



Strategi for intelligent offentligt indkøb



Strategi for intelligent offentligt indkøb

Strategi for intelligent offentligt indkøb

1. Resumé

Offentlig-privat samarbejde og effektivt offentligt indkøb er centrale elementer i moderniseringen af den offentlige sektor frem mod 2020. Øget offentlig-privat samarbejde og bedre offentlige indkøb kan frigøre betydelige ressourcer og give mulighed for at udvikle og forbedre den offentlige service samt medvirke til at forbedre produktiviteten og rammerne for vækst og jobskabelse i Danmark. Det er endvidere regeringens mål, at den offentlige efterspørgsel i højere grad anvendes til at fremme innovation og til at understøtte velfærdsteknologi og grøn omstilling.

Den offentlige sektor køber årligt varer og tjenesteydelser for omkring 290 mia. kr. Når der købes ind for et beløb af den størrelse, er det yderst centralt at have øje for, *hvordan* der købes ind. Det er afgørende, at der købes effektivt ind, så den offentlige sektor får mest mulig værdi for indkøbskronerne. Der er samtidig et stort potentiale i at anvende den offentlige efterspørgsel, så den fremmer innovation og bæredygtighed i både det offentlige og det private erhvervsliv.

Regeringen opstiller med strategien for intelligent offentligt indkøb tre overordnede målsætninger for det offentlige indkøb:

- 1) **Effektivitet;** med lave priser, lave totalomkostninger, lave transaktionsomkostninger og brugbare løsninger.
- 2) **Innovation og kvalitetsudvikling;** baseret på nytænkning og markedsmodning, herunder gennem udvikling af nye løsninger, der kan understøtte vækst og jobskabelse.
- 3) **Bæredygtighed;** gennem miljø- og energikrav og udvikling af grønne løsninger samt ved at tage samfundsansvar (CSR) og sociale hensyn, herunder i form af sociale klausuler og arbejdsklausuler.

Intelligent offentligt indkøb skal dermed både sikre effektivitet, innovation og kvalitetsudvikling samt bæredygtighed. Det kræver en differentieret tilgang, der afspejler kompleksiteten og forskelligheden i offentligt indkøb. Der kan nemlig ikke opstilles én opskrift på intelligent indkøb, der gælder for alle typer af indkøb: Hvad der er intelligent indkøb, afhænger i høj grad af kompleksiteten af den indkøbte ydelse og af modenheten på det marked, hvor ydelsen indkøbes.

Med strategien præsenteres syv strategiske principper for intelligent offentligt indkøb, der understøtter en bedre målopfyldelse og en fortsat udvikling af det offentlige indkøb. Principperne er relevante på tværs af forskellige typer af indkøb fra standardvarer til komplekse ydelser og helt nye, innovative løsninger. Hvilke principper der er mest relevante i den konkrete indkøbssituation, vil variere fra indkøbsområde til indkøbsområde.

De syv principper er:

Princip 1	Optimer indkøbsfunktionen med de rette kompetencer og et strategisk fokus og udnyt koordinationsmuligheder, faglige synergier og stordriftsfordele
Princip 2	Foretag altid en grundig behovs- og markedsafdækning samt markedsdialog for at sikre konkurrencen og indfri markedets potentiale.
Princip 3	Vælg altid den udbudsform, der bedst understøtter indkøbets formål og begrænser de samlede transaktionsomkostninger.
Princip 4	Overvej altid at bruge funktionskrav, så der bliver rum til nytænkning og effektivisering af den offentlige opgaveløsning.
Princip 5	Overvej altid at inddrage totalomkostninger ved indkøb for at sikre lave totaløkonomiske omkostninger i brugsperioden.
Princip 6	Understøt den grønne omstilling ved at stille miljø- og energikrav.
Princip 7	Prioriter implementering og kontraktstyring efter aftaleindgåelse, så indkøbsaftalerne efterleves og gevinsterne realiseres.

Principperne skal ses som pejlemærker for de offentlige indkøbere, og de er ledsaget af konkrete initiativer og værktøjer til at udvikle offentlige indkøb og overvinde konkrete barrierer og udfordringer for at opnå intelligent offentligt indkøb. De konkrete initiativer og værktøjer skal sikre, at principperne implementeres i praksis.

Samlet indeholder strategien 29 initiativer. Ud over en række værktøjer og vejledninger mv., som er målrettet de offentlige indkøbere, vil regeringen igangsætte en række initiativer, der alle understøtter strategiens tredelte målsætning om effektivitet, innovation og kvalitetsudvikling samt bæredygtighed.

Hovedparten af initiativerne er målrettet de offentlige indkøbere, som i høj grad efterspørger mere viden og konkret vejledning på området. Det er formålet, at principperne og initiativerne skal gøre de offentlige indkøbere i bedre stand til at foretage så intelligente indkøb som muligt. Derudover skal initiativerne sikre, at gevinsterne ved et mere intelligent offentligt indkøb realiseres. Initiativerne fokuserer derfor blandt andet på kompetenceopbygning, vejledninger, udbredelse af bedste praksis værktøjer og dokumentation af effekter hos offentlige indkøbsorganisationer.

Således vil regeringen fortsætte indsatsen med at effektivisere det statslige indkøb samt sikre, at de gevinster, der er forbundet med effektivisering af det regionale og kommunale indkøb, realiseres. Senest i økonomiaftalen for 2016 vil regeringen indgå aftale med kommunerne om nye konkrete mål for det kommunale indkøb. Derudover igangsættes et tværoffentligt

og tværsektorielt arbejde med det formål at udvikle metoder for anvendelse af totalomkostninger ved offentlige udbud sammen med vejledning om de juridiske rammer for anvendelse af totalomkostninger.

Regeringen vil endvidere igangsætte et tværoffentligt program, hvor der inden for afgrænsede rammer kan laves forsøg med prækommercielle indkøb til at fremme innovation i både den offentlige sektor og det private erhvervsliv med henblik på at tilvejebringe nye løsninger på konkrete samfundsmæssige udfordringer. Gennem Markedsmodningsfonden vil regeringen derudover give tilskud til, at kommuner og regioner kan foretage indkøb ved brug af innovative udbuds- og samarbejdsformer som for eksempel udbud med funktionskrav eller offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI).

Regeringen vil ligeledes arbejde for en grøn profil i det statslige indkøb samt videreudvikle eksisterende partnerskaber på området for at styrke erfaringsudveksling vedrørende grønne indkøb. Endelig vil regeringen tage initiativ til udvikling af bedre værktøjer og vejledningsmateriale for at understøtte grønne indkøb og arbejde for bedre målemetoder i relation til EU-målsætningen om 50 pct. offentlige grønne indkøb.

Regeringen vil følge udviklingen i det offentlige indkøb og i foråret 2015 gøre status på de igangsatte initiativer med henblik på at sikre, at de strategiske principper for intelligent offentligt indkøb finder anvendelse.

2. Indledning

Den offentlige sektor køber årligt varer og tjenesteydelser for omkring 290 mia. kr. Med en så betydelig indkøbsvolumen er det afgørende, at der købes intelligent ind, så den offentlige sektor får mest mulig værdi for pengene. Regeringen vil med strategien for intelligent offentligt indkøb understøtte offentlig-privat samarbejde om offentlige opgaver med henblik på at sikre bedre og billigere indkøb. Samtidig skal strategien bidrage til, at den offentlige efterspørgsel i højere grad anvendes til at fremme innovation og understøtte velfærdsteknologi og grøn omstilling. Strategien gælder for hele den offentlige sektor.

Effektive offentlige indkøb skal sikres ved at købe det ind, der svarer til behovene, bedst til prisen over tid og med færrest mulige transaktionsomkostninger. Der kan ligeledes frigives væsentlige ressourcer ved at koordinere det offentlige indkøb og udnytte stordriftsfordele, ligesom en optimal organisering og tilrettelæggelse af det offentlige indkøb må sikres. Det kan ske ved at udbrede bedste praksis på indkøbsområdet til hele det offentlige område samt ved at fjerne barrierer og mindske transaktionsomkostningerne ved at gennemføre udbud.

Når det offentlige køber ind for 290 mia. kr. årligt, er der mulighed for at påvirke markedet og efterspørge nye, effektive løsninger på de samfundsmæssige udfordringer, vi står over for. Der er blandt andet et stigende behov for at sikre velfærden i lyset af den demografiske udvikling og de pressede offentlige budgetter. Der er ligeledes behov for at finde nye løsninger på de miljømæssige udfordringer. Regeringen ønsker i højere grad at anvende den offentlige efterspørgsel strategisk – blandt andet ved at stille innovationsfremmende krav indenfor eksempelvis grøn omstilling og velfærdsområdet. Dette efterspørges også af regeringens vækstteams og af erhvervslivet. Offentlige indkøb af innovative løsninger forventes at bidrage til vækst og jobskabelse gennem forbedrede eksportmuligheder for de virksomheder, der udvikler innovative løsninger.

Ved at efterspørge løsninger på en anderledes måde kan det offentlige som indkøber medvirke til at fremme innovationen i både den offentlige sektor og det private erhvervsliv. Det kan for eksempel ske ved at efterspørge en uspecificeret løsning til et givent behov frem for en helt specifik løsning. Én måde at gøre dette på er at anvende udbud med funktionskrav. En sådan tilgang kan være med til at sikre økonomiske og miljømæssige gevinster, bedre kvalitet samt en mere innovativ og effektiv opgaveløsning. På samme måde kan en udbredelse og øget anvendelse af totaløkonomiske principper bidrage til indkøb af de mest hensigtsmæssige og fordelagtige løsninger, idet prisen for et produkt eller en ydelse udvides til også at omfatte udgifter til drift og brug af produktet eller ydelsen i brugsperioden.

Med muligheden for at påvirke markedet har den offentlige sektor også et ansvar for at understøtte konkurrencen på markedet – både på kort og langt sigt – ligesom det offentlige har et ansvar for at fremme ansvarlig vækst gennem sine indkøb. Dette kan blandt andet ske ved at sikre, at der stilles relevante krav til miljøforhold og arbejdstager- og menneskerettigheder i leverandørkæden.

Der er i dag en række barrierer, der begrænser mulighederne for at tilrettelægge indkøbet optimalt. Først og fremmest er det omkostningsfuldt at gennemføre udbud. Både offentlige myndigheder og private virksomheder oplever, at udbudsreglerne er komplicerede, og der

hersker usikkerhed om udbudsreglerne på visse områder. Sammen med en uhensigtsmæssig anvendelse af det danske klagesystem for udbud medvirker det til at øge transaktionsomkostningerne ved udbud og kan hindre en effektiv tilrettelæggelse af udbuddene. Samtidig er kendskabet til mere fleksible og innovationsfremmende udbudsformer, der kan understøtte kvalitetsudvikling og innovation, begrænset.

Det store fokus på at undgå at begå juridiske fejl og frygten for klagesager udgør i visse situationer en barriere for intelligente indkøb, da det kan overskygge det gode købmandskab og føre til, at mulighederne for at udnytte markedets potentiale ikke udnyttes. Strategien for intelligent offentligt indkøb adresserer disse forskellige barrierer og anviser derudover mulighederne for videreudvikling af det offentlige indkøb.

Regeringen formulerer med denne strategi tre overordnede målsætninger for det offentlige indkøb om: Effektivitet, innovation og kvalitetsudvikling samt bæredygtighed. Disse målsætninger understøttes af 7 strategiske principper for, hvordan offentligt indkøb kan udføres intelligent. Principperne understøtter implementeringen af de tre målsætninger og en fortsat udvikling af det offentlige indkøb. Inden for hvert princip identificeres muligheder og barrierer samt konkrete initiativer og værktøjer, der skal medvirke til at udvikle det offentlige indkøb.

Strategien indeholder i alt 29 konkrete initiativer, der vil blive igangsat med henblik på at mindske barriererne og styrke de offentlige indkøberes værktøjskasse.

Regeringen vil desuden iværksætte konkrete forsøg med at anvende den offentlige efterspørgsel på udvalgte områder, så den fremmer innovation inden for blandt andet velfærds-teknologi og grøn omstilling.

En intelligent offentlig indkøbspolitik kræver, at der er en tættere dialog mellem det offentlige og private, og at både offentlige myndigheder og private virksomheder tager et fælles ansvar for at sikre en sund udbudskultur. KL, Danske Regioner og erhvervsorganisationerne vil blive inddraget i det videre arbejde med implementering af strategien.

Regeringen vil følge udviklingen i det offentlige indkøb og i foråret 2015 gøre status på de igangsatte initiativer med henblik på sikre, at de strategiske principper for intelligent offentligt indkøb finder anvendelse.

3. Igangværende initiativer

Regeringen har allerede igangsat flere initiativer, der skal skabe gode rammer for det offentlige indkøb. Strategien for intelligent offentligt indkøb skal ses i sammenhæng med disse initiativer.

Udbudsreglerne fremhæves undertiden af såvel myndigheder som leverandører som værende komplicerede. Derfor har regeringen iværksat en række initiativer til at tage hånd om denne udfordring. Disse initiativer er opridset i *boks 1*.

Boks 1

Igangværende initiativer vedrørende de udbudsretlige rammer

Regeringen har i 2012 foretaget en regelforenklaring vedrørende tilbudsloven, som sætter anvendelsesområdet for den såkaldte annonceringspligt lig udbudsdirektivets anvendelsesområde. Der gælder således ikke en specifik dansk annonceringspligt for visse ydelser inden for sundheds- social og beskæftigelsesområdet – de såkaldte bilag II B-ydelser. Denne ændring skal ses i lyset af, at transaktionsomkostningerne ved at foretage en annoncering på disse områder ikke altid stod i et rimeligt forhold til de besparelser, der kunne opnås ved at annoncere kontrakterne.

EU's nye udbudsdirektiver forventes formelt vedtaget i ultimo 2013. Regeringen har arbejdet for et fleksibelt og enkelt regelsæt, der gør det muligt at understøtte effektive indkøb og at anvende udbud strategisk til at understøtte blandt andet innovation, miljøhensyn og sociale hensyn. Samtidig vil regeringen understøtte mulighederne for dialog mellem ordregiver og tilbudsgiver i udbudsprocessen. Regeringen vil som opfølgning på EU's nye udbudsdirektiver fremlægge forslag til en dansk udbudslov, der skal sikre større klarhed og fleksibilitet for virksomheder og ordregivere. Derfor har regeringen nedsat et bredt sammensat udvalg med både ordregivere og leverandører, der skal komme med anbefalinger til et nyt samlet regelsæt, der implementerer det nye udbudsdirektiv i dansk ret og i videst muligt omfang sikrer klare og fleksible regler med få transaktionsomkostninger.

Som opfølgning på regeringens konkurrencepolitiske udspil fra oktober 2012 har regeringen ændret klagesystemet, så det bliver mere smidigt og effektivt til fordel for både indkøbere og leverandører, og så antallet af udsigtsløse klager mindskes. Dette letter samarbejdet mellem det offentlige og private og skaber mere sikkerhed om gældende ret for anvendelse af indkøbscentraler, hvilket er centralt for at understøtte koordineret indkøb i den offentlige sektor.

Samtidig fastslår regeringen i det konkurrencepolitiske udspil, at den ønsker at skabe bedre forståelse af og klarhed om de gældende udbudsregler gennem en styrket vejledningsindsats om samarbejdsformerne og udbudsreglerne. Det indebærer blandt andet mere vejledning på de områder, hvor der er begrænset retspraksis eller usikkerhed herom.

Regeringen har endvidere igangsat en række initiativer, der skal sikre bæredygtigheden i offentlige indkøb. Dette drejer sig både om samfundsansvar, grønne indkøb og social ansvarlighed. Initiativerne er opridset nedenfor i *boks 2*.

Boks 2

Igangværende initiativer vedrørende bæredygtige indkøb

Regeringen vil med sin handlingsplan for virksomheders samfundsansvar 2012-2015 sikre, at den offentlige sektor efterspørger varer og ydelser, der er produceret under ansvarlige forhold. Det vil sige, at indkøbet skal overholde relevante regelsæt og internationale standarder vedrørende samfundsansvar, herunder grønne indkøb, sociale klausuler mv. Der udarbejdes i 2013 fælles offentlige retningslinjer for ansvarlige indkøb i samarbejde med kommunerne, regionerne og andre relevante parter, som vil være et praktisk værktøj til, hvordan samfundsansvar kan bruges i forbindelse med offentlige indkøb, og som kan sikre en mere ensartet anvendelse af krav til samfundsansvar i de offentlige indkøb.

Danmark har derudover tilsluttet sig og nået EU's mål om 50 pct. offentlige grønne indkøb i 2010, og der arbejdes på at øge andelen af grønne indkøb yderligere gennem en række forskellige indsatser. Miljøministeriet og en række kommuner har etableret et Partnerskab for Offentlige Grønne Indkøb, som er et samarbejde mellem of-

fentlige myndigheder om fælles mål for grønne indkøb. Desuden har Miljøministeriet etableret Forum for Bæredygtige Indkøb, som er et vidensnetværk for professionelle indkøbere i både den offentlige og private sektor. Formålet med de to initiativer er blandt andet at fremme miljøbevidste og ansvarlige indkøb i både den offentlige og private samt at gøre det lettere at købe miljøvenligt ind.

Bekendtgørelsen om miljøbevidste indkøb af køretøjer til vejtransport gældende fra december 2010 betyder, at alle offentlige institutioner skal tage hensyn til energi- og miljøbelastning, når der købes køretøjer til vejtransport.

I finanslovsaftalen for 2013 indgik et initiativ om at indføre et "følg eller forklar"-princip for statslige myndigheders anvendelse af sociale klausuler. Som opfølgning herpå har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udarbejdet en vejledning om de juridiske rammer for at anvende sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i relevante udbud samt afholdt informationsmøder om sociale klausuler. Det er ligeledes i økonomiaftalerne med såvel kommuner som regioner for 2014 aftalt, at kommunerne fremover og regionerne fortsat skal overveje brugen af sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i relevante udbud efter "følg eller forklar"-princippet.

Regeringen har desuden nedsat Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde, der har til opgave at understøtte konkurrencen om de offentlige opgaver og fremme samarbejdet mellem offentlige myndigheder og private virksomheder – blandt andet gennem effektanalyser af konkurrenceudsættelse og andre former for offentlig-privat samarbejde. Rådet skal derudover bidrage til, at konkurrence og samarbejde om de offentlige opgaver styrkes, og at mulighederne for og erfaringerne med nye og innovationsfremmende former for offentlig-privat samarbejde belyses.

Regeringen lancerede i december 2012 innovationsstrategien "Danmark. Løsningernes land. Styrket samarbejde og bedre rammer for innovation i virksomhederne". Det fremgår heraf, at regeringen vil lancere en række samfundspartnerskaber om innovation, der skal danne grundlag for innovationssatsninger inden for områder, hvor Danmark har videns- og erhvervsmæssige styrkepositioner, og hvor der er en konkret efterspørgsel efter løsninger på store samfundsudfordringer. Samfundspartnerskaberne kan således kvalificere den offentlige efterspørgsel og bidrage med løsninger, der i relevant omfang kan indkøbes i den offentlige sektor.

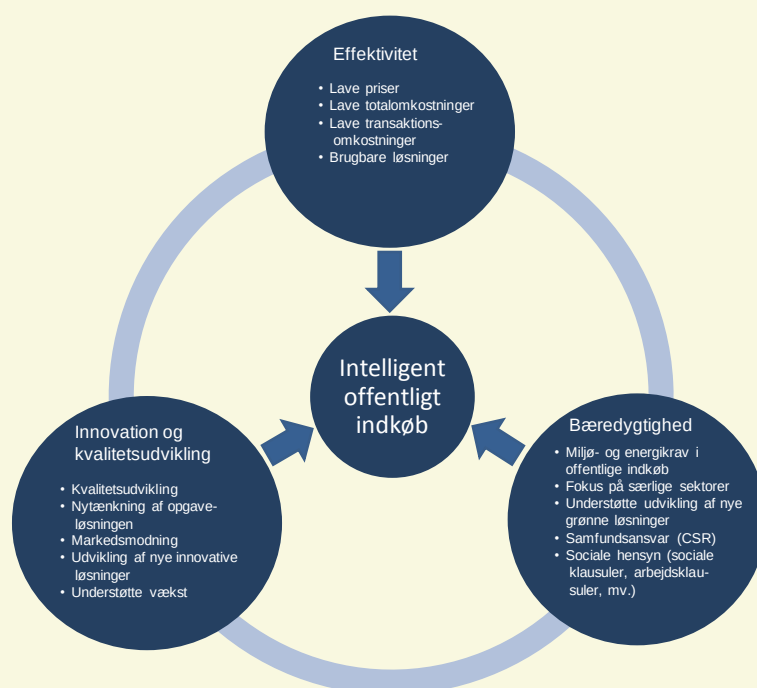
Endelig har regeringen nedsat otte vækstteams på erhvervsområder, hvor danske virksomheder har særlige styrker og potentialer. Vækstteamene kommer med anbefalinger, som regeringen efterfølgende omsætter til konkrete vækstplaner. Regeringens første fem vækstplaner ("Det Blå Danmark", "Kreative erhverv og design", "Vand, bio- og miljøløsninger", "Sundheds- og velfærdsløsninger" og "Energi og klima") er offentliggjort. Vækstplanerne har fokus på bedre offentlige indkøb, herunder især at understøtte indkøb af nye løsninger og afprøve nye innovative samarbejdsformer samt at inddrage totaløkonomiske vurderinger.

4. Målet med intelligent offentligt indkøb

Målet med intelligent offentligt indkøb er at sikre positive effekter i form af såvel effektivitet, kvalitetsudvikling og innovation som bæredygtighed, *jf. boks 3*.

Boks 3

Målsætninger med intelligent offentligt indkøb



Det offentlige indkøb skal tilrettelægges under hensynstagen til at anvende de offentlige ressourcer bedst muligt og mest effektivt samt at sikre en effektiv konkurrence på både kort og langt sigt. Konkurrenceudsættelsen medvirker til at sikre, at det er de bedste og billigste løsninger, der indkøbes, ligesom markedet får mulighed for at bidrage til at udvikle og nytænke opgaveløsningen.

Effektive indkøb handler om, at det offentlige køber ind bedst til prisen – over tid. Det offentlige indkøb skal således sikre lave totaløkonomiske omkostninger i brugsperioden for den vare eller serviceydelse, som købes ind. Det er således ikke tilstrækkeligt alene at have fokus på anskaffelsesprisen.

Indkøbet skal samtidig tilrettelægges under hensynstagen til at mindske de samlede transaktionsomkostninger ved at gennemføre udbud. Hvis det bliver for dyrt for både offentlige myndigheder og private virksomheder at gennemføre udbud, kan det blive en hæmsko for offentlig-privat samarbejde. Brugen af fælles indkøb og fælles løsninger, herunder rammeaftaler, kan eksempelvis medvirke til at reducere de samlede transaktionsomkostninger, der er forbundet med at gennemføre EU-udbud mv., da EU-udbud er omkostningsfulde at gennemføre.

Prisen er altid en vigtig parameter, når der købes ind for skatteborgernes penge, men det offentlige indkøb skal altid balancere økonomi med kvalitet, miljø og sociale hensyn.

Det offentlige indkøb skal endvidere fremme innovation og nytænkning. De offentlige myndigheder skal udnytte, at den offentlige og private sektor er gode til forskellige ting. Den private sektor har på nogle områder større erfaring med levering og udvikling af en række varer og ydelser, større kendskab til relevant teknologi eller højere effektivitet. Samtidig er der områder, hvor den offentlige sektor har en stor viden og erfaring, som virksomheder kan videreudvikle, hvis de får mulighed for at få adgang til at benytte den offentlige viden til at afprøve nye forretningskoncepter. Forbedret samarbejde mellem den offentlige og private sektor kan derved bidrage til at forny og forbedre den offentlige opgaveløsning samt skabe innovation og vækst i den private sektor.

Det fremhæves af blandt andet OECD, at den offentlige sektor igennem sin efterspørgsel kan stimulere udviklingen af nye løsninger på udvalgte aktuelle og fremtidige samfundsudfordringer og opgaveområder og dermed skabe nye afsætningsmuligheder for private virksomheder¹. Det kan i en dansk kontekst for eksempel være nye løsninger inden for klimatilpasning, der kan nedbringe de kommunale udgifter og spare borgerne for gener såvel som udgifter i relation til større mængder regn- og spildevand. Et andet eksempel er velfærdsteknologiske serviceløsninger, der kan frigøre arbejdstid for plejepersonalet, reducere behovet for rengøring eller øge graden af selvhjulpenhed og effektivisere arbejdsgange.

Desuden skal det offentlige understøtte grøn omstilling ved at efterspørge grønne produkter og miljøteknologiske løsninger, der bidrager til at mindske ressourceforbruget og reducere klima- og miljøpåvirkninger.

Endelig skal det offentlige indkøb foretages i overensstemmelse med gældende principper og retningslinjer for samfundsansvar, ligesom det skal overvejes at tage sociale hensyn, så der fx via sociale klausuler sikres praktikpladser eller beskæftigelse til mennesker på kanten af arbejdsmarkedet.

Sammenfattende kan siges, at det intelligente indkøb handler om at sikre et balanceret fokus på effektivitet, kvalitetsudvikling og innovation samt bæredygtighed, når det offentlige køber ind. Imidlertid er der stor forskel på, hvordan indkøbet kan optimeres afhængigt af det konkrete indkøb og marked. Der er derfor behov for at have en differentieret tilgang til intelligent indkøb, hvilket præsenteres i det følgende.

¹ OECD 2012: Intelligent demand: Policy rationale, design and potential benefits

5. En differentieret tilgang til indkøb

Det offentlige indkøb dækker over mange forskellige varer og ydelser, som varierer i indkøbskompleksitet. Der er væsentlig forskel på at indkøbe standardiserede kontorartikler, it-systemer og avanceret hospitalsudstyr. For blandt andet at holde transaktionsomkostningerne så lave som muligt er det væsentligt, at disse forskelle afspejles tydeligt ved valget af udbudsform og i dialogen med markedet.

Overordnet kan der sondres mellem tre typer af indkøb: Standardvarer og ydelser, komplekse varer og ydelser samt nye løsninger, *jf. boks 4*.

Boks 4

Typer af indkøb

Standardvarer

Standardvarer er for eksempel papir, kuglepenne, computere, kontormaskiner, rengøringsydelser, vagtydelser og lignende. Der er tale om velkendte produkter og ydelser, hvor behovene er standardiserbare. Der er ofte tale om et modent og globalt marked med gode muligheder for konkurrence, og hvor der allerede eksisterer markedsstandarder (for eksempel miljøstandarder). På disse områder er der opnået betydelige effektiviseringer ved at købe standardiseret, koordineret og forpligtende ind på rammeaftaler. De typisk anvendte udbudsformer er offentligt udbud og begrænset udbud.

Komplekse varer og ydelser

Komplekse varer og ydelser er for eksempel it-ydelser, konsulenttydelser, bygge- og anlægsgødgaver, hospitals- og laboratorieudstyr og lignende. Der er tale om relativt velkendte varer og ydelser, der i modsætning til standardvarer skal specialtilpasses konkrete behov. Her er markederne typisk mere heterogene end for standardvarer, og det er vanskeligt at sige noget generelt om den mest hensigtsmæssige udbudsform og samarbejdsform, der kan variere fra begrænset udbud over konkurrencepræget dialog til OPP-projekter. Nogle komplekse varer og ydelser kan med fordel indkøbes koordineret for at udnytte stordriftsfordele, ligesom der findes eksempler på, at brug af rammeaftaler kan mindske kompleksiteten af indkøbet.

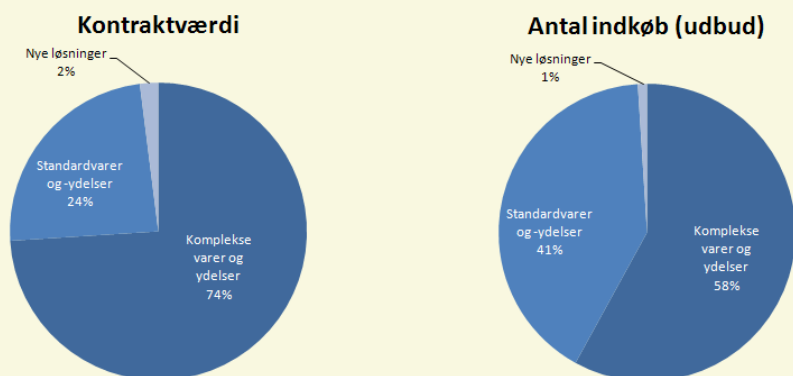
Nye løsninger

Nye løsninger kan enten være helt ny teknologi eller anvendelse af eksisterende teknologi til nye formål. Løsningen er ny for myndigheden, og i nogle tilfælde vil den også være ny for leverandøren og markedet. Det kan være velfærdsteknologiske løsninger som for eksempel intelligente bleer i hjemmeplejen, vasketoiletter og nye løfte- og rengørings teknologier samt miljøteknologiske løsninger som for eksempel et nyt varslingsystem til badevandskvalitet, teknologi til håndtering af spildevand mv. Der vil ofte være tale om umodne markeder, hvor der er behov for at samtænke produktudviklingen med selve anskaffelsen af løsningen. Derfor er den prækommercielle udviklingsfase et centralt element i indkøb af nye løsninger, og der anvendes typisk samarbejdsformer som udbud med funktionskrav, OPI-projekter, OPP-projekter og prækommercielle indkøb.

Komplekse varer og ydelser udgør ca. $\frac{3}{4}$ af det offentlige indkøb – hvis der måles på kontraktværdien af udbuddene – mens standardvarer og ydelser udgør ca. $\frac{1}{4}$ af indkøbet. Opgjort i antallet af udbud, udgør standardvarer og ydelser dog i størrelsesordenen 40 pct. af udbuddene. Nye løsninger udgør en meget begrænset andel af det offentlige indkøb, *jf. boks 5*.

Boks 5

Fordelingen af det offentlige indkøb (2012)



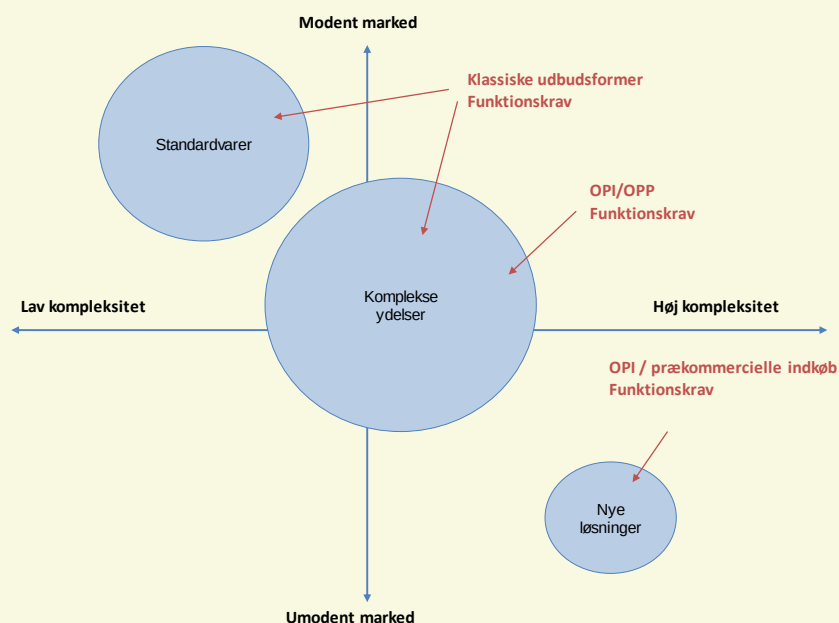
Kilde: Moderniseringsstyrelsens analyse af offentlige udbud i 2012

Note: Analysen er baseret på en gennemgang af alle udbud, der er offentliggjort i EU's TED-database i 2012. Der er foretaget en gennemgang af 2.626 udbud, og kategoriseringen baserer sig på en helhedsvurdering af hvert udbuds type, ordregiver, art, procedure, CPV-klassifikation, ydelsesbeskrivelse og tildelingskriterium. Opgørelsen af kontraktværdi er baseret på 1.245 udbud, hvor der har været tilgængelige oplysninger om kontraktværdien.

Den begrænsede andel af nye løsninger i det offentlige indkøb indebærer ikke, at der kun opnås innovative effekter i en meget begrænset andel af det offentlige indkøb. Der er et potentiale for fornyelse af opgaveløsningen i alle tre indkøbskategorier. Eksempelvis er der opnået innovative effekter i et udbud af rengøringsydelser, hvor der blev stillet funktionskrav, og hvor leverandøren fik frihed til at nytænke rengøringsmetoderne. Innovation i opgaveløsningen handler i dagligdagen i lige så høj grad om at optimere og leve op til bedste praksis på de områder, hvor der allerede findes velfungerende og velafprøvede løsninger, som det handler om at indkøbe helt nye løsninger.

Der er ikke én opskrift på intelligent indkøb, der gælder for alle typer af indkøb i det offentlige. Hvad der er intelligent indkøb afhænger af indkøbskategorien (standard, kompleks eller nye løsninger) og markedet (om det er modent eller umodent), jf. boks 6.

Boks 6
En differentieret tilgang



Som det fremgår af figuren vil den hensigtsmæssige udbuds- eller samarbejdsform afhænge af, hvor indkøbet kan indplaceres i dette kontinuum vedrørende indkøbets kompleksitet og markedets modenhed. De klassiske udbudsformer er især velegnede på modne markeder med en lav eller moderat grad af kompleksitet. De fleksible og innovationsfremmende samarbejdsformer er især velegnede på områder med større kompleksitet. Og når det gælder de helt umodne markeder understøttes indkøbet bedst af offentlig-private innovationssamarbejder (OPI'er), for eksempel prækommercielle indkøb.

En differentieret tilgang til offentlige indkøb skal understøttes af en række tværgående strategiske principper. De strategiske principper har relevans på tværs af alle indkøbsområder, men hvilke principper der er mest relevante i den konkrete indkøbssituation, vil variere fra indkøbsområde til indkøbsområde.

6. Strategiske principper

Strategien indeholder syv strategiske principper, der skal skabe en udvikling hen imod et mere intelligent offentligt indkøb. Principperne er således strategiske pejlemærker for, hvordan det offentlige indkøb kan fornys, forbedres og effektiviseres.

Princip 1	Optimer indkøbsfunktionen Optimer indkøbsfunktionen med de rette kompetencer og et strategisk fokus og udnyt koordinationsmuligheder, faglige synergier og stordriftsfordele
Princip 2	Brug markedsdialog og indfri markedspotentialet Foretag altid en grundig behovs- og markedsafdækning samt markedsdialog for at sikre konkurrencen og indfri markedets potentiale.
Princip 3	Bedre tilrettelæggelse af udbud Vælg altid den udbudsform, der bedst understøtter indkøbets formål og begrænser de samlede transaktionsomkostninger.
Princip 4	Brug funktionskrav Overvej altid at bruge funktionskrav, så der bliver rum til nytænkning og effektivisering af den offentlige opgaveløsning.
Princip 5	Inddrag totalomkostninger Overvej altid at inddrage totalomkostninger ved indkøb for at sikre lave totaløkonomiske omkostninger i brugsperioden.
Princip 6	Grøn omstilling Understøt den grønne omstilling ved at stille miljø- og energikrav i offentlige udbud.
Princip 7	Gevinstrealisering Prioriter implementering og kontraktstyring efter aftaleindgåelse, så indkøbsaftalerne efterleves og gevinsterne realiseres.

Principperne relaterer sig både til de organisatoriske og strategiske overvejelser samt til såvel tilrettelæggelsen af som opfølgningen på udbudsprocessen. Det vil sige, hvordan indkøbet bedst kan tilrettelægges før, under og efter udbudsprocessen.

Principperne er ledsaget af konkrete handlinger og initiativer, der skal understøtte, at principperne implementeres i indkøbsorganisationen og i indkøbspraksis.

Principperne bidrager alle til at understøtte formålet om intelligent offentligt indkøb. Den differentierede tilgang kommer blandt andet til udtryk på den måde, at principperne har relativt større eller mindre betydning afhængigt af indkøbsområdet. For eksempel kan det offentlige indkøb af nye løsninger især fremmes gennem øget markedsdialog, anvendelse af nyere udbuds- og samarbejdsformer som for eksempel udbud med funktionskrav og OPI samt fokus på totalomkostninger, hvorimod det offentlige indkøb af standardvarer især kan fremmes gennem indkøbsstrategi og organisering med fokus på stordriftsfordele og koordination.

Optimer indkøbsfunktionen

Princip 1:

Optimer indkøbsfunktionen med de rette kompetencer og et strategisk fokus, og udnyt koordinationsmuligheder, faglige synergier og stordriftsfordele

En væsentlig forudsætning for, at der kan opnås gode effekter ved offentligt indkøb, er, at indkøbet organiseres effektivt og varetages professionelt. Kravene til indkøbsfunktionens kompetencer er skærpet i de senere år. Det gælder ikke mindst i forhold til at holde sig ajour med udbudsreglerne og samtidig fastholde fokus på de forretningsmæssige hensyn og det gode købmandskab. Derfor er der behov for en målrettet indsats for at løfte de offentlige indkøbers kompetence, at understøtte det strategiske fokus i den enkelte indkøbsfunktion samt for at udnytte koordinationsmuligheder, faglige synergier og stordriftsfordele.

Baggrund

Indkøb i den offentlige sektor er undergået store forandringer. Hvor indkøb tidligere blev betragtet som en omkostning, betragtes indkøbsfunktionen i dag i højere grad som en værdiskabende strategisk funktion. Ved at købe klogere ind kan der for eksempel skabes økonomisk råderum til at forbedre velfærden på andre prioriterede områder.

Der er i de senere år sket en professionalisering af det offentlige indkøb, så der i dag er oprettet specialiserede og centraliserede indkøbsfunktioner i langt de fleste statslige myndigheder, kommuner og regioner. Udviklingen er gået i retning af, at det fællesoffentlige samarbejde om indkøb er blevet styrket – eksempelvis i regi af kommunale indkøbsfællesskaber, Statens og Kommunernes Indkøbs Service (SKI) og Statens Indkøb. I en spørgeskemaundersøgelse foretaget af Rambøll for Moderniseringsstyrelsen angiver ca. 75 pct. af indkøberne således, at deres organisation har en centralt organiseret indkøbsfunktion, og ca. 9 ud af 10 indkøbere angiver, at de anvender koordinerede udbud og rammeaftaler understøttet af indkøbscentraler og indkøbsfællesskaber. En væsentlig drivkraft bag denne udvikling er et større fokus på effektivisering af det offentlige indkøb.

Hovedparten af de offentlige myndigheder har i dag endvidere formuleret en indkøbsstrategi. Der er dog stor forskel på, om indkøbsstrategien indeholder konkrete mål for indkøbsområdet, hvordan indkøbsstrategien er forankret i organisationen, og om den hænger sammen med andre af organisationens politikområder og strategier som fx miljøpolitik og erhvervs politik. Det er vigtigt, at en sådan strategi også går på tværs af de enkelte sektorområder, så der ikke opstår silotænkning, men i stedet tænkes sammenhæng ind i indkøb, blandt andet via krav om bæredygtighed og sociale hensyn. Ifølge Moderniseringsstyrelsens undersøgelse blandt indkøbere har 70 pct. en indkøbsstrategi med konkrete målsætninger om effektiviseringer, mens det samme kun gælder for 40 og 30 pct. hvad angår miljø og innovation. Ligeledes skal sammenhænge til andre områder overvejes i forbindelse med tilrettelæggelsen af indkøbet, fx om der i et udbud skal indbygges sociale klausuler eller på anden vis fremmes sociale hensyn.

Muligheder

En indkøbsstrategi kan medvirke til at sikre, at der er konkrete mål for indkøbsfunktionens arbejde, og at der er fastlagt en arbejdsdeling i organisationen. Dette kan medvirke til at sikre organisatorisk og ledelsesmæssig opbakning til indkøbsfunktionens arbejde samt sikre sammenhæng mellem indkøbsfunktionens arbejde og arbejdet i den øvrige organisation, fx lokale politikker og mål.

En central og strategisk indkøbsfunktion er ligeledes nødvendig, når den offentlige myndighed skal planlægge og koordinere, hvordan mange forskellige aftaleområder bedst prioriteres. Det giver større kritisk masse til at gennemføre udbud, at optimere kontrakter og at varetage kontraktstyringen og opfølgningen på de indgåede aftaler. Indkøbsfunktionen skal samtidig have et tæt samarbejde med resten af organisationen for at sikre, at indkøbsaftalerne imødekommer organisationens strategiske mål og brugernes behov, og at de fælles aftaler anvendes i organisationen. En central indkøbsfunktion skal således også have en stærk decentral forankring.

Centralisering af indkøbsfunktionen giver mulighed for at samle de kritiske kompetencer og sikre stordriftsfordele omkring de administrativt tunge udbudsprocesser, hvilket kan mindske de samlede transaktionsomkostninger ved at gennemføre udbud. Det kan ligeledes medvirke til at opbygge spidskompetencer, herunder i form af opbygning af markedskendskab til specifikke brancher, samt til mere komplekse udbudsformer, der oftest er med til at fremme nytænkning og udvikling af nye løsninger.

Endvidere er der store muligheder i et koordineret offentligt indkøb på tværs af offentlige myndigheder. Erfaringerne fra blandt andet Statens Indkøb og SKI viser, at der kan realiseres store økonomiske gevinster ved at koordinere og forpligte det offentlige indkøb. Som eksempel kan nævnes, at Statens Indkøbsprogram har effektiviseret det fællesstatslige indkøb i størrelsesordenen 1,2 mia. kr. årligt fra 2013 ved at koordinere, standardisere og forpligte indkøbet. SKI har siden sommeren 2011 systematisk benchmarket nye aftaler. Disse aftaler har leveret et samlet besparelspotentiale på 2,9 mia. kr. Statens Indkøbs og SKI's aftaler er samtidig indgået under hensynstagen til relevante krav til arbejdstagerforhold, miljøhensyn, energieffektivitet, samfundsansvar (CSR) mv.

Potentialet for koordineret offentligt indkøb er særligt oplagt, når det gælder indkøb af standardvarer og ydelser og komplekse varer og ydelser, men der er også behov for at koordinere indsatsen, når det gælder indkøb af nye løsninger. KOMBIT er eksempel på en indkøbscentral, der har koordineret og effektiviseret kommunernes indkøb af blandt andet nye og innovative it-løsninger.

Endelig er der muligheder for et forbedret udbudsprocessen ved at øge anvendelsen af elektroniske udbudssystemer, standardskabeloner og lignende, der kan reducere transaktionsomkostningerne ved at gennemføre udbud for såvel offentlige myndigheder som private virksomheder. Dette vil ligeledes understøtte mulighederne for SMV'ers deltagelse i konkurrencen om de offentlige opgaver, da der således skal dedikeres færre ressourcer til tilbudsafgivning.

Barrierer

Med henblik på at sikre effektive offentlige indkøb er der behov for, at de offentlige myndigheders indkøbsstrategier indeholder mål for effektivisering og udvikling af indkøbsområdet, samt at der arbejdes mere målrettet med business cases. Hvis indkøbsfunktionen ikke har fastlagt konkrete mål for, hvor meget det offentlige indkøb skal effektiviseres, og hvilke løftestænger, der skal anvendes til at opnå effektiviseringerne, er der en risiko for, at indkøbet ikke varetages tilstrækkeligt effektivt.

Det er endvidere afgørende, at indkøbsstrategien er konkret og handlingsorienteret, samt at der er ledelsesmæssig opbakning til indkøbspolitikken og -strategien, hvis det skal være muligt at implementere fælles aftaler i organisationen, og hvis der skal sikres sammenhæng med institutionens overordnede målsætninger. Hvis indkøbsstrategien ikke forankres i organisationen, er der risiko for, at den ikke bliver efterlevet, og at centralt koordinerede indkøbsaftaler ikke anvendes i tilstrækkelig grad.

Manglende kompetencer i indkøbsfunktionen er ligeledes en central barriere. De offentlige myndigheder mangler eksempelvis viden om anvendelse af mere fleksible og innovative udbudsformer, der vil kunne sikre mere fleksible og intelligente indkøb, og de offentlige myndigheder har begrænset kendskab til markedet. Begge dele vil kunne imødekommes ved i højere grad at udnytte mulighederne for dialog med markedet og gennem generel kompetenceopbygning.

Det vil ligeledes være en barriere for at effektivisere det offentlige indkøb, hvis der ikke sker en tilstrækkelig grad af koordinering af det offentlige indkøb, og hvis stordriftsfordele og faglige synergier ikke udnyttes. Der er en positiv udvikling i gang for så vidt angår koordineret indkøb af standardvarer og -ydelser, men det kan være en barriere for udvikling af nye løsninger, at der ikke er tilstrækkelig koordinering på tværs af offentlige myndigheder i forhold til at understøtte udviklingen og udbredelsen af nye løsninger. Eksempelvis er de enkelte kommuner og regioner ofte for små enheder til alene at være "first movers" i udviklingen af nye løsninger inden for eksempelvis velfærdsteknologi og grøn teknologi. Der er således behov for øget samarbejde og koordinering på tværs af offentlige myndigheder med henblik på at udnytte fordele ved indkøb i større skala og at eventuelle risici og udviklingsomkostninger kan deles. Det vil også gøre det mere attraktivt for virksomhederne at investere i nye løsninger, hvis der sikres større afsætningsmuligheder og risikodeling.

Vejen frem – initiativer på området

Det er afgørende, at de offentlige myndigheders indkøbsstrategi og organisering sikrer kompetenceopbygning og et strategisk fokus i indkøbet. Herigennem kan høstes store gevinster, transaktionsomkostninger kan reduceres, og der kan sikres en større professionalisering, nytænkning, innovation og bedre sammenhæng med organisationens øvrige mål og strategier.

For at opnå disse målsætninger kræves blandt andet større tværoffentlig koordinering og samarbejde, og der er behov for et kompetenceløft i forhold til at bruge indkøb mere strategisk.

Derfor igangsættes følgende initiativer:

- Regeringen har sammen med KL og Danske Regioner fremlagt en fællesoffentlig strategi for digital velfærd. Strategien skal sætte retningen for den offentlige sektors anvendelse af digitale og teknologiske løsninger på de store velfærdsområder. Ved anskaffelse af sådanne løsninger vil de strategiske principper for intelligent offentligt indkøb finde anvendelse.
- Regeringen vil arbejde for, at offentlige udbudsprocesser tilrettelægges så smidigt som muligt, herunder at transaktionsomkostningerne reduceres. Det kan ske gennem øget brug af elektroniske udbud (e-udbud). Regeringen igangsætter derfor et arbejde med at afsøge mulighederne for en øget digitalisering af udbudsprocesserne i Danmark ved at belyse erfaringer med e-udbud og potentialet for en yderligere anvendelse. Øget anvendelse af e-udbud forventes at kunne nedbringe transaktionsomkostninger bredt, men også at være en særlig fordel for mindre virksomheder, hvilket understøttes af en undersøgelse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fra maj 2013.
- Regeringen vil videreudvikle og målrette indsatsen med at effektivisere det fællesstatslige indkøb. Statens Indkøbsprogram skal fremover dække nye områder, og der skal være en tættere opfølgning på anvendelsen af eksisterende kontrakter (compliance).
- Regeringen vil sikre, at de gevinster, der er forbundet med at effektivisere det regionale og kommunale indkøb, realiseres. Regeringen vil i de årlige økonomiforhandlinger med kommunerne følge op på målsætningen om, at der frem mod 2015 etableres 15-20 koordinerede og forpligtende indkøbsaftaler for kommunerne, herunder at der i forbindelse med etableringen af de nye aftaler fastlægges benchmarks med henblik på at dokumentere effektiviseringerne, samt at kommunerne tilslutter sig aftalerne. Regeringen vil senest i økonomiaftalen for 2016 søge at indgå aftale med kommunerne om nye konkrete mål for det kommunale indkøb.

Brug markedsdialog og indfri markedspotentialet

Princip 2:

Foretag altid en grundig behovs- og markedsafdækning samt markedsdialog for at sikre konkurrencen og indfri markedets potentiale.

Kendskab til markedet og brugernes behov er centralt i intelligent offentligt indkøb. Gennem afdækning af brugernes behov og markedsforholdene samt markedsdialog kan det sikres, at de efterspurgte løsninger kan leveres tilfredsstillende af det pågældende marked, og at brugernes behov imødekommes. Omvendt kan en mangelfuld afdækning og dialog medføre, at indkøbene ikke i tilstrækkelig grad matcher markedet og imødekommer brugerbehovene.

Ordregivere og leverandører efterspørger generelt mere og bedre anvendelse af dialog før udbudsmaterialet offentliggøres. Dette fremgår af det tidligere Udbudsråds analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor, og det er blevet bekræftet af arbejdsgruppens dialog med interessenter, som nævner frygt for overtrædelse af udbudsregler og klagesager som den primære årsag til den begrænsede dialog.

Endvidere viser Moderniseringsstyrelsens spørgeskemaundersøgelse, at selvom ca. 85 pct. af indkøberne foretager markedsundersøgelser og markedsdialog, så er der en vis usikkerhed om, hvordan man anvender markedsdialog i den konkrete indkøbssituation. Det kan tyde på, at det fulde potentiale ved en grundig behovs- og markedsafdækning og en strategisk markedsdialog ikke udnyttes optimalt i dag. Derfor er der behov for at forbedre markedsdialogen ved at skabe bedre værktøjer og klare og bedre rammer for dialogen med markedet samt ved at opruste indkøbsfunktionens kompetencer på området.

Baggrund

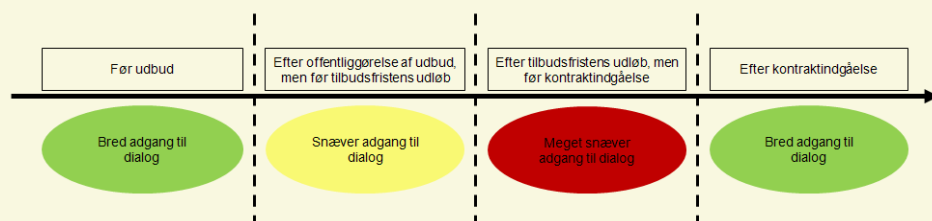
At imødekomme brugernes behov forudsætter, at der foretages en grundig afdækning af, hvad det er for et behov, der skal løses, og hvordan behovene kan tilgodeses på den mest optimale måde. Endvidere skal der foretages en afdækning af, hvad markedet kan levere. En grundig behovs- og markedsafdækning er nødvendig, uanset om der skal indkøbes standardvarer eller nye løsninger, og det er en vigtig forudsætning for et vellykket udbud.

Både offentlige myndigheder og private virksomheder efterspørger øget dialog, når der gennemføres udbud. Udbudsreglerne sætter rammerne for dialogen med markedet, og reglerne muliggør i varierende grad dialog med markedet før, under og efter afholdelsen af et udbud. Udbudsrådet har i 2010 udarbejdet en vejledning om mulighederne for dialog, *jf. boks 7*.

Boks 7

Rammer for dialog i forbindelse med offentlige udbud

En virksomhed, der har ydet en myndighed rådgivning før udbuddet, er ikke udelukket fra at afgive tilbud, medmindre dialogen har givet virksomheden en konkurrencefordel. Det er endvidere vigtigt, at dialogen under udbuddet sker på en objektiv og gennemsigtig måde. Myndigheder og virksomheder har vid adgang til dialog før udbuddet, og adgangen til dialog snævres ind efter offentliggørelse af udbudsmaterialet. Til gengæld gælder, at det efter afgivelsen af tilbud ikke er tilladt at forhandle om elementer i kontrakten, som er relevant for tilbudsprisen, eller som vedrører grundlæggende elementer. Det fremgår af en vejledning fra Udbudsrådet.



Kilde: Udbudsrådet 2010, *Dialog ved udbud. Hvad er muligt?*

Der er indgået aftale mellem Europa-Parlamentet, Rådet og Europa-Kommissionen om EU's nye udbudsdirektiver, og moderniseringen vil medføre bedre muligheder for dialog end tidligere. De nye udbudsdirektiver vil gøre det muligt at anvende procedurerne konkurrencepræget dialog og udbud med forhandling i langt større udstrækning end i dag. Disse udbudsformer tillader en større grad af dialog end de klassiske udbudsformer. Der er i dag meget begrænsede erfaringer med at anvende disse udbudsformer, og det stiller nye krav til indkøbsfunktionerne at håndtere mere dialogbaserede udbudsformer. Direktiverne forventes vedtaget ultimo 2013.

Muligheder

Der er gode muligheder for at forbedre indkøbet ved at gennemføre en grundig behovsafdækning. Behovsafdækningen skal sikre, at den offentlige myndighed ikke blot indkøber det, som den plejer, uden at have afdækket, om alternative løsninger i højere grad kan imødekomme myndighedens behov. Der kan med fordel tænkes i indkøb af hele løsninger og dækning af flere behov i stedet for at tænke i små uafhængige produkter og ydelser – eksempelvis ved at tænke i at indkøbe "forebyggelse af sår" i stedet for "plastre", samt ved at tænke på tværs af de offentlige enheder. Indkøb af hele løsninger kan i denne sammenhæng også indebære et skift fra indkøb af produkter til indkøb af serviceydelser – eksempelvis ved at købe lys i 8 timer om dagen i et antal år i stedet for at købe elpærer.

Behovsafdækningen og markedsdialogen skal understøtte hinanden. Markedsdialogen giver viden om udviklingstendenser på markedet, herunder udviklingen i ny teknologi. Ved at undersøge, hvad der findes på markedet, og hvordan eksisterende løsninger kan tilpasses den offentlige myndigheds behov, kan markedsdialogen medvirke til at fremme innovation og nytænkning. Virksomhederne har ligeledes ofte et omfattende kendskab til brugernes behov og udviklingen i forbrugsmønstre, som vil være et relevant input i udbudsprocessen. Endvidere

kan virksomhederne bidrage med viden om, hvorvidt indkøbet bedst egner sig til at blive kravspecificeret detaljeret med mange specifikke mindstekrav, eller om indkøbet eksempelvis er egnet til at anvende funktionskrav.

Markedsafdækning kan bidrage til, at de offentlige indkøbere opnår et øget kendskab til markedets struktur og aktører, produkter og ydelser samt eventuelt alternative løsninger. Her er det eksempelvis relevant at være opmærksom på internationale standarder. Den øgede internationalisering af markeder og leverandørkæder stiller stadig højere krav til, at produkter kan fungere på tværs af både virksomheder og landegrænser. Anvendelsen af internationale standarder kan således både være med til at kvalitetssikre, understøtte markedskonforme udbud og effektivisere de offentlige indkøb, herunder ved at minimere leverandørfafhængigheden samt styrke konkurrencen på kort og langt sigt. Samtidig opnår den private leverandør bedre muligheder for at afsætte sine produkter på markeder uden for Danmark. Dette illustreres i *boks 8*.

Boks 8

Biblioteksstandarder

De danske biblioteker anvender i dag en teknologi, hvor en lille chip gør det muligt at lægge en høj stabel bøger på en plade på biblioteket, og på én gang aflæse præcis, hvilke bøger der er tale om, om de er udlånt, returneret for sent eller reserveret mv. Teknologien følger en international standard, som er udviklet i regi af Dansk Standard i samarbejde med interesserede private teknologileverandører og biblioteker.

De internationale standarder for teknologien er afgørende for, at bibliotekerne let kan konkurrenceudsætte leverancer af det teknologiske udstyr, frem for at være bundet til bestemte leverandører. Samtidig sikrer standarderne, at samtlige biblioteker – både kommunale og forskningsbiblioteker – effektivt og smidigt kan udveksle fysiske materialer.

Den danske teknologileverandør oplyser, at de internationale standarder har givet dem konkurrenter på det danske marked, men at det samtidig har muliggjort eksport af virksomhedens løsninger.

De internationale standarder bidrager således både til at sikre et højt offentligt serviceniveau med nye muligheder for søgning og udveksling af materialer, og til at sikre lavere omkostninger gennem smidige og arbejdsbesparende processer, bedre konkurrenceudsættelse af indkøb og mindre leverandørfafhængighed.

Kilde: Erhvervs- og Vækstministeriet

Ligeledes kan dialogen med markedet anvendes til at få en forståelse af, om markedet overhovedet kan honorere de krav, brugerne har til produkter og ydelser. Det kan medvirke til, at åbenlyse fejl eller mangler i udbudsmaterialet undgås. Dialogen med markedet bør således påbegyndes, inden det endeligt fastlægges, hvad der efterspørges af den offentlige institution.

Det kan betale sig at bruge tid på at gennemføre markedsdialog for at opnå markedskonforme udbud, hvor kravene matcher markedet. Markedskonforme udbud kan således medvirke til at øge konkurrencen og udnytte markedets potentiale bedre, samt resultere i bedre og billigere indkøb, der samtidig begrænser transaktionsomkostningerne ved offentlige udbud, *jf. boks 9*.

Boks 9

Udvidet teknisk dialog ved udbud af Statens Koncern Betalinger (SKB)

I 2012 gennemførte Moderniseringsstyrelsen et genudbud af SKB. Der er tale om et ganske komplekst marked, hvilket blandt andet skyldes en ganske omfattende national og europæisk lovgivning på området. Moderniseringsstyrelsen valgte derfor at tilrettelægge en omfattende teknisk dialog, der skulle sikre, at udbuddet blev markedskonformt, og at de rette ydelser og services blev efterspurgt. Derudover ønskede Moderniseringsstyrelsen at forberede markedet på udbuddet og således eliminere potentielle fordele, som den tidligere leverandør måtte have.

For at sikre, at relevante inputs blev hørt i tide, blev den tekniske dialog startet tidligt i udbudsprocessen. Dialogen blev gennemført yderst stringent og ganske transparent. Alle deltagende leverandører fik faste opdrag inden møderne og al information fra møderne blev efterfølgende offentliggjort.

Den grundige tekniske dialog sikrede, at Moderniseringsstyrelsen kunne opretholde og udbygge besparelser på selve hovedydelsen SKB. Derudover gjorde dialogen Moderniseringsstyrelsen opmærksom på nye løsninger og på hensigtsmæssigheden af at udbyde visse ydelser separat eller helt udelade ydelser med forventet begrænset anvendelse, som ville forhøje den samlede pris uforholdsmæssigt. På netop de delydelser, der blev udbudt separat, opnåedes markante besparelser. Dertil opnåedes også en række kvalitative resultater. Via den dialogprægede udbudsproces blev alle potentielle leverandører gjort opmærksomme på den hidtidige aftalestruktur og fik således minimeret deres usikkerheder og risici ved potentielt at vinde opgaven – eksempelvis vedrørende de ressourcer som opgaveløsningen måtte kræve. En sådan oplysning af alle potentielle leverandører er med til at sikre såvel den kort- som den langsigtede konkurrence, og flere aktører kvitterede efterfølgende for dialogen og for, at deres inputs i flere konkrete tilfælde fandt vej til udbudsmaterialet.

Kilde: Moderniseringsstyrelsen

Dialogen med markedet kan tilrettelægges ved at afholde dialogmøder – enten fællesmøder for relevante virksomheder eller for virksomhederne enkeltvis. Dialogen kan også understøttes digitalt ved, at ordregivere på en digital platform offentliggør ideer og stiller spørgsmål til markedet, hvilket sikrer gennemsigtighed for alle leverandører på markedet.

Anvendelse af markedsdialog og -afdækning vil i udgangspunktet være nyttigt ved alle typer af indkøb. Ved indkøb af standardvarer og -ydelser kan markedsdialogen give indsigt i, hvilke udviklingstendenser, der er på markedet, samt hvad der er særligt omkostningsdrivende for virksomhederne på markedet. Samtidig hjælper markedsdialogen til at fastlægge, hvilke krav til for eksempel kvalitet og miljø som vil kunne honoreres af markedet. Ved indkøb af komplekse varer og ydelser samt nye løsninger er markedsdialogen et særdeles vigtigt element, idet løsningerne vil blive mere skræddersyede til kundens behov, og da markedet ofte kan være præget af mange specialiserede virksomheder, som tilbyder meget forskelligartede løsninger. Det kan bidrage til, at indkøberne får indblik i alternative løsningsmuligheder, og at der udformes udbud, der skaber rum for, at leverandører kan byde ind med nye løsninger. Endeligt vil markedsdialogen kunne give indsigt i, hvad der skal til for at understøtte sammenhængen af ny teknologi med eksisterende arbejds- og produktionsprocesser.

Barrierer

Der kan være flere barrierer for, at mulighederne ved en grundig behovs- og markedsafdækning og en strategisk markedsdialog ikke udnyttes optimalt.

For så vidt angår behovsafdækning kan det være en barriere, at den offentlige myndighed indkøber det, som den plejer, og tænker i indkøb af små uafhængige produkter frem for at dække et samlet behov og tænke i potentielt nye løsninger.

Tidsmangel og manglende ressourcer nævnes også indimellem som en barriere for, at de offentlige myndigheder gennemfører grundig markedsafdækning og indgår i markedsdialog. Der er således en risiko for, at den indledende markedsafdækning og -dialog nedprioriteres i udbuddene, ligesom især små og mellemstore virksomheder i nogle situationer kan finde det omkostningsfuldt at deltage i markedsdialog. I den forbindelse kan det være en udfordring, at det ikke er dokumenteret, hvor meget der kan vindes ved at afholde markedsdialog.

Samtidig er det ofte en udfordring for både de offentlige myndigheder og virksomhederne at skabe overblik over relevante internationale standarder, der kan kvalificere udbuddene. Ofte overses eksisterende standarder, eller der henvises til forældede eller udgåede standarder.

Det er ligeledes en barriere, at der er usikkerhed om de krav udbudsreglerne stiller til, hvor meget, hvornår og hvordan man må have dialog, og det kan i værste fald afholde parterne helt fra at gå i dialog med hinanden. Virksomhederne kan således være tilbageholdende med at gå i dialog af frygt for at blive inhabile og dermed udelukket fra at deltage i udbuddet. De offentlige myndigheder kan være usikre på, hvordan dialogen skal tilrettelægges, så leverandøren ikke får adgang til at påvirke udbudsmaterialet og kravspecifikationen i en bestemt retning, der stiller den pågældende leverandør bedre, når leverandøren skal byde på opgaven. Samtidig kan det offentlige og private mangle en gensidig forståelse af hinandens behov og vilkår for at deltage i dialog.

Vejnen frem - initiativer på området

Behovs- og markedsundersøgelser og markedsdialog er vigtige forudsætninger for intelligent offentligt indkøb. En grundig behovs- og markedsafdækning kan medvirke til bedre og billigere produkter og løsninger, højere kvalitet, mere innovation og nytænkning i indkøbet og markedskonforme udbud, der mindsker transaktionsomkostningerne ved indkøbet.

For at opnå disse gevinster er der behov for at udbrede viden og vejledning om gennemførelsen af markedsafdækning og -dialog i praksis, at styrke værktøjerne til at gennemføre markedskonforme udbud, samt at skabe mere klarhed om rammerne for markedsdialog.

Derfor igangsættes følgende initiativer:

- Regeringen vil skabe klarhed for offentlige myndigheder og private leverandører om, hvordan og hvornår dialog med markedet kan gennemføres. Regeringen vil derfor udbygge vejledningsmaterialet om mulighederne for dialog i forbindelse med udbud, herunder med eksempler på bedste praksis fra konkrete forløb med markedsdialog. Som opfølgning på vejledningen vil der endvidere blive afholdt et netværks- eller informationsmøde for interesserede offentlige myndigheder. Vejledningsarbejdet vil ligeledes være relevant for SMV'er².
- Regeringen ønsker at sprede kendskabet til de gode eksempler og at fokusere på innovation. Der igangsættes derfor i samarbejde med SKI et arbejde med en vejledning om "den gode markedsanalyse", samt opsamling af en række bedste prak-

² Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse om SMV'ers deltagelse i udbud viser, at det er en særlig stor barriere for mindre virksomheder, at der er usikkerhed om mulighederne for at gå i dialog med det offentlige i forbindelse med et udbud

sis-eksempler på markedsanalyser. Vejledningen vil også fokusere på situationer, hvor offentlige myndigheder skal indkøbe innovative varer eller ydelser.

- Regeringen vil tage initiativ til, at der udvikles standardiserede vejledninger for udbud til brug for både indkøbere og tilbudsgivere på enkelte områder, hvor der er efterspørgsel. I regi af Dansk Standard vil der blive igangsat et standardiseringsudvalg, hvor indkøbere, brugere og leverandører selv vil udvikle konkrete vejledninger for udbud på udvalgte områder, hvor interesserne vurderer, at der er behov. Processen i et standardiseringsudvalg vil sikre maksimal præcision og brugervenlighed i den færdige vejledning, fordi de forskellige aktører på området selv formulerer kriterier og krav i en gennemprøvet konsensusproces.

Bedre tilrettelæggelse af udbud

Princip 3:

Vælg altid den udbudsform, der bedst understøtter indkøbets formål og begrænser de samlede transaktionsomkostninger.

Offentlige myndigheders valg af udbuds-, samarbejds- og kontraktform har stor betydning for mulighederne for at tilgodese behovene og for at opnå de ønskede resultater. Det er derfor vigtigt, at valget i tilstrækkelig grad er strategisk funderet. De offentlige myndigheder vælger i høj grad de udbuds- og samarbejdsformer, som de kender i forvejen, og det hænger sammen med usikkerhed om udbudsreglerne, for eksempel når det gælder de mere komplekse og fleksible udbudsformer.

En øget anvendelse af mere fleksible og innovationsfremmende udbuds- og samarbejdsformer kan åbne for, at der opnås effektivitet, kvalitet og innovation i løsningerne.

Baggrund

I afsnittet sondres mellem udbuds-, samarbejds- og kontraktformer. Udbudsformerne følger af udbudsdirektivets procedureregler, og de klassiske udbudsformer som offentligt udbud og begrænset udbud er de hyppigst anvendte udbudsformer, som anvendes i over 80 pct. af udbuddene³.

Foruden udbudsformerne i direktivet kan de offentlige myndigheder vælge at benytte en række samarbejdsformer som eksempelvis funktionskrav i udbud, Offentlig-Private Innovations-samarbejder (OPI), Offentlig-Private Partnerskaber (OPP) og ESCO-samarbejder, *jf. boks 10*.⁴ De forskellige samarbejdsformer kan benyttes, når der er nogle særlige hensyn, som myndigheden ønsker indfriet igennem sine udbud. Samarbejdsformerne er særligt relevante at anvende, hvis myndigheden ønsker at skabe udvikling eller egentlig innovation i opgaveløsningen.

Boks 10

Partnerskabsbaserede samarbejdsformer

Offentlig-Privat Innovationssamarbejde (OPI) er en samarbejdsform, som understøtter innovation og muliggør udvikling af nye løsninger af offentlige opgaver. Den offentlige part i et OPI deltager aktivt i udviklingsfasen, fordi samarbejdet skal resultere i løsningen på et problem, som forudsætter et indgående kendskab til det offentliges opgaver og erfaringer. Et OPI kan gennemføres efter flere modeller. Valget af model er afhængigt af, om myndigheden ønsker at udvikle og anskaffe en ny løsning, og om teknologien til den nye løsning allerede findes på markedet.

Offentlig-Privat Partnerskab (OPP) er en type offentlig-privat samarbejde, der er kendetegnet ved at design, projektering, etablering, drift og vedligeholdelse er samlet i én kontrakt mellem en offentlig udbyder og en privat leverandør. Finansieringen af projektet kan også indgå i et OPP. OPP-projekter har typisk en længere kontraktperiode – typisk 15-25 år – som giver gode muligheder for at tænke anlæg og drift sammen og derved opnå totaløkonomiske gevinster.

³ Kilde: Tenders Electronic Daily, www.ted.europa.eu

⁴ Udbud med funktionskrav behandles særskilt i afsnittet om princip 4, og de øvrige samarbejdsformer behandles i dette afsnit.

De eksisterende danske OPP-projekter, der blandt andet omfatter anlæg af hospitaler, skoler og kontor anlæg, har ifølge de offentlige myndigheder ført til innovative løsninger og højet kvaliteten af de offentlige bygge- og anlægsprojekter.

ESCO-samarbejder er en samarbejdsform, hvori bygningsejeren (den offentlige myndighed) indgår et samarbejde med et privat energitjenesteselskab, som planlægger og gennemfører en række energioptimerende renoveringer i bygningerne. Investeringen finansieres gennem de opnåede energibesparelser, som på den måde "betales" for energirenoveringen.

Europa-Kommissionen har endvidere udviklet en model for prækommercielle indkøb, som er en særlig metode til at gennemføre udvikling af adskillige nye løsninger på samme problemstilling parallelt på baggrund af en række forsknings- og udviklingsinitiativer. Flere europæiske lande som for eksempel Holland, Finland og England har anvendt nationalt tilpassede modeller, hvor den offentlige sektor konkurrenceudsætter udviklingen af nye løsninger på udfordringer, som den offentlige sektor står over for. Der er meget få erfaringer med prækommercielle indkøb i Danmark, men der er eksempelvis igangsat et prækommercielt indkøb af robotteknologi til ældreplejen i Region Syddanmark.

Hvor udbuds- og samarbejdsformer fastlægger proceduren, fastlægger kontraktformen blandt andet rammerne for leverandørens udførelse/leverance af og betaling for en given vare eller ydelse mv. De forskellige udbudsformer og i særdeleshed de forskellige samarbejdsformer giver grundlag for at benytte forskellige kontraktformer. Traditionelle kontraktformer er oftest rettet mod at udnytte priskonkurrencen på markedet ved at specificere konkrete og faste leverancevilkår, kvalitet mv. Det er især velegnet ved indkøb af standardvarer og ydelser. For de mere komplekse ydelser er der imidlertid et potentiale for bedre indkøb ved mere fleksible og innovative kontraktformer som for eksempel agile udviklingskontrakter⁵ eller kontrakter med særlige incitamentsprogrammer (for eksempel "no-cure-no-pay", hvor betaling er betinget af en given målopfyldelse).

Muligheder

Hvis der vælges de rette udbuds-, samarbejds- og kontraktformer, der matcher kompleksiteten af og formålet med de udbudte opgaver, er det muligt at opnå bedre resultater og mere effektive udbudsprocesser samt at reducere unødvendige transaktionsomkostninger for offentlige myndigheder og private virksomheder.

Der er gode erfaringer med at anvende de klassiske udbuds- og kontraktformer til såvel indkøb af standardvarer og visse komplekse varer og ydelser, og disse udbudsformer er mere simple at anvende end de mere komplekse udbudsformer og samarbejdsformer. De samlede transaktionsomkostninger for både ordre- og tilbudsgivere kan eksempelvis reduceres ved at anvende begrænset udbud på et marked, hvor der potentielt kan være mange tilbudsgivere, og hvor det er omkostningskrævende at afgive eller evaluere tilbud. Hensynet til at begrænse transaktionsomkostninger ved udbud vil endvidere indgå i arbejdet med en kommende udbudslov, hvor erhvervs- og vækstministeren har nedsat et lovforberedende udvalg.

⁵ Agile udviklingskontrakter forsøger at tage højde for de udbudssituationer, hvor man ikke på forhånd kender alle krav til eller er i stand til at definere dem for det endelige produkt. Digitaliseringsstyrelsen har eksempelvis udviklet K03 Standardkontrakt for agile it-projekter, og SKI har med rammeaftale 02.16 "Teknologispecifik it-kompetence i projektorienteret form" udviklet og søsat en af Danmarks første agile kontrakter.

De partnerskabsbaserede samarbejdsformer, som eksempelvis OPI-projekter og OPP-projekter, og fleksible kontraktformer er især relevante at anvende, når der er tale om særligt komplekse eller innovative indkøb, hvor der i meget høj grad er behov for at skræddersy løsninger og understøtte innovation.

Private virksomheder besidder ofte en anden type viden og innovationskraft, som kan fremme udviklingen af den offentlige opgaveløsning. Samtidig har den offentlige sektor den efterspørgsel, som kan stimulere og drive innovationen og udviklingen af nye produkter. En øget offentlig efterspørgsel efter nye innovative løsninger inden for eksempelvis velfærdsteknologi eller miljøteknologi, kan bidrage til at sikre kvaliteten og effektiviteten i den offentlige sektor og samtidig give virksomhederne incitament til at udvikle nye produkter, som forventes at kunne afsættes i udlandet, *jf. boks 11*.

Boks 11

Markedsmodningsfondens klimatilpasningspartnerskab

Markedsmodningsfonden (tidl. Fornyelsesfonden) inviterede i januar 2012 landets kommuner og forsyningsselskaber til at indgå i et partnerskab om klimatilpasning. Partnerskabets formål er at bruge den stigende offentlige efterspørgsel efter nye innovative løsninger inden for regn- og spildevandshåndtering som *driver* for vækst, beskæftigelse og eksport i danske virksomheder. For at øge virksomhedernes incitament og skabe større rum for innovation, vil partnerskabet anvende nye metoder til intelligent offentligt indkøb:

1. København og Tårnby vil købe en løsning til lokal afledning af regnvand i en gade i et tæt bebygget kvarter. De vil udbyde løsningen som et prækommercielt indkøb (PCP), hvor de indkøber udviklingen af en prototype samt test af den. Slutindkøb kan ske i et særskilt udbud.
2. Esbjerg, Middelbart og Næstved vil købe en løsning til at aflede overfladevand fra villaområder, og hvor kloakken kan afkobles under regnskyt, samt en ny løsning til at komme af med det overskydende vand. De vil udbyde løsningen som et offentlig-privat innovationssamarbejde (OPI), hvor de kombinere udvikling og slutindkøb i ét udbud.

Fonden har afsat 30 mio. kr. til partnerskabet. Et par millioner kroner går til at hjælpe en håndfuld kommuner i gang med de nye udbudsformer. Langt hovedparten går dog til virksomhederne. De får betalt hele eller dele af udviklingen af den løsning, de byder ind med i de nye udbud.

Kilde: Erhvervsstyrelsen

Endelig er det en fordel, at internationale standarder indgår som en væsentlig strategisk overvejelse i valg af teknologier og systemer i alle prækommercielle indkøb, OPI, OPP og funktionsudbud. Udviklingen af nye løsninger skal ikke nødvendigvis ske med afsæt i internationale standarder, men partnerskabet skal aktivt tage stilling til, hvilken rolle standardisering kan komme til at spille for både udviklingen af løsningen og for de langsigtede indkøbs- og afsætningsmuligheder. Anvendelse af internationale standarder får nemlig ofte afgørende betydning for de langsigtede økonomiske perspektiver for både ordregiver og tilbudsgiver.

Barrierer

Der er i dag en række barrierer, som begrænser anvendelsen af de mere fleksible og innovationsfremmende udbudsformer, samarbejdsformer og kontraktformer.

Barriererne relaterer sig blandt andet til, at EU's udbudsregler er et kompliceret regelsæt, hvilket indebærer, at udbud af mange opfattes som en juridisk kompliceret øvelse. Der er således blandt de offentlige indkøbere en vis usikkerhed om udbudsreglerne, herunder om, hvornår det er muligt at anvende de mere fleksible udbudsformer som eksempelvis konkur-

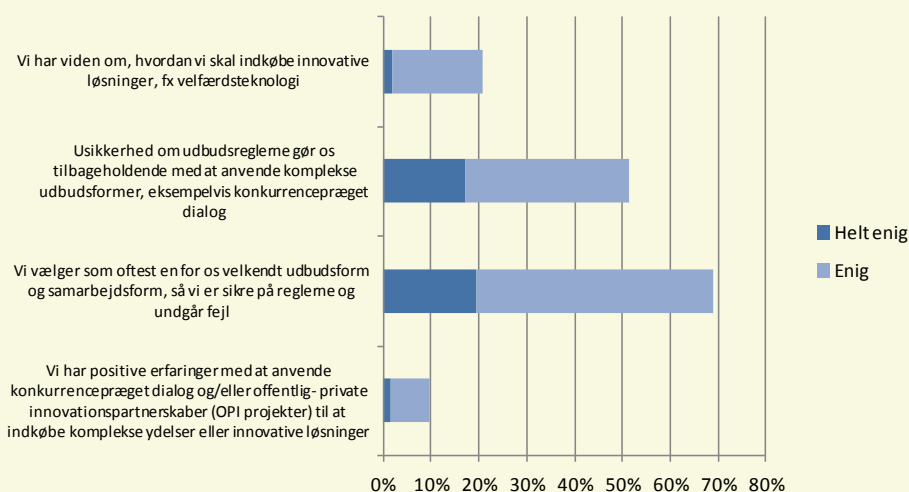
rencepræget dialog. Dette kan også medføre, at indkøberne ikke altid vælger den mest hensigtsmæssige udbudsform.

Derudover kan det tyde på, at de offentlige myndigheder ikke føler sig godt nok rustede til at anvende de fleksible udbudsformer. Der er en tendens til, at indkøbere vælger en udbudsform og samarbejdsform, så de er sikre på reglerne og undgår fejl, *jf. boks 12*. Dette kan være en medvirkende årsag til, at der er meget begrænsede positive erfaringer med at anvende konkurrencepræget dialog og offentlig-private innovationspartnerskaber.

Boks 12

Udbudsformer og samarbejdsformer – barrierer

Omkring 70 pct. af de offentlige indkøbere vælger en udbudsform og samarbejdsform, så de er sikre på reglerne og undgår fejl. Det hænger sammen med, at der opleves at være usikkerhed om udbudsreglerne, når det gælder de mere komplekse og fleksible udbudsformer (for eksempel konkurrencepræget dialog). Det er også bemærkelsesværdigt, at kun 20 pct. af indkøberne er enige i, at de har viden om, hvordan man skal indkøbe nye løsninger.



Kilde: Moderniseringsstyrelsen

Det store fokus på reglerne og på at undgå klagesager i forbindelse med udbud kan medføre, at der ikke i fornøden grad er fokus på de forretningsmæssige hensyn; det vil sige at opnå bedre og billigere indkøbsaftaler, der understøtter brugernes behov, eksempelvis gennem kontraktformen.

Samtidig er det også klart, at de komplekse samarbejdsformer og kontraktformer stiller store krav til den offentlige myndighed og virksomhederne og kræver, at begge parter har en vis organisatorisk og kompetencemæssig modenhed og besidder de nødvendige ressourcer for at kunne løfte disse opgaver. Innovationsprocesser kan være vanskelige og usikre og støder ikke kun på teknologiske barrierer, men også på udfordringer i relation til organisation, forretningsmodeller, jura og rettigheder, markeds- og behovsafdækning, distribution, logistik mv.

Eksempelvis er der en række udfordringer forbundet med at håndtere et OPI-projekt. Der kan blandt andet, alt efter hvordan udbudsprocessen tilrettelægges, opstå usikkerhed om håndtering af indkøb efter udviklingsstadiet, hvor virksomheden, der har udviklet en løsning i samarbejde med det offentlige, kan frygte at være "inhabile" i en udbudssituation, eller hvor den offentlige indkøber risikerer en "lock-in" i forhold til den pågældende virksomhed.

Der er endvidere en række barrierer for private virksomheder, der bevirker, at virksomheder kan være tilbageholdende med at indgå i udviklingsprocesser med offentlige institutioner, for eksempel gennem OPI-projekter. Det kan for eksempel være høje transaktionsomkostninger og binding af likviditet. Usikkerhed om omfanget af efterspørgslen er også en væsentlig barriere, da det i dag ofte er enkelte kommuner eller regioner, der hver for sig efterspørger nye løsninger. Det kan derfor være uklart for virksomhederne, hvor stort markedet for en given løsning reelt er. Et væsentligt incitament for, at virksomheder skal finde det attraktivt at byde ind med nye innovative løsninger er, at efterspørgslen samles og får en vis volumen. Det kan eksempelvis være ved, at kommuner eller regioner går sammen om at efterspørge nye løsninger på fælles problemstillinger i større skala.

Endvidere oplever mange små og mellemstore virksomheder (SMV'er) barrierer i forbindelse med at afgive tilbud på offentlige opgaver, blandt andet at det er meget ressourcetrækkende at udarbejde tilbudsmateriale og forstå spillereglerne. I Danmark er en stor del af de private virksomheder SMV'er, og hvis SMV'er ikke deltager i konkurrencen om offentlige opgaver kan det mindske konkurrencen og opgaven løses måske ikke så effektivt som muligt.

Vejen frem - initiativer på området

Barriererne for at tilrettelægge det offentlige indkøb bedre og mere effektivt skal mindskes, og mulighederne for at anvende mere fleksible og innovationsfremmende udbudsformer skal understøttes. Der er blandt andet behov for en klarere forståelse af de juridiske rammer for de forskellige udbuds-, samarbejds- og kontraktformer samt vejledning og støtte til øget anvendelse af mere fleksible udbudsformer. Endvidere kan staten bistå med at facilitere nye former for samspil mellem de offentlige myndigheder på den ene side og de private virksomheder, investorer og forsknings- og vidensmiljøer på den anden side.

Derfor igangsættes følgende initiativer:

- Regeringen ønsker, at udbudsreglerne skal være så klare og fleksible som muligt. Der er derfor nedsat et udvalg, som skal forberede en kommende udbudslov, der implementerer direktivets bestemmelser i dansk lovgivning.
- Regeringen vil fremme nye innovative løsninger. Der igangsættes derfor et tværoffentligt program, hvor der inden for afgrænsede rammer kan laves forsøg med prækommercielle indkøb til at fremme innovationen i både den offentlige sektor og det private erhvervsliv for at tilvejebringe nye løsninger på konkrete samfundsudfordringer, jf. regeringens innovationsstrategi fra december 2012. I forsøgsprogrammet fokuseres på konkrete problemstillinger, der med fordel kan løses i et offentlig-privat samarbejde. Regeringen har med de nedsatte vækstteams og INNO+ etableret et solidt grundlag for at identificere de områder, hvor Danmark har særlige potentialer for at skabe nye løsninger i et offentlig-privat samarbejde. Programmet forankres under Erhvervs- og Vækstministeriet og vil

delvist blive drevet og finansieret af Markedsmodningsfonden, delvist af de deltagende kommuner, regioner og virksomheder.

- Regeringen ønsker at fremme offentlige indkøb af nye løsninger. Det vil dels bidrage til effektivisering og kvalitetsforbedring af den offentlige opgavevaretagelse, dels skabe vækst- og beskæftigelsesmæssige effekter gennem et øget hjemmemarked for nye løsninger, fx indenfor velfærdsteknologi og grøn omstilling. Derfor vil regeringen gennem Markedsmodningsfonden give tilskud til, at kommuner og regioner kan foretage indkøb ved brug af innovative udbuds- og samarbejdsformer som for eksempel udbud med funktionskrav eller OPI. Tilskud vil for eksempel kunne dække, at den offentlige institution gennemfører grundige behovs- og markedsundersøgelser, beregner business cases forbundet med indkøb af en innovativ løsning samt udformer funktionskrav. Endvidere vil regeringen gennem Markedsmodningsfonden give tilskud til OPI-projekter på områder, hvor virksomheder i Danmark vurderes at have særlige styrker og potentialer. Projekterne vil bygge videre på de erfaringer, som Markedsmodningsfonden har opnået på området for klimatilpasning, hvor fonden har etableret et OPI-projekt og et PCP-projekt.
- Regeringen vil udbrede erfaringer fra Markedsmodningsfondens initiativer vedrørende anvendelse af funktionskrav i udbud på velfærdsområdet og etablering af OPI på klimatilpasningsområdet ved at samle og formidle erfaringerne via relevante hjemmesider. Endvidere vil effekterne af Markedsmodningsfondens initiativer blive evalueret i 2015.

Brug funktionskrav

Princip 4: Overvej altid at bruge funktionskrav, så der bliver rum til nytænkning og effektivisering af den offentlige opgaveløsning.

Øget anvendelse af funktionskrav kan være med til at understøtte nytænkning og effektivisering i det offentlige indkøb. Funktionskrav åbner i højere grad op for nye løsninger end traditionelle detaljerede og kravspecifikke udbud, der på forhånd definerer det ønskede produkt eller service. I dag anvender det offentlige dog primært de detaljerede udbud, og det betyder, at der kun sker en begrænset anvendelse af udbud med funktionskrav. Derfor er der behov for en samlet indsats i form af viden, værktøjer og gode eksempler til at understøtte udbredelsen af kendskabet til og bedre anvendelse af udbud med funktionskrav.

Baggrund

Funktionskrav i udbud er en anderledes måde at udbyde opgaver på, som i dag kun bliver brugt i begrænset omfang. Interessen for funktionskrav skyldes, at udbud med funktionskrav kan skabe rum for innovation og effektivisering ved den offentlige opgaveløsning, fordi den private part i samarbejdet gives metodefrihed i opgaveløsningen.

Funktionskrav stiller krav til funktionen af den leverede ydelse i stedet for at stille krav til de aktiviteter (aktivitetskrav), der skal føre til leveringen af ydelsen eller som definerer et specifikt produkt. Eksempelvis vil et funktionskrav for vedligehold af hjælpemidler lyde: "kørestolen skal være rengjort og vedligeholdt i overensstemmelse med producentens anvisning", imens et aktivitetskrav vil lyde: "kørestolen skal rengøres månedligt ved brug af hjælpemiddeldepotets nuværende vaskekoste og vaskefaciliteter". Funktionskrav kan anvendes til mange typer af indkøb, *jf. boks 13*.

Boks 13

Funktionskrav

De offentlige myndigheder anvender funktionskrav i ca. hvert fjerde udbud. Anvendelsen er størst inden for it-ydelser, serviceområdet, vej og park og beskæftigelsesområdet, og der er gode erfaringer med anvendelse af funktionskrav på områder som rengøring og vejvedligehold. Udbud med funktionskrav er mindre egnede på områder, hvor der er behov for at stille meget specifikke krav til ydelsen, og hvor kvaliteten og effekten er svært målbar, for eksempel specialiserede behandlingsopgaver mv.

Funktionskrav anvendes i større udstrækning blandt svenske offentlige indkøbere end blandt danske offentlige indkøbere. Eksempelvis angiver 45 pct. af svenske indkøbere i en spørgeskemaundersøgelse, at de har anvendt funktionskrav i forbindelse med indkøb af tjenesteydelser af teknisk karakter, imens blot 18 pct. af de danske indkøbere angiver, at de har brugt funktionskrav i forbindelse med udbud af tilsvarende ydelser.

Kilde: Udbudsrådet "Analyse af funktionsudbud", november 2010, samt "Analyse af offentlig-privat samarbejde i Danmark og Sverige", maj 2012.

Muligheder

Udbud med funktionskrav rummer et stort potentiale i forhold til at understøtte nytænkning og effektivisering af opgaveløsningen i både det offentlige og det private erhvervsliv. Der er allerede en positiv udvikling i gang med at afprøve funktionskrav i udbud, og både ordregivere og leverandører har positive forventninger til, at funktionskrav kan åbne for bedre og flere nye løsninger.

Funktionskrav indebærer, at ordregiveren klart formulerer, hvilke slutresultater man ønsker at opnå, mens leverandøren formulerer, hvordan opgaven løses. Funktionskrav giver dermed virksomhederne plads til at udvikle og tilvejebringe nye innovative løsninger og teknologier ved at give frihed til, at virksomhederne selv kan tilrettelægge opgaveløsningen med udgangspunkt i den ekspertviden, der findes i markedet, og de arbejdsgange, der fungerer bedst for leverandøren. I forhold til detaljerede og kravspecifikke udbud giver funktionskrav således bedre rammer for nye løsninger, *jf. boks 14*.

Boks 14

Eksempler på mulighederne for at anvende udbud med funktionskrav

Odense Kommune har i juni 2011 gennemført et udbud med funktionskrav og indgået en aftale med firmaet TTS om, at TTS fremover står for driften af trafiklysene i kommunen. Udbuddet havde blandt andet funktionskrav om, at det nye signalanlæg skulle skabe stabil drift, bedre fremkommelighed i byen samt mindske energiforbrug og CO₂-udledning. På baggrund af udbudsrunderen og det vindende tilbud kan kommunen konstatere, at de kommer til at høste en række fordele sammenlignet med tidligere. Blandt andet vil den nye leverandør introducere en ny type signalanlæg baseret på LED-teknologi, som er energibesparende.

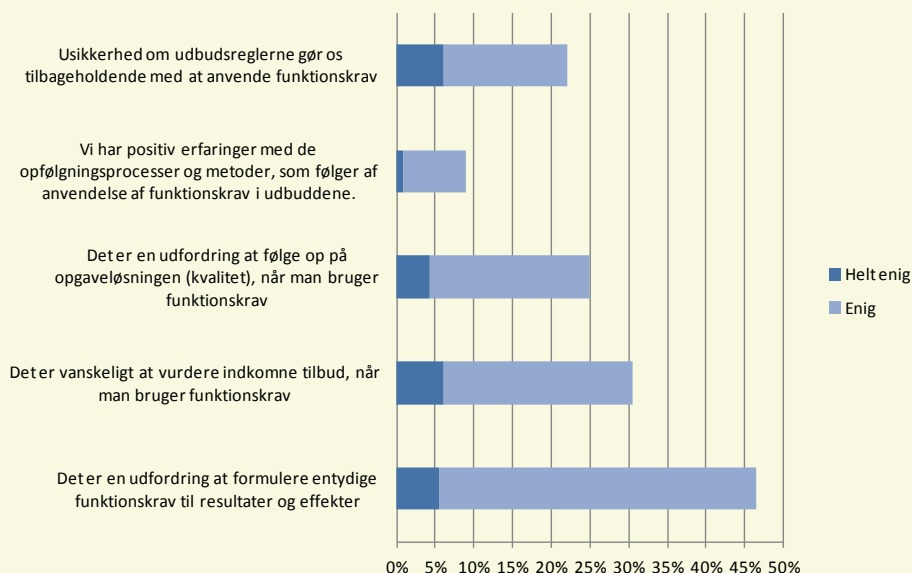
Kilde: Odense Kommune

Barrierer

Introduktion af funktionskrav skaber udfordringer for offentlige indkøbere, særligt i forhold til formulering af entydige krav til resultater og effekt, tilbudsevaluering og kontraktopfølgning, *jf. boks 15*.

Boks 15

Funktionskrav - barrierer



Kilde: Moderniseringsstyrelsen

Det er en central barriere for udbredelse af udbud med funktionskrav, at de offentlige indkøbere mangler viden om, hvordan man gennemfører udbud med funktionskrav og oplever, at det kan være svært at anvende funktionskrav. Det kan for eksempel være en udfordring at formulere entydige krav til resultater og effekt, så det giver et retvisende grundlag for at opgøre kvaliteten af den tilbudte løsning.

Endvidere kan det i forbindelse med tilbudsvurderingen være vanskeligt at vurdere og sammenligne kvaliteten af leverandørernes løsningsbeskrivelser.

Endelig kan ordregivere i forbindelse med kontraktstyringen og implementeringen af indkøbsaftaler risikere at miste overblikket over, hvorvidt kravene efterleves, idet det kan være vanskeligt at følge op på resultatorienterede krav frem for nogle specifikke aktivitetskrav.

Udfordringerne ved at gennemføre udbud med funktionskrav ses også fra virksomhedssiden. Eksempelvis kræver det visse kompetencer at byde på en opgave baseret på funktionskrav, da udbudsmaterialet ikke fortæller, hvordan opgaven skal løses. Samtidig oplever nogle mindre virksomheder, at det kræver særlige kompetencer at byde på opgaver baseret på funktionskrav, da tilbuddene skal formuleres anderledes end ved udbud baseret på aktivitetskrav.

Vejen frem - initiativer på området

Der er et stort potentiale for at understøtte nytænkning, innovation og effektivisering ved den offentlige opgaveløsning gennem øget anvendelse af funktionskrav. Hvis funktionskrav i hø-

jere grad skal finde anvendelse i offentlige udbud er der derfor behov for at styrke videns- og vejledningsgrundlaget herom.

Derfor igangsættes følgende initiativer:

- Regeringen vil tage initiativ til at udbrede viden om funktionskrav ved at igangsætte et arbejde der skal an vise, hvordan der kan arbejdes med funktionskrav i praksis. Regeringen vil sikre udarbejdelsen af et vejledningsmateriale om, hvordan der gennemføres til-
deling ud fra funktionskrav og andre udbudsjuridiske problemstillinger. Endvidere skal vejledningsmaterialet formidle og udbrede standarder og give anbefalinger til udarbejdelse af kontrakter med funktionskrav og opfølgning herpå. Endeligt vil regeringen sikre, at den relevante viden om funktionskrav stilles til rådighed på hjemmesider, så offentlige indkøbere har nem adgang til viden om udbud med funktionskrav, herunder på hjemmesiderne for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Udbudsportalen, Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde og Markedsmodningsfonden.
- Regeringen igangsætter sammen med KL et projekt med fokus på at indsamle erfaringer med innovationsfremmende offentlige indkøb, herunder brug af funktionskrav med særligt fokus på miljøteknologiske løsninger i kommunerne. På den baggrund vil regeringen afsøge mulighederne for at iværksætte og understøtte konkrete samarbejder mellem interesserede kommuner, der står overfor samme miljøudfordringer og dermed kommende miljøteknologiske investeringer.

Inddrag totalomkostninger

Princip 5:

Overvej altid at inddrage totalomkostninger ved indkøb for at sikre lave totaløkonomiske omkostninger i brugsperioden.

Det er i dag ofte alene anskaffelsesprisen, der er afgørende i offentlige evalueringer af indkomne tilbud. Ved alene at fokusere på anskaffelsespris, vælges de produkter og ydelser, der er billigst i indkøbssituationen, men ikke nødvendigvis billigst i brugsperioden. Intelligent offentlig indkøb handler om at sikre omkostningseffektive indkøb – ikke bare i indkøbssituationen, men også i driftsfasen. En ekstra investering i ny teknologi eller blot et mere energieffektivt produkt kan eksempelvis være en billigere løsning på længere sigt. Brug af totalomkostninger i offentlige indkøb kan være med til at bane vejen for dette.

Baggrund

Totalomkostninger (TCO: *total cost of ownership*) forstås i denne strategi som summen af anskaffelsesprisen på et produkt og udgifter til brug af produktet i brugsperioden. Udgifter i brugsperioden kan for eksempel inkludere energi- og vandforbrug, omkostninger ved at udskifte produktet samt omkostninger til service og vedligeholdelse i hele produktets brugsperiode. Det kan desuden på områder, hvor en offentlig myndighed eksempelvis investerer i ny teknologi, der påvirker tilrettelæggelsen af arbejdet, også være relevant at se på myndighedens omkostninger ved brug af menneskelige ressourcer til at håndtere et produkt og udføre arbejdet. Velfærdsteknologi kan i den forbindelse medvirke til at frigøre arbejdstid, for eksempel ved at etablere hurtigere eller bedre arbejdsgange for medarbejderne, eller ved at gøre brugerne mere selvhjulpne, hvilket reducerer plejebehovet. Der kan dog også være omkostninger til omlægning af arbejdsgange og uddannelse af medarbejdere, som er relevante at indtænke, når totalomkostningerne ved anskaffelsen skal opgøres. Det er her også centralt at vurdere, om produktets kvalitet er tilstrækkelig og ikke medfører afledte omkostninger i organisationen, fx at en billigere computer fører til tab af arbejdstid for medarbejderne.

Boks 16

Totalomkostninger

Der er flere veje til at fremme indkøb af produkter og ydelser med god totaløkonomi. Det kan for det første ske ved at stille specifikke krav i udbuddet til, at produkterne skal overholde eksempelvis Energistyrelsens indkøbsvejledninger eller kriterierne bag miljømærkerne Svanen eller Blomsten – sidstnævnte indeholder også krav til blandt andet ressourceforbrug. Sådanne krav kan både stilles som minimumskrav i udbuddene eller ved at anvende energi- eller ressourceeffektivitet som et tildelingskriterium i udbuddet i forbindelse med vurderingen af det økonomisk mest fordelagtige tilbud. En anden mulighed er at gøre en såkaldt "TCO-pris" til et tildelingskriterium i udbuddet, når prisen på produkterne skal vurderes.

En "TCO-pris" er prisen på de samlede omkostninger ved anskaffelse og drift af et specifikt produkt eller ydelse i brugsperioden. Anvendes TCO som tildelingskriterium i et udbud er det vigtigt, at beregningsmetoden, der anvendes, er bredt accepteret på markedet og tager afsæt i kendte standarder. Det følger af EU's udbudsregler, at for eksempel produkters elforbrug skal måles objektivt, og at målemetoden skal være anerkendt og accepteret af markedet. Det skal således være muligt at identificere en valid målemetode, som 1) på tværs af fabrikater, entydigt og objektivt, kan bestemme specifikke produkters elforbrug og 2) er bredt anvendt og accepteret i markedet.

I visse situationer kan det være relevant at anvende en bredere fortolkning af totalomkostninger end at se på an-

skaffelsespris og udgifter i driftsfasen. Ved brug af livscyklusomkostninger ser man således på udgifter i hele produktets værdikæde fra udvinding af råstoffer, til produktion, brug og endelig bortskaffelse.

I EU's nye udbudsdirektiv er det tydeliggjort, at offentlige myndigheder kan indregne livscyklusomkostninger i forbindelse med fastlæggelsen af det økonomisk mest fordelagtige tilbud i en udbudsproces. Direktivforslaget fastlægger endvidere, hvordan indregningen af livscyklusomkostningerne kan ske.

Muligheder

Brug af totalomkostninger i offentlige udbud er et afgørende skridt i retning af mere grønne og omkostningseffektive indkøb. Et produkt, der købes billigt i dag, kan ende med at blive meget dyrt i morgen, hvis produktets totalomkostninger ikke indregnes. Ved at se på besparelserne i brugsfasen – som typisk stammer fra lavere energiforbrug, lavere vandforbrug, længere levetid, færre udgifter til service og vedligeholdelse samt frigørelse af arbejdstid – tegner der sig et andet omkostningsbillede end ved alene at se på anskaffelsesprisen. Et produkt kan også blive dyrere på længere sigt, hvis kvaliteten ikke er tilstrækkelig og fx fører til ekstra afledte omkostninger, fordi produktet holder i kortere tid. Dette skal også indgå i vurderingen af totalomkostningerne.

Brug af totalomkostningsberegninger som evalueringsmetode i offentlige indkøb kan give de mest energi- og ressourceeffektive produkter en fordel i konkurrencen og dermed sikre innovative og ressourcebesparende indkøb.

Der er allerede i dag gode eksempler på, at totalomkostninger indgår i offentlige udbud som en såkaldt TCO-pris, der enten indgår i tilbudsvurderingen eller indgår som et tildelingskriterium i vurderingen af det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Erfaringer fra blandt andet SKI viser, at der kan være god økonomi i at tænke i totalomkostninger ved indkøb af eksempelvis energiforbrugende produkter, idet der sættes fokus på, hvad der er den mest rentable investering samlet set, *jf. boks 17*.

Boks 17

Tilbudsvurdering på TCO-pris

Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI) har udviklet en beregningsmodel for henholdsvis computer og kopi/print-produkters totalomkostninger til brug på SKI's rammeaftaler. Med TCO-modellerne kan SKI udregne, hvad en computer vil koste i anskaffelse og drift i en given periode. SKI benytter modellerne som grundlag for prisevalueringen ved udbud på en række hardwareløsninger inden for computere, skærme, printere og multifunktionsmaskiner.

I forbindelse med SKI's udbud af computere skal tilbudsgiverne angive oplysninger om produktets anskaffelsespris, energiforbrug i de forskellige energitilstande samt omkostninger til drift. Oplysningerne om energiforbrug skal være målt efter procedurene i den gældende Energy Star-standard. TCO-beregneren udregner herefter prisen for produktets forventede forbrug af strøm i dets levetid, som er fastsat til 3 år for computere og skærme. Computernes energiomkostninger kan være helt op til 25 procent af anskaffelsesprisen i løbet af de 3 år. For kopi/print-produkter skal tilbudsgiverne oplyse energiforbruget pr. uge målt efter Energy Star. Levetiden for kopi/print-produkter er fastsat til 5 år. Energiforbruget lægges sammen med anskaffelsesprisen og øvrige driftsomkostninger. Summen af disse udgør TCO-prisen. Kontrakten tildeles den/de leverandører, der tilbyder de laveste TCO-priser. Kundens tildeling ved efterfølgende anvendelse af aftalen, eksempelvis ved miniudbud, sker også på baggrund af TCO-prisen.

Udover tildelingen på TCO-pris var et mindstekrav i udbuddene, at produkterne skulle overholde Energistyrelsens indkøbsvejledning. På den måde blev det sikret, at konkurrencen om bedste TCO-pris fandt sted mellem de mest energieffektive produkter på markedet.

SKI har på vegne af KL udbudt to kommunalt forpligtende computeraftaler. Beregninger viser, at den ene aftale i sig selv indebærer en energibesparelse for op mod 11 mio. kr. de næste tre år. På den anden aftale afvikles halvårlige mini-udbud blandt tre leverandører, der skal indregne tre års strømforbrug for udstyret i den tilbudte miniudbudspris. Det giver yderligere energibesparelser.

Der er også eksempler på, at fokus på totalomkostninger indgår i konkrete samarbejdsmodeller mellem det offentlige og det private, fx i OPP-projekter. I et OPP-projekt kan en leverandør fx byde ind på både etableringen af et offentligt anlæg og den efterfølgende drift i en længerevarende periode (typisk mellem 15 og 25 år). Derfor er totalomkostningen indberegnet i prisen for projektet.

Der er ligeledes eksempler på, at TCO-betragtninger kan give bedre og billigere løsninger med fokus på øvrige drifts- og serviceomkostninger, *jf. boks 18*.

Boks 18

Indkøb af inkontinensbleer i Odense Kommune

Odense Kommune har i et udbud af inkontinensbleer opnået en bedre og billigere opgaveløsning samlet set ved, at der i udbuddet – ud over pris – er taget højde for udgifter forbundet med brugsperioden – eksempelvis bleernes holdbarhed, uddannelse af personale og borgere samt ergonomiske forhold. Udbuddet har medført, at Odense Kommune køber lidt dyrere bleer af en højere kvalitet og samtidig opnår en besparelse på 1½ mio. kr. som følge af mindre brug af produktet, mindre tøjvask, mindre skiftning og vask af de ældre.

Kilde: Odense Kommune

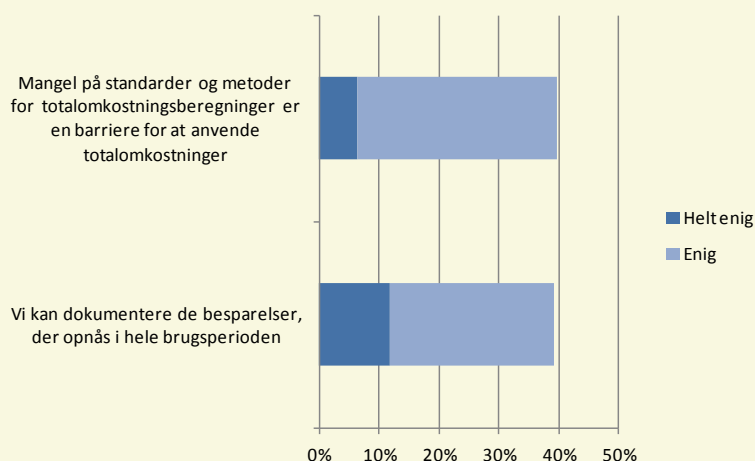
Der er også muligheder i at anvende business cases mere systematisk i forbindelse med anskaffelser for derved at sikre fokus på de samlede totaløkonomiske omkostninger ved en anskaffelse. Det er afgørende at bruge business cases til at vise fremtidige besparelser ved de investeringer, der skal foretages. Gennem business cases bliver det tydeligt, hvad der er indkøbspris, og hvad der forventes besparet over for eksempel en femårig driftsperiode. Business cases kan desuden bidrage til, at besparelser realiseres og frigøres til fremtidige investeringer. Nye teknologiske løsninger kan være en totaløkonomisk mere fordelagtig løsning, selvom anskaffelsesprisen for sådanne løsninger kan være lidt højere end ved indkøb af standardløsninger. Ved ændrede arbejdsgange eller køb af ny og mere effektiv teknik kan nye teknologiske løsninger medføre driftsbesparelser såsom lavere ressourceforbrug i driftsfasen (vand, energi og materialer) og længere produktlevetid, ligesom det kan medføre reduktion i behovet for plejepersonale, kortere hospitalsophold, øge graden af selvhjulpethed og effektivisere arbejdsgange.

Barrierer

Beregning af totalomkostninger er komplekst og kræver både beregningsmetoder og brancherens standarder. Barrierer for brug af totalomkostninger ved offentlige indkøb er derfor hovedsageligt manglende viden og beregningsværktøjer, *jf. boks 19*.

Boks 19

Barrierer for totalomkostninger



Kilde: Moderniseringsstyrelsen

Det er endvidere ikke på alle produktområder, at standarder er let tilgængelige. På it-området kan der hentes hjælp i Energy Star-standarderne⁶, men særligt for energiforbrugende produkter til professionel brug, som for eksempel storkøkkener, er der mangel på standarder.

I forhold til at anvende "TCO-prisen" i tilbudsevalueringer eksisterer en række konkrete udfordringer. På en lang række indkøbsområder mangler der informationer om og fælles standarder for produkternes levetidsomkostninger, herunder definition, afgrænsning og opgørelse af, hvad der skal medregnes af omkostninger i brugsperioden.

Blandt indkøbspraktikere er det ligeledes en barriere, at der ikke i dag eksisterer klare retningslinjer for, hvordan totaløkonomiske betragtninger indgår i vurderingen af tilbud.

Endelig er det en barriere med manglende dokumentation af og opfølgning på, om de totaløkonomiske gevinster opnås i hele brugsperioden, da det er mere komplekst at dokumentere og sikre realisering af gevinster, når der er tale om besparelser i driften frem for i indkøbsbudgettet.

Vej frem - initiativer på området

Med henblik på at understøtte brugen af totalomkostninger og de besparelspotentialer, der ligger i at se på omkostninger i produktets brugsperiode, er der særligt behov for at fremme udviklingen af beregningsmetoder for totalomkostninger på forskellige produkt- og sektorområder og understøtte deres udbredelse og anvendelse.

⁶ Energy Star er en international standard for energieffektive produkter.

Derfor igangsættes følgende initiativer:

- Regeringen vil tage initiativ til, at der udarbejdes metoder for totalomkostningsberegninger og sikre, at metoderne udbredes. Der etableres et bredt tværoffentligt og tværsektorielt samarbejde med blandt andet erhvervsorganisationer, KL, Danske Regioner, Staten og Kommunernes Indkøbsservice mv. med det formål at udvikle og implementere nationale metoder og standarder til beregning af totalomkostninger og sikre, at disse er afstemt med markedet. Der identificeres 6-8 relevante produktområder, hvor TCO-metoder vil kunne sikre mere effektive offentlige indkøb – både i forhold til miljø, ressourcer og økonomi. Når metoderne er udviklet, vil regeringen i dialog med kommuner, regioner og staten sikre, at de nationale TCO-metoder afprøves i praksis i forbindelse med konkrete udbud.
- Regeringen vil desuden modne en totaløkonomisk tilgang på sundheds- og velfærdsområdet gennem opstilling af relevante elementer med betydning for totalomkostningerne for udvalgte produktgrupper i produkternes brugsperiode, udvikling af omkostningsstandarder mv. Udviklingen af den totaløkonomiske tilgang vil blive tæt koordineret med ovenstående initiativ.
- Regeringen vil ved større offentlige investeringer (særligt indenfor transport og bygge- og anlægsområdet) sikre, at miljø- og energihensyn inddrages allerede i planlægningsfasen, herunder via totaløkonomiske beregninger med det formål at skabe innovative, helhedsorienterede og ressourceeffektive løsninger. På bygge- og anlægsområdet sættes konkrete krav til inddragelse af totaløkonomi i forbindelse med revision og udvidelse af bekendtgørelsen om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri.
- Regeringen vil ved centraliserede indkøb gennemført af SKI sikre en fortsat anvendelse af totalomkostninger som beregningsgrundlag i forbindelse med tilbudsevaluering ved udbud af it-udstyr. Desuden vil SKI som udgangspunkt anvende totalomkostningsberegninger ved tilbudsevaluering ved udbud af andre energiforbrugende produkter.
- Regeringen vil ved centraliserede indkøb i Statens Indkøb som udgangspunkt lade TCO indgå i tilbudsevalueringen i forbindelse med relevante udbud af it-udstyr samt andre energiforbrugende produkter.
- Regeringen ønsker at afhjælpe tvivl om, hvordan der kan arbejdes med totalomkostningsberegninger i det praktiske udbudsarbejde. Regeringen vil sikre, at der udarbejdes en vejledning om, hvordan totalomkostningsberegninger udbudsretligt kan inddrages i vurderingen af tilbud.

Grøn omstilling

Princip 6:

Understøt den grønne omstilling ved at stille miljø- og energikrav i offentlige udbud.

Regeringen ønsker at anvende den offentlige efterspørgsel til at understøtte en grøn omstilling. Det kan gøres ved at stille miljø- og energikrav i de offentlige udbud, samt ved at have særligt fokus på sektorer som transport, fødevarer, energi og bygninger, hvor der er såvel store miljømæssige som totaløkonomiske gevinster ved at stille miljø- og energikrav. Grønne indkøb kan herigennem være et værktøj til at levere miljømæssige og totaløkonomiske gevinster og vil samtidig kunne medvirke til at fremme innovation og udvikling af nye grønne produkter og løsninger.

Danmark er allerede langt fremme i forhold til at efterspørge grønne produkter og løsninger, men vi kan blive endnu bedre ved i højere grad at stille krav om bæredygtighed til produkter og ydelser. Ved at bruge de offentlige indkøb til at understøtte grønne styrkepositioner kan der skabes grobund for, at virksomhederne udvikler nye produkter og grønne løsninger, som forventes at kunne give øget innovation, vækst og eksport.

Baggrund

Siden 1990'erne er der i Danmark arbejdet med at fremme grønne offentlige indkøb, og Danmark opfattes i internationale sammenhænge som frontløbere på området.

Danmark har tilsluttet sig EU's frivillige målsætning om, at 50 pct. af medlemslandenes indkøb inden for 10 udvalgte produktområder skal være grønne. Her er et grønt indkøb defineret som implementering af EU's kernekriterier for offentlige grønne indkøb⁷. EU-målinger indikerer, at Danmark allerede har opnået EU-målsætningen, og der arbejdes videre med at understøtte grønne indkøb. Det gøres for eksempel ved at sikre, at der er tilgængelige vejledninger og værktøjer, der gør det lettere at foretage grønne indkøb, *jf. boks 20*.

Boks 20

Miljøkrav i offentlige indkøb

Grønne indkøb er både relevante i forhold til standardvarer, komplekse ydelser og nye løsninger. Grønne indkøb kan tage form som specifikke produkt- eller servicerelaterede krav om for eksempel udfasning af bestemte uønskede stoffer, bæredygtigt produceret træ, et produkts energiforbrug eller genanvendelsesmuligheder. Miljøforbedrede produkter og løsninger kan også fremmes gennem øget brug af funktionskrav og brug af incitamentsstrukturer i kontrakter. Det er efter det nye udbudsdirektiv muligt at stille miljøkrav til produktionsprocessen, så længe kravene ikke er diskriminerende, og så længe de er knyttet til kontraktgenstanden.

Der er en række vejledninger og retningslinjer på miljøområdet, som kravene kan tage udgangspunkt i, herunder

⁷ EU målet om 50 pct. grønne indkøb blev fastsat i 2008 og relaterer sig til indkøbskriterier for følgende ti områder: Byggeri, fødevarer, transport, tekstiler, møbler, energi, it, rengøring, papir og trykkeri, haveartikler/gartneriydelser. Der er både udviklet kerneindkøbskriterier og udvidede kriterier. Her kan indkøbere hente produktspecifikke krav, tildelingskriterier samt forslag til dokumentationskrav. Kernekriterierne er udformet, så de kræver mindst mulig yderligere kontrol og færrest mulige omkostninger for den offentlige udbyder. Ønsker de offentlige indkøbere at gøre den grønne profil mere ambitiøs, kan de udvidede kriterier anvendes.

eksempelvis:

- EU's kriterier for offentlige grønne indkøb.
- Miljømærkekriterierne (Blomsten og Svanen).
- Energistyrelsens indkøbsvejledning om energiforbrugende produkter.
- Naturstyrelsens indkøbsvejledning om lovligt og bæredygtigt træ mv.
- Center for Grøn Transports anbefalinger om indkøb af person- og varebiler.

Grønne krav i offentlige indkøb kan både tage afsæt i politisk fastsatte ønsker til de indkøbte produkter til fordel for miljø og sundhed og have til formål at sikre økonomiske besparelser i produktets levetid.

Muligheder

En gennemgang⁸ af de største eksportvirksomheder i Danmark viser, at grønne og ressourceeffektive løsninger i stigende grad er et centralt konkurrenceparameter. Analysen viser, at virksomhederne fokuserer på det grønne, fordi det kan betale sig – det gælder både i forhold til det produkt, de sælger, selve produktionsprocessen og virksomhedens fokus på at have en grøn profil.

Den offentlige efterspørgsel kan anvendes til at understøtte markedet for grønne produkter i Danmark. De offentlige indkøbere kan, ved at stille miljøkrav og efterspørge nye grønne og ressourceeffektive produkter og løsninger, tilskynde virksomheder til at udvikle, teste og udbrede grønne produkter og teknologiske løsninger.

Når der stilles miljø- og energikrav er det centralt, at der gennemføres en grundig markedsundersøgelse for at afdække, hvilke løsninger, markedet kan tilbyde, og for at sikre, at markedet kan honorere de stillede miljø- og energikrav, herunder for at sikre konkurrencen om at byde på de offentlige opgaver.

Samtidig kan grønne offentlige indkøb bidrage til at understøtte danske virksomheders styrkepositioner indenfor miljøteknologi og totaløkonomisk fordelagtige løsninger samt gavne innovation og eksportmuligheder for danske virksomheder på det globale marked. Eksempelvis viser en undersøgelse⁹, at virksomhederne i vandsektoren vurderer, at offentlig efterspørgsel efter nye grønne løsninger er af stor betydning for virksomhedernes vækstmuligheder.

Der er især muligheder ved at anvende grønne indkøbskrav- og politikker i sektorer som bygge- og anlæg og transportområdet, hvor de økonomiske besparelspotentialer vurderes at være størst, og hvor der er de største miljømæssige belastninger.

En klimaanalyse foretaget i Region Hovedstaden¹⁰ viser således, at knap 80 pct. af regionens samlede CO₂-udledning stammer fra det energiforbrug, der er anvendt ved fremstilling, transport og bortskaffelse af varer og serviceydelser, som regionen køber; fx medicin/kemikalier, transport og vedligeholdelse af bygninger. Et miljøregnskab for Odense Kommune¹¹ viser ligeledes, at områderne transport, fødevarer, energi og byggeri er de miljømæs-

⁸ Miljøstyrelsen: "Grøn omstilling – Store danske eksportvirksomheders potentiale for at bidrage til grøn omstilling", NIRAS 2012.

⁹ Miljøministeriet: "Danske virksomheder på vandområdet", DAMVAD 2012.

¹⁰ Region Hovedstaden: Strategi og handlingsplan for bæredygtig udvikling 2012-2015

¹¹ Miljøstyrelsen: Miljøregnskab for pilotkommune, Miljøprojekt nr. 1390, NIRAS 2011

sigt mest belastende indkøbsområder set i forhold til deres økonomiske volumen og derfor er oplagte fokusområder i en fokuseret, strategisk klima- og miljøindsats.

Miljøstyrelsen har fået udarbejdet syv cases om grønne offentlige indkøb¹², der viser, at miljø- og energikrav i offentlige udbud både kan medføre økonomiske besparelser for den offentlige indkøber og miljømæssige forbedringer samtidig med, at det skaber positive effekter på markedet i form af innovation, vækst og eksportmuligheder.

Der kan ligeledes være miljømæssige og økonomiske gevinster ved at nytænke opgaveløsningen, som det eksempelvis er tilfældet, da Lolland Kommune afprøvede et nyt rengørings-system, *jf. boks 21*.

Boks 21

Grønne krav i offentlige indkøb kan vise nye veje og frigive skjulte omkostninger

I 2011 besluttede Lolland Kommune sig for at afprøve Viimas rengøringsystem, som er baseret på anvendelsen af mikrofiberklude og -mopper af specialudviklede, tynde kompositfibre. Rengøringsystemet er et opgør med den klassiske rengøring, hvor vand, sæbe og kemikalier er de grundlæggende elementer. Med Viima anvendes kun de særlige mikrofiberklude og små mængder vand.

I Lolland kommune er der tilfredshed med at have åbnet for en alternativ løsning på rengøringsområdet. Viimas lave forbrug af vand og kemikalier afspejles i medarbejdernes fysiske belastning, da det eliminerer løft af tunge spande, våde og fugtige hænder, opvridning af klude, samt forbedrer arbejdsstillinger og minimerer brug af rengøringsmidler.

Beregninger hos Lolland Kommune viser, at kommunen via ændrede arbejdsgange og færre sygedage har sparet årsværk for 1,3 mio. kr. siden skiftet til Viima i 2011. Derudover har Lolland Kommune opgjort, at kemikalieforbruget er faldet mellem 30 og 50 pct., og at rengøringsområdet i kommunen sparer 600.000 liter vand om året i selve rengøringsprocessen. Da kommunen ikke længere selv vasker rengøringsartikler decentralt, er der sparet yderligere 825.000 liter vand årligt. Dertil kommer eliminerede udgifter til vaskemaskiner – og dermed udgifter til vand og strøm – på 40 lokationer i kommunen. Strømbesparelserne er opgjort til 85.000 kWh om året, og hertil er en udgiftspost på ca. 100.000 kr. årligt til anskaffelse og reparation af vaskemaskiner og tørretumbler fjernet.

Kilde: Miljøstyrelsen: "Grønne indkøb og grønne produkter skaber grøn vækst" udarbejdet af Planmiljø 2013

De grønne krav bør dog ikke stå alene. Bæredygtighed kræver udover de grønne elementer, at de offentlige udbud blandt andet også lever op til internationale retningslinjer for samfundsansvar, sociale klausuler mv. Den offentlige sektor skal gennem relevante offentlige aktiviteter skabe gode rammer for ansvarlig vækst. Regeringen har derfor i sin handlingsplan for Ansvarlig Vækst 2012-15 opfordret staten og den øvrige offentlige sektor til i højere grad at udnytte muligheden for i sine indkøb at efterspørge varer og ydelser, der er produceret under ansvarlige forhold.

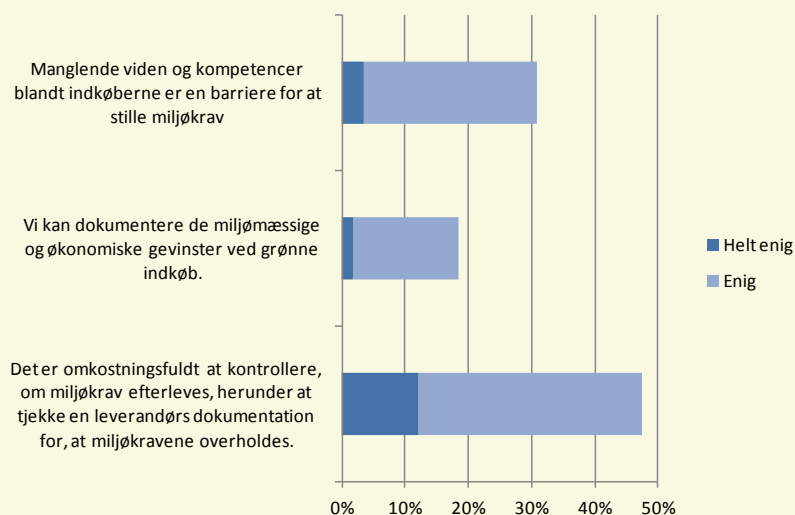
Barrierer

Trods store fremskridt på området er der fortsat en række barrierer, der gør det svært at udnytte mulighederne for grønne indkøb fuldt ud. Der kan især peges på barrierer i form af manglende viden, værktøjer og vejledning, samt manglende dokumentation af effekterne ved grønne indkøbsaftaler, *jf. boks 22*.

¹² Miljøstyrelsen: "Grønne indkøb og grønne produkter skaber grøn vækst" udarbejdet af Planmiljø 2013

Boks 22

Miljøkrav - barrierer



Kilde: Moderniseringsstyrelsen

Herudover kan der være behov for en bedre inddragelse af miljøfaglig viden hos den offentlige myndigheds miljøafdeling for at supplere indkøbsfunktionen med kompetencer til at formulere miljøkravene. Den miljøfaglige ekspertise kan ligeledes inddrages, hvis der bliver behov for at kontrollere, om miljøkravene efterleves. Dette kan dog være omkostningsfuldt for ordregivere at kontrollere, da det ofte vil kræve omfattende dokumentation, ligesom det kan være omkostningsfuldt for leverandørerne at levere dokumentation til de offentlige kunder om, hvorvidt miljøkrav i kontrakten overholdes.

Anvendelse af business cases og dokumentation af gevinster kan demonstrere potentialerne ved at anvende miljøkrav i det offentlige indkøb og belyse de områder, hvor miljøpåvirkningen er størst. På den måde kan det sikres, at dokumentationskrav blot stilles, der hvor det er relevant, og transaktionsomkostningerne ved at gennemføre udbud reduceres.

Vejen frem - initiativer på området

Ved at stille krav om bæredygtighed i offentlige udbud, og på den måde tilskynde markedet til at levere mere miljø- og energieffektive produkter og løsninger, kan det offentlige være med til at sikre mere ressource- og omkostningseffektive offentlige indkøb samt skabe incitamenter for innovation og vækst i de grønne sektorer. For at fremme offentlige grønne indkøb er der behov for at udbygge videngrundlaget, vejledningsmaterialet og udbrede gode erfaringer med grønne indkøb, og for at der igangsættes særlige initiativer for de sektorer, hvor de miljømæssige og økonomiske potentialer ved miljøkrav er størst.

Derfor igangsættes følgende initiativer:

- Regeringen vil arbejde for en grøn profil i det statslige indkøb, herunder at indkøbet indeholder miljøkrav med afsæt i EU's kernekriterier for grønne offentlige indkøb eller tilsvarende nationale vejledninger, under hensynstagen til markedsvilkår, konkurrencehensyn og brugerbehov. Regeringen vil i forlængelse heraf gå i dialog med kommunerne om at øge andelen af grønne indkøb.
- Regeringen vil sikre, at der indkøbes dokumenterbart bæredygtigt træ og træbase-rede varer i staten samt ved brug af træ til statslige bygge- og anlægsarbejder. Regeringen vil tillige opdatere og præcisere Naturstyrelsens vejledning om indkøb af bæredygtigt træ, samt udbrede kendskabet til vejledningen i hele den offentlige sektor.
- Regeringen vil gå i dialog med KL og SKI om at øge kendskabet til de muligheder, der er for at købe grønt ind via SKI's frivillige rammeaftaler med afsæt i EU's kernekriterier for grønne offentlige indkøb eller tilsvarende nationale vejledninger, under hensyntagen til markedsvilkår og ønsker fra de kommuner, der benytter aftalerne.
- Regeringen vil videreudvikle Partnerskab for Offentlige Grønne Indkøb som fundament for fælles offentlige indkøbsmål og erfaringsudveksling mellem kommuner og regioner, ligesom regeringen fortsat vil arbejde for at sprede og udveksle viden, erfaringer og værktøjer blandt private og offentlige aktører med det formål at øge andelen af grønne indkøb i Danmark.
- Regeringen tager initiativ til udvikling af bedre værktøjer og vejledningsmateriale inden for grønne indkøb for at gøre det lettere for de offentlige indkøbere at inddrage grønne krav i udbud. Konkret lanceres en webportal for bæredygtige offentlige indkøb, der blandt andet formidler og vejleder i brug af EU's grønne indkøbskriterier samt nationale anbefalinger for grønne indkøb inden for en række produktområder.
- Regeringen vil analysere målemetoder med henblik på at udarbejde en mere valid status for offentlige grønne indkøb i Danmark i forhold til udvalgte produktområder. Parallelt hermed vil regeringen arbejde for, at der i EU udvikles en anvendelig målemetode i relation til målet om 50 pct. offentlige grønne indkøb.
- Regeringen vil sikre, at statslige indkøb i udgangspunktet følger Trafikstyrelsens anbefalinger vedrørende energimærkning ved offentligt indkøb af person- og varebiler. Dette sker som led i implementeringen af bekendtgørelsen om indkøb af miljøbevidste indkøb af køretøjer til vejtransport.

Gevinstrealisering

Princip 7:

Prioriter implementering og kontraktstyring efter aftaleindgåelse, så indkøbsaftalerne efterleves og gevinsterne realiseres.

Forudsætningen for, at det offentlige indkøb realiserer de planlagte gevinster i form af eksempelvis effektiviseringer, bedre kvalitet og miljøgevinster er, at indkøbsaftalerne anvendes af brugerne, og at der følges systematisk op på, at virksomhederne overholder kravene. Dette forudsætter endvidere, at offentlige myndigheder har et tilstrækkeligt fokus på håndhævelsen af indgåede kontrakter og kendskab til de juridiske rammer herfor og formår at dokumentere og synliggøre de opnåede gevinster. Derfor er der behov for en bred vejledningsindsats, som kan understøtte de offentlige myndigheders viden om håndhævelse og gevinstrealisering af indgåede kontrakter både ved indkøb af standardvarer, komplekse varer og ydelser samt nye løsninger.

Baggrund

Allerede ved udarbejdelse af udbudsmaterialet og kontrakten former den offentlige myndighed rammerne for implementering og gevinstrealisering, som finder sted efter, at udbuddet er gennemført. Det er således vigtigt, at ordregiver allerede i en tidlig fase har øje for den kontraktstyring, som ønskes gennemført efter kontraktindgåelsen. Ved at indarbejde bestemmelser i kontrakten, som vedrører kontraktstyring og håndhævelse af kontrakten, sikres det, at rammen for implementeringen og gevinstrealiseringen er på plads, når kontrakten er indgået. Dette kan eksempelvis ske ved at gøre det nemt at anvende rammeaftaler, eller ved at indarbejde passende og virksomme bestemmelser til brug for kontraktstyringen over for leverandøren, herunder eksempelvis bod og leveringsbestemmelser.

Efter indgåelse af en kontrakt er det vigtigt, at den offentlige myndighed afsætter de fornødne ressourcer til at sikre, at kontrakten implementeres og håndhæves. Det indebærer blandt andet, at myndigheden følger op på, at leverandørerne leverer den pris og kvalitet, der er aftalt i kontrakten, og at kontrakten implementeres i overensstemmelse med tidsplanen. Manglende håndhævelse af kontrakten kan medføre en risiko for, at leverandøren oplever, at det ikke har nogen konsekvens ikke at efterleve kontrakten, hvilket kan have u hensigtsmæssige konsekvenser for efterfølgende udbud. Samtidig kan forbigående tilbudsgivere opleve, at kontrakten er tildelt på et forkert grundlag.

Ud over at foretage opfølgning på, at leverandører leverer den aftalte kvalitet til den aftalte pris, vil der ligeledes være behov for at have fokus på opfølgning i relation til miljø- og CSR-krav. Det kan fx være særlig relevant i forhold til leverandørstyring, hvor offentlige myndigheder vil kunne blive indklaget til Mæglings- og klageinstitutionen for ansvarlig virksomhedsadfærd i forbindelse med miljøforhold, børnearbejde, menneskerettigheder mv.

For at realisere gevinsterne på indkøbsaftaler, for eksempel forpligtende rammeaftaler, er det afgørende, at aftalerne anvendes i dagligdagen, og at der følges op på compliance. Opfølg-

ningen er dels ordregivers kontrol af, at man får produkter eller tjenesteydelser til den aftalte kvalitet og pris. Dels kan opfølgningen på en bindende aftale være med til at sikre, at aftalen benyttes af de offentlige institutioner. Hvis dette skal ske professionelt og systematisk, kræver det ofte en systemunderstøttet ledelsesinformation, og at indkøbsfunktionen har en dialog med brugerne og de vigtigste leverandører om at understøtte overholdelse af indkøbsaftalerne, *jf. boks 23*.

Boks 23

Systemunderstøttet opfølgning i Viborg Kommune

Viborg Kommune har realiseret yderligere økonomiske gevinster ved at have meget fokus på at forhøje efterlevelsen af indkøbsaftalerne (compliance).

Indkøbsafdelingen i kommunen anvender mange ressourcer på at synliggøre de centrale aftaler i hele organisationen, blandt andet ved at "markedsføre" nye aftaler direkte over for brugerne. Endvidere foretages en systematisk controlling og opfølgning på, om aftalerne anvendes. Det sker dels ved at være i tæt dialog med de lokale institutioner, og dels ved at benchmarke sammenlignelige institutioner med henblik på at synliggøre potentialer ved at bruge centrale aftaler.

Indkøbsafdelingen anvender et it-værktøj (SAS-online) til at følge op på compliance. Det er hensigten, at der skal opbygges et hierarkisk "blinklys"-system, der vil gøre det muligt at belyse compliance helt ned på institutionsniveau. Det er meningen, at data på sigt skal indbygges i ledelsesrapporteringen, ligesom det overvejes, om der kan opstilles individuelle måltal for compliance.

Indkøbsfunktionen følger ligeledes op på compliance over for leverandørerne og gennemfører kontrol med, at leverandøren fakturerer de korrekte priser.

Kilde: Effektive indkøb på dagsordenen – en analyse af redskaber og erfaringer

Implementering og opfølgning hænger dog tæt sammen med indkøbsområdet, og hvordan kravene specificeres. Der er således stor forskel på implementeringen af en kontrakt vedrørende standardvarer, hvor kravene er relativt simple og specifikke, og på at følge op på komplekse tjenesteydelsesleverancer, hvor kravene eventuelt er specificeret ud fra funktionskrav.

Muligheder

De potentielle gevinster, herunder effektiviseringer og lavere transaktionsomkostninger, der kan være forbundet med indgåelse af indkøbsaftaler, realiseres kun, hvis indkøbsaftalerne rent faktisk benyttes af slutbrugerne. Der er derfor gode muligheder for at sikre gevinstrealiseringen ved at prioritere opfølgning på indkøbsaftaler, uanset indkøbsområdet.

For så vidt angår forpligtende indkøb af standardvarer kan opfølgningen på compliance eksempelvis understøttes af systematisk ledelsesinformation, der er baseret på data fra e-fakturaer. Informationen kan indgå i den almindelige controlling og målopfølgning.

Ved indkøbskontrakter for komplekse varer og ydelser vil implementeringen af kontrakten ofte ske i form af et længerevarende samarbejde mellem udbyder og leverandør. Ved at udbyde en samlet kontrakt om anskaffelse og drift af for eksempel komplekse it-projekter eller bygge- og anlægsprojekter sikres det, at implementeringen og driftsdelen tænkes sammen med udbuddet af anskaffelsen. Dette forudsætter dog, at kravene reflekterer, at man som ordregiver tænker i en samlet løsning.

Det er ligeledes centralt, at brugerne har det nødvendige kendskab til anvendelsen af og gevinsterne ved indkøbsaftaler, herunder særligt forpligtende indkøbsaftaler og rammeaftaler.

Informationstilbud til brugerne kan således for eksempel indgå som en del af implementeringen og opfølgningen og kan dermed bidrage til bedre compliance og korrekt anvendelse af aftaler.

Dokumentation af de opnåede gevinster, herunder effektiviseringer og øvrige gevinster, for eksempel bedre kvalitet, innovation og miljøvenlighed, kan endvidere medvirke til at skabe synlighed og sikre den nødvendige ledelsesmæssige og organisatoriske opbakning. Dokumentationen kan indgå som en generel evaluering af, om udbudsstrategien var den rette, eller om der er behov for at justere og tilpasse udbudsstrategien ved et eventuelt genudbud. Denne form for evaluering og erfaringsopsamling risikerer ofte at blive nedprioriteret i dagligdagen, hvilket er uheldsmæssigt, hvis indkøbsfunktionen skal kunne optimere indkøbet.

Endelig er der muligheder for at opnå yderligere effektiviseringer ved at nedbringe procesomkostningerne i det offentlige indkøb. Det kan eksempelvis være ved at sikre en øget koordination af indkøb og proces, så der foretages færre og større bestillinger, og så indkøbet samles hos medarbejdere, der har kendskab til indkøbsaftaler og – processer. Eller ved at systemunderstøtte indkøb gennem e-handel, der giver mulighed for en effektiv bestillings- og faktureringsproces, som kan mindske procesomkostninger væsentligt og bidrage til en højere compliance. For eksempel har Politiet arbejdet på at sikre en bedre ledelsesinformation med henblik på at nedbringe omkostningerne og realisere gevinster ved anvendelse af centralt koordinerede indkøbsaftaler, *jf. boks 24*.

Boks 24

Reorganisering og effektivisering af indkøb i Rigspolitiet

I 2010-2011 fik Politiet foretaget en række analyser af sit indkøb, som viste, at Politiet havde over 100 årsværk, der arbejdede med indkøb, fordelt på knap 1.000 medarbejdere, hvor størstedelen var placeret i de enkelte kredse. Indkøb var ikke et specialiseret arbejdsområde og der blev generelt ikke gennemført indkøbscontrolling.

På baggrund af analysens anbefalinger blev der etableret en koncernfælles indkøbsafdeling, som skulle varetage alle opgaver vedrørende indkøbsstrategi, strategisk indkøb samt sikring af hensigtsmæssige indkøbsprocesser, understøttelse og videndeling. Denne nye forankring af indkøb betød, at Politiet primo 2013 var nede på ca. 60 indkøbsårsværk fordelt på omkring 150 medarbejdere, hvoraf de fleste årsværk var placeret centralt hos Rigspolitiet.

Rigspolitiet har estimeret, at hvert indkøb koster godt 600 kr. at gennemføre i et totalomkostningsperspektiv, hvorfor der nu arbejdes målrettet på at samle bestillinger til færre og større ordrer. Konkret har Politiet eksempelvis halveret antallet af bestillinger af kontorartikler. For at gøre det lettere at følge op på indkøbene, har Rigspolitiet arbejdet fokuseret med vejledning og support af indkøberne og med systemunderstøttelse gennem e-handel. Rigspolitiet har derudover udarbejdet benchmarks på tværs af politikredse vedrørende compliance, priser, standardisering af behov og andre indikatorer på indkøbsadfærd. Dette har synliggjort status for indkøbsprogrammet i hver politikreds.

Det foreløbige arbejde med at effektivisere Politiets samlede indkøb har primo 2013 resulteret i en realisering af det oprindelige effektiviseringsmål på 100 mio. kr. årligt på indkøbsområdet. Heraf er de 25 mio. kr. opnået gennem reorganiseringen af indkøbsorganisationen.

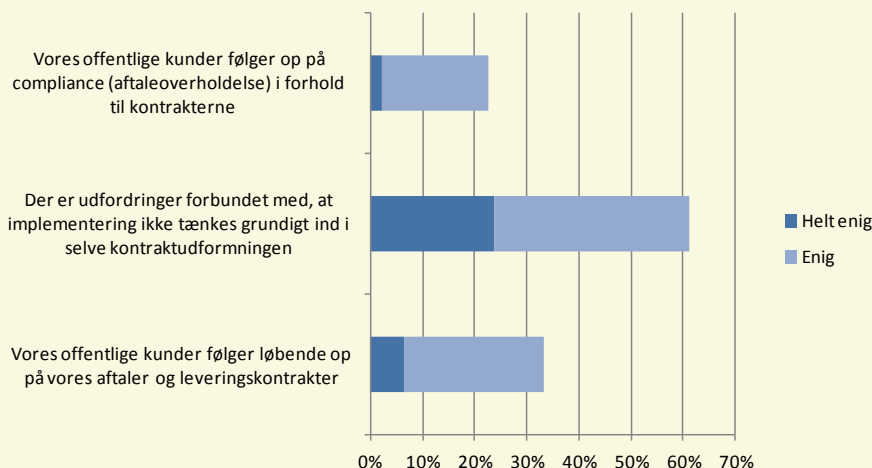
Kilde: Politiet

Barrierer

De offentlige indkøbere arbejder allerede med at sikre bedre implementering og opfølgning på indkøbsaftalerne, men de private leverandører mener, at indsatsen kan forbedres, især hvad angår opfølgning på compliance, *jf. boks 25*.

Boks 25

Leverandørernes syn på implementering og opfølgning



Kilde: Moderniseringsstyrelsen

Dette kan skyldes, at indkøbsafdelingen mangler kendskab til, om og hvordan deres indkøbsaftaler benyttes, herunder om der handles uden for den aftalte tilbudsliste, og der kan være for få konsekvenser ved at handle uden for en indkøbsaftale.

En barriere kan ligeledes være brugernes manglende kendskab til selve indkøbsaftalen, aftalens bestemmelser, for eksempel tildelingsmodel eller bestillingsprocedure eller aftalens fordele og gevinster.

Den organisatoriske forankring af indkøb varierer betragteligt mellem de offentlige myndigheder. Hvis den offentlige myndighed ikke har en centralt styret indkøbsfunktion, og der mangler governance-strukturer i forhold til at sikre compliance, vil det udgøre en barriere i forhold til at sikre en effektiv implementering af indkøbsaftaler.

En øget anvendelse af funktionskrav og nye udbuds- eller samarbejdsformer medfører endvidere et behov for nye tilgange og kompetencer til at gennemføre og styre udbudsforretningen under disse vilkår. Mange indkøbsafdelinger har mere og bedre erfaring med implementeringen og opfølgningen på kontrakter med aktivitetskrav, idet man for eksempel kan have arbejdsplaner og frekvenstabeller. Omvendt er erfaringerne med funktionskrav og den efterfølgende implementering af og opfølgning på funktionskravene endnu relativt begrænsede, hvilket kan øge risikoen for ordregiver. Samtidig er der få konkrete, alment anvendte værktøjer til controlling af funktionskrav. På flere områder er der dog standarder på vej, eksempelvis på rengøringsområdet, hvor Dansk Standard har offentliggjort en række værktøjer.

Vejen frem – initiativer på området

Det er centralt at sikre det offentliges gevinstrealisering ved indkøb og udbud gennem en styrket implementering af og opfølgning på de offentlige indkøbsaftaler.

Derfor igangsættes følgende initiativer:

- Regeringen vil udarbejde en vejledning med gode råd til bedre implementering, kontraktstyring og kontraktopfølgning. Vejledningen vil indeholde centrale opmærksomhedspunkter, som den offentlige myndighed skal være opmærksom på, når kontrakten er indgået, samt konkrete cases og eksempler på værktøjer. Vejledningen følges op med gå-hjem-møder.
- Regeringen vil udbrede offentlige myndigheders viden om de juridiske rammer for håndhævelse af kontrakter. Derfor udarbejdes en vejledning om kontraktændringer og kontraktopfølgning. Vejledningen har til formål at hjælpe ordregivende myndigheder med at udnytte mulighederne i de indgåede kontrakter i kontraktperioden. Vejledningen vil blandt andet behandle spørgsmålet om, hvilke kontraktændringer der kan foretages uden fornyet udbud, og hvad man som ordregiver bør gøre for at sikre sig, at leverandøren leverer de aftalte ydelser.
- Regeringen vil udarbejde en række konkrete best practice-cases, hvor effekterne af intelligent offentligt indkøb er dokumenteret med henblik på at fremme erfaringsudveksling og øge viden om de gode eksempler.

Strategi for intelligent offentligt indkøb

2013/14:6

Henvendelse om udgivelsen kan i øvrigt ske til

Finansministeriet
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf.: 33 92 33 33
E-mail: fm@fm.dk

ISBN

978-87-92985-72-9

Elektronisk publikation

978-87-92985-73-6

Design af omslag

e-Types & India

Tryk

GP Tryk A/S

Web

Publikationen kan hentes på
fm.dk



