



Læringsopsamling om indkøb og lager under covid-19

Oktober 2023

Indledning

Under covid-19 blev udbudsprocesser for og indkøb af værnemidler en stor udfordring for regioner og kommuner. Forsyningskæderne blev forstyrret på grund af nedlukninger over hele verden, ligesom der var mangel på kritiske varer, herunder værnemidler, da de sædvanlige indkøbsveje holdt op med at virke. Der skulle derfor findes nye veje, etableres nye processer og ændres strategi.

National Samfundsrobusthed (NST/NOST+), regionerne og Kommunalt Værnemiddelindkøb (KVik) løftede og lykkedes med den kæmpe opgave, det var at sikre Danmark tilstrækkelige værnemidler og antigen tests under pandemien.

Pandemien viste, at forsyningsikkerhed spiller en afgørende rolle i forbindelse med en sundhedskrise. Efterfølgende har bl.a. krigen i Ukraine tydeliggjort, at der også er andre forsyningskriser, der kan ramme Danmark og resten af verden, og som vi skal være forberedt på at kunne håndtere.

Selvom vi ikke kan forudsige, hvornår og hvordan den næste krise eller hændelse rammer, er det vigtigt at indsamle viden og lære af erfaringerne fra kriserne, herunder covid-19. Styrelsen for Forsyningsikkerhed (SFOS) har derfor samlet de vigtigste læringer i relation til indkøb og lager fra covid-19 i denne læringsopsamling.

Med baggrund heri kan styrelsen, som statens kompetencecenter for forsyningsikkerhed, bedre bidrage til at den offentlige sektor i større omfang forbereder sig på forstyrrelser af forsyningskæder under kommende kriser. Nedenfor findes først et afsnit om metode. Herefter er de erfaringer, Styrelsen for Forsyningsikkerhed har indsamlet omkring indkøb og lager under pandemien, samlet i fem afsnit, der berører indkøb, data, beslutningsstrukturer, logistik og sprit. Endelig afsluttes med afsnit om perspektivering i forhold til andre kriser, f.eks. en ny pandemi eller forsyningskrise.

Metode

Styrelsen for Forsyningsikkerhed har inddraget centrale aktører i forbindelse med indkøb under covid-19 og sammenfattet deres erfaringer nedenfor. Det drejer sig om Martin Magelund Rasmussen, Jens Brøndberg og Dorte Feldborg, alle fra Region Hovedstaden. Der er afholdt et rundbordsmøde med de tre aktører og styrelsens direktion ultimo april 2023.

Erfaringer er ligeledes indsamlet ved deltagelse i åben høring om læringen af covid-19 i regi af Folketingets Epidemiudvalg den 8. maj 2023.

Endelig baserer afsnittet om sprit sig på erfaringer fra Styrelsen for Forsyningsikkerheds forhandlinger med henholdsvis Danske Regioner om en ny indkøbs- og lagermodel samt med Aarhus Kommune om nedlukning af lageret i regi af Kommunalt Værnemiddelindkøb (KVik).

Læringer

Indkøb

De indsamlede erfaringer viser, at det offentlige Danmark bør fokusere mere på forsyningssikkerhed, end man hidtil har gjort.

For det første bør man indtænke forsyningssikkerhed og forsyningskæder som et generelt hensyn ved udbud samt helt overordnet i fællesoffentlige indkøbsaftaler, f.eks. SKI-aftalerne. Det kan f.eks. overvejes, om scoringsmodellerne ved udbud kan ændres, så forsyningssikkerhed vægtes højere.

En anden mulighed er at oprette lagre i større omfang end hidtil, eventuelt udarbejde en definition af kritiske varer på bestemte områder og så lagre disse. Det kan også overvejes at købe ind i bulk (dvs. købe større mængder for at opnå en mængderabat), hvor leverandøren står for at lagre produkterne.

I forhold til fællesoffentlige indkøbsaftaler, f.eks. SKI-aftalerne, bør man overveje at oprette lagre af varer for at højne forsyningssikkerheden på visse produkter. Derudover bør man se på muligheden for større commitment, dvs. at man forpligter sig til at aftage et større antal varer, samt muligheden for at aftale flere faste leverancer fremfor løbende bestillinger.

Man kan også anvende beredskabsaftaler, også kaldet forsyningsberedskaber. Her aftaler man med leverandøren, at denne under visse betingelser skal kunne levere et vist antal varer, så den offentlige myndighed ikke selv er nødt til at oprette et lager til brug i en eventuel krise. I en aftale om et forsyningsberedskab bør der være fokus på bodens størrelse, så denne er høj nok til, at det ikke kan betale sig for leverandøren at springe fra en beredskabsaftale i tilfælde af en krise.

Det kan overvejes, om man bør indbygge større mulighed for at opfange mulige forsyningssvigt i kontrakterne – her kunne et tiltag være at dedikere contract managers til løbende at holde kontakten med leverandørerne. Endelig kan det overvejes, om man kan vælge flere forskellige leverandører og/eller produkter, der ikke alle kommer fra én specifik verdensdel, for at mindske afhængigheder af enkeltlande.

Hvis der i en krise købes ind i fællesskab på tværs af strukturer (f.eks. stat, kommuner, regioner eller det private) skal ejerskab over og ansvar for det indkøbte placeres fra start. Placering af ejerskab er relevant dels af juridiske hensyn, f.eks. i forhold til produktansvar mv., dels af hensyn til at sikre retten til og ansvaret for at træffe beslutninger vedrørende lagring af varer, sortiment, levetidsforlængelse, donation, kassation mv. er entydigt placeret. Det vil være relevant at placere dette ejerskab og ansvar via et eventuelt aktstykke. Ved indkøb i en krisetid er der desuden behov for vejledning omkring brugen af udbudslovens § 80, stk. 5, om direkte tildeling, ligesom der er brug for vejledning omkring forsyningssikkerhed som et hensyn ved udbud generelt. I en sådan vejledning kan nogle af ovenstående forslag til tiltag overvejes.

Data

Valide data i realtid er afgørende under en krise. Det offentlige bør på forhånd overveje, hvilke data der er nødvendige i forhold til at kunne sikre forsyning af bestemte produkter under en krise. Det er vigtigt at kunne følge de varer, man har købt, så der er overblik over, hvad man har på lager, hvad der er på vej ind og på vej ud. En mulighed er at inkludere datadelen i et udbud, så man betaler leverandøren for at samle og styre data for de produkter, der skal leveres i henhold til udbuddet.

En anden mulighed kan være – hvis man ikke har egne data – at henvende sig til andre myndigheder eller organisationer, der måtte have data på et relevant område. Et eksempel på dette fra covid-19 krisen er databasen Minerva, som Lægemiddelstyrelsen oprettede i 2020 til brug for registrering og administration af beholdning af værnemidler og lægemidler.

Samtidig er der indgået en aftale mellem regeringen og Danske Regioner om en ny indkøbs- og lagermodel for værnemidler. Aftalen omfatter også løbende indrapportering til SFOS om de kategorier af værnemidler, der er omfattet af lageret, og hvordan disse ligger i forhold til de af staten fastsatte måltal for hvor mange værnemidler af hver kategori, der skal være på lageret.

Beslutningsstrukturer

For at lykkes med indkøb under en krise peger erfaringerne fra covid-19 på, at selve strukturen omkring hvem, der køber ind, og hvem der træffer beslutningerne, har stor betydning.

Når verden rammes af en krise, der giver forsyningsusikkerhed og udfordringer med sædvanlige indkøbsmetoder, skal man kunne omstille sin metode. Det afgørende for at kunne omstille indkøbsmetoderne er, at man ved, hvem man skal kontakte og kan mobilisere relevante personer og strukturer hurtigt. For at kunne det, bør man på forhånd overveje hvilken beslutningsstruktur, der vil være den mest effektive til brug for indkøb i en krise, herunder hvilke roller, der er brug for, og hvem der skal udfylde de roller. Det vil være svært at sætte navn på personer på forhånd, også fordi det er vanskeligt at forudsige, hvilket område den næste krise rammer, men der kan f.eks. peges på bestemte chefpositioner i relevante myndigheder eller private virksomheder, som en form for ekspertiseberedskab, der kan indkaldes, når og hvis det bliver relevant. En anden mulighed kunne være at etablere en form for bagkatalog af kontaktpersoner på et relevant område, til brug for en eventuel krise.

Uanset hvilken form, strukturen får, er det essentielt, at der er en fælles forståelse af, at der er tale om en krise, og at tingene derfor ikke er eller kan gøres, som man plejer. Derfor skal der helt grundlæggende etableres en struktur, hvor der hurtigt kan træffes beslutninger, og hvor der er styr på det forvaltningsmæssige, herunder finansiering af de konkrete indkøb, jura mv. Er der behov for måltal eller lignende er det ligeledes vigtigt, at strukturen tager højde for, hvor der træffes beslutninger om dette.

Erfaringerne peger på, at det er vigtigere med en fleksibel organisation eller struktur, hvor de etablerede procedurer kan justeres, og hvor der er åbenhed omkring dette, fremfor en stor, fasttømret og permanent beredskabsorganisation. Derudover kræver det fokus på ledelse, både politisk og praksisnær, det vil sige specifikt ude på de enkelte arbejdspladser, således at beslutningerne bliver kommunikeret helt ud til det udførende led (f.eks. de

personer, der konkret køber ind).

Der er også behov for at overveje, hvordan der bliver truffet beslutning om præcis hvad, der konkret skal indkøbes, og hvordan man sikrer, at f.eks. ændringer i retningslinjer eller andet, der giver anledning til at ændre i det, der købes ind, bliver kommunikeret ud til de korrekte medarbejdere. Også her bør man overveje en struktur, hvor bestemte positioner/roller er udpeget til at træffe disse beslutninger.

Erfaringerne fra krisen peger desuden på at sideløbende med, at der indkøbes efter en krisebeslutningsstruktur, bør det overvejes og planlægges, hvordan man kan vende tilbage til de normale indkøbsmetoder, herunder i forhold til finansiering, når krisen er ovre. Det vil sige, at der bør tilrettelægges en proces for tilbagevenden til "normalen", en form for "exit-strategi" for at komme ud af krisen igen.

Endelig peger erfaringerne fra krisen på, at der helt generelt mangler viden om forsyningssikkerhed og forsyningskæder i det offentlige, ligesom der er behov for større ledelsesmæssig opbakning, såfremt forsyningssikkerhed skal prioriteres ved indkøb, dels under en krise, men også helt generelt i det offentlige.

Logistik

Logistik har ikke været hovedfokus for denne læringsopsamling, men er medtaget idet logistik i en krise er meget relevant. Det er afgørende vigtigt, at varer kan komme frem til Danmark, uanset hvor i verden, de kommer fra. Den eller de logistikpartnere, der vælges bør have styr på data for varerne, herunder hvor de er, og hvornår de ankommer.

For offentlige myndigheder, der køber ind til flere/andre myndigheder eller afdelinger, er det desuden nødvendigt, at der i en krise hurtigt bliver taget stilling til fordeling af indkøbte varer. Det kan være, at en pull lagerløsning ændres til en push struktur. Eksempelvis vil det sige, at frem for at hospitaler selv bestiller varer fra et lager, bliver udlevering af lagervarer styret fra centralt hold, eller at der er fastsat en rollefordeling, der gør, at der hurtigst muligt bliver besluttet en struktur for fordeling af varer, så ingen myndigheder eller afdelinger ender med at mangle.

Lagerbeholdning af sprit til desinfektion

Styrelsen for Forsyningssikkerhed har i 1. halvår af 2023 dels forhandlet en aftale om en ny indkøbs- og lagermodel for værnemidler på sundhedsområdet med Danske Regioner. Styrelsen har ligeledes forhandlet en aftale med Aarhus Kommune om nedlukning af lageret i regi af Kommunalt Værnemiddelindkøb (KVik). Styrelsen har i den forbindelse gjort sig nogle erfaringer i relation til den produktion og oplagring af sprit, der pågik i Danmark under pandemiens begyndelse. Disse erfaringer går på tværs af ovenstående overvejelser om bl.a. indkøb til opbygning af lager og brug af data, hvorfor disse er samlet i et separat afsnit.

Erfaringerne synliggør, at det er vigtigt, at myndigheder med ansvar for samfundsvigtige funktioner har en viden om de kritiske ressourcer på deres område og de forsyningskæder, der ligger bag disse. Samtidig er et godt datagrundlag om forbruget af et bestemt produkt afgørende.

Styrelsens erfaringer peger på, at det datagrundlag om forbruget af sprit, der først blev etableret efter pandemien, kombineret med viden om, hvor lang tid det tog at hjemtage

bestemte værnemidler, kunne have bidraget til et mindre overskudslager af sprit. Dermed kan data og viden om forsyningskæder f.eks. bidrage til, at der – i tilfælde af en lignende sundhedskrise – alene igangsættes indkøb via forsyningsberedskaber med lokal produktion af en kritisk ressource til løbende forbrug frem til, at de normale forsyningskæder er blevet genetablerede. Et bedre videns- og datagrundlag kan også betyde, at der alene opereres med et mindre lager, i tilfælde hvor forsyningsberedskaber med lokale virksomheder vil kunne opfylde det resterende behov for en bestemt kritisk ressource.

Hensigten er at kunne ramme den rigtige balance mellem en sikker forsyning af en kritisk ressource overfor opbygningen af et større lager end nødvendigt. Styrelsen for Forsyningsikkerheds erfaringer fra de to forhandlingsforløb understreger dermed vigtigheden af et større fokus på forsyningsikkerhed generelt i den offentlige sektor.

Perspektivering til andre kriser

De indsamlede erfaringer i denne læringsopsamling berører indkøb, produktion og lagring af værnemidler og vedrører dermed sundhedsområdet generelt. Det er uvist, hvilket område den næste krise vil ramme, men en hel del af erfaringerne vil kunne anvendes på tværs af områder.

Det gælder i særdeleshed overvejelserne omkring forsyningssikkerhed ved indkøb og udbud i det offentlige, og hvordan man sikrer bedre forsyningssikkerhed fremover – de overvejelser vil man kunne overføre til andre relevante indkøbsområder, f.eks. områder dækket af SKI-aftaler eller områder, der har relevans for samfundsvigtige funktioner.

På alle områder, der vedrører samfundsvigtige funktioner, vil det desuden være relevant at overveje en beslutningsstruktur og nogle roller, der bør træde i kraft, når og hvis der skal købes ind under en krise. De overvejelser bør bl.a. omfatte hvordan man opbygger en relevant og beslutningsdygtig kriseindkøbsorganisation op, hvem der er ansvarlig for hvad, hvem der træffer beslutning om, præcis hvad der skal købes, og hvordan man vender tilbage til normale indkøbsmetoder igen, efter krisen er ovre.

Også brug af data, både før, under og efter en krise eller en forsyningshændelse, kan overføres direkte til andre områder, ligesom spørgsmålet om muligheden for lokal produktion af kritiske ressourcer kan opstå også på andre områder.

Endelig vil det være relevant på forhånd at overveje logistikken i forhold til hjemtransport af varer fra verdensmarkedet, samt fordeling af varer, når de er ankommet til Danmark.

Styrelsen for Forsyningssikkerhed vil med baggrund i ovenstående perspektivering bruge de indsamlede erfaringer fra covid-19 i sit videre arbejde med dels at videndele på tværs af statslige myndigheder samt rådgive disse om det at robustgøre forsyningskæder for kritiske ressourcer til samfundsvigtige funktioner.

Samtidig vurderer Styrelsen for Forsyningssikkerhed, at de vigtigste anbefalinger på baggrund af nærværende læringsopsamling er:

1. Der skal fokus på forsyningssikkerhed i forbindelse med offentlige indkøb – de konkrete muligheder er mange.
2. Hav styr på data – både for varer på vej ind, varer på lager, og varer på vej ud.
3. Tænk over beslutningsstrukturen – hvem skal træffe beslutningerne under krisen, og hvordan vender man tilbage til det normale, når krisen er slut.