



Naam Louise Knight
Functie hoogleraar Inkoop in de publieke sector en gezondheidszorg
Organisatie Universiteit Twente



Naam Annelie Oortwijn
Functie onderzoeker
Organisatie PPRC



Naam Esmee Peters
Functie promovendus aan de Universiteit Twente, onderzoeker bij PPRC en hoofdonderzoeker van MaSSC-project



Naam Niels Uenk
Functie onderzoeker en directeur
Organisatie PPRC

INTERNATIONAAL ONDERZOEK NAAR CRISISINKOOP

ZORGEN VOOR DE JUISTE KENNIS OP DE JUISTE PLAATS

Zou de inkoop van essentiële beschermingsmiddelen tijdens de coronapandemie beter zijn verlopen als Nederland zou beschikken over een centraal georganiseerd zorgstelsel? Dat ligt genuanceerder, zo blijkt uit internationaal onderzoek naar crisisinkoop.

De coronacrisis en het tekort aan medische materialen bracht zwakke plekken aan het licht in de zorginkoop en supply chains van deze materialen. Het MaSSC-onderzoek (Material Supply Strategies in a Crisis) richt zich op het in kaart brengen van de inkoop van schaarse middelen in een crisis. Welke structuren en strategieën blijken (on)succesvol, en vooral: wat kunnen zorginstellingen en landen doen om in een volgende crisis effectiever in te kopen en meer in control te zijn?

Het tweede deel

Deel 1 van het onderzoek richtte zich op de Nederlandse problematiek en aanpak. Hierover schreven we vorig jaar in Deal! nummer 7 van november ('Leren van de coronapandemie'). In deel 2 van ons onderzoek hebben we over de grenzen heen gekeken en

33 landen uit 5 verschillende continenten onder de loep genomen, van Australië tot en met Zimbabwe. Welke problemen werden ervaren en wat kenmerkte hun aanpak? Welke lessen zijn geleerd en wat gebeurt er nu om beter voorbereid te zijn op een volgende (inkoop)crisis? In dit artikel vatten we de bevindingen van het onderzoek samen.

Aanpak

Voor het internationale deel van het onderzoek interviewden we 45 lokale experts (CPO's van het rijk, CEO's van nationale inkooporganisaties, *public procurement researchers*) op het gebied van publieke inkoop en de crisisrespons over in totaal 33 landen. We vroegen ze te reflecteren op de ervaren problemen en crisisaanpak in hun land. De meeste aandacht ging echter uit naar het heden en de toekomst: wat gebeurt er op dit moment en wat zou

het land (in de ogen van de lokale expert) nog moeten doen om beter voorbereid te zijn op een toekomstige crisis? Uit eerder onderzoek kwamen vijf thema's naar voren die te maken hebben met de problemen en oplossingen rond inkoop en distributie van schaarse materialen: 1) bestuur en organisatiestructuren, 2) wet- en regelgeving, 3) leveringsproblematiek, 4) inkoopexpertise en 5) IT-systemen. We beschrijven de geleerde lessen uit het internationale onderzoek aan de hand van deze vijf thema's.

Dezelfde problemen

Veel van de problemen in Nederland werden door velen toegeschreven aan het gedecentraliseerde

zorg(inkoop)stelsel. In het internationale onderzoek zaten zowel landen met een vergelijkbaar decentraal zorgstelsel als landen met een meer gecentraliseerd zorgstelsel. Uit de interviews blijkt dat het minder relevant is of landen vóór de crisis een gecentraliseerde of decentrale inrichting van het zorgstelsel hadden. In beide situaties komen dezelfde problemen voor.

Worstelen met weerstand

Belangrijker is dat landen inkoop in de crisis centraliseren, dit is wel een belangrijke strategie. Succes- en faalfactoren daarbij relateren aan het vertrouwen van zorginstellingen in een centrale inkooporganisatie, goede coördinatie en het afstemmen van beslisbevoegdheid en de inkoopexpertise. Structurele



complexiteit tussen instellingen in het zorgsysteem kan zowel in centraal als decentraal inkopen voorkomen, iets wat goede onderlinge communicatie en coördinatie beperkt. Daarnaast is weerstand tegen verandering iets waar zorgorganisaties mee worstelden, met name daar waar nieuw opgerichte crisisorganisaties bestaande taken overnemen. Stuk voor stuk beïnvloeden deze factoren de effectieve crisisaanpak, ongeacht of een land gedecentraliseerd of gecentraliseerd is.

“Aanbestedingsregels werden gezien als belemmering om snel medische materialen in te kunnen kopen”

Nederland is qua wetgeving op het gebied van overheidsinkoop vergelijkbaar met andere EU-lidstaten. Toch zien we hier een tweedeling: enerzijds zijn er landen die niet of nauwelijks gebruik

hebben gemaakt van (reguliere) aanbestedingsregels bij crisisinkoop. In deze landen, waaronder Nederland, werden de regels als te grote belemmering gezien om snel schaarse medische materialen in te kunnen kopen. Anderzijds zijn er landen die de regels veel strikter bleven volgen, ondanks dat zij die ook als belemmerend hebben ervaren. Een veelgehoord gevolg is dat de regels inkoopexpertise en creativiteit in de weg zaten. In landen als Nederland steken door gebrek aan transparantie over deals achteraf rechtmatigheidskwesties de kop op, zoals bij de omstreden mondkapjesdeal met Sywert van Lienden. In het Verenigd Koninkrijk zijn meer stevige signalen van corruptie. Het grootste deel van de geïnterviewde landen zoekt dan ook een betere balans tussen het optimaal benutten van inkoopprofessionaliteit en het volgen van de regels, met meer transparantie als doel.

Leveringsproblematiek

De experts wereldwijd noemen dezelfde maatregelen om tekorten te vermijden: van noodvoorraad en lokale(re) productie tot raamcontracten en sourcen via meerdere ketens. Veel experts trekken de effectiviteit van de goedkope(re) oplossingen zoals raamwerkcontracten en inzetten op goede leveranciersrelaties in twijfel. Dit vraagt om politieke keuzes: meer zekerheid om tekorten in toekomstige crises te vermijden vergt duurdere maatregelen, zoals het opbouwen van maakindustrie dicht bij Nederland en het aanhouden van een veiligheidsvoorraad. De haalbaarheid van de duurdere oplossingen, met name op de lange termijn, is echter twijfelachtig: gaan landen voorraden aanhouden als het 5, 10, of 25 jaar duurt voor een volgende pandemie plaatsvindt?

Kennismapping

Net zoals bij vele andere landen in Europa, Amerika en Oceanië, heeft Nederland voldoende inkoopkennis. Maar door beperkte voorbereiding en moeizame coördinatie in de opstartfase werd expertise onvoldoende benut. De grootste uitdaging is dan om de juiste kennis op de juiste plaats te krijgen. Om dit in een crisis snel genoeg voor elkaar te krijgen, is kennismapping nodig: het vastleggen welke expertises nodig zijn en waar die zich vervolgens bevinden.

Basis op orde

Ten aanzien van inkoopondersteunende IT onderscheiden we vier niveaus: van basale systemen om corruptie tegen te gaan en efficiënter te werken (niveau 1) tot geavanceerde, volledig geïntegreerde en realtime up-to-date systemen die inzicht in de supply chains vergroten (niveau 4). Wat opvalt, is dat landen in de coronacrisis (nood)systemen hanteerden op niveau 1 (rudimentaire ad hoc

MASCC-ONDERZOEK

Voor het internationale gedeelte van het Material Supply Strategies in a Crisis (MaSCC)-onderzoek bestaat het onderzoeksconsortium uit onderzoekers Esmee Peters, Jan Telgen, Niels Unk, Annelie Oortwijn van Public Procurement Research Centre (PPRC; penvoerder van het consortium), Louise Knight van de Universiteit Twente, en een internationale groep onderzoekers die het International Research Study on Public Procurement (IRSP) vormen. Peters, Unk, Knight en Telgen maken ook deel uit van IRSP.



opgezette Excel-sheets), maar nu ambities hebben voor het ontwikkelen van systemen op niveau 4. Hier geldt: zorg dat de basis op orde komt voordat je geavanceerde systemen optuigt.

Clusters van landen

Aan de hand van de vijf eerder genoemde thema's blijkt dat hoewel de diversiteit aan problematiek, knelpunten en oplossingsrichtingen groot is, het goed mogelijk is om de 33 landen in het onderzoek te clusteren aan de hand van de voornaamste problemen. We identificeren vijf clusters met landen die dezelfde bottlenecks hebben ervaren naar de aard van de bottleneck:

- A. beperkingen in inkoopprofessionaliteit;
- B. knelpunten in de regelgeving;
- C. beperkingen in onderlinge afstemming, coördinatie en inzicht op macroniveau;
- D. minimale algemene beperkingen;
- E. fragmentatie en gebrek aan samenwerking en coördinatie op micro- en macroniveau.

Cluster A. Landen in cluster A zijn vaak armere landen (zoals Afrikaanse landen), die kampen met beperkt ontwikkelde inkoopprofessionaliteit en onderontwikkelde systemen. Met hernieuwde energie voor verandering focust dit cluster zich in de toekomst op meer onafhankelijkheid en betere inkoopprofessionaliteit.

Cluster B. Landen in cluster B hebben veel beperkingen en chaos ervaren door (aanbestedings) wetgeving, of juist het gebrek aan regulering. Dit zijn bijvoorbeeld landen in Oost-Europa. Creativiteit, flexibiliteit en innovatie wordt hier niet alleen bereikt door een betere wetgeving, maar voornamelijk ook door een balans tussen het (kunnen) vertrouwen op kennis in combinatie met regelgeving.

Cluster C. De primaire bottleneck in landen in cluster C betreft het 'harmoniseren' en integreren van de verschillende functies en betrokkenen bij de crisisinkoop en distributie: de politiek, kennis en expertise op inkoop en op gebied van medische materialen, distributie, communicatie en de wet- en regelgeving. Landen in dit cluster zijn op elk van die gebieden afzonderlijk voldoende ontwikkeld. De uitdaging zit in het effectief samenbrengen. Naast Nederland passen ook andere westerse landen zoals België, Frankrijk en Duitsland in dit cluster.

Cluster D. Deze landen hebben relatief beperkte problemen ervaren, mede doordat expertise, organisatie en regelgeving al op hoog niveau zijn en relatief goed op elkaar waren afgestemd bij deze crisis. Het gaat bijvoorbeeld om Australië, Scandinavië

en Nieuw-Zeeland. Wat deze landen ook helpt, is hun relatieve rijkdom en – vaak – hoge mate van isolatie, waardoor het controleren van covid in brede zin beter hanteerbaar was. Deze landen focussen nu vooral op verder ontwikkelen van competenties voor crisisinkoop, ondersteunende IT-systemen en crisisstructuren.

Cluster E. Cluster E omvat alleen de Verenigde Staten, en is een aparte cluster omdat het land qua ervaren problematiek niet met andere landen vergelijkbaar was. Hoewel de VS qua rijkdom, kennis en expertise op inkoopgebied hoog ontwikkeld is, onderzocht het land veel problemen door gebrekkige samenwerking en beperkte coördinatie. De aanpak was zeer gefragmenteerd, er was veel wantrouwen en onderlinge rivaliteit en competitie.

Belangrijkste conclusies

Naast de analyses met betrekking tot verschillende thema's per cluster zijn de volgende drie lessen voor elk land belangrijk.

“Veel experts benoemen dat kennis en macht beter op elkaar afgestemd moeten zijn”

Les 1: balans tussen inkoopprofessionaliteit en regelgeving. Aanbestedingsregels werden in veel landen als knellend gezien. Door het volledig ad hoc organiseren en inkopen kwamen transparantie en *accountability* zwaar onder druk. In andere landen werd soms juist sterk vastgehouden aan rigide regelgeving, waarbij men niet goed gebruik kon maken van aanwezige inkoopprofessionaliteit. De regels belemmerden innovatie en flexibiliteit. Het optimum wordt bereikt wanneer men een hoge inkoopprofessionaliteit kan combineren met regels die voldoende handelingsruimte voor de professionals biedt, waarbij er een balans is tussen die ruimte en de uitgangspunten voor rechtmatig handelen zoals transparantie en *accountability*.

Les 2: balans tussen kennis en macht.

In veel landen is een mismatch tussen de politieke macht en de concentratie van relevante inkoopkennis. Veel experts benoemen dat kennis en macht beter op elkaar afgestemd moeten zijn. Een interessant perspectief is het inventariseren van de relevante experts, zodat zij op hun plek (bijvoorbeeld in private organisaties) kunnen blijven zolang er geen crisis is, maar ze in korte tijd gevonden en opgeroepen kunnen worden voor een beroep op hun expertise in crisistijd.

Les 3: prioriteiten stellen.

Zoals voor veel andere landen geldt ook voor Nederland: zorg dat de basis (crisisstructuren die ook rondom inkoop en distributie ingezet kunnen worden) op orde is. Wij zien een groot verschil tussen de problematiek die diverse experts benoemen, en de ambitie die veel landen hebben om 'top class' te worden (ook in goed ontwikkelde landen). Het realiteitsgehalte daarvan is twijfelachtig, en het is aan te raden om stap voor stap verbeteringen in te zetten. Een stip op de horizon is prima, maar belangrijk is dat de stappen om daar te komen zorgvuldig worden genomen en dus geen stappen worden overgeslagen. ●