

Indkøb i amterne

FOKUS – FOrum for Kvalitet og Udvikling i
offentlig Service

"Indkøb i amterne" er udarbejdet for FOKUS af Jens Peter Bjerg, Amtsrådsforeningen.

Netpublikation

Januar 2005

Redaktion: Tanja Bruntse, FOKUS

FOKUS (FORum for Kvalitet og Udvikling i offentlig Service) er et initiativ, som skal styrke arbejdet med kvalitetsudvikling i amter og kommuner.

Parterne bag FOKUS er:

KL

Amtsrådsforeningen

DSI – Institut for Sundhedsvæsen

akf, amternes og kommunernes forskningsinstitut

Frederiksberg Kommune

Københavns Kommune

KTO – Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte

Kommunaldirektørkredsen

Amtsdirektørkredsen

De synspunkter, der bliver fremsat i denne publikation, deles ikke nødvendigvis af alle parterne bag FOKUS.

Forord	4
1. Indkøb i amterne i dag	5
2. Organisering af amtslige grupper på indkøbsområdet	9
3. Information og vidensopsamling	12
4. Elektronisk handel i amterne	14
5. Varegrupper og fællesindkøb	19
6. Konklusion	23
Bilag 1: Relevante links	25
Bilag 2: anbefalinger for det fremtidige samarbejde	25

Offentlige indkøb har inden for de seneste år været genstand for en stigende politisk opmærksomhed. I takt hermed er der opstået et øget behov for at synliggøre amternes indkøbsvirksomhed over for brugere, leverandører og samarbejdspartnere.

Notatet her sætter fokus på nogle af de aspekter af offentlige indkøb, diskussionerne har omhandlet. Der redegøres for de amtslige indkøbsafdelingers arbejdsopgaver og gives nogle bud på, hvordan amternes indkøb effektiviseres.

Udfordringerne i amternes indkøb og mulighederne ved mere professionelle indkøbsfunktioner skal bl.a. findes i betingelserne for at opnå økonomiske gevinster. Der er også behov for at undersøge, hvilke varegrupper det vil være hensigtsmæssigt for amterne at gå sammen om. Hele tiden er det desuden vigtigt at være opmærksom på faren for at skabe monopolagtige tilstande. Samtidig er det nødvendigt at sikre en endnu mere systematisk vidensopsamling og intern erfaringsudveksling mellem amterne.

Organisering af indkøb i amterne

Amterne køber årligt for ca. 9,3 milliarder kr. varer og ca. 15,4 milliarder kr. tjenesteydelser (eksklusive udgifter til sygesikring). Selve indkøbet, modtagelsen af varer og den efterfølgende fakturering er en omfattende proces, der beslaglægger mange ressourcer.

Derfor er offentlige indkøb blevet genstand for stor politisk og administrativ opmærksomhed. Området, der visse steder tidligere blev regnet som en ren administrativ opgave, har inden for de sidste par år tiltrukket sig stigende politisk opmærksomhed. Samtidig er der fra alle sider en stigende interesse for de muligheder, der ligger i elektroniske indkøb.

De enkelte amter organiserer indkøbene på den måde, man finder mest hensigtsmæssig. Derfor er de enkelte amter forskelligt organiseret på området. Man kan betragte amternes indkøbsfunktioner som liggende på et kontinuum mellem ”decentralt organiseret” og ”centralt organiseret”. I få amter er indkøbene stadig forholdsvis decentrale, mens der i langt de fleste amter efterhånden er en forskellig grad af central koordinering. De fleste amter har nu en central indkøbsfunktion, der mange steder er kombineret med en decentral disponering. I nogle amter er det dog frivilligt, om man vil benytte de indkøbsaftaler, som den centrale indkøbsfunktion har indgået. Der har inden for de sidste år været en klar tendens til, at indkøbene er blevet mere koordinerede i takt med, at indkøbsforløbet generelt er blevet større og mere kompliceret.

Amtets indkøbsfunktion

Hvilke arbejdsopgaver har en indkøbsafdeling? De arbejdsopgaver, en indkøbsafdeling skal varetage, kan være af forskellig karakter i de enkelte amter. I nogle amter har indkøbsafdelingen ud over indkøb til sygehuse også opgaven med indkøbene til øvrige institutioner og driftsområder.

Indkøbsafdelingens primære arbejdsopgaver er bl.a.:

- Sørge for, at gældende lovgivning overholdes, EU-direktiver, bekendtgørelser, standarder og lignende.

- Sørge for, at der på varer og tjenesteydelser, som forbruges i amtet, etableres aftaler, der dækker pris, kvalitet, service, leverings-sikkerhed og lignende.
- Sørge for, at vareforsyningen til institutionerne foregår på en så hensigtsmæssig logistisk måde som muligt.
- Sørge for, at kommunikation med såvel brugere/institutioner som leverandører altid foregår på den mest optimale måde, f.eks. e-handel.

Indkøbsafdelingerne kan ud over arbejdsopgaver, der primært vedrører indkøb, have andre indkøbsmæssigt relaterede opgaver, f.eks. budgetlægning af varekøb på de enkelte institutioner, opfølgning på de indgåede aftaler, planlægning og styring af lagerhold og transport af varerne samt medvirken i forbindelse med udbud på f.eks. serviceområder.

Debatten om offentlige indkøb

Debatten om indkøb er på dagsordenen i hele den offentlige sektor. Debatten drejer sig specielt om følgende temaer:

- **Besparelser**
Specielt Finansministeriet har været fokuseret på det store besparelspotentiale, der efter deres mening kan udløses, hvis amter og kommuner organiserer deres indkøb på en mere professionel og hensigtsmæssig måde. Ministeriet har især fokuseret på mulighederne for besparelser gennem brugen af obligatoriske aftaler, flere fællesindkøb, brugen af elektroniske markedspladser og en mere professionaliseret indkøbsstruktur i det enkelte amt eller kommune.
- **Brug af aftaler**
Mange steder er brugen af amtets aftaler baseret på frivillighed. Det betyder, at amtets samlede indkøbskraft ikke bliver tilstrækkeligt udnyttet, og man risikerer at købe ind til for høje priser eller på for dårlige vilkår.
- **Centralisme versus decentralisme**
Debatten om de offentlige indkøb rammer ned i problematikken om centralisme versus decentralisme. En mere central indkøbsorganisation vil mange steder føre til, at den enkelte institution skal købe ind på amtets samlede aftaler.
- **Større indkøbsmængde kan give lavere priser**

Hvis amtet fremstår som en samlet køber med styr på logistikken, er det muligt at få lavere priser inden for mange varegrupper. Der er en tendens til, at flere amter går sammen om specielle indkøb for at opnå en større indkøbsvolumen. Her skal man dog medtænke faren for at skabe monopoler eller monopollignende forhold. En for stor indkøbsvolumen kan på visse områder underminere markedet på sigt.

- **Indkøbene bliver mere og mere politiske**

Sociale klausuler, arbejdsmiljø og miljø- og energirigtige indkøb er eksempler på, at amternes indkøbere i stadig større grad skal købe "politisk" ind. De stadigt mere politiske indkøb skaber samtidig et større behov for at dokumentere indkøbene og hermed central styring. Amterne overholder samtidig EU's udbudsregler, der træder i kraft, når et vareindkøb er på over ca. 1,8 mio. kr. Disse regler er ganske komplicerede og håndteres derfor bedst af professionelle indkøbere. Der har fra centralt politisk hold været gennemført initiativer, der skal sikre overholdelsen af udbudsreglerne. I den sammenhæng skal det nævnes, at Klagenævnet for Udbud kan idømme amter og kommuner erstatninger i det omfang, de ikke overholder udbudsreglerne. Denne ret er allerede blevet brugt imod amterne.

- **Optimering af logistikken**

Med den øgede professionalisering af det organisatoriske ansvar for indkøb og logistik er der skabt en forbedret mulighed for at optimere hele forsyningskæden. En mere procesorienteret indgangsvinkel til den samlede logistikopgave har skabt fokus på det besparelspotentiale, der er gemt i de mange ansvarsskift i forsyningskæden. Bedre logistik fordrer også, at de logistiske krav indgår i dialogen med leverandørerne allerede ved indgåelse af indkøbsaftalerne.

- **Elektroniske indkøb**

Der fokuseres i stigende grad på mulighederne for at gøre indkøbsprocessen elektronisk. Gevinsterne ved elektronisk indkøb er forskellige på henholdsvis kort og langt sigt. I første omgang kan det anvendes som et redskab til at opnå bedre overholdelse af aftalerne internt i amtet og for lettere at kunne udveksle informationer på tværs af amterne. På længere sigt kan det give lavere indkøbspriser, medføre omkostningsreduktioner, sikre effektive arbejdsgange samt let adgang til valide data både hos udbydere og leverandører.

Større professionalisering

Det økonomiske pres og behovet for at kunne dokumentere besparelser og procesmæssige forbedringer i indkøbene peger i retning af en mere konsekvent koordinering af indkøb i amterne. Økonomiske gevinster i forbindelse med indkøb kan bruges til at styrke indsatsen på andre områder. Flere steder indgår amterne aftaler med leverandører for derefter at lade det være op til den enkelte institution, om man vil benytte dem. Leverandørernes manglende sikkerhed for, at der vil blive købt på en sådan aftale, er med til at skrue prisen unødvendigt i vejret. Det er samtidig med til at underminere tilliden hos leverandørerne til den centrale indkøbsfunktion i amterne. En mere central koordinering af indkøbene samt en større mængde af bindende aftaler er en betingelse for at opnå de økonomiske gevinster samt leve op til de forpligtelser, som amterne har i forbindelse med indkøb. Det kan f.eks. være vanskeligt for andre end den professionelle indkøbsorganisation at overskue, hvilke varer der lever op til grønne, sociale eller arbejdsmiljømæssige krav.

Samtidig vil en mere professionel indkøbsfunktion være med til at sikre, at det juridiske grundlag er i orden i forbindelse med indkøbsaftaler, sikkerheden om aftalerne og overholdelsen af regler i forbindelse med EU-udbud. EU's udbudsregler skal sikre gennemsigtighed og ligebehandling af alle tilbudsgivere i forbindelse med en udbudsforretning. EU-kommisjonen har for nylig gennemført en revidering af disse regler, der skal gøre dem mindre komplicerede og bureaukratiske at arbejde med. Man kan dog med sikkerhed sige, at disse regler også i fremtiden vil kræve professionel indsigt at arbejde med. Samtidig er der med revideringen af loven for Klagenævnet for Udbud åbnet mulighed for direkte økonomiske sanktioner mod den udbydende myndighed. En sanktionsmulighed, der tidligere alene lå hos domstolene.

Fællesindkøb mellem amterne

Samtidig er der et behov for at undersøge, om det inden for bestemte varegrupper, er hensigtsmæssigt, at flere eller samtlige amter går sammen om et udbud. Hvis der udbydes en større varemængde, vil man i mange tilfælde kunne opnå mere attraktive priser og bedre vilkår. Der er nedsat en amtslig arbejdsgruppe, der skal kortlægge, hvilke varegrupper der er egnede til en højere grad af fællesindkøb. Man skal i den forbindelse væ-

re opmærksom på, at man ikke inden for nogen varegrupper er med til at skabe monopolagtige tilstande. Det vil ikke gavne amterne i det lange løb. Hjemmesiden ”www.regionsudbud.dk”, der indeholder oplysninger om alle amternes udbud, fungerer som middel for amterne til at være bedre orienterede om hinandens udbud.

Side 9

Brugergrupper

Det er samtidig en udfordring at gennemføre denne øvelse uden at kompromittere brugerindflydelsen. En stigende professionalisering af indkøbene i amterne samt en større loyalitet over for de indgåede aftaler bør ikke føre til, at brugerne skal sættes uden for indflydelse. Indkøbsfunktionen er til for brugernes skyld. Det er vigtigt, at amtets indkøbsfunktion forud for et udbud konsulterer brugerne, f.eks. gennem et netværk af brugergrupper. Brugere skal have indflydelse på, hvilke krav der skal stilles til et kompliceret produkt på f.eks. sundhedsområdet. Til gengæld er det indkøbsafdelingen, der skal stå for udbuddet og selve indkøbet, og man må efterfølgende forlange, at brugerne overholder de indgåede aftaler.

2. Organisering af amtslige grupper på indkøbsområdet

Status for erfaringsudvekslingen – Regionale Indkøbere

De amtslige indkøbschefer har siden starten af 1990'erne været organiseret i to erfaringsudvekslingsgrupper: AMERFA (erfaringsgruppe for amternes indkøbere) og SINERFA (sygehusindkøbernes indkøbs- og erfaringsudvekslingsforum). Amtsrådsforeningen har deltaget i arbejdet i disse grupper. Københavns Kommune og Frederiksberg Kommune har deltaget i arbejdet i AMERFA, medens H:S har deltaget i arbejdet i SINERFA. Gruppernes formål har været at sikre en bedre udveksling af informationer og erfaring på det amtslige indkøbsområde.

Begge grupper blev etableret i første del af 1990'erne. På dette tidspunkt var opdelingen mellem indkøberen på amtsgården og indkøberne på sygehusene mere klar, end det er tilfældet i dag. I dag er der mange steder sammenfald mellem disse funktioner i det enkelte amt. En skarp opdeling mellem indkøberne i amtet og indkøberne på sygehusene i to grupper var derfor blevet uhensigtsmæssig. Som en konsekvens af denne udvikling er de to fora i foråret 2004 blevet sammenlagt under navnet Regionale Indkøbere.

Regionale Indkøbere har til formål at:

- udveksle erfaringer vedrørende indkøb og logistik,
- følge udviklingen i markedssituationen generelt og blandt amternes primære forsyningskilder specifikt,
- etablere fælles indkøb på en række områder,
- varetage kontakt til leverandørerne og deres brancheorganisationer vedrørende spørgsmål af fælles interesse.

Arbejdet inden for de senere år har dog vist, at det er nødvendigt med en central koordinering af de mange fælles projekter. For at afhjælpe dette problem er der oprettet et sekretariat i Amtsrådsforeningen, der skal støtte det fælles arbejde. Sekretariatet hedder Regionsindkøb. Sekretariatet varetager bl.a. følgende opgaver:

- koordinering af vidensopsamling og vidensudveksling på det amtslige indkøbsområde,
- vedligeholdelse og videreudvikling af hjemmesiden regionsudbud.dk,
- sekretariat for aktiviteterne i Regionale Indkøbere,
- koordinering af projekter om implementering af elektronisk handel,
- generelle informationsopgaver,
- sekretariatsfunktion for koordineringen af fælles udbud mellem amterne,
- initiativer til fælles projekter mellem amterne på indkøbsområdet.

Oprettelsen af sekretariatet har medført en synliggørelse af det arbejde, der i mange henseender allerede fandt sted i Amtsrådsforeningen.

Leverandørsamarbejde

De tider er overstået, hvor forholdet mellem udbydere og leverandører udelukkende er præget af det modsætningsforhold, der altid vil være mellem dem, der vil have mest muligt for deres varer, og dem, der vil give mindst muligt for dem. Amterne skal overholde EU's udbudsregler og sikre konkurrence på markedet og ligebehandling af alle tilbudsgivere. Det er dog i fremtiden nødvendigt at udvide dialogen med leverandørerne og deres brancheorganisationer med det formål at finde løsninger på fælles problemer og udfordringer.

Oprettelsen af Regionale Indkøbere og Regionsindkøb sikrer en mere effektiv dialog med leverandørerne, og at der er et sted at henvende sig, når de vil i dialog eller samarbejde. Regionale Indkøbere har for eksempel haft et frugtbart samarbejde med Medicoindustrien, der er brancheorganisation for mange af amternes leverandører af medicinsk udstyr. Et offentligt-privat samarbejde, der er blevet meget rost af bl.a. Erhvervs- og Boligstyrelsen. Arbejdsgrupper med repræsentanter fra begge parter har f.eks. udarbejdet etiske regler for afprøvninger, miljømateriale til udbud, udbudsmateriale samt et stort fælles projekt for at sætte gang i elektronisk handel. Dette samarbejde har været med til at rydde en række misforståelser af vejen, der tidligere var til gene for alle parter, samtidig med at nye projekter er sat i gang. Regionale Indkøbere skal i fremtiden skabe flere samarbejder baseret på de gode erfaringer fra dialogen med Medicoindustrien.

Forbedret kvalitet på varer og produktudvikling

En del af dialogen med leverandørerne går selvfølgelig ud på at sikre en forbedret kvalitet på de varer, der købes ind, herunder et samarbejde om en løbende produktudvikling. Der er et stadigt stigende krav til sikkerhed og kvalitet i forbindelse med de produkter, der indkøbes til for eksempel sygehussektoren, og det kræver samarbejde at sikre optimale produkter. Regionale Indkøbere skal have en dialog med alle, der vil samarbejde med det fælles mål at skabe bedre produkter.

Med hensyn til miljørigtige indkøb er amterne helt i front i den offentlige sektor. Langt de fleste amter har i dag en grøn indkøbspolitik. Amterne vil fortsætte med at samarbejde med Miljøstyrelsen om at skabe informationsmateriale til offentlige indkøbere, der ønsker at købe miljørigtigt ind. De stadig større krav til kvalitet og miljørigtige produkter er med til at forstærke behovet for en professionel indkøbsorganisation i amterne, der kan gennemskue den til tider komplekse opgave, det er at konstatere, i hvor høj grad et produkt overholder amtets krav.

I takt med at indkøbsområdet har været genstand for en stigende politisk interesse inden for de sidste par år, er der opstået et øget behov for at synliggøre amternes indkøbsvirksomhed over for brugere, leverandører og samarbejdspartnere. Samtidig er det nødvendigt at sikre en endnu mere systematisk intern erfaringsudveksling mellem amterne på området.

Ekstern information og vidensopsamling

De amtslige indkøbsfunktioner har mange eksterne samarbejdspartnere f.eks. leverandører, brancheforeninger og offentlige institutioner. Amterne vil udvide og styrke samarbejdet med disse eksterne partnere for at sikre koordinering af initiativer og informationsudveksling. Institutioner, som er relevante for amternes indkøbsfunktioner, er for eksempel:

- *Konkurrencestyrelsen*
Konkurrencestyrelsen varetager bl.a. forvaltningen af udbuds- og konkurrenceregler. Amterne har derfor en stor interesse i en god dialog, så klagesager kan tages i opløbet, og at relevant lovarbejde kan påvirkes på et tidligt tidspunkt.
- *EU*
Mange direktiver, der kommer fra EU, har direkte relevans for udførelsen af opgaverne i amtets indkøbsfunktion f.eks. EU's udbudsdirektiver, der i denne tid er under revision.
- *Miljøstyrelsen*
Miljøstyrelsen er en vigtig partner i bestræbelserne for at købe så miljørigtigt ind, som det er muligt.
- *Diverse brancheorganisationer*
Kontakt til leverandørerne og deres brancheorganisationer samt andre sammenslutninger af offentlige indkøbere f.eks. IKA.

Dette er blot for at give nogle få eksempler på eksterne samarbejdspartnere. En stor del af kontakten til disse organisationer varetages allerede i dag af Amtsrådsforeningen. En mere effektiv vidensopsamling vil være med til at forbedre samarbejdet og mulighederne for at få indflydelse. Den stigende interesse for de offentlige indkøb har også medført, at emnet, i langt højere grad end det var tilfældet tidligere, figurerer i medier og presse.

I takt med at der er opstået et større samarbejde mellem amterne på indkøbsområdet, er det blevet nødvendigt at iværksætte en mere systematisk vidensopsamling mellem amterne. Hvad er amtets indkøbspolitik? Hvad købes der ind for? Hvordan klarer man logistikken? Hvilke varegrupper er der aftaler på? På hvilke varegrupper har man fællesaftaler med andre amter? Hvilke initiativer er der i det enkelte amt med det formål at implementere elektronisk handel? Dette er blot få eksempler på viden, der systematisk bør indsamles og stilles til rådighed for samtlige amter for at lette de daglige opgaver og det fælles samarbejde.

En anden vigtig del af profileringen af indkøbsfunktion er at markedsføre og udvide kendskabet til de centrale indkøbsaftaler, der er indgået i amtet. Større kendskab og samarbejde vil i de fleste tilfælde føre til en øget brug af aftalerne.

En del af den indsamlede viden vil kun være relevant for internt brug mellem amterne. Derfor er der udviklet et informationsværktøj, der også kan tage hensyn til dette forhold. Hjemmesiden www.regionsudbud.dk er omdrejningspunktet for den forbedrede informationsindsats både internt og eksternt.

www.regionsudbud.dk

Amterne har længe arbejdet med at forbedre og udvikle indkøbsfunktionen bl.a. ved anvendelse af internettet. Regionale Indkøbere har taget initiativ til en hjemmeside, hvor samtlige amter præsenterer deres udbud på vare- og tjenesteydelsesområdet både over og under EU's tærskelværdier. Der har indtil videre ikke været tale om at lægge hele udbudsmaterialet ud på hjemmesiden, men alene oplysninger om, hvor man kan rekvirere materialet samt udbuddets karakter.

Regionsudbud.dk skal, ud over at profilere indkøbsvirksomheden i amterne, tjene som informationsformidling af amternes indkøbsbehov og udvide kredsen af tilbudsgivere. Hjemmesiden har været i drift siden begyndelsen af 2002, men har været igennem en rekonstruktion i foråret 2004, der bl.a. gør det muligt for leverandørerne at abonnere på annonceringen af amternes udbud.

En hjemmeside, der tjener som et elektronisk udstillingsvindue for amternes udbud, signalerer, at amterne er godt på vej inden for elektronisk kommunikation også på indkøbsområdet. Den sikrer en bedre service over for nuværende og potentielle leverandører og sikrer en bedre formidling af amternes indkøbsbehov med hensyn til varer og tjenesteydelser. Ydermere understreger hjemmesiden amternes vilje til at leve op til EU-reglerne på området om ligebehandling og gennemsigtighed. Større gennemsigtighed sikrer en bredere kreds af tilbudsgivere og dermed også i længden bedre og billigere indkøb.

Udviklingen og driften af regionsudbud.dk følges af en kontaktgruppe med repræsentanter fra samtlige amter. Dette er for at sikre, at hjemmesiden konstant afspejler det behov for information, der findes i de enkelte amter.

4. Elektronisk handel i amterne

Indførelsen af elektroniske indkøb skal ses i en større sammenhæng som en del af indførelsen af digital forvaltning og mere effektiv økonomistyring. Elektronisk handel omfatter alle delelementer af de fysiske og administrative aktiviteter, der kræves for at gennemføre følgende processer:

- Udbud
- Varesøgning
- Ordreafgivelse
- Ordrebekræftelse
- Levering
- Varemodtagelse
- Lagerstyring
- Fakturagodkendelse
- Bogføring og betaling

Alle disse delprocesser kan understøttes digitalt: Først når der er skabt en elektronisk sammenhæng mellem disse processer, kan det fulde udbytte af elektronisk handel høstes.

Konkret kan elektronisk handel f.eks. medføre gevinster ved:

- Gennemarbejdede og gennemskuelige indkøbsprocesser, der er understøttet elektronisk.

- Bedre mulighed for effektiv indkøbsstyring, da der skabes mulighed for dokumentation, overblik og synliggørelse af amtets indkøbsaftaler.
- Enklere og mere effektiv varesøgning for de daglige brugere.
- Overgang til elektroniske fakturaer.
- Elektronisk sagsstyring og elektronisk udveksling af dokumenter med bl.a. leverandører.
- Systematisk opsamling af information om amtets indkøb.

Forudsætninger for elektronisk handel

Amternes strategi for implementering bygger på en række overordnede principper:

- Slutmålet er at understøtte hele indkøbsprocessen elektronisk.
- Elektronisk handel er i lige så høj grad et spørgsmål om organisation som teknik.
- Enighed mellem samtlige amter om brugen af overordnede elektroniske standarder for elektronisk handel.
- Tæt samarbejde med leverandørerne og deres brancheorganisationer samt andre eksterne samarbejdspartnere, f.eks. Videnskabsministeriet, om udviklingen af elektronisk handel.

Det vigtige er, at man har et klart mål for implementeringen af elektronisk handel i amterne. Målet er at understøtte hele indkøbsprocessen elektronisk fra ordreafgivelsen til bogføring og betaling. De fleste amter er allerede godt i gang med denne proces. Det er dog forskelligt, hvordan man har valgt at gribe processen an. Nogle steder har man valgt at starte med den elektroniske faktura, andre steder med at konstruere et elektronisk varekatalog. Dette er ikke et problem, så længe man bevæger sig i samme retning.

Fælles standarder og snitflader

Derfor har det været af stor vigtighed, at amterne i fællesskab har meldt klart ud om, hvilke standarder man ønsker at benytte for elektronisk handel. Denne bekendelse til fælles overordnede standarder gør det i de fleste tilfælde fortsat muligt for det enkelte amt at arbejde med de interne systemer, man anvender i forvejen. Det vigtigste er, at amterne taler et fælles sprog udadtil. Det ville være et skrækscenarium, hvis leverandørerne skulle tilpasse sig et stort antal forskellige systemer. Dette ville un-

derminere mange af de potentielle gevinster ved elektronisk handel for både amter og leverandører.

Side 16

Amterne er, som tidligere beskrevet, forskelligt organiseret på indkøbsområdet. Det vil derfor formentlig ikke være hensigtsmæssigt, at alle amter får den samme løsning. Det vil derimod være hensigtsmæssigt, at amterne fortsat arbejder for at skabe fælles standarder og snitflader inden for elektronisk handel. Systemernes evne til at kommunikere vil samtidig lette mulighederne for at gennemføre evt. fællesindkøb. Arbejdet bør tage udgangspunkt i de standarder og snitflader, der allerede er ved at være udviklet. Dette vil gøre løsningerne billigere og lettere at udbrede.

Organisering af elektronisk handel

E-handel er samtidig ikke kun et spørgsmål om en teknologisk løsning. Det er i endnu højere grad et spørgsmål om den organisering af indkøbene, der ligger bag. Processen vil berøre store dele af det enkelte amts organisation – ledelsen, indkøbsfunktionen, økonomifunktionen, it-afdelingen og brugerne. Der er samtidig ikke tvivl om, at hvis de mange fordele skal realiseres, kræver det engagement og forpligtelse fra den øverste ledelse.

Ud over at smidiggøre indkøbsprocessen generelt for indkøbsfunktionen i amtet er det samtidig vigtigt, at indførelsen af elektronisk handel medfører, at det bliver lettere for brugerne i amterne at bestille varer på amtets aftaler.

For at opnå alle de gevinster, der er forbundet med indførelsen af elektronisk handel, er det nødvendigt med en central koordinering. Til gengæld vil opbygningen af fælles elektroniske varekataloger være til fordel for amtets decentrale brugere, da de vil få et system, der er hurtigere og mere overskueligt i forbindelse med f.eks. bestilling af varer. Dermed får disse personer mere tid frigjort til deres kernekompetencer f.eks. sygepleje eller undervisning.

Debatten om elektronisk handel har i længere tid lidt under diskussioner mellem den offentlige sektor og dens leverandører om, hvem der burde tage initiativet. Der er derfor vigtigt at begynde konkrete initiativer, der fremmer samarbejdet mellem leverandører og udbydere. Amterne har bl.a. et samarbejde med Medicoindustrien, der skal fremme brugen af elektronisk handel inden for sundhedsområdet. Elektronisk handel har

potentialt til at blive en gevinst for både udbydere og leverandører, og man bør derfor medtænke begge parter processer.

Side 17

Det er vigtigt at huske, at det ikke kun er amterne, der ønsker elektroniske indkøb. Store danske koncerner er ved at indføre elektroniske indkøb. Samtidig er staten og kommunerne også i gang. Det er derfor ikke amterne alene, der skal trække leverandørerne i gang. Den lette adgang til internettet har desuden gjort det muligt for de mindre leverandører at handle elektronisk.

Amternes indkøb er generelt velorganiseret og derfor godt rustet til at gå forrest med implementeringen af elektronisk handel i den offentlige sektor på grund af størrelsen og volumen. Der er derfor alle muligheder til stede for at optimere indkøbsfunktionen i endnu højere grad.

Medicoprojektet

I sundhedssektoren benytter både virksomheder og amter digitale redskaber i deres indkøbs- og salgsstyring. Samtlige amter er allerede i gang med at implementere e-handel i forskellige former. Der ligger derfor en stor udfordring i at sikre, at amternes systemer kan kommunikere med hinanden og med leverandørerne.

For at komme videre med e-handel er Medicoprojektet derfor blevet sat i gang. Medicoprojektet er et offentligt-privat samarbejde oprettet med det overordnede formål at skabe gevinster for både amterne og deres leverandører ved hjælp af elektronisk handel. Det er samtidig et projekt, der er skabt af de mennesker, der bruger systemerne til daglig. Bag projektet står landets 13 amter, Bornholms Regionskommune, Hovedstadens Sygehusfællesskab og 40 leverandører fra Medicoindustrien. To amter og fem virksomheder fungerer i projektet som piloter.

Bag projektet ligger et grundigt forberedelsesarbejde, hvor repræsentanter for amternes indkøbere, Amtsrådsforeningen og Medicoindustrien har udviklet projektet i en fælles arbejdsgruppe. Gruppen har bl.a. udarbejdet to rapporter i samarbejde med henholdsvis PLS/Rambøll og MySupply. Et så tæt samarbejde mellem udbydere og leverandører, med det formål at skabe fælles fordele, er unikt i Danmark.

Medicoprojektet er første del af amternes større katalogprojekt, AMKAT (AMternes KATalogprojekt), hvis målsætning er at udvikle elektronisk

handel på de områder, hvor det viser sig relevant. Det konkrete formål med Medicoprojektet er at udarbejde nogle fælles retningslinjer og standarder for elektronisk handel og derefter afprøve dem i virkelighedens verden. Det skulle gerne resultere i mere effektive og mindre tidskrævende indkøbs- og salgsprocedurer, som sparer ressourcer for alle parter. Det er samtidig vigtigt for amterne at melde klart ud med hensyn til, hvilke elektroniske standarder der satses på. Vi skylder vores leverandører at give dem klar besked, så de kan forberede sig på den fremtidige handel.

Projektet er ikke rettet mod at skabe en komplet e-handelsløsning, men skal supplere de allerede eksisterende it-systemer hos leverandører og offentlige indkøbere.

Medicoprojektet er delt op i tre faser, og første fase begyndte i januar 2003. I denne fase fastlægges de standarder, som leverandørerne skal udvikle produktkataloger ud fra, samt hvilke produktinformationer katalogerne skal indeholde. Katalogerne opbygges efter UNSPSC-koder, der står for "United Nations Standard Products and Services Code". Det er et hierarkisk klassificeringssystem, som bruges til numerisk at identificere produkter og serviceydelser. Første fase er afsluttet 1. maj 2004.

Produktkatalogerne vil komme til at indeholde specifikke søgekriterier - de såkaldte attributter - for hver produkttype, hvor det er fundet relevant. UNSPSC findes i dag ikke på dansk, men der arbejdes på at få skabt en dansk version. Opbygningen af produktkatalogerne tager udgangspunkt i, at amternes indkøbere implementerer UNSPSC i deres indkøbsstyring.

I projektets anden fase, der blev udbudt i efteråret 2003, indfører leverandørerne de standarder og principper i deres varekataloger, som blev fastlagt i den første fase. Der udformes desuden et katalog med medicinsk udstyr til offentlige indkøbere, som vil indeholde generelle og ikke leverandørspecifikke produktbeskrivelser. Kataloget forventes at blive en grundsten for fremtidig elektronisk handel mellem projektets deltagere. Anden fase afsluttedes ligeledes den 1. maj 2004.

I tredje og sidste fase gennemføres et pilotprojekt for udveksling af indkøbsordrer, ordrebekræftelser og fakturering mellem ét amt og to leverandører baseret på ebXML, der er en international standard for, hvordan forretningsdokumenter opbygges og udveksles over internettet. I denne fase bliver der samarbejdet med bl.a. Videnskabsministeriet. Tredje fase afsluttes i begyndelsen af 2005.

Projektet ledes af en styregruppe med repræsentanter for parterne og har et samlet budget på fem millioner kroner.

Det er naturligvis ikke hensigten, at amternes udvikling af elektronisk handel afsluttes med Medicoprojektet. Det er vigtigt, at erfaringerne fra projektet udbredes til andre brancher og leverandører.

5. Varegrupper og fællesindkøb

Opdeling af varegrupper

Det er vigtigt, at amterne kontinuerligt arbejder med at optimere indkøbsprocessen med henblik på at opnå bedre og mere konkurrencedygtige indkøbsaftaler.

Amterne skal i fællesskab udnytte deres samlede indkøbspotentiale mest optimalt. Ved i nogle tilfælde at købe samlet ind kan amterne tilbyde et volumen og en loyalitet, der gør det attraktivt for leverandøren at indgå en aftale til fordelagtige priser og vilkår.

Indkøbssamarbejde mellem to eller flere amter er ikke længere noget særsyn, men en fremgangsmåde, der er udbredt anvendt. I dag er der f.eks. etableret indkøbssamarbejde mellem forskellige konstellationer af amter på en række udvalgte vareområder. Samarbejdet foregår primært på varer til behandlingssystemet på sygehusområdet, men også på andre vareområder som eksempelvis kontorartikler, kopipapir, kalendere, aftøringspapir med mere. Dette samarbejde er dog ikke i alle tilfælde sat i system.

Det nuværende samarbejde mellem amterne skal udbygges med henblik på endnu bedre konkurrencedygtige indkøbsaftaler, men hvilke varegrupper er egnet til fællesindkøb, og hvordan bør det i givet fald organiseres?

Regionale Indkøbere har nedsat en gruppe, der arbejder med at klarlægge, hvilke varegrupper der er egnede til fællesindkøb. En opdeling i nedenstående tre kategorier vil være udgangspunkt for en endelig vurdering af, hvor man bør lægge sine ressourcer for at opnå bedre konkurrencedygtige indkøbsaftaler.

- Kategori 1: Vareområder, der er velegnet for udbud i det enkelte amt.
- Kategori 2: Vareområder, der er velegnet for udbud med f.eks. 2-3 amter.
- Kategori 3: Vareområder, der er velegnet for udbud med samtlige amter.

I vurderingen af den enkelte varegruppes placering er der bl.a. taget hensyn til:

- markedssituationen, mange eller få udbydere
- økonomi, prisen på varen såvel som driftsomkostninger
- engangskøb eller løbende forbrug
- valgte tekniske løsninger hos køber
- brugerhensyn
- hensyn til arbejdsmiljø og miljø
- produkternes kompleksitet
- logistiske forhold.

Med effektive indkøb menes ikke kun den laveste pris på produkterne, men de laveste samlede omkostninger ved at skaffe varen. Indkøbene skal ikke kun måles på produkternes pris. De ressourcer, der enten synligt eller skjult, bruges på at opnå et samlet, tilfredsstillende indkøb, der sikrer, at brugeren får den vare, der efterspørges, skal også medregnes i de samlede omkostninger.

Endelig skal alle de imaginære ydelser, der ofte følger et produkt, indkalkuleres i produktets pris. Eksempelvis er teknisk knowhow fra en leverandør ofte særdeles værdifuldt for egen organisation. Knowhow som ellers ville være besværlig og omkostningstung at få fat i. Det er derfor ikke altid, at farvepatronen, der netop nu er på tilbud hos den lokale boghandler, er den billigste på længere sigt.

Hvert amt indgår indkøbsaftaler på forskellige varegrupper gældende for henholdsvis amtets sygehuse eller alle amtets institutioner. Nogle amter har i samarbejde med andre amter indgået indkøbsaftaler på enkelte udvalgte varegrupper gældende for de amter, der deltager i aftalen. Mellem samtlige amter er der kun indgået ganske få indkøbsaftaler.

I dag er situationen den, at amterne hver især har styr på deres indkøb. Gennem de nødvendige aftaler sikres det, at størstedelen af amtets vareforbrug købes ind til fornuftige priser. Yderligere besparelser på almindelige forbrugsvarer som papirvarer, fødevarer og lignende vil i mindre grad kunne opnås, idet mange af disse varegrupper allerede har været udsat for konkurrence gennem blandt andet udbudsforretninger eller anden form for rabataftaler.

Målet for fremtiden er dog fortsat at effektivisere amternes indkøb for derigennem at opnå yderligere besparelser og bedre vilkår.

For at efterkomme målopfyldelsen er det nødvendigt at finde nye veje til effektiviseringer og bedre priser.

Koordinationsmodellen

Der er etableret en proces mellem amterne, der løbende vurderer, hvilke varegrupper der er egnede til hvilke former for fællesindkøb, og der er opstillet retningslinjer for fælles udbudsforretninger. Der er varegrupper, der vil være egnet til udbud med f.eks. 2-3 amter, og varegrupper, der skal udbydes på nationalt plan. Udvælgelsen af egnede varegrupper skal ske efter de kriterier, der er skitseret i det ovenstående. Det er naturligvis helt centralt, at man overvejer, hvordan udbud af den størrelse vil påvirke markedet i hvert enkelt tilfælde.

Når der er opnået enighed om, hvilke varegrupper der skal udbydes i fællesskab, vælges der en styregruppe til det pågældende udbud bestående af repræsentanter fra de amtslige indkøbsfunktioner. Pointen er at udnytte den store kompetence og erfaring, der allerede findes i amterne på indkøbsområdet. Dette er specielt relevant på sygehusområdet, hvor amternes indkøbere har et unikt kendskab til området. Derefter følger udbuddet de retningslinjer, der er opnået enighed om mellem amterne. Dette indebærer selvfølgelig, at man fortsat konsulterer brugerne, samt at de amter, der er involveret i udbuddet, har mulighed for indflydelse.

Der sikres hermed et tilfredsstillende volumen i udbuddet, og de ressourcemæssige belastninger i forbindelse med afholdelse af en udbudsforretning fordeles mellem amterne. Det sikres, at udbudspligten overholdes, og der kan ske en standardisering af udbudsprocesserne, således at tidsforbruget for en udbudsforretning kan reduceres til gavn for både udbydere og leverandør.

Det er helt centralt i denne model, at de deltagende amter forpligter sig til at benytte den aftale, som er resultatet af udbudsforretningen.

Regionale Indkøberes arbejdsgruppe vedr. fællesindkøb har udarbejdet en model for fællesindkøb mellem amterne. Modellen skal opfattes som en procesbeskrivelse for et indkøbsforløb med tilhørende EU-udbudsprocedure.

Fremtiden for denne indkøbsform er aktuel i takt med det pres, der lægges på amterne for at opnå effektive indkøbsaftaler. En almindelig antagelse er, at jo mere indkøbsvolumen, jo lavere pris og jo bedre vilkår.

Fordelen ved denne model er, at amterne udnytter den store kompetence og viden, der allerede findes i de amtslige indkøbsfunktioner, samtidig med at man i højere grad, end det er tilfældet i dag, udnytter det store indkøbspotentiale ved hjælp af en fælles fremgangsmåde og retningslinjer for udbuddet.

Et problem er logistik. Ordreafgivelse, forsendelse, varemodtagelse, lagerhold og betaling. Hvert amt vil i denne samarbejdsform stadig have til opgave at indarbejde sådanne data. Dette problem vil blive mindre betydningsfuldt i takt med den effektivisering af dataoverførsel, der bl.a. sker gennem implementering af e-handelssystemerne.

Samtidig vil brugernes indflydelse uvægerligt blive mindsket i forhold til, hvis de enten køber ind selv, eller amtet gør det. Dette skal holdes op mod de fordele og besparelser, der ligger i fællesindkøb.

Problemet med denne model er samtidig, at ansvaret og koordineringen af indsatsen ikke er forankret noget fast sted. Man kan derfor forestille sig, at det vil være vanskeligt at overskue, hvilke udbud der er i gang, og hvem der deltager i hvad. Dette problem løses ved, at der er en koordinerende enhed, der fungerer som omdrejningspunkt for samtlige fælles aktiviteter på det amtslige indkøbsområde. En sådan enhed er det nyoprettede Regionsindkøb. Arbejdsopgaverne for en sådan enhed er tidligere skitseret. Enheden vil, sideløbende med en række andre opgaver, varetage en administrativ opbakning for de fælles udbud.

For at fortsætte udviklingen med at optimere indkøbsprocessen i amterne er det nødvendigt, at amterne i højere grad, end det er tilfældet i dag, køber fælles ind inden for bestemte varegrupper. Koordinationsmodellen kombinerer brugen af den ekspertise, der allerede findes i de amtslige indkøbsfunktioner, med faste retningslinjer for afviklingen af fællesudbud med en central forankring af ansvar for udbuddets gennemførelse. Modellen sikrer samtidig en fortsat mulighed for høring af brugerne, og at indkøbseksperisen fortsat forbliver i amterne og sundhedsvæsenet.

6. Konklusion

Amternes indkøb er generelt godt organiseret. Indkøbene er de fleste steder professionaliserede, og der er et stort indkøbsvolumen. Der er derfor alle muligheder til stede for at optimere indkøbsfunktionen i endnu højere grad.

Det økonomiske pres på amterne og behovet for at kunne dokumentere indkøbene peger dog i retning af en endnu mere konsekvent koordinering af indkøbene. Økonomiske gevinster i forbindelse med indkøb kan bruges til at styrke indsatsen på andre områder.

For at fortsætte udviklingen med at optimere indkøbsprocessen i amterne er det nødvendigt, at amterne i højere grad, end det er tilfældet i dag, køber fælles ind inden for bestemte varegrupper. Ved i nogle tilfælde at købe samlet ind kan amterne tilbyde en volumen og en loyalitet, der gør det attraktivt for leverandøren at indgå en aftale og dermed sikre fordelagtige priser. Udvalgelsen af varegrupper, der er egnede til fællesindkøb, bør foregå under hensyn til bl.a. markedet, brugerne og mulighederne for økonomiske eller administrative gevinster.

Fælles udbud foregår efter fælles spilleregler og retningslinjer efter en samarbejdsmodel, der kombinerer brugen af den ekspertise, der allerede findes i de amtslige indkøbsfunktioner med faste retningslinjer for afviklingen af fællesudbud med en central forankring af ansvar for udbuddets gennemførelse. Modellen sikrer samtidig en fortsat mulighed for høring af brugerne, og at indkøbseksperisen fortsat forbliver i amterne.

I takt med, at indkøbsområdet har været genstand for en stigende politisk interesse inden for de sidste par år, er der samtidig opstået et øget behov for at profilere amternes indkøbsvirksomhed over for brugere, leverandører og samarbejdspartnere. Samarbejdet mellem amterne bør derfor organiseres på en endnu mere struktureret måde, end det er tilfældet i dag. Samtidig er det nødvendigt at sikre en mere systematisk intern erfaringsudveksling mellem amterne på området. Dette er sket ved at udbygge koordineringen i Amtsrådsforeningen og udvikle brugen af hjemmesiden www.regionsudbud.dk, der fungerer som de amtslige indkøberes primære informationsværktøj.

Amterne er godt rustet til at gå forrest med implementeringen af elektronisk handel i den offentlige sektor. Gennem dialog med leverandørerne, og klare udmeldinger om brugen af elektroniske standarder, er det lykkedes at iværksætte projekter, der har medført, at amterne er godt på vej med implementeringen af området. Den videre udvikling kræver, at amterne fortsætter bestræbelserne for at understøtte hele indkøbsprocessen elektronisk, og at der fortsat arbejdes for at skabe enighed om brugen af fælles elektroniske standarder for samtlige amter. Det er samtidig vigtigt, at dialogen fortsættes med leverandørerne og deres brancheorganisationer. Elektronisk handel kan betyde effektiviseringer og besparelser for både amterne og deres leverandører.

Gennem fortsat at arbejde for større brug af de centrale aftaler i det enkelte amt, opprioritering af det fælles samarbejde mellem amterne, indførsel af elektronisk handel, en større informationsindsats og en fortsat dialog med leverandørerne er det muligt at skabe en endnu mere effektiv indkøbsorganisation i amterne, end det allerede er tilfældet i dag.

www.arf.dk
www.medicoprojektet.dk
www.regionsudbud.dk

Bilag 2: anbefalinger for det fremtidige samarbejde

Ovennævnte gennemgang af amternes indkøb er baseret på en række anbefalinger, der blev vedtaget af amtsdirektørerne i december 2003 og Amtsrådsforeningens bestyrelse i januar 2004. Der er tale om konkrete anbefalinger for det fremtidige samarbejde mellem amterne på indkøbsområdet. Der anbefales bl.a.:

- at der i amtet er en professional indkøbsenhed, der står for koordinering af amtets indkøbsvirksomhed.
- at amterne arbejder for en større brug af obligatoriske indkøbsaftaler.
- at amternes indkøbsfunktioner fortsat arbejder med at udvikle værktøjer til inddragelse af brugerne i amtet. Indkøbsfunktionen er til for brugernes skyld.
- at Sinerfa og Amerfa sammenlægges til ét forum for amternes indkøbschefer under navnet Regionale Indkøbere, hvor samtlige amter er repræsenteret med 1-2 personer.
- at Regionale Indkøbere arbejder for at:
 - udveksle erfaringer vedrørende indkøb og logistik
 - følge udviklingen i markedssituationen generelt og blandt amternes primære forsyningskilder specifikt
 - etablere fælles indkøb på en række områder
 - varetage kontakt til leverandørerne og deres brancheorganisationer vedrørende spørgsmål af fælles interesse.
- at der oprettes et sekretariat i Amtsrådsforeningen, der skal støtte det fælles arbejde og projekter på det amtslige indkøbsområde. Sekretariatet skal hedde Regionsindkøb.
- at Regionale Indkøbere tilstræber at gennemføre flere fælles udbud på relevante varegrupper.
- at Regionale Indkøbere nedsætter en gruppe, der løbende arbejder med at bedømme i hvor høj grad, forskellige varegrupper er egnede til fælles udbud for amterne. Gruppen skal samtidig løbende

bedømme, hvilke udbud af varegrupper der evt. ville kunne gennemføres mere hensigtsmæssigt af en ekstern partner.

Side 26

- at der vedtages retningslinjer og procedurer for fælles udbud for amterne.
- at Amtsrådsforeningen har sekretariatsfunktionen for koordineringen af fælles udbud mellem amterne.
- at Regionale Indkøbere og Amtsrådsforeningen udvider dialogen og samarbejdet med leverandører og brancheorganisationer med det formål at finde løsninger på fælles problemer og udfordringer og sikre bedre og mere miljørigtige produkter.
- at der arbejdes for en mere effektiv ekstern profilering af amternes indkøbsvirksomhed.
- at der arbejdes for en mere omfattende intern erfaringsudveksling og vidensopsamling på det amtslige indkøbsområde.
- at www.regionsudbud.dk videreudvikles med henblik på at blive et centralt værktøj for en mere effektiv profilering og vidensopsamling.
- at amterne og Amtsrådsforeningen fortsætter bestræbelserne for at understøtte hele indkøbsprocessen elektronisk.
- at der fortsat arbejdes for at opretholde enighed om brugen af fælles elektroniske standarder for samtlige amter.
- at amterne og Amtsrådsforeningen inddrager leverandørerne og deres brancheorganisationerne i deres overvejelser om elektronisk handel.
- at der oprettes en kontaktkreds om elektronisk handel med deltagelse af samtlige amter.