



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Status for offentlig konkurrence 2012
Konkurrence- og Forbrugeranalyse 09

2012

Status for offentlig konkurrence 2012
Konkurrence- og Forbrugeranalyse 09

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen
Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf. +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

On-line ISBN 978-87-7029-516-1

Redegørelsen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

December 2012

Indhold

Kapitel 1	
Hovedkonklusioner	4
Kapitel 2	
Konkurrence om de offentlige opgaver	6
2.1 Effekter af konkurrence i den offentlige sektor	6
2.2 Offentlige indkøb	9
2.3 Konkurrence i staten	15
2.4 Konkurrence i regionerne	15
2.5 Konkurrence i kommunerne	17
2.6 Barrierer for øget konkurrence om de offentlige opgaver	21
2.7 Offentlig konkurrence sammenlignet i Danmark og Sverige	22
2.8 Centraliserede indkøb	24
Kapitel 3	
Karteller og unødvendige omkostninger ved udbud	28
3.1 Effektive offentlige indkøb kræver skarp konkurrence	28
3.2 Hvordan sikres den effektive konkurrence?	30
Kapitel 4	
Offentlig-private partnerskaber	31
4.1 Status for OPP i Danmark	31
4.2 De danske erfaringer med OPP	31
Kapitel 5	
Regulering og vejledning - initiativer på vej	35
5.1 Initiativer til fremme af effektiv konkurrence	35
5.2 Ny udbudslovgivning	35
5.3 Ændrede rammer for udbudsklager	36
5.4 Vejledningsindsats rettet mod effektive udbud	38
5.5 Analyse af SMV'ers muligheder i forbindelse med udbud	39
5.6 Forlængelse af Udbudsrådets funktionsperiode	39
Bilag 1	
Umiddelbart udbudsegnete opgaver i staten	41

Kapitel 1

Hovedkonklusioner

Konkurrence om de offentlige opgaver er en vigtig byggesten i en stærk og effektiv offentlig sektor. Ved at skabe konkurrence om de udbudsegneede opgaver kan myndighederne bedre sikre, at opgaverne løses effektivt og dermed, at samfundet får mest muligt ud af det offentlige ressourcer.

Offentlig-privat samarbejde giver mulighed for synergi mellem det offentlige og det private. Det kan bl.a. medføre effektive resultater, høj kvalitet og innovative løsninger, der samlet bidrager til den bedst mulige løsning af de offentlige opgaver.

Samtidig kan der gennem samarbejde mellem det offentlige og det private samt konkurrence om opgaverne skabes vækst fx gennem udvikling af nytænkte velfærdsløsninger, der kan eksporteres til udlandet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens *Status for Offentlig Konkurrence 2012* viser, at der er væsentligt potentiale for mere konkurrence – og mere effektiv konkurrence – om de offentlige opgaver i Danmark.

Der skabes i dag konkurrence om ca. en fjerdedel af de udbudsegneede opgaver. Det svarer til, at der konkurrenceudsættes opgaver for i alt 92,5 mia. kr. Der er imidlertid potentiale for at skabe konkurrence om langt flere opgaver. Værdien af de udbudsegneede opgaver var i 2011 samlet set 377 mia. kr.

Både i staten, regionerne og kommunerne er der potentiale for at skabe konkurrence om flere opgaver. Potentialet knytter sig dels til bestemte områder, hvor der er mulighed for at udbyde yderligere opgaver. Og dels knytter potentialet sig til de enkelte offentlige myndigheder, idet der er stor variation i omfanget af opgaver, der udbydes fra kommune til kommune.

Årsagerne til, at der ikke skabes konkurrence om flere opgaver, kan være, at der er usikkerhed om udbudsreglerne og frygt for klagesager blandt de offentlige indkøbere. Mange offentlige indkøbere betragter reglerne i EU's udbudsdirektiv og udbudsklagesystemet som barrierer, når de gennemfører udbud. Det viser en undersøgelse fra Udbudsrådet fra 2012.

En udbudskultur præget af disse tendenser kan flytte fokus væk fra det gode købmandskab. Udbudsreglerne har til formål at sikre en effektiv konkurrence om de opgaver, som offentlige myndigheder sender i udbud. Reglerne skal overholdes, men udbuddene skal også skabe effektiv konkurrence og i sidste ende sikre en effektiv anvendelse af skatteborgernes penge. Derfor er det vigtigt også at have fokus på, hvordan der kan skabes konkurrence på en effektiv og hensigtsmæssig måde, når en opgave sendes i udbud.

Hvis der i forbindelse med et udbud fx gives for lidt plads til at udvikle nye løsninger, eller hvis grænserne for dialog indsnævres unødigt, kan det medføre, at opgaven ikke løses effektivt. Det samme gør sig gældende, hvis markedet er præget af karteldannelse.

Regeringen har igangsat en række nye initiativer, der skal hjælpe til at styrke den effektive konkurrence om de offentlige opgaver, så den danske offentlige sektor kan høste endnu flere af de effektiviseringsgevinster og det innovationspotentiale, som kan opnås gennem et godt samarbejde mellem den offentlige og den private sektor.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Udbudsrådet har lavet en række analyser, som bl.a. dokumenterer, at konkurrence om offentlige opgaver kan betale sig på en række områder. Det fremgår af hovedkonklusionerne, som er sammenfattet i boks 1.1.

Status for offentlig konkurrence 2012 er baseret på analyser og undersøgelser om offentlig konkurrence, der er gennemført af bl.a. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Udbudsrådet og Finansministeriet samt på opgørelsen af indikatorerne for konkurrenceudsættelse for 2011.

Boks 1.1 Hovedkonklusioner

- » Der skabes i stigende grad konkurrence om de offentlige opgaver. Andelen af opgaver, der skabes konkurrence om, er steget i stat og kommuner siden 2008. I regionerne har der været et mindre fald siden 2009.
- » I alle dele af den offentlige sektor er der potentiale for mere konkurrence om de offentlige opgaver.
 - » I staten kunne der i 2011 potentielt udbydes opgaver for 77 mia. kr. Der blev udbudt opgaver for en værdi af ca. 21 mia. kr., svarende til 27,5 pct.
 - » I regionerne blev der i 2011 udbudt opgaver for ca. 17 mia. kr. ud af de 82 mia. kr., som de udbudsegneede opgaver udgjorde. Det svarer til 20,9 pct. Det klart største potentiale for yderligere konkurrence er på sundhedsområdet.
 - » I kommunerne blev der i 2011 udbudt opgaver for ca. 54 mia. kr. ud af de 218 mia. kr., som de udbudsegneede opgaver udgjorde. Det svarer til 25 pct. Målt i kroner og øre er der størst potentiale på socialområdet.
- » Der er stor forskel fra kommune til kommune. De ti kommuner, der udbyder mindst, skaber gennemsnitligt konkurrence om 20 pct. af de udbudsegneede opgaver mod 32 pct. i de ti kommuner, der udbyder mest. Det indikerer, at der i visse kommuner er et stort uudnyttet potentiale for mere konkurrence.
- » Udbud kan give effektive løsninger. Ved udbud af drift af hjælpemiddeldepoter, vejservice og rengøringsopgaver er der i de fleste cases opnået besparelser, uden at kvaliteten er forringet. Det viser Udbudsrådets effektanalyser fra 2011 og 2012.
- » Karteller og monopoler kan koste offentlige myndigheder de gevinster, der kan opnås gennem konkurrence. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har igangsat et vejledningsarbejde, der skal skabe fokus på karteller og monopoler ved offentlige indkøb.
- » OPP er en måde at skabe et effektivt offentlig-privat samarbejde på. Der er etableret i alt 13 danske OPP-projekter. Heraf er de ni påbegyndt inden for de seneste tre år. Samtlige offentlige myndigheder, der har etableret OPP-projekter, betragter deres projekter som succeser. Det viser en undersøgelse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fra 2012.
- » Hovedparten af de offentlige indkøbere betragter lovgivningen som en barriere for at udbyde de offentlige opgaver. Bl.a. peger de på, at udbudsreglerne er svære at anvende, og at der er store omkostninger forbundet med klagesager. Det viser en undersøgelse af offentligt-privat samarbejde i Danmark og Sverige fra 2012 fra Udbudsrådet.
- » Regeringen har igangsat initiativer, der skal sikre de bedst mulige rammer for at skabe konkurrence om de offentlige opgaver. Bl.a. skal der laves en ny udbudslov, udbudsklagesystemet skal effektiviseres og forenkles, og en målrettet vejledningsindsats skal sikre viden om effektive udbud.

Kapitel 2

Konkurrence om de offentlige opgaver

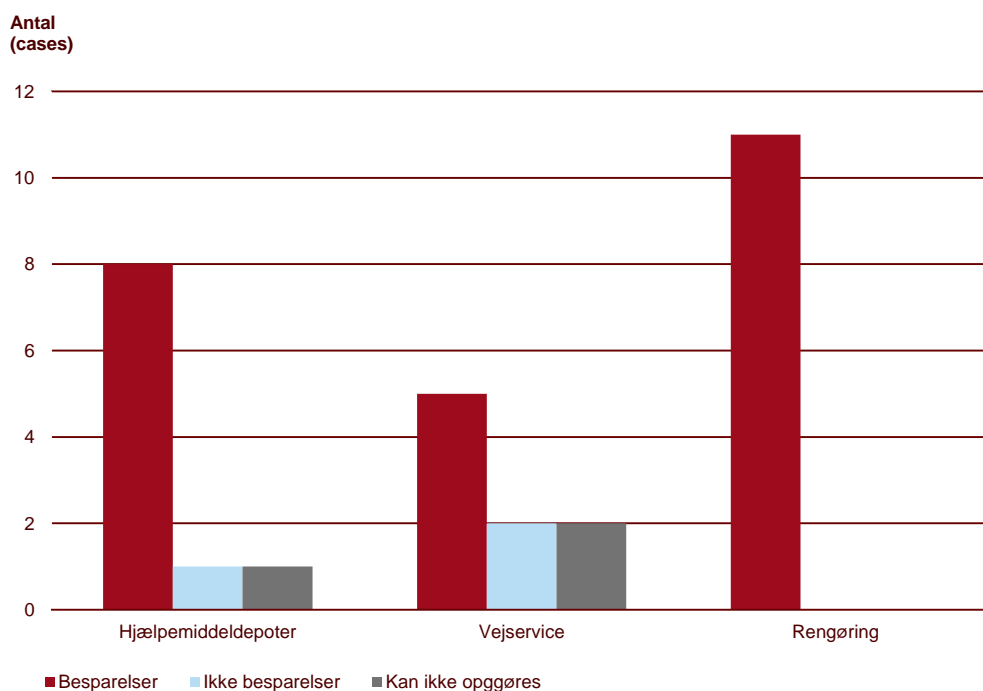
2.1 Effekter af konkurrence i den offentlige sektor

Når det offentlige løser opgaver, er det centralt, at der er fokus på både kvalitet og pris, så borgerne får mest muligt for deres skattekrone. God kvalitet til rimelige priser kan ofte bedst sikres ved at skabe konkurrence om opgaverne. Det er ikke afgørende, om konkurrencen fører til, at opgaverne løses af det offentlige eller af private leverandører, men at selve konkurrencen om opgaverne bidrager til at udvikle og effektivisere løsningen af opgaverne, fx gennem anvendelse af ny teknologi, anderledes organisering eller udvikling af mere effektive arbejdsgange.

Når det offentlige skaber konkurrence om en opgave, skal den ordregivende myndighed efterleve udbudsreglerne. Udbudsreglerne, der dels består af EU's udbudsdirektiv og dels af den danske tilbudslov, har til formål at sikre en lige og gennemsigtig konkurrence om de offentlige opgaver. Da der er tale om et kompliceret regelsæt, betragtes udbud af mange som en juridisk kompliceret øvelse. Det kan bl.a. have den konsekvens, at offentlige myndigheder vælger at undlade at skabe konkurrence om en opgave for at undgå at skulle anvende udbudsreglerne.

En række eksempler og undersøgelser fra Udbudsrådet og Finansministeriet påviser imidlertid, at der er positive effekter at hente ved at skabe konkurrence om de offentlige opgaver inden for rammen af udbudsreglerne. Flere analyser fra Udbudsrådet viser, at der i de fleste tilfælde kan være besparelser at hente ved at skabe konkurrence om driften af offentlige opgaver, uden at kvaliteten af den leverede ydelse påvirkes negativt, jf. figur 2.1.

Figur 2.1 Besparelser i undersøgte erfaringer med konkurrenceudsættelse



Anm.: Fordelingen af de undersøgte erfaringer med konkurrenceudsættelse i Udbudsrådets effektanalyser i forhold til, om der er opnået besparelser gennem konkurrenceudsættelsen, om der ikke er opnået besparelser, eller om eventuelle besparelser ikke har kunnet opgøres.

Kilde: www.udbudsraadet.dk

Udbudsrådet har i 2011 og 2012 undersøgt effekterne af konkurrence om drift af hjælpemiddeldepoter, vejservice og rengøringsopgaver.

Udbudsrådets analyse af konkurrence om drift af hjælpemiddeldepoter fra 2011 viste besparelser i 8 ud af 10 undersøgte cases. Nettobesparelserne var mellem 9 og 40 pct. af driftsudgifterne. I en case var der ikke opnået besparelser og i den sidste case kunne det ikke opgøres, hvorvidt der havde været besparelser. Forholdene for de ansatte medarbejdere, der blev berørt af udbuddet, var i seks ud af de 10 cases uændrede. I en case blev forholdene forbedret, og i en blev de forværret. I to cases kunne dette ikke opgøres.

Analysen af effekter af konkurrence om vejservice, som Udbudsrådet offentliggjorde i 2012, viste besparelser i 5 ud af 9 undersøgte cases. Besparelserne var mellem 3 og 28 pct. I to cases havde konkurrenceudsættelsen ikke givet besparelser, og i to cases kunne eventuelle besparelser ikke opgøres. Undersøgelsen viste, at medarbejderforholdene i de fleste cases blev vurderet som forringede i forbindelse med udbuddet, men at medarbejdertilfredsheden blev genoprettet undervejs i driftsarbejdet. Analysen indeholdt også en undersøgelse af effekterne af funktionsudbud af belægningsopgaver. Denne undersøgelse viste fordyrelser i de fleste

cases på mellem 8 og 68 pct. Ifølge kommunerne skyldes fordyrelserne kvalitetsforbedringer i opgaveløsningen¹.

Udbudsrådets analyse af effekter af konkurrence om rengøringsopgaver fra 2012 viste besparelser i alle 11 cases. Besparelserne var på mellem 13 og 54 pct. I seks af de undersøgte cases vurderes medarbejderforholdene at være blevet forringede i forbindelse med udbuddet. I tre cases er forholdene forbedret, og i en case kan dette ikke opgøres.

I effektanalyserne har Udbudsrådet ud over de økonomiske effekter sat fokus på kvalitet i opgaveløsningen, medarbejderforhold, innovation og vidensoverførsel. Resultaterne fra Udbudsrådets effektanalyser er opsummeret i tabel 2.1.

Tabel 2.1 Resultater fra Udbudsrådets analyser af effekten af konkurrence

Undersøgelsesområde	Økonomisk effekt af konkurrencen	Kvalitet i opgaveløsningen	Medarbejderforhold	Innovation og vidensoverførsel
Drift af hjælpemiddeldepoter	Otte ud af ti kommuner oplevede en økonomisk gevinst. Besparelsen er på mellem 9 og 40 pct.	Otte ud af ti kommuner oplevede en fastholdelse eller forbedring af kvalitet og serviceniveau	I seks ud af ti cases var medarbejderforholdene uændrede. I en case blev forholdene forbedret, og i en blev de forværret. I to cases kunne dette ikke opgøres.	Begrænsede effekter for så vidt angår innovation og vidensoverførsel
Vejservice	Fem ud af ni kommuner oplever en økonomisk gevinst. Besparelsen er på mellem 3 og 28 pct.	Kvaliteten i opgaveløsningen er generelt fastholdt og altså hverken forbedret eller forværret	Medarbejdertilfredsheden faldt i forbindelse med udbuddet i de fleste cases, men den genoprettes typisk undervejs i driftsfasen	Begrænsede effekter for så vidt angår innovation og vidensoverførsel
Belægningsopgaver udbudt som funktionsudbud ²	I syv ud af ti kommuner stiger prisen for opgaveløsningen. Merudgiften er mellem 8 og 68 pct.	I otte ud af ti kommuner opleves en forbedring af kvaliteten	Der er ingen væsentlige ændringer i medarbejdertilfredsheden	Otte ud af ti kommuner oplever en bedre vidensdeling.
Rengøring	I alle 11 cases er der opnået økonomiske gevinster. Besparelserne er på mellem 13 og 54 pct.	Kvalitetsniveauet er uændret i syv cases og lidt forbedret i fire cases	Medarbejderforholdene vurderes at være forringet i seks cases. I tre cases er forholdene forbedret, og i en case kan dette ikke opgøres	I 10 af 11 cases opleves visse innovationseffekter

Anm: I visse af analyserne er brugertilfredshed også undersøgt. Disse oplysninger er dog ikke systematisk indsamlet pga. metodiske begrænsninger. Resultaterne fremgår derfor ikke af tabellen.

Kilde: www.udbudsraadet.dk

Også på befordringsområdet er der potentielle besparelser. En kortlægning og analyse af befordringsordninger fra Finansministeriet fra 2012³ viser et betydeligt potentiale for at reduce-

¹ Undersøgelsen af effekterne af funktionsudbud af belægningsopgaver er en anden type effektanalyse, fordi det som regel er en mere omfattende opgave, der udbydes, end den kommunen hidtil har løst. Effekten af konkurrence er således ikke undersøgt isoleret, idet den udbudte opgave er en anden, end den kommunen hidtil har løst.

² For så vidt angår Udbudsrådets analyse af belægningsopgaver skal det bemærkes, at der ikke er tale om en sædvanlig effektanalyse. Idet funktionsudbud af belægningsopgaver typisk forudsætter en væsentlig anlægsinvestering er det ikke muligt at afprøve effekten af konkurrence isoleret fra denne forbedring af belægningens kvalitet.

³ Kortlægning og analyse af befordringsordninger, Finansministeriet 2012

re udgifterne igennem anvendelse af udbud. Analysen af fem udvalgte befordringsområder viser således, at de private trafikselskaber opnår kørselspriser, der er mellem 9 og 63 pct. lavere end kørselspriserne, når kommuner og regioner selv varetager befordringsordningerne. Den største forskel i kørselspriser findes inden for skole- og specialundervisningskørsel.

Det vurderes i analysen, at den væsentligste forklaring på prisforskellen er systematisk konkurrenceudsættelse, herunder store fællesudbud. Fællesudbuddene giver vognmændene en større sikkerhed for en høj kapacitetsudnyttelse. Kombineret med en effektiv konkurrence på området medfører det, at vognmændene tilbyder lavere priser. Hvis alle kommuner opnår kørselspriser svarende til niveauet i de private trafikselskaber, ville det indebære en samlet besparelse på ca. 360 mio. kr. for de fire forskellige ordninger, der er blevet undersøgt.

Analyserne af, hvilken effekt det har at skabe konkurrence om offentlige opgaver, indikerer samlet set, at der ofte kan opnås besparelser ved at gennemføre udbud. Konkurrence om de offentlige opgaver kan således medvirke til at sikre, at borgerne får mest muligt for deres skattekrone. Visse opgaver vil sandsynligvis kunne løses bedst og billigst i det offentlige og er derfor ikke nødvendigvis egnede til at blive udbudt. Men i mange tilfælde vil der være effektiviseringer at hente gennem konkurrence om opgaverne.

Læs mere om den metodiske tilgang, der ligger bag Udbudsrådets effektanalyser i boks 2.1.

Boks 2.1 Udbudsrådets effektanalyser

Udbudsrådet udarbejder løbende analyser af effekterne ved udbud. Hensigten med analyserne er at tilvejebringe systematisk dokumentation om effekterne ved at skabe konkurrence om offentlige opgaver. Analyserne skal skabe et bedre grundlag for offentlige myndigheder til at vurdere, om udbud kan anvendes til at effektivisere den offentlige opgaveløsning.

Analyserne er baseret på en model, som er udarbejdet af forskningsinstitutionen Anvendt Kommunal Forskning. Modellen opstiller en række parametre for effektmåling og skal sikre, at effektanalyserne, i det omfang det er muligt, er sammenlignelige på tværs af myndigheder, sektorområder og typer af udbud. De opstillede indikatorer for effektmåling af konkurrenceudsættelse er: Økonomiske effekter, medarbejderforhold, kvalitet og brugertilfredshed samt innovation og vidensdeling.

I det følgende ses der nærmere på omfanget af de offentlige anskaffelser og i hvilket omfang, der i praksis skabes konkurrence om de udbudsegnete opgaver.

2.2 Offentlige indkøb

I Danmark køber det offentlige ind for et samlet beløb på ca. 290 mia. kr. årligt. Dette beløb omfatter alle offentlige myndigheders, institutioners og virksomheders anskaffelser, jf. tabel 2.2.

Tabel 2.2 Offentlige indkøb 2008-2011

(mia. kr.)	2008	2009	2010	2011
Stat	56,3	60,0	60,5	62,4
Regioner	54,5	57,0	56,8	56,9
Kommuner	74,5	80,0	84,7	82,8
Off. virksomheder mv.	87,9	83,9	87,8	92,4
I alt	273,2	280,8	289,7	294,5

Anm. 1: Off. virksomheder mv. omfatter (1) off. selskabslignende virksomheder (bl.a. BaneDanmark og Seruminstitutet samt kommunale forsynings- og transportselskaber). (2) off. selskaber (bl.a. selskaber indenfor energi-, affalds- og transportsektoren, Danske Spil, Nationalbanken, Post DK, TV2 og AMGROS) samt (3) sociale kasser og fonde.

Anm. 2: Celler markeret med * indeholder tal, der ikke er opgjort på undersøgelsestidspunktet

Kilde: www.statistikbanken.dk, OFF3 (forbrug i produktionen & sociale ydelser i naturalier) og OFF14.

Ud af de samlede indkøb på ca. 290 mia. kr. står stat, regioner og kommuner tilsammen for indkøb til en værdi ca. 200 mia. kr.

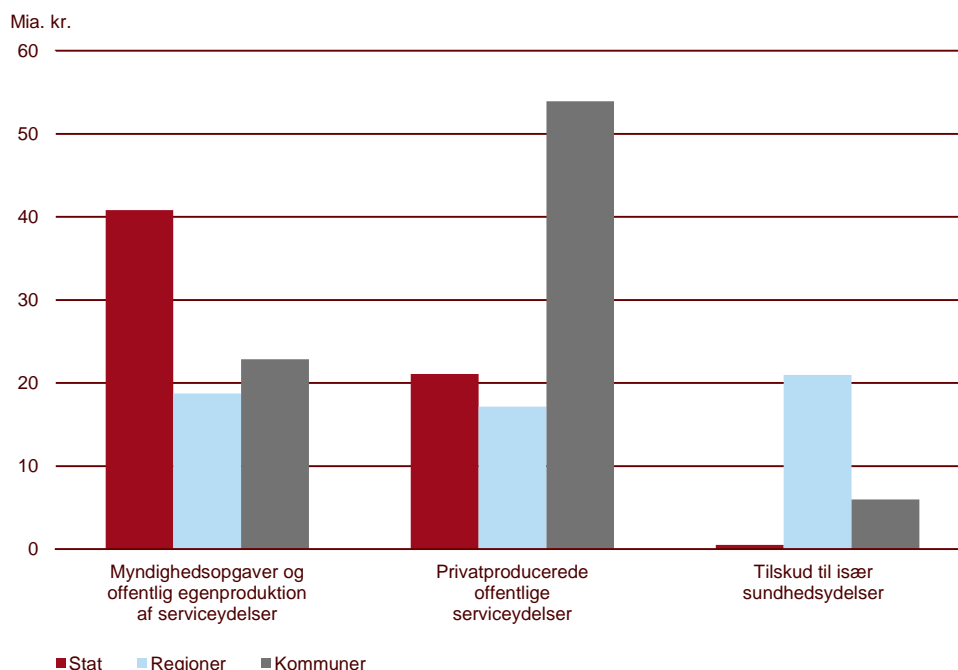
Statens, regionernes og kommunernes indkøb fra private virksomheder bruges til:

- » Myndighedsopgaver og offentlig egenproduktion af serviceydelser – dvs. de offentlige myndigheder står selv for at producere disse ydelser, men indkøber fx biler, kontormøbler, skolebøger og får opført bygninger til brug herfor.
- » Privatproducerede offentlige serviceydelser – dvs. når opgaverne om levering af offentlige serviceydelser som fx drift af plejecenter, rengøring på skoler, vedligeholdelse af veje osv. har været sendt i udbud og udføres for det offentlige af private virksomheder.
- » Tilskud til især sundhedsydelser – dvs. når fx lægehjælp, speciallæger og tilskud til lægemidler, som udføres og leveres af private, stilles til rådighed for borgerne som enten gratisydelser eller tilskudsberettigede ydelser.

De to første kategorier omhandler køb til brug for ydelser, som det offentlige stiller til rådighed for borgerne. I den første kategori produceres ydelserne af det offentlige selv, men de i den anden kategori produceres af private virksomheder. Den tredje kategori omhandler ydelser, som udføres af private og stilles til rådighed for borgerne, men hvor det sker med hel eller delvis offentlig finansiering.

Figur 2.2 viser, hvordan de offentlige indkøb fordelte sig på de tre kategorier i 2011.

Figur 2.2 Statens, regionernes og kommunernes indkøb i 2011



Kilde: www.statistikbanken.dk og opgørelser om konkurrenceudsættelse fra KL, Danske Regioner og Finansministeriet.

Der er stor forskel på fordelingen af indkøbene hos stat, regioner og kommuner på de tre kategorier. Mens staten bruger størstedelen af sine indkøb til brug for myndighedsopgaver og til statens egen produktion af serviceydelser, bruges størstedelen af kommunernes indkøb på privatproducerede offentlige serviceydelser. Regionernes indkøb fordeler sig mere jævnt på kategorierne, og det er regionerne, som står for hovedparten af de offentlige tilskud til især sundhedsydelser mv.

I det følgende sættes der særligt fokus på de privatproducerede offentlige serviceydelser. Når det offentlige indkøber disse ydelser, sker det ved, at der skabes konkurrencen om levering af en samlet ydelse (i modsætning til et indkøb af fx materialer, som indgår i en myndigheds egen produktion af ydelser). De opgaver, der kan udbydes på en måde, der indebærer, at der skabes konkurrence om levering af en samlet ydelse, omtales i de følgende som *udbudsegnede opgaver*, mens den andel heraf, der er skabt konkurrence om, omtales som *konkurrenceudsatte ydelser*⁴.

Indkøb til myndighedsopgaver, indkøb til egen produktion af serviceydelser og tilskud til fx sundhedsydelser indgår som regel ikke i opgørelsen af de konkurrenceudsatte ydelser, selv

⁴ I denne skelnen ses der således primært på, om indkøbet omhandler en samlet ydelse eller input til brug for en offentlig egenproduktion af ydelsen. Når offentlige myndigheder i sidstnævnte tilfælde køber input til den offentlige egenproduktion, sker der også en konkurrenceudsættelse af disse indkøb af fx biler, kontormøbler, skolebøger og bygge- og anlægsopgaver mv. efter udbudsreglerne.

om der foretages et indkøb hos en privat leverandør evt. igennem et udbud, fordi der ikke er tale om konkurrenceudsættelse af en samlet *ydelser*.

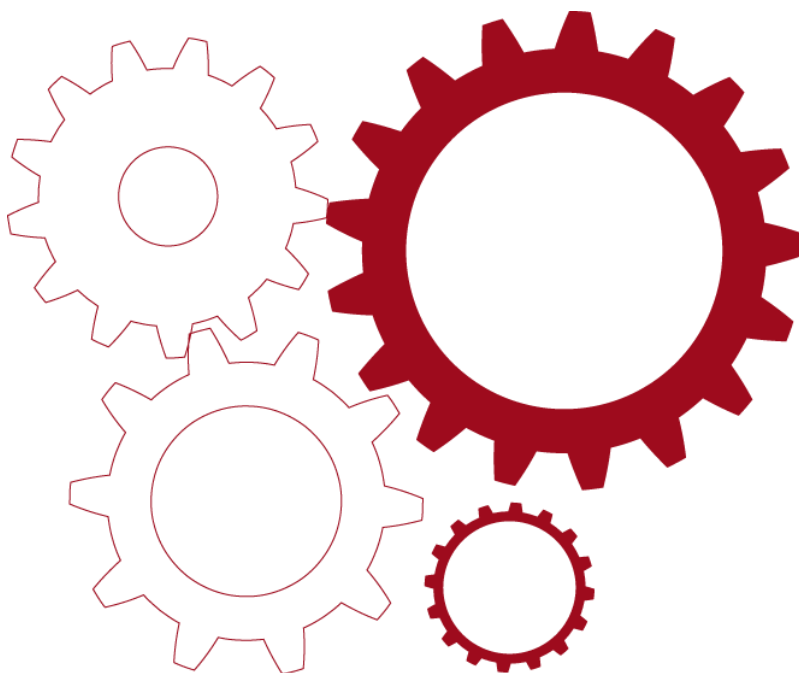
De offentlige myndigheds indkøb af konkurrenceudsatte *ydelser* udgøres således næsten udelukkende af de privatproducerede offentlige ydelser, dvs. de midterste søjler i figur 2.2. ovenfor.⁵

Beløbsmæssigt dækkede de konkurrenceudsatte ydelser i 2011 over opgaver for i alt 92,5 mia. kr., fordelt på 21,1 mia. kr. i staten, 17,3 mia. kr. i regionerne og 54,2 mia. kr. i kommunerne.

De konkurrenceudsatte ydelser udgør således knap en tredjedel af de samlede offentlige indkøb på ca. 290 mia. kr. hos private virksomheder. Samtidig udgør de konkurrenceudsatte ydelser omkring en fjerdedel af de udbudsegnede opgaver.

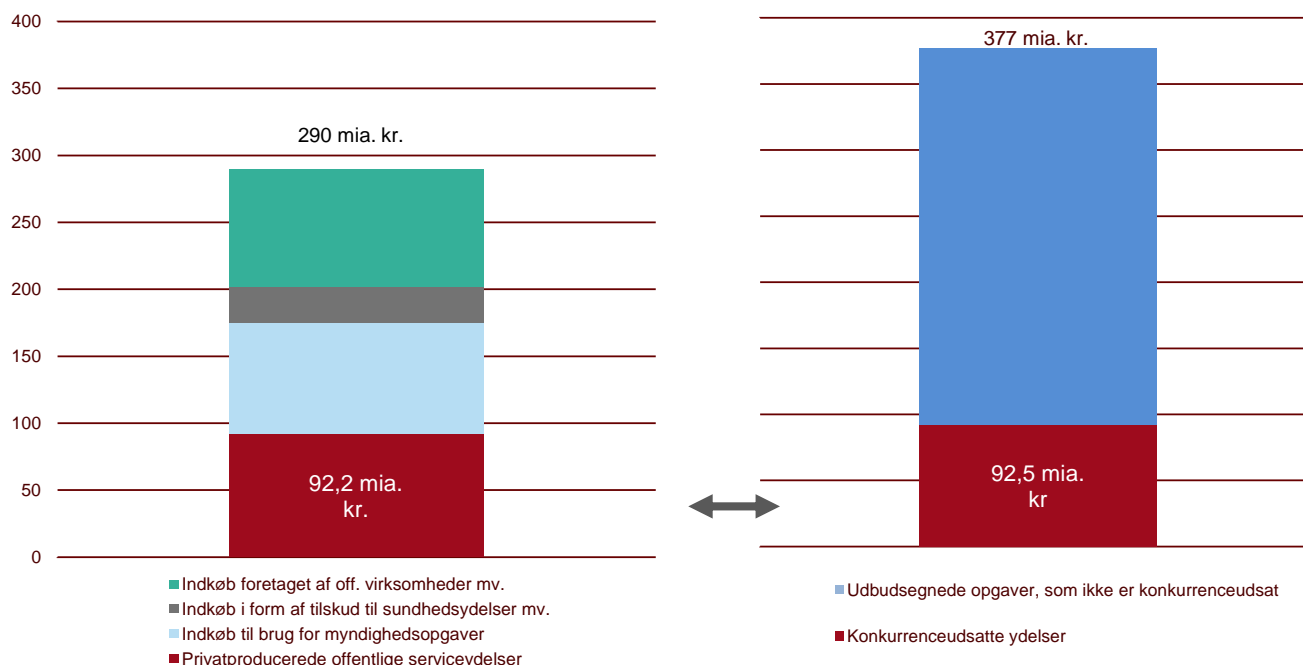
Dette er illustreret i figur 2.3, hvor den venstre søjle viser størrelsen af de nuværende offentlige indkøb fra private virksomheder, sådan som det er beskrevet ovenfor. De privatproducerede offentlige serviceydelser (den røde del af søjlen) udgør knap en tredjedel af de samlede indkøb.

Den højre søjle viser de samlede udbudsegnede opgaver i stat, regioner og kommuner. De konkurrenceudsatte ydelser (den røde del af søjlen) udgør ca. en fjerdedel af de udbudsegnede opgaver.



⁵ Desuden indgår de indkøb, som anvendes i offentlig egenproduktion af serviceydelser, når det offentlige har vundet opgaven i et kontrolbud, også i opgørelser om offentlige indkøb af konkurrenceudsatte ydelser. Vundne offentlige kontrolbud udgør dog mindre end ½ procentpoint af de konkurrenceudsatte ydelser, og den andel, som offentlige indkøb til brug for produktionen af den samlede ydelse udgør heraf, er derfor meget beskedne.

Figur 2.3 Konkurrenceudsatte ydelsers andel af offentlige indkøb og af udbudsegnede opgaver



Anm.: Tallene for offentlige virksomheder mv. er opgjort for 2010, mens de øvrige tal er opgjort for 2011, jf. forklaringen i tabel 2.2.

Kilder: Statistikbanken.dk og opgørelser om konkurrenceudsættelse fra KL, Danske Regioner og Finansministeriet

De røde dele af søjlerne omhandler som forklaret ovenfor det samme, dvs. de konkurrenceudsatte ydelser består stort set udelukkende af statens, regionernes og kommunernes indkøb af privatproducerede offentlige serviceydelser.

Når omfanget af de udbudsegnede opgaver opgøres, tages der udgangspunkt i statens, regionernes og kommunernes samlede opgaver. Der er her visse opgaver, der ikke kan konkurrenceudsættes. Det gælder først og fremmest opgaver, der indebærer myndighedsudøvelse. Der kan kun skabes konkurrence om sådanne opgaver, hvis der er udtrykkelig lovhjemmel til det. Desuden er der opgaver, som skal løses af offentligt ansatte, fx undervisning i folkeskolen⁶.

Der findes en lang række konkrete offentlige opgaver i både staten, regionerne og kommunerne, som kan konkurrenceudsættes. En liste over konkrete opgaver i staten, som kan konkurrenceudsættes, tæller således mere end 30 umiddelbart udbudsegnede opgaver. Listen fremgår af bilag 1.

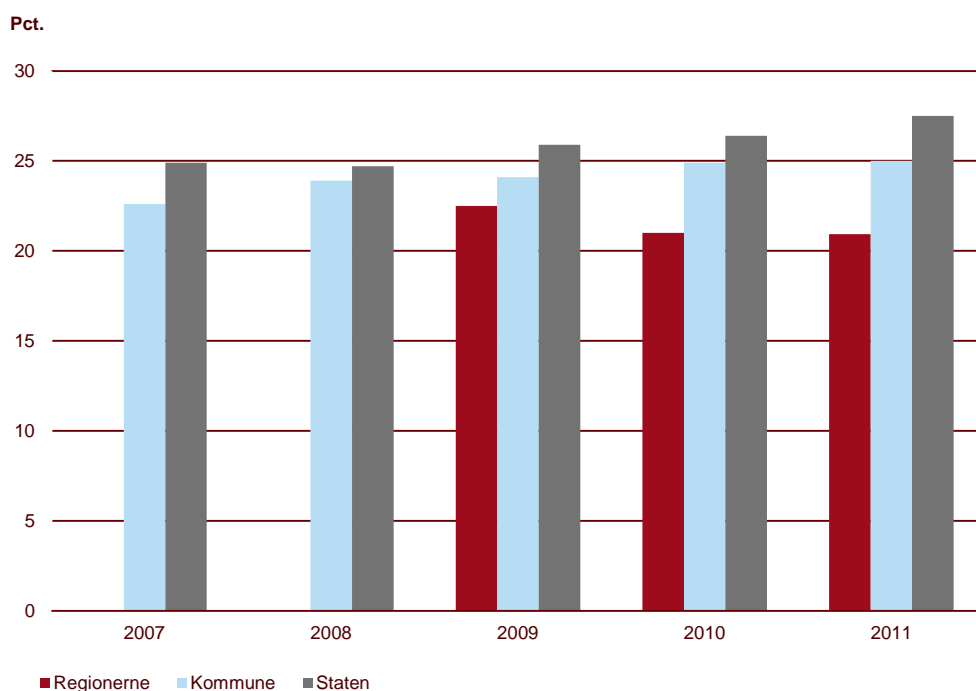
⁶ Selvom der således principielt er taget højde for alle disse forhold, vil det ikke i praksis være muligt at skabe konkurrence om samtlige udbudsegnede opgaver. Nogle af opgaverne vil formentlig være vanskelige at udbyde eller mindre egnede til at udbyde, og der vil også være opgaver på fx det specialiserede socialområde, hvor der ikke umiddelbart findes et marked for ydelserne.

De udbudsegnede opgaver udgør i alt 377 mia. kr., som fordeler sig på opgaver for 77 mia. kr. i staten, 82 mia. kr. i regionerne og 218 mia. kr. i kommunerne. Heraf er der som nævnt skabt konkurrence om en fjerdedel af opgaverne, svarende til 92,5 mia. kr.

Når de konkurrenceudsatte ydelser opgøres i procent af de udbudsegnede opgaver, omtales det som indikatoren for konkurrenceudsættelse i kommunerne (IKU), regionerne (RIKU) og staten (SIKU)⁷. Opgørelserne er forbundet med visse usikkerheder som følge af forskellig regnskabsmæssig konteringspraksis hos offentlige myndigheder og metodemæssige problemstillinger i afgrænsningen af myndighedsopgaver. Men da opgørelserne er foretaget over en årrække, giver de efterhånden et solidt billede af udviklingen i konkurrencen om udbudsegnede opgaver.

Gennem de seneste fem år er der gradvist skabt konkurrence om lidt flere udbudsegnede opgaver i staten og kommunerne. I regionerne er der sket et lille fald i konkurrenceudsættelsen over de sidste tre år. I 2011 havde staten den højeste grad af konkurrenceudsættelse med 27,5 pct. af de udbudsegnede opgaver. I kommunerne var den samlede konkurrenceudsættelse på 25 pct. af de udbudsegnede opgaver. I regionerne blev 20,9 pct. af de udbudsegnede opgaver konkurrenceudsat. Denne udvikling er skitseret i figur 2.4.

Figur 2.4 Udvikling i konkurrenceudsættelse i kommuner, regioner og stat



Kilder: Opgørelser om konkurrenceudsættelse fra KL, Danske Regioner og Finansministeriet

⁷ Indikatoren for konkurrenceudsættelse blev udviklet i 2007 af en arbejdsgruppe med deltagelse af blandt andet KL, Indenrigsministeriet og Finansministeriet. Indikatoren har været anvendt siden til opgørelse af konkurrenceudsættelse i det offentlige.

2.3 Konkurrence i staten

De udbudsegnede opgaver i staten udgjorde i 2011 samlet et beløb på knap 77 mia. kr. Det svarer til omtrent halvdelen af de samlede statslige driftsudgifter opgjort eksklusiv udgifter til overførsler.

Der skabes konkurrence om en stadig større andel af de udbudsegnede opgaver i staten, jf. figur 2.3. De 27,5 pct. af de udbudsegnede opgaver, som der i 2011 blev skabt konkurrence om i staten, svarer til en omsætning på 21,1 mia. kr. På trods af den stigende konkurrence om de statslige opgaver, er der fortsat næsten tre fjerdedele af de udbudsegnede opgaver i staten, der ikke konkurrenceudsættes. Der er altså et potentiale for øget konkurrence om de statslige opgaver.

2.4 Konkurrence i regionerne

Indikatoren for konkurrenceudsættelse i regionerne (RIKU) viser, at regionerne i 2011 skabte konkurrence om 20,9 pct. af deres udbudsegnede opgaver. Ud over opgørelsen af regionernes indikator for konkurrenceudsættelse opgør regionerne også en Privat Tjenesteydelsesindikator (PTI), hvor oplysningerne om konkurrenceudsættelse indgår sammen med oplysninger om regionernes tilskud til sundhedsydelse mv. (lægehjælp, speciallæger og tilskud til lægemidler). Denne opgørelse viser, at regionerne i 2011 brugte 36,6 pct. den samlede omsætning på udbudsegnede opgaver og tilskud til sundhedsydelser på indkøb fra private leverandører.

De regionale opgaver, der kan konkurrenceudsættes, er centreret omkring tre hovedområder: Sundhedsvæsenet, socialområdet og regional udvikling. Heraf udgør sundhedsområdet den største opgave for regionerne. Sundhedsområdet dækker således over omtrent 93 pct. af de regionale udgifter⁸, og det udgør samlet set mere end 90 pct. af de udbudsegnede opgaver i regionerne.

Regionernes samlede udgifter til sundhedsområdet var i 2010 ca. 92 mia. kr. Heraf anvendes ca. 21 mia. kr. til de offentligt finansierede sundhedsydelser, fx behandling hos praktiserende læger, speciallæger og medicintilskud. Disse udgifter tæller ikke med i opgørelsen af de udbudsegnede opgaver. De resterende 71 mia. kr. er udgifter til sygehusene. Stort set alle udgifter til sygehuse falder under udbudsegnede opgaver.

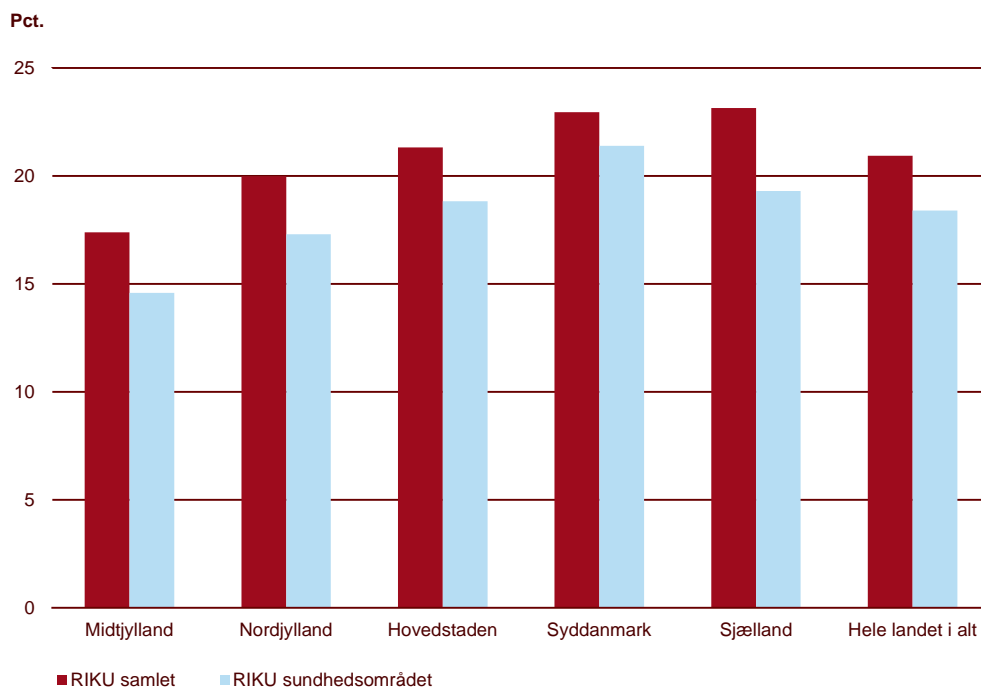
Regionernes udgifter til socialområdet var i 2010 knap 5 mia. kr. Heraf var ca. en femtedel udbudsegnede opgaver. Til regional udvikling var regionernes udgifter 2,6 mia. kr. i 2010. Stort set alle udgifter til dette område indgår i opgørelsen af udbudsegnede regionale opgaver.

Fordi sundhedsopgaver udgør så stor en del af de udbudsegnede opgaver i regionerne, har graden af konkurrenceudsættelse (RIKU) på sundhedsområdet også stor betydning for graden af konkurrenceudsættelse opgjort for de samlede udgifter i regionerne.

Både når man ser på den samlede konkurrenceudsættelsesgrad og på graden af konkurrence på sundhedsområdet i 2011, er der forholdsvis store forskelle fra region til region jf. figur 2.5.

⁸ På undersøgelsestidspunktet i november 2012 havde regionerne endnu ikke offentliggjort samlede regnskaber for 2011, og procenttallet for sundhedsområdet er derfor opgjort ud fra regnskabstallene for 2010.

Figur 2.5 Regioners indikator for konkurrenceudsættelse (RIKU) i 2011

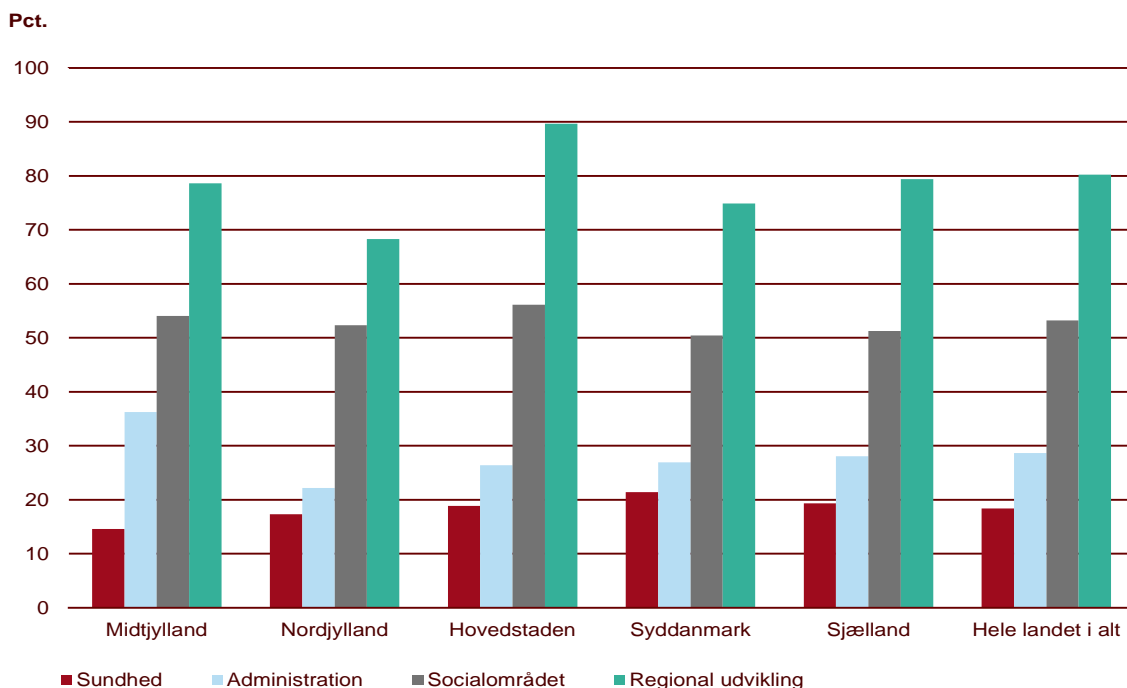


Kilde: Danske Regioner

Den højeste grad af konkurrenceudsættelse findes i region Syddanmark og region Sjælland, hvor der blev skabt konkurrence om ca. 23 pct. af opgaverne. Den laveste grad af konkurrence findes i region Midtjylland, hvor 17,4 pct. af de udbudsegnede opgaver blev konkurrenceudsat i 2011.

I alle regioner var graden af konkurrence om opgaverne på sundhedsområdet lavere end den generelle konkurrenceudsættelsesgrad. Det afspejler, at der er en væsentlig højere konkurrenceudsættelse af regionernes opgaver inden for administration, socialområdet og regional udvikling. Denne tendens er illustreret i figur 2.6.

Figur 2.6 RIKU fordelt på hovedkonti



Kilde: Danske Regioner

Billedet er næsten ens i de fem regioner. Der skabes konkurrence om mere end to tredjedele af de udbudseggede opgaver inden for regional udvikling, om godt halvdelen af de udbudseggede opgaver på socialområdet og om en lidt mindre andel af de administrative opgaver. På sundhedsområdet skabes der samlet set alene konkurrence om 18 pct. af opgaverne. Opgørelserne af konkurrenceudsættelse på det regionale område indikerer således, at der især er et potentiale for øget konkurrenceudsættelse på sundhedsområdet. Det skal dog bemærkes, at det sandsynligvis ikke vil være muligt at skabe konkurrence om samtlige udbudseggede opgaver, bl.a. fordi visse opgaver vil være særligt vanskelige at konkurrenceudsætte, og fordi der for visse opgaver ikke vil være et marked, der kan løse opgaverne.

2.5 Konkurrence i kommunerne

I 2011 blev de udbudseggede opgaver i kommunerne opgjort til i alt 218 mia. kr. Heraf skabte kommunerne konkurrence om opgaver for godt 54 mia. kr., svarende til en indikator for konkurrence i kommunerne (IKU) på 25 pct. af de udbudseggede opgaver.

Regeringen har i juni 2012 indgået aftale med KL og Danske Regioner om løbende at følge udviklingen i konkurrenceudsættelsen.

Boks 2.2
Opgørelse af indikator
for konkurrenceudsæt-
telse i kommunerne
(IKU)

Opgørelsen af, hvor stor andel af de udbudsegne opgaver, der skabes konkurrence om, sker ved indikatoren for konkurrence i kommunerne (IKU). I 2012 er opgørelsesmetoden for IKU blevet justeret på nogle få punkter. Den væsentligste ændring er, at omsætningerne i de kommunale vand- og spildevandsforsyninger udgår fra IKU-opgørelserne som følge af, at forsyningerne blevet udskilt i selskabsform og ikke længere er en del af den kommunale forvaltning. IKU-tallene for 2011 er opgjort efter denne justerede metode, og desuden er tallene for de foregående år blevet genberegnet efter den justerede metode.

I IKU-opgørelserne for kommunerne indgår både den udbudsdrivne konkurrence, der skabes gennem udbud af kommunale serviceydelser, og en del af den konkurrence, som skabes gennem kommunale frit valgs-ordninger. I forbindelse med frit valgs-ordninger tæller køb hos private leverandører med som en konkurrenceudsat opgave, mens de frit valgs-ydelser, som kommunerne selv leverer, ikke betragtes som konkurrenceudsatte.⁹

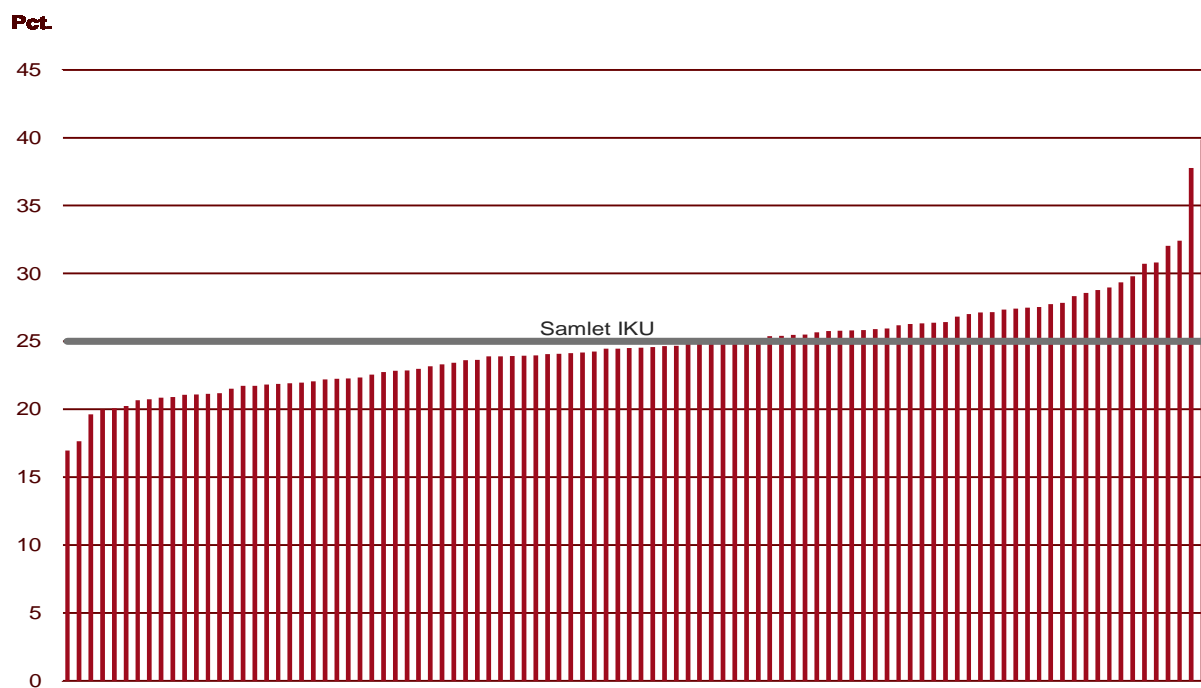
Det varierer meget, i hvor høj grad kommunerne skaber konkurrence om opgaverne. De ti kommuner, der i 2011 skabte konkurrence om den største del af de udbudsegne opgaver i kommunen, skabte gennemsnitligt konkurrence om godt 32 pct.¹⁰ af de udbudsegne opgaver. De ti kommuner, der skabte mindst konkurrence om opgaverne i 2011, skabte gennemsnitligt konkurrence om knap 20 pct. af de udbudsegne opgaver. Variationen i anvendelsen af konkurrenceudsættelse i kommunerne fremgår af figur 2.7.



⁹ I opgørelsen af kommunernes egne tilbud indgår selvejende institutioner med driftsoverenskomst med kommunen.

¹⁰ Beregnet som simpelt gennemsnit.

Figur 2.7 IKU i kommunerne i 2011



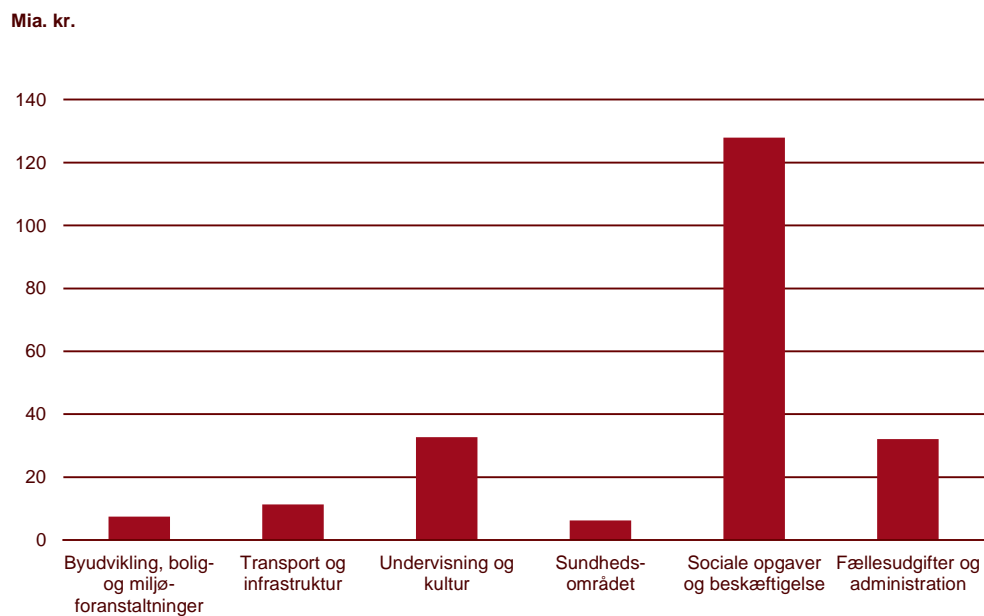
Kilde: KL og www.noegletal.dk

Graden af konkurrence, der skabes på forskellige kommunale områder, kan give en idé om, hvilke opgaver, der især er præget af konkurrenceudsættelse, og hvor der kan være et potentiale for at skabe mere konkurrence.

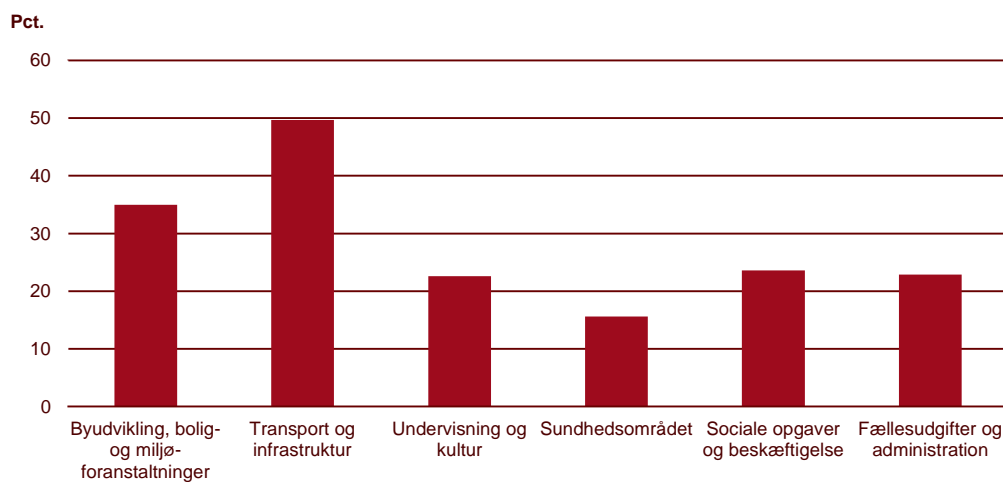
Figur 2.8 viser i hvor høj grad, der er skabt konkurrence om de kommunale driftsopgaver opdelt på kommunernes hovedkonti.

Figur 2.8 Kommunale udbudsegnede driftsopgaver og IKU opdelt på hovedkonti, 2011

Omfang af udbudsegnede opgaver



IKU



Anm.: Udgifterne er opdelt på de kommunale driftskonti. De samlede udgifter indeholder også overførsler og myndighedsopgaver.

Kilde: Danmarks Statistik, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og de kommunale regnskaber (KL's IKU-værktøj)

Det er forskelligt fra område til område, hvor mange og hvor store opgaver der kan skabes konkurrence om. Men det varierer også meget i hvor høj grad, der reelt er skabt konkurrence om de udbudseggede opgaver.

På visse af de kommunale områder skabes der i høj grad konkurrence om opgaverne. Det er især tilfældet på de mere teknisk prægede områder: "Byudvikling, bolig og miljøforanstaltninger" og "transport og infrastruktur". På disse områder var IKU i 2011 over 30 pct. På begge områder er værdien af de opgaver, der potentielt kan skabes konkurrence om, dog begrænset til henholdsvis ca. 7 og ca. 11 mia. kr.

På de øvrige fire områder er IKU noget lavere. Her varierer graden af konkurrenceudsættelse i 2011 fra ca. 15 til ca. 25 pct. Tre af disse områder dækker tilsammen over en stor del af de kommunale opgaver, der kan konkurrenceudsættes. Indenfor både "undervisning og kultur" og "fællesudgifter og administration" kan der således skabes konkurrence om opgaver svarende til en værdi af ca. 32 mia. kr., og på socialområdet er der udbudseggede opgaver for ca. 128 mia. kr.

Det er således på disse tre områder, og især på socialområdet, at der er det største potentiale for at skabe konkurrence om flere offentlige opgaver. På socialområdet skabte kommunerne samlet set konkurrence om 23,6 pct. af de udbudseggede opgaver i 2011. Der er således potentiale for at skabe konkurrence om langt flere af de udbudseggede opgaver på socialområdet. Det skal dog bemærkes, at selv om der principielt er tale om udbudseggede opgaver, vil det formentlig ikke i praksis være muligt at skabe konkurrence om samtlige udbudseggede opgaver. Nogle af opgaverne vil formentlig være vanskelige at udbyde eller mindre egnede til at udbyde, og der vil også være opgaver, hvor der ikke umiddelbart findes et marked for ydelserne.

Samlet set er der generelt et væsentligt potentiale for øget konkurrence om de kommunale opgaver. Der er for det første et potentiale på de områder, hvor det allerede er velafprøvet at gennemføre konkurrence, fx inden for bolig- og miljøområdet gennem udbud af opgaver som vedligeholdelse af grønne områder. Samtidig er der også muligheder på de mere uopdyrkede områder, som fx opgaverne på socialområdet. Her er der bl.a. spredte, men gode erfaringer med at gennemføre udbud af driften af plejecentre.

2.6 Barrierer for øget konkurrence om de offentlige opgaver

Hvis potentialet for at skabe øget konkurrence om de offentlige opgaver i Danmark i højere grad skal realiseres, er det relevant at sætte fokus på, hvilke barrierer og udfordringer der begrænser konkurrenceudsættelsen.

En analyse fra Udbudsrådet fra 2012¹¹ af de barrierer, som danske indkøbere oplever, viser, at det er barrierer af lovgivningsmæssig karakter, der i højeste grad står i vejen for øget konkurrence. 81 pct. af de danske indkøbere peger således på, at de oplever lovgivningsmæssige barrierer i forbindelse med udbud. Lovgivningsmæssige barrierer betegner indkøbernes vanskeligheder ved at anvende lovgivningen på udbudsområdet, herunder muligheder for vejledning.

Mere konkret peger hovedparten af de adspurgte indkøbere på, at de har svært ved at anvende reglerne i EU's udbudsdirektiv i praksis. 49 pct. af de danske indkøbere oplever således, at reglerne i udbudsdirektivet er svære at anvende. Indkøberne peger også på et behov for yder-

¹¹ Udbudsrådets analyse af offentlig-privat samarbejde i Danmark og Sverige.

ligere vejledning. Ca. en femtedel af indkøberne oplever, at mulighederne for vejledning er utilstrækkelige i en grad, der vanskeliggør brugen af udbud.

Ifølge Udbudsrådets undersøgelse oplever en række af indkøberne også, at praksis i Klagenævnet for Udbud gør det unødigt svært at udarbejde kravspecifikationer. Ligeledes peger mange indkøbere på, at risikoen for klagesager udgør en økonomisk barriere i forbindelse med udbud. 40 pct. af de danske indkøbere vurderer således, at risikoen for klageomkostninger overstiger de potentielle gevinster ved at skabe konkurrence om en opgave.

Indkøbernes oplevelse af barrierer indikerer, at der er visse udfordringer knyttet til den måde, der arbejdes med udbud og offentlig-privat samarbejde i Danmark. Det store fokus på reglerne og på at undgå klagesager i forbindelse med konkurrenceudsættelse kan medføre, at der ikke i fornøden grad er fokus på de forretningsmæssige hensyn i forbindelse med udbuddet, det vil sige at opnå priseffektive og kvalitetsprægede resultater. Udbudsrådet har i 2012 udgivet vejledningen "God udbudskultur – udbud med omtanke". I vejledningen peger Udbudsrådet på, at der i et vist omfang har udviklet sig en usund udbudskultur i Danmark, der bl.a. indebærer en øget tendens til klager fra private virksomheder og en stor forsigtighed blandt de offentlige myndigheder, når det kommer til udbud.

En udbudskultur, der er præget af disse tendenser, kan medføre at fokus i for begrænset omfang bliver på det gode købmandskab i forbindelse med udbud og offentlig-privat samarbejde. Udbudsreglernes formål er sikre en effektiv konkurrence om de opgaver, som offentlige myndigheder vælger at sende i udbud. Reglerne skal naturligvis overholdes, men de skal overholdes for at sikre den effektive konkurrence og i sidste ende en effektiv anvendelse af skatteborgernes penge. Derfor er det vigtigt også at have fokus på, hvordan der kan skabes konkurrence på en effektiv og hensigtsmæssig måde, når en opgave sendes i udbud. For at sikre dette fokus er der igangsat en række initiativer, der er rettet mod at gøre det lettere og mere effektivt at udbyde opgaver. Indsatsen indebærer bl.a. en forenkling af udbudsreglerne og en styrket vejledningsindsats. De igangsatte initiativer uddybes i kapitel 5.

2.7 Offentlig konkurrence sammenlignet i Danmark og Sverige

Der er dog også et godt afsæt for at skabe mere konkurrence om de danske offentlige opgaver. Sammenlignet med en af vores nærmeste naboer – Sverige – skabes der allerede nu i Danmark en høj grad af konkurrence om de offentlige opgaver. Det viser en analyse fra Udbudsrådet fra 2012, der har sammenlignet offentlig-privat samarbejde i de to lande med henblik på at undersøge om – og i hvilke sammenhænge – danske myndigheder kan lære af de svenske erfaringer med offentlig-privat samarbejde.

Undersøgelsen viste, at gennemsnitligt 19 pct. af de kommunale opgaver varetages af private leverandører i Danmark mod 14 pct. i de svenske kommuner, når der ses på sammenlignelige budgetposter.

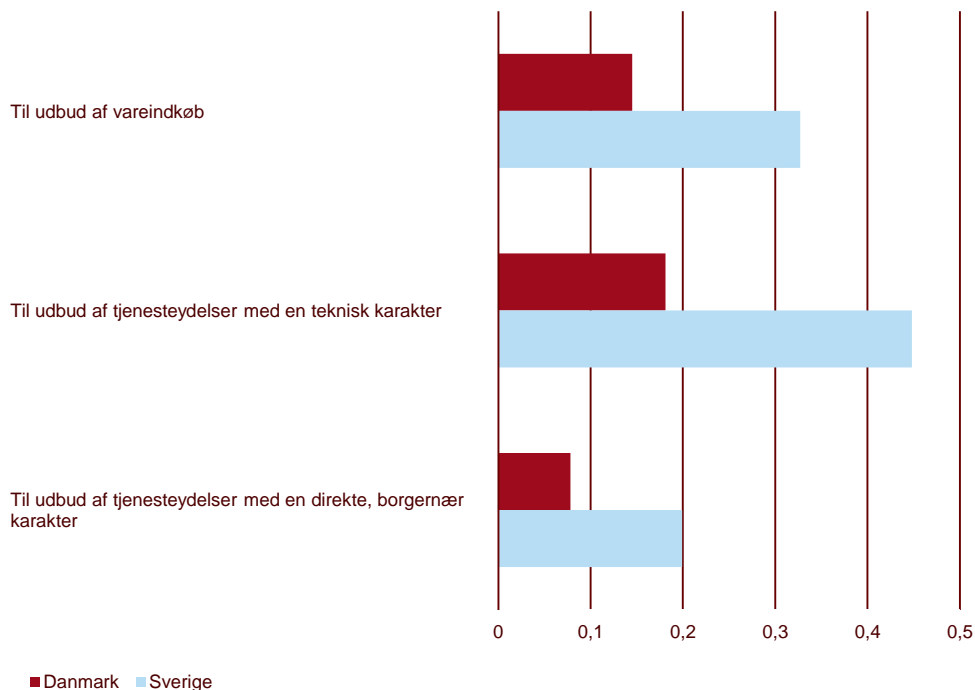
Der er særligt stor forskel i inddragelsen af private leverandører på de tekniske områder som fx vej- og parkområdet, hvor inddragelsen er mere end dobbelt så stor i Danmark som i Sverige.

I analysen peger Udbudsrådet på tre centrale forskelle mellem Danmark og Sverige, der kan være med til at forklare forskellen:

- » Flere danske indkøbere arbejder mere strategisk og koordineret med udbud end deres svenske kolleger. Eksempelvis tager langt flere danske end svenske indkøbere udgangspunkt i en nedskrevet udbudsstrategi.
 - » Danske indkøbere foretager i højere grad løbende vurderinger af, om opgaverne er udbudsegnete.
 - » Langt flere danske kommuner er organiseret i frivillige indkøbsfællesskaber, som gør det billigere at købe ind.
-

Undersøgelsen viser dog også, at der på enkelte punkter er inspiration at hente i Sverige. Et eksempel er, at anvendelsen af udbud med funktionskrav er langt mere udbredt i Sverige end i Danmark. Faktisk er anvendelsen af udbud med funktionskrav dobbelt så udbredt i Sverige som i Danmark, både når det kommer til anvendelse af funktionskrav i udbud af vareindkøb, i udbud af tjenesteydelser med en teknisk karakter og i udbud af tjenesteydelser med en direkte, borgernær karakter, jf. figur 2.9.

Figur 2.9 Funktionsudbud anvendt i Danmark og Sverige



Anm.: Figuren viser antallet, der har svaret ja ud af svarmulighederne ja, nej og ved ikke.

Kilde: Udbudsrådets analyse af offentlig-privat samarbejde i Danmark og Sverige

Både i Danmark og Sverige er udbud med funktionskrav mest udbredt til opgaver med en teknisk karakter og ikke i så høj grad til at udbyde opgaver med en direkte, borgernær karakter. Læs mere om funktionskrav i boks 2.3.

Boks 2.3
Funktionskrav

Funktionskrav er en måde at udforme en kravspecifikation på i forbindelse med et udbud. Grundlæggende indebærer et udbud med funktionskrav, at den offentlige myndighed sætter fokus på de funktioner, der ønskes understøttet med udbuddet. Ved funktionskrav lægges der således mindre vægt på de metoder og arbejdsgange, der skal anvendes for at nå frem til de ønskede leverancer, resultater og effekter. Funktionskrav er altså et alternativ til mere klassiske aktivitetskrav, hvor fokus lægges på, hvordan opgaven skal løses. Eksempelvis vil et funktionskrav til en græsslåningsopgave kunne være, at græsset skal være mellem 4 og 6 cm. højt, hvorimod et aktivitetskrav ville være, at græsset skal slås en gang om ugen.

Formålet med at anvende funktionskrav er at give den private leverandør frihed i opgaveløsningen til at forbedre og effektivisere opgaveløsningen, fx gennem udvikling af innovative eller nytænkte løsninger. Derigennem kan funktionskrav bidrage til en forbedring af den offentlige opgaveløsning, samtidig med at der skabes innovation og vækst i det private erhvervsliv.

2.8 Centraliserede indkøb

Et af de områder, hvor danskerne adskiller sig fra svenskerne, er således, at de danske indkøb i langt højere grad gennemføres igennem indkøbsfællesskaber. En stor del af det offentlige indkøb fra private virksomheder gennemføres i form af centraliserede indkøb. Centraliserede indkøb udgør en væsentlig del af det offentlige samhandel med den private sektor. Derfor er det vigtigt, at der også i forbindelse med centraliserede indkøb er fokus på, hvordan indkøbene gennemføres med det bedst mulige resultat.

En analyse af priser og bedste praksis for kommunalt indkøb, som Finansministeriet og KL har udarbejdet i 2011¹², viser, at der opnås et mere effektivt resultat, når leverandøren har en forventning om at kunne afsætte en større mængde varer gennem aftalen. De bedste priser opnås således på indkøbsaftaler, der er karakteriseret ved stor volumen, standardisering af varesortimentet og forpligtelse på købersiden over for de valgte leverandører. Denne type aftale sikrer, at tilbudsgiverne med en vis sikkerhed har et omfangsrigt afsætningspotentiale for et begrænset antal varetyper. Det tilskynder til bedre priser og dermed besparelser for det offentlige. Analysen viser, at der fortsat er et betydeligt potentiale for at effektivisere det generelle kommunale indkøb. Hvis den pris, der kan opnås igennem bedste praksis, benyttes i alle kommuner, estimeres det, at der er et effektiviseringspotentiale på 15 pct. svarende til godt 1,5 mia. kr.

Ved siden af de potentielle gevinster er der dog også udfordringer forbundet med at centralisere indkøb for de markeder, som rammeaftalerne gennemføres inden for.

Centraliserede indkøb kan fx have stor betydning for konkurrencen på det marked, som indkøbene foretages i, idet der koncentrerer en stor mængde købekraft i en enkelt aftale. I nogle situationer kan der være risiko for, at de centraliserede indkøb kommer til at udgøre en såkaldt købermagt, der kan have skadelige virkninger for konkurrencen på længere sigt. En købermagtsituation indebærer, at en enkelt offentlig indkøber har en stor andel af markedsomsætningen på et givet område. Hvis en stor del af efterspørgslen på et marked låses fast i en enkelt aftale i en lang periode, kan det medføre, at andre virksomheder på markedet bliver udkonkurreret og dermed, at der på længere sigt bliver færre udbydere at vælge imellem og en reduceret konkurrence på markedet.

¹² Analyse af det kommunale indkøb, Finansministeriet og KL, 2011.

På områder, hvor centraliserede offentlige indkøb kan udgøre en købermagt, vil det være vigtigt at undersøge de mulige langsigtede konsekvenser for markedet. Det kan man fx gøre ved, at udbyderen af de centraliserede indkøb gennemfører markedanalyser i forbindelse med udbuddene. På baggrund af markedanalyserne kan udbyderen vurdere, om der er behov for at iværksætte specifikke tiltag for at undgå købermagt – fx ved at dele udbuddet op i flere delaftaler.

Det kan også have stor betydning for de små og mellemstore virksomheder (SMV'er) på markedet, når de offentlige indkøb centraliseres. Ofte vil det især være større virksomheder, der kan opnå stordriftsfordele og dermed vinde rammeaftaleudbud. Det er med til at effektivisere det offentlige indkøb, men kan betyde at en mindre del af det offentlige indkøb foretages hos SMV'er. SMV'erne udgør en meget stor del af det danske marked. Hvis SMV'er ikke kan deltage i forbindelse med de centraliserede indkøb, begrænses det potentielle antal af konkurrenter kraftigt. Det kan have betydning for både pris og kvalitet i det offentlige indkøb på markeder, hvor SMV'ernes deltagelse har afgørende betydning for konkurrencen. Derfor er det vigtigt at holde fokus på, hvordan SMV'er på en effektiv måde kan indgå i det offentlig-private samarbejde. En vej til dette er, at SMV'er indgår konsortier om de opgaver, som de hver for sig er for små til at byde på. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i 2012 udgivet en vejledning i konsortiedannelse rettet mod SMV'er. Læs mere i boks 2.4.

Boks 2.4 Vejledning i konsortie- dannelse

Offentlige opgaver udbydes i større og større enheder, fx i form af centraliserede indkøb. Det kan gøre det svært for mindre virksomheder at leve op til kravene i udbudsmaterialet. En løsning for mindre virksomheder kan være at indgå i konsortier for at byde på opgaven. I et konsortium kan virksomhederne lægge deres tekniske, faglige, økonomiske og finansielle formåen sammen og få bedre muligheder for at møde kravene i udbudsmaterialet.

I Danmark er erfaringerne med konsortiedannelse blandt SMV'er begrænset, og der mangler viden om, hvordan man etablerer og formaliserer konsortiesamarbejde. Vejledningen i konsortiedannelse er målrettet SMV'er og har til formål at gøre konsortiedannelse nemmere for de deltagende virksomheder.

Vejledningen guider virksomhederne i, hvordan man etablerer et konsortium med henblik på at byde på en offentlig opgave. Bl.a. giver vejledningen konkrete råd om, hvordan man danner et konsortium og hvilke regler, man skal være opmærksom på undervejs.

Sammen med vejledningen er der udarbejdet en standardkontrakt til konsortieaftale, som kan anvendes, når virksomheder etablerer et konsortium og afgiver tilbud. I kontrakten skal virksomhederne, der indgår i konsortiet, blandt andet gøre sig overvejelser om, hvordan indtægter og udgifter skal fordeles, og hvordan konsortiedeltagerne skal træffe beslutninger.

Vejledningen i konsortiedannelse kan findes på www.kfst.dk

Mange af de danske centraliserede indkøb gennemføres af Statens indkøb og SKI. Læs mere om Statens Indkøb i boks 2.5 og SKI i boks 2.6.

Boks 2.5 Statens indkøb

Statens Indkøb blev etableret i 2006 med den primære opgave at effektivisere det fællesstatslige indkøb, så der købes varer og ydelser af den rigtige kvalitet og til den lavest mulige pris. Statens Indkøb har ca. 30 rammeaftaler, der dækker en lang række indkøbsområder, lige fra møbler og computere over rengøring til hotelophold. Fælles for de aftaledækkede områder er, at der er tale om varer og tjenesteydelser, der anvendes bredt i staten, som eksempelvis kontorvarer, computere, telefoni, rengøring mv.

Statens Indkøb arbejder overordnet med indkøb ud fra tre principper: Standardisering, koordinering og forpligtelse. Nærmere bestemt søger man at effektivisere det statslige indkøb ved at standardisere indkøbet til færre varer og tjenesteydelser, koordinere indkøbet blandt færre leverandører og forpligte statslige institutioner til at anvende aftalerne.

De fællesstatslige indkøbsaftaler, som Statens Indkøb indgår, udrulles efter en faseplan, der indebærer, at nye indkøbsområder konkurrenceudsættes hvert år. I 2012 blev den 7. fase af Statens Indkøbsprogram gennemført. Det betyder, at der er blevet gennemført udbud af flytteydelser og rengørings- og forbrugsartikler samt genudbud af kontorartikler, netværkskomponenter og kontormøbler.

Samlet set vurderer Statens Indkøb, at de fællesstatslige indkøbsaftaler har resulteret i betydelige besparelser. Konkret vurderes det, at aftalerne har muliggjort effektiviseringer af det statslige indkøb på over 1 mia. kr. årligt fra 2012 og frem.

For at sikre at der opnås gode og effektive indkøbsaftaler, arbejder Statens Indkøb ud fra faste paradigmer. Paradigmerne indebærer bl.a., at der altid både er tilknyttet en juridisk ekspert og en teknisk ekspert til arbejdet med en konkret rammeaftale. Samtidig gennemføres der forud for hvert udbud en grundig markedsundersøgelse, bl.a. for at undgå problemer med købermagt. I forbindelse med markedsundersøgelserne ser Statens Indkøb bl.a. nærmere på, hvordan man kan sikre, at de vindende tilbudsgiveres potentielle markedsandele ikke bliver så store, at det er med til at begrænse konkurrencen på markedet. Der gennemføres også en teknisk dialog med henblik på at sikre, at udbuddet baseres på en god forståelse af markedet.

Kilde: Statens Indkøb



Boks 2.6
SKI

Statens og Kommunernes Indkøbs Service A/S er Danmarks største indkøbscentral med mere end 40 forskellige rammeaftaler og en årlig omsætning på mere end 11 mia. kr. De omsætningsmæssigt største områder er energiområdet, it-området og området for konsulentydelse.

I SKI har en væsentlig del af arbejdet med centraliserede indkøb i løbet af 2011 og 2012 været rettet mod at etablere forpligtende kommunale rammeaftaler. I forbindelse med aftalen om kommunerens økonomi for 2012 blev det fastlagt, at der frem mod 2015 skal etableres 15-20 forpligtende kommunale rammeaftaler. SKI's arbejde tager afsæt i denne beslutning.

SKI har gennemført den første bølge af de forpligtende kommunale rammeaftaler – i alt fire rammeaftaleområder, og aftalerne er trådt i kraft. Det er SKI's vurdering, at kommunerne har taget godt imod de forpligtende rammeaftaler og i høj grad har forpligtet deres indkøb i de kommende år. Mere end halvdelen af kommunerne har forpligtet deres indkøb i de kommende år på hvert af de fire aftaleområder, og den kommunale tilslutning til rammeaftalerne forventes at have en samlet værdi på mere end 1,6 mia. kr. i aftalernes løbetid.

Med udgangspunkt i aftalernes forpligtende karakter oplyser SKI, at det er lykkedes at opnå væsentligt bedre priser på de forpligtende kommunale rammeaftaler end på SKI's tilsvarende frivillige rammeaftaler. På området for kopi og print er der fx opnået priser, der er mere end en femtedel lavere end priserne for tilsvarende produkter på SKI's frivillige rammeaftale for kopi og print.

De næste forpligtende rammeaftaler forventes at træde i kraft i løbet af 2013.

For at sikre effektive resultater, både for de forpligtende og de frivillige rammeaftaler, gennemfører SKI et omfattende analysearbejde forud for et udbud. SKI har siden 2011 etableret en større juridisk afdeling og en analyseafdeling til bl.a. dette arbejde.

Analysearbejdet indebærer bl.a., at det undersøges, om det konkrete område egner sig til at blive udbudt som SKI-rammeaftale, og om der er mulighed for at opnå effektiviseringsgevinster. Der gennemføres også en markedsanalyse med det formål at afdække markedets sammensætning og de mekanismer, der styrer det. Markedsanalysen lægges bl.a. til grund for SKI's vurdering af, hvor mange leverandører, det er hensigtsmæssigt at lade henholdsvis byde og vinde opgaven. I den forbindelse undersøges det bl.a., hvilke konsekvenser rammeaftalen vil have for konkurrencen på det konkrete marked, herunder om der skabes en uhensigtsmæssig købermagtsituation. Endelig foretages der en undersøgelse af, hvordan udbuddet skal gennemføres for at få det optimale resultat.

Det er SKI's erfaring, at det oftest er de største leverandører, der lever op til kapacitetskravene og afgiver de mest konkurrencedygtige tilbud. Årsagen er sandsynligvis, at de kan opnå økonomiske stordriftsfordele. På nogle aftaleområder – særligt managementkonsulentområderne – er de små- og mellemstore virksomheder gode til at oprette konsortier og derigennem opnå den nødvendige konkurrencekraft for at vinde opgaven. Ca. en tredjedel af de vindende tilbudsgivere på konsulentområdet er konsortier.

Kilde: SKI

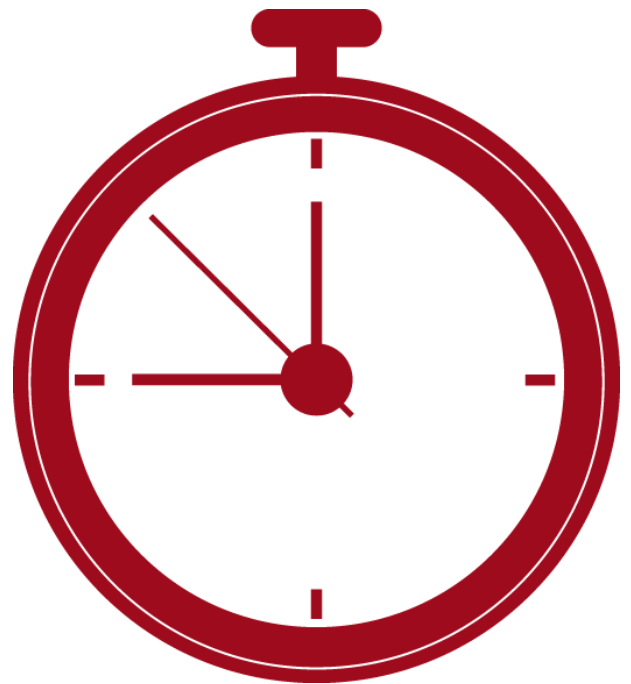
Kapitel 3

Karteller og unødvendige omkostninger ved udbud

3.1 Effektive offentlige indkøb kræver skarp konkurrence

Effektiv konkurrence om de offentlige opgaver indebærer, at der er en reel og skarp konkurrence om de opgaver, der sendes i udbud. Derfor er det vigtigt, at offentlige myndigheder er opmærksomme på den konkurrencesituation, der er på det marked, opgaven udbydes på.

Når det offentlige udbyder opgaver, kommer hensynet til konkurrencen om opgaven ofte til at stå i skyggen af udbudsjuridiske hensyn. Det kan betyde, at den ordregivende myndighed ikke i fornøden grad er opmærksom på eventuelle konkurrencebegrænsende karteller eller monopoler og på tiltag i udbudsprocessen, der kan medvirke til, at konkurrenceproblemer undgås. Men hvis der er karteller eller monopoler på markedet, kan det betyde, at den udbudte opgave ikke bliver løst effektivt- og dermed, at den offentlige myndighed går glip af den effektiviseringsgevinst, som en konkurrenceudsættelse potentielt kunne give.



Boks 3.1 Hvad er karteller og monopoler?

Hvad er et kartel?

Et kartel opstår, når to eller flere virksomheder laver aftaler, der kan begrænse konkurrencen fx i form af samordning af priser eller aftaler om, hvem der skal vinde et udbud fra en offentlig myndighed. De mest skadelige konkurrencebegrænsende aftaler mellem virksomheder er følgende:

- » *Tilbudskoordinering*: To eller flere virksomheder laver aftaler på forhånd om licitationsbud eller andre tilbud. Virksomhederne aftaler typisk, hvem der skal have arbejdet og til hvilken pris
- » *Prisaftaler*: To eller flere konkurrenter aftaler ens priser eller prisniveauer over for kunderne
- » *Markedsdeling*: To eller flere konkurrenter aftaler at dele markedet imellem sig – fx geografisk eller efter kundekategorier

Karteldannelse er en af de mest alvorlige overtrædelser af konkurrencereglerne og kan straffes med bøde til virksomheden såvel som til dens direktører.

Hvad er et monopol?

Monopoler eller monopollignende markeder opstår, når én virksomhed dominerer markedet. Det medfører, at virksomheden kan styre mængden af varer, kvaliteten og prisen på markedet, fordi der ikke er reelle konkurrenter.

Det er ikke ulovligt for virksomheder at have monopol på et marked. Men monopoler medfører typisk meget høje priser, fordi der ikke er konkurrence om de produkter markedet tilbyder. Udover høje priser medfører monopoler også ofte, at teknologiudviklingen på markedet bliver mindre, fordi virksomhedens incitament til at udvikle og innovere er reduceret.

For at forebygge dannelsen af nye monopoler skal større fusioner godkendes af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen behandler også sager, hvor virksomheder har misbrugt deres dominerende stilling på et marked.

Af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens forebyggelsesstrategi fra 2012 fremgår det, at omkring 40 pct. af danske virksomheder vurderer, at konkurrencereglerne bliver overtrådt i deres branche. Det viser ikke noget om, hvorvidt der sker faktiske overtrædelser af konkurrencelovgivningen, men det indikerer, at risikoen for karteller og anden konkurrencebegrænsende adfærd er aktuel og relevant for offentlige myndigheder.

For at sikre et effektivt indkøb er det vigtigt, at offentlige myndigheder er opmærksomme på tegn, der indikerer, at der er noget galt med konkurrencen i forbindelse med et udbud.

Boks 3.2 indeholder et eksempel på en konkurrencebegrænsende aftale, der påvirkede en udbudsproces.

**Boks 3.2
Case om miljølaboratorier**

I forbindelse med et miniudbud i 2007 om laboratorieundersøgelser for Miljøcenter Roskilde og Miljøcenter Nykøbing Falster fik hvert miljøcenter kun et tilbud på opgaven. Milana A/S bød på opgaven hos Miljøcenter Nykøbing Falster, og Miljølaboratoriet I/S bød på opgaven hos Miljøcenter Roskilde.

Konkurrencestyrelsen modtog i 2007 en anonym henvendelse om, at der var sket tilbudskoordinerings mellem de bydende virksomheder i forbindelse med udbuddene. Styrelsen undersøgte sagen og fik bestyrket mistanken om ulovlig koordinering mellem virksomhederne. Sagen blev overdraget til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet (SØK) med henblik på yderligere efterforskning, og 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 tilbudskoordinerings og markedsdeling i forbindelse med udbuddet. Der blev samtidig uddelt en personlig bøde på 25.000 kroner til hver af direktørerne.

3.2 Hvordan sikres den effektive konkurrence?

Ved at tilrettelægge udbud på en hensigtsmæssig måde kan offentlige myndigheder reducere risikoen for, at karteller eller monopoler undergraver konkurrencen om en opgave. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har derfor i 2012 igangsat en vejledningsindsats, der har til formål at skærpe opmærksomheden blandt offentlige indkøbere og udbudskonsulenter på at sikre effektiv konkurrence om de offentlige opgaver.

I arbejdet med at tilrettelægge udbud er hensynet til karteller, monopoler og transaktionsomkostninger tæt forbundne. Men det kan være en udfordring at arbejde kombineret med alle tre hensyn, og hensynene kan til tider forekomme modsatrettede. Eksempelvis kan fælles spørgsmål for alle leverandører efter offentliggørelse af udbudsmateriale i nogle tilfælde reducere transaktionsomkostningerne. Men de fælles spørgsmål øger samtidig risikoen for en uhensigtsmæssig dialog mellem tilbudsgivere, som i yderste konsekvens kan føre til tilbudskoordinerings. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anbefaler derfor, at fælles spørgsmål i forbindelse med udbud på karteltruede markeder så vidt som muligt undgås, eller at der i stedet holdes to eller flere spørgsmål.

I publikationen "Bliver din kommune snydt – karteller, monopoler og unødvendige omkostninger ved udbud", der blev offentliggjort i december 2012, giver Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens anbefalinger til, hvordan offentlige myndigheder kan balancere hensynet til karteller, monopoler og transaktionsomkostninger.

Kapitel 4

Offentlig-private partnerskaber

4.1 Status for OPP i Danmark

En effektiv konkurrence om de offentlige opgaver indebærer, at der løbende afdækkes nye måder at organisere offentlig-privat samarbejde på med henblik på at opnå effektive resultater.

Offentlig-private partnerskaber (OPP) er en samarbejdsform, der i stigende grad bliver anvendt i Danmark. Der er etableret i alt 13 OPP-projekter i Danmark – heraf er der inden for de sidste tre år indgået aftale om 9, og der er flere projekter på vej. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har kendskab til 15 OPP-projekter, der er i planlægningsfasen.

I et OPP-projekt etableres et partnerskab mellem en offentlig myndighed og en OPP-leverandør, hvor opgaver og risici fordeles mellem parterne, så der opnås en bedre arbejdsdeling, der kan føre en række fordele med sig. Konkret udbyder den offentlige myndighed det til en privat leverandør at etablere, drive og vedligeholde et offentligt anlæg over en længere periode.

Det er vigtigt, at OPP anvendes til projekter, der egner sig til denne samarbejdsform. I Danmark er OPP indtil nu primært anvendt til nyanlæg af bygninger, fx skoler, retsbygninger og dagsinstitutioner. Sønderborg-motorvejen er også etableret i et OPP-samarbejde. Det centrale i et OPP-projekt er, at etableringsarbejdet tænkes sammen med efterfølgende drift og vedligeholdelse. Derfor er det også muligt at anvende OPP til andre typer projekter, fx til bygningsrenoveringer og til etablering og drift af forskellige typer infrastruktur, fx it-infrastruktur.

Fordelene ved OPP kan fx være, at der udvikles nye og smartere løsninger, der kan give det offentlige totaløkonomiske fordele over partnerskabets løbetid.

OPP-projekter kan gennemføres enten med privat finansiering eller offentlig finansiering. I et OPP med privat finansiering varetager OPP-leverandøren finansieringsopgaven sammen med leverancen af de øvrige ydelser i projektet. Der er anvendt privat finansiering i 9 af de 13 danske OPP-projekter. I de øvrige fire projekter er der anvendt offentlig finansiering. I et OPP med offentlig finansiering betaler den offentlige myndighed for selve anlægsarbejdet i forbindelse med ibrugtagning. OPP-leverandøren varetager dog stadig opgaven med vedligeholdelse og drift i en længere periode – typisk mellem 15 og 25 år – og har ansvaret for anlæggets tilstand i hele kontraktperioden. OPP er ikke en finansieringsmodel, men en måde at strukturere et samarbejde mellem en offentlig myndighed og en privat leverandør på for at opnå et effektivt resultat. Derfor er det heller ikke afgørende, om der indgår finansiering i et OPP-projekt, men at der skabes en incitamentsstruktur, der sikrer fokus på totaløkonomiske gevinster.

4.2 De danske erfaringer med OPP

Med i alt 13 projekter er OPP stadig en forholdsvis uafprøvet samarbejdsform i Danmark. For at give offentlige myndigheder og private virksomheder, der overvejer OPP, mere viden om hvilke resultater der potentielt kan opnås i projekterne, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i 2012 undersøgt de ordregivende myndigheders erfaringer fra de

eksisterende danske OPP-projekter. Der har indtil videre ikke været gennemført en samlet undersøgelse af erfaringer fra de danske OPP-projekter. Formålet med undersøgelsen var således at skabe et bedre vidensgrundlag om erfaringerne med OPP i en dansk kontekst.

Undersøgelsen viser generelt, at de offentlige myndigheder, der har prøvet kræfter med OPP, vurderer, at de har opnået en række fordele i projekterne. I alle 13 projekter vurderer de offentlige myndigheder, at projektet i høj eller meget høj grad var en succes.

Undersøgelsen indikerer også, at der kan opnås totaløkonomiske fordele i de danske OPP-projekter. I en række af projekterne vurderer de ordregivende myndigheder, at der i forbindelse med udbuddet er blevet udviklet totaløkonomisk optimerende løsningsforslag. OPP kan give totaløkonomiske gevinster, fordi anlæg og driftsarbejde kobles sammen i en længerevarende kontrakt. Samtidig gives den private leverandør råderum til at vælge effektive løsninger, da der som regel i udstrakt grad anvendes funktionskrav i OPP-projekter. Det giver den private leverandør incitament til og mulighed for at vælge de løsninger, der samlet set er mest effektive igennem hele kontraktens løbetid, fx løsninger der er præget af kvalitet eller nytænkning. Undersøgelsen viser også, at der i mange af projekterne er udviklet innovative idéer, og at kvaliteten af byggeriet i godt to tredjedele af projekterne er højere end i traditionelle entrepriseprojekter.

Samtidigt har størstedelen af de OPP-projekter, som er taget i brug, været klar til den aftalte tid eller tidligere, og de er gennemført uden større prisstigninger for det offentlige.

Se undersøgelsens hovedkonklusioner i boks 4.1.

Boks 4.1 Erfaringer fra de danske OPP-projekter

- » *De danske OPP-projekter vurderes at have været succesfulde af de ordregivende myndigheder:* De offentlige ordregivere vurderer i hvert enkelt af de 13 danske OPP-projekter, at projekterne i høj eller meget høj grad kan betegnes som en succes. Både små og store projekter vurderes af de ordregivende myndigheder at være succesfulde.
- » *De ordregivende myndigheder vurderer, at der er blevet udviklet totaløkonomisk optimerende løsningsforslag i projekterne:* I 9 ud af 13 danske OPP-projekter har samarbejdsformen efter de ordregivende myndigheders vurdering medført, at der er udviklet totaløkonomisk optimerende løsningsforslag.
- » *De ordregivende myndigheder vurderer, at der er opnået innovative løsningsforslag i projekterne:* I de danske OPP-projekter vurderer de offentlige myndigheder i 9 ud af 13 projekter, at OPP-samarbejdsformen har medført, at der er udviklet innovative løsningsforslag.
- » *De ordregivende myndigheder vurderer, at der er opnået kvalitet i byggeriet i projekterne:* I 9 ud af de 12 danske OPP-projekter, hvor kvaliteten af byggeriet på undersøgelsestidspunktet kunne afdækkes, vurderer de offentlige myndigheder, at kvaliteten af byggeriet er højere eller meget højere end i et byggeri, der er opført i en traditionel entrepriseaftale.
- » *Anlæggene i de danske OPP-projekter er blevet færdige til aftalt tid:* I alle ni danske OPP-projekter, der var taget i brug på undersøgelsestidspunktet, var anlægget ifølge den ordregivende myndighed klar til brug til aftalt tid eller tidligere.
- » *De danske OPP-projekter er blevet gennemført til en pris, der ligger tæt på den aftalte:* I otte ud af de ni danske OPP-projekter, der var taget i brug på undersøgelsestidspunktet, er den aftalte pris for projektet ifølge den ordregivende myndighed fastholdt, eller der er kun gennemført mindre ændringer i prisen.
- » *Udbudsprocessen har været mere ressourcekrævende end forventet i projekterne:* I alle de 13 OPP-projekter vurderer den offentlige myndighed, at udbudsprocessen har været mere ressourcekrævende for ordregiveren end forventet. I syv af OPP-projekterne var der kun en eller to leverandører, der afgav endeligt tilbud.
- » *Samarbejdet mellem offentlig og privat part har fungeret godt i projekterne:* I alle de 12 danske OPP-projekter, hvor anlægsarbejdet på undersøgelsestidspunktet var igangsat, vurderer den ordregivende offentlige myndighed, at samarbejdsorganisationen mellem ordregiver og OPP-leverandør har virket efter hensigten, herunder at den offentlige ordregiver er blevet inddraget som aftalt. For så vidt angår samarbejdet i driftsfasen vurderer de ordregivende myndigheder i alle de syv OPP-projekter, der på undersøgelsestidspunktet var i drift, at samarbejdsorganisationen har virket efter hensigten, herunder at der er skabt mulighed for at drøfte eventuelle tilpasninger af ydelsen.
- » *Der er overført risici til OPP-leverandøren:* En række risici, der sædvanligvis knyttes til bygherrerollen, er i størstedelen af projekterne overført til OPP-leverandøren i de danske OPP-projekter, fx ansvaret for overholdelse af tidsplanen og for løbende vedligeholdelse. De risici, der sjældent er blevet overført fuldt ud til OPP-leverandøren i de danske OPP-projekter, er typisk forhold, der er uden for den private leverandørs umiddelbare kontrol.

Anm.: Det samlede antal projekter varierer fra emne til emne, fordi de danske OPP-projekter er på forskellige stadier. De enkelte projekter er derfor kun inddraget i undersøgelsen.

Kilde: Erfaringer fra de danske OPP-projekter, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2012.

Selv om de ordregivende myndigheder vurderer, at de har opnået fordele i OPP-projekterne, og at projekterne samlet set har været succesfulde, har der også været udfordringer forbundet med at anvende OPP. Alle de ordregivende myndigheder peger på, at det har været mere ressourcerkrævende end forventet at udbyde projektet – i næsten halvdelen af projekterne i høj eller meget høj grad.

Når en offentlig myndighed udbyder et OPP-projekt er det ofte en omfattende opgave, først og fremmest fordi kontrakten, der skal udbydes, indeholder flere ydelser og skal løbe over mange år. Samtidig anvendes ofte en mere kompliceret udbudsform end i mange andre udbud. I 8 af de 13 danske OPP-projekter, er der anvendt konkurrencepræget dialog. Det kan være med til at sikre, at der udvikles effektive og nytænkte løsninger i projekterne, men udbudsformen stiller også krav til de ressourcer, der anvendes i forbindelse med udbuddet. Endelig er OPP for mange af de ordregivende myndigheder en ny måde at samarbejde med det private på. Det kræver ligeledes ressourcer at opbygge viden om denne samarbejdsform. Samtidig er det vigtigt, at en offentlig myndighed, der skal etablere et OPP-projekt, har en forståelse for partnerskabets dynamikker og for, hvordan man opnår det bedst mulige resultat herigennem.

På denne baggrund er det ikke overraskende, at udbudsprocessen i de danske OPP-projekter har trukket store veksler på de offentlige myndigheder, der har gennemført projekterne. Ved at trække på de erfaringer, der efterhånden er opbygget med OPP, er det imidlertid blevet nemmere for offentlige myndigheder at komme igang med OPP. Regeringen har i 2012 lanceret en standardmodel for OPP med det formål at gøre erfaringerne tilgængelige for offentlige myndigheder, der overvejer OPP. Læs mere om standardmodellen for OPP i boks 4.2.

Boks 4.2 Standardmodel for OPP

Standardmodellen for OPP indeholder vejledning og værktøjer, der kan gøre det nemmere for offentlige myndigheder at gå i gang med OPP. Modellen er baseret på de danske erfaringer med OPP.

Standardmodellen indeholder bl.a.:

- » En fasemodel med vejledning i de forskellige spørgsmål, der opstår i et OPP-projekt, fx om et projekt egner sig til OPP
- » Standardkontrakter til forskellige typer af OPP-projekter
- » Eksempler på kravspecifikationer med funktionskrav fra danske OPP-projekter
- » Et eksempel på en betalingsmekanisme i et OPP
- » En drejebog i at udbyde et OPP-projekt i konkurrencepræget dialog
- » En model for tilbudsevaluering, der er særligt rettet mod OPP.

I 2013 bliver standardmodellen for OPP udbygget med en model for OPP til renoveringsprojekter.

Standardmodellen for OPP er tilgængelig på www.kfst.dk/opp, hvor der også er mulighed for at få yderligere informationer om OPP og om standardmodellen gennem et OPP-kontaktunkt.

Kapitel 5

Regulering og vejledning - initiativer på vej

5.1 Initiativer til fremme af effektiv konkurrence

Selv om det går fremad med konkurrencen om de offentlige opgaver er der stadig et stort potentiale for at skabe mere effektive løsninger, kvalitet og nytænkning gennem øget samarbejde mellem det offentlige og det private.

Der er igangsat en række initiativer, der skal give bedre rammer for effektive udbud og gøre det nemmere at skabe effektive resultater gennem konkurrence om de offentlige opgaver. I dette kapitel præsenteres fem kommende tiltag, der er rettet mod at fremme effektiv konkurrence om de offentlige opgaver.

5.2 Ny udbudslovgivning

De lovgivningsmæssige rammer for udbud udgør et helt centralt element i arbejdet med at skabe effektiv konkurrence om de offentlige opgaver. Formålet med udbudsreglerne er at sikre, at der er reel konkurrence om de offentlige opgaver, når de sendes i udbud. Udbudsreglerne betragtes dog af mange som svære at forstå og besværlige at anvende. Et igangværende arbejde med at modernisere og forenkle reglerne skal gøre det lettere for offentlige myndigheder at skabe effektiv konkurrence om opgaverne. Arbejdet indebærer dels en revidering af EU's udbudsdirektiv, dels udarbejdelse af en dansk udbudslov.

Revidering af EU's udbudsdirektiv

Europa-Kommissionen fremsatte i december 2011 en pakke af lovgivningsforslag om offentlige indkøb med henblik på at modernisere og forenkle de gældende regler om offentlige indkøb og koncessioner. Pakken indeholder forslag til et nyt udbudsdirektiv, et nyt forsyningsvirksomhedsdirektiv og et koncessionsdirektiv.

Formålet med udbudsdirektiverne er at sikre, at virksomheder i hele det indre marked i fuld udstrækning kan deltage i konkurrence om offentlige opgaver. Udbudsdirektivet sikrer dette ved at stille krav om, at offentlige opgaver udbydes på en gennemsigtig, ikke-diskriminerende måde.

Der er behov for en forenkling af reglerne for at øge deres effektivitet, bl.a. ved at udvikle forenklede og mere effektive fremgangsmåder, der kan give de ordregivende myndigheder mere fleksibilitet i forbindelse med udbud til fordel for både det offentlige og det private. Kommissionens forslag er rettet mod at sikre en mere effektiv konkurrenceudsættelse af offentlige kontrakter. Det kan medføre betydelige besparelser og bedre indkøb, der kommer medlemsstaternes myndigheder og i sidste ende de europæiske skatteydere til gavn.

Dansk udbudslov

Mange offentlige myndigheder og private leverandører giver udtryk for, at det er en udfordring, at der ofte er tvivl om, hvordan udbudsreglerne skal forstås i praksis.

Usikkerhed om reglerne kan medføre, at de offentlige myndigheder undlader at udbyde ellers egnede opgaver, at transaktionsomkostningerne ved at gennemføre udbud bliver unødigt høje, eller at udbud ikke tilrettelægges hensigtsmæssigt. Det skader konkurrencen, reducerer erhvervslivets muligheder for at tilføre nytænkning til den offentlige opgaveløsning og hæv-

mer mulighederne for intelligent offentligt indkøb – og kan altså i sidste ende betyde, at det offentlige ikke får de effektiviseringer ud af udbuddet, som ellers kunne skabes.

Både fra offentlig og privat side efterspørges det, at der skabes større fleksibilitet og klarhed over, hvilket handlingsrum der er inden for udbudsreglernes rammer. Det vil kunne reducere usikkerheden for begge parter og dermed skabe større risikovillighed og nedbringe transaktionsomkostningerne.

Regeringen vil derfor som opfølgning på EU's kommende nye udbudsdirektiver fremlægge en dansk udbudslov, der skal bidrage til at sikre den efterspurgte fleksibilitet og klarhed. I forbindelse med det lovforberedende arbejde vil regeringen nedsætte en arbejdsgruppe med deltagelse af bl.a. KL, Danske Regioner og eksterne eksperter med praktisk erfaring i arbejdet med udbud.

Regeringen har allerede i 2012 taget hul på arbejdet med at forsimple udbudsreglerne ved en ændring af tilbudsloven, der blev vedtaget af Folketinget i december 2012. Læs mere om ændringen i boks 5.1.

Boks 5.1 Ændring af tilbudsloven

Ændringen af tilbudsloven skal ophæve forpligtelsen til at foretage annonceringer i forbindelse med udbud af bilag IIB-tjenesteydelser. Det betyder, at offentlige myndigheder fremover ikke skal gennemføre annonceringer i forbindelse med de såkaldte bilag IIB-tjenesteydelser – fx social- og sundhedsydelser og juridiske tjenesteydelser. De ordregivende myndigheder er dog stadig underlagt EU-traktatens principper om ligebehandling og gennemsigtighed, hvis kontrakten har en klar grænseoverskridende interesse.

Hvis ydelsen har en kontraktværdi, der overstiger tærskelværdierne i udbudsdirektivet, er offentlige myndigheder dog også fremover forpligtet til at tilføje enkelte bestemmelser i EU's udbudsdirektiv i forbindelse med udbud af opgaven.

5.3 Ændrede rammer for udbudsklager

Udbudsklagesystemet har også været et centralt emne i debatten om udbudslovgivningen. Der har blandt andet været rejst kritik af, at det nuværende klagesystem for udbud kan indebære for store forsinkelser og omkostninger for både ordregivere og tilbudsgivere. Samtidig er der et stort fokus på omkostninger ved en eventuel klagesag blandt offentlige indkøbere. Det kan være med til at forøge transaktionsomkostninger ved udbud – dels på grund af de tiltag, de offentlige myndigheder gennemfører i forbindelse med udbudsprocessen for at sikre sig mod klagesager, dels på grund af de omkostninger, der følger med, hvis der rent faktisk bliver gennemført en klagesag. Et unødigt stort fokus på risikoen for klagesager kan være med til at reducere gevinsterne ved at skabe konkurrence om offentlige opgaver.

Udbudsrådet har i en analyse af klagemønstret i udbudsklagesager i 2012 fundet, at antallet af klager, som behandles ved Klagenævnet for Udbud, er firedoblet fra 2005 til 2011. I 2010 behandlede klagenævnet 125 klagesager. Det svarer til, at der blev klaget over 2,2 pct. af de gennemførte udbud, jf. tabel 5.1. Andelen af udbud, der klages over har ligeledes været stigende i løbet af de sidste år.

Tabel 5.1 Andel klager i forhold til gennemførte udbud 2007-2010

	2007	2008	2009	2010
Antal udbud	4431	5136	4590	5671
Antal klager	34	60	78	125
Andel udbud, der klages over	0,8 pct.	1,2 pct.	1,7 pct.	2,2 pct.

Kilde: www.udbudsraadet.dk

I knap halvdelen af sagerne fandt Klagenævn for Udbud, at der er begået overtrædelser af udbudsreglerne, jf. tabel 5.2. Overtrædelserne vedrører primært uklarheder i udbudsmaterialet, vurderingen af tilbuddenes konditions-mæssighed og tilbudsevalueringen. I de øvrige sager, er det ikke Klagenævnets vurdering, at udbudsreglerne er blevet overtrådt. Andelen af klager, hvor klager ikke får medhold, er stigende.

Tabel 5.2 Oversigt over kendelser

	2009	2010	2011
Medhold	11 pct.	19 pct.	16 pct.
Delvist medhold	53 pct.	36 pct.	29 pct.
Tilbudsgiver får ikke medhold	36 pct.	45 pct.	56 pct.

Kilde: www.udbudsraadet.dk

Selv om langt de fleste udbud går fri af klager, er der altså et stigende antal klagesager – og herunder et stigende antal sager, hvor den offentlige myndighed har fulgt reglerne. De offentlige ordregivende myndigheder har en oplevelse af, at tabende tilbudsgivere i stigende grad indgiver åbenlyst uberettigede klager for at forhindre og forsinke den videre udbudsproces. Dette kan være en forklaring på det stigende antal sager.

Med henblik på at sikre et klagesystem, der understøtter en effektiv konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver, nedsatte regeringen i 2012 en arbejdsgruppe, som fik til opgave bredt at analysere mulighederne for en generel forenkling og tilpasning af klagesystemet på udbudsområdet.

Arbejdsgruppen var sammensat af repræsentanter fra Erhvervs- og Vækstministeriet, Finansministeriet og Økonomi- og Indenrigsministeriet. Diverse organisationer er blevet inddraget i arbejdet.

Arbejdsgruppen er i rapport om serviceeftersyn af det danske klagesystem, der blev offentliggjort i december 2012 kommet med følgende anbefalinger til ændringer i det danske klagesystem:

- » *Tilpasning af klagefrister:* Det foreslås, at klagefristerne ved EU-udbud forkortes fra 30 dage til 15 dage for klager over ikke at være blevet prækvalificeret, at den generelle klagefrist forkortes fra 6 måneder til 1 måned, og at klagefristen for rammeaftaler forkortes fra 12 måneder til 6 måneder. Samtidig foreslås det, at der indføres en generel klagefrist på 30 dage og en 6-måneders klagefrist for klager over rammeaftaler for klager over overtrædelser af tilbudsloven.
- » *Forhøjelse af klagegebyret:* Det foreslås, at klagegebyret forhøjes og gradueres således, at størrelsen af den omtvistede kontraktsum er afgørende for klagegebyrets størrelse. Klagegebyret foreslås fastsat til henholdsvis 10.000 kr. for klager over kontrakter under udbudsdirektivernes tærskelværdier, dvs. kontrakter indgået efter tilbudslovens annonceringspligt, og 20.000 kr. for klager over kontrakter over tærskelværdierne, dvs. kontrakter indgået efter udbudsdirektivernes procedureregler.
- » *Udvidet adgang til afvisning af klager:* Det foreslås, at klagenævnets mulighed for umiddelbart at afvise klager og påstande, som er udsigtsløse eller åbenbart ubegrundede tydeliggøres.
- » *Begrænsning af anvendelsen af sanktionen "uden virkning":* Anvendelse af sanktionen "uden virkning" betyder, at klagenævnet udsteder påbud om, at ordregiver skal ophæve kontrakten. Det foreslås, at det ikke længere skal være muligt at erklære allerede opfyldte leverancer for "uden virkning" og dermed stille krav om tilbagelevering af gennemførte leverancer.
- » *Ændret fordeling af sagsomkostninger:* I dag er det kun ordregiveren, der kan blive pålagt at betale modpartens sagsomkostninger, når klageren får helt eller delvist medhold i en klage. Det foreslås, at det fremover også bliver muligt at pålægge klageren at betale sagsomkostninger, når klager ikke får medhold.
- » *Øget information om principielle kendelser i klagenævnet:* Det foreslås, at klagenævnet fremover skal offentliggøre information om de væsentligste principielle kendelser, fx i form af en årsrapport.

Arbejdsgruppen, der har set nærmere på klagesystemet, vurderer, at anbefalingerne vil føre til et mere effektivt og forenklet klagesystem for udbud som følge af blandt andet færre klager, herunder særligt færre åbenlyst ubegrundede klager, hurtigere sagsbehandlingstid og færre transaktionsomkostninger. Det er også arbejdsgruppens vurdering, at der vil kunne opnås større klarhed over klagenævnets praksis gennem øget information om principielle kendelser.

Arbejdsgruppens anbefalinger gennemføres ved ændringer af lov om håndhævelse af udbudsreglerne mv. (håndhævelsesloven) samt bekendtgørelse om Klagenævnet for Udbud. Ændringen til håndhævelsesloven planlægges fremsat i februar 2013, og ændringer af både loven og bekendtgørelsen forventes at træde i kraft samtidig.

5.4 Vejledningsindsats rettet mod effektive udbud

Samtidig med arbejdet med den nye udbudslov og det reviderede klagesystem har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen igangsat en målrettet vejledningsindsats, der skal bidrage til at skabe en bedre forståelse af og klarhed om de gældende udbudsregler.

Vejledningsindsatsen bliver forankret i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og har til formål at understøtte en effektiv konkurrence om offentlige opgaver.

Indsatsen skal skabe en bedre forståelse af og klarhed om de gældende udbudsregler og dermed bidrage til en sundere udbudskultur, hvor der i udbudsarbejdet i højere grad fokuseres på at opnå effektiv konkurrence om offentlige opgaver frem for på at opnå juridiske løsninger til at undgå klager.

Indsatsen vil give ordregivende myndigheder klar, præcis og praktisk anvendelig vejledning, der kan styrke deres risikovillighed i udbudsprocessen og bidrage til, at der fokuseres på det gode købmandsskab. Ved at fokusere på det gode købmandsskab sikres, at konkurrencen munder ud i det bedst mulige indkøb. Dette vil bidrage til at sænke transaktionsomkostningerne ved gennemførelsen af udbud.

5.5 Analyse af SMV'ers muligheder i forbindelse med udbud

Endelig igangsættes i 2013 en indsats for at sikre fokus på små- og mellemstore virksomheder (SMV'er) i forbindelse med udbud. Mange SMV'er giver udtryk for, at de oplever barrierer i forbindelse med at afgive tilbud på offentlige opgaver, fx fordi det er meget ressourcekrævende at udarbejde et tilbudsmateriale og at danne sig en forståelse for de spilleregler, der gælder, når man skal handle med det offentlige. Samtidig oplever SMV'erne, at mange udbud er skruet sammen på en måde, der udelukker mindre virksomheder, fx i form af meget store kontraktsummer og uforholdsmæssigt omfattende krav om garantier.

I Danmark er en stor del af de private virksomheder SMV'er. Derfor udelukkes en væsentlig del af det potentielle marked, hvis SMV'er ikke deltager i konkurrencen om de offentlige opgaver. Det kan have den konsekvens, at konkurrencen ikke bliver skarp nok – og dermed at opgaven ikke løses så effektivt som muligt. Samtidig viser erfaringer fra England, hvor man i 2011 igangsatte en indsats for at styrke SMV'ers adgang til det offentlige marked, at der er både økonomiske, kvalitetsmæssige og innovative gevinster at hente ved i højere grad at købe varer og tjenesteydelser hos SMV'er.

Derfor har regeringen igangsat et arbejde med at undersøge, hvilke barrierer danske SMV'er oplever i forbindelse med udbud, og hvilke initiativer, der kan gøre det nemmere for SMV'er at deltage i konkurrence om de offentlige opgaver. Konklusionerne præsenteres i en analyse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i 2013.

Lanceringen af annonceringsplatformen udbud.dk i 2012 havde også til formål at gøre det nemmere for bl.a. SMV'er at indgå i udbud. Læs mere om udbud.dk i boks 5.2.

Boks 5.2 Udbud.dk

Udbud.dk tilbyder virksomhederne én samlet indgang til de opgaver, som offentlige ordregivere sender i udbud – både annonceringer efter tilbudsloven og EU-udbud. Formålet med udbud.dk er at styrke den samlede konkurrence om de offentlige opgaver og skabe mere gennemsigtighed om de mindre nationale annonceringer.

Udbud.dk giver også offentlige ordregivere mulighed for at lægge deres fremtidige indkøbsplaner frem. Det giver virksomhederne bedre muligheder for at planlægge deres tilbud på offentlige kontrakter. Endelig giver udbud.dk virksomhederne mulighed for få kontakt til andre leverandører med henblik på at indgå i konsortier.

5.6 Forlængelse af Udbudsrådets funktionsperiode

Udbudsrådet blev etableret i 2009 med det formål at sætte fokus på offentlig konkurrence og offentlig-privat samarbejde. Udbudsrådet er sammensat af repræsentanter fra interesseorganisationer, erhvervsorganisationer, fagbevægelsen og relevante offentlige myndigheder. Rådet er uafhængigt og sekretariatsbetjenes af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Gennem analyser, vejledninger og debatskabende aktiviteter sætter rådet fokus på barriererne for - og effekterne af - at skabe konkurrence om de offentlige opgaver.

For at sikre fortsat udvikling, dokumentation og fremdrift på området for offentlig-privat samarbejde forlænger regeringen Udbudsrådets funktionsperiode.

Boks 5.3 Udbudsportalen

I 2013 fortsættes også Udbudsportalens arbejde med vejledning om udbud og offentlig-privat samarbejde

Udbudsportalen blev etableret i 2002 i samarbejde mellem den daværende Erhvervs- og Byggestyrelse og KL. Formålet med portalen er bl.a. at give hurtig og let adgang til viden om udbud og at skabe et forum for at dele viden, erfaringer og ideer.

Udbudsportalens bestyrelse består af repræsentanter fra KL, Moderniseringsstyrelsen, Erhvervs- og Vækstministeriet, Danske Regioner, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Økonomi- og Indenrigsministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen. Udbudsportalens daglige drift forestås af et mindre sekretariat forankret i KL.

Hjemmesiden **www.udbudsportalen.dk** er omdrejningspunktet for portalens aktiviteter. Hjemmesiden henvender sig både til offentlige udbydere og private tilbudsgivere med råd og vejledning om alle aspekter af udbud og konkurrenceudsættelse. Udbudsportalen udvikler selv vejledninger, artikler mv. om udbud og konkurrenceudsættelse og formidler desuden relevante materialer fra samarbejdspartnere og andre aktører på området.

På Udbudsportalen kan man bl.a. finde følgende materialer:

- » Udbud trin-for-trin: Faseopdelt vejledning i at gennemføre udbud
- » Sektorspecifikke vejledninger til udbud
- » Dokumentationsdatabase med mere end 140 beskrivelser af konkrete cases på udbudte opgaver
- » Erfaringsartikler om offentlig-privat samarbejde
- » Værktøjer til brug ved udbud, fx lovautomaten, tilbudsvælgeren, udbudsskabelonen.

Kilde: Udbudsportalen

Bilag 1

Umiddelbart udbudsegnete opgaver i staten

I staten er der identificeret en række konkrete opgaver, der kan skabes konkurrence om. Opgaverne fremgår af listen i boks 6.1.

Boks 6.1
Statens liste over umiddelbart og principielt udbudsegnete opgaver

Umiddelbart udbudsegnete opgaver

- » Drift og servicering af it- og telesystemer
- » It-tjenester: Rådgivning, programmeludvikling, internet og support
- » Rådgiverydelser og konsulentarbejde
- » Surveyanalyser, markedsanalyser og meningsmålinger
- » Uddannelses- og kursustilbud og administration af disse
- » Informationskampagner og markedsføring
- » Design og redaktion af hjemmeside, nyhedsbreve mv.
- » Trykkeopgaver, mangfoldiggørelse og forsendelse
- » Rengøring, vinduespolering og affaldshåndtering
- » Renovation – indsamling af affald
- » Pleje, vedligeholdelse og renhold af grønne områder mv.
- » Drift og vedligeholdelse af bygninger
- » Drift og vedligeholdelse af mekaniske og elektriske installationer
- » Ejendomsadministration
- » Håndværkerydelser
- » Materielforvaltning
- » Kantinedrift og cateringvirksomhed
- » Vagttjenester
- » Servicefunktioner
- » Service af printere, scannere og kopimaskiner
- » Administrativ støtte (administration af servicefunktioner, registreringsopgaver, tolkning)
- » Bogføring, lønadministration, skatterådgivning mv.

- » Rejseadministration og rejsebestilling
- » Opsætning og indrykning af stillingsannoncer
- » Rekruttering
- » Vikarydelser
- » Sundhedsydelser (sundhedsordninger, kostrådgivning mv.)
- » Transportfunktioner
- » Service af personbiler og reservedele (reparation og vedligeholdelse)
- » Reparation og vedligeholdelse af skibe og flyvemaskiner
- » Lagerføring og salg af publikationer og oplysningsmaterialer mv.
- » Skadeserstatning (administration af skadesforsikringer og -opgørelser mv.)

Principielt udbudsegneede opgaver

- » Tilskudsadministration
- » Tilsynsopgaver
- » Laboratorieanalyser og andre laboratorieydelser

Kilde: Økonomistyrelsens notat om Statens udbudspolitik.