

Offentlige udbudsregler – formålstjenlig formalisme?

Jan Stentoft Arlbjörn & Per Vagn Freytag

Abstract

Indkøb i den offentlige sektor udgør en stadig større andel af det samlede offentlige budget. Offentligt indkøb er underlagt andre krav end indkøb i den private sektor. Der er bl.a. krav om at få mest muligt for pengene gennem åben og fair konkurrence. Dette søges sikret gennem offentlige udbudsregler. Denne artikel sætter fokus på de offentlige udbudsregler og sammenligner denne indkøbspraksis med det tilsvarende i den private sektor. Studier af den eksisterende litteratur viser, at det er et begrænset antal bidrag, der sammenligner offentlig og privat indkøbspraksis. Artiklen bygger på case-studier af to relationer – henholdsvis en offentlig-privat relation og en relation med to private virksomheder. I den offentlige sektor lægges der vægt på gennemskuelighed for at sikre de bedst mulige priser. Denne måde at indkøbe på betyder bl.a., at der i mindre grad bliver gjort forsøg på at inddrage mulige leverandørers erfaringer med at løse opgaver og herefter opnå mulige læringsbetingede fordele. Der ses i det private erhvervsliv i højere grad på muligheden for at opnå andre fordele end dem, som knytter sig til priser. Dette gør, at indkøbet, og dermed relationsformen, afpasses efter det behov, som eksisterer. Artiklen rejser således spørgsmålet om det ikke også ville være hensigtsmæssigt at betjene sig af flere relationsformer i offentligt indkøb.

1. Introduktion

Interessen for den offentlige sektor er steget markant gennem den seneste år-række. Dette ses ikke mindst ved de initiativer, der finder sted under betegnelsen New Public Management (NPM) (Budding, 2004, Hood, 1995). Fokus er her rettet mod, hvordan den offentlige sektor kan effektiviseres, og i mange tilfælde sker det ved at have den private sektor med som sammenligningsgrundlag.

Offentligt indkøb udgør en stor del af det offentliges samlede budget. Indkøbsvolumen og -værdi er i det offentlige således fuldt på højde med de største danske virksomheder. Det er f.eks. ikke ualmindeligt, at en større dansk kommune i dag har et samlet indkøbsbudget på over 2 milliarder kroner. Teoridannelse omkring indkøb finder traditionelt sted under fagområdet Supply Chain Management (SCM). SCM har til formål at skabe konkurrencemæssige fordele ved samtidig at fokusere på tiltag, der kan omkostningsminimere og skabe serviceforbedringer. Virksomheder

indgår typisk i mange relationer såvel »upstream« som »downstream«. Det er ikke unormalt for en større dansk virksomhed at have over 500 leverandører. Den følgende definition af SCM lægger derfor vægt på, at der skal ske en differentiering af SCM-arbejdet:

»SCM tager udgangspunkt i kundens behov for varer og/eller serviceydelser i slutledet. Dette skaber behov for varer og/eller serviceydelser bagud i leverandørkæder og –netværk. Ledelsesidealet er: Differentieret ledelse af intra- og inter-organisatoriske aktiviteter og processer med det formål at dække kundens behov ved at frembringe varer og serviceydelser fra tidspunktet, hvor råvarer udvindes og frem til slutbrugeren til de lavest totale omkostninger, med det rette tidsforbrug og til den højeste kvalitet.« (Arlbjørn 2006, s. 15).

Med andre ord, så kan man ikke arbejde med samme intensitet over for alle leverandører og kunder. Der må finde en differentiering sted. Men dette er skrevet med den private sektor som baggrund. Holder dette også i den offentlige sektor? SCM er et fagområde, der også har relevans for servicevirksomheder, som:

»... businesses such as supply of spare parts, third party providers, finance, insurance, retail, and governmental services.« (Ellram et al., 2004)

Målene i den offentlige sektor og dermed også for det offentlige indkøb rækker ofte langt ud over den enkelte virksomheds profit, hvilket følgende citat belyser:

»They include the effective delivery of a wide range of public services, including law and order, health, social services, education, defence, transport and the environment. The scope of most public sector organizations is therefore much wider than those of private companies in terms of the diversity and needs of customers being served.« (Erridge, 2007)

Offentligt indkøb er underlagt særlige regler for at sikre, at varer og tjenesteydelser erhverves til konkurrencedygtige priser. Dette efterspørger gennemsigtighed. EU's direktiv for offentligt indkøb har netop fokus på dette, hvor vægten er lagt på et gennemsigtigt brug af konkurrenceprocedurer. Målet er fair og åben konkurrence (Erridge, 2007). Samtidig synes der at være en klar tendens til, at større dele af den offentlige service er omfattet af offentligt udbud (Bryntse & Greve, 2002). Erfaringer med andre udbudsformer i den offentlige sektor i Danmark er derimod mere begrænsede, f.eks. i form af offentligt-privat partnerskab (Greve, 2003). I det private erhvervsliv finder en væsentlig del af virksomhedernes indkøb af varer og tjenester også sted på måder, hvor det gælder om at opnå de bedst mulige priser. Imidlertid finder ikke alle indkøb i de private virksomheder sted på måder, som minder om fuldkommen konkurrence. I stedet vælger virksomhederne at samarbejde med andre aktører på markedet for herigennem at opnå de bedst mulige løsninger. Der er således tale om forskellige betingelser for at drive indkøb. Inden for den offentlige sektor forsøger man at inddrage så mange sælgere som muligt for at skærpe konkurrencen, mens man i den private sektor kan have en tendens

til at reducere antallet for at minimere risici (Vaidya et al., 2006). Men man kan stille spørgsmål ved, i hvilken udstrækning det offentliges fokusering på alene at købe ind på markedslignende vilkår er den mest hensigtsmæssige fremgangsmåde. Dette er ikke et trivielt spørgsmål. På et generelt EU-plan er der tidligere motiveret et behov for at undersøge dette nærmere (Martin et al., 1997).

For at afdække dette spørgsmål tages indholdet af de offentlige udbudsregler op til diskussion. Herunder ses der også på intentionerne bag udbudsreglerne og på, hvordan de er omsat i konkrete regelsæt. For at gøre intensionerne bag regelsættene så operationelle som mulig, er disse konkretiseret via nogle specifikke kriterier. Disse kriterier anvendes herefter som omdrejningspunkt for en diskussion af, i hvilken udstrækning det lykkes at gennemføre indkøb i den offentlige sektor, som lever op til disse kriterier.

På baggrund af ovenstående har denne artikel til formål at besvare følgende forskningsspørgsmål:

- Er der forskelle og/eller ligheder mellem privat og offentligt indkøb?
- Hvis der er forskelle mellem offentlige og privat indkøb, i hvilken udstrækning adresseres denne forskel i litteraturen på området?
- Hvilke fordele og ulemper har de offentlige udbudsregler sammenlignet med indkøbet i den private sektor?

Artiklen er videre disponeret i fire delafsnit. I det efterfølgende afsnit præsenteres en teoretisk referenceramme med det formål at kunne analysere og dermed svare på de stillede forskningsspørgsmål. Herefter følger et afsnit, der redegør for den anvendte metode. Dette følges op af et analyseafsnit af de konkrete cases. Endelig afsluttes artiklen med en konklusion.

2. Teoretisk referenceramme

Dette afsnit har til formål at skabe den teoretiske referenceramme for besvarelse af artiklens forskningsspørgsmål. Dette sker ved i det første afsnit at behandle et litteraturstudie af artikler fra internationale og danske tidsskrifter på området. Derefter følger et afsnit omkring relationsformer. Det afsluttende afsnit diskuterer forskellige reguleringsformer i offentligt indkøb.

2.1 Review af litteratur om offentligt indkøb

Med det formål at afdække, hvad den internationale litteratur har beskæftiget sig med omkring offentligt indkøb, er der gennemført litteratursøgninger i elleve internationale peer-reviewede tidsskrifter og et dansk ledelsestidsskrift. Søgningerne er foretaget i EBSCO Host Research Database (Business Search Premier). Søgningerne fandt sted i tekstfeltet »All text (TX)«, og der blev ikke angivet datobegrænsning for søgningerne. Søgeord, der blev anvendt, var henholdsvis »Public Procurement« og »Public Sourcing« i de internationale tidsskrifter og »Offentligt indkøb« i det danske.

Fire af de elleve internationale tidsskrifter er relateret til indkøb/supply chain-området og er valgt, idet de er mest centrale til at behandle indkøbsrelaterede emner. Der er medtaget to marketing-relaterede tidsskrifter, som også er kendt for at inddrage problemstillinger om indkøb. Yderligere er fem tidsskrifter relateret til den offentlige sektor reviewet. Endelig er det danske tidsskrift *Ledelse & Erhvervsøkonomi* reviewet med henblik på at identificere, hvilke bidrag der er leveret på området på den danske scene. De tolv reviewede tidsskrifter fremgår at tabel 2.1.

Tabel 2.1: Overblik over søgninger efter artikler i databaser

Tidsskrift	Søgeord	Antal hits	Handler om PP/PS?	Sammenligner offentlig og privat indkøb?
Supply Chain Management: An International Journal	»Public Procurement«	7	4	1
	»Public Sourcing«	0	0	0
Journal of Purchasing and Supply Management	»Public Procurement«	7	6	0
	»Public Sourcing«	0	0	0
Journal of Supply Chain Management	»Public Procurement«	5	0	0
	»Public Sourcing«	9	0	0
International Journal of Physical Distribution & Logistics Management	»Public Procurement«	2	0	0
	»Public Sourcing«	0	0	0
Industrial Marketing Management	»Public Procurement«	0	0	0
	»Public Sourcing«	0	0	0
Journal of Business and Industrial Marketing	»Public Procurement«	0	0	0
	»Public Sourcing«	0	0	0
Journal of Public Procurement*	»Public Procurement«	76	4**	1
	»Public Sourcing«	0	0	0
Public Administration	»Public Procurement«	18	4	1
	»Public Sourcing«	0	0	0
International Journal of Public Sector Management	»Public Procurement«	5	5	0
	»Public Sourcing«	0	0	0
International Public Management Review	»Public Procurement«	8	0	0
	»Public Sourcing«	0	0	0
International Public Management Journal	»Public Procurement«	18	0	0
	»Public Sourcing«	1	0	0
Ledelse & Erhvervsøkonomi	Offentligt indkøb	0	0	0
I alt		156	23	3

* Der er opnået et stort antal hits ved søgninger i *Journal of Public Procurement*, hvilket også var ventet, idet tidsskriftet er af samme navn som søgekriterierne »Public Procurement«. Det har kun været muligt at søge blandt artikler udgivet i tidsskriftet fra 2005 og fremadrettet.

** Der er søgt efter artikler i *Journal of Public Procurement* med kriterierne »Private Procurement«.

Reviewet af tidsskrifter med de angivne søgeord gav i alt 156 hits, jf. tabel 2.1. Nærmere studier af artiklerne reducerede dette antal til 23. Således blev artikler sorteret fra, som f.eks. kun indeholdt søgeordene i titler på referencer i bidragenes litteraturlister, og hvis de kun havde brugt søgeordene i en given sætning, hvor artiklen ikke havde et formål med at behandle offentligt indkøb. Blandt disse 23

artikler er der kun tre artikler, der kommer ind på sammenligninger mellem privat og offentligt indkøb.

De 23 identificerede artikler er reviewet med henblik på at identificere deres faglige indhold. Som det fremgår af tabel 2.2., er der ikke tale om bestemte forskningsmæssige problemstillinger. Derimod synes den eksisterende forskning på området, bedømt ud fra de reviewede tidsskrifter, at være fragmenteret.

Tabel 2.2: Litteratur review af Public Procurement fordelt efter emner

Public Procurement emne	Referencer
<i>Strategi og partnerskaber</i>	
Public Procurement Strategy	Murray (2009a), Murray (2009b), Matthews (2005)
Public-Private Partnerships	Essig og Batran (2005)
Public procurement partnerships	Bovaird (2006), Lawther & Martin (2005), Erridge & Greer (2002)
Sustainable Public Procurement	Preuss (2009), Walker & Brammer (2009)
Public vs. Private Outsourcing Practice	Burnes & Anastasiadis (2003)
SME as Suppliers in Public Procurement Processes	Karjalainen & Kempainen (2008)
Organizational Design in Public Procurement (design elements: policies (P), organization (O) and processes (P)).	Kamann (2007)
<i>Lovgivning</i>	
Public Procurement Directives	Martin et al. (1999)
Impact of EU on Public Procurement	Martin et al. (1997)
Non-compliance of EU tendering directives	Gelderman et al. (2006)
Regulatory, commercial and socio-economic goals	Erridge (2007)
A public procurement perspective on managing markets for competitiveness	Caldwell et al. (2005)
Corruption and public procurement	Csáki & Gelléri (2005)
<i>Organisation, innovation og læring</i>	
Inter-Organizational Procurement of Shared Services	Murray et al. (2008)
Public Procurement of Public Services	Roodhooft & Van den Abbeele (2006)
Public Procurement and Innovation	Hommen & Rolfstam (2009)
Learning in Private-Public Projects	Zheng & Caldwell (2008)
e-Procurement	Vaidya et al. (2006)

Den nuværende forskning inden for offentligt indkøb synes at være centreret omkring strategi og partnerskaber, lovgivningsmæssige forhold til offentligt indkøb samt organisation, innovation og læring. Der er tale om et begrænset antal bidrag, der sammenligner offentligt og privat indkøb med henblik på at vurdere, hvor der kan ske gensidig læring.

2.2 Relationsformer i private virksomheder og organisationer

I private virksomheder er der igennem de seneste 20-25 år sket en stigende opmærksomhed imod, at virksomheder kan opnå en række fordele ved ikke blot at anvende markedsbaserede »arms-length«-tilgange til samarbejdspartnere, men også relationsbaserede tilgange baseret på tillid og informationsdeling (Håkansson, 1982; Jackson, 1985; Webster, 1992). I England har der inden for den offentlige sektor været gjort forsøg med at anvende andre relationsformer end den rent markedsbaserede tilgang, hvor udbud alene foretages på licitationslignende vilkår. Bovaird (2006) konkluderer omkring anvendelse af relationsformer i forhold til den offentlige sektor, at:

»The traditional concepts of the 'market' and of 'market management' are now outdated and need to be revised to take into account the potential of collaborative market-based relationships between multiple stakeholders on both the demand and supply side in the public domain.« (Bovaird, 2006)

Spørgsmålet i forlængelse af dette er, hvad det er for andre relationsformer, som private virksomheder kan anvende, og som synes at kunne give nogle fordele, som den traditionelle markedsbaserede tilgang ikke giver? Dette ser vi nærmere på i det følgende.

Webster (1992) har beskrevet en virksomheds relationer til omgivelserne som et kontinuum fra rene markedstransaktioner til et fuldt integreret hierarki som vist i figur 2.1.

Figur 2.1: En række af forskellige relationsformer



Kilde: Baseret efter Webster (1992)

Transactions. I denne relationsform er det alene et sæt af diskrete markedsbaserede transaktioner, der regulerer relationen mellem en køber og en sælger. Al nødvendig information til brug for udvekslingen er dækket af prisen.

Repeated transactions. Denne relationsform går et skridt videre end den rene transaktionsform, ved at en køber gentager sine køb som følge af en markedsføringsindsats fra sælgeren. Der er en begyndende interaktion, idet køberen kan se fordele i at købe hos den samme sælger igen (f.eks. at det er lettere, ved at man ikke skal til at opsøge en alternativ udbyder).

Long-term relationships. I denne relationsform er priser et resultat af en forhandlingsproces, der er baseret på gensidig afhængighed, og hvor kvalitet, leverings- og teknisk support bliver mere og mere vigtig.

Buyer-supplier partnerships. En anden relationsform, der binder køber og sælger endnu mere sammen end den forrige, er køber-sælger-partnerskaber. I stedet for at have flere leverandører af samme komponent vælger man f.eks. én, der skabes et tæt samarbejde med. Dette er bl.a. en kendt praksis fra Toyotas Just-In-Time-produktionssystem og deres organisering af leverandører gennem keiretsu.

Strategiske alliancer. Denne relationsform er et udvidet partnerskab, der har til hensigt at flytte begge parter mod langsigtede strategiske mål.

Networks. Den basale karakteristik af et netværk er dets løse og fleksible koalition. Et netværk er således mere end én strategisk alliance. Det kan bestå af flere alliancer og partnerskaber.

Vertical integration. Den sidste relationsform er vertikal integration, hvor virksomheder gennem opkøb integreres i værdikæden.

Websters (1992) opdeling af relationsformer er meget detaljeret. Jackson (1985) arbejder også med et kontinuum af relationstyper fra transaktioner til relationer, men beskriver i princippet kun de to yderpunkter »*lost-for-good*« og »*always-a-share*«. Jackson (1985) arbejder med begrebet skifteomkostninger. Hvad koster det at skifte fra én leverandør til en anden? *Always-a-share* beskriver den situation, hvor der ikke eksisterer skifteomkostninger af betydning. Derimod beskriver *lost-for-good* en situation, hvor der eksisterer en lang række skifteomkostninger, som gør et skifte fra én leverandør til en anden meget omkostningstungt. En leverandør kan foretage kundespecifikke/relationsspecifikke investeringer med det formål at spare omkostninger på sigt. På denne måde kan leverandøren forøge kundens skifteomkostninger. Ved at investere i en relation kan der opnås en række fordele, som gør, at virksomhederne har et bedre kendskab til hinandens produktions- og procesteknologier. Dette vil alt andet lige gøre såvel drift som udvikling nemmere og mindre omkostningstungt. Der kan således opnås en række fordele ved at være tæt involveret i en relation til en anden virksomhed. Bagsiden af medaljen er imidlertid, at virksomhederne udvikler en gensidig afhængighed i måderne, som der udvikles og produceres på. Dette kan vanskeliggøre et senere skifte til en anden leverandør eller kunde. Skifteomkostninger kan herunder også være af mere social karakter, hvor parterne kan have vanskeligt ved at bryde en relation for at opbygge en anden relation. Med andre ord vil en række transaktionsomkostninger blive mindsket, hvorimod andre øges som konsekvens af samme relation. Jo tættere på *lost-for-good*-situationen, man vælger at placere sig, desto flere typer af transaktionsomkostninger vil der komme i spil. Vælger man derimod at placere sig i en *always-a-share*-situation, vil transaktionsomkostninger især optræde som søge-, lærings- og overvågningsomkostninger, hvorimod relativt færre transaktionsomkostninger vil være transaktionsspecifikke. I de offentlige udbudsregler lægges der afgørende vægt på at skabe udbudssituationer, som har karakter af *always-a-share*-situationer.

2.3 Reguleringsform i det offentlige: Offentlige udbudsregler

Regulering af offentligt indkøb er sket gennem direktiver i EU. Det første direktiv omkring offentligt udbud (bygge- og anlægsgdirektivet) fik effekt fra 1971 (Steinicke 2005, p. 594). Indkøbsdirektivet blev vedtaget i 1972. I 1989 blev det første kontroldirektiv vedtaget. I begyndelsen af 1990'erne udkom hvidbogen om det indre marked. Fra 1992 til 1993 blev der vedtaget fire materielle direktiver: 1) Bygge og anlægsgdirektivet, 2) Indkøbsdirektivet, 3) Tjenesteydelsesdirektivet og 4) Forsyningsvirksomhedsdirektivet. I 1996 udgav Kommissionen en grøn bog om offentligt indkøb. Grønbogen viste, at der endnu var et klart forbedringspotentiale i det offentlige indkøb. Tilsvarende fandt Martin et al. (1997), at:

»Despite the recent bout of EU procurement directives and the potential savings available, the contract awards data suggest considerable doubts about the true extent of openness in EU public procurement markets.« (Martin et al. 1997, s. 292).

I 2004 kom nye udbudsdirektiver, henholdsvis direktiv 2004/17 forsyningsvirksomhed og 2004/18 udbudsdirektivet. I forlængelse af de indledningsvist stillede forskningsspørgsmål rører disse ændrede direktiver ved, om konklusionen fra Martin et al.s undersøgelse fra 1997 fortsat er et validt udsagn i en dansk kontekst. De nye direktiver tager især fat i spørgsmålet om at skabe gennemsigtighed og dermed også at opnå så lave priser som muligt ved offentlige indkøb af forskellige materielle aktiver.

Selvom formålet med udbudsreglerne har været at skabe gennemsigtighed, har der i Danmark været indbragt flere klager til Klagenævnet for Udbud som følge af påståede overtrædelser af Udbudsdirektivet. De indbragte klager sætter spot på, i hvilken udstrækning det er lykkedes at opnå den ønskede gennemsigtighed.

I det følgende ser vi nærmere på to lignende problemstillinger, der har ført til forskellige konklusioner. Det første eksempel vedrører en kendelse med J.nr. 2008-0016677 dateret den 3. oktober 2008 i en sag med Creative Company A/S mod Århus Kommune (KLFU, 2008). Der er tale om et offentligt udbud efter direktiv 2004/18/EF om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige varekøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter (udbudsdirektivet). Der er tale om indgåelse af en aftale som rammeaftale med en virksomhed over tre år. Kriterier for valg blandt de forskellige bud var »det økonomisk mest fordelagtige bud« samt med to underkriterier med følgende vægte »A. Pris 55-65%« og »B. Kvalitet 35-45%«. Påstand nr. 2 i klagen, jf. ovennævnte kendelse, lyder:

»Klagenævnet skal konstatere, at indklagede [Århus Kommune, red.] har handlet i strid med Udbudsdirektivet ved i udbudsbetingelserne at fastsætte, at der ved vurderingen af tilbuddene i relation til underkriterium >>B. Kvalitet<< kun skulle foretages en vurdering af kvaliteten af 29 af de i alt ca. 1.000

produkter, som tilbudsgiverne ifølge udbudsbetingelserne skulle afgive tilbud på.» KLFU (2008)

Klageren har over for ovenstående påstand gjort gældende:

- a) At det for en stor del af de ca. 1.000 varenumres beskaffenhed er gældende, at det ikke er muligt at foretage en kvalitetsvurdering.
- b) At indklagede har valgt de produkter ud til kvalitetsvurdering, der var mest egnede.
- c) At udprøvningen omfatter langt mere end 29 produkter, idet samme varer indgår i flere pakkevarianter.
- d) At der i udbudsbeskrivelserne har været beskrevet, hvordan kvalitetskontrollen ville blive varetaget.

Afgørelsen blev, at klagenævnet ikke tog påstanden til følge, med følgende begrundelse:

»Efter beskaffenheden af de produkter, som indklagede skulle købe i henhold til den rammeaftale, der skulle indgås på grundlag af udbuddet, og under hensyn til det meget store antal forskelligartede produkter, som tilbuddene skulle omfatte, opfylder den vurdering af de tilbudte produkters kvalitet, som indklagede beskrev i udbudsbetingelserne, og som indklagede i overensstemmelse hermed efterfølgende gennemførte, de krav til en saglig vurdering af de udbudte varers kvalitet, som følge udbudsdirektivet.« KLFU (2008)

Det andet eksempel vedrører en kendelse med J.nr. 2008-0018396, dateret 12. marts 2009 med Lyreco Danmark A/S mod Varde Kommune (KLFU, 2009). Der er tale om et offentligt udbud af Varde Kommune efter direktiv 2004/18/EF om en treårig rammeaftale angående levering af kontor- og skoleartikler med tre delaftaler: 1) kontorartikler, 2) skoleartikler og 3) toner og blækpatroner. En leverandør vandt budet på delaftale 1 og 3, mens en anden leverandør vandt delaftale 2. Den klagende part fremsendte indsigelse mod tildelingsbeslutningen, der førte til, at Varde Kommune annullerede det omhandlende udbud. Påstand nr. 8 i indsigelsen lyder som følgende:

»Klagenævnet skal konstatere, at indklagede har handlet i strid med ligebehandlings- og gennemsigtighedsprincippet i Udbudsdirektivets artikel 2 ved med hensyn til delaftale nr. 1 »Kontorartikler« at gennemføre evalueringen af tilbuddene således, at indklagede i relation til underkriteriet »2. Kvalitet og sortiment« og delkriteriet »Udfyldt tilbudsskemaer ... vurderet på kvalitet i forhold til krævet« kun vurderede kvaliteten af vareprøver på 13 produkter, uagtet delaftale nr. 1 »Kontorartikler« angik 220 produkter.« KLFU (2009)

Klageren har således gjort gældende, at indklagede alene har anmodet tilbudsgiverne om vareprøver vedrørende 13 produkter ud af et samlet sortiment på 220 produkter. Kvalitet i relation til underkriteriet »2. Kvalitet og sortiment« er kun

vurderet på baggrund af 13 vareprøver, hvilket er i strid med Udbudsdirektivets artikel 2.

Klagenævnet for Udbud konkluderer, at indklagede har overtrådt udbudsdirektivets artikel 2, og støtter dermed påstand 8 med følgende begrundelse:

»Indklagede har i udbudsbetingelserne alene anmodet om vareprøver vedrørende 13 produkter, selvom delaftale nr. 1 »Kontorartikler« angik et produkt-sortiment med 220 produkter. Indklagede gennemførte evalueringen af tilbuddene i relation til underkriteriet »2. Kvalitet og sortiment« og delkriteriet »Udfyldt tilbudsskemaer ... vurderet på kvalitet i forhold til påkrævet« alene på grundlag af vareprøverne vedrørende 13 produkter«. KLFU (2009)

De to eksempler fører således frem til forskellige konklusioner. I det første eksempel fik den indklagede medhold i, at 29 vareprøver var en tilstrækkelig stikprøve ud af i alt ca. 1.000 varenumre, mens den klagende part i eksempel 2 fik medhold i, at 13 vareprøver ud af en stikprøve på 220 ikke var et tilstrækkeligt grundlag for at vurdere tilbuddet. Kendelserne illustrerer, hvor vanskeligt det er at skabe den ønskede gennemsigtighed ved valg af udbyder i det offentlige. Der synes også at være plads til forskellige fortolkninger, også selvom hensigten med udbudsdirektiverne er at stille tilbudsgiverne lige. Den ene udfordring er således at søge at stille tilbudsgivere lige, som forekommer meget vanskeligt. En anden udfordring er, om den valgte tilgang ved offentligt indkøb også kan føre til andre u hensigtsmæssigheder (herunder om den valgte relationsform kan give en række andre ulemper). For at se på effekten af den valgte relationsform ved offentligt indkøb vil der i det følgende blive set nærmere på indkøb af papirvarer i en kommune og på den forsyningskæde, som ligger forud for kommunens indkøb.

3. Metode

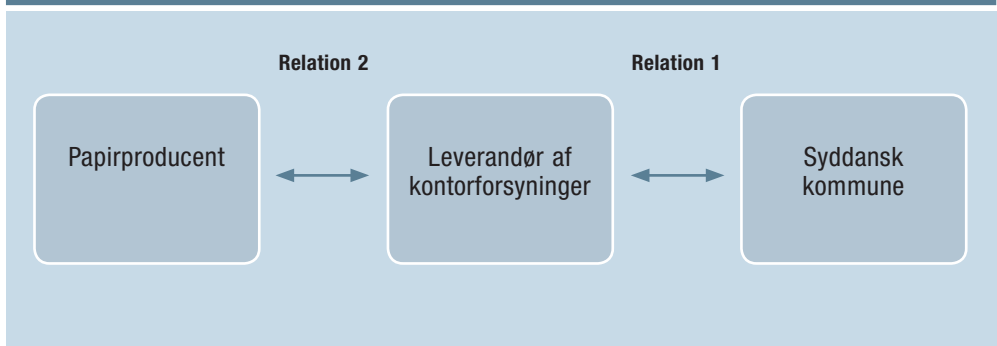
Baggrunden for at gennemføre casestudier er ifølge Andersen (2003) at:

- Studere organisationer i disses vante omgivelser
- Gennemføre studier af eksplorativ karakter
- Lægge op til konkrete handlingsforslag

Målet med denne undersøgelse rummer i princippet alle tre formål med at gennemføre casestudier, idet formålet er at studere og udfordre den gængse forståelse af, hvordan reglerne for indkøb indenfor for det offentlige fungerer, og herunder lægge op til refleksion over den praksis, som gør sig gældende. For at dette skal være muligt, kræves der såvel indsigt i, hvordan de offentlige regler fungerer, som konkrete eksempler på reglernes konkrete virkning. Det var fra starten i dette forskningsprojekt en antagelse, at offentlige virksomheder ikke nødvendigvis agerer effektivt på indkøbsområdet. For at kunne udfordre denne antagelse kræver det imidlertid en mulighed for at få en dybtgående indsigt i materien. Det er netop, hvad case metoden lægger op til. At se på, hvordan det offentlige konkret agerer i et enkelt tilfælde, giver mulighed for at gå bag om en række overfladefænomener, som kan være af stor betydning, men som ikke nødvendigvis er det. En

måde at sikre sig imod at fejlfortolke eller overfortolke resultaterne af en case er at gennemføre et kontrasterende casestudie (Carson et al., 2001; Yin, 2009). For at få eventuelle kontraster frem, som kan afsløre væsentlige betydningselementer, er indkøb af de samme produkter i en offentlig og en privat virksomhed blevet undersøgt. Da der imidlertid kan være betydelige forskelle mellem enkeltvirksomheder, er case-studiet gennemført som et triadestudie. Indledningsvis blev der etableret kontakt til en indkøbsafdeling i en kommune i Syddanmark. På baggrund af en drøftelse med kommunens indkøbsdirektør blev der peget på en leverandør af kontorforsyninger som en relevant leverandør at inddrage i undersøgelsen (størrelse og indkøbsvolumen). Leverandøren af kontorforsyninger blev kontakttet, og en af denne virksomheds centrale leverandører af papir blev herefter udvalgt.

Figur 3.1. Case udvælgelsesstrategien i triadeundersøgelsen



Figur 3.1 viser, at studiet er gennemført som et triadestudie (Lei & Choi, 2009). Udgangspunktet er den syddanske kommune, som er underlagt de offentlige udbudsregler. Som led i kommunens indkøb efterspørger kommunen papirvarer. Udbudsrunden er for indeværende periode vundet af leverandøren af kontorforsyninger. Imidlertid er denne ikke producent, men har en distributiv funktion som grossist. Papirvarerne, som kommunen indkøber, er fremstillet af papirproducenten, hvorfra leverandøren af kontorforsyninger indkøber papirvarer.

Relation 1 og 2 adskiller sig i betydelig grad fra hinanden. Relation 1 er styret af de offentlige udbudsregler. Relation 2 er et spørgsmål om resultatet af de forhandlinger, som de to private aktører gennemfører med hinanden. De er i princippet alene underlagt, hvad der gælder lovgivningsmæssigt for samhandel mellem private virksomheder. Hertil kommer eventuelt interne retningslinjer, som de to virksomheder kan have, men som virksomhederne eventuelt kan vælge at se bort fra. I relation 1 derimod er rammebetingelserne langt mere restriktive, jf. afsnittet om offentlige udbudsregler. For at se på virkningerne af indholdet af de to relationer, som i princippet omhandler papirvarer, er der gennemført interviews i de tre virksomheder. Derudover er der indsamlet andet sekundært materiale.

Case-studier rummer imidlertid også nogle begrænsninger. For det første kan det være vanskeligt at afgrænse case-studiet, idet virkeligheden ofte byder på righol-

dig information, som kun vanskeligt lader sig beskrive og afgrænse. For det andet er et case-studie udtryk for nogle unikke forhold, som sjældent kan genfindes i samme form og med samme indhold i andre sammenhænge. Generaliseringer er med andre ord problematiske. Yin (2009) anfører imidlertid, at cases godt kan anvendes som udgangspunkt for teoretiske generaliseringer, forstået som at cases har deres generelle gyldighed qua de betingelser, som gjorde sig gældende i en konkret situation. I ovenstående case begrænses generaliseringsmulighederne af, at der er tale om en mellemstor dansk kommune, en dominerende kontorforsyningsgrossist på det danske marked og en stor multinational finsk papirproducent.

Som beskrevet i afsnit 2 om litteratur reviewet har der været foretaget review af artikler i tolv tidsskrifter. Disse søgninger er ikke sket uden begrænsninger. For det første er der søgt efter litteratur, der har indeholdt søgeordene »Public Procurement« og »Public Sourcing«. Det kan ikke udelukkes, at der findes relevant litteratur ift. denne artikels forskningsspørgsmål, som ikke indeholder disse søgeord, men som har et reelt indhold, der har relevans for artiklen. For det andet kan der findes relevant litteratur i andre tidsskrifter end de tolv, der er undersøgt i denne artikel. Endelig kan der findes litteratur om problemstillingerne i andre former for kilder, såsom konference proceedings, bøger, fagblade og ph.d.-afhandlinger, hvilke ikke har været inddraget som datakilder i nærværende artikel.

4. Analyse

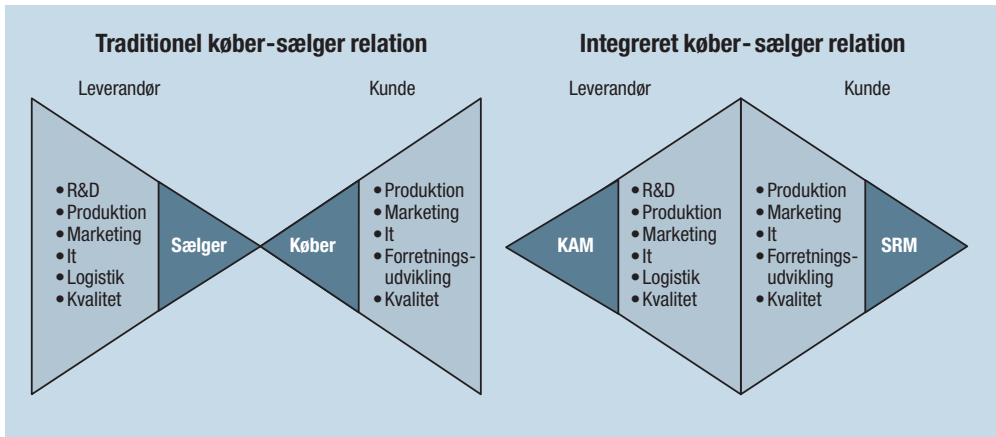
Valg af varegruppe – papir – er sket helt bevidst. Der er tale om et homogent produkt, som det er forholdsvis enkelt at specificere kravene til. Normalt efterspørger kommuner en totalleverandør til kontorudstyr, men ind imellem opdeles kontorudstyr i delleverancer. Papirvarer er således blot et eksempel. I det konkrete tilfælde leverer leverandøren af kontorforsyninger også andet og mere end papirvarer til den undersøgte kommune. Papirvaren fremstilles ikke af leverandøren af kontorforsyninger, men indkøbes hos en stor global papirproducent.

I begge relationer lægges der vægt på de klassiske krav til en leverance (pris, betalingsbetingelser, pålidelighed, ensartet kvalitet og levering til tiden). Udbudsbetingelserne (og efterspørgselsbetingelserne) varierer imidlertid. Fra kommunens side lægges der stor vægt på at leve op til de betingelser, som er specificeret i de offentlige udbudsdirektiver. Herunder er der også lagt betydelig vægt på, at der ikke er tale om andre relationer til køber end dem, som nødvendigvis følger af at vælge en bestemt leverandør til en leverance for en bestemt periode. I kommunen ses denne fremgangsmåde som fordelagtig, og tilsvarende beskriver leverandøren af kontorforsyninger fremgangsmåden som fordelagtig. Det, at der er klare regler, gør det enklere at finde ud af, hvad kravene er. Det er således ikke et spørgsmål om at skulle deltage i et mere taktisk betonet spil i forhold til en køber, herunder at skulle anvende »værktøjer« såsom »*wining and dining*«.

Ved at sammenligne de to relationstyper står det klart, at relation 1 bygger på en traditionel køber-sælger-relation, som vist i figur 4.1. Kunden, i dette tilfælde en kommune i Syddanmark, specificerer et udbudsmateriale, som flere parter i kom-

munen kan have været med til at udforme. Udbudsmaterialet granskes herefter af potentielle leverandører, og der leveres efterfølgende et konkret tilbud tilbage til kommunen, der søger at tage højde for de specifikationer, der er angivet i udbudsmaterialet. Flere parter hos den sælgende virksomhed kan have leveret information til brug for det samlede tilbud.

Figur 4.1: Forskellige relationstyper



Note: KAM = Key-Account Management; SRM = Supplier Relationship Management

Kilde: Baseret efter Christopher & Jüttner (2000)

I relation 2 mellem leverandøren af kontorudstyr og papirproducenten er det muligt med flere relationstyper end den rent transaktionsbaserede som vist i venstre side af figur 4.1. Der er også mulighed for et mere integreret samarbejde, hvor flere aktører i den købende og sælgende virksomhed kan interagere med henblik på at afdække det mest konkrete behov for den købende virksomhed. Yderligere viser denne tilgang til relationer, at der også kan finde fælles udvikling sted. En sådan udvikling kan bestå ikke alene af produktudvikling, men også af bredere funderet forretningsudvikling, f.eks. i form af leverings- og leverancesystemer. I relation 2 spiller det personlige kendskab til hinanden således en rolle.

Figur 4.2: Sammenligning af to indkøbsrelationer

	Ligheder	Forskelle
Relation 1 (Offentlig – privat)	Konkurrencedygtige priser og betalingsbetingelser	Gennemsigtighed i udbud Kun kontraktlige bindinger
Relation 2 (Privat – privat)	Pålidelighed Ensartet kvalitet Levering til tiden	Forhandling af udbuds- og efterspørgselsbetingelser Personlige relationer spiller en rolle ud over de kontraktlige bindinger

Både i relation 1 og 2 i figur 4.2 er der mulighed for at opnå de resultater, som efterspørges på de klassiske parametre. Ved offentligt udbud er udbuddet imidlertid alene sammensat ud fra udbyderens situation. I relation 2 er der derimod i højere

grad mulighed for at søge fælles fordele ved udbuddet, herunder at opnå en række læringsfordele igennem opnåelse af kendskab til baggrunden for det afgivne bud og mulighed for variationer i forhold til budet. Med andre ord låser relation 1 udbyderen fast i sin forståelse af egne behov og krav uden at give mulighed for at trække på leverandørens erfaringer fra andre relationer.

5. Konklusion

Denne artikel har sat fokus på indkøb i den offentlige sektor, herunder at sammenligne med praksis i den private sektor. Der har vist sig en betydelig forskel i den måde, hvorpå der indkøbes i de to sektorer. I den offentlige sektor er idealet stor gennemsigtighed med et formål at kunne sammenligne priser. Dette gør, at en væsentlig del af det forberedende indkøbsarbejde består i at sikre klare udbudsregler. Det offentlige indkøb er således i høj grad præget af lovgivningen på området og har karakter af *always-a-share*-køb og salg, hvor der optræder betydelige søge-, lære- og overvågningsomkostninger. Det private indkøb finder sted mellem *lost-for-good* og *always-a-share*-køb og salg, idet der her kan lægges vægt på, at parterne kender hinanden godt og har stor gensidig tillid.

Litteraturstudiet viste, at der er et begrænset antal bidrag, der sammenligner offentlig og privat indkøb. Med de store summer, som den offentlige sektor køber ind for, samt de stigende krav til effektivisering af den offentlige sektor er der behov for mere forskning i offentligt indkøb, samt hvor og i hvilken udstrækning der kan læres fra indkøb i den private sektor.

Det gennemførte case-studie med henholdsvis en offentlig-privat relation og en privat-privat relation samt de to klagesager viste, hvor vanskeligt det er at sikre en høj grad af gennemsigtighed og dermed ensartede udbudsbetingelser. Klagesagerne viste, at det er en meget omfattende proces at sikre gennemsigtighed. For at kunne skabe »fuld« gennemsigtighed er spørgsmålet om, hvor mange varer der udvælges, helt afgørende. Samtidig betyder udvælgelsen af mange varer med henblik på at sikre gennemsigtighed, at dette øger omkostningerne. Casen om papir viser, at der nok kan opnås priser, som kan sammenlignes, men at dette dog har sin »pris«. Informationsudvekslingen og samspillet med leverandør bliver mere distanceret.

Overordnet set tegner der sig nogle klare forskelle i den måde, hvorpå der indkøbes i den offentlige og den private sektor. I den offentlige sektor lægges der vægt på gennemsigtighed for at sikre de bedst mulige priser. Denne måde at indkøbe på betyder bl.a., at der i mindre grad bliver gjort forsøg på at inddrage mulige leverandørers erfaringer med at løse opgaver og herigennem opnå mulige læringsbetingede fordele. I det private erhvervsliv ses der i højere grad på muligheden for at opnå andre fordele end dem, som knytter sig til prisen. Dette gør, at indkøbet, og dermed relationsformen, afpasses efter det eksisterende behov. For den offentlige sektor er det således stadig spørgsmålet, om de offentlige udbudsregler er et udtryk for en formålstjenlig formalisme eller om en mere situationstilpasset indkøbsstrategi ville være mere hensigtsmæssig. Fremtidig forskning kan adressere,

om der findes nogle mellemformer i offentlig indkøb, der tillader en større grad af fortolkning af de traditionelle udbudsregler. Denne artikel har forsøgt at skabe en første problematisering af dette forhold. Fremtid forskning kan således gå mere i dybden med analyser af mere differentierede indkøbsmodeller i den offentlige sektor.

Summary

Procurement in the public sector constitutes a larger and larger part of the total public budget. Public procurement is subject to other demands than is sourcing in the private sector. Amongst other, it is required to receive the most value for money through open and fair competition. This is sought ensured through public bidding. This paper sheds light on the public bidding and compares this procurement practice with the equivalent practice in the private sector. Reviews of the existing literature show that there is a limited number of contributions that compares public procurement and private sourcing practice. The paper builds on case studies of two relationships – a public-private relation and a relation between two private companies, respectively. In the public sector, emphasis is put on transparency in order to obtain the best possible prices. This way of procurement means amongst other that there are lesser attempts to include the experiences of possible suppliers to solve tasks and through this obtain possible advantages that are dependent on learning. In the private sector there is more emphasis on the possibility of obtaining other advantages than those that are related to prices. This means that the sourcing and thus the type of relationship is adjusted to the existing needs. In this way, the paper raises the question of whether it might in fact be expedient to utilize more types of relationships in public procurement.

Litteratur

- Andersen, I. (2003): *Den skinbarlige virkelighed*, Samfundslitteratur, København.
- Arlbjørn, J.S. (2006): *Grundbog i Supply Chain Management*, Syddansk Universitets Forlag, Odense.
- Bovaird, T. (2006): »Developing new forms of partnerships with the 'market' in the procurement of public services«, *Public Administration*, Vol. 84, No. 1, pp. 81-102.
- Bryntse, K. & Greve, C. (2002): »Competitive contracting for public services: a comparison of policies and implementation in Denmark and Sweden«, *International Public Management Review*, Vol. 3, No. 1, pp. 1-21.
- Budding, G.T. (2004): »Accountability, environmental uncertainty and government performance: evidence from Dutch municipalities«, *Management Accounting Research*, Vol. 15, No. 3, pp. 285-304.
- Burnes, B. & Anastasiadis, A. (2003): »Outsourcing: a public-private sector comparison«, *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 8, No. 4, pp. 355-366.
- Caldwell, N., Walker, H., Harland, C., Knight, L., Zheng, J. & Wakeley, T. (2005): »Promoting competitive markets: the role of public procurement«, *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 11, No. 5-6, pp. 242-251.
- Carson, D., Gilmore, A., Perry, C. & Grønhaug, K. (2001): *Qualitative Marketing Research*, Sage Publications, London.
- Christopher, M. & Jüttner, U. (2000): »Supply chain relationships: making the transition to closer integration«, *International Journal of Logistics: Research and Applications*, Vol. 3, No. 1, pp. 5-23.
- Ellram, L.M., Tate, W.L. & Billington, C. (2004): »Understanding service supply chain management«, *The Journal of Supply Chain Management*, Vol. 40, No. 4, pp. 17-32.
- Erridge, A. (2007): »Public procurement, public value, and northern Ireland unemployment pilot project, *Public Administration*, Vol. 85, No. 4, pp. 1023-1043.
- Erridge, A. & Greer, J. (2002): »Partnerships and public procurement: building social capital through supply relations«, *Public Administration*, Vol. 80, No. 3, pp. 503-522.
- Essig, M. & Batran, A. (2005): »Public-private partnership – development of long-term relationships in public procurement in Germany«, *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 11, No. 5-6, pp. 221-231.
- Europa-parlamentets og rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter, *Den Europæiske Unions Tidende*, L134-114-240, 30.4.2004.
- Gelderman, C.J., Ghijsen, P.W.Th. & Brugman, M.J. (2006): »Public procurement and EU tendering directives – explaining non-compliance«, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 19, No. 7, pp. 702-714.

- Greve, C. (2003): »Public-private partnerships in Scandinavia«, *International Public Management Review*, Vol. 4, No. 2, pp. 59-68.
- Hood, C. (1995): »Emerging issues in public management«, *Public Administration*, Vol. 73, No. 1, pp. 165 – 183.
- Hommen, L. & Rolfstam, M. (2009): »Public procurement and innovation: towards a taxonomy«, *Journal of Public Procurement*, Vol. 9, No. 1, pp. 17-56.
- Jackson, B.B. (1985): »Build customer relationships that last«, *Harvard Business Review*, Vol. 63, No. 6, pp. 120-128.
- Lawther, W.C. & Martin, L.L. (2005): »Innovative practices in public procurement partnerships: the case of the United States«, *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 11, No. 5-6, pp. 212-220.
- Mei, L. & Choi, T.Y. (2009): »Triads in services outsourcing: bridge, bridge decay and bridge transfer«, *Journal of Supply Chain management*, Vol. 45, No. 3, pp. 27-39.
- Kamann, D.-J.F. (2007): »Organizational design in public procurement: A stakeholder approach«, *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 13, No. 2, pp. 127-136.
- Karjalainen, K. & Kempainen, K. (2008): »The involvement of small- and medium-sized enterprises in public procurement: impact of reindkøbe perceptions, electronic systems and enterprise size«, *Journal of Purchasing and Supply Management*, Vol. 14, No. 4, pp. 230-240.
- KLFU (2008): Klagenævnet for Udbud <http://www.klfu.dk/kendelser/2008/htmlsider/creativemodarhus-kom.htm> (downloaded 26. oktober, 2009).
- KLFU (2009): Klagenævnet for Udbud <http://www.klfu.dk/kendelser/2009/pdf/lyrecomodvardekomm.pdf> (downloaded 26. oktober, 2009).
- Martin, S., Hartley, K. & Cox, A. (1999): »Public procurement directives in the European Union: a study of local authority purchasing«, *Public Administration*, Vol. 77, No. 2, pp. 387-406.
- Martin, S., Hartley, K. & Cox, A. (1997): »Public purchasing in the European Union: some evidence from contract awards«, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10, No. 4, pp. 279-293.
- Matthews, D. (2005): »Strategic procurement in the public sector: a mask for financial and administrative policy«, *Journal of Public Procurement*, Vol. 5, No. 3, pp. 388-399.
- Murray, J.G. (2009a): »Public procurement strategy for accelerating the economic recovery«, *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 14, No. 6, pp. 429-434.
- Murray, J.G. (2009b): »Improving the validity of public procurement research«, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 22, No. 2, pp. 91-103.
- Murray, J.G., Rentell, P.G. & Geere, D. (2008): »Procurement as a shared service in English local government«, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21, No. 5, pp. 540-555.
- Preuss, L. (2009): »Addressing sustainable development through public procurement: the case of local government«, *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 14, No. 3, pp. 213-233.
- Roodhooft, F. & Van den Abbeele, A. (2006): »Public procurement of consulting services: evidence and comparison with private companies«, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 19, No. 5, pp. 490-512.
- M. Steinicke. (2005): »Offentlige indkøb«, I: Iversen, B., Jessen, P.W., Mortensen, B.O.G., Steinicke, M. & Sørensen, K. (2005) *Reguleringen af konkurrence i EU*, Jurist og Økonomforbundets Forlag, København, pp. 593-650.
- Vaidya, K., Sajeev, A.S.M. & Callender, G. (2006): »Critical factors that influence e-procurement implementation success in the public sector«, *Journal of Public Procurement*, Vol. 6, No. 1&3, pp. 70-99.
- Walker, H. & Brammer, S. (2009): »Sustainable procurement in the United Kingdom public sector«, *Supply Chain Management: An International Journal*, Vol. 14, No. 2, pp. 128-137.
- Yin, R. (2009): *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, London.
- Webster, F.E. (1992): »The changing role of marketing in the corporation«, *Journal of Marketing*, Vol. 56, No. 4, pp. 1-17.
- Zheng, J. & Caldwell, N. (2008): »An asymmetric learning in complex public-private projects«, *Journal of Public Procurement*, Vol. 8, No. 3, pp. 334-355.
- Zolkiewski, J. & Turnbull, P. (2002): »Do relationship portfolios and networks provide the key to successful relationship management?«, *Journal of Business & Industrial Marketing*, Vol. 17, No. 7, pp. 575-597.

