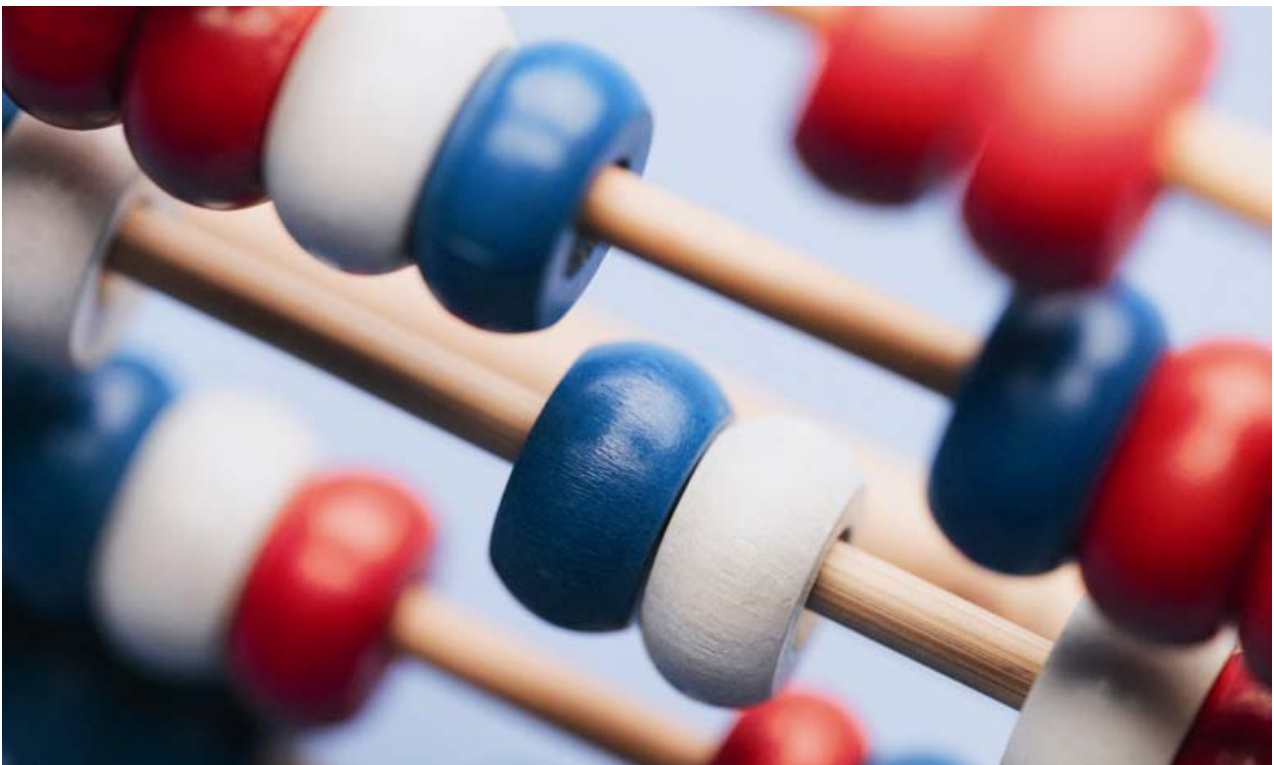


Til  
**KL**

Dokumenttype  
**Rapport**

Dato  
**September 2009**

# UDVIKLINGSMULIGHE- DER FOR DE KOMMUNA- LE INDKØBSFÆLLES- SKABER



Til  
**KL**

Dokumenttype  
**Rapport**

Dato  
**September 2009**

# **UDVIKLINGSMULIGHEDER FOR DE KOMMUNALE INDKØBSFÆLLESSKABER**

## Indhold

<b>1.</b>	<b>Indledning</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Baggrund, formål og metode</b>	<b>2</b>
2.1	Baggrund	2
2.2	Formål med analysen	3
2.3	Metode	4
<b>3.</b>	<b>Resumé</b>	<b>7</b>
<b>4.</b>	<b>Udbredelse og brug af indkøbsfællesskaber</b>	<b>10</b>
4.1	Eksisterende indkøbsfællesskaber	10
4.1.1	Omfattede kommuner	10
4.1.2	Overblik	12
4.1.3	Modeller for fremtidig organisering af indkøbsfællesskaber	13
4.2	Survey blandt indkøbsfællesskaber	18
4.3	Vurdering fra kommuner, der ikke er del af et indkøbsfællesskab	19
4.4	Sammenfatning på tværs af delanalyserne	21
<b>5.</b>	<b>Analyse af udviklingsmulighederne for de kommunale indkøbsfællesskaber</b>	<b>23</b>
5.1	Indledning	23
5.2	Politisk fokus og (top)ledelsesfokus på kommunale indkøb	23
5.3	Intern organisering	25
5.4	Dokumentation	27
5.5	Redskaber	28
5.6	Kompetencer	30
5.7	Påvirkning af leverandørmarkedet	30
5.8	Relationen til SKI	31
5.9	Sammenfatning af temaer samt udsondring af centrale udfordringer	32
<b>6.</b>	<b>Konklusion og handlemuligheder</b>	<b>35</b>
6.1	De 4 principmodeller	35
6.1.1	Håndtering af de centrale udfordringer i principmodellen: Fælles indkøbsorganisation	36
6.1.2	Håndtering af de centrale udfordringer i principmodellen: Forankring af opgaven hos en udfører	37
6.1.3	Håndtering af de centrale udfordringer i principmodellen: Løst struktureret fællesskab	38
6.1.4	Håndtering af de centrale udfordringer i principmodellen: Løst struktureret indkøbsnetværk	39
6.2	Forslag til initiativer	40

## 1. INDLEDNING

KL har vedtaget en indkøbsstrategi for kommunerne, "Mål for fælleskommunal indkøbsstrategi". Den overordnede målsætning er, at kommunernes indkøb kan og skal effektiviseres gennem målrettet og koordineret indsats.

Indkøbsstrategien indeholder 8 målsætninger. En af målsætningerne (nr. 3) lyder:

*"De eksisterende kommunale indkøbsfællesskaber skal styrkes og faciliteres, således at de fortsat kan have en central rolle i koordineringen af kommunens indkøb."*

Det er med afsæt heri besluttet at gennemføre en analyse af organiseringen og erfaringerne samt stærke og svage sider ved indkøbsfællesskaberne. Rambøll Management Consulting (Rambøll) fremlægger i nærværende rapport resultaterne af denne analyse.

Analysen har taget afsæt i de 9 eksisterende indkøbsfællesskaber, som på analysetidspunktet dækker ca. 80 af landets 98 kommuner<sup>1</sup>. Analysen har desuden omfattet interview blandt 10 af de kommuner, som ikke er medlem af et indkøbsfællesskab.

Rapporten er disponeret som følger:

- Afsnit 1 er nærværende indledning.
- Afsnit 2 indeholder en kort præsentation af baggrund, formål og metode.
- Afsnit 3 indeholder et resumé af analysens resultater.
- Afsnit 4 præsenterer et overblik over udbredelsen og brugen af indkøbsfællesskaber i form af en analyse af de eksisterende indkøbsfællesskaber, hovedresultater af en survey blandt medlemmerne af indkøbsfællesskaberne samt en række observationer fra kommuner, som pt. ikke er medlem af et indkøbsfællesskab
- Afsnit 5 indeholder med afsæt heri en analyse af en række temaer/udviklingsmuligheder, som efter Rambølls vurdering udgør de centrale udfordringer for realisering af den ovenfor beskrevne målsætning.
- Afsnit 6 sammenfatter analysens konklusioner og peger på en række fremadrettede handlemuligheder.

I tillæg til nærværende rapport har Rambøll desuden udarbejdet to bilagsrapporter:

- Bilagsrapport 1: Analyse af de kommunale indkøbsfællesskaber – casebeskrivelser
- Bilagsrapport 2: Analyse af de kommunale indkøbsfællesskaber – survey

---

<sup>1</sup> I selve undersøgelsesperioden er antallet af deltagende kommuner vokset.

## 2. BAGGRUND, FORMÅL OG METODE

### 2.1 Baggrund

Der er generelt i dag stort fokus på mulighederne for at effektivisere offentlige indkøb. Det er kendt viden, at koordinering af indkøb og indgåelse af forpligtende aftaler kan give besparelser. Kommunerne har derfor løbende arbejdet for forpligtende indkøb samt for koordination og målretning af de kommunale indkøb. I den sammenhæng har de kommunale indkøbsfællesskaber spillet en central rolle. Ikke mindst efter strukturreformen, hvor der samtidig er skabt færre og større kommuner og dermed et nyt organisatorisk og volumenmæssigt udgangspunkt for organisering og tilrettelæggelse af indkøb.

KL har i forlængelse heraf vedtaget en indkøbsstrategi for kommunerne, "Mål for fælleskommunal indkøbsstrategi". Den overordnede målsætning er, at kommunernes indkøb kan og skal effektiviseres gennem målrettet og koordineret indsats.

Mere konkret indeholder strategien følgende målsætninger:

- Målsætning 1: På egnede indkøbsområder skal der koordineres tværkommunale forpligtende indkøb på nationalt plan.
- Målsætning 2: Der skal etableres muligheder for nye digitale klynger, hvor kommunerne gennem en formidlingsplatform bringes sammen efter behov og forudsætninger.
- Målsætning 3: De eksisterende kommunale indkøbsfællesskaber skal styrkes og faciliteres, således at de fortsat kan have en central rolle i koordinering af kommunale indkøb.
- Målsætning 4: Det skal sikres, at alle kommuner har adgang til attraktive fælleskommunale indkøbsmuligheder, både på nationalt niveau, i klynger og i den enkelte kommune.
- Målsætning 5: Kommunerne skal være effektive i implementeringen af indkøbsaftaler, hvilket de bl.a. skal klædes på til gennem rådgivning og via konkrete redskaber.
- Målsætning 6: Kommunerne skal have mulighed for at tilslutte sig statslige aftaler, hvis den enkelte kommune finder dette hensigtsmæssigt.
- Målsætning 7: Der skal være dokumentation og åbenhed omkring muligheder og resultater.
- Målsætning 8: På de enkelte vareområder skal det vurderes, om der er behov for nye internationale leverandører, og i så fald skal der arbejdes aktivt for at få flere leverandører på markedet.

Den fælleskommunale strategi beskriver mere konkret, hvordan kommunerne kan optimere købermagten gennem tværkommunale indkøb eller indkøb for grupper af kommuner. Samtidig beskriver strategien, hvordan kommunerne kan styrke den interne organisering og implementering af indkøbsaftaler.

Indkøbsstrategien fokuserer på at effektivisere det kommunale indkøb ved at koordinere, centralisere og professionalisere det kommunale indkøb. De kommunale indkøbsfællesskaber er ofte etableret med stort set samme formål, og det er derfor naturligt at se indkøbsfællesskaberne som en central del af udviklingen af det kommunale indkøb.

Sideløbende med ovenstående udvikling ses i dag en opstramning i forhold til praksis for kommunale indkøb. Dels i form af annonceringspligten<sup>2</sup>, som stadfæster, at også indkøb under tærskelværdierne fordrer konkurrenceudsættelse, dels gennem en forventet ændring af KontrolDirektivet, som forventes at resultere i skærpede muligheder hos Klagenævnet for Udbud. Disse forhold sætter fra juridisk hold yderligere fokus på at sikre en professionel indkøbspraksis i kommunerne.

## 2.2 Formål med analysen

Analysen tager afsæt i målsætning 3:

*"De eksisterende kommunale indkøbsfællesskaber skal styrkes og faciliteres, således at de fortsat kan have en central rolle i koordinering af kommunale indkøb."*

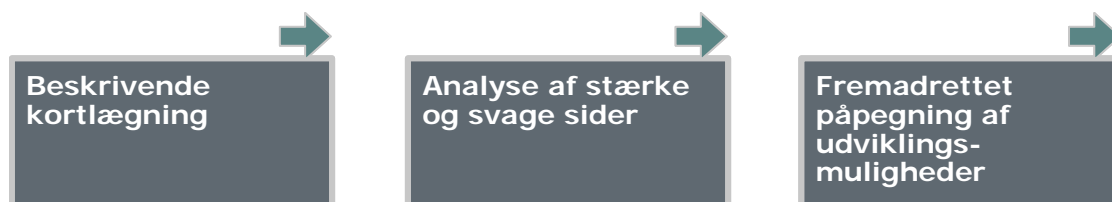
Målsætningen tager afsæt i en virkelighed, hvor der er stor forskel på de eksisterende indkøbsfællesskaber, hvad angår både bredde og dybde. Det er på den baggrund, analysen skal forstås: Det er oplagt at foretage en nærmere analyse af eksisterende erfaringer med henblik på at bringe gode erfaringer videre og udvikle nye tiltag i fællesskab.

Mere konkret har det været formålet med analysen at:

- Beskrive de eksisterende indkøbsfællesskaber, herunder
  - Organisering (samarbejdet mellem medlemmerne, hvordan gennemføres udbud og indkøb, etc.)
  - Aftaledækning, dvs. hvilke vareområder er omfattet af de aftaler, som indkøbsfællesskabet indgår, og hvor stor en del af medlemskommunernes indkøb er dækket af de aftaler, der indgås.
- Identificere stærke og svage sider ved de eksisterende indkøbsfællesskaber, dvs. påpege udviklingsmuligheder, fx muligheden for at udvide eller supplere de eksisterende indkøbsfællesskaber med flere kommuner og vareområder.

Dvs. en "tre-trins-raket", hvor der efter etablering af det fornødne vidensgrundlag kan analyseres og derefter peges fremad.

Figur 1: Formål og aktiviteter



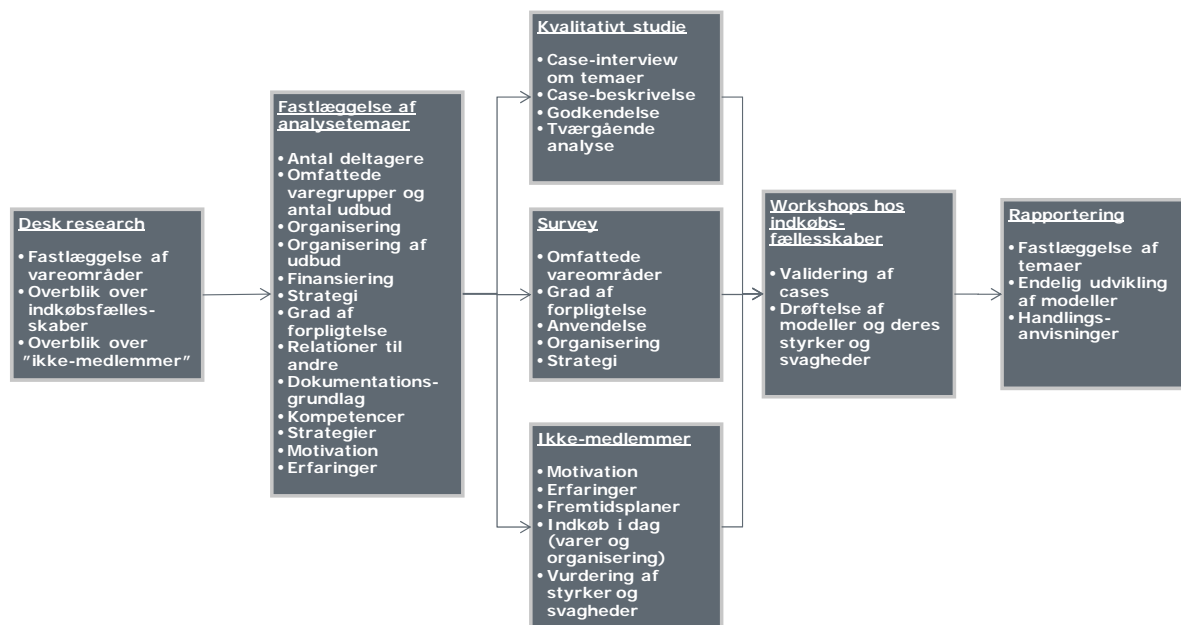
<sup>2</sup> Tilbudsloven indeholder en pligt for offentlige myndigheder mv. til at annoncere indkøb af varer og tjenesteydelser over 500.000 kr. Dette gælder alle varer og tjenesteydelser, også "bløde" tjenesteydelser (de såkaldte bilag II B-tjenesteydelser, fx ældrepleje).

Annonceringspligten indebærer, at myndigheden som minimum offentliggør en annonce, der indeholder følgende: En beskrivelse af opgaven, Tildelingskriterier (ikke krav om vægtning eller prioritering), Evt. krav til tilbudsgiveren, Kontaktperson samt Tidsfrist

## 2.3 Metode

Rambølls metodiske tilgang følger af det beskrevne formål og er illustreret i den efterfølgende figur, som uddybes i det følgende.

Figur 2: Metode



Analysen blev indledt med en grundig desk research, hvor Rambøll dels etablerede et overordnet overblik over vareområder og indkøbsfællesskaber, dels skabte overblik over de kommuner, som ikke indgår i et indkøbsfællesskab.

Overblikket over vareområder er hentet med afsæt i en tidligere analyse af varegrupper i det kommunale indkøb foretaget for KL.<sup>3</sup> Analysen når frem til en 3-delning af det kommunale varekøb i vareområder:

1. Varer, der med fordel kan koordineres tværkommunalt evt. med staten og regionerne
2. Varer, der med fordel kan koordineres i klynger
3. Varer, der med fordel kan koordineres kommunalt.

Dvs. en gruppering af tre forskellige vareområder med forskellig grad af centralisering, hvor der er foretaget en konkret vurdering af, hvilke vareområder, der hensigtsmæssigt "håndteres på hvilket niveau". For indkøbsfællesskaberne kan det i et fremadrettet udviklingsperspektiv give anledning til følgende overvejelser:

- Varekøb i samarbejde med staten og regionerne – fx indkøb via SKI-aftaler
- Indkøbsfællesskabernes udvikling i bredden – muligheden for at indkøbsordningen udvides med flere kommuner og regioner
- Indkøbsfællesskabernes udvikling i dybden – muligheden for at indkøbsordningen udvides med flere varegrupper
- Udvidelse af fælles indkøb internt i den enkelte kommune.

<sup>3</sup> Drescher & Schrøder Consulting: "Analyse af varegrupper i det kommunale indkøb", 16. januar 2008.

Overblikket over indkøbsfællesskaber og ikke-medlemmer er primært etableret via de oplysninger, som er tilgængelige via IKAs hjemmeside<sup>4</sup>. Der er desuden trukket på de hjemmesider, som indkøbsfællesskaberne har, hvor disse er offentligt tilgængelige.

Med afsæt i disse oplysninger samt i målsætningerne i KLs indkøbsstrategi foretog Rambøll derefter en mere præcis fastlæggelse af analysetemaer. Dvs. de forhold, som efter konsulenternes vurdering bør belyses nærmere, for at kunne give fremadrettede anbefalinger.

I selve analysen blev analysetemaerne splittet ud i tre delanalyser, som hver især stiller skarpt på en række konkrete temaer. Der er tale om følgende delanalyser:

1. *Kvalitative casestudier i indkøbsfællesskaberne:*

De kvalitative casestudier tog udgangspunkt i følgende spørgsmål:

- a) Hvem og hvor mange deltagere har hvert indkøbsfællesskab?
- b) Hvilke varegrupper er omfattet af indkøbsfællesskabets aftaler, og hvor mange udbud gennemføres?
- c) Hvordan er indkøbsfællesskabet organiseret?
- d) Hvordan organiserer indkøbsfællesskabet sine udbud?
- e) Hvordan er indkøbsfællesskabet finansieret?
- f) Har indkøbsfællesskabet en (fælles) strategi?
- g) Er der tale om forpligtende aftaler og på hvilket niveau?
- h) Hvilke øvrige indkøbsrelationer er centrale for indkøbsfællesskabet, herunder hvor man i bekræftende fald foretager øvrige koordinerede indkøb?
- i) Hvilket dokumentationsgrundlag i forhold til effekter har man?
- j) Hvordan vurderes kompetencesituationen hos medlemmerne og i kommunerne?

Konkret blev der gennemført et telefoninterview med ét medlem af hvert indkøbsfællesskab, så vidt muligt, men ikke i alle tilfælde med formanden. Med afsæt i interviewet udarbejdede konsulenterne en casebeskrivelse, som efterfølgende har været til kommentering og godkendelse hos de interviewede. I flere indkøbsfællesskaber har man valgt at give alle medlemmer mulighed for at kommentere beskrivelsen. Casebeskrivelserne er afleveret i bilagsrapport 1. Rambøll har efterfølgende, jf. også afsnit 3 nedenfor, foretaget en tværgående analyse på tværs af casebeskrivelserne.

2. *Survey blandt medlemmer af indkøbsfællesskaber*

Surveyen omfattede følgende temaer:

- a) Har kommuner, som er medlem af et indkøbsfællesskab en indkøbsstrategi?
- b) Er en sådan strategi koordineret med indkøbsfællesskabets strategi?
- c) Antal medarbejdere i de kommunale indkøbsfunktioner?
- d) Hvilke varegrupper er omfattet af aftaler i indkøbsfællesskaberne?
- e) Hvilke kommuner i regi af hvert indkøbsfællesskab er omfattet af aftalerne?
- f) Er der inden for fællesskabet tale om forpligtende aftaler for de deltagende kommuner?
- g) Anvendes/overholdes aftalerne også rent faktisk af kommunerne?
- h) Er der sammenhæng mellem varegrupper omfattet af aftaler i indkøbsfællesskaberne og de anbefalinger, som følger af ovennævnte rapport angående koordineringsniveauet?

Surveyen er gennemført elektronisk via mailadresser, der er indhentet fra de repræsentanter for indkøbsfællesskaberne, som deltog i forbindelse med casebeskrivelserne. I alt blev spørgeskemaet sendt til 77 personer, hvoraf 53 har svaret, svarende til en svarprocent på ca. 69 pct.

---

<sup>4</sup> Foreningen af offentlige indkøbere, <http://www.ika.dk/>

### 3. Rundspørge til ikke-medlemmer:

Rundspørgen blev gennemført som en telefonisk interviewrunde blandt 10 kommuner. Formålet var at afdække, hvorfor disse kommuner har valgt ikke at indgå i de eksisterende indkøbsfællesskaber. Rundspørgen til ikke-medlemmerne tog udgangspunkt i følgende temaer:

- a) Hvad er motivationen for ikke at være med i et indkøbsfællesskab?
- b) Har kommunen gjort sig overvejelser om fremtidig deltagelse?
- c) Har man tidligere forsøgt at blive medlem uden at opnå det?
- d) Har man tidligere været medlem og hvad var da erfaringerne?
- e) Hvordan oplever man ud fra de eksisterende indkøbsfællesskabers styrker og svagheder?
- f) Hvordan er egne indkøb struktureret, når man ikke er med i et indkøbsfællesskab (varetyper, omfang, egne udbud)?
- g) Hvordan er egen indkøbsfunktion organiseret og bemanded, herunder hvilke kompetencer er til stede?

De konkrete 10 kommuner var udvalgt ud fra kriterier som geografi og størrelse. Konkret deltog følgende kommuner:

- Frederikshavn
- Ringkøbing-Skjern
- Norddjurs
- Langeland
- Bornholm
- Ballerup
- Lyngby-Taarbæk
- Rødovre
- Tårnby
- Frederiksberg.

I forlængelse af de tre delanalyser har Rambøll gennemført workshops i samtlige 9 indkøbsfællesskaber. Formålet med disse workshops har været at drøfte de fordele og ulemper, som kendetegner forskellige organisatoriske modeller for indkøbsfællesskaber, og som det – jf. de foregående aktiviteter – på dette tidspunkt af analysen var muligt at give en mere præcis beskrivelse af.

Via kontakt til kontaktpersonen fra de indledende faser blev samtlige medlemmer af hvert indkøbsfællesskab derfor inviteret til at deltage i en tematisk drøftelse, hvori indgik en række af de temaer, som allerede fremgår under casebeskrivelsen, men denne gang med mere specifikt afsæt i at diskutere forskellige modeller for håndtering af temaerne.

Der har i alle 9 workshops været en flot tilslutning fra deltagerne, om end det ikke har været muligt at samle alle kommuner.

Rambøll har endelig som afslutning på processen udarbejdet nærværende rapport. Rapporten er udarbejdet på baggrund af drøftelse med KL om, hvilke temaer der særligt bør lægges vægt på. I forbindelse med rapportarbejdet er de forskellige modeller blevet konkretiseret yderligere, ligesom der er udarbejdet konkrete forslag til fremadrettede handlingsanvisninger.

### 3. RESUMÉ

KL har vedtaget en indkøbsstrategi for kommunerne, "Mål for fælleskommunal indkøbsstrategi".

Indkøbsstrategien fokuserer på at effektivisere det kommunale indkøb ved at koordinere, centralisere og professionalisere det kommunale indkøb. De kommunale indkøbsfællesskaber er ofte etableret med stort set samme formål, og det er derfor naturligt at se indkøbsfællesskaberne som en central del af udviklingen af det kommunale indkøb.

#### Udfordringer for fremtidens kommunale indkøb

Interviewene med medlemmerne af de kommunale indkøbsfællesskaber har dels afdækket en række områder, hvor indkøbsfællesskaberne agerer forskelligt, dels afdækket en række områder, der kan have betydning for de resultater, som indkøbsfællesskaberne opnår. Analyse af disse områder har resulteret i 7 temaer, som er et udtryk for de udfordringer, Rambøll samlet set vurderer, de kommunale indkøbsfællesskaber står over for i fremtiden.

1. Behov for øget politisk og ledelsesmæssig fokus på de kommunale indkøb, så kommunerne:
  - får vedtaget en strategi for de kommunale indkøb som kan danne rammen om de kommunale indkøb
  - får bemandet og organiseret indkøbsfunktionen, så opgaven kan løses med minimale transaktionsomkostninger
  - sikrer, at institutioner og forvaltninger handler efter de indgåede aftaler.
2. Behov for øget kommunal fokus på de kommunale indkøbsfællesskaber, så indkøbsfællesskaberne:
  - sikres politisk og administrativ forankring
  - baseres på en mere fast struktur og mere faste aftaler
  - organiseres, så indkøbene kan gennemføres med minimale transaktionsomkostninger.
3. Behov for øget fokus på effekten ved dokumentation i indkøbsfællesskaberne, så:
  - effekten af at samarbejde i fælleskommunale indkøbsorganisationer kan dokumenteres.
4. Behov for flere og bedre redskaber, så:
  - kommunerne kan dokumentere deres forbrug
  - samarbejdet i indkøbsfællesskaberne lettes.
5. Behov for bedre kompetencer i indkøbsfunktionerne, så:
  - kommunerne står bedre rustet til at kunne forestå indkøbene og håndtere den stadig mere komplekse lovgivning på området.
6. Behov for øget fokus på leverandørmarkedets betydning, så:
  - kommunerne i organiseringen af udbuddene har fokus på betydningen af et velfungerende leverandørmarked, både i relation til små leverandører og i relation til risikoen for monopoldannelse.
7. Behov for en afklaring af den overordnede organisering af de kommunale indkøb, så
  - SKI, de kommunale indkøbsfællesskaber og kommunerne agerer optimalt i forhold til den samlede kommunale indkøbsopgave.

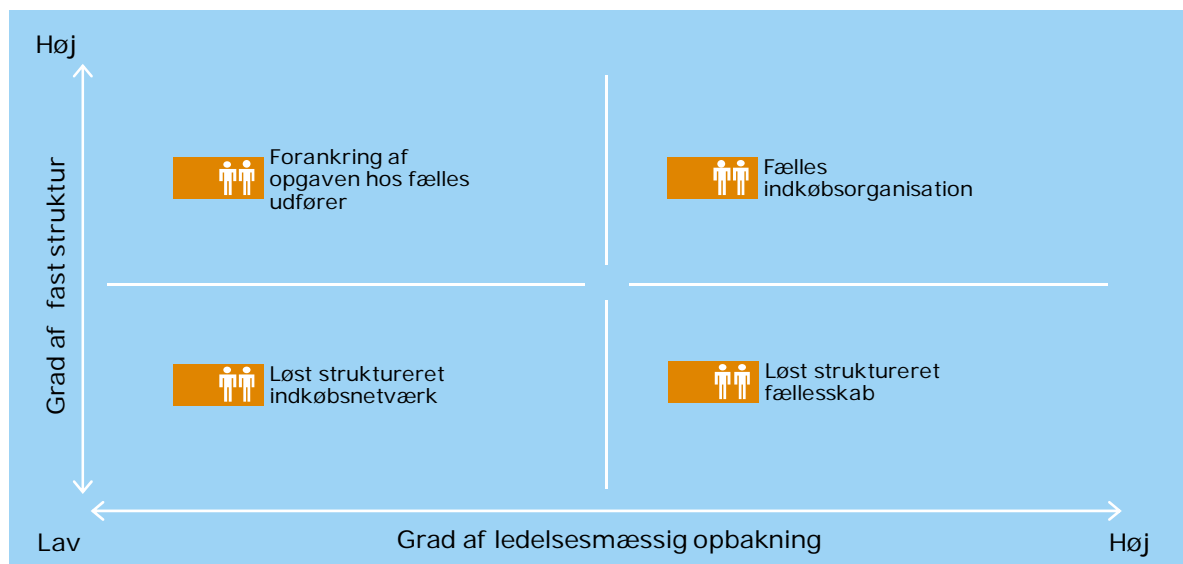
Det er Rambølls vurdering, at drøftelserne om fremtidig organisering af indkøbsfællesskaber, herunder en styrkelse og facilitering af indkøbsfællesskaberne, med fordel kan tage afsæt i et antal principmodeller herfor.

Det er Rambølls vurdering, at principmodeller giver mulighed for, at de enkelte indkøbsfællesskaber kan spejle sig i mere end én model og herudfra selv vurdere, hvad der er fordele og ulemper ved givne måder at organisere sig på – i stedet for at analysen fungerer som en konkret

vurdering af de enkelte indkøbsfællesskaber, og hvad de evt. bør gøre anderledes. På den måde kan principmodellerne bidrage til at illustrere forskellige tilgange til de udfordringer, som indkøbsfællesskaberne reelt har fælles – men uden at implicere ét korrekt svar på, hvordan man i det enkelte fællesskab bør håndtere disse udfordringer.

Konkret er det Rambølls vurdering, at der særligt er to dimensioner, som kan bruges til at adskille forskellige modeller, hvilket er illustreret i nedenstående figur:

Figur 3: Model for udvikling af organisering af indkøbsfællesskaberne



I indkøbsfællesskaberne med *høj ledelsesmæssig opbakning* er der efter Rambølls vurdering mere fokus på effekten af de kommunale indkøb, hvorfor indkøbsfunktionerne alt andet lige har en større gennemslagskraft internt i organisationerne, hvilket kan medvirke til en øget compliance. Samtidig har indkøbsfunktionerne større handlemuligheder i indkøbsfællesskaberne. De kan lettere medvirke til at etablere fælles udbud – og vil blive mødt med en forventning om, at "der sker noget" i regi af indkøbsfællesskaberne fra det kommunale ledelsesniveau.

Tilsvarende gælder for indkøbsfællesskaber med en *høj grad af fast struktur*, at indkøbsfællesskabet i højere grad kan lave en fælles udbudsplan ud fra en fælles strategi; en strategi, der ikke er mindste fællesnævner for de kommunale strategier, men et bud på konkurrenceudsættelse af samtlige varegrupper. En fast struktur kan på den måde medvirke til at skabe samlet større volumen og til en generel udbredelse af konkurrenceudsættelse. En fast struktur kan desuden medvirke til at mindske transaktionsomkostningerne ved gennemførelse af udbuddene.

Ingen af de 4 beskrevne principmodeller kan imidlertid fremføres som værende den *ideelle* model. Ikke mindst set i lyset af, at situationen i dag er den, at der er 9 meget forskellige indkøbsfællesskaber med hver deres styrker og svagheder, hvilket vil være udgangspunktet for den fremadrettede udvikling. Hertil kommer, at kommunerne har forskellige forudsætninger for at deltage i et indkøbsfællesskab.

Når man betragter de ni eksisterende indkøbsfællesskaber, er det generelle billede, at udviklingen bør gå i retning af en højere grad af ledelsesmæssig opbakning og opmærksomhed samt en fastere struktur, dvs. en bevægelse i retning mod øverste højre hjørne i modellen, men ikke nødvendigvis helt ud til kanten. Dette vil give mulighed for at håndtere de udfordringer, som er nævnt ovenfor.

5 af de 9 indkøbsfællesskaber kan således betegnes som løst strukturerede indkøbsnetværk (Sydjysk Kommuneindkøb, 12-by gruppen, Jysk Fællesindkøb, Indkøbscentral Nordsjælland), 2 kan betegnes som løst strukturerede fællesskaber (Indkøbsfællesskab Region Sjælland og Vestegns Indkøbsforum), 1 fællesskab har forankret opgaven hos en fælles udfører (Aalborg-Modellen) og 1 fællesskab kan betegnes som en fælles indkøbsorganisation (Fællesindkøb Fyn).

Flertallet af de eksisterende indkøbsfællesskaber ligger således tættest på det nederste venstre hjørne, hvilket indikerer et generelt behov for større ledelsesmæssig opbakning og fastere struktur.

## 4. UDBREDELSE OG BRUG AF INDKØBSFÆLLESSKABER

Rambøll har som grundlag for den tematiske analyse samt de efterfølgende konklusioner og handlingsanvisninger gennemført en casebaseret analyse af de eksisterende indkøbsfællesskaber, herunder en workshop i hvert fællesskab, en survey blandt indkøbsfællesskabernes medlemmer og en interviewrunde blandt 10 af de kommuner, som ikke er medlemmer af et indkøbsfællesskab.

I dette afsnit gives alene et overblik over resultaterne af de nævnte analyser. Casebeskrivelser og survey er afrapporteret i detaljer i bilagsrapport 1 og 2. Det bemærkes, at casebeskrivelsernes afsnit med "vurdering af indkøbsfællesskabet" er en gengivelse af fællesskabernes egne vurderinger af styrker og svagheder. Rambølls vurdering indgår alene i sammenfatningen i afsnit 4.4.

### 4.1 Eksisterende indkøbsfællesskaber

Analysen har omfattet følgende 9 indkøbsfællesskaber:

- Jysk Fællesindkøb
- Fællesindkøb Fyn
- Vestegnens indkøbsforum
- 12 by-gruppen
- Indkøbscentral Nordsjælland
- Aalborg-modellen
- Limfjord Vest
- Region Sjælland
- Sydjysk Kommuneindkøb.

#### 4.1.1 Omfattede kommuner

Tabellen nedenfor viser, hvilke kommuner, der deltager i de 9 indkøbsfællesskaber.

**Tablet 1: Oversigt over medlemskommuner i indkøbsfællesskaber**

Indkøbsfællesskab	Medlemmer
Jysk Fællesindkøb (11 medlemmer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Favrskov Kommune</li> <li>• Haderslev Kommune</li> <li>• Hedensted Kommune</li> <li>• Horsens Kommune<sup>5</sup></li> <li>• Mariagerfjord Kommune</li> <li>• Rebild Kommune</li> <li>• Skanderborg Kommune</li> <li>• Skive Kommune</li> <li>• Syddjurs Kommune</li> <li>• Viborg Kommune</li> <li>• Odder Kommune</li> </ul>
Fællesindkøb Fyn (5 medlemmer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Assens Kommune</li> <li>• Faaborg-Midtfyn Kommune</li> <li>• Kerteminde Kommune</li> <li>• Nordfyns Kommune</li> <li>• Nyborg Kommune</li> </ul>

<sup>5</sup> Horsens, Hedensted og Odder kommuner har efterfølgende etableret ét fælles indkøbskontor

Vestegnens Indkøbsforum (7 medlemmer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Albertslund Kommune</li> <li>• Brøndby Kommune</li> <li>• Glostrup Kommune</li> <li>• Hvidovre Kommune</li> <li>• Høje-Taastrup Kommune</li> <li>• Ishøj Kommune</li> <li>• Vallensbæk Kommune</li> </ul>
12 by-gruppen (14 medlemmer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Holstebro Kommune</li> <li>• Herning Kommune</li> <li>• Ikast-Brande Kommune</li> <li>• Århus Kommune</li> <li>• Silkeborg Kommune</li> <li>• Vejle Kommune</li> <li>• Fredericia Kommune</li> <li>• Kolding Kommune</li> <li>• Esbjerg Kommune</li> <li>• Sønderborg Kommune</li> <li>• Middelfart Kommune</li> <li>• Odense Kommune</li> <li>• Svendborg Kommune</li> <li>• Randers Kommune</li> </ul>
Indkøbscentral Nordsjælland (11 medlemmer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Allerød Kommune</li> <li>• Egedal Kommune</li> <li>• Fredensborg Kommune</li> <li>• Frederikssund Kommune</li> <li>• Furesø Kommune</li> <li>• Gribskov Kommune</li> <li>• Halsnæs Kommune</li> <li>• Helsingør Kommune</li> <li>• Hillerød Kommune</li> <li>• Hørsholm Kommune</li> <li>• Rudersdal Kommune</li> </ul>
Aalborg-modellen (5 medlemmer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brønderslev Kommune</li> <li>• Jammerbugt Kommune</li> <li>• Læsø Kommune</li> <li>• Hjørring Kommune vedr. hjælpemiddelområdet</li> <li>• Aalborg Kommune</li> </ul>
Limfjord Vest (4 medlemmer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Morsø Kommune</li> <li>• Struer Kommune</li> <li>• Thisted Kommune</li> <li>• Vesthimmerlands Kommune</li> </ul>
Region Sjælland (17 medlemmer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Faxe Kommune</li> <li>• Greve Kommune</li> <li>• Guldborgsund Kommune</li> <li>• Holbæk Kommune</li> <li>• Kalundborg Kommune</li> <li>• Køge Kommune</li> <li>• Lejre Kommune</li> <li>• Lolland Kommune</li> <li>• Næstved Kommune</li> <li>• Odsherred Kommune</li> <li>• Ringsted Kommune</li> <li>• Roskilde Kommune</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Slagelse Kommune</li> <li>• Solrød Kommune</li> <li>• Sorø Kommune</li> <li>• Stevns Kommune</li> <li>• Vordingborg Kommune</li> </ul>
Sydjysk Kommuneindkøb (5 medlemmer)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Billund Kommune</li> <li>• Tønder Kommune</li> <li>• Varde Kommune</li> <li>• Vejen Kommune</li> <li>• Aabenraa Kommune</li> </ul>

Rambøll skal for fuldstændighedens skyld henvise til afsnit 4.3, hvori indgår et overblik over de kommuner, som ikke er medlem af et indkøbsfællesskab.

#### 4.1.2 Overblik

Tabellen ovenfor viser, at der er 4 relativt små indkøbsfællesskaber, målt i antal medlemmer, nemlig ét fællesskab med 4 medlemmer og 3 fællesskaber med 5 medlemmer.

Der er desuden 2 relativt omfattende indkøbsfællesskaber med henholdsvis 17 og 14 medlemmer. Endelig er der 3 indkøbsfællesskaber i en mellemgruppe, heraf ét med 7 og to med 11 medlemmer.

Endelig er indkøbskontorerne også forskellige i kraft af medlemskommunernes størrelse, hvilket giver forskellige forudsætninger og roller.

Set ud fra en geografisk vinkel har de fleste indkøbsfællesskaber en vis geografisk samhørighed mellem medlemmerne, dvs. at der er tale om nabokommuner, som udgør et geografisk afgrænset område med fælles kommunegrænser. Den væsentligste undtagelse fra dette er 12 bygruppen, som dækker bredt over store dele af Jylland og Fyn, samt delvist Jysk Fællesindkøb, der ligeledes har en stor geografisk spredning.

Rambøll har for overblikkets skyld i bilagsrapport 1 udarbejdet en tabel, der sammenligner de 9 indkøbsfællesskaber på tværs af de forskellige analytiske dimensioner. Tabellen er en sammenkrivning af casebeskrivelserne i bilagsrapporten.

Oversigten viser bl.a.:

- At indkøbsfællesskaberne gennemfører fra 1 til 50 udbud pr. år
- At 6-7 af indkøbsfællesskaberne er organiseret med roterende formandskaber
- At 2 indkøbsfællesskaber har et egentligt sekretariat
- At 5 indkøbsfællesskaber ikke har en fast politisk og administrativ reference
- At dokumentationen af effekten af indkøbene er meget begrænset
- At indkøbsfællesskabernes brug af SKI er begrænset<sup>6</sup>
- At indkøbsfællesskabernes brug af statens indkøbsordning er begrænset<sup>7</sup>

<sup>6</sup> Indkøbsfællesskabets begrænsede brug af SKI udelukker ikke, at den enkelte medlemskommune gør brug af SKI.

<sup>7</sup> Indkøbsfællesskabets begrænsede brug af statens aftaler udelukker ikke, at den enkelte medlemskommune gør brug af statens aftaler.

Da formålet med analysen ikke er at evaluere de enkelte indkøbsfællesskaber, herunder at pege på konkrete styrker og svagheder ved hvert af disse, har Rambøll valgt ikke at foretage en tværgående analyse af fællesskaberne med afsæt i ovenstående tabel og de forskelle, som fremgår heraf.

I stedet gennemføres en tematisk analyse af de udfordringer, som på tværs af indkøbsselskaberne er blevet identificeret. Dette sker i afsnit 5 nedenfor. Rambøll har desuden med afsæt i de konkrete modeller beskrevet 4 forskellige måder at organisere et indkøbsfællesskab på. Dette sker i det følgende afsnit.

#### 4.1.3 Modeller for fremtidig organisering af indkøbsfællesskaber

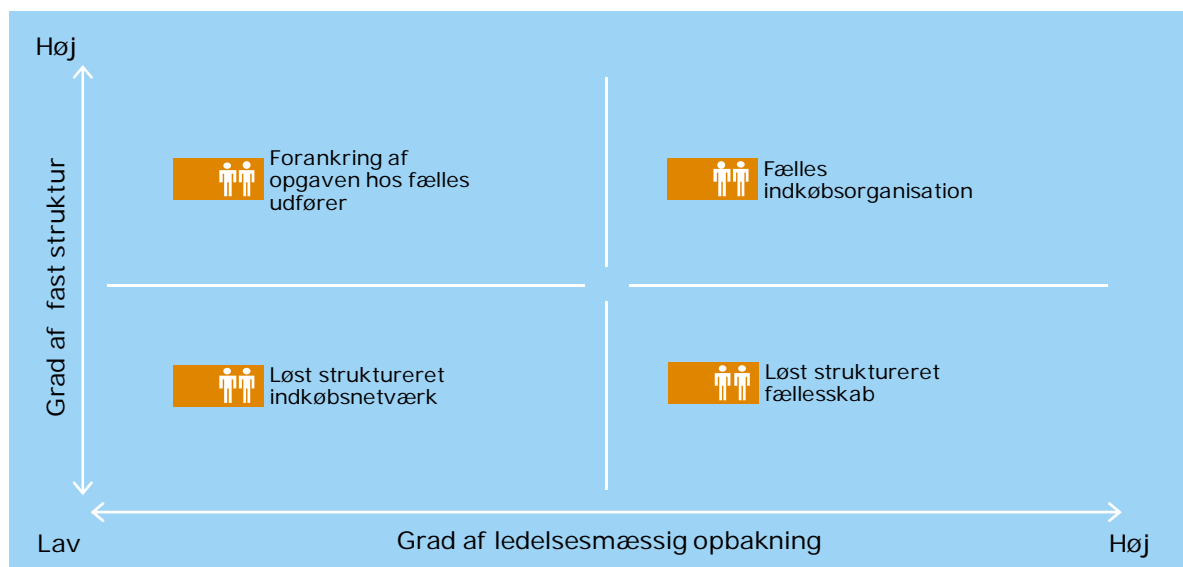
Det er Rambølls vurdering, at drøftelserne om fremtidig organisering af indkøbsfællesskaber, herunder en styrkelse og facilitering af indkøbsfællesskaberne, med fordel kan tage afsæt i et antal principmodeller herfor i stedet for i de konkrete eksempler, som casebeskrivelserne har præsenteret ovenfor.

Det er vores vurdering, at principmodeller giver mulighed for, at de enkelte indkøbsfællesskaber kan spejle sig i mere end én model og herudfra selv vurdere, hvad der er fordele og ulemper med givne måder at organisere sig på – i stedet for at analysen fungerer som en konkret vurdering af de enkelte indkøbsfællesskaber, og hvad de evt. bør gøre anderledes. På den måde kan principmodellerne bidrage til at illustrere forskellige tilgange til de udfordringer, som indkøbsfællesskaberne reelt har – men uden at implicere ét korrekt svar på, hvordan man i det enkelte fællesskab bør håndtere disse udfordringer.

Samlet set giver dette efter Rambølls vurdering et stærkere afsæt fremadrettet.

Konkret er det vores vurdering, at der særligt er to dimensioner, som kan bruges til at adskille forskellige modeller, hvilket er illustreret i følgende figur:

Figur 4: Principmodeller for organisering af indkøbsfællesskaber



På den ene side er der spørgsmålet om graden af ledelsesmæssig opbakning, herunder hvorvidt aktiviteterne i regi af indkøbsfællesskabet kan siges at have ledelsesmæssig opmærksomhed blandt alle de deltagende kommuner.

På den anden side er der spørgsmålet om graden af fast struktur i indkøbsfællesskabet, herunder hvorvidt der er dedikeret faste ressourcer til løsning af opgaverne i indkøbsfællesskabet, og om der er taget stilling til prioritering af ressourceanvendelse på tværs af på den ene side de enkelte kommuner og på den anden side indkøbsfællesskabet.

Jf. også betegnelsen "grad af..." er der tale om to kontinua, ikke et enten-eller. Reelt vil der derfor i mange konkrete indkøbsfællesskaber være forskellige elementer, som kan tolkes i retning af både en høj og en lav grad af henholdsvis ledelsesmæssig opbakning og fast struktur.

Det er dog Rambølls vurdering, at der som analytisk model med fordel kan skelnes mellem 4 principmodeller, der som angivet i figuren udgøres af de 4 kombinationer af "lav" og "høj" af dimensionerne "ledelsesopbakning" og "fast struktur".

De 4 principmodeller beskrives kort i det følgende, hvorefter modellerne tages op igen i afsnit 6 i forhold til at vurdere deres evne til håndtering af de udfordringer for indkøbsfællesskaberne, som diskuteres i afsnit 5.

### **Fælles indkøbsorganisation**

En fælles indkøbsorganisation er karakteriseret ved en høj grad af ledelsesmæssig opbakning og en høj grad af fast struktur.

Der er tale om et indkøbsfællesskab, hvor der er etableret én organisatorisk enhed, som forestår alle indkøb, svarende til et kommunalt indkøbskontor. Der er dermed tilsvarende en høj grad af fast struktur, hvor man opererer med et fast antal medarbejdere, som i det omfang det samlede antal muliggør det, kan etablere en arbejdsdeling baseret på en vis specialisering.

Den fælles indkøbsorganisation vil rent formelt være forankret i én af deltagende kommuner, dvs. at de ansatte har deres ansættelsesforhold her, men indkøbsorganisationen er fælles og arbejder ud fra en fælles strategi og udbudsplan, som alle de deltagende kommuner har deltaget i at udarbejde. Det vil derfor være vigtigt for indkøbsfunktionen ikke at være "hjemkommunens" indkøbsorganisation.

Det følger heraf, at indkøbsorganisationen har høj ledelsesmæssig opbakning og opmærksomhed i alle deltagende kommuner. I modellen deltager alle kommuner fælles i alle de udbud, som indkøbsfællesskabet gennemfører på vegne af indkøbsfællesskabet som led i den fælles udbudsplan.

Den faste struktur fordrer en fælles finansiering, enten i form af en fast betaling pr. kommune, en betaling pr. indbygger eller lignende.

### **Forankring af opgaven hos fælles udfører**

Forankring af opgaven hos en fælles udfører er karakteriseret ved en lav grad af ledelsesmæssig opbakning og en høj grad af fast struktur.

Der er tale om et indkøbsfællesskab, hvor der som ovenfor er etableret én organisatorisk enhed, der forestår alle indkøb, svarende til et kommunalt indkøbskontor. Der er dermed en høj grad af fast struktur, da man opererer med et fast antal medarbejdere, som i det omfang det samlede antal muliggør det, kan etablere en arbejdsdeling baseret på en vis specialisering.

Den fælles udfører er organisatorisk forankret i én af de deltagende kommuner, som typisk vil tildele opgaven stor ledelsesmæssig opmærksomhed. Når modellen alligevel er placeret i figurens øverste venstre hjørne skyldes det, at dette ikke (nødvendigvis) gælder for de øvrige kommuner, som benytter udførers indkøbsfunktion som en leverandør af "indkøb" (det vil i praksis sige billige priser og afhjælpning af udbudspligt), men ikke nødvendigvis gør dette som led i en ledelsesmæssig prioritering af området, men derimod ud fra et mere praktisk hensyn om, at dermed bliver opgaven løst.

Modellen vil typisk fungere med afsæt i den strategi og udbudsplan, som "hjemkommunen" har udarbejdet og i det hele taget fungere på dennes præmisser, i det mindste så længe de øvrige kommuner ikke aktivt tager del i det strategiske arbejde.

I praksis kan de nævnte forskelle mellem hjemkommunen og de øvrige deltagere resultere i, at der er udbud, hvor ikke alle deltager.

Den faste struktur fordrer en vis finansiering fra de øvrige kommuner, enten i form af en fast betaling eller en aktivitetsafhængig betaling.

### **Løst struktureret fællesskab**

Et løst struktureret fællesskab er karakteriseret ved en høj grad af ledelsesmæssig opbakning og en lav grad af fast struktur.

Der er tale om et indkøbsfællesskab, hvor der i alle (eller hovedparten) af de deltagende kommuner er betydeligt ledelsesmæssigt fokus på indkøbsområdet og på betydningen af at udnytte mulighederne for fælleskommunale indkøb (herunder evt. også nationale indkøb). Dette giver sig udtryk i formulering af konkrete forventninger til omfanget af fælleskommunale indkøb samt effekterne heraf, som man fra ledelseshold følger op på. I praksis vil dette – i det mindste på sigt – medføre, at der i fællesskab vil foregå en strategisk diskussion samt udarbejdelse af en fælles udbudsplan.

Kommunerne har dog kun i begrænset omfang forpligtet sig ressourcemæssigt. Der overføres ikke egentlige ressourcer til en "fælles pulje"; aktiviteterne (herunder udbud) gennemføres af de enkelte medlemmer med opbakning fra ét eller flere øvrige medlemmer samt deltagelse af det antal medlemmer, som vælger at være med. Der er ingen forpligtelse hertil, men pga. den ledelsesmæssige fokus en væsentlig forventning om en bred deltagelse. Organisatorisk vil der typisk være tale om to parallelle spor; et indkøbsspor med en fast mødekadence for de indkøbsansvarlige, og et ledesspor, hvor man fra den politisk-administrative ledelses side følger op.

### **Løst struktureret indkøbsnetværk**

Et løst struktureret indkøbsnetværk er karakteriseret ved en lav grad af ledelsesmæssig opbakning og en lav grad af fast struktur.

Der er tale om et indkøbsfællesskab, hvor der i de deltagende kommuner er en lav grad af ledelsesmæssig opmærksomhed på indkøbsområdet og på kommunens deltagelse i indkøbsfællesskabet. Deltagelsen og aktivitetsniveauet i regi af fællesskabet er derfor først og fremmest et spørgsmål om, hvad den enkelte medarbejder/repræsentant for kommunen vurderer det hensigtsmæssigt og praktisk muligt at byde ind med.

Tilsvarende er der tale om en løs organisering, dvs. at kommunerne ikke på forhånd har forpligtet sig væsentligt rent ressourcemæssigt. Forpligtelsen dækker i udgangspunktet at deltage i et antal møder (erfaringsudveksling); og medlemmerne har desuden tilkendegivet en interesse i at gennemføre et ikke nærmere specificeret antal udbud sammen med de øvrige medlemmer. Hvilke udbud og om man deltager, afgøres fra gang til gang, når ét af medlemmerne bringer et forslag op. Indkøbsfællesskabet har ikke fælles ressourcer, en fælles udbuds- og indkøbsstrategi eller en egentlig udbudsplan.

### **Indkøbsfællesskaberne og principmodellerne**

I forlængelse af præsentationen af de 4 principmodeller er det nærliggende at overveje, hvordan de 9 indkøbsfællesskaber placerer sig.

Rambøll har derfor i tabellen nedenfor foretaget en kort opsummering i forhold til de 2 parametre i principmodellerne:

- Graden af fast struktur
- Graden af ledelsesmæssig opbakning.

Der er dels givet en kort beskrivelse på hver parameter, dels en samlet vurdering af det enkelte indkøbsfællesskab.

Den samlede vurdering har taget afsæt i følgende forståelse af de 2 parametre:

- **Graden af fast struktur:** For at blive kategoriseret som "høj grad" kræves en fast organisering og bemanning øremærket indkøbsfællesskaber samt en fast beslutningsstruktur i regi af indkøbsfællesskabet. Alternativt kategoriseres et indkøbsfællesskab med "lav grad" af fast struktur.
- **Graden af ledelsesmæssig opbakning:** For at blive kategoriseret som "høj grad" kræves en fast forpligtelse for indkøbsfællesskabet til at rapportere tilbage til medlemskommunernes ledelsesniveau om planlagt konkurrenceudsættelse og effekterne af indkøbsfællesskabets aktiviteter samt at indkøbsfællesskabet i den daglige drift har adgang til den politisk-administrative topledelse i medlemskommunerne. Alternativt kategoriseres et indkøbsfællesskab med "lav grad" af fast ledelsesmæssig opbakning.

Jf. at der i praksis er tale om et kontinua og ikke et "enten-eller" er det klart, at der inden for hver af principmodeller vil være gradforskelle – eks. at der inden for "løst strukturerede indkøbsnetværk" vil være forskelle i graden af fast struktur og graden ledelsesmæssig opbakning mellem to forskellige indkøbsfællesskaber, som er placeret i denne kategori. Det skal i den forbindelse understreges, at det ikke er hensigten at evaluere de enkelte indkøbsfællesskaber, at uddele karakterer eller på anden måde vurdere det arbejde, som foregår i disse.

<b>Indkøbsfællesskab</b>	<b>Graden af fast struktur</b>	<b>Graden af ledelsesmæssig opbakning</b>	<b>Kategorisering</b>
Fællesindkøb Fyn	Indkøbsfællesskabet er en organisatorisk enhed i Faaborg-Midtfyn Kommune. Dvs. fast bemanning i regi af fællesskabet med fast beslutningsstruktur. Dvs. høj grad af fast struktur.	Indkøbsfællesskabet refererer til en direktør i Faaborg-Midtfyn Kommune. Der er nedsat en bestyrelse med repræsentanter, hvor direktionerne i de deltagende kommuner repræsenterer indkøbsfællesskabet. Fast rapportering om resultater i bestyrelsen. Dvs. høj grad af ledelsesmæssig opbakning.	Fælles indkøbsorganisation
Aalborg modellen	Udbuddene forestås af indkøbskontoret i Aalborg Kommune. Brugere er repræsenteret i brugergrupper. Dvs. fast bemanning i regi af fællesskabet med fast beslutningsstruktur. Dvs. høj grad af fast struktur.	Indkøbsfællesskabet refererer til ledelsen i Aalborg Kommune. Ledelsen af de deltagende kommuner er ikke involveret i forhold til indkøbsfællesskabet, men orienteres af egne indkøbsmedarbejdere. I praksis høj grad af ledelsesmæssig opbakning i udførerkommunen, lav i øvrige kommuner, i alt vurderet til lav grad af ledelsesmæssig opbakning.	Forankring af opgaven hos fælles udfører
Indkøbsfællesskab Region Sjælland	Organiseret med roterende formandskab/koordinator med 3 kommuner. Formandskommunen refererer til en af kommunaldirektørforeningen udpeget kontaktperson, dvs. fast beslutningsstruktur.	Indkøbsfællesskaberne er forankret hos indkøbscheferne, men borgmestrene er inddraget i indkøbsfællesskabet via kommunekontaktrådet, hvortil kommunaldirektørerne refererer. En gang årligt afleveres en beretning om indkøbsfællesskabet og dets arbejde til kommu-	Løst struktureret fællesskab

Indkøbsfællesskab	Graden af fast struktur	Graden af ledelsesmæssig opbakning	Kategorisering
	Formandskommunen har sekretariatsfunktionen, men ikke fast bemanning i regi af fællesskabet. Dvs. alt i alt lav grad af fast struktur.	naldirektørforeningen. Dvs. høj grad af ledelsesmæssig opbakning.	
Vestegnens Indkøbsfællesskab	Organiseret med roterende formandskab m. formand og næstformand. Faste møder. Beslutning om deltagelse i udbud træffes af den enkelte kommune på møderne.  Ikke fast bemanning eller fælles beslutningsstruktur. Dvs. alt i alt lav grad af fast struktur.	Borgmestrene/ Kommunaldirektører er inddraget i indkøbsfællesskabet via Vestegnssamarbejdet. En gang årligt afleveres en beretning om indkøbsfællesskabet og dets arbejde til Vestegnssamarbejdet. Pga. inddragelse af politisk-administrativ top-ledelse er indkøbsfællesskabet kategoriseret som høj grad af ledelsesmæssig opbakning.	Løst struktureret fællesskab
Sydjysk Kommuneindkøb	Organiseret med roterende formandskab/koordinator. Faste kvartalsmøder, hvor fremtidige udbud og deltagelse heri besluttet. Ikke fast bemanning. Dvs. alt i alt lav grad af fast struktur.	Den kommunale indkøbskoordinator refererer til den kommunale topledelse via kommunens eget ledelsessystem. Indkøbsfællesskabet har ingen direkte reference til den kommunale topledelse.  En gang årligt udarbejder formanden en beretning for indkøbsfællesskabet som sendes til medlemskommunerne  I alt vurderet til lav grad af ledelsesmæssig opbakning.	Løst struktureret indkøbsnetværk
12 by-gruppen	Organiseret med roterende formandskab. Indkøbscheferne mødes 2 gange årligt. Dvs. en vis grad af fast beslutningsstruktur, men ikke fælles beslutninger.  Ikke fast bemanning. Dvs. alt i alt lav grad af fast struktur.	Den kommunale indkøbskoordinator referer til den kommunale topledelse via kommunens eget ledelsessystem. Indkøbsfællesskabet har ingen direkte reference til den kommunale topledelse. I enkelte kommuner er der årlig rapportering til det politiske niveau. I alt vurderet til lav grad af ledelsesmæssig opbakning.	Løst struktureret indkøbsnetværk
Jysk Fællesindkøb	Uformelt netværk med formandskab og 6 årlige møder. Dvs. en vis grad af fast beslutningsstruktur, men ikke fælles beslutninger.	Den kommunale indkøbskoordinator referer til den kommunale topledelse via kommunens eget ledelsessystem. Indkøbsfællesskabet har ingen direkte reference til den kommunale topledelse.	Løst struktureret indkøbsnetværk

Indkøbsfællesskab	Graden af fast struktur	Graden af ledelsesmæssig opbakning	Kategorisering
	Tre kommuner er gået sammen og har etableret et fælles indkøbskontor, men ellers ikke fast bemanning. Dvs. alt i alt lav grad af fast struktur.	I alt vurderet til lav grad af ledelsesmæssig opbakning.	
Indkøbscentralen Nordsjælland	Organiseret med roterende formandskab/koordinator. Formandsskabet fungerer som uformelt sekretariat. Faste møder med planlægning af fremtidige udbud, dvs. en vis grad af fast besluthedsstruktur, men ikke fælles beslutninger. Ingen fast bemanning. Dvs. alt i alt lav grad af fast struktur.	Den kommunale indkøbskoordinator referer til den kommunale topledelse via kommunens eget ledelsessystem. Indkøbsfællesskabet har ingen direkte reference til den kommunale topledelse. I alt vurderet til lav grad af ledelsesmæssig opbakning.	Løst struktureret indkøbsnetværk
Limfjord Vest	Kvartalsvise møder mellem indkøbsansvarlige. Ingen yderligere formalisering, herunder ingen grad af fast bemanning eller besluthedsstruktur. Dvs. alt i alt lav grad af fast struktur.	Den kommunale indkøbskoordinator referer til den kommunale topledelse via kommunens eget ledelsessystem. Indkøbsfællesskabet har ingen direkte reference til den kommunale topledelse. I alt vurderet til lav grad af ledelsesmæssig opbakning.	Løst struktureret indkøbsnetværk

#### 4.2 Survey blandt indkøbsfællesskaber

Som led i undersøgelsen har Rambøll gennemført en survey blandt de kommuner, som er medlem af et indkøbsfællesskab. Ca. 69 pct. valgte at deltage.

Resultaterne fremgår af bilagsrapport 2. I korte træk skal fremhæves følgende resultater:

- 50 ud af 53 kommuner har en central indkøbsfunktion
- Den typiske kommunale indkøbsfunktion har 2-5 medarbejdere – kun 4 af respondentkommunerne har mere end 5 ansatte i deres centrale indkøbsfunktion
- Hovedparten af de deltagende kommuner har en indkøbsstrategi. 17 pct. (9 kommuner) svarer dog nej
- Blandt de kommuner, som har en indkøbsstrategi gælder det for ca. 41 pct. vedkommende, at den koordineres med eller er fælles med indkøbsfællesskabets strategi, mens 35 pct. tilkendegiver, at indkøbsfællesskabet ikke har en strategi, eller at der ikke er nogen koordination
- Ca. 68 pct. af kommunerne svarer, at der i regi af deres indkøbsfællesskab "ingen aftale" er indgået om de varegrupper, som indgår i undersøgelsen<sup>8</sup>

<sup>8</sup> De 68 % går på tværs af alle varegrupper, dvs. der vil være varegrupper, hvor andelen er højere og varegrupper, hvor andelen er lavere. Konkret gælder, at for varer inden for den gruppe af varer, hvor der anbefales koordination på tværs af alle kommuner, er andelen 76 %; hvor der anbefales koordineret på kommuneniveau er andelen 79 %; mens nej-andelen er 44 % for de varegrupper, der anbefales koordineret i kommuneklynger. 23 % svarer, at der er indgået aftale omfattende "hele varegruppen", mens 8 % svarer, at der i regi af indkøbsfællesskabet er indgået aftale for "dele af varegruppen".

- For de varegrupper, som anbefales<sup>9</sup> koordineret på klyngeniveau er andelen noget lavere, nemlig ca. 44 pct., og ca. 41 pct. svarer omvendt, at der er indgået aftale for hele varegruppen. Der er en klar tendens til, at de varegrupper, som anbefales koordineret på klyngeniveau også er dem, der er mest dækket af aftaler i regi af indkøbsfællesskaberne.
- Hvor der er indgået aftaler i indkøbsfællesskaberne, er ca. 77,5 pct. af kommunerne omfattet af disse.
- Næsten alle tilkendegiver, at de aftaler, man er med i, er forpligtende og bliver overholdt.

Alt i alt viser surveyen et mønster, hvor de varegrupper, som anbefales koordineret på klyngeniveau også er dem, der er mest dækket af aftaler i regi af indkøbsfællesskaberne. Der er dog fortsat en række varegrupper (med anbefalinger om indgåelse af aftaler på klyngeniveau), som ikke er dækket af aftaler i regi af indkøbsfællesskaberne. Videre viser surveyen, at det ikke er alle kommuner, som har en indkøbsstrategi, samt at denne – hvor kommuner har en sådan – ikke altid afstemmes med indkøbsfællesskabernes ditto.

For mere konkrete data, herunder om udbredelse af aftaler på varegruppeniveau, se bilagsrapport 2.

#### 4.3 Vurdering fra kommuner, der ikke er del af et indkøbsfællesskab

Som led i analysen har Rambøll gennemført telefoninterview med kommuner, som ikke er medlem af et indkøbsfællesskab, jf. tabellen nedenfor.

Er <i>ikke</i> medlem af et indkøbsfællesskab og har deltaget i undersøgelsen	Er <i>ikke</i> medlem af et indkøbsfællesskab og har <i>ikke</i> deltaget i undersøgelsen
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Frederikshavn</li> <li>• Ringkøbing-Skjern</li> <li>• Norddjurs</li> <li>• Langeland</li> <li>• Bornholm</li> <li>• Ballerup</li> <li>• Lyngby-Taarbæk</li> <li>• Rødovre</li> <li>• Tårnby</li> <li>• Frederiksberg</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Samsø</li> <li>• Ærø</li> <li>• København</li> <li>• Gentofte</li> <li>• Herlev</li> <li>• Gladsaxe</li> <li>• Dragør</li> <li>• Lemvig</li> <li>• Fanø</li> </ul>

Rambøll har under interviewene bl.a. spurgt ind til, hvorfor kommunen ikke er medlem af et indkøbsfællesskab, om kommunen har overvejet at blive optaget i et indkøbsfællesskab, samt om kommunen har forsøgt at blive medlem af et indkøbsfællesskab?

Det er Rambølls vurdering på baggrund af interviewene, at kommunerne analytisk kan grupperes i forhold til tre arketyper:

- De indkøbsstærke
- De selvkørende indkøbere
- De små indkøbere.

De tre arketyper skal opfattes som tre forskellige tilgange og holdninger til indkøb og indkøbsfællesskaber.

Som det fremgår ovenfor, er der interviewet godt halvdelen af de kommuner, som ikke deltager i et indkøbsfællesskab. Det skal i den forbindelse bemærkes, at Bornholm og Langeland kommuner begge er på vej ind i indkøbsfællesskaber<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Drescher & Schrøder Consulting: "Analyse af varegrupper i det kommunale indkøb", 16. januar 2008.

<sup>10</sup> Henholdsvis Nordsjælland og 12 by-gruppen.

Arketyperne fortæller ikke noget om den konkrete fordeling af ovenstående kommuner og kan derfor ikke nødvendigvis betragtes som tre ligeligt udbredte tilgange og holdninger blandt kommunerne, som ikke er medlem af et indkøbsfællesskab. Arketyperne skal således forstås som en analytisk forenkling af virkeligheden, som bruges til at fremdrage nogle særlige karakteristika ved den situation, som de forskellige kommuner befinder sig i.

De tre arketyper beskrives kort i det følgende.

### **De indkøbsstærke**

Kommuner inden for denne arketype har gennem en længere periode arbejdet aktivt med at udvikle og optimere deres centrale indkøbsorganisation, og har generelt oparbejdet stor erfaring med indkøb og udbud. I den forbindelse har kommunerne haft fokus på at inddrage og opbygge de nødvendige kompetencer, som gør det muligt at løfte opgaven på et hensigtsmæssigt fagligt niveau. Enkelte kommuner inden for arketyperne har inddraget eksterne konsulenter i forbindelse med en række udbud med henblik på at få optimeret indkøbsprocesserne i kommunen.

Kommuner inden for arketyperne er som udgangspunkt positivt indstillet over for tankerne bag indkøbsfællesskaber og for at indgå i et indkøbsfællesskab, og kommunerne overvejer løbende mulighederne for at indgå i fællesskaber. Ingen af kommunerne har dog på nuværende tidspunkt fundet det "rigtige match", forstået på den måde, at kommunerne som udgangspunkt kun ønsker at indgå i et indkøbsfællesskab, hvor medlemmerne bidrager og engagerer sig lige meget, og hvor hvert medlem har nogenlunde lige kompetencer og lige mange dedikerede ressourcer til udbud og indkøb. Alternativet vil ifølge disse kommuner være, at man "primært skal yde, mens de andre kan nyde".

Kommuner inden for arketyperne opfatter ad hoc-samarbejder og klyngeudbud med andre kommuner/indkøbsfællesskaber som et godt alternativ til at indgå i et indkøbsfællesskab.

### **De selvkørende indkøbere**

Kommuner inden for denne arketype har som udgangspunkt ikke en stærk, central indkøbsorganisation. Der er ofte relativt få ressourcer afsat til opgaven. Kommunerne bruger i høj grad SKI's aftaler på de områder, hvor det er muligt, eller indkøber decentralt. Kommunerne har ofte en decentral indkøbsorganisation med en decentral beslutningsproces, som er i samklang med ideerne i at indgå i et indkøbsfællesskab.

Kommuner inden for arketyperne har undersøgt fordele og ulemper ved at indgå i et indkøbsfællesskab og er nået til den konklusion, at ulemperne vejer tungere end fordelene. Argumenterne er bl.a., at de eksisterende indkøbsfællesskaber samlet set fordyrer indkøbene grundet de administrative omkostninger, som er forbundet med at indgå i et fællesskab.

Kommuner inden for arketyperne mener således at kunne indkøbe billigere selv, og har derfor ingen umiddelbare planer om at indgå i et indkøbsfællesskab. Ligesom kommunerne under arketyperne "de stærke indkøbere" opfatter kommuner under "de selvkørende indkøbere" imidlertid ad hoc-samarbejder og klyngeudbud med andre kommuner/indkøbsfællesskaber som et muligt og godt alternativ til indkøbsfællesskaber, og i praksis er der også flere eksempler på, at de i konkrete, enkeltstående tilfælde vælger at koble sig på udbud i regi af nærliggende indkøbsfællesskaber.

### **De små indkøbere**

Kommuner inden for denne arketype har som udgangspunkt en svag, central indkøbsorganisation og har meget begrænsede ressourcer og kompetencer inden for indkøb og udbud. Indkøb foretages i høj grad decentralt af kommunens institutioner.

"De små indkøbere" er typisk mindre kommuner med en begrænset indkøbsvolumen. Kommunernes begrundelser for ikke at indgå i et indkøbsfællesskab er bl.a., at de i vidt omfang har interesse i at sikre eksistensen af de lokale leverandører. Dertil kommer, at kommunerne inden for arketyperne typisk er yderkantskommuner, hvilket skaber en række geografiske udfordringer og barrierer i forhold til at indgå i et indkøbsfællesskab.

Kommuner inden for arketyper er dog typisk interesseret i at indgå i et indkøbsfællesskab for at få adgang til udvalgte aftaler, idet indkøbsfællesskaberne ofte kan opnå mere fordelagtige priser end hvad kommuner inden for denne arketype selv vil være i stand til at opnå.

Kommuner inden for arketyper er meget bevidste om, at de ved at indgå i et indkøbsfællesskab mest af alt vil kunne medvirke til at øge volumen i udbuddene, og kun i begrænset omfang vil kunne bidrage til processen i forbindelse med gennemførelse af konkrete udbud.

#### 4.4 Sammenfatning på tværs af delanalyserne

De tre delanalyser viser, at hovedparten af kommunerne i dag er medlem af et indkøbsfællesskab. Der er dog også knap 20, som ikke er medlemmer.

Rambøll har på baggrund af analysen udsondret 4 principmodeller for beskrivelse af indkøbsfællesskaber:

- Fælles indkøbsorganisation
- Forankring af opgaven hos fælles udfører
- Løst struktureret fællesskab
- Løst struktureret indkøbsnetværk.

De 4 principmodeller har hver deres karakteristika og fordele. Overordnet adskiller de sig fra hinanden på to dimensioner, nemlig graden af ledelsesmæssig opbakning og graden af fast struktur (organisering).

Tilsvarende er der anvendt 3 analytiske kategorier (arketyper) for de kommuner, som ikke er medlem af et indkøbsfællesskab:

- De indkøbsstærke
- De selvkørende indkøbere
- De små indkøbere.

Alle interviewede kommuner uden for indkøbsfællesskaberne har i et eller andet omfang kontakt til og benytter sig af aftaler i regi af fællesskaberne – og flere er reelt på vej ind eller ønsker at indgå i et indkøbsfællesskab. Der er dog også nogle, som klart tilkendegiver, at de ikke har noget sådant ønske, givet de nuværende fællesskabers karakteristika og funktionsmåde.

Dette "landkort" over udbredelsen og anvendelsen af indkøbsfællesskaber skal holdes op mod dels det økonomiske potentiale, som ligger i fælles udbud af en eller anden karakter, dels det helt banale forhold, at kommunerne skal konkurrenceudsætte/udbyde indtil 150 varegrupper for at afhjælpe deres udbudspligt.

Analysen viser hvad angår førstnævnte (økonomi), at der i regi af indkøbsfællesskaberne er indgået en række aftaler om indkøb – men at kommunerne uden for indkøbsfællesskaberne omvendt også motiverer dette med økonomiske forhold, da de vurderer transaktionsomkostningerne større end de gevinster, de vil kunne opnå ved selv at gennemføre udbud eller handle via SKI.

Analysen viser angående sidstnævnte, at godt nok er der indgået aftaler i regi af indkøbsfællesskaberne for så vidt angår en række varegrupper, som overordnet anbefales koordineret på klyngeniveau, men der er også fortsat en række områder, som ikke er konkurrenceudsat – og hvor kommunerne derfor ikke afløfter deres udbudspligt gennem indkøbsfællesskaberne i det omfang de kan og bør for at opnå gevinst, som må forventes opnået gennem konkurrenceudsættelse. Det skal bemærkes, at de kommuner som er medlem af et indkøbsfællesskab, selv kan indgå aftaler om varekøb via SKI og statens indkøbsaftaler.

Dette gælder også for de kommuner, der pt. ikke er medlem af et indkøbsfællesskab. De kan vælge at købe varerne via SKI, via statens indkøbsaftaler, via egne aftaler eller, i det omfang det fortsat er muligt, at koble sig på de udbud, som de øvrige kommuner gennemfører i indkøbsfællesskaberne. Men reelt er situationen, at en række områder ikke konkurrenceudsættes, både for kommuner i og uden for indkøbsfællesskaberne. For sidstnævntes vedkommende er særligt indkøbsfællesskabets alder samt graden af ledelsesmæssig opbakning og fast struktur afgørende for, hvor mange områder, der er konkurrenceudsat.

Vælger kommunen selv at forestå den lovpligtige konkurrenceudsættelse, er det Rambølls vurdering, at det vil kræve flere ressourcer til opgaverne end hvad kommunerne har afsat i dag, ligesom kommunerne vil have svært ved – til fulde – at leve op til udbudsreglerne i forbindelse med indkøb. Særligt "De selvkørende indkøbere" og "De små indkøbere" vil efter Rambølls vurdering have svært ved at håndtere nævnte udfordring, grundet deres forholdsvis svage organisering på indkøbsområdet.

## 5. ANALYSE AF UDVIKLINGSMULIGHEDERNE FOR DE KOMMUNALE INDKØBSFÆLLESSKABER

### 5.1 Indledning

Interviewene med medlemmerne af de kommunale indkøbsfællesskaber har dels afdækket en række områder, hvor indkøbsfællesskaberne agerer forskelligt, dels afdækket en række områder, der kan have betydning for de resultater, som indkøbsfællesskaberne opnår. Analyse af disse områder har resulteret i en række temaer, som er et udtryk for de udfordringer, Rambøll samlet set vurderer, de kommunale indkøbsfællesskaber står over for i fremtiden.

Temaerne er følgende:

1. Politisk fokus og (top)ledelsesfokus på kommunale indkøb
2. Intern organisering
3. Dokumentation
4. Redskaber
5. Kompetencer
6. Påvirkning af leverandørmarkedet
7. Overordnet organisering af de kommunale indkøb.

De enkelte temaer gennemgås i det følgende. Gennemgangen fungerer dels som en præsentation af de mest centrale udfordringer for indkøbsfællesskabernes fortsatte konstruktive rolle i de kommunale indkøb, dels som oplæg til en efterfølgende drøftelse af, hvordan de forskellige principmodeller hver især er rustet til at håndtere udfordringerne. Sidstnævnte fremgår af afsnit 6.

### 5.2 Politisk fokus og (top)ledelsesfokus på kommunale indkøb

Lovgivningen foreskriver, at kommunerne skal konkurrenceudsætte de kommunale indkøb. For en stor del skal indkøbene udbydes i henhold til EU-direktiverne. Der er således en række formelle grunde til at have stort fokus på de kommunale indkøb.

Erfaringerne viser tillige, at kommunerne kan realisere en betydelig økonomisk gevinst ved at udbyde opgaverne. Udbud af kommunale indkøb kan således have betydning for den kommunale økonomi.

Omvendt er kommunerne juridisk forpligtet til at købe via de indgåede aftaler. Institutioner og andre indkøbere skal således dels have forståelse for, at de er forpligtet til at købe via de indgåede aftaler, dels have viden om, hvor og hvordan indkøbene skal foretages.

Mange kommuner styrer og leder kommunen ud fra de principper, der er gældende i forhold til mål- og rammestyring, der er den styreform, som anbefales af KL og Finansministeriet. En styreform der indebærer, at der formuleres politiske mål for institutionens virke, samt at der meddeles et budget, inden for hvilket institutionen skal løse opgaven. Så er det op til institutionen selv at tilrettelægge opgaven, og træffe beslutning om budgettets anvendelse.

For mange institutioner vil en forpligtelse til at købe via indgåede aftaler blive opfattet som en indskrænkning i deres frihed. *"Hvorfor skal jeg købe via denne aftale, når jeg kan få det 2.000 kr. billigere i Bilka?"*, er den type indvendinger, der ofte fremføres. Det skal man, dels fordi kommunen samlet set, køber billigst via de indgåede aftaler, dels fordi kommunen juridisk har forpligtet sig til det.

En øget fokusering på indkøb via indgåede aftaler indebærer således en ændring i styringen og ledelsen af de kommunale institutioner og forvaltninger. En begrænsning i institutionernes råderum. En ændring, der både forudsætter politisk og ledelsesmæssig opbakning. I en af de kommuner, Rambøll har interviewet, har kommunaldirektøren meddelt, *"at det anses for tjenestefor-sømmelse, ikke at handle via aftalerne."*

Det er Rambølls oplevelse, at der hverken fra topledelsen eller den politiske ledelse er tilstrækkeligt fokus på betydning af de kommunale indkøb. Dette kommer bl.a. til udtryk ved, at kommunerne ikke har formuleret sig strategisk i forhold til indkøb. Der er ikke formuleret et mål for det kommunale indkøb, og politikken er ikke meldt ud til institutionerne, så politikken kan danne ramme om den daglige administration af de kommunale indkøb. Kommunerne har alene lavet en udbudsplan, der ofte er udtryk for indkøbsfunktionens forslag til plan for de kommende udbud. Udbudsplanen er ikke udtryk for en overordnet politisk prioritering af ressourcerne, de udestående udbud og potentialet heri.

Reelt laver indkøbsfunktionen dermed indirekte den kommunale prioritering og politik for kommunens indkøb. Det er indkøbsfunktionen der bestemmer, hvad kommunen realiserer. En af konsekvenserne er, at indkøbsfunktionen ofte fra politisk side mødes med spørgsmål om, hvorfor kommunen ikke længere handler lokalt.

Den manglede strategiske afklaring samt den manglende opbakning indebærer, at indkøbsfunktionen mangler gennemslagskraft i forhold til institutionerne og de kommunale forvaltninger. Indkøbsfunktionen har således ofte vanskeligt ved at argumentere for betydningen af, at der handles via aftalerne. Indkøbsfunktionen er derfor i klemme mellem de formelle aftaler med leverandøren og den kommunale praksis, som reelt er en misligholdelse af aftalen. Der er ikke formuleret sanktioner eller konsekvens af manglende brug af aftalerne. Det kan afholde indkøbsfunktionen fra at gennemføre udbud inden for de områder, hvor man traditionelt ikke føler sig forpligtet af de kommunale indkøbsaftaler. Der er i analysen eksempler på dette.

Når indkøbsfællesskaberne skal udbyde en vare, skal der udarbejdes en kravspecifikation med tilhørende kvalitetskrav. Udgangspunktet er et ønske om at etablere ét fællesudbud med få kommunale særkrav. Det kan indebære, at der kan være situationer, hvor der skal gives køb i forhold til det, den enkelte kommune opfatter som værende den rigtige kvalitet. Det kan også indebære, at en kommune forpligter sig til at købe varer af en bedre kvalitet, og dermed merudgifter.

Rambøll oplever, at den manglende politik og strategiske stillingstagen på området kan indebære:

- En mere kompliceret opgave i forhold til udarbejdelse af udbudsmaterialet
- En uklar opgave for de indkøbsansvarlige, som skal lede processen.

Rambøll oplever, at der er store forskelle i, hvorledes kommunerne håndterer økonomien i forhold til de kommunale indkøb. Det beror på, at budgetarbejdet i de fleste kommuner indebærer, at merudgifter til indkøbsfunktionen skal finansieres ved tilsvarende besparelser på andre områder. Efterfølgende vil de gevinster, indkøbsfunktionen realiserer, gavne de indkøbende institutioner.

Ved en strategisk satsning og fokusering kan kommunen vælge at lade indkøbsfunktionen finansiere af de opnåede besparelser. En øget bemanning vil i de fleste tilfælde give flere udbud og dermed en større besparelse, som gavner både indkøbsfunktionen og institutionerne. En Win-Win situation. En business case vil i denne situation være et godt redskab til at afgøre, om en investering i indkøbsfunktionen vil være en god idé. Business casen vil samtidig være et godt fundament for opfølgning på investeringen.

Helt konkret kan dette opstilles som følger: Ansættelse af en ekstra person i indkøbsafdelingen vil indebære en merudgift på et givet beløb. Eksempelvis ½ mio. årligt. For et positivt resultat skal den pågældende altså kunne konkurrenceudsætte varegrupper med en samlet besparelse på mindst ½ mio. årligt. Det kan eks. være en volumen på 6 mio. med en gennemsnitlig besparelse på 10 % (et plus på kr. 100.000) eller en volumen på 10 mio. med en gennemsnitlig besparelse på 6 % (samme besparelse alt i alt). Om business casen er positiv, afhænger naturligvis af, hvor mange områder, der reelt ikke konkurrenceudsættes i dag, hvad kommunen realistisk kan forvente af besparelser på disse områder; samt af den volumen, en medarbejder reelt vil kunne

omsætte. Rambøll er ikke i analysen stødt på udsagn, der anfægter realismen af ovenstående, tværtimod er både den gennemsnitlige besparelse og omsætningen bevidst sat lavt.

Yderligere en komplikation stammer fra det forhold, at kommunerne samarbejder på mange områder. Kommunerne deltager i netværk på mange områder og mange niveauer. Der findes fora for borgmestere, kommunaldirektører, socialdirektører mv. Der findes både landdækkende fora (6 by-samarbejdet) og mere lokale fora omfattende nabokommuner inden for samme region.

En del af indkøbsfællesskaberne er kendetegnet ved, at de geografisk dækker meget forskellige områder. Netværket/samarbejdet mellem borgmestere og kommunaldirektører udgør således sjældent en naturlig overbygning i forhold til indkøbsfællesskaberne – der er ganske enkelt ikke en parallelitet og sammenfald i personkredsen. Udfordringer i indkøbsfællesskaberne kan derfor ikke løses i de normale fora, men skal håndteres via individuelle kontakter mellem kommuner, der normalt ikke samarbejder.

Indkøbsfællesskabet Region Sjælland og Vestegnens Indkøbsfællesskab er eksempler på det modsatte, hvor der er stor parallelitet mellem indkøbsfællesskabet og det politiske/administrative samarbejde. Her refererer indkøbsfællesskabet til borgmestrene via kommunekontaktrådet, hvortil kommunaldirektørerne refererer. Det skal bemærkes, at paralleliteten ikke er ensbetydende med opbakning. Det er et godt fundament, men hverken en nødvendig eller en tilstrækkelig forudsætning.

Det er samlet set Rambølls vurdering, at det styrker fællesskaberne, når der er en naturlig ledelsesmæssig overbygning på indkøbsfællesskabet, hvilket ikke er tilfældet i dag, generelt. De fleste indkøbsfællesskaber er således karakteriseret ved, at de ikke har en fast politisk/administrativ reference. Det er Rambølls oplevelse, at kommunes deltagelse i indkøbsfællesskaberne ofte mere har karakter af, at så har kommunen da "fred" på dette område, frem for en strategisk beslutning om at udnytte potentialet i et fælleskommunalt samarbejde. Kommunen har taget initiativ til at "afløfte" udbudspligten uden at bruge for mange ressourcer på området. Kommunen er begyndt at realisere nogle af de anbefalinger, den har fået.

Hver kommune bør tage stilling til følgende:

- I hvilket omfang vil kommunen søge at realisere den kommunaløkonomisk effekt af indkøb (Vil man gå efter besparelserne?, Hvordan skal effekten udnyttes?)
- Hvordan organiserer vi indkøbsfunktionen? (Hvordan skal indkøbsfunktionen finansieres?, Hvordan forankres indkøbsfunktionen organisatorisk?)
- Skal vi indgå i et indkøbsfællesskab? (Hvordan vægter vi hensynet til fællesskabet versus egne ønsker? Hvordan forankres indkøbsfællesskabet politisk og ledelsesmæssigt?)
- Hvordan sikrer vi compliance? (Hvordan sikrer vi, at aftalerne benyttes?)
- Hvordan følger kommunen op på indkøbsområdet?
- Hvordan vil vi overholde gældende lovgivning?

### 5.3 Intern organisering

De 9 kommunale indkøbsfællesskaber er organiseret efter forskellige principper. Hovedindtrykket er, at de fleste indkøbsfællesskaber er løst koblede, med og uden politisk/administrativ forankring. Der er dog to klare undtagelser: Indkøbsfællesskab Fyn og Aalborg-modellen<sup>11</sup>.

Med en løst koblet organisering følger den konsekvens, at man ikke har organiseret sig fast om en fælles udbudsplan, som alle eller hovedparten af kommunerne på forhånd forpligter sig til at deltage i, men at det aftales fra gang til gang, hvad der skal udbydes og hvem, der vil være med.

<sup>11</sup> Og nu også Horsens-Hedensted-Odder modellen

Der kan være mange gode grunde til og fordele ved en sådan model.

For det første er indkøbsfællesskaberne generelt relativt nye. Det er i den forbindelse naturligt at indlede med en mere løst koblet organisering, som evt. kan ændres i takt med, at man gør sig de første erfaringer med, hvad der virker – eller man kan vælge at holde fast i modellen, hvis det vurderes mest optimalt.

For det andet har området ikke nogen større politisk og ledelsesmæssig opbakning, hvilket alt andet lige er en forudsætning for mere forpligtende og integrerede mellemkommunale samarbejder; og ikke mindst for et samarbejde med egentlig politisk-administrativ reference.

For det tredje giver et løst koblet samarbejde en større grad af fleksibilitet for den enkelte kommune, som kan vælge, hvornår den ønsker at købe via indkøbsfællesskabet, SKI eller staten, hvis kommune ikke ønsker selv at forestå indkøbet – fx fordi kommunen har kvalitetskrav, som ikke kan opfyldes af fællesskabet. Endelig kan det roterende formandskab indebære, at man derudover sikrer større ejerskab til indkøbsfællesskabet.

For det fjerde er kommunerne i den situation, at de er forpligtet af en række aftaler, som de selv har indgået. Kommunerne kan først indgå i nye forpligtende aftaler, når de nuværende aftaler udløber.

For det femte er det nyt for kommunerne dels at skulle gennemføre så mange udbud<sup>12</sup>, dels at skulle samarbejde med andre om at gennemføre udbuddene. Man må helt naturligt stille sig spørgsmål som:

- Hvad er det for en opgave, vi står over for?
- Hvad vil fællesindkøb betyde i forhold til den kommunale selvbestemmelse?

Der er således en usikkerhed i forhold til potentialet i indkøbsfællesskaberne, hvilket naturligt kan afholde kommunerne fra at forpligte sig.

Der er således en række forståelige årsager til, at hovedparten af de kommunale indkøbsfællesskaber kan karakteriseres ved en løs organisering. Det er imidlertid samtidig Rambølls vurdering, at den løst koblede organisering er karakteriseret ved:

- Manglende udnyttelse af central købermagt
- At der er en lav grad af compliance
- En manglende udnyttelse af besparelspotentialet
- Unødvendigt høje transaktionsomkostninger.

#### *Manglende udnyttelse af central købermagt*

Den manglende udnyttelse af central købermagt hænger sammen med, at kommunerne generelt ikke er forpligtet til at deltage i indkøbsfællesskabets udbud. Når kommunerne ikke deltager i udbuddene, mangler der en volumen i udbuddene, hvilket er negativt for den centrale købermagt (forudsat der ikke er tale om et meget stort indkøbsfællesskab, hvor en kritisk volumen kan opnås med en delmængde af medlemmerne).

#### *Lav grad af compliance*

Den lave grad af compliance hænger sammen med, at indkøbsfællesskabet ingen mulighed har for at kontrollere, om kommunerne køber via de indgåede aftaler.

Generelt implementeres udbuddet ved, at der indgås en aftale mellem leverandøren og den enkelte kommune. Indkøbsfællesskabet kan ikke markedsføre de indgåede aftaler i den enkelte kommune. Indkøbsfællesskabet kan således ikke vide, om kommunerne benytter de indgåede aftaler.

---

<sup>12</sup> Med annonceringspligten er det tydeliggjort for kommunerne, hvad der skal konkurrenceudsættes, og hvornår der ikke gælder en forpligtelse til udbud eller anden form for konkurrenceudsættelse.

Indkøbsfællesskab Region Sjælland er et eksempel på, at indkøbsfællesskabet har fået en rolle i opfølgningen. Her er tovholder fra udbuddet også kontraktholder og dermed ansvarlig for opfølgning på, at kontrakten overholdes/ benyttes i de deltagende kommuner. Det betyder, at der ligger en opfølgningsopgave her samt at indkøbsfællesskabet fremadrettet vil stå stærkere ved genudbud. Om det påvirker compliance er ikke muligt at vurdere.

#### *Manglende udnyttelse af besparelspotentialet*

Som følge af ovenstående forhold er det videre vurderingen, at man ikke i tilstrækkeligt omfang udnytter besparelspotentialet i den løst koblede organisering. Dels er der kommuner, som ikke deltager og derfor ikke får den besparelse, som realiseres i udbuddet. Dels kan den manglende compliance have konsekvens for fremtidige udbud, da det skaber usikkerhed på leverandørsiden.

#### *Unødvendigt høje transaktionsomkostninger*

Den kommunale udbudspligt er meget omfattende. Forsigtigt anslået på baggrund af erfaringer fra de deltagende kommuner bør kommunerne udbyde i størrelsesordenen 150 varegrupper. For en række af disse varegrupper gælder, at de bør udbydes hvert 2. år, for at sikre optimale aftaler.

Udbuddene organiseres normalt ved, at en af de kommunale indkøbere er ansvarlig for udbuddet. De kommuner som ønsker at deltage i udbuddet, kan herefter udpege medlemmer til at deltage i kravspecificeringen af opgaven. Det indebærer på den ene side, at der bruges relativt mange ressourcer (høje transaktionsomkostninger) på at udarbejde udbudsmaterialet. På den anden side bør udbudsmaterialet være forankret i de deltagende kommuner, så den kommunale repræsentant har mulighed for at vende udbuddet med sit bagland, hvilket kan medvirke til en højere grad af compliance.

Det er Rambølls vurdering, at transaktionsomkostningerne ved udbuddene bør og kan mindskes. Bl.a. ved at kravspecificeringen af mindre følsomme opgaver i højere grad løses af en mindre kreds. Dette bør i høj grad gælde ved genudbud, men også ved en fastere organisering, hvor alle eller hovedparten af medlemmerne faktisk deltager i de fælles udbud.

Hver kommune bør tage stilling til følgende:

- Hvem skal være medlem af indkøbsfællesskabet?
- Hvordan organiserer man indkøbsfællesskabet?
- Hvordan forankrer man indkøbsfællesskabet i kommunerne?
- Hvordan arbejder man i indkøbsfællesskabet?
- Hvordan minimerer man transaktionsomkostningerne?
- Hvordan prioriterer man arbejdet i indkøbsfællesskabet (strategi for indkøbsfællesskabet)?

## 5.4 Dokumentation

Det er Rambølls generelle indtryk, at indkøbsfællesskaberne ikke systematisk dokumenterer alle omkostninger forbundet med indkøbene, herunder omkostninger forbundet med at gennemføre udbud samt eventuelle realiserede besparelser. Et stærkere fokus på dokumentation af de udbud som gennemføres af indkøbsfællesskaberne, kan imidlertid være et vigtigt redskab til at skabe øget politisk opmærksomhed om indkøbsområdet, jf. ovenfor, ligesom større dokumentation kan være med til at sikre en mere kvalificeret debat om effekterne ved indkøbsfællesskaber.

En konkret måde at forbedre indkøbsfællesskabernes muligheder for at dokumentere deres resultater kan bl.a. være at fokusere mere på de eksisterende opfølgnings- og dokumentationsredskaber i kommunerne, jf. nedenstående tema.

Hver kommune bør tage stilling til følgende:

- Hvordan får vi dokumenteret de kommunale indkøb?

## 5.5 Redskaber

Det er Rambølls vurdering, at de kommunale indkøbsfællesskaber efterspørger en række mere eller mindre konkrete redskaber til anvendelse i forbindelse med indkøbs- og udbudsprocesserne, herunder:

- Samarbejdsværktøj til koordinering af udbudsprocesser
- Elektronisk indkøbssystem, herunder en fælles tilgang til anvendelsen
- Systemer som kan dokumentere indkøb og forbrug
- Fælles portal på indkøbsområdet
- Oversigt over realiserede priser.

### *Samarbejdsværktøj til koordinering af udbudsprocesser*

Indkøbsfællesskabernes arbejde i forbindelse med gennemførelse af udbud kræver ofte en del koordinering mellem forskellige medarbejdere på tværs af medlemskommunerne. Det meste af denne koordinering foregår via mails, telefonopkald eller møder, hvilket i mange tilfælde er tilstrækkeligt. I flere af interviewene med medlemmerne af de kommunale indkøbsfællesskaber blev der imidlertid efterspurgt et elektronisk samarbejdsværktøj (projekt-web el. lign.), som kan gøre det lettere at dele og arbejde med fælles dokumenter, koordinere aftaler og møder, koordinere indkøbsfællesskabets generelle aktiviteter mv., og dermed (bl.a.) reducere en række mails mv. i det daglige arbejde.

Det er Rambølls vurdering, at der eksisterer et bredt udvalg af løsninger, som kan håndtere ovenstående arbejdsprocesser. Desuden er det opfattelsen, at der findes løsninger, som kan håndtere såvel interne som eksterne arbejdsprocesser i forbindelse med et udbud, jf. også nedenfor.

### *Elektronisk indkøbssystem, herunder en fælles tilgang til anvendelsen*

Kommunerne i indkøbsfællesskaberne undersøger løbende mulighederne for at reducere transaktionsomkostningerne i forbindelse med udbud, herunder muligheden for at digitalisere udbudsprocesserne fra offentliggørelse af udbudsmaterialer til modtagelse og vurdering af tilbud mv. Rambøll har identificeret en stigende interesse for digitale udbudsværktøjer, men kan på baggrund af interviewene konstatere, at digitaliseringsarbejdet som finder sted, i vidt omfang foregår sporadisk og med udgangspunkt i lokale kommunale initiativer. Uden i øvrigt at tage stilling til styrker og svagheder ved at digitalisere udbudsprocesserne, herunder styrker og svagheder ved de eksisterende løsninger på markedet, er det således Rambølls opfattelse, at der ikke er fælles fodslag på området i regi af de enkelte indkøbsfællesskaber.

### *Systemer som kan dokumentere indkøb og forbrug*

En væsentlig del af arbejdet med at udarbejde et udbudsmateriale består i at opgøre de eksisterende forbrugsmængder på det udbudte område. Arbejdet med at estimere forbruget foregår de fleste steder ved manuel optælling af fakturaer mv., da de mest gængse kommunale økonomisystemer ikke umiddelbart giver mulighed for hurtigt at få et samlet overblik over forbruget. Det er derfor Rambølls vurdering, at der er behov for elektroniske redskaber, som kan dokumentere de kommunale indkøb og opgøre forbrug, herunder på tværs af kommunerne i indkøbsfællesskaberne.

Det er således Rambølls vurdering, at der endnu ikke findes kommunale indkøbsfællesskaber som har digitaliseret hele udbudsprocessen på tværs af alle medlemmerne. Derimod er flere kommuner, enkeltvis, blevet introduceret til forskellige løsninger på markedet. Et mindre antal af disse kommuner har i egen organisation afprøvet nogle af de digitale løsninger, mens flere kommuner overvejer at benytte sig af løsninger på markedet.

### *Portal på indkøbsområdet*

Videndeling foregår i flere sammenhænge blandt de kommunale indkøbsmedarbejdere. Indkøbsfællesskaberne giver i vidt omfang anledning til videndeling blandt medlemmerne i forhold til håndtering af konkrete problemstillinger, metoder, erfaringer mv. i forbindelse med udbuds- og indkøbsprocesser. Videndeling foregår desuden i forskellige erfagrupper og i diverse netværk, fx i IKA-regi, gennem besøg hos andre indkøbsfællesskaber, gennem udveksling af udbudsmaterialer mv.

Generelt er det Rambølls vurdering, at videndeling på indkøbsområdet er essentielt for udvikling af området – særligt fordi den faglige profil blandt kommunale indkøbsmedarbejdere er meget forskelligartet, ligesom de forhåndenværende ressourcer i indkøbsorganisationerne i mange kommuner er begrænsede.

Netop fordi videndeling har stor betydning for de kommunale indkøbere, er der efter Rambøll opfattelse behov for et større fokus og en mere målrettet indsats på området. Konkrete initiativer kunne være etablering af en central portal på indkøbsområdet, svarende til den der kendes fra tjenesteydelsesområdet (udbudsportalen.dk) og ika.dk, hvor ny viden og information på indkøbsområdet samles, og hvor der kan findes inspiration til udarbejdelse af udbudsmaterialer, håndtering af konkrete lovmæssige problemstillinger mv.

### *Oversigt over realiserede priser*

I forlængelse af ovenstående ønske om en stærkere fokusering af videndelingen på indkøbsområdet, er det indkøbsfællesskabernes vurdering, at der er behov for øget prisprikkendelighed i forhold til indkøb, herunder realiserede besparelser pr. vareområde.

Som situationen er i dag, har indkøbsfællesskaberne ikke altid kvalificeret viden om det prisniveau, der kan forventes som følge af større volumenmæssige udbud/indkøb. Ved at få adgang til realiserede priser, som andre kommuner/indkøbsfællesskaber har opnået på forskellige områder, vil indkøbsfællesskaberne således i langt højere grad, end hvad tilfældet er i dag, have mulighed for at vurdere fordele og ulemper ved at gennemføre (større) fælles udbud.

Rambøll er betænkelig ved en sådan tilgang og vurderer, at det bør overvejes nøje, hvilke effekter (positive som negative) en sådan offentliggørelse af realiserede priser kan have på forskellige markedsområder. En god fornemmelse for pris og kvalitet på markedet er naturligvis en forudsætning for velgennemførte udbud, men en total offentliggørelse af priser ved forskellige niveauer for volumen med efterfølgende dannelse af en komplet pris-mængde kurve kan have negative markedseffekter og medføre en meget ensidig fokusering på pris. Dette skal ikke forstås som en afvisning af en større gennemsigthed, men er alene en påpejning af nødvendigheden af at finde den rigtige form. I den sammenhæng bør der også skeles til den juridiske side af sagen. Offentliggørelse af konkrete priser kan næppe gennemføres lovligt uden leverandørernes tilladelse hertil. Der kan også være andre problemer i forhold til konkurrencelovgivningen og udnyttelse af dominerende magtposition. Endelig skal det understreges, at et priskendskab ikke i sig selv afhjælper udbudspligten eller giver garanti for bestemte priser i et udbud – samt at der fortsat vil gælde et forhandlingsforbud, dvs. at priskendskabet ikke lovligt kan anvendes til efter et udbud at gå i forhandling med den eller de vindende tilbudsgivere på baggrund af viden om priser fra andre kommuners udbud.

Hver kommune og/eller kommunerne i indkøbsfællesskabet bør tage stilling til følgende:

- Hvordan optimerer vi samarbejdet i indkøbsfællesskabet?
- Hvilke redskaber mangler vi?
- Skal vi have et fælles indkøbssystem?

## 5.6 Kompetencer

Som nævnt ovenfor er det Rambølls vurdering, at de kommunale indkøbsmedarbejderes faglige profil er meget forskelligartet. Dertil kommer, at mange indkøbsmedarbejdere i vidt omfang er selv lærte inden for indkøbsområdet og ikke har en uddannelsesmæssig baggrund, hvor indkøb indgår.

Som følge af en stigende tendens til stadig større og mere komplekse udbud, flere klagesager, mere lovgivning på området mv., er der også voksende krav til indkøbsmedarbejdernes faglighed. I den forbindelse er det vores vurdering, at der er behov for en egentlig udbuds-/ indkøbsuddannelse, der kan klæde medarbejderne bedre på til at håndtere komplicerede processer og problemstillinger på indkøbsområdet. En udbuds-/indkøbsuddannelse vil, ud over et generelt kompetenceløft blandt medarbejderne på indkøbsområdet, gøre det lettere at "tale samme sprog" kommunerne imellem i indkøbsfællesskaberne, ligesom indkøbsområdet formentlig også ville kunne positionere sig stærkere i de kommunale organisationer qua et mere veldefineret fagligt fundament.

Ovenstående angår i særdeleshed tekniske og udbuds faglige kompetencer. Efter Rambølls opfattelse bruger mange indkøbsmedarbejdere imidlertid også en del ressourcer på at håndtere relationerne til det decentrale niveau og andre fagforvaltninger i kommunen. Det være sig koordinering af faglige arbejdsgrupper i forbindelse med udarbejdelse af udbudsmaterialer samt implementering af etablerede indkøbsaftaler. Når der tales kompetenceudvikling i indkøbsfællesskaberne bør der således også fokuseres på kompetencer i forhold til at kunne håndtere og agere i komplekse beslutningsprocesser i en politisk styret organisation.

Hver kommune og/eller kommunerne i indkøbsfællesskabet bør tage stilling til følgende:

- Hvilken kompetence skal indkøbsfunktionen have for at kunne realisere den kommunale strategi på området?
- Kommunens risikovillighed i forbindelse med udbud?

## 5.7 Påvirkning af leverandørmarkedet

Som følge af, at indkøbsfællesskaberne i stigende grad gennemfører volumenmæssigt store udbud, er det efter Rambølls vurdering vigtigt, at der fokuseres på leverandørernes forudsætninger for at byde på udbuddene. Volumenmæssigt store udbud giver erfaringsmæssigt – indtil en vis grænse – de bedste priser og øger indkøbsfællesskabernes købermagt. Indkøbsfællesskaberne oplever dog til tider, at leverandører på visse markeder ikke har tilstrækkelig kapacitet til eller forudsætninger for at afgive tilbud i forbindelse med større udbud. Disse tilfælde kan i nogen grad undgås, hvis leverandørerne i højere grad vælger at indgå i konsortier, netværk el. lign.

Et større fokus på at påvirke – særligt mindre – leverandører til at gå sammen om at afgive tilbud er derfor et centralt opmærksomhedspunkt. Det skal dog hertil bemærkes, at volumenmæssigt store udbud ikke altid er den bedste løsning. Større udbud øger risikoen for u hensigtsmæssig monopoldannelse på sigt. Endvidere findes der velfungerende markeder med mange små leverandører, med gode priser. En undersøgelse<sup>13</sup> viser fx, at det bedre kan betale sig at udbyde aftaler lokalt på områder som føde- og drikkevarer (til mindre institutioner), benzin, diesel, fyringsolie, elektricitet mv.

Differentiering af størrelsen på udbud er imidlertid ikke den eneste måde at påvirke leverandørmarkedet på. Et større fokus på at forbedre de vilkår som leverandørerne møder i forbindelse med udbud, kan i høj grad også medvirke til en reduktion af priserne, samtidig med at kvaliteten af de leverede produkter fastholdes. Et eksempel på et forbedret leverandørvilkår kan være en større grad af standardisering af de udbudte produkter, hvilket giver leverandørerne færre omkostninger som følge af behovet for et mindre produktsortiment.

13 Drescher & Schröder Consulting, Analyse af varegrupper i det kommunale indkøb, 2008

Hver kommune bør tage stilling til følgende:

- Hvordan kan kommunen medvirke til, at de kommunale virksomheder kender kommunens indkøbspolitik?
- Vil kommunen søge at påvirke leverandørmarkedet i en udbudsverden?

## 5.8 Relationen til SKI

Kommunerne har mulighed for at købe ind via de aftaler, som SKI har indgået. SKI udgør på den måde – som de statslige rammeaftaler – en mulighed, kommunerne kan trække på i forhold til at afløfte deres udbudspligt. Kommuner kan således købe ind via SKI og statens indkøbsaftaler, selv om de er medlem af et indkøbsfællesskab. Indkøbsfællesskaberne er kun ift. få vareområder den oplagte målgruppe for SKI's aftaler.

Der er store variationer i anvendelse af SKIs rammeaftaler. Jf. ovenfor er der nogle kommuner uden for indkøbsfællesskaberne, som gør flittigt brug af SKI. Det er videre Rambølls vurdering, at indkøbsfællesskaberne overvejer at bruge SKI konkret i forhold til drøftelse af forestående udbud: Dvs. giver de enkelte rammeaftaler mulighed for at foretage et fordelagtigt indkøb eller kan man forvente samlet set (pris, kvalitet, fleksibilitet osv.) at få en bedre løsning ved selv at gøre det?

I den forbindelse gives der bredt udtryk for, at SKI har en berettigelse i forhold til store, komplicerede udbud eller af ydelser, som med fordel kan koordineres på nationalt niveau, og hvor dette ikke har negative effekter for konkurrencen. Som eksempler nævnes it, telefoni/data, elektricitet og lignende.

Samtidig med dette er det Rambølls oplevelse, at de indkøbsansvarlige ofte er frustrerede over SKI.

Helt grundlæggende tilkendegiver en stor del af respondenterne, at SKIs aftaler på de fleste områder ikke er attraktive. *"Vi kan til enhver tid opnå mere fordelagtige vilkår og priser selv"* eller *"Alle – også leverandørerne – er enige om, at forhandlingen starter ved den pris, en leverandør er optaget på en rammeaftale med, men den vil vi naturligvis ikke betale, når vi kan få det billige"* – er typiske udsagn i den forbindelse. Set fra et indkøbsfagligt synspunkt vurderer en stor del af respondenterne derfor, at det ikke kan betale sig at bruge SKIs aftaler – også selv om der tages højde for de transaktionsomkostninger, som et udbud i eget regi medfører.

Indkøbsafdelingerne udtrykker i den forbindelse utilfredshed med måden, SKI markedsfører deres aftaler på. Flere af de indkøbsansvarlige giver således udtryk for, at SKIs aftaler bliver markedsført som aftaler, der kan reducere det meste af arbejdet med at indkøbe givne varer (herunder at afhjælpe udbudspligten). Reelt vurderer de pågældende indkøbsansvarlige dog, at indkøb via SKIs aftaler ofte kræver stort set lige så mange ressourcer som ved et ordinært udbud, men at det kan være svært at komme igennem med dette synspunkt over for kommunens politisk-administrative ledelse, når markedsføringsmaterialet lægger vægt på andre forhold.<sup>14</sup> Man oplever i den forbindelse at skulle spille tid og ressourcer med at forklare, at man faktisk gør det økonomisk mest fordelagtige allerede.

Endelig udtrykkes manglende forståelse for SKIs forretningsmodel.<sup>15</sup> Det er oplevelsen, at SKIs forretningsmodel er baseret på maksimering af den omsætning, som kører gennem SKIs aftaler og ikke – pga. finansieringsstrukturen – på en optimering af værdien for de kommuner, som benytter aftalerne.

<sup>14</sup> De indkøbsansvarlige forholder sig generelt skeptiske til, at SKIs rammeaftaler ofte indeholder muligheden for at vælge mellem direkte handel eller miniudbud. De er således af den opfattelse, at et miniudbud i mange situationer vil være den eneste lovlige måde at foretage de konkrete indkøb på, hvis man ikke selv udbyder opgaven fra bunden. Og at dette som nævnt i teksten vil være ressourcekrævende.

<sup>15</sup> Typisk betaler leverandøren 1 % af omsætningen på en aftale til SKI.

Rambøll har ikke i analysen haft til opgave at analysere SKIs opgaveløsning og har ikke talt med SKI om ovenstående kritik, da opgaven ikke har haft fokus på SKI, og derfor heller ikke har inddraget SKI som kilde. Vi kan derfor heller ikke tage stilling til eller vurdere korrektheden af de fremkomne udsagn.

Når vi uanset vælger at lægge ovenstående synspunkter frem, er det begrundet i, at vi klart oplever, at ovenstående kritik stikker dybt, og reelt udgør en barriere for en hensigtsmæssig anvendelse af SKI i den fremtidige, samlede kommunale tilgang til indkøbsområdet.

Flere indkøbsansvarlige som Rambøll har talt med, undrer sig endelig over KL's strategi i forhold til SKI. Denne undren angår særligt KL's initiativ vedrørende gennemførelse af 1-3 nationale udbud, som ligger uden for SKI-regi eller i regi af de eksisterende indkøbsfællesskaber.

Hver kommune bør tage stilling til følgende:

- I hvilket omfang kan kommunen med fordel handle via SKI fx ud fra en betragtning om
  - disse varer bør købes nationalt
  - disse varer købes ud fra en totalomkostningsbetragtning billigt hos SKI
  - at få afløftet udbudspligten.

## 5.9 Sammenfatning af temaer samt udsondring af centrale udfordringer

Rambøll har i det følgende afsnit kort samlet op på hvert af de 7 temaer samt på den baggrund udsondret en række centrale udfordringer for fremtidens kommunale indkøb.

### Tematisk opsamling

#### *Behov for øget politisk fokus og (top)ledelsesfokus*

Det er Rambølls vurdering, at kommunerne på nuværende tidspunkt ikke til fulde løfter deres formelle pligt til at udbyde de kommunale indkøb. De fleste kommuner afløfter en del af denne opgave ved at indgå i kommunale indkøbsfællesskaber.

Kommunernes største udfordring er her, at de generelt ikke har en strategi for de kommunale indkøb. Kommunerne har således ikke forholdt sig strategisk til opgaven, samt til, hvilke potenti-aler der ligger i at optimere de kommunale indkøb.

Opgaven er hverken forankret politisk eller hos topledelsen i kommunerne. Det vanskeliggør indkøbsfunktionens handlemuligheder, dels i samarbejdet med de øvrige kommuner i indkøbsfællesskaberne, dels i forhold til at sikre, at de indgåede aftaler overholdes og institutionerne køber via aftalerne.

#### *Stærkere organisering af indkøbsfællesskaberne er nødvendig*

De fleste indkøbsfællesskaber er efter Rambølls vurdering organisatorisk løst kobledede. Det giver kommunerne en række friheder til selv at afgøre, om de vil deltage i de konkrete udbud. Omvendt indebærer det, at kommunerne dels ikke håndterer den formelle udbudspligt via indkøbsfællesskaberne, dels ikke opnår de gevinster, som kan høstes ved at deltage i indkøbsfællesskabernes udbud (eller anden form for koordineret indkøb).

De fleste indkøbsfællesskaber er tillige ikke forankret entydigt i forhold til kommunerne, hverken direkte eller via eksisterende netværk og samarbejder. En stærkere forankring vil kunne styrke købermagten i indkøbsfællesskaberne og indkøbsfællesskabernes compliance i forhold til kommunerne.

Endelig svarer de afsatte ressourcer ofte ikke til den opgave, der ligger i at udbyde de kommunale indkøb korrekt i henhold til lovgivning.

*Behov for systematisk dokumentation*

Der er Rambølls vurdering, at der er behov for et stærkere fokus på dokumentation af de udbud, som gennemføres af indkøbsfællesskaberne, bl.a. for at øge den politiske opmærksomhed om indkøbsområdet. Bedre dokumentation kan derudover bidrage til en mere kvalificeret debat om effekterne ved indkøbsfællesskaber.

*Flere redskaber og øget kompetenceudvikling*

Indkøbsfællesskaberne kan og bør mindske transaktionsomkostningerne ved fællesindkøbene.

Det kan bl.a. ske ved at:

- Sikre flere og bedre værktøjer til anvendelse i forbindelse med indkøbs- og udbudsprocesserne
- Øge kompetenceniveauet i indkøbsfunktionerne.

*Fokus på leverandørmarkedet*

Indkøbsfællesskaberne oplever til tider, at leverandører på visse markeder ikke har kapacitet nok til at afgive tilbud i forbindelse med større udbud. Disse tilfælde kunne i nogen grad have været undgået, hvis leverandørerne i højere grad valgte at indgå i konsortier, netværk el. lign. Det er derfor vigtigt at have fokus på leverandørernes forudsætninger for at byde på større udbud. Tilsvarende er det vigtigt, at fokus på centralisering af købermagt ikke overgøres, så det har negative konsekvenser for markedet i form af monopoldannelse.

*Overordnet organisering af de kommunale indkøb*

Rambøll vurderer, at det er vigtigt at få skabt større klarhed om og accept af, hvilken rollefordeling, der er mest hensigtsmæssig mellem SKI og de kommunale indkøbsfællesskaber. Den nuværende situation med en høj grad af kritik af SKI er ikke holdbar.

**Udfordringer for fremtidens kommunale indkøb**

Varekøb udgør en betydelig post på de kommunale budgetter. Erfaringerne viser, at en konkurrenceudsættelse vil påvirke den kommunale økonomi positivt. Samtidig gælder, at når kommunerne udbyder kommunens varekøb, skal kommunerne sikre, at de indgåede aftaler overholdes, ved at de kommunale forvaltninger og institutioner bruger aftalerne og ikke handler ad anden vej. Endelig er kommunernes formelle udfordring, at de er forpligtet til at konkurrenceudsætte/udbyde i størrelsesordenen 150 varegrupper. Disse forhold udgør den helt grundlæggende udfordring.

For at opnå dette viser analysen af de 7 temaer ovenfor efter Rambølls vurdering, at kommunerne står over for en række mere konkrete udfordringer.

- Øget politisk og ledelsesmæssigt fokus på de kommunale indkøb, så kommunerne
  - får vedtaget en strategi for de kommunale indkøb, som kan danne rammen om de kommunale indkøb
  - får bemandet og organiseret indkøbsfunktionen, så opgaven kan løse med minimale transaktionsomkostninger
  - sikrer, at institutioner og forvaltninger handler efter de indgåede aftaler.
- Øget kommunalt fokus på de kommunale indkøbsfællesskaber, så indkøbsfællesskaberne
  - sikres politisk og administrativ forankring
  - baseres på en mere fast struktur og mere faste aftaler
  - organiseres, så indkøbene kan gennemføres med minimale transaktionsomkostninger
- Øget fokus på effekten dokumentation i indkøbsfællesskaberne, så
  - effekten af at samarbejde i fælleskommunale indkøbsorganisationer kan dokumenteres.

- Flere og bedre redskaber, så
  - kommunerne kan dokumentere deres forbrug
  - samarbejdet i indkøbsfællesskaberne lettes.
- Bedre kompetencer i indkøbsfunktionerne, så
  - kommunerne står bedre rustet til at kunne forestå indkøbene og håndtere den stadig mere komplekse lovgivning på området.
- Øget fokus på leverandørmarkedets betydning, så
  - kommunerne i organiseringen af udbuddene har fokus på betydningen af et velfungerende leverandørmarked, både i relation til små leverandører og i relation til risikoen for monopoldannelse
- Afklaring af den overordnede organisering af de kommunale indkøb, så
  - SKI, de kommunale indkøbsfællesskaber og kommunerne agerer optimalt i forhold til den samlede kommunale indkøbsopgave.

## 6. KONKLUSION OG HANDLEMULIGHEDER

I dette afsnit sammenstilles de 4 principmodeller med de analyserede 7 hovedtemaer med det formål at formulere en række forslag til initiativer til KL, kommunerne og de kommunale indkøbsfællesskaber. Initiativforslagene skal ses i forhold til den fælleskommunale indkøbsstrategis målsætning om at realisere følgende:

*“De eksisterende kommunale indkøbsfællesskaber skal styrkes og faciliteres, således at de fortsat kan have en central rolle i koordineringen af kommunens indkøb.”*

### 6.1 De 4 principmodeller

Med udgangspunkt i de gennemførte analyser har Rambøll i afsnit 4.1.3 ovenfor beskrevet 4 principmodeller for organiseringen af de kommunale indkøbsfællesskaber:

- Fælles indkøbsorganisation
- Forankring af opgaven hos en udfører
- Løst struktureret fællesskab
- Løst struktureret indkøbsnetværk.

Modellerne er karakteriseret ved

- Graden af ledelsesmæssig opbakning
- Graden af fast struktur.

Vi har argumenteret for, at indkøbsfællesskaberne med høj ledelsesmæssig opbakning er karakteriseret ved, at der i de enkelte kommuner er mere fokus på effekten af de kommunale indkøb, hvorfor indkøbsfunktionerne i den enkelte kommune alt andet lige har en større gennemslagskraft internt i organisationerne, hvilket kan medvirke til en øget compliance. Samtidig har indkøbsfunktionerne større handlemuligheder i indkøbsfællesskaberne. De kan lettere medvirke til at etablere fælles udbud – og vil blive mødt med en forventning om, at “der sker noget” i regi af indkøbsfællesskaberne fra det kommunale ledelsesniveau.

Tilsvarende gælder for indkøbsfællesskaber med en fast struktur, at indkøbsfællesskabet i højere grad kan lave en fælles udbudsplan ud fra en fælles strategi; en strategi, der ikke er mindste fællesnævner for de kommunale strategier, men et bud på konkurrenceudsættelse af samtlige varegrupper. En fast struktur kan på den måde medvirke til at skabe samlet større volumen og til en generel udbredelse af konkurrenceudsættelse. En fast struktur kan desuden medvirke til at mindske transaktionsomkostningerne ved gennemførelse af udbuddene.

Ingen af de 4 beskrevne principmodeller kan fremføres som værende den ideelle model. Ikke mindst set i lyset af, at situationen i dag er den, at der er 9 meget forskellige indkøbsfællesskaber med hver deres styrker og svagheder, hvilket vil være udgangspunktet for den fremadrettede udvikling.

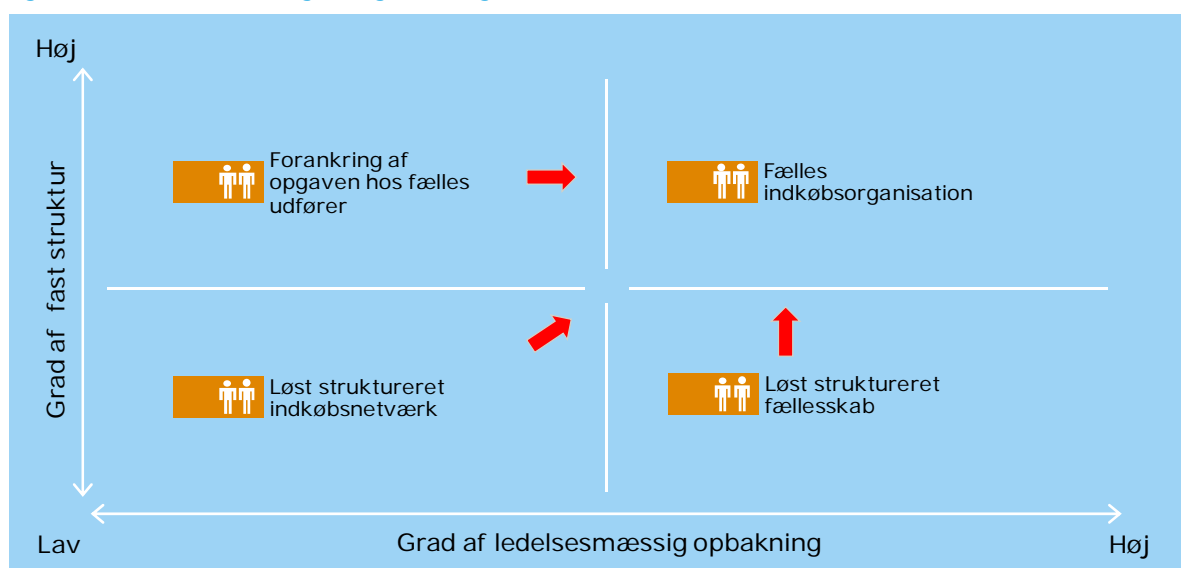
Hertil kommer, at kommunerne har forskellige forudsætninger for at deltage i et indkøbsfællesskab. Det kan være i forhold til størrelse, organisering, compliance, opbakning mv. Det har naturligvis betydning for det enkelte indkøbsfællesskab og dets udviklingsmuligheder.

Når man betragter de ni eksisterende indkøbsfællesskaber, er det generelle billede dog, at udviklingen bør gå i retning af en højere grad af ledelsesmæssig opbakning og opmærksomhed samt en fastere struktur, dvs. en bevægelse i retning mod øverste højre hjørne i modellen, men ikke nødvendigvis helt ud til kanten. Dette vil give mulighed for at håndtere de udfordringer, som er behandlet i rapporten om kort opsummeret nedenfor.

5 af d 9 indkøbsfællesskaber kan således betegnes som løst strukturerede indkøbsnetværk (Sydjysk Kommuneindkøb, 12-by gruppen, Jysk Fællesindkøb, Indkøbscentral Nordsjælland), 2 kan betegnes som løst strukturerede fællesskaber (Indkøbsfællesskab Region Sjælland og Vestegnen's Indkøbsforum), 1 fællesskab har forankret opgaven hos en fælles udfører (Aalborg-Modellen) og 1 fællesskab kan betegnes som en fælles indkøbsorganisation (Fællesindkøb Fyn).

Flertallet af de eksisterende indkøbsfællesskaber ligger således tættest på det nederste venstre hjørne, hvilket indikerer et generelt behov for større ledelsesmæssig opbakning og fastere struktur.

Figur 5: Model for udvikling af organiseringen af indkøbsfællesskaberne



Der er identificeret 7 centrale temaer for indkøbsfællesskaberne, inden for hvilke der er udsondret et konkret antal udfordringer, jf. afsnit 5.9:

- Politisk fokus og (top)ledelsesfokus på kommunale indkøb
- Intern organisering
- Dokumentation
- Redskaber
- Kompetencer
- Påvirkning af leverandørmarkedet
- Overordnet organisering af kommunernes indkøb.

I det efterfølgende beskrives principmodellerne i relation til de 5 første temaer og deraf følgende hovedudfordringer. Det er Rambølls vurdering, at problemstillingerne i relation til den overordnede organisering af kommunernes indkøb ikke kan relateres specifikt til den enkelte principmodel, hvorfor vi ikke behandler denne.

### 6.1.1 Håndtering af de centrale udfordringer i principmodellen: Fælles indkøbsorganisation

Et indkøbsfællesskab, organiseret som en fælles indkøbsorganisation, er karakteriseret ved en høj grad af ledelsesmæssig opbakning og høj grad af fast struktur. Det følger heraf definatorisk, at modellen sikrer den nødvendige politiske og ledelsesmæssige opbakning og giver et godt grundlag for vedtagelse af en strategi for det kommunale indkøbsfællesskab. Videre giver modellens faste struktur et godt udgangspunkt for en klar organisering af opgaverne med mulighed for at minimere transaktionsomkostningerne, med deltagelse af alle kommuner, så man fremstår som en fasttømret enhed. Endelig giver en fælles indkøbsorganisation et bedre grundlag for at forbedre vilkårene som leverandørerne møder i forbindelse med udbud, som følge af mere standardiserede udbud, kontraktvilkår mv.

Risikoen for indkøbsfunktionen er, at den opleves meget centralistisk og ufleksibel, hvorved den let kan komme i konflikt med institutioner og forvaltninger i den enkelte kommune. Derudover kan der være en risiko for, at medarbejderne i den fælles indkøbsorganisation mangler "føling" med deres bagland i kommunerne i forhold til behov og ønsker.

Udfordringen for indkøbsfunktionen er derfor samtidig at fastholde en høj central købermagt og en høj compliance i forhold til institutioner og forvaltninger i den enkelte kommune. Indkøbsfunktionen skal fremstå som en enhed, der servicerer institutioner og forvaltninger, og som gør en indsats for at forbedre kommunens økonomi. Det forudsætter fortsat politisk og ledelsesmæssig opbakning til indkøbsfunktionen.

Den ledelsesmæssige opbakning tilsiger, at det bør være forholdsvis enkelt at foretage eventuelle organisatoriske ændringer i organiseringen af indkøbsfunktionen.

Tilsvarende bør der let kunne opnås forståelse for nødvendigheden af, at kommunerne dokumenterer deres indkøb på en måde, der kan styrke de fælles udbud.

I et indkøbsfællesskab organiseret som en fælles indkøbsorganisation puljer kommunerne ressourcerne med mulighed for at opbygge en større faglighed. Indkøbsfællesskabet har således lettere mulighed for at have kompetencer på flere fagområder, ligesom sårbarheden kan mindskes ved at fordele opgaverne på flere medarbejdere.

Medlemskommunerne kan evaluere følgende:

- Institutionernes og forvaltningernes oplevelse af indkøbsfunktionen?
- Indkøbsfunktionens prioriteringer af de kommunale indkøb?

### 6.1.2 Håndtering af de centrale udfordringer i principmodellen: Forankring af opgaven hos en udfører

Et indkøbsfællesskab, hvor opgaven er forankret hos fælles udfører, er karakteriseret ved en lav grad af ledelsesmæssig opbakning og en høj grad af fast struktur. Det følger heraf, at der er en fast struktur i indkøbsorganisationen, samt at indkøbsfunktionen er forankret hos udførerkommunen. Omvendt er der ikke nødvendigvis en tilsvarende opbakning hos de øvrige kommuner.

Udbuddene fastlægges af udførerkommunen i henhold til den udførende kommunes strategi, og den udførende kommunes opfattelse af, hvad der bør indkøbes. Den manglende ledelsesmæssige forankring af indkøbsfællesskabet i de deltagende kommuner (ikke udførerkommunen) kan betyde, at udbuddene ikke følger den strategi, der var mest optimal for de øvrige kommuner.

Kommunerne skal derfor forholde sig til, hvad deres strategi er, og hvordan den bedst understøttes.

Det er udførerkommunens ansvar at organisere indkøbsfunktionen. Udfordringen er at inddrage de øvrige deltagende kommuner, så de føler sig forpligtet af indkøbsfællesskabet, og ser andet end en økonomisk gevinst ved at deltage.

Samtidig kan den manglende ledelsesmæssige opbakning indebære manglende compliance hos kommunerne. Det er således en udfordring for kommunerne at sikre sig, at der orienteres om de indgåede aftaler, nødvendigheden af at de bruges samt at følge op på forbruget.

I det omfang, de deltagende kommuners forbrug indgår i udbudsmaterialet, er der behov for dokumentation af kommunernes forbrug. Med den manglende ledelsesmæssige opbakning kan det være en udfordring at få forståelse for nødvendigheden af, at forbruget dokumenteres.

Det er udførerkommunen der afgør, hvilke værktøjer, der benyttes ved udbuddene og i den daglige kommunikation. Det er således forholdsvis let at beslutte, om der skal anskaffes nye redskaber.

Indkøbsfunktionen medfinansieres i et vist omfang af deltagerkommunerne. Det er derfor udfører kommunens ansvar at sikre, at indkøbsfunktionen har de nødvendige ressourcer med de rigtige kompetencer. Men i det omfang der indirekte er tale om en pulje af kompetencer, er der et godt grundlag for håndtering af de kompetencemæssige udfordringer.

Medlemskommunerne kan arbejde på:

- At få indkøbsfællesskabet forankret i den enkelte medlemskommune
- At få overensstemmelse mellem udfører kommunens indkøbsstrategi og de kommunale indkøbsstrategier

### 6.1.3 Håndtering af de centrale udfordringer i principmodellen: Løst struktureret fællesskab

Et indkøbsfællesskab, organiseret som et løst struktureret fællesskab, er karakteriseret ved en høj grad af ledelsesmæssig opbakning og en lav grad af fast struktur.

Det ledelsesmæssige fokus på området og den ledelsesmæssige forståelse for indkøbsopgaven kan indebære, at der er større fokus på en indkøbsstrategi for indkøbsfællesskabet.

Udfordringen ligger i, at opgaverne skal løses i en løst struktureret organisation, hvilket indebærer, at opgaverne bliver løst i det omfang, der er en kommune, som vil påtage sig opgaven. Udfordringen er at få opgaverne prioriteret og bemandet, så indkøbsfællesskabet afløfter den kommunale udbudsforpligtelse på de områder, hvor klyngeudbud er en fordel.

Udbuddene omfatter de kommuner, som ønsker at deltage i udbuddene. Der er således ingen garanti for, at udbuddene har den volumen, som sikrer den rigtige pris. Samtidig bygger udbuddene på kommunernes oplysninger om deres forbrug. Det er op til den enkelte kommune at fastlægge, hvordan forbruget dokumenteres. Det er således en udfordring at få den nødvendige dokumentation. Omvendt bør det ledelsesmæssige fokus afspejle en ledelsesmæssig efterspørgsel efter dokumentation.

Det er tilsvarende den enkelte kommune der afgør, hvilke værktøjer kommunen anskaffer til at understøtte udbudsprocessen. Der er således en risiko for, at kommunerne anskaffer forskellige systemer, som ikke alle lige let understøtter de metoder, indkøbsfællesskabet har fastlagt for de fælles udbud.

Tilsvarende kan det være vanskeligt at træffe beslutning om anskaffelse af et fælles værktøj til at understøtte den daglige kommunikation i arbejdet med at udarbejde udbudsmaterialet.

Det er den enkelte kommune der afgør, hvilke ressourcer og kompetencer, der er i kommunens indkøbsfunktion. Det kan indebære, at indkøbsfællesskabet samlet set mangler ressourcer på specifikke områder, samt at kommunerne ikke opnår en optimal udnyttelse af de samlede ressourcer og kompetencer.

Medlemskommunerne kan arbejde på:

- En effektiv organisering af indkøbsfællesskabet
- At øge forpligtelsen til at deltage i udbuddet
- At få indkøbsfællesskabet forankret i den enkelte medlemskommune
- At få anskaffet fælles indkøbsværktøjer
- At få en fælles stillingtagen til, hvilke kompetencer indkøbsfællesskabet skal råde over

#### 6.1.4 Håndtering af de centrale udfordringer i principmodellen: Løst struktureret indkøbsnetværk

Et indkøbsfællesskab, organiseret som et løst struktureret indkøbsnetværk, er karakteriseret ved en lav grad af ledelsesmæssig opbakning og en lav grad af fast struktur. Dermed indebærer denne model den største risiko for et lavt aktivitetsniveau og dermed få udbud i indkøbsfællesskabet.

Der er tale om et indkøbsfællesskab, hvor de deltagende kommuner har en lav grad af ledelsesmæssigt fokus på indkøbsopgaven. Samtidig indebærer den løse organisering, at opgaverne bliver løst i det omfang, der er en kommune, som vil påtage sig opgaven. Et indkøbsfællesskab organiseret som et løst struktureret partnerskab vil således have vanskeligt ved at få vedtaget en strategi for indkøbsfællesskabet.

For kommunerne er udfordringen at få vedtaget en indkøbsstrategi for derefter at afklare, hvorledes denne strategi bedst udmøntes. Hvordan vil kommunen konkurrenceudsætte/udbyde de mange kommunale indkøb? Vil den selv forestå opgaverne? Vil den benytte SKI? Eller vil kommunen være bedst tjent med at blive medlem af et andet indkøbsfællesskab?

I indkøbsfællesskabet omfatter udbuddene de kommuner, som ønsker at deltage i udbuddene. Det er således ikke givet, at der er andre kommuner, som ønsker at deltage i udbuddet, ligesom der ikke er sikkerhed for, at udbuddene har det volumen, som sikrer den rigtige pris. Samtidig er der en risiko for relativt høje transaktionsomkostninger.

Endelig bygger udbuddene på kommunernes oplysninger om deres forbrug. Det er op til den enkelte kommune at fastlægge, hvordan forbruget dokumenteres. Det er således en udfordring at få den nødvendige dokumentation.

Det er tilsvarende den enkelte kommune der afgør, hvilke værktøjer kommunen anskaffer til at understøtte udbudsprocessen. Der er således en risiko for, at kommunerne anskaffer forskellige systemer, som ikke alle lige let understøtter de metoder, indkøbsfællesskabet har fastlagt for de fælles udbud.

Tilsvarende kan det være vanskeligt at træffe beslutning om anskaffelse af et fælles værktøj til at understøtte den daglige kommunikation i arbejdet med at udarbejde udbudsmaterialet.

Det er den enkelte kommune der afgør, hvilke ressourcer og kompetencer, der er i kommunens indkøbsfunktion. Der er en stor risiko for, at indkøbsfællesskabet samlet set mangler ressourcer og kompetencer på specifikke områder, samt at aktivitetsniveauet bliver afhængigt af enkeltpersoner.

Medlemskommunerne kan arbejde på:

- En effektiv organisering af indkøbsfællesskabet
- At øge forpligtelsen til at deltage i udbuddet
- At få anskaffet fælles indkøbsværktøjer
- At få en fælles stillingtagen til, hvilke kompetencer indkøbsfællesskabet skal råde over

## 6.2 Forslag til initiativer

Formålet med de foreslåede initiativer er at vise, hvorledes kommunerne kan styrke de kommunale indkøbsfællesskaber fremadrettet.

Kommunerne bør drøfte de kommunale indkøbsfællesskaber, eksempelvis, men naturligvis ikke begrænset til de principmodeller, som er beskrevet i rapporten, samt i øvrigt med afsæt i følgende spørgsmål:

- Har kommunerne de rigtige indkøbsfællesskaber?
  - Er der behov for 7, 9 eller 11 indkøbsfællesskaber?
  - Er størrelsen af de nuværende indkøbsfællesskaber den rigtige?
  - Dækker indkøbsfællesskaberne den rigtige geografi?
  - Hvordan påvirker indkøbsfællesskaberne leverandørmarkedet?
- Er indkøbsfællesskaberne organiseret optimalt?
  - Er der behov for en øget formaliseret struktur?
  - Skal der oprettes sekretariater?
  - Skal driften overlades til en af de deltagende kommuner?
  - Skal der laves en bestyrelse for indkøbsfællesskabet?
- Er indkøbsfællesskaberne tilstrækkeligt forankret i kommunerne?
  - Hvordan skal indkøbene, herunder indkøbsfællesskabet, forankres i den kommunale struktur?
  - Hvordan øger man compliance i kommunerne?