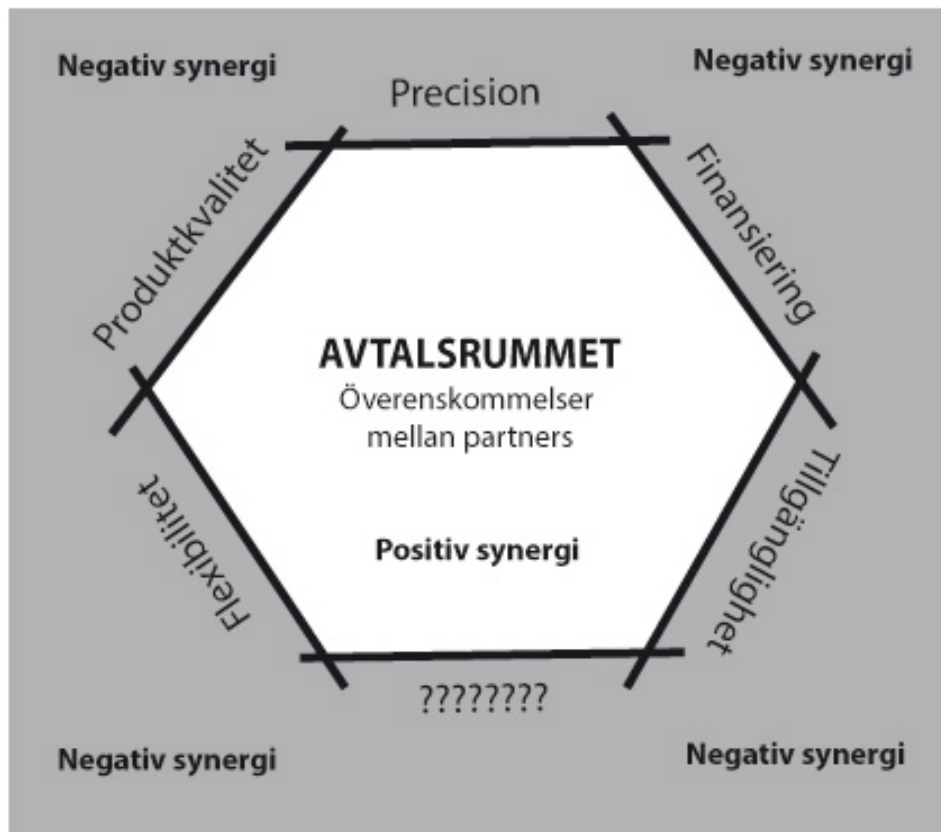


## Upphandlingens möjlighetsrum.

av Bengt-Åke Wennberg



Apotekstjänst har fått löpa gatlopp i medierna. Men kommentarerna är troligen orättvisa både när det gäller den så kallade varuförsörjningsnämndens agerande och Apotekstjänsts.

Skälet att det gått så illa och att tjänsteleveranser ofta fungerar dåligt – oberoende om de sker i statlig eller privat regi – är att man inte har tagit höjd för att tjänsteleveranser har en helt annan karaktär än produktleveranser. Detta har varit väl känt sedan länge och det har skrivits böcker och artiklar om det. Men man tillämpar fortfarande ett upphandlingsreglemente som envisas med att behandla en tjänst som en produkt. Då blir det fel nästan jämt.

Jag inser att det medför en hel del jobb och tankemöda att sätta sig in i frågan. Men debaclet med Apotekstjänst visar vad som kan hända om detta jobb inte görs och om man inte förstår vad som kan hända om upphandlingen slaviskt följer upphandlingsreglementet.

För att illustrera kunskapsbristen skall jag här gå igenom frågan om upphandling av tjänsteleveranser med hänvisning till vad som hänt i fallet med Apotekstjänst. Jag kommer bara att använda resonemang och erfarenheter som tidigare publicerats om tjänster och tjänsteleveranser. Jag kommer att bygga på vad som redovisats om "fallet Apotekstjänst" av Birgitta Forsberg i SvD den 27 oktober 2019.

I denna text skall jag belysa:

- Skillnaden mellan produkt och tjänsteleveranser.
- Vad som krävs av samarbetet.
- Framväxten av ett avtalsrum som fungerar.

## **Tjänster skiljer sig från produkter**

En produkt kan i förväg preciseras och dess kvalitet bestämmas, vägas och mätas. Det finns en standard som den kan jämföras med. Om leverantören kan garantera att produkten uppfyller dessa krav inom vissa ramar så kan priset få avgöra vem som får producera och leverera.

Upphandlingen handlar om att tillräckligt tydligt ställa kraven på ett sätt som inte medför att produkten blir för dyr för dess användning eller av så dålig kvalitet att den inte kan användas.

Detta gäller också för tjänsteleveranser i den mån som dessa inkluderar produkter. Men till detta kommer att värdet av en tjänst bestäms av *samarbetet* mellan leverantör och kund. För tjänster gäller att inblandade parter måste medverka till att *tillsammans* skapa det värde som önskas. Det måste uppstå en *synergi* i samspelet. En tjänst ställer således krav både på kund och på leverantör för att utfallet skall bli det önskade.

Utbildning är exempel på en typisk tjänst där eleven själv måste vara aktiv för att ett lärande skall uppstå. Lärare och elev måste samarbeta för att skapa den positiva synergi som gör att eleven för sin framtid får en värdefull kunskap. Men utbildningen kan också medföra negativ synergi. Eleven kan på olika sätt få en aversion mot skolan eller kan passiviseras och förlora självförtroendet.

Det är ytterst få tjänster där ett sådant positivt samarbete inte behövs för att resultatet skall bli konstruktivt.

I fallet Apotekstjänst kunde varuförsörjningen ha skötts av respektive enhet – varje region – själv. Då hade Apotekstjänst inte behövts. Eftersom varuförsörjning är komplex och kräver både speciell utrustning, kompetent personal och inarbetade rutiner så kan det vara av värde att överlåta detta arbete till en speciell leverantör – särskilt som just en sådan verksamhet inte ingår i kärnverksamheten.

I detta fall valde man att verksamheten skulle skötas av ett externt bolag – en så kallad tredje part. Ända sedan 2001 hade företaget Mediq haft uppdraget. Men i upphandlingen 2019 hade Apotekstjänst gett ett lägre anbud. Därför bytte man leverantör.

Den fråga som genast uppstår är om man då till detta lägre pris kan få *exakt samma samarbete* med Apotekstjänst – eller bättre – än man hade med Mediq. När det gäller tjänsteleveranser så är detta inte troligt. Det troliga är att det som hände skulle hända. Varför är det så?

Tjänster skall, om de skall vara av värde passa in i kundens egen verksamhet och knyta an till denna. Det är naturligtvis bra om tjänsten gör något som kunden inte själv kan göra men det avgörande är att *den samtidigt skall berika och göra kundens egen verksamhet bättre*. En tjänsteleverans skall således normalt samspele med kunden så att ett plus ett blir mer än två.

Man kan därför inte på samma sätt som när det gäller produkter tala om konsumtion och behov. Detta kan låta idealistiskt men för seriösa tjänsteleverantörer är detta en självklarhet. Har man lyckats anlita en sådan skall man vara rädd om denne och inte byta ut den i onödan. Tjänsteleveranser är därför inte alltid förenliga med kommersiella ambitioner. De kräver ett intresse för just *samarbetet* med kunden. En leverantör som bara river av jobbet för att tjäna pengar är inget att ha.

En tjänsteleverantör är alltså en verksamhet som specialiserat sig på att ingå en kunds verksamhet på ett område inom vilket kunden inte själv, och på egen hand, kan bygga upp en lika stor kompetens. Ur Birgitta Forsbergs redogörelse för fallet Apotekstjänst har jag tagit fram fem områden där det krävdes ett samarbete mellan tjänsteleverantör och kund. Men det finns sannolikt flera.

För att samarbetet skall ge ett högt värde måste kunden – det vill säga regionerna – inom var och ett av dessa områden medverka aktivt.

- *Produktkvalitet.* Tjänsteleverantören hjälper kunden att hitta den rätt avvägda kvaliteten och egenskaperna hos de produkter och hjälpmedel denne behöver i verksamheten. Detta kräver ingående kontakter med tänkbara leverantörer av dessa. Kunden måste bidra med sakkunskap så att de två verksamheterna matchar varandra.
- *Precision.* Produkter och hjälpmedel måste finnas till hands då det behövs. Att skapa ett snabbt och säkert flöde i en logistikkedja med flera aktörer är ingen lätt sak. Det kräver disciplin hos alla parter. På grund av alla variationer som kan inträffa så måste man också ha tillgång till lösningar som ligger utanför ramen. I fallet Apotekstjänst kallades dessa "akutorder". Om någon bryter disciplinen och börjar använda sådana speciallösningar i övermått så brakar systemet samman. Detta gjorde regionerna.
- *Finansiering.* Att hålla lager och ha produkter på gång i logistikkedjan kräver kapital. Det är då alltid en fråga om vem som skall bidra med vilket kapital. Om verksamheterna själva har större lagerhållning minskar belastningen på tjänsteleverantörens finansiering. Om lagerhållningen minimeras ökar belastningen på tjänstegivarens kapitalbehov. Man måste därför komma fram till en balans som är tillfredsställande för bägge parter. Det lyckades man inte med Apotekstjänst.

- *Tillgänglighet.* Beroende på hur kunden lägger upp sin verksamhet kan behovet av tillgänglighet öka eller minska. Den kan också variera över tid. Om de två verksamheterna skall anpassa sig till varandra måste denna fråga lösas genom överenskommelser och ständiga justeringar. Särskilt om kundens verksamhet expanderar eller förändras.
- *Flexibilitet.* När kundens verksamhet utvecklas kan det uppstå behov av helt nya produkter eller produkter av en helt annan kvalitet eller från helt andra leverantörer än de man tidigare använt sig av. Samma problem kan uppstå när någon eller några produkter inte längre finns tillgängliga och måste ersättas av andra. Denna typ av frågor måste snabbt lösas i samarbete mellan tjänsteleverantör och kund.

## Vad krävs av samarbetet

En tjänsteleverans är alltså mycket mer komplex och omfattande än en produktleverans. Fallet Apotekstjänst kan ses som ett system av aktörer både från regionerna och Apoteksbolaget. Systemet existerar i tre nivåer.

*På den första nivån* måste hela systemet ha tillgång till rätt avpassade lokaler, utrustning och inte minst tillräckligt med för verksamheten kunniga medarbetare så att man gemensamt kan utföra vad som behöver göras. Det bör påpekas att det inte längre i dagens verksamheter handlar om enkla "manuella" sysslor. För att vara till nytta måste man vara mycket mer kompetent än så. Det krävs ofta omfattande erfarenhet av jobbet.

*På den andra nivån* måste människorna i systemet ha tillgång till så kallade *artefakter* av olika slag som kan ge dem en överblick över systemet och dess funktion. I Apotekstjänst fall rör det sig om IT-system för lagring, tydliga sortimentslistor, relevanta följesedlar, handhavandeinstruktioner för packning av gods, utskriftskapacitet för olika dokument, system för övervakning etc.

*På den tredje nivån* måste det skapas ett samarbete mellan berörda aktörer. Eftersom verksamheten är komplex så kan den samverka som krävs aldrig specificeras tillräckligt i förväg. Variationerna under gång är

många och skapar ständigt nya situationer. Problem måste därför, när de uppstår, kunna lösas ad hoc av de aktörer som är inblandade. Varje sådan insats ger aktörerna kunskap om hur de andra och systemet fungerar. Ur denna erfarenhet kan de två första nivåerna förbättras och medverka till att kraven kan uppfyllas allt bättre.

Genom att lösa problemen när de uppstår skaffar sig således aktörerna erfarenhet av systemet som sådant och vad som krävs av dem för att verksamheten skall fungera och ge det resultat man gemensamt önskar sig. Detta gäller aktörerna både hos kunden och tjänsteleverantören.

## **Framväxten av ett "avtalsrum"**

Mediq hade haft uppdraget sedan 2001. De och deras kunder hade kommit fram till gemensamma lösningar på uppkommande frågor. Dessa intuitiva lösningar skapar ett mer eller mindre medvetet "avtalsrum" – se introduktionsbilden. Det uppstår en positiv synergi om man håller sig inom detta. Om man agerar utanför avtalsrummet skapas svårigheter. Det uppstår då en negativ synergi. Man motarbetar varandra. Till exempel att man som i fallet "Apotekstjänst" beställer för tidigt och för mycket innan systemet kommit igång.

Avtalsrummet i samarbetet just med Mediq har skapats av de erfarenheter man under det långa samarbetet har fått av varandra. Avtalsrummet kanske inte var perfekt. Det kanske ledde till en alltför kostsam tjänsteleverans. Men vill man ändra på det är det inte bara att göra en ny upphandling enligt gällande upphandlingsreglemente och gå på det lägsta priset.

Man måste då medvetandegöra och komma överens om det nya avtalsrummet. Inte bara med skriftliga avtal utan så att alla ingående aktörer känner sig hemma med det. Det är naivt att tro att en sådan kunnighet skulle kunna uppnås genom de begränsade åtgärder som gjordes i fallet Apotekstjänst.

Man kollade visserligen att alla bolagen uppfyllde kraven. Men det framgår inte om man ställt sådana krav som borde ställts. Man visste från tidigare erfarenheter att systemet var känsligt när varuförsörjningen flyttades men konstaterade att det inte fanns någon risk. Man kollade

visserligen de nya lokalerna men hade förstås behövt ännu mer information om just de fem områden jag här nämnt.

Klart är att det ”nya” samarbetet skulle behövt överenskommelser som bildade ett nytt och ett för *bägge parter* mer givande avtalsrum än det gamla. Detta skulle antagligen krävt betydligt mer ingående försök, diskussioner och samtal än man kostade på sig nu. Om man struntar i det, så går det som det gjorde nu.

## Referenser

Fransson M, Quist J (2018): Fri som en fågel. Karlstad: Centrum för tjänsteforskning.

Kristensson P (2009): Den tjänstedominanta logiken. Innebörd och implikationer för policy. Vinnova Rapport. VR 2009:7.

Klein, G.A., Feltowich, P.J. & Woods, D.D. (2004): Common Ground and coordination in joint activity. In W.Rouse & K. Boff (eds), Organisation Simulation (pp.139-84). Chichester, UK: John Wiley & Sons.

Quist J, Fransson M (2014): Tjänstelogik för offentlig förvaltning. Kina: Liber AB.

Votinius S (2004): Varandra som vänner och fiender - En idékritisk undersökning om kontraktet och dess grund. Stockholm: Brutus Östlings Bokförlag Symposium