets verb stärks eller försvagas med hjälp av olika adverbial. Den andra delanalysen fokuserar på hur kraven konkretiseras, det vill säga om abstrakta eller konkreta begrepp används i kravsatserna. Specificeringen av kraven har analyserats genom frassemantiska analyser av de adverbial som använts – tidsadverbial, rumsadverbial, gradadverbial, samt sättsadverbial. Analysen avser om adverbialen:

- (i) *stärker kraven*, om de
- (ii) *är överksamma* eller om de
- (iii) *försvagar kraven*.

Analysen av förfrågningsunderlagens konkretion analyseras genom att undersöka hur konkreta respektive abstrakta kraven är.

I den femte frågeställningen undersöks hur kraven skiljer sig åt mellan kommunerna. I ett första steg gjordes en jämförelse av de 128 förfrågningsunderlagen för att se hur stor andel av texterna som är unika för respektive kommun. Jämförelsen gjordes med hjälp av verktyget Urkund och dess webbaserade program View 6. Urkundsanalysen visar hur stor del av den analyserade texten som förekommer även i andra förfrågningsunderlag eller i andra texter. Vidare gjordes, med utgångspunkt i Kammarkollegiets vägledning för utformning av förfrågningsunderlag, en tematisk analys av innehållsförteckningarna från samtliga 128 förfrågningsunderlag för att undersöka om kommunerna utgår från denna när de skriver sina förfrågningsunderlag.

I den sjätte och sista frågeställningen görs en jämförelse av hur omfattande kraven i förfrågningsunderlagen är i valfrihetssystem enligt LOV respektive LOU-upphandlingar.

## Resultat

### Vilka krav ställer kommunerna?

Förfrågningsunderlagen är det verktyg som kommunerna använder för att styra hemtjänstverksamheterna inom valfritetssystemen och riktar sig till utförarna. I detta kapitel redogörs för de resultat som framkom i våra analyser av kommunernas förfrågningsunderlag. I följande avsnitt kommer en kortare beskrivning av förfrågningsunderlagens utformning, användarvänlighet och läsbarhet att göras.

#### *Förfrågningsunderlagens utformning, användarvänlighet och läsbarhet*

För att få en uppfattning om förfrågningsunderlagens utformning har vi bland annat valt att studera deras längd och textmängd. Som nämndes i metoden består materialet i rapporten av 128 förfrågningsunderlag från sammanlagt 132<sup>4</sup> kommuner. Storleken på förfrågningsunderlagen varierar betydande mellan kommunerna. De längsta förfrågningsunderlagen innehåller mellan 10 000 och 13 000 ord, vilket motsvarar 40 – 45 sidor. De kortaste förfrågningsunderlagen innehåller endast 2 000 – 3 500 ord, vilket är mindre än tio sidor.

Inom valfritetssystemen för hemtjänsten kan kommunerna välja om de vill konkurrensutsätta både omsorgs- och serviceinsatser eller enbart serviceinsatser. Av de 128 förfrågningsunderlagen rör 103 stycken upphandling av både omsorgs- och servicetjänster, medan 25 stycken endast avser servicetjänster.

TABELL 1. Förfrågningsunderlagens innehåll

Upphandlad tjänst	Antal förfrågningsunderlag
Service och omsorg kombinerat	103
Enbart servicetjänster	25
<b>Totalt</b>	<b>128</b>

Generellt gäller att förfrågningsunderlagen för enbart servicetjänster är kortare. Av de tio kortaste förfrågningsunderlagen gäller sex av dem enbart för servicetjänster. Det ska emellertid poängteras att kommunerna ställer färre krav på servicetjänster vid kombinerad upphandling av service och omsorg. Förfrågningsunderlagen för upphandling av enbart servicetjänster visar sig dock vara mer detaljerade kring just den servicetjänst de upphandlar, än vad motsvarande servicetjänst är hos de kommuner som gjort en kombinerad upphandling.

Not 4

Två av dessa förfrågningsunderlag är gjorda genom kommunsamarbeten, och har därför analyserats gemensamt (LekRätt, samt MUST). Således omfattar studien 132 kommuner, men bara 128 förfrågningsunderlag.

## Förfrågningsunderlagens användarvänlighet och läsbarhet

Användarvänlighet avser här hur pass tillgängliga förfrågningsunderlagen är för leverantörer som vill utföra hemtjänstinsatser. För att få en uppfattning om detta undersöktes dels tillgängligheten på kommunernas hemsidor, dels användandet av antal bilagor. Kammarkollegiet gjorde en undersökning av 2012 års upphandlingar som visade att drygt 73 procent av de tillfrågade kommunerna använde sig av så kallade e-upphandling. E-upphandling innebär att upphandling sker med hjälp av en webbplats där den sökande har möjlighet att ladda ner förfrågningsunderlag och relevanta dokument från kommunens hemsida, vilket anses stärka tillgängligheten (Kammarkollegiet 2013). Under insamlingen av förfrågningsunderlagen för denna studie framgick att majoriteten av kommunerna använde sig av e-upphandling. Av de 128 förfrågningsunderlagen var dessutom 19 stycken så kallade aktiva dokument, det vill säga underlag som kan fyllas i direkt i datorn utan att behöva skrivas ut. Förfrågningsunderlagens användarvänlighet vad gäller tillgängligheten på kommunernas hemsidor får därför ses som god.

Konkurrensverket har påpekat att komplicerade bilagesystem påverkar användarvänligheten negativt (Konkurrensverket 2013). Vår undersökning visar att 85 procent av de 128 förfrågningsunderlagen har tillhörande bilagor, vilket kan anses vara förväntat. Bilagorna används dessutom på ett likartat sätt, framför allt är det ersättningssystem, riktlinjer och exempel på inrapporteringsformulär som kommunerna väljer att lägga som bilagor. Några kommuner uppvisar emellertid en viss överanvändning av bilagor, där vissa kommuner valt att använda över 25 bilagor. I dessa fall kan problem för utföraren uppstå beträffande hur de värderar relevansen av de olika bilagorna. Det kan helt enkelt vara svårt att överblicka informationen. Sammantaget kan vi dock konstatera att bilagor används på ett tillbörligt och läsbarvänt sätt.

Slutligen undersöktes läsbarheten hos samtliga 128 förfrågningsunderlag. Detta gjordes med hjälp av läsbarhetsindexering (LIX<sup>5</sup>) och ordvariationsindexering (OVIX) (Björnsson 1968). Resultatet visar att läsbarheten hos förfrågningsunderlagen är ungefär vad man kan förvänta sig av myndighetstext av det här slaget. Förfrågningsunderlagen fick LIX-värden mellan 46 och 60, där 40–50 motsvarar normal tidningstext och 50–60 motsvarar normal

myndighetstext. Värden över 60 är att betrakta som ”byråkratsvenska”. Medelvärdet för förfrågningsunderlagen är 51,7, vilket motsvarar en lättläst myndighetstext. Ett ordvariationsindex (OVIX) mäter hur varierat språkbruket är i en text, sett till ord-förekomster i förhållande till textens omfattning. En text med färre unika ord blir också lättare för en läsare att ta till sig. Indexeringen gav likvärdiga resultat som den föregående LIX-indexeringen. Sammanfattningsvis visar analysen att språket i underlagen överlag är lättillgängligt, både sett till läsbarhet och ordvariation.

## Vilka områden rör kraven?

Rapportens andra frågeställning behandlar vilka krav som kommunerna ställer i sina förfrågningsunderlag. För att klassificera vilka områden de olika kraven rör gjordes en induktiv analys där vi, utifrån de krav som ställts i kommunernas förfrågningsunderlag, försökte skapa relevanta kategorier. För att kunna dra slutsatser och få en någorlunda tydlig bild över vilka områden kraven rör är det viktigt att antalet kategorier inte blir för många. I utformandet av kategorier försökte vi därför att identifiera lagom omfattande kategorier som dessutom fångade in alla de analyserade kraven. I tabell 2 redovisas antalet krav för respektive kategori.

Tabell 2. Klassificering av kraven utifrån vilket område de behandlar

Kravområde	Antal krav
Information/rapportering till kommun/samhälle	655
Kompetens och fortbildning	365
Omsorgsarbete	327
Bemannning	291
Säkerhet	176
Samverkan med kommun/samhälle	160
Brukarinflytande och klagomålshantering	132
Mat och nutrition	123
Genomförandeplaner	111
Inventarier	102
Miljö	68
Kontaktperson	57
Övrigt	55
Personalfrågor	48
Underleverantör	39
<b>Totalt</b>	<b>2 708</b>

Not 5

Ett läsbarhetsindex för en text kan enkelt tas ut på [www.lix.se](http://www.lix.se). Man får även viss hjälp att tolka resultatet.

Som tabellen visar har kraven klassificerats i 15 olika kategorier med ett omfång om 39 – 655 krav i varje kategori. För de flesta kategorier är det uppenbart vilka typer av krav de omfattar men en del kategorier behöver beskrivas närmare.

Tabell 2 visar att *Information/rapportering till kommun/samhälle* är den största kategorin. Resultatet är inte helt överraskande eftersom kommunerna, även efter att de överlåtut förandet av hemtjänstverksamheten till privata utförare, är ansvariga för att insatserna är av god kvalitet. Information och rapportering till kommunerna spelar därför en viktig roll för förutsättningarna att säkerställa verksamheternas kvalitet. Exempel på ett krav som tillhör kategorin *Information/rapportering till kommun/samhälle* är:

*”Utföraren ska fyra gånger om året, kvartalsvis, lämna en sammanställning av samtliga avvikelser till kommunen.”*

Även kategorierna *Kompetens och fortbildning* samt *Omsorgsarbete* omfattar många krav. Den förstnämnda av dessa handlar framför allt om verksamhetschefens samt omvårdnadspersonalens utbildning, exempelvis:

*”Kompetenskravet vid nyanställning av tillsvidareanställd vårdpersonal skall vara undersköterska.”*

Exempel på krav som rör omsorgsarbete är:

*”Oavsett vilket stöd som beviljas så ska det anpassas så att den enskilde kan hantera sin vardag utifrån de konsekvenser som ålder, funktionshinder och sjukdom kan ge.”*

*”Tjänsten skall ha sin utgångspunkt i att den enskildes funktioner för den dagliga livsföringen upprätthålls samt att social isolering motverkas.”*

*Underleverantör, Personalfrågor, Kontaktperson* och *Övrigt* är de kategorier som innehåller lägst antal krav. Resultatet beror troligtvis på att dessa kategorier är snävare och berör färre områden än exempelvis kategorin *Omsorgsarbete*. Intressant är dock att kommunerna ställer så få krav gällande miljön, endast 68 krav totalt. De krav som finns inom denna kategori rör framför allt de bilar som ska användas inom verksamheten samt att leverantören på olika sätt ska arbeta för att minska miljöpåverkan, till exempel:

*”Leverantören ska vid köp av ny bil eller leasing av bil skaffa miljöbil enligt Transportstyrelsens definition.”*

*”Leverantören ska källsortera kundens avfall i den utsträckning som det finns förutsättningar för i den fastighet där kunden bor.”*

Sammanfattningsvis kan det konstateras att flest antal krav rör information till kommun eller samhälle. Resultatet vittnar om att denna kategori är viktig för kommuner inom valfrihetssystem vilket troligtvis är en följd av att kommunerna är huvudansvariga för att säkerställa verksamhetens kvalitet och därför behöver information från de privata utförarna om deras verksamhet. Även krav på personalen är omfattande, både avseende bemanningen och kompetensen. *Omsorgsarbete* är den tredje största kategorin av krav vilket inte heller är förvånande givet tjänstens karaktär.

## Hur omfattande är förfrågningsunderlagen?

Ett problem som lyfts fram av bland annat Konkurrensverket (2013) är längden på förfrågningsunderlagen. Långa förfrågningsunderlag kan medföra att materialet blir svårare att ta till sig för de utförare som vill gå in i systemet vilket i förlängningen kan skapa ett inträdeshinder på marknaden.

Vi har därför valt att göra en analys av samtliga förfrågningsunderlag där vi studerar längden på dem mätt i antalet ord. Vi har även valt att mäta längden på enbart kravspecifikationen för att se hur stor del av förfrågningsunderlagen som utgörs av kravspecifikationen, se figur 1 nedan.

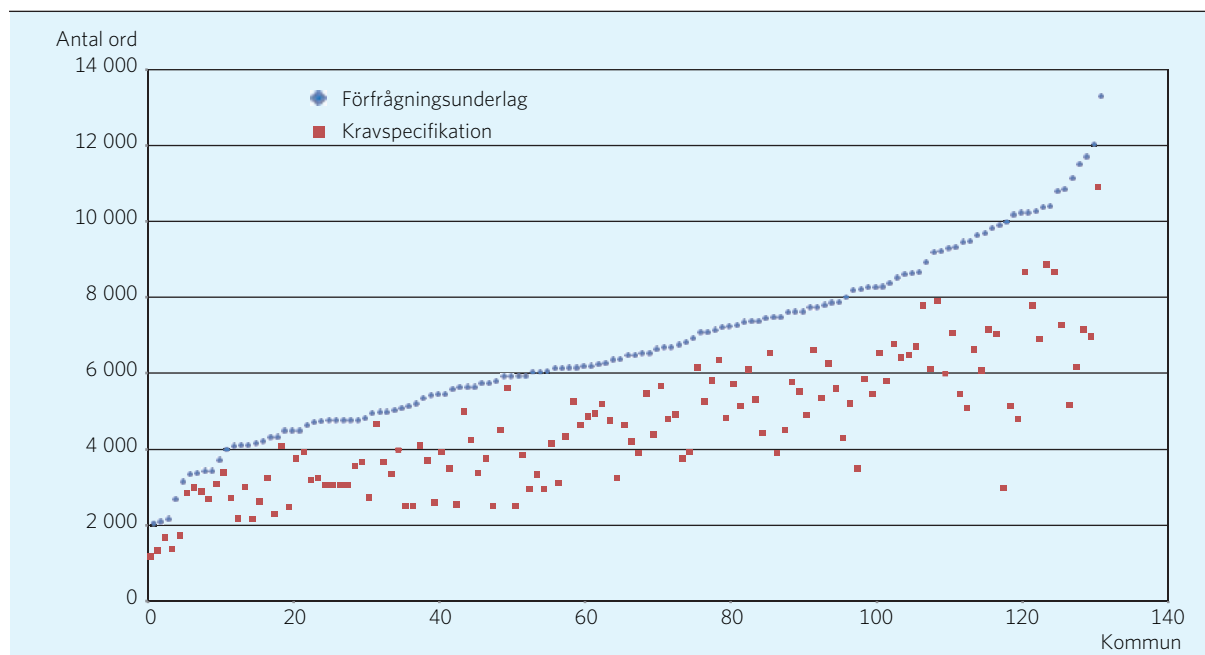
Som framgår i Figur 1 är längden på både förfrågningsunderlagen och kravspecifikationen väldigt varierande. Det kortaste förfrågningsunderlaget består av cirka 2000 ord vilket motsvarar 6-8 sidor text, medan det längsta förfrågningsunderlaget utgörs av drygt 13000 ord, motsvarande ungefär 40-50 sidor. Båda dessa utgör dock extremer och de flesta kommuner ligger relativt nära medelvärdet som ligger på knappt 6800 ord för förfrågningsunderlaget (motsvarande 23 sidor) och 4600 ord för kravspecifikationen (16 sidor).

Tydligt i Figur 1 är att det, inte förvånande, finns ett samband mellan längden på förfrågningsunderlaget som helhet och längden på kravspecifikationen – ju längre förfrågningsunderlag är desto längre är även kravspecifikationen.

I de tjugo kommuner som vi analyserat närmare har vi även valt att undersöka om det finns ett samband mellan antalet krav och längden på förfrågningsunderlaget. I regel finns det ett starkt sådant samband men med några undantag. I en av kom-



FIGUR 1. Längd på förfrågningsunderlag och kravspecifikation



Längden på förfrågningsunderlagen och kravspecifikationerna sorterade utifrån längd. De blå punkterna representerar antalet ord i förfrågningsunderlaget i alla 128 kommuner. De röda punkterna representerar antal ord i kravspecifikationen i motsvarande kommuner.

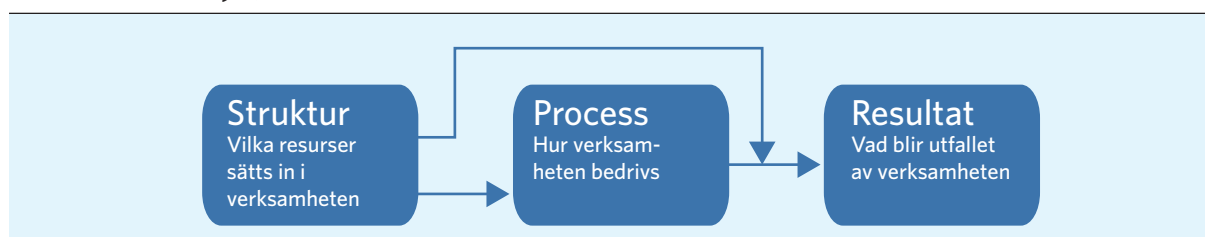
munerna har man till exempel ställt ovanligt många krav (230 stycken) trots en annars normal längd på förfrågningsunderlaget (7 500 ord). Detta kan delvis förklaras av att man har ställt 63 krav i kategorin *Mat och nutrition*, vilket är fler än de övriga 19 kommunerna gjort tillsammans. Den andra avvikelser från det gängse sambandet mellan underlagets längd och antalet krav uppvisar en kommun där man utformat ett jämförelsevis långt (drygt 9000 ord) förfrågningsunderlag men endast ställt 133 krav. Detta kan förklaras av att denna kommun valt att förklara verksamheten och gällande rutiner i den löpande texten.

Sammantaget finns ett tydligt samband mellan förfrågningsunderlagets längd och antalet krav, med vissa avvikelser. Det ska också tilläggas att den kommun som har det i särklass längsta förfrågningsunderlaget (13300 ord) också är den kommun som angivit flest krav – 261 stycken. Denna kommun har alltså nästan dubbelt så långt förfrågningsunderlag som de övriga kommunerna, men man har också nästan dubbelt så många krav som genomsnittet.

## Vilken typ av kvalitet avses i förfrågningsunderlagen?

Rapportens tredje frågeställning handlar om vilken typ av kvalitet som behandlas i kommunernas krav. Med utgångspunkt i Avis Donabedians (1980) modell för olika dimensioner av kvalitetsmätning delas kraven upp efter kvalitetsmåten struktur-, process- och resultat kvalitet. *Strukturdimensionen* rör sådant som handlar om vilka resurser som sätts in i verksamheten i form av exempelvis personaltäthet och personalens utbildning. Den andra kvalitetsdimensionen, *processdimensionen*, handlar om det faktiska arbetet som görs inom organisationen, det vill säga hur vård, omsorg och service utförs i praktiken. Slutligen behandlar *resultatdimensionen* utfallet av den bedrivna verksamheten där brukarnöjdhet och god hälsa är typiska exempel. Tanken är att det finns ett samband mellan de tre kvalitetsdimensionerna där god strukturell kvalitet förväntas öka förutsättningarna för utvecklandet av processer av god kvalitet vilket i sin tur kommer att leda till goda resultat, se figur 2.

FIGUR 2. Donabedians (1980) modell över kvalitetsdimensioner



*”Merparten av kommunerna väljer att ställa krav på hur verksamheten bedrivs snarare än vilka resultat verksamheten bör uppnå.”*

Anledningen till att det är intressant att undersöka vilken typ av kvalitet som kraven behandlar är för att få en uppfattning om vilken dimension inom verksamheten som kommunerna önskar att styra. Forskning pekar på att det mest fördelaktiga sättet för den upphandlande myndigheten att styra kvaliteten utan att inskränka utförarnas möjlighet att organisera verksamheten såsom man önskar är att använda resultatmått (Donabedian 1988). Genom att ställa krav på vilka resultat utförarna ska uppnå överlåter man till utförarna själva att utveckla det mest effektiva sättet att nå målet (Isaksson 2012). Om man ser till valfrihetssystemet kan man argumentera för att de kommunerna bör ha en variation av olika typer av kvalitetskrav för att kunna skapa sig en helhetsbild av kvaliteten inom hemtjänstverksamheterna. Om målet med valfrihetssystemet är att skapa en mångfald av utförare bör dock fokus ligga på resultatkrav. I ett valfrihetssystem där kommunen uteslutande använder sig av processkrav, som i högre grad styr *hur* verksamheten ska bedri-



vas, blir det troligtvis svårare att uppnå en stor variation mellan hemtjänstutförarna.

För att undersöka vilken typ av krav som kommunerna ställer på hemtjänstutförare i ett valfrihetssystem gjordes en analys av krav från tjugo olika kommuner. Med hjälp av Donabedians modell kategoriserades kraven in i tre olika grupper baserat på om de behandlade struktur-, process- eller resultat-kvalitet.

Tabell 3. Kraven kategoriserade utifrån kravtyp

Kravtyp	Antal krav	Procent (%)
Struktur	314	12 %
Process	2 376	88 %
Resultat	18	1 %
<b>Totalt</b>	<b>2 708</b>	<b>100</b>

Resultatet av analysen pekar på att en majoritet av kraven (88 procent) behandlar processkvalitet, 12 procent av kraven behandlar strukturkvalitet och 1 procent av kraven fokuserar på resultatkvalitet. Att 88 procent av kraven behandlar processkvalitet indikerar att den typen av krav är vanligast inom de flesta kategorier. Vanligast förekommande var dock processkrav gällande *rapportering till kommun, genomförandeplaner* samt *samverkan med kommun/samhälle*. Krav på strukturkvalitet förekom till viss del och rörde i princip enbart krav som behandlade bemanning, kompetens och underleverantörer. Anmärkningsvärt är att så få krav, knappt 1 procent, behandlar resultatkvalitet.

Resultatet av analysen innebär att merparten av kommunerna väljer att ställa krav på hur verksamheten bedrivs snarare än vilka resultat verksamheten bör uppnå. Konsekvensen av detta kan bli att det faktiska arbetet inom verksamheten är för detaljerat för att leverantörerna ska ha möjlighet att hitta nya tillvägagångssätt att stärka kvaliteten samt öka effektiviteten.

Exempel på ett krav som behandlade resultatkvalitet är följande:

*”Kunden ska alltid känna sig trygg med de insatser som utförs och med den personal som utför dessa.”*

Som exemplet visar rör kraven som ligger på resultatnivå ofta brukarnas eget perspektiv på den omsorg som utförs, vilket är logiskt då utfallet av äldreomsorg i mångt och mycket bygger på att brukaren ska vara nöjd med sin omsorg. Frågan är dock huruvida krav liknande dessa kan betraktas som uppföljningsbara, något vi kommer att gå in på närmare i nästa avsnitt.

## Är kraven uppföljningsbara?

Som tidigare nämnts står kommunen som huvudsvarig för hemtjänstverksamheten även efter det att utförandet överlåtits till en annan leverantör. Kommunens främsta verktyg att styra verksamheternas kvalitet är genom de krav som ställs i förfrågningsunderlaget (Prop. 2008/09:29). Intressant att veta är därför huruvida kraven i förfrågningsunderlagen går att följa upp eller inte, det vill säga huruvida det går att avgöra till vilken grad kraven är uppfyllda. I regeringens proposition *Lag om valfrihetssystem* betonas å andra sidan att alltför specifika krav kan minska mångfalden genom att färre leverantörer är intresserade att lämna anbud, eller har ens möjlighet att uppfylla kraven. En viktig målsättning med LOV är att öka mångfalden i serviceutbudet (Prop. 2008/09:29). Tanken är att brukarna, genom ökad mångfald, ges möjlighet att hitta en leverantör som uppfyller deras preferenser vad gäller vård, omsorg och service. Viktigt att tänka på vid utformandet av förfrågningsunderlag är därför att alltför detaljerade krav kan minska mångfalden och således brukarnas möjlighet att hitta en leverantör som passar dem. Samtidigt innebär tydliga krav att kontrakten blir uppföljningsbara i högre grad, vilket gör att kommunerna kan ställa utförarna till svars om de inte uppnår önskvärd kvalitet. I detta kapitel undersöks hur kommunerna hanterar denna motsättning i praktiken och mer specifikt i vilken grad kraven kan klassificeras som uppföljningsbara eller inte.

### En kvalitativ analys av kraven

För att få en uppfattning om uppföljningsbarheten gjordes en kvalitativ analys av kraven i tjugo kommuner. Till hjälp användes en analysmodell som har utvecklats av Almqvist (2001) men som har omarbetats på flera punkter för att passa rapportens syfte. Modellen innebär att kraven kan delas in i tre olika kategorier: (1) *ej uppföljningsbara* krav; (2) *uppföljningsbara men icke mätbara* krav samt (3) *uppföljningsbara och mätbara* krav.

Kategorin *ej uppföljningsbara* krav innebär att det är i princip omöjligt för kommunerna att avgöra om leverantörerna har uppfyllt kraven. Oftast är dessa krav generellt hållna och vagt beskrivna och kan nästan liknas vid målsättningar med verksamheten, exempelvis:

*”Kontinuitet och trygghet för den äldre ska eftersträvas.”*

Krav som rör sådant som ska eftersträvas, genomsyras av och främjas räknas alla till denna kategori. Ibland formuleras kraven på ett sådant sätt att de framstår som faktiska krav, trots att de är så pass ospecificerade att en uppföljning inte är möjlig. Ett exempel är kravet:

*”Vården ska ges med respekt för alla människors lika värden och för den enskilda människans värdighet.”*

Den andra kategorin, *uppföljningsbara men icke mätbara*, innebär att det är möjligt för kommunerna att bestämma om leverantörerna har uppfyllt kraven, emellertid går det inte att fastställa till vilken grad kraven är uppfyllda, exempelvis:

*”Kontaktmannaskap ska finnas.”*

Genom detta krav är det möjligt för kommunen att precisera att kontaktmannaskap ska tillämpas inom verksamheten men kravet definierar exempelvis inte hur det ska fördelas på brukarna eller inom vilken tid kontaktmannaskapet ska vara fastställt.

Slutligen innebär den sista kategorin, *uppföljningsbara och mätbara* krav, att kommunen har möjlighet att både avgöra huruvida kravet är uppfyllt samt till vilken grad kravet är uppfyllt, exempelvis:

*”I genomsnitt skall maximalt 10 personer hjälpa en kund med daglig hjälp under en 14-dagarsperiod.”*

Genom detta krav har kommunen möjlighet att kontrollera huruvida personalkontinuiteten för verksamheten är uppfylld eller inte eller hur nära kravet var att bli uppfyllt.

Den analysmodell som använts består således av tre kategorier vilka är tänkta att beskriva olika nivåer av uppföljningsbarhet och mätbarhet. De olika nivåerna används för att ge ett värde för uppföljningsbarheten för respektive krav. *Ej uppföljningsbara* krav får en etta, medan *uppföljningsbara men ej mätbara* krav får en tvåa, och *uppföljningsbara och mätbara* krav får en trea. Dessa värden gör det möjligt att räkna ut medelvärdet på uppföljningsbarheten så att jämförelser är lättare att göra.

TABELL 4. Klassificering av uppföljningsbarhet

Nivå	Uppföljningsbarhet
1	Ej uppföljningsbara
2	Uppföljningsbara men inte mätbara
3	Uppföljningsbara och mätbara

Vid en kvalitativ analys ingår alltid ett visst inslag av subjektiv tolkning. För att stärka trovärdigheten i analysen är det därför viktigt att vara så transparent som möjligt varför det i analysen ges exempel på hur olika krav har klassificerats. Efter att ha analyserat kraven uppföljningsbarhet framkom resultaten som kan ses i tabell 5.

TABELL 5. Kraven kategoriserade utifrån uppföljningsbarhet

Uppföljningsbarhet	Antal krav	Procent
1	1 203	44 %
2	1 318	49 %
3	187	7 %
<b>Totalt</b>	<b>2 708</b>	<b>100 %</b>

En hög andel av de krav som ställs på utförarna av hemtjänstinsatser, 44 procent, är mycket svåra för kommunerna att följa upp. De flesta av dessa krav bör istället ses som uppmaningar och målsättningar som utföraren ska sträva mot. Exempel på krav som klassificerats som *ej uppföljningsbara* är:

*”Social samvaro och meningsfullhet ska främjas.”*

*”Insatserna inom socialtjänsten ska vara av god kvalitet.”*

*”Alla uppdrag, utifrån situationen, ska utföras på bästa sätt.”*

*”Samverkan ska ske med syfte att utveckla verksamheten utifrån brukarnas behov.”*

*”Utföraren ska sträva efter personkontinuitet.”*

Kategorin *uppföljningsbara men inte mätbara* krav, var den kategori som störst andel krav tillhörde, 49 procent. Vanligast är alltså att kommuner ställer krav på leverantörerna som är möjliga att följa upp även om det inte går att säga till vilken grad kraven är uppfyllda. Exempel på krav inom denna kategori är:

*”Utföraren ska ha telefon och säker fax.”*

*”Det ska finnas tydliga rutiner för utlämning och återlämning av nycklar med signering.”*

*”Kommunens system för rapportering av avvikelser ska användas.”*

*”Skriftlig rutin ska finnas för hur personalen ska agera vid till exempel aptitlöshet eller ofrivillig viktförändring hos kunden.”*

*”Utföraren ska vid nyinköp/leasing skaffa miljöbil enligt Transportstyrelsens definition.”*

Slutligen var kategorin *uppföljningsbara och mätbara* krav den kategori som innefattade lägst andel krav, endast sju procent. Exempel på uppföljningsbara och mätbara krav är:

*”Mellan klockan 07.00-21.00 ska larm besvaras inom högst 1 minut”*

*”Minst 60 % av personalen skall ha undersköterskekompetens”*

*”Driftansvarig chef skall ha dokumenterad högskoleutbildning, relevant för området, inriktning mot vård, omsorg och service och minst 36 månaders praktisk erfarenhet av arbete på minst 75 procent under de senaste fem åren”*

*”Nattfastan ska inte överstiga 11 timmar”*

Sammanfattningsvis visar analysen att majoriteten av kommunernas krav hör till kategorierna *ej uppföljningsbara* krav och *uppföljningsbara men inte mätbara* krav. En låg andel av kraven på utförarna är dock möjliga att avgöra till vilken grad de är uppfyllda.

#### **Är det skillnad på krav som rör struktur, process eller resultat beträffande uppföljningsbarhet?**

I avsnitt 4.2 analyserades om kraven fokuserade på struktur-, process- eller resultatkrav. Huvudslutsatsen var att majoriteten av kraven utgjordes av processkrav medan en låg andel var struktur- eller resultatkrav. En fråga som man kan ställa sig är hur uppföljningsbara respektive kravtyp är. I tabell 6 nedan följer resultatet av denna analys.

TABELL 6. Uppföljningsbarhetsvärde utifrån kravtyp

Kravtyp	Uppföljningsbarhetsvärde
Struktur	1,66
Process	1,62
Resultat	1,17

Som framgår i tabell 6 är strukturkrav mest uppföljningsbara. Det är inte ett oväntat resultat då dessa krav ofta rör ”hårda” områden såsom bemanningsgrad och kompetens som är enkla att precisera. Processkraven är också relativt uppföljningsbara medan de få resultatkraven i förfrågningsunderlagen får ett uppföljningsbarhetsvärde på endast 1,17. Inte heller det är särskilt förvånande då utfallet av hemtjänst framför allt rör hur brukaren mår eller

upplever saker, det vill säga typiskt mjuka värden som är svåra att konkretisera och mäta.

Vidare undersöktes om krav inom vissa områden är mer uppföljningsbara och mätbara än andra. Resultatet presenteras i tabell 7.

TABELL 7. Uppföljningsbarhetsindex sorterad utifrån kravområde

Kategori	Antal krav	Uppföljningsbarhetsindex
Genomförandeplaner	111	1,97
Information/rapportering till kommun/samhälle	655	1,78
Övrigt	54	1,78
Inventarier	102	1,75
Säkerhet	176	1,70
Mat och nutrition	123	1,70
Bemanning	291	1,59
Kontaktperson	57	1,59
Underleverantör	39	1,59
Kompetens och fortbildning	365	1,58
Personalfrågor	48	1,58
Miljö	68	1,50
Brukarinflytande och klagomålshantering	132	1,44
Samverkan med kommun/samhälle	160	1,42
Omsorgsarbete	327	1,32
<b>Totalt</b>	<b>2 708</b>	<b>1,61</b>

Det område där det tycks vara enklast att ställa uppföljningsbara och mätbara krav är genomförandeplaner. Detta kan förklaras av att många kommuner ställer krav på när genomförandeplanen skall vara fastställd, exempelvis:

*”I hemtjänsten ska en genomförandeplan upprättas inom 14 dagar efter påbörjad insats.”*

Vidare tycks information/rapportering, inventarier och säkerhet vara kategorier där det ofta ställs uppföljningsbara krav. Till exempel:

*”Avvikelser ska dokumenteras.”*

*”Utföraren ska inneha erforderlig utrustning såsom data, skrivare och fax och telefon.”*

*”Utföraren ska ha säkra rutiner för hantering av den enskildes nycklar.”*

Resultatet visar också på att omsorgsarbete tycks vara den kategori där det är svårast att definiera kra-

ven så att de blir uppföljningsbara. En stor andel av kraven som rör omsorgsarbete, 75 procent, klassificerades som *ej uppföljningsbara*. Detta kan tyckas vara anmärkningsvärt då omsorgsarbete spelar en central roll inom hemtjänstverksamheterna. En förklaring kan vara att omsorgsarbete handlar dock handlar till stor del om samspelet mellan brukare och personal varför det är svårt att ställa specifika krav inom denna kategori, exempelvis:

*”Utföraren ska ha ett rehabiliterande och aktiverande förhållningssätt till den enskilde och ge hjälp till självhjälp.”*

Samverkan mellan kommun och samhälle samt brukarinflytande och klagomålshantering är ytterligare kategorier där det tycks vara svårt att ställa uppföljningsbara krav.

## Hur specificeras kraven?

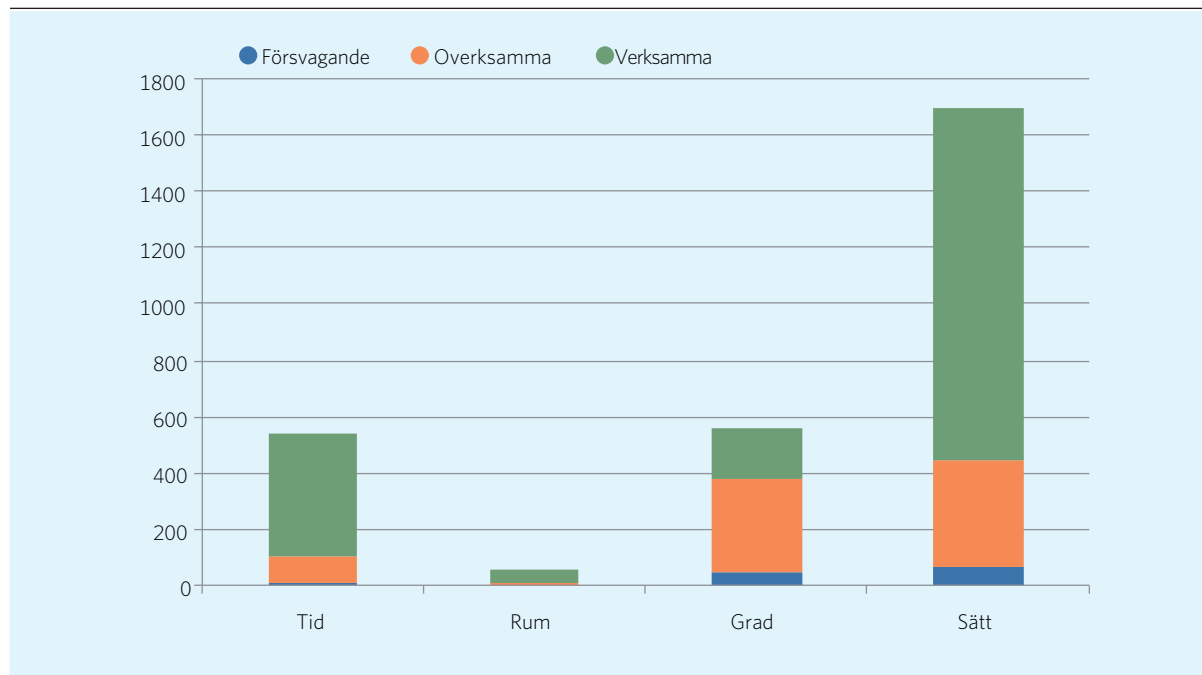
Vår analys av kravens uppföljningsbarhet vittnar om svårigheter att formulera uppföljningsbara krav. Vi har därför valt att komplettera analyserna av uppföljningsbarhet med språkvetenskapliga metoder, för att vidare kunna beskriva *på vilket sätt* kraven i förfrågningsunderlagen är vaga, samt visa varför vissa formuleringar kan vara svårare att följa upp än andra. Syftet är en slags metodtriangulering, det vill säga att analysera fenomenet uppföljningsbarhet med flera metoder, för att på så sätt nyansera bilden av fenomenet. Vi intresserar oss alltså inte bara för huruvida kraven är uppföljningsbara eller inte, utan vill även försöka förstå varför vissa krav inte är uppföljningsbara.

Vår första språkvetenskapliga hypotes som vi vill testa är att uppföljningsbara krav är skrivna på ett mer specifikt sätt, än vad icke uppföljningsbara krav är. Det här är intuitivt rimligt, men för att testa hypotesen behöver begreppet *specificitet* operationaliseras. Detta gör vi genom att analysera s.k. *adverbial* – den del av satsen som beskriver omständigheterna kring handlingen eller tillståndet. När man ställer ett krav specificerar adverbialen kravet till att beskriva något mer än bara handlingen. Exempelvis:

*”Leverantören ska vara tillgänglig för den enskilde, närstående och beställaren.”*

*”Handläggare vid Biståndsenheten och företrädare för utföraren ska kunna nå varandra under kontorstid (helgfria måndagar – torsdagar 8.30 – 17, fredagar 8.30 – 16.00) via telefon eller annat elektroniskt medium.”*

FIGUR 3. Specificering av krav med adverbial – hur verksamma är de olika adverbialstyperna?



I det senare av de två exemplen förekommer två adverbial som vi har analyserat närmare, ett tidsadverbial och ett sättsadverbial. Eftersom det är en kravspecifikation som analyseras, nyanserar dessa adverbial ofta *på vilket sätt* eller *när* kravet gäller, så att utföraren delges mer detaljer om kravet. I kraven som kommunerna ställer på utförarna är adverbialen viktiga för uppföljningen, eftersom det är just förankringar i tid, rum och sätt som troligtvis är vad man vill följa upp. Är tjänsten utförd inom tidsramen? Är personalen på plats? Sker verksamheten i enlighet med angivna rutiner?

I vår analys har vi tittat närmare på fyra typer av adverbial, vilka också är de adverbial som är vanligast i svenska språket:

- › **Tidsadverbial:** tillskriver kravet en *tidsaspekt*, alltså *när* kravet gäller eller ska utföras
- › **Rumsadverbial:** tillskriver kravet en *rumslig aspekt*, alltså *var* kravet gäller eller var det ska utföras.
- › **Gradadverbial:** tillskriver kravet någon typ av *gradering* eller *mått*.<sup>6</sup>
- › **Sättsadverbial:** tillskriver *tillvägagångsätt* för kravet, alltså *hur* kravet ska utföras.

Det är inte självklart att krav med många och långa adverbial alltid är bättre och mer specifika, sett till den praktiska uppföljningen. Många krav är fullt specifika och begripliga även utan

bestämningar. Det ska dock poängteras att adverbialen är mycket vanliga i kravsatserna i förfrågningsunderlaget. 2 708 kravsatser har analyserats, men antalet analyserade adverbial uppgår till 2 848. Det är alltså i genomsnitt fler än ett analyserat adverbial per krav.

Vår analys av adverbialen går i huvudsak ut på att avgöra om adverbialen faktiskt har någon inverkan på de krav som adverbialen kopplar till. Adverbial kan göra krav mer specifika, men även mindre specifika. I analysen har därför samtliga adverbial värderats utefter en gradskala. Värdena är verksamma adverbial (2), overksamma adverbial (1), samt försvagande adverbial (0). Denna gradskala har mycket gemensamt med den gradskala vi använder för uppföljningsbarhet i avsnitt 4.3.1, med skillnaden att vi i den språkvetenskapliga analysen enbart tittar på adverbialens relation till huvudverbet. I figur 3 visas hur verksamma adverbialen är.

Figuren visar att *sättsadverbial* är den vanligaste bestämningen av alla, med drygt 1 700 förekomster och drygt 60 % av det totala antalet bestämningar. Det här betyder att kommunerna i stor utsträckning använder bestämningar till att visa på *vilket sätt* kraven ska utföras, snarare än att binda kraven till tid och rum. *Gradadverbial* och *tidsadverbial* är också förhållandevis vanliga. Vidare är *rumsadverbialen* bara drygt 50 till antalet, alltså mycket ovanliga.

Av figur 3 ovan framgår också att sättsadverbialen i tre fjärdedelar av fallen är verksamma, det

Not 6

Till gradadverbial räknas även s.k. avseendeadverbial i denna analys (SAG:3, s. 499).

vill säga gör kraven mer specifika. Det här är en relativt hög siffra, om man jämför med värdena för uppföljningsbarhet i den tidigare analysen. Samtidigt kan vi konstatera att det är drygt 20 procent av de adverbial som gäller *hur* tjänsten ska utföras (d v s sättsadverbialen) som analyserats som överk samma, alltså inte påverkar kravet nämnvärt. Vi ser även att 64 av sättsadverbialen, knappt fyra procent, aktivt *försvagar* kravets innebörd på något sätt. Ett exempel på ett sättsadverbial som försvagar kravet är: "Tjänsten ska utföras **med strävan** att brukaren/patienten ska kunna utveckla och bibehålla sina sociala kontakter i samhället." I det här fallet innebär adverbialen att kravet blir mindre specificerat än vad det hade varit om adverbialen utelämnats.

Vidare ser vi att gradadverbialen, alltså bestämmelser som på något sätt påverkar kravets omfattning eller grad, är drygt en tredjedel så många som sättsadverbialen. Men där är andelen överk samma bestämmelser mycket högre: nästan 70 % är överk samma bestämmelser. Ett exempel på ett sådant krav är: "Brukares önskemål om mattider ska respekteras **så långt som möjligt**." I detta exempel har begreppet "så långt som möjligt" ingen konkret språklig inverkan på kravet. Det är oklart vad som menas med "så långt som möjligt" i detta fall, således varken förstärker eller försvagar det specificiteten i kravet.

Som tidigare nämnts i vår studie är det en inboende svårighet med att utforma krav på mjuka tjänster så att de även går att mäta. Precis som vid uppföljningsbarhetsanalysen, framgår det här att det är svårt skriva in graderingar och kvalitetsmått i kravsificeringarna. Exempel:

*"Den personal som ska utföra arbetsuppgifterna ska ha tillräcklig kompetens och dokumenterad erfarenhet för arbetet."*

Exemplet ovan visar på svårigheterna med att understryka den grad och relevans ett krav har, här gällande kompetens hos personal. Det belyser kravens språkliga begränsningar, det vill säga att vissa aspekter av hemtjänstens innehåll är svåra att precisera och formulera i korta kravsatser. Flera av kommunerna undgår denna typ av svårgraderade och diffusa krav genom att hänvisa till förordningar, skriftliga rutiner eller riktlinjer. Det underlättar både för den kravställande kommunen och för utförarna om dessa hänvisningar framgår direkt i kraven.

Det kan konstateras att för adverbiala bestämmelser av *när* eller *inom vilken tidsrymd* ett krav ska gälla, är resultatet i det närmaste motsatt resultatet

TABELL 8. Kraven redovisade utifrån område och specificitetsgrad

Kravområde	Antal krav	Specificitetsgrad
Genomförandeplaner	111	1,95
Information/rapportering till kommun/samhälle	655	1,84
Personalfrågor	48	1,77
Inventarier	102	1,72
Underleverantör	39	1,72
Säkerhet	176	1,70
Övrigt	54	1,69
Bemannning	291	1,67
Mat och nutrition	123	1,67
Kontaktperson	57	1,64
Kompetens och fortbildning	365	1,64
Samverkan med kommun/samhälle	160	1,53
Omsorgsarbete	327	1,53
Brukarinflytande och klagomålshantering	132	1,52
Miljö	68	1,49
<b>Totalt</b>	<b>2 708</b>	<b>1,66</b>

för gradadverbialen – över 80 % av tidsadverbialen fungerar specificerande i kravsatserna. En slutsats är att tidsadverbial är ett väl fungerande sätt att specificera kraven, genom att förbinda utföraren att göra något inom en viss tidsram. Slutligen kan vi konstatera att rumsadverbialen är väldigt få till antalet. Det ska dock poängteras att rumsadverbial analyserats som verksamma specificeringar för kraven i över 90 % av fallen.

Utifrån analysen av specificitet har vi, i likhet med uppföljningsbarhetsanalysen ovan, utformat en graderad skala för hur specifika kraven är. Specificitetsgraden presenteras här i relation till kravområdena.

Tabell 8 visar att kravområdena *Genomförandeplaner* och *Information/rapportering till kommun/samhälle* är de kategorier där kraven är mest specifika. Inom båda dessa kravområden är det vanligt att man, förutom att påvisa på vilket sätt tjänsten ska utföras, även har en hög andel krav som specificeras med tidsadverbial. Här är två exempel:

*"I hemtjänsten skall en genomförandeplan upprättas i dialog med kunden inom 14 dagar efter påbörjad insats."*

”Dokumentationen av utredningar av allvariga missförhållanden skall sparas **i minst två år.**”

Vi ser också av exemplen ovan att kraven i hög grad också är uppföljningsbara och ofta även mätbara. Sambanden mellan specificitetsgraden och uppföljningsbarheten hanteras mer utförligt i avsnitt 4.3.4.

De kravområden som har märkbart lägre specificitetsgrad är *Miljö, Brukarinflytande och klagomåls-hantering, Omsorgsarbete*, samt *Samverkan med kommun/samhälle*. Gemensamt för dessa områden är att kraven ofta rör tjänsten som helhet, snarare än specifika delar av verksamheten. Detta gäller inte minst för kategorin *Omsorgsarbete*. Här ett exempel på ett ospecifikt omsorgskrav:

”Dessa insatser ska ges i samverkan med övrig lagstiftning.”

Vi kan sammanfattningsvis konstatera att kommunerna ofta ställer krav om på vilket sätt tjänsten ska utföras, vilket stämmer väl överens med det tidigare resultatet att kraven ofta är av processtyp. Resultatet pekar också på att det genomgående är svårt att ställa krav där man på något sätt graderar eller mäter det som kravet avser – den typen av bestämmningar blir ofta överksamma. I nästa avsnitt behandlas specificitetens relation till kravens uppföljningsbarhet på ett mer ingående sätt.

## Hur kan krav konkretiseras?

Vår andra språkvetenskapliga hypotes som vi vill testa är om konkret formulerade krav i högre grad är uppföljningsbara. Specificitetsanalysen ovan fångar kopplingen mellan verben och adverbialen, däremot ger den inget svar på hur konkreta kraven är. Vad som upplevs som konkreta ord och begrepp är dock inte helt självklart. Ett exempel hämtat från förfrågningsunderlagen är ordet ’rutiner’, som å ena sidan kan vara en handling eller ett tillvägagångssätt, men å andra sidan även kan utgöras av ett dokument med tydligt uppställda punkter för hur något ska utföras. I denna analys av hur kommunerna använder *konkreta* respektive *abstrakta* ord i sina förfrågningsunderlag har vi därför analyserat *observerbarheten* i orden, alltså huruvida de utgör sådant man kan se och handgripligen ta på.

För att visa på skillnaden mellan abstrakta och konkreta begrepp, följer här två exempel.

› **Abstrakt:** ”Utföraren ska främja **social samvaro.**”

› **Konkret:** ”[...] personal eller annan lämplig person ska följa med kunden till **läkare, tandläkare, frisör** och till sociala och kulturella aktiviteter m.m.”

För att ytterligare ge en dimension till uppföljningsbarheten, har vi också utarbetat ett *konkretiseringsmått*. Konkretiseringsanalysen behandlar vilka *abstrakta* respektive *konkreta* ord och begrepp man hänvisar till i bestämmningar av kraven<sup>7</sup>. Analysen är gjord på förfrågningsunderlagen i de 20 utvalda kommunerna som vi har analyserat närmare.

Konkretiseringen har analyserats dikotomiskt, det vill säga en bestämning till ett krav kan antingen vara *konkret (1)*, eller *abstrakt (0)*. Nedan följer en sammanställning av antalet abstrakta respektive konkreta bestämmningar av kraven.

TABELL 9. Konkreta respektive abstrakta bestämmningar av kraven

Bestämningstyp	Antal
Abstrakt	960
Konkret	1 853
<b>Totalt</b>	<b>2 813</b>

Tabell 9 visar att en dryg tredjedel av bestämmningarna är abstrakta bestämmningar. En stor andel abstrakta formuleringar stämmer väl överens med den vaghet som inom kontraktsteori anses vara karakteristiskt för *mjuka tjänster* (Walsh et al 1997). Det är överlag svårt att skriva konkreta krav för en tjänst som i väsentliga avseenden värderas utifrån brukarens uppfattningar.

I bakgrundskapitlet kommenteras den proposition som föregick lagen om valfrihetssystem. I denna konstaterades att ett övergripande lagkrav för utförare av hemtjänst bör vara att verksamheten ska bedrivas i enlighet med gällande regelverk (Prop. 2008/09:29). De 20 kommuner som analyserats uppvisar olika benägenhet att konkretisera kraven med stöd av lagtexten. Vissa nöjer sig med att hänvisa till lagar eller Socialstyrelsens föreskrifter i mycket allmänna ordalag, medan andra hänvisar till specifika paragrafer i lagtexter. De mer sparsmakade formuleringarna säger inte mer än att gällande lagar ska följas, exempelvis:

”Utföraren är ansvarig för att **gällande lagar och föreskrifter iakttas.**”

Not 7

Analysen har gjorts på kravens efterled och begränsats till semantiska objekt (SAG:3, s. 289) samt predikativ (SAG:3, s. 325).





*”Leverantören ska följa **de lagar och förordningar som gäller.**”*

Dessa mer övergripande och abstrakta krav står i kontrast till följande exempel, vars bestämning analyserats som konkret:

*”Utföraren ansvarar för att all personal känner till skyldigheten att rapportera missförhållande eller påtaglig risk för missförhållande enligt **14 kap 3 § SoL.**”*

Analysen av kravens konkretisering har i likhet med uppföljningsbarhetsanalysen och specificitetsanalysen resulterat i en gradering som vi omnämner som *konkretiseringsgrad*. Graden utgår från den tidigare nämnda dikotomin *konkret* (1) och *abstrakt* (0). Nedan följer konkretiseringsgraden i förhållande till vilket område kraven hör:

Av Tabell 10 framgår att de första kravområdena har en relativt hög grad av konkretisering. Att krav inom de kategorierna i högre grad kan konkretiseras är ett förhållandevis väntat resultat. Detta gäller inte minst beträffande inventarier för verksamheten, där kraven ofta härrör handfasta föremål såsom telefoner, namnbrickor eller skyddsutrustning.

Bland de krav som har låg konkretiseringsgrad framstår de mer brukarnära kraven som de som

TABELL 10. Kraven kategoriserade utifrån kategori och konkretiseringsgrad

Kravområde	Antal krav	Konkretisering
Genomförandeplaner	111	0,86
Underleverantör	39	0,86
Övrigt	54	0,86
Inventarier	102	0,85
Säkerhet	176	0,78
Information/rapportering till kommun/samhälle	655	0,76
Kontaktperson	57	0,74
Mat och nutrition	123	0,71
Bemanning	291	0,68
Samverkan med kommun/samhälle	160	0,65
Personalfrågor	48	0,63
Miljö	68	0,55
Kompetens och fortbildning	365	0,46
Brukarinflytande och klagomålshantering	132	0,46
Omsorgsarbete	327	0,42
<b>Totalt</b>	<b>2 708</b>	<b>0,70</b>

TABELL 11. Sammanställning av kravens uppföljningsbarhet, specificitet och konkretisering

Kravområde	Antal krav	Uppföljningsbarhet	Specificitet	Konkretisering
Genomförandeplaner	111	1,97	1,95	0,86
Information/rapportering till kommun/samhälle	655	1,78	1,84	0,76
Övrigt	54	1,78	1,69	0,86
Inventarier	102	1,75	1,72	0,85
Säkerhet	176	1,70	1,70	0,78
Mat och nutrition	123	1,70	1,67	0,71
Bemannning	291	1,59	1,67	0,68
Kontaktperson	57	1,59	1,64	0,74
Underleverantör	39	1,59	1,72	0,86
Kompetens och fortbildning	365	1,58	1,64	0,46
Personalfrågor	48	1,58	1,77	0,63
Miljö	68	1,50	1,49	0,55
Brukarinflytande och klagomålshantering	132	1,44	1,52	0,46
Samverkan med kommun/samhälle	160	1,42	1,53	0,65
Omsorgsarbete	327	1,32	1,53	0,42
<b>Totalt</b>	<b>2 708</b>	<b>1,61</b>	<b>1,66</b>	<b>0,70</b>

oftast är abstrakt formulerade. Kategorierna *Omsorgsarbete* och *Brukarinflytande och klagomålshantering* har de lägsta mätresultaten. Nedan följer två exempel där de mer brukarnära aspekterna av tjänsten hanteras:

*”Vid utförandet av hemtjänsten ska utföraren ha ett **aktiverande arbets- och förhållningsätt.**”*

*”Brukare ska ges största möjliga **inflytande.**”*

Högtflygande formuleringar av det här slaget är givetvis svåra att för kommunen att följa upp. Vidare är kompetenskrav sällan konkret formulerade, vilket ligger i kategorins natur. Kraven hanterar framför allt personalens kunskap och erfarenhet, vilket är svårt att hänvisa till på något konkret sätt. Slutligen kan konstateras att krav på utförarens miljöarbete tenderar att bli abstrakta, med en konkretiseringsgrad på 0,55. Det kan förklaras av att kommunerna i stor utsträckning omnämner miljöfrågor utifrån *’miljöpåverkan’* snarare än särskilda aspekter av miljöpåverkan, exempelvis *’avfallsmängd’*. Detta är tänkvärt ur uppföljningsbarhetssynpunkt, eftersom det troligtvis är svårare att följa upp miljöpåverkan generellt, än konkret avfallsmängd.

### *Sambandet mellan specificitet, konkretisering och uppföljningsbarhet*

I detta avsnitt behandlas sambanden mellan de språkvetenskapliga analyserna och den uppföljningsbarhet som redovisats tidigare. I de föregående två avsnitten har vi behandlat kravens specificitet och konkretisering. Resultatet av analyserna visar att bestämmingar av kraven i drygt en fjärdedel av kraven blir verkningslösa, på så vis att de inte tillför kravet någon ytterligare styrka. Det framgår också av både specificitetsanalysen och konkretiseringsanalysen att det är svårare att formulera skarpa krav som rör kategorierna *Omsorgsarbete* samt *Brukarinflytande och klagomålshantering* jämfört med de kraven inom områdena *Genomförandeplaner* och *Information/rapportering till kommun/samhälle* som både har hög konkretiserings- samt specificitetsgrad. I tabell 11 har vi ställt samman resultaten från de olika analyserna.

I tabellen är kravområdena sorterade i fallande skala efter hur uppföljningsbara de är. Uppföljningsbarhetsvärdena har en tregradig skala, vilket också specificitetsgraden har. Konkretiseringsgraden har dock ett dikotomiskt värde och kan inte överstiga 1.

I tabell 11 framkommer tre intressanta samband. För det första syns en tydlig överensstämmelse mellan uppföljningsbarheten och specificitetsgraden för respektive kravområde. Ett undantag är resultatet för *Personalfrågor*, där specificiteten är högre än motsvarande uppföljningsbarhetsgrad. En bidragande förklaring till detta är att personalfrågor i stor utsträckning specificeras med referenser till lagar.

Det andra intressanta resultatet är de fyra sista områdena i tabellen – *Miljö*, *Brukarinflytande och klagomålshantering*, *Samverkan med kommun/samhälle*, samt *Omsorgsarbete*. Dessa har alla låga mätvärden i samtliga tre mätningar. Vi kan konstatera att det genomgående är inom dessa fyra kravområden som kommunerna har svårast att formulera specifika, konkreta och uppföljningsbara krav för.

## Hur skiljer sig kraven mellan kommunerna?

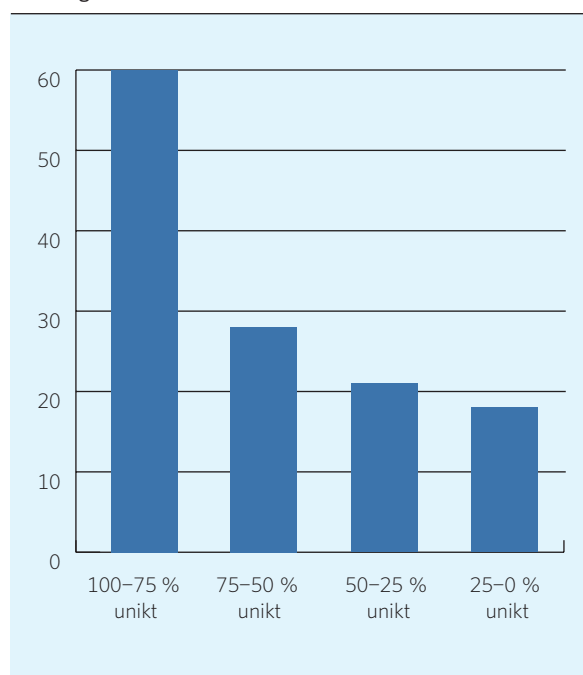
Studiens femte frågeställning handlar om att klargöra i vilken utsträckning som kraven skiljer sig åt mellan kommunerna. För att besvara frågan har vi valt att analysera förfrågningsunderlagen i programmet Urkund där vi undersöker hur mycket av textinnehållet i respektive förfrågningsunderlag som inte återfinns i något av de övriga förfrågningsunderlagen. En urkundsanalys ger en kvantitativ bild av hur överensstämmande två texter är, dvs. en procentsats för hur mycket av innehållet som återfinns i båda materialen. I ett första steg undersöks förfrågningsunderlaget i sin helhet. I ett andra steg jämförs enbart kravspecifikationerna i förfrågningsunderlagen.

Den första analysen av likheter visar att kommunernas förfrågningsunderlag ofta har likartat innehåll, men framför allt pekar resultatet på att många av kommunerna använder nära nog identiska formuleringar i stora delar av sina förfrågningsunderlag. I figur 4 visas resultatet av den första delen av analysen, där alltså samtliga förfrågningsunderlag jämförts med varandra.

Stapeln längst till vänster i figuren ovan visar att 60 av förfrågningsunderlagen kan anses vara unika i stor utsträckning – mellan 75 % och 100 % är egenproducerad och unik text.

Nästa stapel består av 29 av de 128 förfrågningsunderlagen. Dessa har textpassager som förekommer även i andra förfrågningsunderlag. De överensstämmande passagera är längre och det förekommer hela stycken som är identiska med ett eller flera andra förfrågningsunderlag. I vissa fall före-

FIGUR 4. Grad av unikt innehåll i kommunernas förfrågningsunderlag



kommer det hela sidor som består av i det närmaste identisk text, sånär som på några enstaka ord. De två staplarna längst till höger består av de förfrågningsunderlag som är unika till mindre än hälften av den totala mängden text. Dessa förfrågningsunderlag består alltså av text som är identisk till mer än 50 % med ett eller flera andra underlag. Dessa texter har tydligt ett gemensamt ursprung. Vår analys klargör dock inte vilken av texterna som tillkommit först, eller om de utarbetats gemensamt mellan kommuner. Analysen ger också en bild av vilka kommuner som samarbetat eller inspirerats av varandra, där vi kan se att de kommuner vars förfrågningsunderlag är mest överensstämmande ofta ligger geografiskt nära varandra. Dessa kommuner bildar tydliga geografiska kluster. Förfrågningsunderlagen kopplar ofta till ett flertal andra texter, exempelvis lagtexter, förordningar och upphandlingsstöd. I analysen av förfrågningsunderlagens form har vi därför även undersökt hur väl kommunernas förfrågningsunderlag överensstämmer med dessa. Särskilt intressant är de vägledningar som finns tillgängliga för kommunerna, framför allt Kammarkollegiets upphandlingsstöd. En intressant fråga är huruvida förfrågningsunderlagen liknar de vägledningar för upphandling som utformats på den nationella nivån.

Vi har gjort en enklare tematisk analys av innehållsförteckningarna för de 105 kommuners förfrågningsunderlag som har innehållsförteckningar (23 underlag saknade innehållsförteckning), och



jämfört dem med Upphandlingsstödet två vägledningsskrifter – *Upphandlingsstödet vägledning för utformande av förfrågningsunderlag för upphandling enligt LOV* (Kammarkollegiet 2011), samt *Upphandlingsstödet vägledning för utformande av kravspecifikation för hemtjänst enligt LOV* (Kammarkollegiet 2010).

Den enkla tematiska analysen visar att rubrikpunkterna i 40 av de 105 förfrågningsunderlagen i stor utsträckning stämmer överens med de rubriker som anges i Upphandlingsstödet vägledningar. Ytterligare 30 förfrågningsunderlag har en viss överensstämmelse med vägledningarna, där skillnader finns i framför allt ordval och ordning för rubrikerna.

I drygt 35 stycken av förfrågningsunderlagen framgår att kommunerna i större utsträckning har 'gått sin egen väg' gällande upplägget. För denna grupp kommuner avviker upplägg, design och utformning i så pass stor utsträckning från Upphandlingsstödet vägledningar att man inte kan se något tydligt samband mellan vägledning och färdigt förfrågningsunderlag.

Sammantaget ser vi att Upphandlingsstödet vägledningar har fått ett stort genomslag på kommunernas förfrågningsunderlag. Det är emellertid svårt att utifrån denna tematiska analys avgöra i

vilken grad förfrågningsunderlagen har anpassats efter lokala behov eller ambitioner. Vi konstaterar endast att innehållsförteckningarna i stor utsträckning vittnar om likartat innehåll i underlagen.

## Jämförelse mellan LOU och LOV

Som nämnts tidigare var ett av syftena med LOV att underlätta för kommuner som vill öppna för alternativa utförare av vård- och omsorgstjänster. Ett sätt för kommuner att underlätta för aktörer som vill etablera sig är att inte ställa alltför omfattande krav på hur tjänsterna ska utföras. Kommunen måste naturligtvis ställa vissa grundläggande krav då de har det övergripande ansvaret för att alla brukare ska få omsorg av god kvalitet. Dock så har kommunen i ett valfrihetssystem möjlighet att överlåta vissa delar av kvalitetsbedömningen till brukarna som med sina val kan agera kvalitetsstyrande. På så sätt är det möjligt att tänka sig att antalet krav som kommunen ställer på utförarna är färre i ett valfrihetssystem jämfört med motsvarande LOU-upphandlingar.

För att undersöka huruvida valfrihetssystem har lett till färre skall-krav jämfört med LOU-upphandlingar var vår ursprungliga idé att jämföra de 20

analyserade kommunernas LOV-krav med LOU-upphandlingar som dessa kommuner gjort vid tidigare tillfälle. Genom att jämföra samma kommuner kan man kontrollera för andra faktorer som skulle kunna påverka antalet krav i förfrågningsunderlagen. Efter att ha samlat in förfrågningsunderlag från de 20 kommunerna visade det sig dock att de tidigare LOU-upphandlingarna i näst intill samtliga analyserade kommuner inte omfattade samma typ av tjänster som numera ingår i LOV för hemtjänst. I många fall var exempelvis upphandlingen av hemtjänsten integrerad med upphandlingen av ett äldreboende. Detta innebär att det inte går att göra rättvisa jämförelser mellan LOU och LOV i dessa kommuner.

Två av de analyserade kommunerna som nu har LOV för hemtjänst har dock tidigare gjort LOU-upphandlingar av enbart hemtjänst – Vindelns kommun och Nyköpings kommun. Dessa blir därför intressanta att jämföra för att uttala sig om huruvida LOV-förfrågningsunderlaget är mer eller mindre omfattande än förfrågningsunderlaget för den tidigare LOU-upphandlingen. Tabell 12 visar resultatet av denna jämförelse.

TABELL 12. Antal krav i förfrågningsunderlagen för LOU-upphandling respektive valfritetssystem för hemtjänst

Kommun	LOU	LOV
Nyköpings kommun	111	102
Vindelns kommun	39	65

Tabell 12 visar att antalet krav skiljer sig åt betänkligt mellan de två kommunerna. I Nyköpings kommun ställdes något fler krav i den tidigare LOU-upphandlingen, 111 jämfört med 102 krav inom ra-

men för valfritetssystemet. I Vindelns kommun ställdes däremot fler krav i det nya valfritetssystemet. En brasklapp är att förfrågningsunderlaget i LOU-upphandlingen verkar omfatta enbart vård- och omsorgstjänster, inte servicetjänster. Det kan således vara så att analysen i Vindelns inte jämför likvärdiga tjänster.

Antalet skall-krav i dessa två LOU-upphandlingar kan ställas mot medelvärdet av antalet krav i de analyserade 20 kommunerna. Medelvärdet av antalet krav i de analyserade förfrågningsunderlagen inom ramen för LOV var 136,5. Detta kan även kopplas till Isakssons (2012) studie där kraven i förfrågningsunderlag för upphandling av äldreboenden analyserades. Studien inkluderade åtta förfrågningsunderlag och antalet krav varierade från 53 till 203 med ett medelvärde på 125 krav per upphandling. Även om dessa värden inte går att jämföra rakt av (då hemtjänst och äldreboenden innebär olika typer av omsorgsinsatser) så finns det intressanta slutsatser att dra av en sådan jämförelse. De flesta skulle nog hålla med om att äldreomsorg inom ramen för ett äldreboende är en mer omfattande och komplicerad tjänst än hemtjänst för äldre. Trots detta är alltså antalet krav i förfrågningsunderlag rörande hemtjänst inom ramen för LOV fler än vad de är vid upphandlingar av äldreboenden.

Baserat på resultaten ovan tycks det således inte som att en av intentionerna med LOV, dvs. att förenkla för privata aktörer som vill etablera sig, har besannats. Ätminstone inte vad gäller omfattningen av de krav som ställs på utförarna. Det är däremot möjligt, och troligt, att LOV har lett till andra förändringar som förenklat både för kommuner att skapa valfritetssystem såväl som för privata utförare att etablera sig på kommunala marknader.

## Diskussion och slutsatser

I inledningen till denna rapport redogjorde vi för den motsättning som kommunerna har att hantera vid utformningen av sina förfrågningsunderlag. I korthet består motsättningen i att kraven i förfrågningsunderlagen måste vara tillräckligt omfattande och specifika för att kommunerna ska ha möjlighet att säkerställa hemtjänstens kvalitet samtidigt som alltför många och omfattande krav kan ha en hämmande inverkan på externa utförarens möjlighet att etablera sig. Ett övergripande syfte med rapporten var därför att undersöka hur kommunerna hanterar denna konflikt vid utformningen av sina förfrågningsunderlag. I studien har vi analyserat samtliga förfrågningsunderlag i kommuner som har skapat valfrihetssystem för hemtjänst och närmare analyserat förfrågningsunderlag i 20 av dessa kommuner. Nedan diskuteras de resultat som framkommit i våra analyser.

### Förfrågningsunderlagets utformning

Rapportens första frågeställning handlade om förfrågningsunderlagets utformning och användarvänlighet. Resultatet visar att en majoritet av förfrågningsunderlagen är långa och innehåller ett stort antal krav. Detta kan i viss mån sägas stå i motsatsställning till den underliggande intentionen i lagen om valfrihetssystem (LOV), där man från regeringens sida velat förenkla för utförare att etablera sig på äldreomsorgsmarknaden. Detta tydliggör den problematik som kommunerna har att hantera när de skapar valfrihetssystem. Kommunerna behöver ställa krav för att säkerställa kvaliteten inom hemtjänsten, men samtidigt ta i beaktande att en omfattande kravspecifikation potentiellt kan avskräcka nya utförare från att etablera sig.

Beträffande förfrågningsunderlagets utformning ser vi att texterna är lätta att förstå, både i struktur och i språkbruk. Något vi noterat, som i viss mån ligger utanför våra analyser, är att förfrågningsunderlagen ofta har omfattande bilagesystem. Bilagorna är av varierande slag och deras innehåll är i sig inte problematiskt. Däremot innebär ett stort antal bilagor att det är svårt för utföraren att avgöra vilka bilagor som är centrala för åtagandet. I vissa förfrågningsunderlag omgärdas huvuddokumentet av 25–30 separata bilagor, vilket försvårar snarare än förenklar informationen till utföraren. Användarvänligheten i övrigt kan dock anses vara god, sett till läsbarhet och överskådlighet av själva förfrågningsunderlagen. Detta talar för att den faktiska texten inte utgör något direkt inträdeshinder för utförarna.



### Vilka områden rör kraven?

Den andra frågeställningen syftade till att undersöka vilka krav kommunerna ställer. En huvudsaklig slutsats av kategoriseringen är att majoriteten av kraven i förfrågningsunderlagen tillhör kategorin *information/rapportering till kommun/samhälle*. Att rapporteringen är tongivande är i sig inget oväntat – kommunen är ansvarig för att hemtjänstinsatsernas kvalitet säkerställs även när tjänsten överlåts till en annan utförare. Information och rapportering om exempelvis avvikelser bör därför ses som ett viktigt element för kommunernas förutsättningar att kontrollera hemtjänstens kvalitet.

### Kraven rör främst verksamhetens processer

Rapportens tredje frågeställning handlade om vilken typ av kvalitet som kraven i kommunernas förfrågningsunderlag behandlar. Resultatet visar att en tydlig majoritet av kraven i förfrågningsunderlagen behandlar processkvalitet, närmare 88 procent. Endast tolv procent rör strukturkvalitet och ännu färre, knappt en procent, behandlar resultatkvalitet. Att kommunerna väljer att lägga fokus på processkrav kan bero på att de genom detta kan försäkra sig om att utförarna bedriver verksamheten på ett

visst sätt. Process- och strukturmått kan också vara lättare att observera och mäta än vad resultatmått är. Ytterligare ett skäl till den höga användningen av processmått är troligen att det är svårt att formulera resultatkrav för denna typ av mjuka tjänster.

Genom att ställa fler krav på resultatkvalitet skulle kommunerna teoretiskt sett kunna möjliggöra för de privata utförarna att hitta egna vägar att nå dessa resultat. När kommunerna istället ställer krav på *hur* arbetet ska utföras (dvs. processkrav) minskar de privata utförarnas möjligheter att skapa nya och innovativa arbetssätt som på sikt kan effektivisera verksamheten. Att från kommunernas håll styra arbetet genom processmått behöver inte heller nödvändigtvis leda till en bättre vård och omsorg. Inom kvalitetslitteraturen lyfts ofta resultatmått fram som något som man bör sträva mot eftersom man då med säkerhet vet att man erhåller det som önskas (Donabedian 1988; Savas 2000).

### Är kraven uppföljningsbara?

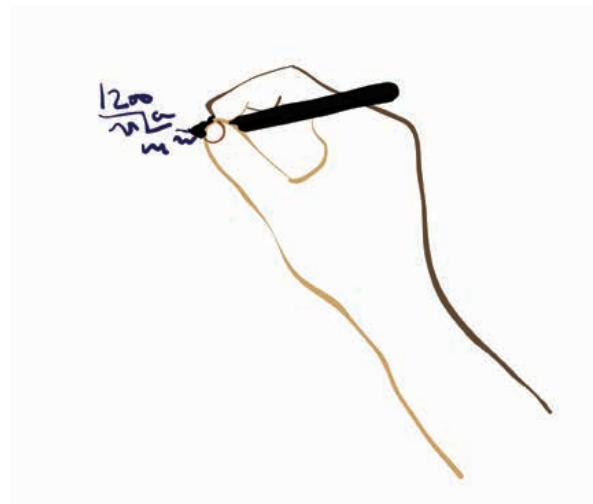
I den fjärde frågeställningen undersöktes om kraven i förfrågningsunderlagen är formulerade på ett sådant sätt att de överhuvudtaget är möjliga att följa upp. Kommunerna har enligt kommunallagen och socialtjänstlagen tillsynsansvar för verksamhetens kvalitet, varför förfrågningsunderlagen är centrala

och juridiskt viktiga dokument. Vid upphandling av hemtjänst och införande av valfrihetssystem förändras kommunens roll som förvaltare i flera avseenden. Den nya ansvarsstrukturen innebär att arbetet med att kontrollera huruvida utförarna har genomfört insatserna i enlighet med de krav som ställs i förfrågningsunderlaget blir av stor vikt.

I vilken utsträckning kommunernas krav är uppföljningsbara blir därför av yttersta vikt, eftersom relationen mellan parterna huvudsakligen regleras genom de krav som stipulerats i förfrågningsunderlaget. De kvalitetsmål som kommunerna ställt upp för hemtjänsten, och som i nästa led skall styra utförarnas arbete, måste lämpa sig för att säkra det kommunala ansvaret för hemtjänsten i Sverige. Inledningsvis redogjorde vi för att det i vissa studier har visat sig vara en stor utmaning att formulera uppföljningsbara krav inom s.k. *mjuka tjänster* eftersom tjänsternas innehåll kan vara svåra att precisera och kvantifiera (Almqvist 2001; Walsh et al 1997, Isaksson 2012). Avsaknaden av uppföljningsbara och mätbara kvalitetskrav skapar incitament för privata, vinstdrivande företag att erbjuda tjänster till en lägre kvalitet. Att skapa uppföljningsbara förfrågningsunderlag är därför viktigt när det gäller att säkra och att utveckla hemtjänstverksamhetens kvalitet.

### Är bristande uppföljningsbarhet problematiskt?

Problemet med bristande uppföljningsbarhet blir tydligt i vår analys. Resultatet av den kvalitativa analysen visar att hela 44 procent av de över 2 700 analyserade kraven klassificeras som *ej uppföljningsbara*. I praktiken innebär detta att kommunerna inte kan uttala sig om huruvida målet är uppfyllt eller inte. Ytterligare en komplikation är att *ej uppföljningsbara* krav gör det juridiskt svårare att bryta ett kontrakt om man från kommunens sida är missnöjd med den kvalitetsnivån på de levererade tjänsterna. För att kunna driva en juridisk process mot ett företag behöver kommunen kunna precisera på vilket sätt utföraren har brutit mot de ingångna kvalitetskraven. Viktigt att tänka på vid utformandet av krav är därför de ord och det språk som används. Detta visar inte minst våra språkvetenskapliga analyser av uppföljningsbarheten, som ytterligare stärker resultatet som framkom i den kvalitativa analysen. Den låga uppföljningsbarheten beror till viss del på ospecifika formuleringar, krav på handlingar som är svåra att förstå samt en låg grad av konkretisering. I resultatet syns ett tydligt samband mellan ett vagt och högtflygande språk och låg uppföljningsbarhet.



Genomgången visar vidare att knappt hälften (49 procent) av kraven är klassificerade som uppföljningsbara men inte mätbara. Gällande dessa krav kan kommunen visserligen avgöra om ett krav är uppfyllt eller inte, men däremot går det inte att mäta i vilken utsträckning kravet är uppfyllt. Ett exempel är: "Leverantören ska ha skriftliga rutiner för avvikelshantering inom socialtjänstens område". I hela materialet var det enbart 7 procent av kraven som klassificerades som uppföljningsbara samt mätbara.

Inom hemtjänst är omsorg en central del, exempelvis vad gäller hjälp med på- och avklädning, samt personlig hygien. Anmärkningsvärt är därför att det tycks vara svårt för kommunerna att formulera uppföljningsbara krav inom just detta område. Endast 16 procent av kraven inom kategorin omsorgsarbete har analyserats som *uppföljningsbara men ej mätbara*. Därtill är en ännu mindre andel *uppföljningsbara och mätbara*, knappa 9 procent. Gällande just omsorgsarbete är alltså hela 75 procent analyserade som *ej uppföljningsbara*. En del av förklaringen till detta kan vara att dessa krav oftast behandlar personalens bemötande av den enskilde, vilket är svårt att definiera så att det blir uppföljningsbart. Exempelvis är krav som "Utföraren ska ha ett rehabiliterande och aktiverande förhållningssätt till den enskilde" ett krav riktat mot tjänsten i sin helhet, vilket i våra analyser visar sig vara förenat med sämre uppföljningsbarhet. Dessutom är krav om "förhållningssätt" ett tydligt exempel på de abstrakta ord och begrepp som ofta förekommer i förfrågningsunderlagen. Denna typ av krav är svåra att följa upp utan stöd från andra tydliggörande kvalitetsindikatorer.

Man bör, utifrån studiens resultat om uppföljningsbarhet, ställa sig frågan om det över huvud taget



är möjligt att formulera uppföljningsbara krav för mjuka tjänster, där bemötande och omsorgsaspekter är så pass centrala. Till skillnad från sjukvården finns det för äldreomsorg få objektiva kvalitetsstandarder gällande vad som kan betraktas som god respektive bristfällig kvalitet. Förutsättningarna för att i kontrakten konkretisera det kommunala ansvaret för god omsorg i form av tydliga krav, är alltså redan från början ganska dåliga. Att ställa krav på omsorgen blir därför avhängigt att kommunerna själva lyckas formulera kvalitetsstandarder och kvalitetsmått inom omsorgen. De flesta individer har också sin egen subjektiva uppfattning om vad man tycker är en väl utförd hemtjänst. Förutom svårigheten för kommunerna med att avgöra vad som anses som god omsorg är det dessutom svårt att formulera kraven på ett sätt som överensstämmer med varje brukares uppfattning om vad god omsorg är. Här finns en tydlig motsättning mellan juridikens summariska sätt att formulera vad som menas med god omsorg och vad en tilltänkt brukare slutligen upplever, vilket gör kommunernas uppgift än mer komplicerad. Att utforma krav från lagtexter och förordningar för omsorgen, blir i praktiken ett förfarande som går ut på att bryta upp och definiera begrepp som *kvalitet*, *omsorg*, och *bemötande*. Till viss del kan det här ses som en styrka – kommunerna får själva definiera vad de avser med dessa mjuka värden. Våra analyser vittnar samtidigt om hur svårt det faktiskt är i praktiken, både sett till uppföljningsbarheten och rent språkligt. Huruvida det är möjligt att ställa uppföljningsbara och specifika krav inom de mer brukarnära kravområdena kan vi inte ge något entydigt svar på. Den roll som kommunerna får i ett valfrihetssystem är således komplicerad: den går dels ut på att definiera omsorgskvaliteten, dels att följa

*”Förutom svårigheten för kommunerna med att avgöra vad som anses som god omsorg är det dessutom svårt att formulera kraven på ett sätt som överensstämmer med varje brukares uppfattning om vad god omsorg är.”*

upp den. Det är tänkbart att kommunerna kommer behöva fortsatt stöd i detta. Sådant stöd för arbetet med kvalitetsfrågor finns i viss mån redan, exempelvis genom en vägledning utgiven av Socialstyrelsen (2013)<sup>8</sup>.

Ytterligare en fråga som bör problematiseras är om det alltid är önskvärt att samtliga kvalitetskrav ska vara uppföljningsbara. Det kan finnas ett värde för kommunerna av att inkludera ”mjukare” målformuleringar i kontrakten, såsom ”hög integritet” och ”god omsorgskvalitet”, för att på så sätt tydliggöra viktiga värden och normer som man vill att hemtjänsten ska präglas av. Att dessa värden och målformuleringar finns på pränt i förfrågningsunderlagen sänder en signal till utförarna vad man från kommunens håll anser är viktigt och kan på så sätt utgöra grund för en pågående dialog om kvaliteten i omsorgen. I linje med detta resonemang skulle man kunna se dessa målformuleringar som ett komplement till de mer specifika, uppföljningsbara kraven.

En sista synpunkt när det gäller uppföljningsbarheten rör kommunernas tidigare erfarenheter av att följa upp verksamheten. Kommunerna i landet har kommit olika långt när det gäller att utforma uppföljningsbara krav i hemtjänsten. För de kommuner där strukturen för uppföljning av hemtjänsten är förhållandevis ny och outvecklad, blir rollen som övervakare av de privata utförarna säkerligen svårare, än för de kommuner som arbetat länge med uppföljning av verksamheten i egen regi. Detta gäller inte minst tidigare strukturer för sanktioner vid bristande kvalitet i hemtjänsten.

## Lär kommunerna av varandra?

I studiens femte frågeställning undersöktes i vilken utsträckning kommunernas förfrågningsunderlag skiljer sig från varandra, vilket vi besvarat genom att analysera hur mycket av innehållet i förfrågningsunderlagen som återfinns även i andra kommuners förfrågningsunderlag. Kommunerna har när man skapar valfrihetssystem möjlighet att anpassa kraven utifrån lokala behov. Givet detta resonemang borde förfrågningsunderlagen variera mellan kommunerna beroende på deras lokala förutsättningar. Sett till de rent formmässiga aspekterna av förfrågningsunderlagen, är de emellertid mycket lika. Vi ser också tydliga likheter mellan förfrågningsunderlagen och Kammarkollegiets upphandlingsstöd. Utöver de formmässiga aspekterna ser vi dessutom att många kommuner har gemensamma formule-

Not 8

Socialstyrelsens vägledning tillkom efter datainsamlingen i denna studie gjordes, varför den inte kan ha någon inverkan på vårt material.

ringar, endera till följd av samarbete eller genom att kommuner kopierat formuleringar från befintliga förfrågningsunderlag, producerade av en annan kommun.

Det finns både för- och nackdelar med att kommunerna använder varandras underlag. Framför allt finns det en erfarenhetsaspekt att ta hänsyn till: en kommun som hittar en kravformulering de tycker passar för deras eget förfrågningsunderlag behöver inte 'uppfinna hjulet på nytt' och sparar därmed både tid och resurser. Utformandet av förfrågningsunderlagen blir på så sätt en kumulativ process, där kommunerna lär av varandra. I linje med detta resonemang ser vi också tydliga geografiska kluster av kommuner som har likadana formuleringar i sina förfrågningsunderlag, något vi tolkar som ett uttryck för regionala samarbeten (se även Winblad, Isaksson 2013). Hur kommunerna väljer att samarbeta i dessa frågor, exempelvis genom kommun- och regionförbund, skulle därför vara av intresse att undersöka vidare. En alltför slentrianmässig användning av 'klipp-och-klistra'-verktyget kan emellertid leda till oönskade effekter. Det kan dels leda till att kraven inte anpassas efter kommunernas särskilda förhållanden, dels att sämre formulerade krav reproduceras på ett oönskat sätt.

### Skillnader mellan krav som ställs i LOV- och LOU-upphandlingar

I den sista frågeställningen undersöktes om kraven som ställs i LOV-upphandlingar skiljer sig från de krav som ställs i LOU-upphandlingar. Som nämndes i bakgrunden har LOU-upphandlingarna kritiserats för att missgynna små företag. Tanken med LOV var bland annat att förenkla upphandlingsprocessen och därmed underlätta för dessa aktörer. Vår analys visar dock att kraven i LOV många gånger är lika många och omfattande som i LOU-upphandlingarna. Detta gör att man kan fråga sig om man från kommunernas sida verkligen skapat förutsättningar för att underlätta för en mångfald av utförare inom valfrihetssystemen.

För att sammanfatta visar resultaten att en låg andel av kraven i förfrågningsunderlagen är uppföljningsbara och mätbara. Många av kraven i förfrågningsunderlagen är inte tillräckligt specifika för att det ska vara möjligt att avgöra huruvida de är uppfyllda eller inte. Detta gäller framför allt krav som rör omsorg och brukarmedverkan. En möjlig konsekvens av att kraven är allmänt hållna kan dock vara att det är enklare för externa utförare att etablera sig, vilket ligger i linje med regeringens inten-



tioner med LOV. Samtidigt vittnar våra analyser om att förfrågningsunderlagen karaktäriseras av en rad faktorer som kan motverka utförarnas möjlighet att etablera sig. Framförallt är förfrågningsunderlagen relativt omfattande och en jämförelse med tidigare LOU-upphandlingar gör gällande att antalet krav inte verkar ha minskat i valfrihetssystemen för hemtjänst.

Ett annat resultat från studien var att kraven främst rör strukturer och processer för hemtjänstverksamheten. Detta innebär att kommunen ställer krav på hur resurserna i form av exempelvis personal ska fördelas, men framför allt hur utföraren ska agera i verksamheten. Detta kan innebära ett problem för kommunerna att locka till sig olika typer av utförare. Genom att främst ställa krav på strukturer och processer riskerar kommunen att likrikta utförarnas arbets sätt, något som går emot ett av syftena med LOV – att skapa en mångfald av utförare.

Slutligen kan det vara klokt att sätta förfrågningsunderlagen i ett större sammanhang, kanske framför allt beträffande förfrågningsunderlagets funktion i kommunens uppföljningsarbete. I det dagliga kvalitetsarbetet är kontrakten bara ett verktyg bland många för att följa upp kvaliteten. Kommunerna använder sig i praktiken av flera kanaler för att följa upp verksamheten, t.ex. samtal med utförare och anhöriga, egna besök i verksamheten och brukarenkäter. Vi vet ännu mycket lite om hur förfrågningsunderlaget faktiskt används i det praktiska uppföljningsarbetet. Vi vill dock poängtera att kontrakten – och utformningen av kvalitetskraven – borde utgöra basen för uppföljningen av de privata utförarna, då det är här tjänsten och åtagandet fastställs juridiskt. Det är därmed problematiskt om kraven inte är tillräckligt tydliga och uppföljningsbara.

# Referenser

- Almqvist, R. (2001). Management by contract: A study of Programmatic and Technological Aspects. *Public Administration*, 79(3), 689–706.
- Björnsson, C.H. (1968). *Läsbarhet*. Stockholm: Liber.
- Donabedian, A. (1980). *The definition of quality and approaches to its assessment*. Ann Arbor Michigan: Health Administration Press.
- Donabedian, A. (1988). Quality assessment and assurance: unity of purpose, diversity of means. *Inquiry*, 25(1). 173-92.
- Erlandson, S., Storm, P., Stranz, A., Szebehely, M., Trydegård, G-B. (2013). Marketising in Swedish eldercare, choice and calls for stricter regulation, p. 23-83. I: Meagher, G., Szebehely, M. (red.) *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. Department of Social Work, Stockholm University, Stockholm
- Halliday M.A.K & Webster J. (2009) *Continuum Companion to Systemic Functional Linguistics*. London: Continuum International Publishing Group
- Isaksson, D. (2012). Som man frågar får man svar – vilka kvalitetskrav ställer kommunerna vid upphandling av äldreboenden? Magisteruppsats, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Jordahl, H. och Öhrvall, R. (2013). *Nationella reformer och lokala initiativ. I: Jordahl, H. (red.) Välfärdstjänster i privat regi – Framväxt och Drivkrafter. SNS Förlag, Stockholm*.
- Kammarkollegiet*. (2010) Upphandlingsstödetts vägledning för utformande av kravspecifikation för hemtjänst enligt LOV
- Kammarkollegiet. (2011) Upphandlingsstödetts vägledning för utformande av förfrågningsunderlag för upphandling enligt LOV
- Kammarkollegiet. (2013) Uppföljning 2012 av upphandlande myndigheters användning av e-upphandling. Rapport.
- Karlsson A-M, Holmberg P. & Nord A. (2011) Funktionell textanalys, Stockholm: Norstedts
- Konkurrensverket. (2013) Kommunernas valfrihetssystem – med fokus på hemtjänst. Slutrapport.
- LOU 2007:1091. *Lag om offentlig upphandling*. Socialdepartementet, Stockholm.
- LOV 2008:962. *Lag om valfrihetssystem*. Socialdepartementet, Stockholm.
- Molander, Per (2009). *Regelverk och praxis i offentlig upphandling*, Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2009:2, Stockholm
- Nord A. (2011) Att göra någon annans text tydlig. Förutsättningar och språkideal vid språkbearbetning av myndighetstext. (TeFa 48.) Uppsala: FUMS, Institutionen för nordiska språk, Uppsala universitet.
- Proposition 2008/09:29 – Lag om valfrihetssystem.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and public-private partnerships*. New York: Chatham House.
- Socialstyrelsen. (2013). Ställa krav på kvalitet och följa upp – en vägledning för upphandling av vård och omsorg för äldre. Rapport 2013:I. Socialstyrelsen, Stockholm.
- SOU 2008:15. LOV att välja – lag om valfrihetssystem. Slutbetänkande från Frittvalutredningen.
- Svenska akademiens grammatik (SAG), Teleman, U., Hellberg, S. & Andersson, E. (1999), Stockholm: Norstedts akademiska förlag
- Walsh, K., Deakin, N., Smith, P., Spurgeon, P., & Thomas, N. (1997). *Contracting for change : contracts in health, social care, and other local government services*. Oxford: Oxford University Press.

Winblad, U., Andersson, C., & Isaksson, D. (2009). *Kundval i hemtjänsten - Erfarenheter av information och uppföljning*. Stockholm.

Winblad, U., Isaksson, D., (2013). *Geografisk spridning av idéer som en förklaring till privatisering*. I: Jordahl (red), *Välfärdstjänster i privat regi – Framväxt och drivkrafter*. SNS Förlag, Stockholm



## Kvalitetskrav i valfrihetssystem

---

### Vilka krav ställer kommunerna när man skapar valfrihetssystem för hemtjänst?

En stor andel av landets kommuner tillämpar LOV, lagen om valfrihetssystem, inom hemtjänsten. Det har medfört att ett allt större fokus har lagts på hur kommunerna ställer krav på kvalité i sina förfrågningsunderlag. För att ge stöd i detta arbete har Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, tagit fram denna rapport.

Syftet med rapporten är att beskriva hur kommunerna hanterar kravställandet såväl när det gäller vilka krav som ställs, hur de uttrycks samt vad för typ av krav det gäller. Likheter och skillnader mellan kommuners förfrågningsunderlag belyses liksom möjligheten att följa upp verksamheten. Ambitionen är att denna rapport ska bidra till att öka kompetensen i kravställandet

