

Projektevaluering og opfølgingsplan

Projekt Analyse af konkurrencen om distribution af medicin

8. december 2016

MØK

15/06029

/ST

| | |
|--------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Indstilling | Projektet ”Analyse af konkurrencen om distribution af medicin” afsluttes og slettes fra porteføljen. |
| Erfaringer | <ul style="list-style-type: none"> • Velafprøvet analysetilgang og brug af eksisterende viden i konkurrencecenter hjalp analysen godt fra start. Tæt og prioriteret samarbejde med konkurrencecenter hjalp analysen godt videre. • Hyppige statusmøder og tydelighed om deadlines og ansvarsfordeling skabte fremdrift i projektet. • Brug af samarbejdsrum i 360 og hurtig etablering af rapportudkast lettede koordinering mellem teamdeltagerne og reducerede dobbeltarbejde. • Måltrettet pressearbejde og solohistorier bidrog til stort gennemslag ved offentliggørelse af analysen. |

**KONKURRENCE- OG
FORBRUGERSTYRELSEN**

**ERHVERVS- OG
VÆKSTMINISTERIET**

| Evaluering | |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Formål med projektet og ønsket effekt | <p>Analysens overordnede formål er at bidrage til, at grossistmarkedet for medicin bliver mere velfungerende.</p> <p>Effekten af et mere velfungerende grossistmarked vil – især gennem lavere priser – kunne bidrage til, at apoteker og sygehuse kan få billigere medicin og dermed reducere både forbrugernes og samfundets udgifter til medicin. Endvidere forventes det at betyde, at lægemiddelleverandørerne byder ind med lavere priser, og har større incitament til at innovere (til gavn for forbrugerne). Der vurderes potentielt at være store gevinster at hente for både forbrugerne og samfundet som helhed.</p> |
| Succeskriterier og leverancer | <p>Af den DIR-godkendte projektbeskrivelse fra august 2015 fremgik følgende succeskriterier og leverancer. <i>[I kantet parentes fremgår, om disse vurderes opfyldt eller ikke opfyldt]:</i></p> <p>Succeskriterier:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gennemføre en god, troværdig og fagligt velfunderet analyse af grossistmarkedet for medicin inden for den afsatte tids- og ressourceramme <i>[OPFYLDT]</i>. • Bidrage til en frugtbar debat om konkurrencen på grossistmarkederne for medicin <i>[OPFYLDT]</i>. • Nøgleinteressenterne på området eller øvrige myndigheder, organisationer mv. ikke rejser væsentlig og faglig berettiget kritik af projektets leverancer <i>[OPFYLDT]</i>. • Analysen kan anvendes som afsæt for tiltag, der kan gøre markedet mere velfungerende <i>[OPFYLDT. Pt arbejdes på ØU-sag og bidrag til sundhedsministerens samråd]</i>. |

Leverancer:

- Analysen afsluttes med én samlet rapport, som belyser problemer, årsager og løsninger på grossistmarkedet for medicin [OPFYLDT].
- I forbindelse med igangsættelsen af analysen offentliggøres en pressemeddelelse, der bl.a. også opfordrer til at komme med input til analysen [OPFYLDT v. PM af 7/9-2015].
- Hvis der i analyseprocessen viser sig oplagte muligheder for delleverancer, som kan offentliggøres, vil dette blive prioriteret. Det kunne fx være en belysning af internationale erfaringer på området, herunder andre landes modeller for indkøb af medicin [OPFYLDT (ikke vist sig oplagte muligheder)].
- Såfremt KFST i analysearbejdet støder på problemer, som har karakter af egentlige konkurrencelovsovertrædelse, vil disse blive taget op som selvstændige sager [OPFYLDT (ikke stødt på konkurrencelovsovertrædelser)].

Succeskriterierne er ikke blevet justeret undervejs.

De vigtigste interessenter i projektet (Nomeco, Tjellelesen Max Jenne, Sundhedsministeriet, Dansk Apotekerforening) har – som forventet – opfattet projektet med varierende skepsis og modstand.

Fremdrift

Ifølge den oprindelige projektbeskrivelse skulle projektet have været offentliggjort ultimo maj 2016. Analysen blev offentliggjort medio oktober 2016, dvs. knap 5 måneder senere end oprindeligt planlagt. DIR har løbende været orienteret om fremdriften og resolvede i maj 2016, at offentliggørelsen blev skudt til september 2016.

Analysen er blevet mere omfattende end forventet. Derudover vurderer MØK, at projektets forsinkelse kan tilskrives:

- Indhentningen af data fra parterne tog længere tid end forventet (ca. to-tre måneder forsinket).
- Eksplicit/højere prioritering af andre projekter i MØK i foråret 2016 (bl.a. realkreditanalysen og avisfusionen).
- Udskiftning af projektdeltagere samt projektleder på orlov i foråret/sommeren 2016.
- Analysen var den første konkurrenceanalyse, som rådet selv opstartede. Processen med rådet er forløbet godt, men det ekstra led i processen vurderes alligevel at have bidraget til at forlænge projektet, især da rådets møder ligger fast og kun ligger én gang pr. måned.

Det er vurderingen, at der har været god fremdrift i projektet, dog i perioder mindre fremdrift end andre.

Projektgruppen har holdt ugentlige statusmøder og arbejdet målrettet efter delmål, fx forelæggelse for STG'en eller rådet. Dette har bidraget til positivt til fremdriften i projektet.

Ressourcer

Timer

Oprindeligt godkendte DIR i august 2015 1600 timer til projektet. Efterfølgende godkendte DIR (ad tre omgange) yderligere i 2100 timer, dvs. i alt 3700 timer. Timeforbruget er pt. opgjort til ca. 3750 timer. Timerne er fordelt mellem ca. 3000 timer til MØK og ca. 750 til METS.

Det oprindeligt godkendte timebudget blev opjusteret af flere omgange. Begrundelsen for opjusteringen var flere. Bl.a. viste informationsindsamlingen og interessenthåndteringen i den forbindelse sig mere ressourcekrævende end forudsat. Det samme var tilfældet for visse af delanalyserne (bl.a. produktivitet og indtjening). Herudover betød kompleksiteten i fx markedets it-løsninger og regulering, at det tog længere tid og flere ressourcer end forventet at få greb om markedet. Endelig var høringsprocessen på en række punkter forbundet med et større ressourcetræk end budgetteret. Det gjaldt bl.a. ressourcer til at konsolidere en ikke-fortrolig udgave af analysen, som kunne udsendes i høring. Og det gjaldt håndteringen og efterbehandlingen af de meget omfangsrige (og kritiske) høringssvar, herunder processen i projektteamet, i analysens styregruppe samt i rådet.

Udgifter

DIR godkendte en ramme på 230.000 kr. til udgifter på projektet. Der er anvendt knap 75.000 kr. på projektet (47.000 kr. til produktivitsdata fra Amadeus samt 28.000 kr. til oversættelse af analysens kapitel 1 til engelsk). Det mindre forbrug skyldes primært, at MØK afstod fra at indkøbe yderligere prisdata, da de nødvendige data kunne tilvejebringes gratis gennem Statens Serum Institut. Det mindre forbrug er efter aftale med ADM og DIR anvendt til at købe adgang til produktivitsdata for alle brancher fra Amadeus.

Erfaringer

Hvad er gået godt?

Eksisterende viden om markedet, udfordringer og årsager bidrog til, at projektet kom godt fra start

Analysens ideoplæg og projektbeskrivelse trak i høj grad på den eksisterende viden i KFST fra tidligere sager og analyser. Denne viden fandtes bl.a. i METS' s branchestrategi samt blandt medarbejderne i METS. Det betød, at projektet allerede fra starten havde nyttig viden om bl.a. markedet, udfordringerne og årsagerne, som gjorde opstarten mere fokuseret.

Brug af kendt analysetilgang skabte struktur fra starten

MØK har gennem årene udviklet en analysemodel med fokus på problemer, årsager og løsninger. Brug af denne analysetilgang gav fra starten struktur på projektet, på hvilken viden der var behov for at indsamle, og hvor i analysen denne viden skulle bringes i spil. Desuden betød det snævre fokus i analysen på ét marked mulighed for at analysere problemstillinger i dybden samt mulighed for at opstille mere konkrete/operationelle anbefalinger med ”modtager” på.

Analyseteam med forskellige kompetencer, som kom godt i spil

Analysen var et tæt samarbejde mellem METS og MØK. Deltagerne på projektteamet besad dels forskellig erfaring og viden, dels forskellige kompetencer (juridisk, økonomisk, analytisk/proces). Gennemførelsen af analysen fordrede alle de nævnte kompetencer, som kom godt i spil, hvor de var relevante. Desuden var det af stor betydning for projektet, at der var prioriteret ressourcer til opgaven fra både METS og MØK.

Teamdeltagere arbejdede målrettet på delanalyser og efter konkrete delmål/deadlines

Analysen indeholdt en række delelementer og delanalyser, som projektdeltagerne hver i sær havde ansvar for at indsamle data til og gennemføre. Fremdriften i projektet blev sikret ved, at der var tydelighed om ”den næste milepæl” og deadline for denne (fx STG- eller rådsforelæggelse). Resultaterne fra delanalyserne blev samlet til ét produkt (fx powerpoint-præsentation eller rapport) ved, at projektdeltagerne afrapporterede deres delprodukter efter samme struktur (fx hvad fortæller indikatoren om konkurrence, hvordan måles indikatoren og med hvilke data, hvad viser resultaterne, hvordan kan de fortolkes og hvad udestår).

Arbejde i samarbejdsrummet lettede koordinering mellem projektdeltagerne

Projektet fik fra starten etableret et samarbejdsrum i 360, som alle projektmedarbejdere kunne tilgå. Derved kunne flere arbejde i samme dokument samtidigt. Det var især relevant op til deadlines og det betød, at projektdeltagerne ikke skulle koordinere, hvem der arbejdede i den nyeste version og hvornår. Stor forbedring for arbejdsprocesserne.

Hurtig etablering af rapportudkast i samarbejdsrummet reducerede ”dobbeltarbejde”.

Fra projektets opstart blev der oprettet et rapportudkast i samarbejdsrummet struktureret efter markedsbeskrivelse, problemer, årsager og løsninger. Det betød, at projektdeltagerne allerede i den indledende research kunne skrive relevant viden direkte ind i rapportudkast og derved undgå det dobbeltarbejde, der tit opstår, når man først laver indledende research og skriver noter, og først langt

senere skriver ind, hvor relevant det måtte.

Hyppige statusmøder med levende dagsorden bidrog til overblik for projektdeltagerne

Projektgruppen holdt så vidt muligt hyppige/ugentlige statusmøder med en levende dagsorden, som fungerede som "huskeliste" for projektet. Statusmøderne skabte overblik over hele projektet og processen for de enkelte deltagere samt bidrog til en fælles retning og "holdånd". Desuden tydeliggjorde statusmøderne delmål og frister, hvilket sikrede fremdrift og kvalitet i projektet.

Møder med markedsaktører var en effektiv måde at opnå forståelse af et marked

KFST holdt indledningsvist i projektet møder med alle relevante markedsaktører. Disse møder bidrog på en effektiv måde til en bedre forståelse af og føling med markedet. Desuden bidrog møderne til det gode samspil med interessenterne.

Mange rådsforelæggelser modnede ideen og skabte commitment hos rådet

Analysen (inkl. ideoplæg og analyseoplæg) blev forelagt rådet i alt syv gange før offentliggørelse. Forelæggelserne og drøftelserne var af forskelligt omfang/karakter og enkelte var alene mundtlige præsentationer. Det er vurderingen, at de mange forelæggelser var med til at modne ideen og øge rådets commitment til analysen. Dette var især vigtigt pga. kompleksiteten i udfordringerne på markedet (fx reguleringen og it-systemerne). Samtidig var tilkendegivelserne fra rådet meget nyttige for projektteamet for fx retningen på anbefalinger samt hvor langt rådet var villige til at gå.

Målrettet pressearbejde og solohistorier bidrog til stort gennemslag
KOM, METS, MØK og DIR havde flere drøftelser af pressestrategien og endte på en løsning, hvor udvalgte medier fik historien solo dagen før. Endvidere blev analysen offentliggjort om aftenen (i stedet for fra morgenstunden). Analysen fik et stort gennemslag i pressen over flere dage. Det er vurderingen af pressestrategien og emnet bidrog til dette.

Rådsformand som afsender skabte opmærksomhed hos beslutningstagere

Rådets formand sendte analysen direkte til hhv. sundhedsministeren, sundhedsudvalget og erhvervsudvalget om aftenen, hvor analysen blev offentliggjort. Efterfølgende var mange politikere ude og kommentere problemstillingen/analysen, og flere krævede handling. Muligheden for, at formanden kan sende analysen direkte til beslutningstagerne vurderes at øge sandsynligheden for, at analysen tages op af beslutningstagere. På denne analyse er sundhedsministeren fx

indkaldt i samråd.

Hvad har de primære hurdler været?

Indsamling af data fra markedsaktører trak ud

Analysen fordrede data fra de to nuværende medicingrossister. Grossisterne er i henhold til konkurrenceloven forpligtede til at levere data til en sektorundersøgelse som denne. Alligevel viste der sig store udfordringer med at få indhentet data. Især var den ene grossist ikke særlig samarbejdsvillig og trak tiden ud.

For KFST var der udfordringer med at få overblik over, hvilke data vi havde behov for, at få overblik over hvilke data grossisterne var i besiddelse af, at få formuleret præcise databestillinger for disse data. KFST foretog indledningsvist en afvejning af, om styrelsen skulle starte med dataanmodning eller med mere "kvalitative" spørgsmål. Det endte efter et indledende møde med en dataanmodning. Fordelen ved at sende dataforespørgsel tidligt var netop, at det tog lang tid, og dermed ikke forsinkede projektet så meget som ellers. Ulempen var, at der blev indhentet al relevant data fra starten og dermed også data, som ikke blev benyttet. Læring: Afsæt mere tid og flere ressourcer til indhentning af data og oplysning, især hvis markedsaktøren har meget på spil ved analysen.

Publikationsskabelonen hopper ud af lay-out-skabelon

Som ved tidligere analyser "hoppede" også denne analyse ud af publikationsskabelonen. Det gav en række tekniske udfordringer og betød, at hele rapporten afsnit for afsnit måtte kopieres over i en anden skabelon. Dette satte skriveprocessen på hold og skabte risiko for, at ikke alt kopieres med.

Opmærksomhedspunkt

Fra fortrolig til "offentlig" udgave af rapporten krævede mange ressourcer og erfarne medarbejdere

Analysen indeholdt før høringen en række fortrolige oplysninger fra grossisterne, som ikke måtte blive offentligt kendte fx markedsandele og rabatter. Før den eksterne høring skulle der derfor udarbejdes en udgave, som ikke længere indeholdt fortrolige oplysninger. Rapporten var på dette tidspunkt omkring 140 sider, og det var omstændeligt dels at vurdere hvilke oplysninger i rapporten som var/opfattes fortrolige, dels at få disse skrevet på en måde som kunne offentliggøres og endelig sikre at rettelserne er indføjet samtlige steder i rapporten. Læring: Vær mere konsekvent fra starten med at markere de oplysninger, der kan være/er fortrolige og tidligere overveje i processen, hvorvidt oplysningerne er vigtige i deres konkrete form eller om det vil være muligt at skrive det på en anden måde, som ikke indeholder fortrolige oplysninger. Desuden bidrog en erfaren medarbejder på teamet til at vurdere, om oplysningerne

| | |
|----------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| var fortrolige. Det øgede kvaliteten og effektiviteten i vurderingen | |
| Opfølgingsplan | |
| Opfølgning 1 | Ca. 3 mdr. efter projektafslutning drøftes følgende spørgsmål på opfølgingsmøde [medio januar 2017]: <ul style="list-style-type: none"> • Hvordan har pressedækningen af analysen været? • Er analysen og dens anbefalinger blevet taget op af interessenter i målgruppen? • Er analysen blevet anvendt internt i KFST? • Skal KFST sætte yderligere i værk på denne dagsorden eller afvente? |
| Opfølgning 2 | Ca. 6 mdr. efter projektafslutning drøftes følgende spørgsmål på opfølgingsmøde [medio april 2017]: <ul style="list-style-type: none"> • Er analysen og dens anbefalinger blevet taget op af interessenter i målgruppen? • Er analysen blevet anvendt internt i KFST? • Skal KFST sætte yderligere i værk på denne dagsorden eller afvente? |
| Opfølgning 3 | Ca. 12 mdr. efter projektafslutning drøftes følgende spørgsmål på opfølgingsmøde [medio oktober 2017]: <ul style="list-style-type: none"> • Er analysen og dens anbefalinger blevet taget op af interessenter i målgruppen? • Skal KFST sætte yderligere i værk på denne dagsorden eller afvente? |
| Status og evt. aktiviteter ved opfølgning 1 | <i>[Skriv svar på ovenstående spørgsmål efter x mdr. samt evt. konkrete opfølgingsaktiviteter]</i> |
| Status og evt. aktiviteter ved opfølgning 2 | <i>[Svar på ovenstående spørgsmål efter x mdr. samt evt. konkrete opfølgingsaktiviteter]</i> |
| Status og evt. aktiviteter ved opfølgning 3 | <i>[Svar på ovenstående spørgsmål efter x mdr. samt evt. konkrete opfølgingsaktiviteter]</i> |