

Kortlægning af kommunernes arbejde med udbud

Oktober 2017



Kortlægning af kommunernes arbejde med udbud

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

Online ISBN 978-87-7029-683-0

Rapporten er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Oktober 2017

Indhold

Kapitel 1	
Indledning.....	4
1.1 Store forskelle på kommunernes konkurrenceudsættelse.....	4
Kapitel 2	
Kommunernes arbejde med udbudspolitikker, udbudsplaner og nye udbudsområder.....	7
2.1 Indledning og sammenfatning.....	7
2.2 Udbudspolitikken fastsætter de overordnede rammer.....	7
2.3 Udbudsplanen er en dynamisk oversigt over de kommende års udbud.....	9
2.4 Udbudsplanens funktion.....	10
2.5 Indkøbs- og udbudsafdelingerne bringer nye udbudsområder på dagsordenen.....	11
2.6 Arbejdet med potentialeafklaringer.....	12
2.7 Positive potentialeafklaringer fører ikke altid til udbud.....	13
Kapitel 3	
Forhold, som får kommunerne til at prioritere og nedprioritere udbud.....	14
3.1 Indledning og sammenfatning.....	14
3.2 Byrådet er den aktør med størst indflydelse i forhold til at få udbud prioriteret.....	14
3.3 Økonomiske besparelser, kvalitetsmæssige løft og traditioner fører til flere udbud.....	16
3.4 For få ressourcer, dårlige erfaringer og følsomme udbud agerer stopklods.....	17
3.5 Lav risikovillighed ved udbud af velfærdsydelse.....	18
3.6 Flere velfærdsydelser kan udbydes, men der er også behov for politisk tryghed.....	19
Kapitel 4	
Kommunernes indkøbs- og udbudsafdelinger.....	21
4.1 Indledning og sammenfatning.....	21
4.2 Medarbejdere i indkøbs- og udbudsafdelingerne.....	21
4.3 Flere medarbejdere i indkøbs- og udbudsafdelingerne.....	22
4.4 Indkøbs- og udbudsafdelingernes ressourcer.....	24
4.5 Forskellige setupper i indkøbs- og udbudsafdelingerne.....	24
4.6 Eksterne konsulenter benyttes især ved udbud af bygge- og anlægsgøveler.....	25
Kapitel 5	
Indkøbsfællesskaber og samarbejde på tværs af kommunerne.....	26
5.1 Indledning og sammenfatning.....	26
5.2 Flere fordele ved fællesudbud.....	26
5.3 Forskelle på organisering og samarbejdsform.....	28
5.4 Central vs. decentral organisering.....	28
5.5 Finansieringen af indkøbsfællesskaberne.....	29
5.6 Forskelle mellem kommunernes kvalitetsniveau skaber udfordringer.....	29

Kapitel 1

Indledning

1.1 Store forskelle på kommunernes konkurrenceudsættelse

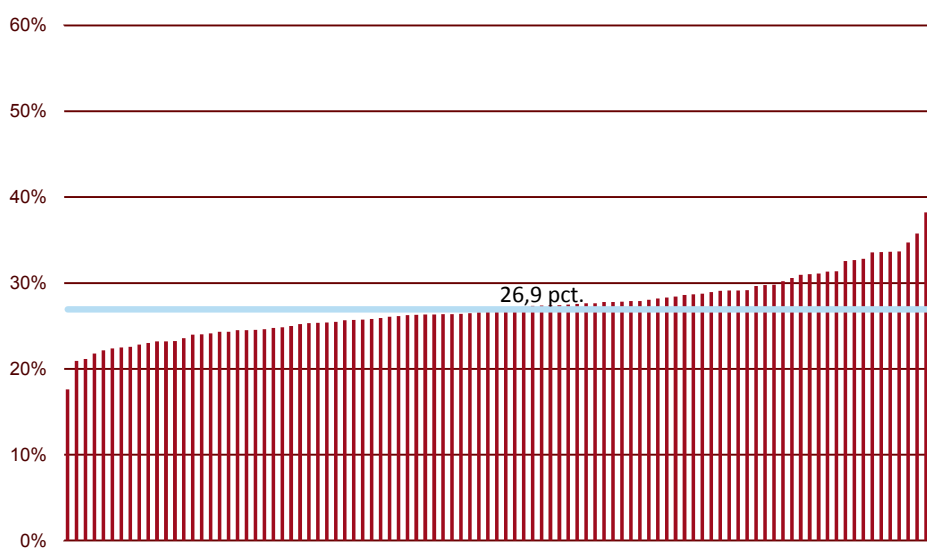
Kommunerne har en varieret opgaveportefølje, som bl.a. omfatter ældrepleje, vedligeholdelse af grønne arealer og veje, tolkeydelser, rengøring af kommunens bygninger (fx skoler og rådhus), renovation af bygninger og opgaver på beskæftigelsesområdet.

Når kommunerne tilrettelægger deres opgaveløsning, kan de vælge at teste, om markedet kan udføre opgaven bedre end kommunen selv ved at konkurrenceudsætte opgaven. Det kan medføre væsentlige besparelser, hvis opgaven systematisk løses af den leverandør, der kan gøre det mest effektivt.

Hvert år offentliggøres indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) for stat, regioner og kommuner. Indikatoren måler, hvor stor en andel af de opgaver, som kommunerne skaber konkurrence om, det er muligt at konkurrenceudsætte. De senest offentliggjorte tal, der omfatter 2016, viser, at kommunernes IKU typisk ligger mellem 20 og 35 procent og med et gennemsnit på 26,9 procent, jf. Figur 1.1. Der er således væsentlige forskelle på andelen af opgaver, som kommunerne konkurrenceudsætter.

Forskellene mellem de kommuner, der konkurrenceudsætter mest, og de kommuner, der konkurrenceudsætter mindst, er samtidig blevet større ift. for 10 år siden.

Figur 1.1 Kommunernes IKU 2016

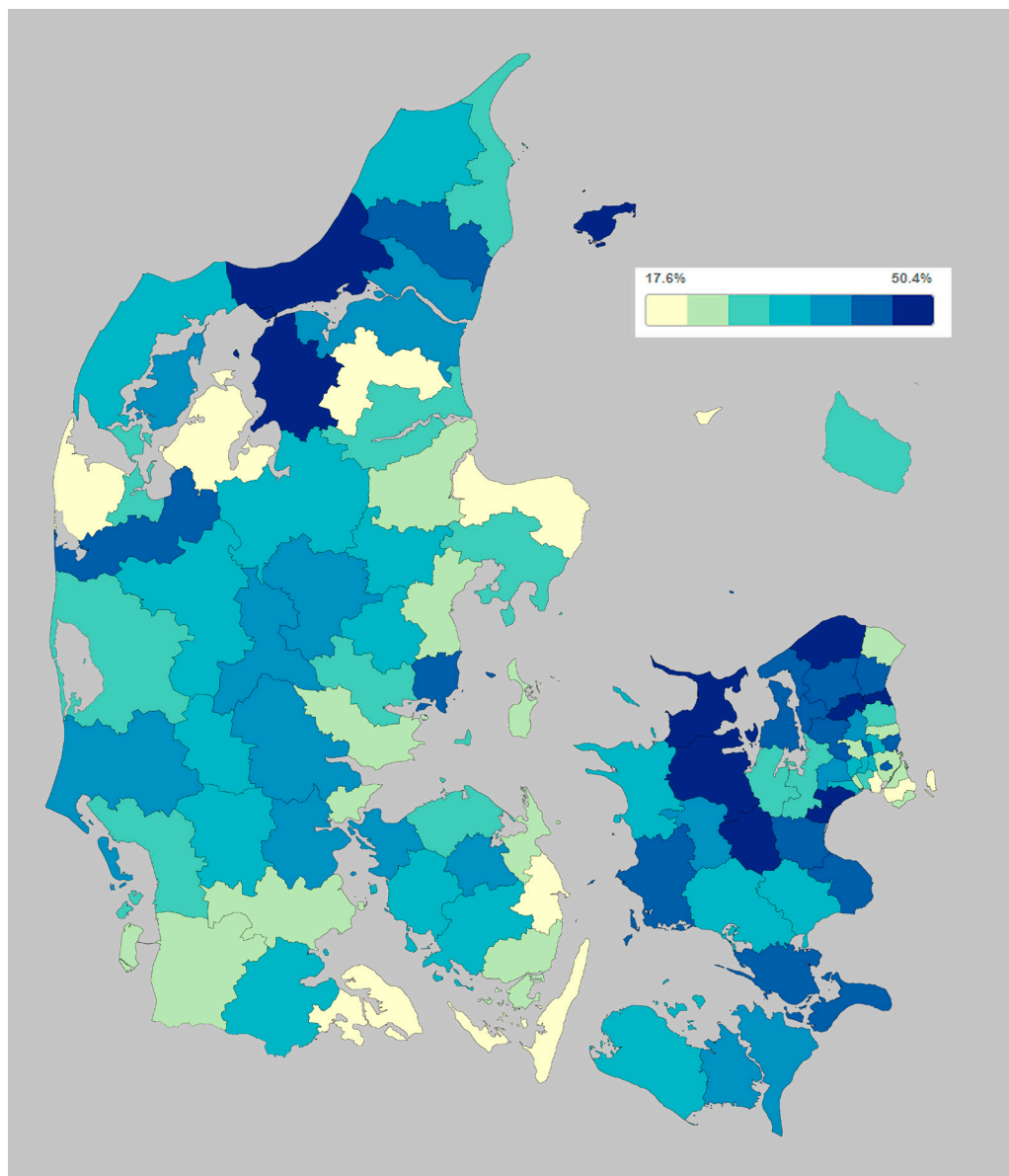


Note: Kommunernes IKU 2016. Gennemsnit på 26,9 procent.

Der ses ikke at være større geografiske forskelle i kommunernes konkurrenceudsættelsesgrader, jf. Figur 1.2. Der er måske nok en tendens til en lidt højere grad af konkurrenceudsættelse i de store bykommuner, men der findes eksempler på høje og lave konkurrenceudsættelsesgrader over hele landet. Kommunernes indbyggertal eller befolkningstæthed kan heller ikke forklare de kommunale forskelle i IKU'en. Tilsvarende konkluderede Økonomi- og Indenrigsministeriet i en undersøgelse fra 2012, at borgmestrenes partifarve ikke har betydning for konkurrenceudsættelsesgraden.

Formålet med denne analyse er på den baggrund at opnå en bedre forståelse af kommunernes arbejde med konkurrenceudsættelse. Analysen vil belyse kommunernes arbejdsmetoder ved konkurrenceudsættelse, herunder arbejdet med udbudspolitikker, udbudsplaner, nye udbudsområder, indkøbs- og udbudsafdelingernes indretning samt samarbejder på tværs af kommunerne.

Figur 1.2 Kommunernes IKU 2016



Boks 1.1
Konkurrence om offentlige opgaver skaber værdi

I 2016 udgjorde værdien af de opgaver, som det er muligt for kommunerne at konkurrenceudsætte, skønsmæssigt 230 mia. kr. Heraf blev der skabt konkurrence om opgaver for en værdi af 62 mia. kr., svarende til 26,9 procent.

Konkurrence om offentlige opgaver kan styrke produktiviteten og give markedsaktørerne – private såvel som offentlige – tilskyndelse til at forbedre opgaveløsningen økonomisk og kvalitetsmæssigt.

Det kan bl.a. ske ved, at markedsaktørerne optimerer arbejdsgange og forbedrer produkterne eller borgernes oplevelse af en leveret ydelse. Konkurrence om offentlige opgaver kan også bidrage til at skærpe bevidstheden om ønsker og behov, hvilket kan medvirke til, at de offentlige ressourcer anvendes, hvor de skaber størst værdi.

Konkurrence om offentlige opgaver kan skabe mere værdi for pengene, uanset om konkurrenceudsættelsen medfører, at opgaverne varetages af en privat aktør eller det offentlige selv.

Analysen består af interview med repræsentanter fra indkøbs- og udbudsafdelingerne i ni kommuner og en spørgeskemaundersøgelse, som er sendt ud til samtlige kommuner, jf. Boks 1 om metode.

Med afsæt i analysens samlede resultater er der identificeret fire overordnede temaer, der har betydning for kommunernes arbejde med konkurrenceudsættelse. De fire temaer er:

- » Kommunernes arbejde med udbudsplaner, udbudspolitikker og nye udbudsområder.
- » Forhold, som får kommunerne til at prioritere eller nedprioritere udbud.
- » Indretningen af kommunernes indkøbs- og udbudsafdelinger.
- » Brugen af indkøbsfællesskaber og samarbejder på tværs af kommunerne.

Boks 1.2
Nærmere om metode

Analysens resultater baserer sig på input fra interview med indkøbs- og udbudsafdelinger fra ni udvalgte kommuner samt et spørgeskema udsendt til samtlige 98 kommuner. De ni udvalgte kommuner er udvalgt således, at tre er fra Sjælland, tre fra Fyn og tre er fra jyske kommuner. De tre kommuner fra hvert område ligner hinanden i forhold til geografisk placering og antal borgere, men varierer samtidig meget i konkurrenceudsættelsesgrad.

De gennemførte interview har bidraget med viden om praktiske erfaringer med konkurrenceudsættelse. Erfaringerne omfatter blandt andet detaljer om processer, som ikke er offentliggjort, og bagvedliggende overvejelser i kommunerne. Endvidere har interviewene fungeret som en kilde til at målrette spørgeskemaundersøgelsen. Der er udarbejdet en interviewguide med henblik på at sikre, at kommunernes repræsentanter møder de samme spørgsmål.

Blandt andet inspireret af de gennemførte interview er der udarbejdet et spørgeskema, som er sendt ud til landets indkøbs- og udbudsafdelinger. 51 procent af kommunerne har besvaret hele spørgeskemaundersøgelsen, og yderligere 10 procent af kommunerne har besvaret spørgeskemaundersøgelsen delvist.

Med afsæt i besvarelserne er der efterfølgende udført faktor- og regressionsanalyser, som peger på, at det er vanskeligt at forklare kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad med de faktorer, der kortlægges i spørgeskemaundersøgelsen. Det forhold kan skyldes, at respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen ikke har skelnet mellem erfaringer med vareindkøb og konkurrenceudsatte tjenesteydelseskontrakter.

Kapitel 2

Kommunernes arbejde med udbudspolitikker, udbudsplaner og nye udbudsområder

2.1 Indledning og sammenfatning

I dette kapitel beskrives, hvordan kommunerne arbejder med udbudspolitik og udbudsplaner. Kapitlet indeholder endvidere en gennemgang af kommunernes arbejde med nye udbudsområder og potentialeafklaringer. Hovedkonklusionerne fremgår af Boks 2.1.

Boks 2.1 Hovedkonklusioner

Kommunernes arbejde med udbudspolitikker, udbudsplaner og nye udbudsområder

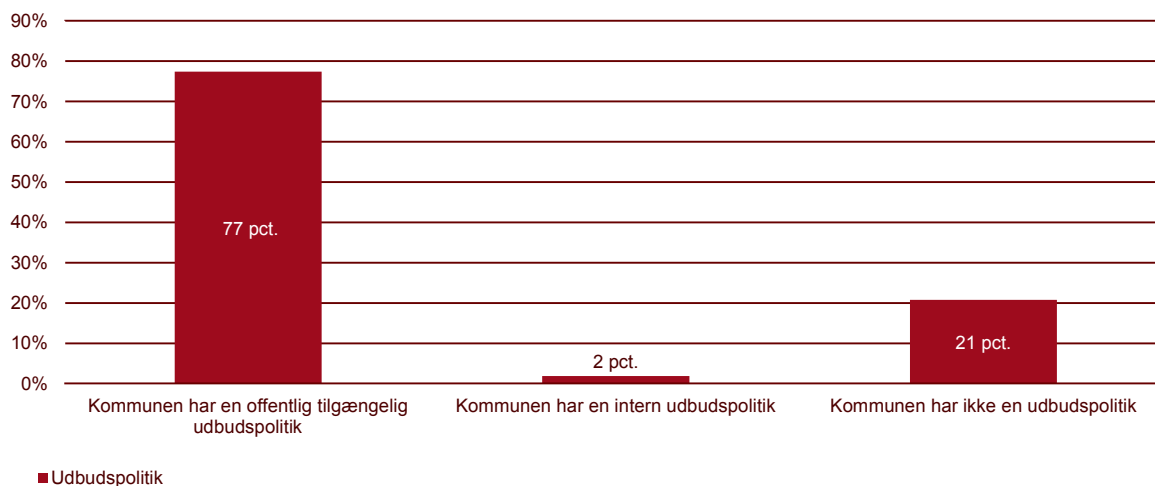
- » Udbudspolitikken er de overordnede rammer for kommunernes indkøb og udbud. Knap 80 procent af kommunerne har en udbudspolitik.
- » Udbudsplanerne er en oversigt over de udbud, der står til at blive gennemført de kommende år. Knap 57 procent af kommunerne har en offentlig tilgængelig udbudsplan, mens ca. 38 procent af kommunerne har en intern udbudsplan. Knap seks procent af kommunerne har ikke en udbudsplan.
- » Cirka 1/3 af indkøbs- og udbudsafdelingerne angiver, at byrådene "slet ikke" eller "i mindre grad" udviser interesse for udbudsplanen.
- » Det er især indkøbs- og udbudsafdelingerne, der fremlægger forslag til nye områder, der kan konkurrenceudsættes. Respondenterne svarer, at dette især skyldes adgangen til store mængder indkøbsdata og netværksgrupper, hvor nye udbudsområder drøftes.
- » Endelig peger de gennemførte interview på, at potentialeafklaringer, der viser potentiale for optimeringer, ikke altid fører til konkurrenceudsættelse. I nogle tilfælde beslutter byrådene i stedet at gennemføre en intern effektiviseringsproces, eller at opgaven fortsat skal løses som hidtil.

2.2 Udbudspolitikken fastsætter de overordnede rammer

Kommunens udbudspolitik udgør de overordnede rammer for kommunens indkøb og udbud. Mange kommuners udbudspolitik indeholder et afsnit, der giver en introduktion til udbudsreglerne, en beskrivelse af en typisk udbudsproces i kommunen og et afsnit om sociale klausuler, miljø, csr, økologi m.v.

Det er ca. 80 procent af de kommuner, der har svaret på spørgeskemaundersøgelsen, som har en udbudspolitik. Omvendt er det ca. 20 procent af kommunerne, som ikke har en formaliseret politik på området, jf. Figur 2.1.

Figur 2.1 Udbudspolitik



Note: 53 respondenter

I Holbæk Kommune har byrådet vedtaget en udbudspolitik, hvor det fremgår, at byrådet har en "udogmatisk tilgang til, hvorvidt der er tale om en privat eller offentlig leverandør". Det fremgår af udbudspolitikken, at kun få områder ikke ses som udbudsegne, og at byrådet har en målsætning om at konkurrenceudsætte alle opgaver, der egner sig til konkurrence.

Det har ifølge indkøbsafdelingen gjort det muligt for dem at foreslå en række nye udbudsområder for byrådet. Det sker typisk via en såkaldt potentialeafklaring, som informerer om potentialet ved at udbyde nye områder. Kommunen fremhæver, at brugen af potentialeafklaringer medvirker til, at drøftelser og beslutninger om at konkurrenceudsætte i højere grad sker på et faktisk grundlag.

Nogle kommuners udbudspolitik indeholder også beskrivelser af, hvordan det politiske niveau involveres i udbudsprocesserne. Det politiske niveau bliver eksempelvis i nogle tilfælde involveret ved udbud over en bestemt kontraktværdi, eller hvis det pågældende udbud vurderes at være politisk følsomt – fx ved udbud af velfærdsydelser.

Der er forskel på, i hvor høj grad politikerne er involveret i udbudsprocesserne. Hos nogle kommuner er politikerne med til at vægte tildelingskriterier, hvorimod andre kommuner involverer politikerne på et mere strategisk niveau. En medarbejder i en indkøbs- og udbudsafdeling udtrykker sig på denne måde:

"Politikerne skal være med til at fastsætte eller godkende service- og kvalitetsniveauet, men er det rimeligt, at politikerne ved, hvordan de forskellige evalueringsmetoder og vægtningen af

tildelingskriterierne fungerer i evalueringsmetoderne? Nej, det er for teknisk til, at det giver mening at invitere dem med ind her.”

Endelig er der nogle kommuner, som har specifikke målsætninger for deres udbud. Fx har byrådet i Frederiksberg Kommune besluttet at hæve deres konkurrenceudsættelsesgrad fra 27,1 procent i 2015 til 33 procent i 2020.¹ Det har medført et grundigt screeningsarbejde, hvor Frederiksberg Kommune har vurderet, om den enkelte opgave, ud fra et forretningsmæssigt perspektiv, egner sig til konkurrenceudsættelse. De forhold, der indgår, er blandt andet, om markedet kan løfte opgaven, om der vil være forsyningssikkerhed, eventuelle unødige transaktionsomkostninger, samt om konkurrenceudsættelsen eventuelt har negative konsekvenser for driften. Dertil har Frederiksberg Kommune vurderet den enkelte opgaves effekt på deres konkurrenceudsættelsesgrad. Frederiksberg Kommune har til hensigt at konkurrenceudsætte for yderligere ca. 165 mio. kr. over de næste år.

2.3 Udbudsplanen er en dynamisk oversigt over de kommende års udbud

Udbudsplanen er en oversigt over de udbud, som det planlægges at gennemføre. Udbudsplanen er ifølge de gennemførte interview forankret i indkøbs- og udbudsafdelingerne. Planen er i praksis et dynamisk dokument, der opdateres i takt med, at udbud gennemføres og nye udbud kommer til, jf. Boks 2.3.

Boks 2.2 Hvad er en udbudsplan?

Udbudsplanen er en oversigt over de udbud, som det planlægges at gennemføre de kommende år. Tabellen nedenfor viser et udsnit af en udbudsplan fra det kommunale indkøbsfællesskab KomUdbud. Det fremgår, at der er tale om overordnede informationer, som giver et overblik over kommende udbud.

Kommende udbud

Hovedområde	Kontraktstart 2017	Kontraktstart 2018	Tovholder (kommune)
Arbejdsbeklædning (vask og leje) (2018)		01-11-2018	Vejle
Arbejdsbeklædning og fodtøj (køb) (2018)		01-02-2018	Vejle
Børn og baby (2017)	01-10-2017		Silkeborg
Erhvervspsykologisk rådgivning (2018)		01-01-2018	Vejle
Flytteforretninger (2018)		01-09-2018	Odense
Genbrugshjælpemidler (1A) (El-kørestole) (2017)	01-04-2017		Esbjerg
Genbrugshjælpemidler (1B) (Børnehjælpemidler) (2017)	01-09-2017		Holstebro

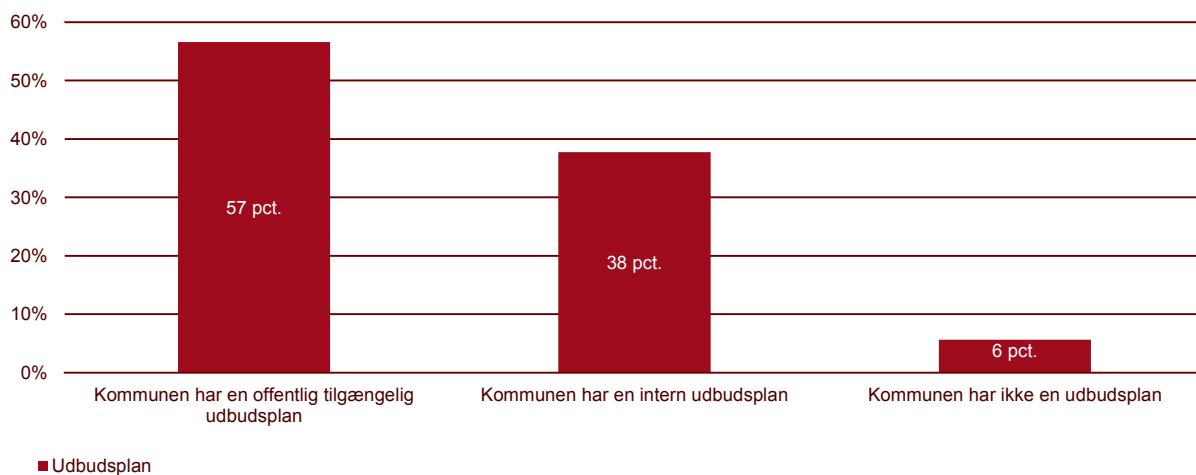
Kommunernes udbudsplaner løber flere år frem i tiden. Lidt over halvdelen af alle kommuner har ud over den interne udbudsplan også en offentlig tilgængelig version af udbudsplanen, som typisk kan findes via kommunernes hjemmeside. Den giver som regel et overblik over de kommende 1-2 års udbud.

Hvis virksomheder skal kunne planlægge deres aktiviteter effektivt, kan det være hensigtsmæssigt at have adgang til en offentlig udbudsplan. Mange kommuner har imidlertid ikke en sådan offentlig udbudsplan, jf. Figur 2.2. Det er således ca. 44 procent af kommunerne, som

¹ Det fremgår ikke af selve udbudspolitikken, men af budgetforliget for 2017. Strategien er nærmere beskrevet i *Effektiviseringer via øget samspil med den private sektor og Handlingsplan for udbud 2018-2021. Effektiviseringer gennem styrket fokus på offentlig-privat samarbejde*.
https://www.frederiksberg.dk/sites/default/files/2017-08/Effektiviseringsforslag_2018.pdf.

ikke har en offentligt tilgængelig udbudsplan, mens seks procent af kommunerne slet ikke har en udbudsplan.

Figur 2.2 Udbudsplan



Note: 53 respondenter

2.4 Udbudsplanens funktion

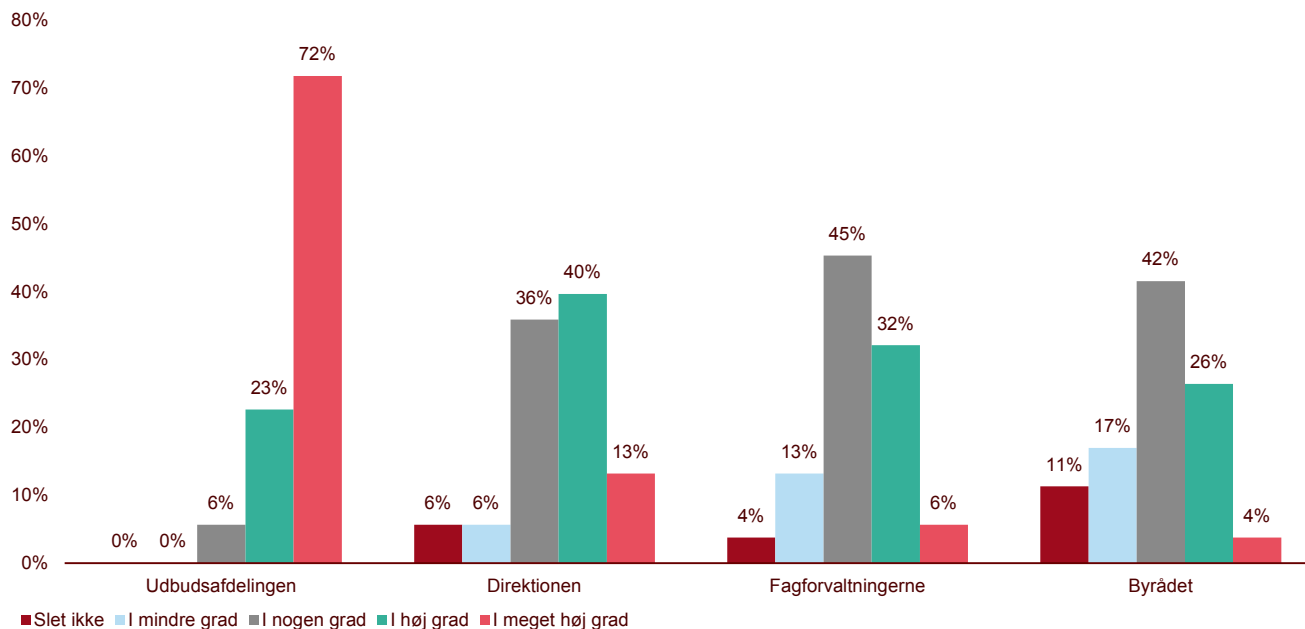
For indkøbs- og udbudsafdelingerne er udbudsplanen et styringsværktøj. Udbudsplanen giver overblik over store dele af udbudskonsulenternes kommende arbejde.

Indkøbs- og udbudsafdelingernes svar på spørgeskemaundersøgelsen peger på, at 30 procent af byrådene "i høj grad" eller "i meget høj grad" interesserede sig for udbudsplanen. Dog er der også en stor andel af byrådene, der udviser en begrænset interesse for udbudsplanen. Således har 28 procent af respondenterne angivet, at byrådene "slet ikke" eller "i mindre grad" udviser interesse for udbudsplanen, jf. Figur 2.3.

I nogle kommuner skal udbudsplanen behandles og godkendes af byrådet. Hos andre kommuner skal udbudsplanen ikke godkendes af byrådet. I de kommuner, hvor byrådet godkender udbudsplanen, sker det som regel én gang om året. Ved denne lejlighed vedlægges nogle indkøbs- og udbudsafdelinger en oversigt over gennemførte udbud, en status over gevinstrealiseringer på igangværende kontrakter og eventuelt potentialeafklaringer for nye udbudsområder.

Hos flere af de interviewede kommuner er der indikationer på, at synliggørelse af udbudsplaner og gevinstrealiseringer er med til at øge den politiske opmærksomhed om udbudsområdet. Udbudsplaner og overblik over de gevinster og eventuelle tab ved hidtidige udbud er med til at synliggøre effekterne af konkurrenceudsættelse, og hvad man får for de ressourcer, som bruges på indkøbs- og udbudsfunktionerne.

Figur 2.3 I hvor høj grad udviser aktørerne interesse for udbudsplanen?



Note: 53 respondenter

2.5 Indkøbs- og udbudsafdelingerne bringer nye udbudsområder på dagsordenen

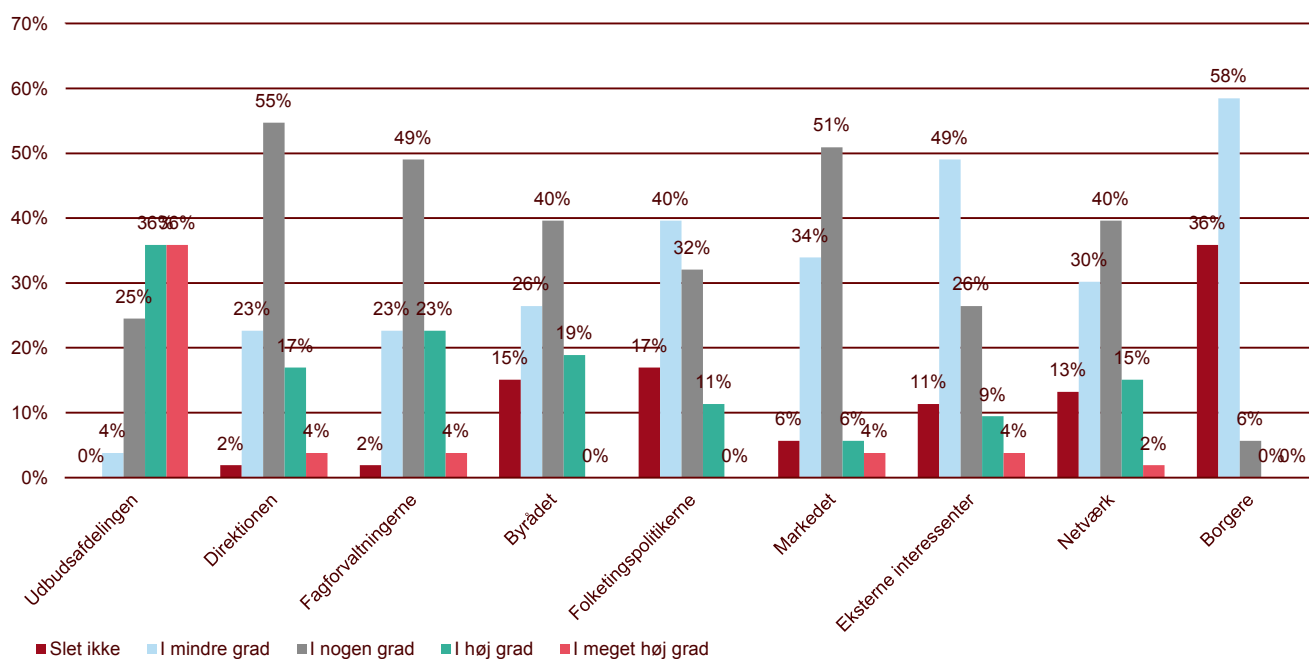
Det er naturligt nok især indkøbs- og udbudsafdelingerne, der udvikler forslag til nye områder, som kan konkurrenceudsættes, jf. Figur 2.4.

Medarbejderne i indkøbs- og udbudsafdelingerne har ofte adgang til data, fx indkøbsanalyse-systemer, der giver information om alle indkøb i den pågældende kommune. I nogle kommuner er indkøbsanalyse-systemerne indkøbt via fællesudbud og med et udbudsdesign, der også gør det muligt at se oplysninger fra andre kommuner. I disse tilfælde har indkøbs- og udbudsafdelingerne adgang til en særlig stor mængde indkøbsdata, hvilket kan inspirere til at foreslå nye udbudsområder. Medarbejderne i indkøbs- og udbudsafdelingerne indgår ofte også i tværgående netværk, hvor nye udbudsområder drøftes. Det kan også give nye ideer til, hvilke opgaver der kan konkurrenceudsættes, og hvordan opgaverne kan varetages mest effektivt.

Kommunernes fagforvaltninger og direktionser bringer også i nogen grad nye udbudsområder på agendaen. For fagforvaltningerne gælder det, at de især byder ind med nye udbudsområder, når der opstår et nyt behov for et produkt eller en ydelse.

Byrådene er efter indkøbsafdelingernes opfattelse ikke så aktive med at foreslå nye udbud, som de andre dele af forvaltningen, om end der er en væsentlig spredning på tværs af kommuner. Cirka en femtedel af indkøbs- og udbudsafdelingerne oplever således, at byrådene "i høj grad" bringer nye udbudsområder på agendaen, mens 15 procent oplever, at byrådene "slet ikke" bringer nye udbudsområder på dagsordenen.

Figur 2.4 I hvor høj grad er forskellige aktører med til at bringe nye udbudsområder i spil til konkurrenceudsættelse



Note: 53 respondenter

2.6 Arbejdet med potentialeafklaringer

Potentialeafklaringer er en vurdering af, om der er potentiale i at udbyde en opgave til private leverandører. Potentialeafklaringer kan medvirke til, at beslutninger om konkurrenceudsættelse i højere grad kan ske med afsæt i et solidt vidensgrundlag.

Byrådet i Holbæk Kommune har i de senere år fået gennemført en række potentialeafklaringer med henblik på at få afdækket, om der vil være et potentiale ved at konkurrenceudsætte nye områder. Potentialeafklaringerne omfatter også velfærdsserviceområder, eksempelvis kommunalt drevne bosteder.

Indkøbsafdelingen i Holbæk Kommune fremhæver, at det kræver en del ressourcer i både indkøbsafdelingen og det berørte fagområde at udarbejde en potentialeafklaring, men at det giver politikerne et bedre beslutningsgrundlag. Nogle gange fører det til en politisk beslutning om konkurrenceudsættelse, mens det andre gange besluttes, at opgaven fortsat skal løses af kommunen.

Boks 2.3

Holbæk Kommunes anbefalinger til potentialeafklaringer

En potentialeafklaring skal give politikerne et validt grundlag for at beslutte, om en opgave skal udsættes for konkurrence.

Indkøbsafdelingen er ansvarlig for potentialeafklaringen og dens konklusioner. Potentialeafklaringen udarbejdes i tæt samarbejde med fagområdet, der ligger inde med den nødvendige viden om opgaven, økonomi mv.

Potentialeafklaringen har et omfang på 20-25 sider med følgende indhold:

- » Beskrivelse og afgrænsning af tjenesteydelsen.
- » Beskrivelse af konkurrencesituationen.
- » Det anbefalede udbudsscenario.
- » Personalemæssige forhold – herunder konsekvenser og muligheder for de medarbejdere, der berøres af en udlicitering og dermed en mulig virksomhedsoverdragelse.
- » Det forventede økonomiske potentiale.
- » Anbefaling om ja/nej til konkurrenceudsættelse.

Der skal afsættes god tid til at udarbejde potentialeafklaringen, så den også kan nå at blive behandlet i de relevante fora, herunder hovedudvalget og eventuelle høringsberettigede organisationer.

Kilde: Indkøbsafdelingen i Holbæk Kommune

2.7 Positive potentialeafklaringer fører ikke altid til udbud

Det er ikke altid, at potentialeafklaringer med et positivt resultat også fører til et egentligt udbud. Flere af de interviewede kommuner berettede om, at byrådet i nogle tilfælde i stedet gennemfører en intern effektiviseringsproces af deres egen opgaveløsning, hvor ambitionsniveauet eksempelvis kan være baseret på resultatet af potentialeafklaringen. Det kan give effektiviseringsgevinster, men uden at markedet bliver testet. Det er således uvist, om markedet kan levere endnu bedre på kvalitet og økonomi end kommunen selv (og potentialeafklaringens estimater).

I andre tilfælde kan byrådet også beslutte, at ydelsen udføres som hidtil. Det kan der være flere årsager til. Nogle af de interviewede kommuner fremførte, at et nært forestående kommunalvalg kunne bremse nogle udbud. Et andet eksempel er manglende tiltro til, at leverandørerne leverer den kvalitet, der er defineret i kontraktvilkårene. Særligt på velfærdsområderne er der politiske reservationer. En medarbejder udtrykker behovet for et troværdigt beslutningsgrundlag på følgende måde:

”Hvis jeg fremlagde noget om privatisering af plejehjem for politikerne, så vil de ikke tro på idéen. De ville tro, at udbuddet går ud over kvaliteten. Men havde man en bedre casebeskrivelse, der fokuserer på den gode historie, og som viser besparelser uden forringet kvalitet, så vil de måske lytte mere.”

Kapitel 3

Forhold, som får kommunerne til at prioritere og nedprioritere udbud

3.1 Indledning og sammenfatning

I dette kapitel gennemgås nogle af de forhold, som får kommunerne til at prioritere eller fravælge udbud. Der er i analysen blandt andet fokus på forvaltningens forskellige lag, og hvordan disse påvirker konkurrenceudsættelse og udbudsprocesser. Desuden fokuseres på indkøbsfunktionernes ressourcer og graden af risikoaversion i forhold til at igangsætte nye udbud. Hovedkonklusioner fremgår af Boks 3.1.

Boks 3.1 Hovedkonklusioner

Forhold, som får kommunerne til at prioritere og nedprioritere udbud

- » Byrådet har naturligt størst direkte indflydelse på, om udbud prioriteres eller ej. Byrådet kan således være en vigtig drivkraft for udbud, men kan også agere stopklods. Der er store kommunale forskelle på byrådenes tilgang til konkurrenceudsættelse.
- » Udbud bliver ofte prioriteret, hvis det vurderes, at udbud vil medføre økonomiske besparelser og kvalitetsmæssige løft, eller hvis der er tradition for privat opgavevaretagelse på et område (genudbud).
- » Cirka halvdelen af kommunerne har krav om, at indkøbs- og udbudsområdet skal realisere et bestemt millionbeløb i effektivisering pr. år.
- » De tre væsentligste årsager til, at kommunerne nedprioriterer eller fravælger at gennemføre et udbud er for få ressourcer i indkøbs- og udbudsafdelingerne, andre kommuners dårlige erfaringer på udbudsområdet, og hvis der er tale om følsomme udbudsområder (fx velfærdsydelser eller udbud med medarbejderoverdragelse).
- » Særligt byrådene har lavere risikovillighed ved udbud af velfærdsydelser end ved udbud af tekniske opgaver. 45 procent af de indkøbs- og udbudsafdelinger, der har svaret på spørgeskemaundersøgelsen, har angivet, at byrådet har enten "meget lav" eller "lav" risikovillighed ved udbud af velfærdsydelser, der ikke allerede er udbudt. For tekniske opgaver er tallet 28 procent.
- » Et flertal (60 procent) af indkøbs- og udbudsafdelingerne oplever dog, at byråd- og folketingspolitikere "i meget høj grad" eller "i høj grad" har fået et større fokus på indkøb og udbud, end de havde for 5-10 år siden.

3.2 Byrådet er den aktør med størst indflydelse i forhold til at få udbud prioriteret

De forskellige dele af den kommunale forvaltning, dvs. byråd, direktion, fagforvaltninger samt indkøbs- og udbudsafdeling, kan påvirke prioriteringen af udbud og har naturligt mere direkte indflydelse end eksterne aktører, som fx Folketinget og interesseorganisationer.

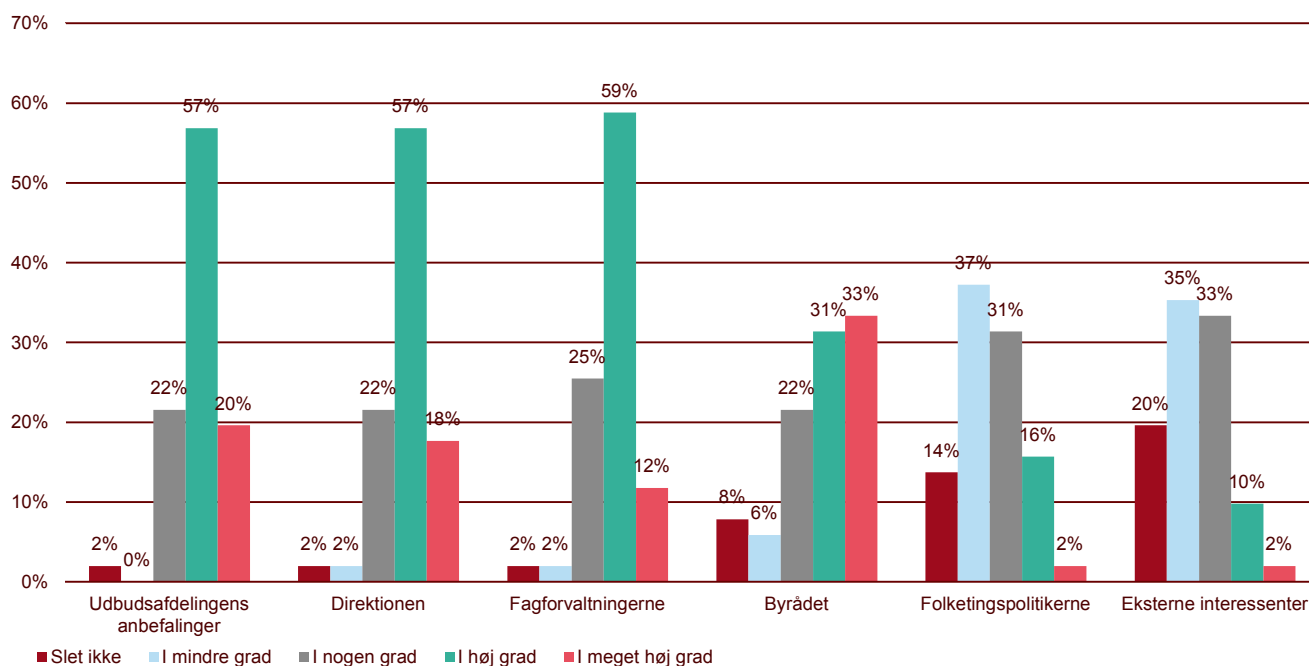
Byrådet er den aktør med størst direkte indflydelse på, om udbud prioriteres. Det skal ses i lyset af, at det er byrådet, som formelt har kompetence til at beslutte, om en opgave sendes i udbud eller ej. Byrådet kan således være en vigtig drivkraft for udbud, men kan også agere stopklods. En af respondenterne fra en indkøbs- og udbudsafdeling udtrykker det således:

”Det starter med et byråd, der vil det her. Men hvis der er en eller flere i byrådet, der ikke kan lide konkurrencen, så stopper byrådet processen.”

Folketingets politikere har tilsyneladende også en vis betydning for prioriteringerne i kommunerne. Næsten 20 procent af indkøbs- og udbudsafdelingerne har angivet, at folketingspolitikernes holdning til et udbud kan påvirke deres prioritering i høj eller meget høj grad.

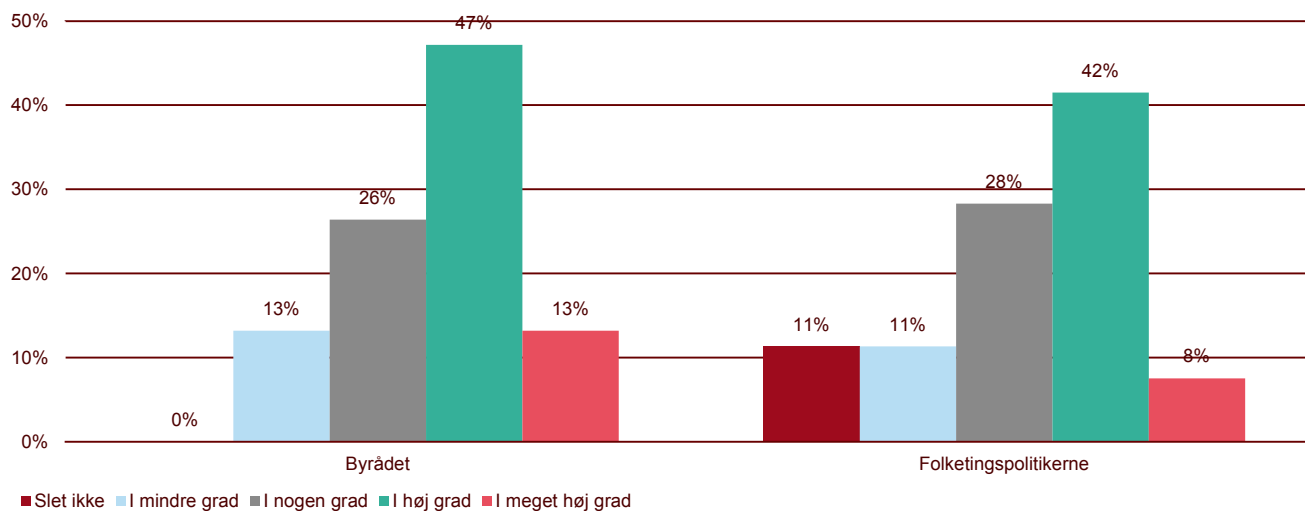
Et lille flertal – cirka 60 procent – af indkøbs- og udbudsafdelingerne har angivet, at byråds- og folketingspolitikerne ”i høj grad” eller ”i meget høj grad” har fået et større fokus på indkøb og udbud, end de havde for 5-10 år siden.

Figur 3.1 I hvor høj grad får nedenstående aktører jer til at prioritere et udbud?



Note: 51 respondenter

Figur 3.2 Har det politiske niveau fået et større fokus på indkøb og udbud, end det havde for 5-10 år siden?



Note: 53 respondenter

3.3 Økonomiske besparelser, kvalitetsmæssige løft og traditioner fører til flere udbud

Resultaterne viser, at udbud bliver prioriteret, når de medfører økonomiske besparelser, kvalitetsmæssige løft, eller hvis der er tradition for privat opgavevaretagelse på et område (genudbud). Resultaterne viser også, at kommunerne ikke gennemfører udbud alene for at opnå en effekt på konkurrenceudsættelsesgraden.

Muligheden for at opnå økonomiske besparelser vejer tungest hos kommunerne, når udbuddene på udbudsplanen prioriteres. Således angiver 78 procent, at muligheden for økonomiske besparelser "i meget høj grad" eller "i høj grad" får dem til at prioritere udbud.

I interviewene fremhævede flere af respondenterne fra indkøbs- og udbudsafdelingerne, at de pågældende kommuner har en presset økonomi, og at gevinstrealiseringer fra indkøbs- og udbudsområdet er med til at forbedre økonomien. Dette understøttes i spørgeskemaundersøgelsen, som viser, at cirka halvdelen af kommunerne har krav om, at indkøbs- og udbudsområdet skal nå en given gevinstrealisering pr. år.

Ud over muligheden for økonomiske besparelser nævnes to andre forhold, som er særligt vigtige i forhold til prioritering af udbud. Det er traditioner på området og muligheden for at opnå kvalitetsmæssige løft.

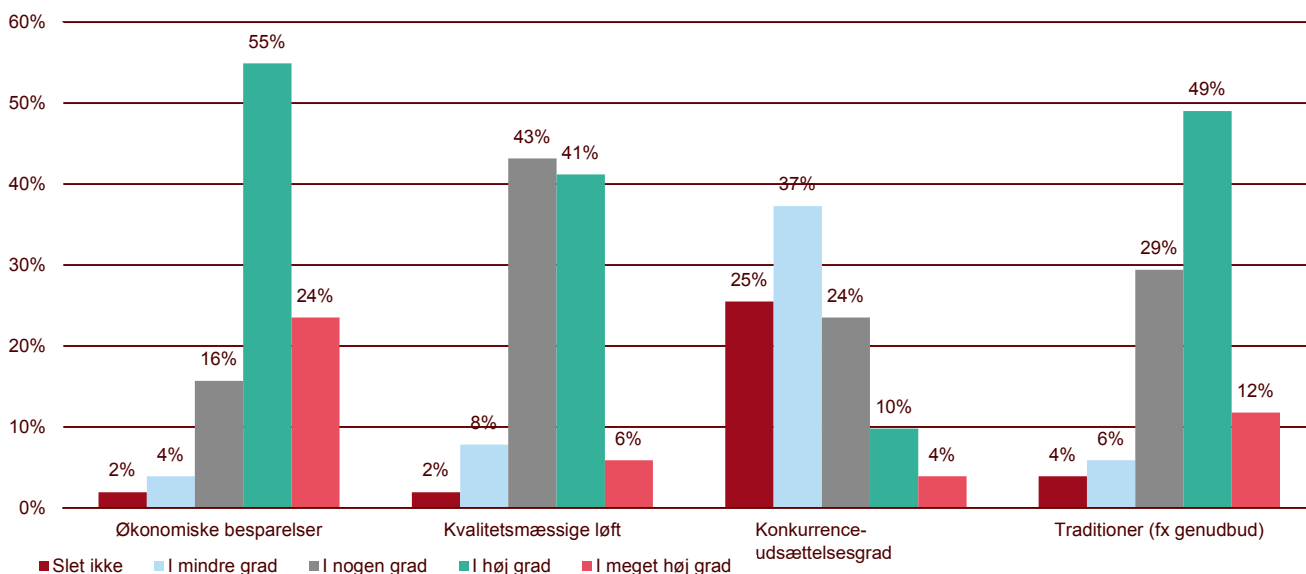
For så vidt angår traditioner, angiver 61 procent, at det "i meget høj grad" eller "i høj grad" får dem til at prioritere udbud. Hvis et område har været udbudt til en privat leverandør en gang, er der således en tendens til, at man fortsætter med at lade opgaven udføre i privat regi.

De gennemførte interview pegede også på, at flere af de kommuner, der ikke oplever et politisk pres for at finde nye udbudsområder, oplever politisk opbakning til at genudbyde kontrakter, der allerede er udbudt. En medarbejder fra en indkøbs- og udbudsafdeling udtrykte sig på denne måde:

”Traditioner er på en måde med til at skabe tryghed. Har noget været udbudt før, er man tryk over for et genudbud.”

Muligheden for at styrke kvaliteten af opgavevaretagelsen har også stor betydning for, om kommunerne prioriterer udbud. 47 procent af indkøbs- og udbudsafdelingerne har således angivet, at muligheden for kvalitetsløft ”i meget høj grad” eller ”i høj grad” får dem til at prioritere udbud. I interviewene blev det fremført, at muligheden for styrket kvalitet i opgaveløsningen vægter højt, når politikerne træffer beslutninger om udbud. Endvidere blev det fremført, at politikerne ofte inddrager andre kommuners erfaringer (især nabokommunerne), når de skal vurdere de kvalitetsmæssige konsekvenser af en konkurrenceudsættelse.

Figur 3.3 I hvor høj grad får nedenstående parametre jer til at prioritere et udbud?



Note: 51 respondenter

3.4 For få ressourcer, dårlige erfaringer og følsomme udbud agerer stopklods

Flere årsager får kommunerne til at nedprioritere eller fravælge at gennemføre udbud. I henhold til besvarelsen af spørgeskemaundersøgelsen er de væsentligste årsager:

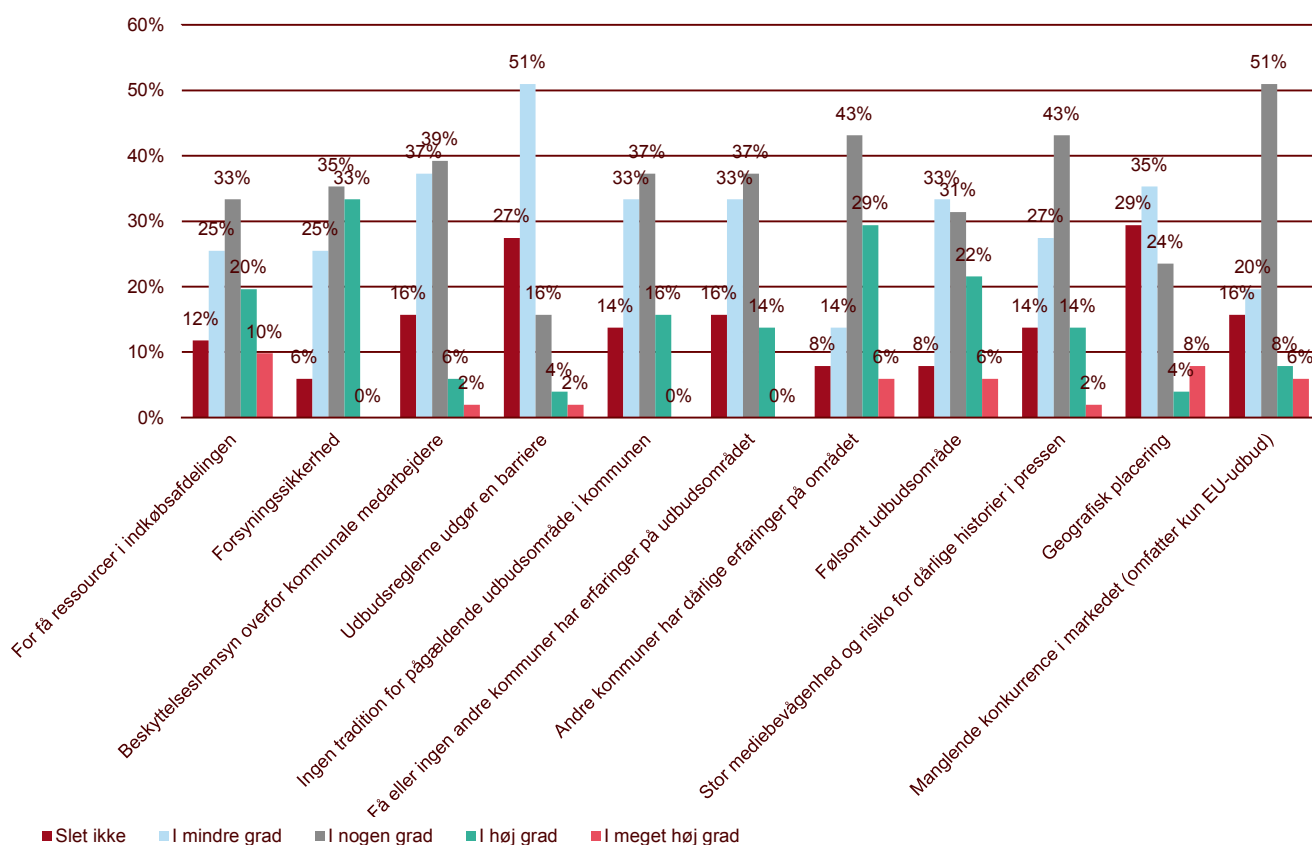
- » For få ressourcer i indkøbs- og udbudsafdelingerne.
- » Andre kommuners dårlige erfaringer på udbudsområdet.
- » Følsomme udbud (fx velfærdsområder eller udbud med medarbejderoverdragelse).

30 procent af landets indkøbs- og udbudsafdelinger angiver, at de ”i meget høj grad” eller ”i høj grad” må nedprioritere eller fravælge at gennemføre udbud, fordi de har for få ressourcer i indkøbs- og udbudsafdelingen, jf. kapitel 4.

Som tidligere nævnt vægter det positivt, hvis andre kommuner har gode erfaringer på specifikke udbudsområder. Omvendt vægter det også negativt, hvis andre kommuner har dårlige erfaringer. Helt konkret angiver henholdsvis 35 procent, at det ”i høj” eller ”meget høj grad” kan få dem til at nedprioritere eller fravælge udbud, hvis der er dårlige erfaringer på området.

Kommunerne kan også være tilbageholdende i forhold til udbud af visse velfærdsydelser eller udbud, som involverer medarbejderoverdragelser, og som derfor kan være mere risikobetonede. Således har henholdsvis 22 procent og seks procent angivet, at de "i høj grad" og "i meget høj grad" nedprioriterer eller fravælger udbud af disse årsager. 16 procent har desuden angivet, at de "i høj" og "i meget høj grad" nedprioriterer eller fravælger udbud på grund af risikoen for dårlige historier i medierne.

Figur 3.4 I hvor høj grad får nedenstående parametre jer til at nedprioritere eller fravælge et udbud?



Note: 51 respondenter

3.5 Lav risikovillighed ved udbud af velfærdsydelser

De kommunale aktører har generelt en lavere risikovillighed ved udbud af nye områder inden for velfærdsydelser (fx plejehjem) end ved udbud af tekniske opgaver (fx rengøring samt vej og park). Forskellen er særlig tydelig i byrådene. Indkøbs- og udbudsafdelingerne har således angivet, at 45 procent af byrådene har en "meget lav" og "lav" risikovillighed ved udbud af velfærdsydelser, mens det samme gælder for 28 procent, når det handler om tekniske områder.

Debatten om konkurser på plejeområdet, herunder frygten for dårlig medieomtale i lokale såvel som landsdækkende medier, har i nogle af de interviewede kommuner også betydet, at

det aktuelt ikke er på tale at udbyde velfærdsydelser, selv om det blev overvejet tidligere. Blandt andet udtrykte en medarbejder fra indkøbs- og udbudsafdelingen følgende:

”Det er noget, som virkelig bekymrer politikerne. I en periode med uro omkring udbud kan det give en følelse af, at der ikke skal udbydes yderligere.”

3.6 Flere velfærdsydelser kan udbydes, men der er også behov for politisk tryghed

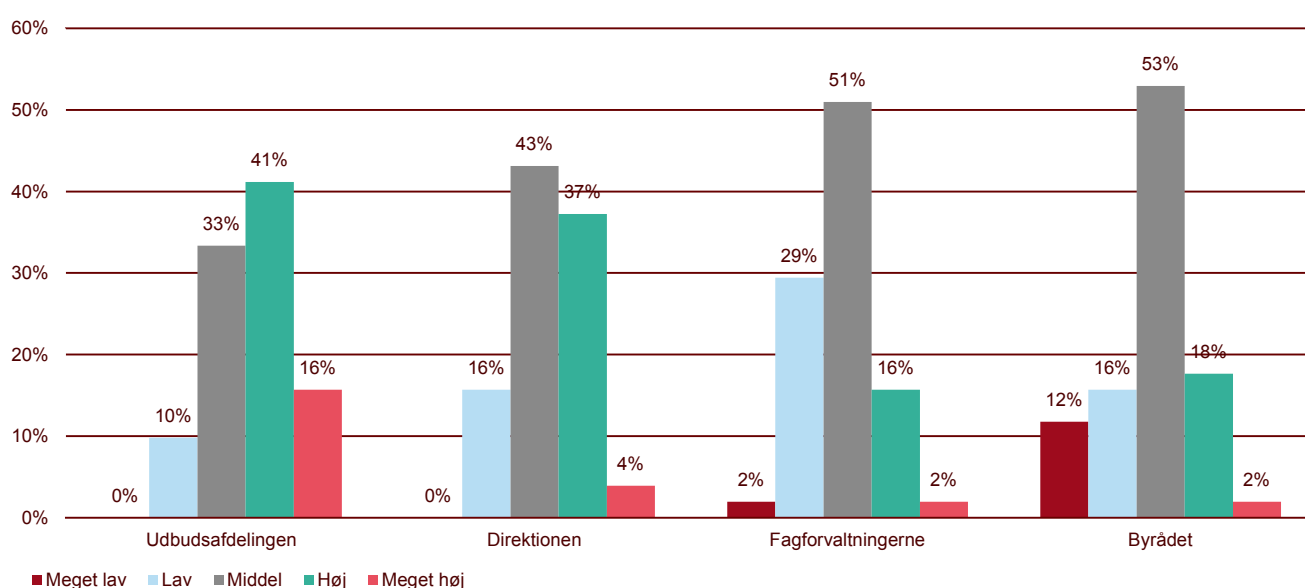
Velfærdsydelserne udgør en væsentlig del af de kommunale budgetter. De fleste velfærdsydelser konteres under hovedkonto 5, der dækker sociale opgaver og beskæftigelse. Under hovedkonto 5 konteres i alt cirka 57 procent af kommunernes udbudsmulige opgaver, og det er således den hovedkonto, der rummer flest af kommunernes udbudssegne opgaver. En stor del af de udbudsmulige opgaver under hovedkonto 5 er velfærdsydelser, såsom hjemmepleje, plejehjem eller ydelser til voksne med særlige behov.

Der er meget væsentlige forskelle på kommunernes konkurrenceudsættelse af velfærdsområderne under hovedkonto 5. Ærø Kommune har den mindste konkurrenceudsættelsesgrad på 10,9 procent, og Gribskov Kommune har den højeste på 61,2 procent. Den gennemsnitlige konkurrenceudsættelsesgrad på hovedkonto 5 er 25,8 procent.

Forskellene i kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad på hovedkonto 5 indikerer et potentiale for yderligere konkurrenceudsættelse af velfærdsydelser.

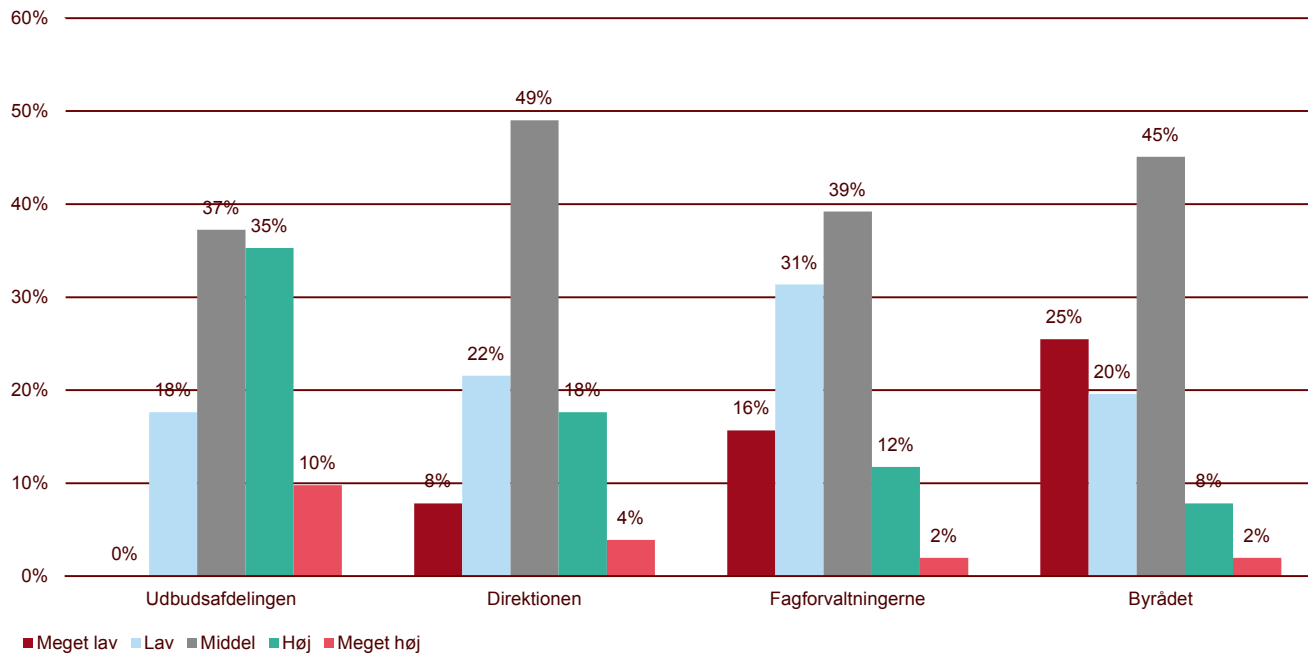
Flere kommuner har tradition for at gennemføre udbud af velfærdsydelser. Fx har Jammerbugt Kommune positive erfaringer med deres udbud af plejehjem og hjemmehjælp. I Holbæk Kommune er der positive erfaringer med at udarbejde en grundig potentialeafklaring ved udbud af velfærdsydelser. Disse afklaringer kan vise potentialet ved konkurrenceudsættelsen og kan, hvis de er udformet professionelt og balanceret, skabe større tryghed på det politiske niveau.

Figur 3.5 Hvordan er risikovilligheden ved nye udbudsområder, der omfatter udbud af tekniske opgaver (fx rengøring samt vej og park)?



Note: 51 respondenter

Figur 3.6 Hvordan er risikovilligheden ved nye udbudsområder, der omfatter udbud af velfærdsopgaver (fx hjemme-hjælp og plejehjem)?



Note: 51 respondenter

Kapitel 4

Kommunernes indkøbs- og udbudsafdelinger

4.1 Indledning og sammenfatning

I dette kapitel foretages en gennemgang af kommunernes indkøbs- og udbudsafdelinger. Indledningsvis har kapitlet fokus på antallet af medarbejdere i indkøbs- og udbudsafdelingerne samt fordelingen mellem udbudskonsulenter og controllere. Dernæst følger et afsnit om, hvordan de forskellige indkøbs- og udbudsafdelinger er organiserede. Til sidst har kapitlet fokus på brugen af eksterne konsulenter. Hovedkonklusionerne fremgår af Boks 4.1.

Boks 4.1 Hovedkonklusioner

Kommunernes indkøbs- og udbudsafdelinger

- » Kommunerne har i gennemsnit 4,1 udbudskonsulenter og controllere ansat (opgjort i årsværk). Ud af de 4,1 årsværk er der i gennemsnit:
 - » 3,1 udbudskonsulenter i de centrale indkøbs- og udbudsafdelinger.
 - » 0,8 controllere i de centrale indkøbs- og udbudsafdelinger.
 - » 0,2 udbudskonsulenter placeret decentralt.
- » Antallet af medarbejdere i udbudsfunktionerne ser ud til at være blevet større siden 2013, jf. analyse foretaget af Rådet for Offentlig Privat Samarbejde (ROPS) i 2013.
- » 30 procent af indkøbs- og udbudsafdelingerne har imidlertid angivet, at de må nedprioritere eller fravælge udbud på grund af for få ressourcer. I forlængelse heraf har 25 procent af indkøbs- og udbudsafdelingerne angivet, at de "slet ikke" eller "i mindre grad" har tid og ressourcer til at prioritere nye udbudsområder.
- » Kommunernes organisering af indkøbs- og udbudsafdelinger er forskellig. Hos nogle af de interviewede kommuner med få ansatte blev der til gengæld benyttet eksterne konsulenter på strategisk udvalgte udbudsområder.
- » Eksterne konsulenter benyttes især ved udbud af bygge- og anlægsopgaver. Eksterne konsulenter anvendes kun i nogen grad ved tjenesteydelseskontrakter og i få tilfælde på varekontrakter.

4.2 Medarbejdere i indkøbs- og udbudsafdelingerne

Kommunerne har i gennemsnit ansat 4,1 udbudskonsulenter og controllere². Antallet af medarbejdere hos de enkelte kommuner varierer og befinder sig i intervallet 0,25-13 årsværk.

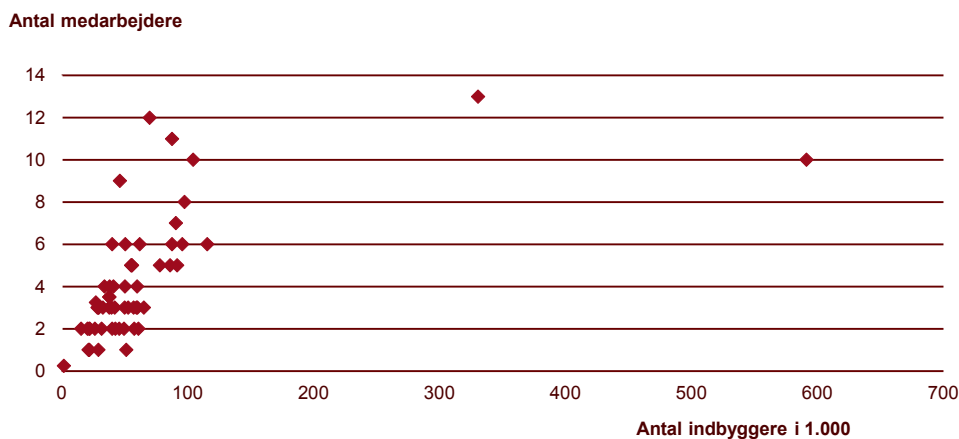
² Der er i gennemsnit ansat 0,81 ledere for indkøbs- og udbudsafdelingerne. Antallet af ledere varierer fra 0-3. Lederne er ikke inkluderet i indkøbs- og udbudsafdelingernes samlede antal medarbejdere på 4,14 medarbejdere, fordi lederne hos flere af de interviewede kommuner udelukkende varetager styringen af afdelingen og ikke gennemfører udbudsforretninger eller controlling.

Kommunerne har rapporteret følgende:

- » 3,1 udbudskonsulenter i de centrale indkøbs- og udbudsafdelinger. Antallet af udbudskonsulenter befinder sig i intervallet 0,25-10.
- » 0,8 controllere i de centrale indkøbs- og udbudsafdelinger. Antallet af controllere befinder sig i intervallet 0-4.
- » 0,2 udbudskonsulenter i decentrale afdelinger. Antallet af udbudskonsulenter i decentrale afdelinger befinder sig i intervallet 0-3.

Der er en naturlig tendens til, at antallet af medarbejdere i udbudsfunktionerne er voksende med indbyggertallet i kommunerne, i hvert fald indtil en vis størrelse jf. Figur 4.1. De største kommuner, dvs. København og Aarhus, har relativt få medarbejdere pr. indbygger, men det kan evt. afspejle skalafordele.

Figur 4.1 **Sammenhæng mellem antal medarbejdere og antal indbyggere i kommunerne**



Note: Antal medarbejdere omfatter antallet af årsværk (udbudskonsulenter og controllere), som angivet af kommunerne i spørgeskemaundersøgelsen.

4.3 Flere medarbejdere i indkøbs- og udbudsafdelingerne

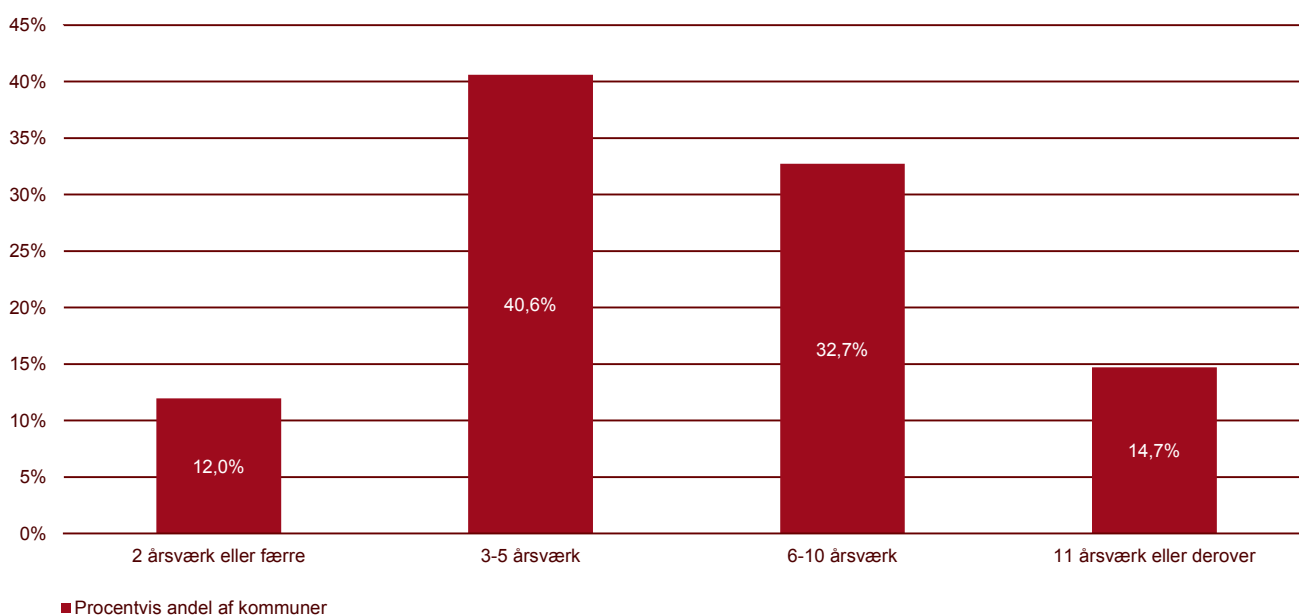
I 2013 offentliggjorde Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde en analyse af de offentlige indkøbsfunktioner, hvor de kortlagde antallet af årsværk i de centrale indkøbs- og udbudsafdelinger. Udviklingen i antallet af årsværk viser, at kommunerne har opnormeret antallet af medarbejdere i indkøbs- og udbudsafdelingerne. Det blev fremført i interviewene, at hovedparten af ressourcerne i indkøbs- og udbudsafdelingerne er rettet mod at forbedre indkøbene (controllere).

I 2013 havde 77 procent af kommunerne 1-5 årsværk i indkøbs- og udbudsafdelingerne. I dag er antallet af kommuner med 1-5 årsværk faldet til 56,5 procent i de centrale indkøbs- og udbudsafdelinger og 52,6 procent, hvis de decentrale udbudskonsulenter inkluderes i beregningen (jf. Figur 4.2 og 4.3). Det indikerer, at der er blevet ansat flere medarbejdere i indkøbs- og udbudsafdelingerne.

Andelen af kommuner med 6-10 årsværk er steget markant. I 2013 havde 15 procent af kommunerne ansat 6-10 årsværk, hvor denne andel er steget til 38 procent for de centrale indkøbs- og udbudsafdelinger og 32,7 procent, hvis de decentrale udbudskonsulenter inkluderes i beregningen.

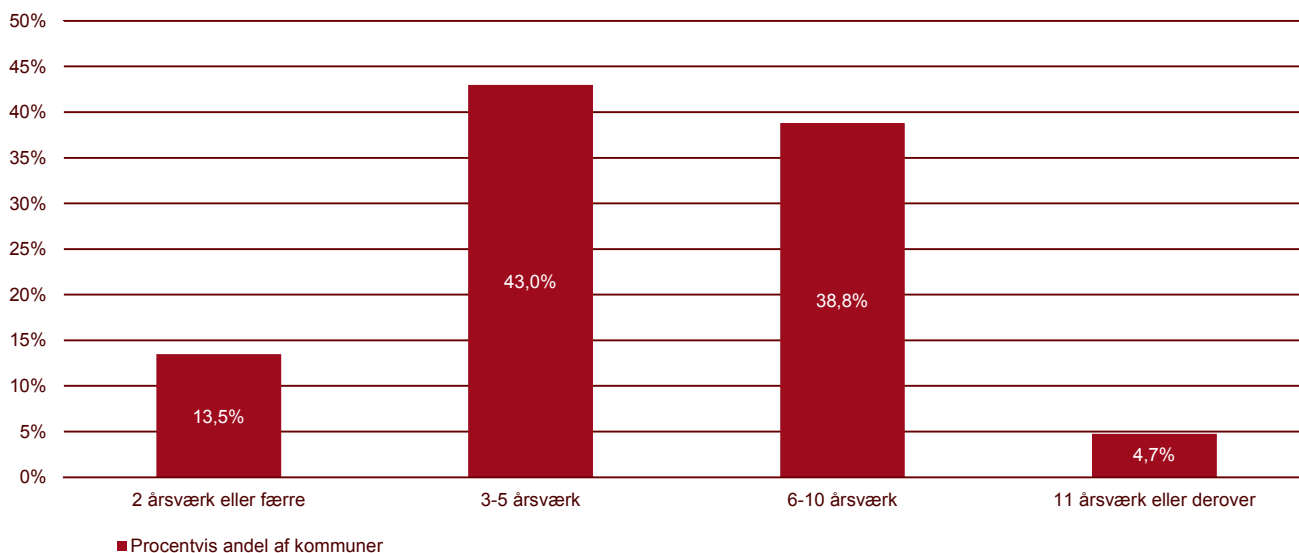
Endelig er andelen af kommuner med 11 årsværk eller derover også steget. Tilbage i 2013 var det fire procent af kommunerne, der havde ansat 11 årsværk eller derover. I dag er det steget til 4,7 procent for de centrale indkøbs- og udbudsafdelinger. Hvis de decentrale udbudskonsulenter inkluderes, er 15 procent af indkøbsfunktionerne på denne størrelse.

Figur 4.2 Antal årsværk - udbudskonsulenter og controllere inklusive decentrale årsværk



Note: 59 respondenter

Figur 4.3 Antal årsværk – udbudskonsulenter og controllere eksklusive decentrale årsværk



Note: 59 respondenter

4.4 Indkøbs- og udbudsafdelingernes ressourcer

Selv om indkøbs- og udbudsafdelingerne ser ud til at være blevet større, angiver 30 procent af indkøbs- og udbudsafdelingerne, at de nedprioriterer eller fravælger udbud på grund af for få ressourcer. En fjerdedel af indkøbs- og udbudsafdelingerne svarer desuden, at de "slet ikke" eller "i mindre grad" har tid og ressourcer til at prioritere nye udbudsområder. En medarbejder fra en indkøbs- og udbudsafdeling fremførte følgende:

"Der ville blive udbudt mere, hvis vi havde flere medarbejdere. Og det svar vil man få hos alle kommuner. Der må nedprioriteres på grund af ressourcerne. Det er en politisk beslutning, også selv om det er fremlagt flere gange, at man bør ansætte nogle flere, som kunne udbyde mere."

Flere af respondenterne fra indkøbs- og udbudsafdelingerne gav også udtryk for rekrutteringsudfordringer. Bl.a. nævnes, at der ved jobopslag er for få kvalificerede ansøgere med de rette udbudskompetencer og erfaringer.

4.5 Forskellige setupper i indkøbs- og udbudsafdelingerne

Kommunernes indretning af deres indkøbs- og udbudsafdeling kan være ret forskellig. Jammerbugt Kommune og Holbæk Kommune er eksempler herpå, selv om de begge prioriterer konkurrenceudsættelse og har en høj konkurrenceudsættelsesgrad.

Jammerbugt Kommune har valgt en strategi, hvor de har én udbudskonsulent samt én medarbejder ansat på 12 timer i den centrale indkøbs- og udbudsafdeling. Endvidere er der en række

fagfolk i de decentrale afdelinger, der indimellem beskæftiger sig med udbud, uden at dette er deres hovedopgave.

Jammerbugt Kommunes indkøbs- og udbudsafdeling kan ikke nå at gennemføre alle de udbud, som politikerne ønsker. Derfor har man valgt at benytte eksterne konsulenter på udvalgte tjenesteydelseskontrakter. Eksempelvis ved udbud af to plejehjem. Ifølge Jammerbugt Kommune er det økonomisk hensigtsmæssigt med denne organisering.

Holbæk Kommune har valgt en anden strategi. Kommunen ansætter deres egne medarbejdere. Der er aktuelt ansat syv udbudskonsulenter, en controller, en e-handelskoordinator og en leder i den centrale indkøbsafdeling. Afdelingen håndterer kommunens indkøb af varer og tjenesteydelser. Endvidere har kommunen en enhed under det tekniske område, der håndterer indkøb på bygge- og anlægsområdet.

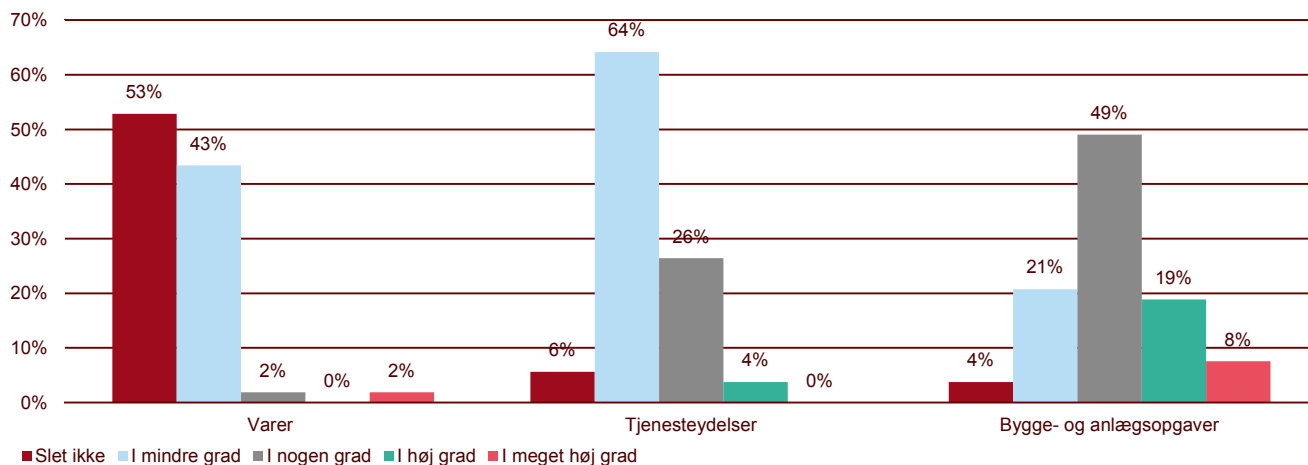
Organiseringen resulterer i, at der er ressourcer til at gennemføre udbud på nye udbudsområder. Kommunens strategi har efter indkøbsafdelingens oplysninger ledt til en realiseret gevinst i omegnen af 10 mio. kr.

4.6 Eksterne konsulenter benyttes især ved udbud af bygge- og anlægsopgaver

Der benyttes eksterne konsulenter til at gennemføre udbud og bistå udbudsprocesser. Analysens resultater viser, at eksterne konsulenter især benyttes ved udbud af bygge- og anlægsopgaver. De eksterne konsulenter benyttes desuden i nogen grad ved udbud af tjenesteydelseskontrakter og kun i sjældne tilfælde ved udbud af varekontrakter.

Respondenterne i interviewene fremhæver, at en hovedårsag hertil kan være indkøbs- og udbudsafdelingernes ansvarsområder. I flere tilfælde har indkøbs- og udbudsafdelingerne kun ansvaret for vare- og tjenesteydelseskontrakter, hvorimod ansvaret for bygge- og anlægskontrakter er forankret i andre afdelinger, fx teknisk afdeling. Såfremt den tekniske afdeling ikke har ansat en udbudskonsulent, skal udbudsprocessen enten drives af den centrale indkøbs- og udbudsafdeling eller af en ekstern konsulent.

Figur 4.3 I hvor høj grad benyttes der eksterne konsulenter til at gennemføre udbudsforretninger?



Note: 53 respondenter

Kapitel 5

Indkøbsfællesskaber og samarbejde på tværs af kommunerne

5.1 Indledning og sammenfatning

I dette kapitel analyseres kommunernes indkøbsfællesskaber og samarbejder på tværs af kommunerne. Hovedkonklusionerne fremgår af Boks 5.1.

Boks 5.1 Hovedkonklusioner

Indkøbsfællesskaber og samarbejder på tværs af kommunerne

- » De fleste kommuner er medlem af et kommunalt indkøbsfællesskab. Desuden benytter mange kommuner sig af andre former for samarbejde og/eller anvender SKI-aftaler.
- » Kommunerne finder kommunale indkøbsfællesskaber og samarbejder hensigtsmæssige af tre primære årsager:
 - » Fællesudbud giver ofte bedre priser.
 - » Indkøbsfællesskaberne udgør en vigtig platform for udveksling af viden og erfaringer.
 - » Fællesudbud letter arbejdsbyrden og frigør ressourcer.
- » Antallet af medlemmer i indkøbsfællesskaberne varierer relativt meget. Det største indkøbsfællesskab har 16 medlemmer, og det mindste indkøbsfællesskab har to medlemmer. Der er desuden eksempler på samarbejde mellem indkøbsfællesskaber, og der findes samarbejde mellem kommuner, uden at det nødvendigvis sker i regi af indkøbsfællesskaberne.
- » De fleste indkøbsfællesskaber opererer med en model, hvor udbudskonsulenterne er decentralt placeret hos de enkelte kommuner. Enkelte indkøbsfællesskaber er organiseret i en central udbudsenhed, hvor der er flere medarbejdere samlet og bedre muligheder for vidensdeling.
- » Indkøbsfællesskaberne er hovedsagligt finansieret ved den arbejdskraft, som kommunerne bidrager med og betaler for. Enkelte indkøbsfællesskaber har også en mindre årlig indbetaling, som går til diverse udgifter (fx klagesager) samt specifikke projekter på indkøbs- og udbudsområdet.

5.2 Flere fordele ved fællesudbud

Kommunale indkøbsfællesskaber og andre former for samarbejde mellem kommunerne spiller en væsentlig rolle i det offentlige indkøb. De fleste kommuner er medlem af et indkøbsfællesskab eller benytter sig af andre former for samarbejde. Nogle kommuner er desuden tilknyttet SKI-aftaler. I de gennemførte interview nævnes tre argumenter for at samarbejde med andre kommuner:

- » Fællesudbud giver ofte bedre priser.
- » Indkøbsfællesskaberne udgør en vigtig platform for udveksling af viden og erfaringer.

» Fællesudbud letter arbejdsbyrden og frigør ressourcer.

De tre argumenter flugter med andre resultater fra analysen, herunder at kommunerne vægter økonomi højt, når de skal prioritere udbud. Ved fællesudbud samles flere kommuners indkøb på én kontrakt. Den større kontraktværdi kan gøre udbuddene mere attraktive for leverandørerne og have indflydelse på det samlede prisniveau.

Ud over at indkøbsfællesskaberne gennemfører mange udbudsforretninger, fungerer indkøbsfællesskaberne også som en platform for vidensdeling og udveksling af erfaringer, hvilket også omfatter drøftelser om, hvordan kvalitet indarbejdes og håndteres i kontrakter. Samlet set oplever de adspurgte indkøbs- og udbudsafdelinger, at fællesudbud og samarbejder på tværs af kommunerne er hensigtsmæssige og kan medføre besparelser, jf. også Boks 5.2. De adspurgte indkøbs- og udbudsafdelinger forudser, at fællesudbud og tværgående samarbejder vil spille en central rolle i forhold til de kommende års arbejde med udbud og indkøb.

Boks 5.2

Hvad er et kommunalt indkøbsfællesskab?

Et kommunalt indkøbsfællesskab er en sammenslutning af flere kommuner, der i samarbejde med hinanden gennemfører fællesudbud. Der findes aktuelt 13 kommunale indkøbsfællesskaber i Danmark.³

Kommunerne om indkøbsfællesskaberne

”Vi betragter indkøbsfællesskabet som en vigtig del af vores organisering”.

”Det er en udbudsfabrik, hvor vi indkøber alt mellem himmel og jord, som vi kan blive enige om at udbyde i fællesskab; også tjenesteydelser. Det kan fx være tolke, vikarydelser, serviceydelser på tekniske institutioner, ventilation og elevatorer.”

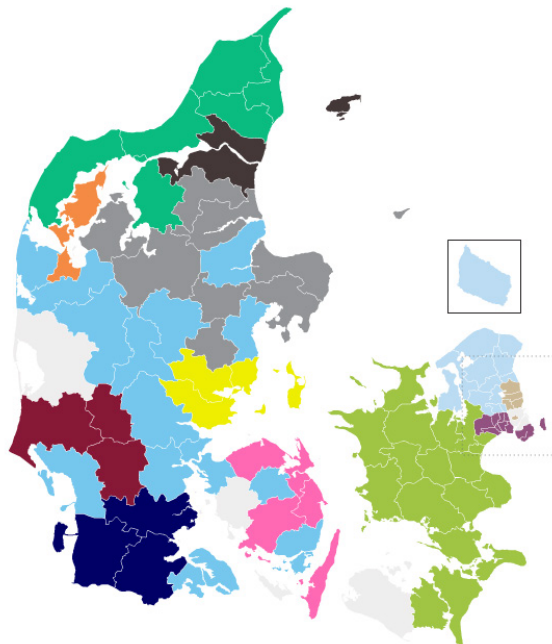
”Der løftes i flok, men vi kører det så uformelt som overhovedet muligt. Kommunerne byder ind med udbudsområder, og så er det op til den enkelte kommune, om de vil med på den. Det frigør ressourcer for os. Og så giver den faglige sparring også nogle kvalitetsløft.”

”Indkøbsfællesskaberne løfter meget, men de skal løfte endnu mere. Der er stadig udbud tilbage, hvor der ikke er politik i, og dem kan indkøbsfællesskaberne lige så godt løfte og opnå stordriftsfordele af.”

”Engang skulle man være enige om alting på fællesudbuddene, men nu er det okay, at nogle af kommunerne er first movers. Alle skal ikke være enige. Og så kan de kommuner, der i første omgang ikke koblede sig på udbuddet, koble sig på en anden god gang.”

³ Kilde: <http://www.ika.dk/medlem/kommunale-indkoebsfaellesskaber/>.

Figur 5.1 Kommunale indkøbsfællesskaber



Note: Figuren viser de 13 kommunale indkøbsfællesskaber. Kilde: <http://www.ika.dk/medlem/kommunale-indkoebsfaellesskaber/>.

5.3 Forskelle på organisering og samarbejdsform

Antallet af kommuner i indkøbsfællesskaberne varierer. Fællesudbud Sjælland (FUS) og KomUdbud er de største indkøbsfællesskaber målt på antallet af kommuner. De består af henholdsvis 16 og 15 kommuner. I modsætning hertil findes der en række mindre indkøbsfællesskaber som Limfjord Vest, der består af Morsø Kommune og Struer Kommune. Der er fire kommuner, som ikke er medlem af et indkøbsfællesskab. Det er København, Assens, Lolland og Ringkøbing-Skjern Kommune.

Endvidere blev det fremført i interviewene, at indkøbsfællesskaberne ofte samarbejder med hinanden. Fx har FUS og Fællesindkøb Fyn gennemført et udbud af hobby- og beskæftigelsesmaterialer sammen. Det blev også fremført, at der gennemføres tværkommunale udbud, uden at udbuddene gennemføres i regi af de pågældende kommuners indkøbsfællesskab.

5.4 Central vs. decentral organisering

Organiseringen af de enheder, der gennemfører udbuddene, er forskellig. De fleste indkøbsfællesskaber har valgt en model, hvor udbudskonsulenterne er decentralt placeret hos de enkelte kommuner. Det indebærer, at kommunerne har deres egne lokale udbudskonsulenter. Det kan sikre lokalkendskab.

I modsætning hertil er der også indkøbsfællesskaber, der har etableret en central udbudsenhed – fx Fællesindkøb Fyn. Det indebærer, at der etableres en enhed med flere medarbejdere og bedre muligheder for vidensdeling og samling af de kompetencer, som skal til for at gennemføre mange udbudsforretninger og introducere nye områder for fællesudbud.

Der ses også en tendens til, at flere kommuner slår deres indkøbs- og udbudsafdelinger sammen med henblik på at etablere større enheder. Fx har Næstved, Vordingborg og Faxe Kom-

mune meldt ud, at deres afdelinger samles til én afdeling, og Ringsted og Sorø har ligeledes etableret én central afdeling for de to kommuner.

5.5 Finansieringen af indkøbsfællesskaberne

Finansieringen af de indkøbsfællesskaber, som de ni interviewede kommuner repræsenterede, sker især ved, at kommunerne bidrager med arbejdskraft (udbudskonsulenter og controllere). Ud over arbejdskraft blev det i flere tilfælde fremhævet, at nogle indkøbsfællesskaber opererer med en mindre årlig indbetaling til indkøbsfællesskabet. I disse tilfælde går pengene blandt andet til koordineringsmedarbejdere, diverse udgifter (fx klagesager ved Klagenævnet for Udbud) samt specifikke projekter på indkøbs- og udbudsområdet.

Det blev også fremført, at den arbejdskraft (udbudskonsulenter og controllere), som kommunerne bidrager med til indkøbsfællesskabet, svarer forholdsmæssigt til kommunernes størrelse (målt på antal indbyggere). Det vil sige, at kommuner med mange indbyggere typisk løfter lidt flere opgaver i indkøbsfællesskabet end kommuner med få indbyggere.

5.6 Forskelle mellem kommunernes kvalitetsniveau skaber udfordringer

Forskellige ønsker til serviceniveauet på tværs af kommunerne kan være en udfordring for fællesudbud, som ellers kan skabe stordriftsfordele. Det påpeges i interviewene, at udfordringerne er sværere at håndtere ved udbud af komplekse tjenesteydelser end ved udbud af varekontrakter. Derfor har fællesudbud af komplekse tjenesteydelser ikke rigtig vundet indpas på indkøbsfællesskabernes udbudsplaner.

For varekontrakter kan kvalitetskravene kan også variere. Et eksempel er et såkaldt sortimentsudbud af fødevarer, hvor fødevarer typisk kan købes i forskellige størrelser, kvaliteter og i økologiske varianter. Et andet eksempel er kontorartikler, hvor A4-papir kan købes med forskellig vægt, tykkelse, hvidhed, certificeringer og farver. Komplexiteten er dog relativt begrænset i disse tilfælde, og derfor kan de forskellige varianter gøres tilgængelige uden omstændelige og komplicerede kravspecifikationer. De kommunale aktører kan således som regel nå til enighed om, hvilke varianter der skal være en del af tilbudslisten.

For tjenesteydelseskontrakter forholder det sig anderledes, fordi ydelserne ofte er mere komplekse og har større politisk bevågenhed. I flere kommuner skal udbudsmaterialet ved disse udbud også godkendes af byrådet. Det vil sige, at byrådene i de forskellige kommuner skal nå til enighed om indretningen af udbudsmaterialet. Det gælder b.l.a. kvalitetsniveauet. Det kan give udfordringer. En medarbejder fra en indkøbs- og udbudsafdeling udtrykte det på følgende måde:

”Jeg kan ikke forstå, hvorfor man ikke får mere igennem, for det kan ikke være rigtigt, at kommunerne er så forskellige. Vi har et udbud i gang nu, som vi skal have udbudt med nogle nabokommuner, men der er et problem, fordi vi ikke har samme serviceniveauer, og det nytter ikke noget, at vi ikke får det samme, men skal betale det samme. Opgaven kræver, at vi får samkørt serviceniveauerne, før vi kan komme videre. Og jeg ved ikke, om de andre kommuner har politikerne med inde over.”

Indkøbsfællesskaberne gennemfører dog udbud af tjenesteydelser. Eksempelvis gennemfører de fleste indkøbsfællesskaber udbud af tolkeydelser. Enkelte indkøbsfællesskaber er også begyndt at forsøge sig med udbud af mere komplekse ydelser, herunder botilbud til mennesker med autisme, alkoholmente, børn og domsanbragte samt udbud af pladser til opholdssteder og døgninstitutioner. Erfaringerne på de komplekse udbudsområder er dog begrænsede i regi af indkøbsfællesskaberne.
