



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

# BLIVER DIN KOMMUNE SNYDT?

KARTELLER, MONOPOLER  
OG UNØDVENDIGE  
OMKOSTNINGER VED  
UDBUD





# MÆRK SNYDERIET!

---

**BRUG MÆRKET** TIL AT  
UDPEGE TILBUD, HVIS DER  
ER MISTANKE OM KARTEL.



**MISTANKE**  
OM KARTEL

---

**Bliver din kommune snydt?**

Karteller, monopoler og unødvendige omkostninger ved udbud

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen  
Carl Jacobsens Vej 35  
2500 Valby  
Tlf. 41 71 50 00  
E-mail: [kfst@kfst.dk](mailto:kfst@kfst.dk)

On-line ISBN 978-87-7029-512-3  
ISBN 978-87-7029-513-0

Design: Liebling A/S  
Tryk: Rosendahls - Schultz Grafisk A/S

Publikationen er udarbejdet af  
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

November 2012

# SPILD FOR MILLIONER

---

Sandsynligheden for, at din kommune betaler for meget for sine indkøb er høj. Karteller, monopoler og unødvendige omkostninger kan bringe priserne op i et leje, hvor de ikke hører hjemme. Er din kommune opmærksom på det?

Den offentlige sektor sender hvert år opgaver i udbud for små hundrede milliarder kroner. Ud over mere eller mindre gode tilbud, så kan materialet fra leverandørerne rumme tegn på karteller. Der er god grund til at være på vagt.

Den internationale samhandelsorganisation OECD vurderer, at karteller årligt koster offentlige myndigheder "milliarder af dollars" i medlemslandene.

Et kartel hæver i gennemsnit priserne med 10-50 procent, viser undersøgelser fra Danmark, EU og USA. Samtidig tror 43 procent af de danske virksomheder, at der er karteller i deres branche ifølge en analyse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i efteråret 2012.

Karteller er ulovlige. Det er monopoler ikke. Men indkøb fra monopoler eller virksomheder på monopollignende markeder er ofte dyre, fordi der ikke er nogle reelle konkurrenter. Din kommune kan udfordre monopolet. Pjecen her giver gode råd til, hvordan.

Pjecen giver også gode råd til, hvordan din kommune kan undgå unødvendige omkostninger, når den sender en opgave i udbud. Det kan være en god ide, at kommunen prioriterer at arbejde strategisk med udbud og indkøb.

I første halvdel af pjecen er der mere viden om karteller, monopoler og unødvendige omkostninger. I anden halvdel er der 11 gode råd til at undgå dem.

God læselyst!



**Agnete Gersing**  
Direktør



# INDHOLD

---

<b>EFFEKTIV KONKURRENCE GIVER GEVINST</b>	<b>8</b>
Karteller er ulovlige og dyre	9
Monopoler skal udfordres	11
Undgå unødvendige omkostninger	12
<b>11 FIF TIL MEST MULIG KONKURRENCE VED UDBUD</b>	<b>13</b>
<b>FASE 1: INDLEDENDE FORBEREDELSE</b>	<b>15</b>
1. Lav en grundig behovsanalyse	15
2. Lær markedet og konkurrencesituationen at kende	15
<b>FASE 2: UDBUDSMATERIALET UDARBEJDES</b>	<b>17</b>
3. Gør udbuddet attraktivt for så mange leverandører som muligt	17
4. Tilpas kontraktstørrelse og -længde til markedet	17
5. Tilpas krav og udbudsform til markedet	18
6. Brug faste paradigmer for udbudsmaterialets opbygning og indhold	19
7. Byg videre på andres erfaringer	19
<b>FASE 3: TILBUD OG EVALUERING</b>	<b>20</b>
8. Fjern kommunikation mellem tilbudsgiverne	20
9. Tjek for tegn på karteller	20
10. Tip os, hvis I får mistanke om et kartel	21
<b>FASE 4: DRIFT</b>	<b>22</b>
11. Følg op på kontrakten	22

# EFFEKTIV

## KONKURRENCE GIVER GEVINST

Den offentlige sektor får årligt leveret varer og ydelser for 290 mia. kr. fra private leverandører. Heraf udgør det kommunale indkøb af varer og tjenesteydelser ca. 80 mia. kr. Effektiv og skarp konkurrence om offentlige udbud kan sikre, at det offentlige udnytter sine indkøbsressourcer bedst muligt.

Effektiv konkurrence giver skarpe priser og besparelser. En undersøgelse foretaget af EU-kommissionen viser fx, at der kan opnås gennemsnitlige besparelser på 10 pct., hvis antallet af tilbud stiger fra et til fem.

Effektiv konkurrence fører også til mere innovative forslag til opgaveløsning og bedre kvalitet af de indkøbte varer og ydelser til gavn for borgerne.

Opmærksomhed på optrævelse af karteller og nedbrydning af monopoler står i skyggen af udbudsjuridiske hensyn i mange kommuners udbud. Det har vist sig, efter styrelsen har været i dialog med flere kommuner.

Styrelsen har derfor valgt at lave denne vejledning til jer, der arbejder med udbud.

Formålet med vejledningen er at skærpe jeres opmærksomhed på at sikre en effektiv og skarp konkurrence, når I planlægger og gennemfører et udbud.<sup>1</sup>

Vejledningen sætter med 11 gode råd fokus på, hvordan I som indkøbere og udbudskon-sulenter kan:

- minimere risikoen for karteller
- håndtere indkøb på markeder, der er præget af monopoler
- reducere omkostningerne ved at gennemføre et udbud (transaktionsomkostninger).

Det kan være en udfordring at kombinere alle tre hensyn, fordi de kan virke modsatrettede.

For eksempel kan fælles spørgemøder for alle potentielle leverandører i nogle tilfælde nedbringe transaktions-

omkostningerne for både indkøbere og tilbudsgivere. Men fælles spørgemøder kan også øge risikoen for en ulovlig og skadelig dialog mellem leverandørerne, hvilket kan føre til tilbudskoordineret og sætte konkurrencen ud af spil.

De 11 gode råd kan hjælpe jer med at tilrettelægge udbudsprocessens forskellige faser optimalt. Forberedelsesfasen indebærer blandt andet en grundig behovs- og markedsanalyse, samt en tilpasning af udbuddets størrelse, kontraktkrav mv. i forhold til nationale og internationale leverandører. Systematisk gennemgang af tegn på karteller i evalueringsfasen og opfølgning på kontrakter i driftsfasen bidrager også til at sikre en effektiv konkurrence om opgaveløsningen.

**Note 1:** Vejledningen og dens anbefalinger er udarbejdet som et supplement til styrelsens eksisterende vejledning i udbudsreglerne. For generel vejledning til udbudsreglerne se: [www.kfst.dk](http://www.kfst.dk).



# KARTELLER ER ULOVLIGE OG DYRE

To eller flere virksomheder etablerer et kartel, når de fx aftaler priser eller aftaler, hvem der skal vinde et offentligt udbud.

Karteller begrænser konkurrencen væsentligt. For jer betyder mødet med et kartel tab af penge og en ringere kvalitet.

Karteller eksisterer i Danmark, men det præcise omfang er ukendt. En undersøgelse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i 2012 viser, at 43 procent af de danske virksomheder tror, at virksomheder i deres branche indgår i karteller.

Karteller er meget vanskelige at opdage. Ofte er I som indkøbere ikke klar over, at de høje priser eller det begrænsede antal tilbud skyldes et kartel. En afsløring af et kartel kan være med til at gøre det offentlige indkøb betydeligt billigere. Det er derfor vigtigt, at I prioriterer at arbejde systematisk med at opdage og modarbejde karteller.

På kort sigt kan arbejdet med at undgå karteller medføre ekstra omkostninger. Men på længere sigt kan det betyde væsentlige besparelser. Er jeres prioritering af arbejdet tydelig for virksomhederne, vil det i sig selv virke forebyggende overfor karteller.

Kartelaftaler er for eksempel:

1. Tilbudskoordinerings
2. Markedsdeling
3. Koordinering af priser

Men alle andre former for koordinering, der begrænser konkurrencen, er også forbudt.

Karteldannelse er en af de alvorligste overtrædelser af konkurrencereglerne, og straffes med bøde. I efteråret 2012 fremsatte regeringen et lovforslag, der indeholder et væsentligt hævet bødeniveau og gør det muligt at straffe karteldeltagerne med fængsel.

## TILBUDSKOORDINERING

Tilbudskoordinerings sker typisk ved, at leverandørerne på forhånd koordinerer, hvem der skal "vinde" et udbud ved at afgive det "laveste" bud. De "tabende" leverandører afgiver højere bud, eller bud, der indeholder særlige betingelser, som kommunen ikke kan acceptere, trækker deres tilbud tilbage eller undlader at afgive tilbud. Leverandørerne skifter typisk til at vinde de forskellige udbud, og der føres regnskab med, hvis tur det er til at "vinde".

"Vinderen" betaler også ofte de "tabende" virksomheder for reelt ikke at have deltaget i konkurrencen.

Tilbudskoordinerings er set i flere danske karteller og har også været udbredt i udenlandske karteller. Tilbudskoordinerings medfører højere priser og begrænser udbuddet af varer og tjenesteydelser.

## EKSEMPEL PÅ TILBUDSKOORDINERING: ASFALT-KARTELLET

I 2007 afslørede de svenske konkurrencemyndigheder et stort asfaltkartel. Karteldeltagerne havde opdelt de forskellige offentlige udbud og kontrakter mellem sig. De virksomheder, der undlod at afgive konkurrerende tilbud, blev kompenseret på forskellige måder af den "vindende" virksomhed, fx ved at få lov til at arbejde som underleverandør eller ved at modtage en økonomisk kompensation.

I alt blev ni virksomheder fundet skyldige og idømt bøder for knap 500 mio. svenske kroner.

I en lignende sag i Danmark, har politiet indtil videre sigtet 23 ledende medarbejdere i 18 entreprenørvirksomheder for tilbudskoordinerings. Virksomhederne mistænkes for at have aftalt priser og opgavefordeling i 50 udbud til en samlet entreprisensum af ca. 500 mio. kr. Politiet har blandt andet fundet bøger med fortegnelser over koordinerede udbud.

### MARKEDSDELING

En markedsdeling indebærer, at leverandørerne bliver enige om at opdele et eller flere markeder imellem sig. Det betyder, at de ikke behøver at konkurrere med hinanden og derfor fx kan sætte en højere pris på deres varer.

Tre konkurrenter kan fx aftale, at de sælger deres varer i hver deres område, sådan at én sælger på Sjælland, én sælger på Fyn og én sælger i Jylland. To producenter af den samme type vare kan også aftale ikke at handle med hinandens kunder. Det er især vigtigt at være opmærksom på tilbudskoordinering og markedsdeling i forbindelse med rammeaftaler, hvor tildelingen af kontrakter sker efter miniudbud

Markedsdeling mindsker jeres valgmuligheder som kommune og medfører højere priser. Markedsdeling har samme skadelige virkning som tilbudskoordinering. Der er flere eksempler på markedsdelingsaftaler, senest i sagen om Miljølaboratorierne, hvor der faldt dom i 2012.

### EKSEMPEL PÅ MARKEDSDELING: MILJØLABORATORIER

I forbindelse med et udbud i 2007 om laboratorieundersøgelser for Miljøcenter Roskilde og Miljøcenter Nykøbing Falster fik hvert miljøcenter kun et tilbud på opgaven, da Milana A/S og Miljølaboratoriet I/S var blevet enige om, at den ene skulle byde på opgaven hos Miljøcenter Nykøbing Falster, og den anden på opgaven hos Miljøcenter Roskilde.

Konkurrencestyrelsen modtog i 2007 en anonym henvendelse om, at der var sket markedsdeling mellem de bydende virksomheder i forbindelse med udbuddet. Styrelsen undersøgte sagen og overdrog den derefter til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK). Efterforskningen førte til, at SØK rejste tiltale mod laboratorierne i februar 2010.

Østre Landsret idømte i april 2012 de to miljølaboratorier en bøde hver på 500.000 kr. for tilbudskoordinering og markedsdeling i forbindelse med udbuddet. Der blev samtidig uddelt en personlig bøde på 25.000 kroner til hver af direktørerne.

### KOORDINERING AF PRISER

Det er lovligt, at en leverandør orienterer sig om markedet og konkurrenternes priser, når leverandøren skal fastsætte sine egne priser.

Det er derimod ikke lovligt, hvis en leverandør og dens konkurrenter udveksler oplysninger om og koordinerer deres priser. Det er en alvorlig overtrædelse af konkurrenceloven.

Priskoordinering indebærer fx, at kartellet koordinerer priser, prisændringer, rabatter, eller udveksler oplysninger om priser, omkostninger eller afskrivninger.

Priskoordinering fører til et kunstigt højt prisniveau. Det skyldes, at priskoordinering eliminerer den prisreducerende virkning, som konkurrence normalt har.

### EKSEMPEL PÅ KOORDINERING AF PRISER: SLIK-KARTELLET

Den store tyske slikproducent Haribo fik i august 2012 en bøde af de tyske konkurrencemyndigheder på 2,4 mio. euro for ulovlig koordinering af priser.

Haribo mødtes i hemmelighed med tre konkurrenter for at aftale, hvor store rabatter man ville give til storkunderne og indgik således prisaftaler. En karteldeltager, Mars, fik kolde fødder og afslørede kartellet overfor de tyske myndigheder.

I 2011 var der også en kartelskandale blandt tyske fødevareproducenter, hvor bl.a. Unilever, Dr. Oetker og Kraft Foods var indblandet.

Konsortiedannelse mellem virksomheder, hvor en række tilbudsgivere i fællesskab byder på en offentlig opgave, er til forskel fra karteldannelse ikke ulovlig. Konsortier muliggør blandt andet, at små og mellemstore virksomheder kan byde på offentlige opgaver i udbud.

# MONOPOLER SKAL UDFORDRES

Monopoler - eller monopol-lignende markeder - opstår, når én virksomhed dominerer markedet. En monopolvirksomhed kan styre mængden, kvaliteten og prisen på markedet, fordi der ikke er nogen reelle konkurrenter.

Monopoler er ikke ulovlige. Men monopoler medfører typisk meget høje priser, fordi der ikke er konkurrence om de produkter eller services, mono-polet tilbyder. Ud over høje priser hæmmer monopoler også teknologiudviklingen på markedet. Monopolvirksomheden har begrænset incitament til at udvikle og innovere sine produkter, fordi der ikke er noget pres fra konkurrenter. Det betyder, at kommunerne ikke får den udvikling i opgaveløsningen, som de kunne have fået, hvis der var konkurrence om opgaverne.

Der findes såvel geografisk afgrænsede monopoler som teknologisk afgrænsede monopoler. Monopoler er ofte midlertidige og kan udfordres, hvis I gennemfører jeres udbud på en måde, så der alligevel skabes konkurrence om opgaveløsningen.

Eksempelvis kan monopoler udfordres ved at tilrettelægge udbuddet, så udenlandske leverandører bliver interesserede i at træde ind på et dansk geografisk afgrænset monopolmarked. Et udbud kan være særligt interessant for udenlandske leverandører, hvis udbuddet er stort, har en lang tilbudsfrist eller en grundig kravspecifikation, der ikke forudsætter et særligt kendskab til danske forhold.

Når I står overfor monopoler, er det vigtigt at balancere de kortsigtede ulemper med de langsigtede fordele. Kommunernes forsøg på at undgå monopoler kan umiddelbart forhøje transaktionsomkostningerne. Men de højere omkostninger kan være en god investering, hvis udbuddet i sidste ende resulterer i lavere priser på opgaveløsningen.

## **EKSEMPEL: BIBLIOTEKSBOGER TIL SKOLEBIBLIOTEKER**

Markedet for biblioteksservice, indkøb og indbinding af bøger til skolebiblioteker mv., har i en længere periode været præget af én stor leverandør.

Flere kommuner har været meget opmærksomme på forekomsten af et monopol i udarbejdelsen af udbud af biblioteks-bøger. Det skyldes at kommunerne gerne ville åbne markedet for nye leverandører for derigennem at øge konkurrencen om opgaveløsningen og få en billigere pris. Det har medført indgåelse af kommunale fællesindkøb og forsøg på at tiltrække udenlandske leverandører ved at lave grundige engelsksprogede kravspecifikationer og fleksible leveringsfrister.

# UNDGÅ UNØDVENDIGE OMKOSTNINGER

Arbejdet med at forebygge og opdage karteller og nedbryde monopoler kan medføre højere omkostninger forbundet med at gennemføre det enkelte udbud. De højere transaktionsomkostninger kan dog føre til en lavere pris i selve indkøbet og dermed tjene sig selv ind over tid.

Visse andre transaktionsomkostninger er unødvendige og et resultat af en udbudsproces, som ikke er hensigtsmæssigt tilrettelagt.

Unødvendigt høje omkostninger kan afholde en kommune fra at sende opgaver i udbud, hvilket begrænser konkurrencen om de offentlige opgaver. Det medfører at kommunerne ikke udnytter de kommunale ressourcer optimalt.<sup>2</sup>

Udbudskulturen i Danmark har på visse punkter udviklet sig i en usund retning. Eksempelvis forhøjes transaktionsomkostningerne i mange udbud unødvendigt, fordi både medarbejdere og eksterne konsulenter dobbelt- og trippelttjekker detaljer i udbudsmaterialet.

Udbudskulturen er kendetegnet ved meget stort fokus på de juridiske elementer i udbuddene. Det betyder, at godt købmandskab er kommet til at fylde mindre. Hensynet til at overholde udbudsreglerne bør dog ikke stå alene i jeres arbejde med udbud. Et skarpt fokus på effektiv konkurrence og godt købmandskab bør også prioriteres.

Unødvendige transaktionsomkostninger kan undgås ved, at I som indkøbere og udbudskonsulenter er klædt godt på til jeres arbejde. Dette forudsætter, at arbejdet med indkøb og udbud prioriteres strategisk. Herved opnår I, at kommunens opgaveløsning samlet set sker bedst til prisen.

Odense Kommune har eksempelvis valgt at prioritere sit udbudsarbejde ved at tilføre ekstra ressourcer til kommunens indkøbsafdeling og accepterer således på kort sigt højere omkostninger til kommunens udbudsarbejde. Men som eksemplet i boksen viser, betaler investeringen sig på længere sigt.

## EKSEMPEL: INVESTERING I INDKØBSAFDELINGEN I ODENSE KOMMUNE

Odense Kommune besluttede i 2008 at tilføre indkøbsområdet ekstra ressourcer i form af flere medarbejderressourcer og nye systemer.

Formålet var at fremme en bedre bundlinje og et større råderum gennem konkurrenceudsættelse - altså systematisk udnyttelse af det gode købmandskab

Konkret foretog kommunen en investering på ca. 8 mio. kr. i kommunens indkøbsafdeling, og har frem til 2012 opnået 185 mio. kr. i besparelser i det kommunale indkøb. Frem til 2013 er målet, at der skal ske effektiviseringer for 206 mio. kr.

**Note 2:** For yderligere informationer om transaktionsomkostninger, se: *Analyse af transaktionsomkostninger ved udbud, Udbudsrådet, december 2011.*

# 11

FIF TIL MEST  
MULIG  
KONKURRENCE  
VED UDBUD



---

# KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

# ANBEFALER

## FASE 1

### INLEDENDE FORBEREDELSE

1. Lav en grundig behovsanalyse
2. Lær markedet og konkurrencesituationene at kende.

## FASE 2

### UDBUDSMATERIALET UDARBEJDES

3. Gør udbuddet attraktivt for så mange leverandører som muligt
4. Tilpas kontraktstørrelse og -længde til markedet
5. Tilpas krav og udbudsformen til markedet
6. Brug faste paradigmer for udbudsmaterialets opbygning og indhold
7. Byg videre på andres erfaringer.

## FASE 3

### TILBUD OG EVALUERING

8. Fjern kommunikationen mellem tilbudsgiverne
9. Tjek for tegn på karteller
10. Tip os, hvis I får mistanke om et kartel.

## FASE 4

### DRIFT

11. Følg op på kontrakten.

# FASE 1

## INDLEDENDE FORBEREDELSE

### 1. LAV EN GRUNDIG BEHOVSANALYSE

*– for at reducere transaktionsomkostningerne*

Foretag en opgavemæssig afklaring i forberedelsen af udbuddet, så der fra starten skabes overblik over, hvilke varer, tjenesteydelser eller anlægsgaver udbuddet skal omhandle, og hvilke behov der skal afdækkes. Tidligere analyser fra Udbudsrådet peger på, at det er en god investering at prioritere gennemførelsen af en behovsanalyse forud for et udbud. Ofte genbruges tidligere kravspecifikationer i stedet for at gennemføre en ny behovsanalyse, fordi det antages, at kommunens behov er uændrede eller der ikke har været en væsentlig udvikling på markedet.

En grundig behovsafklaring gør jer skarpere på, hvilke krav der skal indgå i udbudsmaterialet, og reducerer transaktionsomkostningerne i senere faser af udbuddet og den efterfølgende driftsfase. Behovsanalysen gør det desuden nemmere at skabe en klar sammenhæng mellem reelle behov og tilgængelige løsninger på markedet, og hjælper jer til at tænke nyt i de tilfælde, hvor markedet fx er domineret af et monopol.

Når I planlægger en behovsanalyse, skal I for det første overveje, om de medarbejdere der skal gennemføre analysen, har de rette kompetencer i forhold til markedskendskab, viden om metoder osv. For det andet bør medarbejdere have adgang til information om tidligere forbrug og for det tredje adgang til brugerne af den vare eller ydelse, som skal indkøbes.

For meget komplekse eller innovative produkter, kan det være nødvendigt at gennemføre behovsanalysen samtidigt med, at der laves en markedsanalyse (jf. nedenstående afsnit), fordi kendskab til mulige løsninger på markedet kan have stor indflydelse på, hvordan man ønsker at løse konkrete problemstillinger i kommunen.

### 2. LÆR MARKEDET OG KONKURRENCESITUATIONEN AT KENDE

*– for at minimere risikoen for karteller, håndtere monopoler bedst muligt og for at reducere transaktionsomkostningerne*

Lav en grundig markedsundersøgelse og opbyg et markedskendskab, så I bliver bevidste om, hvilke løsninger markedet tilbyder og opmærksomme på, om der er risiko for karteldannelser og monopoler.

Markedsundersøgelser og markedsdialog forud for udarbejdelse af et udbudsmateriale medfører, at I har det nødvendige kendskab til markedsforholdene, og at udbudsmaterialet opdateres i forhold til den nyeste viden og teknologi på markedet.

Kendskabet til potentielle leverandører, deres produkter, priser og omkostninger kan bidrage til, at udbuddet tilrettelægges sådan, at I dels opnår den skarpeste konkurrence blandt tilbudsgiverne og får lettere ved at opdage tegn på karteller.

I markedsundersøgelsen er det vigtigt at være opmærksom på, hvor skarp konkurrencen er mellem leverandørerne på markedet. Markedsundersøgelsen bidrager til forståelsen af konkurrencen på flere måder, jf. boksen nedenfor.

### VURDÉR MARKEDETS KONKURRENCE- SITUATION

I kan vurdere konkurrencesituationen ud fra disse fire dimensioner:

- **Gennemsigtighed for kunderne.** Gennemsigtighed på et marked udtrykkes, i hvilken grad det er muligt for kommunen at skaffe relevant information om produkter og priser på markedet. Når information om produkter og priser er let tilgængelig, overskuelig og sammenlignelig øges gennemsigtigheden. Øget gennemsigtighed reducerer kommunernes omkostninger ved at finde de bedste varer og ydelser og forbedrer kommunernes mulighed for at vælge det bedste produkt. Det kan ansprende virksomhederne til at tilbyde bedre produkter eller lavere priser i konkurrencen med andre virksomheder.
- **Antallet af leverandører.** Risikoen for karteller er større på markeder med få leverandører.
- **Adgangsbarrierer.** Høje adgangsbarrierer afskærmer de eksisterende virksomheder fra potentiel (ny) konkurrence. Det mindsker konkurrencen og øger risikoen for karteller og monopoler. Høje adgangsbarrierer kan fx skyldes et behov for avanceret teknologi, skalafordele i produktionen (fx bedre udnyttelse af produktionsanlæg, læringskurver), store anlægskostninger mv.
- **Standardiserede, identiske eller simple varer eller services.** Det er nemmere for virksomhederne at opnå enighed om et kartel, hvis de producerer de sælger, er identiske eller meget standardiserede.

Markedskendskab kan opnås gennem virksomhedernes hjemmesider, telefoninterview og møder med leverandører. Markedskendskab kan også opnås ved at erfaringsudveksle med andre kommuner. Det er også muligt at gennemføre dialog med virksomhederne for at få bedre indsigt i markedet. Der er dog visse begrænsninger herfor. Ved kontakt til markedsaktører eller rådgivere er det vigtigt at sikre, at ingen virksomhed(er) opnår en konkurrencefordel i forhold til andre virksomheder i det efterfølgende udbud, da udbudsreglerne og EU-retten stiller krav om ligebehandling og gennemsigtighed.<sup>3</sup>

Det er forbundet med omkostninger at gennemføre en grundig markedsanalyse. Ved at indgå indkøbsfællesskaber på tværs af myndighedsgrænser kan omkostningerne reduceres for den enkelte kommune. Det kan derfor indgå i den strategiske tilrettelæggelse af kommunens indkøb og udbud, om brugen indkøbsfællesskaber kan forsøges på særligt transaktionsomkostningstunge indkøbs- og udbudsområder.

**Note 3:** Mulighederne for dialog med markedet uddybes i Udbudsrådets publikation "Dialog ved udbud – hvad er muligt?".



# FASE 2

## UDBUDSMATERIALET UDARBEJDES

### 3. GØR UDBUDET ATTRAKTIVT FOR SÅ MANGE LEVERANDØRER SOM MULIGT

*– for at minimere risikoen for karteller og for at håndtere  
monopoler*

Gør jeres udbud attraktive for så mange leverandører som muligt. Herigennem skærper I konkurrencen og udfordrer mono-  
polet, så I får den opgaveløsning, der er bedst til prisen. Sørg for at jeres  
kravspecifikationer er brede og ikke indeholder unikke varer, hvis  
dette ikke er nødvendigt.

I kan fremme antallet af interesserede leverandører ved at gøre det  
muligt for små virksomheder eller virksomheder fra andre regioner  
og lande at deltage i et udbud. Samtidig kan I efterspørge andre  
metoder og teknologier, der gør det relevant for nye leverandører at  
deltage, for herigennem at øge konkurrence om opgaven.

Hvis en markedsundersøgelse fx viser, at der reelt kun er én leve-  
randør af en given vare eller ydelse i Danmark, bør I overveje, hvad  
der skal til for, at udbuddet bliver attraktivt for udenlandske leve-  
randører. På den måde kan de udenlandske leverandører være med  
til at nedbryde det danske monopol. Udenlandske leverandører kan  
også være med til at nedbryde eventuelle danske karteller, da en  
udenlandsk leverandør kan underbyde karteldeltagerne og være  
med til at afsløre, at prisniveauet tidligere har været unaturligt højt.

Interesse fra andre potentielle leverandører end fx en monopolist  
kan opnås ved at tilpasse de tekniske krav til den vare eller ydelse,  
som I efterspørger. På den måde er det ikke kun monopolisten,  
der har mulighed for at vinde udbuddet. Det gælder eksempelvis i

forhold til indkøb af telefonløsninger, hvor I kan efterspørge mobil-  
telefonløsninger i stedet for kun fastnetløsninger. I forbindelse med  
markedsdialogen, som gennemføres forud for hvert udbud, kan I af-  
dække hvilke alternativer, der er til monopolets varer eller ydelser.

Udenlandske leverandører kan tiltrækkes ved eksempelvis at  
gøre udbudsmaterialet tilgængeligt på engelsk eller ved at lave en  
kravspecifikation, som gør det muligt for udenlandske leverandø-  
rer uden forudgående kendskab til danske forhold at træde ind på  
det danske marked. Offentlige kontrakter har en størrelse og en  
varighed, der gør, at kontrakterne giver god mulighed for, at nye  
leverandører kan etablere sig på nye markeder.

### 4. TILPAS KONTRAKTSTØRRELSE OG- LÆNGDE TIL MARKEDET

*– for at minimere risikoen for karteller og for at håndtere monopoler*

Overvej hvad den optimale kontraktstørrelse og -længde er i for-  
hold til markedet, og tilpas kontrakten til konkurrencesituationen.

Hvis en leverandør skal udvikle ny teknologi, eller overskride en  
landegrænse for at afgive et tilbud, skal leverandøren typisk have  
udsigt til en stor omsætning enten i form af en stor volumen eller  
en lang kontrakt. Eksempelvis kan I gå sammen i indkøbsfælles-  
skaber med andre kommuner og slå udbud sammen, for at opnå  
en stor indkøbsvolumen i udbuddet. Det reducerer jeres transak-  
tionsomkostninger og gør det mere interessant for nye leveran-  
dører at træde ind på et marked og byde på jeres udbud.

Omvendt kan det også være nødvendigt at dele kontrakter op i mindre bidder for at sikre, at der er tilstrækkelig konkurrence om både det pågældende udbud og fremtidige udbud. Eksempelvis går nogle kommunale udbud på tværs af flere produktområder. Hvis et produktområde er præget af én dominerende leverandør, kan kontrakten opdeles i flere delaftaler, så den eksisterende konkurrence udnyttes på de produktområder, hvor konkurrencen er velfungerende. Den delaftale, der vedrører det monopolplagede produktområde, kan samtidig tilpasses så monopollet udfordres.

Opdeling af en kontrakt i flere delaftaler gør det desuden lettere for nye aktører at komme ind på markedet, da de kan nøjes med at udvikle ny teknologi o.l., til ét område ad gangen.

Tilpasning af kontraktstørrelsen til markedet forudsætter, at I indledningsvis har lavet en grundig markedsanalyse, så I har indsigt i det pågældende marked.

## **5. TILPAS KRAV OG UDBUDSFORM TIL MARKEDET**

*– for at minimere risikoen for karteller*

Tilpas udbudsformen og kravspecifikationen til det relevante marked, så udbudsformen og kravspecifikationen minimerer risikoen for tilbudskoordinerer.

Hovedparten af danske udbud er "offentlige udbud" eller "begrænsede udbud". Begrænset udbud kan være hensigtsmæssigt, når der eksempelvis er mange potentielle tilbudsgivere. Prækvalifikationen begrænser antallet af tilbud, som en kommune skal håndtere og vurdere. I nogle tilfælde er det endvidere hensigtsmæssigt at anvende begrænset udbud ved særligt komplekse udbud, hvor det er omkostningstungt, hvis alle potentielle tilbudsgivere afgiver tilbud.

På den anden side risikerer brugen af begrænsede udbud også at reducere konkurrencen. Det skyldes blandt andet, at offentlige myndigheder efter prækvalifikationsrunden ifølge klagenævnspraksis skal offentliggøre, hvilke leverandører, der er udvalgt til at byde på en given opgave. Denne åbenhed gør det synligt for leverandørerne, hvem deres konkurrenter er, og hvem de kan tilbudskoordinerer med. Det er derfor vigtigt, at brugen af begrænset udbud minimeres på områder, hvor sandsynligheden for tilbudskoordinerer er stor.

Udover udbudsformen skal også kravspecifikationen, i særdeleshed brugen af aktivitetsbaserede krav og funktionskrav, tilpasses til markedet. Funktionskrav adskiller sig fra aktivitetsbaserede krav ved, at der fokuseres på det problem, der ønskes løst, fremfor, hvordan problemet ønskes løst. Eksempelvis kan funktionskrav anvendes i forbindelse med udbud af vedligehold af grønne arealer, hvor en kommune kan stille et funktionskrav om, at et givent grønt areal skal kunne anvendes til fodboldspil. Herved undlader kommunen at bruge aktivitetskrav og dermed at stille krav om, hvor ofte og hvordan græsset skal slås og gødes.

Øget anvendelse af udbud med funktionskrav er hensigtsmæssig, fordi leverandørerne herigennem gives frihed og fleksibilitet i opgaveløsningen. Det sparer jer for omkostninger i forberedelsesfasen, da I ikke behøver at definere den konkrete metode til opgaveløsning i udbudsmaterialet. Til gengæld er evaluering og tildeling af kontrakter efter udbud med funktionskrav sværere, hvilket kan øge omkostningerne i denne fase. Endelig overføres ansvaret og risikoen for valg af metode for opgaveløsningen fra kommunen til den private leverandør, hvilket kan spare jer for omkostninger i løbet af driftsfasen.

Ved at benytte udbud med funktionskrav tvinges leverandørerne til at konkurrere på kvalitet, fleksibilitet og kreativitet. Det begrænser muligheden for at tilbudskoordinerer væsentligt, da fleksibilitet eller kreativitet i løsningsforslagene er meget svære at koordinere, uden at koordineringen afsløres. Anvend derfor så vidt muligt udbud med funktionskrav på de markeder, hvor der er stor risiko for karteldannelse.



## 6. BRUG FASTE PARADIGMER FOR UDBUDSMATERIALETS OPBYGNING OG INDHOLD

*– for at reducere transaktionsomkostningerne*

Anvend faste paradigmer for udbudsmaterialets opbygning, så udbudsprocessen bliver lettere og mere genkendelig for både jer selv og leverandørerne.

Paradigmerne skal være let forståelige samt tydeligt og intuitivt opbygget. I kan skabe genkendelighed hos leverandørerne ved at benytte standardiserede udbudsparadigmer og er således med til at nedbringe transaktionsomkostningerne.

Overvej endvidere at digitalisere brugen af udbudsparadigmer yderligere ved at introducere E-udbud. Værktøjer til E-udbud digitaliserer hele udbudsprocessen og kan på sigt bidrage til yderligere reduktion af transaktionsomkostninger. Eksempelvis kan E-udbud lette og systematisere tilbudsevalueringen samt sikre mod menneskelige fejl i processen.

## 7. BYG VIDERE PÅ ANDRES ERFARINGER

*– for at minimere risikoen for karteller og for at reducere transaktionsomkostningerne*

Byg videre på andres erfaringer og hent inspiration fra nabokommunerne, når I skal udarbejde udbudsmaterialet og fastlægge krav til opgaveløsningen. Men undgå kopiering og forudsigelighed. Derved reduceres transaktionsomkostningerne uden at risikoen for karteldannelser øges.

Ved at arbejde videre ud fra andres erfaringer lettes nogle af de indledende forberedelser, transaktionsomkostningerne reduceres, og I kan blive gjort opmærksomme på eventuelle konkurrenceproblemer. Eksempelvis kan I få kendskab til nye teknologier til affaldshåndtering eller løsningsmodeller inden for ældrepleje, som kan være fordelagtige at efterspørge i jeres udbud.

Kontakt gerne andre kommuner for at høre om deres erfaringer indenfor et indkøbsområde og få evt. tilsendt deres markedsanalyser, udbudsmaterialer mv.

Langt de fleste kommuner deltager i et indkøbsfællesskab. Øget samarbejde og mere formaliseret videndeling med andre kommuner via indkøbsfællesskaber kan også være en måde at samle og drage nytte af hinandens erfaringer på.

Ukritisk anvendelse af andre kommuners erfaring skaber dog risiko for, at der ikke er taget højde for kommunens eget indkøbsbehov og den nyeste udvikling i teknologi mv. på markedet. Ukritisk genanvendelse og kopiering af eget eller andres udbudsmateriale øger desuden risikoen for tilbudskoordinerings og markedsdeling, da meget forudsigelige kontraktkrav og kontraktstørrelser gør det nemmere for leverandørerne at opdele markedet eller koordinere deres tilbud. For at undgå forudsigelighed i gentagne udbud, kan det være en god idé at samle eller adskille kontrakter, så udbuddets størrelse og timing varierer. Det bør også overvejes, om det er muligt at tilpasse kravspecifikationer, så der er plads til alternative produkter, resultater og krav.

# FASE 3

## TILBUD OG EVALUERING

### 8. FJERN KOMMUNIKATION MELLEML TILBUDSGIVERNE

*– for at minimere risikoen for karteller*

Eliminer muligheden for kommunikation mellem tilbudsgiverne, så risikoen for, at leverandørerne koordinerer deres tilbud minimeres.

Når leverandørerne mødes, opstår der risiko for, at de koordinerer deres tilbud. Undgå derfor at samle alle potentielle leverandører ved at holde fælles møder, når udbudsmaterialet er offentliggjort. Og hvis leverandørerne fx ønsker en besigtigelse af en ejendom eller et udendørsareal, bør det undgås at samle tilbudsgiverne i samme facilitet på samme tid.

Indfør krav om, at leverandørerne underskriver en tro og love-erklæring i forbindelse med deres tilbudsafgivelse, hvis der er risiko for karteldannelse på markedet. I en tro og love-erklæring stilles der krav om, at tilbudsgiverne på ingen måde må kommunikere med de andre tilbudsgivere vedrørende udbuddet. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udarbejdet et eksempel på en tro og love-erklæring, som er tilgængelig på styrelsens hjemmeside og frit kan hentes og benyttes.

En tro og love-erklæring bør indeholde en klausul om, at leverandørerne skal betale en bod, hvis leverandøren kommunikerer eller koordinerer sine tilbud med konkurrenterne. Derudover kan en tro og love-erklæring have en præventiv effekt overfor eventuelle karteller.

Overvej desuden at advare leverandørerne i udbudsmaterialet om, at I vil rapportere al mistænkelig adfærd til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Ved at gøre leverandørerne opmærksomme på, at I løbende arbejder med at opdage og modarbejde karteller, forringes leverandørernes incitament til at indgå ulovlige aftaler.

### 9. TJEK FOR TEGN PÅ KARTELLER

*– for at minimere risikoen for karteller*

Tjek om der er tegn på karteller i modtagne tilbud hver gang, så I kan holde øje med, om leverandørerne har koordineret deres tilbud. Hvis I opdager tegn på karteldannelser så kontakt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, jf. kapitel 3.

Arbejdet med at bekæmpe karteller kræver en løbende og langsigtet indsats. Det er vigtigt med et løbende fokus på de tegn, som kan afsløre karteller, og som er beskrevet på næste side. Det kan derfor være hensigtsmæssigt at indarbejde målsætninger og opgavebeskrivelser i jeres udbudspolitik eller indkøbsvejledning, så det er tydeligt, at I arbejder med problemstillingerne. Det kan dels hjælpe udbudskonsulenterne og indkøberne med at få prioriteret arbejdet med at tjekke modtagne tilbud systematisk for tegn på karteller, og dels sende et væsentligt signal til leverandørerne om kommunens fokus.



### TEGN PÅ KARTELLER

Følgende hændelser kan indikere, at der foregår tilbudskoordinerende, priskoordinering eller markedsdeling:

1. Flere tilbud indeholder ens beregningsmodeller, priskalkulationer, dokumenttyper, særlige formuleringer eller stave-/regnefejl.
2. Oplysninger i tilbuddet indikerer, at tilbudsgiver har haft adgang til andre leverandørers fortrolige oplysninger.
3. Dokumentoplysninger afslører, at alle tilbud er oprettet af den samme person, eller at en konkurrent har rettet i en anden leverandørs tilbud.
4. Leverandørerne skiftes til at tilbyde den "laveste" pris.
5. Vinderen antager altid bestemte underleverandører blandt de øvrige leverandører eller dette "går på tur" blandt de øvrige leverandører, så opgaverne fordeles mellem karteldeltagerne.
6. Konkurrerende leverandører vedtager samtidige og ensartede prisstigninger uden logiske forklaringer.
7. Prisniveauet i de modtagne tilbud ligger væsentligt højere end forventet.
8. Tilbud fra nye leverandører medfører et mærkbart fald i det "normale" prisniveau.
9. Enkelte leverandører afgiver altid det laveste eller højeste tilbud på bestemte opgavetyper eller i bestemte geografiske områder.
10. Nogle leverandører giver aldrig tilbud på kommunens opgaver, selv om de har mulighed for det, eller det er svært eller umuligt at få tilbud fra leverandører udenfor lokalområdet, selv om der ikke umiddelbart er forretningsmæssig begrundelse herfor.
11. De forskellige leverandører vinder den samme andel af udbud hvert år eller synes at vinde udbud på bestemte områder.

### 10. TIP OS, HVIS I FÅR MISTANKE OM ET KARTEL

Hvis der opstår mistanke om et kartel, så kontakt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. I forventes ikke at lave detaljeret efterforskning eller at levere skudfaste beviser. Diskuter ikke jeres mistanke med de involverede parter.

Det vil være til stor gavn for styrelsens videre arbejde med sagen, hvis I samler den information og de fakta sammen, som underbygger jeres mistanke. Der er fire typer informationer, der er af særlig interesse:

- Firmanavne, personnavne, datoer og produktspecifikation
- Detaljer om alle de tilfælde, der har gjort jer mistænksomme – hvis muligt bør dette understøttes af relevante dokumenter, fx kopier af bud.
- Alle andre beviser som fx noter fra telefonopkald eller samtaler med tilbudsgivere.
- Al tilgængelig baggrundsinformation, som fx tidligere udbud/bud, omgang med industrien og udviklingen i produkter/ydelser – dette kan omfatte bevaret materiale eller mere generelle perspektiver på tidligere praksis.

---

# FASE 4

## DRIFT

### 11. FØLG OP PÅ KONTRAKTEN

*– for at minimere risikoen for karteller og for at reducere transaktionsomkostninger*

Foretag en løbende kontraktopfølgning, så I kan tjekke om varer og ydelser leveres til den aftalte pris og kvalitet, og om der foretages indkøb indenfor jeres rammeaftaler. Vær særligt opmærksom på om leverandørerne koordinerer deres tilbud i forbindelse med rammeaftaler med flere leverandører, hvor konkurrencen genåbnes via miniudbud.

Kontraktopfølgning er for mange kommuner ikke en fast og systemiseret del af arbejdet med offentlige udbud og indkøb. Men mange kommuner kan med fordel opprioritere deres opfølgende arbejde med deres kontrakter, når selve udbudsprocessen er afsluttet og kontrakten er indgået. Der bør fastlægges en intern procedure for kontraktopfølgning for at sikre, at opgaveløsningen sker til den aftalte pris, kvalitet, tid mv.

Kontraktopfølgning og -overvågning er særligt relevant for rammeaftaler, hvor tildelingen af kontrakter sker efter miniudbud. Og det bør overvåges, hvordan kontakterne fordeler sig mellem leverandører på en rammeaftale. På rammeaftaler med miniudbud kender leverandørerne hinanden, og risikoen for tilbudskoordinering er derfor øget. I overvågningen af rammeaftaler er det fx vigtigt at holde øje med, om der er bestemte, fx geografiske, mønstre for, hvordan leverandørerne vinder udbuddene.

Desuden kan I lade en beskrivelse af de interne procedurer indgå som et fast og synligt element i udbudsmaterialet. Det minimerer transaktionsomkostningerne for alle parter, hvis modellen for opfølgning og kvalitetskontrol er klart beskrevet i udbudsmaterialet.



---

# KONTAKT OS

## KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Tip om karteller kan indtelefoneres på tlf. **41 71 52 40**

Hvis du vil i kontakt med et af styrelsens fagcentre, kan du ringe på tlf. **41 71 50 00** eller skrive en mail til [kfst@kfst.dk](mailto:kfst@kfst.dk).

Har du spørgsmål om konkurrenceområdet, kan du ringe på tlf. **41 71 51 81** mandag, onsdag eller fredag i tidsrummet kl. 9-12 eller skrive en mail til [konkurrencehotline@kfst.dk](mailto:konkurrencehotline@kfst.dk).

Hvis du har brug for vejledning i udbudsreglerne, kan du ringe på tlf. **41 71 51 71** tirsdag og torsdag mellem kl. 9 og 12 eller skrive en mail til [udbudshotline@kfst.dk](mailto:udbudshotline@kfst.dk).

Læs også mere på [www.kfst.dk](http://www.kfst.dk)