



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Offentlige indkøb via centrale rammeaftaler

2015

Offentlige indkøb via centrale rammeaftaler

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35

2500 Valby

Tlf.: +45 41 71 50 00

E-mail: kfst@kfst.dk

Online ISBN 978-87-7029-604-5

Analysen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

April 2015

Indhold

Kapitel 1	
Resumé og hovedkonklusioner	6
1.1 Baggrund	6
1.2 Hovedkonklusioner	7
1.3 Ikke umiddelbart tegn på, at de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturene på sigt, når der ses på tværs af de undersøgte aftaler	11
1.4 Oftest grundlag for effektiv konkurrence om at blive leverandør på centrale rammeaftaler – dog kan konkurrencen have været svækket på nogle af aftalerne	12
1.5 Knap 40 pct. af virksomhederne går efter (også) at sælge uden om rammeaftalen	14
1.6 Sikkerhed for en vis omsætning på aftalerne synes væsentlig for konkurrencen og prisen	15
1.7 Standardiseringen på rammeaftalerne kan skabe udfordringer for effektive indkøb, når slutbrugerne har forskellige behov	17
1.8 Indkøbere oplever, at miniudbud ikke sikrer et godt match, mens leverandører vurderer, at kunderne sjældnere betaler lavere priser på købstidspunktet end markedsprisen, når tildelingsformen er miniudbud frem for direkte tildeling	18
1.9 Indkøberne oplever, at centrale rammeaftaler ofte bidrager til effektive indkøb	21
1.10 Virksomhederne oplever, at centrale rammeaftaler i nogen grad bidrager til effektive indkøb, men ikke hver gang	21
1.11 Analysens struktur	22
1.12 Afgrænsning af analysen	23
1.13 Analysens metode	23
Kapitel 2	
Landskabet for offentligt indkøb gennem centrale rammeaftaler	25
2.1 Indledning og konklusioner	25
2.2 Måder det offentlige kan købe ind på	28
2.3 Centrale offentlige indkøb og den politiske dagsorden	31
2.4 Udbydere af centrale rammeaftaler	34
2.5 Produkterne på de centrale rammeaftaler	41
2.6 Antal leverandører på centrale rammeaftaler og tildeling af kontrakter	49
2.7 Løbetiden for de centrale rammeaftaler	56
Kapitel 3	
Ramme for analysen af offentlige indkøb gennem centrale rammeaftaler	59
3.1 Indledning og konklusioner	59
3.2 Aktører involveret i indkøbsprocessen på centrale rammeaftaler	60
3.3 Sammenhængen mellem centrale rammeaftaler og effektive offentlige indkøb	62
3.4 Faktorer der påvirker rammeaftalernes bidrag til effektivt offentligt indkøb	67
Kapitel 4	
Brugen af de centrale rammeaftaler	74
4.1 Indledning og konklusioner	74

4.2	Indkøbernes overordnede tilfredshed med de centrale rammeaftaler	79
4.3	Omsætningen på de centrale rammeaftaler	83
4.4	Brugen af centrale rammeaftaler	95

Kapitel 5

Effektiv konkurrence og centrale rammeaftaler	105
--	------------

5.1	Indledning og konklusioner	105
5.2	Konkurrencen om at blive leverandør på centrale rammeaftaler	108
5.3	Konkurrencen på længere sigt	117

Kapitel 6

Priser på indkøb gennem centrale rammeaftaler	121
--	------------

6.1	Indledning og konklusioner	121
6.2	Analyseramme for priser og indkøb på centrale rammeaftaler	124
6.3	Prisen på indkøbet i centrale rammeaftaler	127
6.4	Årsag til at byde en lavere pris end på konkrete, enkeltstående udbud	138
6.5	Leverandørernes omkostninger til salget	141
6.6	Løbende tilpasning af prisen i rammeaftalens løbetid	146
6.7	Produktets totalomkostninger	149

Kapitel 7

Indkøbernes ressourceforbrug til indkøb på centrale rammeaftaler	153
---	------------

7.1	Indledning og konklusioner	153
7.2	Indkøbernes ressourceforbrug – analyseramme og tidligere studier	155
7.3	Ressourceforbrug til indkøbet	157
7.4	Nemt eller svært at købe ind på de centrale rammeaftaler	163
7.5	Mulighed for hurtigere indkøb	167
7.6	Omkostninger ved at skifte leverandør	172

Kapitel 8

Match mellem rammeaftalernes produkter og slutbrugers behov	176
--	------------

8.1	Indledning og konklusioner	176
8.2	Match af slutbrugernes behov og effektivt offentligt indkøb - analyseramme	178
8.3	Produktets match med slutbrugernes behov	179
8.4	Levering af produkter til den aftalte tid, pris og kvalitet	188
8.5	Løbende kvalitetsudvikling i rammeaftalens løbetid	191

Bilag 1

Oversigt over centrale rammeaftaler i analysen	194
---	------------

Bilag 2

Antal af centrale rammeaftaler fra 2007-2014	211
---	------------

Bilag 3

Omsætning på centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og tværkommunale indkøbsfællesskaber	214
--	------------

11.1	Indledning	214
11.2	Opgørelser af den faktiske omsætning på centrale rammeaftaler	215
11.3	Rammeaftaler fra SKI	216
11.4	Rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram	222
11.5	Rammeaftaler fra tværkommunale indkøbsfællesskaber	226

Bilag 4	
Analysens metode og datagrundlag	232
12.1 Tilgang til analysen.....	232
12.2 Datagrundlag	233
Bilag 5	
Litteraturliste	239

Kapitel 1

Resumé og hovedkonklusioner

1.1 Baggrund

Velfungerende markeder er afgørende for at skabe vækst og velfærd i samfundet. Velfungerende markeder er bl.a. kendetegnet ved, at virksomhederne konkurrerer effektivt på alle parametre, og ved at kunderne på markederne let kan købe de produkter, der bedst matcher deres behov til en lav pris.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) sætter i denne analyse fokus på *offentlige indkøb gennem centrale rammeaftaler*. KFST har som konkurrencemyndighed af egen drift i efteråret 2013 igangsat denne konkurrenceanalyse.

Centrale rammeaftaler kan bidrage til effektive indkøb gennem et lavere ressourceforbrug til indkøbene, lavere priser og et bedre match af slutbrugernes behov. Dette er bl.a. adresseret i regeringens strategi for intelligent offentligt indkøb fra 2013 samt af Produktivitetskommissionen. Effektive offentlige indkøb kan understøtte velfungerende markeder.

Centrale rammeaftaler kan bl.a. bidrage til mere effektive offentlige indkøb, fordi aftalerne afløfter udbudspligten for den enkelte indkøber, og dermed reducerer omkostningerne til indkøb. Og det kan de, fordi centraliseringen skaber basis for en mere professionel indkøbs- og udbudsproces og fordi aftalerne skaber basis for en større volumen pr. produkt/pr. leverandør. Samtidig kan rammeaftalerne reducere leverandørernes omkostninger til at sælge deres produkter, da rammeaftalerne kan sikre mere ensartede vilkår for de efterfølgende konkrete indkøb. Det kan gøre aftalerne mere attraktive at byde på og kan dermed også skærpe konkurrencen.

Hvis centrale rammeaftaler dækker en stor del af den samlede omsætning på markedet, kan der imidlertid være en risiko for, at det kan begrænse muligheden for, at effektive virksomheder uden for aftalerne kan opretholde et forretningsgrundlag og for at nye virksomheder kan komme ind på markedet. Er det tilfældet, kan det på længere sigt hæmme konkurrencen, føre til højere priser, et mindre udbud samt dårligere løsninger for kunderne.

Hvis offentlige udbud, herunder udbud af centrale rammeaftaler er udformet på en sådan måde, at de ikke er attraktive for virksomhederne at byde på eller således at vilkårene i udbuddene de facto afskærer virksomhederne fra at byde, vil det derudover – alt andet lige – svække konkurrencen om at blive leverandør på aftalerne. Det kan fx være, hvis sortimentet på aftalen er for bredt. Samlet kan det betyde, at kunderne på aftalen betaler en højere pris eller får en dårligere løsning end ellers.

Såfremt de centrale rammeaftaler afskærer virksomheder fra selv at byde, kan virksomhederne – under hensyntagen til konkurrencereglerne – gå sammen i konsortier. Konsortier kan være med til at styrke konkurrencen om at blive leverandør på den enkelte aftale, men kan samtidig risikere at understøtte, at virksomheder udveksler information om væsentlige konkurrenceparametre som fx prisen. Det kan svække konkurrencen.

KFST undersøger i denne analyse, om virksomhederne konkurrerer effektivt, når de sælger deres produkter til offentlige kunder gennem centrale rammeaftaler og på, om kunderne på en let måde kan købe gode og brugbare produkter til en lav pris, når de køber ind på centrale

rammeaftaler. Er dette tilfældet, kan de centrale rammeaftaler bidrage til effektive indkøb og til at understøtte velfungerende markeder.

For at danne sig et generelt billede af konkurrencesituationen har KFST i denne analyse valgt at behandle alle markeder med centrale rammeaftaler under ét i stedet for at se på konkrete markeder.

Analysen bygger dels på to spørgeskemaundersøgelser blandt virksomheder og indkøbere om disses *erfaringer og oplevelser* med centrale rammeaftaler fra Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI), Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber, dels på data fra udbydere og Danmarks Statistik og endelig på en række møder m.v. med interessenter, herunder brancheorganisationer, udbydere, indkøbere, og leverandører. Se afsnit 1.13 samt bilag 4 for yderligere om metoden og datagrundlaget.

1.2 Hovedkonklusioner

KFST skønner, at der årligt købes ind for omkring 13,7 mia.kr. på de centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram samt hhv. de tværregionale og de tværkommunale indkøbsfællesskaber. Indkøbene dækker alt fra standardvarer som fx kuglepenne til komplekse tjenesteydelser som fx byggerådgivning. Skønnet er forbundet med stor usikkerhed, da de fleste indkøbere og udbydere, særligt de tværkommunale indkøbsfællesskaber har yderst begrænset pålidelig viden om den faktiske omsætning på de centrale rammeaftaler.

I analysen finder KFST ikke umiddelbart tegn på, at de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturen på sigt, når der ses på tværs af alle de undersøgte aftaler. De centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram samt hhv. de tværregionale og de tværkommunale indkøbsfællesskaber udgør på et helt overordnet niveau en lille del af det samlede offentlige forbrug. Under ét udgør indkøb på disse centrale rammeaftaler således omkring 7 pct. af kommunernes, regionernes og statens samlede indkøb på godt 200 mia. kr. hos private leverandører ekskl. byggeri og under 1 pct. af Danmarks samlede BNP.

Selv om de centrale rammeaftaler på et aggregeret niveau udgør en lille del af den samlede økonomi, kan der være enkeltmarkeder, hvor indkøbet udgør en større del. En eventuel påvirkning af markedsstrukturen på enkeltmarkeder har ikke været genstand for egentlige dybdegående markedsanalyser på de enkelte aftaler. For at søge at belyse effekten på enkeltmarkeder har KFST dog indhentet omsætningsdata fra Danmarks Statistik for leverandørerne på de centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram. Analysen heraf viser, at for næsten 90 pct. af de 49 aftaler, hvor KFST har omsætningsdata, gælder det, at den *forventede* gennemsnitlige omsætning på rammeaftalen udgør under 20 pct. af den gennemsnitlige *samlede* omsætning for de virksomheder, der er leverandører på aftalen. På disse aftaler får leverandørerne på aftalen således dækket mindst 80 pct. af deres omsætning *uden for* den centrale rammeaftale i konkurrence med andre virksomheder. For langt de fleste undersøgte aftaler er der således ikke umiddelbare tegn på, at den forventede omsætning på aftalerne er så stor, at den udelukker effektive virksomheder fra at konkurrere på de markeder, hvor der er centrale rammeaftaler.

Markedsstrukturen kan blive påvirket negativt *på sigt*, hvis effektive virksomheder udelukkes fra at konkurrere som følge af størrelsen på indkøbet via de centrale rammeaftaler i dag. Analysen indikerer imidlertid, at det centrale offentlige indkøb på disse aftaler ikke har en størrelse, der tvinger effektive virksomheder, som ikke er på aftalen, ud af markedet, og dermed påvirker markedsstrukturen negativt på længere sigt. Det bemærkes, at de undersøgte leverandører kan levere produkter til flere markeder. Data giver ikke mulighed for at fordele de undersøgte leverandørers omsætning på forskellige markeder. Data giver heller ikke mulighed for at undersøge, hvor stor en del af de undersøgte leverandørers omsætning, som er afledt af salget via de centrale rammeaftaler.

Hertil kommer, at 75 pct. af de virksomheder i KFST's spørgeskemaundersøgelse, som ikke er leverandør på en central rammeaftale, ikke har angivet, at de oplever, at der er væsentlige konsekvenser ved ikke at være leverandør på en central rammeaftale. Dog tilkendegiver ca. en fjerdedel af virksomhederne, at de *har* oplevet væsentlige konsekvenser. Desuden er KFST via brancheforeninger og virksomheder i forbindelse med analysen blevet gjort bekendt med eksempler på virksomheder, der oplever, at omsætningen på de centrale rammeaftaler udgør så stor en del af omsætningen på markedet, at det opleves som vanskeligt at opretholde et forretningsgrundlag, hvis de ikke er leverandør på rammeaftalen. Derfor er det vigtigt at have fortløbende fokus på, om og hvorledes de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturerne, herunder hvorledes en eventuel øget centralisering af indkøbene vil påvirke markedsstrukturerne.

Analysen indikerer endvidere, at der for hovedparten af de undersøgte centrale rammeaftaler har været grundlag for en effektiv *konkurrence om at blive leverandør på aftalerne*. Samtidig viser analysen på, at der kan have været en begrænset konkurrence om at blive leverandør på nogle af aftalerne. På 16 pct. af de 162 undersøgte aftaler endte alle bydende virksomheder også med at blive leverandør.

En gennemgang af data for bud på 162 rammeaftaler og delaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram viser, at der for 79 pct. af aftalerne var fem eller flere virksomheder, der bød på aftalen. På ca. 17 pct. af aftalerne var der tre eller færre bud (efter en eventuel forudgående prækvalifikation). Analysen viser endvidere, at der for 70 pct. af aftalerne var tre eller flere af de bydende virksomheder, som *ikke* kom på aftalen (efter en eventuel forudgående prækvalifikation). På hver femte aftale (21 pct.) var der kun én eller nul af de bydende virksomheder, der *ikke* blev leverandør på aftalen. På baggrund af de foreliggende data er det ikke muligt at vurdere, om de få bud på nogle rammeaftaler kan tilskrives forhold vedrørende rammeaftalen eller om det skyldes, at der er få virksomheder på de pågældende markeder.

Dertil kommer, at antal bud og antal virksomheder, som ikke blev leverandør, er opgjort efter en eventuel forudgående prækvalifikation, hvor en række virksomheder er fravalgt. I en prækvalifikation demonstrerer virksomheder, at de er egnede til at løse opgaven, men kommer ikke med løsningsforslag eller pris på opgaven. I en prækvalifikation afvejes en række hensyn, fx til at sikre en effektiv konkurrence og til at reducere virksomhedernes samlede omkostninger til at byde m.v.

Analysen viser, at *sikkerhed for en vis omsætning* på de centrale rammeaftaler er væsentlig for, om virksomhederne finder aftalen attraktiv at byde på (ikke, om omsætningen har en vis størrelse). Manglende sikkerhed for en vis omsætning er således dét forhold, flest virksomheder nævner, har betydning for, at de *ikke* ønsker at byde på en central rammeaftale (45 pct.). Dette kan svække konkurrencen. Endvidere viser analysen på, at noget af det vigtigste for leverandørernes *prissætning* er, at aftalerne sikrer en vis omsætning. For 40 pct. af virksomhederne har omsætningssikkerheden betydning for, at de har budt hhv. ikke har budt en lavere pris.

Dette resultat skal ses i lyset af, at 54 pct. af virksomhederne oplever, at den faktiske omsætning på rammeaftalen *ikke* lever op til den forventede omsætning i udbudsmaterialet. SKI og Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at det er deres erfaring, at kontraktværdien i udbudsmaterialet ofte ligger over den faktiske omsætning. Det kan skyldes forskellige forhold, herunder usikre omsætningsestimater, konkurrerende rammeaftaler, lav compliance, indfasning- og/eller implementeringsudfordringer, ændringer i efterspørgslen af aftalens sortiment i løbet af aftalens levetid (fx i forbindelse med generelle besparelser) eller lavere priser i forbindelse med udbuddet (hvilket betyder en samlet set lavere omsætning selv om volumen er som forventet). SKI og Moderniseringsstyrelsens har ligeledes oplyst, at det fremgår af udbudsmaterialet, at kontraktværdien i udbudsmaterialet ikke er udtryk for en garanteret volumen, men en forventet kontraktværdi, som kan vise sig at være såvel større som mindre end oplyst.

Derudover indikerer KFST's spørgeskemaundersøgelse, at *sortimentet på flere aftaler har været så bredt*, at det har medført færre bud på aftalen: Dels tilkendegiver 40 pct. af de 59 virksomheder, som kunne byde, men som fravalgte det, at de er meget enige/enige i, at de *ikke* bød på grund af forhold, der skyldtes sortimentsbredden. Dels tilkendegiver flest af de virksomheder, som gerne ville byde, men som ikke kunne opfylde betingelser, at de ikke kunne levere alle delydelser i det efterspurgte sortiment.

Analysen viser endvidere, at der er konsortier på fire af Statens Indkøbsprograms 25 rammeaftaler og 14 af SKI's 41 frivillige rammeaftaler. Konsortierne synes i overvejende grad at være til stede på rammeaftaler, der vedrører konsulenttydelser, bl.a. inden for it samt ingeniør og arkitekttydelser. Den hyppigste årsag blandt de virksomheder, der har deltaget i KFST's spørgeskemaundersøgelse til at byde i et konsortium, er, at virksomhederne ikke selv kan levere hele sortimentet (35 pct.). Ca. hver fjerde respondent tilkendegiver imidlertid, at virksomheden godt kunne have budt alene, men at det var økonomisk mest fordelagtigt at byde i konsortium. Det kan være i strid med Konkurrenceloven at byde som konsortium på ydelser, virksomheden kunne have leveret alene, og konsortier kan risikere at understøtte (stiltiende) koordinering af opgaver og priser uden for rammeaftalen og i fremtiden.

Opsummerende synes der på baggrund af analysen ikke umiddelbart at være tegn på, at de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturen på sigt, når man ser på tværs af alle de undersøgte aftaler. En eventuel påvirkning af markedsstrukturen på enkeltmarkeder har ikke været genstand for egentlige dybdegående markedsanalyser på de enkelte aftaler. For at søge at belyse effekten på enkeltmarkeder har KFST indhentet omsætningsdata fra Danmarks Statistik for leverandørerne på de centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram. Analysen indikerer endvidere, at der oftest har været grundlag for en effektiv konkurrence om at blive leverandør på de undersøgte centrale rammeaftaler. Dog viser analysen, at konkurrencen på nogle aftaler kan have været svækket. Hvis konkurrencen om at blive leverandør på disse rammeaftaler blev mere effektiv, fx ved at skabe større sikkerhed for en vis omsætning, er det KFST's vurdering, at rammeaftalerne i højere grad kunne bidrage til at understøtte velfungerende markeder.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser også, at indkøberne oplever, at de centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber ofte bidrager til, at de på en let måde kan købe produkter, der matcher slutbrugernes behov til en lav pris. Mere end halvdelen af indkøberne i undersøgelsen oplever, at indkøb via rammeaftaler *enten* sikrer en lav pris (60 pct.), et mindre ressourcekrævende indkøb (60 pct.) *eller* et godt match af slutbrugernes behov (50 pct.). Og hver fjerde indkøber oplever både, at de betaler en lav pris, har et mindre ressourcekrævende indkøb og opnår et godt match af slutbrugernes behov, når de køber ind på centrale rammeaftaler. Heroverfor oplever en mindre del af indkøberne, at de centrale rammeaftaler enten ikke bidrager til en lav pris (6 pct.), et mindre ressourcekrævende indkøb (13 pct.) eller et godt match af slutbrugernes behov (8 pct.).

Boks 1.1

Overordnede hovedkonklusioner og opmærksomhedspunkter***Analysens overordnede hovedkonklusioner:***

- » Der er ikke umiddelbart tegn på, at de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturerne på sigt, når der ses på tværs af alle markeder.
- » En eventuel påvirkning af markedsstrukturen på enkeltmarkeder har ikke været genstand for egentlige dybdegående markedsanalyser på de enkelte aftaler. Baseret på omsætningsdata fra Danmarks Statistik for leverandørerne på 49 centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram ses der dog for langt de fleste aftaler ikke umiddelbart tegn på, at de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturerne på sigt.
- » Data om antal bud og antal tildelinger indikerer på, at der oftest har været grundlag for en effektiv konkurrence om at blive leverandør på de centrale rammeaftaler. Dog viser analysen, at konkurrencen på nogle aftaler kan have været svækket. På 16 pct. af de 162 undersøgte aftaler endte alle bydende virksomheder også med at blive leverandør.
- » Muligheden for (også) at sælge produkter uden om rammeaftalen til kunder på rammeaftalen har haft betydning for knap 40 pct. af de virksomheder, der har budt på rammeaftaler.
- » Virksomhederne oplever, at sikkerhed for en vis omsætning på aftalerne synes væsentlig for konkurrencen og prisen.
- » Standardiseringen på rammeaftalerne kan skabe udfordringer for effektive indkøb, når slutbrugerne har forskellige behov.
- » Indkøberne oplever, at centrale rammeaftaler ofte bidrager til effektive indkøb, dvs. de på en let måde kan købe produkter, der matcher slutbrugernes behov til en lav pris.
- » Virksomhederne oplever, at centrale rammeaftaler i nogen grad bidrager til effektive indkøb, men ikke hver gang.
- » Indkøberne oplever, at miniudbud ikke sikrer et godt match af behov. Leverandører vurderer, at kunderne sjældnere betaler lavere priser på købstidspunktet end markedsprisen når tildelingsformen er miniudbud frem for direkte tildeling.

Opmærksomhedspunkter

For at øge sandsynligheden for, at centrale rammeaftaler bidrager til et effektivt indkøb og understøtter velfungerende markeder peger KFST på, at beslutningstagere og udbydere fremadrettet (fortsat) kan have fokus på følgende opmærksomhedspunkter:

- 1) Skab sikkerhed for, at leverandørerne får en vis omsætning på aftalen.
- 2) Standardisér på dét niveau, der skaber volumen for stordrift og gør det attraktivt at byde på aftalen og med en sortimentsbredde og volumen, som samtidig ikke afskærer virksomheder fra (selv) at byde. Det kan fx føre til brug af delaftaler. Og standardisér på tværs af en slutbrugerreds med ensartede behov, fx en sektorspecifik eller en institutionsspecifik slutbrugerreds.
- 3) Brug miniudbud med omtanke og gør det nemmere for indkøberne at købe ind via miniudbud.

Analysens overordnede hovedkonklusioner og opmærksomhedspunkter er uddybet nedenfor. Boks 1.2 giver indledningsvist en kort introduktion til rammeaftaler.

Boks 1.2

Om rammeaftaler

Den offentlige sektor kan tilrettelægge sit indkøb på forskellige måder. Produktivitetskommissionen og Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde har anbefalet, at offentlige myndigheder "...forholder sig strategisk til, hvor indkøbs og udbudsopgaverne løftes mest effektivt, herunder om opgaverne skal løftes lokalt, via samarbejde med andre offentlige myndigheder eller via centralt indgåede aftaler.

Én måde at købe ind på er gennem rammeaftaler. Udbudsdirektivet definerer en rammeaftale som en aftale indgået mellem en eller flere ordregivende myndigheder og en eller flere økonomiske aktører (leverandører). En rammeaftale har til formål at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal indgås på baggrund af rammeaftalen i løbet af en given periode, især med hensyn til pris og den mængde af varer eller tjenesteydelser, der skal indkøbes.

Når en myndighed anvender en rammeaftale, der har været korrekt udbudt i henhold til udbudsdirektivet, kan myndigheden tildele ordrer til en leverandør på rammeaftalen uden at

gennemføre endnu et selvstændigt EU-udbud.

Rammeaftaler dækker både over aftaler indgået af én myndighed med én eller flere leverandører og aftaler indgået af en indkøbscentral eller et indkøbsfællesskab på vegne af flere myndigheder med flere leverandører.

En rammeaftale indebærer som udgangspunkt ikke en forpligtelse for myndigheden til rent faktisk at benytte rammeaftalen. Brugere af rammeaftaler kan dog forpligte sig til at skulle anvende en rammeaftale. Leverandøren er i hele kontraktperioden forpligtet til at imødekomme bestillinger fra ordregiveren på de vilkår, der er fastsat i aftalen.

Det kan være nyttigt for offentlige myndigheder at anvende rammeaftaler, når der er tvivl om, hvor stor en mængde af et givent produkt eller en given ydelse myndigheden har behov for at indkøbe, og på hvilket tidspunkt myndighedens behov for en leverance må forventes at indtræde. Eksempelvis anvender mange offentlige myndigheder en rammeaftale i forhold til indkøb af kopipapir, fordi myndigheden ikke på forhånd ved, hvor stort behovet for kopipapir er over flere måneder eller år. Produktivitetskommissionen anbefaler, at centrale rammeaftaler anvendes, hvor det er muligt at standardisere varer og tjenesteydelser eller at standardisere indkøbsprocesserne.

Kilde: Udbudsrådet, Analyse af bedste praksis for brug af rammeaftaler, 2011. Produktivitetskommissionen, Offentligt-Privat Samarbejde, Analyserapport 6, 2014.

1.3 Ikke umiddelbart tegn på, at de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturen på sigt, når der ses på tværs af de undersøgte aftaler

Hvis centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturen på en sådan måde, at konkurrencen fremover svækkes, vil dette have negative konsekvenser. Det kan især være tilfældet, hvis den centrale rammeaftale dækker så stor en del af den samlede omsætning på markedet, at effektive virksomheder uden for rammeaftalen har vanskeligt ved at opretholde et forretningsgrundlag eller hvis nye virksomheder har vanskeligt ved at komme ind på markedet.

Selv om der årligt købes ind for store beløb gennem de centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram, de tværregionale og de tværkommunale indkøbsfællesskaber, udgør dette under ét en mindre andel af det samlede offentlige indkøb og af BNP. Uagtet at indkøb via centrale rammeaftaler under ét udgør en mindre del af hhv. det samlede offentlige indkøb og af BNP, ville det kunne udgøre en større andel på de enkelte markeder. En eventuel påvirkning af markedsstrukturen på enkeltmarkeder har ikke været genstand for egentlige dybdegående markedsanalyser på de enkelte aftaler. For at søge at belyse effekten på enkeltmarkeder har KFST indhentet omsætningsdata fra Danmarks Statistik for leverandørerne på de centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram, jf. nedenfor.

Omsætningen på rammeaftaler i forhold til den samlede omsætning på markedet

På mange indkøbsområder udgør det offentlige indkøb generelt kun en mindre del af den samlede markedsomsætning, fordi markederne for mange af produkterne er internationale. Det gælder fx. energi, dele af it-området og hospitalsmedicin. Men også på andre indkøbsområder, hvor markederne er nationale, vil den enkelte offentlige institutions indkøb som oftest kun udgøre en mindre del af markedsomsætningen. Det gælder fx for store indkøbsområder som tele- og datakommunikation og rengøring. Det er navnlig på områder, hvor markedet er lokalt, at en enkel offentlig indkøbsenhed kan aftage en betydelig del af omsætningen. Det gælder fx for nogle opgaver inden for bygge- og anlægsområdet samt dele af persontransportområdet, hvor regioner og kommuner er store indkøbere.

KFST har indhentet omsætningsdata fra Danmarks Statistik for leverandørerne på de centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram. KFST's analyse af omsætningsdata for 49 aftaler viser, at for næsten 90 pct. af rammeaftalerne fra SKI og Statens Indkøbsprogram gæl-

der det, at den *forventede* gennemsnitlige omsætning på rammeaftalen udgør under 20 pct. af den gennemsnitlige *samlede* omsætning for de virksomheder, der er leverandør på aftalen. På disse aftaler får leverandørerne på aftalen således dækket mindst 80 pct. af deres omsætning *uden* for den centrale rammeaftale i konkurrence med andre virksomheder.

For 10 pct. af aftalerne udgør den forventede gennemsnitlige omsætning på rammeaftalen 20-50 pct. af virksomhedernes gennemsnitlige samlede omsætning. Disse aftaler findes inden for forskellige brancher.

For langt de fleste undersøgte aftaler viser analysen således *ikke* umiddelbare tegn på, at den forventede omsætning på aftalerne er så stor, at det ikke er muligt for effektive virksomheder at konkurrere på de markeder, hvor der er centrale rammeaftaler.

Markedsstrukturerne kan blive påvirket negativt *på sigt*, hvis effektive virksomheder udelukkes fra at konkurrere som følge af størrelsen på indkøbet via de centrale rammeaftaler i dag. Analysen indikerer imidlertid, at det centrale offentlige indkøb på disse aftaler ikke har en størrelse, der tvinger effektive virksomheder som ikke er på aftalen ud af markedet, og dermed påvirker markedsstrukturerne negativt på længere sigt.

Det bemærkes, at de undersøgte leverandører kan levere produkter til flere markeder. Data giver ikke mulighed for at fordele de undersøgte leverandører på forskellige markeder. Data giver heller ikke mulighed for at undersøge, hvor stor en del af de undersøgte leverandørs omsætning, som er afledt af salget via de centrale rammeaftaler. Analysen af den forventede omsætning på aftalen sammenholdt med de deltagende virksomheders gennemsnitlige omsætning indikerer, at der for langt størstedelen af de undersøgte centrale rammeaftaler er et tilstrækkeligt marked uden for rammeaftalerne til at sikre, at der kan opretholdes et fornuftigt konkurrencepres, også på længere sigt, jf. ovenfor.

Hertil kommer, at omkring 75 pct. af de virksomheder i KFST's spørgeskemaundersøgelse, som ikke har været leverandør på en central rammeaftale, ikke har angivet, at de oplever, at der er væsentlige konsekvenser ved ikke at være leverandør på en central rammeaftale. Dog tilkendegiver ca. en fjerdedel af virksomhederne, at de *har* oplevet væsentlige konsekvenser. Der synes ikke at kunne udpeges bestemte karakteristika for, hvilke aftaler virksomhederne oplever, det har væsentlige konsekvenser ikke at være på. KFST er endvidere i forbindelse med analysen via brancheforeninger og virksomheder blevet gjort bekendt med eksempler på virksomheder, der oplever, at omsætningen på de centrale rammeaftaler udgør så stor en del af omsætningen på markedet, at det opleves som vanskeligt at opretholde et forretningsgrundlag.

KFST's analyse viser, at både SKI og Moderniseringsstyrelsen gennemfører markedsanalyser før udbud af de centrale rammeaftaler, som bl.a. har fokus på konkurrencesituationen nu og i fremtiden og på at opdele rammeaftaler i delaftaler for at sikre den bedst mulige konkurrence. Det er vigtigt at have fortløbende fokus på, om og hvorledes de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturerne, herunder hvorledes en eventuel øget centralisering af indkøbene vil påvirke markedsstrukturerne.

1.4 Oftest grundlag for effektiv konkurrence om at blive leverandør på centrale rammeaftaler – dog kan konkurrencen have været svækket på nogle af aftalerne

En forudsætning for en effektiv konkurrence om at komme på de centrale rammeaftaler er, at aftalen er attraktiv at byde på og at udformningen ikke afskærer kvalificerede virksomheder fra at byde.

KFST's analyse indikerer, at der har været grundlag for en effektiv konkurrence om at komme på hovedparten af de undersøgte centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram. Samtidig viser analysen, at konkurrencen om at blive leverandør på nogle af rammeaftalerne

kan have været begrænset. På 16 pct. af de 162 undersøgte aftaler endte alle bydende virksomheder også med at blive leverandør. Det skal understreges, at det på baggrund af de foreliggende data ikke er muligt at vurdere, om de få bud på nogle rammeaftaler kan tilskrives forhold vedrørende rammeaftalen eller om det skyldes, at der er få virksomheder på de pågældende markeder.

Antal bud samt antal virksomheder der ikke blev leverandør på aftalen

KFST's analyse viser, at der for 79 pct. af 162 undersøgte rammeaftaler/delaftaler fra Statens Indkøbsprogram og SKI var der fem eller flere virksomheder, der bød på aftalen (efter en eventuel forudgående prækvalifikation). For 17 pct. af 162 undersøgte centrale rammeaftaler/delaftaler var der tre eller færre bud på aftalen efter en eventuel forudgående prækvalifikation.

KFST's analyse viser endvidere, at der for 70 pct. af aftalerne var tre eller flere af de bydende virksomheder, som ikke kom på aftalen (efter en eventuel forudgående prækvalifikation). For 16 pct. af rammeaftalerne endte alle bydende virksomheder også med at blive leverandør på aftalen. Og for i alt 21 pct. af aftalerne gælder det, at der kun er én eller nul af de bydende virksomheder, der ikke blev leverandør på aftalen.

Dette indikerer, at der har været grundlag for en effektiv konkurrence om at komme på hovedparten af de undersøgte centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram. Samtidig viser analysen, at konkurrencen om at blive leverandør på nogle af rammeaftalerne kan have været begrænset. På 16 pct. af de 162 undersøgte aftaler endte alle bydende virksomheder også med at blive leverandør.

Det skal understreges, at det ikke på baggrund af de foreliggende data er muligt at vurdere, om de få bud på nogle rammeaftaler kan tilskrives forhold vedrørende rammeaftalen eller om det skyldes, at der er få kvalificerede virksomheder på de pågældende markeder (markedsstrukturen). Rammeaftaler med få bud findes på tværs af brancher, produkttype, kompleksitet og tildelingsform. Dertil kommer, at det foreliggende data viser antal bud og tildelinger *efter* en eventuel prækvalifikationsrunde, hvorfor der her har været flere tilbudsgivere (ansøgere). I en prækvalifikation demonstrerer virksomheder, at de er egnede til at løse opgaven, men kommer ikke med løsningsforslag eller pris på opgaven. I en prækvalifikation afvejes en række hensyn, fx til at sikre en effektiv konkurrence og til at reducere virksomhedernes samlede omkostninger til at byde m.v.

Det foreliggende datamateriale giver ikke mulighed for at afdække, om antal bydende på centrale rammeaftaler adskiller sig fra antal bydende på andre typer af offentlige udbud.

Flere årsager til ikke at byde på centrale rammeaftaler

Nogle virksomheder afholdes fra at byde på centrale rammeaftaler, fordi de ikke kan opfylde de betingelser, udbyderen stiller i udbudsmateriale. Andre virksomheder fravælger det selv.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at knap 40 pct. af de 59 virksomheder, som fravalgte at byde, oplyser, at de faktisk kunne opfylde betingelserne i rammeaftalen – også inden for nogle af de aftaler, hvor der er få, der har budt på aftalen. Virksomhederne peger selv på, at dette fravalg overvejende skyldtes, at de vurderede, at der var usikkerhed om den faktiske omsætning, at de samlede transaktionsomkostninger var for høje, at de forventede ikke at kunne vinde udbuddet samt forhold vedrørende sortimentsbredden. Datamaterialet giver ikke mulighed for at belyse, hvornår i budprocessen virksomheden fravalgte at byde. Dog oplyser alene en virksomhed, at de ikke har læst udbudsmaterialet. De restende angiver, at de har læst hele eller dele af udbudsmaterialet. Udbudsmaterialet offentliggøres først efter prækvalifikationen er gennemført.

Det foreliggende datamateriale giver ikke mulighed for at afdække, om virksomhedernes årsager til ikke at byde på rammeaftaler adskiller sig fra årsagerne til ikke at byde på offentlige

udbud i almindelighed. Dog forventes et forhold som usikkerhed om omsætningen ikke at være årsag til ikke at byde på konkrete, enkeltstående udbud.

Konsortier på centrale rammeaftaler

Det vil afhænge af de konkrete omstændigheder, hvorvidt virksomheder, herunder små og mellemstore virksomheder, kan byde på rammeaftaler på egen hånd eller som del af et konsortium. Virksomhederne vil således – under hensyntagen til Konkurrenceloven – kunne gå sammen i et konsortium for at opfylde kravene på aftalen. KFST's analyse viser, at der er konsortier på flere aftaler. Konkret drejer det sig om fire af Statens Indkøbsprograms 25 rammeaftaler og 14 af SKI's 41 frivillige rammeaftaler. Konsortierne synes i overvejende grad at være til stede på rammeaftaler, der vedrører konsulenttydelser, bl.a. inden for it samt ingeniør og arkitekttydelser.

Tilstedeværelsen af konsortier indikerer, at en aftale er attraktiv for virksomhederne at være på, og kan på den enkelte aftale være med til at styrke konkurrencen, hvis fx alternativet er færre bud på aftalen. Samtidig indikerer konsortier på en aftale, at aftalen rummer betingelser, der umiddelbart begrænser antallet af potentielle leverandører (fx sortimentsbredden eller volumen). Begrænsning af antallet af leverandører kan forringe konkurrencen og betyde højere priser.

Den hyppigste årsag til at byde i et konsortium blandt spørgeskemaundersøgelsens respondenter er, at virksomhederne ikke selv kan levere hele sortimentet (35 pct.). Ca. hver fjerde respondent tilkendegiver imidlertid, at virksomheden godt kunne have budt alene, men at det var økonomisk mest fordelagtigt at byde i konsortium. Det kan være i strid med Konkurrenceloven at byde som konsortium på ydelser, virksomheden kunne have leveret alene og konsortier kan risikere at understøtte (stiltiende) koordinering af opgaver og priser uden for rammeaftalen og i fremtiden. KFST har i 2014 udarbejdet en vejledning om konsortiesamarbejde i forhold til konkurrenceloven.

1.5 Knap 40 pct. af virksomhederne går efter (også) at sælge uden om rammeaftalen

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at knap 40 pct. af de virksomheder, der har budt på en central rammeaftale, angiver, at en årsag, der havde afgørende/stor betydning for at byde, var bedre muligheder for også at kunne sælge produkter, som ikke er omfattet af aftalen, til kunderne på aftalen. En strategi om mersalg til eksisterende kunder er naturlig adfærd for virksomheder.

KFST har ikke undersøgt, om og hvorfor virksomhederne sælger produkter til kunderne uden for rammeaftalerne eller hvorledes et evt. mersalg er tilrettelagt. En mulig forklaring på salg uden om aftalerne kunne være, at slutbrugerne efterspørger andre produkter end dem, der er på aftalerne.

KFST er af udbydere i forbindelse med denne analyse blevet gjort bekendt med en række eksempler på salg uden om aftalerne. Fx at leverandørerne har gjort produktkataloger med flere tusinde varenumre tilgængeligt for indkøberne og ikke kun de produkter, der er på rammeaftalen. Et andet eksempel er, at leverandørerne i nogle tilfælde forsøger at sælge andre varer end dem, der fremgår af rammeaftalen, under påskud af, at aftalens varer er udsolgte.

KFST kan ikke på baggrund af analysen drage generelle konklusioner om virksomhedernes mersalg til kunderne uden om rammeaftalerne og har ingen grund til at formode, at dette som hovedregel ikke skulle foregå på lovlig vis. Salg uden om aftaler på den måde, som ovenstående eksempel beskriver, medfører dog, at en række produkter sælges, uden at der har været konkurrence om produkterne. En manglende konkurrenceudsættelse kan betyde, at andre leverandører måske kunne have leveret produktet til en bedre pris. Dette kan især udgøre et problem, hvis indkøberne af de pågældende produkter har en forventning om, at der har været skabt konkurrence om produkterne og derfor ikke afsøger markedet før indkøbet. En

manglende konkurrenceudsættelse kan endvidere betyde, at den offentlige indkøber – ubevidst – kommer til at bryde udbudsreglerne, fordi de – uden at vide det – indkøber produkter, som ikke har været udbudt.

Boks 1.3

Hovedkonklusioner om centrale rammeaftaler og konkurrence

Ikke umiddelbart tegn på, at de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturene på sigt, når der ses på tværs af alle de undersøgte aftaler:

- » En eventuel påvirkning af markedsstrukturen på enkeltmarkeder har ikke været genstand for egentlige dybdegående markedsanalyser på de enkelte aftaler. For at søge at belyse effekten på enkeltmarkeder har KFST indhentet omsætningsdata fra Danmarks Statistik for leverandørerne på de centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram.
- » For næsten 90 pct. af de 49 rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram, som KFST har omsætningsdata for, udgør den *forventede* gennemsnitlige omsætning på rammeaftalen under 20 pct. af den gennemsnitlige *samlede* omsætning for de virksomheder, der på aftalen. På disse aftaler får virksomhederne således dækket mindst 80 pct. af deres omsætning *uden for* den centrale rammeaftale.
- » 75 pct. af de deltagende virksomheder, der ikke er leverandører på centrale rammeaftaler, angiver ikke, at de oplever, at der er væsentlige konsekvenser ved *ikke* at være leverandør på de centrale rammeaftaler. 25 pct. angiver, at de oplever, at der *er* væsentlige konsekvenser ved ikke at være leverandør på en central rammeaftale.

Oftest grundlag for effektiv konkurrence om at blive leverandør på centrale rammeaftaler. Dog kan konkurrencen på nogle af aftalerne have været svækket:

- » For 79 pct. af 162 undersøgte centrale rammeaftaler/delaftaler fra Statens Indkøbsprogram og SKI var der fem eller flere virksomheder, der bød. På 17 pct. af aftalerne var der tre eller færre bud.
- » For 70 pct. af aftalerne kom tre eller flere af de bydende virksomheder *ikke* på aftalen. For i alt 21 pct. af aftalerne var der kun én eller nul af de bydende virksomheder, der ikke kom med på aftalen.
- » For 16 pct. af aftalerne endte alle bydende virksomheder med at blive leverandør på aftalen.
- » På baggrund af de foreliggende data er det ikke muligt at vurdere, om de få bud på nogle rammeaftaler kan tilskrives forhold vedrørende rammeaftalen eller om det skyldes, at der er få kvalificerede virksomheder på de pågældende markeder.
- » 59 af de 279 deltagende virksomheder har fravalgt at byde på en aftale. Knap 40 pct. af disse har fravalgt at byde, selv om de opfylder udbudsbetingelserne (også på aftaler med få bud).

Knap 40 pct. af virksomhederne går efter (også) at sælge uden om rammeaftalen:

- » Knap 40 pct. af de virksomheder, der har budt på en central rammeaftale, angiver, at en årsag, der havde afgørende/stor betydning for at byde på rammeaftalerne, var bedre muligheder for også at kunne sælge produkter, som ikke er omfattet af aftalen til kunderne på aftalen.

1.6 Sikkerhed for en vis omsætning på aftalerne synes væsentlig for konkurrencen og prisen

Et karakteristika ved rammeaftaler er, at der er usikkerhed om den efterspurgte mængde og produktsammensætning, fordi en rammeaftale indgås, inden købsbehovet opstår. KFST's analyse viser, at sikkerhed for en vis omsætning på de centrale rammeaftaler synes væsentlig for konkurrencen og prisen.

Begrænset pålidelig viden om den faktiske omsætning på de centrale rammeaftaler

KFST's analyse viser, at de fleste indkøbere og udbydere, særligt de tværkommunale indkøbsfællesskaber har yderst begrænset pålidelig viden om den faktiske omsætning på de centrale rammeaftaler. På udbydersiden får SKI indrapporteringer om omsætningen på aftalerne fra leverandørerne, Moderniseringsstyrelsens tal er baseret på statslige institutioners indkøbsdata, hvorfor selvejende institutioner m.v. kun skønsmæssigt kan opgøres. Moderniseringsstyrelsen har derfor et skøn for det samlede indkøb hos leverandørerne, men ikke indkøbet af

produkter på aftalerne fra Statens Indkøbsprogram. De tværkommunale indkøbsfællesskaber følger ikke op på brugen af deres aftaler og har derfor som udgangspunkt ikke viden om omsætningen på deres aftaler. Regionerne følger hyppigt op på omsætningen de tværregionale indkøbsaftaler, og deres viden er baseret på faktiske indkøbsdata på aftalerne og forventet kontraktværdi. Den yderst begrænsede viden om den faktiske omsætning på de centrale rammeaftaler betyder, at KFST's skøn for den faktiske omsætning på i alt 13,7 mia.kr. er be-
hæftet med stor usikkerhed.

54 pct. af leverandørerne oplever, at omsætningen på aftalerne ikke lever op til den forventede kontraktværdi i udbuddet

Når en opgave sendes i udbud, skal udbyderne angive den forventede kontraktværdi i udbudsmaterialet. Denne kan virksomhederne herefter lægge til grund for deres bud. Dog er virksomheden ikke garanteret en omsætning, og hvorvidt den realiseres afhænger af en række faktorer, herunder hvor mange andre leverandører der er på aftalerne. SKI og Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at det er deres erfaring, at kontraktværdien i udbudsmaterialet ofte ligger over den faktiske omsætning. Data giver ikke mulighed for at undersøge baggrunden for forskellen mellem forventet og faktisk omsætning. Forskellen kan dog skyldes forskellige forhold, herunder usikre omsætningsestimater, konkurrerende rammeaftaler, lav compliance, indfasning- og/eller implementeringsudfordringer, ændringer i efterspørgslen af aftalens sortiment i løbet af aftalens levetid (fx i forbindelse med generelle besparelser) eller lavere priser i forbindelse med udbuddet (hvilket betyder en samlet set lavere omsætning selv om volumen er som forventet). SKI og Moderniseringsstyrelsens har ligeledes oplyst, at det fremgår af udbudsmaterialet, at kontraktværdien i udbudsmaterialet ikke er udtryk for en garanteret volumen, men en forventet kontraktværdi, som kan vise sig at være såvel større som mindre end oplyst.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at 54 pct. af leverandørerne på de centrale rammeaftaler svarer, at de oplever, at omsætningen samlet set ikke lever op til den forventede kontraktværdi i udbuddet. Knap 25 pct. af leverandørerne svarer modsat, at de oplever, at omsætningen lever op til forventningen.

Leverandørerne oplever bl.a., at omsætningen sjældnere lever op til forventningen, når tildelingsformen er miniudbud (72 pct. er meget uenige/uenige i, at omsætningen lever op til det forventede) frem for aftaler, som både giver mulighed for direkte tildeling og miniudbud, på aftaler vedrørende komplekse produkter (68 pct.) frem for standardprodukter, på aftaler vedrørende tjenester (66 pct.) frem for varer samt på frivillige aftaler (63 pct.) frem for frivilligt-forpligtende aftaler. Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem oplevet omsætningssikkerhed og de pågældende faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

Manglende omsætningssikkerhed afholder mange virksomheder fra at byde

Manglende sikkerhed for en vis omsætning er det forhold, flest virksomheder nævner, har betydning for, at de ikke ønsker at byde på en konkret central rammeaftale: Næsten 45 pct. af virksomhederne anfører, at de er meget enige/enige i, at usikkerhed om omsætningen er årsag til ikke at byde på en konkret central rammeaftale. Det kan svække konkurrencen om at blive leverandør på aftalerne.

Omsætningssikkerhed opleves som vigtig for virksomhedernes prissætning

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at noget af det vigtigste for leverandørernes prissætning er, at aftalerne sikrer en vis omsætning (ikke, at omsætningen har en vis størrelse).

40 pct. af virksomhederne anfører, at omsætningssikkerheden har betydning for, at de har budt en lavere pris på en konkret central rammeaftale. Sikkerhed for en vis omsætning er – sammen med strategisk prioritering og konkurrence – den årsag, der nævnes af flest virksomheder, som grund til at byde en lav pris.

Næsten 40 pct. af virksomhederne oplyser, at *manglende* sikkerhed for en vis omsætning har betydning for, at de ikke bød en lavere pris på en konkret central rammeaftale.

Opmærksomhedspunkt: Skab sikkerhed for vis omsætning på aftalerne

KFST vurderer, at centrale rammeaftaler i højere grad vil kunne bidrage til et effektivt offentligt indkøb, hvis beslutningstagere og udbydere fremadrettet fortsat har øget fokus på *at skabe en sikkerhed for leverandørernes omsætning på aftalerne*. En større sikkerhed om en vis omsætning vil have en gunstig effekt på priserne, såfremt der er effektiv konkurrence om at komme på aftalerne.

KFST vurderer, at flere forhold kan bidrage til at øge sikkerheden for leverandørerne om omsætningen. For det første vil det gavne sikkerheden, hvis udbydernes estimerede kontraktværdi i højere grad stemmer overens med den faktiske. Det kræver bl.a., at udbyderne i højere grad systematisk følger op på brugen af aftalerne, at der evt. løbende afrapporteres om omsætningen, og at indkøberne understøttes i at købe produkterne på aftalen (og dermed begrænser leverandørernes mulighed for at sælge uden om aftalerne). For det andet vil en øget brug af eneleverandøraftaler øge den enkelte leverandørs omsætningssikkerhed. Det kan i nogle tilfælde kræve, at løbetiden gøres kortere, så risikoen for at skade den langsigtede konkurrence mindskes. For det tredje kunne flere enkeltstående, centrale udbud bidrage til omsætningssikkerheden, fordi man i sådanne udbud fastsætter, hvor meget der skal leveres. Brugen af enkeltstående centrale udbud skal dog ske ud fra en afvejning af de omkostninger, der er forbundet hermed overfor de mulige gevinster ved en øget omsætningssikkerhed.

1.7 Standardiseringen på rammeaftalerne kan skabe udfordringer for effektive indkøb, når slutbrugerne har forskellige behov

Analysen indikerer, at den standardisering af produkter og leverandørvalg, der finder sted på de centrale rammeaftaler i dag, på tværs af slutbrugernes behov, i nogle tilfælde ikke understøtter et effektivt offentligt indkøb.

Begrænset standardisering og for bredt sortiment kan svække konkurrencen

Standardisering af produkter og leverandørvalg på tværs af slutbrugernes behov er forbundet med en række udfordringer. Alligevel er løsningen ikke nødvendigvis at lade være med at standardisere, når slutbrugerne har forskellige behov. Således kan manglende eller begrænset standardisering på en central rammeaftale bl.a. føre til ringere konkurrence og højere priser.

Manglende eller begrænset standardisering, hvor udbyderen forsøger at imødekomme mange forskellige behov, kan således medføre, at rammeaftalens sortiment bliver så bredt, at udbudsmaterialets betingelser afskærer virksomheder fra (selv) at kunne byde. Dette kan svække konkurrencen.

KFST's spørgeskemaundersøgelse indikerer, at sortimentet på flere aftaler har været så bredt, at det har medført færre bud: Dels tilkendegiver 40 pct. af de virksomheder, som kunne byde, men som fravalgte det, at de er meget enige/enige i, at de *ikke* bød på grund af forhold, der skyldtes sortimentsbredden. Dels tilkendegiver flest af de virksomheder, som gerne ville byde, men som ikke kunne opfylde betingelserne, at de ikke kunne levere alle delydelser i det efterspurgte sortiment. Dette kan have begrænset konkurrencen.

KFST's spørgeskemaundersøgelse indikerer desuden, at *begrænset* standardisering også i nogle tilfælde kan have bidraget til højere priser. Mere end halvdelen af virksomhederne angiver, at de *bød en lavere pris* på rammeaftalen end de forventede ellers at ville have gjort på en konkret enkeltstående kontrakt. Heraf peger 10 pct. på sortimentsbredden som årsag til, at de bød en lavere pris. Samtidig er der mere end en fjerdedel af virksomhederne, der angiver, at de *ikke* bød en lavere pris på rammeaftalen.

Indkøberne oplever eksempler på dårligt match af behov, hvor der er forskelle i slutbrugerkredsens behov

Centrale rammeaftaler fordrer ofte en vis grad af standardisering på tværs af slutbrugerkredsen, som begrænser sortiment og leverandører. Standardiseringen rummer en risiko for, at produkterne på aftalen ikke matcher behovene hos alle slutbrugere i målgruppen. Dette er særligt gældende, hvis slutbrugerne har meget forskellige behov. Hvis produkterne på aftalen ikke matcher slutbrugerens behov, kan det gøre indkøbet mindre effektivt.

I KFST's spørgeskemaundersøgelse oplever 50 pct. af indkøberne, at centrale rammeaftaler stort set altid/oftest sikrer, at produktet *matcher slutbrugerens behov*. Heroverfor oplever knap 10 pct. af indkøberne, at produkterne på rammeaftalerne sjældent/stort set aldrig matcher slutbrugernes behov. Der er imidlertid ingen af indkøberne, der tilkendegiver, at de oplever et dårligt match på aftaletyper, hvor slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er meget ensartede.

Det bemærkes, at hvis en indkøber har været med til at udforme den pågældende aftale, som de svarer for eller hvis de har været med til at beslutte, at aftalen skal være frivilligt-forpligtende for myndigheden at anvende, kan respondenterne være mere positive over for, om aftalen matcher slutbrugernes behov end ellers. Datamaterialet giver ikke mulighed for at kontrollere/tage højde for denne mulige bias, jf. også afsnit 1.13 og bilag 4.

Derudover skal det bemærkes, at udformningen af en rammeaftale er en balance mellem at imødekomme en række hensyn. Udover at skulle imødekomme brugernes behov skal aftalen fx også tilgodese konkurrencesituationen. Denne afvejning kan betyde, at ikke alle slutbrugere får matchet behov. Desuden vil en eventuel købsforpligtelse på aftalen alene gælde, hvis indkøbsbehovet kan dækkes af en aftale.

Hertil kommer, at omtrent 50 pct. af indkøberne svarer, at når de *fravælger* at bruge en rammeaftale med købsforpligtelse, så skyldes det et dårligt match mellem slutbrugernes behov og produkterne på aftalen. Dette indikerer, at der i nogle tilfælde sker en standardisering som ikke favner slutbrugernes behov.

Opmærksomhedspunkt: Standardisér på det rette niveau, med den rette sortimentsbredde og på tværs af en slutbrugerkreds med ensartede behov

KFST vurderer, at centrale rammeaftaler i højere grad vil kunne bidrage til et effektivt offentligt indkøb, hvis beslutningstagere og udbydere fremadrettet fortsat har fokus på *at standardisere på det rette niveau, med den rette sortimentsbredde og med en slutbrugerkreds med ensartede behov*.

Standardiseringen skal således være på det niveau, der skaber volumen for stordrift og gør det attraktivt at byde på aftalen og med en sortimentsbredde og volumen, som sikrer effektiv konkurrence og samtidig ikke afskærer virksomheder fra at byde. Endvidere skal standardiseringen ske på tværs af en afgrænset slutbrugerkreds med ensartede behov. Det kan fx føre til en brug af opdeling i delaftaler. Det kan på nogle indkøbsområder betyde, at slutbrugerkredsen for den enkelte (del)aftale bliver mindre. Det kan fx være en sektorspecifik eller en institutionsspecifik slutbrugerkreds (fx et antal børnehaver eller skoler). Et godt match af slutbrugernes behov bidrager til et effektivt indkøb og øger (derfor) sandsynligheden for, at der købes ind på aftalen. Dette gør (del)aftalen mere attraktiv at byde på og kan derfor skærpe konkurrencen og bidrage til lavere priser.

1.8 Indkøbere oplever, at miniudbud ikke sikrer et godt match, mens leverandører vurderer, at kunderne sjældnere betaler lavere priser på købstidspunktet end markedsprisen, når tildelingsformen er miniudbud frem for direkte tildeling

Konkrete kontrakter kan i en rammeaftales løbetid tildeles enten direkte til en leverandør eller på baggrund af et miniudbud. Der er mulighed for at anvende miniudbud ved indkøb på 31 af SKI's 54 rammeaftaler og ved 8 af de 25 rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram.

Et formål med miniudbud frem for direkte tildeling er at give indkøberne mulighed for at tilpasse indkøbet til slutbrugernes behov *på købstidspunktet*. Ved miniudbud genåbnes konkurrencen i aftalens løbetid for de valgte leverandører, der er på aftalen, og leverandørerne byder i miniudbuddet ind på den konkrete opgave med et nyt bud, herunder en (ny) pris på den konkrete opgave.

KFST's spørgeskemaundersøgelse indikerer samlet, at det er oplevelsen, at der ved miniudbud ikke nødvendigvis høstes gevinster i form af lavere priser og bedre match mellem produkt og slutbrugernes behov, som opvejer det højere ressourceforbrug, som et miniudbud er forbundet med for både indkøberne og leverandørerne i forhold til direkte tildeling.

Indkøbere oplever, at miniudbud ikke sikrer, at produkterne matcher behov

Hver fjerde indkøber oplever, at rammeaftalerne med miniudbud stort set altid/ofte sikrer, at produkterne på aftalerne matcher slutbrugernes behov (mod 50 pct. for rammeaftaler generelt).

At flere oplever et dårligt match ved miniudbud kan hænge sammen med, at der er en større andel af aftalerne, der vedrører komplekse produkter, hvor der er miniudbud frem for direkte tildeling (80 pct. af aftalerne med miniudbud vedrører komplekse produkter). Uanset hvordan der købes ind, er det alt andet lige sværere at matche behov på komplekse produkter end standardprodukter. Analysens datamateriale giver imidlertid ikke mulighed for at undersøge, om indkøberne oplever et bedre match på aftaler vedrørende komplekse produkter med miniudbud frem for aftaler med direkte tildeling.

At flere indkøbere oplever et dårligt match ved miniudbud kan endvidere hænge sammen med, at der kan opstå vanskeligheder, når indkøberne i miniudbuddet skal "omsætte" behov til kravspecifikationen. Hvorvidt det er tilfældet er ikke undersøgt.

Derudover vurderer indkøberne, at de har et højere ressourceforbrug, når de køber ind på centrale rammeaftaler med miniudbud frem for aftalerne generelt. Fx oplever ca. 50 pct. af indkøberne, at rammeaftaler med miniudbud stort set altid/ofte sikrer et lavere ressourceforbrug (mod 60 pct. for rammeaftaler generelt). Brugen af miniudbud på rammeaftaler vil dog være mindre ressourcekrævende for indkøberen og tilbudsgiveren end et selvstændigt EU-udbud.

Leverandører vurderer, at kunderne sjældnere betaler lavere priser på købstidspunktet end markedsprisen ved miniudbud end ved direkte tildeling

Ved rammeaftaler med miniudbud skabes der konkurrence om opgaven ad to omgange. Først en konkurrence om at blive leverandør på rammeaftalen og derefter en ny konkurrence om at blive leverandør på den konkrete kontrakt. Konkurrencen om de konkrete kontrakter er i aftalens løbetid begrænset til at være mellem de virksomheder, som er udvalgt som leverandør på rammeaftalen.

Ved rammeaftaler med miniudbud bydes en maksimalpris i forbindelse med udbuddet af rammeaftalen og en ny pris i selve miniudbuddet.

En tidligere analyse fra Finansministeriet og KL (2011) viser et mindre effektiviseringspotentiale på SKI's rammeaftaler med miniudbud grundet lavere gennemsnitlige priser på analysens fire observationer end potentialet på SKI's aftaler med direkte tildeling (baseret på 18 observationer).

Virksomhederne i KFST's spørgeskemaundersøgelse vurderer imidlertid, at de er mindre tilbøjelige til at byde lavere priser på aftaler med miniudbud sammenlignet med andre aftaler.

Omkring 68 pct. af virksomhederne oplyser, at de bød en lavere pris på den centrale rammeaftale med direkte tildeling sammenlignet med den pris, virksomheden ellers ville have budt på

konkrete, enkeltstående kontrakter. For rammeaftaler med miniudbud er det mindre end 48 pct. af virksomhederne, der bød en lavere pris for at blive leverandør på rammeaftalen.

Det bemærkes, at det af spørgeskemaundersøgelsen ikke fremgår, om virksomhederne ved dette spørgsmål svarer i forhold til de priser, der tilbydes for at blive leverandør på rammeaftaler eller de priser, som tilbydes i forbindelse med miniudbud. Derfor er der i spørgeskemaundersøgelsen også spurgt ind til vurderingen af prisen på købstidspunktet.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at virksomhederne vurderer, at prisen på indkøbstidspunktet heller ikke oftere er lavere ved miniudbud. Virksomhederne i KFST's spørgeskemaundersøgelse er sjældnere meget enige/enig i, at kunderne betaler en lavere pris på købstidspunktet end markedsprisen ved aftaler med miniudbud (33 pct.) eller en kombination af de to tildelingsformer (54 pct.) frem for direkte tildeling (71 pct.).

Hertil kommer, at 39 pct. af virksomhederne er meget enige/enige i, at omkostningerne ved at være leverandør på rammeaftaler med miniudbud er lavere end salg gennem konkrete, enkeltstående kontrakter, mens 32 pct. er meget uenige/uenige.

Opmærksomhedspunkt: Brug miniudbud med omtanke og gør det nemmere for indkøberne at købe ind via miniudbud

KFST vurderer, at det vil kunne bidrage til et effektivt offentligt indkøb, hvis beslutningstagere og udbydere fremadrettet (fortsat) har fokus på *dels at bruge miniudbud med omtanke, dels at gøre det nemmere for indkøberne at købe ind via miniudbud*. Fx kunne de centrale udbydere eventuelt overveje – ud fra den konkrete situation og under hensyntagen til de omkostninger der er forbundet hermed – om der kan gennemføres flere større enkeltstående centrale udbud i stedet for at indgå rammeaftaler med miniudbud som tildelingsform. Desuden kunne de centrale udbydere stille redskaber m.v. til rådighed for indkøberne. Fx redskaber som kunne bidrage til, at indkøbernes behov lettere kunne "oversættes" til en kravspecifikation. Hvis indkøberne oplever det som nemmere at anvende miniudbud, ville det kunne reducere ressourceforbruget ved miniudbud og øge udbuddet af konkrete kontrakter under rammeaftaler med miniudbud. Hvis der herved opnås en større volumen og omsætningssikkerhed kunne det gøre det mere attraktivt for virksomhederne at byde en lavere pris på aftalerne.

Boks 1.4 Hovedkonklusioner om omsætningssikkerhed, standardisering og mini- udbud

Sikkerhed for en vis omsætning på aftalerne opleves som væsentlig for konkurrencen og prisen:

- » 54 pct. af leverandørerne oplever, at omsætningen på aftalerne ikke lever op til den forventede kontraktværdi i udbuddet.
- » Næsten 45 pct. af virksomhederne er meget enige/enige i, at usikkerhed om omsætningen er årsag til, at de ikke har budt på konkrete centrale rammeaftaler.
- » For 40 pct. af virksomhederne har omsætningssikkerhed betydning for, at de har budt en lavere pris på konkrete centrale rammeaftaler.
- » For 40 pct. af virksomhederne har *manglende* omsætningssikkerhed betydning for, at de *ikke* har budt en lavere pris på konkrete centrale rammeaftaler.

Begrænset standardisering og for bredt sortiment kan have svækket konkurrencen:

- » 40 pct. af de virksomheder, som kunne byde, men som fravalgte det, er meget enige/enige i, at de ikke bød pga. forhold vedr. sortimentsbredden.
- » Flest af de virksomheder, som gerne ville byde, men som ikke kunne opfylde betingelserne, tilkendegiver, at de ikke kunne levere alle delydelser i det efterspurgte sortiment.
- » For godt 10 pct. af virksomhederne, som ikke bød en lavere pris, havde sortimentsbredden betydning herfor.

Indkøberne oplever eksempler på dårligt match af behov, hvor der er forskelle i slutbrugerkredsens behov:

- » 50 pct. af indkøberne oplever, at produkterne på centrale rammeaftaler stort set altid/ofte matcher slutbrugernes behov. Knap 10 pct. af indkøberne oplever heroverfor, at produk-

- terne på centrale rammeaftaler sjældent/stort set aldrig matcher behovene.
- » Indkøberne, der oplever et dårligt match, har enten købt ind på aftaletyper, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er stor eller mellem. Derimod oplever ingen af de indkøbere, der har købt ind på en aftaletype, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er stor, et dårligt match.

Indkøbere oplever, at miniudbud ikke sikrer et godt match, mens leverandører vurderer, at kunderne sjældnere betaler lavere priser på købstidspunktet end markedsprisen når tildelingsformen er miniudbud frem for direkte tildeling:

- » 25 pct. af indkøberne oplever, at rammeaftaler med miniudbud stort set altid/ofte sikrer, at produkterne på aftalerne matcher slutbrugernes behov (mod 50 pct. for rammeaftaler generelt).
- » Ca. 50 pct. af indkøberne oplever, at rammeaftaler med miniudbud stort set altid/ofte sikrer et lavere ressourceforbrug (mod 60 pct. for rammeaftaler generelt).
- » Virksomhederne i KFST's spørgeskemaundersøgelse vurderer, de er mindre tilbøjelige til at byde lavere priser på aftaler med miniudbud sammenlignet med aftaler med direkte tildeling.
- » Virksomhederne er sjældnere meget enige/enig i, at kunderne betaler en lavere pris på købstidspunktet end markedsprisen ved aftaler med miniudbud (33 pct.) eller en kombination af de to tildelingsformer (54 pct.) frem for aftaler med direkte tildeling (71 pct.).

1.9 Indkøberne oplever, at centrale rammeaftaler ofte bidrager til effektive indkøb

Indkøberne oplever, at de eksisterende centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber ofte bidrager til effektive indkøb. Et indkøb på en central rammeaftale kan godt være effektivt, selv om indkøbet ikke på samme tid giver både en lav pris, et lavt ressourceforbrug og et produkt, der matcher slutbrugernes behov. Så længe nettogevinsten ved indkøbet er positiv, øges effektiviteten.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at 60 pct. af indkøberne oplever, at centrale rammeaftaler stort set altid/ofte sikrer *lave priser* på indkøbet, mens 6 pct., af indkøberne sjældent/aldrig oplever lave priser på indkøbet.

Endvidere oplever 60 pct. af indkøberne, at rammeaftalerne stort set altid/ofte sikrer *et lavere ressourceforbrug* til indkøbet sammenlignet med andre måder at købe ind på, mens 13 pct. oplever at rammeaftaler sjældent/stort set aldrig sikrer et lavere ressourceforbrug.

Endelig oplever 50 pct. af indkøberne, at centrale rammeaftaler stort set altid/ofte sikrer, at produktet *matcher slutbrugerens behov*, mens 8 pct. sjældent/stort set aldrig oplever, at indkøbet matcher slutbrugerens behov.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser derudover, at hver fjerde af de indkøbere, som har deltaget i KFST's undersøgelse, oplever, at rammeaftalerne stort set altid/ofte sikrer både en lav pris, et lavt ressourceforbrug og et godt match af behov.

1.10 Virksomhederne oplever, at centrale rammeaftaler i nogen grad bidrager til effektive indkøb, men ikke hver gang

Mere end halvdelen af virksomhederne, der har budt på at blive leverandør på en central rammeaftale, angiver, at de *bød en lavere pris* på rammeaftalen end de forventede ellers at ville have gjort på en konkret enkeltstående kontrakt.

KFST's analyse viser bl.a., at virksomhederne oftere *har budt en lavere pris* på eneleverandøraftaler (81 pct. af virksomheder bød lavere pris) frem for flerleverandøraftaler, på forpligten- de rammeaftaler (70 pct.) frem for frivillige, på aftaler med direkte tildeling som tildelings-

form for kontrakter i aftalens løbetid (68 pct.) frem for miniudbud eller en kombination, og på aftaler, der vedrører standardprodukter (58 pct.) frem for komplekse produkter.

Samtidig er der mere end en fjerdedel af virksomhederne, der angiver, at de ikke bød en lavere pris på rammeaftalen. Virksomhederne oplyser, at de sjældnere har budt en lavere pris på aftaler vedrørende komplekse produkter (32 pct.) frem for standardprodukter, på frivillige aftaler (31 pct.) frem for hhv. forpligtende aftaler eller frivilligt-forpligtende aftaler, hvor ensartetheden blandt slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er stor (31 pct.) frem for aftaler med lille eller middel ensartethed, på aftaler vedrørende tjenester (30 pct.) frem for varer samt på flerleverandøraftaler (30 pct.) frem for eneleverandøraftaler.

Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem virksomhedens vurdering af den budte pris og de pågældende faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

Endelig er 45 pct. af virksomhederne meget enige/enige i, at løsningerne på rammeaftalerne *matcher størstedelen af kundernes behov*, mens knap hver fjerde af virksomhederne er meget uenige/uenige i dette.

Boks 1.5
Hovedkonklusioner om
oplevelsen af, hvorvidt
centrale rammeaftaler
bidrager til effektive ind-
køb

Indkøberne oplever, at centrale rammeaftaler ofte bidrager til effektive indkøb:

- » 60 pct. af de indkøbere, som har deltaget i KFST's spørgeskemaundersøgelse, oplever, at centrale rammeaftaler stort set altid/ofte sikrer *lave priser* på indkøbet, mens 6 pct., af indkøberne sjældent/aldrig oplever lave priser på indkøbet.
- » 60 pct. af indkøberne oplever, at rammeaftalerne stort set altid/ofte sikrer *et lavere ressourceforbrug* til indkøbet sammenlignet med andre måder at købe ind på, mens 13 pct. oplever at rammeaftaler sjældent/stort set aldrig sikrer et lavere ressourceforbrug.
- » 50 pct. af indkøberne oplever, at centrale rammeaftaler stort set altid/ofte sikrer, at *produktet matcher slutbrugerens behov*, mens 8 pct. sjældent/stort set aldrig oplever, at indkøbet matcher slutbrugerens behov.
- » Ca. 25 pct. af indkøberne, oplever, at centrale rammeaftaler stort set altid/ofte sikrer både en lav pris, et lavt ressourceforbrug og et godt match af slutbrugernes behov.

Virksomhederne oplever, at centrale rammeaftaler i nogen grad bidrager til effektive indkøb, men ikke hver gang:

- » 52 pct. af de virksomheder, som har deltaget i KFST's undersøgelse, og som har budt på at blive leverandør på en central rammeaftale, angiver, at de bød en lavere pris i rammeaftalen end de forventede ellers at ville have gjort på en konkret enkeltstående kontrakt.
- » 27 pct. af virksomhederne har ikke budt en lavere pris i rammeaftalen end de forventede ellers at ville have gjort på en konkret enkeltstående kontrakt.
- » 45 pct. af virksomhederne er meget enige/enige i, at løsningerne på rammeaftalerne *matcher størstedelen af kundernes behov*, mens knap 25 pct. af virksomhederne er meget uenige/uenige i dette.

1.11 Analysens struktur

Kapitel 2 beskriver, hvorledes landskabet for indkøb gennem centrale rammeaftaler ser ud i dag, herunder hvilke udbydere der er, hvor mange aftaler de har og inden for hvilke områder.

Kapitel 3 præsenterer rammen for analysen, mens kapitel 4 analyserer omsætningen og brugen af centrale rammeaftaler. Kapitel 5 sætter fokus på konkurrencen om at blive leverandør på aftalerne samt betydningen for den langsigtede konkurrence. Kapitel 6 analyserer prisen på aftalerne på indkøbstidspunktet, samt hvilke faktorer der har betydning for virksomhedernes prissætning. Kapitel 7 behandler indkøbernes ressourceforbrug ved at købe ind på de centrale rammeaftaler, mens kapitel 8 analyserer, om produkterne på de centrale rammeaftaler matcher slutbrugernes behov.

Med rapporten følger en række uddybende bilag, som har til formål at give overblik over gældende centrale rammeaftaler (bilag 1), udviklingen i antallet af centrale rammeaftaler fra 2007-2014 (bilag 2), omsætningen på aftalerne (bilag 3), samt over analysens metode og datagrundlag (bilag 4) og litteratur (bilag 5).

Herudover offentliggøres med analysen to appendiks med spørgsmål og svarfordeling fra spørgeskemaundersøgelser.

1.12 Afgrænsning af analysen

Nærværende analyse sætter fokus på, om virksomhederne konkurrerer effektivt, når de sælger deres produkter til offentlige kunder gennem centrale rammeaftaler og på, om kunderne på en let måde kan købe gode og brugbare produkter til en lav pris, når de køber ind på centrale rammeaftaler. Dette analyseres med udgangspunkt i centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber. Det bemærkes, at da de centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber som udgangspunkt ikke vedrører håndværksydelser, indgår disse ydelser ikke i analysen.

Analysen er afgrænset til *ikke* at behandle andre former for centrale indkøb end indkøb via rammeaftaler.

Ligeledes belyser analysen ikke incitamentsstrukturen bag den enkelte indkøbers beslutning om at købe ind på en central rammeaftale eller købe ind på andre måder, fx via konkrete udbud eller egne rammeaftaler. Derudover belyser analysen ikke udbydernes implementering og udbredelse af de centrale rammeaftaler.

Analysen drager en række overordnede konklusioner på tværs af de markeder, hvor der findes centrale rammeaftaler. Analysen belyser derimod ikke brugen af centrale rammeaftaler på konkrete markeder eller, hvordan karakteristika ved et marked (fx et markeds modenhed) påvirker konkurrencen og brugen af centrale rammeaftaler.

1.13 Analysens metode

Analysen bygger dels på virksomheders og indkøberes *erfaringer og oplevelser* med centrale rammeaftaler fra Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI), Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber, dels på data fra udbyderne og Danmarks Statistik og endelig på en række møder m.v. med interessenter, herunder brancheorganisationer, udbydere, indkøbere, og leverandører. Virksomheders og indkøberes *erfaringer og oplevelser* med centrale rammeaftaler er afdækket gennem to spørgeskemaundersøgelser, som Rambøll har gennemført for KFST i foråret 2014.

Spørgeskemaet til offentlige indkøbere er besvaret af *indkøbsansvarlige* i kommuner, regioner og staten på baggrund af deres erfaringer med at købe ind på centrale rammeaftaler. Denne tilgang er valgt, da de indkøbsansvarlige vurderes at have det største overblik over brugen af centrale rammeaftaler og erfaringerne hermed. De indkøbsansvarliges erfaringer og baggrund vil variere, fx afhængig af myndighedens organisering og placering af indkøb.

Spørgeskemaet er udsendt til alle kommuner og regioner samt statslige institutioner. Ud af 233 modtagere af spørgeskemaet til offentlige indkøbere har 128 respondenter helt eller delvist besvaret spørgeskemaet. Besvarelsenerne stammer fra 59 kommuner (60 pct. af alle kommuner), 5 regioner (100 pct. af alle regioner) og 54 statslige institutioner (61 pct. af de statslige institutioner, der har modtaget spørgeskemaet).

Da spørgeskemaet er besvaret af de indkøbsansvarlige/indkøbere betyder det, at slutbrugerne af produkterne ikke er spurgt. Når der afrapporteres om fx rammeaftalernes match af slut-

brugerens behov, er det således indkøbernes vurdering af, om produkterne matcher slutbrugernes behov.

Af 518 modtagere af og selvoprettede respondenter til spørgeskemaet til virksomhederne har 279 helt eller delvist besvaret dette. Dette svarer til en svarprocent på 54 pct. De 279 virksomheder har haft mulighed for at afgive svar på forskellige typer af erfaringer med rammeaftaler. I alt er der afgivet 377 svar. Besvarelsene dækker både over erfaringer fra virksomheder, som pt. er leverandører på en central rammeaftale (227 svar), erfaringer fra virksomheder, der har budt på rammeaftaler, som pt. er aktive, men som ikke vandt udbuddet (91 svar) samt erfaringer fra virksomheder, der har fravalgt at byde på en central rammeaftale (59 svar). Der er således færrest besvarelses fra virksomheder som ikke er leverandør. Se i øvrigt analysens appendiks 2 for, hvilke konkrete rammeaftaler virksomhederne har erfaringer med.

Med resultaterne fra spørgeskemaundersøgelserne kan der konkluderes på, hvilke *erfaringer og oplevelser* de pågældende respondenter i undersøgelsen har haft med centrale rammeaftaler. Da repræsentativiteten i forhold til resten af den relevante population, fx alle virksomheder der kunne være leverandør på en rammeaftale, ikke er undersøgt, kan resultaterne af undersøgelsen som udgangspunkt ikke generaliseres.

Hvis respondenterne i en spørgeskemaundersøgelse ikke er repræsentativ for den fulde population, er der risiko for bias i undersøgelsens resultater i forhold til generalisering til den fulde population. Fx hvis størrelsen af de deltagende virksomheder fordeler sig anderledes end populationen eller hvis der kan være en tendens til, at virksomheder, som er fravalgt som leverandører, er mere negative end virksomheder, som er valgt til. Eller at offentlige indkøbere, som har været med til at træffe beslutning om at tilslutte sig en central indkøbsaftale, fx i et tværkommunalt indkøbsfællesskab eller SKI, er mere positive over for denne end over for øvrige centrale rammeaftaler. Eller at respondenter, som ikke selv har valgt at forpligte sig til en indkøbsaftale, som de skal anvende, fx fra Statens Indkøbsprogram, er mere negativ over for denne.

Det er muligt via en signifikanstest at undersøge, med hvilken sandsynlighed resultaterne af spørgeskemaundersøgelserne afspejler den "sande værdi" for den gruppe af respondenter, som har besvaret spørgeskemaundersøgelserne. Der er derfor gennemført signifikanstests for de undersøgte sammenhænge i analysen. Resultatet af signifikanstestene fremgår under de figurer, de vedrører.

Det er værd at være opmærksom på, at den fundne samvarians mellem analysens parametre (fx om virksomhedens vurdering af den budte pris hænger sammen med rammeaftalens tildelingsform eller købspligt), kan være drevet af en anden ukendt årsag, som det ikke har været muligt at kontrollere for.

Hertil kommer, at spørgeskemaundersøgelser generelt rummer en risiko for, at respondenternes besvarelses ikke afspejler den reelle adfærd eller erfaring, men i stedet udtryk for en efterrationalisering.

Det er endeligt *ikke* muligt med spørgeskemaundersøgelserne at afdække de faktiske forhold vedrørende rammeaftalerne, fx forhold vedrørende det faktiske ressourceforbrug ved køb på rammeaftaler.

Disse forbehold vil der blive taget højde for i KFST's brug af spørgeskemaundersøgelsens resultater.

Se bilag 4 for yderligere om metoden og spørgeskemaundersøgelserne. Spørgsmål og svarfordeling findes i selvstændige appendiks, som offentliggøres sammen med analysen.

Kapitel 2

Landskabet for offentligt indkøb gennem centrale rammeaftaler

2.1 Indledning og konklusioner

Indkøbene i den offentlige sektor kan tilrettelægges på flere forskellige måder med udgangspunkt i det konkrete indkøbsbehov. Det er vigtigt, at offentlige ordregivere forholder sig strategisk til, hvor indkøbs- og udbudsopgaverne løftes mest effektivt, herunder om opgaverne skal løftes lokalt, via samarbejde med andre offentlige myndigheder eller via centralt indgåede aftaler.¹

Fokus i denne analyse er på *offentlige indkøb via centrale rammeaftaler*. Centrale rammeaftaler er rammeaftaler, som *indkøbere* på tværs af offentlige myndigheder (fx kommuner, regioner og statslige enheder) kan købe ind på.

Dette kapitel præsenterer baggrundsviden om de centrale rammeaftaler, dels som introduktion til analysens emne og genstand, dels til brug for den videre analyse. Indledningsvist præsenterer afsnit 2.2 forskellige måder, det offentlige kan købe ind på. Dernæst sætter afsnit 2.3 fokus på centrale rammeaftaler på den politiske dagsorden. Udbyderne af de centrale rammeaftaler introduceres i afsnit 2.4, hvorefter afsnit 2.5 behandler de produkter og indkøbsområder, som er omfattet af centrale rammeaftaler. Afslutningsvist omhandler afsnit 2.6 antal leverandører og tildelingsformen for konkrete kontrakter på rammeaftalen, mens afsnit 2.7 præsenterer information om rammeaftalernes løbetid.

Indkøb gennem centrale rammeaftaler har de seneste knap 10 år ligget højt på den politiske dagsorden, bl.a. i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og hhv. kommuner og regioner.

Landskabet for offentlige indkøb gennem centrale rammeaftaler tegnes i dag af bl.a. Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI), Statens Indkøbsprogram, Regionernes Fælles Indkøb (RFI) samt de 12 tværkommunale indkøbsfællesskaber, der indgår i analysen.² Hertil kommer centrale rammeaftaler indgået af kommuner, regioner og statslige institutioner selv, samt sektorspecifikke indkøbsfællesskaber som AMGROS, IFIRS og KOMBIT.

SKI er en indkøbscentral, som ejes af hhv. staten og KL. SKI har to typer af rammeaftaler. Dels 41 frivillige aftaler, som alle offentlige myndigheder, der er abonnenter på SKI, frit kan købe ind på. Dels 13 frivilligt-forpligtende aftaler, som indkøbere, der har tilmeldt sig aftalen før udbuddet, er forpligtet til at anvende, såfremt aftalen dækker indkøbsbehovet. Der blev i 2012 købt ind for 8,6 mia.kr. på SKI's centrale rammeaftaler.

¹ Se også anbefalingerne i Udbudsrådet, "God udbudskultur – Udbud med omtanke", 2012.

² Regionernes Fælles Indkøb indgår med udvalgte, faktuelle oplysninger, men ikke i analysen af erfaringerne med indkøb på centrale rammeaftaler.

Statens Indkøbsprogram er forankret i Moderniseringsstyrelsen. Statens Indkøbsprogram har 25 centrale rammeaftaler, som statslige institutioner i henhold til cirkulære om indkøb i staten er forpligtet til at bruge, når de imødekommer deres indkøbsbehov. Selvejende institutioner, kommuner og regioner har desuden mulighed for at tilmelde sig og anvende aftalerne på frivillig basis. Skønsmæssigt købte de statslige indkøbere i 2012 ind for 1,5 mia.kr. på centrale rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram. Dertil kommer selvejende institutioner, kommuners og regionernes indkøb på disse aftaler.

De 12 tværkommunale indkøbsfællesskaber, som kommunerne på frivillig basis har etableret, har tilsammen mere end 450 indkøbsaftaler, som indkøberne i de deltagende kommuner kan anvende. Oftest er rammeaftalerne forpligtende for indkøberne at anvende, når de har tilmeldt sig dem, før aftalerne er udbudt. Skønsmæssigt blev der i 2012 købt ind for 2,9 mia.kr. på centrale rammeaftaler fra tværkommunale indkøbsfællesskaber.

Regionernes Fælles Indkøb (RFI) er etableret i 2014 mellem de fem regioner. RFI skal facilitere gennemførelse af endnu flere fælles udbud på tværs af regionerne. Skønsmæssigt indkøbes der årligt for 0,7 mia.kr. årligt. Hertil kommer det medicotekniske område.

Som udbyder af centrale rammeaftaler udformer SKI, Moderniseringsstyrelsen og de tværkommunale indkøbsfællesskaber de aftaler, der skal udbydes. Det fastsættes fx, hvilket sortiment der kan købes ind på rammeaftalerne, hvordan de konkrete kontrakter tildeles til leverandørerne (direkte tildeling eller miniudbud), og hvor lang løbetid aftalerne skal have. Ligeledes fastsætter udbyderen, om der skal være én eller flere leverandører på rammeaftalerne, og om rammeaftalerne eventuelt skal deles op i delaftaler. Tabel 2.1 opsummerer udvalgte karakteristika for mere end 500 centrale rammeaftaler, der er omfattet af analysen.

Landskabet for offentlige indkøb gennem centrale rammeaftaler tegnes i dag af bl.a. SKI, Statens Indkøbsprogram, Regionernes Fælles Indkøb samt de 12 tværkommunale indkøbsfællesskaber.

Tabel 2.1 Udvalgte karakteristika for de centrale rammeaftaler omfattet af analysen

		Frivillige SKI-aftaler	Frivilligt- forpligtende SKI-aftaler	Statens Indkøbs- program	Tværkommunale Indkøbs- fællesskaber
Antal indkøbsaftaler		41	13	25	Mere end 450 ¹⁾
Produkttyper	Varer	44 pct.	100 pct.	64 pct.	81 pct.
	Tjenester	56 pct.	0	36 pct.	19 pct.
Standard /komplekse	Standard	46 pct.	100 pct.	84 pct.	95 pct.
	Komplekse	54 pct.	0pct.	16 pct.	5 pct.
Antal leverandører	Eneleverandører	5 pct.	85 pct.	52 pct.	NA
	Flere leverandører	95 pct.	15 pct.	48 pct.	NA
Tildelingsform¹⁾	Direkte tildeling	27 pct.	92 pct.	60 pct. ²⁾	NA
	Miniudbud	46 pct.	8 pct.	0	NA
	Begge dele	27 pct.	0 pct.	40 pct.	NA
Løbetid u. optioner	2 år	32 pct.	0	76 pct.	59 pct.
	3 år	32 pct.	15 pct.	16 pct.	31 pct.
	4 år	36 pct.	85 pct.	8 pct.	10 pct.
Løbetid m. optioner	2 år	7 pct.	0 pct.	0 pct.	1 pct.
	3 år	10 pct.	15 pct.	0 pct.	5 pct.
	4 år	81 pct.	85 pct.	96 pct.	84 pct.
	6 år	2 pct.	0 pct.	4 pct.	2 pct.
Skønnet årlig omsætning³⁾		8,6 mia. kr.		1,5 mia. kr.	2,9 mia. kr.

Note 1: De 450 aktive, tværkommunale indkøbsaftaler dækker både over rammeaftaler og øvrige indkøbsaftaler. Ét indkøbsfællesskab har oplyst, at de alene har enkeltstående, konkrete indkøbsaftaler (32 indkøbsaftaler), mens fire indkøbsfællesskaber har oplyst, at de alene har rammeaftaler (tilsammen har disse 125 indkøbsaftaler). Derudover har også tre indkøbsfællesskaber oplyst, at de både har rammeaftaler og konkrete indkøbsaftaler (143 indkøbsaftaler). For to indkøbsfællesskaber er typen af indkøbsaftaler uoplyst (152 indkøbsaftaler).

Note 2: I dette tal indgår også Statens Indkøbsprograms ene aftale, hvor tildeling sker ved "Henvendelse til én leverandør, medmindre flere leverandører kan opfylde kundens behov". Denne aftale udgør ca. 4 % under Statens Indkøbsprogram

Note 3: Hertil kommer skøn for omsætningen på tværregionale indkøbsaftaler på ca. 0,7 mia.kr., jf. tabel 4.2.

Anm.: Data for Statens Indkøbsprogram er indsamlet januar 2014, mens data om SKI er indsamlet 5. juni 2014. Procenterne i tabellen er beregnet på grundlag af antal aftaler.

Kilde: Data indsamlet af Rambøll for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, juni 2014.

De centrale rammeaftaler spænder bredt og dækker alt fra standardvarer som kuglepenne til komplekse tjenester som byggerådgivning.

Rammeaftalerne fra Statens Indkøbsprogram er at finde inden for indkøbsområder, der vedrører administration (fx computere, kopi- og printerydelser, kontorartikler), rådgivning og tværgående støttefunktioner (fx flytteydelser og it). Dette samme gælder hovedparten af SKI's rammeaftaler. Derimod har hovedparten af de tværkommunale indkøbsfællesskabers aftaler og de tværregionale indkøbsaftaler et sektorspecifikt fokus og vedrører en mindre slutbruger-

kreds end rammeaftalerne fra SKI og Statens Indkøbsprogram. En skønsmæssig opgørelse viser fx, at godt en tredjedel af de tværkommunale indkøbsaftaler vedrører tilbud/produkter til ældre og handicappede, mens godt 40 pct. af de tværregionale fællesudbud er relateret til det sundhedsfaglige område.

KFST's analyse viser, at der siden 2007 er sket en stigning i antallet af centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram. Fra 60 gældende centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram pr. 1. januar 2007 til i alt 89 gældende aftaler pr. 1. januar 2014. Det skyldes bl.a., at Moderniseringsstyrelsen har fået en større portefølje i perioden. Derudover er andelen af centrale rammeaftaler, som vedrører tjenester, steget. Pr. 1. januar 2007 vedrørte 27 pct. af de gældende centrale rammeaftaler tjenester. Pr. 1. januar 2014 var dette tal knap 40 pct. Det samme gælder andelen af aftaler, der vedrører komplekse produkter. Pr. 1. januar 2007 vedrørte 23 pct. af de gældende centrale rammeaftaler komplekse produkter. Pr. 1. januar 2014 var dette tal knap 40 pct. (se boks 2.3 for en definition af standard/komplekse produkter).

Boks 2.1 Kapitel 2's konklusioner

- » Centralisering af offentlige indkøb har de seneste knap 10 år ligget højt på den politiske dagsorden, bl.a. i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og hhv. kommuner og regioner
- » Der findes mere end 500 centrale rammeaftaler fordelt på 54 centrale rammeaftaler fra Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI), 25 rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram, 37 fælles udbud fra Regionernes Fælles Indkøb og mere end 450 indkøbsaftaler fra de 12 tværkommunale indkøbsfællesskaber
- » Indkøbsaftalerne fordeler sig således, at 80 pct. af aftalerne dækker varer, mens 20 pct. vedrører tjenester. 91 pct. af aftalerne dækker standardprodukter, mens 9 pct. vedrører komplekse produkter
- » Fra 2007-2014 er der sket en stigning i antallet af gældende centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram fra 60 gældende pr. 1. januar 2007 til 89 gældende aftaler pr. 1. januar 2014
 - » Andelen af centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøb, der vedrører tjenester (frem for varer) er fra 2007-2014 steget fra 27 pct. til 40 pct.
 - » Andelen af centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøb, der vedrører komplekse produkter (frem for standard) er fra 2007-2014 steget fra 23 pct. til 40 pct.

2.2 Måder det offentlige kan købe ind på

Den offentlige sektor kan tilrettelægge sit indkøb på flere forskellige måder, jf. figur 2.1. For det *første* kan et indkøb *foretages med eller uden udbud*. Det følger af udbudsreglerne, hvorvidt indkøbet fordrer et udbud af opgaven eller ej. Mindre indkøb er ifølge udbudsreglerne ikke udbudspligtige. Hvis indkøberen alligevel vælger at konkurrenceudsætte opgaven, skal udbuddet dog gennemføres i overensstemmelse med udbudsreglerne. Større indkøb er omfattet af udbudspligt. Tærskelværdierne for EU-udbud for køb af varer og tjenesteydelser er 1 mio. kr. for statslige ordregivere og 1,5 mio. kr. for regionale og kommunale ordregivere.³ Derudover skal opgaver over 500.000 kr. udbydes efter reglerne i tilbudsloven.

³ For varer kategoriseret som delydelser er tærskelværdien knap 600.000 kr. Tærskelværdien for de såkaldte bilag IIB tjenesteydelser (fx it-ydelser samt arkitekt- og ingeniørydelser) er 1,5 mio. kr. for de statslige ordregivere.

Figur 2.1 Måder det offentlige kan købe ind på

		EGNE INDKØB/AFTALER	FÆLLES INDKØB/AFTALER
INDKØB <u>UDEN</u> UDBUD		Egne indkøb uden udbud	Fælles indkøb uden udbud
INDKØB <u>MED</u> UDBUD	Konkrete kontrakter	Egne indkøb via konkrete udbud	Fælles indkøb via konkrete udbud
	Rammeaftaler	Indkøb på egne rammeaftaler	Indkøb på centrale rammeaftaler

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

For det *andet* kan offentlige indkøbere vælge at købe ind *via et konkret udbud* (hvor mængden af den ønskede vare/tjenesteydelse og leveringstidspunktet specificeres i udbudsmaterialet) eller *via en rammeaftale*. Udbudsdirektivet definerer en rammeaftale som en aftale indgået mellem en eller flere ordregivende myndigheder og en eller flere økonomiske aktører (leverandører).

En rammeaftale har til formål at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal indgås på baggrund af rammeaftalen i løbet af en given periode, især med hensyn til pris og den mængde af varer eller tjenesteydelser, der skal indkøbes.⁴ Hermed kan indkøberne foretage mange, mindre indkøb på aftalen inden for løbetiden frem for at udbyde et samlet indkøb. Det fremgår af Udbudsrådets analyse af bedste praksis for rammeaftaler fra 2011, at rammeaftaler kan være en fordel at anvende, når der er tvivl om, på hvilket tidspunkt myndighedens behov for en leverance må forventes at indtræde.⁵ Rammeaftaler kan også være en fordel, når der er tvivl om, hvor stor en mængde af et givet produkt myndigheden samlet set har behov for at indkøbe.

For det *tredje* kan offentlige indkøbere foretage indkøbet *alene eller sammen med andre myndigheder*. Det gælder, uanset om indkøbet sker med eller uden udbud.⁶ Både udbud af konkrete kontrakter og udbud af rammeaftaler kan tilrettelægges af myndigheden selv eller sammen med andre.⁷ Ligeledes kan myndigheden anvende rammeaftaler udbudt af indkøbscentraler eller indkøbsfællesskaber.

⁴ Udbudsdirektivets art. 1, stk. 5.

⁵ Udbudsrådet, Undersøgelse af bedste praksis for rammeaftaler, 2011, fandt, at omkring 32 pct. af alle danske EU-udbud er rammeaftaler, når der ses på antallet af indgåede kontrakter efter EU-udbud.

⁶ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, EU's nye udbudsdirektiv, 2013.

⁷ Som hovedregel udbydes rammeaftaler som et offentligt udbud eller et begrænset udbud. Ved et offentligt udbud kan alle interesserede virksomheder byde på opgaven. Ved et begrænset udbud udvælges på baggrund af en prækvalifikationsfase et antal virksomheder, som får mulighed for at byde på opgaven. Uanset udbudsform anvendes enten "laveste pris" eller "økonomisk mest fordelagtigt tilbud" som kriterium for tildeling af rammeaftalen, Udbudsrådet, Undersøgelse af bedste praksis for rammeaftaler, 2011, side 25. Ved tildelingskriteriet "laveste pris", er det alene den pris, leverandøren forlanger, der må tages i betragtning, når en rammeaftale tildeles. Ved tildelingskriteriet "økonomisk mest fordelagtigt" skal ordregiver fastsætte de kvantitative og kvalitative kriterier, der tilsammen gør det muligt at fastslå, hvilket tilbud der er økonomisk mest fordelagtigt.

Fokus i nærværende analyse er på *offentlige indkøb via centrale rammeaftaler*. *Centrale* rammeaftaler defineres som rammeaftaler, indkøbere i forskellige myndigheder, fx kommuner, regioner og statslige enheder eller forskellige institutioner inden for myndigheden kan anvende til at købe ind på.

Eksempelvis betragtes det i analysen som et indkøb på en *central* rammeaftale, hvis en skole køber stole på en rammeaftale indgået af fx kommunen eller af et tværkommunalt indkøbsfællesskab, som flere andre skoler også kan anvende. Derimod betragtes det *ikke* som et indkøb på en central rammeaftale, hvis skolen køber stole på en rammeaftale indgået af skolen, som kun skolens indkøbere kan anvende.

Centrale rammeaftaler kan indgås på flere forskellige niveauer – enten nationalt, på tværs af offentlige myndigheder eller inden for den enkelte myndighed, jf. Tabel 2.2.

Tabel 2.2 Niveauer for centralisering af rammeaftaler

Centraliseringsniveau	Beskrivelse	Eksempel
Nationalt	Indkøbscentraler/indkøbsfællesskaber, der indgår aftaler, som flere offentlige myndigheder på det relevante niveau kan/skal anvende	Statens Indkøbsprogram, SKI ¹⁾
Tværoffentligt	Samarbejder på tværs af et antal kommuner, regioner eller ministerier	Jysk Fællesindkøb, Fællesudbud Sjælland, AMGROS
Internt i myndigheden	Indkøbsaftaler, der dækker alle/flere forvaltninger inden for myndigheden	Aftaler inden for fx Københavns Kommune, Finansministeriet

Note 1: Indkøbere i både stat, regioner og kommuner kan anvende rammeaftalerne fra SKI, mens rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram som udgangspunkt alene anvendes af statslige institutioner og statslige selvejende institutioner, jf. afsnit 2.4.

Anm.: Eksemplerne vedrører alene kommuner, regioner eller stat. Dertil kan også selvejende uddannelsesinstitutioner købe ind gennem centrale aftaler fx IFRS Indkøbsfællesskab. De statslige selvejende institutioner kan også anvende andre centrale rammeaftaler, fx, fra SKI.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Fokus i denne analyse er på kommuners, regioners og statslige institutioners indkøb via *centrale rammeaftaler indgået på et nationalt eller tværoffentligt niveau*. Således indgår myndighedernes egne centrale rammeaftaler ikke i analysen. Styrelsen har også valgt ikke at inkludere køb gennem de sektorspecifikke indkøbsfællesskaber, fx AMGROS eller KOMBIT, i analysen. AMGROS indkøber lægemidler og høreapparater⁸ på et stærkt reguleret og internationalt marked, mens KOMBIT primært udbyder konkrete kontrakter på it-området, som kan anvendes i alle kommuner (og i mindre grad rammekontrakter).⁹ IFIRS indgår heller ikke i analysen, da indkøberne på disse aftaler er begrænset til erhvervsskoler og selvejende institutioner.

⁸ www.amgros.dk/da/om-amgros/om-amgros.aspx.

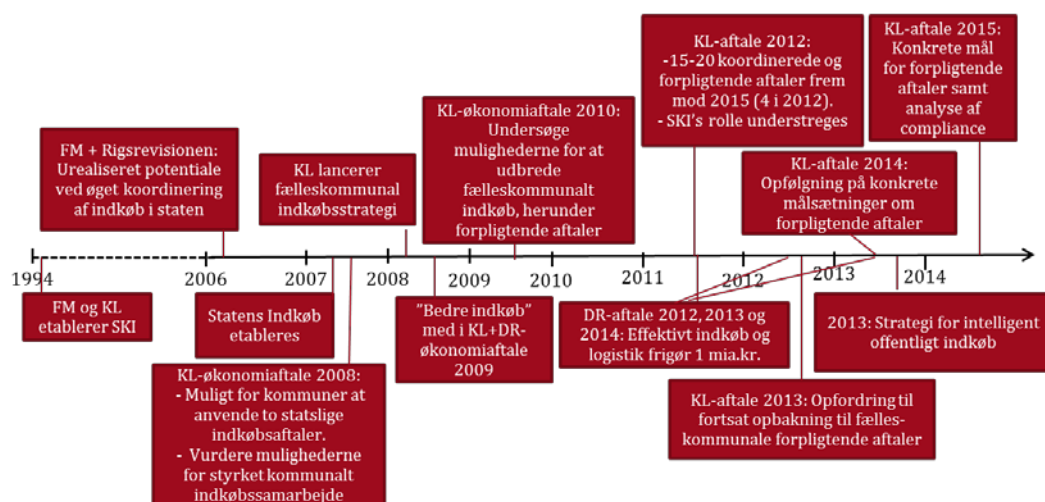
⁹ www.kombit.dk.

2.3 Centrale offentlige indkøb og den politiske dagsorden

Centralisering af de offentlige indkøb har de seneste knap 10 år været på den politiske dagsorden, bl.a. i de årlige økonomiaftaler mellem regeringen og hhv. kommuner og regioner og i politiske udspil, senest regeringens strategi for intelligent offentlig indkøb.

Et tidligt skridt imod at centralisere de offentlige indkøb var Finansministeriets og KL's etablering af Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI) i 1994, jf. figur 2.2. Formålet var at effektivisere og professionalisere det offentlige indkøb i Danmark. SKI's rolle var at indgå rammeaftaler, der kunne være med til at sikre mængderabatter på de mest almindelige varer og ydelser til den offentlige sektor.

Figur 2.2 Centraliserede indkøb på dagsordenen – tidslinje



Kilde: Diverse økonomiaftaler samt regeringens strategi for intelligent offentligt indkøb, 2013.

Øget centralisering af de offentlige indkøb kom igen på dagsordenen i 2006, da Rigsrevisionen i en beretning påpegede et stort effektiviseringspotentiale, som kunne realiseres ved at øge koordinering af de statslige indkøb. Ligeledes viste en undersøgelse fra Finansministeriet et besparellespotentiale på 10 pct. af det fællesstatslige indkøb ved øget koordinering af indkøb.¹⁰ I forlængelse heraf blev Statens Indkøb etableret i 2006, og første fase af det statslige indkøbsprogram påbegyndtes pr. 1. januar 2007 med aftaler om pc'ere, kontormøbler, kontorvarer, kopipapir, kopimaskiner og printere.¹¹ Se afsnit 2.4 for yderligere om Statens Indkøbsprogram.

¹⁰ Rigsrevisionen, Beretning om staten som indkøber, 2006. Rigsrevisionen viser i sin beretning, at de statslige myndigheder i gennemsnit betalte mellem 17 og 42 pct. mere for varer og tjenesteydelser inden for syv hovedgrupper som batterier og elpærer, end hvis de havde anvendt SKI's rammeaftale med købsforpligtelse. Derudover viser beretningen, at tværministerielle udbud af rengørings- og vinduespoleringsydelser og vagt- og sikringsydelser havde givet besparelser på hhv. 18 og 31 pct. i forhold til tidligere aftaler.

¹¹ www.statensindkøb.dk/ServiceMenu/Om-Statens-Indkøb.

I økonomiaftalen mellem KL og regeringen for 2008 var der enighed om, at der var behov for at vurdere mulighederne for at styrke det kommunale samarbejde på indkøbsområdet. Endvidere fik kommunerne mulighed for at tilslutte sig statens indkøbsaftaler om it-hardware og tele- og datakommunikation.¹² I marts 2008 vedtog KL's bestyrelse en fælleskommunal indkøbsstrategi, som skulle bidrage til effektiviseringer i kommunerne gennem øget volumen og forpligtelse. Strategien indeholdt otte målsætninger, jf. boks 2.2 samt en plan for, hvorledes de otte målsætninger kunne omsættes til praktisk indkøbspolitik.¹³

Boks 2.2
Den fælleskommunale
indkøbsstrategis otte
målsætninger

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

Kilde: KL, Mål for fælleskommunal indkøbsstrategi, 2008.

Økonomiaftalen for 2009 gentog fokuset på at effektivisere kommunernes indkøb, bl.a. gennem udmøntningen af den fælleskommunale indkøbsstrategi, og gav kommunerne yderligere muligheder for at bruge de statslige indkøbsaftaler (flyrejser, netværkskomponenter og it-konsulenter). For regionerne blev bedre indkøb også italesat som en måde at øge det økonomiske råderum på.¹⁴

I økonomiaftalen for 2010 blev det aftalt at undersøge muligheden for at udbrede de fælleskommunale indkøbsaftaler yderligere, herunder forpligtende aftaler på en række standardiserede indkøbsområder.¹⁵ Økonomiaftalen for KL for 2011 berører ikke *centraliserede* offentlige indkøb, dog indgik "mere effektive indkøb" stadig som et middel til at frigøre ressourcer til service i kommunerne.¹⁶

I 2011 pegede en analyse af det kommunale indkøbsområde på, at koordinerede, standardiserede og forpligtende indkøb gav lavere priser.¹⁷ På de undersøgte vareområder vurderedes at være et *potentiale* for besparelser på 1-2 mia.kr. årligt. I forlængelse heraf blev der i økonomiaftalen for 2012 aftalt følgende *konkrete målsætninger* for det kommunale indkøb:

¹² Finansministeriet, Aftale om den kommunale og regionale økonomi for 2008, juni 2007, side 19.

¹³ KL, Mål for fælleskommunal indkøbsstrategi, 2008.

¹⁴ Finansministeriet, Aftale om den kommunale og regionale økonomi for 2009, juni 2008, side 6 og 16.

¹⁵ Finansministeriet, Aftale om den kommunale og regionale økonomi for 2010 juni 2009, side 17.

¹⁶ Finansministeriet, Aftale om den kommunale og regionale økonomi for 2011 juni 2010, side 23 og 28.

¹⁷ Finansministeriet og KL, Undersøgelse af det kommunale indkøb (udarbejdet af Ernst & Young og Capacent), 2011.

-
- » "Der etableres frem mod 2015 15 til 20 koordinerede og forpligtende indkøbsaftaler for kommunerne
 - » Der etableres senest i første halvår 2012 mindst fire koordinerede og forpligtende indkøbsaftaler. Aftalerne indgås på standardiserede indkøbsområder, der erfaringsmæssigt har resulteret i store effektiviseringer
 - » Inden udgangen af 2012 skal størstedelen af kommunerne have tilsluttet sig de nyetablerede forpligtende indkøbsaftaler
 - » Der fastlægges benchmarks i forbindelse med etableringen af de nye koordinerede og forpligtende aftaler med henblik på at dokumentere effektiviseringerne."¹⁸

Økonomiaftalerne for 2013 og 2014 fulgte op på de aftalte målsætninger. Status i aftalen for 2013 var, at størstedelen af kommunerne havde tilsluttet sig de nye aftaler, der dækker fire områder (kopi og print, forbrugsartikler, computere og møbler). Af økonomiaftalen for 2013 fremgår, at der med de første to forpligtende aftaler er opnået besparelser på over 100 mio. kr. i aftalernes løbetid. Kommunerne opfordres i aftalen til fortsat at bakke op om de fælleskommunale aftaler.¹⁹ Det bemærkes, at der er tale om skønnede besparelspotentialer og ikke realiserede gevinster.²⁰

Status i kommuneaftalen for 2014 er, at den første fase med de fire kommunale (frivilligt-) forpligtende aftaler er afsluttet, at størstedelen af kommunerne har tilsluttet sig aftalerne, og at der er et samlet besparelspotentiale på 260 mio. kr. i aftalernes løbetid. Den anden fase af de kommunale forpligtende aftaler er igangsat i slutningen af 2013 og omfatter vejsalt og kontorvarer, som er udbudt, og servere og AV-udstyr, som pr. juni 2014 afventer at blive udbudt.²¹ Af økonomiaftalen for 2014 fremgår, at der er et stort økonomisk potentiale ved at standardisere, koordinere og forpligte det kommunale varekøb. Det kræver imidlertid også, at kommunerne anvender de forpligtende aftaler, så gevinsterne realiseres. Parterne er enige om at følge op på, at dette i højere grad er tilfældet.²²

Af kommunernes økonomiaftale for 2015 fremgår, at arbejdet med forpligtende ramMEAftaler fortsættes samtidig med, at det overvejes, hvordan der sikres en økonomisk balanceret udvikling af aftalerne. Konkrete mål herfor drøftes mellem parterne. Endvidere igangsættes en undersøgelse af, hvordan kommunernes indkøbsdata kan anvendes til at sikre høj compliance.²³

For *regionerne* blev det i økonomiaftalen for 2012 aftalt, at mere effektivt vareindkøb og logistik over en årrække skulle frigøre 1 mia.kr. Denne aftale blev gentaget i økonomiaftalen for regionerne for 2013 og 2014.²⁴ Regionerne har primo 2015 vedtaget "Regionernes fælles strategi for indkøb frem mod 2020", som opstiller mål om at spare (endnu) en milliard på indkøbsområdet. Regionerne har i startegien fokus på at søge at udnytte potentialet på indkøbsområdet, bl.a. i forhold til at gennemføre flere fælles udbud. Regionerne har i juni 2014 etableret "Regionernes Fælles Indkøb, RFI", som fremadrettet har til formål at styrke regionernes samarbejde på indkøbsområdet.²⁵ RFI skal bidrage til at opfylde målet i "Regionernes fælles

¹⁸ Finansministeriet, Aftale om den kommunale og regionale økonomi for 2012, juni 2011, side 17-18.

¹⁹ Finansministeriet, Aftale om den kommunale og regionale økonomi for 2013, juni 2012, side 29.

²⁰ Jf. bl.a. www.ski.dk.

²¹ www.ski.dk/viden/Sider/samlet-overblik-over-de-fem-boelger.aspx

²² Finansministeriet, Aftale om den kommunale og regionale økonomi for 2014, juni 2013, side 25.

²³ Finansministeriet, Aftale om den kommunale og regionale økonomi for 2015, juni 2014, side 16.

²⁴ Finansministeriet, Aftale om den kommunale og regionale økonomi for 2012, juni 2011, side 6; Finansministeriet, Aftale om den kommunale og regionale økonomi for 2013, juni 2012, side 55; Finansministeriet, Aftale om den kommunale og regionale økonomi for 2014, juni 2013, side 58.

²⁵ www.regioner.dk.

strategi for indkøb frem mod 2020", herunder at søge at anvende regionernes købekraft for at søge at opnå stordriftsfordele gennem fælles udbud.

Foruden de årlige økonomiaftaler sætter regeringens strategi for intelligent offentligt indkøb fra oktober 2013 fokus på, at offentlige indkøb bl.a. sker effektivt. Strategiens målsætning er at bidrage til at gøre de offentlige indkøb mere effektive, fremme innovationen, kvalitetsudviklingen og bæredygtigheden. Strategien lancerer syv principper for, hvordan der kan opnås intelligent offentligt indkøb samt en række konkrete initiativer, der skal understøtte udmøntningen af strategien. Blandt andet sættes der i strategien fokus på nødvendigheden af, at det offentlige indkøb organiseres effektivt og varetages professionelt. Strategien understreger behovet for målrettet indsats for at understøtte det strategiske fokus i den enkelte indkøbsfunktion samt for at udnytte koordinationsmuligheder, faglige synergier og stordriftsfordele, herunder at udnytte muligheder i et koordineret offentligt indkøb på tværs af offentlige myndigheder. Der følges op på strategien i 2015.²⁶

2.4 Udbydere af centrale rammeaftaler

De udbydere af centrale rammeaftaler, der indgår i analysen, er enten SKI, Moderniseringsstyrelsen eller et tværkommunalt indkøbsfællesskab. Disse præsenteres nedenfor.

Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI)

Baggrund

Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI) blev dannet i 1994 ved en sammenlægning af (det tidligere) Statens Indkøb fra 1977 og Kommunernes Landsforenings Vareformidling. Formålet var at tilbyde indkøbsmæssig service til den statslige og kommunale sektor på kommercielle vilkår.²⁷

En vejledende udtalelse fra KFST fra januar 2011 satte spørgsmålstegn ved lovligheden af en række af SKI's daværende rammeaftaler. Det blev starten på en omfattende "turn-around" af SKI, hvor 16 eksisterende aftaler i 2011 blev opsagt, og nye aftaler trådte i kraft de efterfølgende år. I 2013 havde SKI genetableret paletten af rammeaftaler fra før 2011. Som en del af økonomiaftalen for kommunerne for 2012 blev det i sommeren 2011 endvidere aftalt, at SKI skulle være operatør for 15-20 frivilligt forpligtende aftaler frem mod 2015.²⁸

Organisering og finansiering

SKI er organiseret som et aktieselskab, som ejes af staten (55 pct.) og KL (45 pct.). Det ledes af en bestyrelse. Ansvar for den daglige drift og ledelse, herunder de ca. 70 medarbejdere, varetages af en administrerende direktør.²⁹

SKI's primære indtægter stammer fra, at leverandørerne på rammeaftalerne betaler en procentdel af deres omsætning på aftalerne til SKI, typisk 1 pct. af omsætningen på en aftale (den såkaldte rabatandel). Derudover tegner indkøberne et SKI-abonnement, som giver dem mulighed for at bruge SKI's rammeaftaler. Prisen for et abonnement ligger mellem 1200-3500 kr. årligt (2014).³⁰

²⁶ Regeringen, Strategi for intelligent offentligt indkøb, oktober 2013.

²⁷ Rigsrevisionen, Beretning 02/97 om statslige indkøb, 1997.

²⁸ SKI, Årsrapport 2013, SKI, Årsrapport 2011.

²⁹ www.ski.dk/viden/Sider/Fakta-om-SKI.aspx.

³⁰ www.ski.dk.

I 2013 havde SKI 74 mio.kr i indtægter gennem rabatandelen og et overskud på 1,3 mio.kr.³¹ Den samlede omsætning på SKI's centrale rammeaftaler beløber sig i 2012 til 8,5 mia.kr, jf. kapitel 4. SKI er et non-profit-selskab. Det betyder, at eventuelle overskud anvendes til at udvikle flere og bedre rammeaftaler samt andre værktøjer til at effektivisere offentligt indkøb.³²

Indkøbere, leverandører og rammeaftaler

Alle offentlige myndigheder, offentligretlige organer samt andre organisationer, der er underlagt EU's udbudsdirektiver eller tilbudsloven, kan tegne abonnement hos SKI og dermed bruge SKI's rammeaftaler.³³ SKI har ca. 1.300 abonnenter.³⁴

SKI har pr. 5. juni 2014 54 fungerende rammeaftaler. Af disse er 41 frivillige for indkøberne at anvende, mens 13 er såkaldt frivillige-forpligtende aftaler i henhold til kommuneaftalen for 2012. Generelt er SKI's frivilligt-forpligtende aftaler rettet mod kommunerne og har et smalle- re og mere standardiserbar sortiment end de frivillige aftaler.³⁵

Indkøberne på SKI's 41 *frivillige* rammeaftaler udgør i udgangspunktet en forskelligartet gruppe, som kan bestå af kommuner og deres institutioner, regioner samt statslige institutio- ner (hvor der ikke foreligger en aftale fra Statens Indkøbsprogram). SKI's frivillige rammeafta- ler er dog ofte opdelt i delaftaler, der kan være målrettet indkøberne på forskellig vis, fx i for- hold til myndighedsniveau (stat, region, kommune m.v.), behov (en delaftale kan være målret- tet et særligt kundeselement eller produkt/service) eller geografi (møbelaftaler for Østdan- mark henholdsvis Vestdanmark).

Således er 25 af SKI's 41 frivillige rammeaftaler opdelt i *delaftaler*, primært på sortiment. Fx er rammeaftalen om biler opdelt i tre delaftaler om hhv. personbiler, arbejdsbiler og el-biler.³⁶ Generelt betyder opdelingen af rammeaftalerne i delaftaler – alt andet lige – at flere leverandø- rer vil kunne byde på aftalerne

Indkøberne på de 13 *frivilligt-forpligtende rammeaftaler* er afgrænset til den gruppe, som har tilmeldt sig aftalen før udbuddet af rammeaftalen. Forpligtelsen gælder, hvis aftalen opfylder indkøbernes indkøbsbehov.³⁷ Pr. juni 2014 varierer dette antal som har tilmeldt sig forplig- tende aftaler fra omkring 20 myndigheder³⁸ på rammeaftalen med computere, hvor tildelingen sker ved miniudbud til 85 myndigheder på aftalen om interaktive tavler og AV-udstyr, jf. figur 2.3.³⁹

³¹ SKI, årsrapport 2013.

³² www.ski.dk/viden/Sider/Fakta-om-SKI.aspx.

³³ www.ski.dk.

³⁴ Oplyst af SKI i notat af 20. september 2014.

³⁵ www.ski.dk/viden/Sider/KL-Forpligtende-aftaler.aspx.

³⁶ Rambøll, Datarapport, 2014, bilag 1.

³⁷ Næsten halvdelen af de kommunale indkøbere oplyser, at de stort set altid/oftest fravælger at tilslutte sig SKI's frivilligt-forpligtende rammeaftaler, fordi produkterne på aftalen ikke matcher slutbrugernes behov. Andre årsager er, at indkøb på rammeaftalen kræver flere ressourcer i indkøbsprocessen, at det er svært at bruge rammeaftalen, og at indkøb på rammeaftalen er forbundet med høje omkostninger til at skifte leverandør. Kilde: Rambøll, Spørgeskemaundersøgelse for KFST blandt kom- munale indkøbere, 2014. Spørgsmål 8 til de kommunale indkøbere: "I de tilfælde, hvor [den pågældende myndighed] har valgt ikke at tilmelde sig forpligtende rammeaftaler fra SKI, hvor ofte er en forventning om følgende forhold årsag hertil? Antal respon- denter: [N = 52]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

³⁸ Aftalen om Computere (miniudbud) skal ses i sammenhæng med 'søsteraftalen' Computere (én leverandør). De to aftaler er gensidigt udelukkende og skal reelt opfattes som én samlet aftale. Den aftale, der har færrest tilsluttede kommuner, er herefter aftalen om "Vejsalt" med 39 tilsluttede kommuner.

³⁹ www.ski.dk/aftaler/Sider/Forpligtende-aftaler.aspx.

Figur 2.3 Tilslutning til de frivilligt-forpligtende rammeaftaler fra SKI



Anm.: Antallet af kommuner er inddelt til hver af aftalerne på baggrund af oplysninger om forpligtende aftaler indhentet fra SKI's hjemmeside (juni 2014). Hertil kommer, at 22 kommuner siden opgørelsen har tilsluttet sig et fælles mini-udbud på den frivilligt-forpligtende aftale om elevatorservice, 83 kommuner har tilsluttet sig den frivilligt-forpligtende aftale om tablets og 95 kommuner har tilsluttet sig den frivilligt-forpligtende aftale om biblioteksmaterialer.

Kilde: www.ski.dk/viden/Sider/Forpligtende-indkoebsaftaler.aspx.

Én af de forpligtende aftaler er opdelt i delaftaler. Det drejer sig om kontorvarer, som er opdelt i fem delaftaler om hhv. kontorartikler, dataforbrugsstoffer, kopipapir, skoleartikler samt hobby, formnings- og beskæftigelsesmaterialer.⁴⁰

Pr. juni 2014 er 475 leverandører på en SKI-rammeaftale.⁴¹ SKI har i forbindelse med besvarelsen af et folketingsspørgsmål oplyst, at de "ultimo september 2014 havde registreret godt 800 leverandører på sine dengang 55 overordnede rammeaftaler. Samtidigt var der på det pågældende tidspunkt knap 300 unikke leverandører, idet hver enkelt leverandør kan være tilknyttet mere end én rammeaftale. Ud af de knap 300 unikke leverandører havde næsten hver femte leverandør under 10 ansatte, hver tredje havde færre end 20 ansatte og to ud af tre leverandører havde under 100 ansatte."⁴² Se kapitel 5 for yderligere om leverandører.

⁴⁰ Data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

⁴¹ Data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

⁴² Erhvervs, Vækst- og Eksportudvalget 2014-2015, ERU, Alm del, endeligt svar på spørgsmål 137, Offentligt, februar 2015.

Tilblivelsen af centrale rammeaftaler i SKI⁴³

SKI's arbejde med at udbyde rammeaftaler retter sig primært mod genudbud af eksisterende rammeaftaler, men der udbydes også nye rammeaftaler. Hvorvidt SKI vælger at udbyde en rammeaftale på et givent område afhænger fx af, om en forudgående undersøgelse peger på, at følgende fire kriterier er opfyldt:

1. Der er et klart behov for en rammeaftale blandt SKI's abonnenter
2. Aftalen kan levere offentlig effektivisering
3. Brugen af aftalen vil stå mål med udviklingsomkostningerne
4. Der kan udvikles en aftale, der med afsæt i det pågældende marked kan leve op til udbudsjuraens krav.

SKI's arbejde med at udvikle og udbyde rammeaftaler strækker sig over flere faser. SKI opstarter med en forundersøgelse og gennemfører dernæst en egentlig markedsundersøgelse. Markedsundersøgelsen består af en række delundersøgelser, som tilsammen skal bidrage til, at SKI kan tilrettelægge udbuddet, så det afspejler kundens behov, samtidig med at det fremmer konkurrencen. Markedsundersøgelsen kan tage op til 14 måneder. Delundersøgelserne består bl.a. af undersøgelse af:

- » Konkurrencituationen, værdikæden og omkostningsstrukturen i den berørte branche
- » Eksterne, fx politiske og teknologiske forholds betydning for udbuddet
- » Kundernes indkøbsadfærd og erfaringer med nuværende/tidligere rammeaftaler
- » Om kunderne er dækket af andre (konkurrerende) aftaler på det pågældende område.

Som led i markedsanalysen indgår kundernes/brugernes behov. For de frivillige aftaler ned sættes en følgegruppe, for den konkrete aftale med deltagelse af indkøbere og slutbrugere, der står over for at skulle anvende aftalen i den første tid. For de frivilligt-forpligtende aftaler angiver de tilsluttede myndigheder i mange tilfælde deres forventede indkøbsbehov til SKI forud for udbuddet, ligesom mange af dem er aktivt involveret i udformningen af rammeaftalens kravspecifikation, jf. også kapitel 3.

På baggrund af markedsundersøgelsen påbegyndes arbejdet med at designe udbuddet, udarbejde udbudsmaterialet og gennemføre selve udbuddet. I hele processen holdes fokus på, at SKI's fire kriterier for at udbyde en rammeaftale er gældende. Vurderes kriterierne ikke længere at være opfyldt – og der ikke kan rettes op på forholdene – afbrydes processen.

Statens Indkøbsprogram

Baggrund

Statens Indkøbsprogram blev oprettet i 2006 på baggrund af en undersøgelse, der viste et betydeligt forbedringspotentiale ved at effektivisere det statslige indkøb. Statens Indkøbsprogram's primære opgave er at effektivisere dele af det fællesstatslige indkøb. Det fællesstatslige indkøb vedrører indkøb af varer og tjenesteydelser, der bruges af alle institutioner på tværs af ministerområder.⁴⁴

Organisering og finansiering

Statens Indkøbsprogram er forankret i to kontorer i Moderniseringsstyrelsen⁴⁵ og er finansieret over finansloven.⁴⁶ KFST skønner, at de statslige indkøbere i 2012 købte ind for 1,5 mia.kr.

⁴³ Oplysninger fra SKI samt www.ski.dk/viden/Sider/Saadan-bliver-en-rammeaftale-til.aspx.

⁴⁴ www.statensindkob.dk/ServiceMenu/Om-Statens-Indkob.

⁴⁵ www.statensindkob.dk/ServiceMenu/Om-Statens-Indkob.

⁴⁶ Moderniseringsstyrelsen, Årsrapport 2013.

på centrale rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram. Dertil kommer selvejende institutioners, kommunernes og regionernes indkøb på disse aftaler, jf. afsnit 4.2.

Indkøbere, leverandører og rammeaftaler

Statslige institutioner er i henhold til cirkulære om indkøb i staten⁴⁷ forpligtet til at bruge *rammeaftalerne fra Statens Indkøbsprogram*, hvor sådanne findes.⁴⁸ Statslige institutioner har således ikke indflydelse på, om de skal anvende en rammeaftale fra Statens Indkøbsprogram, men er med til at vurdere, hvilke aftaler der omfattes af Statens Indkøbsprogram.

Selvejende institutioner, kommuner og regioner har desuden mulighed for at tilmelde sig og anvende aftalerne på frivillig basis.⁴⁹ I 2014 var der godt 500 forskellige selvejende institutioner, kommuner og regioner tilmeldt en eller flere aftaler i Statens Indkøbsprogram, herunder fem regioner og 87 kommuner. Disse kommuner og regioner er tilmeldte på henholdsvis 11 og otte forskellige aftaler. Statens Indkøbsprogram har pr. januar 2014 25 rammeaftaler. En række af rammeaftalerne fra Statens Indkøbsprogram er opdelt i delaftaler. Delaftalerne er typisk opdelt på baggrund af geografi (vagt, flytte, rengøring, conferencefaciliteter, hoteller). Fx er rammeaftalen for vagtydelser opdelt i Nordjylland, Midtjylland og Sydjylland, Fyn, Sjælland og Bornholm samt Hovedstaden.⁵⁰ Generelt betyder opdelingen af rammeaftalerne i delaftaler – alt andet lige – at flere leverandører vil kunne byde på aftalerne. Pr. 5. juni 2014 er 198 leverandører på en rammeaftale fra Statens Indkøbsprogram.⁵¹ Se kapitel 5 for yderligere om leverandører.

*Tilblivelse af centrale rammeaftaler i Statens Indkøbsprogram*⁵²

Moderniseringsstyrelsen udarbejder årligt en udbudsplan, der indeholder information om, hvilke fællesstatslige indkøbsaftaler, som Moderniseringsstyrelsen planlægger at udbyde det kommende år. Udbudsplanen er baseret på information fra de statslige koncernindkøbere.

For det konkrete udbud drøfter Moderniseringsstyrelsen tidligt i udbudsprocessen (inden udarbejdelse af strateginotatet) udbudsstrategiske overvejelser med koncernindkøbere, herunder behovet for en ene- eller flerleverandøraftale, aftalens scope, tildelingsformer og særligt ved genudbud behovet for nytænkning af aftalerne, så de i højere grad efterlever brugernes behov.

De statslige brugere inddrages tidligt i udbudsprocessen, hvor der nedsættes en ekspertgruppe bestående af udvalgte statslige eksperter for det pågældende udbud, som har viden om indkøbsområdet og om deres ministerområdes indkøbsbehov. Ekspertgruppen afholder en række møder, hvor gruppen bl.a. vurderer, om sortimentet er tilstrækkeligt, om kravspecifikationen er fyldestgørende, og om der er behov for at udvide eller mindske sortimentet. Desuden drøftes typisk også leveringsformer og bestillingsformer.

I forbindelse med udbudsstrategien for de konkrete rammeaftaler gennemfører Moderniseringsstyrelsen endvidere markedsundersøgelser. Målet med markedsundersøgelsen er at

⁴⁷ CIR nr. 9112 af 20/03/2012, §2, stk. 5.

⁴⁸ www.statensindkob.dk.

⁴⁹ www.statensindkob.dk/ServiceMenu/Om-Statens-Indkob. Tilmeldingen skal som udgangspunkt ske fra 1. januar til 1. marts det år, aftalen træder i kraft. Efter 1. marts kræver det godkendelse fra Moderniseringsstyrelsen.

⁵⁰ www.statensindkob.dk/Tilmelding/Tilmelding.

⁵¹ www.statensindkob.dk/Statens-Indkobs-aftaler/Statens-Indkobs-aftaler/Vagt.

⁵² Data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

⁵³ www.statensindkob.dk/Statens-indkobsprogram/~/_media/Files/Temaer%20i%20indk%C3%B8bspolitikken/Fordeling_af_opgaver.ashx samt notat af xx september 2014 fra Statens Indkøb.

sikre, at udbuddet er markedskonformt og gennemføres under hensyn til konkurrencen på kort og lang sigt.

Moderniseringsstyrelsen får i markedsundersøgelsen et overblik over markedet, dets producenter og forhandlere. Derudover undersøges den kommende rammeaftales forventede påvirkning af markedet, og det vurderes, om der i udbuddet kan/skal tages særlige, konkurrencefremmende hensyn. Endelig gennemføres en teknisk dialog med markedet om fx kvalitet, prissætning, sortiment m.v.

Når udbuddet er afsluttet, orienteres indkøberne via koncernindkøberne om, at der er indgået kontrakt, og der afholdes et orienteringsmøde om den nye rammeaftale inden kontraktens opstart. Derudover udarbejdes vejledningsmateriale og et fakta-ark om rammeaftalen, som offentliggøres på hjemmesiden.

Tværkommunale indkøbsfællesskaber

Baggrund, organisering og finansiering

KFST's analyse viser, at der pr. 1. juni 2014 findes 12 tværkommunale indkøbsfællesskaber, som kommunerne har etableret på frivillig basis. Fællesskaberne er fordelt i hele landet og dækker 86 pct. af kommunerne. Alene 13 kommuner er ikke med i et tværkommunalt indkøbsfællesskab.⁵³ Indkøbsfællesskaberne er typisk etableret mellem 2005-2008. Dog blev Aalborg-modellen etableret tilbage i 2000.⁵⁴

De tværkommunale indkøbsfællesskaber har mellem to og 16 kommuner.

Organisatorisk er alle de indkøbsfællesskaber, som har deltaget i KFST's spørgeskemaundersøgelse, aftalebaseret. Beslutningerne om fx. udbud af nye rammeaftaler træffes enten af en styregruppe eller af indkøbsdirektørerne/kommunaldirektørerne i fællesskab.

Finansieringen af indkøbsfællesskaberne sker enten ved en såkaldt rotationsordning, hvor deltager-kommunerne på skift udbyder opgaver m.v. og/eller ved betaling pr. medlemskab.

De tværkommunale indkøbsfællesskaber vurderer, at indkøbernes samlede indkøb gennem fællesskabet varierede fra under 50 mio.kr. i Limfjord Vest til mere end 700 mio.kr. i Indkøbsfællesskabet Nordsjælland. KFST skønner, at der i 2012 blev købt ind for 2,9 mia.kr. på centrale rammeaftaler fra tværkommunale indkøbsfællesskaber, jf. afsnit 4.3

Indkøbere, leverandører og rammeaftaler

De tværkommunale indkøbsfællesskaber har pr. 1. juni 2014 mere end 450 aktive indkøbsaftaler. De tværkommunale indkøbsfællesskabers indkøbsaftaler dækker både over rammeaftaler og konkrete udbud.⁵⁵

Der er stor variation i, hvor mange aftaler de enkelte kommunale indkøbsfællesskaber har indgået. Fx har Limfjord Vest seks aftaler, mens Fællesindkøb Fyn har indgået 129 aftaler, som de tilknyttede kommuner kan anvende, jf. Tabel 2.3.⁵⁶

⁵³ Det drejer sig om Assens, Dragør, Fanø, Frederikshavn, Herlev, Hjørring, København, Lolland, Norddjurs, Samsø, Tårnby, Vesthimmerlands og Ærø.

⁵⁴ Rambøll, Undersøgelse af de kommunale indkøbsfællesskaber, casebeskrivelser 2009.

⁵⁵ De 450 aktive, tværkommunale indkøbsaftaler dækker over både rammeaftaler og øvrige indkøbsaftaler. Ét indkøbsfællesskab har oplyst, at de alene har enkeltstående, konkrete indkøbsaftaler (32 indkøbsaftaler.), mens 4 indkøbsfællesskaber har oplyst, at de alene har rammeaftaler (tilsammen har disse 125 indkøbsaftaler). Derudover har også tre indkøbsfællesskaber oplyst, at de både har rammeaftaler og konkrete indkøbsaftaler (143 indkøbsaftaler). For 2 indkøbsfællesskaber er typen af indkøbsaftaler uoplyst (152 indkøbsaftaler). Kilde: Data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Tabel 2.3 Deltagerkommuner i de tværkommunale indkøbsfællesskaber samt antal aftaler

Indkøbsfællesskab	Deltagerkommuner	Antal aftaler
Fællesindkøb Fyn	Faaborg-Midtfyn, Kerteminde, Langelands, Nordfyns, Nyborg	129
Fællesudbud Sjælland	Faxe, Greve, Guldborgsund, Holbæk, Kalundborg, Køge, Lejre, Næstved, Odsherred, Ringsted, Roskilde, Slagelse, Solrød, Sorø, Stevn, Vordingborg	29
Indkøbsfællesskab Nordsjælland	Allerød, Ballerup, Bornholm, Egedal, Fredensborg, Frederikssund, Furesø, Gribskov, Halsnæs, Helsingør, Hillerød, Hørsholm	22
Indkøbsfællesskabet HHO	Hedensted, Horsens, Odder	78
Jysk fællesindkøb	Favrskov, Haderslev, Mariagerfjord, Rebild, Skanderborg, Skive, Syddjurs, Viborg	72
KomUdbud	Esbjerg, Fredericia, Herning, Holstebro, Ikast-Brandeborg, Kolding, Lemvig, Middelfart, Odense, Randers, Silkeborg, Svendborg, Sønderborg, Vejle, Aarhus	19
Limfjord vest	Morsø, Struer, Thisted	6
Spar 5	Frederiksberg, Gentofte, Gladsaxe, Lyngby-Taarbæk, Rudersdal	32
Sydjysk kommuneindkøb	Billund, Ringkøbing-Skjern, Varde, Vejen	23
Sønderjysk udbudssamarbejde	Tønder, Aabenraa	Uoplyst
Vestegnens indkøbsforum	Albertslund, Brøndby, Glostrup, Hvidovre, Høje Taastrup, Ishøj, Rødovre, Vallensbæk	42
Aalborg-modellen	Brønderslev, Jammerbugt, Læsø og Aalborg	Uoplyst

Kilde: Data indsamlet af Rambøll for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2014.

De tværkommunale indkøbsfællesskabers udbuds- og indkøbsproces varierer fra fællesskab til fællesskab. Ofte er processen og ansvaret for udbuddet forankret i en af de deltagende kommuner. De øvrige deltagende kommuner inddrages ofte i processen, fx i udarbejdelsen af kravspecifikationen. Der er eksempler på, at fagpersoner indgår i det forberedende arbejde. Der er dog også eksempler på, at processen gennemføres uden inddragelse af de øvrige kommuner.⁵⁷ Det er ikke i forbindelse med analysen afdækket, i hvor høj grad de tværkommunale indkøbsfællesskaber bakker op om de centrale indkøbsaftaler eller i hvor høj grad fællesskaberne arbejder strategisk med at afdække deres indkøb.

Tværregionale indkøbsfællesskaber⁵⁸

Regionerne har siden etableringen i 2007 haft fokus på at samarbejde på indkøbsområdet. De første fælles udbud i regionerne blev gennemført i 2008 bl.a. på kræftscannere.

Regionerne har i 2014 indgået en forpligtende samarbejdsaftale om etablering af Regionernes Fælles Indkøb (RFI). Samarbejdsaftalen er indgået med alle fem regioner og skal facilitere gennemførelse af endnu flere fælles udbud på tværs af regionerne.⁵⁹

Målet for RFI er, at regionerne på sigt vil gennemgå alle vare- og tjenesteydelsesområder med henblik på at analysere, om de bedst indkøbes fælles eller i den enkelte region.

⁵⁶ Data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

⁵⁷ Rambøll, Bilagsrapport, Analyse af de kommunale indkøbsfællesskaber, Casebeskrivelser, 2009.

⁵⁸ Baseret på oplysninger fra Danske Regioner.

⁵⁹ Et fælles udbud forstås som et udbud, hvor to eller flere regioner omfattes.

RFI har til formål at frigøre ressourcer gennem effektive indkøb. RFI skal medvirke til effektivitet i de regionale fælles indkøb, med lave totalomkostninger, og lave transaktionsomkostninger ved at udnytte fælles købekraft og ved at harmonisere og udvikle fælles udbudsprocedurer på tværs.

Samarbejdet i RFI er organiseret gennem en arbejdsdelingsmodel, hvor regionerne i fællesskab udvælger områder til fælles udbud, hvorefter det enkelte udbud gennemføres af en udvalgt region på vegne af fællesskabet. Der er nedsat et fællessekretariat for RFI, der koordinerer indsatsen og sikrer fremdriften i de enkelte udbud.

Hvis en region ikke deltager i et fælles udbud på et område, der indgår i RFI's udbudsplan, fremsendes en begrundelse for dette til Styregruppen for Indkøb. Samarbejdet er derfor organiseret efter et følg-eller-forklar princip.

Organiseringen af RFI udgør tre administrative beslutningsniveauer. RFI er administrativt forankret under kredsen af regionsdirektører, der løbende orienteres om arbejdet i RFI. Styregruppen for regionernes indkøb er ansvarlig for at implementere regionernes fælles strategi og gennemføre den fælles udbudsplan. Regionale Indkøbschefer har ansvaret for at fremlægge forslag til områder for fælles udbud samt sikre gennemførelse af de enkelte fælles udbud.

RFI har pr. 1. marts 2015 37 fælles udbud.⁶⁰ Disse er ikke inkluderet i analysen af indkøbernes og virksomhedernes erfaringer med rammeaftaler.

2.5 Produkterne på de centrale rammeaftaler

Nærværende afsnit sætter fokus på produkterne på de centrale rammeaftaler. *Et produkt* på en central rammeaftale forstås i analysen, som den konkrete vare og tjenesteydelse, som slutbrugerne på centrale rammeaftaler står med efter et indkøb på aftalen. Det være sig en kontorstol eller byggerådgivning.

Produkterne på rammeaftalerne er alle en del af et større *indkøbsområde*, fx fødevarer eller kontormøbler. Indkøbsområdet har betydning for rammeaftalens potentielle slutbrugerkreds. Hvis indkøbsområdet er af mere almen karakter, fx computere, kan området vedrøre de fleste ansatte i den offentlige sektor. Er indkøbsområdet derimod mere sektorspecifikt, fx tilbud til ældre og handicappede, reduceres den mulige slutbrugerkreds af aftalen.

Den række produkter, som findes på en rammeaftale, udgør rammeaftalens *sortiment*. Fx kan der inden for indkøbsområdet "fødevarer" være et sortiment bestående af frugt, grønt, kød (forskellige varer) eller bestående af oksekød, lammekød og kylling (variationer over samme vare). KFST har ikke afdækket de centrale rammeaftalers sortiment. Produkterne på rammeaftalen kan inddeles i *produkttyper* alt efter, om der er tale om en vare eller en tjenesteydelse. Derudover skelnes der i analysen mellem, om et produkt er et standardprodukt eller komplekst at beskrive (se boks 2.3 for en definition heraf). Produkttypen og produktets kompleksitet har fx betydning for, om det er muligt at standardisere produktet og dermed fx opnå grundlag for stordriftsfordele.

Indkøbsområder på rammeaftaler

En rammeaftales indkøbsområde har betydning for rammeaftalens potentielle slutbrugerkreds. Det er udbyderne af rammeaftalerne, der beslutter, hvilket indkøbsområde en ramme-

⁶⁰ Regionerne har optalt mængden på "antal fælles udbud" og ikke på "antal fælles aftaler". Det bemærkes at et fælles udbud kan indeholde flere aftaler hvorfor opgørelsen ville se anderledes ud hvis der skulle være talt på antal aftaler.

aftale skal dække. Dækker aftalen produkter inden for et alment indkøbsområde, kan den i princippet bruges af alle offentlige indkøbere. Er indkøbsområdet derimod mere (sektor)specifikt, vil slutbrugerkredsen være mere afgrænset.

Statens Indkøbsprogram's primære opgave er *"at effektivisere dele af det fællesstatslige indkøb. Det fællesstatslige indkøb vedrører indkøb af varer og tjenesteydelser, der bruges af alle institutioner på tværs af ministerområder."*⁶¹

I tråd hermed viser KFST's analyse, at rammeaftalerne fra Statens Indkøbsprogram er at finde inden for indkøbsområder, der vedrører administration (fx computere, kopi- og printydelser, kontorartikler), rådgivning og tværgående støttefunktioner (fx flytterydelser og it).

SKI's formål er *"at effektivisere og professionalisere det offentlige indkøb i Danmark, blandt andet ved at indgå rammeaftaler, der er med til at sikre mængderabatter på de mest almindelige varer og ydelser til den offentlige sektor"*.⁶²

KFST's analyse viser, at mange af SKI's rammeaftaler også er at finde inden for indkøbsområder, der vedrører administration (fx kontormøbler, kopi og print og computere), rådgivning og tværgående støttefunktioner (fx elevatorservice, vikarservice, rejsebureauydelser). Hertil kommer, at SKI har en række rammeaftaler, som vedrører mere sektorspecifikke indkøbsområder, og som derfor i udgangspunktet kan anvendes af en snævrere slutbrugerkreds (fx økologiske fødevarer og drikkevarer samt storkøkkenudstyr).

Heroverfor viser KFST's analyse, at de tværkommunale indkøbsfællesskaber generelt har et snævrere fokus i valg af indkøbsområder til deres rammeaftaler.⁶³ Hovedparten af de tværkommunale indkøbsfællesskabers aftaler har således et mere sektorspecifikt fokus og er mere afgrænsede end rammeaftalerne fra SKI og Statens Indkøbsprogram. Blandt de tværkommunale er der eksempler på rammeaftaler, der vedrører "tvillingebarnevogne med servostyring" inden for dagtilbudsområdet og "kompressionsstrømper" inden for socialområdet.

En skønsmæssig opgørelse viser, at godt en tredjedel af de tværkommunale indkøbsaftaler vedrører tilbud eller produkter til ældre og handicappede (191 ud af 527 aftaler/delaftaler), mens 5 pct. vedrører tilbud eller produkter til børn og unge (31 ud af 527 aftaler/delaftaler). Dog er der også eksempler på rammeaftaler fra de tværkommunale indkøbsfællesskaber, som er mere alment orienterede i deres målgruppe, fx energiforsyning, kontorvarer (39 aftaler), måttedservice (8 aftaler) og elevatorservice. Se bilag 1 for oversigt over rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber.

Formålet med etableringen af Regionernes Fælles Indkøb (RFI) er at *'samarbejdet skal facilitere gennemførelse af endnu flere fælles udbud på tværs af regionerne og at der udarbejdes fælles udbudsplaner, som skal skabe basis for øget konkurrenceudsættelse.'*

Regionerne vurderer i fællesskab, hvorvidt et udbudsområde er egnet til fælles udbud og med fordel kan gennemføres i RFI eller om området er mere egnet til udbud i den enkelte region. Ved opgørelsen til denne analyse pr. 1. marts 2015 havde regionerne 37 aftaler. Ud af de 37 aftaler er 16 aftaler sektorspecifikke relateret til sygehusfaglige indkøb.

⁶¹ www.statensindkob.dk/ServiceMenu/Om-Statens-Indkob.

⁶² www.ski.dk/viden/Sider/Fakta-om-SKI.aspx.

⁶³ Vurdering på baggrund af data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014 samt Rambøll, Bilagsrapport 1, Undersøgelse af de kommunale indkøbsfællesskaber, casebeskrivelser, 2009.

Opsummerende synes der således pt. at være en vis form for "arbejdsdeling" mellem de nationale indkøbscentraler, hvis aftaler i de fleste tilfælde i princippet kan anvendes af alle i den offentlige sektor og de tværkommunale og tværregionale indkøbsfællesskaber, som ofte har et mere sektorspecifikt og snævrere fokus.

Indkøbsområder med flere centrale rammeaftaler (overlap)

Trods en vis "arbejdsdeling" mellem udbyderne af rammeaftaler viser KFST's analyse samtidigt, at der er vist overlap mellem de *indkøbsområder*, som rammeaftalerne fra hhv. Moderniseringsstyrelsen, SKI og de tværkommunale indkøbsfællesskaber vedrører. Det skal understreges, at aftaler under de pågældende indkøbsområder kan være ganske forskellige.

På alle de indkøbsområder, som rammeaftalerne fra SKI og Statens Indkøbsprogram vedrører, findes der også rammeaftaler på indkøbsområdet fra en anden udbyder (enten SKI, Moderniseringsstyrelsen eller et tværkommunalt indkøbsfællesskab).

KFST har identificeret 25 indkøbsområder, hvor flere udbydere har rammeaftaler, som den enkelte kommunale eller regionale indkøber kan anvende. Flest findes der inden for indkøbsområdet kontorvarer (i alt 25 rammeaftaler) og bygge- og el-materialer (i alt 22 rammeaftaler), jf. Tabel 2.4.



Tabel 2.4 Indkøbsområder, hvor flere udbydere har aftaler (antal aftaler)

Indkøbsområde	SKI	Statens Indkøbsprogram	Tværkommunale indkøbsfællesskaber	Regionernes fælles indkøb
Kontorvarer	2	3	20	0
Bygge- og el-materialer	2	0	20	2
Forbrugsartikler	5	1	10	5
Fødevarer og drikkevarer – Total	1	0	14	3
Kontormøbler	3	1	8	0
Kopi og print	3	2	3	1
Elevatorservice	1	0	7	0
Computere	3	1	3	1
Vikarydelser	1	0	6	0
Tele- og datakommunikation	2	2	2	0
Elektricitet	1	0	4	0
Brændstof og fyringsolie	1	0	4	0
Storkøkkenudstyr, projektkøb og køkkenartikler	1	0	3	1
Servere og storage	2	2	0	1
1AV- og undervisningsudstyr	2	1	1	0
RØvisionsydelser	1	0	2	0
FØdevarer og drikkevarer – Økologi	1	0	1	0
It-løsninger og vedligehold	1	0	1	2
Rejsebureauydelser	1	1	0	0
Computere – standardarbejdspladser	1	1	0	0
Netværk	1	1	0	0
Teknologispecifikke it-kompetencer på timebasis	1	1	0	0
Teknologispecifik it-assistance i projektform	1	1	0	0
Flytteydelser	0	1	1	0
Rengøringsydelser	1	1	1	0

Anm.: Statslige institutioner må i henhold til indkøbscirkulæret ikke købe ind på andre aftaler end rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram, såfremt sådanne findes.

Kilde: Data indsamlet af Rambøll for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2014 samt oplysninger fra Danske Regioner.

Hvis der – foruden overlap mellem indkøbsområder – også er overlap mellem *sortimentet* og vilkår på rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og/eller et tværkommunalt eller tværregionalt indkøbsfællesskab betyder det, at indkøberen på rammeaftalen i princippet kan have mulighed for at vælge mellem flere centrale rammeaftaler til at købe det samme pro-

dukt⁶⁴, medmindre de pågældende aftaler er gensidigt udelukkende (så man ved at anvende/tilmelde til én aftale afskæres fra at bruge en anden).

Dette kan have flere konsekvenser. Et overlap af aftalers sortiment og vilkår kan – i sagens natur – give indkøberen større valgfrihed og have betydning for, i hvor høj grad den enkelte aftale hhv. matcher slutbrugerens behov og anvendes. I forlængelse heraf kan et overlap i sortimentet mellem forskellige udbyderes rammeaftaler derfor føre til en vis – bevidst eller ubevidst – konkurrence mellem aftalerne og til, at de mest attraktive aftaler i højere grad anvendes.

Derudover kan et overlap i sortimentet på rammeaftalerne være en anledning til at vurdere, om der ville kunne være (yderligere) stordriftsfordele ved at centralisere endnu mere. En gennemgang af titlerne på rammeaftaler (og delaftaler) fra hhv. SKI, Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale fællesskaber indikerer, at flere udbydere har aftaler om den samme type af konkrete produkter. Det gælder fx inden for aftaler om rejsebureauydelse, AV- og undervisningsudstyr, servere og storage, brændstof, elektricitet, elevatorservice, revisionsydelse, vikarydelse på ældreområdet, computere, kopipapir, aftørningspapir, engangsservice, rengøringsmidler- og rekvisitter og vejsalt.

Foruden et overlap mellem indkøbsområder, hvor flere udbydere har rammeaftaler, som den enkelte indkøber kan anvende, har KFST også identificeret 38 indkøbsområder, hvor flere tværkommunale indkøbsfællesskaber hver især har rammeaftaler. Heraf vedrører 22 indkøbsområder hhv. tilbud til børn og unge samt tilbud til ældre og handicappede.

En gennemgang af titlerne på de tværkommunale indkøbsfællesskabers aftaler viser, at flere indkøbsfællesskaber har aftaler for de samme typer af konkrete produkter. Fx findes der 12 indkøbsaftaler om stomi og inkontinens, 10 aftaler for fodtøj og fodindlæg, otte for diabetes medicin, syv for hhv. brystproteser og kompressionsstrømper og seks for hhv. voksen- og børnebleer.

Da der ikke er et sammenfald mellem de tværkommunale indkøbsfællesskabers slutbrugere, giver indkøbsområder, hvor flere tværkommunale fællesskaber har rammeaftaler, ikke samme mulighed for, at den enkelte indkøber fx kan vælge mellem de forskellige aftaler. Derimod kan det give anledning til at vurdere, om der ville kunne være (yderligere) stordriftsfordele ved at centralisere mere.

⁶⁴ Udbudsdirektivet behandler ikke udtrykkeligt, i hvilket omfang flere rammeaftaler med et (helt/delvist) sammenfaldende sortiment kan anvendes af samme ordregiver. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer dog, at der er mulighed for, at den samme ordregivende myndighed kan anvende flere rammeaftaler med et sammenfaldende sortiment under forudsætning af, at dette sker under hensyntagen de generelle principper om konkurrencefordrejning m.v.

Produkttyper på eksisterende centrale rammeaftaler

KFST har i analysen kategoriseret produkterne på de eksisterende centrale rammeaftaler dels i forhold til, om der er tale om en vare eller en tjeneste, dels om produktet er simpelt eller komplekst at beskrive præcist og objektivt, jf. boks 2.3. Se bilag 1 for, hvordan de eksisterende centrale rammeaftaler fordeler sig på hhv. kategorierne varer og tjenester samt standard- og komplekse produkter.

Boks 2.3 Kategorisering af produkttyper og produktets kompleksitet

- » **Varer eller tjenester:** KFST lægger i sin kategorisering overordnet vægt på, at en vare først og fremmest forstås som et produkt, hvis værdi kan måles i penge og som i sig selv kan være genstand for omsætning (et produkt – fysisk eller digitalt – som kan *handles* til en værdi). Tjenesteydelser er ikke fysiske/digitale genstande, men derimod ekspertise, arbejdskraft eller lign., som kan være med til at *skabe* en værdi. Det bemærkes, at der ofte kan være en tjeneste knyttet til en vare. Kategoriseringen er sket ud fra den primære del af produktet.
- » **Standard eller komplekse:** KFST lægger i sin kategorisering vægt på, om produktets funktioner og karakteristika objektivt/præcist kan beskrives (standard), eller om det i høj grad vil være nødvendigt at lave individuelle tilpasninger afhængig af den givne købsituation. Det skal bemærkes, at fordi det er muligt præcist og objektivt at beskrive produktet er det ikke nødvendigvis det samme som, at det er sket – og omvendt, fordi produktet er svært at beskrive præcist betyder det ikke, at den faktiske kravspecifikation er upræcis.⁶⁵

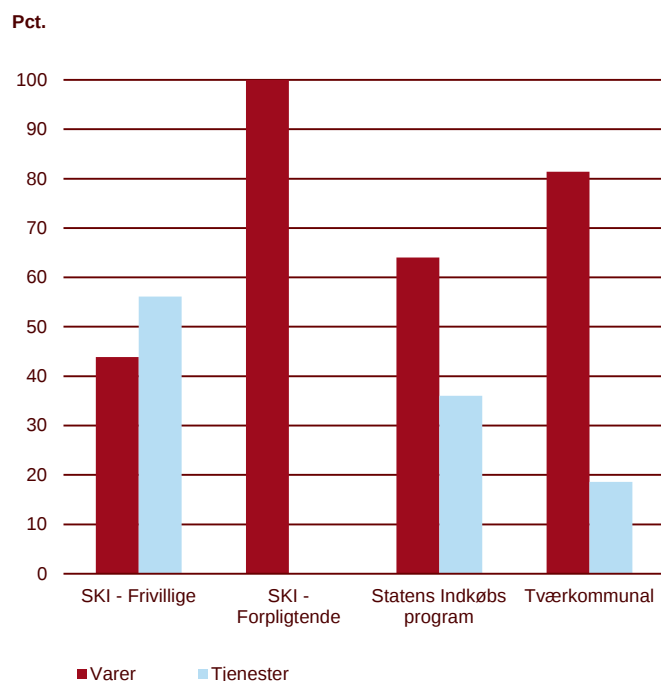
KFST' analyse viser, at 56 pct. af SKI's frivillige aftaler vedrører tjenester, mens varer udgør ca. 44 pct. Heroverfor omfatter SKI's forpligtende aftaler alene varer. Knap to tredjedele (64 pct.) af rammeaftalerne fra Statens Indkøbsprogram vedrører varer, mens godt hver tredje vedrører tjenester (36 pct.). Endelig vedrører 81 pct. af aftalerne fra de tværkommunale fællesskaber varer og 19 pct. vedrører tjenester, jf. figur 2.4 (a).



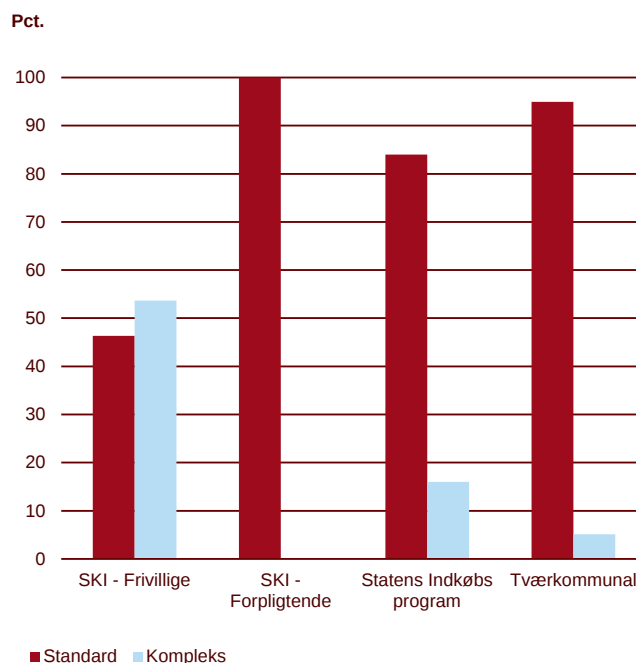
⁶⁵ I litteraturen skelnes der ofte mellem *standard/simple* og *komplekse produkter*, og der findes en række bud på typologier for denne inddeling. Tidligere inddelinger er bl.a. baseret på markedets modenhed, produktets betydning for indkøberne, hvor præcist/objektivt det kan beskrives, og/eller hvor standardiserbare slutbrugernes behov er.

Figur 2.4 **Produkttyper på centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og tværkommunale indkøbsfællesskaber**

(a) Fordeling mellem varer og tjenester



(b) Fordeling mellem standard -og komplekse produkter



Anm.: En *vare* forstås som et produkt, hvis værdi kan måles i penge og som i sig selv kan være genstand for omsætning (et produkt – fysisk eller digitalt – som kan *handles* til en værdi). *Tjenesteydelser* er ikke fysiske/digitale genstande, men derimod ekspertise, arbejdskraft eller lign., som kan være med til at *skabe* en værdi.

Et produkt er kategoriseret som *standardprodukt*, hvis dets funktioner og karakteristika kan beskrives objektivt/præcist. Vil det derimod i høj grad være nødvendigt at lave individuelle tilpasninger afhængig af den givne købsituation, betegnes produktet som *komplekst*.

Procenttallet er beregnet på baggrund af antal aftaler.

Antal aftaler: [N=590].

Kilde: Data indsamlet af Rambøll for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, juni 2014.

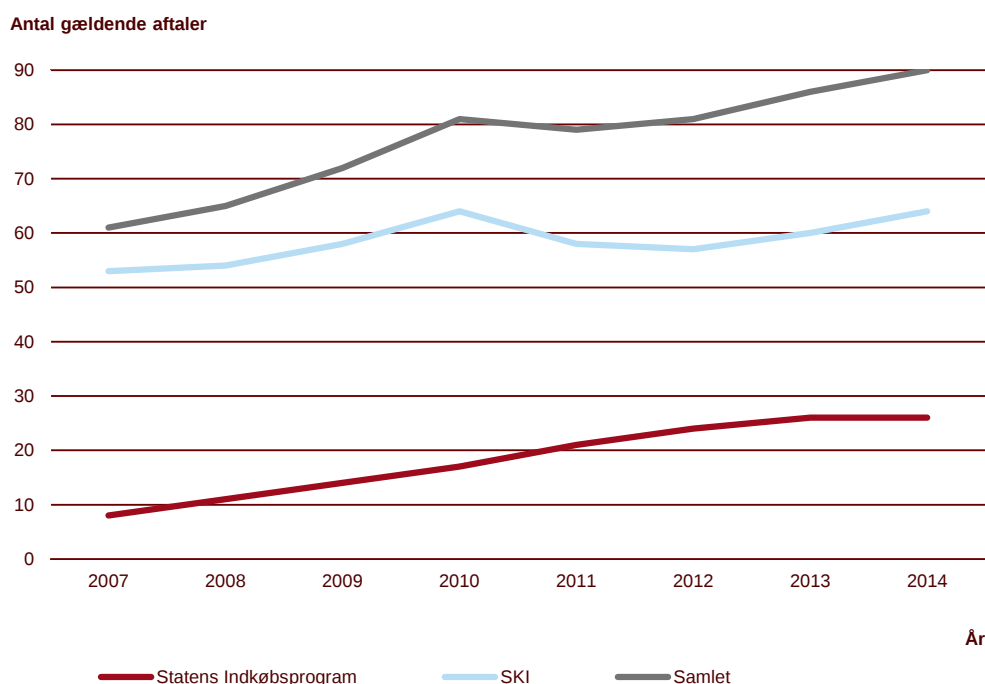
Mere end halvdelen af SKI's frivillige aftaler vedrører komplekse produkter (56 pct.), mens de resterende 44 pct. vedrører standardprodukter. Omvendt forholder det sig for de øvrige aftaletyper, hvor hovedparten vedrører standardprodukter. Således vedrører alle SKI's forpligtende aftaler, 84 pct. af aftalerne fra Statens Indkøbsprogram samt 95 pct. af aftalerne fra de tværkommunale indkøbsfællesskaber standardprodukter, jf. figur 2.4 (b).

Udvikling i antal gældende centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram

Siden 2007 er der sket en stigning i antallet af centrale rammeaftaler fra både SKI og Statens Indkøbsprogram.

Pr. 1. januar 2007, hvor første fase af Statens Indkøbsprogram gennemførtes, var der i alt 60 gældende centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram. Pr. 1. januar 2014 var der i alt 89 gældende aftaler, jf. figur 2.5. Det skyldes bl.a., at Moderniseringsstyrelsen har fået en større portefølje i perioden. Se bilag 2 for oversigt over gældende rammeaftaler pr. 1. januar 2007-2014.

Figur 2.5 Antal gældende centrale rammaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram pr. 1. januar (2007-2014)



Anm. Det bemærkes, at data for SKI dækker over aftaler som har genereret omsætning på et eller andet tidspunkt i det pågældende kalenderår. Aftalerne har ikke nødvendigvis været gældende hele det pågældende kalenderår eller på det tidspunkt, hvor faktureringen er sket (fx kan leveringsaftaler, som genererer omsætning, fortsætte, efter rammeaftalen er udløbet).

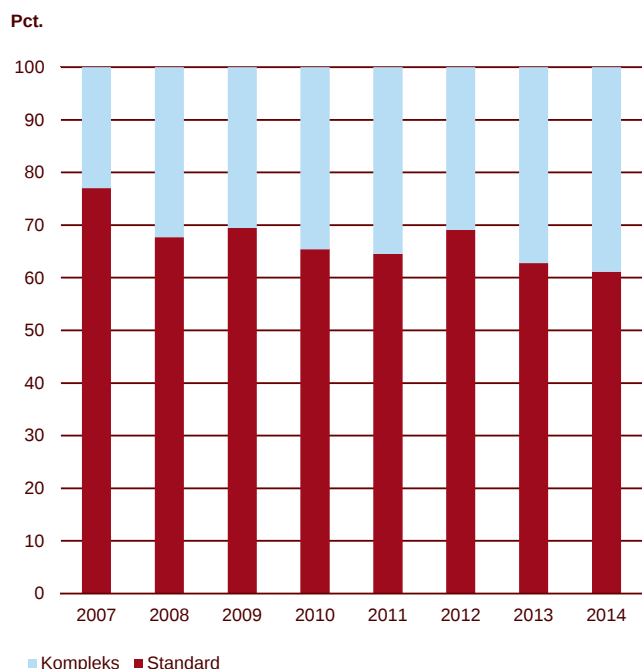
Kilde: Data oplyst af henholdsvis SKI samt information fra <http://www.statensindkob.dk/>.

I perioden 2007-2014 synes andelen af centrale rammeaftaler, som vedrører tjenester, at være steget, jf. figur 2.6 (a). Pr. 1. januar 2007 vedrørte 27 pct. af de gældende centrale rammeaftaler tjenester. Pr. 1. januar 2014 var dette tal knap 40 pct. Udviklingen i andelen af tjenester fra 2007-2014 har dog ikke været konstant stigende.

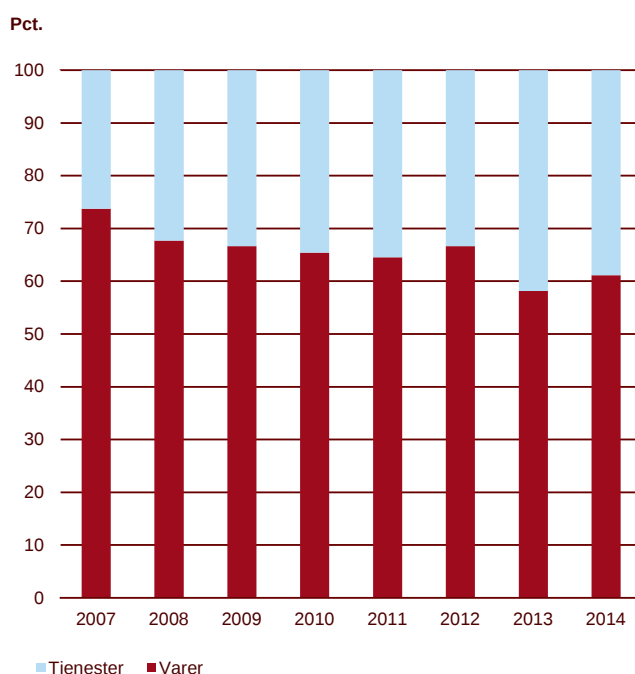
Siden 2007 er der sket en stigning i antallet af centrale rammeaftaler fra både SKI og Statens Indkøbsprogram.

Figur 2.6 Gældende centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram pr. 1. januar (2007-2014) fordelt på produkttype og kompleksitet

(a) Fordeling, produkttype (varer/tjenester)



(b) Fordeling mellem hhv. standard og komplekse



Anm.: Procenttallet er opgjort på baggrund af antal aftaler.

En *vare* forstås som et produkt, hvis værdi kan måles i penge og som i sig selv kan være genstand for omsætning (et produkt – fysisk eller digitalt – som kan *handles* til en værdi). *Tjenesteydelser* er ikke fysiske/digitale genstande, men derimod ekspertise, arbejdskraft eller lign., som kan være med til at *skabe* en værdi.

Et produkt er kategoriseret som *standardprodukt*, hvis dets funktioner og karakteristika kan beskrives objektivt/præcist. Vil det derimod i høj grad være nødvendigt at lave individuelle tilpasninger afhængig af den givne købsituation, betegnes produktet som *komplekst*.

Kilde: Data oplyst af henholdsvis SKI samt information fra <http://www.statensindkob.dk/>.

Ligeledes synes andelen af komplekse ydelser at være steget i perioden 2007-2014. Pr. 1. januar 2007 vedrørte 23 pct. af de gældende centrale rammeaftaler komplekse produkter. Pr. 1. januar 2014 var dette tal ca. 40 pct. Udviklingen i andelen af komplekse produkter fra 2007-2014 har dog ikke været konstant stigende, jf. figur 2.6 (b).

2.6 Antal leverandører på centrale rammeaftaler og tildeling af kontrakter

Udbydere af de centrale rammeaftaler beslutter inden udbuddet, hvor mange leverandører der skal være på aftalen, herunder på rammeaftalens eventuelle delaftaler. Der skelnes mellem aftaler med hhv. *én leverandør* og *flere leverandører*. For den offentlige myndighed skal der være et tilstrækkeligt antal leverandører til at sikre eksempelvis forsyningssikkerhed og effektiv konkurrence.⁶⁶

⁶⁶ Udbudsrådet, Undersøgelse af bedste praksis for rammeaftaler, juni 2011, side 56.

For aftaler med flere leverandører beslutter udbyderne af rammeaftalen desuden, om tildeling af de konkrete kontrakter i aftalens løbetid skal ske gennem *direkte tildeling eller miniudbud*. En rammeaftale kan give mulighed for at anvende både direkte tildeling og miniudbud. Det forudsætter imidlertid, at den ordregivende myndighed i rammeaftalens udbudsbetingelser og i rammeaftalens vilkår har fastlagt kriterier for, hvilken fremgangsmåde der skal anvendes ved den senere kontraktindgåelse på baggrund af rammeaftalen.⁶⁷ Kriterier for valg af tildelingsform på rammeaftalen kan fx være opgavens kvantitet, værdi eller karakteristika.

Antal leverandører og tildelingsform kan bl.a. have betydning for, hvor attraktiv aftalen er for leverandørerne at byde på, hvor ressourcekrævende den er for indkøberne at købe ind på og hvor godt aftalens produkter matcher slutbrugernes behov.

Reglerne om antal leverandører på rammeaftalen og tildelingen af kontrakter⁶⁸

Hvilken procedure en ordregiver skal følge, når der tildeles en konkret kontrakt under rammeaftalen, afhænger af, om rammeaftalen har én eller flere leverandører, og om rammeaftalen fastsætter alle vilkår for kontrakten eller ej. Overordnet skelnes der mellem fire scenarier for tildelingen på rammeaftaler, jf. figur 2.7.

Figur 2.7 (Centrale) rammeaftaler og tildeling af kontrakter under aftalerne

	Én leverandør	Flere leverandører
Alle vilkår for kontrakter fastlagt i rammeaftalen	Direkte tildeling via konkrete bestillinger	Direkte tildeling p.b.a. - Kaskademodel, - Behovsmodel, eller - Procentmodel
Alle vilkår for kontrakter IKKE fastlagt i rammeaftalen	Direkte tildeling efter udestående vilkår er aftalt	Miniudbud: Konkurrence ift. ikke fastlagte vilkår

Kilde: KFST på baggrund af Udbudsrådet, *Undersøgelse af bedste praksis for rammeaftaler*, juni 2011, side 26-34 ff.

For *eneleverandøraftaler* med *alle vilkår fastsat* i rammeaftalen sker tildelingen af konkrete kontrakter ved, at ordregiver foretager bestillinger hos den pågældende leverandør (direkte tildeling). Selv om alle vilkår er fastlagt i rammeaftalen, er det muligt at indsætte en mekanisme, der regulerer prisen i aftalens løbetid.

For *eneleverandøraftaler*, hvor *alle vilkår ikke er fastsat* i rammeaftalen, sker tildelingen af konkrete kontrakter ved, at ordregiver retter henvendelse til leverandøren, som herefter komplementerer sit tilbud på rammeaftalen i forhold til de vilkår, der ikke er endeligt udfyldt i

⁶⁷ Udbudsrådet, *Undersøgelse af bedste praksis for rammeaftaler*, juni 2011, side 42.

⁶⁸ Udbudsrådet, *Undersøgelse af bedste praksis for rammeaftaler*, juni 2011, side 26-34 ff.

rammeaftalen (direkte tildeling). Fastlæggelse af udestående vilkår skal ske inden for rammeaftalens grænser for fx sortiment og mængder.

Ved flerleverandøraftaler fastsætter Udbudsdirektivet, at der som udgangspunkt skal være mindst tre leverandører for at sikre en tilstrækkelig konkurrence ved et eventuelt miniudbud. Udbudsdirektivet har ikke fastsat et maksimum for antal leverandører på flerleverandøraftaler.

For *flerleverandøraftaler*, hvor *alle vilkår er fastlagt*, tildeler ordregiver sin ordre til én af leverandørerne på aftalen (direkte tildeling). Selv om alle vilkår er fastlagt i rammeaftalen, er det muligt at indsætte en mekanisme, der regulerer prisen i aftalens løbetid. Ordregiver kan *ikke* frit vælge mellem leverandørerne på aftalen. Ordren skal tildeles på baggrund af de kriterier og vilkår, som allerede foreligger i aftalen.

Aftalen kan eksempelvis fastsætte, om tildelingen af kontrakter sker efter en kaskademodel, en behovsmodel eller en procentmodel⁶⁹:

- » I *kaskademodellen* vil rammeaftalen blive indgået med minimum tre leverandører⁷⁰ i prioriteret rækkefølge. Konkrete ordrer skal dermed altid bestilles hos den første leverandør, og kun hvis denne ikke kan levere, kan man foretage bestillingen hos den næste leverandør i rækken.
- » I *behovsmodellen* indgår ordregiver aftaler ud fra sit konkrete behov. Tildelingen af de konkrete kontrakter skal ske på det fastsatte grundlag i rammeaftalen, herunder de fastsatte tildelingskriterier, og efter simpel bestilling.
- » I *procentmodellen* fastlægger udbudsbetingelserne en procentfordeling mellem de leverandører, som rammeaftalen skal indgås med, idet ordregiveren herved skal sikre, at leverandørerne tildeles kontrakter svarende til den fastsatte procentdel.

For *flerleverandøraftaler*, hvor *alle vilkår ikke er fastlagt* i rammeaftalen, skal tildelingen af kontrakter ske ved en genåbning af konkurrencen mellem de leverandører, der er på aftalen gennem et miniudbud. Udbudsdirektivet fastlægger proceduren for miniudbud. Denne er beskrevet i boks 2.4.

⁶⁹ De nævnte modeller er ikke udtømmende for muligheder. Der foreligger ikke en udtømmende liste.

⁷⁰ Ordregiver kan dog nøjes med et færre antal end tre, hvis der ikke er et tilstrækkeligt antal kvalificerede leverandører, som opfylder udvælgelses-/tildelingskriterierne.

Boks 2.4 Fremgangsmåde ved miniudbud

Trin 1: Indledningsvist skal ordregiveren for hver kontrakt, som skal indgås, skriftligt konsultere de leverandører, der er i stand til at udføre kontrakten. I tilfælde, hvor rammeaftalen vedrører en enkelt type af ydelser, vil det som udgangspunkt være samtlige leverandører, der skal kontaktes. Hvis rammeaftalen dækker over flere typer af ydelser, må ordregiver fravælge virksomheder, der ikke er i stand til at udføre kontrakten.

Trin 2: Ordregiveren skal herefter fastsætte en tilstrækkelig lang frist til, at leverandørerne kan indgive tilbud på de enkelte kontrakter. Direktivet anviser ikke en bestemt frist, men det er vigtigt under hensyn til fx kontraktgenstandens kompleksitet og den tid, der medgår til at fremsende tilbud, at fristen har en passende længde. Fristen kan dog under visse omstændigheder godt være kort. Det gælder fx, hvis der kun skal konkurreres om et enkelt vilkår som fx prisen.

Trin 3: Leverandørerne skal dernæst indsende deres tilbud skriftligt. Indholdet af tilbuddene skal holdes fortroligt, indtil den fastsatte tidsfrist er udløbet.

Trin 4: Ordregiveren tildeler kontrakten til den tilbudsgiver, der har afgivet det bedste tilbud på grundlag af de tildelingskriterier, der er fastsat i udbudsbetingelserne i rammeaftalen.

Kilde: Udbudsrådet, Undersøgelse af bedste praksis for rammeaftaler, juni 2011, side 33.

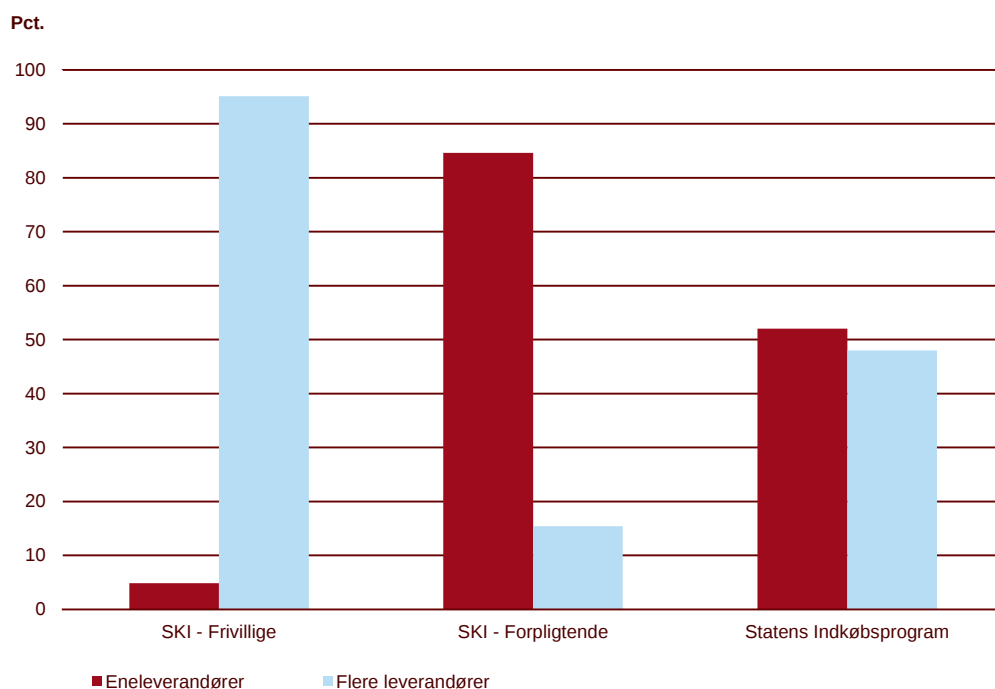
Nedenfor præsenteres, om de centrale rammeaftaler, som indgår i analysen, har én eller flere leverandører samt om tildelingsformen er direkte tildeling eller miniudbud.

Én eller flere leverandører på de centrale rammeaftaler

En rammeaftale kan have enten én eller flere leverandører. Antallet af leverandører har bl.a. betydning for, hvor attraktiv aftalen er at byde på for leverandørerne, for indkøbernes resourceforbrug på indkøbet og for indkøbernes valgmuligheder og sandsynligheden for, at aftalens produkter matcher slutbrugernes behov.

KFST's analyse viser fordelingen mellem eneleverandør- og flerleverandøraftaler hos hhv. SKI og Statens Indkøbsprogram. Heraf fremgår det, at 95 pct. af SKI's frivillige aftaler og 15 pct. af SKI's frivilligt-forpligtende aftaler har flere leverandører. For Statens Indkøbsprograms rammeaftaler er andelen, der har hhv. én og flere leverandører ligeligt, fordelt mellem de to typer, jf. figur 2.8.

Figur 2.8 Rammeaftaler med hhv. én og flere leverandører fra SKI og Statens Indkøbsprogram



Anm.:

Antal aftaler: [N=79]. Procenttallet er opgjort på baggrund af antal aftaler.
Se afsnit 3.4 for yderligere information om købspligt på rammeaftaler.

Kilde: Data indsamlet af Rambøll for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, juni 2014.

KFST's analyse viser endvidere, at halvdelen af de tværkommunale indkøbsfællesskaber, som KFST har information om, alene har eneleverandøraftaler, mens den anden halvdel af indkøbsfællesskaberne både har rammeaftaler med én leverandør og aftaler med flere leverandører. Antalmæssigt har 89 af de 300 tværkommunale indkøbsaftaler (knap en tredjedel), hvor KFST har information om tildelingsformen, én leverandør, mens de resterende 211 enten har én eller flere leverandører.⁷¹

Antal leverandørers betydning undersøges i analysekapitlerne.

Tildeling af kontrakter ved direkte tildeling eller miniudbud

Hvordan en konkret kontrakt kan tildeles i en rammeaftales løbetid afhænger dels af antal leverandører på rammeaftalen, dels af om alle vilkår i aftalen er fastlagt, jf. ovenfor.

Udbydernes valg af tildelingsform på rammeaftalen kan bl.a. afhænge af, om der vurderes at være behov for tilpasning af pris/produktet på købstidspunktet.

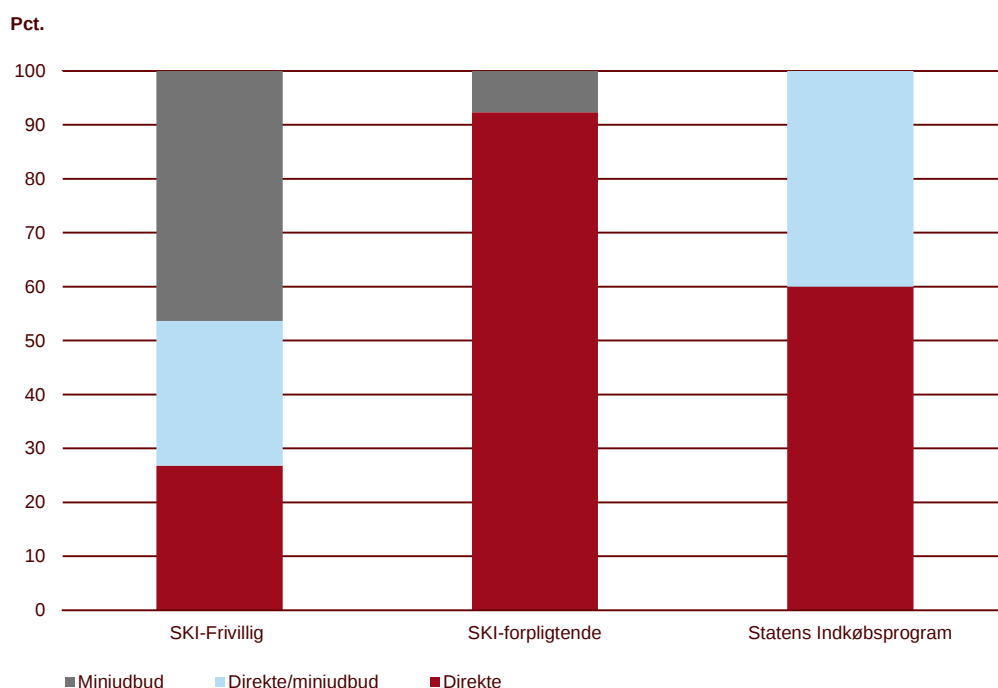
⁷¹ Data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Konkrete kontrakter kan i rammeaftalens løbetid enten tildeles via direkte tildeling eller gennem et miniudbud, hvor konkurrencen om opgaven genåbnes.

Med miniudbud følger en udbudslignende proces, som både indkøbere og leverandører skal bruge tid og ressourcer på. Samtidig kan tildelingsformen have betydning for, hvor godt købet matcher slutbrugerens behov på købstidspunktet.

KFST's analyse viser, at de konkrete kontrakter på godt knap 30 pct. af SKI's frivillige rammeaftaler, godt 90 pct. af SKI's forpligtende rammeaftaler og 60 pct. af rammeaftalerne fra Statens Indkøbsprogram tildeles efter tildelingsformen "direkte tildeling", jf. figur 2.9.

Figur 2.9 Tildelingsformen på de centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram



Anm.: På rammeaftaler med mulighed for både direkte tildeling og miniudbud skal det klart fremgå af aftalevilkårene, hvilken fremgangsmåde der skal anvendes ved den senere kontraktindgåelse på baggrund af rammeaftalen fx baseret på kriterier om værdi, kvantitet eller karakteristika.

Antal aftaler: [N=79]. Procenttallet er opgjort på baggrund af antal aftaler.

Kilde: Data indsamlet af Rambøll for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, juni 2014.

På en række rammeaftaler er der både mulighed for at tildele kontrakter direkte eller via miniudbud. Det gælder på 40 pct. af Statens Indkøbsprograms rammeaftaler og 20 pct. af SKI's frivillige rammeaftaler, hvor konkrete kontrakter tildeles enten via miniudbud eller ved direkte tildeling. Ingen af de frivilligt-forpligtende SKI-aftaler har denne kombination.

På rammeaftaler med mulighed for både direkte tildeling og miniudbud skal det klart fremgå af aftalevilkårene, hvilken fremgangsmåde der skal anvendes ved den senere kontraktindgåelse på baggrund af rammeaftalen, fx baseret på kriterier om værdi, kvantitet eller karakteristika.

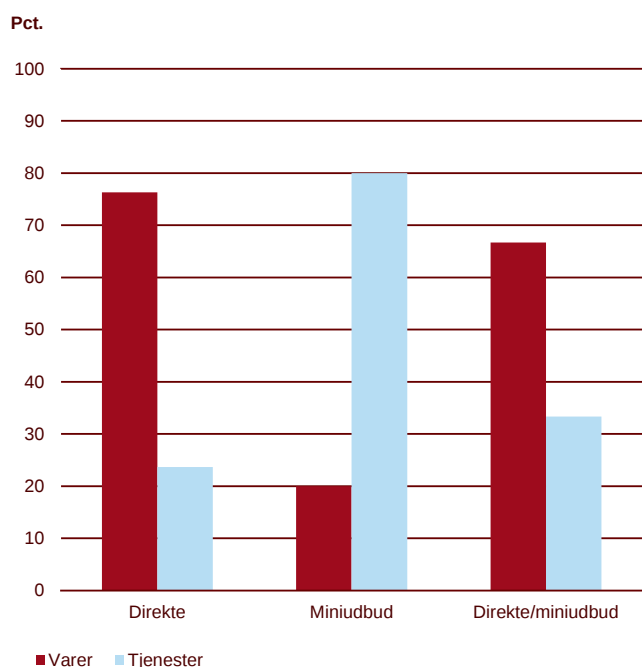
Endelig tildeles de konkrete kontrakter på 46 pct. af SKI's frivillige rammeaftaler og 8 pct. af SKI's forpligtende aftaler efter et miniudbud. Ingen rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram har alene miniudbud som tildelingsform.

Der foreligger ikke oplysninger, som gør det muligt at opgøre tildelingsformen på rammeaftaler fra de tværkommunale indkøbsfællesskaber.

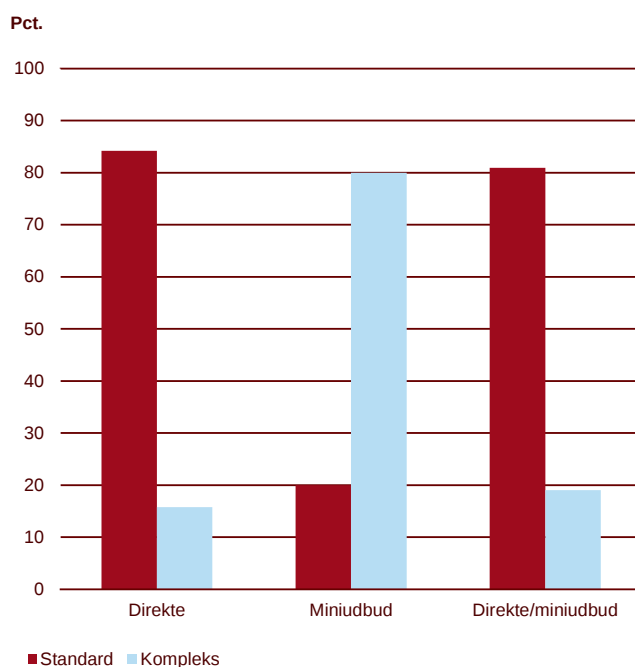
Hvorvidt tildelingsformen er direkte tildeling eller miniudbud varierer alt efter, om aftalen omhandler varer eller tjenester samt om produktet er standard eller komplekst. Således vedrører 80 pct. af aftalerne med miniudbud som tildelingsform hhv. tjenester og komplekse produkter. Det modsatte billede finder man for aftalerne med direkte tildeling, hvor størstedelen vedrører hhv. varer og standardprodukter, jf. figur 2.10.

Figur 2.10 Tildelingsform koblet med produkttype og produktets kompleksitet

(a) Tildelingsform og produkttype



(b) Tildelingsform og produktkompleksitet



Anm.: På rammeaftaler med mulighed for både direkte tildeling og miniudbud skal det klart fremgå af aftalevilkårene, hvilken fremgangsmåde der skal anvendes ved den senere kontraktindgåelse på baggrund af rammeaftalen fx baseret på kriterier om værdi, kvantitet eller karakteristika. Procenttal er baseret på antal aftaler.

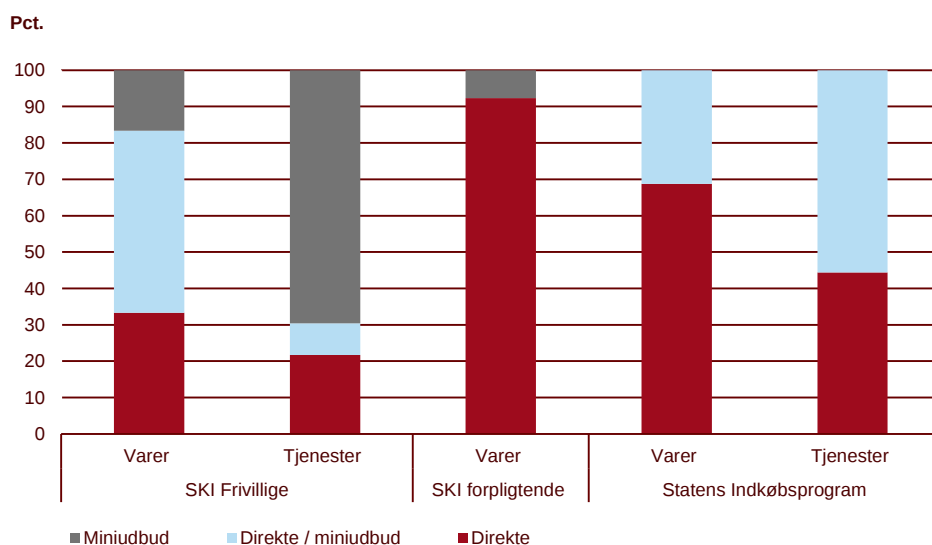
Antal aftaler: [N=79]. Procenttallet er opgjort på baggrund af antal aftaler.

Der er signifikant forskel på alle andele på et 5 pct. signifikansniveau i figur (a), bortset fra tildelingsformene direkte og direkte/miniudbud for både varer og tjenester. Der er ligeledes signifikant forskel på alle andele på et 5 pct. signifikansniveau i figur (b), bortset fra tildelingsformene direkte og direkte/miniudbud for både standard og komplekse produkter.

Kilde: Data indsamlet af Rambøll for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, juni 2014.

Billedet nuanceres, hvis der ses på tildelingsformen hos de enkelte udbydere. For især SKI's forpligtende aftaler, men også i Statens Indkøbsprograms aftaler vedrørende varer er tildelingsformen overvejende direkte tildeling (hhv. 92 pct. og 69 pct.). Heroverfor tildeles godt 33 pct. af de konkrete kontrakter i aftalens løbetid på SKI's frivillige aftaler via direkte tildeling. Kombinationen direkte tildeling/miniudbud er den tildelingsform, der hyppigst anvendes på Statens Indkøbsprograms tjenesteaftaler, jf. figur 2.11.

Figur 2.11 **Produkttyper fordelt på tildelingsformen hos SKI og Statens Indkøbsprogram**



Anm.: På rammeaftaler med mulighed for både direkte tildeling og miniudbud skal det klart fremgå af aftalevilkårene, hvilken fremgangsmåde der skal anvendes ved den senere kontraktindgåelse på baggrund af rammeaftalen fx baseret på kriterier om værdi, kvantitet eller karakteristika. Procenttallet er opgjort på baggrund af antal aftaler.

Antal aftaler: [N=79].

Kilde: Data indsamlet af Rambøll for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2014.

For centrale rammeaftaler vedrørende *tjenester* er den hyppigst anvendte tildelingsform på SKI's frivillige aftaler miniudbud. Det gælder for knap 70 pct. af tjenesteaftalerne og resten på miniudbud, jf. figur 2.11.

For størstedelen af rammeaftalerne vedrørende *tjenester* er disse udbudt med miniudbud eller en kombination af miniudbud og direkte tildeling som tildelingsform. En årsag til at anvende miniudbud kan være et hensyn til at kunne tilpasse købet til den faktiske slutbrugers behov på det faktiske købstidspunkt. Dette kan være særlig relevant ved tjenesteydelser. At miniudbud anvendes ved tjenesteydelser indikerer, at udbyderne netop anvender miniudbud, hvor der ofte kan være behov for tilpasning.

Tildelingsformens betydning undersøges i analysekapitlerne.

2.7 Løbetiden for de centrale rammeaftaler

Udbyderens beslutning om en rammeaftales løbetid har betydning for både konkurrencen, indkøbernes ressourceforbrug til indkøbet samt rammeaftalens match af slutbrugernes behov. Beslutningen om en rammeaftales løbetid kan fx afhænge af den teknologiske udvikling i markedet.

For med passende mellemrum at skabe konkurrence om de offentlige kontrakter må rammeaftaler som udgangspunkt højst gælde i fire år. En eventuel option på forlængelse af aftalen er mulig. Dog skal optionen som udgangspunkt kunne rummes inden for en samlet periode på fire år. En ordregiver kan i særlige tilfælde indgå rammeaftaler, hvis varighed er længere end fire år, fx hvis der skal foretages betydelige investeringer, og afskrivningsperioden derfor er længere end fire år.⁷²

De fleste af aftalerne fra Statens Indkøbsprogram har en varighed på to år med mulighed for forlængelse i yderligere 1+1 år (76 pct.). Kun to aftaler har den maksimale længde på fire år uden optioner (datakommunikation og rengøringsydelser), jf. Tabel 2.5.

For SKI's forpligtende aftaler er billedet omvendt. Her finder man flest aftaler med en løbetid på den maksimale løbetid uden optioner på fire år. SKI har i den forbindelse oplyst, at man inden for de fire år på flere aftaler har mulighed for opsigelse efter fx 18 eller 24 måneder. Løbetiden for SKI's frivillige aftaler fordeler sig jævnt mellem hhv. to, tre og fire år.

Knap 60 pct. af de tværkommunale rammeaftaler, KFST har oplysninger om, har en løbetid på to år, mens ca. en tredjedel (31 pct.) har en løbetid på tre år. Endelig har hver tiende tværkommunale aftale en løbetid på fire år, jf. Tabel 2.5.

Tabel 2.5 Løbetid for de centrale rammeaftaler (hhv. med og uden optioner)

	Løbetid uden optioner			Løbetid inkl. optioner			
	2 år	3 år	4 år	2 år	3 år	4 år	6 år
Statens Indkøbsprogram	76 pct.	16 pct.	8 pct.	0 pct.	0 pct.	96 pct.	4 pct.
SKI, frivillige aftaler ²⁾	32 pct.	32 pct.	36 pct.	7 pct.	10 pct.	81 pct.	2 pct.
SKI, forpligtende aftaler	0	15 pct.	85 pct.	0 pct.	15 pct.	85 pct.	0 pct.
Tværkommunale ²⁾	59 pct.	31 pct.	10 pct.	1 pct.	5 pct.	84 pct.	2 pct.

Note 1: SKI's frivillige aftale 02.02.00.14 om computere med en løbetid på 1 år uden optioner indgår ikke i oversigten

Note 2: Baseret på de 216 tværkommunale indkøbsaftaler. KFST har oplysninger om, at ca. 7 pct. af aftalerne har en løbetid inkl. optioner på 5 år (22 obs.) og ca. 0,6 % af aftalerne har en løbetid inkl. optioner på 1 år (2 obs.)

Anm.: Data for Statens Indkøbsprogram er indsamlet januar 2014, mens data om SKI er indsamlet juni 2014. For SKI er løbetiden for 5 pct. af de frivillige og 15 pct. af de forpligtende aftaler uoplyst.

Kilde: Data indsamlet af Rambøll for Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, juni 2014.

Med optioner har alle rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram en løbetid på fire år eller derover. Det samme gælder godt 80 pct. af SKI's frivillige aftaler og de tværkommunale indkøbsaftaler, KFST har oplysninger om. Derimod har 15 pct. af SKI's frivilligt-forpligtende aftaler en løbetid med optioner på tre år, mens resten har på fire år.

⁷² Udbudsrådet, Undersøgelse af bedste praksis for rammeaftaler, juni 2011, side 12 ff.

I udgangspunktet indgås 60 pct. af de centrale rammeaftaler vedrørende *varer* for en periode for 2 to år, mens ca. 25 pct. af rammeaftalerne for varer har en løbetid (uden optioner) på tre år og 13 pct. en løbetid på fire år uden optioner. For *tenester* indgås en tredjedel aftalerne i udgangspunktet med en løbetid på to år, mens knap halvdelen af rammeaftalerne har en løbetid på tre år eksklusiv optioner. De restende knap 20 pct. af aftalerne for tjenester har en løbetid på fire år uden optioner. Når løbetiden for de centrale rammeaftaler opgøres inklusiv optioner, har 82 pct. af aftalerne for tjenester og 86 pct. af aftalerne for varer en løbetid på fire år.

Kapitel 3

Ramme for analysen af offentlige indkøb gennem centrale rammeaftaler

3.1 Indledning og konklusioner

Centrale rammeaftaler kan gøre de offentlige indkøb mere effektive. Det sker, hvis aftalerne reducerer ressourceforbruget til indkøbet, giver lavere priser og giver indkøberne mulighed for at købe produkter, der matcher slutbrugernes behov. Når de centrale rammeaftaler bidrager til effektive indkøb, kan det understøtte velfungerende markeder.

Centrale rammeaftaler er ofte forbundet med en vis grad af standardisering på tværs af slutbrugernes behov. Standardisering kan give udfordringer i forhold til at sikre, at produkterne matcher slutbrugernes behov. Samtidig kan områder, hvor behovene er standardiseret give mulighed for at lave en central rammeaftale. Desuden kan standardisering være med til at øge volumen på aftalerne, fx ved at øge mængden pr. produkt/pr. leverandør eller gennem et bredere sortiment. Øget volumen på aftalerne kan afhængig af vilkår og præcision gøre det mere attraktivt for kvalificerede virksomheder at byde på aftalerne⁷³ og dermed fremme konkurrencen. Men øget volumen kan også give udfordringer i forhold til at sikre effektiv konkurrence om de offentlige indkøb.

En lang række faktorer har betydning for, om de centrale rammeaftaler kan forventes at bidrage til at gøre de offentlige indkøb mere effektive og dermed kunne understøtte velfungerende markeder. Nogle faktorer er relateret til det konkrete indkøbsområde (fx produkttypen), andre er relateret til slutbrugerne af produkterne på aftalen (fx ensartetheden i slutbrugernes behov), mens andre igen er relateret til rammeaftalens udformning (fx graden af købspligt, antallet af leverandører på aftalen og tildelingsformen). Disse faktorer vil blive brugt igennem hele analysen til at undersøge, hvordan de centrale rammeaftaler bedst kan organiseres og indrettes, så de bidrager til et mere effektivt offentligt indkøb og velfungerende markeder.

Dette kapitel sætter rammen for analysen af offentlige indkøb via centrale rammeaftaler, bl.a. med udgangspunkt i et litteraturstudie af den eksisterende (teoretisk) litteratur omkring centrale rammeaftaler, jf. bilag 4 og 5. Indledningsvist beskriver afsnit 3.2 de forskellige aktører, der er involveret i processen med at købe ind på de centrale rammeaftaler (udbydere, indkøbschefer, indkøbere og slutbrugere) og samspillet mellem dem. Efterfølgende beskrives, hvordan centrale rammeaftaler kan bidrage til mere effektive offentlige indkøb samt nogle af de udfordringer, der også er forbundet med centrale rammeaftaler (afsnit 3.3). Til sidst i kapitlet beskrives nogle af de faktorer, som har betydning for, om de centrale rammeaftaler kan forventes at gøre de offentlige indkøb mere effektive (afsnit 3.4).

⁷³ Produktivitetskommissionen, Slutrapport, 2014, side 153: "For nogle typer af varer og serviceydelser kan de offentlige myndigheder gøre det attraktivt for kvalificerede leverandører ... ved at udbyde større kontrakter. Indkøb hos færre leverandører og et mindre sortiment kan i mange tilfælde betyde, at leverandørerne kan tilbyde mængderabatter. Det kan fx ske ved, at offentlige myndigheder indgår centrale indkøbsaftaler..."

Boks 3.1

Opsummering af kapitel 3's hovedpunkter

- » Centrale rammeaftaler afløfter udbudspligten for den enkelte indkøber, giver indkøberne mulighed for at foretage mindre indkøb til konkurrenceudsatte priser og frigør indkøbsressourcer i den enkelte myndighed til at effektivisere indkøbet på andre indkøbsområder.
- » Centralisering af indkøbene, fx gennem centrale rammeaftaler, betyder, at indkøbs- og udbudskompetencer samles. Det kan bidrage til øget professionalisering og specialisering.
- » Centrale rammeaftaler standardiserer i nogle tilfælde produkter og begrænser mulige leverandører på tværs af slutbrugerne:
 - » Standardisering kan give udfordringer i forhold til at sikre, at rammeaftalens produkter matcher slutbrugernes behov.
- » Standardiseringen kan være med til at øge volumen på aftalen, fx ved at øge mængden pr. produkt/pr. leverandør, eller gennem et bredere sortiment. Øget volumen på aftalen kan afhængig af vilkår og præcision både gøre det mere attraktivt for kvalificerede virksomheder at byde på aftalen, og give udfordringer i forhold til at sikre effektiv konkurrence om det offentlige indkøb. To grundlæggende forudsætninger må være på plads for, at centrale rammeaftaler kan bidrage til at reducere indkøbernes ressourceforbrug til indkøbet, give lave priser og give indkøberne mulighed for at købe produkter, der matcher slutbrugernes behov:
 - » Aftalerne skal understøtte effektiv konkurrence om at komme på aftalen, i aftalens løbetid og på længere sigt.
 - » De offentlige indkøbere skal købe ind på de centrale rammeaftaler, hver gang aftalerne giver mulighed for et effektivt indkøb.

3.2 Aktører involveret i indkøbsprocessen på centrale rammeaftaler

Et offentligt indkøb via en central rammeaftale involverer forskellige aktører. I analysen skelnes mellem:

- » *Udbyderen* af rammeaftalen (her enten SKI, Moderniseringsstyrelsen eller et tværkommunalt indkøbsfællesskab).
- » *Indkøbschefen* i den statslige institution, regionen eller kommunen, der ofte er med til at træffe beslutning om, hvorvidt myndigheden skal tilslutte sig og anvende en central rammeaftale.⁷⁴ Denne beslutning vil gælde alle indkøbere i kommunen, regionen eller den statslige institution/myndighed.⁷⁵
- » *Indkøberen* på den centrale rammeaftale, som køber produktet på aftalen til flere slutbrugere af produktet inden for institutionen eller myndigheden.
- » *Slutbrugeren* af det indkøbte produkt, fx brugeren af kuglepennen, stolen, bordet m.v.

⁷⁴ Det bemærkes, at statslige institutioner i henhold til indkøbscirkulæret skal anvende rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram på områder, hvor sådanne findes. I nogle kommuner og regioner vil det være niveauet over indkøbschefen, fx økonomichefen eller forvaltningsdirektøren, der træffer beslutning om kommunens/regionens tilslutning til en central rammeaftale.

⁷⁵ Indkøbschefen har dog ofte ikke ansvar for alle indkøb i organisationen. I nogle kommuner ligger indkøb af fx it (hardware, software, it-konsulenter) hos it-chefen, vejvedligehold, vejsalt og indkøb af ingeniør- og arkitekttydelser m.v. hos Teknikforvaltningen, revisorydelser hos økonomiforvaltningen, biblioteksmaterialer hos kulturforvaltningen/bibliotekscheferne, rejser og rejsebureauydelser hos de enkelte forvaltninger m.v. På nogle af de borgernære områder ligger en del af indkøbsansvaret i fagforvaltningerne.

Sammenfald mellem forskellige aktørtyper

Oftentimes there is no overlap between the four actor types, but it can occur in different ways:

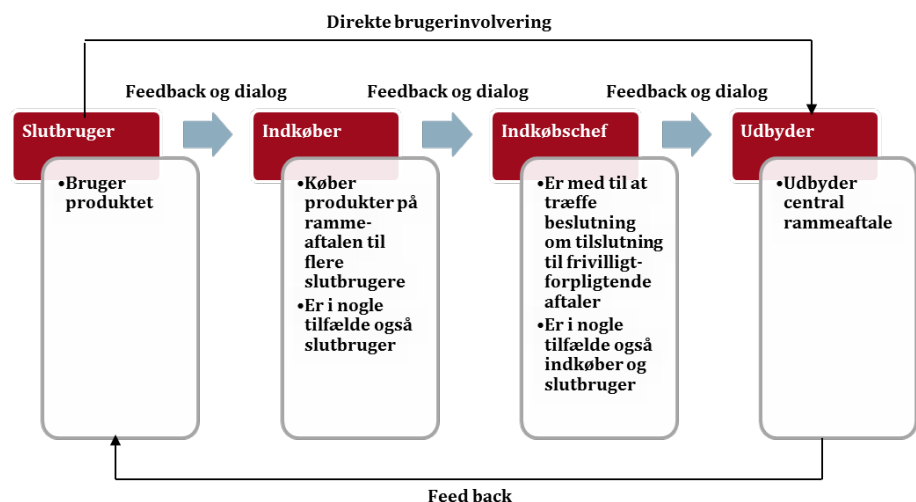
- » *Sammenfald mellem alle aktørtyper:* Fx for rammeaftaler udbudt af de tværkommunale indkøbsfællesskaber kan en indkøbschef i en kommune have ansvaret for at udbyde aftalen på vegne af fællesskabet (være udbyder). Herefter kan indkøbschefen også købe ind på aftalen (være indkøber) og i sidste ende også bruge produktet (slutbruger). I de fleste tilfælde vil indkøbschefen dog ikke være slutbruger.
- » *Sammenfald mellem indkøbschef, indkøber på aftalen og slutbruger:* Fx for produkter, som anvendes bredt i hele organisationen (kuglepenne, computere m.v.), kan indkøbschefen træffe beslutning om at tilslutte sig en central rammeaftale om køb af computere for herefter selv at købe ind på aftalen og være slutbruger af computeren. I de fleste tilfælde vil indkøbschefen og indkøberne dog ikke være slutbruger.
- » *Sammenfald mellem indkøberen på aftalen og slutbrugeren:* Hvis indkøbschefen i ovenstående eksempel ikke har været med til at træffe beslutning om at tilmelde sig rammeaftalen, vil han fortsat kunne være både indkøber på aftalen og slutbruger af de indkøbte produkter. I de fleste tilfælde vil indkøberen dog ikke være slutbruger.

Dialog og feedback mellem de forskellige aktørtyper

The provider has use for knowing both the needs of the end users and the needs for being able to enter a framework agreement, which is attractive for the buyers to buy in, and how the products on the agreement match the needs of the end users. Buyers are therefore often involved in the bidding process and contribute e.g. to the selection of the assortment, the terms of delivery and other contractual conditions. The provider's dialog with the market is described in chapter 2.

If the provider has limited knowledge of the needs of the end users, can the provider enter a dialog with the responsible parties in the municipalities, the regions and the state units for to understand their needs. If the buyers or the end users have a good knowledge of the needs of the end users, will they be able to give feedback to the providers without involving the end users. If not, can there be a need for involving the end users in the specification. Likewise, there also occurs feedback from the provider to the end users. This is illustrated in figure 3.1.

Figur 3.1 Dialog og feedback mellem de forskellige aktørtyper



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Jo mere komplekse produkterne på de centrale rammeaftaler er, jo større vil behovet for brugerinddragelse være (se også afsnit 2.5). SKI er fx i øjeblikket i færd med at forberede et udbud af en rammeaftale, der skal omfatte sygeplejeartikler. Udbuddet skal blandt andet omfatte plastre, synåle og forbindinger. SKI og de indkøbsansvarlige i kommunerne har valgt at involvere slutbrugerne i udbudsprocessen for at styrke kendskabet til deres behov. Med i slutbrugerkredsen hører faglige eksperter inden for de relevante produktgrupper samt andre faggrupper som arbejdsmiljøkonsulenter, miljøkonsulenter og hygiejnesygeplejersker, som kan have en holdning og krav til udbuddet.

Aktørtyperne og respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen

I den spørgeskemaundersøgelse, som KFST har gennemført i forbindelse med denne analyse, er respondenterne afgrænset til at omfatte indkøbsansvarlige centralt blandt indkøbere i kommunerne og regionerne samt i statslige institutioner. For de statslige institutioner er det både centralt i departementerne og i tilknyttede styrelser afhængig af, hvordan indkøbet er organiseret.

Respondenterne har således alle prøvet at foretage indkøb på de centrale rammeaftaler, der er omfattet af denne analyse. Til gengæld vil de ikke altid være slutbrugere af de produkter, der bliver købt ind på aftalerne. Når indkøberen ikke er slutbruger af produktet, afspejler respondentens svar indkøberens vurdering af, om produkterne på de centrale rammeaftaler matcher slutbrugernes behov. Se bilag 4 for yderligere om spørgeskemaundersøgelserne gennemført til analysen.

3.3 Sammenhængen mellem centrale rammeaftaler og effektive offentlige indkøb

Et effektivt offentligt indkøb er et indkøb med et lavt ressourceforbrug, til en lav pris, som matcher slutbrugernes behov. Den eksisterende empiriske litteratur peger på, at indkøb på centrale rammeaftaler ofte bidrager til at øge effektiviteten af de offentlige indkøb.⁷⁶ Effektive indkøb kan understøtte velfungerende markeder.

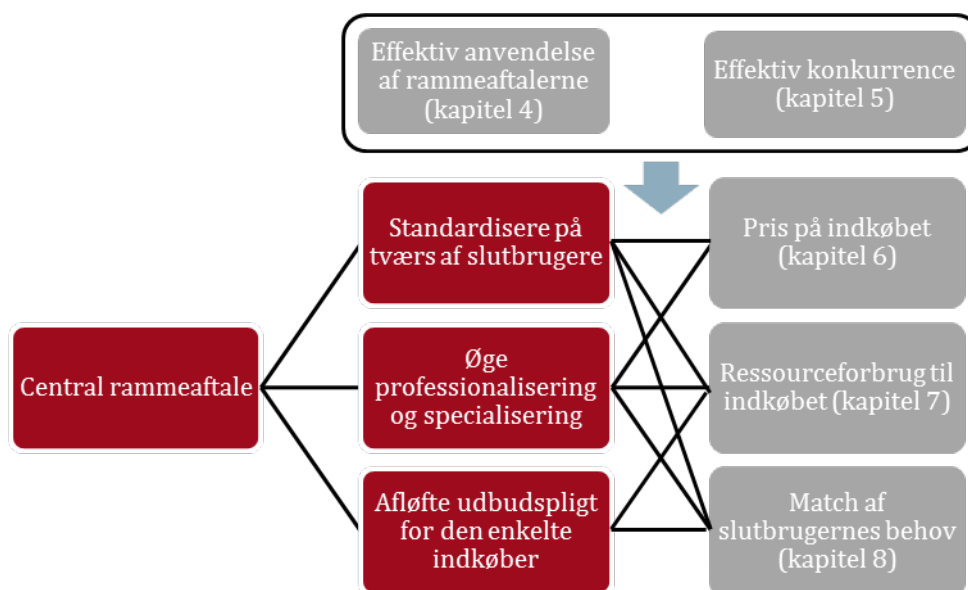
Centrale rammeaftaler kan bidrage til at øge effektiviteten af det offentlige indkøb gennem et lavere ressourceforbrug til indkøbet, lavere priser og bedre match af slutbrugernes behov, fordi:

- » Der med aftalerne ofte sker en standardisering på tværs af slutbrugernes behov
- » Aftalerne skaber basis for en større volumen pr. produkt/pr. leverandør.
- » Centraliseringen skaber basis for en øget professionalisering og specialisering af indkøbs- og udbudsprocesserne.
- » Aftalerne afløfter den enkelte indkøbers udbudspligt.

Hvorledes og hvor meget de centrale rammeaftaler påvirker effektiviteten i indkøbet afhænger dels af, om der er effektiv konkurrence i markedet, dels af om aftalerne bliver brugt effektivt, jf. figur 3.2. Kapitlet beskriver nedenfor sammenhængen mellem centrale rammeaftaler og effektiviteten i de offentlige indkøb.

⁷⁶ KFST har i forbindelse med undersøgelsen gennemført et litteraturstudie, der omfatter mere end 25 udenlandske artikler og rapporter, der beskriver de teoretiske argumenter for og imod brugen af centrale rammeaftaler. Litteraturstudiet inddrager også danske rapporter, herunder undersøgelser foretaget af Udbudsrådet. Se bilag 5 for litteraturliste.

Figur 3.2 Centrale rammeaftaler og effektive indkøb



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af litteraturstudie.

Standardisering på tværs af slutbrugerne

Centrale rammeaftaler er ofte forbundet med en vis standardisering af sortimentet på aftalen og en begrænsning i mulige leverandører på tværs af slutbrugerne.⁷⁷ Standardiseringen kan være med til at øge volumen på aftalen (øget volumen pr. produkt/pr. leverandør eller bredere sortiment).

Standardiseringen og større volumen kan føre til lavere priser, hvis det fx:

- » Giver leverandørerne mulighed for at udnytte skalafordele.
- » Reducerer leverandørernes omkostninger til at sælge, fx igennem ensartede vilkår.
- » Øger konkurrencen blandt virksomhederne om at komme på aftalen, eller
- » Styrker den offentlige sektors købermagt.

Standardisering er dog også forbundet med en række *udfordringer*, som især knytter sig til at imødekomme slutbrugernes behov.

Hvis der sker en standardisering af produkter på tværs af slutbrugere med meget forskellige behov, kan det betyde, at produkterne på aftalen ikke matcher behovene. Det kan gøre det mindre attraktivt for indkøberne at bruge aftalerne.

Hvis indkøberne fravælger at bruge aftalerne, betyder det, at der bliver tilført ressourcer på det centrale indkøbsniveau, uden at der bliver sparet ressourcer i den enkelte indkøbsafde-

⁷⁷ En standardisering er ikke nødvendig for at øge volumen, hvis indkøberne i forvejen køber samme produkter fra samme leverandører.

ling. Det vil betyde et større samlet ressourceforbrug og et mindre effektivt indkøb. Hvis aftalerne ikke bliver brugt, kan det også skade konkurrencen om at komme på aftalen og i sidste ende resultere i højere priser.

Hvis indkøberne alligevel anvender aftalerne, kan det medføre, at slutbrugerne får mindre brugbare produkter, end de kunne have fået på anden vis. Det vil betyde et nyttetab for slutbrugerne og et mindre effektivt indkøb.

Omvendt kan *manglende eller begrænset standardisering* på en central rammeaftale også føre til højere priser og et højere ressourceforbrug for indkøberne. Hvis en udbyder undlader at standardisere og i stedet forsøger at imødekomme slutbrugernes meget forskellige behov i kravspecifikationen, kan det bl.a. betyde, at aftalen bliver kompleks at bruge, så indkøbernes ressourceforbrug ved at købe ind på aftalen bliver større.

Manglende standardisering eller begrænset standardisering kan også gøre kravspecifikationen mindre præcis og mere omfattende. Dette kan gøre det mere ressourcekrævende for virksomhederne at byde på aftalen. Dog vil det stadig være mindre ressourcekrævende end at skulle byde på en række enkeltstående, konkrete udbud. Hvis aftalens sortiment bliver meget bredt, kan det også afskære virksomheder fra (selv) at byde på opgaven. Manglende eller begrænset standardisering kan således skade konkurrencen og begrænse virksomhedernes mulighed for at tilbyde mængderabatter. Begge dele kan afspejles i højere priser på aftalen.

Øget professionalisering og specialisering

Centralisering af indkøbene, fx gennem centrale rammeaftaler, betyder, at indkøbs- og udbudskompetencer samles. Det kan bidrage til øget professionalisering og specialisering i form af fx øget teknisk viden, et bedre markedskendskab og en mere professionel kontraktstyring. En rundspørge blandt 87 kommuner og fire regioner samt seks casestudier gennemført af Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde viser fx, at 95 pct. af kommunerne vurderer, at de opnår besparelser som følge af oprustningen på indkøbs- og udbudsområdet. Derudover oplever kommuner og regioner i undersøgelsen bedre kvalitet og bedre intern og ekstern kontraktopfølgning.⁷⁸

Øget professionalisering og specialisering kan bidrage til en mere præcis kravspecifikation og reducere risikoen for fejl og klager. I en kortlægning af barrierer for konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver, gennemført af Udbudsrådet (2010), peger flere af de offentlige aktører på, at risikoen for, at et udbud efterfølgende bliver indbragt for Klagenævnet, bidrager til at hæve transaktionsomkostningerne væsentligt. Risikoen for en efterfølgende klagesag betyder, dels at den offentlige myndighed allerede fra starten afsætter en budgetmæssig post til at finansiere en eventuel klage, dels at de offentlige aktører anvender unødigt mange ressourcer på at sikre og dobbelttjekke, at alle regler og procedurer er overholdt.

Den øgede professionalisering og specialisering kan for det *første* føre til, at aftalerne i højere grad rammer slutbrugernes behov og giver mere anvendelige løsninger, hvis den centrale udbyder fx kan omsætte behovene i en præcis kravspecifikation, eller hvis der i højere grad indarbejdes mekanismer til at sikre løbende kvalitetsudvikling i aftalens løbetid.

For det *andet* kan den øgede professionalisering og specialisering give lavere priser, hvis kravspecifikationen i højere grad matcher markedet, hvis udbudsmaterialet bliver nemmere for virksomhederne at forstå, så der er mindre usikkerhed for virksomhederne om, hvad der

⁷⁸ Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde, Offentlige indkøbsfunktioner – Effekter af oprustning og eksempler på god praksis, 2013.

skal leveres, samt hvis der i højere grad bruges mekanismer til at sikre en lav pris i hele aftalens løbetid.

For det *tredje* kan den øgede professionalisering og specialisering føre til et lavere ressourceforbrug for indkøberne. Det vil fx være tilfældet, hvis aftalerne bliver nemmere at anvende. Eller hvis der samtidig med implementeringen af rammeaftalen tilbydes mere professionelle indkøbssystemer, fælles oplærings- og træningsforløb, vejledninger, tildelingsværktøjer, bistand til kontraktstyring og opfølgning på aftalen m.v.

Afløfter udbudspligt for den enkelte indkøber

Når en rammeaftale, herunder en central rammeaftale, har været i udbud i henhold til udbudsdirektivets regler, betyder det, at udbyderen af aftalen allerede har opfyldt kravene om udbud. Indkøberne på rammeaftalen kan derfor købe ind på aftalen i hele dens løbetid uden at skulle bruge tid eller ressourcer på at gennemføre et udbud af den konkrete kontrakt. På rammeaftaler med miniudbud vil indkøberen dog skulle bruge ressourcer på at gennemføre en udbudslignende proces. Denne proces er imidlertid mindre ressourcekrævende end at skulle gennemføre et EU-udbud. Centrale rammeaftaler kan således føre til et lavere ressourceforbrug for den enkelte indkøber og for det offentlige samlet set.

Samtidig kan virksomhederne (de potentielle leverandører) spare ressourcer ved at skulle skrive færre tilbud og administrere færre kontrakter i løbetiden. Det kan slå igennem i form af lavere priser – særligt hvis der er effektiv konkurrence om at komme på aftalerne. Såfremt der fortsat også er omsætning uden for aftalerne, er det ikke vurderingen, at mindre køb inden for aftalerne generelt påvirker markedet.

I nogle tilfælde vil det enkelte indkøb ikke være udbudspligtigt, fordi kontraktsummen falder under tærskelværdien i udbudsdirektivet eller beløbsgrænsen i tilbudsloven. I disse tilfælde giver de centrale rammeaftaler indkøberne mulighed for at foretage deres indkøb til en pris, der er blevet udsat for konkurrence i markedet, frem for at købe ind direkte hos en leverandør uden at vide, om en konkurrerende virksomhed kunne levere det efterspurgte produkt til en lavere pris. I hvor høj grad aftalerne giver bedre priser og vilkår for indkøberne vil dog bl.a. afhænge af den faktiske konkurrence om at komme på aftalen, omsætningssikkerheden på aftalen samt den standardisering der sker på tværs af slutbrugerne, jf. nedenfor.

En undersøgelse fra Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde peger på, at det er omkring 60 pct. af de offentlige indkøb, sker efter udbud eller ved træk på rammeaftaler.⁷⁹ KFST's analyse viser, at de offentlige indkøberes alternativ til at købe ind på rammeaftaler i mange tilfælde er indkøb uden konkurrence om opgaven. Således angiver leverandørerne i KFST's spørgeskemaundersøgelse, at de vurderer, at deres alternativ til at sælge på den centrale rammeaftale for knap 30 pct.s vedkommende var salg uden foregående udbud, hvis rammeaftalen ikke fandtes. Derudover har SKI oplyst, at de på baggrund af opgørelse vurderer, at mellem 50-75 pct.⁸⁰ af indkøbene på deres rammeaftaler ligger under tærskelværdien og derfor ikke hver for sig er udbudspligtige. (Indkøbene kan dog være udbudspligtige. Fx hvis myndigheden har indkøbt til beløbsgrænsen uden udbud før indkøbet på SKI's rammeaftale eller hvis indkøbet er af en sådan karakter, at værdien skal lægges sammen med en række andre kontrakter).

Konkurrence og centrale rammeaftaler

Effektiv konkurrence om at komme på rammeaftalen (og efterfølgende at levere på aftalen i tilfælde af flerleverandøraftaler) er en grundlæggende forudsætning for, at de centrale ram-

⁷⁹ Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde, Udbudskulturen i Danmark, 2013.

⁸⁰ KFST har ikke undersøgt er i besiddelse af oplysninger, som kan belyse årsagen til dette udsving.

rammeaftaler rent faktisk bidrager til lave priser samt gode og brugbare løsninger. Aftalerne skal således være attraktive at byde på, så der opnås et tilstrækkeligt antal potentielle bydere på aftalen.

Centrale rammeaftaler kan bidrage til øget konkurrence om opgaverne på rammeaftalen, hvis fx større volumen eller en mere professionel indkøbsproces gør det mere attraktivt for virksomhederne at blive leverandør på aftalen. Ved en mere attraktiv aftale er der dels flere interesserede leverandører, herunder nye og/eller udenlandske virksomheder der har incitament til at byde ind, dels er der incitament til at byde en lavere pris for at vinde aftalen.

Centrale rammeaftaler kan dog også risikere at mindske konkurrencen om opgaverne. Det kan ske, hvis centralisering betyder, at fx volumen bliver så stort eller sortimentet så bredt, at konkurrencedygtige virksomheder ikke kan byde på opgaven. Det kan gøre konkurrencen mindre skarp og skabe risiko for, at den virksomhed, som ellers havde det bedste produkt til den bedste pris, udelukkes fra at byde på opgaven.

På nogle markeder kan der desuden være risiko for, at centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturen i en sådan grad, at konkurrencen på længere sigt forringes. Fx hvis rammeaftalen dækker så stor en del af markedet, at effektive virksomheder har vanskeligt ved at overleve eller ekspandere på markedet i aftalens løbetid. På sigt kan det give høje priser og forringe markedsudbuddet, fx i form af dårligere kvalitet, manglende differentiering i ydelserne og fravær af fornyelser (investeringer).

Effektiv anvendelse af de centrale rammeaftaler

En anden grundlæggende forudsætning for, at de centrale rammeaftaler kan bidrage til et effektivt indkøb, er, at de offentlige myndigheder køber ind på aftalerne hver gang det kan gøre det samlede offentlige indkøb mere effektivt. Det involverer, at den enkelte indkøbsafdeling i kommunen, regionen og den statslige enhed forholder sig strategisk til, hvordan indkøbet organiseres bedst muligt, og undersøger, om der findes en central rammeaftale, der kan dække indkøbsbehovet. Centrale rammeaftaler kan således frigøre indkøbsressourcer i den enkelte indkøbsafdeling, der kan bruges til at effektivisere indkøbet på andre indkøbsområder, herunder områder der i mindre grad egner sig til at blive købt ind på en central rammeaftale.

Den enkelte indkøber har dog kun tilskyndelse til at bruge aftalerne, når kombinationen af pris, ressourceforbrug og produktets anvendelighed samlet set er attraktiv i forhold til indkøbsbehovet på købstidspunktet. Hertil kommer, at indkøberens tilskyndelse til at købe ind på en central rammeaftale også afhænger af, hvilke incitamentsstrukturer der i øvrigt påvirker indkøberens adfærd, fx interne resultatkontrakter eller aflønningsformer m.v.

De enkelte indkøbere vægter de forskellige hensyn til pris, ressourceforbrug og produkternes anvendelighed forskelligt. En rammeaftale kan således godt være attraktiv for én indkøber, men ikke nødvendigvis for andre indkøbere. Den enkelte indkøbers vægtning af de forskellige hensyn kan også være resultatet af det politisk fastsatte serviceniveau, der gælder inden for indkøberens myndighed.

Endelig kan en central rammeaftale godt være effektiv for *det samlede offentlige indkøb af produktet*, selv om indkøbet ikke er effektivt for den enkelte indkøber. Fx hvis de økonomiske besparelser for én gruppe af indkøbere opvejer den ekstra omkostning købt på en central rammeaftale har for de andre indkøbere i målgruppen. Når gevinster og omkostninger ikke fordeles jævnt hen over gruppen af indkøbere, der er forpligtede til at bruge samme centrale rammeaftale, er der nogle grundlæggende udfordringer ved at sikre en høj grad af indkøb på disse aftaler.

Hvis aftalerne ikke bliver brugt, har det også konsekvenser for virksomhedernes tilskyndelse til at byde ind med lave priser. Hvis den faktiske købssum ligger meget under den forventede

kontraktsum i rammeaftalen, vil usikkerheden om afsætningen på aftalen også give virksomhederne mindre tilskyndelse til at byde en lav pris. Det bemærkes, at det ikke er undersøgt i analysen, om og hvorledes compliance på de enkelte aftaler påvirker den måde, centrale rammeaftaler bidrager til effektiviteten i det offentlige indkøb (hverken på aftaleniveau eller for det samlede offentlige indkøb).

3.4 Faktorer der påvirker rammeaftalernes bidrag til effektivt offentligt indkøb

I praksis vil en lang række faktorer have betydning for, om de centrale rammeaftaler kan forventes at bidrage til et mere effektivt offentligt indkøb. I denne analyse fokuseres særligt på:

- » **Produktets standardiserbarhed.** Standardprodukter (fx papir, kuglepenne og computere) er som udgangspunkt lettere at beskrive præcist og objektivt i en kravspecifikation end komplekse produkter. Standardprodukter kan derfor bedre blive købt ind via centrale rammeaftaler uden at det fx øger ressourceforbruget eller forhøjer priserne.⁸¹
- » **Ensartethed i slutbrugerkredsens behov på aftaletypen.** Hvis slutbrugerkredsen på aftaletypen som udgangspunkt er meget ens, er der større sandsynlighed for, at den centrale rammeaftale bidrager til et effektivt offentligt indkøb.⁸²
- » **Graden af købspligt.** Købspligt kan fx give en større omsætningssikkerhed for leverandørerne på aftalen og give virksomhederne tilskyndelse til at byde ind med lave priser. Det vil alt andet lige gøre de offentlige indkøb mere effektive.
- » **Antallet af leverandører på aftalen.** Hvis der er få leverandører på aftalen (fx eneleverandøraftaler), kan virksomhederne opleve, at der er større omsætningssikkerhed, og det kan give dem tilskyndelse til at byde ind med lave priser. Indkøberne vil i mange tilfælde også opleve, at ressourceforbruget er lavere. Hvis valget af leverandører begrænses betydeligt, kan indkøberne dog også opleve, at produkterne på aftalen ikke matcher slutbrugernes behov, eller at køb på aftalen er forbundet med for høje omkostninger til at skifte leverandør. Det vil gøre indkøbet mindre effektivt.
- » **Tildelingsformen.** En rammeaftale med direkte tildeling vil som udgangspunkt være forbundet med større omsætningssikkerhed og et lavere ressourceforbrug for både indkøberne og virksomhederne end en rammeaftale med miniudbud, hvor konkurrencen mellem leverandørerne på aftalen bliver genåbnet. Miniudbud giver dog mulighed for at skabe konkurrence i forhold til ikke-fastlagte vilkår, og der vil således kunne opnås et bedre match af slutbrugernes behov – selv for mere komplekse varer og tjenester. Ligeledes kan der opnås mere fordelagtige priser i miniudbuddet (end ved udbuddet af selve rammeaftalen).

Ovenstående faktorer vil blive brugt igennem hele analysen til at undersøge, hvordan de centrale rammeaftaler bidrager til et mere effektivt offentligt indkøb.

Mange af faktorerne spiller sammen. Faktorerne vil i nogle tilfælde forstærke hinanden, mens de i andre tilfælde vil skulle opvejes mod hinanden.

Det er værd at være opmærksom på, at den fundne samvarians mellem analysens parametre (fx om virksomhedens vurdering af den budte pris hænger sammen med rammeaftalens tildelingsform eller købspligt), kan være drevet af en anden ukendt årsag, som det ikke har været muligt at kontrollere for.

⁸¹ En række studier har peget på karakteristika ved de forskellige produkttyper og markeder, der har betydning for, om produktet egner sig til at blive købt ind centralt, herunder Davis et al. (1974); Faes et al. (2000); Smart og Dudas (2007); Joyce (2006); Drescher og Schrøder Consulting (2008) samt Corey (1978).

⁸² Rozemeijer (2000) peger fx på, at homogene enheder med samme modenhed egner sig bedst til at købe ind sammen. Dimitri, Dini og Piga (2006) finder, at indkøbsområder, hvor slutbrugerne har ens behov, og hvor der er begrænset afstand og præcis informationsudveksling mellem udbyder og slutbruger, egner sig godt til centrale indkøb.

Det skal endvidere bemærkes, at nærværende rapport ikke behandler indkøbsprocessens standardiserbarhed, kontraktens standardiserbarhed, den efterfølgende kontraktstyrings standardiserbarhed og myndighedens muligheder for at adfærdsregulere i aftaleperioden. Disse elementer kan dog også have betydning for mulighederne for at effektivisere det offentlige indkøb.

Kobling mellem faktorerne og KFST's spørgeskemaundersøgelser

KFST har i forbindelse med analysen indhentet oplysninger om disse faktorer. Faktorerne er blevet koblet til svarene fra de to spørgeskemaundersøgelser, der er blevet gennemført i forbindelse med analysen (se bilag 4 for en nærmere beskrivelse af analysens metode og datagrundlag).

Den *første* spørgeskemaundersøgelse omfatter private virksomheder, som er eller potentielt set kunne være leverandører på centrale rammeaftaler. Virksomhedernes svar vedrører deres erfaringer med konkrete aftaler og indkøbsområder. Disse svar kan derfor bruges til at undersøge, hvordan leverandørernes erfaringer med centrale rammeaftaler afhænger af aftalens karakteristika (produktets standardiserbarhed, graden af købspligt, rammeaftalens løbetid, antallet af leverandører på aftalen og tildelingsformen). Dette er afspejlet i kolonne 1 i tabel 3.1.

Den *anden* spørgeskemaundersøgelse omfatter offentlige indkøbere i de kommunale, regionale og statslige indkøbsafdelinger (indkøbschefer eller indkøbere). Baseret på egne erfaringer har indkøberne besvaret en række generelle spørgsmål for forskellige typer af centrale rammeaftaler. De generelle spørgsmål er blevet besvaret for alle centrale rammeaftaler og for centrale rammeaftaler med miniudbud mere specifikt. Svarene kan således bruges til at undersøge, hvordan indkøbernes erfaringer med centrale rammeaftaler afhænger af aftalernes karakteristika (muligheden for at standardisere behovene, graden af købspligt og tildelingsformen). Dette er afspejlet i kolonne 2 i tabel 3.1.

Ud over de generelle spørgsmål er indkøberne også blevet bedt om at pege på de aftaler, som de har henholdsvis gode og dårlige erfaringer med at bruge. Disse svar kan kobles til samtlige faktorer, der indgår i analysen. Dette er afspejlet i kolonne 3 i tabel 3.1.

KFST har i analysen via signifikanstest undersøgt, med hvilken sandsynlighed resultaterne af spørgeskemaundersøgelserne afspejler den "sande værdi" for den gruppe af respondenter, som har besvaret spørgeskemaundersøgelserne. Resultatet af signifikanstestene fremgår under de figurer, de vedrører.

Tabel 3.1 Faktorernes tilknytning til KFST's spørgeskemaundersøgelser

Faktor	Kategorisering Svar fra virksomhederne er baseret på	Svar fra indkøberne		
			Relateret til centrale ramme-aftaler generelt	Relateret til særligt gode/dårlige centrale rammeaftaler
Produktets standardiserbarhed	Oplysninger fra udbyderne	●		●
Ensartethed i slutbrugerkredsens behov på aftaletypen	Vurdering af KFST		●	●
Graden af købepligt på aftaletypen	Vurdering af KFST	●	●	●
Antal leverandører på aftalen	Oplysning fra udbyder ¹	●		●
Tildelingsform	Oplysning fra rammeaftalen	●	●	●

Note 1: Antallet af leverandører er på oplyst af SKI og Moderniseringsstyrelsen samt to tværkommunale indkøbsfællesskaber.

Anm: Inddelingen af produkterne i henholdsvis komplekse og standard er nærmere beskrevet i kapitel 2.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Nogle af oplysningerne i Tabel 3.1 er faktuelle og er blevet indhentet fra udbudsmaterialet eller er blevet oplyst af udbyderen.

Andre oplysninger er baseret på KFST's vurdering. Nedenfor beskrives de overvejelser, der ligger bag KFST's vurdering af *ensartetheden i slutbrugerkredsens behov* på de fem aftaletyper samt *graden af købspligt* på de forskellige aftaletyper.

KFST's vurdering af ensartetheden i slutbrugerkredsens behov på de fem aftaletyper

Hvor ens slutbrugerkredsens behov er, kan have betydning for indkøbernes og leverandørernes oplevelse af, om de centrale rammeaftaler bidrager til et effektivt offentligt indkøb. Derfor indgår KFST's vurdering af, om ensartetheden i slutbrugernes behov på aftaletypen som udgangspunkt er stor, middel eller lille som en parameter i analysen.

Hvis en aftaletypes slutbrugerkreds som udgangspunkt er meget bred, og der er store forskelle i deres behov, kan det umiddelbart være mere vanskeligt for en udbyder at indgå rammeaftaler, som alle indkøbere finder det attraktivt at købe ind på, og som samtidig standardiserer sortiment og leverandørvalg i en grad, så det er attraktivt for leverandørerne at byde ind med lave priser. I disse tilfælde vil det være ekstra vigtigt, at udbyderen har en god forudgående proces for at sikre, at produkterne i kravspecifikationen matcher slutbrugernes behov. Samtidig bør en grundig markedsanalyse blandt andet afdække, hvordan indkøbsprocesserne foregår i praksis samt hvilke krav der er markedskonforme. Et systematisk forarbejde vil kunne bidrage til, at aftalen i højere grad matcher slutbrugernes behov.

Vurderingen af, hvor ens slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er, er baseret på de konkrete aftaler på *aftaletypen under ét*. Det indgår derfor *ikke* i vurderingen, hvor ens slutbrugerkredsens behov på de enkelte, konkrete rammeaftaler under aftaletypen er eller hvor systematisk det forudgående analysearbejde har været. Analysens resultater og konklusioner må i lyset heraf vurderes med disse forbehold.

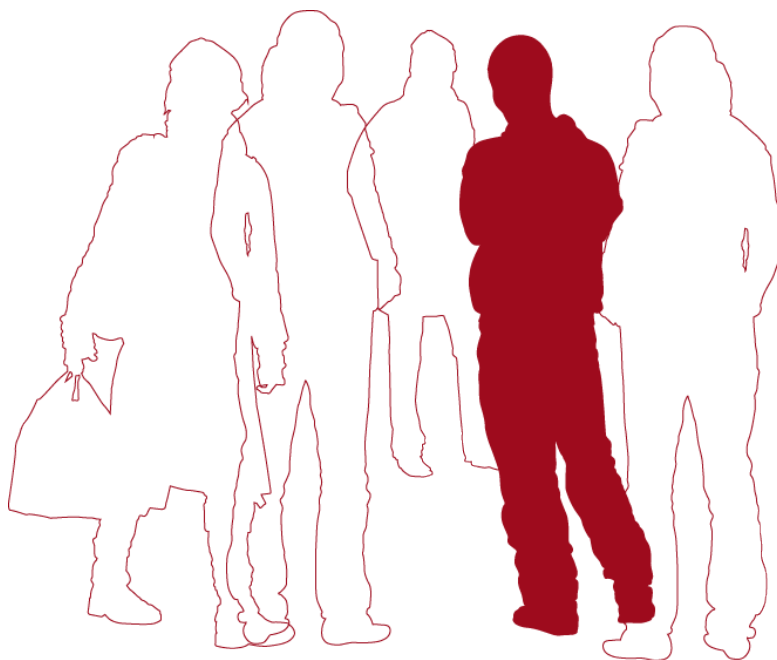
Bredden i slutbrugerkredsen og ensartetheden i deres behov vil afhænge af flere faktorer, herunder:

- » Hvor ens slutbrugerkredsens primære opgavefunktion er (er slutbrugerne fx både ansat i hhv. økonomikontoret og børnehaven).
- » Om slutbrugerne er ansat i samme eller forskellige sektorer (er slutbrugerne fx ansat i sundhedssektoren eller miljø- og teknik).

Vurderingen bygger bl.a. på oplysningerne fra analysens kapitel 2, herunder på hvilken type produkter aftaletypen typisk omfatter.

Om og hvordan slutbrugernes behov i sidste ende omsættes til en præcis kravspecifikation, der gør det attraktivt for leverandørerne at byde ind med lave priser, vil blandt andet afhænge af udbyderens juridiske kompetencer, markedskendskab og professionalisme⁸³ samt udbyderens kendskab til slutbrugernes behov. Om og hvordan slutbrugernes behov omsættes til kravspecifikationen indgår ikke som en selvstændig faktor i denne analyse, men vil afspejles i indkøbernes og leverandørernes vurdering af de centrale rammeaftaler, der fremgår af spørgeskemaundersøgelserne.

I boks 3.2 har KFST vurderet, hvor ens slutbrugerkredsens behov er. Vurderingen af de fem aftaletypers slutbrugerkreds er *relativ* i forhold til hinanden. Vurderingen er *ikke* udtryk for en analyse af slutbrugerkredsens faktiske ensartethed på den pågældende aftaletype. Samtidig skal det understreges, at udbyderne af rammeaftalerne kan imødekomme forskelle i slutbrugernes behov på en række måder, fx i udformningen af aftalen.



⁸³ Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde har i en analyse af "Offentlige Indkøbsfunktioner" fra 2013 konstateret, at kommuner og regioner samlet set har rustet op på indkøbs- og udbudsområdet over de seneste 3 år. Rådet opgjorde i den forbindelse, at der i langt størstedelen af landets 98 kommuner nu arbejder mellem 1 og 5 årsværk i den centrale indkøbsfunktion.

Boks 3.2

Ensartetheden i slutbrugerkredsens behov på aftaletypen***SKI's frivillige aftaler***

KFST's opgørelse viser, at SKI's frivillige rammeaftaler for hovedpartens vedkommende vedrører produkter inden for administration, rådgivning og tværgående støttefunktioner, jf. bilag 1. Dog omfatter enkelte aftaler også mere (sektor)specifikke produkter. Slutbrugerkredsen for SKI's frivillige aftaler kan således varetage forskellige opgavefunktioner og være ansat i forskellige sektorer. Hertil kommer, at de potentielle slutbrugere af produkterne er kommunale, regionale og statslige institutioner (hvor der ikke foreligger en aftale fra Statens Indkøbsprogram) samt andre offentlige, halvoffentlige og selvejende offentlige institutioner. Selv om SKI's frivillige aftaler typisk er målrettet specifikke slutbrugere, er målgrupperne generelt bredere end på SKI's frivilligt-forpligtende aftaler. Samlet vurderes ensartetheden i slutbrugerkredsens behov derfor at være lille set i forhold til de øvrige aftaletyper, der indgår i analysen.

SKI's frivilligt-forpligtende aftaler

KFST's opgørelse viser, at SKI's-frivilligt-forpligtende aftaler for hovedpartens vedkommende vedrører produkter inden for administration, rådgivning og tværgående støttefunktioner, jf. bilag 1. Dog omfatter enkelte aftaler også mere (sektor)specifikke produkter. Slutbrugerkredsen kan således varetage forskellige opgavefunktioner og være ansat i forskellige sektorer. SKI's frivilligt-forpligtende rammeaftaler er målrettet kommunerne. Kommunerne er organisatorisk og opgavemæssigt relativt homogene på tværs af kommuner. Inden for den enkelte kommune spænder opgaveporteføljen dog relativt bredt, og slutbrugerkredsen af fx computere kan findes både i de kommunale vuggestuer og på rådhuset. Slutbrugerkredsen på de frivilligt-forpligtende aftaler er afgrænset til de kommuner, der har tilmeldt sig aftalen før udbuddet. Samlet vurderes ensartetheden i slutbrugerkredsens behov derfor at være i mellemgruppen (middel) set i forhold til de øvrige aftaletyper, der indgår i analysen.

Statslige slutbrugeres anvendelse af Statens Indkøbsprograms rammeaftaler

KFST's opgørelse viser, at rammeaftalerne fra Statens Indkøbsprogram for hovedpartens vedkommende vedrører produkter inden for administration, rådgivning og tværgående støttefunktioner, jf. bilag 1. Rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram er som udgangspunkt målrettet de statslige institutioner, der er forpligtet til at anvende disse i henhold til cirkulære om indkøb i staten. Opgaveporteføljen for de statslige myndigheder i centraladministrationen er relativt ensartede, men der findes statslige sektorområder, hvor der kan være nogle særlige behov (fx i forhold til om et produkt benyttes i kontormiljøer eller i forbindelse med operationelle opgaver). Samlet vurderes ensartetheden i slutbrugerkredsens behov derfor at være i mellemgruppen (middel) set i forhold til de øvrige aftaletyper, der indgår i analysen.

Øvrige slutbrugeres anvendelse af Statens Indkøbsprograms rammeaftaler

Selvejende institutioner, kommuner og regioner har mulighed for at tilmelde sig aftalerne fra Statens Indkøbsprogram, men Moderniseringsstyrelsen tilpasser ikke aftalerne med det formål at matche disse potentielle indkøberes behov. Aftalerne bliver således ikke yderligere komplicerede, men set fra leverandørernes synspunkt vil slutbrugerkredsen blive mindre ensartet. Disse indkøberes anvendelse af Statens Indkøbsprograms rammeaftaler vil derfor blive behandlet på samme måde som de statslige indkøbere.

Tværkommunale indkøbsfællesskaber

KFST's opgørelse viser, at de centrale rammeaftaler fra de tværkommunale indkøbsfællesskaber for hovedpartens vedkommende vedrører produkter rettet mod slutbrugere i konkrete sektorer eller rettet mod konkrete opgavefunktioner. Dog omfatter enkelte aftaler også mere tværgående produkter som eksempelvis kontorvarer, computere, forbrugsartikler og fødevarer. Som SKI's frivilligt-forpligtende rammeaftaler er de tværkommunale rammeaftaler målrettet kommunerne, som er relativt homogene, mens institutionerne inden for den enkelte kommune kan have meget forskellige opgaveporteføljer. Samlet vurderes ensartetheden i slutbrugerkredsens behov derfor at være *stor* set i forhold til de øvrige aftaletyper, der indgår i analysen.

KFST's vurdering af graden af købspligt

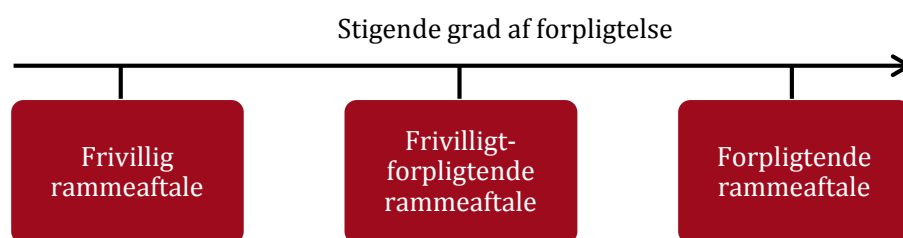
Ifølge udbudsreglerne indebærer en rammeaftale ikke, at udbyderen af rammeaftalen er forpligtet til at købe ind på rammeaftalen. Udbyderen af rammeaftalen kan dog indgå en aftale med de relevante myndigheder om, at indkøberne under myndigheden er forpligtet til at anvende rammeaftalen, når der opstår et indkøbsbehov på det pågældende område.

Set fra leverandørernes synspunkt kan rammeaftaler med købspligt, herunder centrale rammeaftaler give en større omsætningssikkerhed. Dette kan give leverandørerne tilskyndelse til at byde ind med lavere priser. Tilskyndelsen til at byde ind med lave priser vil være særlig stærk, hvis der bliver fulgt op på, om købsforpligtelsen overholdes.

Set fra den enkelte indkøber på aftalen kan købspligt imidlertid nogle gange betyde, at indkøbet bliver mindre effektivt. Det er blandt andet tilfældet, hvis produkterne på aftalen ikke matcher slutbrugernes behov, eller hvis indkøberen kan opnå en bedre kombination af pris, kvalitet og totalomkostninger på købstidspunktet ved at købe ind uden om aftalerne. Det kan dog stadig være mere effektivt at købe ind på rammeaftalen i forhold til selv at udbyde opgaven eller at foretage indkøbet uden at skabe konkurrence om opgaven.

I analysen skelnes der mellem tre grader af købsforpligtelse, jf. figur 3.3.

Figur 3.3 Graden af myndighedernes forpligtelse til at købe på rammeaftaler



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

- » *Forpligtelse*: Beslutningen om en forpligtelse til at købe ind på aftaletypen er truffet på et mere overordnet niveau/ledelsesbeslutning. Den enkelte myndighed har ikke været med til at beslutte, hvorvidt den vil anvende og forpligte sig til aftalen eller ej. Beslutningen om forpligtelse gælder for alle aftaler af denne type.
- » *Frivilligt forpligtelse*: Et overordnet niveau, fx indkøbscheferne, har været med til at beslutte, hvorvidt de vil forpligte sig til at anvende den pågældende rammeaftale til myndighedens indkøb i rammeaftalens løbetid. Det kan enten være en central rammeaftale udbudt af en indkøbscentral eller af myndigheden selv. Beslutningen om forpligtelse træffes fra aftale til aftale. Aftalen vil i mange tilfælde blive opfattet som forpligtende for den enkelte indkøber.
- » *Frivillig*: Indkøberne kan fra indkøb til indkøb frit vælge, om de ønsker at anvende rammeaftalen til indkøbet.

I boks 3.3 er de grader af købspligt på de forskellige aftaletyper vurderet.

Boks 3.3

Graden af købspligt på de centrale rammeaftaler***SKI's frivillige aftaler: Frivillig***

Alle myndigheder og institutioner, der er SKI-abonnenter, kan fra indkøb til indkøb frit vælge at anvende SKI's rammeaftaler, når de skal foretage et indkøb.

SKI's frivilligt-forpligtende aftaler: Frivilligt-forpligtende

De frivilligt-forpligtende aftaler er henvendt til kommunerne, og kravspecifikationen for aftalen udarbejdes med udgangspunkt i de tilmeldte kommuners behov. Alle SKI-abonnenter har dog i princippet mulighed for at tilslutte sig aftalen inden den sendes i udbud. Det er frivilligt, om de enkelte myndigheder vil tilslutte sig, men så snart myndigheden har tilsluttet sig, er alle indkøbere i myndigheden og dens institutioner forpligtet til at købe ind på aftalen, (dog forudsat, at produkterne på aftalen imødekommer indkøbsbehovet).

Har indkøberen været involveret i beslutningen om at tilslutte sig en central rammeaftale, vil aftalen blive opfattet som frivilligt-forpligtende. Hvis ikke, vil aftalen blive opfattet som forpligtende. I de fleste kommuner vil det være niveauet over indkøbschefen (direktionen), der træffer den endelige beslutning om myndighedens deltagelse i en forpligtende rammeaftale, typisk efter indstilling fra den overordnede indkøbschef og den ansvarlige indkøbschef på det specifikke område. I nogle tilfælde er det en politisk beslutning.

Da det er indkøberne i de centrale indkøbsfunktioner (dvs. formentlig ofte dem, der har været med til at beslutte, om myndigheden skulle tilslutte sig aftalen), der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, er det KFST's vurdering, at denne aftaletype falder under kategorien frivilligt-forpligtende aftaler.

Statslige indkøberes anvendelse af Statens Indkøbsprogram's rammeaftaler: Forpligtende

Statslige institutioner er forpligtet til at bruge rammeaftalerne fra Statens Indkøbsprogram, hvor sådanne findes. De indkøbsansvarlige i de statslige institutioner kan således ikke selv vælge, om de vil forpligte myndigheden til købe ind på rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram. Aftalen vil blive opfattet som forpligtende for både indkøbschefen og den enkelte indkøber.

Andre indkøberes anvendelse af Statens Indkøbsprogram's rammeaftaler: Frivilligt-forpligtende

Selvejende institutioner, kommuner og regioner har mulighed for aktivt at tilslutte sig aftalerne, hvorefter de frivillige fra indkøb til indkøb kan vælge, om de vil anvende aftalen. På den ene side taler det for, at aftalerne bør kategoriseres som frivillige. På den anden side er det KFST's vurdering, at der i den aktive tilmelding ligger en form for opbakning til aftalen, selv om der ikke formelt er en forpligtelse. Derfor er disse i analysen indplaceret som frivilligt-forpligtende og ikke som "frivillige", da de frivillige defineres som aftaler, der frit kan anvendes af alle uden tilslutning.

Tværkommunale indkøbsfællesskaber: Frivilligt-forpligtende

De enkelte medlemskommuner i de tværkommunale indkøbsfællesskaber beslutter selv forud for aftaleindgåelsen, hvorvidt en tværkommunal rammeaftale skal være frivillig eller forpligtende for kommunens indkøbere at købe ind på. Det vil efterfølgende fremgå af aftalevilkårene, hvem der er omfattet af aftalen. Tilmelder en kommune sig en tværkommunal rammeaftale, vil den i mange tilfælde blive opfattet som frivilligt-forpligtende af de samme grunde, som KFST vurderer, at SKI's rammeaftaler opfattes som frivilligt-forpligtende for indkøberne i de kommuner, der har valgt at tilslutte sig aftalen.

I flere tilfælde vil indkøberen desuden være identisk med udbyderen af rammeaftalen, idet mange tværkommunale indkøbsfællesskaber har en "rotationsordning", hvor indkøbskontorerne i de tilsluttede kommuner skiftes til at udbyde de tværkommunale rammeaftaler.

Kapitel 4

Brugen af de centrale rammeaftaler

4.1 Indledning og konklusioner

Skal potentialet ved de centrale rammeaftaler høstes, kræver det, at indkøbere bruger de tilgængelige centrale rammeaftaler, når aftalerne giver indkøberne mulighed for at købe produkter, der matcher slutbrugernes behov, til en lav pris og med et lavt ressourceforbrug.

Dette kan være forbundet med flere udfordringer at sikre, at de enkelte indkøbere bruger de tilgængelige centrale rammeaftaler. Det kan bl.a. skyldes, at de enkelte indkøbere tillægger hensynet til pris, ressourceforbrug og produkternes anvendelighed forskellig vægt og træffer deres indkøbsbeslutning med udgangspunkt i deres egen situation. Hvad der er en god aftale for én indkøber, vil ikke nødvendigvis være attraktiv for en anden indkøber.

Dette kapitel sætter fokus på brugen af de centrale rammeaftaler. Indledningsvist undersøges det i afsnit 4.2, om indkøberne generelt er tilfredse med de centrale rammeaftaler. De næste to afsnit omhandler brugen af de tilgængelige centrale rammeaftaler. Først giver KFST i afsnit 4.3 et skøn over den samlede omsætning på aftalerne. Herefter holdes KFST's skøn op imod indkøbernes vurdering af, hvor meget de bruger aftalerne samt mod leverandørernes oplevelse af omsætningen på aftalerne. Derefter sætter afsnit 4.4 fokus på, om indkøberne har god viden om de tilgængelige aftaler, hvor ofte de køber ind på centrale rammeaftaler og hvad årsagen er til, at de evt. ikke køber ind på aftalerne. Afslutningsvist behandler afsnit 4.4 leverandørernes vurdering af, om der købes ind på eller uden om rammeaftalerne. Analysen behandler ikke udbydernes implementering og udbredelse af de centrale rammeaftaler. Endvidere behandler analysen ikke indkøbernes incitament til at bruge de centrale rammeaftaler eller til at købe ind på andre måder.

Indkøbernes generelle tilfredshed med centrale rammeaftaler

Hver fjerde indkøber i spørgeskemaundersøgelsen oplever, at de centrale rammeaftaler stort set altid/ofte både sikrer en lav pris, et lavt ressourceforbrug og et godt match af slutbrugernes behov. De resterende indkøbere kan midlertidigt godt have gode erfaringer med at bruge de centrale rammeaftaler, selv om indkøbet ikke på samme tid giver både en lav pris, et lavt ressourceforbrug og et produkt, der matcher slutbrugernes behov.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at 69 pct. af indkøberne enten har meget gode eller gode erfaringer med at bruge aftalerne, mens 15 pct. har meget dårlige eller dårlige erfaringer. Indkøberne har oftere dårlige erfaringer med centrale rammeaftaler, når:

- » Ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er lille (17 pct.) frem for middel (11 pct.) og stor ensartethed (8 pct.).
- » Rammeaftalen er enten frivillig eller forpligtende for indkøberne at anvende (16 pct. har dårlige/meget dårlige erfaringer) frem for frivilligt-forpligtende (5 pct.).

Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem oplevede erfaringer, og de øvrige faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at indkøberne vægter hensynet til pris, ressourceforbrug og produkternes anvendelighed forskelligt. Derfor er det ikke de samme aftaler, som indkøberne har hhv. gode og dårlige erfaringer med. Ud af i alt 77 rammeaftaler, der bliver fremhævet af indkøberne som værende enten gode eller dårlige, bliver 29 af aftalerne frem-

hævet som værende gode af nogle indkøbere, mens andre har fremhævet de samme som værende dårlige (svarende til næsten 40 pct. af aftalerne).⁸⁴

Omsætningen på centrale rammeaftaler

KFST skønner i denne rapport med væsentlig usikkerhed, at den faktiske omsætning på de centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber i 2012 var omkring 13 mia. kr. De 13 mia.kr. er fordelt med 8,6 mia.kr. til SKI, 1,5 mia.kr. til Statens Indkøbsprogram og 2,9 mia.kr. til de tværkommunale indkøbsfællesskaber. Hertil kommer en omsætning på 0,7 mia.kr. på de tværregionale indkøbsaftaler. Det svarer til i alt omkring 7 pct. af kommunernes, regionernes og statens samlede indkøb af varer og tjenester hos private leverandører under ét (dog varierende mellem brancher).

Der er dog stor usikkerhed omkring dette skøn, fordi de fleste indkøbere og udbydere, især de tværkommunale indkøbsfællesskaber, har yderst begrænset pålidelig viden om den faktiske omsætning på de centrale rammeaftaler.

På *udbydersiden* får SKI indrapporteringer om omsætningen på aftalerne fra leverandørerne. Moderniseringsstyrelsens tal er baseret på statslige institutioners indkøbsdata, hvorfor selvejende institutioner m.v. kun skønsmæssigt kan opgøres. Moderniseringsstyrelsen har derfor et skøn for det samlede indkøb hos leverandørerne, men ikke indkøbet af produkter på aftalerne fra Statens Indkøbsprogram. De tværkommunale indkøbsfællesskaber følger ikke op på brugen af deres aftaler. Regionerne følger hyppigt op på omsætningen de tværregionale indkøbsaftaler, og deres viden er baseret på faktiske indkøbsdata på aftalerne og forventet kontraktværdi. SKI vurderes at have den mest pålidelige viden om omsætningen om indkøb af produkter på aftalerne hos leverandører på aftalerne.

Det er SKI og Moderniseringsstyrelsens erfaring, at skønnet over den faktiske omsætning ligger under de forventede kontraktværdier i udbudsmaterialet. Data giver ikke mulighed for at undersøge baggrunden for forskellen mellem forventet og faktisk omsætning. Forskellen mellem de estimerede kontraktværdier og den faktiske omsætning kan dog skyldes en række forhold, fx at udbuddet får prisen på rammeaftalen længere ned end forventet, at indkøbernes adfærd ændrer sig i løbet af kontraktperioden, så der aftages mindre på aftalen end oprindeligt forudsat, at leverandørerne undervurderer den faktiske omsætning på aftalen, når de indrapporterer til SKI eller at udbydernes estimat af det forventede indkøbsbehov er overvurderet, bl.a. da det baserer sig på historiske data.

Skønnet over den faktiske omsætning ligger også betydeligt under *indkøbernes* vurdering af omsætningen på de centrale rammeaftaler. Fx vurderer indkøberne, at de i gennemsnit køber 19 pct. af deres samlede indkøb på de centrale rammeaftaler. For SKI's rammeaftaler svarer det til indkøb for omkring 20 mia.kr., hvilket er knap syv gange mere end den omsætning på 2,9 mia. kr., som leverandørerne på aftalerne har indrapporteret til SKI, at kommunerne har indkøbt.

Den store forskel kan bl.a. skyldes, at indkøberne i spørgeskemaundersøgelsen overvurderer det samlede brug af de centrale rammeaftaler inden for deres egen myndighed. Indkøberne kan fx overvurdere brugen af aftalerne, hvis det faktiske indkøbsbehov er mindre end forventet, eller hvis indkøberne i de enkelte institutioner køber ind uden om aftalerne. Det bemær-

⁸⁴ De offentlige indkøbere peger på i alt 40 ud af 54 rammeaftaler fra SKI og 15 ud af 25 rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram, som de har gode erfaringer med og 26 ud af 54 rammeaftaler fra SKI og 14 ud af 25 rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram, som de har dårlige erfaringer med. Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på rammeaftaler for KFST, 2014.

kes, at KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at omkring halvdelen af de statslige og kommunale indkøbere oplyser, at de systematisk opgør, hvor meget der købes ind for gennem de centrale rammeaftaler.

KFST's spørgeskemaundersøgelse har ligeledes afdækket, hvorledes indkøberne vurderer, at udviklingen i andelen købt gennem centrale rammeaftaler har udviklet sig de seneste tre år og vil udvikle sig de næste tre år. Undersøgelsen viser, at 90 pct. af de kommunale indkøbere og knap 60 pct. af de statslige indkøbere, vurderer, at indkøb på centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og tværkommunale indkøbsfællesskaber har udgjort en stigende andel af de samlede indkøb af varer og tjenester de sidste tre år. Resultatet svarer til Rådet for Offentlig-Privat Samarbejdes undersøgelse fra 2013 af centrale indkøbsorganisationer. KFST's spørgeskemaundersøgelse viser samtidig, at knap 85 pct. af de kommunale og godt 30 pct. af de statslige indkøbere vurderer, at andelen indkøbt på centrale rammeaftaler vil stige de næste tre år.

Resultaterne fra KFST's spørgeskemaundersøgelse understøtter, at der *er* en forskel mellem forventet og faktisk omsætning på aftalerne. 54 pct. af leverandørerne svarer, at de er meget uenige/uenige i, at omsætningen på aftalen lever op til den estimerede kontraktværdi, mens 25 pct. af indkøberne vurderer, at omsætningen lever op til det forventede. Leverandørerne oplever, at omsætningen sjældnere lever op til den forventede værdi i udbudsmaterialet, når:

- » Tildelingsformen er miniudbud (72 pct. er meget uenige/uenige i, at omsætningen lever op til det forventede) frem for direkte tildeling (63 pct.) og aftaler med mulighed for begge tildelingsformer (41 pct.).
- » Aftalen vedrører komplekse produkter (68 pct.) frem for standardprodukter (50 pct.).
- » Aftalen vedrører tjenester (66 pct.) frem for varer (49 pct.).
- » Ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er lille (62 pct.) frem for aftaletyper, hvor der er hhv. middel (52 pct.) og stor ensartethed i behov (knap 32 pct.).
- » Aftalerne er frivillige (63 pct.) frem for forpligtende (44 pct.) eller frivilligt-forpligtende aftaler (30 pct.).

Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem oplevet omsætningssikkerhed og de pågældende faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

Brugen af de tilgængelige centrale rammeaftaler

Brugen af de centrale rammeaftaler vil hænge sammen med, om indkøberne oplever, at det er nemt at finde ud af, om der er en central rammeaftale, der dækker deres indkøbsbehov.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at godt 50 pct. af indkøberne oplever, at det er meget nemt/nemt at finde ud af, om der findes en central rammeaftale, de kan og må anvende til indkøbet. I alt 17 pct. af indkøberne oplever, at det er meget svært/svært at finde ud af, om der findes en central rammeaftale, som de kan og må anvende til indkøbe. Indkøberne har sværere ved at finde ud af, om der findes forpligtende aftaler de kan og må anvende (30 pct. oplever dette som meget svært/svært) frem for frivillige (24 pct.) eller frivilligt-forpligtende aftaler (8 pct.).

KFST's spørgeskemaundersøgelse har afdækket, hvor hyppigt indkøberne vurderer, de køber ind på centrale rammeaftaler. Undersøgelsen viser, at 70 pct. af indkøberne vurderer, at de stort set altid/altid bruger de centrale rammeaftaler, når de skal købe ind på områder, der er dækket af en central rammeaftale. 13 pct. af indkøberne svarer, at de stort set aldrig/sjældent bruger de centrale rammeaftaler.

32 pct. af indkøberne vurderer, at de sjældent/stort set aldrig bruger frivillige aftaler, når de skal købe ind på de områder, der er dækket af disse aftaler. Dette tal er 6 pct. for frivilligt-forpligtende aftaler og 0 pct. for forpligtende aftaler.

Den hyppigste årsag til, at indkøberne fravælger at købe ind på centrale rammeaftaler er, at indkøberne vurderer, at produkterne på aftalerne ikke matcher slutbrugernes behov (50 pct. for de forpligtende og frivilligt-forpligtende og 46 pct. på de frivillige aftaler). Det bemærkes, at der alene er en købsforpligtelse, hvis behovet kan dækkes af aftalen.

Mange leverandører oplever, at indkøberne – bevidst eller ubevidst – køber ind uden om aftalerne. KFST's spørgeskemaundersøgelse viser således, at 37 pct. af leverandørerne er meget uenige/uenige i, at indkøberne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på aftalen. Omtrent 30 pct. af leverandørerne er meget enige/enige.

Leverandørerne oplever, at indkøberne sjældnere køber produkter på rammeaftalen, når:

- » Aftalen vedrører komplekse produkter (56 pct. af leverandørerne meget uenige/uenige i, at indkøberne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på rammeaftalen) frem for standardprodukter (29 pct.).
- » Ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er lille (51 pct.) frem for middel (17 pct.) eller stor ensartethed (9 pct.).
- » Aftalen er frivillig (51 pct.) frem for forpligtende (13 pct.) eller frivilligt-forpligtende (12 pct.).

Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem oplevet køb af produkter på aftalen og de pågældende faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

I forlængelse heraf viser KFST's spørgeskemaundersøgelse, at knap 40 pct. af de virksomheder, der har budt på en central rammeaftale, angiver, at en årsag, der havde afgørende/stor betydning for at byde, var bedre muligheder for også at kunne sælge produkter, som ikke er omfattet af aftalen, til kunderne på aftalen. En strategi om mersalg til eksisterende kunder er naturlig adfærd for virksomheder.

KFST har ikke undersøgt, om virksomhederne sælger produkter til kunderne uden for rammeaftalerne eller hvorledes et evt. mersalg er tilrettelagt. KFST er af udbydere i forbindelse med denne analyse blevet gjort bekendt med en række eksempler på salg uden om aftalerne. Fx at leverandørerne har gjort produktkataloger med flere tusinde varenumre tilgængeligt for indkøberne og ikke kun de produkter, der er på rammeaftalen. Et andet eksempel er, at leverandørerne i nogle tilfælde forsøger at sælge andre varer end dem, der fremgår af rammeaftalen, under påskud af, at aftalens varer er udsolgte.

KFST kan ikke på baggrund af analysen drage generelle konklusioner om virksomhedernes mersalg til kunderne uden om rammeaftalerne og har ingen grund til at formode, at dette som hovedregel ikke skulle foregå på lovlig vis. Salg uden om aftaler på den måde, som ovenstående eksempel beskriver, medfører dog, at en række produkter sælges, uden at der har været konkurrence om produkterne. En manglende konkurrenceudsættelse kan betyde, at andre leverandører måske kunne have leveret produktet til en bedre pris. Dette kan især udgøre et problem, hvis indkøberne af de pågældende produkter har en forventning om, at der har været skabt konkurrence om produkterne og derfor ikke afsøger markedet før indkøbet. En manglende konkurrenceudsættelse kan endvidere betyde, at den offentlige indkøber – ubevidst – kommer til at bryde udbudsreglerne, fordi de – uden at vide det – indkøber produkter, som ikke har været udbudt..

Boks 4.1

Kapitel 4's konklusioner***Indkøbernes generelle tilfredshed med centrale rammeaftaler:***

- » 69 pct. af indkøberne har meget gode/gode erfaringer med at bruge de centrale rammeaftaler.
- » 15 pct. af indkøberne har meget dårlige/dårlige erfaringer med at bruge aftalerne.
- » Indkøberne har oftere dårlige erfaringer med centrale rammeaftaler, når:
 - » Ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er lille (17 pct.) frem for middel (11 pct.) og stor ensartethed (8 pct.).
 - » Rammeaftalen er enten frivillig eller forpligtende for indkøberne at anvende (16 pct.) frem for frivilligt-forpligtende (5 pct.).

Omsætningen på centrale rammeaftaler*Skøn over faktisk omsætning på de centrale rammeaftaler:*

- » De fleste udbydere og indkøbere har begrænset pålidelig information om, hvor stor omsætningen på de centrale rammeaftaler er.
- » KFST skønner med væsentlig usikkerhed, at den faktiske omsætning på aftalerne årligt er omkring 13,7 mia. kr. (fordelt på SKI: 8,6 mia.kr., Statens Indkøbsprogram 1,5 mia.kr., de tværkommunale indkøbsfællesskaber: 2,9 mia.kr., Regionernes Fælles Indkøb: 0,7 mia.kr.).

Forskel mellem forventet og faktisk omsætning på de centrale rammeaftaler:

- » Baseret på SKI's og Moderniseringsstyrelsens erfaringer ligger skønnet over den faktiske omsætning under de forventede kontraktværdier i udbudsmaterialet samt indkøbernes vurdering af omsætningen på de centrale rammeaftaler.
- » Forskellen mellem den faktiske og den forventede omsætning kan skyldes en række forhold, bl.a. at udbuddet får prisen på rammeaftalen længere ned end forventet, at indkøbernes adfærd ændrer sig i løbet af kontraktperioden, så der aftages mindre på aftalen end oprindeligt forudsat, at leverandørerne undervurderer omsætningen på aftalen, når de indrapporterer den til SKI eller at udbydernes estimat om det forventede indkøbsbehov er overvurderet.

Leverandørernes vurdering af, om omsætninger lever op til det forventede:

- » 54 pct. af leverandørerne er meget uenige/uenige i, at omsætningen på aftalen lever op til den estimerede kontraktværdi.
- » Leverandørerne oplever, at omsætningen sjældnere lever op til den forventede værdi i udbudsmaterialet, når:
 - » Tildelingsformen er miniudbud (72 pct.) frem for direkte tildeling (63 pct.) og aftaler med mulighed for begge tildelingsformer (41 pct.).
 - » Aftalen vedrører komplekse produkter (68 pct.) frem for standardprodukter (50 pct.).
 - » Aftalen vedrører tjenester (66 pct.) frem for varer (49 pct.).
 - » Ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er lille (62 pct.) frem for aftaler, hvor ensartetheden er hhv. middel (52 pct.) og stor (32 pct.).
 - » Aftalerne er frivillige (62 pct.), frem for forpligtende (44 pct.) eller frivilligt-forpligtende aftaler (30 pct.).

Udviklingen i andelen købt gennem centrale rammeaftaler:

- » 90 pct. af de kommunale indkøbere og knap 60 pct. af de statslige indkøbere, vurderer at indkøb på centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og tværkommunale indkøbsfællesskaber har udgjort en stigende andel af de samlede indkøb af varer og tjenester de sidste 3 år.
- » Knap 85 pct. af de kommunale og godt 30 pct. af de statslige indkøbere vurderer, at andelen indkøbt på centrale rammeaftaler vil stige de næste 3 år.

Brugen af de tilgængelige centrale rammeaftaler*Kendskab til de centrale rammeaftaler:*

- » Godt 50 pct. af indkøberne oplever, at det er meget nemt/nemt at finde ud af, om der findes en central rammeaftale, de kan og må anvende til indkøbet.
- » 17 pct. af indkøberne oplever, at det er meget svært/svært at finde ud af, om der findes en central rammeaftale, de kan og må anvende til indkøbet.
- » Indkøberne har sværere ved at finde forpligtende aftaler (30 pct. oplever dette som meget svært/svært) frem for frivillige (24 pct.) eller frivilligt-forpligtende aftaler (8 pct.).

Brugen af de centrale rammeaftaler:

- » 70 pct. af indkøberne vurderer, at de stort set altid/altid bruger de centrale rammeaftaler, når de skal købe ind på områder, der er dækket af en central rammeaftale.
- » 13 pct. af indkøberne vurderer, at de stort set aldrig/sjældent bruger de centrale rammeaftaler, når de skal købe ind på områder, der er dækket af en central rammeaftale.
- » 32 pct. af indkøberne vurderer, at de sjældent/stort set aldrig bruger frivillige aftaler, når de skal købe ind på de områder, der er dækket af disse aftaler. Dette tal er 6 pct. for frivilligt-forpligtende aftaler og 0 pct. for forpligtende aftaler.
- » Den hyppigste årsag til, at indkøberne fravælger at købe ind på centrale rammeaftaler er, at indkøberne vurderer, at produkterne på aftalerne ikke matcher slutbrugernes behov (50 pct. for de forpligtende og frivilligt-forpligtende og 46 pct. på de frivillige aftaler).

Køb på eller uden om rammeaftalerne:

- » Ca. 30 pct. af leverandørerne er meget enige/enige i, at indkøberne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på aftalen.
- » Ca. 37 pct. af leverandørerne er meget uenige/uenige, at indkøberne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på aftalen.
- » Leverandørerne oplever, at indkøberne sjældnere køber produkter ind på rammeaftalen, når:
 - » Aftalen vedrører komplekse produkter (56 pct.) frem for standardprodukter (29 pct.)
 - » ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er lille (51 pct.) frem for middel (17 pct.) eller stor ensartethed (9 pct.).
 - » Aftalen er frivillig (51 pct.) frem for forpligtende (13 pct.) eller frivilligt-forpligtende (12 pct.).
- » Ca. 40 pct. af de virksomheder, der har budt på en central rammeaftale, angiver, at en årsag, der havde afgørende/stor betydning for at byde på rammeaftalerne, var bedre muligheder for også at kunne sælge produkter, som ikke er omfattet af aftalen til kunderne på aftalen.

4.2 Indkøbernes overordnede tilfredshed med de centrale rammeaftaler

Knap 70 pct. af indkøberne (172 ud af 249 indkøbere i spørgeskemaundersøgelsen) har enten meget gode eller gode erfaringer med at anvende de centrale rammeaftaler. 15 pct. har meget dårlige eller dårlige erfaringer med aftalerne.

Indkøberne i KFST's spørgeskemaundersøgelse er blevet bedt om at fremhæve op til tre centrale rammeaftaler i prioriteret rækkefølge fra hhv. SKI og Statens Indkøbsprogram, de har hhv. gode og dårlige erfaringer med at anvende. Tabel 4.1 præsenterer de aftaler, som indkøberne har bedst hhv. dårligt erfaringer med at anvende.

Tabel 4.1 Rammeaftaler, indkøberne har hhv. bedst og dårligst erfaringer med

KOMMUNALE INDKØBERE					
BEDST ERFARING			DÅRLIGST ERFARING		
Aftaletype	Aftale	Bedst erfaring ¹⁾	Aftaletype	Aftale	Dårligst erfaring ¹⁾
SKI, frivilligt-forpligtende	Kontorvarer, papir i ark og skoleartikler	11	SKI, frivilligt-forpligtende	Kontormøbler, øst ²⁾	10
SKI, frivillig	Tele og data	10	SKI, frivilligt-forpligtende	Aftøringspapir, affaldsposer, håndhygiejne m.v.	4
SKI, frivilligt-forpligtende	Multifunktionsmaskiner med tilhørende ydelser	7	SKI, frivillig	ASP/Cloud	4
SKI, frivilligt-forpligtende	Computer, eneleverandør	7			
SKI, frivilligt-forpligtende	Computere, miniudbud	5			
SKI, frivillig	Møbler	5			

STATSLIGE INDKØBERE					
BEDST ERFARING			DÅRLIGST ERFARING		
Aftaletype	Aftale	Bedst erfaring ¹⁾	Aftaletype	Aftale	Dårligst erfaring ¹⁾
Statens Indkøbsprogram	Kopi- og printerpapir	9	Statens Indkøbsprogram	Kontorartikler	10
Statens Indkøbsprogram	Telefoni og mobilt bredbånd	6	Statens Indkøbsprogram	Flytteydelser	8
Statens Indkøbsprogram	Kontormøbler	4	Statens Indkøbsprogram	Konferencefaciliteter	4
Statens Indkøbsprogram	Flytteydelser	3	Statens Indkøbsprogram	Rengøringsydelser	3
Statens Indkøbsprogram	Forbrugsstoffer og datatilbehør	3			
Statens Indkøbsprogram	Rengørings- og forbrugsartikler	3			
Statens Indkøbsprogram	Rengøringsydelser	3			

Note 1: . Antal, som har aftalen som første prioritet på spørgsmål: "Vælg op til 3 [xx rammeaftaler fra xx], som du har [gode /dårlige] erfaringer med at anvende (i prioriteret rækkefølge, så den, du umiddelbart har haft [bedst/dårligst] erfaring med, nævnes først). Antal, som har aftalen som første prioritet.

Note 2: SKI har oplyst, at de på vegne af Styregruppen for de Fælleskommunale Forpligtende Aftaler har evalueret møbelaftalen i december 2014. Resultatet viser, at kritiske udsagn fra de tilsluttede kommuner i meget vid udstrækning kan kobles direkte op på det særlige forløb omkring skolereformen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

Den enkelte *indkøber* har incitament til at foretage sit indkøb så effektivt som muligt set ud fra sine egne indkøbsbehov, sin egen afvejning mellem pris, ressourceforbrug og produkternes anvendelighed og på baggrund af evt. andre incitamenter, fx aflønningen og resultatkontrak-

ten for indkøberen. Resultatet fra spørgeskemaundersøgelsen viser, at indkøberne vægter hensynet til pris, ressourceforbrug og produkternes anvendelighed forskelligt.

Ud af i alt 77 rammeaftaler, der bliver fremhævet af indkøberne som værende enten gode eller dårlige, bliver 29 af aftalerne fremhævet som værende gode af nogle indkøbere, mens andre har fremhævet dem som værende dårlige (svarende til næsten 40 pct. af aftalerne).

Statens Indkøbsprograms rammeaftale for flytteyderer er et eksempel på en aftale, som bliver fremhævet som både god og dårlig. De statslige indkøbere, der har dårlige erfaringer med aftalen, peger på, at aftalen var svær at bruge, at indkøbet tog længere tid, og at indkøb på aftalen krævede flere ressourcer til at købe ind. De statslige indkøbere, som har gode erfaringer med aftalen, vurderer til gengæld, at aftalen gav en lav pris og et godt match af behovene.

Selv når indkøberne er enige om, at en aftale er god, lægger de ofte vægt på forskellige ting. På SKI's frivillige aftale for it og tele oplyser nogle indkøbere fx, at prisen i høj grad har betydning for, at de valgte at bruge denne aftale, mens andre indkøbere lægger større vægt på ressourceforbruget.

Analysen viser, at indkøberne, der har meget dårlige/dårlige erfaringer med aftalerne, oftere har dårlige erfaringer med centrale rammeaftaler, når:

- » rammeaftalen er enten frivillig eller forpligtende for indkøberne at anvende (16 pct. har dårlige/meget dårlige erfaringer) frem for frivilligt forpligtende (5 pct.)
- » ensartetheden i slutbrugerkredsens behov på aftaletypen er lille (17 pct.) frem for middel (11 pct.) og stor ensartethed (8 pct.).

Der tages forbehold for, at denne samvarians kan være drevet af en anden (ukendt) årsag. Resultaterne nuanceres nedenfor. Da KFST's spørgeskemaundersøgelse i høj grad er baseret på indkøbernes erfaringer, giver den ikke mulighed for at undersøge den generelle tilfredshed med aftaler vedrørende fx varer i forhold til tjenester eller standard vs. komplekse produkter.

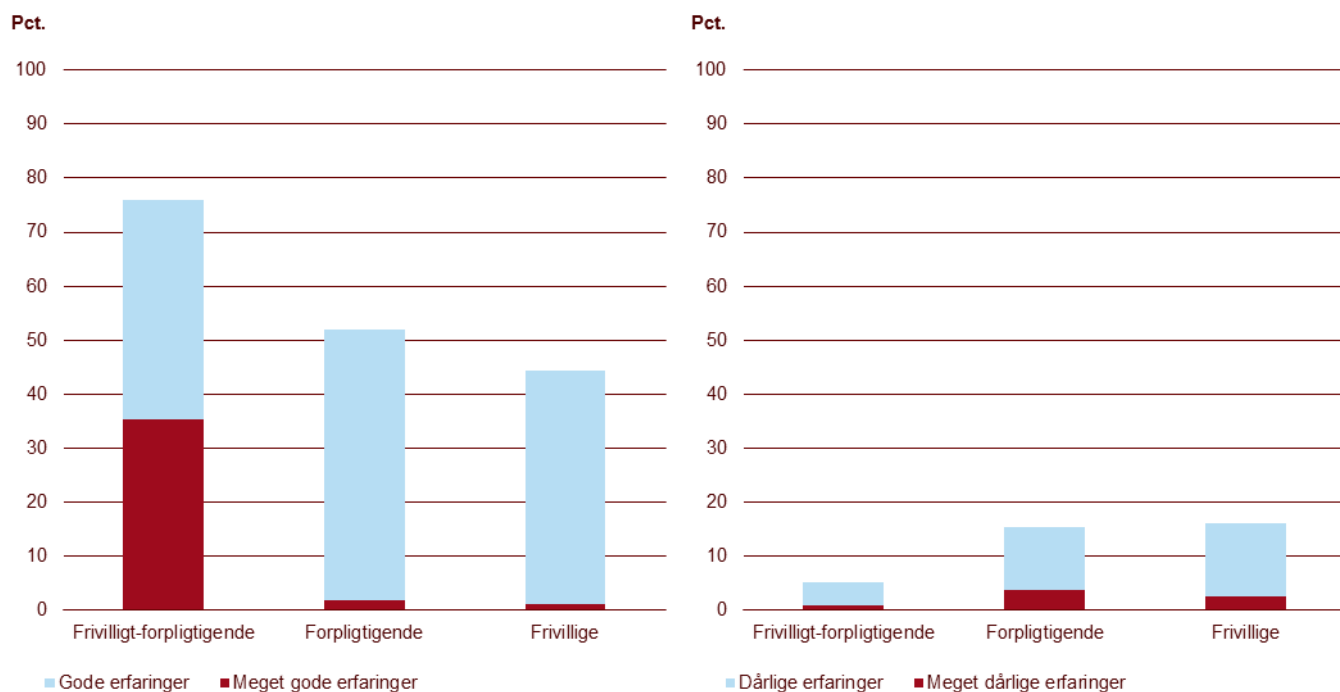
Generel tilfredshed med aftalerne og købspligt

Indkøbernes overordnede tilfredshed med aftalerne synes at afhænge af graden af købspligt på aftalerne. Mere end 75 pct. har meget gode eller gode erfaringer med at anvende de frivilligt-forpligtende rammeaftaler. Det samme er tilfældet for godt 50 pct. af indkøberne på de forpligtende aftaler, jf. figur 4.1 (a). På de frivillige aftaler angiver knap 45 pct., at de har meget gode erfaringer eller gode erfaringer med at bruge aftalerne.

Figur 4.1 Indkøbernes generelle tilfredshed med aftalerne efter graden af købspligt

(a) Meget gode/gode erfaringer med aftalerne

(b) Meget dårlige/dårlige erfaringer med aftalerne



Anm.: Spørgsmål 11, 17, 21 og 24 til kommunerne, Spm. 11, 15 og 19 til regionerne, samt Spm. 11 og 18 til de statslige: "Hvordan er dine erfaringer generelt med at anvende [hhv. frivillige, forpligtende eller frivilligt-forpligtende] rammeaftaler fra [hhv. SKI eller Statens Indkøb]?"

"Frivilligt-forpligtende" omfatter frivillige-forpligtende SKI-aftaler, tværkommunale aftaler samt kommunernes og regionernes anvendelse af Statens Indkøbsprograms aftaler. "Forpligtende" omfatter statslige brugers anvendelse af Statens Indkøbsaftaler. "Frivillige" omfatter frivillige SKI-aftaler.

Antal respondenter: [N=249]. Svarfordelingen fremgår af appendiks til analysen.

Signifikant forskel på et 5 pct. signifikansniveau for alle andelen i figur (a) og (b) på nær andelen for de forpligtende og frivillige aftaler i begge figurer.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Heroverfor har 16 pct. af indkøberne meget dårlige/dårlige erfaringer med at bruge de frivillige aftaler og de forpligtende aftaler, jf. figur 4.1 (b). Dette tal er ca. 5 pct. for de frivilligt-forpligtende aftaler.

Generel tilfredshed og ensartethed i slutbrugerkredsens behov på aftaletypen⁸⁵

Indkøbernes generelle tilfredshed med aftalerne synes også at afhænge af, hvor ens – eller forskellig – slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er på aftaletypen.

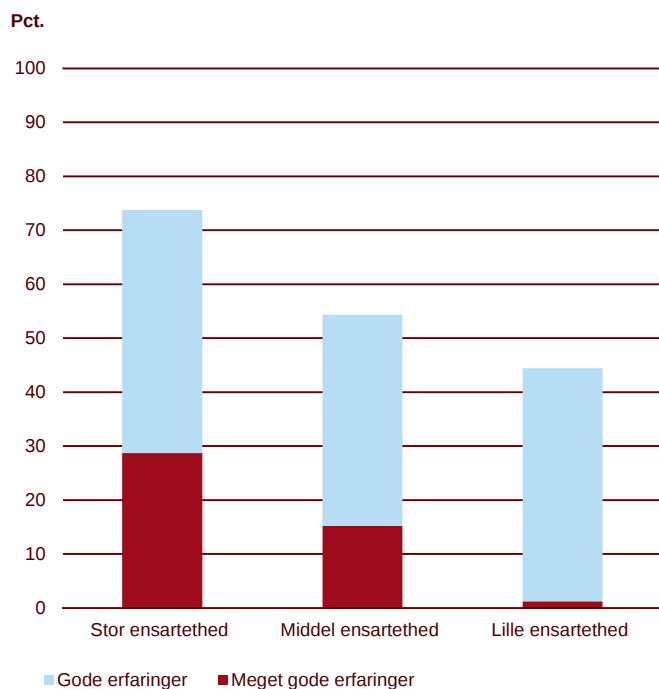
Indkøberne er generelt bedst tilfredse med de centrale rammeaftaler, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov på aftaletypen er stor. 74 pct. af indkøberne på de centrale aftaler,

⁸⁵ Se afsnit 3.4 for yderligere om variabelen "ensartethed i slutbrugerkredsens behov på aftaletypen".

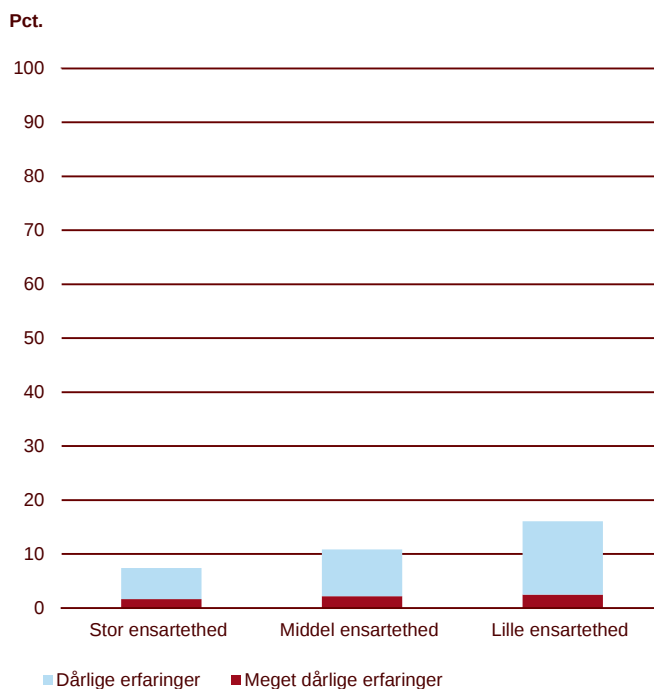
hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er stor, vurderer, at de har meget gode/gode erfaringer med at bruge aftalerne, jf. figur 4.2 (a). Er ensartetheden i slutbrugerkredsens behov derimod lille, er det 44 pct. af indkøberne, der har meget gode/gode erfaringer med at bruge aftalen (hvoraf omkring én pct. har meget gode erfaringer). Tallet er 54 pct. for aftaletyper, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er middel.

Figur 4.2 Indkøbernes generelle tilfredshed med aftalerne efter ensartethed i slutbrugerkredsens behov

(a) Meget gode/gode erfaringer



(b) Meget dårlige/dårlige erfaringer



Anm.: Spørgsmål 11, 17, 21 og 24 til kommunerne, Spm. 11, 15 og 19 til regionerne, samt Spm. 11 og 18 til de statslige: "Hvordan er dine erfaringer generelt med at anvende rammeaftaler?".

"Stor ensartethed" dækker over tværkommunale aftaler, "middel ensartethed" dækker over aftaler fra Statens Indkøbssprogram samt frivillige-forpligtende SKI-aftaler, mens "lille ensartethed" omfatter frivillige SKI-aftaler.

Antal respondenter: [N=249]. Svarfordelingen fremgår af appendiks til analysen.

Signifikansanalysen viser, at der er en signifikant forskel på de fleste af andelen i figur (a) på et 5 pct. signifikansniveau, der er dog ikke signifikant forskel mellem andelen for middel ensartethed og lille ensartethed for både gode og meget gode erfaringer.

Signifikansanalysen viser ligeledes, at ingen af andelen i figur (b) er signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau, det skal dog bemærkes, at der er en signifikant forskel mellem andelen for stor ensartethed og lille ensartethed for både dårlige og meget dårlige erfaringer på et 10 pct. signifikansniveau.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Herover har 17 pct. af indkøberne meget dårlige/dårlige erfaringer med at bruge de aftaler, hvor der er lille ensartethed i slutbrugerkredsens behov på aftaletypen. Dette tal er 11 pct. for aftaler med middel ensartethed i behov og 8 pct. for aftaler med stor ensartethed i behov på tværs af slutbrugerkredsen, jf. figur 4.2 (b).

4.3 Omsætningen på de centrale rammeaftaler

Skøn over omsætningen på de centrale rammeaftaler

KFST skønner med stor usikkerhed, at der samlet købes varer og tjenesteydelser fra private leverandører for ca. 13,7 mia. kr. årligt gennem centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Ind-

købsprogram, de tværkommunale indkøbsfællesskaber og de tværregionale indkøbsfællesskaber, jf. Tabel 4.2. Metoden m.v. bag skønnet er uddybet i analysens bilag 3.

Tabel 4.2 Estimeret samlet årlig omsætning på centrale rammeaftaler, mio. kr.

Udbyder	Estimere samlet årlig omsætning på de centrale rammeaftaler	Antal indkøbsaftaler	Skønnet gennemsnitlig årlig omsætning pr aftale ¹⁾
I alt	13,7 mia. kr.	Mere end 566	
SKI	8,6 mia. kr. ²⁾	54 ³⁾	244 (276 ⁴⁾) mio. kr.
Statens Indkøbsprogram	1,5 mia. kr. ⁵⁾	25 ⁶⁾	29 mio. kr.
Tværkommunale indkøbsfællesskaber	2,9 mia. kr. ⁷⁾	Mere end 450 ⁸⁾	Mindre end 6 mio. kr.
Tværregionale indkøbsfællesskaber	0,7 mia.kr. ⁹⁾	37	-.

Note 1: Udregnet som "estimeret samlet årlig omsætning" divideret med "antal aftaler".

Note 2: Tallet angiver den faktiske omsætning i 2012. Af de 8,6 mia.kr. købte kommuner, regioner og staten ind for 75 pct. (svarende til 6,2 mia.kr.). De resterende indkøb er foretaget af bl.a. selvejende institutioner, forsyningsvirksomheder mfl.

Note 3: SKI's rammeaftaler er opdelt i i alt ca. 100 delaftaler, hvoraf langt de fleste i princippet kunne fungere som selvstændige rammeaftaler, da de fx har forskelligt sortiment, tildelingsrunder og tildelingsmekanismer.

Note 4: Med SKI's elaftale, hvor ca. 80 pct. henføres til elafgifter, er den skønnede gennemsnitlige årlige omsætning på 276 mio.kr. Elaftalen udløber pr. 1. juli 2015 og bliver ikke genudbudt.

Note 5: Tallet er estimeret på baggrund af forventede kontraktværdier for de rammeaftaler, der er aktive primo 2014, jf. bilag 3.

Note 6: De 25 rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram er opdelt i ca. 20 delaftaler.

Note 7: Estimeret på baggrund af forventede kontraktværdier for de rammeaftaler, der er aktive primo 2014 samt øvrige antagelser, jf. bilag 3.

Note 8: De 450 aktive, tværkommunale indkøbsaftaler dækker både over rammeaftaler og øvrige aftaler. Ét indkøbsfællesskab har oplyst, at de alene har enkeltstående, konkrete indkøbsaftaler (32 indkøbsaftaler.), mens fire indkøbsfællesskaber har oplyst, at de alene har rammeaftaler (tilsammen har disse 125 indkøbsaftaler). Derudover har også tre indkøbsfællesskaber oplyst, at de både har rammeaftaler og konkrete indkøbsaftaler (143 indkøbsaftaler). For to indkøbsfællesskaber er typen af indkøbsaftaler uoplyst (152 indkøbsaftaler).

Note 9: Tallet er skønsmæssigt opgjort og oplyst af Danske Regioner. Omsætningen tager udgangspunkt i 28 aktive fælles udbud ud af 37 fælles udbud opgjort af RFI pr. 1. marts 2015. De 28 aktive fælles udbud, der indgår i dette tal, vedrører varer og tjenesteydelser der indgår i RFIs fælles udbudsplan pr. 1. marts 2015. Regionerne har endvidere lavet fælles udbud på en række medicotekniske områder, således at der siden 2008 er indkøbt anskaffelser i fællesskab (akkumuleret) for ca. 690 mio. kr.

Kilde: Oplysninger fra SKI, Moderniseringsstyrelsen, Danske Regioner, tværkommunale indkøbsfællesskaber, TED databasen, Udbud.DK, surveys foretaget af Rambøll og Danmarks Statistik samt egne beregninger. Se i øvrigt bilag 3.

Af den samlede skønnede omsætning udgør SKI's rammeaftaler størstedelen med 8,6 mia. kr. (63 pct. af omsætningen), mens rammeaftalerne fra Statens Indkøbsprogram, de tværregionale indkøbsfællesskaber og de tværkommunale indkøbsfællesskaber udgør hhv. 1,5 mia. kr., 0,7 mia.kr. og 2,9 mia. kr. i 2012 (hhv. 11, 5 og 21 pct. af omsætningen), jf. Tabel 4.2.

Omsætningen på 13,7 mia. kr. fordeler sig på mere end 560 centrale indkøbsaftaler, hvoraf 54 udbydes af SKI, 25 udbydes af Moderniseringsstyrelsen, 37 af de tværregionale indkøbsfællesskaber og de resterende godt 450 indkøbsaftaler udbydes af de tværkommunale indkøbsfællesskaber. Den gennemsnitlige omsætning pr aftale er knap 27 mio. kr. De tværkommunale aftaler trækker betydeligt ned i dette gennemsnit med en skønnet gennemsnitlig omsætning på mindre end 6 mio.kr.. Den gennemsnitlige årlige omsætning på SKI's rammeaftaler er 244 mio. kr. eksklusiv SKI's elaftale (og 276 mio.kr. med elaftalen) jf. Tabel 4.2.

Hertil kommer omsætningen fra indkøb på centrale rammeaftaler, som ikke er inkluderet i analysen, fx centrale rammeaftaler indgået af kommuner, regioner og statslige institutioner selv, samt sektorspecifikke indkøbsfællesskaber. Fx oplyser IFIRS (Handels- og Erhvervsskolernes indkøbsfællesskab) på deres hjemmeside, at deres årlige omsætning ligger på 500-750 mio.kr.⁸⁶, mens AMGROS indkøber for godt 7 mia.kr. årligt (2014).⁸⁷

KFST's analyse viser, at både indkøbere og udbydere, især de tværkommunale indkøbsfællesskaber har yderst begrænset pålidelig information om, hvor stor omsætningen på de centrale rammeaftaler er. Dette behandles i afsnittet nedenfor.

Omsætningsskønnet er derfor dels baseret på indrapporteringer fra leverandørerne på aftalerne, dels baseret på de forventede kontraktværdier fra udbudsmaterialet. Der er stor usikkerhed forbundet med dette skøn.

For det *første* kan leverandørerne i relation til SKI's rammeaftaler have incitament til at undervurdere omsætningen på aftalerne i deres indrapportering, fordi deres betaling til SKI er afhængig af den faktiske omsætning på aftalerne.

For det *andet* kan den forventede kontraktværdi afvige betydeligt fra den faktiske kontraktværdi, hvis indkøbernes faktiske indkøbsadfærd er anderledes end forventet. SKI og Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at det er deres erfaring, at kontraktværdien i udbudsmaterialet ofte ligger over den faktiske omsætning. Data giver ikke mulighed for at undersøge baggrunden for forskellen mellem forventet og faktisk omsætning. Forskellen kan dog skyldes forskellige forhold, herunder usikre omsætningsestimater, konkurrerende rammeaftaler, lav compliance, indfasning- og/eller implementeringsudfordringer, ændringer i efterspørgslen af aftalens sortiment i løbet af aftalens levetid (fx i forbindelse med generelle besparelser) eller lave priser i forbindelse med udbuddet (hvilket betyder en samlet set lavere omsætning selv om volumen er som forventet). SKI og Moderniseringsstyrelsens har ligeledes oplyst, at det fremgår af udbudsmaterialet, at kontraktværdien i udbudsmaterialet ikke er udtryk for en garanteret volumen, men en forventet kontraktværdi, som kan vise sig at være såvel større som mindre end oplyst.

Udbydernes og indkøbernes viden om omsætningen på de centrale rammeaftaler

Både udbyderne af de centrale rammeaftaler og de offentlige indkøbere har begrænset viden om, i hvilket omfang de centrale rammeaftaler faktisk bliver brugt.

Udbyderne af de centrale rammeaftaler ved i mange tilfælde ikke, hvor stor omsætningen på deres aftaler er. Det er KFST's vurdering, at SKI har de mest pålidelige data for brugen af aftalerne.

Indkøberne på SKI's rammeaftaler er ikke forpligtede til at indrapportere deres køb på aftalerne til SKI. SKI får dog detaljeret viden om, hvor stor den faktiske omsætning på deres aftaler er, fordi leverandørerne indrapporterer til SKI, når de offentlige indkøbere bruger aftalerne.⁸⁸ Dermed får SKI information om den såkaldte *compliance 2* (dvs. både information om indkøb hos leverandører på aftalerne og indkøb af produkter på aftalerne). Disse omsætningstal er blevet brugt i KFST's skøn over omsætningen på SKI's aftaler. SKI har desuden oplyst, at man for de frivilligt-forpligtende aftaler er løbende i dialog med de tilmeldte kommuner om deres faktiske indkøb via rammeaftalerne. Dialogen baseres på kommunernes indmeldte indkøbs-

⁸⁶ www.ifirs.dk

⁸⁷ www.amgros.dk

⁸⁸ SKI oplever dog, at de indrapporterede data fra leverandørerne ikke altid er korrekte.

behov og leverandørernes indberetninger til SKI. Derudover foretager SKI løbende leverandørkontrol, hvor kendskab til kunders brug af SKI's rammeaftaler sammenholdes med leverandørernes indrapportering.

De statslige indkøbere er i henhold til Cirkulære om Indkøb i Staten forpligtede til registrere data for ministerområdets indkøb, herunder blandt andet ministerområdets anvendelse af de centralt koordinerede aftaler. Det er dog ikke et krav, at der særskilt registreres for anvendelse af de centralt koordinerede aftaler.

Staten har med indførslen af indkøbskontoplanen etableret et værktøj, som giver overblik over fordelingen af de statslige indkøb på de forskellige indkøbskategorier.⁸⁹ Trods disse forpligtelser foreligger der ifølge Moderniseringsstyrelsen ikke pålidelige data for omsætningen på Statens Indkøbsprograms rammeaftaler på nuværende tidspunkt. Det skyldes blandt andet, at de statslige indkøbere registrerer deres indkøb hos leverandørerne efter produkternes varenumre, men de registrerer ikke, om produktet er på rammeaftalerne. Dermed opnår Moderniseringsstyrelsen pt. information om den såkaldte *compliance 1* (dvs. information om indkøb hos leverandører på aftalerne, men ikke information om omfanget af indkøb af produkter på aftalerne). De tværkommunale indkøbsfællesskaber har heller ikke viden om det samlede brug af deres aftaler. For Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber har KFST derfor i høj grad baseret skønnet over omsætningen på aftalerne på de forventede kontraktværdier fra udbudsmaterialet.

For de tværregionale indkøbsaftaler følger regionerne hyppigt op på omsætningen, og deres viden er baseret på faktiske indkøbsdata på aftalerne og forventede kontraktværdier. Omsætningstallet for disse aftaler er opgjort og oplyst af Danske Regioner.

Indkøberne har ligeledes kun i begrænset omfang pålidelige data for, hvor stort det faktiske indkøb på de centrale rammeaftaler er. Det skyldes først og fremmest, at indkøberne i mange tilfælde ikke systematisk opgør indkøbet på de centrale rammeaftaler. Således angiver kun omkring halvdelen af de kommunale og statslige indkøbere i spørgeskemaundersøgelsen, at de systematisk registrerer, hvor meget der købes gennem de centrale rammeaftaler.

Den begrænsede viden om brugen af de centrale rammeaftaler kan være blandt grundene til, at der i kommuneaftalen for 2015 blev indgået aftale om, at der skal gennemføres en undersøgelse af, hvordan kommunernes indkøbsdata kan anvendes til at sikre en høj grad af aftaleoverholdelse (*compliance*). Regeringens strategi for intelligent offentligt indkøb har også fokus på at sikre en høj grad af aftaleoverholdelse.

Indkøbernes skøn over andelen indkøbt på rammeaftaler

Indkøberne i spørgeskemaundersøgelsen er blevet bedt om at oplyse, hvordan myndighedens samlede indkøb fordeler sig på centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og tværkommunale indkøbsfællesskaber, egne rammeaftaler og øvrige indkøb (indkøb uden for aftale, enkeltstående udbud m.v.).

De kommunale indkøbere skønner, at de i gennemsnit foretager 19 pct. af deres indkøb af varer og tjenester på SKI's rammeaftaler. Kommunerne køber årligt ind for ca. 106 mia.kr. hos private leverandører.⁹⁰ En andel på 19 pct. svarer derfor til et samlet indkøb årligt på omkring 20 mia.kr. Det er betydeligt mere end de 2,9 mia. kr., som leverandørerne har indrapporteret

⁸⁹ www.statensindkob.dk/Statens-Indkobs-aftaler/Indberetning-af-indkob-paa-SKI-s-rammeaftaler;
www.statensindkob.dk/Statens-Indkobsprogram/Indkobsrapportering.

⁹⁰ KFST, Status for offentlig konkurrence, tabel 2.2, 2014.

til SKI er solgt til kommunerne, og som indgår i KFST's skøn over den faktiske omsætning på SKI's rammeaftaler.

Forskellen kan skyldes, at leverandørerne har et incitament til at indrapportere lave omsætningstal på aftalerne. Forskellen kan dog også skyldes, at indkøbscheferne (der indgår i styrelsens spørgeskemaundersøgelse) har begrænset viden om myndighedens faktiske indkøbsadfærd.

Indkøbernes forventninger til udviklingen i indkøb på centrale rammeaftaler

Svarene fra spørgeskemaundersøgelsen viser en vurdering af, at en stigende andel af de offentlige indkøb de seneste år er sket via centrale rammeaftaler. Indkøberne forventer, at denne udvikling vil fortsætte.⁹¹

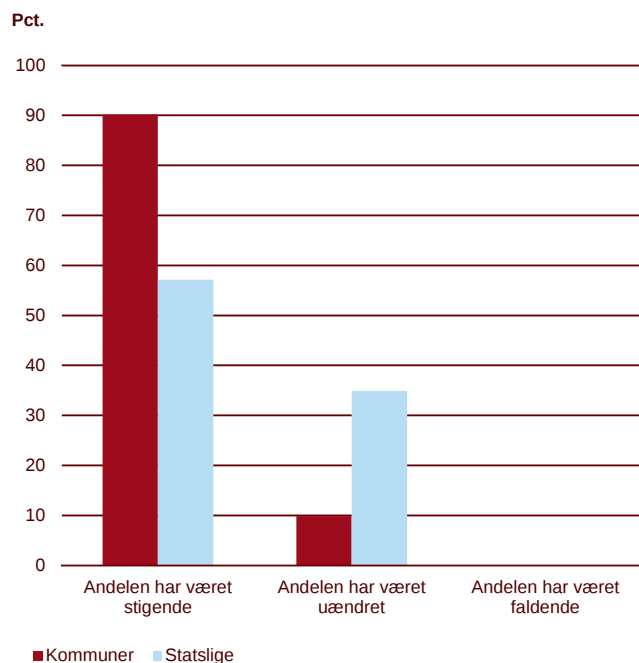
Således vurderer omkring 90 pct. af de kommunale indkøbere og knap 60 pct. af de statslige indkøbere, at indkøb på centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og tværkommunale indkøbsfællesskaber har udgjort en stigende andel af de samlede indkøb af varer og tjenester de sidste tre år. Omkring 10 pct. af de kommunale og 35 pct. af de statslige indkøbere vurderer, at andelen har været uændret. Ingen indkøbere vurderer, at andelen har været faldende, jf. figur 4.3 (a)

.

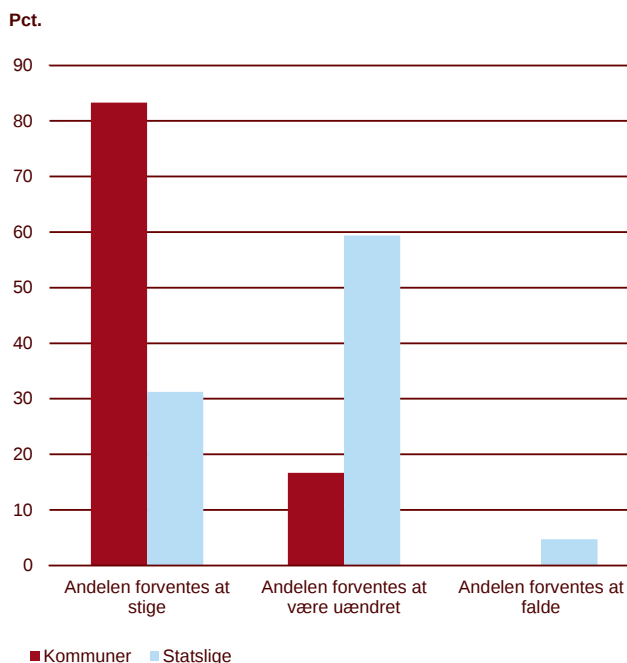
⁹¹ Tilsvarende tilkendegivelser findes i Udbudsrådet, bedste praksis for rammeaftaler, 2011, hvor halvdelen af respondenterne i brugerundersøgelsen angiver, at de har oplevet en stigning i deres brug af rammeaftaler (side 6).

Figur 4.3 Indkøbernes vurdering af udvikling i andel indkøbt gennem centrale rammeaftaler

(a) Vurderet udvikling i andel købt de seneste tre år



(b) Forventet udvikling i andel købt de næste tre år



Anm.: Spørgsmål 2 og 3 til både de kommunale og statslige: "Hvordan har andelen af [myndighedens navn]s indkøb af varer og tjenesteydelser på centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøb [myndighedens navn] samlet set udviklet sig de sidste tre år/vil udvikle sig de kommende tre år? (bedste skøn)?"
 Antal respondenter: [N= 61] for de kommunale og [N= 63] for de statslige.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

Fremadrettet forventer knap 85 pct. af de kommunale og godt 30 pct. af de statslige indkøbere, at andelen indkøbt på centrale rammeaftaler vil stige de næste tre år. Knap 20 pct. af de kommunale og 60 pct. af de statslige indkøbere vurderer, at andelen vil være uændret, jf. figur 4.3 (b).

Et stigende indkøb på centrale rammeaftaler kan ses i lyset af, at centrale rammeaftaler i høj grad er på den politiske dagsorden, jf. kapitel 2.

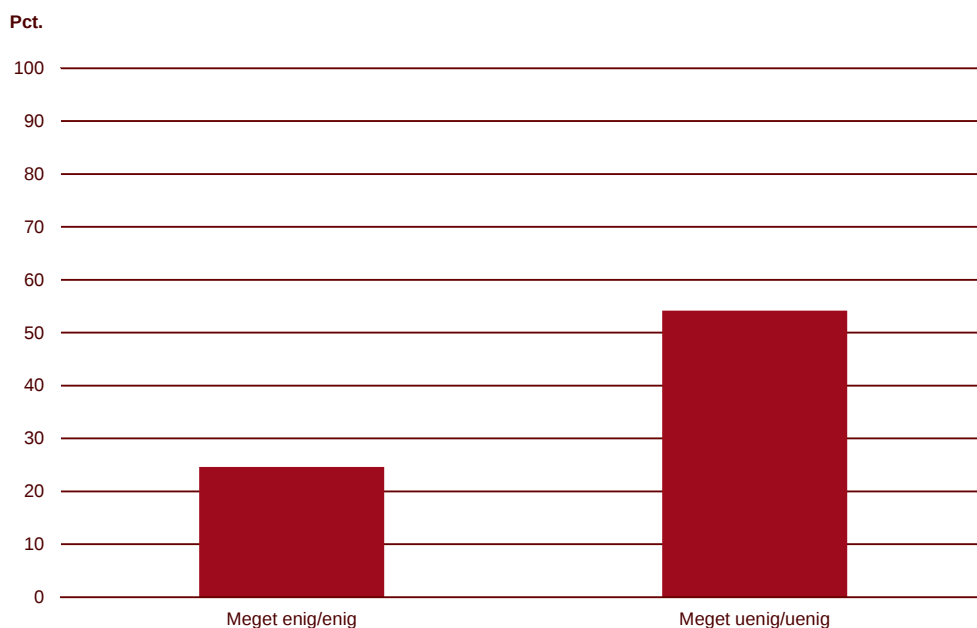
Leverandørernes oplevelse af, om omsætningen lever op til forventningen på de centrale rammeaftaler

Et karakteristika ved *rammeaftaler* er, at der er usikkerhed om den efterspurgte mængde på udbudstidspunktet, fordi rammeaftalen indgås, *inden* det egentlige købsbehov opstår. Usikkerheden om den efterspurgte mængde kan forstærkes ved centrale rammeaftaler, fordi der er tale om en potentielt større mængde og en større/bredere slutbrugerreds.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at leverandørerne i høj grad oplever, at der er usikkerhed om omsætningen på de centrale rammeaftaler.

Således angiver kun ca. 25 pct. af leverandørerne på de centrale rammeaftaler, at omsætningen på rammeaftalerne samlet set lever op til den estimerede kontraktværdi i udbuddet, mens mere end dobbelt så mange, 54 pct., er uenige heri, jf. figur 4.4. Det bemærkes, at leverandører på en flerleverandøraftale kan have vanskeligt ved at vurdere, om omsætningen samlet set lever op til forventningen.

Figur 4.4 Lever omsætningen på rammeaftalerne samlet set op til den estimerede kontraktværdi i udbuddet, pct.



Anm.: Spørgsmål 12d: "Hvor enig eller uenig er du i, følgende udsagn om omsætningen på rammeaftalen? Omsætningen på rammeaftalen lever samlet set op til den estimerede kontraktværdi i udbuddet".

Antal respondenter: [N = 203]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST, 2014.

En lavere omsætning på aftalerne end estimeret i udbudsmaterialet kan skyldes en række faktorer, fx at det faktiske behov for produkterne på aftalen er mindre end forventet, at indkøberne køber produkterne uden om rammeaftalerne eller at priserne på aftalerne ender med at blive lavere end forudsat i udbudsmaterialet.

Leverandørerne oplever, at omsætningen sjældnere lever op til den forventede værdi i udbudsmaterialet, når:

- » Aftalerne er frivillige (62 pct.) er meget uenige/uenige i, at omsætningen lever op til det forventede), frem for forpligtende aftaler (44 pct.) frivilligt-forpligtende aftaler (30 pct.).
- » Ensartetheden blandt slutbrugerkredsens behov på aftaletypen er lille (63 pct.) frem for hhv. middel (52 pct.) og stor ensartethed (32 pct.).
- » Tildelingsformen er miniudbud (72 pct.) frem for direkte tildeling (63 pct.) og aftaler med mulighed for begge tildelingsformer (41 pct.).
- » Aftalen vedrører tjenester (66 pct.) frem for varer (49 pct.).
- » Aftalen vedrører komplekse produkter (68 pct.) frem for standardprodukter (50 pct.).

Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem oplevet omsætningssikkerhed og de pågældende faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

Derimod viser analysen mod forventning, at det ikke har betydning for leverandørernes oplevede omsætningssikkerhed, om det er en ene- eller en flerleverandøraftale.

Omsætningssikkerhed og købspligt

En måde at reducere usikkerheden ved omsætningen på rammeaftaler på er at ledsage aftalen med en købspligt for indkøberne. En købspligt giver leverandøren en større forventning om at kunne opnå den forventede omsætning på aftalen, hvilket kan tilskynde til at byde en lavere pris. Fx viste Udbudsrådet (2011), at rammeaftaler med købsforpligtelse oftere resulterede i lave priser end ved andre indkøbsformer, fordi leverandøren opnår stordriftsfordele på grund af større salgsvolumen og en større sikkerhed for salg på rammeaftalen. Samlet vurderer knap 60 pct. af deltagerne i en spørgeskemaundersøgelse blandt leverandører, udbydere og brugere i forbindelse med Udbudsrådets analyse, at det især er muligt at opnå en lavere pris gennem rammeaftaler ved købspligt.⁹² Endvidere viste en analyse fra Finansministeriet og KL (2011), at forpligtelse på købersiden giver mere effektive indkøb, da det medfører større sikkerhed for leverandører for aftalens omsætning.⁹³

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at leverandørerne på de centrale rammeaftaler i højere grad oplever, at omsætningen på rammeaftalerne lever op til forventningen på de frivilligt-forpligtende aftaler end på de forpligtende og på de frivillige aftaler.

Således er ca. 40 pct. af leverandørerne meget enige/enige i, at omsætningen på de frivilligt-forpligtende aftaler lever op til den forventede kontraktværdi, jf. figur 4.5 (a). Dette tal er 30 pct. for de forpligtende aftaler og knap 20 pct. for de frivillige aftaler.

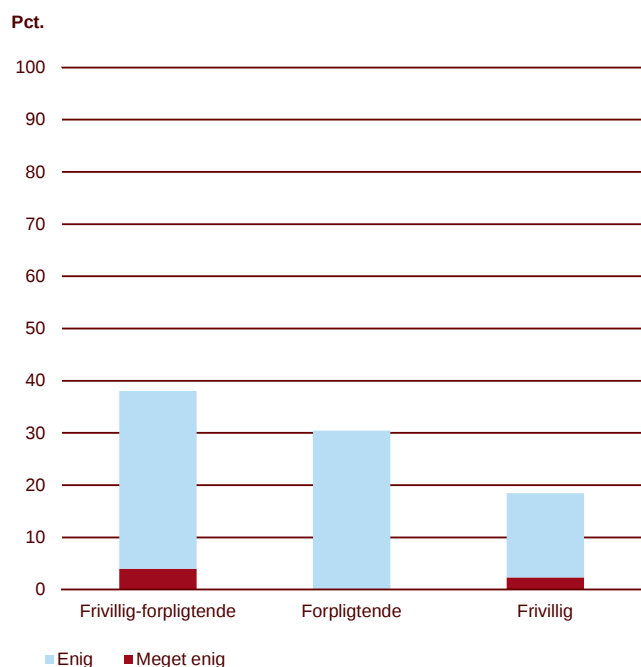
54 pct. af leverandørerne oplever, at omsætningen på de centrale rammeaftaler ikke samlet set lever op til den estimerede kontraktværdi i udbuddet.

⁹² Udbudsrådet, Undersøgelse af bedste praksis ved brug af rammeaftaler, 2011, side 74.

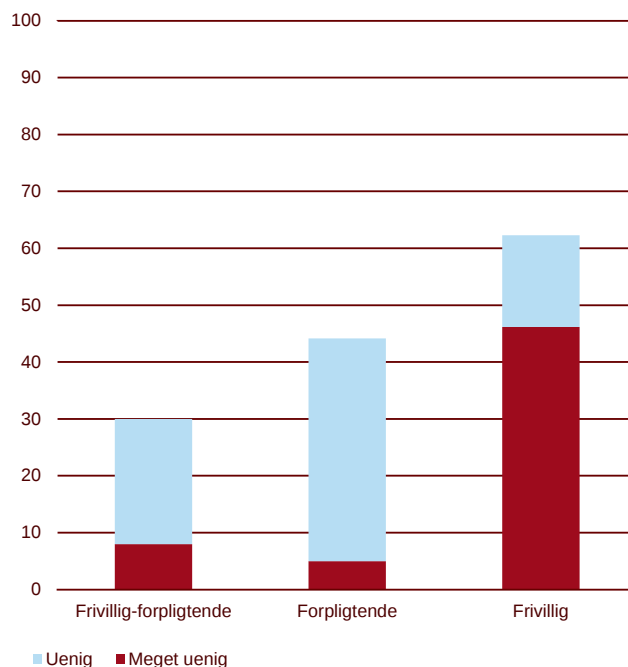
⁹³ Finansministeriet og KL, Analyse af det kommunale indkøb, 2011.

Figur 4.5 Leverandørernes oplevelse af, om omsætningen lever op til den estimerede kontraktværdi efter købspligt

(a) Meget enig/enig i, at omsætning lever op til estimeret kontraktværdi



(b) Meget uenig/uenig i, at omsætning lever op til estimeret kontraktværdi



Anm.: Spørgsmål 12d: "Hvor enig eller uenig er du i, følgende udsagn om omsætningen på rammaftalen? Omsætningen på rammaftalen lever samlet set op til den estimerede kontraktværdi i udbuddet".

"Frivilligt-forpligtende" omfatter frivillige forpligtende SKI-aftaler, tværkommunale aftaler samt kommunernes og regionernes anvendelse af Statens Indkøbs aftaler. "Forpligtende" omfatter statslige brugers anvendelse af Statens Indkøbsaftaler. "Frivillige" omfatter frivillige SKI-aftaler.

Antal respondenter: [N = 203]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Signifikansanalysen viser, at andelen i figur (a) ikke er signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau på nær andelen for de frivilligt-forpligtende og de forpligtende aftaler, de er signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau.

Signifikansanalysen viser ligeledes, at alle andelen i figur (b) er signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau bortset fra andelen omhandlende de frivilligt-forpligtende og forpligtende aftaler, de er ikke signifikant forskellige.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST, 2014.

Heroverfor oplever omkring 63 pct. af leverandørerne, at omsætningen ikke lever op til forventningen på de frivillige rammeaftaler. Dette tal er 44 pct. for de forpligtende aftaler. Derimod oplever 30 pct., at omsætningen på de frivilligt-forpligtende aftaler ikke lever op til forventningen.

Omsætningssikkerhed og ensartethed i slutbrugerkredsens behov⁹⁴

Hvis slutbrugerkredsen på aftaletypen som udgangspunkt har meget forskellige behov, er der større risiko for, at aftalerne ikke matcher alle slutbrugernes behov, og at indkøberne derfor

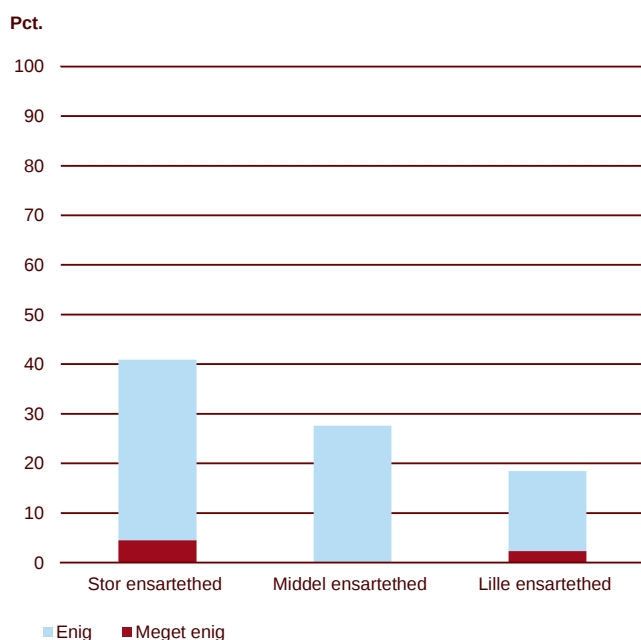
⁹⁴ Se afsnit 3.4 for yderligere om variabelen "ensartethed i slutbrugerkredsens behov på aftaletypen".

fravælger at anvende aftalen. Det kan medvirke til, at omsætningen ikke lever op til den forventede kontraktværdi på rammeaftalen.

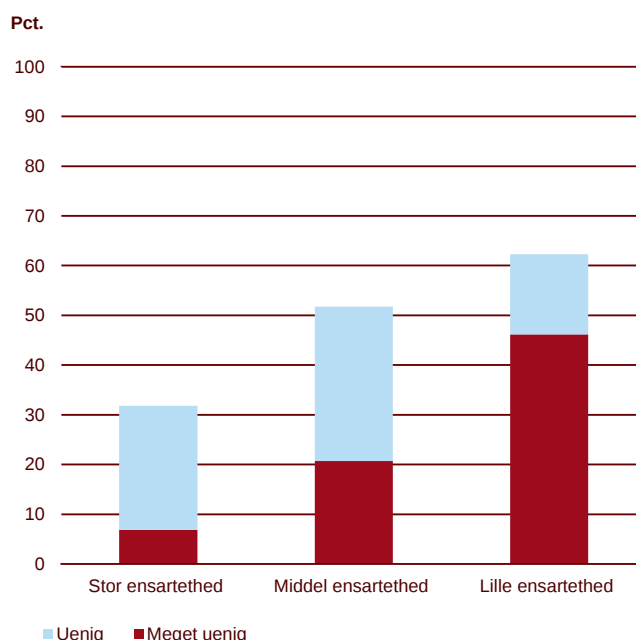
KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at leverandørerne oplever, at rammeaftalerne i højere grad lever op til den forventede kontraktværdi, når slutbrugerkredsens behov er ens. Mere end 40 pct. af leverandørerne er således meget enige/enige i, at omsætningen på de centrale rammeaftaler lever op til den forventede kontraktværdi på aftaletyper, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er stor, jf. figur 4.6 (a). Tallet er 28 pct., hvor ensartetheden er middel og godt 18 pct. hvor ensartetheden er lille.

Figur 4.6 Leverandørernes oplevelse af, om omsætningen lever op til den estimerede kontraktværdi og ensartethed i slutbrugerkredsens behov

(a) Meget enig/enig i at omsætningen lever op til forventningen



(b) Meget uenig/uenig enig i at omsætningen lever op til forventningen



Anm.: Spørgsmål 12d: "Hvor enig eller uenig er du i, følgende udsagn om omsætningen på rammeaftalen? Omsætningen på rammeaftalen lever samlet set op til den estimerede kontraktværdi i udbuddet".

"Stor ensartethed" dækker over tværkommunale aftaler, "middel ensartethed" dækker over aftaler fra Statens Indkøbssprogram samt frivillige-forpligtende SKI-aftaler, mens "lille ensartethed" omfatter frivillige SKI-aftaler.

Antal respondenter: [N = 203]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Signifikansanalysen viser, at andelen i figur (a) ikke er signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau på nær andelen for stor og lille ensartethed, her er de to andele signifikant forskellige.

Signifikansanalysen viser ligeledes, at alle andelen i figur (b), på nær andelen vedrørende middel og lille ensartethed, er signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Heroverfor er 62 pct. af leverandørerne meget uenige/uenige i, at omsætningen på aftaletyper, hvor ensartethed i slutbrugerkredsens behov er lille, lever op til forventningerne på aftaler. Tallet er godt 52 pct., hvor ensartetheden er middel og 32 pct., hvor ensartetheden er stor.

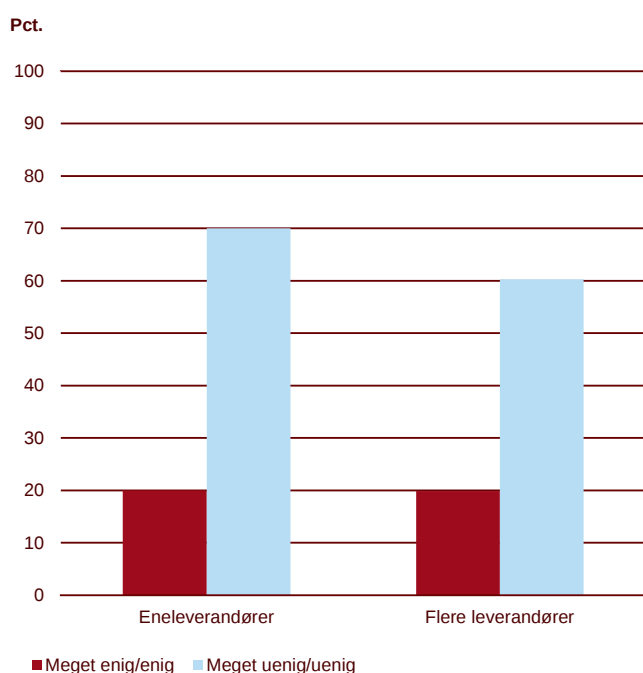
Omsætningssikkerhed og hhv. antal leverandører og tildelingsform

Der ville kunne forventes større usikkerhed om omsætningen for den enkelte leverandør på aftaler, hvor der er flere leverandører på aftalen (afhængig af tildelingsformen), fordi den enkelte leverandør dermed ikke er sikret en bestemt del af efterspørgslen. Det bemærkes, at leverandører på en flerleverandøraftale kan have vanskeligt ved at vurdere, om omsætningen samlet set lever op til forventningen.

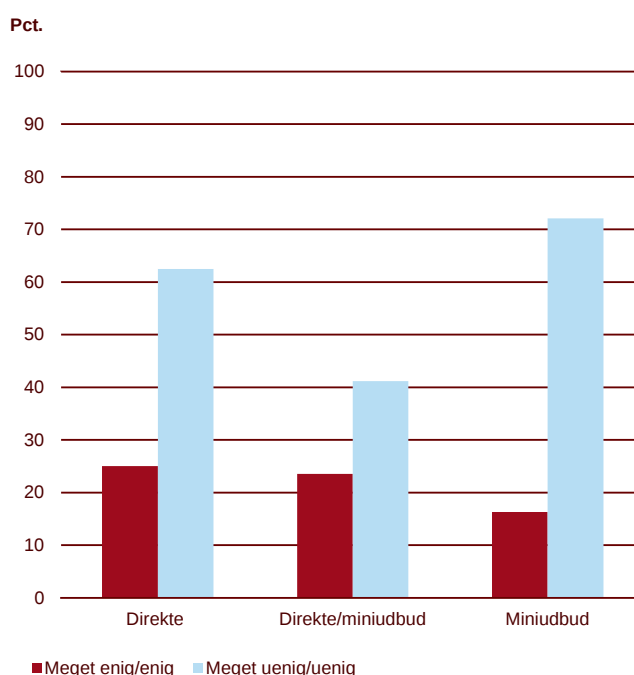
KFST's spørgeskemaundersøgelse viser imidlertid, at leverandørerne i praksis ikke oplever, at eneleverandøraftaler giver større omsætningssikkerhed end flerleverandøraftaler, jf. figur 4.7(a). For både eneleverandør- og flerleverandøraftaler er ca. 20 pct. meget enige/enige i, at omsætningen lever op til forventningerne. 70 pct. af leverandørerne på eneleverandør er meget uenige/uenige i, at omsætningen på aftalerne lever op til forventningen. Bemærk dog, at eneleverandøraftalerne er baseret på få respondenter. Dette tal er 60 pct. for flerleverandøraftaler.

Figur 4.7 Omsætning lever op til forventning og hhv. antal leverandører og tildelingsform

(a) Omsætning lever op til forventning og antal leverandører



(b) Omsætning lever op til forventning og tildelingsform



Anm.: Spørgsmål 12d til leverandørerne: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn omsætningen på rammeaftalen? – Omsætningen på rammeaftalen lever samlet set op til den estimerede kontraktværdi i udbuddet".

Antal respondenter: [N = 161]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen. Obs: kun 10 af respondenterne er eneleverandører.

Signifikantest: De viste andele i figur (b) inden for samme svarmulighed er ikke statistisk signifikante fra hinanden. Dog er andelen af [meget uenig/uenig] for direkte/miniudbud signifikant forskellig fra den samme andel for miniudbud på et 5 pct. signifikansniveau. Ud fra signifikansanalysen ses det ligeledes, at andelen af [meget uenig/uenig] for direkte og direkte miniudbud er signifikant forskellige på et 10 pct. signifikansniveau.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Endvidere viser KFST's spørgeskemaundersøgelse, at leverandørerne oftere oplever, at omsætningen *ikke* lever op til forventningen, når tildelingen er miniudbud, jf. figur 4.7(b). Godt 70 pct. af leverandørerne oplever, at omsætningen på aftaler med miniudbud *ikke* lever op til forventningen. Dette tal er 63 pct. for direkte tildeling og ca. 41 pct. for aftaler, hvor der er mulighed for begge tildelingsformer.

Resultatet kan til dels skyldes, at leverandørerne ikke vinder lige så mange af miniudbuddene som forventet, hvilket er en naturlig konsekvens af, at konkurrencen genåbnes ved miniudbuddet. Men flere leverandører i undersøgelsen peger dog også på, at den manglende omsætning på miniudbud skyldes, at der ikke bliver afholdt det antal miniudbud på rammeaftalen, som var forventet. Det kan bl.a. hænge sammen med, at mange indkøbere fravælger at anvende rammeaftaler med miniudbud, fordi de synes, at det er for vanskeligt og ressourcekrævende, jf. kapitel 7 om indkøbernes ressourceforbrug ved indkøb gennem rammeaftaler.

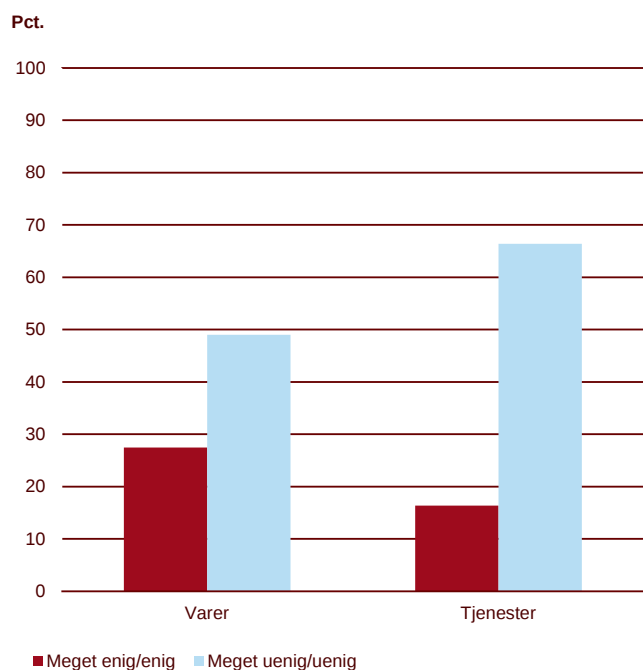
Omsætningssikkerhed og produkttype hhv. produktets kompleksitet

Leverandørerne oplever, at rammeaftalerne i højere grad lever op til den forventede kontraktværdi, når aftalerne omfatter varer frem for tjenester. Knap 30 pct. af leverandørerne er således meget enige/enige i, at omsætningen på de centrale rammeaftaler lever op til den forventede kontraktværdi for varer, mens det tilsvarende tal for tjenester er godt 15 pct., jf. figur 4.8 (a).

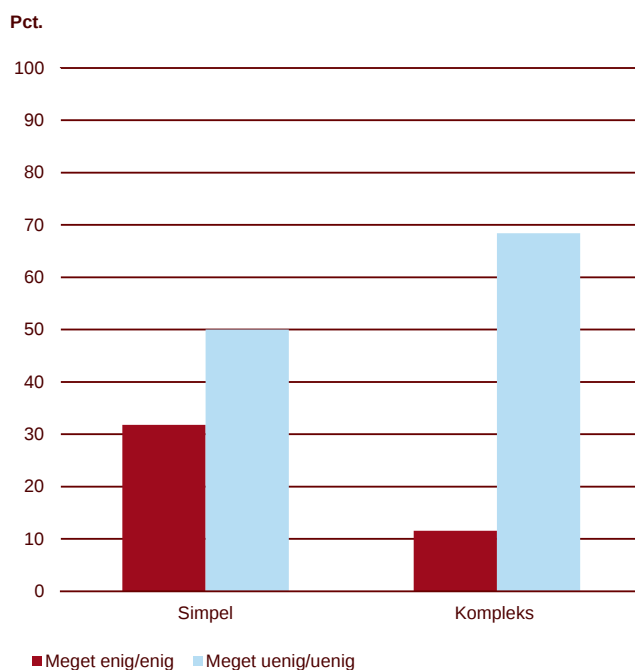
Tilsvarende er 49 pct. af leverandørerne meget uenige/uenige i, at omsætningen på aftaler med varer lever op til den forventede kontraktværdi, mens det samme er tilfældet for 66 pct. på rammeaftaler med tjenester.

Figur 4.8 Omsætning lever op til forventning og produkttype hhv. kompleksitet

(a) Omsætning lever op til forventningen og produkttype



(b) Omsætning lever op til forventningen og produktets kompleksitet



Anm.: Spørgsmål 12d til leverandørerne: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om omsætningen på rammeaftalen? – Omsætning på rammeaftalen lever samlet set op til den estimerede kontraktværdi i udbuddet".

Antal respondenter: [N = 161]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Se boks 2.3 for definitioner på produktets kompleksitet.

Signifikantest: Figur a: Ingen af de viste andele i figuren inden for samme svar mulighed er signifikant forskellige ved et 5 pct. signifikansniveau. Dog er andelen ved svarmuligheden Meget uenig/uenig signifikant forskellige ved et 10 pct. signifikansniveau. Figur b: Alle de viste andele i figuren inden for samme svar mulighed er statistisk signifikant forskellige fra hinanden ved et signifikansniveau på 5 pct..

Kilde: Spørgekemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Leverandørerne oplever også, at rammeaftalerne i højere grad lever op til den forventede kontraktværdi, når aftalerne omfatter standard- frem for komplekse produkter. Godt 32 pct. af leverandørerne er således meget enige/enige i, at omsætningen på de centrale rammeaftaler lever op til den forventede kontraktværdi, når produktet er standard, mens det tilsvarende tal for komplekse produkter er godt 12 pct., jf. figur 4.8 (b).

Tilsvarende er 50 pct. af leverandørerne meget uenige/uenige i, at omsætningen på aftaler med standardprodukter lever op til den forventede kontraktværdi, mens det samme er tilfældet for 68 pct. på rammeaftaler med komplekse produkter. Det kan blandt andet skyldes, at tildelingen på rammeaftaler med komplekse produkter ofte sker ved miniudbud, hvor der er flere leverandører og en betydelig grad af omsætningsusikkerhed, mens rammeaftaler med standardprodukter i højere grad er eneleverandøraftaler, jf. kapitel 2.

4.4 Brugen af centrale rammeaftaler

Indkøbernes kendskab til, om der er tilgængelige rammeaftaler

Brugen af de centrale rammeaftaler vil hænge sammen med, om indkøberne oplever, at det er nemt at finde ud af, om der er en central rammeaftale, der dækker deres indkøbsbehov. Har brugerne ikke denne oplevelse, kan der ligge et potentiale for at øge brugen af aftalerne ved at forbedre kendskabet til aftalerne.

Respondenterne i styrelsens spørgeskemaundersøgelse er offentlige indkøbere, der sidder i de kommunale, regionale eller statslige indkøbsfunktioner. Disse indkøbere har prøvet at købe ind på de centrale rammeaftaler, og de vil ofte også have været involveret i beslutningen om, hvorvidt den pågældende myndighed skal forpligte sig til at købe ind på en bestemt rammeaftale, fx fra SKI eller et tværkommunalt indkøbsfællesskab. Disse indkøbere forventes derfor at have nemt ved at finde ud af, om der er en rammeaftale, som de skal bruge til indkøbet.

Indkøberne vil også have tilskyndelse til at holde sig orienterede om, hvorvidt der er centrale rammeaftaler, de er forpligtede til at bruge, og om der er frivillige aftaler, der kan bruges til at afløfte deres udbudspligt. Men når indkøberne ikke selv har været involveret i beslutningen om at udbyde en central rammeaftale på det pågældende indkøbsområde, kan de opleve, at det er mindre nemt få overblik over aftalerne.

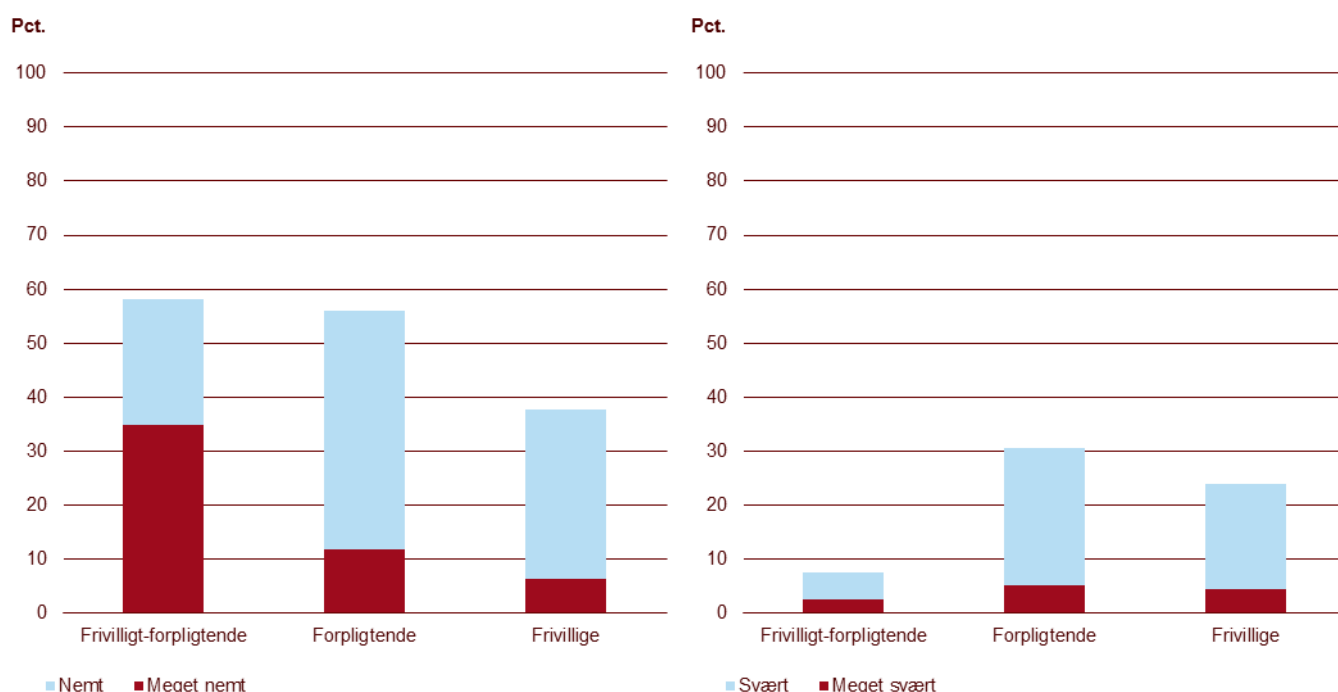
Generelt oplever godt 50 pct. af indkøberne, at det er meget nemt/nemt at finde ud af, om der findes en central rammeaftale, de kan og må anvende til indkøbet. 17 pct. af indkøberne oplever, at det er meget svært/svært.

Indkøberne oplever, at det er nemmere at finde ud af, om der er en frivilligt-forpligtende rammeaftale sammenlignet med frivillige og forpligtende rammeaftaler. Knap 60 pct. af indkøberne oplever, at det er meget nemt/nemt at finde de frivilligt-forpligtende rammeaftaler. Dette tal er 56 pct. for de forpligtende aftaler og 38 pct. for de frivillige aftaler, jf. figur 4.9 (a).

Figur 4.9 Indkøbernes kendskab til, om der er tilgængelige centrale rammeaftaler og graden af købspligt

(a) Meget nemt/nemt at finde rammeaftaler

(b) Meget svært/svært at finde rammeaftaler



Anm.: Spørgsmål 5, 12, 18 og 22 til de kommunale, Spm. 5, 12 og 16 til de regionale og Spm. 5 og 12 til de statslige: "Når du skal købe ind, oplever du da, at det generelt er nemt eller svært at finde ud af, om der findes en [hhv. frivillig, frivilligt-forpligtende eller forpligtende] rammeaftale, som du kan og må anvende til indkøbet?".

"Frivilligt-forpligtende" omfatter frivillige forpligtende SKI-aftaler, tværkommunale aftaler samt kommunernes og regionernes anvendelse af Statens Indkøbs aftaler.

"Forpligtende" omfatter statslige brugers anvendelse af Statens Indkøbsaftaler. "Frivillige" omfatter frivillige SKI-aftaler.

Antal respondenter: [N = 326] Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Signifikansanalysen viser, at alle andelen i figur (a) er signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau på nær andelen for de frivilligt forpligtende og de forpligtende, der ikke er signifikant forskellige.

Signifikansanalysen viser ligeledes at samtlige andele i figur (b), på nær andelen vedrørende de forpligtende og frivillige aftaler, er signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Heroverfor oplever ca. 30 pct. af indkøberne, at det er meget svært/svært at finde ud af, om der er en forpligtende aftale, de skal bruge til indkøbet. Dette tal er 24 pct. for de frivillige aftaler og 8 pct. for de frivilligt-forpligtende aftaler.

Det skal holdes for øje, at resultatet er baseret på svar fra offentlige indkøbere, der rent faktisk har prøvet at bruge den konkrete type aftale. De indkøbere, der som ikke har erfaring med at anvende centrale rammeaftaler, indgår ikke i undersøgelsen.

Indkøbernes oplevelse af, hvor ofte de bruger de centrale rammeaftaler

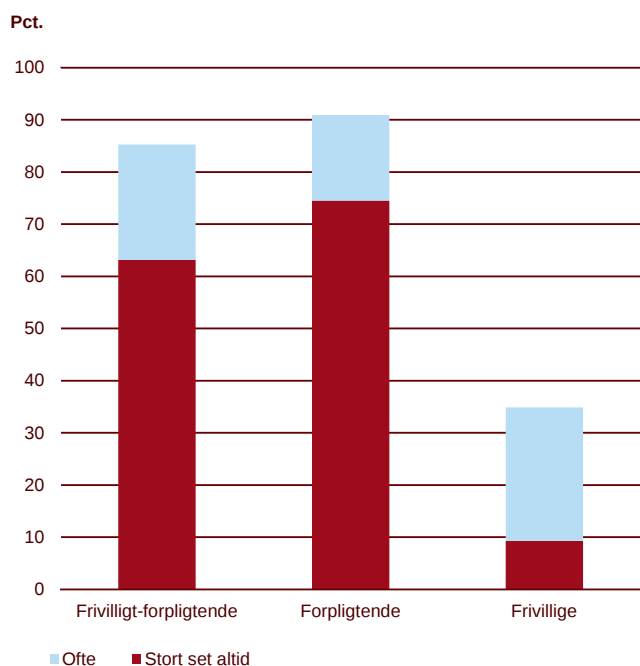
De offentlige indkøbere kan foretage deres indkøb på mange måder, herunder køb på centrale rammeaftaler, udbud af egne rammeaftaler, indkøb uden for aftale og enkeltstående udbud, jf. kapitel 2.

Indkøberne vurderer generelt set, at de ofte bruger de tilgængelige centrale rammeaftaler. 70 pct. vurderer således, at de stort set altid/altid bruger de centrale rammeaftaler, når de skal købe ind på områder, der er dækket af en central rammeaftale. 13 pct. af indkøberne svarer, at de stort set aldrig/sjældent bruger de centrale rammeaftaler.

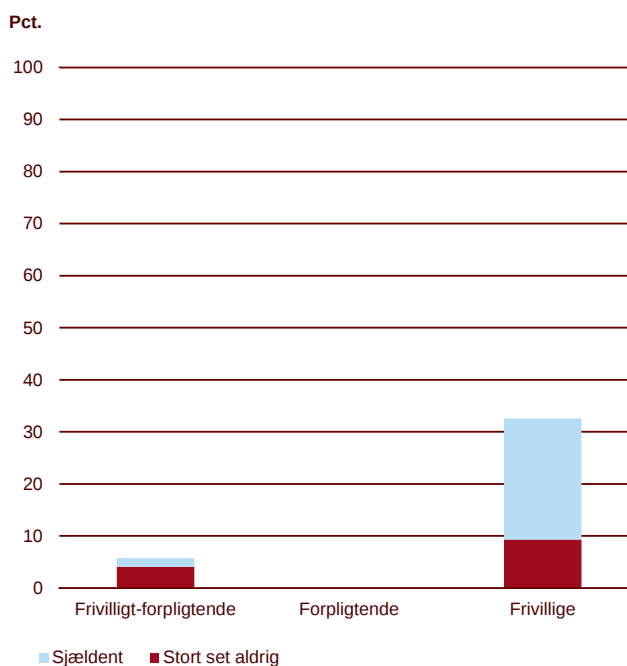
KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at indkøberne i langt højere grad vurderer, de køber ind på centrale rammeaftaler, hvor der er en høj grad af købspligt. Mens omtrent hver tredje indkøber stort set altid/oftest bruger en frivillig rammeaftale, når den er tilgængelig på det pågældende indkøbsområde, bruger 9 ud af 10 indkøbere de forpligtende rammeaftaler, når de er tilgængelige, jf. figur 4.10 (a). Brugen af de frivilligt-forpligtende rammeaftaler er næsten lige så høj som for de forpligtende rammeaftaler.

Figur 4.10 Indkøbernes oplevelse af deres brug af de centrale rammeaftaler og graden af købspligt

(a) Bruger stort set altid/oftest



(b) Bruger stort set aldrig/sjældent



Anm.: Spørgsmål 7, 13, 20 og, 23 til kommunerne, Spm. 6, 14 og 18 til regionerne samt spm. 8 og 14 til de statslige: "Når du skal købe ind på de områder, der er dækket af en central rammeaftale, hvor ofte bruger du så disse aftaler til købet".

"Frivilligt-forpligtende" omfatter frivillige forpligtende SKI-aftaler, tværkommunale aftaler samt kommunernes og regionernes anvendelse af Statens Indkøbs aftaler.

"Forpligtende" omfatter statslige brugers anvendelse af Statens Indkøbsaftaler. "Frivillige" omfatter frivillige SKI-aftaler.

Antal respondenter: [N= 263]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Signifikansanalysen viser, at alle andelen i figur (a), på nær andelen omhandlende de frivilligt-forpligtende og forpligtende aftaler, er signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau.

Signifikansanalysen viser ligeledes, at samtlige andele i figur (b) er signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau, det bemærkes dog at andelen omhandlende de frivilligt-forpligtende og forpligtende aftaler kun er signifikant forskellige på et 10 pct. signifikansniveau.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Der er ikke nogen indkøbere, der oplyser, at de stort set aldrig/sjældent bruger de forpligtende rammeaftaler, når de skal købe ind på de områder, der er dækket af aftalerne. For de frivillige aftaler er det næsten hver tredje, der stort set aldrig/sjældent benytter en tilgængelig central rammeaftale. For de frivilligt-forpligtende er dette 6 pct.

Sammenlignet med en tidligere undersøgelse fra Rigsrevisionen (2006) er dette en relativt stor del af de relevante indkøb, der ifølge de offentlige indkøbere bliver foretaget gennem de centrale rammeaftaler. Rigsrevisionens undersøgelse fra 2006 viste, at 62 pct. af de undersøgte varer og tjenesteydelser på 12 indkøbsområder blev købt direkte hos leverandøren, selv om det fandtes en central rammeaftale på området. Det bemærkes, at de gældende rammeaftaler i 2006 ikke var forpligtende aftaler.

I et af de få udenlandske studier, som KFST er bekendt med, finder Karjalainen (2009) eksempelvis, at omkring 20-80 pct. af de offentlige indkøb på indkøbsområder, der er dækket af centrale rammeaftaler med købspligt i Finland, sker på rammeaftalen.

Årsager til, at indkøberne fravælger at bruge de centrale rammeaftaler

Selv hvis indkøberne har god viden om de tilgængelige aftaler, kan der være andre årsager til, at de offentlige indkøbere fravælger at bruge de centrale rammeaftaler. Det er vigtigt at forstå de bagvedliggende årsager, når man skal vurdere potentialet ved at øge brugen af aftalerne.

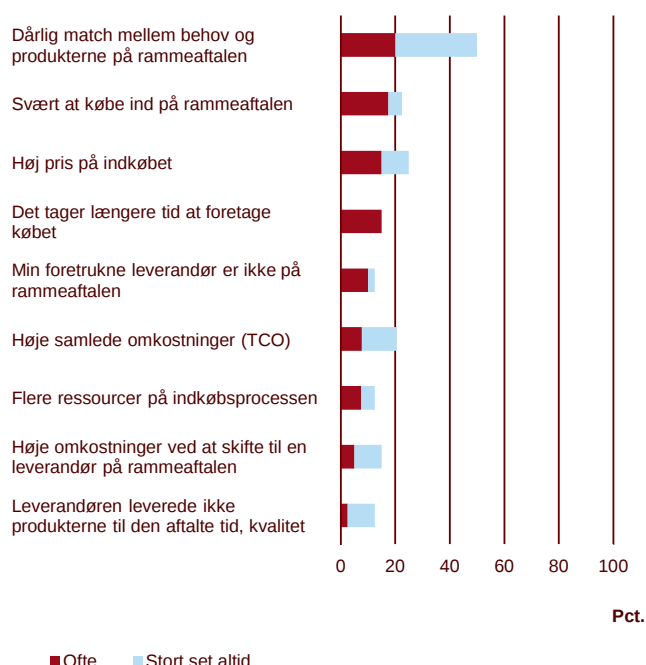
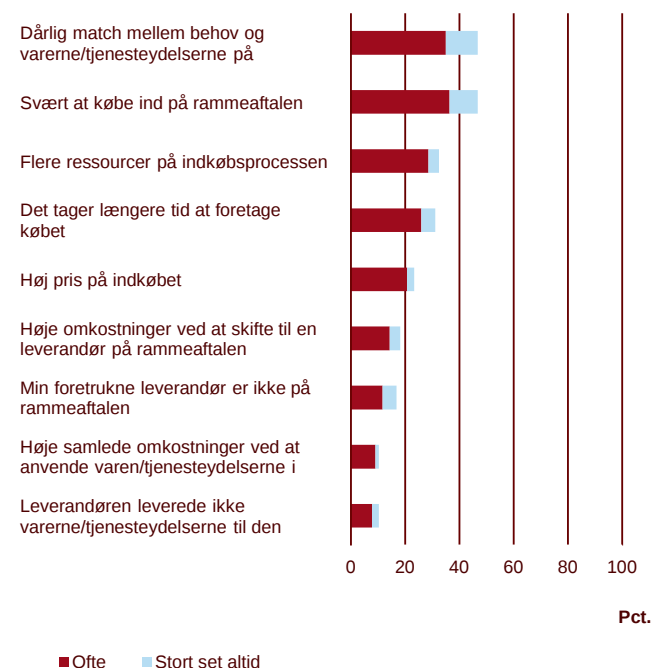
Den hyppigste årsag til, at indkøberne fravælger at købe ind på centrale rammeaftaler, som de er forpligtede til at købe ind på, er, at de vurderer, at produkterne på aftalerne ikke matcher slutbrugernes behov.⁹⁵ 50 pct. af indkøberne oplyser, at når de fravælger at bruge en rammeaftale med købspligt (forpligtende eller frivilligt-forpligtende), så skyldes det, at produkterne på aftalen ikke matcher slutbrugernes behov, jf. figur 4.11 (a).⁹⁶ Andre forklaringer er en høj pris på indkøbet, og at det er svært at købe ind på rammeaftalen.

50 pct. af indkøberne oplyser, at når de fravælger at bruge en rammeaftale med købspligt (forpligtende eller frivilligt-forpligtende), skyldes det, at produkterne på aftalen ikke matcher slutbrugernes behov.

⁹⁵ De frivilligt-forpligtende og de forpligtende rammeaftaler bliver behandlet under ét i dette afsnit, fordi det i denne sammenhæng ikke har betydning, hvordan beslutningen om forpligtelse er blevet truffet. Resultaterne viser da også, at der kun er ubetydelige forskelle i årsagerne til at fravælge de to typer af rammeaftaler med købspligt.

⁹⁶ Hvis en indkøbsaftale ikke dækker behovet, er indkøberne ikke forpligtet til at købe ind på aftaler med købspligt (gælder både aftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram).

Figur 4.11 Årsager til, at indkøberne fravælger at købe ind på tilgængelige centrale rammeaftaler

(a) Årsag til fravalg af *forpligtende og frivilligt-forpligtende* aftaler(b) Årsag til fravalg af *frivillige* aftaler

Anm.: Spørgsmål 7b samt 23b til de kommunale, Spm. 18b til de regionale samt spm. 8b til de statslige indkøbere: "Når du vælger ikke at købe ind på [de forpligtende] rammeaftaler fra [hhv. SKI, tværkommunalt indkøbsfællesskab, på tværs af regioner og Statens Indkøb], hvor ofte er følgende forhold årsag hertil?": Antal respondenter: a. [N = 40]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

Anm.: Spørgsmål 13b til de kommunale. Spm. 6b til de regionale samt spm. 14b til de statslige: "Når du vælger ikke at købe ind på frivillige rammeaftaler fra SKI, hvor ofte er følgende forhold årsag hertil?": Antal respondenter: [N = 77]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

Omtrent 36 pct. af indkøberne fravælger at bruge en frivillig rammeaftale, fordi aftalerne betyder flere ressourcer til indkøbsprocessen, jf. figur 4.11 (b). Omtrent 46 pct. af indkøberne oplyser også, at et dårligt match mellem behov og produkterne på rammeaftalen er en grund til, at de fravælger at købe ind på de frivillige rammeaftaler. Andre forklaringer er, at indkøb på rammeaftalen kræver flere ressourcer og tager længere tid. Data giver ikke mulighed for at belyse sammenhængen mellem årsagen til fravalget af aftalen og øvrige karakteristika ved aftalen, fx produkttype, tildelingsform m.v.

Leverandørernes oplevelse af, om indkøberne køber ind uden om aftalerne

Mange leverandører oplever, at omsætningen på rammeaftalerne ikke lever op til den forventede kontraktværdi fra udbudsmaterialet, som virksomheden baserer sit tilbud på, jf. afsnit 4.3, og at indkøberne i mange tilfælde – bevidst eller ubevidst – køber ind uden om aftalerne.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser således, at ca. 30 pct. af leverandørerne er meget enige/enige i, at indkøberne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på aftalen. Omtrent 37 pct. af leverandørerne er meget uenige/uenige. Det bemærkes, at det kan være vanskeligt for leverandørerne at besvare dette spørgsmål, især ved flerleverandøraftaler, hvor kunderne køber produkter hos andre end den pågældende leverandør, som besvarer spørgsmålet.

Leverandørerne oplever, at indkøberne sjældnere køber produkter ind på rammeaftalen, når:

- » Aftalen er frivillig (51 pct. leverandørerne meget uenige/uenige i, at indkøberne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på rammeaftalen) frem for forpligtende (13 pct.) eller frivilligt-forpligtende (12 pct.).
- » Ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er lille (51 pct.) frem for middel (17 pct.) eller stor (9 pct.).
- » Aftalen vedrører komplekse produkter (56 pct.) frem for standardprodukter (29 pct.).

Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem oplevet køb af produkter på aftalen og de pågældende faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at ca. 40 pct. af de virksomheder, der har budt på en central rammeaftale, angiver, at en årsag der havde afgørende/væsentlig betydning for at byde på rammeaftalerne var bedre muligheder for også at kunne sælge produkter, som ikke er omfattet af aftalen til kunderne på aftalen. En strategi om mersalg til eksisterende kunder er naturlig adfærd for virksomheder.

KFST har ikke undersøgt, om og hvorfor virksomhederne sælger produkter til kunderne uden for rammeaftalerne eller hvorledes et evt. mersalg er tilrettelagt. En mulig forklaring på salg uden om aftalerne kunne være, at slutbrugerne efterspørger andre produkter end dem, der er på aftalerne. KFST er dog i forbindelse med analysen via udbydere blevet bekendt med en række eksempler på salg uden om aftalerne. Fx er KFST bekendt med eksempler på, at leverandørerne har gjort hele deres produktkatalog med flere tusinde varenumre tilgængeligt for indkøberne og ikke kun de produkter, der er på rammeaftalen. Dette er især muligt, hvis der ikke er etableret arbejdsgange eller systemer, som kontrollerer leverandørernes varekataloger. I både SKI og Statens Indkøbsprogram er fx etableret arbejdsgange, som bidrager til, at alene produkter på aftalerne er tilgængelige i produktkataloget fra den pågældende leverandør.

Et andet eksempel er, at leverandørerne i nogle tilfælde har budt ind med meget lave priser, men forsøger at opkræve (ikke aftalte) gebyrer fra indkøberne og at sælge andre varer end dem, der fremgår af det aftalte katalog. Et tredje eksempel er, hvor leverandører byder det billigste produkt ind, men sælger dyrere variationer af produktet til indkøberne, fordi indkøberne ikke kan gennemskue dette samtidig med, at virksomhederne ofte angiver, at produktet på rammeaftalen er "udsolgt".

KFST kan ikke på baggrund af analysen drage generelle konklusioner om virksomhedernes mersalg til kunderne uden om rammeaftalerne og har ingen grund til at formode, at dette som hovedregel ikke skulle foregå på lovlig vis. Salg uden om aftaler, på den måde som ovenstående eksempler, medfører, at en række produkter sælges uden at være udsat for samme konkurrence som de produkter, der er på rammeaftalerne. En manglende konkurrenceudsættelse kan betyde, at andre leverandører måske kunne have leveret produktet til en bedre pris. Dette kan især udgøre et problem, hvis indkøberne af de pågældende produkter har en forventning om, at der har været skabt konkurrence om produkterne og derfor ikke afsøger markedet før indkøbet. En manglende konkurrenceudsættelse kan endvidere betyde, at den offentlige indkøber – ubevidst – kommer til at bryde udbudsreglerne, fordi de – uden at vide det – indkøber produkter, som ikke har været udbudt.

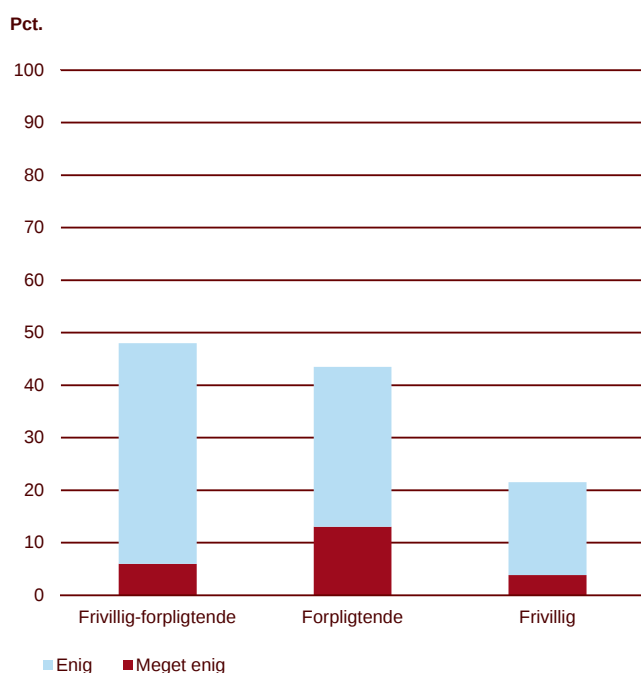
Eksemplerne understreger desuden vigtigheden af, at udbydere og indkøbere har viden om *compliance 2* (dvs. både information om indkøb hos leverandører på aftalerne og om indkøb af produkter på aftalerne), jf. afsnit 4.3.

Køb af rammeaftalens produkter og købspligt

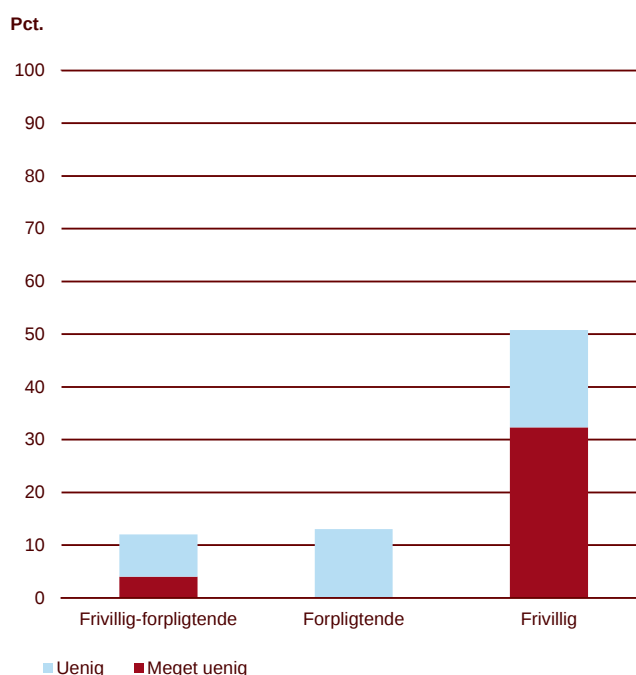
Leverandørerne oplever, at indkøberne oftere køber produkter ind på rammeaftalen, når aftalen er forbundet med en købspligt. 48 pct. af leverandørerne er således meget enige/enige i, at indkøberne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på de frivilligt-forpligtende aftaler, jf. figur 4.12 (a). For de forpligtende aftaler er tallet 44 pct., mens det for de frivillige aftaler er 22 pct.

Figur 4.12 Leverandørernes oplevelse af, om indkøberne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på aftalen efter købspligt

(a) Meget enig/enig i, at størstedelen af rammeaftalens produkter købes på aftalen



(b) Meget uenig/uenig i, at størstedelen af rammeaftalens produkter købes på aftalen



Anm.: Spørgsmål 12d: "Hvor enig eller uenig er du i, at kunderne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på rammeaftalen?"

"Frivilligt-forpligtende" omfatter frivillige forpligtende SKI-aftaler, tværkommunale aftaler samt kommunernes og regionernes anvendelse af Statens Indkøbs aftaler.

"Forpligtende" omfatter statslige brugers anvendelse af Statens Indkøbsaftaler. "Frivillige omfatter frivillige SKI-aftaler.

Antal respondenter: [N = 203]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Signifikansanalysen viser, at samtlige andele i figur (a), på nær andelen omhandlede de frivilligt-forpligtende og forpligtende aftaler, er signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau.

I figur (b) er alle andele, på nær andelen vedrørende de forpligtende og frivillige aftaler, signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

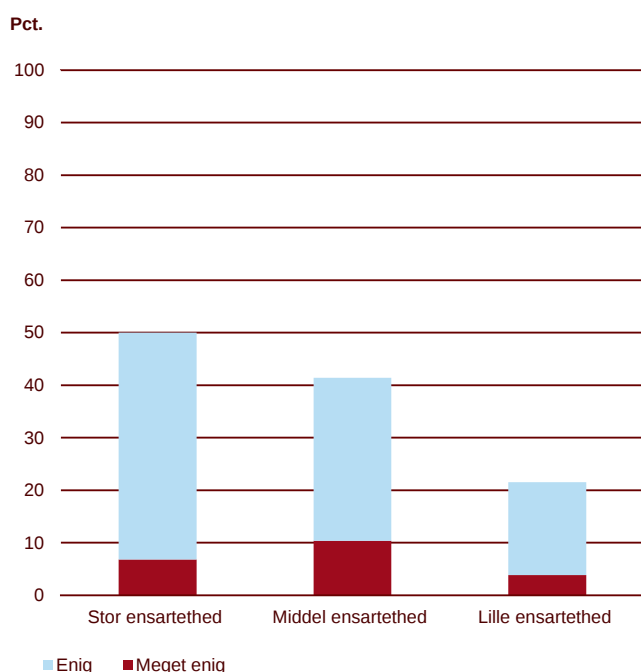
Ikke overraskende er 51 pct. af leverandørerne meget uenige/uenige i, at indkøberne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på rammeaftaler, der er frivillige. Dette tal er 13 pct. for de forpligtende aftaler og 12 pct. for de frivilligt-forpligtende aftaler, jf. figur 4.12 (b).

Køb af rammeaftalens produkter og ensartetheden i slutbrugerkredsens behov⁹⁷

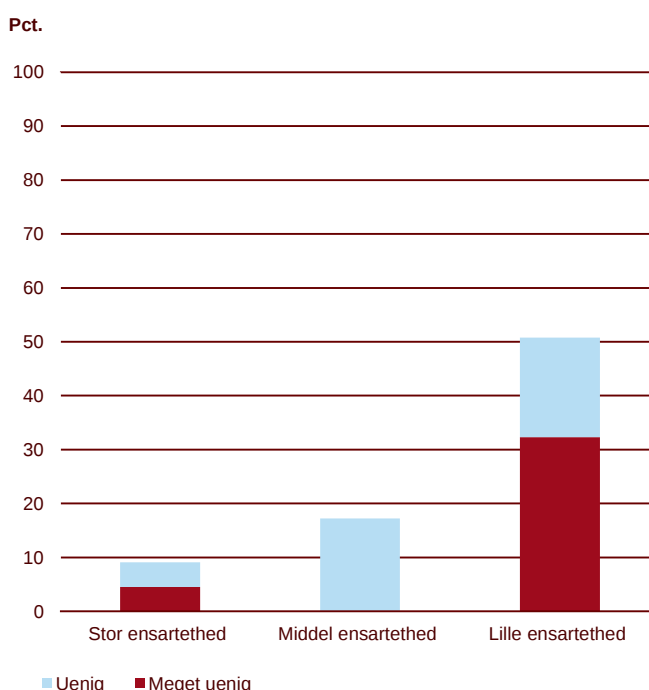
Leverandørerne oplever, at indkøberne i højere grad køber ind på aftaletyper, hvor slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er mere ens. Mere end 50 pct. af leverandørerne er således meget enige/enige i, at indkøberne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på aftalen, når ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er stor, jf. figur 4.13 (a). Dette tal er 41 pct., når ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er middel og 22 pct., når ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er lille.

Figur 4.13 Leverandørernes oplevelse af, om indkøberne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på aftalen efter ensartetheden i slutbrugerkredsens behov

(a) Meget enig/enig i, at størstedelen af rammeaftalens produkter købes på aftalen



(b) Meget uenig/uenig i, at størstedelen af rammeaftalens produkter købes på aftalen



Anm.: Spørgsmål 12d: "Hvor enig eller uenig er du i, at kunderne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på rammeaftalen?"

"Stor ensartethed" dækker over tværkommunale aftaler, "middel ensartethed" dækker over aftaler fra Statens Indkøbssprogram samt frivillige-forpligtende SKI-aftaler, mens "lille ensartethed" omfatter frivillige SKI-aftaler.

Antal respondenter: [N = 203]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Signifikansanalysen viser at samtlige andele i figur (a) på nær andelen vedrørende stor og middel ensartethed er signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau. Det samme er gældende for andelen i figur (b).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

⁹⁷ Se afsnit 3.4 for yderligere om variabelen "ensartethed i slutbrugerkredsens behov på aftaletypen".

Når ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er lille, er ca. halvdelen af leverandørerne meget uenige/uenige i, at kunderne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på rammeaftalen, jf. figur 4.13 (a). Hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er middel, er dette tal 17 pct., mens det er ca. 9 pct. på aftaler, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er stor.

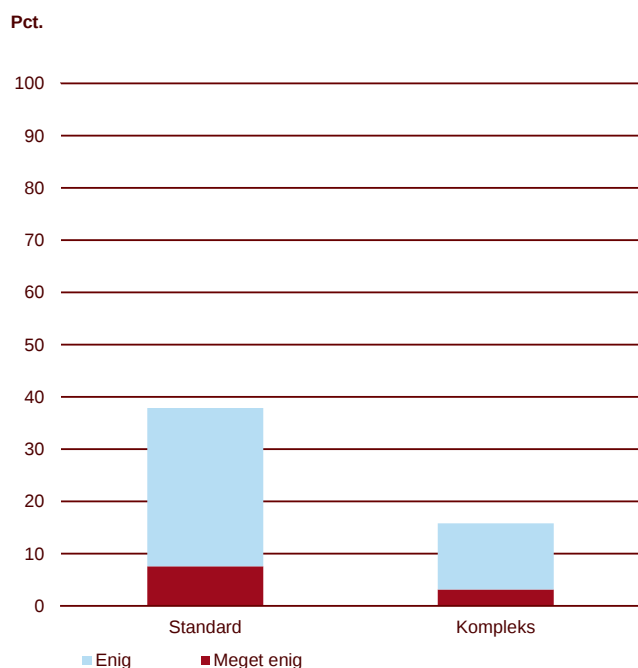
Køb af rammeaftalens produkter og produkternes kompleksitet

Leverandørerne oplever, at indkøberne i højere grad køber rammeaftalens produkter, når aftalerne omfatter standardprodukter frem for komplekse produkter.

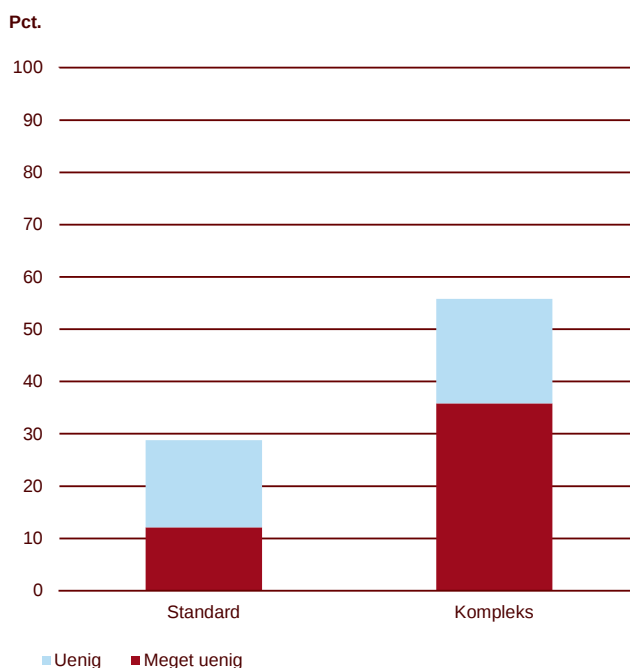
KFST's spørgeskemaundersøgelse viser således, at 38 pct. af leverandørerne er meget enige/enige i, at indkøberne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på aftalen, når produktet er et standardprodukt. Det tilsvarende tal for komplekse produkter er omtrent 16 pct., jf. figur 4.14 (a).

Figur 4.14 Leverandørernes oplevelse af, om indkøberne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på aftalen efter produktkompleksitet

(a) Meget enig/enig i, at størstedelen af rammeaftalens produkter købes på aftalen



(b) Meget uenig/uenig i, at størstedelen af rammeaftalens produkter købes på aftalen



Anm.: Spørgsmål 12d: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om omsætningen på rammeaftalen? – Kunderne køber størstedelen af rammeaftalens varer/tjenesteydelser på rammeaftalen".

Antal respondenter: [N = 161]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Se boks 2.3 for definitioner på produktets kompleksitet.

Signifikansanalysen viser, at de to andele i hver figur er signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau.

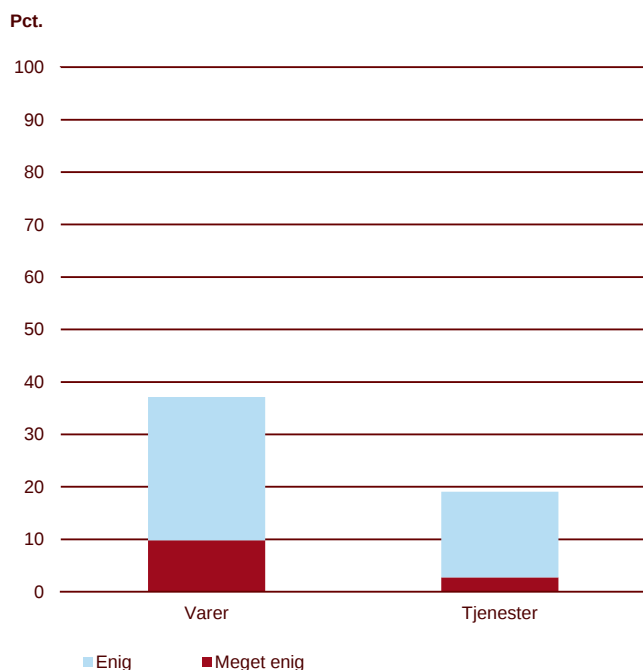
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Heroverfor er 29 pct. af leverandørerne meget uenige/uenige i, at indkøberne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på aftaler med standardprodukter, mens det samme er tilfældet for 56 pct. på rammeaftaler med komplekse produkter, jf. figur 4.14 (b).

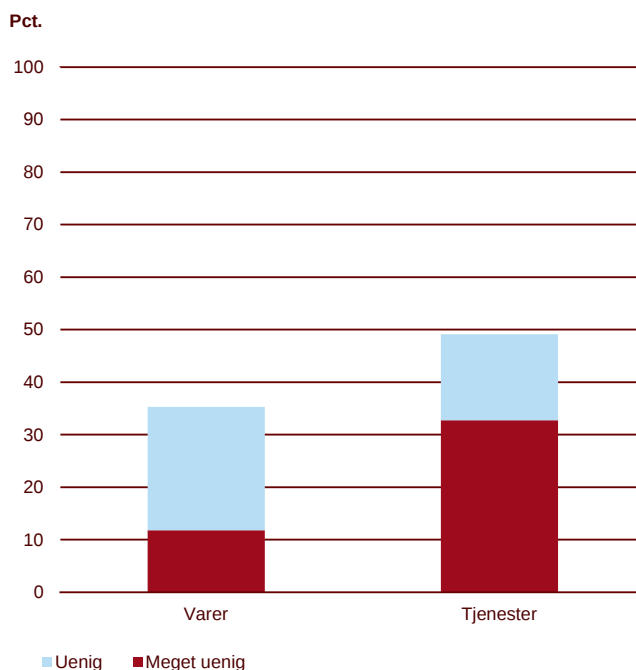
KFST's spørgeskemaundersøgelse viser endvidere, at 40 pct. af leverandørerne er meget enige/enige i, at indkøberne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på aftalen, når aftalen vedrører varer, mens det tilsvarende tal for tjenester er knap 20 pct., jf. figur 4.15 (a).

Figur 4.15 Leverandørernes oplevelse af, om indkøberne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på aftalen efter produkttype

(a) Meget enig/enig i, at størstedelen af rammeaftalens produkter købes på aftalen



(b) Meget uenig/uenig i, at størstedelen af rammeaftalens produkter købes på aftalen



Anm.: Spørgsmål 12d: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om omsætningen på rammeaftalen? – Kunderne køber størstedelen af rammeaftalens varer/tjenesteydelser på rammeaftalen".

Antal respondenter: [N = 161]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

For definitioner på varer og tjenester se boks 2.3.

Ud fra signifikansanalysen kan udlede, at andelen for varer og tjenester i figur (a) er signifikant forskellige ved et 5 pct. signifikansniveau. I figur (b) er andelen for varer og tjenester ikke signifikant forskellige ved et 5 pct. signifikant niveau, men ved et 10 pct. signifikansniveau.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Tilsvarende er omtrent 35 pct. af leverandørerne meget uenige/uenige i, at indkøberne køber størstedelen af rammeaftalens produkter på aftaler med varer, mens det samme er tilfældet for 49 pct. på rammeaftaler med tjenester, jf. figur 4.15 (b).

Kapitel 5

Effektiv konkurrence og centrale rammeaftaler

5.1 Indledning og konklusioner

En overordnet forudsætning for en lav pris – og bedre løsninger – på rammeaftalerne er, at de centrale rammeaftaler skaber en effektiv konkurrence om de opgaver, der er dækket af rammeaftalerne i hele rammeaftalens løbetid.

Centrale rammeaftaler kan bidrage til en mere effektiv konkurrence, hvis de gør det mere attraktivt for flere virksomheder at byde på opgaverne. Hvis de centrale rammeaftaler er forbundet med større volumen pr. produkt/pr. leverandør eller en mere professionel indkøbsproces, kan det gøre det mere attraktivt for virksomhederne at blive leverandør på aftalerne. Ved en mere attraktiv aftale er der dels flere interesserede leverandører, herunder nye og/eller udenlandske, dels incitament til at byde en lavere pris for at vinde aftalen.

Omvendt kan der også være risiko for, at centrale rammeaftaler fører til mindre konkurrence om opgaverne, hvis konkurrencedygtige virksomheder afskæres fra at byde på opgaverne, fx fordi virksomhederne ikke kan levere hele den efterspurte mængde eller sortiment. Samtidig er det vigtigt, at de centrale rammeaftaler ikke påvirker markedsstrukturen på en sådan måde, at konkurrencen om tilsvarende opgaver uden for rammeaftalen, eller konkurrencen fremover, svækkes. Det kan især være tilfældet, hvis en central rammeaftale dækker så stor en del af den samlede omsætning, at effektive virksomheder uden for rammeaftalen har vanskeligt ved at opretholde et forretningsgrundlag eller at nye virksomheder har vanskeligt ved at komme ind på markedet.

Dette kapitel sætter fokus på konkurrencen om opgaver dækket af centrale rammeaftaler. Kapitlet er inddelt i to underafsnit. I afsnit 5.2 analyseres konkurrencen om at blive leverandør på de centrale rammeaftaler. I afsnittet ses der bl.a. på, hvor mange bydende der er på de centrale aftaler, hvor mange af de bydende der i sidste ende ikke kommer på en aftale, samt en gennemgang af, hvilke forhold der har betydning for de leverandører, som har valgt ikke at byde. I afsnit 5.3 analyseres, om de centrale rammeaftaler vurderes at påvirke markedsstrukturen på længere sigt. Dette belyses bl.a. ved at se på, om den forventede omsætning på aftalerne udgør en stor del af omsætningen for de virksomheder, der er på aftalerne.

Konkurrencen om at blive leverandør på centrale rammeaftaler

KFST's analyse indikerer, at der for hovedparten af de undersøgte centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram har været grundlag for en effektiv *konkurrence om at blive leverandør på aftalerne*. Samtidig viser analysen, at der kan have været en begrænset konkurrence om at blive leverandør på nogle af aftalerne. På 16 pct. af de 162 undersøgte aftaler endte alle bydende virksomheder også med at blive leverandør.

En gennemgang af data for bud på 162 rammeaftaler og delaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram viser således, at der for 79 pct. af aftalerne var fem eller flere virksomheder, der bød på aftalen (efter en eventuel forudgående prækvalifikation). På 17 pct. af aftalerne var der tre eller færre bud.

Relativt få bydende kan indikere, at konkurrencen om at blive leverandør på disse aftaler har været begrænset. Få bydende er ikke nødvendigvis udtryk for, at der ikke har været en effek-

tiv konkurrence, og mange bydende er heller ikke en garanti for en effektiv konkurrence, hvis alle de bydende i sidste ende kommer på aftalen.

Analysen viser endvidere, at der for 70 pct. af aftalerne var tre eller flere af de bydende virksomheder, som *ikke* kom på aftalen (efter en eventuel forudgående prækvalifikation). På hver femte aftale (21 pct.) var der én eller nul af de bydende virksomheder, der *ikke* blev leverandør på aftalen. For 16 pct. af de analyserede aftaler blev alle de virksomheder, der bød på aftalen, også leverandør på aftalen. Det kan hæmme virksomheders incitament til at komme med attraktive bud, hvis de bydende virksomheder er meget sikre på, at de kommer på aftalen. Så længe en stor del af omsætningen ligger uden for de centrale rammeaftaler, vurderes få bydende dog ikke umiddelbart at påvirke konkurrencen på sigt.

Det skal understreges, at det ikke på baggrund af de foreliggende data er muligt at vurdere, om de få bud på nogle rammeaftaler kan tilskrives forhold vedrørende rammeaftalen eller om det skyldes, at der er få virksomheder på de pågældende markeder. Rammeaftaler med få bud findes på tværs af brancher, produkttype, kompleksitet og tildelingsform. Dertil kommer, at det foreliggende data viser antal bud og tildelinger *efter* en eventuel prækvalifikationsrunde, hvorfor der her har været flere tilbudsgivere (ansøgere). I en prækvalifikation demonstrerer virksomheder, at de er egnede til at løse opgaven, men kommer ikke med løsningsforslag eller pris på opgaven. I en prækvalifikation afvejes en række hensyn, fx til at sikre en effektiv konkurrence og til at reducere virksomhedernes samlede omkostninger til at byde m.v.

KFST's spørgeskemaundersøgelse peger på, at usikkerhed om omsætningen på de centrale rammeaftaler afholder flere virksomheder fra at byde, selv om de reelt kunne levere de pågældende varer og tjenesteydelser. Yderligere indikerer KFST's spørgeskemaundersøgelse, at nogle virksomheder afskæres fra at byde på aftalerne, fordi de ikke har mulighed for at opfylde betingelserne i rammeaftalen. Det kan reducere antal bud på rammeaftalen.

Det vil afhænge af de konkrete omstændigheder, hvorvidt virksomheder, herunder små og mellemstore virksomheder, kan byde på rammeaftaler på egen hånd eller som del af et konsortium. Virksomheder vil således – under hensyntagen til Konkurrenceloven – kunne gå sammen i et konsortium for at opfylde kravene på aftalen. KFST's analyse viser, at der er konsortier på flere aftaler. Konkret drejer det sig om fire af Statens Indkøbsprogram's 25 rammeaftaler og 14 af SKI's 41 frivillige rammeaftaler. Konsortierne synes i overvejende grad at være til stede på rammeaftaler, der vedrører konsulenttydelser, bl.a. inden for it samt ingeniør og arkitekttydelser.

Tilstedeværelsen af konsortier indikerer, at en aftale er attraktiv for virksomhederne at være på og kan på den enkelte aftale være med til at styrke konkurrencen, hvis fx alternativet er færre bud på aftalen. Samtidig indikerer konsortier på en aftale, at aftalen rummer betingelser, der umiddelbart begrænser antallet af potentielle leverandører (fx sortimentsbredden eller volumen). Begrænsning af antallet af leverandører kan forringe konkurrencen og betyde højere priser.

Den hyppigste årsag til at byde i et konsortium blandt spørgeskemaundersøgelsens deltagere er, at virksomhederne ikke selv kan levere hele sortimentet (35 pct.). Ca. hver fjerde respondent tilkendegiver imidlertid, at virksomheden godt kunne have budt alene, men at det var økonomisk mest fordelagtigt at byde i konsortium. Det kan være i strid med Konkurrenceloven at byde som konsortium på produkter, virksomheden kunne have leveret alene, og konsortier kan risikere at understøtte (stiltiende) koordinering af opgaver og priser uden for rammeaftalen og i fremtiden.

Konkurrencen på længere sigt

I analysen finder KFST ikke umiddelbart tegn på, at de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturen på sigt, når der ses på tværs af alle de undersøgte aftaler.

De centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram samt hhv. de tværregionale og de tværkommunale indkøbsfællesskaber udgør på et helt overordnet niveau en lille del af det samlede offentlige forbrug. Under ét udgør indkøb på disse centrale rammeaftaler således omkring 7 pct. af kommunernes, regionernes og statens samlede indkøb på godt 200 mia. kr. hos private leverandører ekskl. byggeri og under 1 pct. af Danmarks samlede BNP.

Selv om de centrale rammeaftaler på et aggregeret niveau udgør en lille del af den samlede økonomi, kan der være enkeltmarkeder, hvor indkøbet udgør en større del. En eventuel påvirkning af markedsstrukturen på enkeltmarkeder har ikke været genstand for egentlige dybdegående markedsanalyser på de enkelte aftaler. For at søge at belyse effekten på enkeltmarkeder har KFST dog indhentet omsætningsdata fra Danmarks Statistik for leverandørerne på de centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram. Analysen heraf viser, at for næsten 90 pct. af de 49 aftaler, hvor KFST har omsætningsdata, gælder det, at den *forventede* gennemsnitlige omsætning på rammeaftalen udgør under 20 pct. af den gennemsnitlige *samlede* omsætning for de virksomheder, der er leverandører på aftalen. På disse aftaler får leverandørerne på aftalen således dækket mindst 80 pct. af deres omsætning *uden for* den centrale rammeaftale i konkurrence med andre virksomheder. For langt de fleste undersøgte aftaler er der således ikke umiddelbare tegn på, at den forventede omsætning på aftalerne er så stor, at den udelukker effektive virksomheder fra at konkurrere på de markeder, hvor der er centrale rammeaftaler.

Markedsstrukturen kan blive påvirket negativt *på sigt*, hvis effektive virksomheder udelukkes fra at konkurrere som følge af størrelsen på indkøbet via de centrale rammeaftaler i dag. Analysen indikerer imidlertid, at det centrale offentlige indkøb på disse aftaler ikke har en størrelse, der tvinger effektive virksomheder, som ikke er på aftalen, ud af markedet, og dermed påvirker markedsstrukturen negativt på længere sigt. Det bemærkes, at de undersøgte leverandører kan levere produkter til flere markeder. Data giver ikke mulighed for at fordele de undersøgte leverandørers omsætning på forskellige markeder. Data giver heller ikke mulighed for at undersøge, hvor stor en del af de undersøgte leverandørers omsætning, som er afledt af salget via de centrale rammeaftaler.

Hertil kommer, at 75 pct. af de virksomheder i KFST's spørgeskemaundersøgelse, som ikke er leverandør på en central rammeaftale, ikke har angivet, at de oplever, at der er væsentlige konsekvenser ved ikke at være leverandør på en central rammeaftale. Dog tilkendegiver ca. en fjerdedel af virksomhederne, at de *har* oplevet væsentlige konsekvenser. Desuden er KFST via brancheforeninger og virksomheder i forbindelse med analysen blevet gjort bekendt med eksempler på virksomheder, der oplever, at omsætningen på de centrale rammeaftaler udgør så stor en del af omsætningen på markedet, at det opleves som vanskeligt at opretholde et forretningsgrundlag, hvis de ikke er leverandør på rammeaftalen. Derfor er det vigtigt at have fortløbende fokus på, om og hvorledes de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturen, herunder hvorledes en eventuel øget centralisering af indkøbene vil påvirke markedsstrukturen.

Boks 5.1 Kapitel 5's konklusioner

Konkurrencen om at blive leverandør på aftalerne:

- » For 79 pct. af 162 undersøgte centrale rammeaftaler/delaftaler fra Statens Indkøbsprogram og SKI var der fem eller flere virksomheder, der bød (efter en eventuel prækvalifikation). På 17 pct. af aftalerne var der tre eller færre bud.
- » For 70 pct. af aftalerne kom tre eller flere af de bydende virksomheder *ikke* på aftalen. For i alt 21 pct. af aftalerne var der én eller nul af de bydende virksomheder, der ikke kom med på aftalen. For 16 pct. af aftalerne endte alle bydende virksomheder med at blive leverandør på aftalen.
- » På baggrund af de foreliggende data er det ikke muligt at vurdere, om de få bud på nogle rammeaftaler kan tilskrives forhold vedrørende rammeaftalen eller om det skyldes, at der er få kvalificerede virksomheder på de pågældende markeder.
- » 59 af de 279 deltagende virksomheder har fravalgt at byde på en aftale. Knap 40 pct. af disse har fravalgt at byde, selv om de opfylder udbudsbetingelserne (også på aftaler med få bud). Ca. 80 pct., af de virksomheder, der har budt på rammeaftalerne, angiver, at øget om-

- sætning og øget markedsandel havde afgørende/stor betydning for, at de bød på aftalen.
- » Mere end 40 pct. af de virksomheder, der har valgt ikke at byde på rammeaftalerne, selv om de kunne, angiver, at det skyldes usikkerhed i omsætningen.
 - » For mange delydelser i det efterspurgte sortiment synes at være den hyppigste årsag til, at virksomheder ikke selv kan byde på de centrale rammeaftaler.
 - » Den hyppigste årsag til at byde som konsortium er, at virksomheden ikke selv kunne levere alle delydelserne i det efterspurgte sortiment. Konsortier synes især at være til stede på aftaler, der vedrører konsulenttydelser inden for it, ingeniører og arkitekter.
 - » Flere virksomheder går sammen i konsortier, selv om de reelt kunne opfylde betingelserne i udbuddet hver for sig. Det kan være i strid med konkurrencereglerne.

Konkurrencen på længere sigt:

- » I analysen finder KFST ikke umiddelbart tegn på, at de centrale rammeaftaler generelt påvirker markedsstrukturen på sigt, når der ses på tværs af alle de undersøgte aftaler.
- » Det årlige indkøb på centrale rammeaftaler skønnes at være på cirka 13,7 mia. kr. og udgør dermed ca. 7 pct. af det samlede indkøb i kommuner, regioner og staten på godt 200 mia. kr. og under 1 pct. af Danmarks samlede BNP.
- » En eventuel påvirkning af markedsstrukturen på enkeltmarkeder har ikke været genstand for egentlige dybdegående markedsanalyser på de enkelte aftaler. For at søge at belyse effekten på enkeltmarkeder har KFST indhentet omsætningsdata fra Danmarks Statistik for leverandørerne på de centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram.
- » For cirka 90 pct. af aftalerne fra Statens Indkøbsprogram og SKI gælder det, at den *forventede* gennemsnitlige omsætning for en virksomhed på rammeaftalen udgør under 20 pct. af den gennemsnitlige samlede omsætning for de virksomheder, der er på aftalen.
- » Ca. 75 pct. af de virksomheder, som ikke har været leverandør på en central rammeaftale, oplever ikke, at der er væsentlige konsekvenser ved ikke at være leverandør på en central rammeaftale. Ca. en fjerdel af virksomhederne tilkendegiver, at de har oplevet væsentlige konsekvenser.

5.2 Konkurrencen om at blive leverandør på centrale rammeaftaler

En overordnet forudsætning for en lav pris og bedre løsninger på rammeaftalerne er, at de centrale rammeaftaler skaber en effektiv konkurrence om de opgaver, der er dækket af rammeaftalerne i hele rammeaftalens løbetid.

KFST's spørgeskemaundersøgelse understøtter, at konkurrence om opgaverne på de centrale rammeaftaler er væsentligt. Konkurrence er således det forhold, flest virksomheder peger på, har betydning for, at de har budt en lav pris, jf. kapitel 6 om priser på indkøb gennem rammeaftaler.

KFST's analyse viser, at både SKI og Moderniseringsstyrelsen gennemfører markedsanalyser før udbud af de centrale rammeaftaler, som bl.a. har fokus på konkurrencesituationen nu og i fremtiden.

Konkurrence om opgaverne forudsætter først og fremmest, at der er tilstrækkeligt antal virksomheder på markedet, der *kan* og *vil* byde på at blive leverandør på rammeaftalen. Generelt er det vanskeligt at sige, hvor mange virksomheder der skal være til stede på markedet for at skabe en effektiv konkurrence om opgaverne, da der også er andre faktorer, der spiller ind. Fx om der er væsentlige adgangsbarrierer på markedet. Hvis der ikke er væsentlige adgangsbarrierer, kan alene "truslen" om, at nye virksomheder nemt kan komme ind på markedet være tilstrækkelig til at sikre en effektiv konkurrence, selv om der kun er få virksomheder, der pt. er aktive på markedet.

Centralisering af det offentlige indkøb kan være med til at skærpe konkurrencen om de offentlige opgaver, fordi centralisering kan gøre det mere attraktivt for flere virksomheder, herunder nye og/eller udenlandske virksomheder, at byde på opgaverne.

Centrale rammeaftaler kan især gøre det mere attraktivt for virksomhederne at byde, hvis de er forbundet med større volumen pr. produkt/pr. leverandør. Større volumen (større omsætning og markedsandel) gør det mere attraktivt/vigtigere for virksomheder at blive leverandør på aftalen, fordi der vil være et større tab ved ikke at være på aftale, og giver samtidig virksomhederne bedre mulighed for at udnytte skalafordele og dermed opnå lavere gennemsnitsomkostninger. En mere professionel indkøbsproces kan endvidere gøre det mere attraktivt for virksomhederne at blive leverandør på aftalen.

Centrale rammeaftaler kan dog også risikere at mindske konkurrencen om opgaverne. Det kan være tilfældet, hvis de centrale rammeaftaler indeholder krav om eksempelvis størrelser eller distributionsnet, som afskærer effektive virksomheder fra at byde – enten fordi virksomhederne ikke kan opfylde kravene i aftalen, eller fordi kravene ikke står mål med gevinsterne for virksomhederne, og virksomhederne dermed ikke ønsker at byde.⁹⁸

Antal bydende på rammeaftalerne

I forbindelse med denne analyse er der indsamlet og gennemgået data om bl.a. antal bydende og antallet af leverandører på 162 aftaler eller delaftaler fra Statens Indkøbsprogram og SKI.⁹⁹ 50 af disse er hovedaftaler, mens 112 af disse er delaftaler. Der findes ingen systematiske opgørelser for antallet af bydende fra de tværkommunale indkøbsfællesskaber.

Antallet af bydende angiver det faktiske antal bydende efter en eventuel prækvalifikation. Det er ikke på baggrund af det foreliggende datagrundlag muligt at opgøre, hvor mange af aftalerne, som anvender prækvalifikation. I det omfang, der er egnede virksomheder, der sorteres fra i prækvalifikationen, vil opgørelsen over antal bud således undervurdere antallet af virksomheder, der kunne byde på opgaven. I en prækvalifikation demonstrerer virksomheder, at de er egnede til at løse opgaven, men kommer ikke med løsningsforslag eller pris på opgaven.

På 79 pct. af de undersøgte rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram var der fem bud eller mere. På 17 pct. – var der omvendt tre bydende virksomheder eller færre, jf. Tabel 5.1. Så længe en stor del af omsætningen ligger uden for de centrale rammeaftaler, vurderes få dog bydende umiddelbart ikke at påvirke konkurrencen på sigt.

Tabel 5.1 Antal bud på hoved- og delaftaler fra Statens Indkøbsprogram og SKI (efter en evt. prækvalifikation)

	1 bud	2 bud	3 bud	4 bud	5 bud	6 bud	7 bud	8 bud	9 bud	10 bud	Mere end 10 bud
Antal aftaler	3	10	14	7	17	9	10	14	17	11	50
Andel aftaler	2	6	9	4	10	6	6	9	10	7	31
Kumuleret andel (pct.)	2	8	17	21	31	37	43	52	62	69	100

Anm.: Baseret på 162 hovedaftaler og delaftaler fra Statens Indkøbsprogram og SKI.

Kilde: Oplysninger fra Moderniseringsstyrelsen og SKI.

⁹⁸ Se blandt andet Dimitri, Dini og Piga (2006); Udbudsrådet (2011); Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2010); Karjalainen (2009, 2011); Caldwell et al. (2005); samt OECD (2000; 2011).

⁹⁹ Data er beskrevet i bilag 4.

Relativt få bydende kan indikere, at der har været en begrænset konkurrence om at blive leverandør på disse aftaler. Men som beskrevet ovenfor, er få bydende ikke nødvendigvis udtryk for, at der ikke har været en effektiv konkurrence, da der kan være andre virksomheder, der kunne byde på aftalen, og dermed kan have udøvet et effektivt konkurrencepres. Omvendt er mange bydende heller ikke en garanti for en effektiv konkurrence, hvis alle de bydende i sidste ende kommer på aftalen.

Det skal understreges, at det ikke på baggrund af de foreliggende data er muligt at vurdere, om de få bud på nogle rammeaftaler kan tilskrives forhold vedrørende rammeaftalen eller om det skyldes, at der er få kvalificerede virksomheder på de pågældende markeder (markedsstrukturen). Rammeaftaler med få bud findes på tværs af brancher, produkttype, kompleksitet og tildelingsform. Dertil kommer, at det foreliggende data viser antal bud og tildelinger *efter* en eventuel prækvalifikationsrunde, hvorfor der her har været flere tilbudsgivere (ansøgere). I en prækvalifikation demonstrerer virksomheder, at de er egnede til at løse opgaven, men kommer ikke med løsningsforslag eller pris på opgaven. I en prækvalifikation afvejes en række hensyn, fx til at sikre en effektiv konkurrence og til at reducere virksomhedernes samlede omkostninger til at byde m.v.

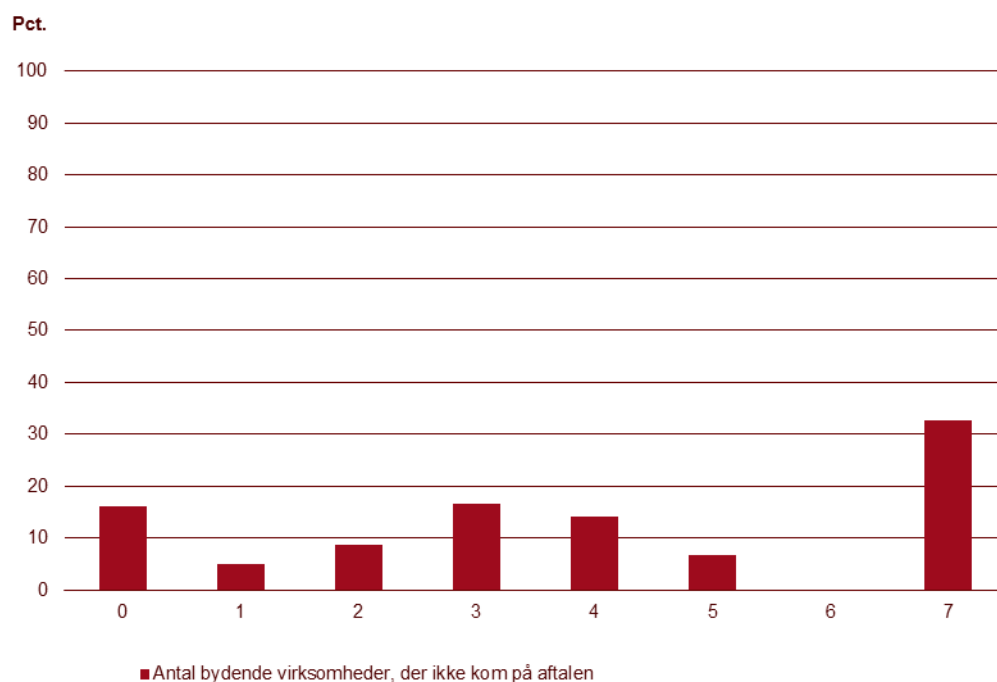
Det foreliggende datamateriale giver heller ikke mulighed for at afdække, om antal bydende på centrale rammeaftaler adskiller sig antal bydende på andre typer af offentlige udbud.

Antal bydende virksomheder, som ikke blev leverandør på aftalen

Hvor mange bydende virksomheder, der skal til for at sikre en effektiv konkurrence om at komme på en aftale, vil variere fra aftale til aftale. Det har blandt andet betydning, hvor mange af de bydende virksomheder der i sidste ende bliver leverandører på aftalen. Således kan fire eller fem bud måske være tilstrækkeligt til at sikre en effektiv konkurrence på en eneleverandøraftale, mens det ikke er tilstrækkeligt, hvis en meget stor andel af de bydende virksomheder i sidste ende bliver leverandører på aftalerne.

For 70 pct. af de undersøgte rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram var der tre eller flere af de bydende virksomheder, som ikke kom på aftalen. Omvendt blev alle de virksomheder, der bød på aftalen, også leverandør på aftalen på 16 pct. af de undersøgte aftaler, jf. figur 5.1. For 21 pct. af aftalerne gælder det, at maksimalt én af de bydende virksomheder ikke kom med på aftalen. Dvs., at der på eneleverandøraftalerne maksimalt har været to bydende, mens der på aftaler med eksempelvis fem vindende virksomheder maksimalt har været seks bydende virksomheder. Det kan hæmme virksomhedernes incitament til at komme med attraktive bud, hvis de bydende virksomheder er meget sikre på, at de kommer på aftalen.

Figur 5.1 Antal bydende virksomheder, der *ikke* kom på aftalen (efter en evt. prækvalifikation)



Anm.: Opgørelsen er baseret på 162 aftaler eller delaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram. De 162 aftaler er fordelt på 50 hovedaftaler og 112 delaftaler.

Kilde: Oplysninger fra Moderniseringsstyrelsen og SKI.

KFST's gennemgang af data om bud og tildelinger på aftalerne fra Statens Indkøbsprogram og SKI indikerer, at der for hovedparten af de undersøgte centrale rammeaftaler har været grundlag for en effektiv *konkurrence om at blive leverandør på aftalerne*. Samtidig viser analysen, at det for nogle af de centrale rammeaftaler kan have været vanskeligt at tiltrække et tilstrækkeligt antal leverandører, og dermed skabe en effektiv konkurrence om at komme på aftalerne.

Det skal understreges, at det ikke på baggrund af de foreliggende data er muligt at vurdere, om de få bud på nogle rammeaftaler kan tilskrives forhold vedrørende rammeaftalen eller om det skyldes, at der er få virksomheder på de pågældende markeder. Dertil kommer, at det foreliggende data viser antal bud og tildelinger *efter* en eventuel prækvalifikationsrunde, hvorfor der her har været flere tilbudsgivere (ansøgere). Endelig kan afgivne bud på aftalen have været ukonditionsmæssige. I en prækvalifikation demonstrerer virksomheder, at de er egnede til at løse opgaven, men kommer ikke med løsningsforslag eller pris på opgaven.

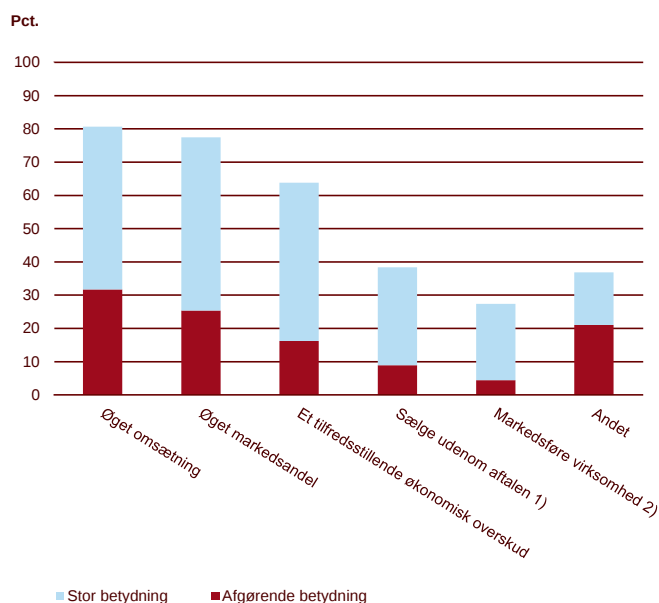
Det er ikke muligt, på baggrund af datasættet at identificere en særlig type af markeder, hvor det er mere vanskeligt at tiltrække et tilstrækkeligt antal bydende virksomheder.

Årsager til at virksomhederne byder på centrale rammeaftaler

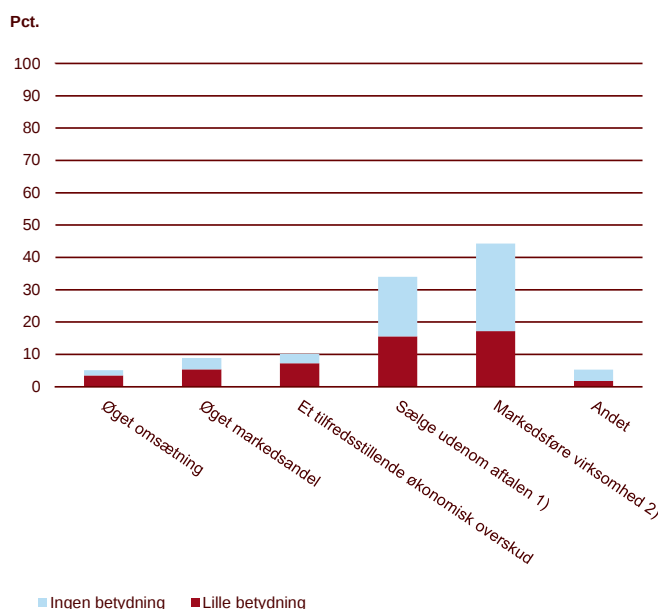
Ca. 80 pct. af de virksomheder, der har budt på en central rammeaftale, angiver, at hhv. *øget omsætning* og *øget markedsandel* havde afgørende/stor betydning for, at virksomheden bød på opgaven, jf. figur 5.2 (a). Knap to ud af tre angiver, at et tilfredsstillende økonomisk overskud er af afgørende/ stor betydning.

Figur 5.2 Årsager til, at virksomhederne byder på rammeaftalerne

(a) Årsag har afgørende/stor betydning for at byde



(b) Årsag har ingen/lille betydning for at byde



Note 1: Årsagen "Sælge udenom aftalen" dækker over svarmuligheden "Bedre mulighed for også at sælge varer/tjenesteydelser, som ikke er omfattet af rammeaftalen, til kunderne på rammeaftalen".

Note 2: Årsagen "Markedsføre virksomhed" dækker over svarmuligheden "Bedre mulighed for at markedsføre virksomheden over for andre kunder end kunderne på rammeaftalen, fx til det private marked".

Anm.: Spørgsmål 7 samt 19 til leverandørerne: "Hvilken betydning havde forventningen om følgende forhold for, at [virksomheden] bød på rammeaftalen?" Antal respondenter: [N=315]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

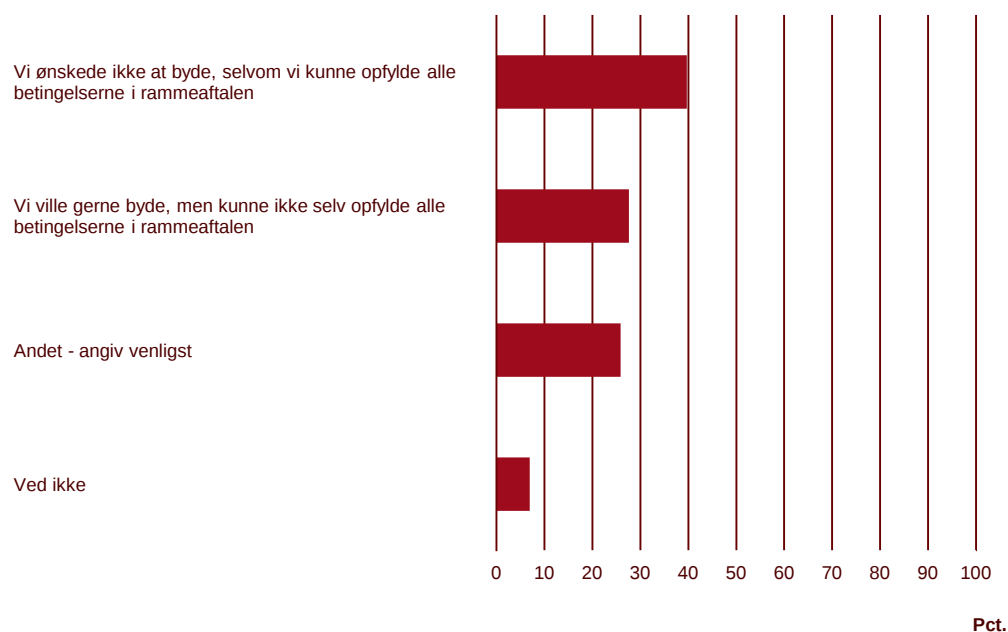
For knap 40 pct. af virksomhederne har det afgørende/stor betydning, at rammeaftalen giver bedre mulighed for også at sælge varer/tjenesteydelser, som ikke er omfattet af rammeaftalen, til kunderne på rammeaftalen, jf. også afsnit 4.4.

59 virksomheder i KFST's spørgeskemaundersøgelse har angivet, at de har fravalgt at byde på en eller flere konkrete centrale rammeaftaler. Når virksomheder fravælger at byde kan det risikere at mindske konkurrencen om opgaverne. Det gælder uanset om fravalget skyldes, at de centrale rammeaftaler indeholder krav som *afskærer* effektive virksomheder fra at byde eller fordi kravene/omkostningerne ikke står mål med gevinsterne for virksomhederne, og virksomhederne derfor ikke ønsker at byde.

Knap 40 pct. af de disse virksomheder (i alt 22) kunne faktisk opfylde betingelserne i rammeaftalen, jf. figur 5.3. Det bemærkes, at alle undtagen 1 virksomhed i spørgeskemaundersøgelsen har angivet, at de har læst hele eller dele af udbudsmaterialet. Udbudsmaterialet offentliggøres først efter prækvalifikationen er gennemført.

Lidt over en fjerdedel af de virksomheder, som har undladt at byde, angiver at de gerne ville byde, men at de ikke selv kunne opfylde alle betingelserne i rammeaftalen, jf. figur 5.3.

Figur 5.3 Årsager til ikke at byde på rammeaftaler, pct.



■ Årsager til ikke at byde i pct.

Anm.: Spørgsmål 31: "Hvorfor bød [virksomheden] ikke på rammeaftalen?" I "Andet"-kategorien er bl.a. anført som begrundelse for ikke at byde, at erfaringer fra tidligere aftaler "skræmte", at det ikke var virksomhedens sortiment, der var store transaktionsomkostninger ved at byde, at udbuddet var designet til en anden type virksomhed, at det var et meget omfattende udbudsmateriale og meget specialiseret på snævre produkter, at flere produktområder var slået sammen, så det hæmmede konkurrencen, geografien, tidspres.

Antal respondenter: [N= 58]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

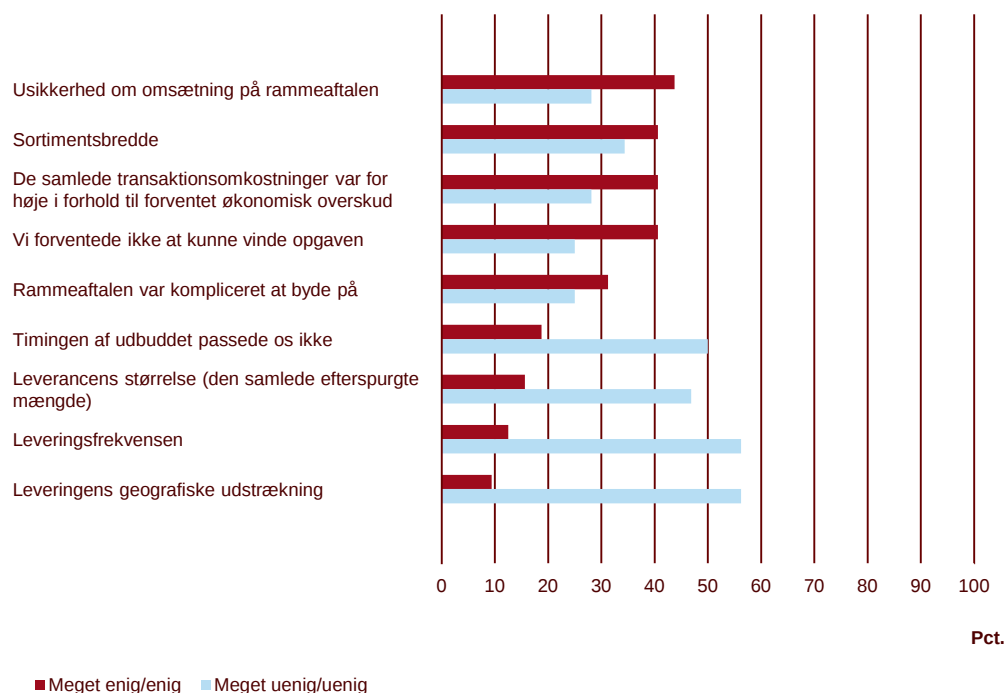
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST, 2014.

Af de virksomheder, der godt kunne byde, men alligevel fravalgte det, skyldtes det overvejende, at der var *usikkerhed om den faktiske omsætning, at de samlede transaktionsomkostninger var for høje, at de forventede ikke at kunne vinde udbuddet* samt forhold vedr. *sortimentsbredden*, jf. figur 5.4.

Uanset årsag kan det svække konkurrencen, når virksomheder fravælger at byde på rammeaftaler. Fravalg, som skyldes usikkerhed om den faktiske omsætning, skal ses i lyset af, at ca. 54 pct. af leverandørerne oplever, at omsætningen ikke lever op til den forventede kontraktværdi i udbuddet. Se også afsnit 6.4 om omsætningssikkerhedens betydning for prissætningen og afsnit 6.5 om leverandørernes omkostninger til salget.

Det foreliggende datamateriale giver ikke mulighed for at afdække, om virksomhedernes årsager til ikke at byde på rammeaftaler adskiller sig fra årsagerne til ikke at byde på offentlige udbud i almindelighed. Dog forventes et forhold som usikkerhed om omsætningen ikke at være årsag til ikke at byde på konkrete, enkeltstående udbud.

Figur 5.4 Årsager til ikke at ønske at byde på rammeaftalen, pct.



Anm.: Spørgsmål 34 til leverandørerne: "Hvor eller uenig er du i følgende forhold var årsag til, at [virksomheden] ikke ønskede at byde på rammeaftalen?" Svarmulighederne: Generelt ikke interesserede i at levere til offentlige kunder og Generelt ikke interesserede i at levere på offentlige centrale rammeaftaler er ikke medtaget, da ingen var enige heri
 Antal respondenter: [N=32]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST, 2014.

KFST's spørgeskemaundersøgelse understøtter således, at sikkerhed for omsætning på rammeaftalen er en væsentlig parameter for at gøre det attraktivt for virksomhederne at byde på aftalerne. Som beskrevet i afsnit 4.3, er det derfor en udfordring, at leverandørerne ofte oplever, at omsætningen ikke lever op til forventningen. Det indikerer, at der kan skabes større konkurrence om opgaverne i rammeaftalen, hvis der kan gives en større sikkerhed for omsætningen.

Omvendt synes forhold som *leverancens størrelse (den samlede efterspurgte mængde)*, *leveringsfrekvensen* samt *den geografiske udstrækning* ikke at have stor betydning for de virksomheder, der har valgt ikke at byde på opgaven. Særligt kravene til leverancernes størrelse fremhæves ellers ofte som noget, der afholder virksomhederne fra at byde på de centrale rammeaftaler.

Af de 16 virksomheder, der ikke kunne byde, angiver flest (fem), at de ikke kunne levere alle delydelser i det efterspurgte sortiment. Det kan indikere, at der for nogle aftaler sammensættes et for bredt sortiment til, at der skabes en effektiv konkurrence. Det skal dog bemærkes, at der er tale om et meget begrænset antal respondenter. En virksomhed har overfor KFST i forbindelse med analysen tilkendegivet, at bundling af flere produkter i et udbud kan være med til at mindske antallet af bydende.

Det forhold, at nogle afskæres fra at byde på en opgave, er ikke i sig selv udtryk for en begrænsning af den effektive konkurrence. Det afhænger bl.a. af, om de virksomheder, der afskæres fra at byde, er effektive virksomheder, og om der allerede er tilstrækkeligt med bydende virksomheder til at sikre en effektiv konkurrence.

Virksomheder, herunder små og mellemstore virksomheder, der ikke alene kan byde på at blive leverandør på en central rammeaftale, har mulighed for alligevel at deltage i konkurrencen om at blive leverandør på aftalerne enten ved at blive underleverandør til større leverandører, eller ved at gå sammen i konsortier, så de tilsammen kan opfylde kravene til mængde, delydelser m.v.

Konsortier på centrale rammeaftaler

Når virksomheder vælger at byde på aftaler i et konsortium, kan det være med til at styrke konkurrencen, hvis alternativet var færre bud på aftalen. Dog kan konsortier risikere at understøtte (stiltiende) koordinering af opgaver/priser uden for rammeaftalen og i fremtiden. Denne risiko er især til stede, hvis konsortieparterne normalt er konkurrenter på samme markeder om de samme kunder, fordi de gennem konsortiet kan få større kendskab til hinanden og hinandens forretningsgange. KFST har i 2014 udarbejdet en vejledning om konsortiesamarbejde i forhold til konkurrenceloven.¹⁰⁰

I et klassisk konsortium skal alle deltagerne i konsortiet (tilbudsgiverne) underskrive rammeaftalen, og de hæfter solidarisk for eventuelle fejl. Små og mellemstore virksomheder kan gå sammen med andre virksomheder i et konsortium for at byde samlet på en central rammeaftale. Dette skal dog ske under hensyntagen til konkurrencereglerne, jf. boks 5.2.

Boks 5.2

Mulighed for at byde som del af et konsortium

Udbudsdirektivet bestemmer, at en virksomhed, der ikke selv opfylder mindstekravene til økonomisk og finansiell formåen, kan basere sig på den finansielle formåen hos andre virksomheder. Det gælder uanset den juridiske karakter af forbindelserne mellem virksomhederne. Virksomheden skal i givet fald godtgøre over for den offentlige ordregiver, at virksomheden råder over de nødvendige ressourcer fx ved at fremlægge dokumentation for de pågældende virksomheders forpligtelser i denne henseende.

Samarbejdet *inden for* et konsortium er ikke reguleret i Udbudsdirektivet. Virksomhederne beslutter derfor selv, hvorledes det skal tilrettelægges. Tilrettelæggelsen skal dog ske under hensyntagen til konkurrencereglerne. Samarbejdet kan evt. tilrettelægges med udgangspunkt i den standardkontrakt, som Kammeradvokaten har udarbejdet, og som er tilgængelig på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside, og de vejledninger, som styrelsen har udarbejdet om dels konsortiedannelse og dels konsortiesamarbejde i forhold til konkurrenceloven.¹⁰¹

Kilde: Udbudsrådet, *Undersøgelse af bedste praksis for rammeaftaler*, juni 2011, side 54 og 55.

Centrale rammeaftaler med konsortier

KFST's analyse viser, at der er konsortier på fire af de 25 rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram (20 pct.) og på 14 af de 39 frivillige rammeaftaler fra SKI (39 pct.). På flere af SKI's frivillige aftaler, er der ofte mere end ét konsortium på aftalen – i alt er der 36 konsortier på de 14 aftaler. På rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram er seks konsortier fordelt på fire aftaler.

¹⁰⁰

www.kfst.dk/~media/KFST/Publikationer/Dansk/2014/20140617%20Konsortiesamarbejde%20i%20forhold%20til%20konkurrenceloven.pdf.

¹⁰¹

www.kfst.dk/Indhold-KFST/Publikationer/Dansk/2012/20120408-Vejledning-i-konsortiedannelse?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46 og

www.kfst.dk/~media/KFST/Publikationer/Dansk/2014/20140617%20Konsortiesamarbejde%20i%20forhold%20til%20konkurrenceloven.pdf.

Konsortier synes især at være til stede på aftaler inden for konsulentytelser, herunder særligt inden for it-området, men også ingeniør og arkitektytelser, mens de synes at være mindre til stede på aftaler inden for vareområderne.

Der er ingen konsortier på de 13 frivilligt-forpligtende rammeaftaler fra SKI. Der foreligger ikke oplysninger om, hvor mange konsortier der er på rammeaftalerne fra de tværkommunale indkøbsfællesskaber.¹⁰² *Leverandører som er del af et konsortium*

I KFST's spørgeskemaundersøgelse har 39 virksomheder angivet, at de har budt som en del af et konsortium. Heraf er 30 leverandører på aktive rammeaftaler, mens ni af konsortierne ikke kom på aftalen.¹⁰³ Samlet set repræsenterer de 17 forskellige rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram.¹⁰⁴

Foruden "andet" er den årsag til at byde som et konsortium, som hyppigst nævnes, at virksomhederne ikke selv kunne levere hele sortimentet. Det gælder ca. en tredjedel af respondenterne, jf. figur 5.5.

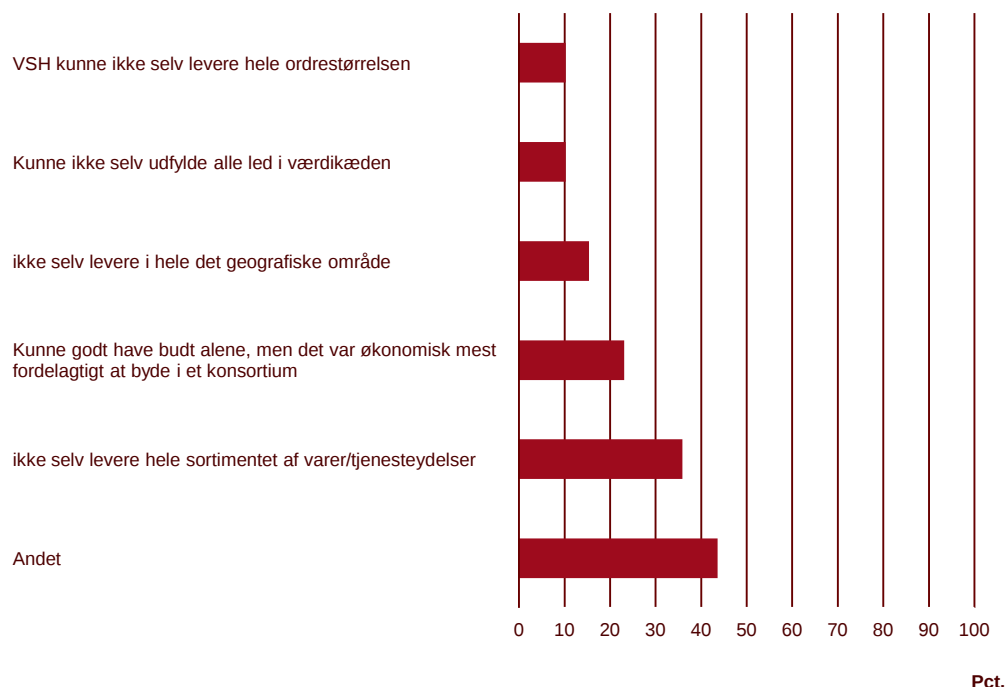


¹⁰² Data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

¹⁰³ Spørgeskemaundersøgelser gennemført af Rambøll for KFST blandt virksomheder, 2014, spørgsmål 7a og 20a.

¹⁰⁴ Det bemærkes, at af de 16 virksomheder der er angivet, at de ikke bød på rammeaftalen, fordi de ikke kunne opfylde alle betingelserne i rammeaftalen, overvejede fem at byde som konsortium, mens 10 ikke gjorde. Det er ikke muligt på baggrund af data at sige noget om årsagerne hertil. Kilde: Spørgeskemaundersøgelser gennemført af Rambøll for KFST blandt virksomheder, 2014, spørgsmål 35-37.

Figur 5.5 Årsager til at byde som konsortium, pct. af respondenter der har budt som konsortium



Anm.: Spørgsmål 8 samt 20 til leverandørerne: "Hvorfor valgte [virksomheden] at byde på rammeaftalen i et konsortium?" I "andet-kategorien" er bl.a. angivet følgende: udbuddets krav til omsætningen, konsortium-formen er del af virksomhedens selskabsform, tilsammen bedre kompetencer og referencer som konsortium.
Antal respondenter: [N=39]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST, 2014.

Derudover angiver ca. hver fjerde respondent, at virksomheden godt kunne have budt alene, men at det var økonomisk mest fordelagtigt at byde i konsortium. Det kan være i strid med Konkurrenceloven at byde som konsortium på ydelser, virksomheden kunne have leveret alene.¹⁰⁵

5.3 Konkurrencen på længere sigt

Hvis centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturerne på en sådan måde, at konkurrencen om tilsvarende opgaver uden for rammeaftalen, eller konkurrencen fremover, svækkes, vil det have negative konsekvenser. Det kan især være tilfældet, hvis den centrale rammeaftale dækker så stor en del af den samlede omsætning på markedet, at effektive virksomheder uden

¹⁰⁵ For en vejledning om hvornår det er i strid med konkurrenceloven at indgå konsortier se: www.kfst.dk/Indhold-KFST/Publikationer/Dansk/2012/20120408-Vejledning-i-konsortiedannelse?tc=E538038EB1E04A96B9964BE4C0F85F46 og www.kfst.dk/~media/KFST/Publikationer/Dansk/2014/20140617%20Konsortiesamarbejde%20i%20forhold%20til%20konkurrenceloven.pdf.

for rammeaftalen har vanskeligt ved at opretholde et forretningsgrundlag, eller hvis incitamentet til at innovere m.v. reduceres.

Konkurrencen om opgaverne i fremtiden kan bl.a. lide skade som følge af de centrale rammeaftaler, hvis aftalerne fører til færre (effektive) virksomheder på markedet, eller hvis de fører til normerende løsninger, der hæmmer innovationen på markedet m.v.

På mange store områder udgør det offentlige indkøb generelt kun en mindre del af den samlede markedsomsætning, fordi markederne for mange af ydelserne er internationale. På disse markeder kan effektive virksomheder, der ikke er på en central rammeaftale, opnå den nødvendige omsætning uden for de centrale rammeaftaler. Det gælder fx. energi, dele af it-området og hospitalsmedicin. Men også på andre indkøbsområder, hvor markederne er nationale, vil det offentlige indkøb gennem centrale rammeaftaler som oftest kun udgøre en mindre del af markedsomsætningen. Det gælder fx for store indkøbsområder som tele- og datakommunikation og rengøring.

Det er navnlig på områder, hvor markedet er lokalt, at en enkel offentlig indkøbsenhed kan aftage en betydelig del af omsætningen. Det gælder fx for nogle opgaver inden for bygge- og anlægsområdet samt dele af persontransportområdet, hvor regioner og kommuner er store indkøbere. En kommune nævner, at man på sådanne områder skal være påpasselig med at lave aftaler med én leverandør, som dækker hele landet.

Det årlige indkøb på centrale rammeaftaler skønnes at være på cirka 13,7 mia. kr. og udgør dermed ca. 7 pct. af det samlede indkøb i kommuner, regioner og staten på omkring 200 mia. kr. og under 1 pct. af Danmarks samlede BNP.¹⁰⁶ På et helt aggregeret og generelt niveau synes de centrale rammeaftaler således ikke at have et omfang, som giver anledning til bekymring.

Selv om de centrale rammeaftaler på et aggregeret niveau udgør en lille del af den samlede økonomi, kan der være enkeltmarkeder, hvor indkøbet udgør en større del. En eventuel påvirkning af markedsstrukturen på enkeltmarkeder har ikke været genstand for egentlige dybdegående markedsanalyser på de enkelte aftaler. For at søge at belyse effekten på enkeltmarkeder har KFST dog indhentet omsætningsdata fra Danmarks Statistik for leverandørerne på de centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram, jf. nedenfor.

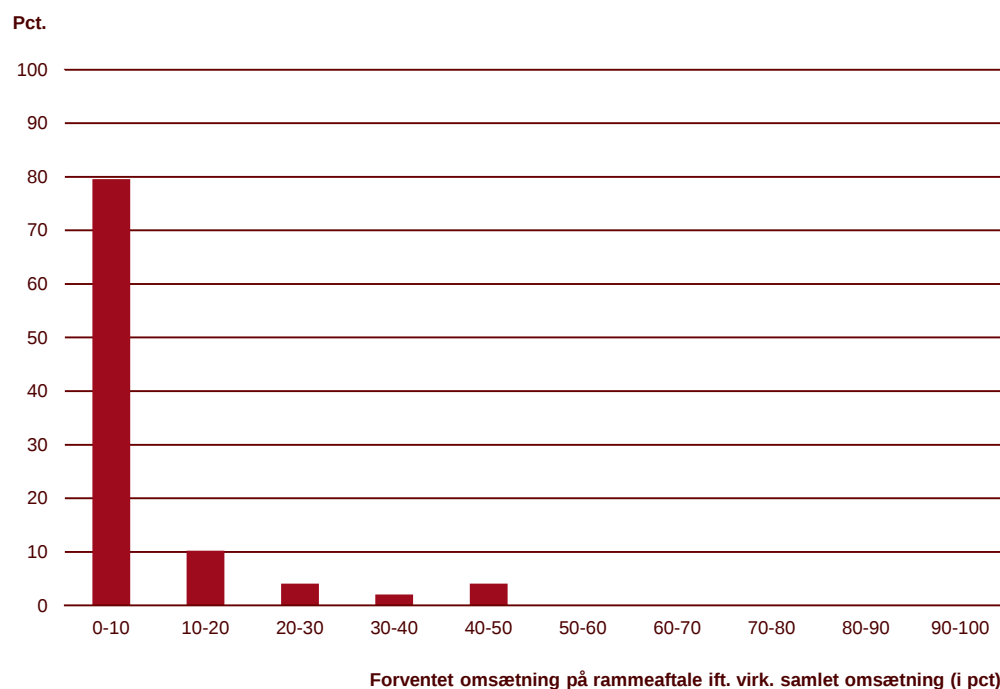
Forventet omsætning på rammeaftaler i forhold til virksomhedernes gennemsnitlige omsætning

Hvis de virksomheder, der er på aftalen kun får en lille del af deres samlede omsætning dækket på den centrale rammeaftale, indikerer det, at den centrale rammeaftale ikke udgør en stor andel af det samlede marked, og derfor ikke har stor betydning for strukturen på markedet.

For ca. 90 pct. af de 49 aftaler, hvor KFST har omsætningsdata gælder det, at den *forventede* gennemsnitlige omsætning for en virksomhed ved at være på rammeaftalen udgør under 20 pct. af den gennemsnitlige *samlede* omsætning for de virksomheder, der er på aftalen, jf. figur 5.6. På disse aftaler får leverandørerne på aftalen således dækket mindst 80 pct. af deres omsætning *uden for* den centrale rammeaftale i konkurrence med andre virksomheder. For langt de fleste undersøgte aftaler er der således ikke umiddelbare tegn på, at den forventede omsætning på aftalerne er så stor, at den udelukker effektive virksomheder fra at konkurrere på de markeder, hvor der er centrale rammeaftaler.

¹⁰⁶ Danmarks Statistikbank (NAN1), BNP i løbende priser, 2013.

Figur 5.6 Virksomheders forventede omsætning på en rammeaftale i forhold til virksomhedens samlede omsætning, pct.



Anm.: Figuren er beregnet med udgangspunkt i forholdet mellem to omsætningstal for hver enkelt rammeaftale. For det første den forventede gennemsnitlige årlige omsætning fra rammeaftalen. Dette tal tager udgangspunkt i forventede kontraktværdier divideret med antallet af virksomheder på aftalen. Det andet omsætningstal er den gennemsnitlige omsætning beregnet for virksomheder på aftalen. Datagrundlaget er beskrevet i bilag 4. Antal hoved- eller delaftaler: [N=49].

Kilde: Danmarks Statistik, Moderniseringsstyrelsen, SKI og egne beregninger.

For 10 pct. af aftalerne udgør den forventede gennemsnitlige omsætning på rammeaftalen 20-50 pct. af virksomhedernes gennemsnitlige samlede omsætning. Disse aftaler findes inden for forskellige brancher. For 4 pct. af aftalerne udgør den forventede gennemsnitlige omsætning på rammeaftalen 40-50 pct. af virksomhedernes gennemsnitlige samlede omsætning. På de sidstnævnte aftaler er det mere sandsynligt, at omsætningen fra den centrale rammeaftale har en størrelse, som kan påvirke markedets struktur. Det kan dog også være, at der på disse rammeaftaler er et stort privat marked uden for de centrale indkøb.

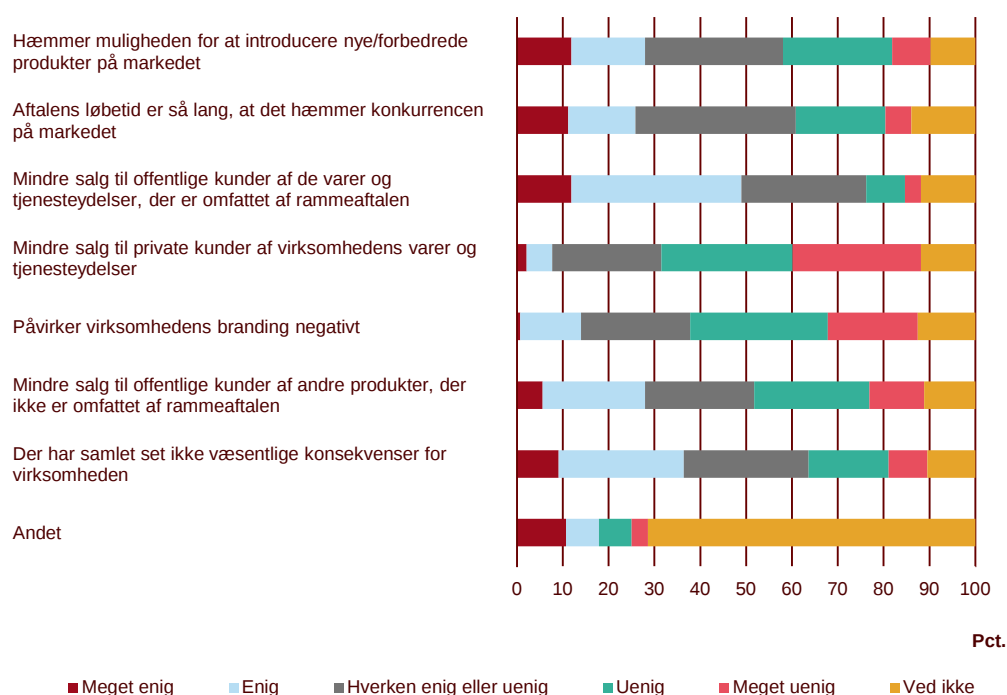
Markedsstrukturerne kan blive påvirket negativt *på sigt*, hvis effektive virksomheder udelukkes fra at konkurrere som følge af størrelsen på indkøbet via de centrale rammeaftaler i dag. Undersøgelsen af den forventede omsætning på aftalen sammenholdt med de deltagende virksomheders gennemsnitlige omsætning indikerer, at der for langt størstedelen af de centrale rammeaftaler er et tilstrækkeligt marked uden for rammeaftalerne til at sikre, at de centrale rammeaftaler ikke forhindrer, at der opretholdes et fornuftigt konkurrencepres på længere sigt.

Det bemærkes, at de undersøgte leverandører kan levere produkter til flere markeder. Data giver ikke mulighed for at fordele de undersøgte leverandørers omsætning på forskellige markeder. Data giver heller ikke mulighed for at undersøge, hvor stor en del af de undersøgte leverandørers omsætning, som er afledt af salget via de centrale rammeaftaler.

Virksomhedernes vurdering af konsekvensen ved ikke at være på centrale rammeaftaler

Af de virksomheder i spørgeskemaundersøgelsen, som ikke er leverandør på en rammeaftale, er ca. halvdelen enten meget enige/ enige i, at salget til offentlige kunder af varer og tjenesteydelser, der er omfattet af rammeaftalen, er faldet, jf. figur 5.7. En fjerdedel af virksomhederne er enten meget enig/enig i, at rammeaftalens løbetid er så lang, at det hæmmer konkurrencen og et tilsvarende antal det modsatte. Cirka en fjerdedel af respondenterne er enten meget uenig/uenig i, at der *ikke* har været væsentlige konsekvenser ved ikke at være på rammeaftalen. Dvs. at omkring 75 pct. af de virksomheder, som ikke har været leverandør på en central rammeaftale, ikke angiver, at de oplever, at der er væsentlige konsekvenser ved ikke at være leverandør på en central rammeaftale.

Figur 5.7 Konsekvenser ved ikke at være leverandør på centrale rammeaftaler, pct.



Anm.: Spørgsmål 26 samt 39 til leverandørerne: "Hvor enig eller uenig er du i følgende konsekvenser for [virksomheden] ved ikke at være leverandør på rammeaftalen?"

Antal respondenter: [N=143]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST, 2014.

Der er ikke noget systematisk billede af de aftaler, hvor leverandørerne har oplevet væsentlige konsekvenser af ikke at komme på aftalerne. De aftaler, der opfattes som problematiske af nogle leverandører, er eksempelvis inden for it (både konsulentytelser og hardware), møbler, kontorvarer og rådgivende ingeniørydelser.

Kapitel 6

Priser på indkøb gennem centrale rammeaftaler

6.1 Indledning og konklusioner

Muligheden for at opnå lavere priser på indkøbet er en af de væsentligste drivkræfter for at indgå centrale rammeaftaler. Centrale rammeaftaler kan bl.a. føre til lavere priser på indkøbet, hvis de medfører en reduktion i virksomhedernes omkostninger, som slår igennem på priserne.

Centrale rammeaftaler reducerer antallet af tilbud, leverandørerne skal udforme og kan skabe større volumen på aftalerne. Det reducerer virksomhedernes omkostninger og giver virksomhederne mulighed for at høste stordriftsfordele. Hvis der er effektiv konkurrence om at byde og levere på aftalen, kan virksomhedernes lavere omkostninger komme indkøberne til gavn i form af lavere priser. Men der er også forhold ved de centrale rammeaftaler, der betyder, at aftalerne ikke altid giver lavere priser.

Kapitlet sætter fokus på, hvordan centrale rammeaftaler påvirker prisen på indkøbet. Indledningsvist sætter afsnit 6.2 analyserammen for kapitlet, hvorefter afsnit 6.3 analyserer indkøbernes og leverandørernes oplevelse af prisen på de centrale rammeaftaler. Herefter belyses det i afsnit 6.4, hvilke forhold der har haft betydning for, om virksomhederne bød hhv. ikke bød en lavere pris på rammeaftalen. Afsnittet belyser bl.a. betydningen af sikkerhed for en vis omsætning på aftalen og muligheden for mængderabat. Prisen på rammeaftalerne påvirkes også af virksomhedernes omkostninger til at byde og levere på aftalerne. Dette behandles i afsnit 6.5. Da rammeaftaler løber i en årrække, kan det være en udfordring at sikre en lav pris på indkøbstidspunktet. Afsnit 6.6 belyser den regulering af prisen, der sker i rammeaftalernes løbetid. Afslutningsvist behandler afsnit 6.7, hvordan indkøb på centrale rammeaftaler påvirker totalomkostningerne, dvs. omkostningerne ved at købe *og* bruge et produkt i hele produktets levetid. Det bemærkes, at kapitlet primært er baseret på KFST's spørgeskemaundersøgelser blandt indkøbere og virksomheder og ikke på pris-benchmarks.

Prisen på indkøbet

For otte ud af ti *indkøbere* i KFST's spørgeskemaundersøgelse er prisen på indkøbet afgørende for, om indkøberne finder det attraktivt at anvende rammeaftalerne. Seks ud af ti indkøbere oplever, at centrale rammeaftaler stort set altid/ofte sikrer lave priser på indkøbet, mens 6 pct. af indkøberne sjældent/aldrig oplever lave priser på indkøbet.

Mere end halvdelen af *virksomhederne* (52 pct.), der har budt på at blive leverandør på en central rammeaftale, angiver, at de *bød en lavere pris* i rammeaftalen, end de forventede ellers at ville have gjort på en konkret enkeltstående kontrakt. Det bemærkes, at vilkårene i hhv. en rammeaftale og en konkret, enkeltstående kontrakt typisk er forskellige, hvilket kan vanskeliggøre en sammenligning. KFST's analyse viser, at virksomhederne vurderede, at de bl.a. oftere *har budt en lavere pris* på eneleverandøraftaler (81 pct. af virksomheder bød lavere pris), på forpligtende rammeaftaler (70 pct.), på aftaler med direkte tildeling som tildelingsform for kontrakter i aftalens løbetid (68 pct.) og på aftaler, der vedrører standardprodukter (58 pct.).

Samtidig er der mere end en fjerdedel af virksomhederne (27 pct.), der angiver, at de *ikke bød en lavere pris* i rammeaftalen. KFST's analyse viser, at virksomhederne vurderede, at de sjældnere har budt en lavere pris på aftaler, hvor tildelingsformen er både miniudbud og direkte tildeling (31 pct. bød ikke lavere pris), på aftaler vedrørende komplekse produkter (32 pct.),

på frivillige aftaler (31 pct.), når ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er lille (31 pct.), på aftaler vedrørende tjenester (30 pct.) samt på flerleverandøraftaler (30 pct.).

Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem virksomhedernes vurdering af den budte pris og de pågældende faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

I forlængelse heraf vurderer 46 pct. af virksomhederne, at *kunderne betaler* en lavere pris end markedsprisen på *købstidspunktet*, mens 18 pct. vurderer, at kunderne ikke betaler en lavere pris for indkøbet på *købstidspunktet*. Det har ikke været muligt at afdække, om og hvordan rammeaftalens kontraktvilkår påvirker denne vurdering af prisen.

Årsager til at byde hhv. ikke byde en lav pris

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at de forhold, der har betydning for, at flest virksomhederne bød en lavere pris, er konkurrence om at blive leverandør på aftalen (84 pct.), en strategisk prioritering (69 pct.), sikkerhed for en bestemt omsætning ved at være på rammeaftalen (40 pct.) samt aftalens løbetid (40 pct.). Muligheden for at give mængderabat havde betydning for 20 pct. af de virksomheder, der bød en lavere pris.

Virksomhederne har i KFST's spørgeskemaundersøgelse fremhævet, at følgende forhold havde betydning for, at virksomhederne *ikke* bød en lavere pris: Leveringsvilkårene (44 pct.), usikkerhed omkring omsætningen ved at være på rammeaftalen (39 pct.), omkostninger ved at byde og levere på rammeaftalen (37 pct.) samt at prisen skal tage højde for den dyreste (den mest omkostningstunge) kunde på aftalen (30 pct.).

Noget af det vigtigste for virksomhedernes prissætning er således, at aftalerne sikrer en vis omsætning (ikke, at omsætningen har en vis størrelse). Dette skal ses i lyset af, at ca. 54 pct. af leverandørerne oplever, at omsætningen ikke lever op til den forventede kontraktværdi i udbuddet, jf. kapitel 4.

Virksomhedernes omkostninger til at byde og levere

Halvdelen af virksomhederne i KFST's spørgeskemaundersøgelse er meget enige/enige i, at *udbudsprocessen er mere professionel* ved centrale rammeaftaler end salg til rammeaftalens kunder gennem enkeltstående, konkrete udbud. Den anden halvdel af virksomhederne er meget uenig/uenig i dette.

Derudover vurderer mange virksomheder, at de centrale rammeaftaler ikke fører til en bedre eller mere præcis kravspecifikation i forhold til udbudsprocessen ved salg til rammeaftalens kunder gennem udbud af konkrete enkeltstående kontrakter. Således er 41 pct. af virksomhederne meget uenige/uenige i, at *kravspecifikationerne* i de centrale rammeaftaler *passer bedre til markedet*, mens 20 pct. er meget enige/enige heri.

KFST's spørgeskemaundersøgelser viser, at virksomhederne er meget splittede i spørgsmålet om, hvorvidt de centrale rammeaftaler giver lavere omkostninger til at byde og levere på rammeaftalen.

Således angiver 32 pct. af de virksomheder, der har budt på en central rammeaftale, at de er meget enige/enige i, at de bruger færre ressourcer på at *byde på* de centrale rammeaftaler, mens 40 pct. er uenige/meget uenige i at have anvendt færre ressourcer. Og 39 pct. af de virksomheder, der er leverandører på centrale rammeaftaler, angiver, at de er meget enige/enige i, at de bruger færre ressourcer på at *sælge i* rammeaftalens løbetid, mens 33 pct. er uenige/meget uenige heri.

Løbende tilpasning af prisen i aftalens løbetid

Ca. 35 pct. af leverandørerne angiver, at de er meget uenige/uenige i, at der er en god mekanisme til at *justere prisen i rammeaftalens løbetid*. Det kan betyde, at indkøberne ikke får en

god pris på *købstidspunktet*. Heroverfor er 30 pct. af leverandørerne meget enige/enige i, at der er en god mekanisme til at justere prisen i rammeaftalens løbetid.

Produktets totalomkostninger

En anden måde at anskue prisen på et produkt på end indkøbsprisen på købstidspunktet er ved at se på den samlede pris ved et produkt i hele dets levetid. De såkaldte totalomkostninger. Indkøberne lægger stor vægt på, at rammeaftalerne sikrer lave totalomkostninger. For 80 pct. af indkøberne har det afgørende/stor betydning, at rammeaftalerne sikrer lave totalomkostninger i produktet levetid. Dog oplever alene 40 pct. af indkøberne, at dette stort set altid/ofte er tilfældet. Omvendt oplever 10 pct. af indkøberne, at rammeaftalerne sjældent/stort set aldrig medfører lave totalomkostninger i produktet levetid.

Boks 6.1

Kapitel 6's konklusioner

Prisen på indkøbet

Indkøberne:

- » 80 pct. af indkøberne finder, at det har afgørende/stor betydning, at rammeaftalerne sikrer en lav pris på indkøbet.
- » Knap 60 pct. af indkøberne oplever stort set altid/ofte, at rammeaftalerne sikrer en lav pris på indkøbet.
- » 6 pct. af indkøberne oplever, at rammeaftalerne sjældent/stort set aldrig medfører en lav pris på indkøbet.

Virksomhederne:

- » 52 pct. af virksomhederne, der har budt på at blive leverandør på en central rammeaftale, angiver, at de *bød en lavere pris* i rammeaftalen, end de forventede ellers at ville have gjort på en konkret enkeltstående kontrakt.
- » KFST's analyse viser, at virksomhederne vurderede, at de bl.a. oftere *har* budt en lavere pris:
 - » På eneleverandøraftaler (81 pct. af virksomheder bød lavere pris).
 - » På forpligtende rammeaftaler (70 pct.).
 - » På aftaler med direkte tildeling som tildelingsform for kontrakter i aftalens løbetid (68 pct.).
 - » På aftaler, der vedrører standardprodukter (58 pct.).
- » 27 pct. af virksomhederne angiver, at de *ikke bød en lavere pris* på rammeaftalen.
- » KFST's analyse viser, at virksomhederne sjældnere vurderede, at de har budt en lavere pris:
 - » På aftaler, hvor tildelingsformen både miniudbud og direkte tildeling (33 pct. bød ikke lavere pris).
 - » På aftaler vedrørende komplekse produkter (32 pct.).
 - » Frivillige aftaler (31 pct.).
 - » Når ensartetheden blandt slutbrugerkredsens behov er lille (31 pct.).
 - » På aftaler vedrørende tjenester (30 pct.).
 - » På flerleverandøraftaler (30 pct.).
- » 46 pct. af virksomhederne vurderer, at kunderne betaler en lavere pris end markedsprisen på *købstidspunktet*.
- » 18 pct. af virksomhederne vurderer, at kunderne ikke betaler en lavere pris for indkøbet på købstidspunktet end markedsprisen.

Årsager til at byde hhv. ikke byde en lav pris:

- » Virksomhederne peger på, at følgende forhold havde betydning for, at de *bød en lavere pris*: Konkurrence om at blive leverandør på aftalen (betydning for 84 pct. af virksomhederne), en strategisk prioritering (69 pct.), sikkerhed for en bestemt omsætning ved at være på rammeaftalen (40 pct.) samt aftalens løbetid (40 pct.).
- » Muligheden for at give mængderabat havde betydning for 20 pct. af virksomhederne, som bød en lavere pris.
- » Virksomhederne peger på, at følgende forhold havde betydning for, at de *ikke bød en lavere pris*: Leveringsvilkårene (44 pct.), usikkerhed omkring omsætningen ved at være på rammeaftalen (39 pct.), omkostninger ved at byde og levere på rammeaftalen (37 pct.) samt at prisen skal tage højde for den dyreste (den mest omkostningstunge) kunde på aftalen (30 pct.).

- » Noget af det vigtigste for virksomhedernes prissætning er, at aftalerne sikrer en vis omsætning (ikke, at omsætningen har en vis størrelse). Dette skal ses i lyset af, at ca. 54 pct. af indkøberne oplever, at omsætningen ikke lever op til den forventede kontraktværdi i udbuddet.

Leverandørernes omkostninger til at byde og levere på rammeaftalen:

- » Ca. halvdelen af virksomhederne er meget enige/enige i, at *udbudsprocessen er mere professionel* (end konkrete enkeltstående udbud). Den anden halvdel er meget uenig/uenig i dette.
- » 20 pct. af virksomhederne er meget enige/enige i, at *kravspecifikationen i centrale rammeaftaler passer bedre til markedet* (end konkrete enkeltstående udbud), mens 41 pct. af virksomhederne er meget uenig/uenig i dette.
- » 32 pct. af de virksomheder, der har budt på en central rammeaftale, angiver, at de er meget enige/enige i, at de bruger færre ressourcer på at *byde på* de centrale rammeaftaler, mens 40 pct. af de virksomheder er meget uenig/ uenige i at have anvendt færre ressourcer.
- » 39 pct. af de virksomheder, der er leverandører på centrale rammeaftaler, angiver, at de er meget enige/enige i, at de bruger færre ressourcer på at *sælge i* rammeaftalens løbetid, mens 33 pct. er meget uenig/ uenige, at de bruger færre ressourcer på at sælge i rammeaftalens løbetid.

Mekanismer, der tager hensyn til løbende prisudvikling:

- » 30 pct. af leverandørerne er meget enige/enige i, at der er en god mekanisme at justere prisen i rammeaftalens løbetid.
- » Ca. 35 pct. af leverandørerne er meget uenig/uenige i, at der er en god mekanisme til at justere prisen i rammeaftalens løbetid.

Produktets totalomkostninger:

- » 80 pct. af indkøberne finder, at det har afgørende/stor betydning, at rammeaftalerne sikrer lave totalomkostninger i produktets levetid.
- » 40 pct. af indkøberne oplever stort set altid/ofte, at rammeaftalerne sikrer lave totalomkostninger.
- » 10 pct. af indkøberne oplever, at rammeaftalerne sjældent/stort set aldrig medfører lave totalomkostninger i produktet levetid.

6.2 Analyseramme for priser og indkøb på centrale rammeaftaler

Muligheden for at opnå lavere priser på indkøbet er en af de væsentligste drivkræfter for at indgå centrale rammeaftaler.

Centrale rammeaftaler kan føre til lavere priser på indkøbet, hvis de medfører en reduktion i virksomhedernes omkostninger, som slår igennem på priserne. Det er desuden en væsentlig forudsætning for en lav pris, at de centrale rammeaftaler sikrer en effektiv konkurrence om opgaverne både på kort og på lang sigt. Hvorvidt centrale rammeaftaler bidrager til en mere effektiv konkurrence behandles nærmere i kapitel 5.

Centrale rammeaftaler kan reducere antallet af tilbud, virksomhederne skal byde på for en given kontraktsum, fordi den enkelte aftale kommer til at dække flere indkøbere, og fordi den enkelte indkøber kan anvende samme aftale til flere køb uden nyt udbud. En række studier peger på, at virksomhederne kan tilbyde lavere priser, når omkostningerne ved at udforme

tilbud falder.¹⁰⁷ Som resultat af de færre tilbud er der også færre kontrakter at administrere og ensartede leveringsvilkår for en stor gruppe af kunder.

Derudover fremhæver flere studier, at centralisering kan føre til en større professionalisering af udbudsprocessen og dermed til større kvalitet i udbuddene, hvis centralisering fører til samling og bedre udnyttelse af indkøb- og udbudskompetencerne.¹⁰⁸ Det kan samlet set føre til en reduktion i virksomhedernes omkostninger til at byde og levere på aftalerne – også kaldet transaktionsomkostningerne.

En større professionalisering som følge af centralisering kan også føre til, at rammeaftalerne i højere grad tager hensyn til løbende pris- og kvalitetsudvikling, således at indkøberne i hele aftalens løbetid kan opnå de bedste priser for et givent sortiment. Det kan også gøre det vanskeligere for indkøberne at tage særlige hensyn til lokale leverandører og begrænse risikoen for korruption.¹⁰⁹ En større professionalisering og større teknisk viden og bedre juridiske kompetencer kan samlet set føre til udbud, som i højere grad afspejler og inddrager totaløkonomiske hensyn og beregninger.

Hvis udbyderne af rammeaftalerne heroverfor søger at imødekomme de forskellige behov ved at tilføje mange forskellige krav og vilkår i den enkelte aftale, eller ved at indgå rammeaftaler med miniudbud, kan det presse virksomhedernes transaktionsomkostninger – og dermed også priser op.¹¹⁰ Hertil kommer, at hvis slutbrugerne har meget forskellige behov, skal virksomheden i sit bud tage højde for den dyreste kunde med de dyreste krav. Også dette kan være med til at presse prisen op.

Den væsentligste måde, centrale rammeaftaler kan påvirke prisen på indkøbet på – ud over konkurrence – er illustreret i figur 6.1 og analyseret i kapitlets resterende afsnit (konkurrence behandles i kapitel 5).

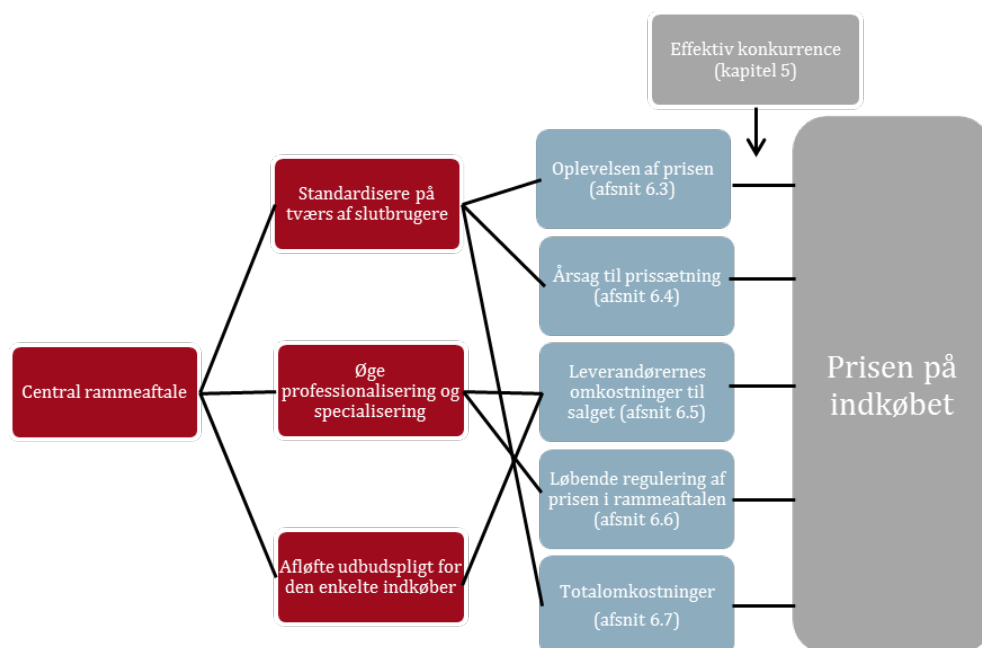
¹⁰⁷ Se blandt andet Udbudsrådet (2011); Arnold (1999); Dimitri, Dini og Piga (2006); Saha (2011) samt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2010).

¹⁰⁸ Se blandt andet OECD (2000); Joyce (2006); Faes et al. (2000); McCue og Pitzer (2000); Stanley (1993); Tella og Virolainen (2005); Johnson (1999); Udbudsrådet (2011) samt Dimitri, Dini og Piga (2006).

¹⁰⁹ Se blandt andet Dimitri, Dini og Piga (2006) og OECD (2013).

¹¹⁰ McCue og Pitzer (2000); Cousins et al. (2008); Karjalainen (2009; 2011) samt Dimitri, Dini og Piga (2006) fremhæver, at standardisering på tværs af slutbrugere med meget forskellige behov kan mindske brugen af aftalerne og give højere priser. Udbudsrådet (2011) peger på, at en bred brugerkreds kan gøre leveringsvilkårene mindre attraktive, mens Joyce (2006) mere specifikt peger på, at høje transportomkostninger ved en geografisk spredt slutbrugerkreds kan trække prisen op.

Figur 6.1 Centrale rammeaftaler og prisen på indkøbet



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Når priserne i centrale rammeaftaler vurderes, er det vigtigt at holde sig for øje, hvilken pris der betragtes, fra hvilken aktørs synspunkt og ud fra hvilket sammenligningsgrundlag.

I forhold til spørgsmålet om, hvorvidt brugen af centrale rammeaftaler fører til effektive indkøb, er det væsentlige at se på *prisen på indkøbet af en given vare eller tjenesteydelse af en given kvalitet, som den enkelte indkøber skal betale på indkøbstidspunktet*.

Denne definition tager ikke nødvendigvis hensyn til, at der kan være andre omkostninger forbundet med at købe en given vare eller tjenesteydelse end selve indkøbsprisen. Fx kan to umiddelbart funktionelt ens produkter kræve forskelligt tidsforbrug at anvende, eller anvendelsen af produktet kan have effekt på anvendelsen af andre produkter og omkostningerne hertil. De senere år er der derfor også kommet mere fokus på, at prisen skal afspejle og vurderes som de samlede omkostninger ved en given vare eller tjenesteydelse i hele dens levetid (totalomkostningerne). Totalomkostningerne behandles afslutningsvist i kapitlet (afsnit 6.6). Kapitlets øvrige afsnit vedrører anskaffelsesprisen på produktet på købstidspunktet.

Når *indkøberne* i denne analyse vurderer, om centrale rammeaftaler giver lavere hhv. højere priser, er det – medmindre andet er angivet – i forhold til den pris, som den enkelte indkøber selv vurderer at ville have betalt på købstidspunktet ved at købe ind uden at anvende den pågældende centrale rammeaftale. Det har været op til indkøberen selv at vurdere, hvordan indkøberen alternativt ville have købt ind.

Når *virksomhederne* i denne analyse vurderer, om centrale rammeaftaler giver lavere hhv. højere priser, svarer de enten i forhold til den pris, som virksomheden ville have budt i forbindelse med udbud af en enkeltstående kontrakt, eller i forhold til den markedspris, virksomheden vurderer, ville være gældende på indkøbstidspunktet.

6.3 Prisen på indkøbet i centrale rammeaftaler

Indkøbernes vurdering af prisen på indkøbet

De fleste tidligere studier af priseffekten ved at anvende centrale rammeaftaler viser, at der kan være besparelser i prisen ved at anvende centrale rammeaftaler.¹¹¹

SKI og Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at det er deres erfaringer, at der kan realiseres store økonomiske gevinster ved at koordinere og forpligte det offentlige indkøb. Som eksempel kan nævnes, at Moderniseringsstyrelsen vurderer, 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. SKI vurderer, at disse aftaler har leveret et samlet besparelspotentiale på 2,9 mia. kr.

I KFST's spørgeskemaundersøgelse er indkøberne på de centrale rammeaftaler blevet bedt om at svare på, hvor stor betydning prisen har for, om de finder det attraktivt at købe ind på en central rammeaftale. Indkøberne har også angivet, om det er deres erfaring, at aftalerne lever op til deres forventninger.

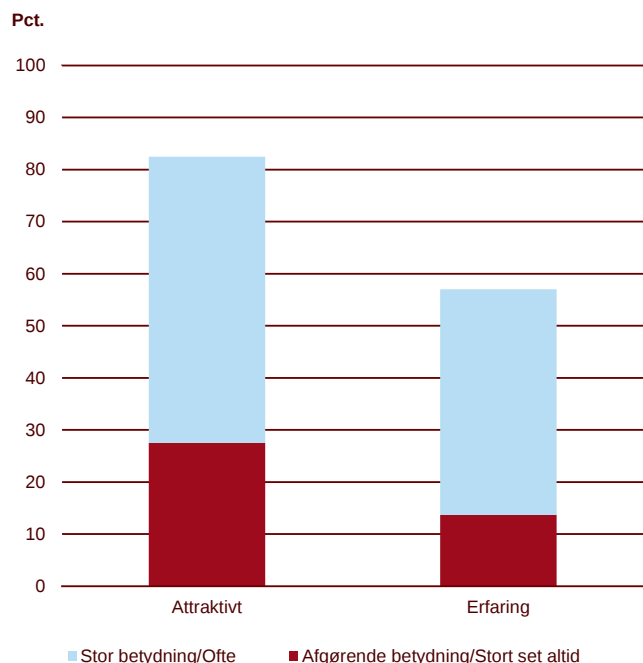
KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at indkøberne på rammeaftalerne generelt lægger stor vægt på, at de centrale rammeaftaler skal give lavere priser. Således angiver ca. 80 pct. af indkøberne, at *prisen på indkøbet* har afgørende /stor betydning for, om de finder det attraktivt at købe ind på rammeaftalerne. Det er dog ikke alle aftaler, der ifølge indkøberne lever op til ønsket om lav pris. Således oplever knap 60 pct. af indkøberne, at aftalerne stort set altid/ofte giver en lav pris på, jf. figur 6.2 (a).

Knap 60 pct. af indkøberne oplever, at aftalerne stort set altid/ofte giver en lav pris. 6 pct. oplever det sjældent/stort set aldrig.

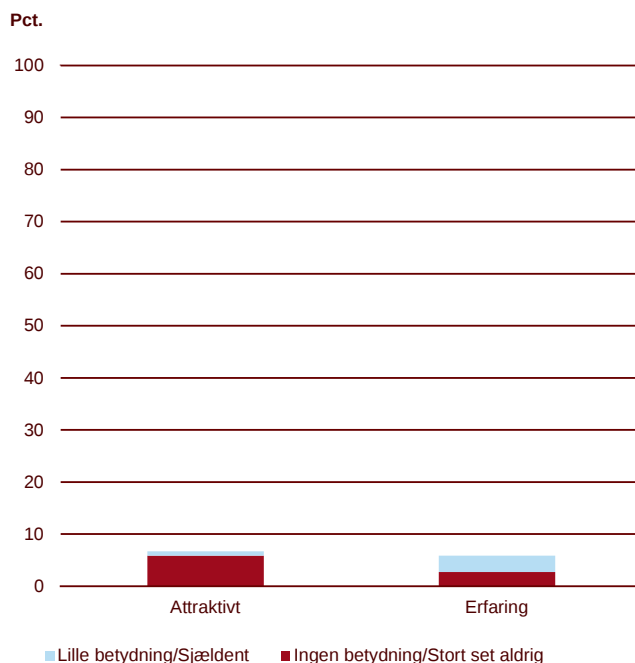
¹¹¹ Se fx Udbudsrådet (2011), Finansministeriet og KL (2011). Udenlandske studier om priseffekten vedrører i overvejende grad sundhedssektoren, hvor besparelserne ved centrale aftaler (ikke nødvendigvis rammeaftaler) er typisk opgjort til mellem 10-35 pct. (Nollet og Beaulieu (2005): Centrale aftaler medfører generelt set besparelser på 10-15 pct., men besparelser på 20-35 pct. er også blevet dokumenteret. Hendrik (1997): Medlemmer af indkøbscentraler sparer årligt omkring 12-14 pct. Cleverley og Nutt (1984): Hospitalers fælles indkøb gav besparelser på 12-26 pct. for 15 varekategorier. Schneller (2009): Centrale indkøb i sundhedssektoren reducerer priserne med 15-20 pct. Goldenberg og King (2009): Hospitalerne vurderer, at de sparer 10-18 pct. ved at købe ind på de centrale aftaler. Burns and Lee (2008): Betydelige besparelser ved hospitalers fælles indkøb).

Figur 6.2 Indkøbernes vægt på og erfaring med en lav pris på indkøbet

(a) Oplever stort set altid og ofte lav pris på indkøbet



(b) Oplever stort set aldrig og sjældent lav pris på indkøbet



Anm.: Spørgsmål 4 for både de kommunale, regionale og statslige: "Hvilken betydning har følgende forhold for, om du finder det attraktivt at købe ind på en central rammeaftale fra SKI, Statens Indkøb og tværkommunale? - Lav pris på indkøbet".

Spørgsmål 7a, 13a, 20a samt 23a til de kommunale. Spm. 6a, 14a og 18a til de regionale samt spm. 8a og 14a for de statslige: "Når du køber ind på rammeaftaler fra [...], hvor ofte er det så din erfaring, at disse aftaler sikrer følgende forhold? - Lav pris på indkøbet".

Antal respondenter (attraktivt): [N=120]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Antal respondenter (erfaring): [N=256]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

Heroverfor oplever 6 pct. af indkøberne sjældent/stort set aldrig en lav pris på indkøbet, når de køber ind på centrale rammeaftaler, jf. figur 6.2 (b).

Indkøberne i KFST's spørgeskemaundersøgelse er blevet bedt om at fremhæve op til tre centrale rammeaftaler i prioriteret rækkefølge fra hhv. SKI og Statens Indkøbsprogram, de har hhv. gode og dårlige erfaringer med at anvende. Derefter er de blevet bedt om at vurdere, i hvilken grad en række forhold passer på den valgte rammeaftale. Tabel 6.1 præsenterer de aftaler, som indkøberne har bedst hhv. dårligt erfaringer med og som samtidig i høj grad/meget høj grad giver en lav hhv. høj pris.

Tabel 6.1 indikerer, at en høj pris ikke en drivende/afgørende faktor for, om indkøberne oplever, de har dårlige erfaringer med aftalerne. Fx er der kun to af de ti kommunale indkøbere, der har *dårligst* erfaringer med SKI's forpligtende aftale om kontormøbler øst, som oplever, at denne aftale i meget høj/høj grad giver en høj pris. Det samme er tilfældet for tre ud af de ti statslige indkøbere, som har dårligst erfaringer med aftalen fra Statens Indkøbsprogram om kontorartikler.

For de aftaler, som indkøberne har *bedst* erfaringer, synes en god pris derimod i højere grad at have (afgørende) betydning for, at indkøberen har gode erfaringer med den konkrete aftale. For fx SKI's frivilligt-forpligtende aftaler om multifunktionsmaskiner med tilhørende ydelser

tilkendegiver seks ud af de syv kommunale indkøbere, som har bedst erfaringer med aftalen, at denne aftale i meget høj/høj grad giver en god pris. Og blandt de statslige indkøbere oplever fire ud af fire, der har bedst erfaringer med Statens Indkøbsprogram's aftale om kontormøbler, at denne aftale i meget høj/høj grad giver en lav pris, jf. Tabel 6.1.

Tabel 6.1 **Rammeaftaler, indkøberne har bedst og dårligst erfaringer med koblet med pris på indkøb**

KOMMUNALE INDKØBERE							
LAV PRIS PÅ INDKØB				HØJ PRIS PÅ INDKØB			
Aftaletype	Aftale	Lav pris ¹⁾	Bedst erfaring ²⁾	Aftaletype	Aftale	Høj pris ¹⁾	Dårligst erfaring ²⁾
SKI - Frivillig	Tele og data	7	10	SKI - Frivillig	ASP/Cloud	3	4
SKI - Forpligtende	Multifunktionsmaskiner med tilhørende ydelser	6	7	SKI - Forpligtende	Kontormøbler, øst ³⁾	2	10
SKI - Forpligtende	Kontorvarer, papir i ark og skoleartikler	6	11				
SKI - Forpligtende	Computere, miniudbud	4	5				
SKI - Forpligtende	Computer, eneleverandør	3	7				

STATSLIGE INDKØBERE							
LAV PRIS PÅ INDKØB				HØJ PRIS PÅ INDKØB			
Aftaletype	Aftale	Lav pris ¹⁾	Bedst erfaring ²⁾	Aftaletype	Aftale	Høj pris ¹⁾	Dårligst erfaring ²⁾
Statens Indkøbsprogram	Kopi- og printerpapir	6	9	Statens Indkøbsprogram	Kontorartikler	3	10
Statens Indkøbsprogram	Kontormøbler	4	4				
Statens Indkøbsprogram	Telefoni og mobilt bredbånd	4	6				
Statens Indkøbsprogram	Flytteydelser	3	3				

Note 1: Spørgsmål: I hvilken grad passer følgende forhold på den rammeaftale, som du har [bedst/dårligst] erfaring med at anvende.

Note 2: . Antal, som har aftalen som første prioritet på spørgsmål: "Vælg op til 3 [xx rammeaftaler fra xx], som du har [gode/dårlige] erfaringer med at anvende (i prioriteret rækkefølge, så den, du umiddelbart har haft [bedst/dårligst] erfaring med, nævnes først). Antal, som har aftalen som første prioritet.

Note 3: SKI har oplyst, at de på vegne af Styregruppen for de Fælleskommunale Forpligtende Aftaler har evalueret møbelaftalen i december 2014. Resultatet viser, at kritiske udsagn fra de tilsluttede kommuner i meget vid udstrækning kan kobles direkte op på det særlige forløb omkring skolereformen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

Virksomhedernes vurdering af prisen på indkøbet

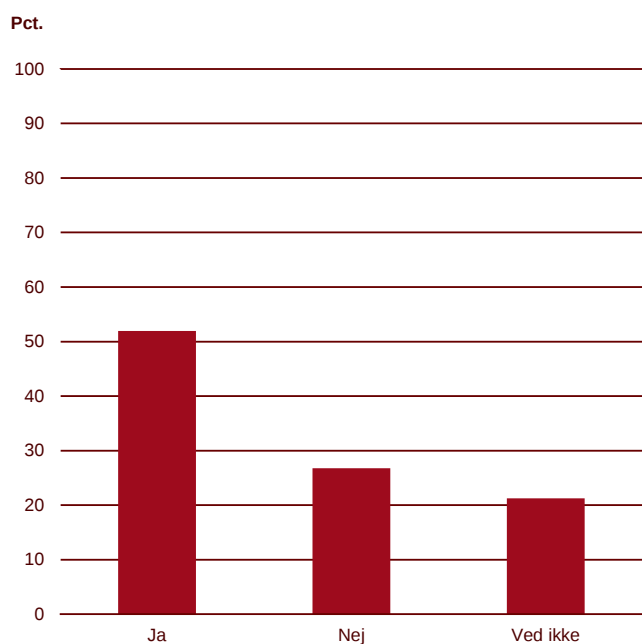
Mere end halvdelen af virksomhederne (52 pct.), der har budt på at blive leverandør på en central rammeaftale, angiver, at de bød en lavere pris i rammeaftalen end de forventede ellers at ville have gjort på en konkret enkeltstående kontrakt, jf. figur 6.3(a).

KFST's analyse viser, at virksomhederne oftere har budt en lavere pris på forpligtende rammeaftaler (70 pct. af virksomheder bød lavere pris), på aftaletyper, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er middel (66 pct.), på aftaler, der vedrører standardprodukter (58 pct.), på eneleverandøraftaler (81 pct.) og på aftaler med direkte tildeling som tildelingsform for kontrakter i aftalens løbetid (68 pct.). Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem den budte pris og de pågældende faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

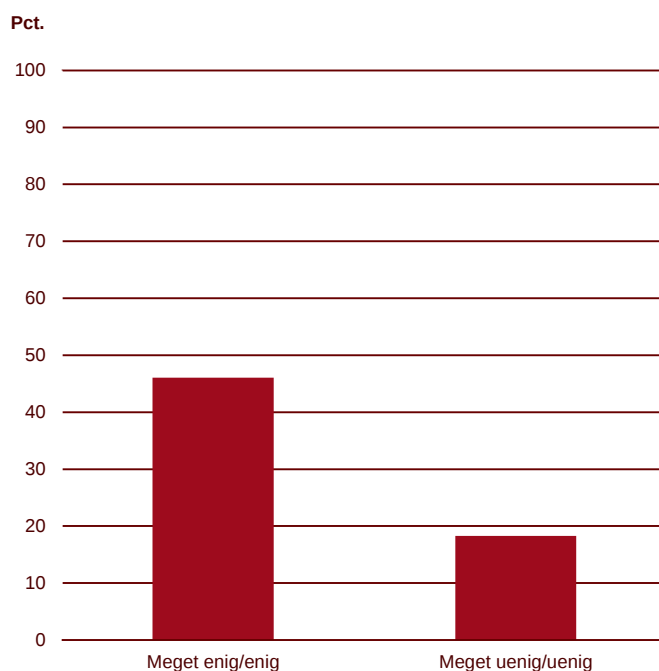
Samtidig er der mere end en fjerdedel af virksomhederne (27 pct.), der angiver, at de ikke bød en lavere pris i rammeaftalen, jf. figur 6.3 (a).

Figur 6.3 Virksomhedens vurdering af priserne i de centrale rammeaftaler

(a) Bød virksomheden lavere pris i de centrale rammeaftaler?



(b) Giver den centrale rammeaftale en lavere pris end markedsprisen på indkøbstidspunktet?



Anm.: Figur a: Spørgsmål 11b samt 24b til leverandører: "Var den pris [virksomheden] bød i rammeaftalen, lavere end den pris, virksomheden ellers ville have budt ved udbud af konkrete, enkeltstående kontrakter med rammeaftalens kunder?"

Antal respondenter: [N=306].

Figur b: Spørgsmål 12b, 25 samt 38 til leverandører: "Hvor enig er du i følgende udsagn om rammeaftalens løbetid? – Kunderne betaler en lavere pris for køb af varer/tjenesteydelser på rammeaftalen end markedsprisen på købstidspunktet."

Antal respondenter: [N=356].

De virksomheder, som er leverandører på aftaler, og som har gode erfaringer med aftalerne har generelt en bedre vurdering af prisen end de leverandører, der har dårlige erfaringer med aftalen, og de virksomheder der ikke er leverandører.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST, 2014.

Samme billede ses, når virksomhederne vurderer prisen i rammeaftalen på indkøbstidspunktet. Samlet vurderer 46 pct. af virksomhederne, at kunderne betaler en lavere pris end markedsprisen på købstidspunktet, mens 18 pct. vurderer, at kunderne ikke betaler en lavere pris for indkøbet, jf. figur 6.3 (b).

KFST spørgeskemaundersøgelse indikerer, at virksomhederne *sjældnere har budt en lavere pris end de ellers ville have budt ved udbud af konkrete, enkeltstående kontrakter med rammeaftalens kunder, når:*¹¹²

- » Aftalerne er frivillige (31 pct. har *ikke budt lavere pris*) frem for frivilligt-forpligtende (21 pct.) og forpligtende (13 pct.).
- » Ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er lille (30 pct.) frem for middel eller stor (ca. 20 pct.).
- » Aftalen vedrører tjenester (30 pct.) frem for varer (23 pct.).
- » Aftalen vedrører komplekse produkter (32 pct.) frem for standardprodukter (22 pct.).
- » Aftalerne er flerleverandøraftaler (30 pct.) frem for eneleverandøraftaler (14 pct.).
- » Tildelingsformen er både miniudbud og direkte tildeling (31 pct.) samt miniudbud (29 pct.) frem for direkte tildeling (21 pct.). Dette gælder både den budte pris og prisen på købstidspunktet.

Resultaterne nuanceres nedenfor. Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem virksomhedernes vurdering af den budte pris og de pågældende faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

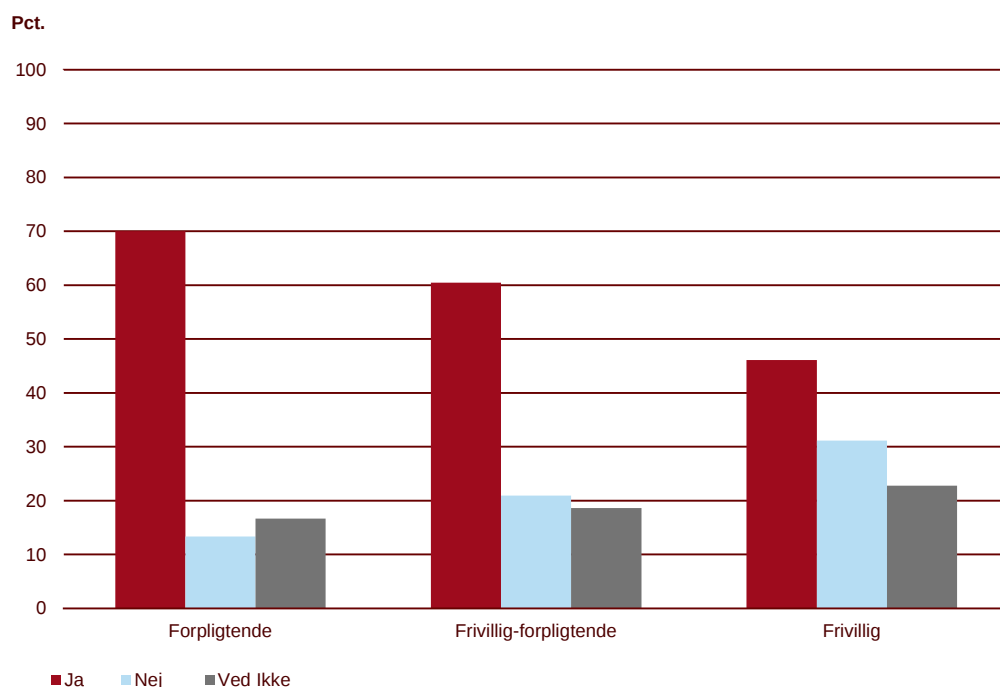
Den budte pris og købsforpligtelsen

Virksomhederne *byder oftere en lavere pris*, når der er tale om aftaler med købspligt, især forpligtende aftaler frem for frivillige aftaler.

Hvor virksomheder har budt en lavere pris på 70 pct. af de forpligtende aftaler, er dette tal 46 pct. for de frivillige aftaler uden købspligt. For frivilligt forpligtende aftaler har knap 60 pct. af virksomhederne budt en lavere pris, jf. figur 6.4.

¹¹² Det bemærkes, at resultaterne vedrører den budte pris frem for prisen på købstidspunktet. Kørsler viser, at det ikke gør den store forskel, om den budte/prisen på købstidspunktet anvendes.

Figur 6.4 Bød virksomheden en lavere pris samt købspligt



Anm.: Spørgsmål 11b samt 24b til leverandørerne: "Var den pris [virksomheden] bød i rammeaftalen, lavere end den pris, virksomheden ellers ville have budt på konkrete, enkeltstående kontrakter med rammeaftalens kunder?" "Frivilligt-forpligtende" omfatter frivillige forpligtende SKI-aftaler, tværkommunale aftaler samt kommunernes og regionernes anvendelse af Statens Indkøbs aftaler. "Forpligtende" omfatter statslige brugers anvendelse af Statens Indkøbsaftaler. "Frivillige" omfatter frivillige SKI-aftaler.

Signifikantstest: Andelen af [Ja]-besvarelser i figuren er signifikant forskellige fra hinanden, på nær andelen omhandlede de forpligtende og frivillig-forpligtende aftaler.

Ved [Nej]-besvarelserne er forskellen ikke statistisk signifikant ved andelen omhandlede forpligtende og frivilligt-forpligtende aftaler. Ved andelen omhandlede de forpligtende og frivillige aftaler er andelen af [Nej]-besvarelser signifikant forskellige, hvorimod andelen af [Nej]-besvarelser for de frivillig-forpligtende og frivillige aftaler er signifikant forskellige på et 10 pct. signifikansniveau. For [Ved-ikke]-besvarelserne viser signifikansanalysen, at ingen af andelen er signifikant forskellige fra hinanden.

Antal respondenter: [N=296]. Der er 10 færre besvarelser end i figur 6.3.(a), da der ikke er angivet en konkret aftale. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Dertil kommer, at 31 pct. virksomhederne vurderer, at de ikke har budt en lavere pris på frivillige aftaler. Dette tal er 21 pct. for frivilligt-forpligtende og 13 pct. for forpligtende aftaler, jf. figur 6.4.

Den budte pris og ensartethed i slutbrugerkredsens behov¹¹³

Hvis slutbrugerkredsen består af slutbrugere med meget forskellige behov (det kan være behov i forhold til funktionalitet, leveringsbetingelser m.v.), kan der være en udfordring i forhold til at standardisere sortimentet i de centrale rammeaftaler.

Hvis udbyderen af rammeaftalen søger at imødekomme de forskellige behov ved at tilføje mange forskellige krav og vilkår i den enkelte aftale, eller ved at indgå rammeaftaler med miniudbud, kan det presse virksomhedernes transaktionsomkostninger – og dermed også priser op. Fx fandt Udbudsrådet (2011), at prisen på rammeaftaler bliver højere, jo flere krav, der stilles til leverandøren.¹¹⁴ Hertil kommer, at hvis slutbrugerne har meget forskellige behov, skal virksomheden i sit bud tage højde for den dyreste kunde med de dyreste krav (jf. nedenfor). Også dette kan være med til at presse prisen op. Således viser KFST's spørgeskemaundersøgelse, at en årsag til, at 30 pct. af virksomhederne ikke bød en lavere pris på rammeaftalen, var, at prisen skulle tage højde for den dyreste (mest omkostningstunge) kunde på aftalen, jf. afsnit 6.4.

Har udbyderne derimod gode muligheder for at standardisere på tværs af slutbrugernes behov, kan det fx medføre, at der stilles færre krav til leverandørerne, og det kan medføre, at det er lettere at skabe stor volumen pr. produkt/pr. leverandør på aftalen. Begge dele kan påvirke prisen i en gunstig retning.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at virksomhederne oplyser, at de oftere byder en lavere pris, når ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er stor/middel (frem for lille).

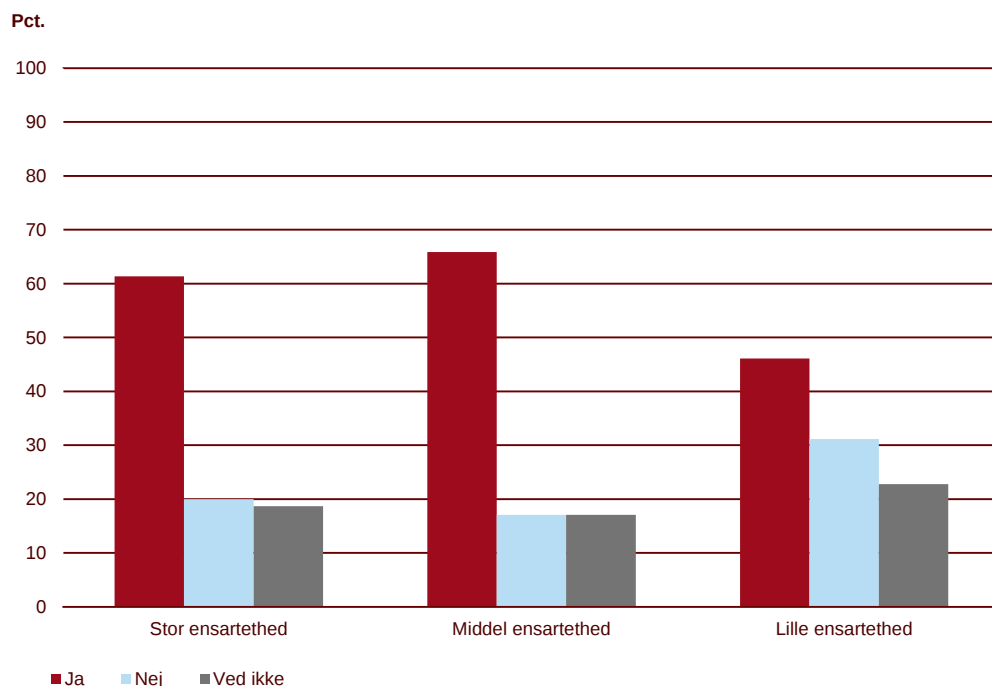
Således bød 46 pct. af virksomhederne en lavere pris på aftaletyper, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov var lille, mens dette var tilfældet for 61 pct. af virksomhederne, hvor ensartetheden var stor og 66 pct. når ensartetheden var middel, jf. figur 6.5.

Virksomhederne oplyser, at de oftere byder en lavere pris, når ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er stor/middel

¹¹³ Se afsnit 3.4 for yderligere om variabelen "ensartethed i slutbrugerkredsens behov på aftaletypen".

¹¹⁴ McCue og Pitzer (2000); Cousins et al. (2008); Karjalainen (2009; 2011) samt Dimitri, Dini og Piga (2006) fremhæver, at standardisering på tværs af slutbrugere med meget forskellige behov kan mindske brugen af aftalerne og give højere priser. Udbudsrådet (2011) peger på, at en bred brugerkreds kan gøre leveringsvilkårene mindre attraktive, mens Joyce (2006) mere specifikt peger på, at høje transportomkostninger ved en geografisk spredt slutbrugerreds kan trække prisen op.

Figur 6.5 Bød virksomheden en lavere pris samt og ensartethed i slutbrugerkredsens behov



Anm.: Spørgsmål 11b og 24b til leverandørerne: "Var den pris [virksomheden] bød i rammeaftalen, lavere end den pris, virksomheden ellers ville have budt på konkrete, enkeltstående kontrakter med rammeaftalens kunder?" "Stor ensartethed" dækker over tværkommunale aftaler, "middel ensartethed" dækker over aftaler fra Statens Indkøbsprogram samt frivillige-forpligtende SKI-aftaler, mens "lille ensartethed" omfatter frivillige SKI-aftaler.

Signifikanttest: For [Ja]-besvarelserne er der signifikant forskel henholdsvis ved stor mulighed og lille mulighed samt ved middel og lille mulighed. For [Nej]-besvarelserne gælder det, at ingen af forskellene er signifikante ved et 5 pct. signifikansniveau, men at der er en signifikant forskel mellem henholdsvis andelen stor mulighed og lille mulighed samt middel mulighed og lille mulighed ved et signifikansniveau på 10 pct. For [Ved ikke]-besvarelserne er der ikke signifikant forskel på nogle af svarmulighederne.

Antal besvarelser: [N=296]. Der er 10 færre besvarelser end i figur 6.3.(a), da der ikke er angivet en konkret aftale. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

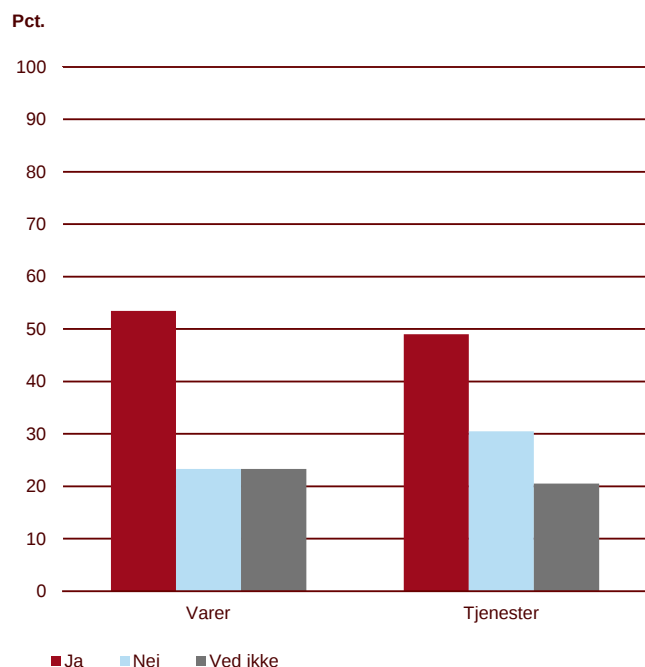
Samtidig bød 31 pct. af virksomhederne *ikke* en lav pris på aftaler, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov var lille. Dette var tilfældet for 20 pct. af virksomheder, hvor ensartetheden var stor og 17 pct. hvor ensartetheden var middel, jf. figur 6.5.

Den budte pris og produkttype hhv. produktets kompleksitet

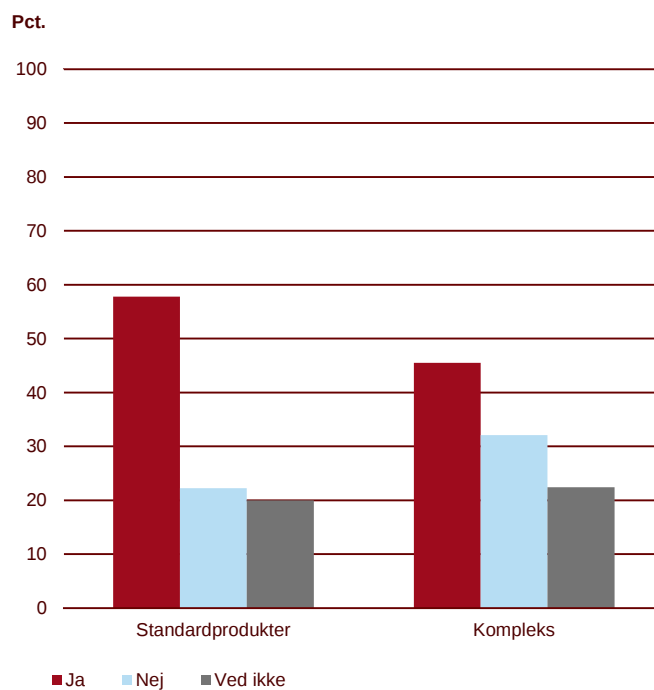
KFST's spørgeskemaundersøgelse indikerer, at produkttypen *ikke* har betydning for den budte pris. Således har omkring 50 pct. af virksomhederne vurderet, at de har budt en lavere pris på både varer og tjenester, jf. figur 6.6 (a).

Figur 6.6 Sammenhæng mellem den budte pris og produkttype hhv. produktets kompleksitet

(a) Bød virksomheden en lavere pris og produkttype



(b) Bød virksomheden en lavere pris og produktets kompleksitet



Anm.: Spørgsmål 11b samt 24b til leverandørerne: "Var den pris, [virksomheden] bød i rammeaftalen, lavere end den pris, virksomheden ellers ville have budt på konkrete, enkeltstående kontrakter med rammeaftalens kunder?"

Signifikanstest: De viste andele i figur (a) inden for samme svarmulighed er ikke statistisk signifikant forskellige fra hinanden. Det samme gælder i figur (b) ved et 5 pct. signifikansniveau, dog er andelen af [Ja] for standardprodukter signifikant forskellig fra den samme andel for komplekse produkter ved et signifikansniveau på 10 pct. Det samme gør sig gældende ved andelen af [Ved ikke] for standardprodukter og komplekse produkter.

Antal respondenter: [N=224]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Derimod synes produktets kompleksitet at have betydning for, om virksomhederne byder en lavere pris. Således vurderer 58 pct. af virksomhederne, at de har budt en lavere pris på standardprodukter, mens 46 pct. af virksomhederne vurderer, at de har budt en lavere pris ved komplekse produkter (uanset om det er varer eller tjenester). Hertil kommer, at 32 pct. af virksomhederne vurderer, at de *ikke* bød en lavere pris, hvis aftalen vedrørte komplekse produkter. Dette tal er 22 pct. af virksomhederne for aftaler vedrørende standardprodukter, jf. figur 6.6 (b).

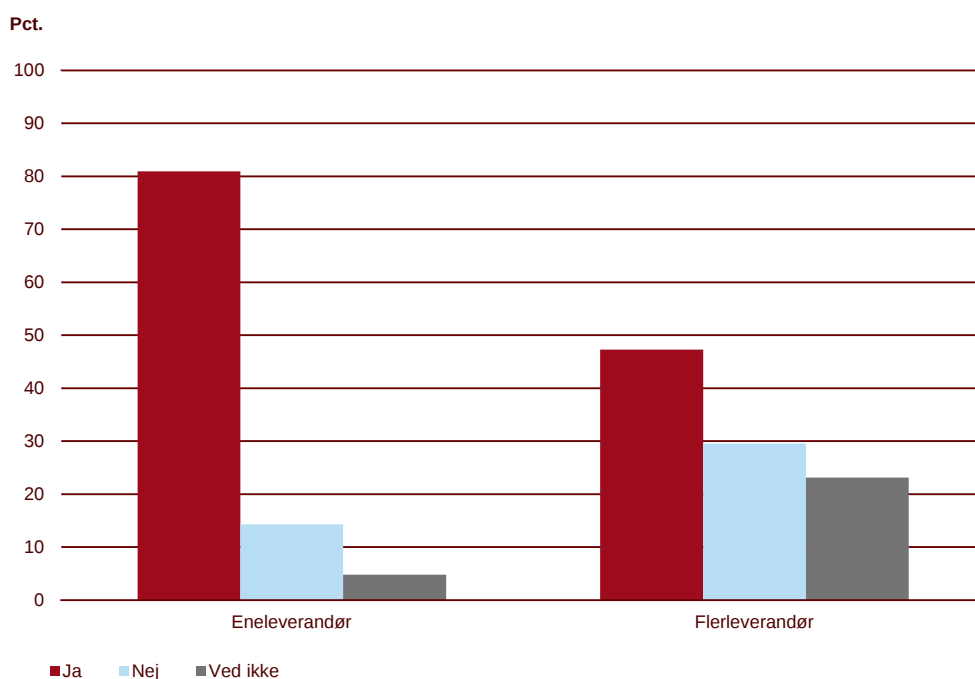
Tidligere studier har ligeledes vist, at besparelser gennem rammeaftaler er størst ved såkaldte "simple og standardiserbare varer". I Udbudsrådet (2011) blev prisen i rammeaftaler for 10 vare- og tjenesteydelsesgrupper sammenlignet med leverandørernes listepreiser. For 9 ud af 10 varegrupper er der mulighed for at opnå besparelser ved at købe ind på en rammeaftale sammenlignet med leverandørernes listepreiser. Besparelserne er generelt større for simple og standardiserede varer (nemmere at beskrive opgaven og begrænse sortimentet). Undersøgelsen viser samtidig, at der kan være stor variation i priserne i forskellige rammeaftaler, der ellers vedrører identiske produkter og identiske leverandører.

Den budte pris og antal leverandører

Virksomhederne vurderer selv, at de oftere byder en lavere pris ved eneleverandøraftaler end ved flerleverandøraftaler.

Således vurderer 81 pct. af virksomhederne, at de bød en lavere pris ved eneleverandøraftaler, mens dette var tilfældet for 47 pct. af flerleverandøraftalerne, jf. figur 6.7. Det gør ikke en forskel, om flerleverandøraftaler opdeles i intervaller. Dog vurderer virksomhederne især, at aftaler med mere end 10 leverandører giver højere priser, jf. figur 6.7.

Figur 6.7 Bød virksomheden en lavere pris samt antal leverandører



Anm.: Spørgsmål 11b til leverandørerne: "Var den pris, [virksomheden] bød i rammeaftalen, lavere end den pris, virksomheden ellers ville have budt på konkrete, enkeltstående kontrakter med rammeaftalens kunder?"

Signifikantest: De viste andele i figuren indenfor samme svarmulighed er ikke statistisk signifikante fra hinanden. Dog er andelen af [Ja] for eneleverandører signifikant forskellig fra den samme andel for flerleverandører på et 5 pct.

Signifikansniveau. Andelen af [Nej] for eneleverandører er signifikant forskellig fra samme andel for flerleverandører ved et 10 pct. signifikansniveau.

Antal respondenter: [N=224]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Heroverfor vurderer 30 pct. af virksomhederne, at de *ikke* bød en lavere pris ved flerleverandøraftaler. Dette tal er 14 pct. for eneleverandøraftaler, jf. figur 6.7. Resultatet kan hænge sammen med, at virksomhederne oplever der er en større sikkerhed for en vis omsætning på aftalen i dens løbetid på eneleverandøraftaler frem for flerleverandøraftaler.

Den budte pris og tildelingsform

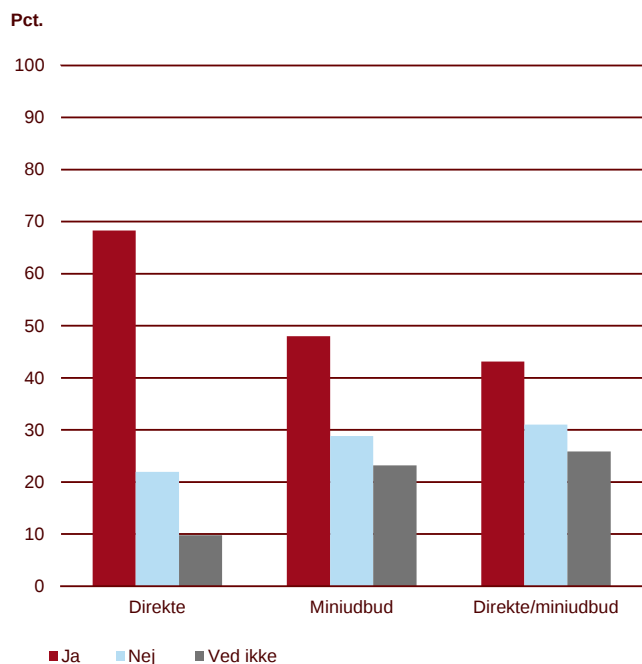
Virksomhederne vurderer endvidere, at de oftere bød en lavere pris, når tildelingsformen af konkrete kontrakter i rammeaftalens løbetid er direkte tildeling frem for miniudbud.

Således vurderer 68 pct. af virksomhederne, at de bød en lavere pris ved aftaler, hvor der kun er direkte tildeling, mens 48 pct. bød en lavere pris ved aftaler, hvor tildelingsformen er mini-

udbud og 43 pct. vurderer, de bød en lavere pris på aftaler, hvor der både er mulighed for miniudbud og direkte tildeling, jf. figur 6.8 (a). Derimod vurderer 21 pct. af virksomhederne, at de *ikke* bød en lavere pris ved direkte tildeling. Dette tal er 29 pct. for aftaler med miniudbud og 31 pct., hvor der både er mulighed for miniudbud og direkte tildeling.

Figur 6.8 **Sammenhæng mellem hhv. den budte pris og indkøbsprisen samt tildelingsform**

(a) Bød virksomheden en lavere pris og tildelingsformen for eneleverandører



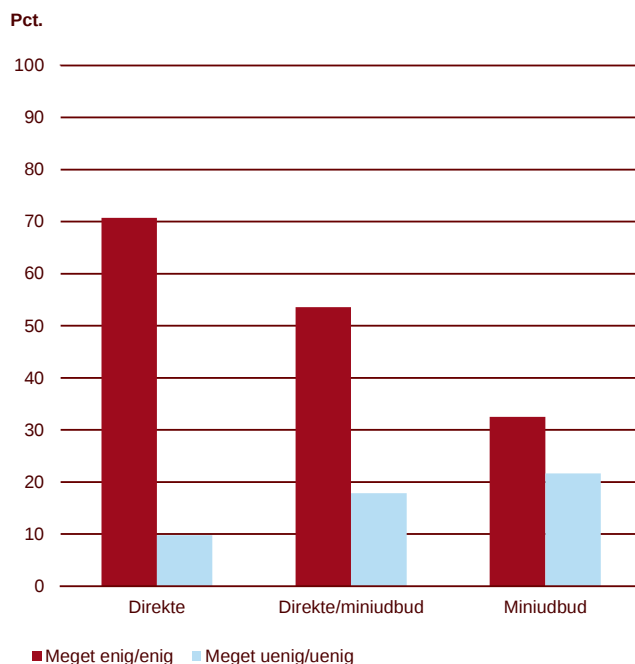
Anm.: Figur (a) spørgsmål 11b samt 24b til leverandørerne: "Var den pris, [virksomheden] bød i rammeaftalen, lavere end den pris, virksomheden ellers ville have budt på konkrete, enkeltstående kontrakter med rammeaftalens kunder?"

Antal besvarelser: [N=224]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Signifikanstest: De viste andele i figur(a) inden for svarmulighed [Ja] er signifikant forskellige fra hinanden. Dog er andelen af [Ja] for miniudbud ikke statistisk signifikant forskellig fra den samme andel for direkte/miniudbud både på et 5 pct. og 10 pct. signifikansniveau. For svarmulighed [Nej] gælder det, at ingen af andelen er signifikant forskellige fra hinanden. For svarmuligheden [Ved ikke] gælder det, at for direkte og direkte/miniudbud er forskellen statistisk signifikant, hvor den for miniudbud og direkte/miniudbud er statistisk signifikant ved et 10 pct. signifikansniveau, men ikke ved et 5 pct. Signifikansniveau.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

(b) Betalte kunderne en lavere pris og tildelingsformen



Anm.: Figur (b) spørgsmål 12b, 25 samt 38 til leverandørerne: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om prisen og kvaliteten af de varer/tjenesteydelser, som kunderne får i rammeaftalens løbetid? –Kunderne betaler en lavere pris for køb af varer/tjenesteydelser på rammeaftalen end markedsprisen på købstidspunktet".

Antal besvarelser: [N=217]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Signifikansanalysen viser, alle viste andele i figur (b) inden for svarmuligheden meget enig/enig er signifikant forskellige fra hinanden. Inden for svarmuligheden meget uenig/uenig er ingen af andelen signifikant forskellige fra hinanden på nær andelen omhandlede aftalerne med tildelingsformen direkte/miniudbud og miniudbud, de er signifikant forskellige på et 10 pct. signifikansniveau.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Dette resultat kan dog hænge sammen med, at der ved aftaler med miniudbud ofte er tale om, at der bliver budt en maksimalpris, hvorefter der bydes en ny pris i selve miniudbuddet.

Virksomhederne i KFST's spørgeskemaundersøgelse er imidlertid oftere meget enige/enig i, at kunderne betaler en lavere pris på købstidspunktet end markedsprisen ved aftaler med direkte tildeling frem for aftaler (71 pct.) med miniudbud (33 pct.) eller en kombination af de to tildelingsformer (54 pct.). Heroverfor er 10 pct. af virksomhederne uenige/meget uenige i, at aftaler med hhv. direkte tildeling og aftaler med miniudbud giver bedre priser. Tallet er 19 pct.

for aftaler, hvor det er muligt med begge tildelingsformer og 22 pct. for aftaler med miniudbud, jf. figur 6.8 (b).

En tidligere analyse fra Finansministeriet (2011) viser, at SKI-aftaler med miniudbud giver lavere priser end SKI-aftaler med direkte tildeling.¹¹⁵ Ligeledes har SKI og Moderniseringsstyrelsen givet udtryk for, at det er deres erfaring, at man med miniudbud sikrer lavere priser. Eksempelvis har Moderniseringsstyrelsen oplyst, at der på computeraftalen i Statens Indkøbsprogram er opnået gennemsnitlige årlige besparelser på 10,6 pct. ved elektroniske miniudbud (e-auktioner). Tilsvarende udtrykker en af de deltagende kommuner, at fordelene ved miniudbud efter deres opfattelse er, at det giver gode priser.

6.4 Årsag til at byde en lavere pris end på konkrete, enkeltstående udbud

Virksomhederne i KFST's spørgeskemaundersøgelse, er blevet bedt om at vurdere, hvilke forhold der har haft størst betydning for, om virksomheden bød en lavere pris hhv. ikke bød en lavere pris på rammeaftalen end de ellers ville have budt på konkrete, enkeltstående kontrakter med rammeaftalens kunder.

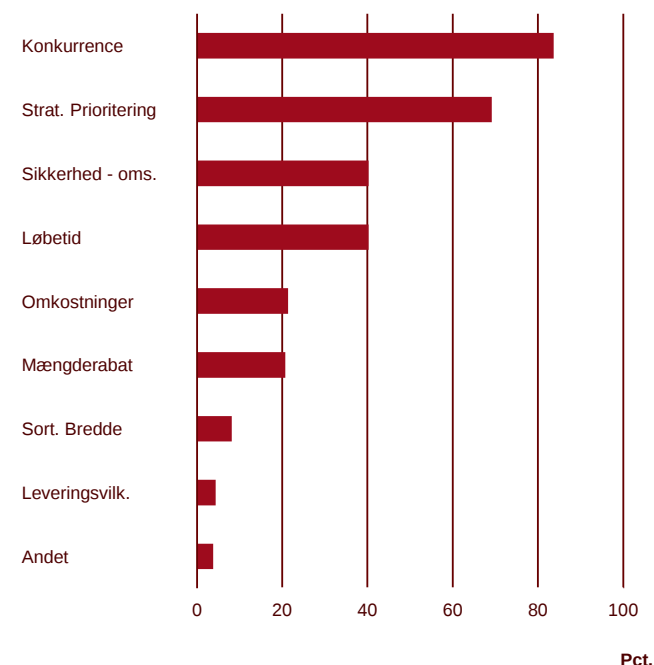
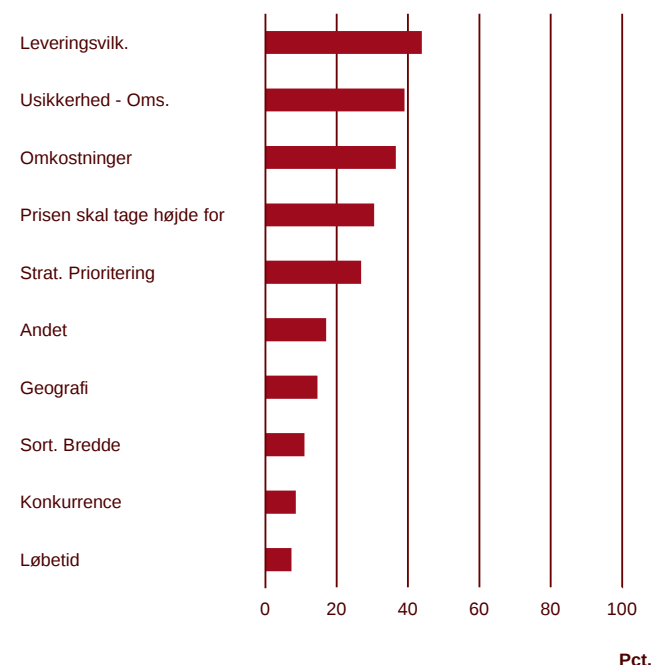
KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at de forhold, der har betydning for, at flest virksomhederne bød en lavere pris på rammeaftalen end de ellers ville have budt på konkrete, enkeltstående kontrakter med rammeaftalens kunder, er, konkurrence om at blive leverandør på aftalen (84 pct.), en strategisk prioritering (69 pct.), sikkerhed for en bestemt omsætning ved at være på rammeaftalen (40 pct.) samt aftalens løbetid (40 pct.), jf. figur 6.8 (a). Dette skal ses i lyset af, at ca. 54 pct. af leverandørerne oplever, at omsætningen ikke lever op til den forventede kontraktværdi i udbuddet. Konkurrencen om at blive leverandør på aftalen behandles nærmere i kapitel 5.



¹¹⁵ I Finansministeriet og KL (2011) blev priserne på 26 varegrupper undersøgt. Undersøgelsen viste bl.a., at de tværkommunale indkøbsfællesskaber og Statens Indkøb i gennemsnit oftere opnåede lavere priser end SKI's rammeaftaler og kommunernes egne aftaler – dog er især datagrundlaget for brugen af Statens Indkøbsaftaler sparsomt. Undersøgelsen viste desuden, at prisbesparelserne afhænger af tildelingsformen. Fx viste den, at SKI-aftaler med miniudbud giver lavere priser end SKI-aftaler med direkte tildeling.

Figur 6.9 Årsager til at have budt en lavere hhv. ikke lavere pris på rammeaftalen, pct.

(a) Væsentlige årsager til at have budt en lavere pris

(b) Væsentlige årsager til ikke at have budt en lavere pris

Anm.: Spørgsmål 11b, 11c(I), 24b og 24c(I) til leverandørerne: "Var den pris, [virksomheden] bød i rammeaftalen, lavere end den pris, virksomheden ellers ville have budt ved udbud af konkrete, enkeltstående kontrakter med rammeaftalens kunder"?- Ja. "Hvilke forhold havde betydning for, at virksomheden bød en lavere pris på rammeaftalen"?
 Antal respondenter:[159]
 Antal besvarelser: [N=464].
 Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Anm.: Spørgsmål 11b, 11c(II) 24b og 24.c (II) til leverandørerne: "Var den pris, [virksomheden] bød i rammeaftalen, lavere end den pris, virksomheden ellers ville have budt ved udbud af konkrete, enkeltstående kontrakter med rammeaftalens kunder"?- Nej. "Hvilke forhold havde betydning for, at virksomhederne ikke bød en lavere pris på rammeaftalen"?
 Antal respondenter:[82]
 Antal besvarelser:[N=193]
 Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Virksomhederne har i KFST's spørgeskemaundersøgelse fremhævet, at følgende forhold havde betydning for, at virksomhederne ikke bød en lavere pris på rammeaftalen end de ellers ville have budt på konkrete, enkeltstående kontrakter med rammeaftalens kunder: Leveringsvilkårene (44 pct.), usikkerhed omkring omsætningen ved at være på rammeaftalen (39 pct.), omkostninger ved at byde og levere på rammeaftalen (37 pct.) samt at prisen skal tage højde for den dyreste (den mest omkostningstunge) kunde på aftalen (30 pct.), jf. figur 6.8 (b). Omkostninger ved at byde og levere på aftalen behandles i afsnit 6.5, mens sikkerhed for en vis omsætning samt muligheden for mængderabat adresseres nedenfor.

Sikkerhed for en vis omsætning

Når en opgave sendes i udbud, skal udbyderne angive den forventede kontraktværdi i udbudsmaterialet. Denne kan virksomhederne herefter lægge til grund for deres bud. Dog fremgår det også af udbudsmaterialet, at den forventede kontraktværdi er forbundet med en række forbehold, som betyder, at den ikke er lig med den faktiske omsætning.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at 54 pct. af leverandørerne på de centrale rammeaftaler oplever, at omsætningen samlet set ikke lever op til den forventede kontraktværdi i udbuddet, jf. afsnit 4.3.

Analysen viser, at noget af det vigtigste for virksomhedernes *prissætning* er, at aftalerne sikrer en vis omsætning (ikke, at omsætning har en vis størrelse). For 40 pct. af virksomhederne har omsætningssikkerheden betydning for, at de har budt en lavere pris. Sikkerhed for en vis omsætning er – sammen med strategisk prioritering og konkurrence – den årsag, der nævnes af flest virksomheder, som grund til at byde en lav pris.¹¹⁶ Næsten 40 pct. af virksomhederne oplyser, at *manglende* sikkerhed for en vis omsætning har betydning for, at de ikke bød en lavere pris, jf. figur 6.8. Tilsvarende tilkendegivelser om omsætningssikkerhedens betydning har KFST hørt fra interessenter på området.

Mulighed for mængderabat (stordriftsfordele)

Centrale rammeaftaler kan føre til større indkøbsvolumen og bedre muligheder for leverandørerne hver især for at koordinere deres eget salg, hvilket kan gøre leverandørerne i stand til at tilbyde mængderabatter og dermed lavere priser.

Denne mekanisme bygger på en forudsætning om, at leverandørerne har faste omkostninger til det enkelte kundeforhold (fx i form af administration), og/eller at leverandørerne har faste omkostninger forbundet med produktion/distribution af produkterne dækket af rammeaftalen (både omkostninger i forhold til hvert enkelt produkt og eventuelle fællesomkostninger mellem flere produkter dækket af aftalen, fx leje af lagerbygning).

Samtlige studier i litteraturgennemgangen peger på, at centrale rammeaftaler kan føre til, at der skabes et større volumen i hvert enkelt udbud.¹¹⁷ For at centrale rammeaftaler fører til større volumen, der kan udløse mængderabatter, er det bl.a. forudsat:

- » At antallet af leverandører på rammeaftalen begrænses.
- » At der sker en vis standardisering af sortimentet af produkter på rammeaftalen, der kan udløse besparelserne i produktionen eller distributionen.
- » At der er en vis sikkerhed for efterspørgslen/omsætningen på den centrale rammeaftale, så leverandøren kan beregne mængderabatten (se også afsnit 4.3 ovenfor, hvor det blev vist, at leverandørerne ofte ikke oplever, at omsætningen lever op til forventningen).¹¹⁸

Tidligere empiriske undersøgelser viser også, at der for visse produkter kan opnås lavere priser som følge af større volumen. Fx viser Udbudsrådet (2011), at rammeaftaler om "forbrugsartikler" og "fødevarer til storkøkkener" indgået af små kommuner har højere priser end rammeaftaler indgået af store kommuner eller indkøbsfællesskaber, der igen har højere priser end rammeaftaler indgået af regioner. Tilsvarende viser Finansministeriet og KL (2011), at større indkøbsvolumen giver lavere priser (10-15 pct.).

En undersøgelse af centrale indkøb blandt de finske myndigheder i Karjalainen (2011) viser, at den samlede volumen ikke behøver at være særlig høj, før stordriftsfordele træder ind.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at muligheden for mængderabat *ikke* i sig selv har været en af de vigtigste årsager til, virksomhederne bød en lav pris. Således angiver kun ca. hver femte virksomhed (ca. 10 respondenter), der bød en lavere pris i aftalen, at muligheden for mængderabat var en af årsagerne hertil, jf. afsnit 6.3 ovenfor.

¹¹⁶ Et studie peger således på, at hvis leverandørerne oplever, at der bliver fulgt op, hvis omsætningen på aftalerne ikke lever op til den forventede kontraktsum i udbudsmaterialet, vil de have incitament til at byde ind med lave priser. Se OECD (2000).

¹¹⁷ Langt de fleste studier fremhæver muligheden for at udnytte købermagt til at opnå rabatter, herunder Rozemeijer (2000); OECD (2000); Udbudsrådet (2009, 2011); Joyce (2006); Faes et al. (2000); Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2010) samt Karjalainen (2009, 2011). Udbudsrådet (2011) samt Tella og Virolainen (2005) fremhæver muligheden for at koordinere leveringen.

¹¹⁸ Se blandt andet Cousins et al. (2008).

Virksomhederne i KFST's spørgeskemaundersøgelse angiver i alt 76 konkrete rammeaftaler, som de har budt en lavere pris på. Af disse 76 aftaler, hvor der blev budt en lavere pris, havde muligheden for at give mængderabat betydning for, at en eller flere virksomheder bød en lavere pris på 58 af disse aftaler. For 13 aftaler var muligheden for mængderabat årsagen til en lavere pris for alle de bydende virksomheder.

Virksomhederne i KFST's spørgeskemaundersøgelse peger på, at mængderabatten sjældnere har betydning for, at virksomheden bød en lav pris på¹¹⁹:

- » Frivillige og frivilligt-forpligtende aftaler (for 66 pct. af virksomhederne havde mængderabatten ikke betydning for, at de bød en lavere pris) frem for aftaler, der er forpligtende (55 pct.).¹²⁰
- » Aftaler med flere leverandører (for 67 pct.) frem for eneleverandører (53 pct.).¹²¹
- » Aftaler der vedrører komplekse produkter (for 70 pct.) frem for standardprodukter (58 pct.).
- » Aftaler der vedrører varer (for 69 pct.) frem for tjenester (61 pct.).

Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem den budte pris og de pågældende faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

6.5 Leverandørernes omkostninger til salget

Når virksomheder skal sælge til det offentlige, er der en række udgifter forbundet med at byde på udbuddene og ved efterfølgende at skulle leve op til vilkårene i kontrakten, hvis virksomheden vinder udbuddet – samlet kaldet transaktionsomkostningerne. Disse udgifter vil i en vis udstrækning blive afspejlet i prisen.

Fx viser KFST's spørgeskemaundersøgelse, at ca. hver femte af de virksomheder, der havde budt en lavere pris i rammeaftalen, angiver, at omkostninger ved at byde og levere på rammeaftalen havde stor betydning herfor, og mere end hver tredje af de virksomheder, der bød en højere pris angiver, at omkostningerne havde stor betydning herfor, jf. figur 6.8 i afsnit 6.3.

En reduktion i virksomhedernes transaktionsomkostninger kan derfor være med til at bidrage til lavere priser.

Den væsentligste årsag til, at centrale rammeaftaler kan reducere virksomhedernes transaktionsomkostninger er, at centrale rammeaftaler medfører færre udbud (med større volumen), som virksomhederne kan/skal byde på og færre kontrakter, som efterfølgende regulerer virksomhedernes leverancer. Det gælder både, fordi aftalen dækker flere indkøbere (centralisering), og fordi den samme aftale kan danne grundlag for flere konkrete køb fra indkøberne, uden at der skal afholdes nyt udbud (rammeaftalen).

Færre udbud vil alt andet lige reducere de samlede omkostninger til at udarbejde tilbud. Både fordi der skal skrives færre tilbud, og fordi virksomhederne ikke skal forholde sig til flere forskellige krav og vilkår, som der typisk er i forskellige udbud.

¹¹⁹ KFST på baggrund af data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

¹²⁰ Dette resultat er i tråd med Udbudsrådet (2011), som viste, at rammeaftaler med købsforpligtelse ofte resulterer i gode priser, fordi leverandøren opnår stordriftsfordele på grund af større salgsvolumen og en større sikkerhed for salg på rammeaftalen.

¹²¹ At mængderabat sjældnere har betydning for lav pris på flerleverandøraftaler end eneleverandøraftaler synes at følge naturligt af, at en af forudsætningerne for at kunne tilbyde mængderabat er en større volumen pr. leverandør.

En undersøgelse fra Rådet for Offentligt-Privat samarbejde indikerer, at udbudsomkostningernes andel af kontraktsummen falder med størrelsen på kontrakterne.¹²² Således viste undersøgelsen, at tilbudsgivere, som har givet tilbud på udbud med kontraktværdier på under 10 mio. kr. i gennemsnit har haft udbudsomkostninger på 2,3 pct. af kontraktsummen, mens udbudsomkostninger gennemsnitligt har været på 1,3 pct., når kontrakterne har været på mellem 10 og 50 mio. kr., og 0,5 pct. af kontraktsummen for kontrakter på over 50 mio. kr. Det skal dog bemærkes, at undersøgelsen kun er baseret på 38 tilbud, og at den kun vedrører størrelsen på kontraktsummen, og ikke hvorvidt der er tale om en central rammeaftale.

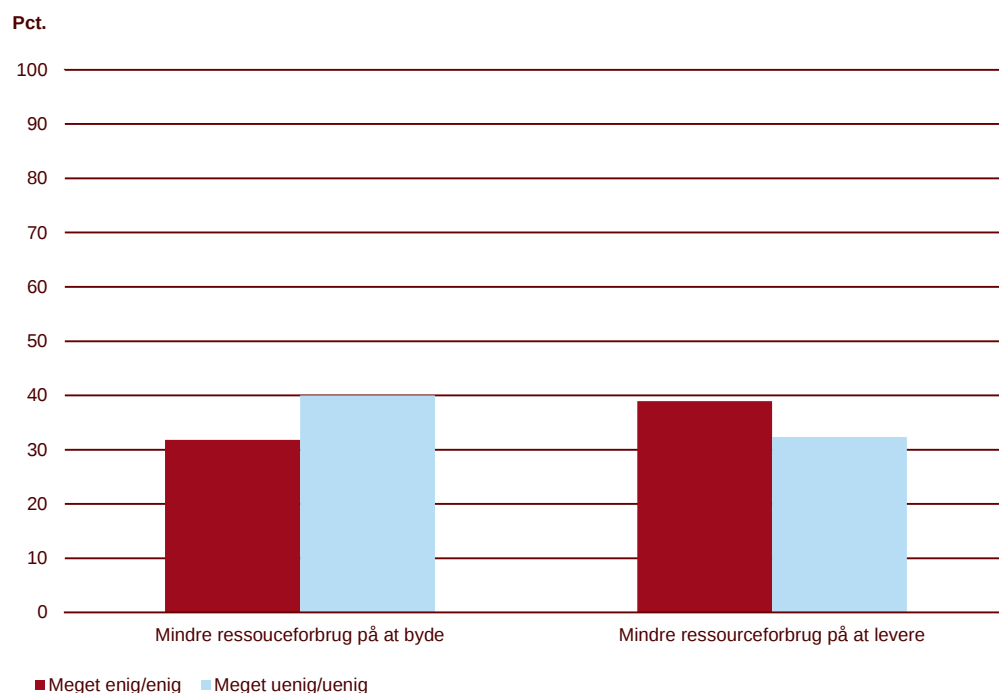
Derudover betyder centralisering, at virksomheden, hvis den vinder udbuddet, alt andet lige, skal leve op til færre forskellige krav og vilkår, end hvis virksomheden skulle levere på mange forskellige kontrakter.

Virksomhedernes omkostninger til at byde og levere på centrale rammeaftaler

Virksomhederne i KFST's spørgeskemaundersøgelse er blevet bedt om at svare på en række spørgsmål om deres omkostninger ved at byde og levere på centrale rammeaftaler. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at virksomhederne har meget forskellige oplevelser af, hvorvidt de centrale rammeaftaler giver lavere transaktionsomkostninger – både hvad angår ressourceforbrug på at byde og på at levere i rammeaftalens løbetid. Således angiver 32 pct. af de virksomheder, der har budt på en central rammeaftale, at de er meget enige/enige i, at de samlet set brugte færre ressourcer på at *byde* på den centrale rammeaftale i forhold til opgavens omfang, mens 40 pct. er meget uenige/uenige i at have anvendt færre ressourcer, jf. figur 6.9

¹²² Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde, Udbudskulturen i Danmark, 2013.

Figur 6.10 Virksomhedernes ressourceforbrug ved at byde og levere på centrale rammeaftaler



Anm.: Spørgsmål 11a til leverandørerne og spørgsmål 24.a til virksomheder som har budt men ikke vundet: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om selve udbudsprocessen for rammeaftalen set i forhold til udbudsprocessen ved salg til rammeaftalens kunder gennem udbud af konkrete enkeltstående kontrakter? - Vi brugte samlet set færre ressourcer på at byde i forhold til opgavens omfang", og spørgsmål 12a til leverandørerne: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om omkostningerne ved at være leverandør på rammeaftalen i forhold til, at [virksomheden] havde solgt varerne/tjenesteydelserne til kunderne på rammeaftalen gennem udbud af konkrete, enkeltstående kontrakter? - Vi bruger færre ressourcer på at sælge varerne/tjenesteydelserne i rammeaftalen i forhold til opgavens størrelse".

Antal respondenter [N=305] og [N=207]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST, 2014.

Og hvor 39 pct. af de virksomheder, der er leverandører på centrale rammeaftaler, angiver, at de er meget enige/enige i, at de bruger færre ressourcer på at sælge i rammeaftalens løbetid, er 33 pct. er uenige/meget uenige i, at de anvender færre ressourcer på at sælge i løbetiden, jf. figur 6.9.

Et forhold, som kan være med til at øge leverandørernes omkostninger til at sælge i aftalens løbetid, er, hvis den centrale rammeaftale stiller krav om, at leverandøren i hele aftalens løbetid har et konkret beredskab klart. Fx at leverandøreren altid har et bestemt sortiment parat til levering eller at leverandøren altid vil kunne levere x antal tjenester inden for et bestemt tidspunkt. Leverandørernes omkostninger til et sådant beredskab skal ses i lyset af den usikkerhed, der opleves at være forbundet med omsætningen og den faktiske efterspørgsel på de centrale rammeaftaler, jf. afsnit 4.3.

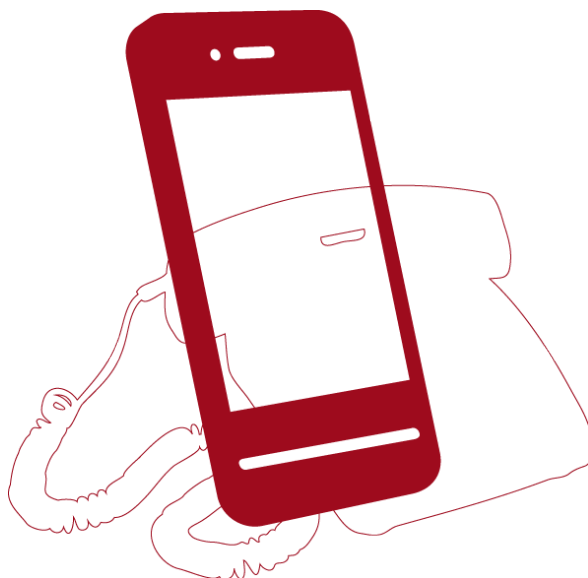
Professionalisering af udbudsprocessen og kravene i rammeaftalerne

En centralisering af indkøbet kan betyde, at udbydere af rammeaftalen har basis for bedre kompetencer til at udforme udbuddet, fx bedre kendskab til markedet, til udbudsreglerne m.v. Det kan føre til en mere professionel indkøbsproces fx i form af en bedre dialog med markedet, en mere præcis kravspecifikation og mindre risiko for, at der opstår tvister med indkøberne om indholdet i aftalen, hvilket også kan bidrage til at mindske omkostningerne.

Ca. hver tredje virksomhed er meget enig/enig i, at udbudsprocessen var mere *professionel* i forhold til udbudsprocessen ved salg til rammeaftalens kunder gennem udbud af konkrete enkeltstående kontrakter. Hver tredje virksomhed var også meget enig/enig i, at det var *nemmere at forstå betingelserne til varen/tjenesteydelsen i aftalen* og at det var *nemmere at forstå betingelserne til selve udbuddet* (dvs. hvordan det skulle udformes). Hver tredje virksomhed er uenig i de nævnte forhold, jf. figur 6.10(a).

Derimod er der klart en overvægt af virksomheder, der er uenige i, at *kravspecifikationen passede bedre til markedet*.¹²³ 41 pct. er uenige i, at kravspecifikationen passer bedre til markedet mod 20 pct., der er enige i den passer til markedet, jf. figur 6.10 (a). Det bemærkes, at undersøgelsen ikke eksplicit behandler bodsvilkår i omtalte resultat.

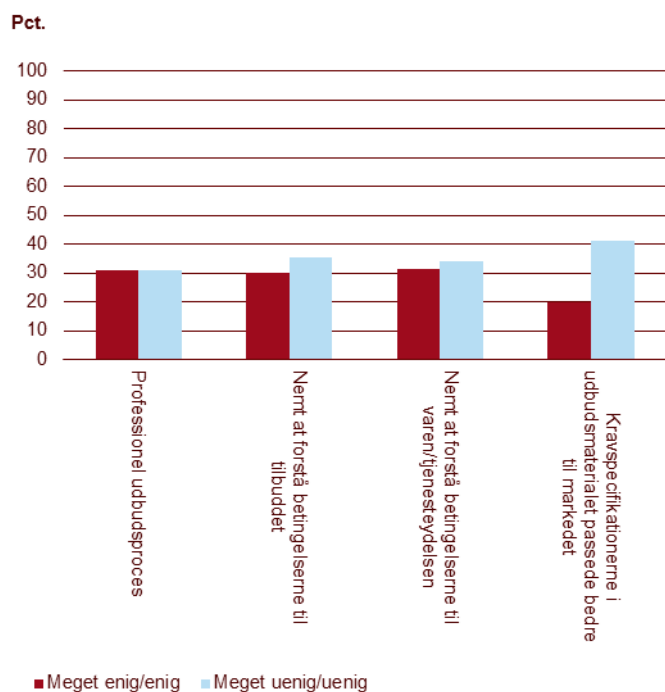
I forlængelse heraf har flere af de virksomheder, der indgår i analysen, givet udtryk for, at kravspecifikationerne generelt er meget bagudrettede. Flere virksomheder giver udtryk, at der ofte ikke er mulighed for innovation, fx fordi nye produkter er meget svære at vurdere for udbyderne. Derudover er KFST i forbindelse med analysen blevet gjort bekendt med virksomheder, som mener, der stilles unødvendige krav i udbudsmaterialet (fx vedrørende personalets ansættelsesforhold) eller manglende specifikationer vedrørende prisen.



¹²³ Udbudsrådet (2011), fandt, at prisen i rammeaftalen bliver højere, hvis kravspecifikationen er mangelfuld/uklar.

Figur 6.11 Virksomhedernes ressourceforbrug i udbudsprocessen samt omkostningerne ved at levere på aftalen

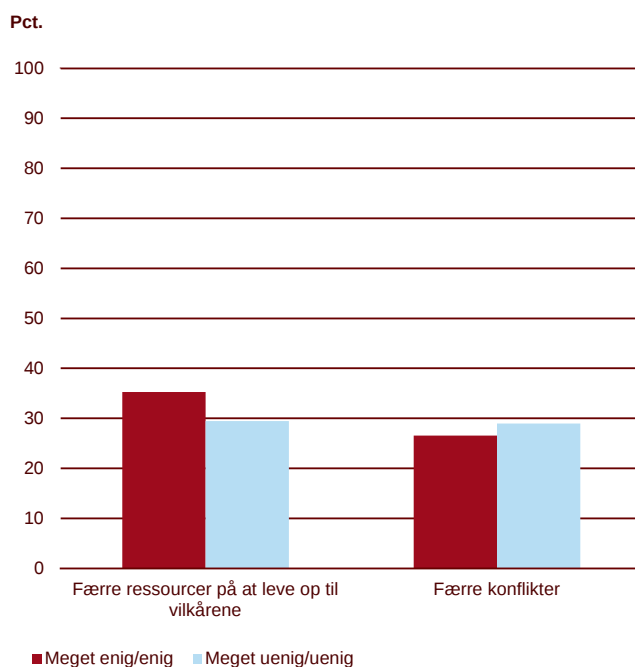
(a) Ressourceforbruget i udbudsprocessen og betingelserne i udbuddet



Anm.: Spørgsmål 11a og 24a "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om selve udbudsprocessen for rammeaftalen set i forhold til udbudsprocessen ved salg til rammeaftalens kunder gennem udbud af konkrete enkeltstående kontrakter?" - Der var en mere professionel udbudsproces - Det var nemmere at forstå betingelser til varen/tjenesteydelsen (hvad virksomheden skulle byde på herunder en præcis kravspecifikation) - Det var nemmere at forstå betingelserne til tilbuddet (hvor-dan virksomheden skulle byde, hvilke krav der var til selve udformningen af tilbuddet) - Kravspecifikationerne i udbudsmaterialet passede bedre til markedet. Antal respondenter [N=305]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST, 2014.

(b) Leverandørernes omkostninger ved at levere på aftalen i dens løbetid



Anm.: Spørgsmål 12a "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om omkostningerne ved at være leverandør på rammeaftalen set i forhold til at [virksomheden] havde solgt varerne/tjenesteydelserne til kunderne på rammeaftalen gennem udbud af konkrete enkeltstående kontrakter?" Vi har færre konflikter med kunderne om varernes/tjenesteydelsens kvalitet, pris m.v.- færre ressourcer på at leve op til vilkårene i denne rammeaftale frem for vilkår i forskellige kontrakter.

Antal respondenter [N=207]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST, 2014.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser endvidere, at ca. tre ud af ti virksomheder, der er leverandører på rammeaftalerne ikke, oplever, at de anvender færre ressourcer på at levere på til vilkårene i aftalen eller at de har færre konflikter med kunderne, jf. figur 6.10 (b).

Leverandørernes omkostninger og tildelingsformen miniudbud

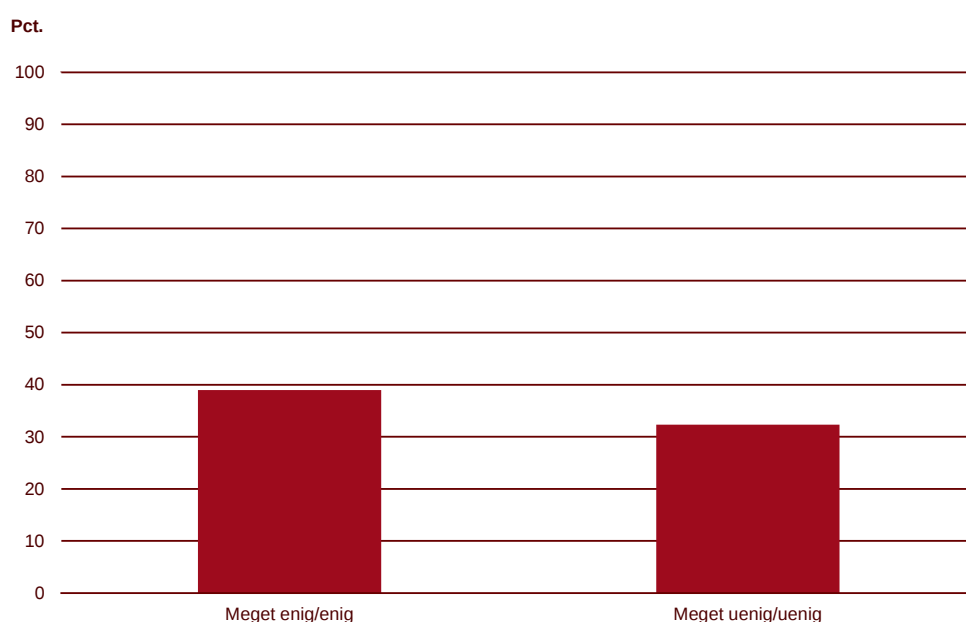
Hvis slutbrugerne på en rammeaftale har forskellige behov, kan en måde til at imødekomme disse være at tildele kontrakter i rammeaftalens løbetid via miniudbud som tildelingsform. Ved sådanne aftaler skal virksomhederne først byde på at blive leverandør på rammeaftalen. Herefter skal virksomheden byde på konkrete kontrakter med de enkelte indkøbere på rammeaftalen, efterhånden som indkøberne får behov for at købe varen/tjenesteydelsen på rammeaftalen, jf. nærmere beskrivelse i afsnit 2.6.

Det betyder, at aftaler med miniudbud ikke nødvendigvis mindsker antallet af udbud, som virksomheden skal deltage i for at afsætte produktet. Det væsentlige for, om aftaler med miniudbud reducerer virksomhedernes samlede transaktionsomkostninger er, om miniudbuddene

under rammeaftalen tilsammen er tilstrækkeligt mindre ressourcekrævende end at byde på enkeltstående kontrakter.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at leverandørerne ofte oplever, at deres samlede omkostninger ved at byde på selve rammeaftalen og miniudbuddet *er lavere*, end hvis virksomhederne bød på enkeltstående kontrakter. Det gælder for 39 pct. af leverandørerne, som angiver, at de er meget enige/enige i, at det samlede ressourceforbrug på både at byde på selve rammeaftalen og i miniudbuddet *er lavere*, end hvis leverandøren skulle byde på hver enkelt aftale ved almindeligt udbud, jf. figur 6.11.

Figur 6.12 Lavere ressourceforbrug ved miniudbud frem for bud på hver konkret, enkeltstående udbud



Anm.: Spørgsmål 12a "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om omkostningerne ved at være leverandør på rammeaftalen set i forhold til at [virksomheden] havde solgt varerne/tjenesteydelserne til kunderne på rammeaftalen gennem udbud af konkrete enkeltstående kontrakter"? - De samlede ressourcer på både at byde på selve rammeaftalen og i miniudbuddet *er lavere*, end hvis vi skulle byde på hver enkelt aftale ved almindeligt udbud.

Antal respondenter [N=136]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST, 2014.

Heroverfor oplever 32 pct. af leverandørerne, at det samlede ressourceforbrug ved at byde først på rammeaftalen og derefter miniudbuddene i aftalens løbetid *er højere* end at byde på hver enkelt aftale ved konkrete enkeltstående udbud, jf. figur 6.11.

6.6 Løbende tilpasning af prisen i rammeaftalens løbetid

Rammeaftaler har den egenskab, at priser og sortiment fastlægges for en vis tidsperiode (aftalens løbetid). Da markedsprisen på en given vare eller tjenesteydelse kan ændres over tid, kan der derfor være en vis risiko for, at en pris, der er fastlagt i en rammeaftale, kan være attraktiv (lav) på tidspunktet, hvor kontrakten indgås, men kan være uattraktiv (høj), når selve købet

foretages. Det kan især være tilfældet på produkter med stor teknologisk udvikling, fx computere, hvor værdien af et konkret produkt falder relativt hurtigt.¹²⁴

De nuværende udbudsregler giver en vis mulighed for, at der i rammeaftalernes *løbetid* kan ske en justering af prisen på de omfattede produkter. Aftalerne kan således indeholde betingelser, der beskriver mekanismer for regulering af priserne i løbetiden. Det bemærkes, at mulighederne for at ændre i allerede indgående kontrakter tydeliggøres i artikel 72 i det nye Udbudsdirektiv (direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud). Udbudsdirektivet vil blive implementeret i dansk ret med den kommende udbudslov.

Centralisering af indkøbet kan være med til at sikre lavere priser/mere opdateret sortiment i hele rammeaftalens løbetid, hvis centralisering fører til en professionalisering af udbudsprocessen, så centrale rammeaftaler i højere grad tager hensyn til udvikling i pris/sortiment. Den løbende kvalitetsudvikling i rammeaftalens løbetid behandles i afsnit 8.5.

Det er i analysen ikke undersøgt, hvad prismekanismen betyder for konkurrencen om at blive leverandør på en rammeaftale. Dette vil afhænge af flere forhold, fx hvorledes en mekanisme påvirker virksomhedernes potentielle indtjening.

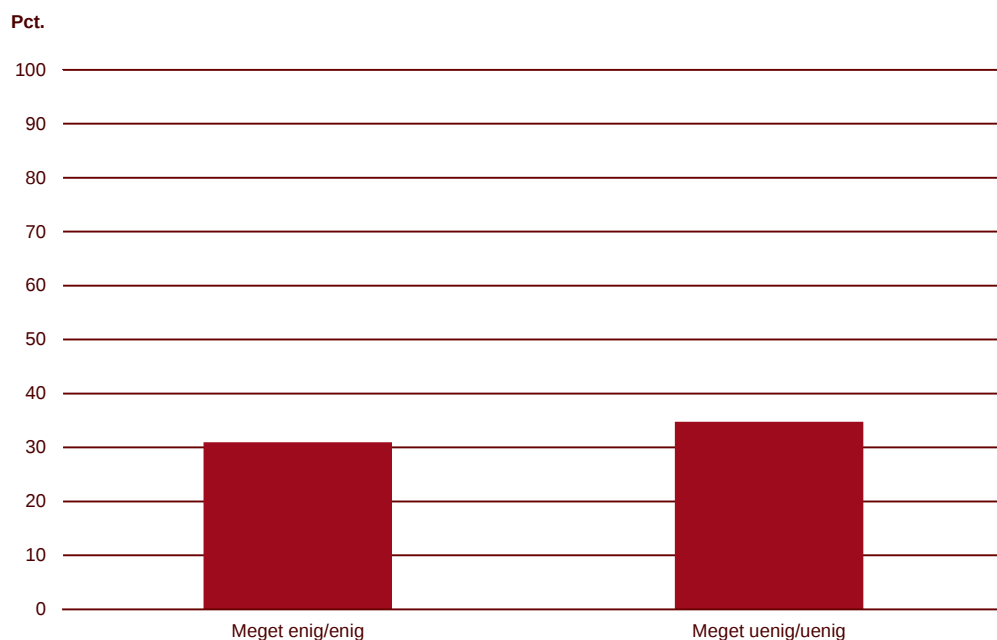
Både SKI og Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at der generelt er mulighed for løbende opdatering af priser på deres rammeaftaler, men at det vurderes ud fra den konkrete aftale. Moderniseringsstyrelsen har uddybet med, at der eksempelvis kan være tale om en justering ud fra et indeks over råvarepriser, et prisindeks Danmarks Statistiks nettoprisindeks eller udviklingen i markedsprisen.

Også de ni indkøbsfællesskaber, der har deltaget i KFST's spørgeskemaundersøgelse, har oplyst, at de (for nogle aftaler) anvender prismekanismer. Det synes primært at være prisjusteringer efter prisindeks som fx Danmarks Statistiks nettoprisindeks.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at en del af leverandørerne ikke mener, at der er en god mekanisme til at justere prisen i aftalens løbetid. Således angiver ca. 35 pct. af leverandørerne, at de er meget uenige/uenige i, at der er en god mekanisme til at justere prisen i rammeaftalens løbetid, mens 30 pct. er meget enige/enige i, at der er en god mekanisme, jf. figur 6.12.

¹²⁴ Udbudsrådet, Undersøgelse af bedste praksis for rammeaftaler, juni 2011, side 46 ff.

Figur 6.13 Mekanismer til at justere priser i rammeaftalens løbetid



Anm.: Spørgsmål 12b "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om prisen og kvaliteten af de varer/tjenesteydelser, som kunderne får i rammeaftalens løbetid"? - Der er en god mekanisme i rammeaftalen til at tilpasse prisen i aftalens løbetid. Leverandører, der har gode erfaringer med rammeaftalerne, oplever i højere grad, at der er en god mekanisme, mens leverandører med dårlige erfaringer stort set aldrig oplever, at der er en god mekanisme.

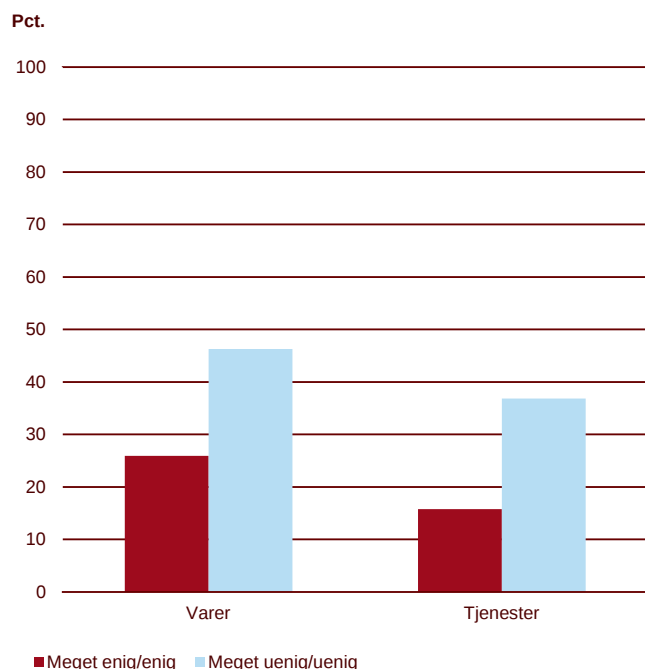
Antal respondenter [N=213]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

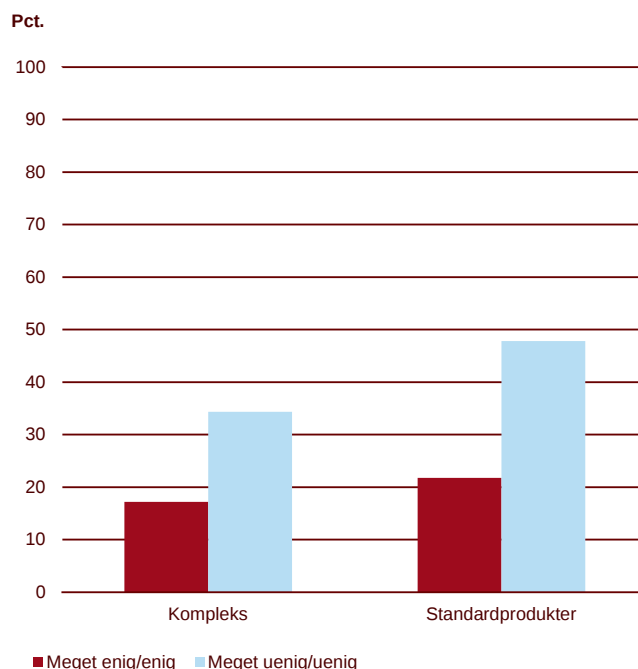
KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at leverandørerne oplever, at der sjældnere er gode mekanismer til at justere prisen på aftaler, der vedrører varer frem for tjenester samt på aftaler der vedrører standardprodukter frem for komplekse produkter, jf. figur 6.13.

Figur 6.14 God prismekanisme i rammeaftaler koblet med hhv. produkttype og produktkompleksitet

(a) God prismekanisme i rammeaftaler koblet med produkttype



(b) God prismekanisme i rammeaftaler koblet med produktets kompleksitet



Anm.: Spørgsmål 12b til leverandørerne: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om prisen og kvaliteten af de varer/tjenesteydelser, som kunderne får i rammeaftalens løbetid? Der er en god mekanisme i rammeaftalen til at tilpasse prisen i aftalens løbetid"

Antal respondenter: [N=168]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Signifikansanalysen viser, at der hverken i figur (a) eller (b) er nogen signifikant forskel mellem andelen indenfor samme svarmulighed [meget enig/enig] og [meget uenig/uenig] ved et 5 pct. signifikansniveau.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

6.7 Produktets totalomkostninger

Ovenstående afsnit i kapitlet har analyseret centrale rammeaftaler og indkøbsprisen på et produkt på købstidspunktet. En anden måde at anskue prisen – eller omkostningerne – ved et produkt på er som produktets totalomkostninger.

Totalomkostninger (eller TCO - total cost of ownership) henviser til de samlede omkostninger ved anskaffelse og drift af et specifikt produkt i brugsperioden (produktets levetid). Når indkøberne indtænker totalomkostninger i indkøbet, øger det sandsynligheden for omkostnings-effektive indkøb.¹²⁵ Omkostninger i driftsfasen vedrører både konkrete udgifter til drift af produktet, fx energiforbrug og råvarer, men også omkostninger i form af den arbejdstid der medgår til at anvende og servicere produktet.

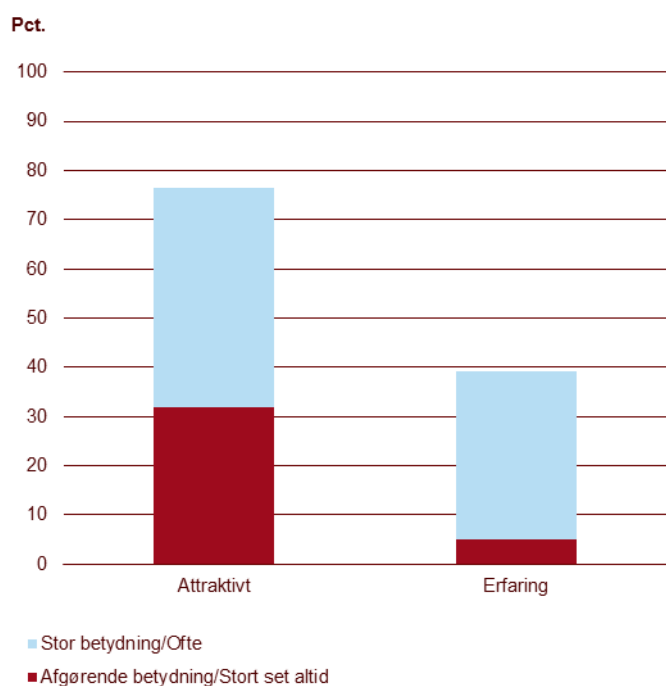
¹²⁵ Regeringen, Strategi for intelligent offentligt indkøb, 2013, side 36 ff. Regeringens strategi for intelligent offentligt indkøb har som et af sine syv strategiske principper at inddrage totalomkostninger ved indkøb. Strategien præsenterer redskaber, inspiration og initiativer til at fremme totaløkonomiske hensyn i indkøbene.

Centrale rammeaftaler kan – foruden at bidrage til en lavere anskaffelsespris – også bidrage til lavere totalomkostninger for indkøbsprocessen, hvis centraliseringen medfører en mere effektiv udnyttelse af indkøbskompetencerne ved at give en større grad af *professionalisme*, større teknisk viden og bedre juridiske kompetencer. Det kan samlet set føre til et udbudsmateriale, som i højere grad afspejler og inddrager totaløkonomiske hensyn og beregninger. Totalomkostninger for processen er ikke belyst empirisk i KFST's spørgeskemaundersøgelse.

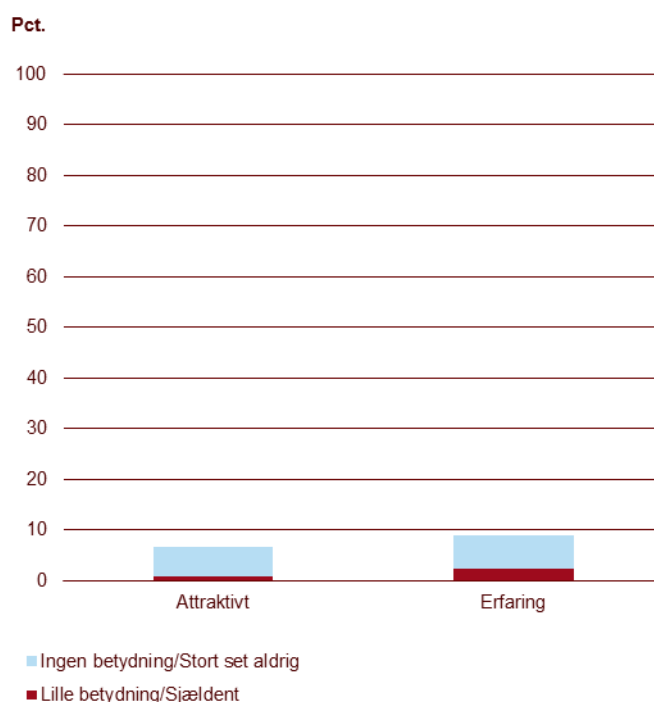
KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at indkøberne på rammeaftalerne generelt lægger stor vægt på, at de centrale rammeaftaler skal give lave totalomkostninger. Således angiver knap 80 pct. af indkøberne, at *totalomkostningerne* har afgørende betydning/stor betydning for, om de finder det attraktivt at købe ind på rammeaftalerne. Det er dog ikke alle aftaler, der ifølge indkøberne lever op til ønsket om lave totalomkostninger. Således viser KFST's spørgeskemaundersøgelse, at knap 40 pct. af indkøberne oplever, at produkterne på rammeaftalerne stort set altid/ofte giver lave totalomkostninger, jf. figur 6.14.

Figur 6.15 Indkøbernes vægt på og erfaring med lave totalomkostninger

(a) Oplever stort set altid og ofte lave totalomkostninger



(b) Oplever stort set aldrig og sjældent lave totalomkostninger



Anm.: Spørgsmål 4 for både de kommunale, regionale og statslige: "Hvilken betydning har følgende forhold for, om du finder det attraktivt at købe ind på en central rammeaftale fra SKI, Statens Indkøb og tværkommunale"? - Lave totalomkostninger.

Spørgsmål 7a, 13a, 20a samt 23a til de kommunale. Spm. 6a, 14a og 18a for de regionale samt spm. 8a og 14a for de statslige: "Når du køber ind på rammeaftaler fra [...], hvor ofte er det så din erfaring, at disse aftaler sikrer følgende forhold"? - Lave totalomkostninger.

Antal respondenter (Attraktiv): [N=119]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Antal respondenter (Erfaring): [N=256]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

Heroverfor oplever 8 pct. af indkøberne sjældent/aldrig tilfældet, at de centrale rammeaftaler sikrer lave totalomkostninger, jf. figur 6.14.

Indkøberne i KFST's spørgeskemaundersøgelse er blevet bedt om at fremhæve op til tre centrale rammeaftaler i prioriteret rækkefølge fra hhv. SKI og Statens Indkøbsprogram, de har hhv. gode og dårlige erfaringer med at anvende. Derefter er de blevet bedt om at vurdere, i hvilken grad en række forhold passer på den valgte rammeaftale. Tabel 6.1 præsenterer de aftaler, som indkøberne har bedst hhv. dårligt erfaringer med og som samtidig i høj grad/meget høj grad giver lave totalomkostninger.

For både de aftaler, som indkøberne har *bedst* og *dårligst* erfaringer, synes totalomkostninger at have haft betydning for, at indkøberen har hhv. gode eller dårlige erfaringer med den konkrete aftale. For fx SKI's frivilligt-forpligtende aftaler om multifunktionsmaskiner med tilhørende ydelser tilkendegiver seks ud af de syv kommunale indkøbere, som har *bedst* erfaringer med aftalen, at denne aftale i meget høj/høj grad giver lave totalomkostninger. Og blandt de statslige indkøbere oplever fire ud af fire, der har bedst erfaringer med Statens Indkøbsprogram's aftale om kontormøbler, at denne aftale i meget høj/høj grad giver lave totalomkostninger, jf. tabel 6.2.

Tre ud af de fire kommunale indkøbere, der har *dårligst* erfaringer med SKI's frivilligt-forpligtende aftale om afdørringspapir, affaldsposer, håndhygiejne, oplever, at denne aftale i meget høj/høj grad giver høje totalomkostninger. Det samme er tilfældet for 7 ud af de 10 statslige indkøbere, som har dårligst erfaringer med aftalen fra Statens Indkøbsprogram om kontorartikler, jf. tabel 6.2.

De kommunale indkøbere har bl.a. peget på, at SKI's frivilligt-forpligtende aftaler om multifunktionsmaskiner med tilhørende ydelser, kontorvarer, papir i ark og skoleartikler, computere (miniudbud) samt computer (eneleverandør), jf. tabel 6.2. I den forbindelse er det værd at bemærke, at SKI har udviklet en beregningsmetode for totalomkostninger for hhv. computere samt kopi og print til brug for rammeaftaler. TCO-modellerne kan benyttes som grundlag for prisevalueringen ved en række udbud af hardwareløsninger inden for computere, skærme, printere og multifunktionsmaskiner. Beregninger viser, at den ene computeraftale (eneleverandør) i sig selv indebærer en energibesparelse på 11 mio.kr. de næste tre år.¹²⁶

¹²⁶ Regeringen, Strategi for intelligent offentligt indkøb, 2013, side 37 ff. (boks 17).

Tabel 6.2 **Rammeaftaler, indkøberne har bedst og dårligst erfaringer med koblet med totalomkostninger**

KOMMUNALE INDKØBERE							
LAVE TOTALOMKOSTNINGER				HØJE TOTALOMKOSTNINGER			
Aftaletype	Aftale	Lave TCO ¹⁾	Bedst erfaring ²⁾	Aftaletype	Aftale	Høje TCO ¹⁾	Dårligst erfaring ²⁾
SKI - Forpligtende	Multifunktionsmaskiner med tilhørende ydelser	6	7	SKI - Forpligtende	Aftøringspapir, affaldsposer, håndhygiejne m.v.	3	4
SKI - Frivillig	Tele og data	5	10				
SKI - Forpligtende	Kontorvarer, papir i ark og skoleartikler	4	11				
SKI - Forpligtende	Computer, eneleverandør	3	7				
SKI - Forpligtende	Computere, miniudbud	3	5				

STATSLIGE INDKØBERE							
LAVE TOTALOMKOSTNINGER				HØJE TOTALOMKOSTNINGER			
Aftaletype	Aftale	Lave TCO ¹⁾	Bedst erfaring ²⁾	Aftaletype	Aftale	Høje TCO ¹⁾	Dårligst erfaring ²⁾
Statens Indkøbsprogram	Kontormøbler	4	4	Statens Indkøbsprogram	Kontorartikler	7	10
Statens Indkøbsprogram	Kopi- og printerpapir	4	9				
Statens Indkøbsprogram	Telefoni og mobilt bredbånd	3	6				

Note 1: Spørgsmål: I hvilken grad passer følgende forhold på den rammeaftale, som du har [bedst/dårligst] erfaring med at anvende.

Note 2: Antal, som har aftalen som første prioritet på spørgsmål: "Vælg op til 3 [xx rammeaftaler fra xx], som du har [gode /dårlige] erfaringer med at anvende (i prioriteret rækkefølge, så den, du umiddelbart har haft [bedst/dårligst] erfaring med, nævnes først). Antal, som har aftalen som første prioritet.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

Kapitel 7

Indkøbernes ressourceforbrug til indkøb på centrale rammeaftaler

7.1 Indledning og konklusioner

Et væsentligt formål med udbud af centrale rammeaftaler er at afløfte udbudspligten for den enkelte indkøber, som får mulighed for at foretage sit indkøb hurtigere og med et lavere ressourceforbrug. På den måde frigøres der ressourcer i de lokale indkøbsafdelinger, som enten kan høstes i form af økonomiske besparelser eller de frigjorte indkøbsressourcer kan bruges til at afaledække nye indkøbsområder.

Hvis den centrale rammeaftale desuden understøttes af professionelle indkøbsredskaber (fx fælles e-løsninger og bedre muligheder for oplæring og kompetenceudvikling), kan disse indkøbsredskaber bidrage til, at det er nemmere at købe ind på aftalerne, hvorved ressourceforbruget til indkøbet nedbringes yderligere. Det kan således være attraktivt at indgå rammeaftaler, der kan bruges af så mange indkøbere som muligt.

Dette kapitel analyserer, hvordan centrale rammeaftaler påvirker det ressourceforbrug indkøberne har ved at købe ind på centrale rammeaftaler. Indledningsvist sætter afsnit 7.2 analysammen for kapitlet, ligesom resultater af en række tidligere empiriske studier om ressourceforbrug ved centrale rammeaftaler præsenteres. Indkøbernes ressourceforbrug dækker i analysen over en række dimensioner, som analyseres i de efterfølgende afsnit. Afsnit 7.3 behandler indkøbernes oplevede ressourceforbrug på indkøbet, mens afsnit 7.4 sætter fokus på, om indkøbet opleves som nemt eller svært. Afsnit 7.5 ser på muligheden for at gennemføre et hurtigt køb på aftalen. Afslutningsvist behandler afsnit 7.6 indkøbernes oplevelse af de omkostninger, der er forbundet ved at skifte leverandør som følge af indkøb på aftalen.

Indkøbernes og udbydernes ressourcer til kontraktopfølgning indgår ikke i analysen.

Indkøbernes oplevede ressourceforbrug til indkøbet

Ved at bruge en central rammeaftale undgår indkøberen at skulle bruge tid og ressourcer på at udbyde opgaven selv. For næsten 80 pct. af indkøberne har det afgørende/stor betydning, at de med de centrale rammeaftaler sparer ressourcer på indkøbsprocessen. Samtidig oplever knap 60 pct. af indkøberne, at de med centrale rammeaftaler stort set altid/ofte sparer ressourcer i indkøbsprocessen. 13 pct. af indkøberne oplever, at indkøb på centrale rammeaftaler sjældent/stort set aldrig sparer ressourcer i indkøbsprocessen.

Nemt at købe ind på aftalen

Jo nemmere aftalen er at købe ind på, jo færre ressourcer vil de offentlige indkøbere skulle bruge på at foretage deres indkøb. For næsten ni ud af ti af alle indkøberne i KFST's spørgeskemaundersøgelse har det afgørende/stor betydning, at de centrale rammeaftaler er nemme at købe ind på. 53 pct. af indkøberne oplever, at de centrale rammeaftaler stort set altid/ofte er nemme at købe ind på. Godt 15 pct. af indkøberne oplever til gengæld, at centrale rammeaftaler stort set aldrig/sjældent er nemme at købe ind på.

Indkøberne oplever sjældnere, at aftalerne er nemmere at købe ind på, når ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er lille.

Mulighed for hurtigere køb

Ved at bruge en central rammeaftale undgår indkøberne at skulle følge udbudsreglernes tidsfrister. Det kan give mulighed for et hurtigere indkøb. For omkring halvdelen af indkøberne har det afgørende/stor betydning, at aftalerne er hurtige at købe ind på. Det indikerer således, at muligheden for et hurtigere køb har mindre betydning for indkøberne, end at rammeaftalen er nem at købe ind på eller den betyder et mindre ressourceforbrug til indkøbet.

Ligeledes oplever ca. halvdelen af indkøberne, at de centrale rammeaftaler stort set altid/oftest giver mulighed for et hurtigere indkøb. Godt 10 pct. af indkøberne oplever, at de centrale rammeaftaler sjældent/stort set aldrig giver mulighed for et hurtigere indkøb.

Omkostningerne ved at skifte leverandør

For mere end 60 pct. af indkøberne har det afgørende/stor betydning, at de centrale rammeaftaler er forbundet med lave omkostninger til at skifte leverandør. 30 pct. af indkøberne oplever, at de centrale rammeaftaler stort set altid/oftest er forbundet med lave skifteomkostninger. 12 pct. af indkøberne oplever til gengæld, at centrale rammeaftaler stort set aldrig/sjældent er forbundet med lave omkostninger til at skifte leverandør.

Boks 7.1 Kapitel 7's konklusioner

Indkøbernes oplevede ressourceforbrug i indkøbsprocessen:

- » Knap 80 pct. af indkøberne oplyser, at det har afgørende/stor betydning, at de via centrale rammeaftaler sparer ressourcer på indkøbsprocessen.
- » 60 pct. af indkøberne oplever, at de med centrale rammeaftaler stort set altid/oftest sparer ressourcer i indkøbsprocessen.
- » 13 pct. af indkøberne oplever, at indkøb på centrale rammeaftaler sjældent/stort set aldrig sparer ressourcer i indkøbsprocessen.

Nemt at købe ind på aftalen:

- » Knap 90 pct. af indkøberne oplyser, at det har afgørende/stor betydning, at de centrale rammeaftaler er nemme at købe ind på.
- » 53 pct. af indkøberne oplever, at de centrale rammeaftaler stort set altid/oftest er nemme at købe ind på.
- » 15 pct. af indkøberne oplever, at aftalerne stort set aldrig/sjældent er nemme at købe ind på.
- » Rammeaftalen opleves sjældnere at være nem at købe ind på, når ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er lille (25 pct. oplever sjældent/aldrig et nemt indkøb) frem for middel (20 pct.) eller stor (6 pct.).

Mulighed for hurtigere indkøb:

- » Ca. 50 pct. af indkøberne oplyser, at det har afgørende/stor betydning, at de centrale rammeaftaler er hurtige at købe ind på.
- » Ca. 50 pct. af indkøberne oplever, at de centrale rammeaftaler stort set altid/oftest giver mulighed for et hurtigere indkøb.
- » 10 pct. af indkøberne oplever sjældent/stort set aldrig, at aftalerne er hurtige at købe ind på.

Omkostninger til at skifte leverandør:

- » Godt 60 pct. af indkøberne oplyser, det har afgørende/stor betydning, at de centrale rammeaftaler er forbundet med lave skifteomkostninger.
- » 30 pct. af indkøberne oplever, at de centrale rammeaftaler stort set altid/oftest er forbundet med lave omkostninger ved at skifte leverandør.
- » 14 pct. af indkøberne oplever stort set aldrig/sjældent, at indkøbet er forbundet med lave skifteomkostninger.

7.2 Indkøbernes ressourceforbrug – analyseramme og tidligere studier

Et væsentligt formål med udbud af centrale rammeaftaler er at reducere de offentlige myndigheder og institutioners ressourceforbrug ved at købe ind. Samtlige studier i litteraturgennemgangen peger således på, at centrale rammeaftaler kan reducere ressourceforbruget til indkøbet, jf. også boks 7.2.

Når en central udbyder indgår en rammeaftale, der kan bruges af flere offentlige indkøbere, afholdes omkostningerne ved at indgå kontrakt om rammeaftalen af den centrale udbyder, mens den enkelte indkøber kan få mulighed for at foretage sit indkøb hurtigere og med et lavere ressourceforbrug.¹²⁷ Jo flere indkøbere, der bruger rammeaftalen frem for at gennemføre deres eget udbud, jo lavere kan det samlede ressourceforbrug ved indkøbet blive.

Ordregivers omkostninger ved at indgå kontrakt med en privat leverandør omfatter alle de typer af omkostninger, som udbyder har i forbindelse med at sende rammeaftalen i udbud, eller som følger af, at opgaverne har været i udbud.

Omkostningerne ved at indgå kontrakt, og dermed gevinsterne ved at bruge de centrale rammeaftaler, kan især være betydelige, hvis indkøbet er udbudspligtigt. Når indkøbernes udbudspligt afløftes, reduceres indkøbernes eget ressourceforbrug ved at udbyde opgaven (fx omkostninger til at foretage markedsundersøgelse, udarbejde udbudsmateriale samt afholde udbud og evaluere tilbud). Det vil også reducere indkøbernes ressourceforbrug ved kontrakt-opfølgning, fordi udbyder i mange tilfælde er ansvarlig for at opdatere produktkatalog og prislistes.

En spørgeskemaundersøgelse fra Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2014) finder, at det især er omkostninger forbundet med at udarbejde udbudsmaterialet samt at afholde udbud og evaluere tilbuddene, der gør det ressourcekrævende at indgå kontrakt.¹²⁸ Omkostningerne til markedsundersøgelse udgør ifølge spørgeskemaundersøgelsen kun omkring 9 pct., mens omkostningerne til opfølgning i kontraktperioden udgør omkring 15 pct. jf. figur 7.1.

Figur 7.1 Omkostninger forbundet med at indgå kontrakt



Anm: Spørgeskemaundersøgelsen er baseret på svar fra 24 ordregivere, der er blevet spurgt til deres samlede ressourceforbrug ved udbud. I opgørelsen skelnes der ikke mellem, om det er udbud af et konkret køb, eller om det er udbud af en rammeaftale.

Kilde: Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2014), *Udbudskulturen i Danmark*.

¹²⁷ For nogle typer af centrale rammeaftaler går de offentlige indkøbere sammen om helt/delvist at bære disse omkostninger. For centrale rammeaftaler indgået af SKI bliver omkostningerne dækket af abonnenterne og bidrag fra de private leverandører, mens omkostningerne ved centrale rammeaftaler indgået af de tværkommunale indkøbsfællesskaber bliver dækket af de tilsluttede kommuner. Se også kapitel 2.

¹²⁸ Det skal understreges, at der er tale om en gennemsnitsopgørelse baseret på forholdsvis få svar, og som derfor ikke nødvendigvis afspejler et generelt billede af, hvordan ordregiveres udbudsomkostninger generelt fordeles sig.

Selv om det kan være mere ressourcekrævende at udbyde en central rammeaftale sammenlignet med myndighedens eget udbud, vil ressourceforbruget til det samlede indkøb i mange tilfælde være lavere, hvis mange indkøbere bruger den centrale rammeaftale. Dette understøttes af flere empiriske studier, jf. boks 7.2.

Boks 7.2 Empiriske studier af ressourceforbruget ved centrale rammeaftaler

Der vil i mange tilfælde være større omkostninger forbundet med at indgå kontrakt om en central rammeaftale sammenlignet med en enkelt myndigheds eget udbud. Et centralt udbud med større kontraktsummer vil kræve en mere grundig markedsundersøgelse for at sikre, at der er effektiv konkurrence om at komme på aftalen, og at aftalen ikke skader den langsigtede konkurrence i markedet. Det kan også være mere ressourcekrævende at udarbejde udbudsmaterialet, fordi der skal tages hensyn til slutbrugere med forskellige behov. Hertil kommer, at omkostningerne til kontraktopfølgning kan være større, hvis produktkataloget er bredere, eller hvis aftalen i højere grad indeholder mekanismer til at justere priser og sortiment i aftalens løbetid.

En opgørelse fra Finland foretaget af Karjalainen (2009) viser således, at et udbud i en decentral statslig indkøbsfunktion i gennemsnit koster €5.845, mens det koster omkring €20.000, når udbuddet gennemføres af det statslige indkøbsfællesskab (Hansel). Til gengæld er der omkring 90 offentlige institutioner, der kan bruge de centrale rammeaftaler, og hver institution har i gennemsnit tre enheder, der køber ind. Opgørelsen viser, at hvis alle 270 udbud blev samlet, ville den finske stat kunne spare €1,5 mio. i udbudsomkostninger.

Udbudsrådet (2011) finder, at der generelt set er administrative besparelser at hente ved at indgå centrale rammeaftaler. Omkostningerne ved kontraktindgåelse er lavest ved centrale aftaler, mens omkostningerne ved at bruge rammeaftalerne er lavest på egne decentrale rammeaftaler.

En undersøgelse gennemført af PriceWaterhouseCoopers på vegne af Europakommissionen (2011) peger på, at rammeaftaler generelt set (både myndighedernes egne rammeaftaler og centralt udbudte rammeaftaler) sparer ressourcer for både indkøberne og leverandørerne.

Samme resultat kan findes i Schneller (2000). I en undersøgelse af 55 hospitaler i USA finder forfatteren, at det koster 44 pct. mindre at købe ind på centrale rammeaftaler end hvis hvert hospital skulle stå for sine indkøb selv. Undersøgelsen peger også på, at det især er et mindre ressourceforbrug i forbindelse med, at udbudspligten afløftes, der gør de centrale rammeaftaler attraktive at bruge. Men også en højere grad af professionalisering gør aftalerne mere attraktive, fordi aftalerne bliver mere standardiserede og formaliserede.

Jo nemmere de centrale rammeaftaler er at bruge, jo færre ressourcer vil indkøberne skulle bruge på at købe ind på rammeaftalen, og jo hurtigere vil indkøbet kunne gennemføres. Hvis centralisering er forbundet med en stigende grad af *professionalisering og specialisering*, kan indkøberne opleve, at det er nemmere at finde og købe ind på de centrale rammeaftaler. En række studier fremhæver fx, at centralisering kan give mulighed for fælles e-løsninger¹²⁹, bedre oplæringsmuligheder¹³⁰ og bedre kontraktvilkår¹³¹, hvilket kan gøre det mindre ressourcekrævende for indkøberne at finde og bruge aftalerne. Hertil kommer, at centralisering kan

¹²⁹ Se blandt andet Dimitri, Dini og Piga (2006), OECD (2000, 2011) og Karjalainen (2009, 2011).

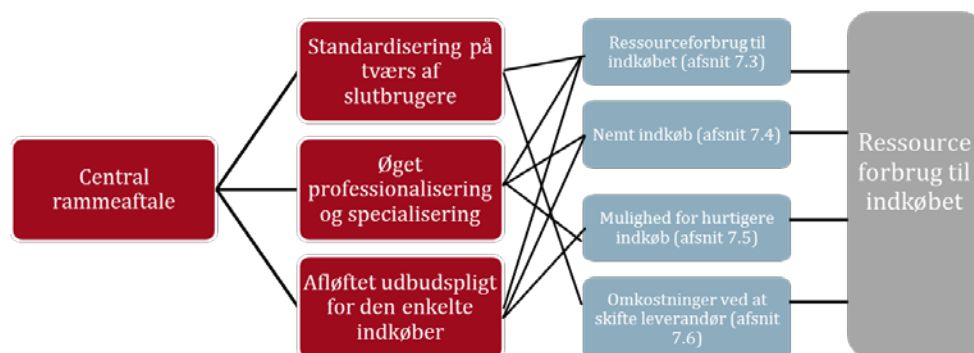
¹³⁰ Se blandt andet Faes et. al (2000) samt OECD (2000).

¹³¹ Muligheden for bedre kontraktvilkår fremhæves i en lang række studier, herunder Udbudsrådet (2011); Arnold (1999); Stanley (1993); Tella og Virolainen (2005); Johnson (1999); Dimitri, Dini og Piga (2006); Joyce (2006); Nolle og Beaulieu (2005); Corey (1978); OECD (2000) samt McCue og Pitzer (2000).

samle vigtige juridiske kompetencer, så indkøberne oplever, at risikoen for fejl og klager er mindre, når de anvender centrale rammeaftaler frem for at gennemføre egne udbud.¹³²

Tilgangen til analysen i nærværende kapitel om indkøbernes ressourceforbrug er illustreret i figur 7.2.

Figur 7.2 Centrale rammeaftaler og indkøbernes ressourceforbrug ved indkøbet



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

7.3 Ressourceforbrug til indkøbet

Ressourceforbruget ved at gennemføre et udbud i henhold til udbudsdirektiverne kan være betydeligt. Centrale rammeaftaler, der afløfter udbudspligten, kan dermed reducere indkøbernes ressourceforbrug ved indkøbet.

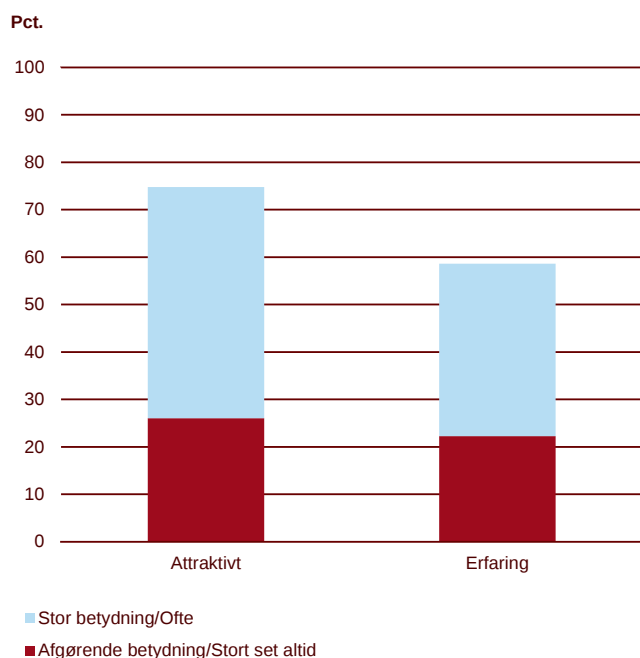
Indkøberne i KFST's spørgeskemaundersøgelse er blevet bedt om at svare på, hvor stor betydning forskellige omkostningsdrivende elementer i udbudsprocessen har for, om de finder det attraktivt at købe ind på en central rammeaftale. Indkøberne har også angivet, om det er deres erfaring, at aftalerne lever op til deres forventninger. Indkøberne på de centrale rammeaftaler oplever ikke altid, at deres forventninger bliver imødekommet.

Næsten 80 pct. af indkøberne oplyser, at det har afgørende/stor betydning, at de med de centrale rammeaftaler sparer ressourcer på indkøbsprocessen. Samtidig oplever knap 60 pct. af indkøbere, at de med centrale rammeaftaler stort set altid/ofte sparer ressourcer i indkøbsprocessen, jf. figur 7.3 (a).

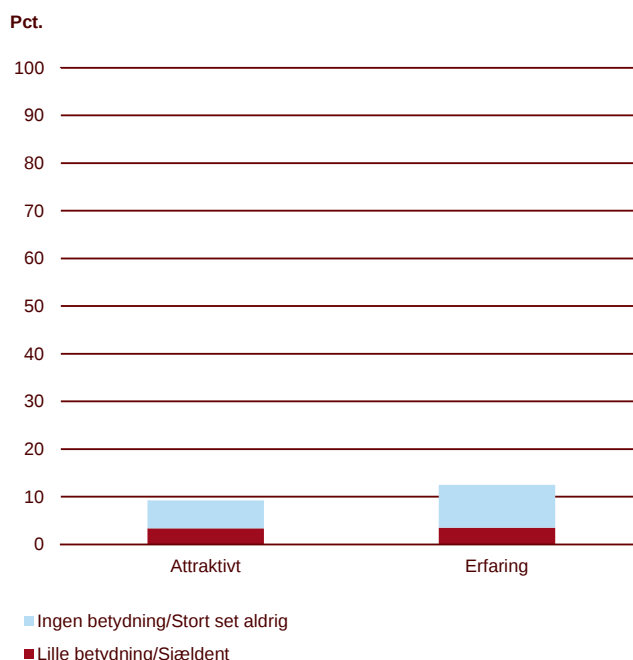
¹³² Se blandt andet Schneller (2009) og OECD (2000, 2011).

Figur 7.3 Indkøbernes vægt på og erfaring med ressourcer på indkøbsprocessen

(a) Oplever stort set altid og ofte færre ressourcer på indkøbsprocessen



(b) Oplever stort set aldrig og sjældent færre ressourcer på indkøbsprocessen



Anm.: Spørgsmål 4 for både de kommunale, regionale og statslige: "Hvilken betydning har følgende forhold for, om du finder det attraktivt at købe ind på en central rammeaftale fra SKI, Statens Indkøb og tværkommunale"?- Færre ressourcer på indkøbsprocessen.

Spørgsmål 7a, 13a, 20a og 23a til de kommunale. Spm. 6a, 14a og 18a for de regionale samt spm. 8a og 14a for de statslige: "Når du køber ind på rammeaftaler fra [...], hvor ofte er det så din erfaring, at disse aftaler sikrer følgende forhold"?- Færre ressourcer på indkøbsprocessen.

Antal respondenter (attraktivt): [N=119]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Antal respondenter (erfaring): [N=256]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

Omvendt vurderer 13 pct. af indkøberne, at de sjældent/stort set aldrig sparer ressourcer i indkøbsprocessen, når de bruger centrale rammeaftaler, jf. figur 7.3 (b).

Indkøberne i KFST's spørgeskemaundersøgelse er blevet bedt om at fremhæve op til tre centrale rammeaftaler i prioriteret rækkefølge fra hhv. SKI og Statens Indkøbsprogram, de har hhv. gode og dårlige erfaringer med at anvende. Derefter er de blevet bedt om at vurdere, i hvilken grad en række forhold passer på den valgte rammeaftale. Tabel 7.1 præsenterer de aftaler, som indkøberne har bedst hhv. dårligt erfaringer med og som samtidig i høj grad/meget høj grad giver et lavt hhv. højt ressourceforbrug.

For både de aftaler, som indkøberne har *bedst* og *dårligst* erfaringer, synes ressourceforbruget at have haft en fra en vis betydning til afgørende betydning for, at indkøberen har hhv. gode eller dårlige erfaringer med den konkrete aftale. For fx SKI's frivilligt-forpligtende aftaler om multifunktionsmaskiner med tilhørende ydelser tilkendegiver seks ud af de syv kommunale indkøbere, som har *bedst* erfaringer med aftalen, at denne aftale i meget høj/høj grad giver et lavt ressourceforbrug. Og blandt de statslige indkøbere oplever seks ud af ni, der har bedst erfaringer med Statens Indkøbsprograms aftale om kopi- og printerpapir, at denne aftale i meget høj/høj grad giver et lavt ressourceforbrug, jf. Tabel 7.1.

Tabel 7.1 Rammeaftaler indkøberne har bedst og dårligst erfaringer med koblet med ressourceforbrug til indkøb

KOMMUNALE INDKØBERE							
LAVT RESSOURCEFORBRUG TIL INDKØB				HØJT RESSOURCEFORBRUG TIL INDKØB			
Aftaletype	Aftale	Lavt ressourceforbrug ¹⁾	Bedst erfaring ²⁾	Aftaletype	Aftale	Højt ressourceforbrug ¹⁾	Dårligst erfaring ²⁾
SKI – Forpligtende	Multifunktionsmaskiner med tilhørende ydelser	6	7	SKI - Forpligtende	Kontormøbler, øst ³⁾	6	10
SKI – Forpligtende	Computer, eneleverandør	5	7	SKI - Forpligtende	Aftørringspapir, engangsservice og fødevareemballage	3	3
SKI – Forpligtende	Kontorvarer, papir i ark og skoleartikler	9	11				
SKI - Frivillig	Tele og data	6	10				
SKI – Forpligtende	Computere, miniudbud	4	5				

STATSLIGE INDKØBERE							
LAVT RESSOURCEFORBRUG TIL INDKØB				HØJT RESSOURCEFORBRUG TIL INDKØB			
Aftaletype	Aftale	Lavt ressourceforbrug ¹⁾	Bedst erfaring ²⁾	Aftaletype	Aftale	Højt ressourceforbrug ¹⁾	Dårligst erfaring ²⁾
Statens Indkøbsprogram	Kopi- og printerpapir	6	9	Statens Indkøbsprogram	Flytteydelser	8	8
Statens Indkøbsprogram	Telefoni og mobilt bredbånd	4	6	Statens Indkøbsprogram	Kontorartikler	3	10
Statens Indkøbsprogram	Kontormøbler	3	4				
Statens Indkøbsprogram	Rengørings- og forbrugsartikler	3	3				

Note 1: Spørgsmål: I hvilken grad passer følgende forhold på den rammeaftale, som du har [bedst/dårligst] erfaring med at anvende.

Note 2: Antal, som har aftalen som første prioritet på spørgsmål: "Vælg op til 3 [xx rammeaftaler fra xx], som du har [gode /dårlige] erfaringer med at anvende (i prioriteret rækkefølge, så den, du umiddelbart har haft [bedst/dårligst] erfaring med, nævnes først). Antal, som har aftalen som første prioritet.

Note 3: SKI har oplyst, at de på vegne af Styregruppen for de Fælleskommunale Forpligtende Aftaler har evalueret møbelaftalen i december 2014. Resultatet viser, at kritiske udsagn fra de tilsluttede kommuner i meget vid udstrækning kan kobles direkte op på det særlige forløb omkring skolereformen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

Seks ud af de ti kommunale indkøbere, der har *dårligst* erfaringer med SKI's frivilligt-forpligtende aftale om kontormøbler øst, oplever, at denne aftale i meget høj/høj grad giver et højt ressourceforbrug. Det samme er tilfældet for otte ud af de otte statslige indkøbere, som har dårligst erfaringer med aftalen fra Statens Indkøbsprogram om flytteydelser, jf. Tabel 7.1.

Analysen viser, at indkøb på rammeaftaler sjældnere opleves at være forbundet med et lavt ressourceforbrug, når ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er lille (18 pct. oplever sjældent/aldrig et lavt ressourceforbrug) frem for middel (13 pct.) eller stor (0 pct.).

Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem det oplevede ressourceforbrug og de pågældende faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

Ressourceforbrug til indkøb og ensartetheden i slutbrugerkredsens behov¹³³

Mulighederne for at *standardisere på tværs af slutbrugernes behov*, uden at det øger ressourceforbruget ved indkøbet, kan være forbundet med særlige udfordringer.

Hvis slutbrugerne har meget forskellige behov, og udbyderen forsøger at tage hensyn til slutbrugernes forskellige behov i udformningen af rammeaftalen (fx ved at indarbejde forskellige krav og specifikationer i kontrakten eller ved at indgå rammeaftaler med miniudbud), er der risiko for, at rammeaftalen bliver svær at købe ind på, og at indkøberne skal bruge flere ressourcer på indkøbet og på kontraktopfølgning.¹³⁴

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at indkøberne generelt set oplever, at de har et lavere ressourceforbrug, når de køber ind på centrale rammeaftaler, hvor slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er ens.

85 pct. af indkøberne oplever således, at de stort set altid/ofte har et lavere ressourceforbrug, når de køber ind på centrale rammeaftaler inden for en aftaletype, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er stor. Dette tal er knap 60 pct. for aftaletyper med middel ensartethed i behov og knap 50 pct. for indkøb på aftaletyper, hvor ensartetheden i behov er lille, jf. figur 7.4.

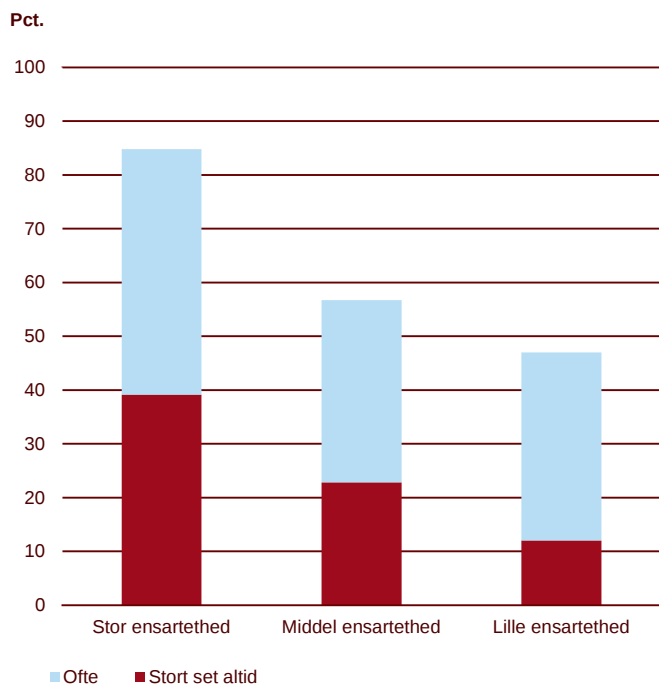
Det bemærkes, at hvis en indkøber har været med til at udforme den pågældende aftale, som de svarer for eller hvis de har været med til at beslutte, at aftalen skal være frivilligt-forpligtende for myndigheden at anvende, kan der være en risiko for, at respondenterne er mere positiv over for, om aftalen er forbundet med et lavere ressourceforbrug end ellers. Datamaterialet giver ikke mulighed for at kontrollere /tage højde for denne mulige bias, jf. også afsnit 1.13 og bilag 4.

¹³³ Se afsnit 3.4 for yderligere om variablen "ensartethed i slutbrugerkredsens behov på aftaletypen".

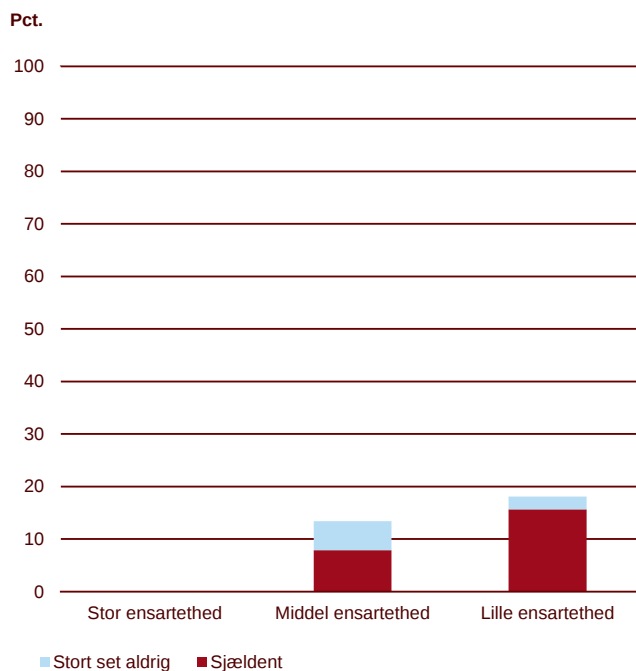
¹³⁴ Se blandt andet Udbudsrådet (2011). Cousins et al. (2008) beskriver også risikoen for, at det samlede ressourceforbrug bliver større, når der på den måde tilføres ressourcer centralt, mens der i begrænset omfang spares ressourcer hos de indkøbere, der bruger den centrale aftale.

Figur 7.4 Indkøbernes oplevede ressourceforbrug ved indkøb og ensartethed i slutbrugerkredsens behov

(a) Oplever stort set altid og ofte lavt ressourceforbrug



(b) Oplever stort set aldrig og sjældent lavt ressourceforbrug



Anm.: Spørgsmål 7a, 13a, 20a og 23a til de kommunale. Spm. 8a og 14a til de statslige samt spm. 6a, 14a og 18a til de regionale: "Når du køber ind på en central rammeaftale fra [henholdsvis frivilligt-forpligtende SKI aftaler samt rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber], hvor ofte er det så din erfaring, at disse aftaler sikrer følgende forhold? - Færre ressourcer på indkøbsprocessen".

"Stor ensartethed" dækker over tværkommunale aftaler, "middel ensartethed" dækker over aftaler fra Statens Indkøbsprogram samt frivillige-forpligtende SKI-aftaler, mens "lille ensartethed" omfatter frivillige SKI-aftaler.

Antal respondenter: [N = 256]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Signifikansanalysen viser, at alle andelen i figur (a) og (b), på nær andelen omhandlende middel ensartethed og lille ensartethed i begge figurer, er signifikant forskellige ved et 5 pct. signifikansniveau.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Jo mere forskellige behov slutbrugerkredsen som udgangspunkt har på aftaletypen, jo sjældnere oplever de et lavt ressourceforbrug. På aftaletyper, hvor slutbrugerkredsens behov er meget ens, er der ingen indkøbere der oplever, at indkøb stort set aldrig/sjældent giver et lavere ressourceforbrug. Dette er til gengæld oplevelsen blandt 18 pct. af indkøberne der køber ind på aftaler, ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er lille og 13 pct. af indkøberne, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er middel.

Ressourceforbrug til indkøb og miniudbud

Ved indkøb på rammeaftaler med miniudbud bliver konkurrencen genåbnet, og indkøberen skal gennemføre en udbudslignende proces for at tildele kontrakten til en bestemt leverandør. Det øger ressourceforbruget og flytter en del af risikoen for at lave fejl i udbudsprocessen og modtage klager tilbage til indkøberne.

En kommune har i forbindelse med analysen oplyst, at de har fået aktindsigtssager i forbindelse med miniudbudsprocesser. Kommunen oplever, at et miniudbud nemt kan udvikle sig til noget lige så komplekst, som hvis man selv havde lavet et udbud. Kommunen oplever dog, at

det bliver nemmere, jo flere gange kommunen har anvendt rammeaftalen. Én anden kommune oplyser heroverfor, at de har gennemført miniudbud så mange gange, at de ikke i sig selv oplever det som svært.

Indkøberne har mulighed for at gå sammen om at gennemføre et miniudbud og dermed spare ressourcer i forhold til at gennemføre hver deres miniudbud. I forbindelse med indkøb af software gik 29 kommuner eksempelvis sammen om et miniudbud. Udgangspunktet var SKI's rammeaftale vedrørende standardsoftware. SKI-aftalen fastlagde de grundlæggende kontraktvilkår for licenser og audits, mens miniudbuddet fastlagde prisen. Kommunerne vurderer selv, at det gav 20 pct. bedre priser.¹³⁵

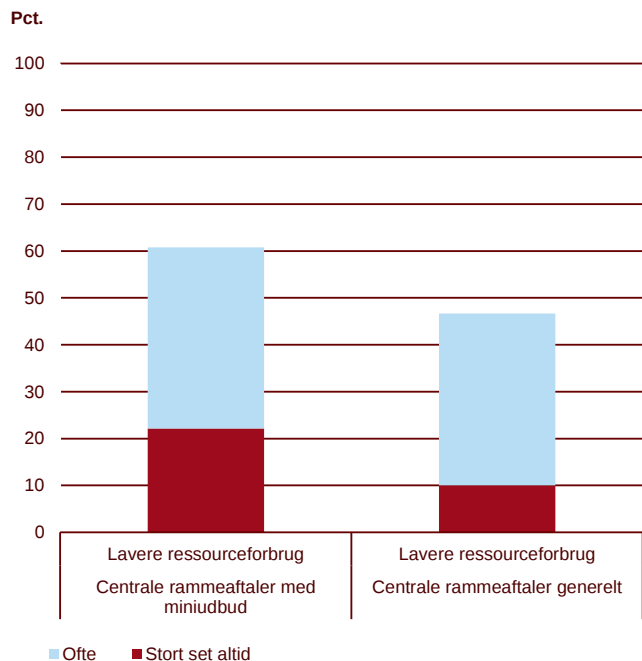
Indkøberne i KFST's spørgeskemaundersøgelse, der har gennemført et miniudbud, finder, at rammeaftalen i mindre grad var forbundet med et lavere ressourceforbrug end indkøb på rammeaftaler generelt. Mens mindre end halvdelen af indkøberne oplever et lavere ressourceforbrug, når de køber ind på rammeaftaler med miniudbud, er det næsten 60 pct. for de centrale rammeaftaler generelt, jf. figur 7.5 (a).

Knap 50 pct. af indkøberne oplever et lavere ressourceforbrug, når de køber ind på rammeaftaler med *miniudbud*. Tallet er knap 60 pct. for de centrale rammeaftaler generelt.

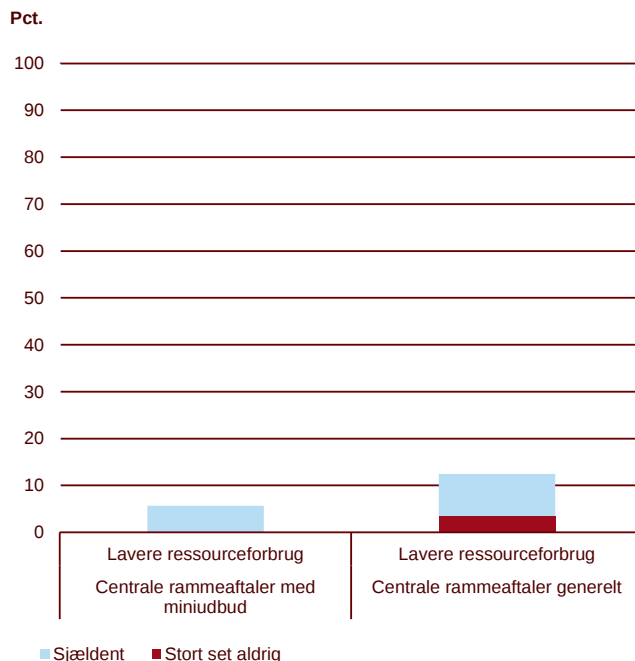
¹³⁵ Se flere detaljer på www.ski.dk/nyheder/Sider/29-kommuner-sparer-stort-ved-faelles-udbud-paa-software.aspx.

Figur 7.5 **Indkøbernes oplevelse af ressourceforbruget på rammeaftaler med hhv. miniudbud og rammeaftaler generelt**

(a) Oplever stort set altid og ofte lavt ressourceforbrug



(b) Oplever stort set aldrig og sjældent lavt ressourceforbrug



Anm.: Spørgsmål 7a, 13a, 20a og 23a til de kommunale, spm. 8a og 14a til de statslige samt spm. 6a, 14a og 18a til de regionale: "Når du køber ind på en central rammeaftale fra [henholdsvis frivilligt-forpligtende SKI aftaler samt rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber], hvor ofte er det så din erfaring, at disse aftaler sikrer følgende forhold? - Færre ressourcer på indkøbsprocessen".

Spørgsmål 25a til de kommunale, spm 19.a til de statslige samt spm 20a til de regionale: "Når du køber ind på rammeaftaler med miniudbud, hvor ofte er det så din erfaring, at anvendelse af miniudbud sikrer følgende? - Lavere ressourceforbrug på indkøbsprocessen".

Antal respondenter (Centrale rammeaftaler generelt): [N = 256]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Antal respondenter (Centrale rammeaftaler med miniudbud): [N=70] Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

I forlængelse heraf oplever 14 pct. pct. af indkøberne sjældent/stort set aldrig lavere ressourceforbrug ved centrale rammeaftaler generelt. Dette tal er knap 3 pct. for rammeaftaler med miniudbud. Det bemærkes, at alene 4 indkøbere har svaret i denne kategori.

Centrale rammeaftaler med miniudbud kan dog stadig spare ressourcer sammenlignet med en situation, hvor hver indkøber skal udbyde sin egen kontrakt.

7.4 Nemt eller svært at købe ind på de centrale rammeaftaler

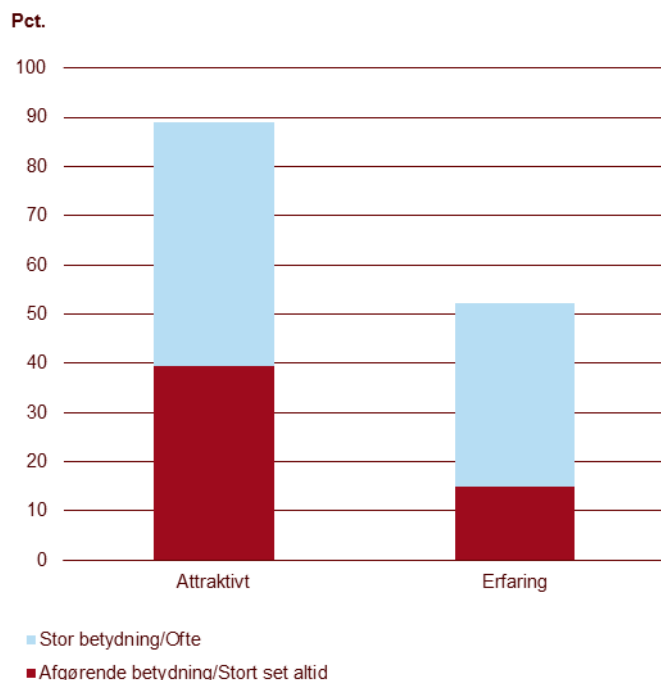
Jo nemmere aftalerne er at købe ind på, jo færre ressourcer vil indkøberne skulle bruge på at foretage deres indkøb, og jo hurtigere vil indkøbet kunne gennemføres. Hvis de centrale udbydere bruger mere professionelle indkøbsredskaber (fx webbaserede løsninger), tilbyder fælles oplæringsforløb for indkøberne og implementerer mere formaliserede indkøbsprocesser, kan det gøre det nemmere for indkøberne at købe ind på aftalerne.

Indkøberne kan dog også opleve, at deres egne rammeaftaler er nemmere at bruge. En kommune finder fx, at de tværkommunale aftaler fra deres indkøbsfællesskab er nemmere at bruge, fordi indkøberne kender aftalerne bedre, og fordi indkøberne ved, hvem de skal ringe til, hvis der opstår spørgsmål.

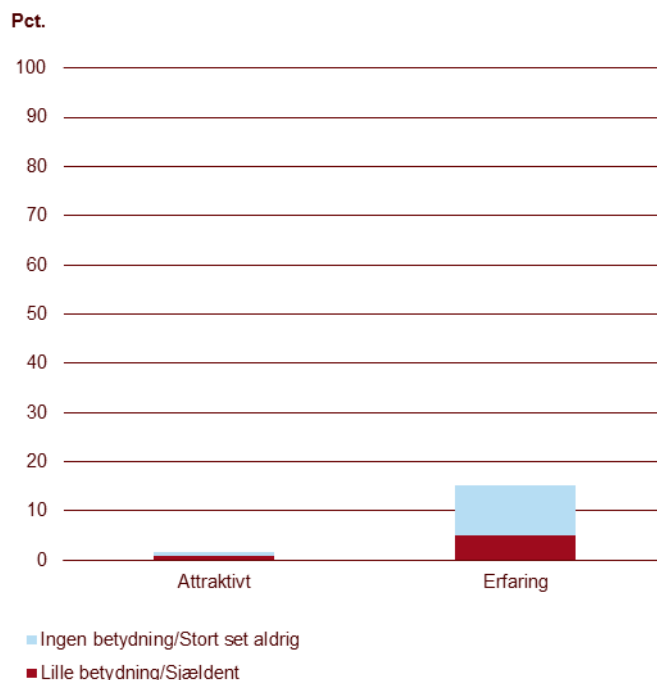
For næsten ni ud af ti af alle indkøberne i KFST's spørgeskemaundersøgelse har det afgørende/stor betydning, at de centrale rammeaftaler er nemme at købe ind på. 53 pct. af indkøberne oplever, at de centrale rammeaftaler stort set altid/ofte er nemme at købe ind på, jf. figur 7.6. (a).

Figur 7.6 Indkøbernes vægt på og erfaringer med, hvor nemt indkøbet opleves

(a) Oplever stort set altid og ofte, at det er nemt at købe ind på rammeaftalen



(b) Oplever stort set aldrig og sjældent, at det er nemt at købe ind på rammeaftalen



Anm.: Spørgsmål 4 for både de kommunale, regionale og statslige: "Hvilken betydning har følgende forhold for, om du finder det attraktivt at købe ind på en central rammeaftale fra SKI, Statens Indkøb og tværkommunale"? - Nemt at købe ind på rammeaftalen.

Spørgsmål 7a, 13a, 20a samt 23a til de kommunale. Spm. 6a, 14a og 18a for de regionale samt spm. 8a og 14a for de statslige: "Når du køber ind på rammeaftaler fra [...], hvor ofte er det så din erfaring, at disse aftaler sikrer følgende forhold"? - Nemt at købe ind på rammeaftalen.

Antal respondenter (attraktivt): [N=119]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Antal respondenter (erfaring): [N=256]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

Godt 15 pct. af indkøberne oplever til gengæld, at centrale rammeaftaler stort set aldrig/sjældent er nemme at købe ind på, jf. figur 7.6 (b).

Indkøberne i KFST's spørgeskemaundersøgelse er blevet bedt om at fremhæve op til tre centrale rammeaftaler i prioriteret rækkefølge fra hhv. SKI og Statens Indkøbsprogram, de har hhv. gode og dårlige erfaringer med at anvende. Derefter er de blevet bedt om at vurdere, i hvilken grad en række forhold passer på den valgte rammeaftale. Tabel 7.2 præsenterer de aftaler, som indkøberne har bedst hhv. dårligt erfaringer med og som samtidig i høj grad/meget høj grad opleves som nemme at købe ind på.

For både de aftaler, som indkøberne har *bedst* og *dårligst* erfaringer, synes hvor nemt det er at købe ind at have haft fra en vis betydning til afgørende betydning for, at indkøberne har hhv. gode eller dårlige erfaringer med den konkrete aftale.

For fx SKI's frivilligt-forpligtende aftaler om multifunktionsmaskiner med tilhørende ydelser og computeraftalen med eneleverandør tilkendegiver seks ud af de syv kommunale indkøbere, som har *bedst* erfaringer med aftalen, at denne aftale i meget høj/høj grad er nem at købe ind på. Og blandt de statslige indkøbere oplever fem ud af 6, der har bedst erfaringer med Statens Indkøbsprograms aftale om telefoni og mobilt bredbånd, at denne aftale i meget høj/høj grad er nem at købe ind på, jf. Tabel 7.2.

Tabel 7.2 **Rammeaftaler indkøberne har bedst og dårligst erfaringer med koblet med "nemt at købe ind på"**

KOMMUNALE INDKØBERE							
NEM AT KØBE IND PÅ				SVÆR AT KØBE IND PÅ			
Aftaletype	Aftale	Nemt indkøb ¹⁾	Bedst erfaring ²⁾	Aftaletype	Aftale	Svært indkøb ¹⁾	Dårligst erfaring ²⁾
SKI – Forpligtende	Multifunktionsmaskiner med tilhørende ydelser	6	7	SKI - Forpligtende	Kontormøbler, øst ³⁾	5	10
SKI – Forpligtende	Computer, eneleverandør	6	7	SKI - Frivillig	ASP/Cloud	3	4
SKI – Forpligtende	Kontorvarer, papir i ark og skoleartikler	6	11	SKI - Forpligtende	Aftørringspapir, engangsservice og fødevareremballager	2	3
SKI – Frivillig	Tele og data	6	10	SKI - Frivillig	Møbler	2	3
SKI – Forpligtende	Computere, miniudbud	4	5				
STATSLIGE INDKØBERE							
NEM AT KØBE IND PÅ				SVÆR AT KØBE IND PÅ			
Aftaletype	Aftale	Nemt indkøb ¹⁾	Bedst erfaring ²⁾	Aftaletype	Aftale	Svært indkøb ¹⁾	Dårligst erfaring ²⁾
Statens Indkøbsprogram	Kopi- og printerpapir	6	9	Statens Indkøbsprogram	Flytteydelser	8	8
Statens Indkøbsprogram	Telefoni og mobilt bredbånd	5	6	Statens Indkøbsprogram	Kontorartikler	3	10
Statens Indkøbsprogram	Kontormøbler	3	4				
Statens Indkøbsprogram	Rengørings- og forbrugsartikler	3	3				

Note 1: Spørgsmål: I hvilken grad passer følgende forhold på den rammeaftale, som du har [bedst/dårligst] erfaring med at anvende.

Note 2: Antal, som har aftalen som første prioritet på spørgsmål: "Vælg op til 3 [xx rammeaftaler fra xx], som du har [gode /dårlige] erfaringer med at anvende (i prioriteret rækkefølge, så den, du umiddelbart har haft [bedst/dårligst] erfaring med, nævnes først). Antal, som har aftalen som første prioritet.

Note 3: SKI har oplyst, at de på vegne af Styregruppen for de Fælleskommunale Forpligtende Aftaler har evalueret møbelaftalen i december 2014. Resultatet viser, at kritiske udsagn fra de tilsluttede kommuner i meget vid udstrækning kan kobles direkte op på det særlige forløb omkring skolereformen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

Fem ud af de 10 kommunale indkøbere, der har *dårligst* erfaringer med SKI's frivilligt-forpligtende aftale om kontormøbler øst, oplever, at denne aftale i meget høj/høj grad er svær at købe ind på. Det samme er tilfældet for otte ud af de otte af statslige indkøbere, som har dårligst erfaringer med aftalen fra Statens Indkøbsprogram om flytteyder, jf. Tabel 7.2.

Analysen viser, at rammeaftaler sjældnere opleves som nemme at købe ind, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens er lille (25 pct. oplever sjældent/aldrig at aftalen er nem at købe ind på) frem for middel (20 pct.) eller stor ensartethed (7 pct.).

Nem at købe ind på og ensartethed i slutbrugerkredsens behov¹³⁶

Hvis udbyderen forsøger at tage hensyn til slutbrugernes forskellige behov i udformningen af rammeaftalen (fx ved at indarbejde forskellige krav og specifikationer i kontrakten/ved at indgå rammeaftaler med miniudbud), er der risiko for, at rammeaftalen bliver svær at købe ind på.

Indkøberne oplever, at aftalerne er nemmere at købe ind på, jo mere ens slutbrugerkredsens behov er. 67 pct. af indkøberne vurderer således, at aftalerne stort set altid/oftest er nemme at bruge på aftaletyper, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er stor, jf. figur 7.7 (a). Det samme gør sig gældende for hver tredje indkøber på aftaletyper, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er lille.

Det bemærkes, at hvis en indkøber har været med til at udforme den pågældende aftale, som de svarer for eller hvis de har været med til at beslutte, at aftalen skal være frivilligt-forpligtende for myndigheden at anvende, kan der være en risiko for, at respondenterne er mere positiv over for, om den er nem at købe ind på end ellers. Datamaterialet giver ikke mulighed for at kontrollere/tage højde for denne mulige bias, jf. også afsnit 1.13 og bilag 4.

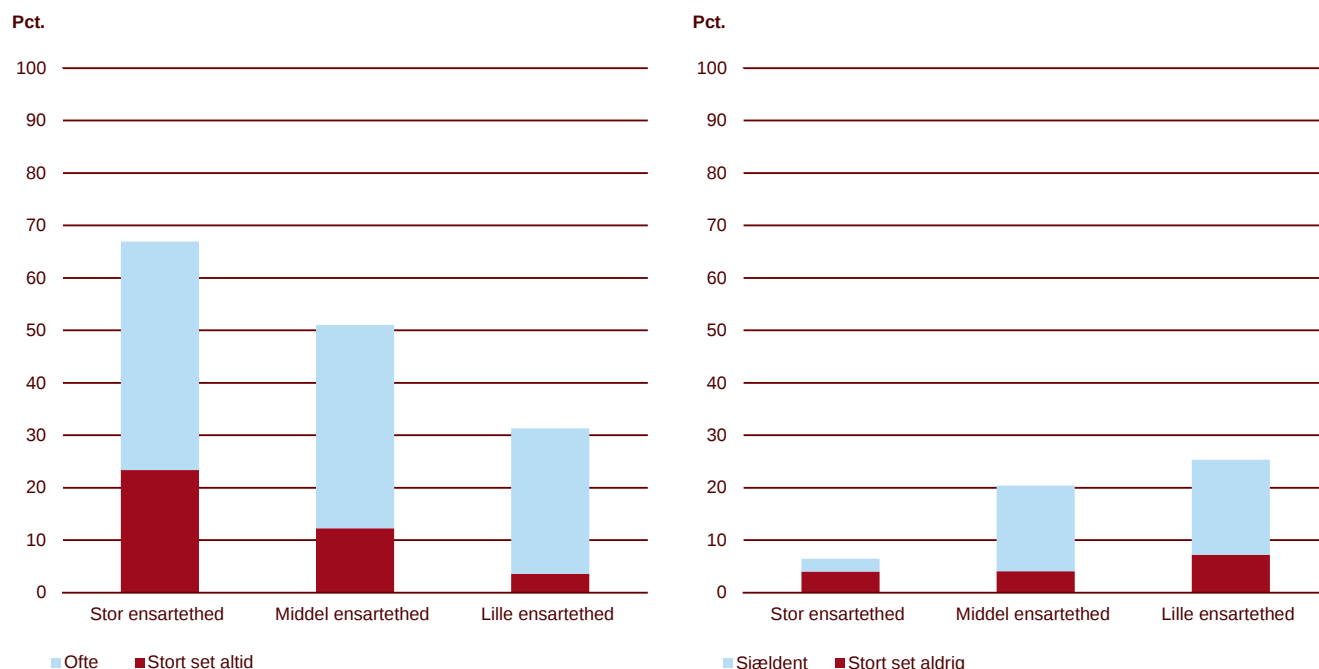


¹³⁶ Se afsnit 3.4 for yderligere om variabelen "ensartethed i slutbrugerkredsens behov på aftaletypen".

Figur 7.7 Indkøbernes oplevelse af, om aftaler er nemme at købe ind på og ensartethed i slutbrugerkredsens behov

(a) Opleves stort set altid og ofte som nem at købe ind på

(b) Opleves stort set aldrig og sjældent som nem at købe ind på



Anm.: Spørgsmål 7a, 13a, 20a og 23a til de kommunale. Spm. 8a og 14a til de statslige samt spm. 6a, 14a og 18a til de regionale: "Når du køber ind på en central rammeaftale fra [henholdsvis frivilligt-forpligtende SKI aftaler samt rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber], hvor ofte er det så din erfaring, at disse aftaler sikrer følgende forhold? –Nemt at købe ind på rammeaftalen".

"Stor ensartethed" dækker over tværkommunale aftaler, "middel ensartethed" dækker over aftaler fra Statens Indkøbssprogram samt frivillige-forpligtende SKI-aftaler, mens "lille ensartethed" omfatter frivillige SKI-aftaler.

Antal respondenter: [N = 256]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Signifikansanalysen viser, at samtlige andele i figur (a) er signifikant forskellige ved et 5 pct. signifikansniveau. Signifikansanalysen viser ligeledes, at alle andelen i figur (b), på nær andelen omhandlende middel ensartethed og lille ensartethed, er signifikant forskellige fra hinanden ved et 5 pct. signifikansniveau.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Heroverfor oplever 25 pct. af indkøberne, at indkøb på aftaletyper, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsen som udgangspunkt er lille, stort set aldrig/sjældent er nemt. Dette tal er 20 pct. for aftaletyper med *middel* ensartethed i behov og 6 pct. for aftaletyper med *stor* ensartethed i behov, Figur 7.7 (b).

7.5 Mulighed for hurtigere indkøb

Ved at bruge en central rammeaftale undgår indkøberen at skulle bruge tid og ressourcer på at udbyde opgaven selv, herunder at skulle gennemføre markedsanalyser, udarbejde kravspecifikation m.v. Ved indkøb på rammeaftaler er udbudspligten i henhold til udbudsdirektivet afløftet. Derfor er indkøberen ikke bundet af de tidsfrister, der ligger i udbudsreglerne. Det kan give mulighed for hurtigere indkøb.

For omkring halvdelen af indkøberne har det afgørende/stor betydning, at aftalerne er hurtige at købe ind på, jf. figur 7.8 (a). Muligheden for at foretage indkøbet hurtigt kan således gøre det attraktivt at købe ind på en central rammeaftale. Det vil især være tilfældet, hvor der opstår et akut behov for en bestemt vare eller ydelse, eller hvor et hurtigt indkøb kan betyde

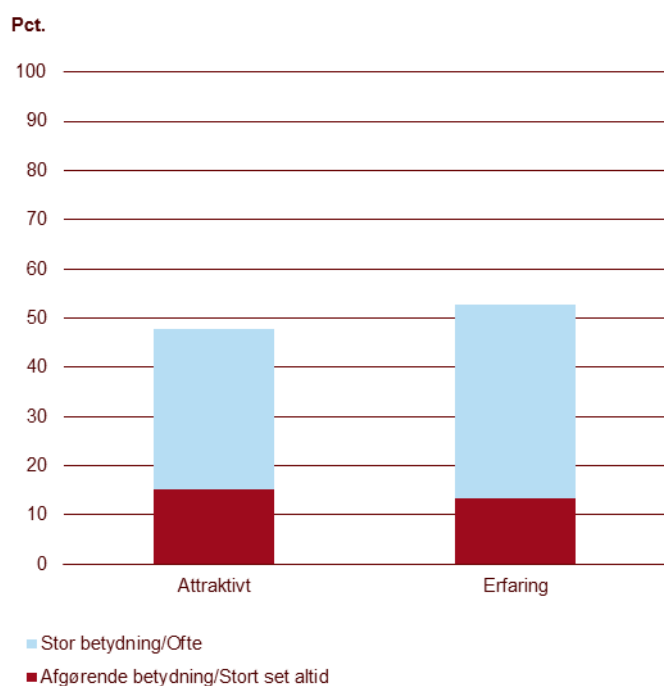
færre forsinkelser andre steder i organisationen. For de frivillige aftaler, der i højere grad bliver tilvalgt ud fra et konkret indkøbsbehov på et konkret tidspunkt, er det særligt vigtigt, at aftalen giver mulighed for et hurtigt indkøb.

En kommune oplever fx, at SKI-aftalerne er ”supersmarte at bruge, hvis man er på bagkant”, dvs. har brug for hurtigt at kunne indgå en kontrakt. Kommunen anvender således for det meste kun rammeaftalerne, når de er under tidspres. Hvis kommunen har god tid til indkøbet, vil den hellere lave udbuddet selv.

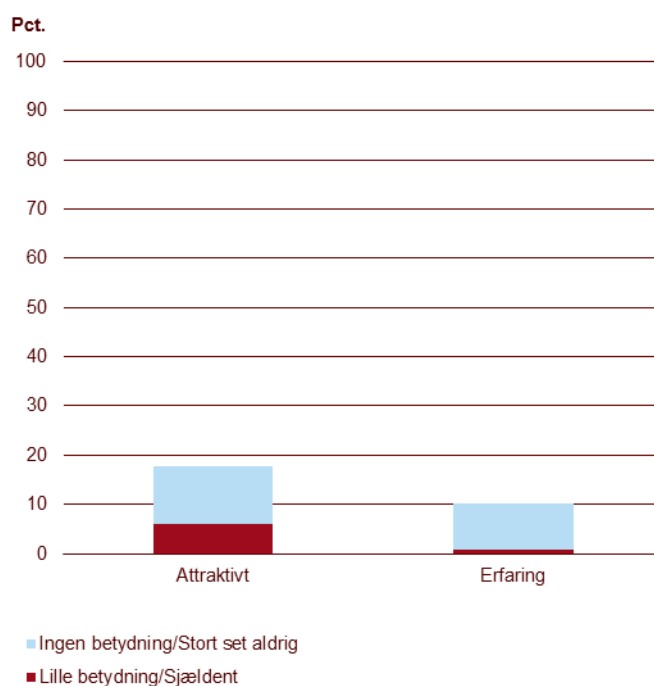
52 pct. af indkøberne oplever, at de centrale rammeaftaler stort set altid/oftest giver mulighed for et hurtigere indkøb (dvs. en større andel end dem, der finder at et hurtigt indkøb har stor/afgørende betydning), jf. figur 7.8 (a).

Figur 7.8 Indkøbernes vægt på og erfaringer med, hvor hurtigt der kan købes ind

(a) Oplever stort set altid og ofte mulighed for at købe hurtigt ind



(b) Oplever stort set aldrig og sjældent mulighed for at købe hurtigt ind



Anm.: Spørgsmål 4 for både de kommunale, regionale og statslige: "Hvilken betydning har følgende forhold for, om du finder det attraktivt at købe ind på en central rammeaftale fra SKI, Statens Indkøb og tværkommunale"? - Mulighed for hurtigt køb.

Spørgsmål 7a, 13a, 20a samt 23a til de kommunale. Spm. 6a, 14a og 18a for de regionale samt spm. 8a og 14a for de statslige: "Når du køber ind på rammeaftaler fra [henholdsvis frivilligt-forpligtende SKI aftaler samt rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber], hvor ofte er det så din erfaring, at disse aftaler sikrer følgende forhold"? - Mulighed for hurtigt køb.

Antal respondenter (attraktivt): [N=119]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Antal respondenter (erfaring): [N=256]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

Godt 10 pct. af indkøberne oplever, at de centrale rammeaftaler sjældent/stort set aldrig giver mulighed for hurtigere indkøb, jf. figur 7.8 (b).

Analysen viser, at indkøberne sjældnere oplever hurtigt indkøb på frivillige aftaler og forpligtende aftaler (ca. 15 pct.) frem for frivilligt-forpligtende aftaler (5 pct.).

Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem et oplevet hurtigt køb og de pågældende faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

Hurtigt indkøb og købspligt på aftalerne

Indkøbernes oplevelse af, om de centrale rammeaftaler giver mulighed for et hurtigere indkøb afhænger af graden af købspligt på aftalen.

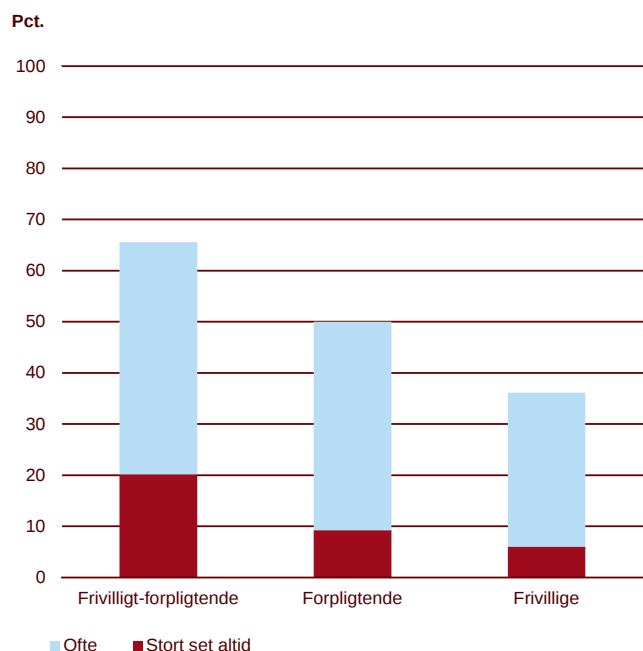
Omkring 66 pct. af indkøberne oplever, at de frivilligt-forpligtende aftaler giver mulighed for hurtigere indkøb, mens det er omkring 36 pct. af indkøberne på de frivillige aftaler, der har samme oplevelse, jf. figur 7.9 (a). For de forpligtende rammeaftaler er det omkring halvdelen af indkøberne.

Muligheden for at gennemføre indkøbet hurtigt kan ikke helt adskilles fra, om indkøberne oplever, at aftalerne er nemme at købe ind på, og om indkøberne har været involveret i udbudsprocessen. Det kan være en af forklaringerne på, at flere indkøbere oplever, at de frivilligt-forpligtende rammeaftaler giver mulighed for hurtigt indkøb sammenlignet med de frivillige aftaler.

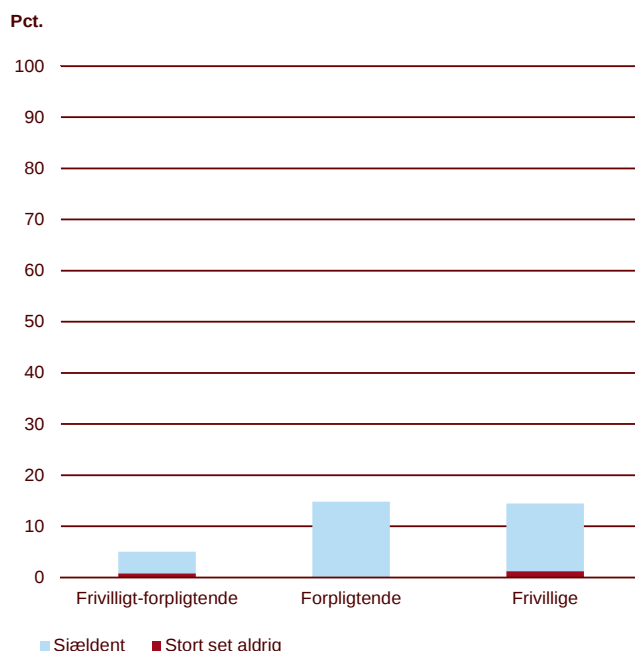


Figur 7.9 Mulighed for hurtigt indkøb og graden af købsforpligtelse

(a) Stort set altid og ofte mulighed for hurtigt indkøb



(b) Stort set aldrig og sjældent mulighed for hurtigt indkøb



Anm.: Spørgsmål 7a, 13a, 20a og 23a til de kommunale. Spm. 6a, 14a og 18a til de regionale samt spm. 8a og 14a til de statslige: "Når du køber ind på [frivillige/forpligtende] rammeaftaler fra [hhv. SKI, Statens Indkøb, et tværkommunalt indkøbsfællesskab eller aftaler indgået på tværs af regionerne], hvor ofte er det så din erfaring, at disse aftaler sikrer følgende forhold? – Mulighed for hurtigere køb".

"Frivilligt-forpligtende" omfatter frivillige forpligtende SKI-aftaler, tværkommunale aftaler samt kommunernes og regionernes anvendelse af Statens Indkøbs aftaler. "Forpligtende" omfatter statslige brugers anvendelse af Statens Indkøbsaftaler. "Frivillige" omfatter frivillige SKI-aftaler.

Signifikansanalysen viser, at samtlige andele i figur (a) er signifikant forskellige ved et 5 pct. signifikansniveau, på nær andelen omhandlede de forpligtende og frivillige aftaler. Det bemærkes dog at andelen omhandlede de frivilligt forpligtende og forpligtende aftaler kun er signifikant forskellige på et 10 pct. signifikansniveau. Signifikansanalysen viser ligeledes, at samtlige andele i figur(b) er signifikant forskellige fra hinanden ved et 5 pct. signifikansniveau, på nær andelen omhandlede de forpligtende og frivillige aftaler, her er forskellen i andelen signifikante.

Antal respondenter: [N=256]. Svarfordelingen fremgå af appendiks til analysen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

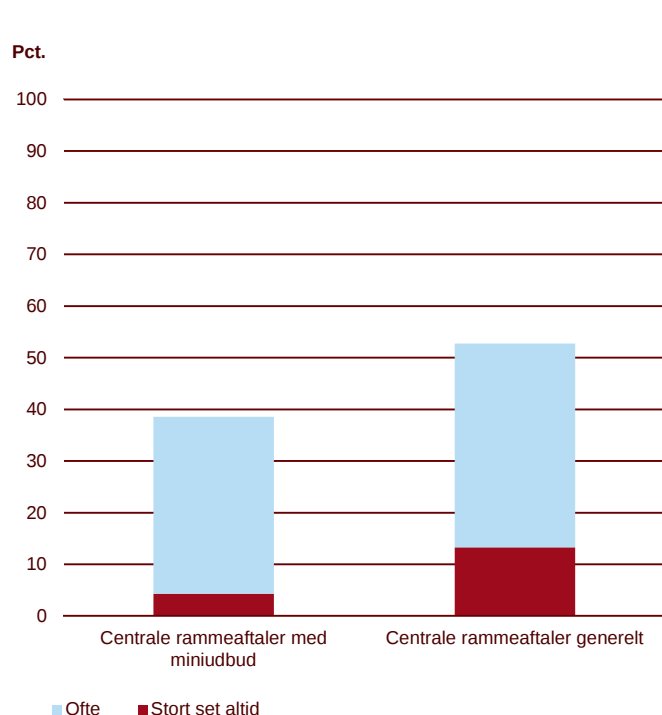
Heroverfor oplever ca. 15 pct. af indkøberne stort set aldrig/sjældent et hurtigt indkøb, når de køber ind på frivillige aftaler eller forpligtende aftaler. Dette tal er 5 pct. for indkøb på frivilligt-forpligtende aftaler, jf. figur 7.9 (b).

Hurtigt indkøb og miniudbud

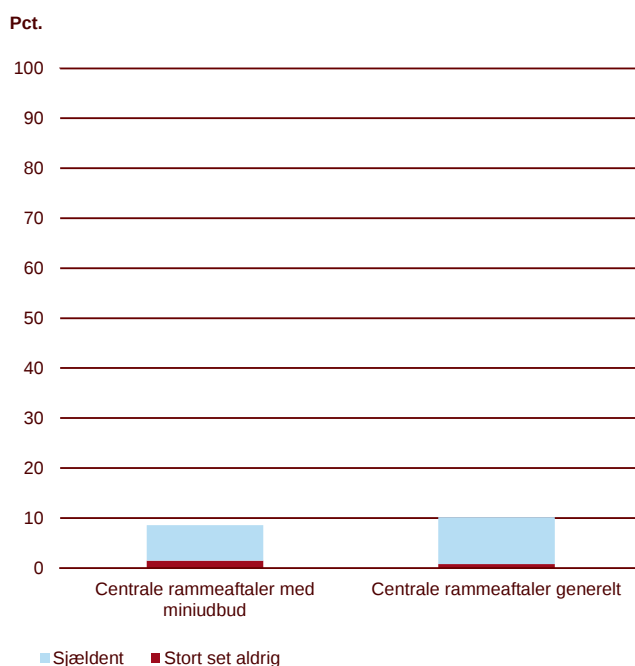
Ikke overraskende finder indkøberne, at der er mere begrænsede muligheder for at gennemføre indkøbet hurtigt på rammeaftaler med miniudbud. Mindre end 40 pct. af indkøberne vurderer, at centrale rammeaftaler med miniudbud stort set altid/ofte giver mulighed for hurtigere indkøb, mens mere end halvdelen af indkøberne (52 pct.) har denne vurdering for centrale rammeaftaler generelt, jf. figur 7.10 (a).

Figur 7.10 Mulighed for hurtigere indkøb fordelt hhv. miniudbud og rammeaftaler generelt

(a) Stort set altid og ofte mulighed for hurtigt indkøb



(b) Stort set aldrig og sjældent mulighed for hurtigt indkøb



Anm.: Spørgsmål 7a, 13a, 20a samt 23a til de kommunale indkøbere. Spm. 6a, 14a, og 18a til de regionale samt spm. 8a og 14a til de statslige: "Når du vælger at købe ind på rammeaftaler fra [SKI, Statens Indkøb, tværkommunalt indkøbsfællesskab], hvor ofte er det så din erfaring, at rammeaftalen sikrer følgende? – Mulighed for hurtigt køb". Spørgsmål 25a til de kommunale. Spm. 20a til de regionale samt 19a til de statslige: "Når du køber ind på rammeaftaler med miniudbud, hvor ofte er det så din erfaring, at anvendelsen af miniudbuddet sikrer følgende? – Hurtigere køb".

Signifikantest: I figur (a) er der signifikant forskel på alle andelen ved et 5 pct. Signifikansniveau. I figur (b) kan det dog ikke eftervises, at andelen er signifikant forskellige.

Antal respondenter (Centrale rammeaftaler generelt): [N = 256]. Antal respondenter (Centrale rammeaftaler med miniudbud): [N=70]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

Hertil kommer, at omkring 10 pct. af indkøberne oplever, at rammeaftaler med miniudbud samt rammeaftaler generelt stort set aldrig/sjældent giver mulighed for hurtigere indkøb, jf. figur 7.10 (b).

Det kan dog stadig være hurtigere for indkøberen at bruge en central rammeaftale med miniudbud end selv at gennemføre et konkret udbud eller udbyde sin egen rammeaftale.

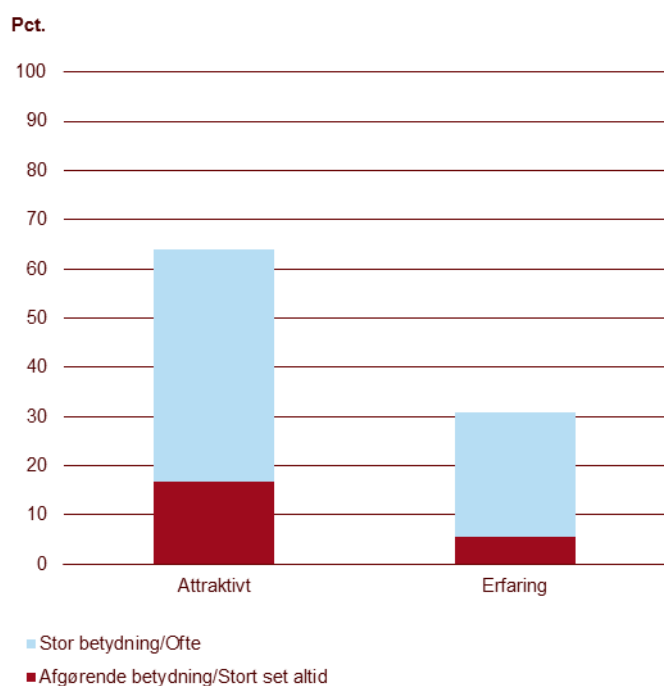
7.6 Omkostninger ved at skifte leverandør

Indkøb efter udbud, herunder indkøb på centrale rammeaftaler kan være forbundet med et skift af leverandør. Dette kan være forbundet med omkostninger ved at skifte leverandør, hvis det fx betyder ændrede arbejdsgange eller behov for udskiftning af øvrig materiel eller lignende (eksempelvis kan en ny leverandør af skraldeposer også fordrer, at der opsættes nye skraldespande).

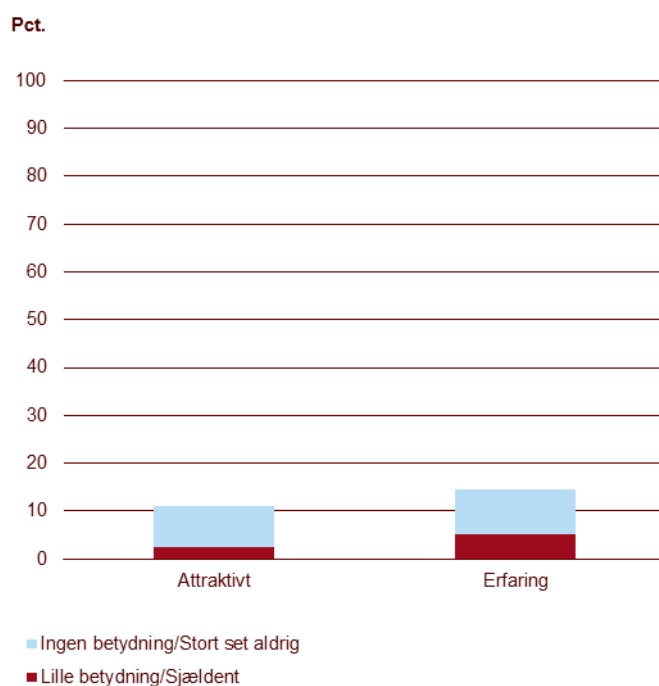
For mere end 60 pct. af indkøberne har det afgørende/stor betydning, at de centrale rammeaftaler er forbundet med lave skifteomkostninger. 30 pct. af indkøberne oplever, at de centrale rammeaftaler stort set altid/oftest er forbundet med lave omkostninger ved at skifte leverandør, jf. figur 7.11(a).

Figur 7.11 Indkøbernes vægt på og erfaringer med omkostninger ved at skifte leverandør

(a) Oplever stort set altid og ofte lave omkostninger ved at skifte leverandør



(b) Oplever stort set aldrig og sjældent lave omkostninger ved at skifte leverandør



Anm.: Spørgsmål 4 for både de kommunale, regionale og statslige: "Hvilken betydning har følgende forhold for, om du finder det attraktivt at købe ind på en central rammeaftale fra SKI, Statens Indkøb og tværregionale? – Lave omkostninger ved at skifte til en leverandør på aftalen". Spørgsmål 7a, 13a, 20a og 23a til de kommunale. Spm. 8a og 14a til de statslige samt spm. 6a, 14a og 18a til de regionale: "Når du køber ind på en central rammeaftale fra [henholdsvis frivilligt-forpligtende SKI aftaler samt rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber], hvor ofte er det så din erfaring, at disse aftaler sikrer følgende forhold? – Lave omkostninger ved at skifte til en leverandør på rammeaftalen".

Antal respondenter (attraktivt): [N=119].

Antal respondenter (erfaring): [N = 256]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014

Heroverfor oplever 14 pct. af indkøberne, at centrale rammeaftaler stort set aldrig/sjældent er forbundet med lave omkostninger til at skifte leverandør, jf. figur 7.11 (b).

Analysen viser, at indkøberne sjældnere oplever lave omkostninger ved at skifte leverandør på:

- » Forpligtende aftaler (19 pct. oplever sjældent/stort set aldrig lave omkostninger ved at skifte leverandør) frem for frivillige (11 pct.) eller frivilligt-forpligtende aftaler (7 pct.).
- » Aftaletyper, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er lille (25 pct.) frem for middel (20 pct.) eller stor (7 pct.).
- » Rammeaftaler, hvor tildelingsformen er miniudbud (18 pct.) frem for rammeaftaler generelt (8 pct.).

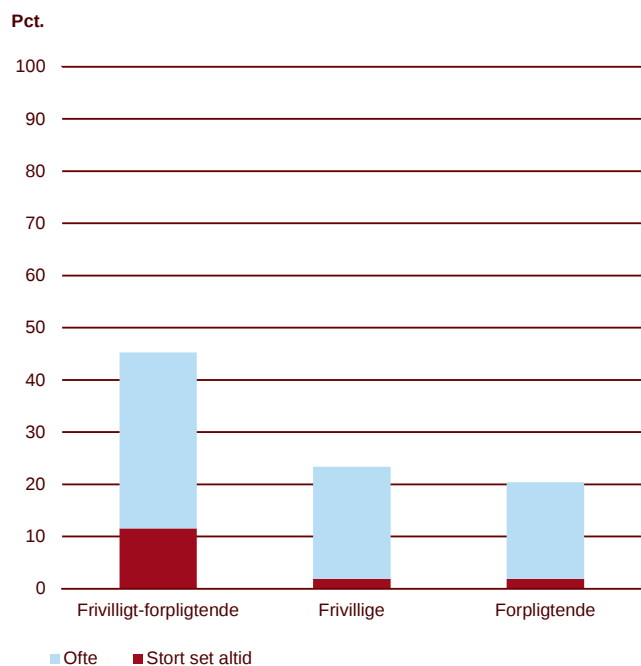
Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem oplevede omkostninger ved leverandørskifte og de pågældende faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

Omkostninger ved at skifte leverandør samt købspligten

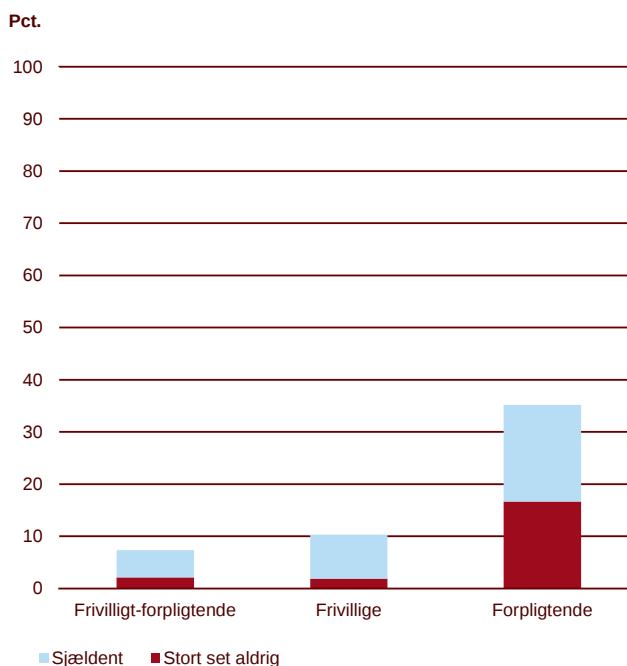
Indkøbernes oplevelse af ressourceforbruget ved at skifte leverandører afhænger af graden af købspligt. 45 pct. af indkøberne oplever, at ressourceforbruget ved at skifte leverandør stort set altid/oftest er lavt, når der købes ind på en frivilligt-forpligtende central rammeaftale. For de frivillige og de forpligtende rammeaftaler er det hhv. 23 pct. og 20 pct. af indkøberne, der har denne oplevelse, jf. figur 7.12.

Figur 7.12 Oplevelsen af om der er lave omkostninger ved at skifte leverandør efter købspligt

(a) Stort set altid og ofte lave omkostninger ved at skifte leverandør



(b) Stort set aldrig og sjældent lave omkostninger ved at skifte leverandør



Anm.: Spørgsmål 7a, 13a, 20a. og 23a til de kommunale. Spm. 6a, 14a og 18a til de regionale samt 8a og 14a til de statslige: "Når du køber ind på [henholdsvis frivilligt-forpligtende SKI aftaler samt rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber], hvor ofte er det så din erfaring, at disse aftaler sikrer følgende forhold? - lave omkostninger ved at skifte til en leverandør på aftalen?"

"Frivilligt-forpligtende" omfatter frivillige forpligtende SKI-aftaler, tværkommunale aftaler samt kommunernes og regionernes anvendelse af Statens Indkøbs aftaler. "Forpligtende" omfatter statslige brugers anvendelse af Statens Indkøbsaftaler. "Frivillige" omfatter frivillige SKI-aftaler.

Signifikantest: Signifikansanalysen viser, at der er en signifikant forskel på de fleste af andelen i figur (a) på et 5 pct. signifikansniveau, der er dog ikke signifikant forskel mellem andelen for forpligtende og frivillige for stort set altid og ofte.

Signifikansanalysen viser ligeledes, at de fleste af andelen i figur (b) også er signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau, dog er der ikke signifikant forskel mellem de frivilligt-forpligtende og de frivillige for stort set aldrig og sjældent.

Antal respondenter: [N = 256]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Hertil kommer, at 35 pct. af indkøberne på de forpligtende rammeaftaler oplever, at aftalerne sjældent/stort set aldrig er forbundet med lave omkostninger ved at skifte leverandør. Dette tal er 10 pct. for indkøb på frivillige aftaler og 7 pct. for frivilligt-forpligtende aftaler.

Omkostninger ved skifte leverandør og ensartethed i slutbrugerkredsens behov¹³⁷

Der sker ofte en standardisering på centrale rammeaftale, som bl.a. kan betyde en begrænsning i antal leverandører. Indkøb på rammeaftaler kan derfor – ligesom andre indkøb der har været i udbud – være forbundet med et skift af leverandør, hvilket igen kan være forbundet med en række omkostninger.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at 67 pct. af indkøberne oplever lave omkostninger ved at skifte leverandør på aftaletyper, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er stor. Dette tal er godt 50 pct. på aftaletyper, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er middel og 31 pct. hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er lille, jf. figur 7.13 (a).

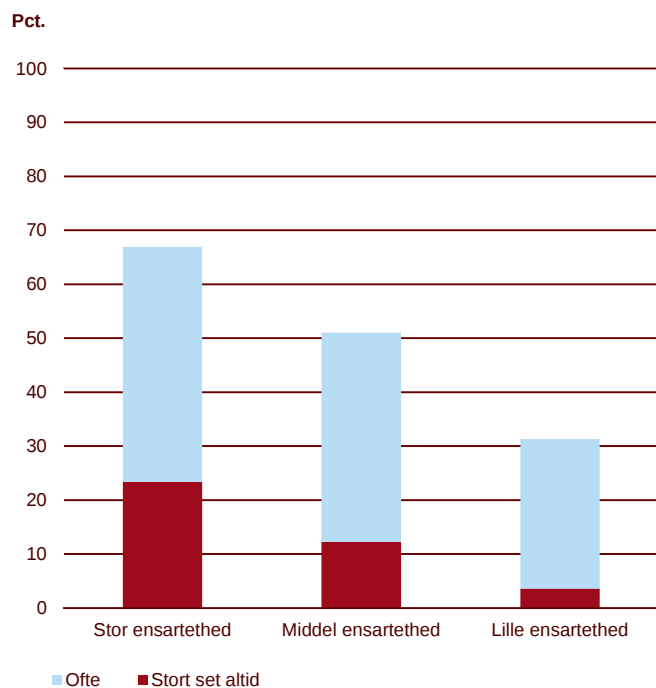
Det bemærkes, at hvis en indkøber har været med til at udforme den pågældende aftale, som de svarer for eller hvis de har været med til at beslutte, at aftalen skal være frivilligt-forpligtende for myndigheden at anvende, kan der være en risiko for, at respondenterne er mere positiv over for, om aftalen medfører lavere omkostninger til at skifte leverandør end ellers. Datamaterialet giver ikke mulighed for at kontrollere/tage højde for denne mulige bias, jf. også afsnit 1.13 og bilag 4.



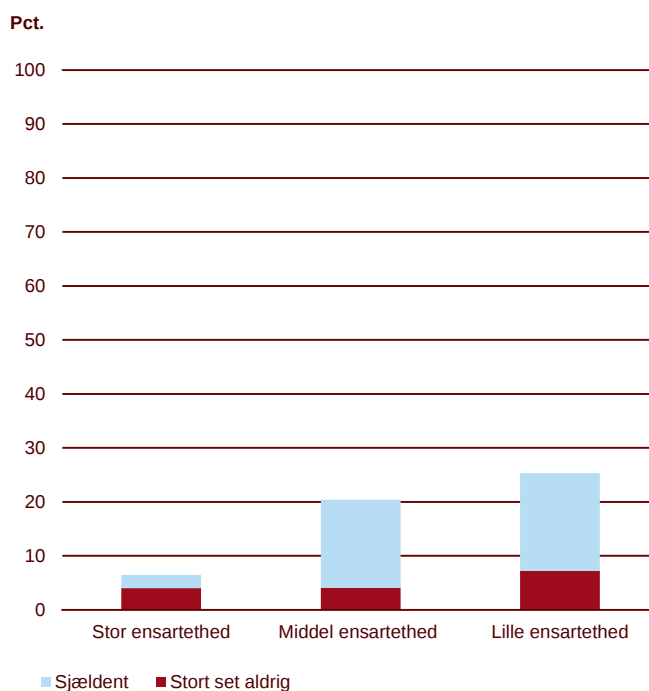
¹³⁷ Se afsnit 3.4 for yderligere om variabelen "ensartethed i slutbrugerkredsens behov på aftaletypen".

Figur 7.13 Indkøbernes oplevelse af omkostningerne ved at skifte leverandør og ensartethed i slutbrugerkredsens behov

(a) Stort set altid/ofte lave omkostninger ved at skifte leverandør



(b) Stort set aldrig/sjældent lave omkostninger ved at skifte leverandør



Anm.: Spørgsmål 7a, 13a, 20a og 23a til de kommunale. Spm. 8a og 14a til de statslige samt spm. 6a, 14a og 18a til de regionale: "Når du køber ind på en central rammeaftale fra [henholdsvis frivilligt-forpligtende SKI aftaler samt rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber], hvor ofte er det så din erfaring, at disse aftaler sikrer følgende forhold? –Nemt at købe ind på rammeaftalen".

"Stor ensartethed" dækker over tværkommunale aftaler, "middel ensartethed" dækker over aftaler fra Statens Indkøbsprogram samt frivillige-forpligtende SKI-aftaler, mens "lille ensartethed" omfatter frivillige SKI-aftaler.

Antal respondenter: [N = 256]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Heroverfor oplever 25 pct. af indkøberne sjældent/stort set aldrig lave skifteomkostninger på aftaletyper, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er lille. Dette tal er godt 20 pct. på aftaletyper, hvor ensartetheden er middel og knap 7 pct., hvor ensartetheden er stor.

Kapitel 8

Match mellem rammeaftalernes produkter og slutbrugerens behov

8.1 Indledning og konklusioner

En forudsætning for, at indkøb på centrale rammeaftaler kan bidrage til et mere effektivt offentligt indkøb, er, at slutbrugerne får adgang til de produkter, som de har behov for til at løse deres opgaver på købstidspunktet.

Centrale rammeaftaler kan bidrage til et bedre match af slutbrugerens behov, fordi fælles indkøb, herunder udbud af centrale rammeaftaler, kan betyde, at udbyderen har større teknisk viden og et bedre markedskendskab. Denne viden kan gøre det nemmere at omsætte slutbrugernes behov i en præcis kravspecifikation og udforme en aftale, der indarbejder hensyn til produktets kvalitetsudvikling i aftalens løbetid.

Heroverfor medfører øget centralisering ofte en vis grad af standardisering af sortimentet på aftalen og en begrænsning af leverandører på tværs af slutbrugerne. Dette kan skabe en øget volumen på aftalerne (øget volumen pr. produkt/ pr. leverandør). Standardiseringen kan imidlertid være forbundet med en række udfordringer i forhold til samtidig at matche slutbrugernes behov. Det gælder især, hvis slutbrugerne har meget forskellige behov, eller hvis udbyderen af rammeaftalen har begrænset viden om slutbrugernes behov.

Dette kapitel analyserer, hvordan centrale rammeaftaler påvirker matchet mellem produkterne på rammeaftalerne og slutbrugernes behov. Indledningsvist sætter afsnit 8.2 analyserammen for kapitlet, ligesom afsnittet berører sondringen mellem behov og præferencer samt det faktum, at indkøbere og slutbrugere agerer i en politisk ledet organisation. At måle match af behov er forbundet med en række udfordringer. I analysen måles match af behov på tre dimensioner. Gennem indkøbernes og virksomhedernes vurdering af, om produktet på rammeaftalen matcher slutbrugerens behov (afsnit 8.3), gennem indkøbernes vurdering af, om levering af produkterne lever op til det aftalte (afsnit 8.4), og gennem fokus på hvorvidt rammeaftalen indeholder mekanismer, der muliggør kvalitetsudvikling af produkterne i aftalernes løbetid (afsnit 8.5).

Produktets match af slutbrugerens behov

Mens 90 pct. af indkøberne oplyser, at det har afgørende/stor betydning for dem, at produkterne på aftalerne matcher slutbrugernes behov, finder omkring halvdelen af indkøberne, at rammeaftalerne stort set altid/ofte sikrer dette. Omvendt oplever 8 pct. af indkøberne, at rammeaftalerne sjældent/stort set aldrig matcher slutbrugernes behov.

Derudover skal det bemærkes, at udformningen af en rammeaftale er en balance mellem at imødekomme en række hensyn. Udover at skulle imødekomme brugernes behov, skal aftalen fx også tilgodese konkurrencesituationen. Denne afvejning kan betyde, at ikke alle slutbrugere får matchet behov.

Analysen viser, at indkøberne sjældnere oplever et godt match mellem rammeaftalernes produkter og slutbrugernes behov, når:

- » Tildelingsformen er miniudbud (20 pct. oplever sjældent/stort set aldrig match) frem for rammeaftaler generelt (8 pct.).
 - » Aftalerne er forpligtende (15 pct.) frem for frivillige (10 pct.) eller frivilligt-forpligtende (2 pct.).
-

- » Ensartetheden i slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er lille (11 pct.) frem for middel (9 pct.) eller stor (0 pct.).

Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem oplevelsen af match og de pågældende faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

Hvis indkøberne er forpligtede til at købe ind på aftaler, hvor produktet ikke matcher slutbrugernes behov, kan det bidrage til et nyttetab og til at indkøbet bliver mindre effektivt. Desuden vil en eventuel købsforpligtelse på aftalen alene gælde, hvis indkøbsbehovet kan dækkes af en aftale.

45 pct. af virksomhederne vurderer, at produkterne på rammeaftalerne matcher størstedelen af kundernes behov, mens ca. en fjerdedel af virksomhederne er uenige heri. Især leverandørerne på rammeaftalerne – og særligt dem, der har gode erfaringer med at levere på rammeaftalerne vurderer, at produkterne matcher behovene. Det gælder fx ca. 65 pct. af de leverandører, der har bedst erfaring med at levere på aftalerne.

Levering af produkter som aftalt

Ni ud af ti indkøbere finder, at det har afgørende/stor betydning, at leverandørerne leverer de aftalte varer og tjenesteydelser til de aftalte betingelser. 60 pct. af indkøbere oplever, at rammeaftalerne stort set altid/ofte sikrer dette. Kun 4 pct. af indkøbere har angivet, at de sjældent/stort set aldrig oplever, at leverandøren leverer til den aftalte tid, kvalitet og pris.

Generelt oplever indkøberne således, at leverandørerne leverer de aftalte produkter til de aftalte betingelser. KFST er dog via udbydere blevet gjort bekendt med eksempler på, at kunderne oplever, at visse varer på konkrete rammeaftaler er udsolgte, og at leverandører i stedet sælger en anden varer til kunden, som ikke er på rammeaftalen, jf. også afsnit 4.4.

Løbende kvalitetsudvikling i aftalernes løbetid

Endelig vurderer godt hver tredje af leverandørerne, at der mangler gode mekanismer til at sikre løbende kvalitetsudvikling af produkterne i rammeaftalen i dens løbetid. Det er især leverandørerne med dårlige erfaringer, der ikke oplever, at rammeaftalen har gode mekanismer til at sikre løbende kvalitetsudvikling.

Boks 8.1

Kapitel 8's konklusioner

Produkternes match af slutbrugernes behov:

- » 90 pct. af indkøberne oplyser, at det har afgørende/stor betydning, at produkterne på aftalerne matcher slutbrugernes behov.
- » 52 pct. af indkøberne oplever, at rammeaftalerne stort set altid/ofte sikrer et godt match mellem produkter og slutbrugerens behov.
- » 8 pct. af indkøberne oplever, at rammeaftalerne sjældent/stort set aldrig matcher slutbrugernes behov.
- » Indkøberne oplever sjældnere et godt match når:
 - » Tildelingsformen er miniudbud (20 pct.) frem for rammeaftaler generelt (8 pct.).
 - » Aftalerne er forpligtende (15 pct.) frem for frivillige (10 pct.) eller frivilligt-forpligtende (2 pct.).
 - » Ensartetheden i slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er lille (11 pct.) frem for middel (9 pct.) eller stor ensartethed (0 pct.).
- » 45 pct. af virksomhederne er enige/meget enige i, at produkterne på rammeaftalerne matcher størstedelen af kundernes behov. Ca. en fjerdedel af virksomhederne er uenige heri.

Leverandøren leverer til aftalt tid, kvalitet og pris:

- » 90 pct. af indkøberne finder, at det har afgørende/stor betydning, at leverandørerne leverer de aftalte varer og tjenesteydelser til de aftalte betingelser.
- » 60 pct. af indkøbere oplever, at rammeaftalerne stort set altid/ofte sikrer dette.
- » 4 pct. af indkøbere har angivet, at de sjældent/stort set aldrig oplever, at leverandøren leverer til den aftalte tid, kvalitet og pris.

Løbende kvalitetsudvikling:

- » Mere end hver tredje leverandør på de centrale rammeaftaler peger på, at der ikke er en god mekanisme i rammeaftalerne til at tilpasse sortiment/kvalitetsniveau af produkterne på rammeaftalen i hele dens løbetid. Ca. 30 pct. vurderer, at der er en god mekanisme.

8.2 Match af slutbrugernes behov og effektivt offentligt indkøb - analyseramme

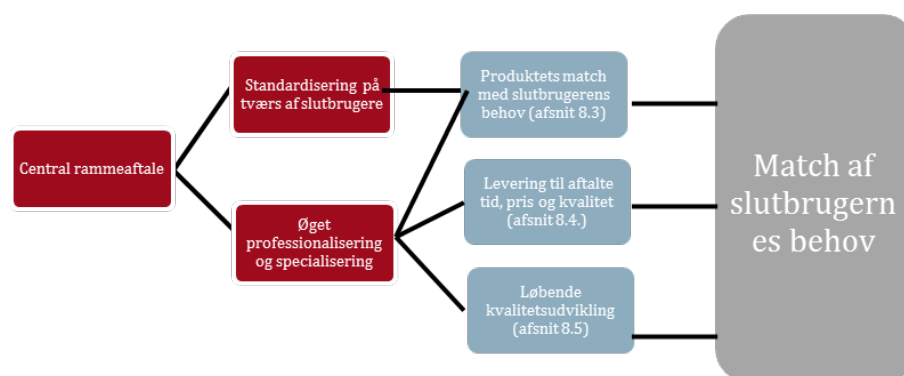
En forudsætning for, at indkøb på centrale rammeaftaler kan bidrage til et mere effektivt offentligt indkøb, er, at slutbrugerne får adgang til de produkter, som de har behov for til at løse deres opgaver på købstidspunktet.

Centrale rammeaftaler betyder ofte, at der sker en *standardisering* af sortimentet på aftalen og en begrænsning af leverandører på *tværs af slutbrugerne*. Formålet er i mange tilfælde at skabe tilstrækkelig volumen på aftalerne til, at leverandørerne har mulighed for og incitament til at byde ind med lave priser (se kapitel 5 og 6).¹³⁸

Standardiseringen kan være forbundet med en række udfordringer i forhold til samtidig at matche slutbrugernes behov. Især hvis slutbrugerne har meget forskellige behov, eller hvis udbyderen af rammeaftalen har begrænset viden om slutbrugernes behov.

Indkøb gennem centrale rammeaftaler kan dog også føre til bedre og mere brugbare løsninger, hvis centraliseringen medfører en mere effektiv udnyttelse af indkøbskompetencerne ved at give en større grad af *professionalisme*, større teknisk viden og bedre juridiske kompetencer. Det kan samlet set føre til et bedre udbudsmateriale i form af bl.a. en mere præcis og kravspecifikation, der bedre afspejler slutbrugernes behov, og som i højere grad sikrer, at leverandørerne lever op til betingelserne i aftalen. Dette kan bidrage til, at der er større sandsynlighed for, at leveringen sker til den aftalte tid, kvalitet og pris, samt at der i aftaleperioden sikres en løbende kvalitetsudvikling og opdatering af sortimentet på aftalen, jf. figur 8.1.

Figur 8.1 Centrale rammeaftaler og match af slutbrugernes behov



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

¹³⁸ Et formål ved at standardisere på tværs af slutbrugere, når det offentlige køber ind centralt, kan også være at skabe en mere stabil efterspørgsel, når det offentlige har behov for at udvikle nye produkter og standarder på umodne markeder. Denne form for centrale indkøb vil typisk egne sig bedre til et konkret udbud frem for udbud af en central rammeaftale, og vil derfor ikke blive behandlet i denne rapport. Se blandt andet OECD (2000; 2013) for flere detaljer.

I vurderingen af, om et produkt matcher slutbrugerens behov, kan det være vanskeligt at skelne mellem – og isolere – hvad der er udtrykt et objektivt *behov* for, som skal opfyldes for at slutbrugerens kan udføre sine opgaver, og hvad der er udtryk for en *præference*, hvor slutbrugerens foretrækker en type produkt frem for en anden, men hvor dette ikke er nødvendigt for at udføre sin opgave, jf. boks 8.2.

Boks 8.2
Slutbrugernes behov vs. præferencer

Det kan være vanskeligt at skelne mellem og isolere, hvad der er udtryk for et objektivt behov og hvad der er udtryk for mere subjektive præferencer.

Et behov er et element, som ikke kan undværes og som skal opfyldes for at kunne løse en bestemt opgave. *En præference* er en tilbøjelighed til at foretrække én bestemt valgmulighed frem for en anden eller andre.

Eksempelvis har en sagsbehandler *behov* for en telefon, der skal kunne ringe og modtage opkald for at kunne udføre sit job. Sagsbehandleren kan samtidig foretrække – have præference for – en bestemt telefon, fx af et bestemt mærke frem for en anden.

Slutbrugerens er den, der bedst kender sit behov, og som derfor kan definere det. Samtidig agerer slutbrugerens i en politisk ledet organisation, hvor serviceniveauet og rammerne for indkøbene er politisk fastsat af andre, og hvor der er en budgetbegrænsning, som har betydning for det fastlagte serviceniveau. Det kan betyde, at slutbrugerens ikke får det produkt man foretrækker (præference). Dette er ikke nødvendigvis et problem. Men hvis slutbrugerens, som resultat af et fastsat serviceniveau, samtidig ikke får de produkter, som slutbrugerens har behov for for at kunne varetage sine opgaver, kan dette være en udfordring for indkøbenes effektivitet.

I KFST's spørgeskemaundersøgelse er det *indkøberne*, der vurderer, om produkterne på rammeaftalerne matcher slutbrugernes behov.

Da en præference ofte er knyttet til (og kendt af) den enkelte slutbruger, er det KFST's vurdering, at indkøberne i undersøgelsen primært vurderer, om produktet matcher behov ud fra en mere objektiv behovsvurdering og i mindre grad som udtryk for en subjektiv præference. Dette vurderes at styrke validiteten af analysens måling af matchet mellem produkter på aftalerne og slutbrugernes behov.

8.3 Produktets match med slutbrugernes behov

Indkøb gennem centrale rammeaftaler kan føre til bedre og mere brugbare løsninger, hvis centraliseringen medfører en mere effektiv udnyttelse af indkøbskompetencerne ved at give en større grad af *professionalisme*, større teknisk viden og bedre juridiske kompetencer.

Samtidig betyder indkøb gennem centrale rammeaftaler ofte en standardisering af sortiment og leverandørvalg. Dette kan skabe en række udfordringer i forhold til samtidig at matche slutbrugernes behov.

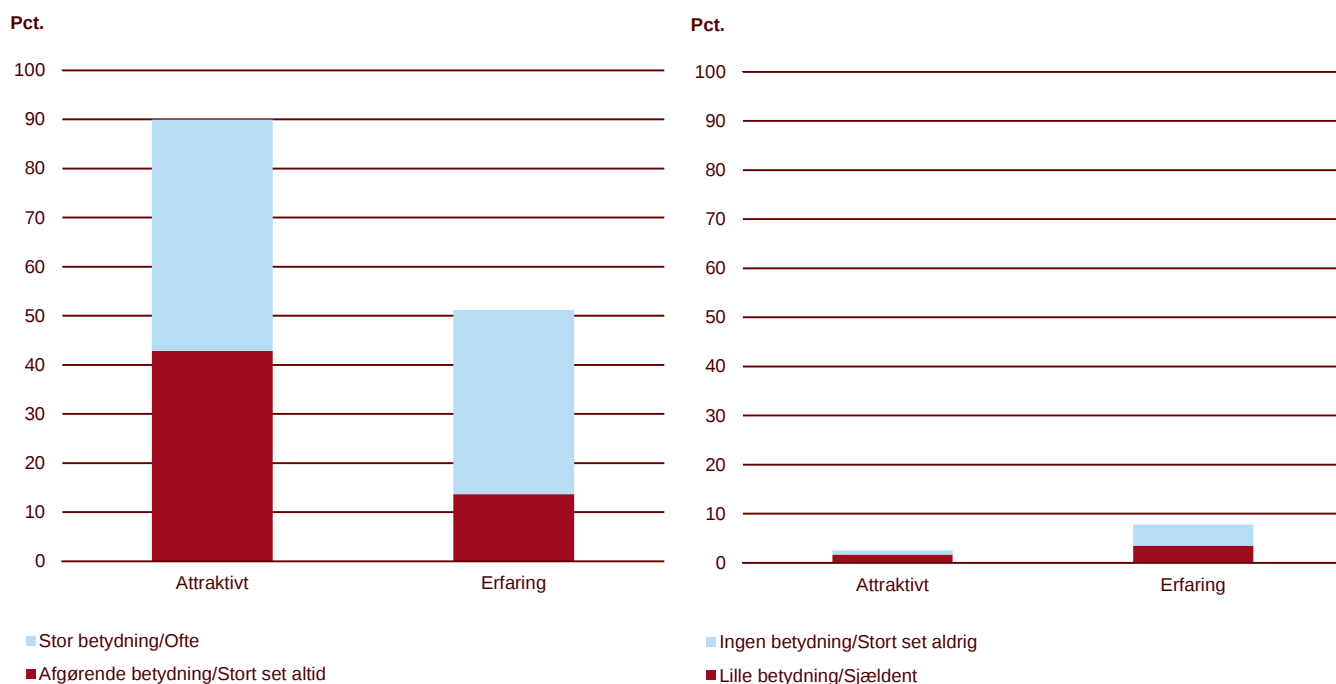
Indkøberne er blevet bedt om at svare på, hvor stor betydning match af behov har for, om de finder det attraktivt at købe ind på en central rammeaftale. Indkøberne har også angivet, om det er deres erfaring, at aftalerne lever op til deres forventninger.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at indkøberne generelt lægger stor vægt på, at der er et godt match mellem deres behov og produkterne på rammeaftalen. Således angiver ni ud af ti indkøbere, at det har afgørende/stor betydning for, om de finder aftalerne attraktive at anvende, at der er et godt match mellem behov og produkterne på rammeaftalen, jf. figur 8.2 (a).

Figur 8.2 Indkøbernes vægt på og erfaringer med match mellem produkt og slutbrugernes behov

(a) Oplever stort set altid og ofte, at produkt matcher behov

(b) Oplever stort set aldrig og sjældent, at produkt matcher behov



Anm.: Spørgsmål 4 for både de kommunale, regionale og statslige: "Hvilken betydning har følgende forhold for, om du finder det attraktivt at købe ind på en central rammeaftale fra SKI, Statens Indkøb og tværregionale? - Godt match af behov".

Spørgsmål 7a, 13a, 20a og 23a til de kommunale. Spm. 8a og 14a til de statslige samt spm. 6a, 14a og 18a til de regionale: "Når du køber ind på en central rammeaftale fra [henholdsvis frivilligt-forpligtende SKI aftaler samt rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber], hvor ofte er det så din erfaring, at disse aftaler sikrer følgende forhold? - Godt match af behov".

Antal respondenter(Erfaring): [N = 256]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Antal respondenter (Attraktiv): [N=119]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

KFST's spørgeskemaundersøgelse peger dog samtidig på, at aftalerne ofte, men ikke altid lever op til indkøbernes forventninger. Således angiver ca. halvdelen af indkøberne, at de stort set altid/oftest oplever, at der er et godt match mellem behov og produkterne i rammeaftalen. Knap 10 pct. oplever, at dette sjældent/aldrig er tilfældet, jf. figur 8.2 (b).

Indkøberne i KFST's spørgeskemaundersøgelse er blevet bedt om at fremhæve op til tre centrale rammeaftaler i prioriteret rækkefølge fra hhv. SKI og Statens Indkøbsprogram, som de har hhv. gode og dårlige erfaringer med at anvende. Derefter er de blevet bedt om at vurdere, i hvilken grad en række forhold passer på den valgte rammeaftale. Tabel 6.1. præsenterer de aftaler, som indkøberne har bedst hhv. dårligt erfaringer med og som samtidig i høj grad/meget høj grad giver et godt hhv. dårligt match af behov.

For både de aftaler, som indkøberne har *bedst* og *dårligst* erfaringer, synes graden af match mellem produkt og behov at have haft en vis betydning til afgørende betydning for, at indkøberen har hhv. gode eller dårlige erfaringer med den konkrete aftale. For fx SKI's frivilligt-forpligtende aftaler om multifunktionsmaskiner med tilhørende ydelser og computeraftalen med eneleverandør tilkendegiver seks ud af de syv kommunale indkøbere, som har *bedst* erfaringer med aftalen, at denne aftale i meget høj/høj grad sikrer et godt match. Og blandt de

statslige indkøbere oplever fem ud af seks, der har bedst erfaringer med Statens Indkøbsprogram's aftale om telefoni og mobilt bredbånd, at denne aftale i meget høj/høj grad sikrer et godt match af behov, jf. Tabel 8.1.

Tabel 8.1 **Rammeaftaler, indkøberne har bedst og dårligst erfaringer med koblet med match af behov**

KOMMUNALE INDKØBERE							
GODT MATCH				DÅRLIGT MATCH			
Aftaletype	Aftale	Godt match ¹⁾	Bedst erfaring ²⁾	Aftaletype	Aftale	Dårligt match ¹⁾	Dårligst erfaring ²⁾
SKI, Forpligtende	Multifunktionsmaskiner med tilhørende ydelser	6	7	SKI, Forpligtende	Kontormøbler, øst ³⁾	5	10
SKI, Forpligtende	Computer, eneleverandør	6	7	SKI, Forpligtende	Aftørringspapir, affaldsposer, håndhygiejne m.v.	3	4
SKI, Forpligtende	Kontorvarer, papir i ark og skoleartikler	6	11	SKI, Forpligtende	Forpligtende - Kontormøbler, vest ³⁾	3	3
SKI, Frivillig	Tele og data	6	10	SKI, Frivillig	ASP/Cloud	2	4
SKI, Frivillig	Møbler	5	5	SKI, Frivillig	Møbler	2	3
STATSLIGE INDKØBERE							
GODT MATCH				DÅRLIGT MATCH			
Aftaletype	Aftale	Godt match ¹⁾	Bedst erfaring ²⁾	Aftaletype	Aftale	Dårligt match ¹⁾	Dårligst erfaring ²⁾
Statens Indkøbsprogram	Kopi- og printerpapir	5	9	Statens Indkøbsprogram	Flytteydelser	6	8
Statens Indkøbsprogram	Telefoni og mobilt bredbånd	5	6	Statens Indkøbsprogram	Kontorartikler	6	10
Statens Indkøbsprogram	Flytteydelser	3	3	Statens Indkøbsprogram	Konferencefaciliteter	3	4
Statens Indkøbsprogram	Kontormøbler	3	4				

Note 1: Spørgsmål: I hvilken grad passer følgende forhold på den rammeaftale, som du har [bedst/dårligst] erfaring med at anvende.

Note 2: Antal, som har aftalen som første prioritet på spørgsmål: "Vælg op til 3 [xx rammeaftaler fra xx], som du har [gode /dårlige] erfaringer med at anvende (i prioriteret rækkefølge, så den, du umiddelbart har haft [bedst/dårligst] erfaring med, nævnes først). Antal, som har aftalen som første prioritet.

Note 3: SKI har oplyst, at de på vegne af Styregruppen for de Fælleskommunale Forpligtende Aftaler har evalueret møbelaftalen i december 2014. Resultatet viser, at kritiske udsagn fra de tilsluttede kommuner i meget vid udstrækning kan kobles direkte op på det særlige forløb omkring skolereformen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

Fem ud af de ti kommunale indkøbere, der har *dårligst* erfaringer med SKI's frivilligt-forpligtende aftale om kontormøbler øst, oplever, at denne aftale i meget høj/høj grad giver et dårligt match af behov. For kontormøbelaftale vest er det tre ud af tre. Det samme er tilfældet for seks ud af otte af de ti statslige indkøbere, som har dårligst erfaringer med aftalen fra Statens Indkøbsprogram om flytteyder, jf. Tabel 8.1.

Hertil kommer, at to kommuner i forbindelse med analysen har fremhævet SKI-aftalen om biler, som en aftale, hvor produktet ikke umiddelbart matchede slutbrugernes behov, da sortimentet ikke passede til medarbejdernes hverdag.

KFST's spørgeskemaundersøgelse indikerer, at indkøberne sjældnere oplever et godt match mellem rammeaftalernes produkter og slutbrugernes behov på:

- » Aftaler som er forpligtende (15 pct. oplever sjældent/stort set aldrig match) frem for frivillige (10 pct.) eller frivilligt-forpligtende (2 pct.).
- » Aftaletypen, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er lille (11 pct.) frem for middel (9 pct.) eller stor (0 pct.).
- » Aftaler, hvor tildelingsformen er miniudbud (20 pct.) frem for rammeaftaler generelt (8 pct.).

Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem oplevelsen af match og de pågældende faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

Ca. 50 pct. af indkøberne oplever stort set altid/ofte, at der er et godt match mellem behov og produkterne i rammeaftalen. 8 pct. oplever sjældent/stort set aldrig godt match.

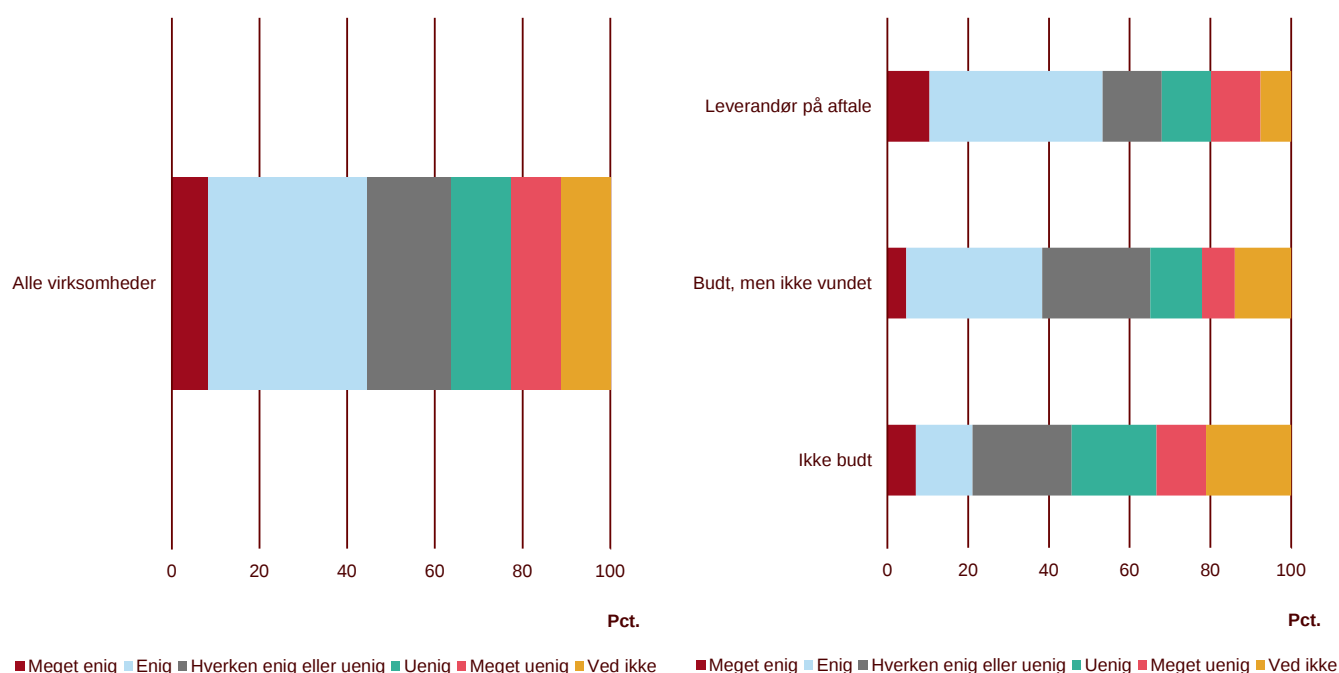
Virksomhedernes vurdering af, om produkterne matcher kundernes behov

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at knap halvdelen af virksomhederne vurderer, at de centrale rammeaftaler giver slutbrugerne produkter, der matcher størstedelen af deres behov. Ca. en fjerdedel af virksomhederne er uenige heri, jf. figur 8.3 (a).

Figur 8.3 Virksomhedens vurdering af om, aftalens produkter matcher størstedelen af kundernes behov

(a) Alle virksomheder (produkter matcher behov)

(b) Virksomhedernes vurdering af match af kunders behov (erfaring med at levere på rammeaftaler)



Anm.: Spørgsmål 12b "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om prisen og kvaliteten af de varer/tjenesteydelser, som kunderne får i rammeaftalens løbetid? - Varerne/tjenesteydelserne omfattet af rammeaftalen passer til størstedelen af kundernes behov." i figur (a).

Spørgsmål 12b, 25 og 38: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om prisen og kvaliteten af de varer/tjenesteydelser, som kunderne får i rammeaftalens løbetid? - Varerne/tjenesteydelserne omfattet af rammeaftalen passer til størstedelen af kundernes behov." i figur (b).

Antal respondenter i figur (a): [N=355]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Antal respondenter i figur (b): Leverandør på aftale:[N=212], Budt, men ikke vundet: [N=86], Ikke budt:[N=57]. Svarfordelingen fremgår af appendiks.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

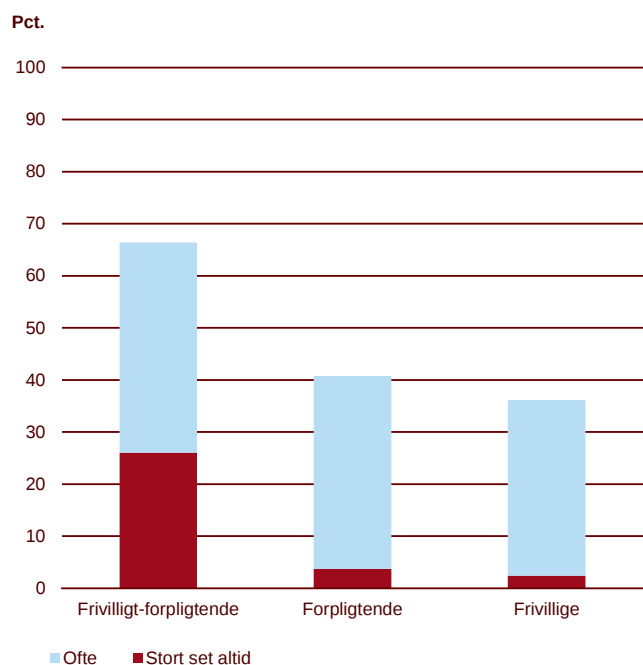
Det er især leverandørerne på rammeaftalerne – og særligt dem, der har gode erfaringer med at levere på rammeaftalerne – der vurderer, at produkterne matcher behovene. Heroverfor mener virksomheder, der har budt, men ikke vundet samt virksomheder, der ikke har budt i mindre grad, at produkterne på rammeaftalerne matcher slutbrugernes behov, jf. figur 8.3 (b).

Match mellem produkter og slutbrugernes behov samt købspligt

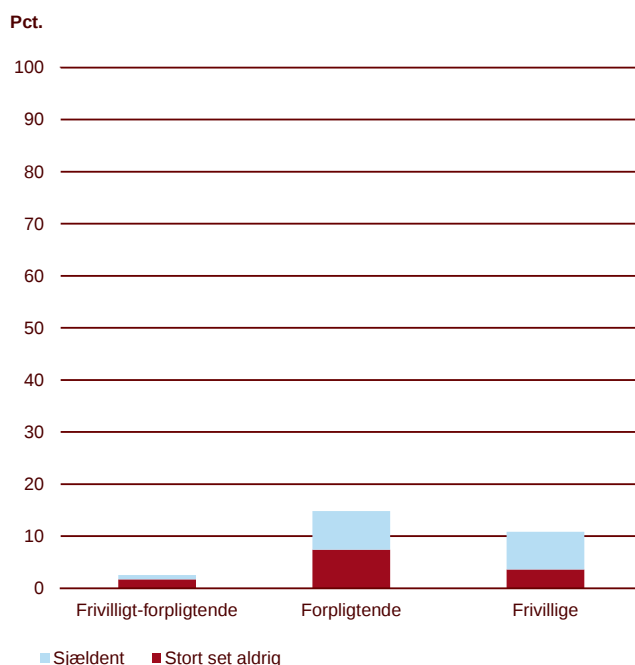
KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at graden af købspligt på de centrale rammeaftaler har betydning for indkøbernes vurdering af, om produkterne matcher til slutbrugernes behov. Således vurderer 66 pct. af indkøberne, at produkterne på de frivilligt-forpligtende aftaler matcher slutbrugernes behov, mens tallet er 42 pct. for de forpligtende aftaler, jf. figur 8.4 (a). 35 pct. af indkøberne oplever, at produkterne på de frivillige aftaler matcher slutbrugernes behov.

Figur 8.4 Match af slutbrugerens behov og købsforpligtelse

(a) Produkterne matcher oftere slutbrugernes behov



(b) Produkterne matcher sjældnere slutbrugernes behov



Anm.: Spørgsmål 7a, 13a, 20a og 23a til de kommunale. Spm. 6a, 14a og 18a til de regionale samt spm. 6a, 14a og 8a og 18a til de statslige: "Når du køber ind på rammeaftaler fra [hhv. SKI, SI og Tværkommunale], hvor ofte er det så din erfaring, at disse aftaler sikrer følgende forhold? Godt match mellem behov og varer-/tjenesteydelserne på rammeaftalen".

"Frivilligt-forpligtende" omfatter frivillige forpligtende SKI-aftaler, tværkommunale aftaler samt kommunernes og regionernes anvendelse af Statens Indkøbs aftaler.

"Forpligtende" omfatter statslige brugers anvendelse af Statens Indkøbsaftaler. "Frivillige" omfatter frivillige SKI-aftaler.

Signifikansanalysen viser, at samtlige andele i figur (a) og (b) er signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau, på nær andelen omhandlende de forpligtende af frivillige aftaler, der i begge figurer ikke er signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau.

Antal respondenter: [N=256]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Heroverfor angiver mere end hver tiende indkøber, at de frivillige aftaler sjældent/stort set aldrig matcher behov, mens dette gælder for 15 pct. af indkøberne på de forpligtende aftaler, jf. figur 8.4 (b). Derimod er det meget sjældent, at indkøberne oplever et dårligt match mellem produkter og slutbrugernes behov på de frivilligt-forpligtende aftaler.

Spørgeskemaundersøgelsens resultater kan synes en smule overraskende for de frivillige aftaler, da man kunne have forventet, at der ville være en større del, der oplevede et godt match af behov på de frivillige, da det må forventes, at der alene købes ind på frivillige aftaler, hvis produktet på aftalen vurderes at matche slutbrugernes behov.

Den relativt lave vurdering af de frivillige aftaler kan dog hænge sammen med, at indkøberne i nogle tilfælde har truffet et valg om at anvende aftalerne ud fra andre parametre end et godt match, fx ønsket om lave administrationsomkostninger eller behov for et hurtigt indkøb, fordi der er opstået et akut behov for en given vare/tjenesteydelse. Derudover kan det også hænge sammen med, at indkøberen på forhånd havde forventet bedre match, men at forventningen ikke blev indfriet.

At mere end hver syvende indkøber på de forpligtende aftaler *sjældent/stort set aldrig* oplever et godt match mellem deres behov og produktet på rammeaftalen kan skyldes flere forhold. Fx

at en forpligtelse i sig selv kan gøre indkøberne mere skeptiske over for indholdet i aftalerne, eller at indkøberne ikke er opmærksomme på, at aftalen alene er forpligtende, hvis indkøbsbehovet kan dækkes. Og endelig kan det skyldes, at de indkøbte produkter på aftalerne ikke er som forventet. Et køb kan i sådanne tilfælde resultere i et nytte tab og bidrage til et mindre effektivt indkøb.

Den relativt gode vurdering af de frivilligt-forpligtende aftaler kan hænge sammen med, at indkøberne ved frivilligt at have forpligtet sig til aftalen, i højere grad føler et ejerskab over for aftalen, end en hhv. frivillig aftale eller en aftale med forpligtelse. Derudover er flere af indkøberne på de frivilligt-forpligtende aftaler ofte også tættere inddraget i selve udbudsprocessen i forhold til kravspecifikationen m.v., hvilket ligeledes øger sandsynligheden for bedre (vurdering af) match af behov.

Match af behov og ensartethed i slutbrugerkredsens behov¹³⁹

To væsentlige udfordringer med at ramme slutbrugernes behov, når et indkøb er centraliseret, er, at:

- » Slutbrugerne har forskellige behov, som ikke alle kan imødekommes i samme rammeaftale, uden at det risikerer at øge transaktionsomkostninger og pris.
- » Udbyderen har mindre viden om slutbrugernes behov (og vanskeligere ved at få viden), så det er vanskeligere at lave kravspecifikation m.v., der rammer behov.

Nogle typer af centrale rammeaftaler giver bedre muligheder for at standardisere på tværs af slutbrugernes behov, fx fordi at slutbrugerkredsens behov er mere homogene eller fordi udbyderne af rammeaftalen har et bedre forudgående kendskab til slutbrugernes behov eller har lettere ved at opnå kendskab til behovene, jf. afsnit 3.4. Det er forventningen, at de aftaletyper, hvor slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er meget ens, også i højere grad giver et godt match mellem produkterne på rammeaftalerne og slutbrugernes behov.

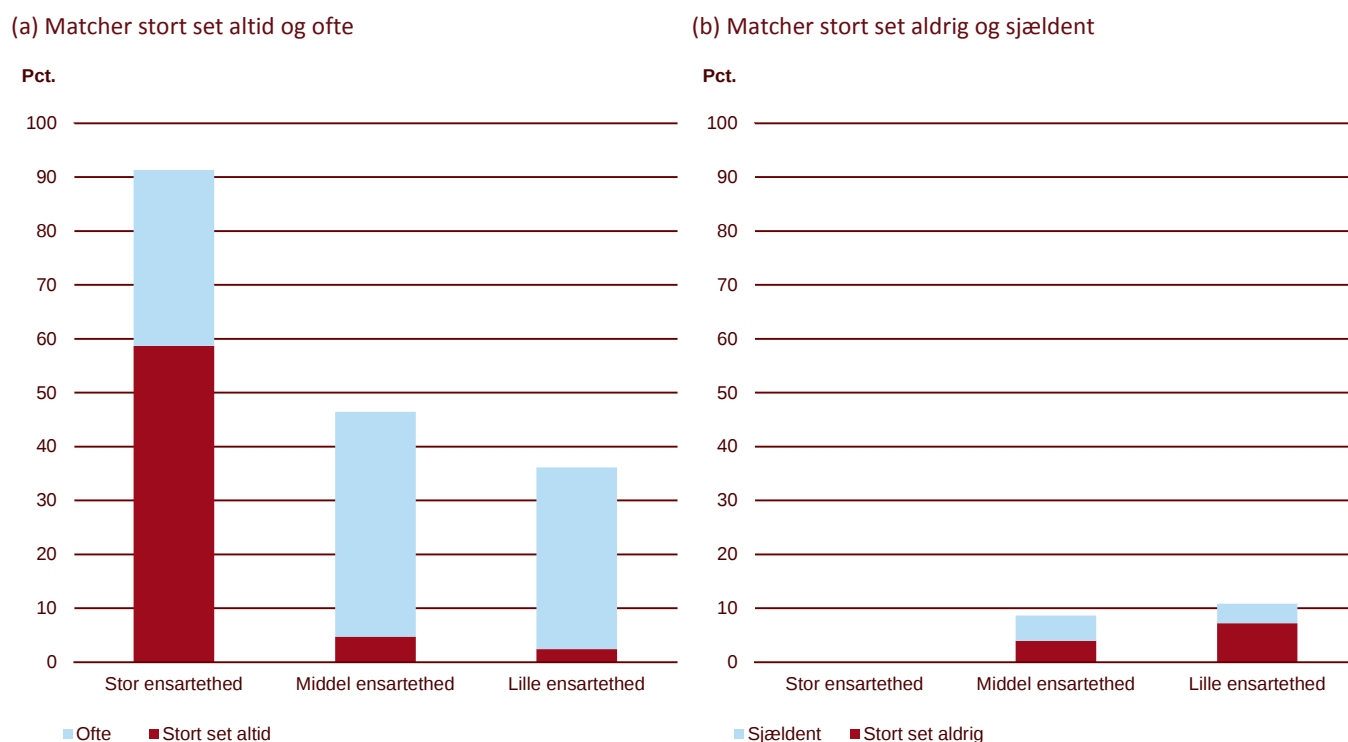
KFST's spørgeskemaundersøgelse viser også, at produkterne i de centrale rammeaftaler hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er stor, oftere matcher slutbrugernes behov.

Således vurderer mere end 90 pct. af indkøberne, at produkterne på aftaletyper, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er stor, matcher behov. Dette tal er knap 50 pct., hvor ensartetheden er middel og ca. 35 pct., hvor ensartetheden er lille, jf. figur 8.5.

Det bemærkes, at hvis en indkøber har været med til at udforme den pågældende aftale, som de svarer for eller hvis de har været med til at beslutte, at aftalen skal være frivilligt-forpligtende for myndigheden at anvende, kan der være en risiko for, at respondenterne er mere positiv over for, om aftalen matcher slutbrugernes behov end ellers. Datamaterialet giver ikke mulighed for at kontrollere/tage højde for denne mulige bias, jf. også afsnit 1.13 og bilag 4.

¹³⁹ Se afsnit 3.4 for yderligere om variabelen "ensartethed i slutbrugerkredsens behov på aftaletypen".

Figur 8.5 Match af behov og ensartethed i slutbrugerkredsens behov



Anm.: Spørgsmål 7a, 13a, 20a og 23a til de kommunale. Spm. 6a, 14a og 18a til de regionale samt spm. 6a, 14a og 8a og 18a til de statslige: "Når du køber ind på rammeaftaler fra [hhv. SKI, SI og Tværkommunale], hvor ofte er det så din erfaring, at disse aftaler sikrer følgende forhold? Godt match mellem behov og varerne/tjenesteydelserne på rammeaftalen".

"Stor ensartethed" dækker over tværkommunale aftaler, "middel ensartethed" dækker over aftaler fra Statens Indkøbssprogram samt frivillige-forpligtende SKI-aftaler, mens "lille ensartethed" omfatter frivillige SKI-aftaler.

Antal respondenter: [N=256]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Signifikansanalysen viser, at de viste andele i figur (a) inden for samme svarmulighed er signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau. Dog er andelen for middel ensartethed ikke signifikant forskellig fra andelen lille ensartethed.

I figur (b) er de viste andele inden for samme svarmulighed signifikant forskellige på et 5 pct. signifikansniveau. Dog er andelen af for middel ensartethed ikke signifikant forskellig fra andelen lille ensartethed på et 5 pct. signifikansniveau.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST samt data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

I forlængelse heraf vurderer indkøberne *aldrig*, at der er et dårligt match mellem produkterne på rammeaftalerne og slutbrugernes behov på de aftaletyper, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er stor, jf. figur 8.5(b). Derimod vurderer hhv. 11 pct. og 9 pct. af indkøberne, at der er dårlig match mellem rammeaftalernes produkter og slutbrugernes behov på aftaletyper, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er hhv. lille og middel.

Match af behov og miniudbud

Konkrete kontrakter kan i en rammeaftales løbetid tildeles enten direkte til en leverandør eller på baggrund af et miniudbud.

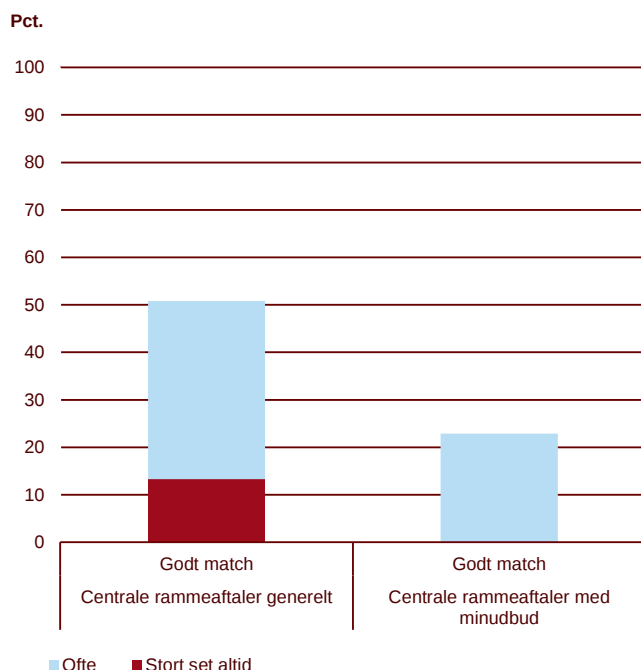
Et formål med miniudbud frem for direkte tildeling er bl.a. at give indkøberne mulighed for at tilpasse indkøbet til forskelle i slutbrugernes behov på købstidspunktet.

Derfor kunne der være en forventning om, at andelen af indkøbere, der oplever et godt match mellem produkt og behov er større, når der anvendes miniudbud frem for direkte tildeling.

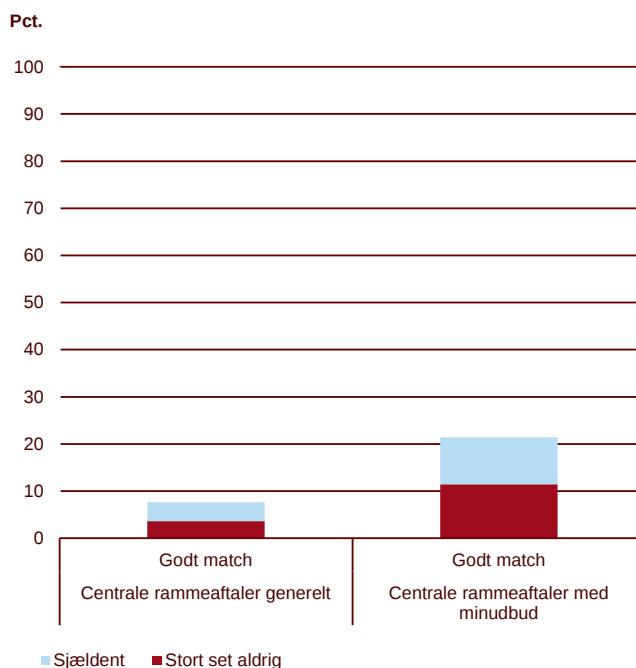
KFST's spørgeskemaundersøgelse viser imidlertid, at hvor ca. 50 pct. af indkøberne oplever, at rammeaftalerne generelt stort set altid/ofte sikrer, at produkterne på aftalerne matcher slutbrugernes behov, oplever knap 25 pct. af indkøberne, at dette er tilfældet ved rammeaftaler med miniudbud, jf. figur 8.6.

Figur 8.6 Match af behov og tildelingsform

(a) Produkterne matcher oftere slutbrugernes behov



(b) Produkterne matcher sjældnere slutbrugernes behov



Anm.: Spørgsmål 7a, 13a, 20a og 23a til de kommunale. Spm. 8a og 14a til de statslige samt spm. 6a, 14a og 18a til de regionale: "Når du køber ind på en central rammeaftale fra [henholdsvis frivilligt-forpligtende SKI aftaler samt rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber], hvor ofte er det så din erfaring, at disse aftaler sikrer følgende forhold? – Godt match mellem behov og varerne/tjenesteydelserne til den aftalte tid, kvalitet og pris".

Antal respondenter: [N = 256]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Signifikanttest: Figur a: Alle de viste andele i figuren inden for samme svarmulighed er statistisk signifikant forskellige fra hinanden (på et signifikansniveau på 5 pct.).

Figur b: Alle de viste andele i figuren inden for samme svarmulighed er statistisk signifikant forskellige fra hinanden (på et signifikansniveau på 5 pct.).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

Heroverfor oplever indkøberne oftere et dårligt match af slutbrugernes behov med miniudbud. Godt 20 pct. af indkøberne oplever, at produkterne på rammeaftalen med miniudbud sjældent/aldrig matcher behov. For indkøbere på rammeaftaler generelt er tallet knap 8 pct.

At flere oplever et dårligt match ved miniudbud kan hænge sammen med, at der er en større andel af aftalerne, der vedrører komplekse produkter, hvor der er miniudbud frem for direkte tildeling. 80 pct. af aftalerne med miniudbud vedrører således komplekse produkter (heroverfor vedrører 84 pct. af aftalerne med direkte tildeling standardprodukter), jf. afsnit 2.6. Det er alt andet lige sværere at matche behov på komplekse produkter end standardprodukter. Analysens datamateriale giver ikke mulighed for at undersøge, om indkøberne oplever et bedre match på aftaler vedrørende komplekse produkter med miniudbud frem for aftaler med direkte tildeling.

At flere indkøbere oplever et dårligt match ved miniudbud kan endvidere hænge sammen med, at der kan opstå vanskeligheder, når indkøberne i miniudbuddet skal "omsætte" behov til kravspecifikationen. Hvorvidt det er tilfældet, er ikke undersøgt.

Virksomhederne har i KFST's spørgeskemaundersøgelse svaret på, hvor enig eller uenig de er i, at varerne/tjenesteydelserne omfattet af rammeaftalen passer til størstedelen af kunders behov. Dette kan kobles med aftalens tildelingsform og produktets kompleksitet. Resultatet heraf indikerer, at en større andel af leverandørerne er meget enig/enig i, at komplekse produkter solgt via miniudbud passer til størstedelen af kunders behov end sammenlignet med komplekse produkter solgt på en rammeaftale med direkte tildeling. Det samme gør sig imidlertid gældende for leverandører, der er meget uenige/uenige i, at produkterne omfattet af rammeaftalen passer til størstedelen af kunders behov. Her er der også en større andel der er uenige i at produkterne passer til størstedelen af kunders behov ved miniudbud frem for direkte tildeling. Der er således en større neutral kategori for direkte tildeling end for miniudbud. Bemærk, at der er meget få respondenter i nogle af svarkombinationerne.

8.4 Levering af produkter til den aftalte tid, pris og kvalitet

Hvorvidt indkøberne vurderer, om produkterne matcher slutbrugernes behov, kan udover selve indholdet i aftalen også hænge sammen med, om leverandøren rent faktisk lever op til betingelserne i aftalen. Dvs. om leverandøren leverer de aftalte produkter til aftalt tid, kvalitet og pris.

På den ene side kan centralisering sikre, at leverandøren i højere grad lever op til sine forpligtelser, fordi udbydere har nemmere ved at følge op, når der er færre kontrakter og fordi en central udbyder formentlig har flere ressourcer/større juridisk ekspertise. Dette kan for det første gøre kravene tydeligere i selve kontrakten, og for det andet kan udgøre en mere effektiv trussel i forhold til at følge op på eventuelle kontraktbrud.

På den anden side kan den større afstand mellem udbyder og slutbruger som følge af centralisering gøre det vanskeligere at følge op på, om kontraktforholdene i rammeaftalerne overholdes, fordi der er informationsasymmetri mellem den viden slutbrugeren har om leveringen og den viden udbyderen af rammeaftalen har. Det kan desuden – selv om det klart fremgår af aftalerne – måske opleves som mere uklart, hvem der har ansvaret for at sikre, at vilkårene overholdes, og hvad indkøberne og slutbrugere skal gøre, hvis de oplever problemer.

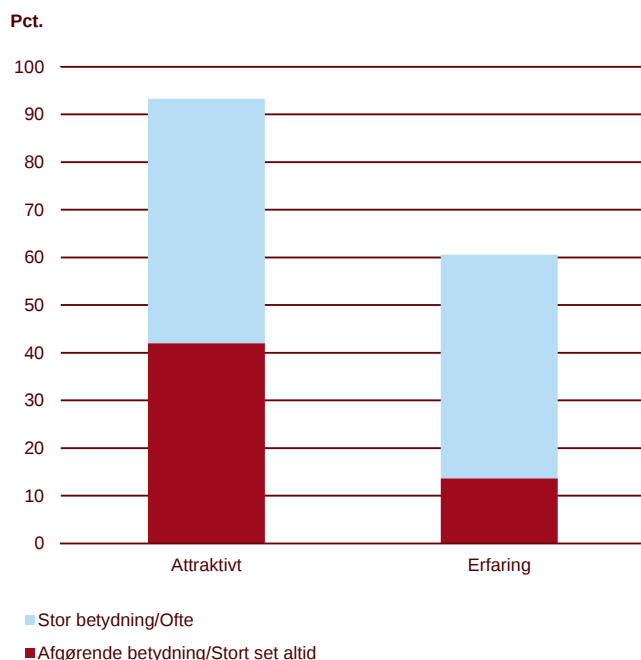
Det kan føre til større risiko for, at leverandøren ikke lever op til forpligtelserne i aftalerne, når de skal levere på aftalen. Dermed kan indkøberne opleve, at indholdet i aftalerne ikke matcher slutbrugernes behov, uden at det reelt har noget at gøre med selve indholdet (kravspecifikation m.v.) i rammeaftalen.

Indkøberne er blevet bedt om at svare på, hvor stor betydning det har for, om de finder det attraktivt at købe ind på en central rammeaftale, at leveringen af produkterne sker som aftalt. Indkøberne har også angivet, om det er deres erfaring, at aftalerne lever op til deres forventninger.

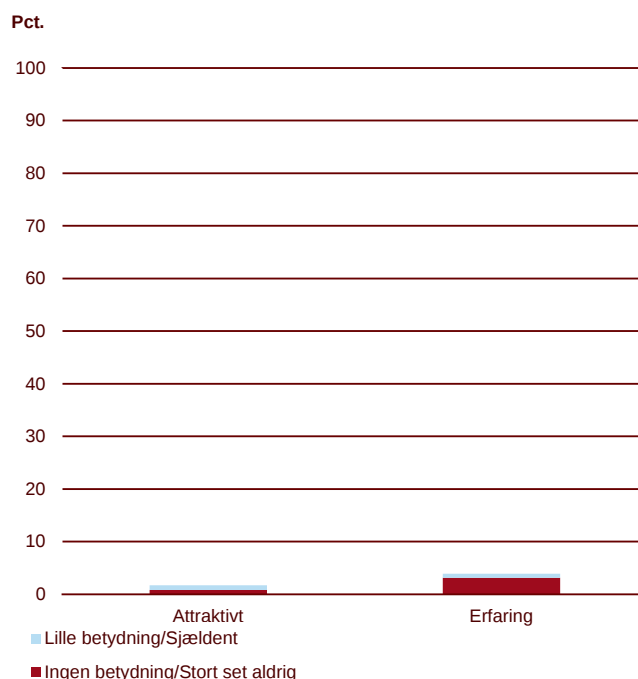
For 90 pct. af indkøberne har det afgørende/stor betydning, at produkterne leveres som aftalt, jf. figur 8.2 (a). Ca. 60 pct. af indkøberne oplever, at leveringen af produkterne på rammeaftalerne stort set altid/ofte sker til den aftalte pris og kvalitet.

Figur 8.7 Indkøbernes vægt på og erfaringer med, om produkterne leveres som aftalt

(a) Oplever stort set altid og ofte, at produkterne leveres som aftalt



(b) Oplever stort set aldrig og sjældent, at produkterne leveres som aftalt



Anm.: Spørgsmål 4 for både de kommunale, regionale og statslige: "Hvilken betydning har følgende forhold for, om du finder det attraktivt at købe ind på en central rammeaftale fra SKI, Statens Indkøb og tværregionale? – Leverandøren leverer varerne/tjenesteydelserne til den aftalte tid, kvalitet og pris".

Spørgsmål 7a, 13a, 20a og 23a til de kommunale. Spm. 8a og 14a til de statslige samt spm. 6a, 14a og 18a til de regionale: "Når du køber ind på en central rammeaftale fra [henholdsvis frivilligt-forpligtende SKI aftaler samt rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber], hvor ofte er det så din erfaring, at disse aftaler sikrer følgende forhold? – Leverandøren leverer varerne/tjenesteydelserne til den aftalte tid, kvalitet og pris.""

Antal respondenter (attraktivt): [N=119]. Antal respondenter (erfaring): [N = 256]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser dog, at indkøberne generelt ikke har dårlige erfaringer med de centrale aftaler i forhold til at sikre, at leverandørerne leverer de aftalte varer og tjenesteydelser til de aftalte betingelser. Således er det kun 4 pct. af alle indkøberne på alle aftalerne, der angiver, at de *sjældent/stort set aldrig* oplever, at leverandøren leverer til den aftalte tid, kvalitet og pris, jf. figur 8.2 (b).

Indkøberne i KFST's spørgeskemaundersøgelse er blevet bedt om at fremhæve op til tre centrale rammeaftaler i prioriteret rækkefølge fra hhv. SKI og Statens Indkøbsprogram, de har hhv. gode og dårlige erfaringer med at anvende. Derefter er de blevet bedt om at vurdere, i hvilken grad en række forhold passer på den valgte rammeaftale. Tabel 8.2 præsenterer de aftaler, som indkøberne har bedst hhv. dårligt erfaringer med, hvor produkterne samtidig i høj grad/meget høj grad er/ikke er leveret som aftalt.

For både de aftaler, som indkøberne har *bedst* og *dårligst* erfaringer, synes levering som aftalt at have haft (afgørende) betydning for, at indkøberen har hhv. gode eller dårlige erfaringer med den konkrete aftale. For fx SKI's frivilligt-forpligtende aftaler om kontorvarer tilkendegiver ni ud af de 11 kommunale indkøbere, som har *bedst* erfaringer med aftalen, at denne aftale i meget høj/høj grad sikrer levering som aftalt. Og blandt de statslige indkøbere oplever syv

ud af ni, der har bedst erfaringer med Statens Indkøbsprograms aftale om papir i ark, at denne aftale i meget høj/høj grad sikrer levering som aftalt, jf. Tabel 8.2.

Tabel 8.2 **Rammeaftaler, indkøberne har bedst og dårligst erfaringer med koblet med levering som aftalt**

KOMMUNALE INDKØBERE							
LEVERING SOM AFTALT				LEVERING IKKE SOM AFTALT			
Aftaletype	Aftale	Levering som aftalt ¹⁾	Bedst erfaring ²⁾	Aftaletype	Aftale	Levering ej som aftalt ¹⁾	Dårligst erfaring ²⁾
SKI, Frivillig	Tele og data	6	10	SKI, Forpligtende	Kontormøbler, øst ³⁾	10	10
SKI, Forpligtende	Multifunktionsmaskiner med tilhørende ydelser	5	7				
SKI, Forpligtende	Kontorvarer, papir i ark og skoleartikler	9	11				
SKI, Forpligtende	Computere, miniudbud	5	5				
SKI, Forpligtende	Computer, eneleverandør	6	7				
SKI, Frivillig	Møbler	4	5				

STATSLIGE INDKØBERE							
LEVERING SOM AFTALT				LEVERING IKKE SOM AFTALT			
Aftaletype	Aftale	Levering som aftalt ¹⁾	Bedst erfaring ²⁾	Aftaletype	Aftale	Levering ej som aftalt ¹⁾	Dårligst erfaring ²⁾
Statens Indkøbsprogram	Kopi- og printerpapir	7	9	Statens Indkøbsprogram	Kontorartikler	7	10
Statens Indkøbsprogram	Kontormøbler	3	4				
Statens Indkøbsprogram	Telefoni og mobilt bredbånd	5	6				
Statens Indkøbsprogram	Flytteydelser	3	3				

Note 1: Spørgsmål: I hvilken grad passer følgende forhold på den rammeaftale, som du har [bedst/dårligst] erfaring med at anvende.

Note 2: Antal, som har aftalen som første prioritet på spørgsmål: "Vælg op til 3 [xx rammeaftaler fra xx], som du har [gode /dårlige] erfaringer med at anvende (i prioriteret rækkefølge, så den, du umiddelbart har haft [bedst/dårligst] erfaring med, nævnes først). Antal, som har aftalen som første prioritet.

Note 3: SKI har oplyst, at de på vegne af Styregruppen for de Fælleskommunale Forpligtende Aftaler har evalueret møbelaftalen i december 2014. Resultatet viser, at kritiske udsagn fra de tilsluttede kommuner i meget vid udstrækning kan kobles direkte op på det særlige forløb omkring skolereformen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014

Ti ud af de ti kommunale indkøbere, der har *dårligst* erfaringer med SKI's frivilligt-forpligtende aftale om kontormøbler øst, oplever, at leveringen på denne aftale i meget høj/høj grad ikke sker som aftalt. Det samme er tilfældet for syv ud af de ti statslige indkøbere, som har *dårligst* erfaringer med aftalen fra Statens Indkøbsprogram om kontorartikler, jf. Tabel 8.2.

Selv om indkøberne generelt oplever, at leverandørerne leverer de aftalte produkter til de aftalte betingelser, er KFST dog også via udbydere blevet gjort bekendt med eksempler på, at dette ikke altid er tilfældet. Flere indkøbere og virksomheder har fx angivet over for KFST, at leverandører på rammeaftalerne ikke altid leverer præcis den vare/tjenesteydelse, som er beskrevet i rammeaftalen. Og en indkøber har fx oplevet, at leverandøren havde udsolgt af varen/tjenesteydelsen på rammeaftalen, hvorefter indkøberen blev tilbudt en anden vare til en anden pris.

8.5 Løbende kvalitetsudvikling i rammeaftalens løbetid

Rammeaftaler fastlægger kvalitet og aftalevilkår i aftalens løbetid for alle aftalens brugere. En række studier fremhæver, at dette kan begrænse leverandørernes muligheder for og incitament til at sikre løbende kvalitetsudvikling og tilpasninger til ændringer i slutbrugernes efterspørgsel.¹⁴⁰ Fordi produktet og dets kvalitet som udgangspunkt aftales for en årrække, kan det også give leverandørerne mindre tilskyndelse til at innovere i aftalens løbetid. Det kan føre til, at indkøberne på nogle tidspunkter i rammeaftalens løbetid, fx i starten, kan være tilfredse med indholdet i rammeaftalerne, mens de senere i aftalens løbetid ikke længere oplever, at indholdet matcher slutbrugernes behov. Det vil særligt være tilfældet på områder med stor produktudvikling og hyppige ændringer i slutbrugernes behov. En spørgeskemaundersøgelse for Udbudsrådet (2011) indikerer, at det opleves som en væsentlig udfordring at sikre en løbende kvalitetsudvikling, når der købes ind på en rammeaftale.

Udbudsreglerne giver en vis mulighed for, at der i rammeaftalernes *løbetid* kan ske en udvikling af kvaliteten og/eller justering af prisen på de omfattede produkter. Et eksempel på et produkt, hvor det kan være relevant at udskifte sortimentet (eller tilpasse prisen) i en rammeaftales løbetid, er computere, hvor sortimentet hyppigt udskiftes, og hvor værdien af et konkret produkt falder relativt hurtigt.¹⁴¹ Det bemærkes, at mulighederne for at ændre i allerede indgående kontrakter tydeliggøres i artikel 72 i det nye Udbudsdirektiv (direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud). Udbudsdirektivet vil blive implementeret i dansk ret med den kommende udbudslov.

Der kan således tages højde for *kvalitetsudviklingen* i kontrakten, eksempelvis således at varesortimentet omfattet af rammeaftalen løbende skal kunne justeres, når et produkt erstattes af en nyere model. Der kan i den forbindelse lægges vægt på, at varerne tilhører samme prisklasse og har lignende tekniske egenskaber som tidligere modeller. Det er dog ikke nødvendigt, at kvalitetsudviklingen fremgår af kontrakten for at kunne gennemføres i løbetiden, så længe ændringen ikke er af væsentlig karakter.

En centralisering af indkøbet kan, som tidligere beskrevet, medføre en større professionalisering af indkøbs/udbudsprocessen. Det kan medføre, at de centrale rammeaftaler i højere grad gør brug af (gode) mekanismer til opdatering af sortiment og løbende kvalitetsudvikling.

¹⁴⁰ Se blandt andet OECD (2011); Cousins et al. (2008) samt Udbudsrådet (2011).

¹⁴¹ Udbudsrådet, Undersøgelse af bedste praksis for rammeaftaler, juni 2011, side 46 ff.

Omvendt kan udfordringerne med kvalitetsudvikling m.v. forstærkes ved centrale aftaler, fordi en større slutbrugerreds giver risiko for, at slutbrugernes behov også ændrer sig forskelligt over tid.

KFST's analyse viser, at 19 ud af SKI's 54 rammeaftaler indeholder en formaliseret aftale om ændringer i sortiment i forbindelse med produktudvikling, jf. Tabel 8.3. Det er især aftaler, der vedrører varer (frem for tjenester) inden for it området, men også for fx fødevarer og biler. For fødevarer kan det hænge sammen med, at visse fødevarer er sæsonbestemte.

Tabel 8.3 Formaliseret mekanisme til at opdatere sortiment i løbetiden for rammeaftaler fra SKI

Antal aftaler	I alt	Frivillige	Frivilligt-forpligtende
Med formaliseret sortimentsmekanisme	19	16	3
Uden formaliseret sortimentsmekanisme	31	23	8
Ukendt	4	2	2

Kilde: Data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at der på hovedparten af deres aftaler er mulighed for løbende sortimentsopdateringer i deres rammeaftaler, herunder via generiske minimumskrav til de produkter samt produktudskiftningsmekanismer, der er omfattet af de forskellige rammeaftaler, og at den præcise mekanisme vurderes ud fra den konkrete aftale.

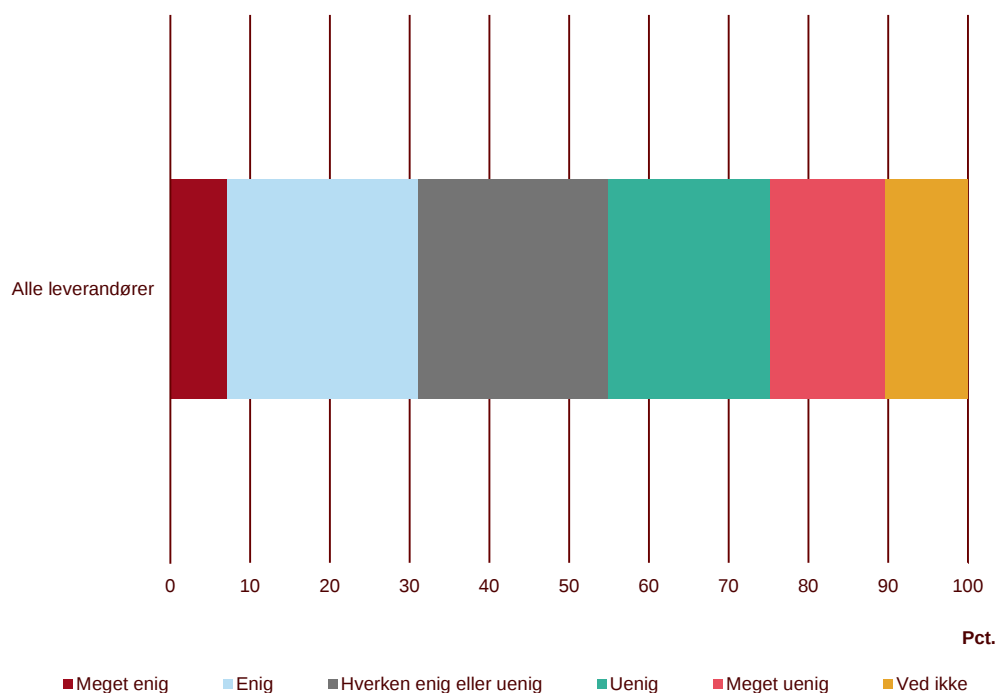
De ni tværkommunale indkøbsfællesskaber, der har deltaget i KFST's spørgeskemaundersøgelse, har desuden alle angivet, at de – i hvert fald for nogle aftaler – har en mekanisme i deres rammeaftaler, som sikrer, at det er muligt at udskifte produkter i rammeaftalens løbetid. I de tilfælde, hvor indkøbsfællesskaberne har beskrevet mekanismen nærmere, er den begrænset til at vedrøre krav om et erstatningsprodukt, hvis et givent produkt fra tilbudslisten udgår.

Der foreligger ikke information om de offentlige indkøberes vurdering af mekanismerne til at opdatere sortimentet på centrale rammeaftaler.

KFST's spørgeskemaundersøgelse blandt virksomheder viser, at 31 pct. af leverandørerne på rammeaftalerne er meget enige/enige i, at der er en god mekanisme til at tilpasse sortiment/kvalitetsniveau af produkterne på rammeaftalen i hele dens løbetid.

Heroverfor er 35 pct. meget uenige/uenige i, at der er en god mekanisme, jf. figur 8.8. Det er især de leverandører, der har gode erfaringer med rammeaftalerne, der er enige i, at der er en god mekanisme, mens leverandørerne med dårlige erfaringer, er mere uenige heri.

Figur 8.8 Leverandørers vurdering af mekanismer til at opdatere sortiment på rammeaftaler



Anm.: Spørgsmål 12b: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om prisen og kvaliteten af de varer/tjenesteydelser, som kunderne får i rammeaftalens løbetid? – Der er en god mekanisme til at tilpasse sortimentet/kvalitetsniveauet af varer/tjenesteydelser i rammeaftalen i hele dens løbetid".

Antal respondenter: [N = 213]. Svarfordeling fremgår af appendiks til analysen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST, 2014.

KFST er bekendt med et eksempel, hvor leverandørerne på en aftale vurderer, at der mangler en god mekanisme til at opdatere sortimentet og dermed sikre løbende kvalitetsudvikling i produkterne på rammeaftalen. Udfordringen ved den pågældende aftale er ifølge leverandørerne, at prisen justeres på bekostning af en opdatering af sortimentet.

Indkøberne/slutbrugerne får med den eksisterende mekanisme ikke de nyeste/bedste produkter til prisen, men derimod et "dårligere" produkt til en lavere pris.

Bilag 1

Oversigt over centrale rammeaftaler i analysen

Bilaget indeholder en oversigt over, hvilke centrale rammeaftaler der findes i SKI, Statens Indkøbsprogram, de tværkommunale indkøbsfællesskaber og de tværregionale udbud samt hvorledes hovedparten af aftalerne er kategoriseret i forhold til produkttype og produktets kompleksitet.¹⁴²

Tabel 9.1 **Oversigt over SKI's frivillige rammeaftaler (pr. juni 2014)**

Aftale	Tildelingsform	Varer/tjeneste	Kompleks/Standard
Arkitektydelser	Miniudbud	Tjenester	Kompleks
Arkitektydelser 2	Miniudbud	Tjenester	Kompleks
ASP/Cloud	Direkte/miniudbud	Tjenester	Kompleks
AV- og Undervisningsudstyr	Direkte/miniudbud	Varer	Standard
Biler	Direkte/miniudbud	Varer	Standard
Brændstof og fyringsolie	Direkte	Varer	Standard
Bygherrerådgivning i forbindelse med byggeprojekter	Miniudbud	Tjenester	Kompleks
Computere bredt sortiment inkl. Håndholdte	Direkte	Varer	Standard
Elektricitet	Miniudbud	Varer	Standard
Elevatorservice	Direkte/miniudbud	Tjenester	Standard
Flyrejser	Direkte	Tjenester	Standard
Forbrugsartikler	Direkte/miniudbud	Varer	Standard
Fødevarer og drikkevarer – Totalleverandører	Direkte/miniudbud	Varer	Standard
Fødevarer og drikkevarer – Økologi Delaftale 1 Øst	Direkte	Varer	Standard
It-drift Kapacitet	Direkte	Tjenester	Kompleks
It-løsninger og -vedligehold	Miniudbud	Tjenester	Kompleks
It-strategi og it-modeller	Miniudbud	Tjenester	Kompleks
Kantineservice	Miniudbud	Tjenester	Standard

¹⁴² Data er indsamlet af Rambøll for KFST, 2014. Det bemærkes, at der ikke foreligger oplysninger om centrale indkøbsaftaler i hhv. Aalborg-Modellen og Sønderjyske udbudssamarbejde.

Kommunikationsudstyr og -løsninger	Direkte/miniudbud	Varer	Kompleks
Konsulentbistand til anskaffelse og anvendelse af it	Miniudbud	Tjenester	Kompleks
Kontorvarer	Direkte/miniudbud	Varer	Standard
Kopi og Print	Direkte/miniudbud	Varer	Standard
Kød og pålæg – specialleverandører	Direkte	Varer	Standard
Managementkonsulentbistand	Miniudbud	Tjenester	Kompleks
Managementkonsulenttydelser	Miniudbud	Tjenester	Kompleks
Møbler	Direkte	Varer	Standard
Netværk (WAN)	Miniudbud	Varer	Kompleks
Rejsebureauudgifter	Direkte	Tjenester	Kompleks
Rengøringsservice	Miniudbud	Tjenester	Kompleks
Rådgivende ingeniørydelser	Miniudbud	Tjenester	Kompleks
Rådgivende Ingeniørydelser 2	Miniudbud	Tjenester	Kompleks
Satellitkommunikation	Direkte	Tjenester	Kompleks
Servere og Storage	Direkte/miniudbud	Varer	Standard
Standard software	Miniudbud	Varer	Standard
Teknologispecifik it-kompetence i projektorganiseret form	Miniudbud	Tjenester	Kompleks
Teknologispecifikke it-kompetencer på timebasis	Miniudbud	Tjenester	Kompleks
Tele og data	Direkte/miniudbud	Varer	Kompleks
Totalrådgivning trafik og transport	Miniudbud	Tjenester	Kompleks
Vikarydelser	Direkte	Tjenester	Standard
Værktøj og materialer til drift og bygningsvedligehold	Direkte	Varer	Standard

Tabel 9.2 Oversigt over SKI's frivilligt-forpligtende rammeaftaler (pr. juni 2014)

Aftale	Tildelingsform	Varer/tjeneste	Kompleks/ Standard
Aftøringspapir, engangsservice og fødevareemballage	Direkte	Varer	Standard
Computer, eneleverandør	Direkte	Varer	Standard
Computere, miniudbud	Miniudbud	Varer	Standard
Kontormøbler, vest	Direkte	Varer	Standard
Kontormøbler, øst	Direkte	Varer	Standard
Multifunktionsmaskiner med tilhørende ydelser	Direkte	Varer	Standard
Printere med tilhørende ydelser	Direkte	Varer	Standard
Rengøringsrekvisitter og kemi, delaftale 2	Direkte	Varer	Standard
Aftøringspapir, affaldsposer, hånd-hygijne m.v.	Direkte	Varer	Standard
Engangsservice, borddækningsartikler og fødevareemballage	Direkte	Varer	Standard
Kontorvarer, papir i ark og skoleartikler	Direkte	Varer	Standard
Rengøringsrekvisitter, -midler, -vogne og dose-ringsanlæg	Direkte	Varer	Standard
Vejsalt	Direkte	Varer	Standard

Tabel 9.3 Oversigt over Statens Indkøbsprogramms rammeaftaler (pr. januar 2014)

Aftale	Tildelingsform	Varer/tjeneste	Kompleks/ Standard
Av-materiel	Direkte	Varer	Standard
Computere	Direkte/miniudbud	Varer	Standard
Datakommunikation	Direkte	Tjenester	Standard
Flytteydelser	Direkte/miniudbud	Tjenester	Standard
Forbrugsstoffer og datatilbehør	Direkte	Varer	Standard
Hjemmearbejdspladser	Direkte	Varer	Standard
Hotellophold i Danmark	Direkte/miniudbud	Tjenester	Standard
Konferencefaciliteter	Henvendelse til én leverandør, medmindre flere leverandører kan opfylde kundens behov.	Tjenester	Standard
Konsulentassistance vedr. Microsoft-konsulenter	Direkte/miniudbud	Tjenester	Kompleks
Kontorartikler	Direkte	Varer	Standard
Kontormaskiner - Multifunktionsmaskiner	Direkte	Varer	Standard
Kontormaskiner – Printere	Direkte	Varer	Standard
Kontormøbler	Direkte	Varer	Standard

Kopi- og printerpapir	Direkte	Varer	Standard
Netværkskomponenter	Direkte	Varer	Kompleks
Rejsebureauydelse	Direkte	Tjenester	Kompleks
Rengørings- og forbrugsartikler	Direkte	Varer	Standard
Rengøringsydelse	Direkte/miniudbud	Tjenester	Standard
Servere	Direkte/miniudbud	Varer	Standard
Sikringsydelse hos kontrolcentral	Direkte	Tjenester	Kompleks
Standard kopi- og printydelse	Direkte/miniudbud	Varer	Standard
Storage	Direkte/miniudbud	Varer	Standard
Telefoni og mobilt bredbånd	Direkte	Varer	Standard
Trykkeri- og tryk- og kopieringsydelse	Direkte/miniudbud	Varer	Standard
Vagtydelse	Direkte/miniudbud	Tjenester	Standard

Tabel 9.4 Fællesindkøb Fyn (pr. juni 2014)

Aftale	Varer/tjeneste	Kompleks/ Standard
Trehjulede cykler, go-cart, moon-cars	Varer	Standard
trehjulet og firehjulet el-scootere	Varer	Standard
Affaldscontainere, tømning	Tjenester	Standard
Aftøringspapir, affaldsposer	Varer	Standard
Aktiv fastrammekørestol – børn	Varer	Standard
Aktiv krydsrammekørestol – børn	Varer	Standard
Albuestok	Varer	Standard
Arbejds- og sikkerhedsbeklædning, Park og Vej	Varer	Standard
Arbejdsstol med bremses og elektrisk højderregulering	Varer	Standard
Arbejdsstol med bremses og gasfjeder til højderregulering	Varer	Standard
Arbejdsstole – børn	Varer	Standard
Armaturer, bevægelses- og tilstedeværelsessensorer	Varer	Standard
Audio Visionary Music	Varer	Kompleks
Autoassistance	Tjenester	Standard
Badebænk/taburet	Varer	Standard
Badestol – børn	Varer	Standard
Bandager, ortoser, korsetter	Varer	Standard
Bariatrisk el-kørestol (inde/ude)	Varer	Standard
Briller til pensionister	Varer	Standard
Brystproteser	Varer	Standard
Bygningsskadeservice	Tjenester	Kompleks
Bøger, indbinding	Varer	Standard
Børnebleer	Varer	Standard

Computere - bærbare og stationære	Varer	Standard
Cremer	Varer	Standard
Daginstitutionsmøbler	Varer	Standard
Danske monografier	Varer	Standard
Dentale forbrugsvarer	Varer	Standard
Diabetesprodukter	Varer	Standard
Diverse sygeplejeartikler	Varer	Standard
Eftersyn og reparation af loftlifte	Tjenester	Standard
Elevatorservice	Tjenester	Standard
El-kørestole – børn	Varer	Standard
El-scooter inden - /udendørs, manuel styring	Varer	Standard
Engangsservice og borddækningsartikler	Varer	Standard
Enkelbarnevogn og tvillingeklapvogn	Varer	Standard
Fastnet, mobil, internet	Varer	Standard
Film	Varer	Standard
Flydende asfalt til Assens Kommune	Varer	Standard
Flydende asfalt til Faaborg-Midtfyn Kommune	Varer	Standard
Flydende asfalt til Kerteminde og Nordfyns Kommuner	Varer	Standard
Flydende asfalt til Nyborg Kommune	Varer	Standard
Foddrevne trehjulede cykler med to baghjul	Varer	Standard
Forebyggende skadedyrsbekæmpelse	Tjenester	Standard
Frisk frugt og grønt	Varer	Standard
Fritstående liftsystem	Varer	Standard
Færdselsskilte, -tavler, jernvarer	Varer	Standard
Fødevareemballage (SKI 50.22)	Varer	Standard
Gade- og vejsservice	Tjenester	Standard
Gangvogn – børn	Varer	Standard
Gardiner og solafskærmning	Varer	Standard
Gastronomisonder	Varer	Standard
Glide- og vendesystemer	Varer	Standard
Glidelagen	Varer	Standard
Handsker	Varer	Standard
Hjælpe motor – joystickstyret	Varer	Standard
Hjælpe motor – ledsagerstyret	Varer	Standard
Hjælpe motor – Medvind	Varer	Standard
Hobby- og beskæftigelsesartikler	Varer	Standard
Hæve/sænke pusleborde	Varer	Standard
Høretekniske hjælpemidler	Varer	Standard
Idrætsudstyr	Varer	Standard

Inde/ude el-kørestol	Varer	Standard
Indendørs el-kørestol	Varer	Standard
Indkøbsanalyseløsning	Tjenester	Kompleks
Kaffe, te, service og maskiner	Varer	Standard
Katetre	Varer	Standard
Kolonial, køl og frost	Varer	Standard
Kompressionsstrømper	Varer	Standard
Kontorartikler	Varer	Standard
Kontormøbler	Varer	Standard
Krybber	Varer	Standard
Kødvarer	Varer	Standard
Kørestol, aktiv krydsramme	Varer	Standard
Kørestol, hjælpemønveret komfort	Varer	Standard
Legetøj, indendørs og udendørs	Varer	Standard
Levering og servicering af brandmateriel	Tjenester	Standard
Løftliftsystemer og tilhørende opsætning	Varer	Standard
Lyskilder, el-artikler, batterier	Varer	Standard
Løbebånd, kondicykel, romaskine mm	Varer	Standard
Løftesejl	Varer	Standard
Maskinel gadefejning til Faaborg-Midtfyn Kommune	Tjenester	Standard
Maskinel gadefejning til Kerteminde Kommune	Tjenester	Standard
Medicinske gasser og gasser til madvarer	Varer	Standard
Mejeriprodukter til produktionskøkkener	Varer	Standard
Mobil personløfter	Varer	Standard
Multifunktionsmaskiner	Varer	Kompleks
Musik, DVD'er	Varer	Standard
Måtteservice	Tjenester	Standard
Ombygning af biler til borgere med handicap	Tjenester	Standard
Onemed Danpleje	Varer	Standard
Opsamling og bortskaffelse af døde dyr	Tjenester	Standard
Parykker	Varer	Standard
Personlig tolkeservice	Tjenester	Standard
Plejesenge, sengeheste m.m.	Varer	Standard
Printere	Varer	Standard
Porcelæn, bestik, glas	Varer	Standard
Produkter til håndhygiejne	Varer	Standard
Proteser	Varer	Standard
Rengøringsartikler m.m.	Varer	Standard
Revision	Tjenester	Kompleks

Rollator	Varer	Standard
Rottebekæmpelse Assens Kommune, Faaborg-Midtfyn Kommune, Nordfyns Kommune, Nyborg Kommune og Kerteminde Kommune	Tjenester	Standard
Salg af biler, auktioner	Tjenester	Standard
Sengeborde	Varer	Standard
Service og reparation af biler i Faaborg-Midtfyn Kommune	Tjenester	Standard
Service og reparation af biler - Kerteminde og Nyborg Kommune	Tjenester	Standard
Siddepuder	Varer	Standard
Siddepuder til kørestole	Varer	Standard
Siddesystem – børn	Varer	Standard
Sko, indlægssåler	Varer	Standard
Sko, støvler, værnemidler, høreværn m.m.	Varer	Standard
Skridsikre overtrækssko	Varer	Standard
Skummadrasser, helmadrasser, inkontinensbetræk	Varer	Standard
Skærmbiller	Varer	Standard
Småbørnstekstiler	Varer	Standard
Småbørnstilbehør	Varer	Standard
Sociale bisættelser og begravelser	Tjenester	Standard
Spil	Varer	Standard
Stationære ramper	Varer	Standard
Stomi	Varer	Standard
Ståløftere, mobil ståløfter	Varer	Standard
Ståstøtte (Toucan og Carabou) – børn	Varer	Standard
Ståstøttestol med gasfjeder til højderregulering	Varer	Standard
Sårpleje	Varer	Standard
Tandproteser	Varer	Standard
Terminaler	Varer	Standard
Toiletforhøjer m./fastmontering	Varer	Standard
Toiletstol, badestol	Varer	Standard
Tonere og datatilbehør	Varer	Standard
Transport kørestol, kryds	Varer	Standard
Transportable ramper	Varer	Standard
Trehjulet cykel udstyret med el-hjælpe motor	Varer	Standard
Tryghedsalarmer	Varer	Standard
Trykafastende luftmadras, vekselryk, helmadras	Varer	Standard
Trykafastende madras, vekselryk, helmadras	Varer	Standard
Træ, belægning og øvrige byggematerialer	Varer	Standard
Tvillingebarnevogn med motor og servostyring	Varer	Standard
Tvillingebarnevogn med servostyring	Varer	Standard

Tyngdedyner – børn	Varer	Standard
Tørreskabe samt service	Varer	Standard
Udendørs el-kørestol	Varer	Standard
Udenlandske monografier	Varer	Standard
Vask og leje af beklædning	Tjenester	Standard
Vask og leje af linned	Tjenester	Standard
Vaskemaskiner, tørretumblere, opvaskemaskiner	Varer	Standard
Vejsalt til glatførebekæmpelse	Varer	Standard
Vikarydelser til ældre, handicappede, sygeplejen og social og sundhedsområdet	Tjenester	Kompleks
Voksenbleer, inkontinens	Varer	Standard
Vægter ydelser	Tjenester	Standard
Værktøj, arbejdsredskaber og øvrige byggemarkedsprodukter	Varer	Standard

Tabel 9.5 Fælles udbud Sjælland (pr. juni 2014)

Aftale	Varer/tjeneste	Kompleks/ Standard
Aftørringspapir, engangsservice og mademballage	Varer	Standard
Av-materiale til bibliotekerne	Varer	Kompleks
Beklædning til sundhedspersonale	Varer	Standard
Belysning og el-artikler	Varer	Standard
Beskæftigelsesmaterialer	Varer	Standard
Bleer	Varer	Standard
Bleer til børn og voksne	Varer	Standard
Boglige materialer (til folkebiblioteker)	Varer	Standard
Brystproteser, Kompressionshjælpemidler, Ortoser, Bandager, Korsetter, Halskraver og Brokbind	Varer	Standard
Diabetesartikler	Varer	Standard
Diabetesprodukter	Varer	Standard
El – forvaltningsaftale	Varer	Standard
Elevatorservice	Tjenester	Standard
Elevatorservice	Tjenester	Standard
El-forvaltning	Varer	Standard
Forbrugsartikler Aftørringspapir, engangsservice og mademballage	Varer	Standard
Fødevarer til storkøkkener	Varer	Standard
Genbrugshjælpemidler	Varer	Standard
Genbrugshjælpemidler	Varer	Standard
Havsalt til vintertjenesten	Varer	Standard
Hobby - og beskæftigelsesmaterialer	Varer	Standard
Indkøbsanalysesystem	Varer	Kompleks
Interaktive tavler	Varer	Kompleks

Kaffe m.v.	Varer	Standard
Kompressions-Strømper m.v.	Varer	Standard
Kontorartikler	Varer	Standard
Kontormaterialer	Varer	Standard
Kontormøbler	Varer	Standard
Kopi/Print (IT)	Varer	Standard
Leje/køb af dørmåtter	Varer	Standard
Leje/Køb af måtter	Varer	Standard
Levering af el	Varer	Standard
Linned - vask og leje	Tjenester	Standard
Naturgas	Varer	Standard
Naturgas - Forvaltningsaftale	Tjenester	Standard
Ortopædisk fodtøj	Varer	Standard
Ortopædisk fodtøj og indlæg	Varer	Standard
Papir i ark	Varer	Standard
Pc'er	Varer	Standard
Rengøringsmidler og - rekvisitter	Varer	Standard
Server og storage	Varer	Standard
Social- og sundhedsfaglig vikarservice	Varer	Kompleks
Stomi - og inkontinensprodukter	Varer	Standard
Sygeplejeartikler	Varer	Standard
Tolkeservice	Tjenester	Standard
Tolkeydelser	Tjenester	Standard
Udbud af føde- og drikkevarer	Varer	Standard
Udbud af føde- og drikkevarer til mindre køkkener og institutionskøkkener	Varer	Standard
Udbudssystem	Varer	Standard
Vejsalt	Varer	Standard
Økologiske fødevarer	Varer	Standard

Tabel 9.6 Indkøbsfællesskab Nordsjælland (pr. juni 2014)

Aftale	Varer/tjeneste	Kompleks/Standard
Alarmanlæg	Varer	Standard
Arbejdsbeklædning	Varer	Standard
Beklædning	Varer	Standard
Brændstoffer	Varer	Standard
Børnecykler	Varer	Standard
Elevatorservice	Tjenester	Standard

Indkøb hjemmeboende	Tjenester	Standard
Kontorartikler	Varer	Standard
Kropsbårne hjælpemidler	Varer	Standard
Sportsudstyr	Varer	Standard
Tøjvask hjemmeboende	Tjenester	Standard
Vejsalt	Varer	Standard

Tabel 9.7 Jysk fællesindkøb (pr. juni 2014)

Aftale	Varer/tjeneste	Kompleks/ Standard
Automatiske døre - service og eftersyn	Tjenester	Standard
Befæstigelse (søm, skruer mv)	Varer	Standard
Benproteser	Varer	Standard
Beskæftigelsesmaterialer	Varer	Standard
Beslag m.v. hånd- og el-værktøj, små maskiner	Varer	Standard
Betonvarer og brøndgods	Varer	Standard
Biobrændsel og Træpiller	Varer	Standard
Bleer - Personlig bevilling (voksenbleer)	Varer	Standard
Brændstof	Varer	Standard
Byggemarkedsmaterialer	Varer	Standard
Børnebleer til institutioner	Varer	Standard
Dentalmaterialer	Varer	Standard
Diabetes	Varer	Standard
Elevatorservice	Tjenester	Standard
Engangspapir, affaldsposer og håndhygiejne	Varer	Standard
Engangsservice, borddækningsartikler og fødevareemballage	Varer	Standard
Fuld- og halvautomatisk senge samt tilbehør	Varer	Standard
Fødevarer	Varer	Standard
Gangbukke, albuestokke, glidefolie og glidelagen	Varer	Standard
Gardiner, persienner og anden solafskærmning	Varer	Standard
Glidelagner (vendesystem)	Varer	Standard
Grov arbejdsbeklædning	Varer	Standard
Handsker	Varer	Standard
Hånd- og el-værktøj	Varer	Standard
Håndildslukningsmateriel	Varer	Standard
Ilt og Medicinske Gasser	Varer	Kompleks
Indretning af handicapbiler	Tjenester	Standard
Innovative hjælpemidler – Plejestol	Varer	Standard

Institutionskøretøjer, cykler, go-cart	Varer	Standard
Juridisk bistand	Tjenester	Kompleks
Kaffe, te, tilbehørsprodukter og maskiner	Varer	Standard
Kompressionsstrømper	Varer	Standard
Kontorartikler og skoleartikler	Varer	Standard
Kontormøbler	Varer	Standard
Kopi- og multifunktionsmaskiner	Varer	Standard
Kopipapir	Varer	Standard
Landinspektør	Tjenester	Standard
Legepladser	Varer	Standard
Legepladsinspektion	Tjenester	Kompleks
Legetøj	Varer	Standard
Loftlift og service	Varer	Standard
Lyskilder, el-artikler og batterier	Varer	Standard
Madrasser, trykssårsforebyggende senge	Varer	Standard
Manuelle Kørestole	Varer	Standard
Motoriserede kørestole	Varer	Standard
Musikinstrumenter	Varer	Standard
Møbler, daginstitutionsmøbler	Varer	Standard
Møbler, skolemøbler	Varer	Standard
Måtteservice	Tjenester	Standard
Naturgas Børs	Varer	Standard
Operationel leasing af biler	Tjenester	Standard
Ortopædisk fodtøj	Varer	Standard
Ortoser	Varer	Standard
PC'er	Varer	Standard
Personlige værnemidler	Varer	Standard
Personløftere - stationære, mobile, ståløftere	Varer	Standard
Plejesenge og madrasser	Varer	Standard
Porte, service og eftersyn	Tjenester	Standard
Psykologydelse	Tjenester	Standard

Tabel 9.8 **KomUdbud(pr. juni 2014)**

Aftale	Varer/tjeneste	Kompleks/ Standard
Arbejdsbeklædning (vask og leje)	Tjenester	Standard
Arbejdsbeklædning og fodtøj (køb)	Varer	Standard
Artikler baby og børn	Varer	Standard

Brændstof	Varer	Standard
Genbrugshjælpemidler 2, madrasser og puder	Varer	Standard
Handicapbiler	Varer	Standard
Høretekniske hjælpemidler	Varer	Standard
Kontorartikler: Datatilbehør, IT-forbrugsstoffer og ergonomisk tilbehør	Varer	Standard
Linned og måtter (vask og leje)	Tjenester	Standard
Lyskilder og el-artikler	Varer	Standard
Naturgas	Varer	Standard
Planter og planteservice	Tjenester	Standard
Psykologisk rådgivning og krisehjælp	Tjenester	Standard
Rengøring (Kemikalier (klor, salt, syre) til svømmehal m.v.)	Tjenester	Standard
Sikring	Tjenester	Standard
Skadedyrsbekæmpelse	Tjenester	Standard
Sport (ikke på hjemmesiden)	Tjenester	Standard
Vedligeholdelse af elevatorer	Tjenester	Standard
Vejskilte	Varer	Standard

Tabel 9.9 Limfjord Vest (pr. juni 2014)

Aftale	Tildelingsform	Varer/tjeneste	Kompleks/ Standard
Brystproteser		Varer	Standard
Diabetes		Varer	Standard
Kompressionsstrømper		Varer	Standard
Ortopædisk fodtøj		Varer	Standard
Stomi og inkontinens		Varer	Standard
Voksenbleer		Varer	Standard
Brystproteser		Varer	Standard
Diabetes		Varer	Standard
Kompressionsstrømper		Varer	Standard
Ortopædisk fodtøj		Varer	Standard
Stomi og inkontinens		Varer	Standard
Voksenbleer		Varer	Standard

Tabel 9.10 Spar 5 (pr. juni 2014)

Aftale	Varer/tjeneste	Kompleks/ Standard
Afmærkning af veje, vejstriber	Tjenester	Standard
Arm- og benproteser	Varer	Standard
Asfalt	Varer	Standard
AV udstyr (inkl. interaktive tavler)	Varer	Kompleks
Belysningsartikler	Varer	Standard
Beskæftigelses -og hobbyvarer	Varer	Standard
Biblioteksmaterialer (flere aftaler)	Varer	Standard
Brystproteser	Varer	Standard
Dentalmaterialer	Varer	Standard
Drivmidler	Varer	Standard
Elektricitet	Varer	Standard
Elevatorservice	Tjenester	Standard
Flytteforretninger	Tjenester	Standard
Forbrugsartikler	Varer	Standard
Fødevarer til daginstitutioner (øko og konventionel)	Varer	Standard
Fødevarer til plejehjem	Varer	Standard
Gas	Varer	Standard
Genbrugshjælpemidler	Varer	Standard
Høretekniske hjælpemidler	Varer	Standard
Indkøbsordning - hjemmeboende ældre	Tjenester	Standard
Inkontinens-/urologiprodukter	Varer	Standard
Innovative hjælpemidler	Varer	Kompleks
Jord til deponi	Varer	Standard
Kloaksugning/slamsugning	Tjenester	Standard
Kompressionsstrømper	Varer	Standard
Kontorartikler (inkl. skoleartikler)	Varer	Standard
Kontormøbler	Varer	Standard
Kopipapir	Varer	Standard
Legetøj, køretøjer og institutionsmøbler	Varer	Standard
Måtteservice	Tjenester	Standard
Ortopædiske hjælpemidler	Varer	Standard
Parykker	Varer	Standard
Personbefordring, børn	Tjenester	Standard
Personbefordring, ældre og voksne handicappede	Tjenester	Standard
RFID-baseret bibliotekssystem	Varer	Kompleks
Skolemøbler	Varer	Standard
Specialrådgivning på handicapydelse	Tjenester	Kompleks

Sportsudstyr	Varer	Standard
Stomiprodukter	Varer	Standard
Storkøkkenudstyr	Varer	Standard
Sygeplejeprodukter	Varer	Standard
Taxakørsel	Tjenester	Standard
Telefoni	Varer	Standard
Tolkeydelser (JobCenter, skoler)	Tjenester	Standard
Tonerpatroner	Varer	Standard
Trykafastende madrasser	Varer	Standard
Vaskeriordning - hjemmeboende ældre	Tjenester	Standard
Vejsalt	Varer	Standard
Vikarer - Handicaphjælpere (§41)	Tjenester	Kompleks
Vikarydelser (daginstitutioner) *	Tjenester	Kompleks
Vikarydelser (ældreområdet) *	Tjenester	Kompleks
Værktøj	Varer	Standard

Tabel 9.11 Sydjysk kommune-indkøb (pr. juni 2014)

Aftale	Tildelingsform	Varer/tjeneste	Kompleks/ Standard
Babyudstyr		Varer	Standard
Brystproteser		Varer	Standard
Diabetesartikler		Varer	Standard
Elevatorservice		Tjenester	Standard
Forhøjelse af sål på borgers eget fodtøj		Varer	Standard
Genbrugshjælpemidler		Varer	Standard
Inkontinenshjælpemidler		Varer	Standard
Kaffe, te og maskiner		Varer	Standard
Kompressionsstrømper		Varer	Standard
Kontorartikler og kopipapir		Varer	Standard
Måtteservice		Tjenester	Standard
Ortopædisk fodtøj		Varer	Standard
Parykker		Varer	Standard
Portautomatik		Varer	Standard
Skolematerialer		Varer	Standard
Skydedørsautomatik		Varer	Standard
Sports- og motionsudstyr		Varer	Standard
Startpakke til dagplejen, legetøj m.v.		Varer	Standard
Stationære og bærbare computere samt tablets		Varer	Standard

Sygeplejeartikler	Varer	Standard
Tolkebistand	Tjenester	Standard
Tvillingebarnevogne m/u motor	Varer	Standard
Vikarydelser til ældreområdet	Tjenester	Kompleks

Tabel 9.12 Vestegnens indkøbsforum (pr. juni 2014)

Aftale	Tildelingsform	Varer/tjeneste	Kompleks/ Standard
Arbejdsstol med centralbremse		Varer	Standard
Armlæn (supporter) til montering på toilet		Varer	Standard
Bade- og toiletstol med hjul/kip		Varer	Standard
Beskæftigelsesmaterialer		Varer	Standard
Børnebleer		Varer	Standard
Diabetesartikler		Varer	Standard
Eldreven kørestol med manuel styring		Varer	Standard
Enkeltindstillelig albuestok		Varer	Standard
Fodboldmål og tilbehør		Varer	Standard
Højdeindstillelig badebænk		Varer	Standard
Inden- og udendørslegetøj		Varer	Standard
Indkøb af El		Varer	Standard
Indkøb af Gas		Varer	Standard
Komfortkørestol		Varer	Standard
Kropsbårne hjælpemidler - Delaftale 1, Bryst- proteser		Varer	Standard
Kropsbårne hjælpemidler - Delaftale 2, kom- pressionsstrømper		Varer	Standard
Kropsbårne hjælpemidler - Delaftale 3, Orto- pædisk fodtøj		Varer	Standard
Kropsbårne hjælpemidler - Delaftale 5, fodind- læg		Varer	Standard
Køkkenartikler		Varer	Standard
Madrasser stadie 0-1		Varer	Standard
Madrasser stadie 2		Varer	Standard
Madrasser stadie 3		Varer	Standard
Madrasser stadie4		Varer	Standard
Manuel Kørestol		Varer	Standard
Mobil personløfter		Varer	Standard
Mobil Ståløfter		Varer	Standard
Plejeartikler		Varer	Standard

Rollatorer	Varer	Standard
Senge	Varer	Standard
Sportsudstyr og rekvisitter	Varer	Standard
Stomi og kateter	Varer	Standard
Sygeplejeartikler	Varer	Standard
Toiletforhøjer	Varer	Standard
Tolkning med TolkDanmark	Tjenester	Standard
Tolkning med Tolkegruppen	Tjenester	Standard
Tolkning med Vestegnens tolkeservice	Tjenester	Standard
Transportkørestol	Varer	Standard
Vask af måtter	Tjenester	Standard
Vikarer	Tjenester	Standard
Voksenbleer	Varer	Standard
Værnemidler	Varer	Standard

Tabel 9.13 **Fællesudbud for regionerne (opgjort pr. marts 2015)**

Pc'ere
Øjenlinser og viskoelastika
Snitgrønt
Ultralyd-scannere
Tarmkræftscreening
Plasmaferese (DR og sundhedsdirektørerne)
Psykiatriseng (OPI-projekt)
It-konsulenter
Handsker
Renrumsdragter til medicinproduktion
VVS artikler
El-artikler
Servere inkl. serviceaftaler
Terminologiværktøj
SPECT/CT scannere
Fødevarer - sygehusene; Kolonial frost og køl
Posekaffe og the
Engangsartikler og -service
Bleer
Sengebadsservietter (vaskeservietter)

Biler, service og dækskifte

Trokar, stablere og clips

Personlige hygiejne-artikler

Akuthelikoptere

OP-servietter

C-PAP

Urologiske katetre, urinposer, uridomer, tilbehør mm.

Aftørings- og lejepapir

Hjerteklapper og -ringe

Multifunktionsmaskiner (kopi-print)

Hospitalssenge

Bilag 2

Antal af centrale rammeaftaler fra 2007-2014

Bilaget præsenterer en oversigt over gældende centrale rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram og SKI 2007-2014. De viste aftaler i tabellen, er de aftaler, der er gældende pr. 1. januar i det pågældende år, dvs. aftaler der er gældende pr. 1. januar hhv. 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 og 2014.

Tabel 10.1 Centrale rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram gældende pr 1. januar 2007-2014

Aftale	Vare/ tjeneste	Kompleks/ Standard	Løbetid (år)	1. Udbud	2. Udbud	3. Udbud
Kontraktens ikrafttrædelse						
Computere	Varer	Standard	4	2007	2012	
Forbrugsstoffer og datatilbehør	Varer	Standard	4	2007	2011	2015
Kontorartikler	Varer	Standard	4	2007	2011	
Kontormaskiner - Multifunktionsmaskiner	Varer	Standard	3	2007	2010	2014
Kontormaskiner - Printere	Varer	Standard	3	2007	2010	2014
Kontormøbler	Varer	Standard	4	2007	2013	
Datakommunikation	Tjenester	Standard	4	2008	2012	
Papir i ark	Varer	Standard	4	2007	2011	2015
Servere	Varer	Standard	4	2008	2012	2016
Storage	Varer	Standard	4	2008	2012	2015
Hotellophold i Danmark	Tjenester	Standard	2	2009	2011	
Netværkskomponenter	Varer	Kompleks	4	2009	2013	
Rejsebureauydelse	Tjenester	Kompleks	5	2009	2014	
Av-materiel	Varer	Standard	4	2010	2014	
Hjemmearbejdspladser	Varer	Standard	4	2010	2014	
Konferencefaciliteter	Tjenester	Standard	4	2010	2014	
Konsulentassistance vedr. Microsoft-konsulenter	Tjenester	Kompleks	4	2011	Udløbet	
Standard kopi- og print- ydelser	Varer	Standard	4	2011	2015	
Telefoni og mobilt bredbånd	Varer	Standard	4	2011	2014	
Trykkeriydelser	Varer	Standard	4	2011	2015	
Rengøringsydelser	Tjenester	Standard	4	2012	løber stadig	
Sikringsydelser hos kontrolcentral	Tjenester	Kompleks	3	2012	løber stadig	
Vagtydelser	Tjenester	Standard	4	2012	løber stadig	

Flytteyder	Tjenester	Standard	4	2013	løber stadig
Rengørings- og forbrugsartikler	Varer	Standard	4	2013	løber stadig

Kilde: www.statensindkøb.dk/Statens-Indkøbs-aftaler/Statens-Indkøbs-aftaler samt oplysninger fra Moderniseringsstyrelsen og Statens Indkøb.

Tabel 10.2 Centrale rammeaftaler fra SKI gældende pr 1. januar 2007-2014

Aftale	Va- re/tjeneste	Kompleks/ simpl	Løbetid (ÅR)	1. Udbud	2. Udbud	3. Udbud
Flyrejser	Varer	Standard	4	2007	2011	
Fødevarer og drikkevarer - Totalleverandører	Tjenester	Kompleks	4	2007	2012	
IT-drift Kapacitet	Tjenester	Kompleks	3	2007	2010	
Kommunikationsudstyr og -løsninger	Varer	Standard	4	2007	2010	
Kontorvarer	Varer	Standard	4	2007	2011	
Standard software	Tjenester	Kompleks	3	2007	2010	2013
Brændstof og fyringsolie	Tjenester	Kompleks	4	2008	2012	
Bygherrerådgivning i forbindelse med anlægs-projekter	Varer	Standard	4	2008	2013	
Elektricitet	Tjenester	Standard	4	2008	2012	
Rådgivende ingeniørydelser	Tjenester	Kompleks	3	2008	2013	
Tele og data	Varer	Standard	3	2008	2011	2014
Vikarydelser	Tjeneste	Standard	3	2008	2011	
Forbrugsartikler	Varer	Standard	3	2009	2012	
Kopi og Print	Tjenester	Kompleks	3	2009	2012	
Rengøringservice	Tjenester	Kompleks	4	2009	2013	
ASP/Cloud	Varer	Standard	6	2010		
AV- og Undervisningsudstyr	Varer	Standard	4	2010		
Kantineservice	Tjenester	Kompleks	4	2010		
Managementkonsulentytelser	Varer	Kompleks	3	2010	2012	
Forpligtende – Rengørings-rekvisitter og kemi, delaftale 2	Varer	Standard	4	2011		
Netværk (WAN)	Varer	Standard	4	2011		
Satellit-kommunikation	Varer	Standard	4	2011		
Biler	Tjenester	Kompleks	4	2012		
Computere bredt sortiment inkl. håndholdte	Tjenester	Standard	-	2012		
Elevatorservice	Varer	Standard	4	2012		
Forpligtende – Aftøringspapir, engangsser-vice og fødevareemballage	Varer	Standard	4	2012		
Forpligtende - Computer, eneleverandør	Varer	Standard	4	2012		

Forpligtende - Computere, miniudbud	Varer	Standard	4	2012	
Forpligtende - Kontormøbler, vest	Varer	Standard	4	2012	
Forpligtende - Kontormøbler, øst	Varer	Standard	4	2012	
Forpligtende - Multifunktionsmaskiner med tilhørende ydelser	Varer	Standard	3	2012	
Forpligtende - Printere med tilhørende ydelser	Varer	Standard	3	2012	
Forpligtende aftale for Aftørningspapir, affaldsposer, håndhygiejne m.v.	Varer	Standard	4	2012	
Forpligtende aftale for Engangsservice, borddækningsartikler og fødevareemballage	Varer	Standard	4	2012	
Fødevarer og drikkevarer – Økologi Delaftale 1 Øst	Tjenester	Kompleks	2	2012	
Kød og pålæg - specialleverandører	Tjenester	Kompleks	4	2012	
Rejsebureauydelse	Tjenester	Kompleks	-	2012	
Servere og Storage	Tjenester	Kompleks	4	2012	
Værktøj og materialer til drift og bygningsvedligehold	Varer	Standard	2	2012	2014
Arkitektydelser	Tjenester	Kompleks	3	2013	
Arkitektydelser 2	Varer	Standard	4	2013	
Bygherrerrådgivning i forbindelse med byggeprojekter	Varer	Standard	4	2013	
IT-løsninger og -vedligehold	Tjenester	Standard	4	2013	
It-strategi og it-modeller	Varer	Kompleks	4	2013	
Konsulentbistand til anskaffelse og anvendelse af it	Varer	Standard	4	2013	
Kontorvarer, papir i ark og skoleartikler	Varer	Standard	4	2013	
Managementkonsulentbistand	Varer	Standard	3	2013	
Møbler	Tjenester	Kompleks	4	2013	
Rengøringsrekvisitter, -midler, -vogne og doseringsanlæg	Tjenester	Kompleks	4	2013	
Rådgivende Ingeniørydelser 2	Varer	Standard	4	2013	
Teknologispecifik it-kompetence i projektor-ganiseret form	Varer	Kompleks	4	2013	
Teknologispecifikke it-kompetencer på time-basis	Tjenester	Kompleks	4	2013	
Totalrådgivning trafik og transport	Tjenester	Standard	4	2013	
Vejsalt	Varer	Standard	4	2013	

Kilde: Oplysninger fra SKI

Bilag 3

Omsætning på centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og tværkommunale indkøbsfællesskaber

11.1 Indledning

Bilaget behandler omsætningen på de centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram, og de tværkommunale indkøbsfællesskaber.

Opsummerende skønner KFST, at der i 2012 var en årlig omsætning på alt 13 mia. kr. på de centrale rammeaftaler fordelt mellem 8,6 mia. kr. på SKI's rammeaftaler, 1,5 mia. kr. på rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram og 2,9 mia. kr. på rammeaftaler fra de tværkommunale indkøbsfællesskaber. Hertil kommer, Danske Regioner har oplyst, at den årlige omsætning på tværregionale indkøbsfællesskaber skønnes at være 0,7 mia.kr.

Metoden bag omsætningsskønnet er præsenteret i boks 11.1 og uddybet/anvendt i bilaget nedenfor.

Boks 11.1 Metode og usikkerheder ved omsætningsskøn

Den skønnede omsætning er overordnet baseret på følgende elementer:

- » **Realiserede omsætningstal.** Den realiserede omsætning på SKI's rammeaftaler fremgår af SKI's årsrapport. Oplysningerne stammer fra leverandørernes indrapporteringer af omsætningen på aftalerne til SKI. Da leverandørerne på SKI's rammeaftaler betaler en procentdel af deres omsætning på aftalerne til SKI (jf. kapitel 2), kan virksomhederne have incitament til at undervurdere omsætningen i deres indrapportering. Hvis dette er tilfældet, vil den faktiske omsætning på SKI's rammeaftaler sandsynligvis være højere end skønnet. SKI har dog oplyst over for KFST, at SKI løbende følger op på leverandørernes indrapporteringer på forskellig vis, fx via revisorerklæringer, kontrol af fakturaer m.v.
- » **Forventede kontraktværdier.** KFST har indhentet de forventede kontraktværdier, der er angivet i TED-databasen og/eller på udbud.dk., og som er baseret på ordregivernes udbudsmateriale. Der er en række usikkerheder forbundet med at anvende forventede kontraktværdier fra udbudsmaterialerne til at vurdere den faktiske omsætning på aftalerne. Det skyldes blandt andet, at der typisk går flere måneder, fra udbudsbekendtgørelsen offentliggøres, til den endelige kontrakt idriftsættes. Dertil kommer, at forskelle mellem den faktiske omsætning på rammeaftalerne og de forventede kontraktværdier opstår fx, når:
 - » *Priserne på aftalerne afviger fra den forventede pris.* Hvis prisen efter udbuddet af aftalen fx er lavere end forventet, vil den faktiske omsætning blive mindre end den forventede kontraktværdi.
 - » *Den faktiske indkøbsadfærd afviger fra den forventede indkøbsadfærd.* Den faktiske omsætning vil fx blive mindre, hvis indkøbernes behov for produkterne på rammeaftalen er mindre end forventet, eller hvis indkøberne i højere grad køber produkterne uden om aftalerne end forventet.

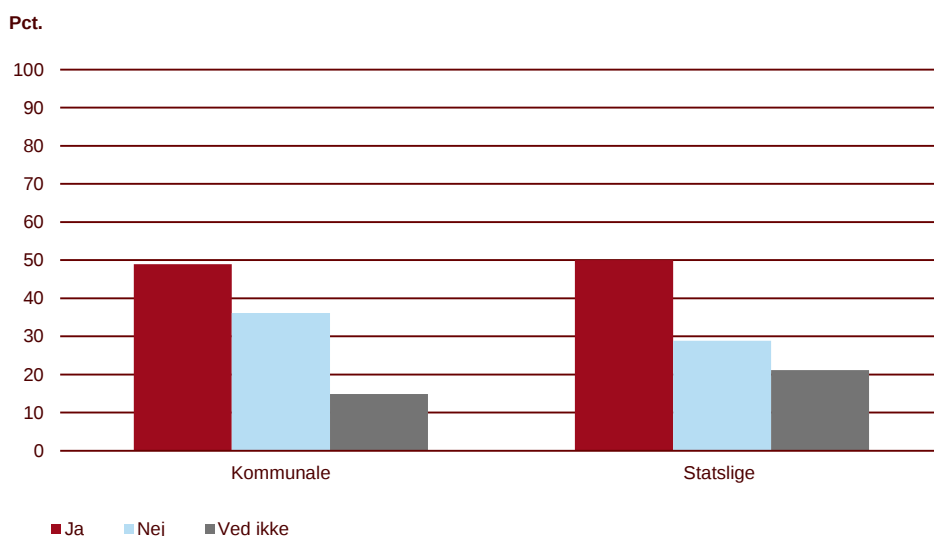
For en række tværkommunale indkøbsaftaler findes der hverken realiserede omsætningstal eller forventede kontraktværdier. I disse tilfælde har det været nødvendigt at lave en række yderligere antagelser for at opnå et skøn over omsætningen på aftalerne.

11.2 Opgørelser af den faktiske omsætning på centrale rammeaftaler

Der findes ikke i dag en samlet opgørelse over det faktiske indkøb på centrale rammeaftaler.

Det skyldes primært, at mange af de offentlige myndigheder ikke systematisk registrerer deres køb på forskellige aftaler, herunder på centrale rammeaftaler. Knap halvdelen af de hhv. kommunale og statslige indkøbere oplyser, at de systematisk opgør, hvor meget de samlet set køber ind på de enkelte rammeaftaler, jf. figur 11.1.

Figur 11.1 Opgør offentlige myndigheder køb systematisk



Anm.: Spørgsmål 29 til de kommunale og spm 21 til de statslige: "Opgør (evt. blot til eget brug) systematisk, hvor meget [flet myndighed] samlet set køber ind på de enkelte rammeaftaler".

Kommunale: [N=47]

Statslige: [N=52]

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt offentlige indkøbere på centrale rammeaftaler for KFST, 2014.

Derudover registrerer leverandørerne på rammeaftalerne ikke altid, hvorvidt salget til de offentlige kunder sker på eller uden for rammeaftalen, jf. nedenfor.

Der findes derfor kun i begrænset omfang oplysninger om den faktiske omsætning på de centrale rammeaftaler. Det er derfor nødvendigt at anvende andre metoder til at estimere omsætningen på de centrale rammeaftaler.

En måde at estimere den faktiske omsætning på er at anvende de forventede kontraktværdier, som er angivet i udbudsbekendtgørelserne i forbindelse med udbuddet af de enkelte rammeaftaler. Det er ikke alle udbudsbekendtgørelser, der indeholder en forventet kontraktværdi.

Derudover har det ikke i forbindelse med analysen været muligt at identificere alle centrale rammeaftaler fra de tværkommunale indkøbsfællesskaber. Flere indkøbsfællesskaber har ikke en egentlig opgørelse over deres aktive aftaler, og har derfor været nødt til at sammensætte en liste til brug for undersøgelsen. Derudover har to tværkommunale indkøbsfællesskaber ikke ønsket at deltage i KFST's undersøgelse.

Der er desuden sjældent fuldstændig overensstemmelse mellem faktisk omsætning og forventede kontraktværdier angivet i udbudsbekendtgørelsen. Det kan der være flere årsager til. Moderniseringsstyrelsen og SKI har bl.a. oplyst, at det kan skyldes:

- » At der ofte opnås større besparelser ved udbuddet af aftalen, hvilket kan få den faktiske kontraktværdi til at falde i forhold til forventningen.
- » At udviklingen i institutionernes behov for produkter omfattet af en aftale kan blive både over- og undervurderet, når den forventede kontraktværdi, der er angivet i udbudsbekendtgørelsen, fastsættes.
- » At indkøbet på aftalerne kan afvige fra forventningen, dvs., at de potentielle indkøbere på rammeaftalen vælger at anvende rammeaftalen i højere eller mindre grad end forventet, når de køber varerne/tjenesteydelserne, der ellers er omfattet af rammeaftalen. Det kan fx skyldes ændrede politiske prioriteringer.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser desuden, at 54 pct. af leverandørerne på de centrale rammeaftaler oplever, at omsætningen ikke lever op til den forventede kontraktværdi.¹⁴³

De næste afsnit handler om faktisk omsætning og forventede kontraktværdier for rammeaftaler fra hhv. SKI, Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber.

11.3 Rammeaftaler fra SKI

Faktisk omsætning

For SKI's rammeaftaler er leverandørerne forpligtet til at indrapportere omsætningen på rammeaftalen til SKI. SKI modtager typisk ca. 1 pct. af omsætningen som betaling for at etablere, formidle og drifte rammeaftalerne, også kaldet "rabatandelen."¹⁴⁴ SKI har derfor faktiske omsætningsdata for hver rammeaftale. For at sikre størst mulig overensstemmelse mellem de opgjorte omsætningsdata og det faktiske træk på aftalerne, følger SKI løbende op på leverandørernes indrapporteringer, fx via revisorerklæringer, fakturakontrol m.v.

SKI har på baggrund af indrapportering fra leverandørerne opgjort en årlig samlet omsætning på SKI's rammeaftaler på 8.556 mio. kr. i 2012. Omsætningen er for både frivillige og frivilligt-forpligtende aftaler. Der var dog kun få af de frivilligt-forpligtende aftaler, der var trådt i kraft i 2012. Det er et fald på 24 pct. i forhold til 2011. Regnskabstallene for 2013 viser yderligere fald til 6,8 mia. kr.¹⁴⁵

Tabel 11.1 Realiseret omsætning på rammeaftaler fra SKI

	2011	2012	2013
Realiseret omsætning, mio. kr., alle kunder	11.199	8.556	6.787
Ændring i forhold til foregående år, pct.	-14,5	-23,6	-20,7

Kilde: SKI's årsrapport 2013 og egne beregninger.

¹⁴³ Data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

¹⁴⁴ SKI, Årsrapport, 2013, s. 5.

¹⁴⁵ SKI, Årsrapport, 2013, s. 5.

Faldet i omsætningen på rammeaftalerne skal ifølge SKI ses som en langsigtet konsekvens af, at SKI måtte opsig en række rammeaftaler i 2011, efter at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen var kommet med en vejledende udtalelse, der satte spørgsmålstegn ved flere af aftalerne. Selv om SKI har reetableret størstedelen af de opsagte aftaler, er omsætningen ikke fulgt med. Dette forklarer SKI bl.a. med, at nogle af de potentielle indkøbere på aftalerne opfatter de nye aftaler som vanskeligere at anvende end de tidligere og med, at der generelt kan være en vis tilbageholdenhed i det offentlige forbrug.¹⁴⁶

Faktisk omsætning opdelt på myndigheder

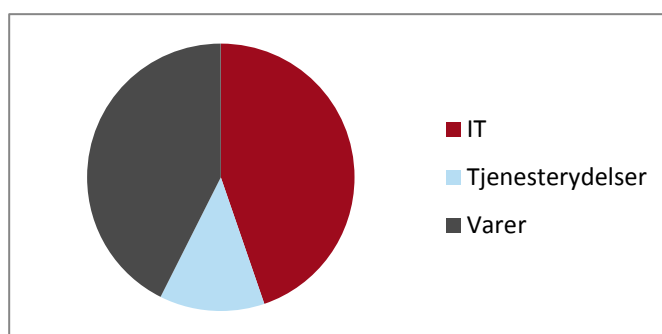
Samlet set stammer størstedelen af omsætningen på SKI's rammeaftaler fra kommuner. I 2012 stod de for 34 pct. af omsætningen, mens ministerierne stod for 27 pct. af omsætningen og regionerne for 11 pct. Det svarer til, at kommuner, regioner og ministerier stod for samlet ca. 6,2 mia. kr. af omsætningen på SKI's rammeaftaler i 2012, svarende til ca. 75 pct. af SKI's omsætning.

Dertil kommer de statsfinansierede selvejende institutioner og forsyningsvirksomhederne, som stod for hhv. 10 og 9 pct. af omsætningen. Øvriges brug af rammeaftalerne udgør samlet 9 pct. af omsætningen.

Omsætningen opdelt på hovedgrupper

Størstedelen af omsætningen, 45 pct. kommer fra it-området, der bl.a. dækker over computere, servere og multifunktionsmaskiner. 43 pct. kommer fra vareområdet (fx biler, elektricitet, møbler), mens de resterende 13 pct. kommer fra tjenesteydelser, som primært er konsulent-ydelser (management, ingeniører og arkitekter) samt rengøring- og elevatorydelser, jf. figur 11.2.

Figur 11.2 Omsætning på SKI's rammeaftaler fordelt på overordnede produktområder, 2012



Kilde: SKI's hjemmeside og egne beregninger.

Der findes ikke offentliggjorte tal for omsætningen på de enkelte rammeaftaler. For at sige noget om størrelsen på de enkelte rammeaftaler er det derfor nødvendigt at anvende de forventede kontraktværdier.

¹⁴⁶ SKI, Årsrapport 2013, s. 5 og 14.

Forventede kontraktværdier

I alle udbud af rammeaftaler fra SKI er der angivet en forventet kontraktværdi for rammeaftalens løbetid. Den forventede kontraktværdi er opgjort på baggrund af forskellige parametre som fx historiske tal fra tidligere aftaler, indmeldte forventninger fra SKI's abonnenter og på de forpligtende aftaler ud fra de tilsluttede kommuners egne vurderinger af deres konkrete indkøbsbehov, jf. boks 13.3.

Boks 11.2 SKI's opgørelse over forventede kontrakt- værdier og estimater til benchmarkundersøgel- se

SKI udarbejder i forbindelse med hvert udbud en markedsundersøgelse, hvor de bl.a. estimerer, hvad der forventes at blive aftaget på aftalen efterfølgende. Det kan være ud fra historiske tal fra tidligere aftaler, indmeldte forventninger fra SKI's abonnenter.

For de frivilligt-forpligtende rammeaftaler sker estimeringen af den forventede kontraktværdi ud fra en konkret vurdering af de tilsluttede kommuner (og evt. andre brugere).

Efter udbuddet er gennemført og der er skrevet kontrakt med leverandøren/leverandørerne beregner SKI besparelspotentialer ved at anvende aftalerne (benchmarkundersøgelser). Beregningerne baseres i vid udstrækning på de forventede kontraktværdier fra udbudsbekendtgørelserne. I nogle tilfælde vil SKI i forbindelse med udbuddet have fået flere oplysninger, som medfører en justering af forventningen til omsætningen på aftalen. I disse tilfælde anvendes det justerede tal i benchmarket. Det gælder fx den frivillige aftale om biler, hvor delaftale 4-6 blev annulleret i forbindelse med udbuddet, hvilket betød en nedjustering af den forventede kontraktværdi på 40 pct.

Estimatet anvendt i benchmarkundersøgelserne forventes derfor ifølge SKI at være mere retvisende for værdien af aftalen angivet i udbudsbekendtgørelsen.

Kilde: Oplysninger fra SKI.

Samlet set har de 54 rammeaftaler fra SKI, som KFST har modtaget oplysninger om pr. juni 2014, en samlet forventet kontraktværdi på 59,1 mia. kr. i hele deres løbetid (baseret på forventet værdi i udbudsmaterialet tillagt optioner), jf. Tabel 11.2. Det svarer til en gennemsnitlig kontraktværdi pr. aftale i hele dens (typisk fireårige) løbetid (inkl. optioner) på 900 mio. kr. (hvis SKI's elaftale, hvor ca. 80 pct. af omsætningen vedrører elafgifter, inkluderes, er tallet 1056 mio. kr.). Det skal bemærkes, at SKI's rammeaftaler er opdelt i knap 100 delaftaler, hvoraf langt de fleste i princippet kunne fungere som selvstændige rammeaftaler, fx, da de har forskelligt sortimentet, tildelingsrunder og tildelingsmekanismer. Derudover er dog stor variation i størrelsen på de enkelte kontrakter. De mindste kontrakter har en forventet værdi på 30 mio. kr. i rammeaftalens løbetid, mens den største kontrakt er på 3,5 mia. kr. i dens løbetid. Dog har el-aftalen en forventet omsætning på 12,6 mia. kr. i dens løbetid (inkl. optioner). Værdien inkluderer dog ca. 80 pct. elafgifter. Det bemærkes, at el-aftalen udløber pr. 1. juli 2015. og bliver ikke genudbudt.

SKI's rammeaftaler løber i ét til fire år plus eventuelle optioner. En stor andel har en løbetid på fire år, mens kun én aftale har en løbetid på ét år, jf. Tabel 2.5. Erfaringsmæssigt vil omsætningen på aftalerne variere i deres løbetid. Men hvis det antages, at købet på den enkelte rammeaftale fordeler sig ligeligt fra år til år, kan den årlige forventede kontraktværdi på rammeaftaler fra SKI samlet set estimeres til 15,8 mia. kr., mens den gennemsnitlige årlige forventede kontraktværdi pr. rammeaftale kan estimeres til 244 mio. kr. ekskl. el-aftalen og 276 mio. kr. inklusiv el-aftalen., jf. Tabel 11.2.

Tabel 11.2 Forventet kontraktværdi for rammeaftaler fra SKI, mio. kr.

	Samlet kontraktværdi, alle aftaler ¹⁾	Gennemsnit pr. aftale	Mindste værdi	Største værdi
Hele rammeaftalens løbetid ekskl. optioner				
Alle rammeaftaler	59.094 ¹⁾	900 (1056 ²⁾)	30	3.500 (12.2667 ²⁾)
<i>Frivillige</i>	55.757	1.208 (1.414 ²⁾)	30	3.500 (12.2667 ²⁾)
<i>Frivilligt- forpligtende</i>	3.338	209	93	400
Årligt gennemsnit³⁾				
Alle rammeaftaler	15.776	244 (276 ²⁾)	7,5	875 (3.067 ²⁾)
<i>Frivillige²⁾</i>	14.850	327 (364 ²⁾)	7,5	875 (3.067 ²⁾)
<i>Frivilligt- forpligtende</i>	927	58	23	123

Note 1: Samlet kontraktværdi i løbetiden er beregnet som "Forventet kontraktværdi i udbuddet" + (optioner* årligt kontraktværdi).

Note 2: Værdi inklusiv værdien af rammeaftale 06.02 om el, som har en forventet omsætning på 12,6 mia.kr. i dens løbetid (inkl. optioner) og som inkluderer ca. 80 pct. elafgifter. Eftalten udløber pr. 1. juli 2015 og bliver ikke genudbudt.

Note 3: Gennemsnitlig årlige kontraktværdi er beregnet som: "Forventet kontraktværdi i udbuddet"/løbetid + (optioner* årligt kontraktværdi). Det skal understreges, at den faktiske omsætning på en rammeaftale typisk ikke er jævnt fordelt i aftalens løbetid.

Anm.: Baseret på 54 aktive hovedaftaler. Aftale 17.17 om vikarydelser indgår ikke i tabellen. SKI's rammeaftaler er opdelt i i alt knap 100 delaftaler, hvoraf langt de fleste i princippet kunne fungere som selvstændige rammeaftaler, da de fx har forskelligt sortimentet, tildelingsrunder og tildelingsmekanismer.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af oplysninger fra SKI.

Generelt gælder, at de frivillige aftaler har en større forventet kontraktværdi end de forpligtende. Det skyldes først og fremmest, at de frivillige aftaler kan anvendes af langt flere myndigheder end de forpligtende aftaler. De frivillige kan anvendes af alle SKI's abonnenter, mens de frivilligt-forpligtende kun kan anvendes af de myndigheder (overvejende kommuner), der har tilmeldt sig aftalen, inden der er indgået kontrakt med leverandøren på aftalen, jf. kapitel 2.

Der kan ikke siges noget generelt om, på hvilke indkøbsområder rammeaftalerne er hhv. store og små målt ved den forventede kontraktværdi.

Tabel 11.3. og Tabel 11.4 præsenterer en oversigt over løbetid inkl. optioner samt den forventede samlede kontraktværdi inkl. optioner for hhv. SKI's frivillige og SKI's frivilligt-forpligtende rammeaftaler pr. juni 2014.

Tabel 11.3 Løbetid og forventede kontraktværdier for de *frivillige* rammeaftaler fra SKI (sorteret efter forventet kontraktværdi, mio. kr.)

Rammeaftale	Løbetid inkl. optio- ner	Forventet værdi i hele løbetiden ¹⁾
16.05.00.12 Rejsebureauydelse	4	30
02.09.00.11 Satellitkommunikation	4	60
17.09.00.13 Arkitektysdelser 2	3	60
09.02.00.12 Fødevarer og drikkevarer – Økologi Delaftale 1 Øst	2	45
18.05.00.12 Elevatorservice	4	120
04.10.00.12 Forbrugsartikler	4	150
09.03.00.12 Kød og pålæg - specialleverandører	4	181
17.08.00.13 Rådgivende Ingeniørydelser 2	4	261,3
02.25.00.12 It-strategi og it-modeller	4	266,7
12.01.00.14 Værktøj og materialer til drift og bygningsvedligehold	4	300
17.04.00.13 Totalrådgivning trafik og transport	4	309,3
18.01.00.13 Rengøringservice	4	400
02.22.00.14 It-drift	4	450
02.12.00.12 Kopi og Print	2	500
17.07.00.12 Arkitektysdelser	3	534
17.05.00.12 Bygherrerådgivning i forbindelse med anlægsprojekter	4	733,3
02.17.00.12 Konsulentbistand til anskaffelse og anvendelse af it	4	800
03.13.00.12 Møbler	4	850
02.15.00.12 Teknologispecifikke it-kompetencer på timebasis	4	1.006,7
02.16.00.12 Teknologispecifik it-kompetence i projekterorganiseret form	4	1.173,3
02.07.00.00 Kommunikationsudstyr og -løsninger	4	1.300
02.03.00.12 Servere og Storage	4	1.600
02.10.00.11 Netværk (WAN)	4	1.600
06.01.00.12 Brændstof og fyringsolie	4	1.800
02.19.00.00 ASP/Cloud	6	2.700
02.18.00.13 IT-løsninger og -vedligehold	4	1.960
17.10.00.12 Managementkonsulentbistand	3	1.500
17.13.00.12 Managementkonsulentysdelser	4	2.000
17.06.00.12 Rådgivende ingeniørydelser	3	1.800
02.02.00.11 Computere	2	1.200
07.10.00.12 Biler	4	2.800
05.02.00.11 Kontorvarer	4	2.800
16.08.00.11 Flyrejser	4	1.500
02.08.00.11 Tele og data	4	3.200
09.01.00.12 Fødevarer og drikkevarer - Totalleverandører	4	3.500

02.06.00.13 Standard software	4	4.000
06.02.00.12 Elektricitet ²⁾	4	12.267
I ALT	-	55.757³⁾

Note 1: Samlet kontraktværdi i løbetiden er beregnet som "Forventet kontraktværdi i udbuddet" + (optioner* årligt kontraktværdi).

Note 2: Den forventede værdi af el-aftalen inkluderer ca. 80 pct. afgifter

Note 3: Difference ift. tal i Tabel 11.2 skyldes afrundinger.

Anm.: Aftale 17.17 om vikarydelser indgår ikke i opgørelsen. SKI's rammeaftaler er opdelt knap 100 delaftaler, hvoraf langt de fleste i princippet kunne fungere som selvstændige rammeaftaler, da de fx har forskelligt sortimentet, tildelingsrunder og tildelingsmekanismer.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af oplysninger fra SKI.

Tabel 11.4 Løbetid og forventede kontraktværdier for de frivilligt-forpligtende rammeaftaler fra SKI (sorteret efter forventet kontraktværdi, mio. kr.)

Rammeaftaler	Løbetid inkl. optioner	Forventet værdi i hele løbetiden ¹⁾
50.32.00.12 Forpligtende - Kontormøbler, vest	4	93
50.45.00.14 Servere	3	82
50.22.00.12 Forpligtende aftale for Engangsservice, borddækningsartikler og fødevareemballage	4	110
50.31.00.12 Forpligtende - Kontormøbler, øst	4	110
50.23.00.13 Rengøringsrekvisitter, -midler, -vogne og doseringsanlæg	4	133
04.51.00.11 Forpligtende - Aftøringspapir, engangsservice og fødevareemballage	4	140
50.70.00.14 Interaktive tavler og AV-udstyr	4	193
50.12.00.12 Forpligtende - Printere med tilhørende ydelser	3	145
04.50.00.11 Forpligtende - Rengøringsrekvisitter og kemi, delaftale 2	4	200
50.80.00.13 Vejsalt	4	213
50.42.00.12 Forpligtende - Computere, miniudbud	4	170
50.21.00.12 Forpligtende aftale for Aftøringspapir, affaldsposer, håndhygiejne m.v.	4	316
50.55.00.13 Kontorvarer, papir i ark og skoleartikler	4	323
50.48.00.14 Tele og Data	4	400
50.41.00.12 Forpligtende - Computer, eneleverandør	4	340
50.11.00.12 Forpligtende - Multifunktionsmaskiner med tilhørende ydelser	3	370
I ALT	-	3338

Note 1 Samlet kontraktværdi i løbetiden er beregnet som "Forventet kontraktværdi i udbuddet" + (optioner* årligt kontraktværdi).

Kilde: Egne beregninger på baggrund af oplysninger fra SKI.

11.4 Rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram

Faktisk omsætning

I henhold til Cirkulære om indkøb i staten¹⁴⁷ skal ministerierne registrere data for ministerområdets indkøb. Ministeriernes forpligtelser vedrørende indkøbsrapportering kan i hovedtræk beskrives således:

- » Alle indkøb skal registreres på myndighedens virksomhedsniveau med angivelse af leverandør, indkøbskategori og beløb.
- » Ministerierne skal sikre, at ovenstående data for ministeriets myndigheder samles, og at de er komplette, retvisende og konsoliderede.
- » Ministerierne skal kvartalsvis sikre og godkende, at data er tilgængelige for Moderniseringsstyrelsen i SKS eller ved manuel indsendelse.
- » Ministerierne skal bidrage med yderligere oplysninger på forespørgsel fra Moderniseringsstyrelsen.

Ministerområdet skal således ikke eksplicit registrere deres anvendelse af de centralt koordinerede rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram (men der registreres i stedet på leverandørniveau).

Dertil kommer, at regioner og kommuner samt selvejende institutioner også anvender nogle af aftalerne – dog i begrænset omfang. KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at mere end halvdelen af de adspurgte kommuner og regioner ikke anvender rammeaftaler fra Statens Indkøb, mens en yderligere tredjedel anvender dem til mindre end 5 pct. af indkøbet. 11 pct. angiver, at de anvender dem til 10-20 pct. af indkøbet.¹⁴⁸

Moderniseringsstyrelsen har ikke kunnet oplyse om det samlede eller indkøbet fordelt på de enkelte rammeaftaler, da data ikke er tilstrækkeligt valide.

For at estimere omsætningen på de enkelte rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram har KFST derfor anvendt de forventede kontraktværdier i udbudsbekendtgørelserne.

Forventede kontraktværdier

I alle udbud af rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram er der angivet en forventet kontraktværdi for rammeaftalens løbetid. Den forventede kontraktværdi er overordnet estimeret ud fra historiske forbrugsmønstre i staten. Kilderne til denne estimation afhænger af det konkrete indkøbsområde og udbud, men er bl.a. de statslige myndigheders indkøbsindrapportering, informationer fra tidligere leverandører samt forventede fremtidige indkøbsmønstre. Se boks 10.3 for en nærmere beskrivelse af Moderniseringsstyrelsens metode til at opgøre forventede kontraktværdier.

¹⁴⁷ CIR nr 9112 af 20/03/2012, § 2, stk. 5.

¹⁴⁸ Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll for KFST blandt offentlige indkøbere, 2014, spørgsmål 1.

Boks 11.3 Statens Indkøbs opgørelse af forventede kontraktværdier

Moderniseringsstyrelsen anvender overordnet følgende seks forskellige metoder til at estimere den forventede kontraktværdi:

1. Statens indkøbsrapportering
2. Leverandørdata i tilfælde af genudbud
3. Alternativ afdækning af forbrug i de statslige institutioner
4. Karakteren af varer og tjenesteydelser på aftalen
5. Forventet fremtidigt indkøbsmønster
6. Vurdering af usikkerheder ved data.

Overordnet har Moderniseringsstyrelsen oplyst, at det vurderes, hvilken form for vare og tjenesteydelse der udbydes, og hvilke fremtidige indkøbsmønstre der må forventes. Fx om en statslig institution har foretaget store køb i løbet i et år, som man ikke umiddelbart vil forvente igen, hvis det er en stor engangsanskaffelse. Derudover vurderes det, om der vil være produkter eller ydelser, der vil blive inkluderet i en aftale, som ikke hidtil har været aftaledækket.

Estimeringen af den forventede kontraktsum er således ikke vurderet ud fra en forventning om 100 pct. compliance, men ud fra en samlet vurdering af forbruget på indkøbskategorien sammenlignet med aftalens sortiment.

Estimeringen er desuden alene foretaget på baggrund af det statslige indkøb, og der er således ikke taget højde for, at andre myndigheder, som fx kommuner og regioner, også kan tilmelde sig aftalen og anvende den til indkøb.

Ad 1. Statens Indkøbsrapportering

I vurderingen af de statslige institutioner indkøbsrapporteringer er det væsentligt at være opmærksom på, om aftalen dækker alle varer og/eller tjenesteydelser inden for en eller flere indkøbskategorier. Dette er sjældent tilfældet, hvorfor det er nødvendigt at undersøge indkøbsrapporteringen nærmere med henblik på at vurdere, hvor stor en del af købet, der er rapporteret på en indkøbskategori, der vil være omfattet af aftalen. Ofte vil der således blive foretaget en række skønsmæssige justeringer af den forventede kontraktsum for at tage højde for, at scoopet på de fællesstatslige aftaler ikke nødvendigvis stemmer overens med rapporteringen på en indkøbskategori.

Ad 2. Leverandørdata i tilfælde af genudbud

I tilfælde af et genudbud af en eksisterende aftale anvendes leverandørens løbende rapportering til Moderniseringsstyrelsen til at kvalificere vurderingen af, hvad kontraktsummen i udbudsbekendtgørelserne skal fastlægges til. Leverandørens rapportering vil som oftest skulle justeres enten op eller ned – eksempelvis som følge af et ændret sortiment på aftalen. Det skal dog bemærkes, at leverandørernes rapporteringer på aftalerne er forbundet med en vis usikkerhed, og at de på nogle aftaler kan være mangelfulde, således at de i visse tilfælde er mindre anvendelige til at estimere kontraktsummen.

Ad 3. Alternativ afdækning af forbrug i de statslige institutioner

Særligt i det tilfælde, hvor der ikke er om et genudbud, er det relevant at supplere oplysningerne fra statens indkøbsrapportering med alternative kilder. En metode til dette formål er en spørgeskemaundersøgelse om de statslige institutioners nuværende og fremadrettede behov for en vare eller tjenesteydelse. Det kan ligeledes være indhentning af fakturadata på velafgrænsede områder, hvor fakturadata kan anvendes til at vise en forbrugsprofil for staten.

Ad 4. Karakteren af varer og tjenesteydelser på aftalen

Det er væsentligt at afdække om indkøbene på en aftale har karakter af anskaffelser, serviceydelser, drift m.v., idet det har betydning for indkøbsmønsteret på aftalen. Eksempelvis har det betydning for, om der indkøbes varer eller serviceydelser med fast kadence, eller der er tale om løbende anskaffelser, når et behov opstår. Dette kan således have betydning for størrelsen af den forventede kontraktsum.

Ad 5. Forventet fremtidigt indkøbsmønster

I vurderingen af den forventede kontraktsum afdækkes det endvidere, om nogle statslige institutioner har gennemført store indkøb for nyligt, som ikke kan forventes fremover, eller om der er statslige institutioner, som kan forventes at foretage store indkøb i den kommende kontraktløbstid. Denne afdækning foretages typisk i samarbejde med ekspertgruppen for udbuddet. Der foretages endvidere i forbindelse med nye udbud en vurdering af, om nogle statslige institutioner er bundet af eksisterende aftaler, så de enten ikke kan forventes at anvende en fællesstatslig aftale, eller først kan forventes at anvende aftalen, når den eksisterende aftale er udfaset. Der vil således være behov for at korrigere kontraktsummen for sådanne forhold.

Ad 6. Vurdering af usikkerheder ved data

Der foretages altid en vurdering af, hvor valide de ovenstående datakilder er. Store usikkerheder i data har betydning for størrelsen af det spænd, den forventede kontraktsum angives med. Det skal endvidere bemærkes, at Moderniseringsstyrelsen forventer betydelige besparelser som følge af det fællesstatslige indkøb. Derfor er forventningen, at aftalens samlede værdi vil være lavere end den anslåede kontraktsum for den udbudte volumen.

Kilde: Moderniseringsstyrelsen.

Moderniseringsstyrelsen angiver hhv. en lav og en høj værdi for den forventede kontraktværdi i udbudsbekendtgørelserne. KFST har valgt at anvende et simpelt gennemsnit af disse to værdier i de efterfølgende undersøgelser.

Samlet set har de 25 rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram, som er aktive pr. januar 2014, en samlet forventet kontraktværdi på 6,1 mia. kr. i hele deres løbetid (baseret på forventet værdi i udbudsmaterialet tillagt optioner), jf. Tabel 11.5.¹⁴⁹ Det svarer til en gennemsnitlig kontraktværdi pr. aftale på 244 mio. kr. Der er dog stor variation i størrelsen på de enkelte kontrakter. Den mindste kontrakt har en forventet værdi på 20 mio. kr. i rammeaftalens løbetid, mens den største kontrakt er mere end 40 gange større med en forventet kontraktværdi på 850 mio. kr. i løbetiden.

Den forventede kontraktværdi for 24 af de 25 rammeaftaler er beregnet på baggrund af en løbetid på 4 år, mens den sidste rammeaftale (rejsebureauydelse) er beregnet på baggrund af en løbetid på 6 år (dvs. løbetiden inkl. optioner).¹⁵⁰ Hvis det antages, at købet på aftalerne fordeles sig ligeligt fra år til år, kan den årlige forventede kontraktværdi på rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram samlet set, estimeres til 1.516 mio. kr., mens den gennemsnitlige årlige forventede kontraktværdi pr. rammeaftale kan estimeres til 61 mio. kr.

¹⁴⁹ Moderniseringsstyrelsen skønner hhv. en minimums forventet kontraktværdi og en maksimal forventet kontraktværdi. Den angivne forventede kontraktværdi på 6,1 mia. kr. er middelværdien af minimums- og maksimalværdierne.

¹⁵⁰ Det bemærkes, at de forventede kontraktværdier og løbetider er beregnet inklusiv optioner, idet de fleste aftaler reelt kun løber i 2 år med mulighed for 2*1 års forlængelse.

Tabel 11.5 Forventet kontraktværdi for rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram, mio. kr.

	Alle aftaler samlet set ¹⁾	Gennemsnit pr. aftale	Mindste værdi	Største værdi
Hele rammeaftalens løbetid	6.095	244	20	850
Årligt gennemsnit	1.516 ²	61	5	213

Note 1: Samlet kontraktværdi i løbetiden er beregnet som "Forventet kontraktværdi i udbuddet" + (optioner* årligt kontraktværdi). Fire de 25 aktive rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram er opdelt i 20 delaftaler

Note 2: Gennemsnitlig årlige kontraktværdi er beregnet som: "Forventet kontraktværdi i udbuddet"/løbetid + (optioner* årligt kontraktværdi).). Det skal understreges, at den faktiske omsætning på en rammeaftale typisk ikke er jævnt fordelt i aftalens løbetid.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af oplysninger fra Statens Indkøbsprogram.

Der kan ikke siges noget generelt om, hvilke typer aftaler (indkøbsområder) der er hhv. store og små målt ved den forventede kontraktværdi, jf. Tabel 11.6. Størrelsen kan bl.a. afhænge af, hvor stort indkøbsområdet samlet set er, og hvor bredt/smalt et sortiment, der er dækket af aftalen.

Tabel 11.6 Løbetid og forventede kontraktværdier for rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram (sorteret efter forventet kontraktværdi, mio. kr.)

Rammeaftale	Løbetid, inkl. optioner ¹⁾	Forventet årlig værdi ¹⁾
Sikringsydelser hos kontrolcentral	4	5
Kontormaskiner – Printere	4	10
Hjemmearbejdspladser	4	13
Standard kopi- og printydelser	4	13
Rejsebureauydelser	6	16
AV-materiel	4	20
Kopi- og printerpapir	4	21
Storage	4	23
Forbrugsstoffer og datatilbehør	4	34
Kontormaskiner - Multifunktionsmaskiner	4	38
Flytteydelser	4	43
Kontorartikler	4	45
Rengørings- og forbrugsartikler	4	45
Vagtydelser	4	50
Kontormøbler	4	60
Netværkskomponenter	4	60
Datakommunikation	4	70
Servere	4	88

Hotellophold i Danmark	4	98
Trykkeriydelser	4	100
Konferencefaciliteter	4	105
Konsulentassistance vedr. Microsoft-konsulenter	4	105
Telefoni og mobilt bredbånd	4	120
Computere	4	125
Rengøringsydelser	4	213
I alt	-	1.516

Note 1: Gennemsnitlig årlige kontraktværdi er beregnet som: "Forventet kontraktværdi i udbuddet"/løbetid + (optioner* årligt kontraktværdi).

Kilde: Oplysninger fra Moderniseringsstyrelsen.

11.5 Rammeaftaler fra tværkommunale indkøbsfællesskaber

Faktisk omsætning

Det har ikke været muligt at få faktiske omsætningstal for rammeaftalerne udbudt af de tværkommunale indkøbsfællesskaber. Det skyldes bl.a., at flere indkøbsfællesskaber ikke har et samlet overblik over, hvilke aftaler der er udbudt af fælleskabet, samt at de ikke løbende danner sig et overblik over de realiserede omsætninger på aftalerne.

For at estimere omsætningen på rammeaftaler fra de tværkommunale indkøbsfællesskaber har det været nødvendigt at udvikle en metode, som primært bygger på de forventede kontraktværdier i udbudsbekendtgørelserne, jf. efterfølgende afsnit.

Forventede kontraktværdier

Der findes ikke offentlige tilgængelige oversigter over indkøbsfællesskabernes rammeaftaler. Rambøll har derfor for KFST indhentet oversigter over rammeaftaler fra hvert af de tværkommunale indkøbsfællesskaber.

10 ud af de i alt 12 indkøbsfællesskab har fremsendt oversigter over deres aktive rammeaftaler i februar/marts 2014. Disse 10 indkøbsfællesskaber dækker samlet set 93 pct. af kommunerne, der deltager i kommunale fællesskaber, og 92 pct. af befolkningen, der er bosat i kommuner, der deltager i kommunale fællesskaber.¹⁵¹

Samlet set har de 10 indkøbsfællesskaber 339¹⁵² forskellige rammeaftaler, jf. bilag 1.

¹⁵¹ 13 kommuner deltager ikke i tværkommunale indkøbsfællesskaber, jf. afsnit 2.4.

¹⁵² Samlet har indkøbsfællesskaberne indrapporteret titler på 450 indkøbsaftaler. Rambøll har sammenlagt nogle af aftalerne til såkaldte "uafhængige" aftaler. Dette er gjort, fordi de tilsendte lister er af forskellig detaljeringsgrad. Fx indeholder nogle lister alle delaftaler, listet som separate aftaler, mens andre lister kun indeholder de samlede aftaler. Nogle lister har listet flere delaftaler for forskellige leverandører på en aftale og nogle lister har delaftaler for de enkelte medlemskommuner. For at kunne sammenligne aftalerne og estimere omsætningen har Rambøll lagt nogle af de listede aftaler sammen til såkaldte "uafhængige" aftaler. Fx har Spar 5 kun én uafhængig aftale med én værdi for genbrugshjælpemidler, mens de i andre indkøbsfællesskaber lister alle delaftalerne under genbrugshjælpemidler, således er alle disse delaftaler slået sammen til én uafhængig aftale for fx

Hvor det har været muligt, har Rambøll indsamlet følgende oplysninger om hver rammeaftale, jf. boks 10.4:

- » Samlet anslået omsætning i hele rammeaftalens løbetid (ekskl. optioner)
- » Anslået årlig omsætning
- » Aftalestart
- » Løbetid
- » Optioner om forlængelse af løbetid.

Anslået omsætning svarer i denne sammenhæng til *forventet kontraktværdi*, og sidstnævnte notation vil blive anvendt efterfølgende.

Boks 11.4
Metode til at opgøre forventede kontraktværdier hos de tværkommunale indkøbsfællesskaber

Syv af de 12 tværkommunale indkøbsfællesskaber har beskrevet, hvordan de opgør de forventede kontraktværdier. Heraf angiver ét fællesskab, at de ikke angiver forventede kontraktværdier, men at de i nogle tilfælde angiver volumen af indkøb de seneste 12 måneder. De øvrige 6 fællesskaber opgør kontraktværdierne på baggrund af en eller flere af følgende forhold:

- » Historiske indkøbsdata på de pågældende områder (inden for det enkelte indkøbsfællesskab kan der dog være store forskelle på, hvor præcise de historiske indkøbsdata er, da kommuner nogle anvender mere avancerede indkøbssystemer end andre).
- » Omsætning på tidligere tilsvarende aftaler.
- » Fremskrivning af indkøbet (fx hvis man ved, at efterspørgslen i fremtiden vil falde, fx trykkeriydelser som følge af øget digitalisering).

KomUdbud og Sydjysk Kommunindkøb har tilsendt forventede kontraktværdier og løbetider for alle deres aftaler, mens Fællesudbud Sjælland (FUS), Spar 5 og Indkøbsfællesskabet Nord-sjælland (IN) har tilsendt anslåede kontraktværdier og løbetider for enkelte rammeaftaler.

Derudover har Rambøll suppleret med oplysninger fra udbudsbekendtgørelserne fra TED-databasen og på udbud.dk. Det har dog ikke været muligt at finde alle aftalerne ved disse søgninger, og det er heller ikke alle udbudsbekendtgørelser for rammeaftalerne, der indeholder oplysninger om forventet kontraktværdi og aftalens løbetid. Det mangler især oplysninger for Jysk fællesindkøb og Indkøbsfællesskabet HHO.

Samlet har det været muligt at indsamle oplysninger om forventede/anslåede kontraktværdier for 158 af de aftaler, som KFST kender til, hvilket svarer til 47 pct. af aftalerne. Det har derudover været muligt at finde oplysninger om løbetider for yderligere 62 aftaler, hvilket svarer til 18 pct., jf. Tabel 11.7.

Tabel 11.7 Datatilgængeligheden for aftaler fra de tværkommunale indkøbsfællesskaber

Indkøbsfællesskab	Aftaler i alt	Andel med forventet kontraktværdi, pct. (*)	Andel kun med oplysning om løbetid, pct.	Kilde
KomUdbud	19	100	0	Tilsendt data
Sydjysk kommuneindkøb	23	96	0	Tilsendt data
Spar 5	32	81	0	Tilsendt data, ted.europa.eu, udbud.dk
Fællesindkøb Fyn	80	54	14	ted.europa.eu, udbud.dk
Indkøbsfællesskabet Nordsjælland – IN	22	45	32	Tilsendt data, ted.europa.eu, udbud.dk
Fællesudbud Sjælland	27	44	56	Tilsendt data, ted.europa.eu, udbud.dk
Vestegns indkøbsforum	22	36	45	ted.europa.eu, udbud.dk
Jysk fællesindkøb	62	19	10	ted.europa.eu, udbud.dk
Indkøbsfællesskabet HHO	46	13	15	ted.europa.eu, udbud.dk
Limfjord vest	6	0	100	ted.europa.eu, udbud.dk
I alt	339¹⁾	47	18	

Note 1: Samlet har indkøbsfællesskaberne indrapporteret titler på 450 indkøbsaftaler. Rambøll har sammenlagt nogle af aftalerne til såkaldte "uafhængige" aftaler. Dette er gjort, fordi de tilsendte lister er af forskellig detaljeringsgrad.

Anm.: (*) oplysninger om forventet kontraktværdi kan enten være angivet pr. år eller for hele løbetiden.

Kilde: Data indsamlet af Rambøll for KFST, 2014.

Datatilgængeligheden betyder, at der udover at anvende de forventede kontraktværdier er behov for at udvikle en metode til at estimere omsætningen for mere end halvdelen af rammeaftalerne fra de tværkommunale indkøbsfællesskaber. Derudover skal der også udvikles en metode til at estimere omsætningen for de to indkøbsfællesskaber, hvor KFST ikke kender rammeaftalerne.

Overordnet kan aftalerne fra de tværkommunale indkøbsfællesskaber opdeles i 4 grupper baseret på datatilgængeligheden:

1. Aftaler med forventede kontraktværdier.
2. Aftaler uden forventede kontraktværdier, men hvor der findes tilsvarende aftaler i andre indkøbsfællesskaber, der har forventet kontraktværdi.
3. Aftaler uden forventede kontraktværdier, og hvor der ikke findes tilsvarende aftaler i andre indkøbsfællesskaber, der har forventet kontraktværdi.
4. Aftaler fra indkøbsfællesskaber, hvor Rambøll ikke kender aftalerne (hverken antal aftaler eller hvad de vedrører).

Tabel 11.8 angiver antallet af aftaler i hver kategori for datatilgængelighed for hvert indkøbsfællesskab. Der er ikke angivet noget for kategori 4, da denne kategori vedrører det ukendte antal aftaler, der er indgået af hhv. Aalborg-modellen og Sønderjysk Udbuds Samarbejde.

Tabel 11.8 Antal tværkommunale rammeaftaler fordelt på 4 kategorier for datatilgængelighed

Indkøbsfællesskab	Kategori 1		Kategori 2	Kategori 3
Alt KomUdbud	19	0	0	19
Sydjysk kommuneindkøb	22	1	0	23
Spar 5	26	2	4	32
Fællesindkøb Fyn	43	10	27	80
Indkøbsfællesskabet Nordsjælland – IN	10	6	6	22
Fællesudbud Sjælland	12	12	3	27
Vestegnens indkøbsforum	8	13	1	22
Jysk fællesindkøb	12	29	21	62
Indkøbsfællesskabet HHO	6	24	16	46
Limfjord vest	0	6	0	6
Aalborg modellen	-	-	-	-
Sønderjysk Udbuds Samarbejde	-	-	-	-
Alt	158	103	78	339

Anm.: Samlet har indkøbsfællesskaberne indrapporteret titler på 450 indkøbsaftaler. Rambøll har sammenlagt nogle af aftalerne til såkaldte "uafhængige" aftaler. Dette er gjort, fordi de tilsendte lister er af forskellig detaljeringsgrad. Antallet af aftaler i tabellen er lavere end det antal aftaler, indkøbsfællesskaberne har tilsendt. Fx har HHO samlet indsendt en oversigt med 78 aftaler, mens der kun er angivet 46 i tabellen. Det skyldes, at der var stor forskel i detaljeringsgraden for de tilsendte aftaler (fx har nogle kun indsendt oversigt på hovedaftaler, mens andre har indsendt oversigt med enkelte delaftaler), og Rambøll har derfor slået nogle af aftalerne sammen, hvis der kun findes én aftaleværdi i udbudsportalerne eller hvis det vurderes nødvendigt for bedre at kunne sammenligne på tværs af indkøbsfællesskaber. Fx har Spar 5 kun én uafhængig aftale med én værdi for genbrugshjælpemidler, mens fx Fællesindkøb Fyn har listet følgende delaftaler: Badebænk/taburet; toiletstol, badestol; mobil personløfter; ståløfter, mobil ståløfter; toiletforhøjer m./fastmontering; løftesejl, som alle hører til under genbrugshjælpemidler, og disse delaftaler er dermed slået sammen til én samlet aftale for at gøre aftalerne sammenlignelige.

Kilde: Oplysninger fra de kommunale indkøbsfællesskabe og Rambølls bearbejdning af information om aftaler.

Rambøll har udviklet en metode i fire trin til at estimere omsætningen for hver af de 4 grupper, jf. boks 10.5.

Boks 11.5

Fire trin til at estimere omsætningen på aftalerne

For at estimere omsætningen på de centrale rammeaftaler fra de tværkommunale indkøbsfællesskaber har Rambøll udviklet nedenstående metode, der overordnet foretages i fire trin.

Trin 1: Aftaler, hvor forventede kontraktværdier er kendte

Den forventede kontraktværdi kan enten være kendt, fordi indkøbsfællesskaberne selv har oplyst dem, eller fordi de kunne findes ved søgning i TED-databasen eller på udbud.dk.

Trin 2: Aftaler uden forventet kontraktværdi, men hvor der findes andre lignende aftaler med kendte kontraktværdier

Med andre lignende aftaler menes rammeaftaler inden for samme indkøbsområde, primært vurderet på baggrund af titlen på aftalen. Værdien af hver aftale uden forventet kontraktværdi er estimeret ved at antage, at værdien af aftalen pr. indbygger er den samme, som værdien pr. indbygger i indkøbsfællesskaber, hvor kontraktværdien er kendt.

Eksempel: hvis indkøbsfællesskabet HHO har en aftale om bleer, hvor den forventede kontraktværdi pr. indbygger i indkøbsfællesskabet er beregnet til 1 kr., og indkøbsfællesskabet FUS har en anden aftale om bleer, men hvor der ikke findes en forventet kontraktværdi, estimeres denne ved: $1 \text{ kr.} \cdot \text{antal indbyggere i FUS}$.

I tilfælde hvor der er flere aftaler inden for samme indkøbsområde, hvor der findes en forventet kontraktværdi, er den aftale med laveste forventet kontraktværdi som udgangspunkt anvendt.

Trin 3: Aftaler uden forventet kontraktværdi, og hvor der ikke findes andre lignende aftaler

Aftalernes værdi estimeres ved at antage, at værdien af hver aftale i et indkøbsfællesskab svarer til gennemsnittet af værdien af de øvrige aftaler i indkøbsfællesskabet.

Regneeksempel: hvis Spar 5 har en aftale om vedligeholdelse af elevatorer, og der ikke findes andre aftaler om vedligeholdelse af elevatorer, hvor der findes en forventet kontraktværdi, beregnes værdien af aftalen som gennemsnitsværdien af Spar 5's øvrige aftaler.

Trin 4: Aftaler fra indkøbsfællesskaber, hvor antal aftaler eller titler ikke er kendte

For de to indkøbsfællesskaber, hvor hverken antal aftaler eller titler på aftalerne er kendte estimeres den samlede værdi af alle aftaler for hvert indkøbsfællesskab ved at antage, at den samlede værdi af alle deres aftaler pr. indbygger i indkøbsfællesskabet svarer til gennemsnittet af den samlede værdi af alle aftaler pr. indbygger i de 10 indkøbsfællesskaber, hvor aftalerne er kendte.

Usikkerheder og fejlkilder ved skønnet

De forventede kontraktværdier kan afvige signifikant fra realiseret omsætning, som også beskrevet for rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøb. De fleste tværkommunale indkøbsfællesskaber angiver dog, at kontraktværdierne i de fleste tilfælde rammer nogenlunde. Estimeringen i trin 2 ovenfor bygger på en sammenligning af rammeaftalernes overskrifter. To aftaler med lignende overskrifter kan godt have meget forskelligt indhold og således forskellige værdier:

- » I estimeringen i trin 2 tages der desuden ikke hensyn til forskelle i befolkningssammensætning og andre forhold, der kan betyde at et tværkommunalt indkøbsfællesskab, kan have større efterspørgsel efter et bestemt produkt end et andet fællesskab. Fx vil et tværkommunalt indkøbsfællesskab, der dækker kommuner med mange børn, alt andet lige, have en større årlig omsætning pr. capita på en aftale om indkøb af legetøj, end et fællesskab der dækker kommuner med færre børn.
- » Estimeringerne i trin 3 og 4 ovenfor er forbundet med særdeles stor usikkerhed, da estimeringer ud fra gennemsnit ikke tager hensyn til indholdet af aftalen.
- » I estimeringen i trin 4 vides det ikke, hvor mange aftaler indkøbsfællesskabet har, og da dette vil have stor indflydelse på værdien af det samlede indkøb i fællesskabet er der altså særdeles stor usikkerhed forbundet med denne estimering. Desuden tages der, ligesom i trin 2, ikke hensyn til befolkningssammensætningen og andre forhold, der kan betyde at

omsætningen i et fællesskab er væsentligt højere eller lavere end gennemsnittet af de deltagende fællesskaber.

- » Metoden bygger desuden på konkrete vurderinger af de enkelte aftaler og kan derfor ikke systematisk efterlignes. Det, at estimeringen bygger på konkrete vurderinger, indfører i sig selv en del usikkerhed. Ved brug af konkrete vurderinger anvendes mest mulig information fra de indsamlede data.
- » Vestegnens Indkøbsforum, Jysk fælleskabsindkøb og Fællesudbud Sjælland anvender både rammeaftaler og enkeltstående udbud, mens Spar 5 primært anvender enkeltstående udbud. Det har i skønnet ikke været muligt at ekskludere enkeltstående udbud.

Samlet set kan der ved hjælp af Rambølls metode estimeres en samlet omsætning på de tværkommunale indkøbsfællesskabers rammeaftaler på 2,8 mia. kr. årligt, jf. Tabel 11.9.

Knap 40 pct. af den estimerede omsætning udgøres af de aftaler, hvor den forventede kontraktværdier er kendt, jf. trin 1, mens yderligere 31 udgøres af aftaler, der dækker samme indkøbsområde, som aftaler med en kendt forventet kontraktværdi, jf. trin 2. De sidste to indkøbsfællesskaber, hvis aftaler er helt ukendte, estimeres til at udgøre 11 pct. af den samlede omsætning.

Tabel 11.9 Estimeret årlig omsætning i hvert trin af estimeringen, mio. kr.

Indkøbsfællesskab	Trin 1	Trin 2	Trin 3	Trin 4	Estimeret årlig omsætning i alt	Indkøbsfællesskabets eget skøn for årlig omsætning ¹⁾
Alt	1.101	858	527	310	2.797	
Andel af samlet omsætning, pct.	39	31	19	11		
Fællesudbud Sjælland	318	223	68	0	608	Ved ikke
Jysk fællesindkøb	43	324	188	0	555	Ved ikke
Fællesindkøb Fyn	141	47	95	0	283	NA
Spar 5	204	6	39	0	249	3-400
Indkøbsfællesskabet HHO	33	124	83	0	240	1-200
Aalborg modellen	0	0	0	230	230	NA
KomUdbud	184	0	0	0	184	50-100
Indkøbsfællesskabet Nordsjælland – IN	104	0	39	0	143	Over 700
Vestegnens indkøbsforum	18	106	6	0	130	51-100
Sønderjysk Udbuds Samarbejde	0	0	0	80	80	50-100
Sydjysk kommuneindkøb	57	12	9	0	78	NA
Limfjord vest	0	17	0	0	17	Under 50

Note 1: Baseret på besvarelse af i Rambølls spørgeskemaundersøgelse

Anm.: Metoden for estimationen beskrevet angivet i boks 10.5. Derudover bemærkes, at der for IN er usikkerhed om længden af nogle af aftalerne. Det skyldes at IN har tilsendt data om aftaleperioder, der for nogle af aftalerne inkluderer optionsperioden. Hvor muligt er den rigtige aftalelængde fundet i ted.europa.eu. Der er dog stadig risiko for at nogle af aftalelængderne er inklusive optioner og at den gennemsnitlige aftalelængde for IN aftaler derved er overvurderet, og den årlige værdi af aftalen dermed undervurderet.

Kilde: Skøn på baggrund af data indsamlet af Rambøll for KFST, juni 2014

Bilag 4

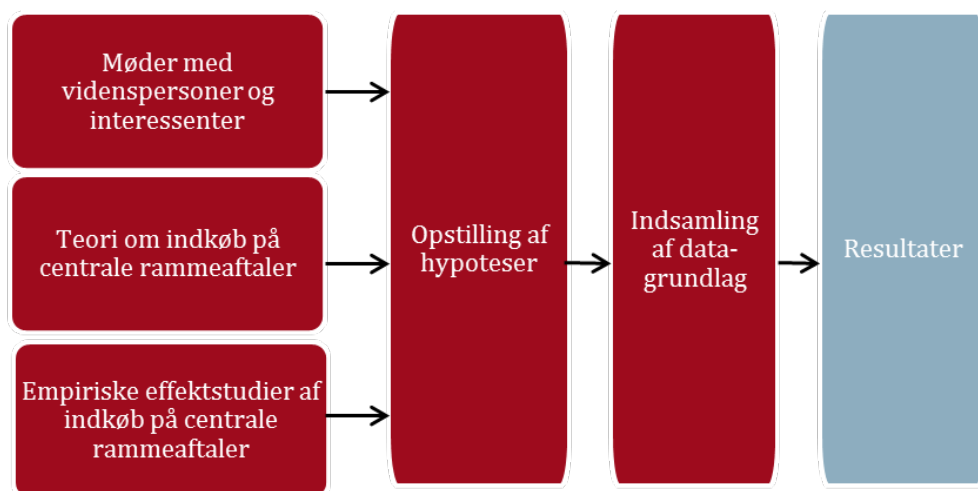
Analysens metode og datagrundlag

Dette bilag præsenterer den valgte metode og det datagrundlag analysen baseres på.

12.1 Tilgang til analysen

KFST har i analysens opstart gennemført en række møder med videnspersoner og interessenter på området. Endvidere har KFST i analysens opstart gennemført et omfattende studie af 25 udenlandske artikler og rapporter, der beskriver de teoretiske argumenter for og imod brugen af centrale rammeaftaler. Se bilag 5 for litteraturliste. Litteraturstudiet inddrager også danske rapporter, herunder undersøgelser foretaget af Udbudsrådet. På denne baggrund har KFST opstillet en række hypoteser, som har været styrende for indsamlingen af analysens datagrundlag, herunder udformningen af spørgsmålene i spørgeskemaundersøgelserne (datagrundlaget uddybes nedenfor). På baggrund af datagrundlaget er analysens hypoteser undersøgt. Resultaterne heraf er præsenteret i analysen. Tilgangen er illustreret i figur 12.1.

Figur 12.1 KFST's tilgang til analysen



Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

12.2 Datagrundlag

Analysen bygger på en række forskellige kilder. For det første er der indhentet data fra Danmarks Statistik om grupper af leverandørers omsætning. For det andet er der indsamlet faktuelle oplysninger om de eksisterende centrale rammeaftaler, primært fra udbyderne af aftalerne. For det tredje er der gennemført to spørgeskemaundersøgelser til analysen om hhv. offentlige indkøberes og virksomheders erfaringerne med centrale rammeaftaler. Og endelig er der indhentet oplysninger på en række møder m.v. med interessenter, herunder brancheorganisationer, udbydere, indkøbere, og leverandører

Oplysninger fra Danmarks Statistik om grupper af leverandørers omsætning

KFST har fra Danmarks Statistik indhentet oplysninger om omsætningen for virksomheder på de forskellige rammeaftaler.

Omsætningstallene er udtrukket for år 2012 og 2013, og foreligger grundet diskretion som den gennemsnitlige omsætning pr. rammeaftale. Endvidere grundet diskretionen kunne KFST kun få de gennemsnitlige omsætningstal for virksomheder for 28 af rammeaftalerne fra Danmarks Statistik. Dette har KFST suppleret med omsætningsdata indhentet fra Cvr.dk og Experian Erhvervsdatabase, hvilket medfører, at KFST i alt er i besiddelse af gennemsnitlig omsætningsdata for virksomheder for 49 af rammeaftalerne.

KFST har fra Danmarks Statistik videre indhentet oplysninger om omsætningen for virksomheder i de brancher, hvor rammeaftaler er gældende. Dette er gjort ud fra branchekoder (NACE koder), hvor der er anvendt en bagatelgrænse på 50.000 kr. Dette data er ikke anvendt i analysen, da omsætningen selv på de mest detaljerede niveauer for Danmarks Statistiks NACE-koder ikke meningsfuldt kan anvendes til at beskrive de faktiske markeder, som aftalerne er en del af. Således vil de faktiske markeder i mange tilfælde være væsentligt snævrere, end den Danmarks Statistiks opgørelse og NACE-koderne giver, og derfor giver det ikke et retvisende billede for den faktiske samlede omsætning på de markeder, hvor der også er centrale rammeaftaler.

Faktuelle oplysninger om eksisterende centrale rammeaftaler

Rambøll har i januar 2014 indhentet faktuelle oplysninger om de eksisterende centrale rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram og i juni 2014 indhentet faktuelle oplysninger om de eksisterende centrale rammeaftaler fra SKI og samt de tværkommunale indkøbsfællesskaber. Det drejer sig om bl.a. om oplysninger om antal rammeaftaler, om antal leverandører på aftalerne, om der er konsortier på aftalerne, tildelingsformen, løbetid og optioner, brugere af aftalerne, omsætning, organisering samt produktudviklingsmekanismer. Indhentningen er sket gennem et spørgeskema i Excel. Der har ikke foreligget oplysninger om alle de ønskede parametre.

Spørgeskemaundersøgelse blandt offentlige indkøbere

I perioden 12. maj 2014-28. maj 2014 har Rambøll gennemført en elektronisk spørgeskemaundersøgelse for KFST blandt offentlige indkøbere i kommuner, regioner og staten.

Spørgeskemaet er udsendt pr. mail til indkøbsansvarlige i de 98 kommuner, 5 regioner samt 88 statslige institutioner. Spørgeskemaet er udsendt til 16 respondenter i regionerne og 118 respondenter i staten. Derudover har kommunale indkøbere videresendt skemaet til alt 12 kolleger i kommunerne.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt de offentlige indkøbere er ikke repræsentativ. Spørgeskemaundersøgelser, som ikke er repræsentative, rummer generelt en risiko for bias i de svar, respondenterne afgiver. Fx kan der være en tendens til, offentlige indkøbere, som har været med til at træffe beslutning om at tilslutte sig en central indkøbsaftale, er mere positive over for denne end over for øvrige centrale rammeaftaler. Risikoen for bias i respondenternes svar vil indgå i KFST's brug af spørgeskemaundersøgelsens resultater.

Ud af de 233 modtagere af spørgeskemaet har 128 respondenter helt eller delvist besvaret spørgeskemaet (59 respondenter fra kommuner, 5 fra regioner og 64 fra staten). Besvarelsene stammer fra 59 kommuner (60 pct. af kommuner), 5 regioner (100 pct. af regionerne) og 54 statslige institutioner (61 pct. af de statslige institutioner).

I spørgeskemaundersøgelsen har respondenterne svaret på 30 spørgsmål vedrørende faktuelle oplysninger om myndighedens indkøb på centrale rammeaftaler, spørgsmål vedrørende indkøberens generelle og konkrete erfaringer med indkøb på centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og tværkommunale indkøbsfællesskaber samt spørgsmål om tildelingsformer.

Spørgeskemaet til offentlige indkøbere er besvaret af indkøbsansvarlige i kommuner, regioner og staten på baggrund af deres erfaringer med at købe ind på centrale rammeaftaler. Denne tilgang er valgt, da de indkøbsansvarlige vurderes at have det største overblik over brugen af centrale rammeaftaler og erfaringerne hermed. De indkøbsansvarliges erfaringer og baggrund vil variere, fx afhængig af myndighedens organisering og placering af indkøb.

Da spørgeskemaet er besvaret af de indkøbsansvarlige/indkøbere betyder det, at slutbrugerne af produkterne ikke er spurgt. Når der afrapporteres om fx rammeaftalernes match af slutbrugerens behov, er det således indkøbernes vurdering af, om produkterne matcher slutbrugerens behov. De indkøbsansvarliges erfaringer og baggrund vil variere, fx afhængig af myndighedens organisering og placering af indkøb.

Spørgeskema og svarfordeling findes i et selvstændigt appendiks til analysen.

Spørgeskemaundersøgelse blandt virksomheder

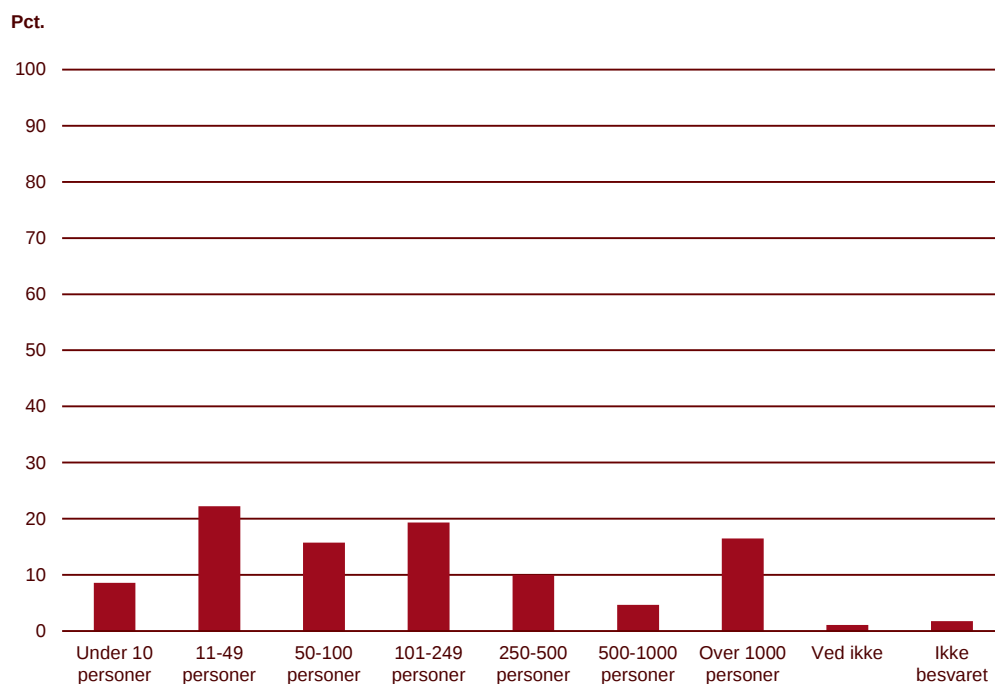
I perioden 10. juli 2014-20. august 2014 har Rambøll gennemført en elektronisk spørgeskemaundersøgelse for KFST blandt virksomheder.

Spørgeskemaet er udsendt pr. mail til 487 forskellige e-mailadresser fordelt på 418 forskellige virksomheder, som er blevet identificeret som hoved eller underleverandører på rammeaftaler fra enten SKI eller Statens Indkøbsprogram. Derudover har 31 personer udfyldt spørgeskemaet via et selvoprettelseslink.

Af de 518 modtagere af og selvoprettede respondenter til spørgeskemaet til virksomhederne har 279 helt eller delvist besvaret skemaet. Det svarer til en svarprocent på 54 pct. Der er to respondenter fra 16 virksomheder i undersøgelsen. De er dog i datasættet behandlet som selvstændige besvarelser. Af de 279 respondenter, har 175 gennemført hele spørgeskemaet, mens 104 delvist har svaret. Se i øvrigt analysens appendiks 2 for, hvilke konkrete rammeaftaler, virksomhederne har erfaringer med.

Respondenterne i spørgeskemaundersøgelsen har svaret på, hvor mange ansatte der er i virksomheden i Danmark. Respondenterne fordeler sig i alle svarkategorierne – fra under 10 personer til over 1000 personer, jf. figur 12.2

Figur 12.2 Antal ansatte i virksomheden i Danmark



Anm.: Spørgsmålsformulering: "Hvor mange ansatte er der ansat i [virksomheden] i Danmark, inkl. koncernforbundne virksomheder"

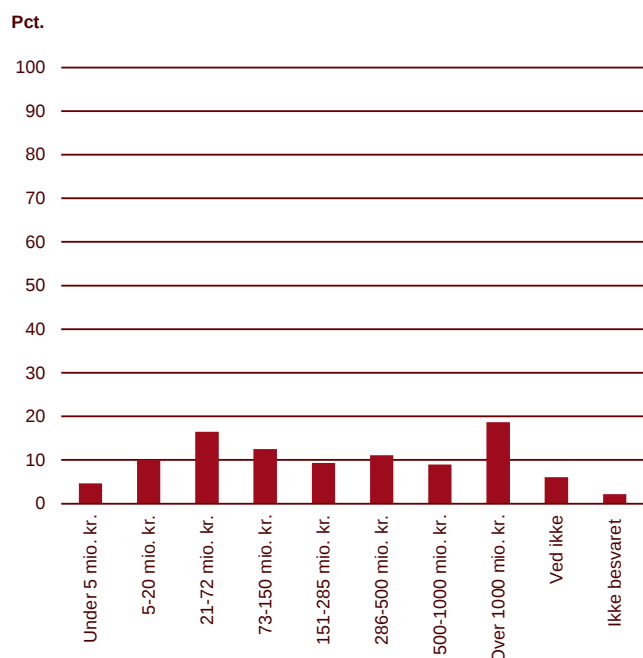
Respondenter: 279.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST.

Endvidere har respondenterne i undersøgelsen givet deres bedste skøn for virksomhedens omsætning i Danmark i 2013 samt omsætningen fra offentlige kunder. Respondenterne forde-
ler sig i alle svarkategorierne. De deltagende virksomheders omsætning spænder således fra
under 5 mio.kr. til 1000 mio.kr., mens de deltagende virksomheders omsætning fra offentlige
kunder spænder fra under 5 mio.kr. til mere end 500 mio.kr, jf. figur 12.3.

Figur 12.3 Virksomhedernes omsætning i DK og omsætning fra offentlige kunder (2013)

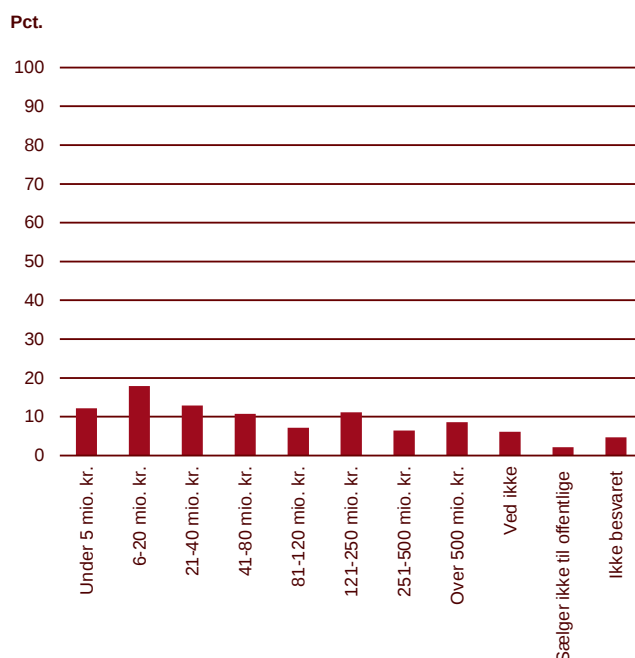
(a) Omsætning i alt i Danmark i 2013

**Anm.:** Spørgsmål: "Hvor stor var virksomhedens omsætning i Danmark i 2013".

Respondenter: 279

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST.

(b) Omsætningen fra offentlige kunder i Danmark i 2013

**Anm.:** Spørgsmål: "Hvor stor var virksomhedens omsætning fra offentlige danske kunder i 2013".

Respondenter: 279

Kilde: Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST.

Respondenterne er i spørgeskemaundersøgelsen blevet bedt om at svare på 40 spørgsmål om deres erfaringer med centrale rammeaftaler. Spørgsmålene dækker dels erfaringer fra virksomheder som pt. er leverandører på en central rammeaftale, dels fra virksomheder, der har budt på rammeaftaler, der pt. er aktive, men som ikke vandt udbuddet og endelig fra virksomheder, der har fravalgt at byde på en central rammeaftale. Potentielt kan hver virksomhed svare inden for alle 3 typer erfaringer. Der er således færrest besvarelser fra virksomheder som ikke er leverandør. Besvarelsernes fordeling er præsenteret i Tabel 12.1.

Tabel 12.1 Virksomhedernes type af erfaring med centrale rammeaftale

Type erfaring	Antal svar
Leverandør på gældende rammeaftale	227
Virksomheder, der har budt på gældende rammeaftale, men ikke vundet	91 ¹⁾
Virksomheder der har fravalgt at byde på en gældende rammeaftale	59 ²⁾
I alt	377

Note 1: Af de 91 svar stammer 68 fra virksomheder, som også er nuværende leverandører på andre aftaler.

Note 2: Af de 59 svar stammer 42 fra virksomheder, som også er nuværende leverandører på andre aftaler.

Anm.: Undersøgelsens 279 respondenter har haft mulighed for at svare for alle 3 typer erfaringer. Derfor er der flere svare end antal respondenter.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Rambøll blandt virksomheder for KFST.

Virksomheder er blevet bedt om maksimalt at skulle besvare spørgsmål for to rammeaftaler, som de er leverandører på/har erfaringer med (også selv om de har erfaringer med flere). Det betyder, at der naturligt er flere besvarelser i nogle kategorier frem for andre. Hvis virksomhederne er leverandør på to eller flere aftaler, er virksomheden blevet bedt om at angive aftalen med hhv. bedst, næstbedst, dårligst samt næstdårligst erfaring.

Generelt har leverandører, der har svaret for deres gode erfaringer, et mere positivt syn på alle parametre ved de centrale rammeaftaler, end leverandører, der har svaret for deres dårlige aftale og aftaler uden retning – aftaler uden retning ligner dog meget ofte gennemsnittet af alle leverandører. Det bemærkes, at der generelt er en overvægt af leverandører, der har gode erfaringer, hvilket formentlig trækker gennemsnittene i retning af en mere positiv vurdering.

De virksomheder, som har budt, men ikke vundet, og de virksomheder som har valgt ikke at byde, har som oftest en dårligere vurdering af de centrale rammeaftaler, end leverandører med gode erfaringer. Det er ikke testet, om disse virksomheders vurderinger også er dårligere end gennemsnittet af leverandører. Dog vil det formentlig ofte trække ned i vurderingen, når virksomhederne, der har budt, men ej vundet og virksomhederne, som ej budt, medtages.

Virksomhederne i spørgeskemaundersøgelsen har svaret på baggrund af deres erfaringer med konkrete rammeaftaler. Besvarelserne baseres på virksomhedernes erfaringer med 42 af SKI's 54 frivillige aftaler (217 svar), 9 af SKI's 13 frivilligt-forpligtende aftaler (18 svar) samt 17 af Statens Indkøbsprogram's 25 aftaler (42 svar). Desuden indgår 87 svar baseret på erfaringer med de mere end 450 rammeaftaler fra tværkommunale indkøbsfællesskaber.

Virksomhederne i spørgeskemaundersøgelsen har oftest svaret på spørgsmålene i forhold til deres erfaringer med "salg til rammeaftalens kunder gennem udbud af konkrete, enkeltstående udbud". Det er imidlertid ikke muligt at vurdere, om virksomhederne har svaret i forhold til det enkelte udbud eller i forhold til det samlede antal udbud, som de ellers skulle have budt på for at kunne sælge til samme antal kunder, som kan købe ind på rammeaftalen.

Spørgeskema og svarfordeling findes i et selvstændigt appendiks til analysen.

Metodiske overvejelser vedrørende spørgeskemaundersøgelserne samt brug af signifikanstest

Med resultaterne fra spørgeskemaundersøgelserne kan der konkluderes på, hvilke *erfaringer og oplevelser* de pågældende respondenter i undersøgelsen har haft med centrale rammeaftaler. Da repræsentativiteten i forhold til resten af den relevante population, fx alle virksomheder der kunne være leverandør på en rammeaftale, ikke er undersøgt, kan resultaterne af undersøgelsen som udgangspunkt ikke generaliseres.

Hvis respondenterne i en spørgeskemaundersøgelse ikke er repræsentativ for den fulde population, er der risiko for bias i undersøgelsens resultater i forhold til generalisering til den fulde population. Fx hvis størrelsen af de deltagende virksomheder fordeler sig anderledes end populationen eller der kan være en tendens til, at virksomheder, som er fravalgt som leverandører, er mere negative end virksomheder, som er valgt til. Eller at offentlige indkøbere, som har været med til at træffe beslutning om at tilslutte sig en central indkøbsaftale, fx i et tværkommunalt indkøbsfællesskab eller SKI, er mere positive over for denne end over for øvrige centrale rammeaftaler. Eller at respondenter, som ikke selv har valgt at forpligte sig til en indkøbsaftale, som de skal anvende, fx fra Statens Indkøbsprogram, er mere negativ overfor denne.

Det er muligt via signifikanstest at undersøge, med hvilken sandsynlighed resultaterne af spørgeskemaundersøgelserne afspejler den "sande værdi" for den gruppe af respondenter, som har besvaret spørgeskemaundersøgelserne. Der er derfor gennemført signifikanstest for de undersøgte sammenhænge i analysen. Resultatet af signifikanstestene fremgår under de figurer, de vedrører.

Det er værd at være opmærksom på, at den fundne samvarians mellem analysens parametre (fx om virksomhedens vurdering af den budte pris hænger sammen med rammeaftalens tilde-lingsform eller købspligt), kan være drevet af en anden ukendt årsag, som det ikke har været muligt at kontrollere for.

Hertil kommer, at spørgeskemaundersøgelser generelt rummer en risiko for, at respondenternes besvarelser ikke afspejler den reelle adfærd eller erfaring, men i stedet udtryk for en efterrationalisering.

Det er endeligt ikke muligt med spørgeskemaundersøgelserne at afdække de faktiske forhold vedrørende rammeaftalerne, fx forhold vedrørende det faktiske ressourceforbrug ved køb på rammeaftaler.

Disse forbehold vil der blive taget højde for i KFST's brug af spørgeskemaundersøgelsens resultater.

Bilag 5

Litteraturliste

-
- » Arnold, U. (1999). Organization of global sourcing; ways towards an optimal degree of centralization. *European Journal of Purchasing & Supply Management* 5, s. 167-174.
 - » Burns, L. R., & Lee J. A. (2008). Hospital purchasing alliances: Utilization, services, and performance. *Health Care Management Review* 33:3, s. 203-215.
 - » Caldwell, N.D., Walker, H., Harland, C. M., Knight, L., Zheng, J. & Wakely, T. (2005). Promoting Competitive Markets: the Role of Public Procurement. *Journal of Purchasing and Supply Management* 11, s. 242-251.
 - » Cleverley, W. O., & Nutt P. C. (1984). The Effectiveness of Group-Purchasing Organizations. *Health Services Research* 19:1, s.65-81.
 - » Cousins, P., Lamming, R., Lawson B. & Squire, B. (2008). Strategic Supply Management – Principles, Theories, and Practice. *Prentice Hall, Essex, England*.
 - » Corey, R. (1978). Should companies centralize procurement? *Harvard Business Review* 56:6, s. 43-56.
 - » Dimitri, N., Dini, F. & Piga, G. (2006). When should procurement be centralized? Handbook of Procurement. *Cambridge University Press*, s. 47-81.
 - » Davis, H., Eppen, G., Mattson, L. (1974). Critical factors in worldwide purchasing. *Haward Business Review* 52:6, S.81-90.
 - » Drescher & Schrøder Consulting. (2008). Analyse af varegrupper i det kommunale indkøb.
 - » Faes, W., Matthyssens, P. & Vadenbempt, K. (2000). The pursuit of global purchasing synergy. *Industrial Marketing Management* 29:6, s.539-553.
 - » Finansministeriet. (2007). *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2008*.
 - » Finansministeriet. (2008). *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2009*.
 - » Finansministeriet. (2009). *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2010*.
 - » Finansministeriet. (2010). *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2011*.
 - » Finansministeriet. (2011). *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2012*.
 - » Finansministeriet. (2012). *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2013*.
 - » Finansministeriet. (2013). *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2014*.
 - » Finansministeriet. (2014). *Aftaler om den kommunale og regionale økonomi for 2015*.
 - » Finansministeriet. (2012). Cirkulære om indkøb i staten. *CIR nr. 9112 af 20/03/2012*.
 - » Finansministeriet og Kommunernes Landsforening. (2011). Analyse af det kommunale indkøb. *Udarbejdet af Ernst & Young og Capacent*.
 - » Goldenberg, D. E., & King, R. (2009). *A 2008 Update of Cost Savings and a Marketplace Analysis of the Health Care Group Purchasing Industry*.
 - » Hendrick, T. (1997). Purchasing Consortia: Horizontal Alliances Among Firms Buying Common goods and Services. What? Who? Why? How? *Arizona State University*.
 - » Johnson, P. F. (1999). The pattern of evolution in public sector purchasing consortia. *International Journal of Logistics: Research and Applications* 2:1, s. 57-73.
 - » Joyce, W. B. (2006). Accounting, purchasing and supply chain management. *Supply Chain Management: An International Journal* 11:3, s.202-207.
 - » Karjalainen, K. (2009). *Challenges of Purchasing Centralization – Empirical Evidence from Public Procurement*.
 - » Karjalainen, K. (2011). Estimating the cost effects of purchasing centralization – Empirical evidence from framework agreements in the public sector. *Journal of Purchasing & Supply Management* 17, s. 87-97.
 - » Kommunernes Landsforening. (2008). *Mål for fælleskommunal indkøbsstrategi*.
 - » Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2010). *Effektivt offentligt Indkøb*.
-

-
- » Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2013). *EU's nye udbudsdirektiv: Væsentlige ændringer i forhold til gældende direktiv.*
 - » Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2013). *Små og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud.*
 - » McCue, C. & Pitzer, J. (2000). Centralized vs. decentralized purchasing: current trends in governmental procurement practices. *Journal of Public Budgeting, Accounting and Financial Management* 12:3, s.400-420.
 - » Moderniseringsstyrelsen. (2013). *Årsrapport.*
 - » Nollet, J., & Beaulieu, M. (2005). Should an organization join a purchasing group? *Supply Chain Management: An International Journal* 10:1, s.11-17.
 - » OECD. (2000). *Centralised and Decentralised Public Procurement.*
 - » OECD. (2011). *Centralised Purchasing Systems in the European Union.*
 - » OECD. (2013). Public procurement spending. *Government at a Glance 2013.*
 - » OECD. (2013). Innovative tools in public procurement. *Government at a Glance 2013.*
 - » OECD. (2013). Strategic public procurement. *Government at a Glance 2013.*
 - » PricewaterhouseCoopers. (2011). Public procurement in Europe. Cost and effectiveness. *På vegne af Europakommissionen.*
 - » Produktivitetskommissionen. (2014). Det handler om velstand og velfærd. *Slutrapport.*
 - » Rambøll. (2009). Udviklingsmuligheder for de kommunale indkøbsfællesskaber. *Casebeskrivelser.*
 - » Rambøll. (2014). Offentlige indkøb via centrale rammeaftaler. *Datarapport.*
 - » Regeringen. (2013). *Strategi for intelligent offentligt indkøb.*
 - » Rigsrevisionen. (1997). *Beretning om statslige indkøb.*
 - » Rigsrevisionen. (2006). *Beretning om staten som indkøber.*
 - » Rozemeijer, F. (2000). How to manage corporate purchasing synergy in a decentralised company? Towards design rules for managing and organizing purchasing synergy in decentralized companies. *European Journal of Purchasing & Supply Management* 6:1, s. 5-12.
 - » Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde. (2013). *Udbudskulturen i Danmark.*
 - » Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde. (2013). *Offentlige indkøbsfunktioner – Effekter af oprustning og eksempler på god praksis.*
 - » Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde. (2014). *Udbudskulturen i Danmark.*
 - » Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde. (2014). *Udbudsomkostninger og andre tværgående erfaringer fra effektanalyser.*
 - » Saha, R. L. (2011). Unexpected Motivations behind Joining Group Purchasing Organization (GPO). *System Sciences*, s. 1-8.
 - » Schneller, E. S. (2000). *The Value of Group Purchasing – In the Health Care Supply Chain.*
 - » Schneller, E. S. (2009). *The Value of Group Purchasing – 2009: Meeting the Needs for Strategic Savings.*
 - » SKI. (2011). *Årsrapport.*
 - » SKI. (2013). *Årsrapport.*
 - » Smart, A., Dudas, A. (2007). Developing a decision-making framework for implementing purchasing synergy: a case study. *International Journal of Physical Distribution & Logistics Management* 37:1, s.64-89.
 - » Stanley, L. (1993). Linking purchasing department structure and performance toward a contingency model. *Journal of Strategic Marketing* 1:3, s. 211-219.
 - » Tella, E. & Virolainen, V. (2005). Motives behind purchasing consortia. *International Journal of Production Economics* 93-94:1, 61-168.
 - » Udbudsrådet. (2011). *Analyse af bedste praksis for brug af rammeaftaler.*
 - » Udbudsrådet. (2012). *God udbudskultur – udbud med omtanke.*
-