



## **Kronik**

### **Centralisering af Offentlige indkøb**

---

**Master of Public Administration  
Kronik  
Hold MPA2007  
Copenhagen Business School (CBS)  
Afleveringsdato: 9. Januar 2009**

---

**Allan Åge Christensen  
Flemming Lindbæk Kronholm**

## **Offentlige indkøb centraliseres men betyder det egentligt noget?**

Igennem en meget lang årrække har den offentlige sektor decentraliseret økonomi og beslutningskompetence langt ned i hierarkierne og ud på de decentrale institutioner. I de senere år er der imidlertid kommet et stærkt stigende fokus på hele den offentlige sektors praktiske indkøb, indkøbspolitik og indkøbsstrategi, som trækker i den modsatte retning – mod centralisering. Dette skyldes, at indkøb er udset som et område med et stort potentiale for effektiviseringer og som derfor kan medvirke til den fremtidige velfærdsstats finansiering.

Dette fokus hænger i høj grad sammen med EU's udbudsregler, der har fremmet udbud og konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor igennem en længere årrække, og som senest er blevet styrket gevaldigt i forbindelse med statens indkøbsprojekt, der blev startet op i 2005. Statens indkøbsprojekt handler om effektiviseringer af statens indkøb gennem centralisering af aftaleindgåelsen i forhold til udvalgte varegrupper.

Statens indkøbsprojekt har – i hvert fald ifølge finansministeriet – givet nogle meget store indkøbsmæssige effektiviseringsgevinster (lavere priser). Dette blev eksplicit nævnt i Økonomiaftalen for 2008 "*...På statens område er der opnået betydelige besparelser i det statslige indkøbsprograms første fase.*". Derudover fremgik, at "*... Regeringen og Kommunernes Landsforening<sup>1</sup> (KL) er enige om, at etableringen af de nye og større kommuner... ...skaber behov for at vurdere mulighederne for at styrke det nu-*

*værende kommunale samarbejde på indkøbsområdet*".

Der opstod således allerede for et par år siden et pres på kommunerne for tilsvarende effektiviseringer i forbindelse med kommunernes forhandlinger af økonomiaftalerne med regeringen ud fra rationalet om, at når staten kan spare mange penge gennem effektive indkøb, så kan kommunerne også. Dette pres er sidenhen forsat.

Som opfølgning herpå og med henblik på effektivisering af kommunernes indkøb udarbejdede KL i dialog med kommunernes kommunaldirektører en fælleskommunal indkøbsstrategi. Den fælleskommunale indkøbsstrategi indeholder 8 udfordringer og 8 målsætninger for kommunernes indkøb, der netop nu afventer en implementering i kommunerne.

Essensen af de 8 målsætninger i den fælleskommunale indkøbsstrategi er, at kommunerne skal optimere deres købemagt gennem *intensiv koordinering og centralisering af indkøbene*. I årevis har der, bl.a. som følge af indførelsen af New Public Management, været en massiv decentralisering i den offentlige sektor på indkøbsområdet og på de fleste andre områder. Nu er det imidlertid vendt!

Statens indkøbsprojekt og KL's fælleskommunale indkøbsstrategi markerer dermed et vendepunkt for den offentlige sektors disponeringer og samarbejde med private leverandører.

*Men betyder det noget?*

Det var det vi satte os for at undersøge. Vi ville vide hvad centraliseringen af offentlige indkøb fører med sig i forhold til relationer, roller, magt, legitimitet, indkøbssamarbej-

---

<sup>1</sup> Kommunernes Landsforening er interesseorganisation for alle landets kommuner.

der etc. Kort sagt hvad gør det ved de centrale aktører – KL, Staten, Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S<sup>2</sup> og kommunerne - når indkøb kommer på dagsordenen, og der sker en markant ændring af den hidtidige rollefordeling? Hvordan kan fx KL som interesseorganisation for kommunerne facilitere *styring*, når organisationen har som grundlæggende præmis at understøtte selvstændighed og selvstyring hos kommunerne?

Til besvarelse af ovennævnte spørgsmål, hvor der ikke bare findes et svar men myriader af svar pga. de mange forskellige tilgange, man kan have til problematikkerne, har vi valgt nogle teoretiske og analytiske tilgange, som åbner op for en horisont af svar, men også i sin natur er blind for andre. I nedenstående åbner vi op for en meget koncentreret beskrivelse af resultaterne i analysen.

### **Magt**

Det har været målet og ambitionen at afdække, hvilke former for magt der anvendes imellem de forskellige aktører SI, SKI, KL en kommune samt indenfor en kommunal organisation og de identificerede magttypers potentielle indflydelse på forståelse for og implementering af de indkøbsstrategier, som er skabt af SI, SKI, KL og de enkelte kommuner.

Der er primært taget udgangspunkt i Christensen og Daugaard Jensens operationelle tilgang til magtbegrebet, som illustrerer hvorledes aktører kan få indflydelse og dermed magt gennem deltagelse.

---

<sup>2</sup> Staten og Kommunernes Indkøbsservice A/S er en halvoffentlig organisation der er ejet af Finansministeriet (55%) og KL (45%)

Ifølge traditionelle magtteorier, som er hovedkriteriet for anvendelse af magtbegrebet, skal være tale om en interessekonflikt mellem to aktører. Det suppleres med et andet kriterium, der omhandler karakteren af påvirkningsrelationen i form af tvang, kontrol og sanktioner. Når en påvirkning af en aktør medfører sanktion, tab eller potentielle tab, er der tale om magtanvendelse.

Når der er tale om magt i ovennævnte betydning, betyder det, at magten anses for en ressource, som den enkelte aktør gør brug af. Magten anvendes af alle, og den er uundgåelig og allestedsnærværende. Der er tale om et magtbegreb, som fokuserer på sammenhæng mellem magt og deltagelse med henblik på, at nogen påvirkes til at gøre eller undlade at gøre noget.

I den gennemførte magtanalysen påvises, hvordan de udvalgte aktører søger indflydelse på offentlige indkøb og strategier herfor eller mærker indflydelse fra andre aktører, som dermed gør anvendelse af magt. Der er fokuseret på: hvem gør hvad? Hvordan? Og med hvilke midler? – Hvem forsøger eventuelt at påvirke den politiske beslutningsproces og på hvilken måde.

De udførte interview har været en markant empirisk kilde til at afdække magtrelationer mellem de valgte aktører, og kortfattet kan resultatet af analysen samles i følgende citat fra Søren Jacobsen direktør i SKI, *"Interesserer man sig for indkøb - er indkøb magt.."*

Analyse har identificeres meget magtudøvelse. I særdeleshed direkte magtanvendelse, iht. den valgte magtmodel. I analysen er der ikke taget hensyn til, om den ene magtform er mere fremmede, konstruktiv eller resultatorienterede end den

anden. Det empiriske grundlag været for spinkelt til at underbygge teser herom.

Det kan konstateres, at centralisering af offentlige indkøb, etablerer nye magtbaser og ændrer ved magtfordelingen mellem de organisatoriske aktører samt internt i organisationerne, og hermed også på det organisatoriske handlerum. Finansministeriet har "sat sig for bordenden" og både ved etablering af SKI og særdeleshed SI har de etableret en ny og centraliseret tilgang til offentlige indkøb.

Derudover medfører centraliseringen og ændringen af offentlig indkøbspraksis en række nye roller og relationer for ledere og medarbejdere, hvad enten det er tale om staten eller kommunerne.

Det handlerum, centraliseringen af de offentlige indkøb, skaber åbner dermed op for en hel række nye roller og relationer, herunder relationer baseret på magt, iblandt aktører i det offentlige indkøbslandskab. Nogle roller og relationer er helt nye mens andre får nyt indhold.

### **Legitimitet**

Legitimitet er afgørende, fordi det er det offentlige institutioner lever af og som skaber forståelse og accept både indadtil, udadtil og opadtil. Legitimitet er en forudsætning for udøvelse af magt, og legitimitet er dermed en begrænsning og en ekspansion af magten og handlerummet.

Organisationer, ledelse og medarbejdere har således på mange forskellige niveauer behov for at etablere eller bevare legitimiteten, ellers forsvinder den organisatoriske "livskraft".

I analysen er Suchmans teoretiske betragtninger vedrørende legitimitet<sup>3</sup> anvendt. Suchman skelner overordnet mellem to perspektiver på legitimitet; et strategisk og et institutionelt.

Bl.a. anfører Suchman, at legitimitet ikke alene påvirker den måde, hvorpå omverden handler i forhold til organisationen, men også i forhold til den måde, hvorpå omverden forstår organisationen.

Som empirisk grundlag for legitimitetsanalyse er anvendt den samlede empiri. Denne er gennemgået for relevante udtryk for legitimitetsstrategi i Suchmans forståelse.

Empirien er gennemgået i relation til hver aktør og har opstillet de udtryk, der har mest relevans for den anførte problemstilling indordnet i forhold til konditioneringen af legitimitet.

I koncentreret form har resultaterne af analysen tydeligt vist, at der er meget legitimitet på spil og at legitimitet er en central faktor i forbindelse med udarbejdelse af strategier både i SKI, KL, SI og den enkelte kommune. Det vil ligeledes fremgå, hvorledes legitimitet er vigtig som "næring" for de forskellige organisationer og samtidig er med til at etablere handlerum og fjerne handlerum andre steder.

Der, hvor der fjernes handlerum, er der mulighed for en organisatorisk afkobling.

Eksempelvis i kommunen, hvor legitimiteten er rimelig fraktioneret og afhængig af placeringen i det kommunale ledelseshierarki. I forhold til omverden eksisterer der en form for legitimitet, men internt i organisationen er denne legitimitet ikke synlig

---

<sup>3</sup> Jf. Suchman.

eller ligefrem illegitim. Eksempelvis fremstår kommunen legitim ift. KL, når kommunen udarbejder indkøbsstrategier og indkøbspolitikker som understøtter KL's tilgang til ideel økonomisk tænkning. Internt i kommunen møder denne tilgang til centraliserede politikker, som begrænser den enkelte organisatoriske enheds handlerum, modstand. Som Birgitte Wold, Forstander i Køge Kommune, udtaler omkring de forhold som udspiller sig på indkøbsområdet, "*Indkøb er aldrig på dagsordenen..*"

*Betyder dette, at det i de enkelte organisatoriske enheder ikke er legitimt at italesætte indkøb, fordi denne italesætning vil udfordre det eksisterende handlerum?*

Svaret på det sidste spørgsmål er en analytisk stafet andre må tage op, men kan konstateres, at de offentlige indkøb er vidt for-grenede, da der populært sagt købes varer og ydelser ind, der skal servicere borgerne fra vugge til grav.

### **Styring**

*Den fælleskommunale indkøbsstrategi er en strategi om styring af kommunernes indkøb - eller er den??*

Hvis man spørger KL, er svaret helt klart. KL styrer ikke kommunerne – hverken deres indkøb eller noget andet. KL skal som interesseorganisation understøtte kommunernes selvstændighed hvis det er dette der ønskes fra kommunernes side.

Men hvorfor så overhovedet lave en strategi for fælleskommunale indkøb, eller for alt muligt andet for den sags skyld, hvis intentionen ikke er styring?

I analysen fremgår det, hvordan KL's eventuelle *styring* af kommunerne kommer til udtryk igennem kommunikationen i og om den fælleskommunale indkøbsstrategi i form af beslutninger og forsøg på styring

eller i form af elementer, der indikerer tilstedeværelsen af et behov for styring.

Analyse indikerer, at der installeres et *paradoks* i kommunikationen om den fælleskommunale indkøbsstrategi, der er koncentreret omkring forskellen mellem *styring og selvstyring*. På den ene side er der et behov for at kommunerne under ét leverer kollektive svar på sektorens udfordringer, hvilket understøttes af, at den fælleskommunale indkøbsstrategi er kendetegnet ved god gammeldags strategitænkning, hvormed menes, at den er skåret efter devisen – først *formulering* og sidenhen *implementering*. Rent konkret kommer det til udtryk igennem målsætninger om at kommunerne i fællesskab skal koordinere deres indkøb med henblik på at forøge volumen i indkøbsaftalerne. Dette er styring i sin reneste form! På den anden side pointeres frivilligheden i den forstand at forskellige indkøbsmæssige problematikker af kommunerne kan angribes fra forskellige vinkler. Kommunerne kan fx selv *vælge* om de vil indgå i indkøbsfællesskaber, lave deres egne indkøbsaftaler eller deltage i nationale udbud og stadigvæk være indenfor rammerne af den fælleskommunale indkøbsstrategi.

Det tankevækkende i denne problemstilling består i, hvordan man kan styre, skabe kollektive beslutninger og samtidig have selvstyre?

Spørgsmålet synes i sig selv at være selvmodsigende og paradoksal i al den forstand, at den er en umulighed. Ikke desto mindre iagttages både styringsmæssige og selvstyringsmæssige fænomener. På den ene side fremgår fx følgende af den fælleskommunale indkøbsstrategi: "*... Den størst mulige volumen opnås ved at koordinere*

*tværkommunale indkøb som nationale aftaler. Det har ikke tidligere været forsøgt med så ambitiøse indkøbsaftaler. På flere indkøbsområder vil nationale tværkommunale indkøbsaftaler ikke desto mindre være den mest effektive måde at optimere den kommunale købermagt, og kommunerne vil derfor på egnede varegrupper koordinere tværkommunale forpligtende indkøb..."* og på den anden side kan det konstateres, at KL betragter den fælleskommunale indkøbsstrategi som et tilbud til kommunerne der vil blive modtaget på forskellige vis i de enkelte kommuner.

*Er det så styring?*

Ja, det er det bestemt. Den fælleskommunale indkøbsstrategi er bygget op omkring en række udfordringer, som det er en næsten sproglig umulighed at være uenig i, at der skal gøres noget ved jf. fx udfordring 1 og 5 der lyder:

**Udfordring 1:** *Hvordan kan kommunerne effektivt realisere det forventede besparelspotentiale, der er på flere af de store varegrupper i det kommunale indkøb.*

**Udfordring 5:** *Der skal sikres effektiv implementering af indkøbsaftalerne i den enkelte kommune. Alene italesættelse af disse udfordringer konstruerer således en nutidig handletvang på grund af de nødvendigheder udfordringerne fremstiller.*

Det kan derfor påstås, at den fælleskommunale indkøbsstrategi er udtryk for en strategi, der pakker styring ind som selvstyring. Er der noget galt i det? Egentlig ikke, da det er en naturlig reaktion på kommunernes decentrale styring og selvstændighed, der fordrer styring baseret på selvstyring. I al sin enkelthed medvirker den fælleskommunale indkøbsstrategi ved at sætte den indkøbsmæssige dagsorden i den kommunale verden til en mægtiggørel-

se af kommunerne, således at de selvsamme kommuner bliver i stand til at løfte udfordringerne. Måske er det i virkeligheden en hønen eller ægget historie? Hvad kom først udfordringerne eller strategien?

Om kommunerne ender med at følge op på den fælleskommunale indkøbsstrategi og i stor stil begynder at koordinere deres udbud og indkøbsaftaler, kan kun tiden vise, når implementeringsfase for alvor går i gang. Sikkert er det dog, at tendensen er der – indkøbsfællesskaber er skudt op over hele landet og arbejdet med at lave forsøg med nationale udbud der omfatter alle landets kommuner er tæt på at kunne indledes.

### **Har det så en betydning for leverandørerne?**

Det kan kun tiden vise, men hvis indkøbsfællesskaberne kan holde momentum og de nationale udbud kommer i gang og bliver en succes, så bliver det en virkelighed som for altid vil ændre livet for leverandørerne til den offentlige sektor. Perspektiverne i en professionaliseret kommunal indkøbssektor er enorme. Kommunerne sidder på langt størstedelen af de offentlige indkøbsbudgetter og store dele af dette indkøb er endnu aldrig blevet reelt konkurrenceudsat efter EU's udbudsregler. Kommunerne har i forbindelse med kommunalreformen sat tempo på dette arbejde, og den fælleskommunale indkøbsstrategi har potentialet til at løfte dette yderligere gennem kommunale samarbejder, og *det* må give enhver salgshøj chef søvnløse nætter, at salgsmålene i en tid med finanskrise skal nås ved salg til den offentlige sektor.