

Dato: 9. december 2010  
J.nr.: 89-14410 HOL/MAN

Ref.: Milena Anguelova Krogsgaard  
man@kammeradvokaten.dk  
Direkte: 72 30 74 77  
Mobil: 25 10 05 57

## **Notat om decentrale indkøb og købekort-ordning**

Som led i tilrettelæggelsen af den fremtidige indkøbsstrategi har Københavns Kommune overvejet, hvorvidt indkøb af visse "kerneydelser" i kommunernes forvaltninger og institutioner kan decentraliseres, samt hvorvidt kommunen kan stille en købekort-ordning til rådighed for de enkelte institutioner, særligt med henblik på små indkøb af fødevarer i detailhandel.

Københavns Kommune har på den baggrund anmodet mig om at udarbejde et notat, der overordnet beskriver 1) de udbudsretlige rammer for decentrale indkøb, herunder rækkevidden af reglerne om sammenlægning af ensartede indkøb, og 2) kommunens muligheder for at indgå en rammeaftale om købekort-ordning, som institutionerne kan benytte til små indkøb.

### **1. Decentrale indkøb**

#### **1.1 Baggrund**

Københavns Kommune består af syv forvaltninger, men udøver også en del af sit virke i samarbejde med en række selvejende institutioner, som f.eks. børnehaver, skoler og plejehjem. Kommunen har oplyst, at forvaltningerne og de enkelte institutioner foretager en del indkøb, som vedrører deres "kerneydelser", og som således ikke opfylder et fælleskommunalt behov. Ifølge kommunen kan det ikke på forhånd fastsættes, hvilke ydelser, der kan betegnes som "kerneydelser", idet dette vil afhænge af den enkelte forvaltnings/institutions ansvarsområde. Sådanne "kerneydelser" vil derfor blive udpeget i fællesskab med de enkelte forvaltninger, og vil blive beskrevet i kommunens indkøbsstrategi.

Kommunen ønsker dog på forhånd at få klarhed over, hvilken betydning organiseringen af

de kommunale indkøb har for de udbudsretlige regler, som disse indkøb vil blive underlagt.

## 1.2 Udbudsretlige rammer

Udbudsdirektivet regulerer ikke spørgsmålet om, hvorledes en myndighed kan eller skal organisere sig internt. En myndigheds, herunder en kommunes, beslutning om at opdele sin organisation i afdelinger, forvaltninger, institutioner mv., og spørgsmålet om disse enheders kompetence, budgetmæssige forhold, styring mv., beror bl.a. på politiske og økonomiske overvejelser, samt relevant lovgivning.

Hvis en kommune er organiseret således, at der er en række selvstændigt agerende enheder (såkaldte decentrale enheder) i kommunen, opstår der imidlertid i relation til udbudsreglerne spørgsmålet om, hvorvidt EU-udbudspligten ved indkøb af ensartede varer/tjenesteydelser, foretaget af sådanne decentrale enheder, skal vurderes i relation til hver enhed for sig, eller hvorvidt alle decentrale enheders ensartede indkøb skal lægges sammen.

Udbudsdirektivets artikel 9, stk. 3, som indeholder regler for beregning af offentlige kontraktens anslåede værdi, fastsætter, at "*... et projekt til indkøb af en vis mængde varer og/eller tjenesteydelser må ikke opdeles med henblik på at udelukke det fra dette direktivs anvendelsesområde.*" Herudover fremgår det af artikel 9, stk. 5, litra b), at "*... når et projekt, der tager sigte på at anskaffe ensartede varer, kan give anledning til opdeling på en række delkontrakter, der indgås samtidig, skal den anslåede værdi af alle disse delkontrakter tilsammen lægges til grund for anvendelsen af artikel 7, litra a) og b).*"

Det følger endvidere af samme bestemmelse, at "*Når den samlede værdi af delkontrakterne er lig med eller overstiger tærskelen i artikel 7, litra c, finder direktivet anvendelse på indgåelsen af hver enkelt delkontrakt.*"

EU-Kommissionen er af den opfattelse, at det afgørende for vurderingen af, hvorvidt decentrale enheders indkøb skal medregnes til den ordregivende myndigheds (kommunens) indkøb er, om de pågældende decentrale enheder kan siges at være selvstændige ordregivere<sup>1</sup>. Som elementer i denne vurdering fremhæver EU-

Kommissionen følgende:

*"In assessing whether or not the Directive could be applied at the level of the separate operational unit, due consideration needs to be given to whether or not:*

- *procurement responsibilities have been devolved to the effect that the unit in question can independently run the procedure for the award of contracts and, ultimately make the buying decision, independently of any other part of the contracting entity;*
- *such delegation of procurement responsibility is also reflected in the separation of budgets; whether this encompasses the actual conclusion of a contract by the individual unit and its financing from its own budget;*
- *the procurement is intended to satisfy a demand of that individual unit or whether such procurement is rather intended to satisfy a demand of more units or of the contracting entity as a whole, the procurement of which is merely organized in a decentralized way;*
- *the contracting entity while delegating the procurement responsibility to an individual unit, is in fact still trying to exploit its overall position as a major purchaser in its discussions with tenderers with a view to obtaining more favourable terms."*

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i sin vejledning "Offentlige indkøb af varer og tjenesteydelser - fakta om tærskelværdier og kontraktberegning" lænet sig op ad EU-Kommissionens retningslinjer, herunder de ovenfor citerede fire elementer for vurderingen af en eventuel sammenlægningspligt. Følgende fremgår desuden af vejledningens side 9: *"At blive betragtet som en kommunal decentral enhed forudsætter både*

- *At enheden reelt tager uafhængige beslutninger – og*
- *At enheden har fuld kompetence til at anvende egne midler og eventuelle tilskud.*

*Enheden må heller ikke på det konkrete område have nogen forbindelse til kommunens indkøbsvirksomhed."*

EU-Domstolen har så vidt ses kun en enkelt gang udtalt sig om forpligtelsen til at sammenlægge ensartede decentrale indkøb i sagen C-16/98, Kommissionen mod Frankrig (Sydev-sagen), som vedrørte indkøb af nogle elforsyningsarbejder, hvor Domstolen konkluderede, at opgavernes værdi skulle sammenlægges. EU-Domstolen lagde dog bl.a. vægt på, at der var tale om en opdeling af opgaven, der var åbenlyst forsøg på at omgå

<sup>1</sup> Denne opfattelse er udtrykt i EU-Kommissionens vejledning af 20. januar 1993 "Policy guidelines on contracts awarded by separate units of a contracting entity under dir. 90/531/EEC (Utilities)" vedrørende forsyningsvirksomhedsdirektivet. Jesper Fabricius anfører i bogen "Offentlige indkøb", side 140, at det har været EU-Kommissionens opfattelse, at disse elementer tillige finder anvendelse på udbud af offentlige kontrakter, men det fremgår ikke af bogen, hvor denne Kommissions opfattelse er angivet.

udbudsreglerne.

Klagenævnet for Udbud har i en lang række kendelser angående spørgsmålet om, hvorvidt rengøringskontrakter indgået i forskellige kommunale institutioner skulle sammenlægges, udtrykt mindre restriktiv holdning.<sup>2</sup> I de nævnte kendelser fastslog Klagenævnet bl.a., at der ikke af udbudsreglerne kan udledes en generel forpligtelse til at sammenlægge alle rengøringskontrakter, der indgås af en kommune. Herudover fremhævede nævnet, at det følger af formuleringen i udbudsdirektivets bestemmelser om sammenlægning, at pligten hertil opstår ved "opdelte" kontrakter.

Klagenævnets senere praksis synes at tage udgangspunkt i EU-Kommissionens retningslinjer, som er citeret ovenfor. Således tog nævnet i en kendelse af 25. november 2002, Skousen Husholdningsmaskiner A/S mod Arbejdernes Andels Boligforening, stilling til spørgsmålet om, hvorvidt andelsboligforeningen skal anses for ordregiver i relation til indkøb af hårde hvidevarer, foretager af foreningens afdelinger. Klagenævnet lagde vægt på, at:

"

- *De enkelte afdelinger er selvstændige økonomiske enheder med egen formue, egne indtægter og udgifter og eget regnskab.*
- *Afdelingerne hæfter ikke for de andre afdelingers eller indklagedes forpligtelser.*
- *Afdelingerne træffer selv beslutning om afholdelse af udgifter, herunder indkøb, og indklagede kan ikke disponere over afdelingernes midler.*
- *Afdelingerne kan imidlertid ikke forpligte sig over for omverdenen, og afdelingernes beslutninger om afholdelse af udgifter gennemføres af indklagede. En afdelings beslutning om afholdelse af udgifter kan derfor kun umiddelbart føres ud i livet, hvis indklagede kan tiltræde beslutningen.*
- *Indklagede kan imidlertid ikke på egen hånd tilsidesætte afdelingernes beslutninger om afholdelse af udgifter, og hvis indklagede ikke kan tiltræde en beslutning truffet af en afdeling, skal indklagede forelægge sagen for kommunalbestyrelsen til afgørelse.*
- *Afdelingerne udøver normalt deres beslutningskompetence på egen hånd uden at optræde i fællesskab med andre afdelinger."*

Klagenævnet udtalte endvidere, at *"det centrale i denne konstruktion er afdelingernes karakter af selvstændige økonomiske enheder. I hvert fald i den normale situation, hvor en afdeling ikke optræder i fællesskab med andre afdelinger, er det derfor afdelingen og*

<sup>2</sup> Se f.eks. kendelse af 28. maj 1999, L.R. Service ApS mod Ringsted Kommune og L.R. Service ApS mod Bræmsnes Kommune, kendelse af 21. januar 1999, L.R. Service ApS mod Sorø Kommune.

*ikke indklagede, der skal anses for ordregiver efter EU's udbudsdirektiver med hensyn til anskaffelse af udbudspligtige ydelser. Indklagedes rolle i sammenhængen er, at det er indklagede, der skal føre afdelingens beslutning ud i livet på afdelingens vegne, og at indklagede for så vidt har en slags vetoet over for afdelingens beslutning, dog betinget af kommunalbestyrelsens tilslutning. Dette kan ikke i sig selv føre til at anse indklagede for ordregiver vedrørende beslutningen."*

Endeligt fremhævede Klagenævnet for Udbud, at *"kun i tilfælde, hvor indklagede måtte have koordineret afdelingernes indkøb med henblik på at opnå storkunderabat, vil indklagede skulle betragtes som ordregiver."*<sup>3</sup>

I en kendelse af 5. februar 2010, Klaus Kristoffer Larsen A/S m.fl. mod Hedensted Kommune, fastslog Klagenævnet for Udbud, at det var i strid med udbudsdirektivet, at opdele en opgave om snerydning og glatførebekæmpelse i 14 4-årige kontrakter, selv om hver kontrakt angik særskilt vejstrækning i kommunen, idet nævnet lagde vægt på, at kontrakterne var indgået af kommunen, som en samlet juridisk og administrativ enhed, at kontrakterne blev indgået samtidigt og vedrørte ensartede ydelser, samt at kontrakterne blev indgået ved samme tilbudsindhentning efter tilbudsloven, afsnit II.

### **1.3 Konkrete overvejelser**

En kommune kan vælge at organisere sig internt i forskellige afdelinger, forvaltninger eller institutioner, som i højere eller mindre grad kan agere selvstændigt. Udbudsreglerne er ikke til hinder for, at en kommune vælger at uddelegere beslutningskompetencen vedrørende indkøb, f.eks. af nærmere bestemte kerneydelser, til de enkelte forvaltninger eller andre decentrale enheder. Dette forudsætter dog, at en sådan beslutning er sagligt begrundet og ikke træffes med henblik på at omgå EU's udbudspligt.

Sådanne saglige argumenter kan f.eks. være et ønske om at sikre, at de indgåede leverancekontrakter tager højde for eventuelle særlige behov, som de enkelte forvaltninger/institutioner måtte have.

---

<sup>3</sup> Samme betragtninger har Klagenævnet for Udbud udtrykt i kendelse af 17. juli 2002, Lyngby-Taarbæk Kommune mod Den selvejende almene boligorganisation Carlshøj, hvor nævnet konstaterede, at der ikke var sammenlægningspligt i relation til afdelingernes indkøb, da nævnet bl.a. lagde vægt på, at den indklagedes kontrakt, alene angik 1 ud af 4 afdelinger, at det alene var den afdeling, der skulle betale, og at det alene var bestyrelsen for den afdeling, der traf beslutning om, hvem der skulle indgås kontrakt med.

Grænserne for decentralisering i relation til EU's udbudspligt afhænger imidlertid af en vurdering af, om de retningslinjer, som EU-Kommissionen og Klagenævnet for Udbud har udstukket, jf. ovenfor på punkt 1.2, kan siges at være opfyldt eller ikke.

Spørgsmålet om, hvor "decentraliserede" indkøb af "kerneydelser" må være i relation til pligten til at udbyde i EU-udbud, afhænger således af, hvorvidt de enkelte forvaltninger og/eller institutioner kan siges at være selvstændige ordregivere, herunder om der er tale om enheder med selvstændige budgetter, som selv står for finansieringen af anskaffelser, om forvaltningen/institutionen selv bestemmer, hvem kontrakten skal indgås med, om de konkrete anskaffelser af "kerneydelser" er beregnet til at opfylde konkrete behov i den pågældende forvaltning/institution og ikke behov i flere forvaltninger/institutioner eller generelt i kommunen, samt om forvaltningen/institutionen ikke forsøger at opnå stordriftsfordele ved sine indkøb samtidig med, at indkøbskompetencen er uddelegeret til den pågældende forvaltning/institution.

Københavns Kommune vil således kunne decentralisere indkøb inden for kerneydelser, uden at der opstår pligt til sammenlægning så langt nede i kommunens organisation, som det vil kunne konstateres, at enheden (f.eks. forvaltning og/eller institution) opfylder de under punkt 1.2 nævnte forudsætninger.

Til inspiration kan nævnes, at den engelske udbudslovgivning udtrykkeligt indeholder regler om, at indkøb foretaget af såkaldte Discrete Operational Units (DOU) ikke skal lægges sammen, forudsat at beslutningen om at foretage indkøbene er uddelegeret til enheden, og at beslutningen er taget uafhængig af en enhver anden enhed. Som eksempel på sådanne enheder, der i England betragtes som DOU, nævnes skolerne, uanset at disse er en del af de lokale myndigheder. Skolernes indkøb skal ifølge den engelske lovgivning ikke lægges sammen.

## **2. Købekort-ordning**

### **2.1 Baggrund**

Som led i overvejelserne om den fremtidige indkøbsstrategi ønsker Københavns Kommune at kunne tilbyde kommunens institutioner adgang til at foretage små indkøb af f.eks. fødevarer i en detailhandelskæde. Sådanne indkøb ønskes dog alene at være supplement

til indkøb på eksisterende kommunale rammeaftaler om levering af fødevarer. Kommunen har i den forbindelse overvejet, hvorvidt der kunne etableres en rammeaftale for sådanne "detailhandel-indkøb", idet kommunen ønsker, at en sådan rammeaftale skal kunne dække hele detailhandlens sortiment, og skal fungere parallelt med eksisterende rammeaftaler på de konkrete ydelsesområder.

## 2.2 Udbudsretlige rammer

Efter det udbudsretlige gennemsigtighedsprincip kræves der "*et vist minimum af præcision*"<sup>4</sup> ved beskrivelsen af den udbudte ydelse/leverance. En meget bredt og åbent formulerede beskrivelser i udbudsmaterialet af den leverance, der udbydes, vil derfor være i strid med gennemsigtighedsprincippet.<sup>5</sup>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen angiver som et eksempel på en sådan for generel formulering følgende: "*alle rådgivningsopgaver for ordregiver i de næste 4 år*". Kravet om, at en leverance/ydelse skal beskrives på en gennemsigtig måde gælder også ved rammeaftaler.

Hertil kommer, at udbudsdirektivets regler om rammeaftaler indeholder i artikel 32, stk. 2, at "*De ordregivende myndigheder må ikke misbruge rammeaftaler eller anvende dem på en sådan måde, at konkurrencen hindres, begrænses eller fordrejes*." Der kan efter udbudsdirektivet indgås rammeaftaler med én eller flere leverandører, og i sidstnævnte tilfælde med eller uden genåbning af konkurrencen.

I sin "Vejledning til kommunerne om indkøb af AV-biblioteksmaterialer", der har til formål at vejlede kommunerne om, hvorledes de ved udbud af AV-biblioteksmaterialer kan tage højde for en række særlige forhold på markedet for AV-materialer, herunder det forhold, at kommunerne har svært ved nøje at beskrive den udbudte leverance, da kommunerne ikke kender de titler, der vil blive udgivet i kontraktens løbetid, bemærker Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på side 6 "*Da kommunerne ikke på forhånd kender hverken den eksakte sammensætning eller volumen af de kommende indkøb, kan det være en fordel at udforme aftalerne som rammeaftaler*". Til brug for prissammenligningen ved et udbud

<sup>4</sup> Se Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning til udbudsdirektivet, side 34.

<sup>5</sup> Se i den sammenhæng Klagenævnet for Udbuds kendelse af 15. januar 2009, Ortos A/S m.fl. mod Odense Kommune, hvor Klagenævnet konstaterede, at der var i strid med udbudsreglerne ikke at beskrive, hvilke produkter tilbudsgiverne skal give tilbud på, og hvorledes tilbudspriserne skal angives. Sagen vedrørte udbud af rammeaftale om ortopædiske hjælpemidler.

af en sådan rammeaftale, anbefaler Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at der sammensættes en indkøbskurv bestående af en række på forhånd specificerede titler, som tilbudsgiveren skal angive sin pris for.<sup>6</sup>

*Desuden fremgår af vejledningen, at "For at gøre tilbuddene så realistiske som muligt bør kommunerne dog sikre sig, at indkøbskurven angiver en forholdsvis bred materialesammensætning opdelt i de forskellige produkttyper, således at indkøbskurven udgør et repræsentativt udsnit af de materialer, kommunens biblioteker typisk køber. Kommunen kan eksempelvis tage udgangspunkt i de titler, kommunens biblioteker har indkøbt i en bestemt periode, f.eks. en måned, forud for udbuddets afholdelse."*

I kendelse af 21. december 2009, Ergolet A/S mod Københavns Kommune, fandt Klagenævnet for Udbud, at det var i strid med gennemsigtighedsprincippet ikke at angive skønnede mængder vedrørende den udbudte leverance og sammensætningen af forbruget, da prissammenligningen skulle ske på baggrund af disse oplysninger.

Klagenævnet for Udbud tog i kendelse af 13. september 2010, Roslev Turist ved John Madsen mod Skive Kommune, stilling til spørgsmålet om, hvorvidt kommunen har overtrådt gennemsigtigheds- og ligebehandlingsprincippet i et udbud af skolekørsel, ved at beskrive ydelsen som "*ca. antal for antal ture pr. uge, antal km, antal minutter pr. tur og antal børn, omfattet af den udbudte ydelse*", idet klager mente, at en sådan beskrivelse ikke er tilstrækkelig præcis til at kunne danne grundlag for afgivelse af tilbud.

Der var i udbudsbetingelserne for udbuddet angivet i relation til betalingsmodellen, at "*det antal anslåede køretid, der er angivet ved kontraktens ikrafttræden, kan frit ændres med op til 20 % i kontraktperioden i både op- og nedadgående retning.*" Desuden har der i materialet angivet, at den anslåede køretid var ca. 1.380 timer. Klagenævnet fandt, at det ikke havde været muligt at beskrive den anslåede tid nærmere, og at den anvendte betalingsmodel indebar, at tilbudsgiverne bar risikoen, hvis det skulle vise sig behov for flere timer, men fik gevinsten, hvis det skulle vise sig behov for færre timer. Klagenævnet fandt således ikke anledning til at kritisere kommunens fremgangsmåde.

I en kendelse af 27. april 2006, Unicomputer A/S mod SKI, fandt Klagenævnet for Udbud ikke anledning til at kritisere, at der efter udbudsmaterialet var muligt løbende at justere

---

<sup>6</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens Vejledning til kommunerne om indkøb af AV-biblioteksmaterialer, side 16.



sortimentet og priser, forudsat dog, at der i rammeaftalen ikke indgik helt nye varer eller varegrupper.

### **2.3 Konkrete overvejelser**

Ved etableringen af en købekort-ordning bør Københavns Kommune sikre sig, at der tages højde for de begrænsninger, der følger af gennemsigtighedsprincippet, både i relation til, hvor bredt en beskrivelse af den udbudte anskaffelse må være, og i relation til afgrænsningen mellem forskellige rammeaftaler.

Såfremt en købekort-ordning skal fungere parallelt med eksisterende kommunale rammeaftaler om fødevarerleverancer til institutionerne, er det ligeledes vigtigt at sikre, at det på gennemsigtig vis er beskrevet, hvorledes valget mellem "købekort"-rammeaftalen og de almindelige aftaler sker. Dette kan ske ved, at "købekort"-rammeaftalen indeholder en præcis beskrivelse af, i hvilke tilfælde de enkelte institutioner skal/kan benytte "købekort"-rammeaftalen og de almindelige rammeaftaler. Såfremt der er overlap mellem aftalerne i relation til omfattede produktkategorier, kan afgrænsningen f.eks. ske ved at præcisere mængden af de forventede små indkøb på "købekort"-rammeaftalen, som falder uden for de almindelige rammeaftaler, således at leverandørerne på de forskellige rammeaftaler har en viden om det forventede forbrug på hver rammeaftale. En sådan beskrivelse af mængden/omfanget behøver ikke at være eksakt, men kan ske ved et "ca."-estimat, jf. ovennævnte kendelse af 13. september 2010.

Herudover bør der ved udbuddet af en "købekort"-rammeaftale tages højde for, at gennemsigtighedsprincippet er til hinder for en generel beskrivelse af leverancen, som f.eks. "samtlige varer i en detailhandelskæde". Der kræves således en mere præcis angivelse af de produkter, som leverancen skal omfatte.

En mulighed vil være at sammensætte en "indkøbskurv" bestående af de mest købte fødevarer eller varegrupper af institutionerne i en periode, f. eks. på én måned, forud for udbuddet. Ved brug af indkøbskurv skal tilbudsgiverne kun byde ind med priser og rabatter på disse produkter. Fordelen ved en sådan fremgangsmåde er, at der vil kunne opnås en mere gennemsigtig prissammenligning og konkurrencegrundlag. Ulempen er dog, at der ikke vil kunne opnås rabatter på andre fødevarer eller fødevarergrupper, som ikke fremgik af indkøbskurven. Ændringer i sortimentet og priserne på de udbudte

varegrupper og kategorier kan dog ske i rammeaftalens løbetid, forudsat dog at der ikke indgår helt nye varer eller varegrupper, jf. ovennævnte kendelse af 27. april 2006.

En "købekort"-rammeaftale vil kunne indgås med én detailhandelskæde. Fordelen ved en sådan model er, at det vil være let at administrere for institutionerne og kommunen. Ulempen er, at der i mindre omfang vil kunne tages højde for forhold, der vil gøre institutionernes brug af rammeaftalen nemmere, som f.eks. detailhandlerens geografiske placering i forhold til de enkelte institutioner.

En rammeaftale vil også kunne indgås med flere leverandører (detailhandelskæder), hvor alle vilkår er fastsat på forhånd, idet en mulighed vil være at opdele rammeaftalen i geografisk afgrænsede delaftaler, således at der udpeges én leverandør indenfor bestemte geografiske områder. I den model vil hver institution få mulighed for at handle med "købekort" hos den detailhandler, der er beliggende i nærmere fastsat radius fra institutionen. Fordelen ved en sådan model vil være, at der vil kunne tages højde for afstanden fra institutionerne, således at de ansatte ikke behøver at foretage lange rejser for at købe ind. Ulempen er, at det kræves overblik over de geografiske grænser for, hvorhenne kortet kan bruges.

En "købekort"-rammeaftale vil også kunne indgås med flere detailhandelskæder, hvor der sker en genåbning af konkurrencen. En sådan genåbning behøver ikke at ske for hvert indkøb, men kan ske med f.eks. 6 måneders mellemrum, jf. ovennævnte vejledning fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Genåbningen vil kunne gennemføres af hver enkelt institution, men kan også foretages af en gruppe af institutioner eller af kommunen, således at administrationsomkostningerne for den enkelte institution minimeres. Fordelen ved en sådan genåbning af konkurrencen er, at der med kortere mellemrum vil kunne tjekkes, om den valgte detailhandelskæde stadig er den bedste/billigste. Ulempen er dog, at institutionerne kan oplevere det som "forvirrende", hvis der ofte forekommer ændringer i relation til, hvor de daglige små indkøb kan foretages.

**Overblik over modeller:**

- **Købekort-rammeaftale med en detailhandelskæde i kommunen**
- **Købekort-rammeaftale med flere detailhandelskæder opdelt i bestemte geografiske områder**
- **Købekort med flere detailhandelskæder med genåbning af konkurrencen**

Uanset hvilken model, der vælges kan købekort-rammeaftalen udformes således, at denne er frivillig for institutionerne, således at hver institution selv kan vælge at tilslutte sig aftalen.

Ved udformingen af den pågældende aftale vil det være vigtigt at tage højde for de særlige udfordringer, som en rammeaftale af den pågældende art vil være udsat for.