



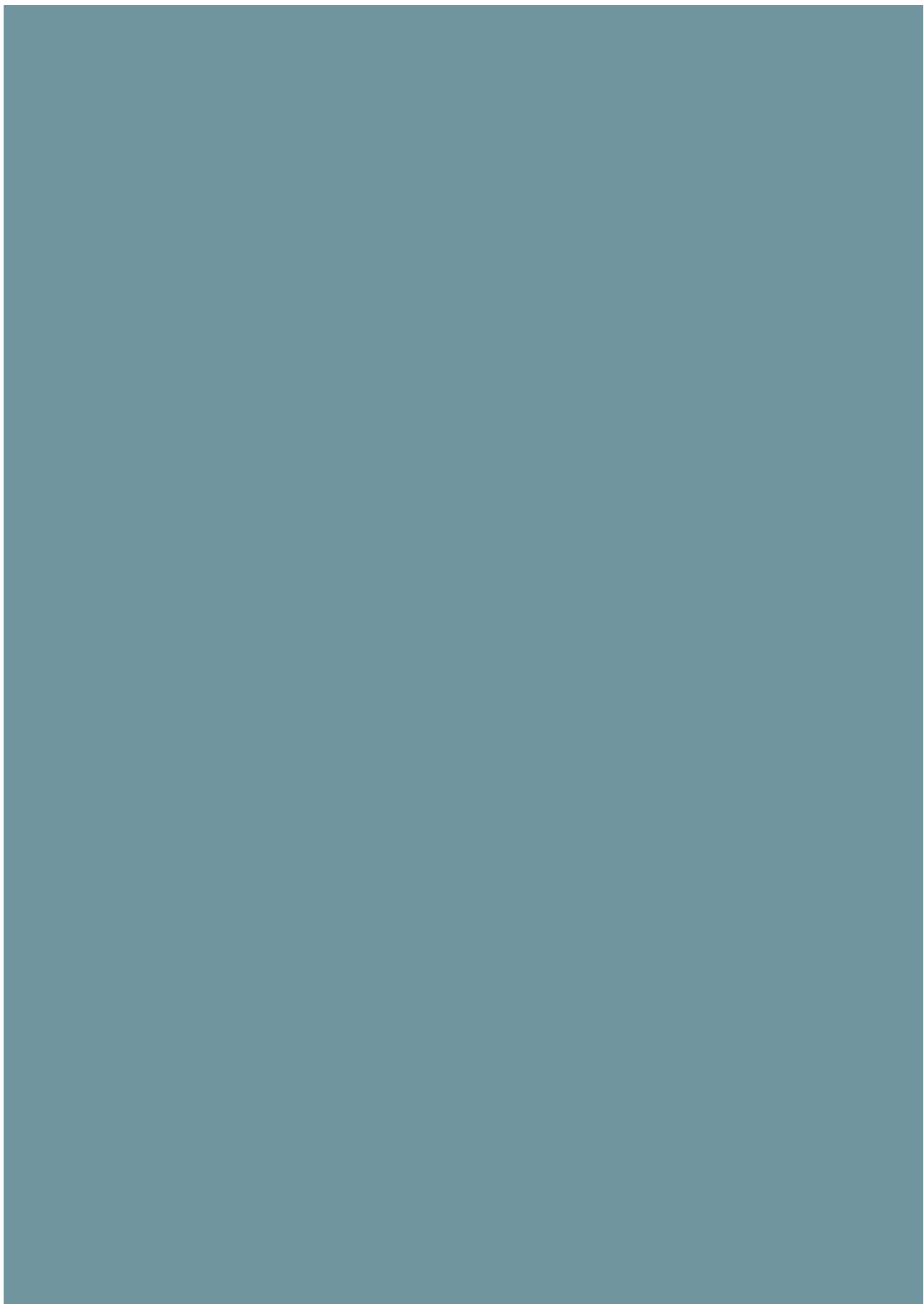
REGERINGEN

---

# Klogere indkøb, mere velfærd

Finansministeriet

JUNI 2017





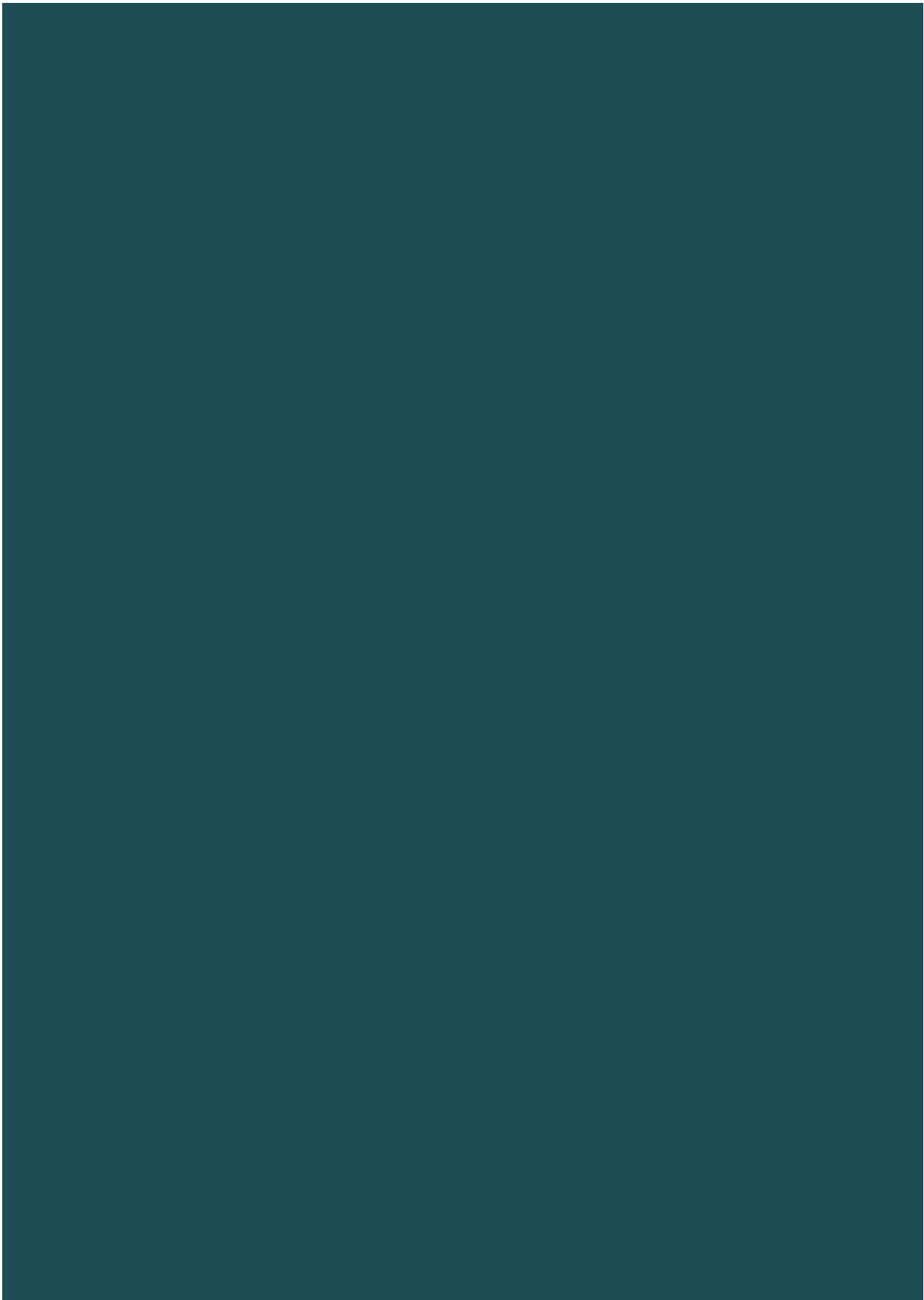
REGERINGEN

---

# Klogere indkøb, mere velfærd

Finansministeriet

JUNI 2017

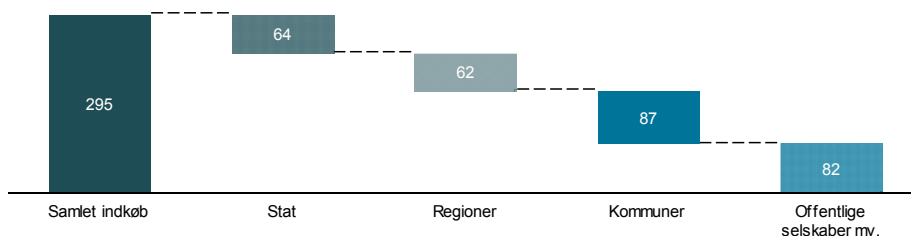


# Klogere indkøb, mere velfærd

Hvert år indkøber den offentlige sektor varer og tjenesteydelser for ca. 300 mia. kr. Det svarer til cirka 14 pct. af bruttonationalproduktet og udgør dermed en stor del af den offentlige økonomi. Indkøbet har stor betydning for mange borgere, der modtager services eller produkter fra det offentlige, og for de virksomheder, som det offentlige handler med.

Et mere effektivt offentligt indkøb er derfor en vigtig brik i fornyelsen af den offentlige sektor. Gennem et bedre indkøb kan vi frigøre betydelige ressourcer til udviklingen af den offentlige service i en situation, hvor rammerne er under pres. Kort og godt kan vi bruge flere penge på velfærd, hvis vi køber klogere ind. Og potentialet er stort.

**Figur 1**  
Samlet offentligt indkøb i 2015 (mia. kr.)



Kilde: Danmarks Statistik, statistikbanken.dk, OFF3 (forbrug i produktionen og sociale ydelser i naturaller), OFF14 (forbrug i produktionen for henholdsvis offentlige selskabslignende virksomheder og offentlige selskaber).

Ved i højere grad at samarbejde om indkøbet på tværs af den offentlige sektor kan vi skabe større sammenhæng for den enkelte borger og være mere professionelle samarbejdspartnere for de virksomheder, der er leverandører til den offentlige sektor. Regeringens ambition er, at sektorskel ikke må spænde ben for, at borgerne oplever en god og sammenhængende service. Tilsvarende er det målet, at virksomheder i højere grad bliver mødt af samme krav og procedurer, når de handler med den offentlige sektor.

Den offentlige sektor er allerede kommet langt med at købe mere fornuftigt ind. Indkøb er i dag et godt eksempel på, at det giver værdi at tænke på tværs i den offentlige sektor. Men det er samtidig et område, hvor der er store potentialer, hvis vi tør gå nye veje.

Vi skal organisere og styre det offentlige indkøb på smartere måder, og indfri potentialerne ved i højere grad at samarbejde - enten på tværs af den offentlige sektor eller inden for regioner, kommuner og staten. Vi skal også udnytte de digitale muligheder, der findes, så det bliver så nemt og smidigt for virksomheder og det offentlige at handle med hinanden og samarbejde om at levere offentlig service af høj kvalitet. Og vi skal være opfindsomme og tænke indkøb bredt, så vi i højere grad kan samarbejde på mere komplekse indkøbsområder, hvor den gode løsning ofte indeholder flere elementer end indkøbsaftalen med den private virksomhed i sig selv.

Regeringen lancerer på den baggrund et ambitiøst indkøbsudspil med følgende initiativer:

---

## Initiativer

### Flere fællesoffentlige indkøb

Der er i dag et stort potentiale for at effektivisere det offentlige indkøb ved at arbejde tættere sammen på tværs af staten, kommunerne og regionerne om indkøb inden for områder – som eksempelvis computere og kontorartikler - hvor sektorerne har de samme behov. Derved kan der opnås lavere priser og undgås unødige udgifter til dobbeltarbejde ved at hver sektor gennemfører parallelle udbud.

- Regeringen vil frem mod 2018 opstille en national målsætning for effektivisering af det offentlige indkøb i samarbejde med KL og Danske Regioner.
- Regeringen vil i samarbejde med KL og Danske Regioner aftale en række principper for det fællesoffentlige indkøb, der skal medføre, at der laves flere fællesoffentlige aftaler, og at aftalerne udbydes af den indkøbsorganisation, der har de bedste kompetencer på det pågældende område.
- Regeringen har en ambition om, at offentlige institutioner i højere grad skal være forpligtet til at anvende fællesoffentlige aftaler inden for de indkøbsområder, hvor institutionernes behov er ens, fx inden for en række standardvare- og it-områder som computere, kontormøbler og kontorartikler mv.
- Regeringen vil i samarbejde med KL og Danske Regioner opstille forpligtende mål for offentlige institutioners tilslutning og anvendelse af øvrige aftaler med tværoffentligt potentiale som eksempelvis de aftaler, der udbydes af Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI) for fødevarer, tjenesterejser og lignende.
- Regeringen har igangsat overdragelsen af i alt 16 indkøbsaftaler fra Statens Indkøbsprogram til SKI. Regeringen vil på sigt overdrage yderligere aftaler fra Statens Indkøbsprogram til SKI, hvor der er perspektiv for et tættere tværoffentligt samarbejde på indkøbsområderne.
- Regeringen vil arbejde for, at regionerne bliver medejer af SKI og deltager i samarbejdet på lige fod med staten og kommunerne.

### Tværgående indkøb på sundhedsområdet

På sundhedsområdet påvirker det offentlige indkøb direkte borgerne, når kommuner og regioner eksempelvis køber sundhedsartikler til borgere, hvor behandlingen overgår fra sygehusene til den kommunale sektor. Ved at arbejde tættere sammen mellem sektorerne kan der opnås et bedre patientforløb og lavere priser, idet der i dag ses store prisforskelle mellem sektorerne på de samme produkter.

- Regeringen vil i samarbejde med KL og Danske Regioner forankre indkøb af en række sundhedsartikler i regionerne med henblik på at sikre lavere priser og bedre service for borgeren i overgangen fra sygehus til den kommunale sektor.

---

### **Bedre anvendelse af indkøbssystemer**

Det offentlige bruger hvert år mange ressourcer på at gennemføre udbud, kontrakt- og leverandørstyring, fysiske indkøb i butikker, fakturahåndtering osv., og der kan hentes store gevinster ved at købe smartere ind for både det offentlige og de virksomheder, som det offentlige handler med.

- Regeringen vil i samarbejde med KL og Danske Regioner digitalisere indkøbsprocesserne gennem fælles standarder og eventuelle lovkrav om indkøbssystemer i den offentlige sektor således, at det bliver nemmere for både offentlige myndigheder og private virksomheder at handle sammen.
- Det er regeringens målsætning, at det i samarbejde med KL og Danske Regioner afdækkes, hvordan indkøbet bedst organiseres decentralt og understøtter de digitale muligheder, således at de gode eksempler på en effektiv indkøbsadfærd og organisering kan udnyttes på tværs af den offentlige sektor.

### **Fælles softwareindkøb og licensstyring**

På mere komplekse indkøbsområder som fx standardsoftware kan det være vanskeligt for de enkelte institutioner at matche store multinationale softwareproducenter. Ved at gå sammen om indkøbet kan det offentlige opnå bedre aftalevilkår, samle de rette indkøbsfaglige kompetencer og udnytte fordele ved fx at styre softwarelicenser på tværs af institutioner.

- Regeringen vil i de kommende år sikre de bedst mulige vilkår og priser for standardsoftware og en bedre udnyttelse af licenser gennem fælles indkøbsaftaler og licensstyring i staten. Det er regeringens ambition på sigt at udbrede et tværgående statsligt samarbejde om indkøb af standardsoftware og licensstyring til kommuner og regioner, hvor der er ensartede behov og skalafordele ved at samle hele den offentlige volumen om indkøbet.



# Vi skal bygge videre på erfaringerne

De offentlige institutioner har i flere år haft fokus på at effektivisere og professionalisere indkøbet, og der findes mange gode erfaringer og tiltag, jf. eksemplerne i boks 1.1. Dem skal vi lære af og bygge videre på.

En væsentlig del af indkøbet i stat, kommuner og regioner sker i dag gennem en række indkøbsfællesskaber, som gør det nemt for institutioner at købe alt fra computere og tjenesterejser til letmælk og havregryn. Erfaringerne med indkøbsfællesskaberne viser, at det er muligt at øge konkurrencen om offentlige opgaver og dermed sikre bedre priser, når det offentlige samarbejder om at købe ind.

---

## **Boks 1.1** **Gode erfaringer med fælles indkøb**

### **Statens indkøb af anti-virus software**

I stedet for, at hver institution selv skal købe og administrere antivirus-softwarelicenser, så købes der nu én licens til staten, der giver alle statslige institutioner adgang til at bruge softwaren frit. Ved at samarbejde om køb af antivirus software har staten sparet ca. 90 pct. af udgifterne til licenser. Samtidig har man afskaffet behovet for administration af licenserne i de enkelte institutioner og hævet it-sikkerheden på tværs af staten.

### **Bedre sårbehandling gennem fælleskommunale indkøb**

SKI har sammen med 54 kommuner udviklet en fælleskommunal aftale for sårbehandlingsprodukter, som kommunerne bruger i den lokale sygepleje. Aftalen gør det nemt for kommunerne at vurdere, hvilke sårbehandlingsprodukter der er bedst egnede til den enkelte borgers sårbehandling. Det giver borgeren en bedre behandling og kortere sårbehandlingstid. Samtidig kan kommunen bruge ressourcerne, hvor de giver mest værdi.

---

Alene det statslige indkøb og indkøb i selvejende statslige institutioner er blevet effektiviseret med godt 2,2 mia. kr. årligt fra 2015, siden Statens Indkøbsprogram blev etableret af den daværende VK-regering i 2006. Med indkøbsprogrammet er der igennem årene blandt andet frigjort ressourcer til styrkelse af politiet og kriminalforsorgen.

På det kommunale område har SKI siden 2012 udbudt en række fælleskommunale forpligtende indkøbsaftaler målrettet kommunerne samt en række frivillige aftaler, der kan benyttes af hele den offentlige sektor. Siden 2012 har de forpligtende aftaler medført et årligt bespa-

relsespotentialer på mere end 2 mia. kr., som kommunerne har kunnet anvende til andre formål.

---

## **Boks 1.2** **Fokus på indkøbsområdet i regioner og kommuner**

KL's bestyrelse har i 2017 vedtaget en ny fælleskommunal indkøbsstrategi "Indkøb handler om velfærd". Med den fælles strategi fastlægges en række ambitiøse målsætninger for at videreudvikle det kommunale indkøb frem mod 2020. Strategien har fokus på at styrke samarbejdet på indkøbsområdet, digitalisere manuelle arbejdsgange, forbedre indkøb af tjenesteydelser og sikre, at kommunernes indkøb er bæredygtigt og understøtter fremtidens velfærdsteknologiske løsninger. Etablering af et tværoffentligt samarbejde på indkøbsområdet indgår som en selvstændig målsætning i strategien. På udvalgte områder vil kommunerne søge samarbejde med andre dele af den offentlige sektor.

Danske Regioners bestyrelse besluttede i foråret 2014 at gennemføre flere fælles udbud mellem regionerne ved oprettelsen af Regionernes Fælles Indkøb (RFI). Oprettelsen af RFI er en væsentlig del af regionernes indsats på indkøbsområdet i strategien frem mod 2020. Regionerne er nået langt med både fælles og regionsspecifikke målsætninger på indkøbsområdet blandt andet med fokus på at styrke den digitale handel og reducere alle manuelle processer relateret til ordre- og fakturahåndtering.

---

Også regionerne har haft et fokus på at styrke regionernes samarbejde på indkøbsområdet med etableringen af Regionernes Fælles Indkøb i 2014. Samarbejdet skal understøtte Regionernes fælles målsætning om, at 2 mia. kr. af regionernes indkøb skal være dækket af fællesregionale aftaler i 2020.

Det giver ikke bare lavere priser at samarbejde om at købe ind i det offentlige. Etableringen af indkøbsfællesskaber bidrager også til at reducere de administrative omkostninger til at gennemføre udbud, da den enkelte institution køber direkte ind på de forskellige indkøbsaftaler i stedet for at gennemføre egne udbud. Virksomhederne sparer samtidig udgifterne ved at skulle byde ind på mange ensartede udbud og oplever desuden, at der stilles mere ensartede krav, når de offentlige institutioner samarbejder om indkøb, eksempelvis i forhold til miljøkrav og CSR-hensyn.

Samlingen af indkøb i indkøbsfællesskaber har været en stor succes, men det er fortsat kun en begrænset del af det offentlige indkøb, der er dækket af de fælles indkøbsaftaler.

Eksempelvis indkøber staten for ca. 34 mia. kr. årligt (eksklusiv selvejende institutioner), hvoraf blot 3,7 mia. kr. svarende til cirka 10 pct. af indkøbet foretages via indkøbsaftaler i Statens Indkøbsprogram og SKI.

---

**Boks 1.3**  
**Større tilslutning og anvendelse af fælleskommunale aftaler**

SKI har siden 2012 udbudt en række kommunalt forpligtende aftaler på en række standardområder, der er tværgående for kommunerne. Disse aftaler er tilpasset kommunernes specifikke behov på et givent område. Det er dog ikke alle kommuner der i dag benytter aftalerne. Af de 17 aktive aftaler for kommunerne er gennemsnitlig 65 kommuner tilmeldt. Der således et stort potentiale ved at få alle kommuner til at tilmelde sig og anvende aftalerne. Dette er et selvstændigt fokusområde i kommunernes fælles indkøbsstrategi fra 2017.

---

Baggrunden for regeringens udspil er således, at indkøbsområdet fortsat rummer et stort potentiale for at udvikle og effektivisere den offentlige sektor til glæde for borgere og virksomheder. Og det er en stor styrke, at regeringen deler ambitionen om at forbedre indkøbet med både KL og Danske Regioner, der også har strategisk fokus på indkøbsområdet, så vi i samarbejde kan få mest værdi for indkøbskronerne.

# 1 Flere fælles-offentlige indkøb

Både staten, regioner og kommuner har i dag fokus på at effektivisere det offentlige indkøb på de mest standardiserede indkøbsområder gennem centrale rammeaftaler og fælles indkøb. Regionerne har desuden fokus på at aftaledække og effektivisere det sundhedsfaglige indkøb.

På en del af disse centrale indkøbsaftaler købes de samme produkter parallelt ind i kommuner, stat og regioner, uden der er store forskelligheder i behovene. Det gælder eksempelvis computere, telefoni, it-udstyr, kontorartikler og sundhedsprodukter.

På andre områder har de tre sektorer ikke i samme grad samlet indkøbet inden for sektorerne, og der foretages dermed endnu flere parallelle indkøb på institutionsniveau eller i mindre indkøbsfællesskaber.

Men den papirblok eller computer, som man bruger i en kommune, kan medarbejderne i staten eller regionerne i de fleste tilfælde også anvende. Resultatet er unødvendigt og resourcetungt dobbeltarbejde, som kan undgås, hvis vi samarbejder mere på tværs af skillelinjerne i den offentlige sektor.

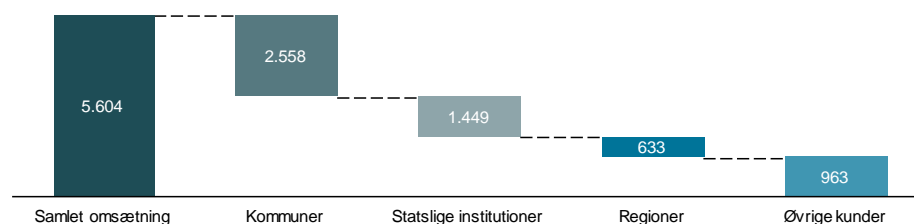
Samtidig går den offentlige sektor samlet set glip af skalafordele ved lavere priser, lavere transaktionsomkostninger til gennemførelse og administration af selve indkøbet samt mulige kvalitetsmæssige løft ved *ikke* at samarbejde. Det kan hverken borgerne, virksomhederne eller den offentlige sektor være tjent med.

Derfor skal vi lave flere fællesoffentlige aftaler mellem staten, regionerne og kommunerne, og vi skal arbejde meget tættere sammen mod en fælles målsætning.

Hvis det offentlige indkøb skal gennemføres smartere, skal vi ikke kun kigge på, *hvad* der indkøbes, men også *hvem* der gør det. Den offentlige sektor besidder forskellige kompetencer og styrepositioner. Det skal udnyttes, når den offentlige sektor køber ind sammen, således at indkøbet varetages der, hvor kompetencerne er stærkest. Eksempelvis har regionerne en naturlig viden om sundhedsområdet, som kommunerne kan drage nytte af ved fælles udbud.

Samtidig har SKI lang erfaring med udbud på standardområder, som regionerne og staten i højere grad kan drage nytte af. I dag indgår eksempelvis regionerne ikke i ejerkredsen af SKI, og regionerne fylder kun en forholdsmæssig lille del af omsætningen i SKI, jf. figur 2.

**Figur 2**  
**Gennemsnitlig omsætning på SKI's aftaler 2014 - 2016 (mio. kr.)**



Kilde: SKI A/S

Når den offentlige sektor samler sin indkøbsvolumen, skal det være med henblik på at opnå den bedst mulige konkurrence om indkøbet. Eksempelvis skal det vurderes, om fællesoffentlige aftaler vil fordreje markedet og skade konkurrencen, fordi den samlede offentlige volumen udgør en for stor andel af markedet, eller markedet endnu ikke er modent til at håndtere de krav til skala og logistik, der følger med en tværoffentlig indkøbsaftale.

I udbudsloven er der et særligt fokus på små og mellemstore virksomheder. Eksempelvis skal offentlige ordregivere vurdere, om kontrakter bør opdeles eller forklare, hvorfor det ikke er sket. I tilrettelæggelsen af fællesoffentlige udbud vil der altid skulle foretages en konkret vurdering af, hvordan der skabes et felt af virksomheder, der kan påvirke konkurrencen om den enkelte kontrakt bedst muligt, herunder om det er hensigtsmæssigt at opdele kontrakten i delkontrakter.

Ved at samarbejde om standardiserede indkøb kan vi frigøre ressourcer til, at den enkelte forvaltning i en kommune, region eller ministerium kan fokusere deres kræfter på at løfte deres kerneopgave ved fx at ansætte flere pædagoger eller levere flere behandlinger.

En bedre arbejdsdeling vil også give institutionerne rum til at styrke deres indkøb på de områder, som ikke giver mening at indkøbe fællesoffentligt, og som er vigtige for at løfte institutionens kerneopgave. Eksempelvis kan det give bedre mening, at en region fokuserer på at indkøbe sundhedsydelser frem for kontorartikler. I dag er det endvidere langt hen ad vejen frivilligt for kommunerne, regionerne, staten og de selvejende institutioner som universiteter og gymnasier at bruge eksempelvis SKI's aftaler. Det betyder, at potentialerne ved fællesoffentlige indkøb ikke udnyttes fuldt ud, og vi skal være mere insisterende på, at de offentlige institutioner anvender aftalerne og derved indfrier gevinsterne.

Den daværende venstre-regering blev ved økonomaftalerne for 2017 enig med KL og Danske Regioner om at igangsætte et fællesoffentligt indkøbssamarbejde. Samarbejdet omfatter tre spor, der skal medvirke til at etablere fællesoffentlige indkøbsaftaler, nedbringe transaktionsomkostninger og etablere et tættere samarbejde om indkøbsdata og compliance på aftalerne.

Samarbejdet giver et godt fundament for at igangsætte initiativer til fællesoffentlige indkøb.

---

### Initiativer

- Regeringen vil frem mod 2018 opstille en national målsætning for effektivisering af det offentlige indkøb i samarbejde med KL og Danske Regioner.
  - Regeringen vil i samarbejde med KL og Danske Regioner aftale en række principper for det fællesoffentlige indkøb, der skal medføre, at der laves flere fællesoffentlige aftaler, og at aftalerne udbydes af den indkøbsorganisation, der har de bedste kompetencer på det pågældende område.
  - Regeringen har en ambition om, at offentlige institutioner i højere grad skal være forpligtet til at anvende fællesoffentlige aftaler inden for de indkøbsområder, hvor institutionernes behov er ens, fx inden for en række standardvare- og it-områder som computere, kontormøbler og kontorartikler mv.
  - Regeringen vil i samarbejde med KL og Danske Regioner opstille forpligtende mål for offentlige institutioners tilslutning og anvendelse af øvrige aftaler med tværoffentligt potentiale som eksempelvis de aftaler, der udbydes af Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S (SKI) for fødevarer, tjenesterejser og lignende.
  - Regeringen har igangsat overdragelsen af i alt 16 indkøbsaftaler fra Statens Indkøbsprogram til SKI. Regeringen vil på sigt overdrage yderligere aftaler fra Statens Indkøbsprogram til SKI, hvor der er perspektiv for et tættere tværoffentligt samarbejde på indkøbsområderne.
  - Regeringen vil arbejde for, at regionerne bliver medejer af SKI og deltager i samarbejdet på lige fod med staten og kommunerne.
-

# 2 Tværgående indkøb på sundhedsområdet

På sundhedsområdet påvirker det offentlige indkøb direkte borgerne, når kommuner og regioner eksempelvis køber en række sundhedsartikler til behandling af de samme borgere. Det gælder stomi, diabetesartikler, urologi, voksenbleer, proteser, sygeplejeartikler mv.

Her kan borgere som led i et behandlingsforløb opleve væsentlige serviceforskelle på grund af forskellige indkøbsaftaler i kommuner og regioner. På sygehuset bliver borgeren fx fortrolig med én type produkt, hvorefter borgeren overgår til kommunen, som indkøber et andet produkt, der dækker samme behov.

Borgeren kan opleve lavere service og betydelige gener forbundet med forkert brug af produkterne ved dette skifte. Samtidig kan kommuner og regioner skulle håndtere komplicerede sagsforløb, merudgifter til pleje og i nogle tilfælde følgekomplicationer og behov for nye behandlinger.

Kommunerne oplever på flere af disse områder, at der eksisterer en såkaldt 'lock-in' effekt, hvor de produkter, der anvendes i starten af et forløb i regionerne, påvirker mulighederne for at konvertere til andre produkter, når borgeren overgår til kommunen. Produkterne sælges typisk meget billigt til regionerne, mens de samme produkter sælges til kommunerne til en langt højere pris, *jf. eksemplet i boks 2*.

---

## **Boks 2** **Pilot-forsøg om fællesoffentlig indkøb af stomiposer**

Både kommuner og regioner køber forskellige typer af stomiposer, men til meget forskellige priser. Patienter kan opleve, at de stomiprodukter, de har fået udleveret på sygehuset ikke findes på sortimentslisten i deres egen kommune. For mange patienter betyder det en lang sagsbehandlingsproces, hvis de vil beholde det oprindelige produkt, og dette er ofte meget dyrt for kommunen. Skifter patienten til kommunens produkt, kan det være forbundet med væsentlige gener. Alene i Region Syddanmark er der cirka 1.000 patienter, som årligt er igennem et stomi-forløb fra sygehus til kommune.

*Fortsættes...*

---

---

På denne baggrund har Region Syddanmark, Region Midtjylland, Odense Kommune og Aarhus Kommune igangsat et tværsektorielt udbudsforsøg om fællesindkøb af stomiprodukter, herunder indkøbets betydning for processer og sagsgange som stomi-patienter befinder sig i efter en operation.

---

Anm.: Samarbejdsprojektet er endnu ikke afsluttet, og resultater og perspektiver for andre kommunale-regionale samarbejder indenfor lignende sundhedsprodukter er derfor endnu ikke klarlagt.

Kilde: Danske Regioner: <http://www.regioner.dk/rfi/nyheder/regioner-og-kommuner-i-faelles-udbud-af-stomi>

Både for borgeren og samfundet er der økonomiske og kvalitetsmæssige gevinster ved at lave tværoffentlige indkøbsløsninger mellem regionerne og kommunerne på en række af de sundhedsområder, som anvendes på tværs af sektorerne.

For det første besidder regionerne en sundhedsfaglig ekspertise, der gør det nemmere for regionerne at varetage det overordnede ansvar for indkøbet. For det andet vil kommunerne have adgang til de samme produkter til lavere priser, end de selv vil kunne opnå, når borgerne overgår til den kommunale service.

Samlet set vil borgerne opleve en større sammenhæng og ensartet kvalitet i behandlingsforløbet. Ligeledes får kommuner og regioner bedre muligheder for at sikre sammenhæng i patientforløbet samtidig med, at de bruger færre ressourcer på sagsbehandling.

Det er ikke en simpel øvelse at finde en model, der tager højde for blandt andet forskellige logistiske forhold i kommuner og regioner eller fritvalgsordningen, som indebærer, at borgerne har mulighed for selv at vælge sundhedsprodukter. Men vi vil insistere på at sætte borgernes behov først og sikre det fornuftige købmandsskab.

---

## Initiativer

- Regeringen vil i samarbejde med KL og Danske Regioner forankre indkøb af en række sundhedsartikler i regionerne med henblik på at sikre lavere priser og bedre service for borgeren i overgangen fra sygehus til den kommunale sektor.
-



# 3 Bedre anvendelse af indkøbs-systemer

Transaktionsomkostninger udgør en stor andel af omkostningerne ved udbud, kontrakt- og leverandørstyring, det fysiske indkøb, fakturahåndtering mv. Dette gælder for de offentlige myndigheder, men også for de virksomheder, der leverer varer og ydelser til den offentlige sektor. Med transaktionsomkostninger menes de omkostninger, der er tilknyttet indkøbet udover selve indkøbsprisen. Det vil sige omkostninger til at afgive og modtage tilbud, håndtere ordre samt betaling.

Der gennemføres årligt flere tusinde udbud og håndteres millioner af indkøbsordrer og fakturaer, når den offentlige sektor og private virksomheder handler sammen. Samlet set vurderes det, at den offentlige sektor anvender 2,7- 4,4 mia. kr. årligt svarende til mellem 5.600 og 9.200 årsværk alene på transaktionsomkostningerne ved udbud og indkøb. Hertil kommer ikke opgjorte omkostninger hos leverandørerne til den offentlige sektor, *jf. nedenstående boks 3.*

---

## Boks 3

### Ved nogle indkøb oversiger transaktionsomkostningerne indkøbsprisen

I nogle tilfælde kan der være større transaktionsomkostninger end den faktiske pris på varen. Dette gør sig særligt gældende, når der er tale om meget små indkøb pr. faktura, eller når indkøbet foretages uden om de etablerede systemer. Eksempelvis vurderer kontorartikelvirksomheden Lyreco, at op mod 40 pct af de 330.000 ordrer, virksomheden modtog fra kommuner og regioner i 2016, var på under 200 kr., og omkring 30 pct, af ordrene blev bestilt pr. telefon.

---

Med de mange ressourcer vi hvert år bruger på transaktionsomkostninger, er der store gevinster at hente, hvis vi køber smartere ind. Det gælder eksempelvis i kommunerne, hvor mange indkøb varetages decentralt helt ned til den enkelte daginstitution eller det enkelte plejehjem.

Ved at hjælpe de enkelte institutioner til at bruge mindre tid på håndtering af indkøbet vil vi kunne frigøre ressourcer til institutionens kerneopgave – nemlig at drage omsorg for vores børn eller pleje vores ældre borgere. Derfor skal den offentlige sektor blive bedre til at udnytte de teknologiske muligheder i form af indkøbssystemer. Ved i højere grad at anvende ind-

købssystemer kan vi bruge færre ressourcer på manuelle og tidskrævende køb og fejl i bestillinger og fakturaer.

Eksempelvis har regionerne et stort fokus på at anvende indkøbssystemer til kliniske varekøb. Indsatsen har betydet, at omkring 90 procent købes ind hos den rigtige leverandør og til de rigtige priser. Omkring 67 procent af alle kliniske varekøb i regionerne handles via indkøbssystemer, hvilket betyder markant lavere transaktionsomkostninger for leverandører og regioner.

Samtidig skal de krav, den offentlige sektor stiller til virksomhederne i forbindelse med indkøbssystemer ensartes og udbredes. Hermed mødes de virksomheder, der handler med det offentlige gennem indkøbssystemer af de samme krav. I dag skal virksomhederne kunne understøtte mange forskellige standarder inden for indkøbssystemer, hvilket gør det omkostningstungt og vanskeligt for mindre virksomheder at handle med det offentlige.

Indkøbsorganisering og vaner kan betyde, at indkøbssystemer fravælges til fordel for indkøb i butikker eller ved at ringe direkte til leverandøren. Det er ofte en meget ressourcetung måde at købe ind på og besværliggør det efterfølgende ordre- og betalingsflow for alle parter. For at nedbringe transaktionsomkostningerne er det derfor vigtigt, at indkøbet er organiseret effektivt med de rette indkøbsfaglige kompetencer og understøtter anvendelsen af indkøbssystemer.

---

## Initiativer

- Regeringen vil i samarbejde med KL og Danske Regioner digitalisere indkøbsprocesserne gennem fælles standarder og eventuelle lovkrav om indkøbssystemer i den offentlige sektor således, at det bliver nemmere for både offentlige myndigheder og private virksomheder at handle sammen.
- Det er regeringens målsætning, at det i samarbejde med KL og Danske Regioner afdækkes, hvordan indkøbet bedst organiseres decentralt og understøtter de digitale muligheder, således at de gode eksempler på en effektiv indkøbsadfærd og organisering kan udnyttes på tværs af den offentlige sektor.

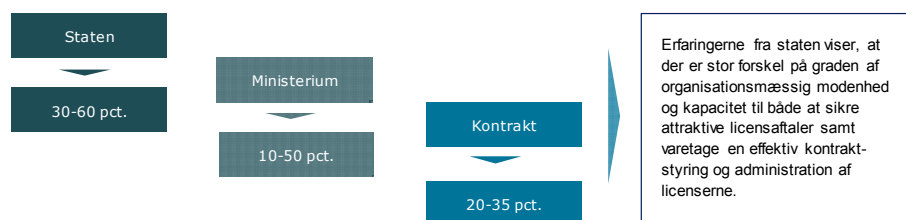
# 4 Fælles softwareindkøb og licensstyring

Det giver rigtig god mening at samarbejde om de mest simple og ensartede indkøb på tværs af hele den offentlige sektor. På andre områder er hele den offentlige sektor ikke klar til at samle indkøbet endnu. Dette kan skyldes, at forskellene i behov eller modenhed er for store, eller at konkurrencen på markedet vil lide skade af det.

Men samtidig er nogle af disse områder så komplekse, at den enkelte myndighed har svært ved at løfte indkøbet på effektiv vis alene. Dette gælder eksempelvis områder som elektricitet, facility management og softwareområdet. Et effektivt indkøb på disse områder forudsætter, at indkøbet tænkes bredt, og at der inddrages andre elementer som arbejds gange og organisering.

Staten bruger årligt knapt en halv milliard kr. på standardsoftware, som hovedsageligt købes hos store multinationale softwareproducenter. Disse producenter har typisk opnået en dominerende markedsposition på deres respektive områder, og produkterne er omgivet af en række komplicerede licensvilkår, som gør det vanskeligt at gennemskue konsekvenser af indkøbet for de enkelte institutioner. Samtidig indgår softwareprodukterne typisk i institutionernes kritiske it-infrastruktur, hvilket vanskeliggør brugen af alternative produkter og derved svækker konkurrencen.

**Figur 3**  
**Eksempel på prisspredning på samme software i staten (pct.)**



Som det fremgår af figur 3, er der eksempler på stor prisspredning på samme software på tværs af staten og i nogle tilfælde endda inden for samme ministerium eller samme kontrakt.

Selv større it-enheder i staten har begrænset mulighed for at allokere de nødvendige specialister til at håndtere den kompleksitet, som softwareområdet er kendetegnet ved, eller forhandle gode priser og vilkår.

Uigennemsigtige licensvilkår og manglende licensstyring medfører endvidere, at staten fra tid til anden betaler såkaldte compliancebøder for manglende licenser, hvilket resulterer i budgetusikkerhed og u hensigtsmæssige udgifter. Samtidig kan andre institutioner have ubrugte licenser liggende uden mulighed for at dele dem eller nedbringe udgifterne ved at opsig dem.

Danmark er et lille land og den samlede offentlige indkøbsvolumen udgør en marginal andel af markedet for standardsoftware. Software er derfor et godt eksempel på et område, hvor det er helt nødvendigt, at der i højere grad tænkes på tværs af myndigheder for at samle kompetencer og opnå skalafordele, så indkøbet giver mest værdi for pengene i den offentlige sektor.

I første omgang vil vi i fællesskab i staten skabe et bedre fundament for indkøb og administration på softwareområdet ved at sikre markedskonforme priser og ensartede licensvilkår gennem fællesstatslige aftaler.

Med afsat i fællesstatslige aftaler vil vi etablere en eller flere fælles enheder, der kan koordinere styringen og administrationen af licenser i staten med henblik på, at de statslige myndigheder kan dele licenser og optimere den samlede portefølje, så den matcher forbrug og behov på tværs af institutioner.

---

#### **Boks 4**

#### **Flere internationale eksempler på store effekter af fælles licensstyring**

Det tyske indkøbsfælleskab KDS, som leverer IT-løsninger til kommuner i Nedersaksen, har været i stand til at reducere softwarerelaterede omkostninger med 42 pct. ved at samle licenstyring og flytte licenser fra dyre databaseløsninger. Samtidig er administrationsomkostninger reduceret med 33 pct. og databaseperformance øget med 15 pct.

National Health Services Digital i Storbritanien - der facilieter udbetalinger til sygehuse, hospitaler praktiserende læger, klinikker mv. - har reduceret de samlede omkostninger til software på 300 mio. kr årligt med 92 pct. ved at flytte et af verdens største data warehouses til billigere løsninger. Ændringen har resulteret i bedre og mere fleksible systemer og en mindre leverandørafhængighed.

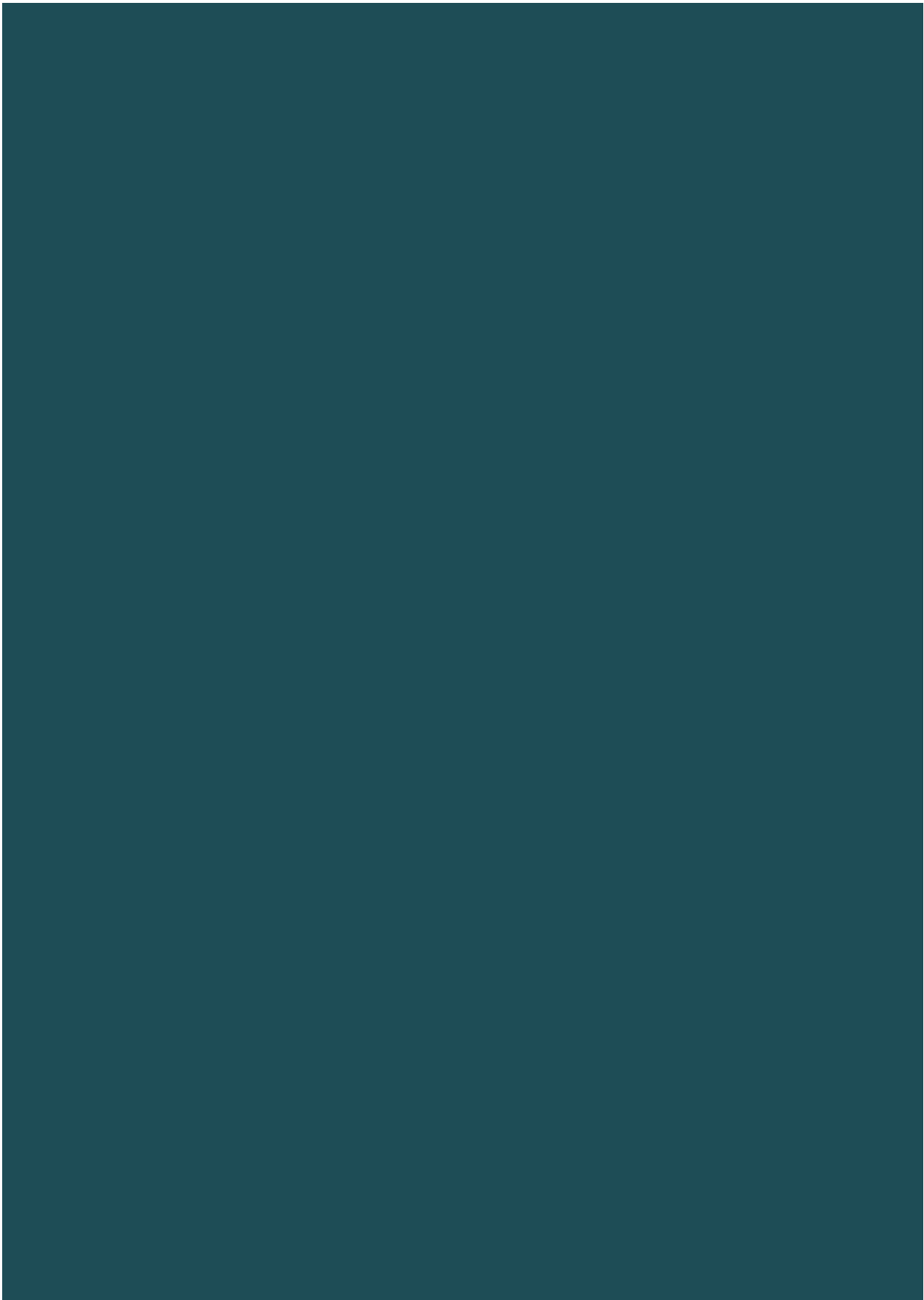
---

Som eksemplerne viser, kan bedre styring og fælles koordinering af standardsoftware give bedre muligheder for, at den offentlige sektor kan arbejde i retning af at sikre mindre leverandørafhængighed og åbne op for større konkurrence om den software, som den offentlige sektor efterspørger, uden at den nødvendige drift af statens it-infrastruktur sættes over styr. Bedre styring og fælles koordinering giver mening i alle dele af den offentlige sektor, og vores perspektiv skal derfor også være, at staten, kommunerne og regionerne på sigt går sammen om fælles indkøb og styring af softwarelicenser.

---

## Initiativer

- Regeringen vil i de kommende år sikre de bedst mulige vilkår og priser for standardsoftware og en bedre udnyttelse af licenser gennem fælles indkøbsaftaler og licensstyring i staten. Det er regeringens ambition på sigt at udbrede et tværgående statsligt samarbejde om indkøb af standardsoftware og licensstyring til kommuner og regioner, hvor der er ensartede behov og skalafordele ved at samle hele den offentlige volumen om indkøbet.



2016/17:17

Juni 2017

Finansministeriet  
Christiansborg Slotsplads 1  
1218 København K  
Tlf.: +45 3392 3333  
E-mail: fm@fm.dk

ISBN 978-87-93422-59-9 (pdf version)

Design, omslag: e-Types

Publikationen kan hentes på  
[www.fm.dk](http://www.fm.dk)  
[www.regeringen.dk](http://www.regeringen.dk)

Finansministeriet  
Christiansborg Slotsplads 1  
1218 København K  
Tlf.: +45 3392 3333