



**KPMG**  
**Statsautoriseret Revisionspartnerselskab**  
**AUDIT**  
Bruun's Galleri  
Værkmestergade 25  
Postboks 330  
8100 Aarhus C

Telefon 86 76 46 00  
Telefax 72 29 30 30  
[www.kpmg.dk](http://www.kpmg.dk)

**Region Midtjylland**

**Udvidet forvaltningsrevision**  
**2010**

**Udbudsområdet -**  
**varer og tjenesteydelser**

**Maj 2011**  
**11-n002 CHP EM 005850 10024.docx**

## Indhold

|       |                                                                 |    |
|-------|-----------------------------------------------------------------|----|
| 1     | Sammenfatning og anbefalinger                                   | 3  |
| 1.1   | Sammenfatning                                                   | 3  |
| 1.1.1 | Rammer for indkøb og udbud                                      | 3  |
| 1.1.2 | Organisation af indkøb og udbud                                 | 3  |
| 1.1.3 | Valg af udbudsform                                              | 4  |
| 1.1.4 | Effektivisering af indkøb                                       | 4  |
| 1.1.5 | Gennemgang af to konkrete udbudsprocesser                       | 4  |
| 1.2   | Anbefalinger                                                    | 4  |
| 2     | Indledning                                                      | 6  |
| 2.1   | Formål                                                          | 6  |
| 2.2   | Mål                                                             | 6  |
| 2.3   | Metode og afgrænsning                                           | 6  |
| 3     | Fakta og tal om udbud i Region Midtjylland i perioden 2007-2010 | 7  |
| 4     | Faste rammer for udbud                                          | 9  |
| 4.1   | De formelle rammer                                              | 9  |
| 4.1.1 | Region Midtjyllands indkøbs- og udbudspolitik                   | 9  |
| 4.1.2 | Indkøbsaftaler                                                  | 9  |
| 4.1.3 | SKI-aftaler                                                     | 10 |
| 4.1.4 | Lovgivningen                                                    | 10 |
| 4.2   | Andre rammer                                                    | 10 |
| 4.2.1 | Budgetplan/-forlig                                              | 10 |
| 4.2.2 | Udbudsstrategi                                                  | 11 |
| 4.2.3 | Udbudsplan                                                      | 11 |
| 4.2.4 | Administration af regionale puljer                              | 11 |
| 4.2.5 | Krav til digitalisering                                         | 11 |
| 4.2.6 | Danske Regioner - målsætning og planer                          | 11 |
| 4.3   | De faste rammer - i praksis                                     | 12 |
| 4.3.1 | Mange rammer udover reglerne                                    | 12 |
| 4.3.2 | Planlagte udbud ctr. ikke planlagte udbud                       | 12 |
| 4.3.3 | Politikkerne og beslutning om udbud                             | 12 |
| 4.3.4 | Erfaring på udbudsområdet                                       | 13 |
| 4.3.5 | Koordinering på et komplekst område                             | 13 |
| 5     | Organiseringen af indkøbs- og udbudsområdet                     | 14 |
| 5.1   | Indkøb og Logistik                                              | 14 |
| 5.2   | Medico Teknisk Afdeling                                         | 14 |
| 5.3   | Administrationen                                                | 15 |

|       |                                              |    |
|-------|----------------------------------------------|----|
| 5.4   | Decentrale udbud                             | 15 |
| 5.5   | Organiseringen - i praksis                   | 15 |
| 5.5.1 | Indkøb og Logistik som koordinerende enhed?  | 15 |
| 5.5.2 | Videndeling og koncentration af specialister | 16 |
| 5.5.3 | Vejledning og information                    | 16 |
| 6     | Gennemgang af to konkrete udbudsprocesser    | 17 |
| 7     | Udfordringer på udbudsområdet                | 19 |
| 8     | Bilag                                        | 21 |
| 8.1   | Bilag 1 Interviewguide                       | 21 |
| 8.2   | Bilag 2 SKI-indkøb                           | 23 |
| 8.3   | Bilag 3 Procedurebeskrivelse på de to cases  | 24 |

# 1 Sammenfatning og anbefalinger

Region Midtjylland indkøber hvert år varer og tjenesteydelser for ca. 5,2 mia. kr. (ekskl. medicin, køb af jord og bygninger samt entreprenør- og håndværkerydelser). En del af indkøbene sker på baggrund af udbud eller er omfattet af særlige indkøbsaftaler ol.

I nærværende forvaltningsrevision er der fokus på regionens indkøbsprocesser ved *udbud af varer og tjenesteydelser*. Ud over at vurdere indkøbsprocesserne ved udbud er der foretaget gennemgang af processerne vedrørende to konkrete udbud af tjenesteydelser. Gennemgangen er gennemført i 2010.

I 2009 gennemførtes forvaltningsrevision af indkøbsaftaler indenfor hjerteområdet, og forvaltningsrevisionen af udbudsområdet skal ses i forlængelse heraf.

## 1.1 Sammenfatning

### 1.1.1 Rammer for indkøb og udbud

Region Midtjyllands indkøb og udbud er underlagt faste rammer, hvoraf nogle er vedtaget politisk i Region Midtjylland - det gælder egne vedtagne politikker, aftaler, planer m.v. - mens andre er baseret på lovgivning.

Til trods for, at området for indkøb og ikke mindst udbud er lagt i faste og gennemarbejdede rammer, opfattes området komplekst. Dette kan skyldes de mange forskelligartede ydelser, de forskellige udbudsformer, nye regler f.eks. det nye kontroldirektiv og øgede krav på området f.eks. til miljø, CSR og etik.

### 1.1.2 Organisation af indkøb og udbud

Region Midtjyllands centrale indkøbsafdeling "Indkøb og Logistik" har med indkøbspolitikken fra 2007 en central rolle på indkøbs- og udbudsområdet. Herudover har en række centrale og decentrale aktører en aktiv rolle eller indflydelse på indkøb og udbud. Flere af disse aktører står således selvstændigt for indkøb og udbud.

De medarbejdere, der håndterer indkøb og udbud, er således spredt på mange enheder, hvilket kan hindre videndeling og stordriftsfordele og påvirker dertil den medgåede tid i forbindelse med udbudsbehandling.

I perioden 2007 til april 2010 er der gennemført 185 udbud i Region Midtjylland. Heraf vedrører 156 udbud af varer og tjenesteydelser. De gennemførte udbud af varer og tjenesteydelser er udført af 20 forskellige enheder.

Indkøb og Logistik er i 2011 lagt sammen med Medico Teknisk Afdeling, og de 2 afdelinger har stået for eller været involveret i 116 eller 74 % af ovenstående 156 udbud. Sammenlægningen virker hensigtsmæssig ud fra en kompetencemæssig betragtning.

Indkøb og Logistiks rolle består foruden at være projektleder på udbud også i at hjælpe, rådgive og vejlede hele regionen med indkøb, udbud og implementering af SKI-aftaler m.v..

Involveringen af Indkøb og Logistik ved udbud er ifølge det oplyste stigende. Alligevel kan omfanget af involveringen af Indkøb og Logistik, som en naturlig del af udbudsprocessen, ikke siges at være tilfredsstillende.

På baggrund af det oplyste er det også vores umiddelbare vurdering, at der kunne være en vis hensigtsmæssighed i en større grad af central koordinerende indsats på indkøbsområdet, bl.a. i forhold til vurderingen af, om indkøb af en vare f.eks. kan samles i en tilstrækkelig mængde, at det vil være hensigtsmæssigt at køre et udbud og derved opnå besparelser.

### **1.1.3 Valg af udbudsform**

Regionens udbud køres dels efter tilbudsloven, dels efter EU-reglerne. Offentligt udbud er den udbudsform, der anvendes flest gange i regionen. Udbudsformen vælges konkret fra udbud til udbud. Mange udbud er påvirket af meget korte tidsfrister, og det er oplyst som værende en årsag til, at offentligt udbud typisk anvendes. Det er vores vurdering, at det bør vurderes om tidsfristerne er reelle, eller om der kan ske ændringer i arbejdsprocessen, herunder i bevillingsprocessen, så udbudsprocesserne får mere tid, bl.a. til andre udbudsformer, hvor det vurderes hensigtsmæssigt.

### **1.1.4 Effektivisering af indkøb**

I Danske Regioner er der en forventning om, at der inden for en kortere årrække gennem effektivisering af indkøb og logistik kan indhentes/opnås betydelige besparelser. Målet er, at de fem regioner i 2015 skal være de bedste og mest effektive til at håndtere indkøb og logistik i den offentlige sektor i Danmark, og der over de næste fem år opnås besparelse i størrelsesorden 3 mia. kr.

Det er et krav i regionen og en forudsætning for effektiv indkøbsstyring, at den største del af regionens indkøb og udbudsproces foregår digitalt, herunder er det obligatorisk for alle at anvende e-handelssystemet. Til trods herfor er antallet af foretagne indkøb via e-handelssystemet kun svagt stigende i regionens levetid. Således andrager indkøb via e-handelssystemet ca. 500 mio. kr. af de samlede indkøb.

Det er vores vurdering, at en udvidet anvendelse af e-handelssystemet kan medvirke til optimering af regionens indkøb.

### **1.1.5 Gennemgang af to konkrete udbudsprocesser**

Det er overordnet vores vurdering, at selve udbudsprocesserne for de to udvalgte udbud vedrørende tjenesteydelser fremtræder hensigtsmæssigt. Der synes at være tænkt over hele udbudsforløbet - ikke mindst inddragelse af relevante høringsparter og videnressourcer.

## **1.2 Anbefalinger**

Med henblik på at udnytte det samlede indkøbs- og udbudspotentiale er der efter vores opfattelse behov for en større grad af en central koordinering af indkøbs- og udbudsområdet.

Det bliver endnu mere vigtigt i takt med øget samarbejde mellem regionerne og anvendelse af de fælles værktøjer i forbindelse med realisering af nationale mål på indkøbsområdet.

Det bør vurderes, hvilken rolle Indkøb og Logistik har og skal have i fremtiden, herunder antallet af ressourcer til at varetage den definerede rolle.

Der bør i højere grad opstilles konkrete målbare mål og succeskriterier såvel kvalitative som kvantitative for indkøbs- og udbudsområdet. Der bør foretages årlig opfølgning herpå. Dette skal også ses i lyset af, at der i omstillingsplanen godkendt i 2011 er opstillet økonomiske mål til besparelse inden for indkøbs- og udbudsområdet.

Det bør tilskyndes, at e-handelssystemet anvendes i større grad end det bliver i dag, hvilket vil give højere grad af overblik og dermed mulighed for at pulje køb, så indkøbene bliver mere udbudsegnede.

Vejledninger og/eller indkøbs- og udbudspolitikkerne bør følges op af mere klar kommunikation og information i de decentrale enheder. Der skal være en klar information om formålet med Indkøb og Logistik - hvad de kan, hvad de kan hjælpe med, og hvornår de skal indtræde på forskellige stadier i processen (det hele eller del-elementer). Generelt bør der skabes en fælles forståelse for, hvad der menes med Udbudspolitikken formulering om, at Indkøb og Logistik ved decentrale udbud skal involveres for at koordinere, understøtte processen og eventuelt gennemføre udbud.

Det bør overvejes, om den kraftige stigning i antallet af aktindsigtssager og antallet af klagesager, også i Region Midtjylland, bør have indflydelse på organiseringen og samlingen/centraliseringen af regionens udbudskompetencer.

På baggrund af vores gennemgang af to konkrete udbud af tjenesteydelser er der vores vurdering:

- at der med fordel kan stilles krav til leverandørerne om de underliggende/supporterende it-systemer og platforme, der efterfølgende skal kommunikere med regionen,
- at der med fordel kan indføres standard skabeloner til evalueringsfasen, som vil kunne forkorte sagsbehandlingstiden og i øvrigt gøre fasen mere tilgængelig.

## 2 Indledning

Region Midtjylland indkøber hvert år varer og tjenesteydelser for ca. 5,2 mia. kr. (ekskl. medicin, køb af jord og bygninger samt entreprenør- og håndværkerydelser). En del af indkøbene sker på baggrund af udbud eller er omfattet af særlige indkøbsaftaler ol.

Region Midtjylland har både en indkøbspolitik og en udbudspolitik, der sætter rammerne for indkøb i regionen. Fra politisk side er der et ønske om at se på om indkøb, der foretages på baggrund af udbud, kan gøres mere hensigtsmæssigt, herunder om rammerne for udbud udnyttes.

Med udgangspunkt i hvordan udbudsprocessen foregår i dag, samt hvilke udbudsformer, der anvendes, vil denne forvaltningsrevision se på, om udbudsprocessen kan gøres mere effektiv.

### 2.1 Formål

Formålet med den udvidede forvaltningsrevision er at vurdere de indkøbsprocesser, der foregår i Region Midtjylland ved udbud og derigennem belyse, om udbudsrammerne udnyttes, herunder hvilke typer af udbud, der anvendes hvornår og på hvilke ydelser.

Forvaltningsrevisionen tager udgangspunkt dels i regionens egne rammer for indkøb og udbud (politikker/organisering), dels udbudslovgivningens rammer (tilbudsloven og EU's udbudsdirektiver).

Forvaltningsrevisionen foretages i forlængelse af forvaltningsrevisionen af indkøbsaftaler indenfor hjerteområdet, der blev foretaget i 2009.

### 2.2 Mål

Målet med forvaltningsrevisionen er at belyse udbudsområdet og komme med anbefalinger, så udbud foretages så hensigtsmæssigt som muligt og tilrettelægges, så de administrative udgifter kan begrænses bl.a. i forhold til:

- Tidsforbrug
- Administrative fejltagelser
- Bedre udnyttelse af ressourcer/kompetencer om indkøb og udbud
- Bedre udnyttelse af de forskellige udbudsformer.

### 2.3 Metode og afgrænsning

Indkøbsområdet, herunder indkøb foretaget på baggrund af udbud, er allerede omfattende organiseret eller reguleret, dels gennem lovgivning, dels gennem regionens egne indkøbs- og udbudspolitikker. Derfor har det i forvaltningsrevisionen været relevant at se på, hvordan de givne rammer er udnyttet, samt hvordan indkøbsprocesserne fungerer under de givne rammer.

Efter aftale med regionen har forvaltningsrevisionen omfattet udbudsprocesserne for såvel *varer som tjenesteydelser* samt en gennemgang af to gennemførte udbud vedrørende udbud af tjenesteydelser. De konkrete cases er udvalgt af regionen.

Den udvidede forvaltningsrevision er primært baseret på interview med en række administrative nøglepersoner indenfor Indkøb og Logistik og Sundhedsplanlægningen. Nøglepersonerne er udvalgt af regionen selv.

Revisionen tager selvsagt udgangspunkt i de politikker, der allerede gælder for regionens indkøb og udbud. Da regionens indkøbspolitik blandt andet er baseret på opbygningen af en professionel indkøbsorganisation vil undersøgelsen også se på organiseringen og udnyttelse af denne.

Revisionen er endvidere baseret på oplysninger om anvendte udbudsformer på henholdsvis varer og tjenesteydelser foretaget i perioden 2007-april 2010. Statistik for gennemførte udbud (tabel 1) er udarbejdet af Region Midtjylland og baseret på offentliggjort udbud på regionens hjemmeside.

Revisionen gennemgår ikke de enkelte udbudsformer eller kommer med anbefalinger til hvilke udbudsformer, der bør anvendes i forhold til regionens udbud.

I forhold til den casebaserede gennemgang af to udbud udvalgt af regionen, vil fokus være på selve udbudsprocessen og en vurdering af denne, men ikke en vurdering af de valgte udbudsformer.

### 3 Fakta og tal om udbud i Region Midtjylland i perioden 2007-2010

I perioden 2007-april 2010 er der foretaget 185 udbud. De gennemførte udbud kan specificeres således:

Tabel 1: Regionens udbud i perioden 2007 - maj 2010

| Ydelsesform            | Udbudsform  |                  |                 | Udbuds ansvarlig        |                         |                          | Involvering/juridisk assistance fra I&L, hvor udbud er gennemført af Andre | Involvering/juridisk assistance fra I&L, hvor udbud er gennemført af Medico Teknisk Afdeling |
|------------------------|-------------|------------------|-----------------|-------------------------|-------------------------|--------------------------|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
|                        | Antal udbud | Offentligt udbud | Begrænset udbud | Indkøb & Logistik (I&L) | Medico Teknisk Afdeling | Andre afdelinger/enheder |                                                                            |                                                                                              |
| Varer                  | 114         | 113              | 1               | 23                      | 64                      | 27                       | 4                                                                          | 3                                                                                            |
| Tjenesteydelser        | 42          | 35               | 7               | 9                       | 1                       | 32                       | 15                                                                         | 1                                                                                            |
| Bygge og anlægsopgaver | 29          | 11               | 18              | 0                       | 0                       | 29                       | 2                                                                          |                                                                                              |
| I alt                  | 185         | 159              | 26              | 32                      | 65                      | 88                       | 21                                                                         | 4                                                                                            |



Der er gennemført 114 udbud af varer heraf er 20 % udbudt af Indkøb og Logistik, 56 % af Medico Teknisk Afdeling og 24 % af andre afdelinger/enheder. Selv om det er et krav, at Indkøb og Logistik involveres i udbud, der gennemføres af andre afdelinger, fremgår det af ovenstående, at Indkøb og Logistik kun er involveret i 4 ud af 27 udbud gennemført i Andre afdelinger.

Der er gennemført 42 udbud af tjenesteydelser i perioden, hvoraf 21 % er gennemført af Indkøb og Logistik, 2 % af Medico Teknisk Afdeling og 77 % af andre afdelinger/enheder. Selv om det i henhold til regionens udbudspolitik anbefales, at Indkøb og Logistik involveres i udbud af tjenesteydelser, så sker dette kun i mindre omfang.

De 156 udbud af varer og tjenesteydelser foretaget i perioden 2007-april 2010 er udført af 20 forskellige enheder. Indkøb og Logistik eller Medico Teknisk Afdeling har dog stået for eller været involveret i 116 eller 74 % heraf.

Der er gennemført 29 udbud af bygge- og anlægsopgaver. Udbuddene gennemføres af de enkelte byggekontorer eller de enkelte hospitalsenheder. Indkøb og Logistik involveres ikke, hvilket er helt naturligt, idet udbud af bygge- og anlægsopgaver ikke umiddelbart er Indkøb og Logistiks ansvarsområde.

Af de 185 gennemførte udbud er 119 foretaget via tilbudsloven, og 66 blev foretaget med udbudsdirektivet som regelgrundlag. Det er det offentlige udbud, der anvendes flest gange i regionen - det gælder hvad enten det er udbud efter tilbudsloven eller efter udbudsdirektivet. Kun ganske få gange anvendes udbudsformen begrænset udbud. Begrænset udbud anvendes således 26 gange ud af regionens 185 udbud. Ud af de 26 begrænsede udbud var 18 af dem udbud på bygge- og anlægsopgaver. Syv gange blev begrænset udbud anvendt på udbud af tjenesteydelser og en gang på varer.

Det er oplyst af regionen, at valget af udbudsform vurderes konkret fra udbud til udbud. Det er også oplyst, at mange af de indkøb, der skal i udbud, ligger under for meget korte tidsfrister, hvorfor offentligt udbud typisk anvendes. Det er f.eks. tilfældet, hvis der gives en bevilgning til et konkret køb eller område.

Det skal for god ordens skyld nævnes, at offentligt og begrænset udbud altid kan anvendes, og de er derfor også de mest almindelige anvendte. De andre typer udbud<sup>1</sup> kræver enten særlig hjemmel eller er særligt anvendelige i specifikke situationer, f.eks. ved komplekse kontrakter, eller hvor finansieringen er svær at bestemme.

Det er vores vurdering, at valget af udbudsform bør vælges fra udbud til udbud og på baggrund af den konkrete situation. Det vil sige, hvad er det der skal indkøbes, marked, bevillinger, strategier m.v. Situationen vil være forskellig alt efter, om der er tale om tjenesteydelser på sundhedsområdet eller andre typer varer.

På baggrund af det oplyste vedrørende regionens sagsbehandling er det vores opfattelse, at der foretages en konkret vurdering fra sag til sag. Det kan dog ikke udelukkes, at der ved en

<sup>1</sup> Der er syv udbudsformer i udbudsdirektivet: Offentligt udbud, begrænset udbud, konkurrencepræget dialog, udbud efter forhandling med en forudgående udbudsbekendtgørelse, udbud efter forhandling uden forudgående udbudsbekendtgørelse, dynamiske indkøbssystemer og projektkonkurrencer, jf. også Konkurrencestyrelsens vejledning.

større grad af differentiering i anvendelsen af udbudsformer - anvendelsen af andre udbudsformer end de typisk anvendte - for samme pris kan opnå øget kvaliteten af det indkøbte eller ved samme kvalitet kan opnå reduceret pris. Ved vurdering af prisen skal der naturligvis tages hensyn til at ressourcerne ved gennemførelse af et udbud og dermed, at omkostningerne herved varierer afhængig af udbudsformen.

## 4 Faste rammer for udbud

Region Midtjyllands indkøb og udbud er underlagt nogle faste rammer. Nogle rammer er vedtaget politisk i Region Midtjylland - det gælder egne vedtagne politikker, aftaler og planer - og andre er fastlagt gennem lovgivning, som er baseret på danske regler og EU-retlige regler.

Fælles for de givne rammer er, at de alle på hver sin måde sætter rammer eller begrænsninger for indkøb og udbud i regionen.

Nedenfor følger en kort oversigt over nogle af de forskellige indkøbsrammer, som gælder for regionen samt en vurdering af den praktiske anvendelse af rammerne og råderummet i den forbindelse.

### 4.1 De formelle rammer

#### 4.1.1 Region Midtjyllands indkøbs- og udbudspolitik

Region Midtjylland har skrevet både en indkøbspolitik og en udbudspolitik, som gælder for regionens indkøb.

Indkøbspolitikken danner rammerne om regionens indkøb og regulerer også, hvilke hensyn der skal tages ved indkøb og udbud. Indkøbspolitikken blev tiltrådt den 22. august 2007.

Udbudspolitikken skal skabe de politiske rammer og angive de overordnede principper for regionens udbud og udlicitering af opgaver. Udbudspolitikken klarlægger bl.a. kompetencefordelingen i relation til den samlede mængde udbud og skal ses i nær sammenhæng med indkøbspolitikken. Udbudspolitikken blev publiceret den 29. september 2008.

Indkøb i Region Midtjylland foregår i dag både centraliseret og decentraliseret. Nogle indkøb skal i udbud, andre skal ikke. Det afhænger af udbudsreglerne.

#### 4.1.2 Indkøbsaftaler

Region Midtjylland har fælles indkøbsaftaler vedrørende en lang række varer og tjenesteydelser. Der indgås aftaler om køb af varer og tjenesteydelser i to kategorier: Obligatoriske aftaler (O-aftaler) og købsaftaler (K-aftaler).

O-aftaler er aftaler, som er indgået efter brugerinvolvering og udbud, og som er bindende – både for leverandørerne og for Region Midtjylland. K-aftaler er aftaler, som er indgået efter forhandling og som sikrer fordelagtige handels- og leveringsbetingelser for alle i Region Midtjylland.

#### 4.1.3 SKI-aftaler

En del af regionens indkøb sker på baggrund af SKI-aftaler (indkøbsaftaler indgået af Staten og Kommunernes Indkøbs Service). Hvor SKI-aftalerne benyttes, skal regionens indkøb således ikke ud i en egentlig udbudsrunde. Region Midtjylland har valgt at benytte SKI-aftaler på de varer, der fremgår af bilag 2. Regionen har imidlertid ikke noget overblik over, for hvilket beløb der forventes indkøbt via SKI-aftalerne.

Foruden de i bilag 2 nævnte varer oplyser regionen, at der formentlig er køb med direkte tildeling på andre SKI-aftaler, hvor brugerne selv køber ind direkte via en SKI-aftale.

Regionen oplyser, at der med reglerne i det nye kontroldirektiv om bl.a. "direkte tildeling" er stillet spørgsmålstejn ved lovligheden af en række af SKI's rammeaftaler. Det er en generel problematik i alle regioner. Regionen er løbende opmærksom på problemstillingen og foretager på eksempelvis konsulenttydelser, it-opgaver m.v. fra gang til gang en vurdering af lovligheden af den konkrete SKI-aftale.

#### 4.1.4 Lovgivningen

Regionens udbud er underlagt udbudsreglerne, som består af en række danske og EU-retlige regelsæt. Det er den danske tilbudslov og EU's udbudsdirektiver.

Tilbudsloven indeholder en pligt for offentlige myndigheder m.v. til at annoncere indkøb af varer og tjenesteydelser, hvis der i kontraktperioden indkøbes for mere end 500.000 kr. Dette gælder alle varer og tjenesteydelser, også "bløde" tjenesteydelser (de såkaldte bilag II B tjenesteydelser).

Såfremt der i kontraktperioden købes for mere end 200.000 EUR (1.438.448 kr.) er EU's udbudsdirektiv gældende. Direktivet fastsætter procedureregler, der skal følges ved indkøb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsopgaver. Tjenesteydelserne opdeles i to kategorier, henholdsvis A- og B-ydelser. Kategori A-ydelser skal altid i udbud, mens kategori B-ydelser kun delvist er omfattet af direktivets procedureregler. B-ydelser omfatter bl.a. tjenesteydelser indenfor sundheds- og socialvæsen.

Loven, der i 2010 implementerede det nye kontroldirektiv, regulerer overtrædelser af EU-udbudsreglerne og fastsætter at grove overtrædelser af reglerne - eksempelvis i form af, at der indgås kontrakt om en udbudspligtig opgave uden at sætte den i udbud - kan føre til, at kontrakten skal erklæres for uden virkning, og ordregiver dermed forpligtes til at ophæve den. Endvidere kan ordregiver pålægges økonomiske sanktioner på op til 5 % af den samlede kontraktsum.

### 4.2 Andre rammer

#### 4.2.1 Budgetplan/-forlig

Det årlige budgetforlig sætter de økonomiske rammer for vækst, justeringer og besparelser. Budgetforliget indikerer også tendenser på de forskellige områder i forhold til udvikling, udfordringer og forventninger til udgiftspres m.v. Regionens budgetforlig, herunder omstillingsplanen 2011, sætter bl.a. mål for hvilke besparelser, der skal opnås via effektivt indkøb og udbud.

#### **4.2.2 Udbudsstrategi**

Der er vedtaget en udbudsstrategi, som beskriver overordnede mål og initiativer til målopfyldelse for konkurrenceudsættelse af driftsopgaver i regionen inden for den nuværende valgperiode.

#### **4.2.3 Udbudsplan**

Indkøb og Logistik har en udbudsplan for 2010-2012 for funktionens ansvarlige områder. Det er Indkøb og Logistik, der i samarbejde med regionens referencegruppe for indkøbs- og logistikområdet tilrettelægger planen. Planen er vejledende og justeres løbende ca. hver 4. til 6. uge.

#### **4.2.4 Administration af regionale puljer**

Foruden udbudsplanen er der også fastlagt visse indkøb og udgifter med udgangspunkt i de regionale puljer. Puljerne, som vedrører forskellige områder/produkter, f.eks. it og medico teknisk udstyr, fastsætter retningslinjer for volumen og nærmere krav til indkøb og udbud indenfor det pågældende område. Puljen vedrørende medico teknisk udstyr er hidtil administreret af Medico Teknisk Afdeling. Der er en fast procedure for udførelsen, herunder involvering af Indkøb og Logistik. Fra 2011 er Medico Teknisk Afdeling lagt sammen med Indkøb og Logistik.

#### **4.2.5 Krav til digitalisering**

Det er et krav fra regionen, at den størst mulige del af regionens indkøbs- og udbudsproces skal foregå digitalt. Det betyder, at alle administrative procedurer skal indrettes herefter. Det er endvidere obligatorisk for alle at bruge regionens e-handelssystem (ILM) i takt med, at systemet og indkøbsaftalerne implementeres.

Regionen stiller krav om, at der benyttes digitalisering, så vidt det er muligt i forhold til leverandører ved behandling af kataloger, ordrer, fakturaer, rapportering m.v.

Indkøb og Logistik har oplyst, at antallet af handler i det centrale e-handelssystem imidlertid kun har været svagt stigende i regionens levetid, selvom det tilskyndes, at der benyttes den centrale digitale løsning.

#### **4.2.6 Danske Regioner - målsætning og planer**

Danske Regioner sætter også rammer for udbudsområdet. I effektiviseringsplanen "Mindre spild, mere sundhed" af 2. juni 2010 sætter Danske Regioner f.eks. mål for indkøb og logistik helt frem til 2015.

Det fremgår bl.a., at alle regioner i de kommende år skal have fokus på effektivisering af området for indkøb og logistik, og at regionerne dermed skal udnytte det samlede indkøbspotentiale. Det fremgår også af rammerne, at der skal fokus på faste procedurer i indkøbsprocessen i form af digitalisering, ligesom der skal fokus på effektivisering og optimal udnyttelse af ressourcer.

Ifølge effektiviseringsplanen vil man gøre op med bureaukratiet gennem de faste procedurer og effektiv ressourcefordeling.

I den ny effektiviseringsplan lægger Danske Regioner også op til, at regionerne med en fællesstrategi for indkøb og logistik skal indkøbe 35 % af alle varer på fælles aftaler. Der lægges op til, at langt flere varer i regionerne skal indkøbes på baggrund af fælles udbud regionerne imellem.

Som en del af planen er det besluttet at igangsætte et projekt vedrørende anvendelse af udbud på sundhedsområdet. Der skal udvikles standardiserede udbudsværktøjer, som skal gøre det lettere at gennemføre udbud og lettere for virksomhederne at deltage i udbud.

Der er i regi af Danske Regioner etableret et tværregionalt udbudsjuridisk netværk. Netværket arbejder løbende med at udarbejde fælles udbudsskabeloner og løbende drøfter aktuelle udbudsjuridiske problemstillinger og løsninger, som gerne skal komme regionerne og leverandørerne til gode.

## **4.3 De faste rammer - i praksis**

### **4.3.1 Mange rammer udover reglerne**

Alle de nævnte rammer er med til at sætte dagsordenen for indkøb og udbud i regionen. Så når der skal foretages en vurdering af, hvorvidt rammerne i udbudsreglerne udnyttes eller udbudsprocessen kan tilrettelægges mere hensigtsmæssigt, vil der selv sagt også være andre forhold at tage hensyn til end udbudsreglerne.

Udbudsreglerne nævnes ofte som den store barriere for en smidig udbudsproces. Men en isoleret vurdering af udbudsreglerne alene vil efter vores umiddelbare opfattelse ikke give en korrekt temperatur af situationen i regionen. En vurdering af reglerne alene må nødvendigvis kun være en fragmenteret vurdering af blot et af de mange elementer, der naturligt indgår og influerer på udbudsområdet, således som området er organiseret og struktureret i regionen.

Det er derfor vores vurdering, at det er nødvendigt at tage alle rammer med i betragtning eller i hvert fald være opmærksom på, at det ikke kun er anvendelse af og udnyttelse af regelsættet, der har indvirkning på udbudsområdet og -processerne.

### **4.3.2 Planlagte udbud ctr. ikke planlagte udbud**

Flere udbud er allerede planlagt på forhånd. Det fremgår af udbudsplanen (den gældende dækker 2010-2012). Derudover vil der naturligvis være indkøb, der skal i udbud, som ikke fremgår af udbudsplanen.

Det er dog opfattelsen i indkøbsfunktionen, at der, uanset indførelsen af indkøbsstrategien med Indkøb og Logistik som koordinerende funktion og udbudsplaner, stadig foretages indkøb som enten skulle have været eller med fordel kunne have været sat i udbud.

### **4.3.3 Politikkerne og beslutning om udbud**

Beslutning om en ydelse eller en vare skal i udbud, skal ifølge udbudspolitikken ske både decentralt (hos den enkelte enhed) og centralt. For eksempel beslutter Indkøb og Logistik,

om varer skal i udbud, udbud af medico teknisk udstyr besluttet som udgangspunkt decentralt, ligesom beslutning om tjenesteydelser skal i udbud ligger decentralt.

Beslutning om hvilken udbudsform, der anvendes på det konkrete udbud, foretages af de enkelte enheder med rådgivning undervejs fra Indkøb og Logistik, ligesom Indkøb og Logistik skal involveres i selve gennemførelsen af det konkrete udbud. For eksempel er det regionens sundhedsplanlægningsafdeling der beslutter, om en konkret behandlingstype skal i udbud, og som udfører udbuddet i praksis.

Det er typisk behovsstyret, om en ydelse skal i udbud/indkøbes eller ikke. Det kan derfor være svært at styre, hvor meget og hvilke ydelser, der skal i udbud. Endvidere er der tale om meget forskelligartede ydelser - også selvom indkøbet sker inden for sundhedsområdet.

Sundhedsplanlægningsafdelingen rådfører sig eksempelvis med Indkøb og Logistik i processen. Sundhedsplanlægningsafdelingen i Viborg foretog to-tre udbud i 2009. Der var i alle tilfælde tale om et offentligt udbud. I alle tilfælde blev der modtaget ca. 10-12 tilbud, som skulle vurderes.

Det følger af udbudspolitikken, at det påhviler den enkelte (decentrale) enhed en pligt til at holde det overordnede niveau orienteret. Der er imidlertid ikke nogen retningslinjer eller procedurer for, hvordan denne orientering skal ske.

Hvis orienteringspligten til det overordnede niveau skal sikres, er det vores vurdering på baggrund af det oplyste, at det bør overvejes at indføre kontroller eller faste retningslinjer herfor.

#### 4.3.4 Erfaring på udbudsområdet

På baggrund af oplysninger fra regionen er det vores opfattelse, at der udenfor enheden Indkøb og Logistik ikke altid er den fornødne erfaring/kompetence til at overskue regelsættet og dets eventuelle muligheder. Det er oplyst, at der nogle gange anvendes kendte udbudsformer, fordi de er prøvet før, og fordi medarbejderne er trygge ved processen. Det gælder primært de enheder, der foretager relativt få udbud - også selvom der er foreskrevet en koordinering med Indkøb og Logistik.

Indkøb og Logistik oplyser dog at have informeret om andre typer af udbud end offentligt udbud f.eks. begrænset udbud. Men brugen af dette afvises ofte, på grund af en opfattelse af, at det tager tid.

#### 4.3.5 Koordinering på et komplekst område

På baggrund af interviewet med Sundhedsplanlægningen, Indkøb og Logistik og opgørelsen af hvem der foretager udbud, er det vores umiddelbare opfattelse, at udbudsforretningerne/-processerne er fordelt på relativt mange fraktioner i regionen - ikke mindst det komplicerede regelsæt taget i betragtning.

Den betydelige grad af decentralisering af udbud - her tænkes særligt på udbud inden for varer og tjenesteydelser uden for Indkøb & Logistik og Medico Teknisk Afdeling - reducerer mulighederne for stordriftsfordele også selvom Indkøb og Logistik ifølge indkøbs- og udbudspolitikken skal involveres i udbudsprocessen. Endvidere er det oplyst, at der med strukturen ofte opleves en dobbelt sagsbehandling.

Det kan derfor ikke udelukkes, at der overses mulige besparelser, dersom beslutning om udbud sker decentralt uden en større central koordinering.

Samtidig kunne det i visse tilfælde vurderes at være hensigtsmæssigt, at have det decentrale kendskab til et konkret område med inde over det enkelte udbud. Det faktum taget i betragtning, er det vores opfattelse, at der kunne foretages en sontring mellem de forskellige typer produkter - varer og tjenesteydelser - og dermed vurdere i hvilke tilfælde decentral medvirken vil optimere processen og i hvilke tilfælde, decentral medvirken ikke optimerer processen.

---●●●---

På baggrund af fakta og oplysninger fra regionen er det vores vurdering, at området for indkøb og ikke mindst udbud er lagt i meget faste, men samtidigt gennemarbejdede rammer. Dertil kommer, at regionens udbudsområde fremstår gennemtænkt og bearbejdet og dernæst udmøntet i nedskrevne politikker. Alligevel opfattes området komplekst, og udbud kunne måske foretages mere koordineret.

Årsagen hertil kunne skyldes dels de mange forskelligartede ydelser, dels de mange og forskelligartede formelle rammer for området og endelig den fragmenterede opdeling af indkøbsenheder.

Arbejdet i regi af Danske Regioner om, at udvikle fælles udbudsværktøjer ser vi derfor som en forstærkning af området særligt i forhold til det kommunikative plan.

## **5 Organiseringen af indkøbs- og udbudsområdet**

Indkøb og Logistik er med indkøbspolitikken fra 2007 givet en central rolle på indkøbs- og udbudsområdet. Men der er også mange andre aktører mere eller mindre decentralt, der enten påvirker eller har en aktiv rolle eller indflydelse på udbud. Flere af disse aktører står således selvstændigt for udbud.

### **5.1 Indkøb og Logistik**

Med indkøbspolitikken blev indkøbsorganisationen ændret, således at den nu ifølge politikken er enstregen. Indkøb og Logistik blev oprettet i 2007 og er et kompetencecenter og en fælles administrativ enhed, som hjælper hele Region Midtjylland med udbud.

Indkøb og Logistik har en særlig opgave med at rådgive og vejlede i udbudsjuridiske spørgsmål. Afdelingen har egne jurister med særlig indsigt i udbud, som står til rådighed for hele regionen. Det gælder udbud af varer, tjenesteydelser og til dels bygge- og anlægsprojekter. Indkøb og Logistik er placeret i Aarhus og har ca. 27 medarbejdere.

Ifølge indkøbspolitikken skal alle udbud og kontrakter med leverandører, tjenesteydelser og entreprenører koordineres med Indkøb og Logistik.

### **5.2 Medico Teknisk Afdeling**

Med virkning fra 2011 er Medico Teknisk Afdeling lagt sammen med Indkøb og Logistik.

Medico Teknisk Afdeling har hidtil stået for udbud og indkøb af alt medico teknisk udstyr i Region Midtjylland. De fleste udbud foretages af regionen alene, men enkelte udbud er foretaget som nationale udbud sammen med de andre regioner.

Hvis der har været behov for juridisk assistance, kontaktede Medico Teknisk Afdeling Indkøb og Logistik på eget initiativ. Hvis der var tale om standardudbud, stod afdelingen selv for udbuddet. Standardudbudsmaterialet er i øvrigt udarbejdet i samarbejde med Indkøb og Logistik. Andre udbud er sket i samarbejde eller koordination med Indkøb og Logistik. Medico Teknisk Afdeling er placeret på Skejby Sygehus.

Samarbejdet mellem Indkøb og Logistik og Medico Teknisk Afdeling har hidtil været formaliseret i form af en samarbejdsaftale. Samarbejdsaftalen har som hovedformål løbende at optimere processerne omkring Regionens indkøb af medico teknisk udstyr og tilhørende forbrugsudstyr/ utensilier, serviceydelser m.v. Samarbejdsaftalen har også skulle understøtte regionens indkøbspolitik om en enstrengt indkøbsorganisation. De konkrete samarbejdstiltag er bl.a. løbende koordinering af udbud, udarbejdelse af og løbende opdatering af standardudbudsmateriale, kvalitetssikring af udbudsmateriale, deltagelse i projektgrupper om konkrete udbud m.v.

### **5.3 Administrationen**

Administrationen gennemfører også udbud, hvor de er projektere i hele udbudsprocessen. Når administrationen har en konkret opgave, som de skal have i udbud, skal de involvere Indkøb og Logistik med henblik på at understøtte udbudsprocessen, juridisk vejledning om udbudsregler, valg af udbudsform, kontraktform m.v.

Indkøb og Logistik hjælper med at udforme udbudsmateriale, kravspecifikation m.v. og hjælper også med tilbudsevalueringer og afgørelser. Hvor administrationen er projektere, agerer Indkøb og Logistik i de konkrete situationer som konsulent.

### **5.4 Decentrale udbud**

Udbud i regionen foretages også decentralt i de enkelte enheder bl.a. på sygehusene (på sygehusniveau og afdelingsniveau), decentralt i regionshusene og i andre af regionens funktioner. De 156 udbud af varer og tjenesteydelser er som nævnt fordelt på 20 enheder.

Det er regionens umiddelbare opfattelse, at kendskabet til udbudsregelsættet er meget divergerende, og erfaringen med udbud er meget svingende, herunder i forhold til vurderingen af, hvornår en kontrakt skal i udbud.

### **5.5 Organiseringen - i praksis**

#### **5.5.1 Indkøb og Logistik som koordinerende enhed?**

På baggrund af det oplyste er det vores opfattelse, at Indkøb og Logistik ikke involveres i alle udbud. Det kan skyldes, at der er en opfattelse i de decentrale enheder af at have "ret til" at gennemføre udbud på egne områder, som man altid har gjort, og en allerede "etableret indkøbskultur" og dermed en manglende forståelse for den nye indkøbs- og udbudsstrategi. På



baggrund af erfaringen på indkøbsområdet er det Indkøb og Logistik opfattelse, at enkelte decentrale enheder ikke har taget ejerskab til indkøbs- og udbudspolitikken.

Problemet opfattes dog primært i forhold til udbud af varer - og ikke i samme omfang ved udbud af tjenesteydelser. I forhold til udbud af varer viser tabel 1, at en del varer udbydes uden med Indkøb og Logistik.

Alligevel er der dog en tendens til, at Indkøb og Logistik langsomt inddrages mere og mere. Det må derfor formodes, at tendensen er stigende, og at det således går den rigtige vej i forhold til involvering og anvendelse af de fælles indkøbssystemer, herunder e-handelssystemer samt andre fælles processer, som det er bestemt i indkøbs- og udbudspolitikkerne.

Indkøbspolitikken blev imidlertid indført i 2007, og det kan derfor ikke vurderes som tilfredsstillende, at de systemer og processer, som er bestemt i politikken, ikke efterleves mere end tilfældet er. Det er opfattelsen hos Indkøb og Logistik, at det har taget tid for de decentrale enheder at få koordineringsfasen med Indkøb og Logistik ind som en naturlig del af udbudsprocessen.

### 5.5.2 Videndeling og koncentration af specialister

På baggrund af regionens oplysninger om indkøbsområdet er det vores umiddelbare vurdering, at indkøbsstrategien med den centrale indkøbskoordinerende funktion, som Indkøb og Logistik er, er befordrende for hele udbudsområdet. Ikke mindst set i forhold til at have samlet udbudsspecialister på området, som samtidig kan benytte sig af videndeling og erfaringsopsamling vedrørende de enkelte udbud og ikke mindst som koordinerende element. Sikring af videndeling og specialistbehandling ville også kunne imødegå potentiel mulighed for administrative fejltagelser. Det kan således heller ikke udelukkes, at en større grad af koordinering ville kunne pulje køb, så indkøbene netop blev udbudsegnede, og der også derved kunne høstes økonomiske gevinster gennem stordriftsfordele.

Det kan ikke underkendes, at selvom indkøbs- og udbudspolitikker er vedtagne og nedskrevne, så er den praktiske dagligdag ikke altid forenelig med politikernes intention - særligt ikke, hvis udbud ikke er en umiddelbar spidskompetence.

Som nævnt tidligere er der mange enheder, der reelt står for udbud. Organiseringen af området i dag betyder, at udbud så at sige er fordelt på mange kokke. Det er oplyst, at der kan opleves dobbelt sagsbehandling, og det påvirker volumen af medgået tid. Men det indebærer også en risiko for, at der ikke i tilstrækkelig omfang involveres udbudsspecialister.

Det er derfor vores opfattelse, at regionen med fordel kunne pulje kompetencerne og ressourcer yderligere, dels for at sikre koordinering, dels for at sikre videndeling. En situation som syntes at blive tilfældet ved sammenlægningen af Indkøb og Logistik og Medico Teknisk Afdeling.

Dernæst bør det overvejes, om det ikke bør præciseres, at i det omfang, der ikke benyttes interne udbudsspecialister fra f.eks. Indkøb og Logistik, så bør der involveres eksterne udbudsjurister/-specialister.

### 5.5.3 Vejledning og information

Med udgangspunkt i de oplysninger, vi har modtaget om indkøbsområdet, er det vores vurdering, at det - områdets kompleksitet taget i betragtning ikke mindst af hensyn til effektiv

ressourceanvendelse og optimering - bør tilskyndes og overvejes, om indkøbs- og udbudsprocesserne er inkorporeret og kommunikeret tilstrækkeligt i regionen. Det gælder ikke mindst i forhold til de mange brugeres kendskab til politikkerne, og hvordan de virker.

På baggrund af det oplyste er det vores opfattelse, at det ikke kan udelukkes, at manglende kendskab til, hvad Indkøb og Logistik reelt kan hjælpe med - således enhedens rolle - ikke er tilstrækkeligt kendt i det decentrale miljø og dermed kan indvirke på den manglende inddragelse af Indkøb og Logistik i udbudsprocesserne.

Det er derfor vores vurdering, at der med fordel kan sættes fokus på en intensivering af informationen til enhederne om indkøbsstrategiens formål samt fokus på lidt mere salgsarbejde og markedsføring for Indkøb og Logistik.

## 6 Gennemgang af to konkrete udbudsprocesser

Region Midtjylland (Sundhedsplanlægningen) har valgt to udbudsprocesser vedrørende tjenesteydelser til gennemgang i forbindelse med forvaltningsrevisionen af udbudsområdet. De to cases er henholdsvis "Udbud af MR-scanninger, efterår 2009" og "Udbud af ortopædkirurgiske behandlinger, forår 2010".

Udbud af MR-scanninger blev afsluttet i januar 2010. Udbud af ortopædkirurgiske behandlinger blev afsluttet i andet halvår 2010. Sidstnævnte udbud blev annulleret undervejs, men blev sat i genudbud.

Gennemgangen vil som nævnt fokusere på selve processen og en vurdering af denne, men ikke en vurdering af de valgte udbudsformer. Vurderingen er baseret på procesbeskrivelser af de enkelte udbud, regionens egne kommentarer til procesbeskrivelsen samt udbudsmaterialet.

Med udgangspunkt i vores erfaringer på udbudsområdet er det vores overordnede vurdering, at selve udbudsprocessen på baggrund af det oplyste fremtræder hensigtsmæssig. Der synes at være tænkt over hele udbudsforløbet ikke mindst inddragelse af relevante høringsparter.

I forbindelse med anvendelsen af brugergrupper vil habilitetsproblemer være en tilbagevendende udfordring. På baggrund af det oplyste er det vores vurdering, at regionen er opmærksom på udfordringen og tager hensyn til denne i forbindelse med sammensætningen af grupperne set i forhold til potentielle leverandører, således at deltagerne i grupperne ikke vil stå i en leverandørsituation.

I begge de to udbudseksempler er der tale om relativt korte forløb (5-6 mdr.) sammenlignet med andre gængse udbudsforløb. Bilag B tjenesteydelsesområdet er imidlertid ikke undergivet de samme strikse krav til tidsfrister som andre udbud, og det betyder, at der kan ageres mere frit, særligt i forhold til kortere frister, og dermed honorere eventuelle pludselige bevilninger eller politiske krav.

Det at udbuddene på sundhedsområdet er bundet op på rammeaftaler medfører, at der kan ageres hurtigt, hvilket er en fordel i de konkrete situationer med korte forløb. Anvendelse af rammeaftalerne er endvidere hensigtsmæssig, idet der dermed ikke garanteres en fast aftale med leverandører, og det skaber ligeledes mere fleksibilitet. Behovet for tjenesteydelserne på sundhedsområdet er svingende (usikker volumen, ej garanti for et bestemt antal henvisninger), og det har også betydning for hensigtsmæssigheden i at benytte rammeaftaler på sundhedsydelser.

Anvendelsen af delaftaler virker efter regionens opfattelse som besparende i forhold til et samlet ressourceforbrug, da der skrives én kontrakt, og leverandører ikke behøver at byde ind på det hele.

De krav, der stilles i udbudsmaterialet, er primært til selve tjenesteydelsen. Det er imidlertid vores vurdering, at der med fordel også kan stilles krav til de underliggende/supporterende it-systemer og de platforme, der dagligt skal samarbejdes med efterfølgende.

Som nævnt er kontraktløbetiden ikke lang<sup>2</sup>. Den korte levetid må vurderes at være bekostelig, idet der mere ofte skal iværksættes udbud. Derfor er det vores vurdering, at der kan spares ressourcer, hvis kontraktløbetiden forlænges, der hvor det selvsagt er muligt, og hvor kontrakten/ydelsen ikke er underlagt politiske eller andre økonomiske/bevillingsmæssige rammer.

Konkret skal den korte kontraktløbetid dog ses i lyset af, at de første udbud af sundhedsydelser blev udbudt på baggrund af aftalen mellem regeringen og Danske Regioner om midlertidige suspension af det udvidede frie sygehusvalg, og derfor i første omgang var en midlertidig løsning.

Evalueringsdelen og opfølgningsdelen af udbudsprocessen er vurderet af regionen som værende tidskrævende. Det er vores vurdering, at der med fordel kan indføres standard skabeloner til netop evalueringsfasen, som vil kunne forkorte sagsbehandlingstiden og i øvrigt gøre fasen mere tilgængelig. En ensartethed på området vil efter vores vurdering også være hensigtsmæssig i forhold til håndteringen af det stigende antal aktindsigtssager.

De krav, der vægtes, er typisk pris og kvalitet - typisk 50 % / 50 %. Det kunne overvejes at indføre supplerende krav. Samtidig er det vores vurdering, at hvis anvendelsen af de to krav har vist sig hensigtsmæssig for regionens udbud af tjenesteydelser, så skal supplerende krav ikke indføres for enhver pris.

De kvalitetskrav, der stilles i udbuddet, kan efter vores vurdering med fordel være mere klare og tydelige i forhold til tilbudsgiver.

Det er endvidere oplyst, at Indkøb og Logistik generelt indgår som sparringspartner i udbud af tjenesteydelser, bl.a. i forhold til udbudsjuridiske spørgsmål. Derudover sendes udkast til udbudsmaterialet i høring hos såvel Indkøb og Logistik som Patientkontoret.

De ansvarlige for de konkrete udbudsprocesser oplever i øvrigt, at det er tidskrævende at efterleve de juridiske krav, men oplever også, at det kan være svært for de private leverandører at gennemskue udbudsprocessen. Det er vores vurdering, at det med fordel kunne overvejes at lette leverandørernes opfattelse af udbudsprocessen for eksempel igennem nærmere information. Det kunne bl.a. medføre en øget interesse for at deltage i udbuddene.

Vedrørende kontraktindgåelsen oplyses det, at indgåelse af kontrakter med de private leverandører er mere tidskrævende at administrere end kontrakter baseret på Danske Regioners aftaler. Afregningsform, øget behov for koordinering og tekniske forhold nævnes bl.a. som årsager. Det er vores umiddelbare vurdering, at de konkrete barrierer bør søges afhjulpet af hensyn til at skabe lige forhold for alle relevante parter, men også af hensyn til besparelse af ressourceforbrug.

<sup>2</sup> Kontraktløbetiden på de fremviste eksempler er på 1 år med option på forlængelse i op til 24 mdr. og 2 år med option på forlængelse i op til 24 mdr.

## 7

**Udfordringer på udbudsområdet**

Udbudsområdet i regionen er komplekst. Dels er der en lovgivning, som er meget detaljeret, dels er organiseringen af udbudsområdet i regionen udfordrende i forhold til koordinering og videndeling. Dertil kommer, at det område, som regionens udbud foretages på, er meget differentieret og skal gennemføres under meget forskellige omstændigheder. Og endelig er der tale om udbud for meget store beløb.

**Mange og differentierede varer/ydelser:** De varer og ydelser, som regionen skal indkøbe er mange, og de er forskelligartede. Det stiller store krav til kendskabet til de konkrete varer og ydelser og er selvsagt en udfordring i forhold til den viden og sammensætningen af det hold af indkøbere, som skal gennemføre et udbud af en konkret vare/ydelse.

**Svingende "kundegrundlag" og dermed divergerende indkøbsbehov:** Mange af indkøbene kan være svære at styre, da det ofte er antallet af patienter, der afgør kapaciteten på et konkret område, og derfor er medvirkende til at afgøre behov for indkøb. Ofte er antallet af tilladte patientpuljer også politisk bestemt. Der er med andre ord tale om en fleksibel størrelse og fleksible vilkår, som ofte er bestemmende for indkøbets behov og omfang.

**Mange indkøbspolitikker og -aftaler:** Foruden et svært regelsæt er området rammet ind af komplicerede indkøbspolitikker og -aftaler, som foruden delegering af opgaver også stiller krav om procesforløb, der skal koordineres med lovgivningens rammer.

**Stigende politisk bevågenhed på pris og ressourceanvendelse:** Anvendelse af regionens ressourcer har endvidere selvklart stor politisk bevågenhed. Der er fokus på optimering af ressourcerne, fokus på besparelser og ikke mindst fokus på mulighed for synlige effektiviseringsgevinster. Det skulle bl.a. gerne udmønte sig gennem effektive indkøb og udbudsforretninger, idet formålet med udbud netop er at opnå billigere pris for den samme vare/ydelse.

**Mange indkøbsenheder:** Regionens udbud er som nævnt fordelt på mange enheder. Der er mange indkøbere, og mange har ikke specialkompetence indenfor udbud.

**Stigende aktindsigtssager:** Antallet af aktindsigt er stigende, og det stiller krav både i forhold til antallet af ressourcer, men også i forhold til håndteringen af sagerne.

**Stigende klagenævns-sager:** Der er en stigning i antallet af klagenævns-sager på udbudsområdet. I perioden 2006-2009 er antallet af klager i Klagenævnet for Udbud stegt med 200 %. I lovforslaget vedrørende implementeringen af det nye kontroldirektiv, jf. nedenfor, kalkuleres der med en yderligere stigning i klagesager på 10 %. Den forventede stigning i klagesager er således også en udfordring for den daglige udbudshåndtering og -planlægning. De stigende antal klagesager er en generel tendens i samfundet, der er set over de seneste år på en lang række områder og ikke blot på udbudsområdet. Der klages således generelt mere på alle områder.

**Nyt kontroldirektiv/ny lov om håndhævelse af udbudsreglerne:** Som nævnt tidligere giver et nyt kontroldirektiv større mulighed for sanktioner for manglende overholdelse af regelsættet. Det nye regelsæt vil selvsagt betyde mere pres på de ressourcer, der i dag sidder på området, bl.a. i forhold til den stigende mængde klagesager, der vil opstå.

**De nye sygehuse:** Det må formodes, at der med de store sygehuse vil ske en påvirkning af den måde, som indkøb/udbud foretages på i dag. Det vil kunne stille krav til ændringer i den måde indkøbene organiseres, men vil også kunne tænkes at lette koordinering af udbud betragteligt.

**Miljøkrav:** Møljøkrav til varer/ydelser og anvendelse heraf vil være stigende. Det vil stille krav til de specifikationer, der skal foretages i forbindelse med udbuddene og dermed også påvirke de ressourcer, der skal foretage indkøbene. Øget fokus på miljøkrav vurderes særligt at være en udfordring i forhold til de decentrale processer.

**CSR og etik:** CSR (corporate social responsibility) og etik vil også fremover få en større betydning for de udbud, der skal foretages i regionen. Kendskab til CSR eller etiske krav i forhold til de mangeartede varer og ydelser, herunder leverandører, vil være en udfordring for de indkøbere, der skal foretage udbuddene og derfor særligt være en udfordring for de eventuelle decentrale processer, herunder bl.a. i forhold til ajourføring og opdatering af gældende krav og politikker på området.

## 8 Bilag

### 8.1 Bilag 1 Interviewguide

Forvaltningsrevision af udbudsområdet - Region Midtjylland, foråret 2010.

Interviewperson:

#### **Spørgsmål:**

1. Din plads/rolle i organisationen Region Midtjylland?
2. Dit ansvar i forhold til indkøb?
3. Dit ansvar i forhold til udbud?
4. Køber de enkelte sygehuse ind særskilt eller puljes indkøb mellem de forskellige sygehuse?
5. Hvordan koordineres indkøb?
6. På grund af lave tærskelværdier skal der ikke meget til før et indkøb skal i udbud: Hvem vurderer, om et indkøb når over tærskelværdierne?
7. Hvordan sikres/hvilke kontroller er der for, at tærskelværdierne (loven) overholdes?
8. Hvem har det daglige ansvar for, at de pgl. indkøb sker efter reglerne?
9. Hvem vurderer, hvilken udbudsform, der skal anvendes?
10. Hvilke overvejelser ligger til grund for den valgte udbudsform?
11. Er der specifikke procedurer eller politikker for udbudsindkøb?
12. Hvordan sikres det, at de efterleves?
13. Synes du, at udbudsrammerne udnyttes?
14. Hvordan kan de efter din mening udnyttes bedre?
15. Hvordan er indkøb organiseret i Region Midtjylland? (stort/småt) Roller/ansvar? p. 15.
16. Er det hensigtsmæssigt?
17. Er kompetencefordelingen smidig? Hvor sikres, at der eks. sker udbud med stordriftsfordel? Det vil sige, hvem koordinerer, at et indkøb rammer tærskelværdien og ikke blot er et lille indkøb? u p p. 4 figur 1. og p. 12.
18. Hvordan fungerer den decentrale beslutning om udbud med koordinering hos Indkøb og Logistik? u p p. 10 og tabel 2 p. 11.
19. Sker koordinering med Indkøb og Logistik efter hensigten? roller/ansvar? p. 15.
20. Hvis nej - hvordan kunne indkøb gøres på en mere smart måde? (mere centralisering/mere koordinering/tilrettelægges bedre).
21. Brugere ctr. Indkøb og Logistik, jf. indkøbspolitik skal de involveres - men er de mere aktive... eks. ved decideret køb?

22. Er det en fornemmelse af, at noget køb ikke sker gennem koordinering via Indkøb og Logistik? p. 12.
23. Jf. u p p. 10 skal Indkøb og Logistik ind over hver gang, der skal træffes beslutning om udbud eller ej. Hvordan sikres "der påhviler den enkelte enhed en pligt til at overholde det overordnede niveau orienteret"? u p p. 10.
24. Hvordan foregår samarbejdet mellem "Udbudsejeren" og Indkøb og Logistik? p. 12.
25. Indkøbsstrategi - hvordan er udbud behandlet der? p. 13.
26. Udbudskriterier kan være mange - hvor meget betyder prisen reelt for indkøbet?
27. Hvem vurderer vægtningen blandt kriterier? (totaløkonomi p. 9).
28. Er der forskel på vægtning i fht. de konkrete/enkelte tjenesteydelser?
29. Kan der nævnes eksempler?
30. Indkøbspolitikken blev skrevet i 2007 - og der lægges op til, at den løbende skal justeres - står en justering for døren? Hvordan har det fungeret?
31. Og hvordan vil I byde ind med justeringer? Forslag?

## **8.2 Bilag 2 SKI-indkøb**

Disse varer købes ind via SKI-aftaler:

- Isenkram (på vej til eller forventer at anvende SKI-aftaler)
- Kontorartikler inkl. it-tilbehør (tonere m.v.)
- Kopipapir (FM)
- IT generelt (det meste udstyr bliver købt gennem SKI, og derudover er der specifikt aftaler på):
- PC skærme m.v. (miniudbud på vej)
- Multifunktionsmaskiner (kopi og print) (miniudbud på vej)
- Print (FM)
- Smartboards (FM)
- AV udstyr (FM)
- Fødevarer
- Kolonial
- Kaffe
- Trykkeriydelser
- Byggematerialer m.v.: El-artikler, lyskilder, VVS, værktøj, byggematerialer,
- Energi
- Billeasing
- Laboratorieudstyr og –artikler
- Bøger, tidsskrifter m.v. (på vej til eller forventer at anvende SKI-aftaler)

Følgende emner er udbudt sammen med de øvrige regioner:

- Øjenlinser
- Skannere
- Batterier
- Papirvarer



## 8.3 Bilag 3 Procedurebeskrivelse på de to cases

### *Procesbeskrivelse*

#### *Udbud af MR-scanninger, efterår 2009*

| Periode           | Opgave                                                                                                                                          |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| September         | Afgrænsning af den udbudte ydelse<br>Udpegning af medlemmer til brugergruppen<br>Udarbejdelse af udbudsmateriale                                |
| 27. september     | Udbudsmateriale i høring i Indkøb/Logistik                                                                                                      |
| 5. oktober        | Offentliggørelse af udbudsmateriale på <a href="http://www.rm.dk">www.rm.dk</a> og <a href="http://www.regionsudbud.dk">www.regionsudbud.dk</a> |
| 5. november       | Frist for tilbudsafgivning                                                                                                                      |
| 10. november      | Tilbudsevaluering                                                                                                                               |
| November-december | Udarbejdelse af evalueringsrapport, aktindsigtssager og opstartsmøder med de valgte leverandører                                                |
| 1. januar         | Kontraktstart                                                                                                                                   |

### *Procesbeskrivelse*

#### *Udbud af ortopædkirurgiske behandlinger, forår 2010*

| Periode     | Opgave                                                                                                                                          |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Januar      | Afgrænsning af den udbudte ydelse<br>Udpegning af medlemmer til brugergruppen                                                                   |
| 25. januar  | Opstartsmøde med brugergruppen                                                                                                                  |
| Februar     | Udarbejdelse af udbudsmateriale<br>Overvejelser om udbudsform, vilkår m.v.<br>Løbende (skriftlig) dialog med brugergruppen                      |
| 18. februar | Udbudsmateriale i høring i Patientkontoret og Indkøb/Logistik                                                                                   |
| 15. marts   | Offentliggørelse af udbudsmateriale på <a href="http://www.rm.dk">www.rm.dk</a> og <a href="http://www.regionsudbud.dk">www.regionsudbud.dk</a> |
| 15. april   | Frist for tilbudsafgivning                                                                                                                      |
| 22. april   | Annullering af udbud pga. klager                                                                                                                |
| 27. april   | Genudbud efter ændring af vilkår som følge af klager                                                                                            |
| 18. maj     | Frist for tilbudsafgivning til genudbuddet                                                                                                      |
| 3. juni     | Tilbudsevaluering                                                                                                                               |
| Juni        | Udarbejdelse af evalueringsrapport, opstartsmøder med de valgte leverandører                                                                    |
| 1. juli     | Forventet kontraktstart                                                                                                                         |

