



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

VELFUNDERENDE MARKEDER

05 | 2017

BEDRE ADGANG TIL UDBUD FOR SMÅ OG MELLEMLISTE VIRKSOMHEDER

Offentlige ordregivere gennemfører årligt op imod 3.000 EU-udbud i Danmark. Konkurrencen om opgaverne bidrager til en effektiv anvendelse af de offentlige ressourcer.

Med udbudsloven, som trådte i kraft 1. januar i år, er der indført et opdel eller forklar-princip, der forpligter ordregiver til at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at opdele en kontrakt i delaftaler. Desuden skal ordregiver forklare, hvorfor en kontrakt evt. ikke er opdelt.

Formålet er at sikre, at flere små og mellemstore virksomheder får mulighed for at byde ind med innovative løsninger. Det kan styrke konkurrencen om opgaverne.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemført en evaluering af opdel eller forklar-princippet, som præsenteres i denne artikel.

Evalueringen peger overordnet på, at andelen af EU-udbud, der opdeles i mindre delaftaler, ser ud til at være steget. Evalueringen peger dog også på, at mange af de offentlige ordregivere, som ikke har opdelt en kontrakt, heller ikke har forklaret hvorfor. Dermed er der en del ordregivere, som ikke efterlever opdel eller forklar-princippet.

Læs den fulde artikel på næste side →

Udbudsloven indeholder et krav om, at offentlige ordregivere skal opdele kontrakter eller alternativt forklare, hvorfor de har valgt ikke at opdele. I forbindelse med udbudslovens vedtagelse blev det besluttet at evaluere dette krav primo 2017.

Evalueringen er baseret på en stikprøve på 175 EU-udbud, som er gennemført efter udbudslovens ikrafttrædelse. Evalueringen er gennemført i de første måneder af 2017. Evalueringens metode og datagrundlag er beskrevet yderligere i bilaget.

Generelt kan det på baggrund af evalueringen konkluderes, at:

- Andelen af udbud, som er opdelt i mindre kontrakter, ser ud til at være forøget efter udbudslovens ikrafttrædelse. I evalueringens stikprøve er det ca. 22 pct. af udbuddene, som er opdelt i mindre delaftaler. Før udbudsloven trådte i kraft, viste en undersøgelse af udbud fra 2015, at 15 pct. af udbuddene var opdelt¹.
- En del ordregivere ser ikke ud til at leve op til opdel eller forklar-princippet. I 44 pct. af de offentlige udbud i stikprøven, der ikke har opdelt kontrakterne, har ordregiver heller ikke forklaret baggrunden herfor. Disse ordregivere har umiddelbart ikke levet op til forpligtelsen i udbudsloven. Flertallet oplyser, at de har overvejet at opdele kontrakten, men at de i udbudsmaterialet ikke har begrundet fravalget af opdeling. 23 pct. angiver, at de har forklaret sig, selv om forklaringen ikke umiddelbart har kunnet identificeres i udbudsmaterialet.
- Der er tendens til, at større kontrakter oftere opdeles. Den samlede, gennemsnitlige kontraktværdi for udbud, der indeholder delaftaler, er således op imod 20 mio. kr. højere, når kontraktværdien opgøres for alle delaftaler, end for udbud, der ikke er opdelt.

Der er ikke i stikprøven fundet eksempler, hvor det er større, professionelle ordregivere, fællesindkøb eller indkøbscentraler, der hverken har opdelt eller forklaret.

I det følgende beskrives kravene i udbudsloven og resultaterne af evalueringen nærmere.

Udbudslovens opdel eller forklar-princip

Med udbudsloven blev der indført et krav om, at offentlige ordregivere enten skal opdele kontrakter i delaftaler eller forklare, hvis en opdeling findes uhensigtsmæssig (opdel eller forklar-princippet). Forklaringen skal fremgå af udbudsmaterialet. Det bagvedliggende hensyn har været at skabe bedre adgang for små og mellemstore virksomheder (SMV'er) til at byde på offentlige opgaver, hvilket samtidig kan styrke konkurrencen om opgaverne.

Kravet om at opdele eller forklare sig følger direkte af et EU-direktiv og gælder kun, når ordregivere gennemfører udbud med en værdi over EU's tærskelværdier. Tærskelværdien for indkøb af varer og tjenesteydelser er henholdsvis 1 mio. kr. for statslige ordregivere og 1,5 mio. kr. for regionale og kommunale ordregivere. For bygge- og anlægskontrakter er tærskelværdien ca. 39 mio. kr. Det er den offentlige ordregiver, der skal vurdere, hvorvidt, og i givet fald hvordan, en kontrakt skal opdeles i forhold til størrelse og genstand. Ordregiveren har et vidt skøn i forhold til denne vurdering. Skønnet kan fx baseres på økonomiske hensyn i form af effektiviseringsgevinster, der kan opnås ved at udbyde større, samlede kontrakter.

I forbindelse med vedtagelsen af udbudsloven blev det besluttet, at udbudslovens opdel eller forklar-princip skulle evalueres primo 2017. Udbudsloven evalueres samlet set i 2020, dvs. to år efter, at loven er fuldt ud indfaset.

Evaluerings hovedresultater

Evalueringen er baseret på en stikprøve på 175 EU-udbud, som er gennemført efter, udbudsloven trådte i kraft, jf. bilag om evalueringens data-grundlag og metode. Undersøgelsen viser, at 38 af disse udbud er opdelt i delaftaler, hvilket svarer til ca. 22 pct.

Til sammenligning viste en kortlægning fra 2016, der bygger på en totalopgørelse af oplysninger fra udbud, hvor der er indgået kontrakt i 2015, at 15 pct. af udbuddene indeholdt delaftaler. Det peger på, at andelen af udbud, som er opdelt i delkontrakter, er steget efter udbudslovens ikrafttrædelse.

137 ud af de 175 EU-udbud i stikprøven er ikke opdelt i delkontrakter. I en supplerende spørgeskemaundersøgelse har seks af disse ordregivere angivet, at udbuddet faktisk var opdelt i delaftaler. Dette fremgik dog ikke af udbudsbekendtgørelsen, hvor ordregiver skal angive ja eller nej i forhold til, om den pågældende kontrakt er opdelt i delkontrakter eller ej.

Dermed er antallet af udbud, der er opdelt i delaftaler, potentielt højere end de 38 udbud, hvor det har været muligt entydigt at identificere, at kontrakten er opdelt.

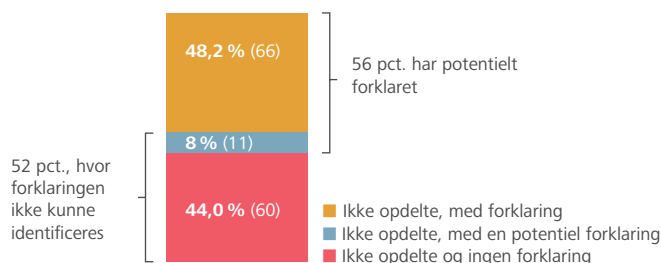
Ordregiveres forklaringer på manglende opdeling af udbud

I 71 af de 137 udbud, der ikke er opdelt i delkontrakter, har det ikke været muligt at identificere en forklaring på, hvorfor kontrakten ikke er opdelt i delaftaler.

I forbindelse med en supplerende spørgeskemaundersøgelse har 11 af disse ordregivere angivet, at forklaringen på, at udbuddet ikke er opdelt i mindre kontrakter, fremgår af materialet. Spørgeskemaundersøgelsen er, jf. boks 2, gennemført anonymt, hvorfor det ikke er muligt at verificere dette.

For kontrakter, der ikke er opdelt i delkontrakter, gælder dermed, at op mod 56 pct. af ordregiverne angiver en forklaring, hvorimod mindst 44 pct. af ordregiverne ikke angiver en forklaring om, hvorfor kontrakten ikke er opdelt i delkontrakter, jf. figur 1.

Figur 1:
Fordelingen af ikke opdelte kontrakter



Indhold og format for ordregiveres forklaringer

Ordregivernes forklaringer på, hvorfor kontrakten ikke er opdelt, fremgår typisk af selve udbudsmaterialet. I 14 af de 66 udbud fremgår forklaringen af selve udbudsbekendtgørelsen. Forklaringerne står typisk i et særskilt afsnit, og der er ikke tvivl om, at der henvises til bestemmelserne i udbudsloven § 49, stk. 2. Det skyldes, at de overvejelser og argumenter, der ligger til grund for ikke at opdele kontrakten, beskrives i umiddelbar forlængelse af, at ordregiver tilkendegiver, at kontrakten ikke er opdelt.

Som led i evalueringen er der foretaget en kategorisering af ordregiverens forklaringer, jf. tabel 1.

Boks 1

Eksempler på forklaringer

“Ordregiver udbyder ikke kontrakten i mindre delaftaler, begrundet i Ordregivers transaktionsomkostninger.”

“Ydelserne er ikke opdelt i delkontrakter ud fra markedsmæssige og økonomiske hensyn, herunder omkostninger til udbud og kontraktadministration.”

“Nærværende udbudte kontrakt er ikke opdelt i delkontrakter. Begrundelsen herfor er de markedsmæssige hensyn. Ordregiver skønner, at kontraktens genstand og omfang betyder, at Ordregiver ikke kan drage fordel af konkurrencesituationen, såfremt kontrakten opdeles i delkontrakter, da sortimentsbredden og de tekniske specifikationer ikke spænder så bredt, at en opdeling i delkontrakter vil give den for Ordregiver mest optimale kontrakt.”

Tabel 1:

Kategorisering af ordregiveres forklaringer i de 66 udbud

Hovedkategori	Eventuel underkategori	Antallet af gange hovedkategorien optræder
Økonomiske hensyn	- Bedre priser - Stordriftsfordele	32
Sammenhæng i opgaveløsningen/ydelsen		22
Transaktionsomkostninger	- Kontraktadministration - Omkostninger i udbudsprocessen - Bedre koordinering - Færre procesomkostninger i kontraktforløbet	18
Markedsmæssige hensyn	- Bedste konkurrence - Opdeling vil ikke skabe større konkurrencefelt - Ingen konkurrence om delaftaler - SMV'er vil ikke få bedre adgang ved opdeling	18
Opgaven har begrænset omfang		4
Hensyn til forsyningsikkerhed		2
Kompleksitet i opgaveløsningen		1
Tekniske hensyn		
Faglige hensyn		
Klar ansvarsdeling		
Administrative hensyn		
Kvalitet i opgaveløsningen		
Strømline kontrakten		
Driftshensyn		

Anm.: Kategorierne og opdelingen er baseret på en vurdering af ordregiverens kvalitative svar. I det ordregivere peger på flere forhold som baggrund for ikke at opdele kontrakten, summer antallet af gange, hovedkategorien optræder, til mere end 66.

I omkring halvdelen af forklaringerne, der optræder i evalueringen, refereres til flere forhold som baggrund for, at kontrakten ikke er opdelt. Evalueringen peger på, at ordregivere i langt de fleste tilfælde refererer til forklaringer, der af bemærkningerne til udbudsloven er fremhævet som mulige begrundelser for at vælge ikke at opdele en kontrakt i mindre dele. Det vil også være i overensstemmelse med loven at bruge andre begrundelser.

Der er ingen konkrete form- eller indholdsmæssige krav til, hvordan ordregivere udarbejder deres forklaring på, hvorfor en kontrakt ikke opdeles i mindre delaftaler. Af boks 1 fremgår eksempler på forklaringer, der optræder i de udbud, der indgår i evalueringen.

Forklaringerne i boks 1 angiver eksempler på ordregiveres forklaringer på et overordnet niveau. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har kendskab til, at nogle ordregivere derudover udarbejder supplerende materiale om analyserne bag forklaringerne. Dette materiale er typisk ikke en del af udbudsmaterialet, da det ikke som sådan vedrører tilbudsafgivningen.

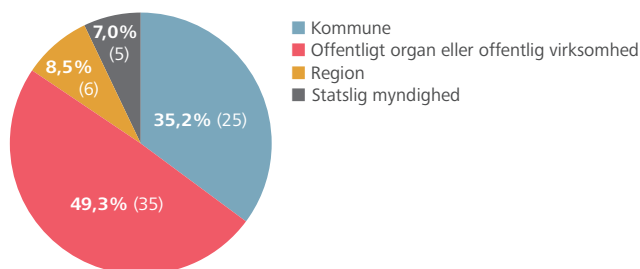
Udbud, hvor forklaringen ikke kunne udledes

Ca. halvdelen af de ordregivere, der står bag de 71 udbud, hvor det ikke har været muligt at identificere en forklaring

på, hvorfor kontrakten ikke er opdelt i delaftaler, er enten et offentligretligt organ eller en offentlig virksomhed, såsom en uddannelsesinstitution, boligforening eller et offentligt selskab. Lige over en tredjedel af ordregiverne er kommunale ordregivere, mens de resterende 15 pct. er enten en statslig eller regional ordregiver eller en anden myndighed på nationalt niveau. Der er ingen indkøbscentraler repræsenteret blandt de ordregivere, der har udeladt forklaringen på, at kontrakten ikke opdeles.

Figur 2:

Fordelingen af ordregivertyper bag ikke opdelte udbud uden forklaring



Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har sendt supplerende spørgsmål til disse ordregivere. Af tabel 2 fremgår en oversigt over de forklaringer, ordregiverne giver i denne forbindelse.

Tabel 2:

Ordregiveres forklaring på manglende kontraktopdelinger

Antal ordregivere	Forklaring
17	Ordregiverne har overvejet, hvorvidt kontrakten skulle opdeles, men overvejelserne fremgår ikke af udbudsmaterialet. ¹
15	Som forklaring er angivet "andet" på spørgsmålet om begrundelsen for, at forklaringen ikke umiddelbart kan udledes af materialet. Alle 15 ordregivere har anvendt muligheden for at uddybe svar. Flere angiver, at der har været tale om udbud af ét enkelt produkt/ydelse, hvorfor kontrakten ikke er opdelt.
11	Forklaringen på, at kontrakten ikke er opdelt, fremgår af materialet ²
6 ³	Det pågældende udbud har været opdelt i delaftaler.
3	Med henvisning til udbudslovens § 49 peges på, at kontrakten kan betragtes som en delkontrakt i en større sammenhæng, og at dette er baggrunden for, at kontrakten ikke er opdelt.
2	Ordregivere forklarer, at de ikke konkret har forholdt sig til, hvorvidt kontrakten skulle opdeles.

Anm.: Opgørelsen baserer sig på i alt 71 ordregivere, hvor det ikke har været muligt at finde en forklaring på, hvorfor udbudskontrakten ikke er opdelt i delaftaler.

Note 1: Dette er ikke en forklaring, der er i overensstemmelse med udbudsloven, idet forklaringen skal fremgå af selve materialet.

Note 2: Da spørgeskemaundersøgelsen er gennemført anonymt, kan dette ikke verificeres.

Note 3: Disse seks ordregivere er ikke blevet stillet yderligere spørgsmål.

Fakta om opdelte og ikke opdelte kontrakter

Evalueringen peger på, at udbud, der gennemføres som fælles udbud og dermed på vegne af flere ordregivere, oftere er opdelt i delaftaler.

Den gennemsnitlige, anslåede kontraktværdi for delaftaler er 13,7 mio. kr. Til sammenligning var den gennemsnitlige, anslåede kontraktværdi for delaftaler på 15,8 mio. kr. i totalopgørelsen fra 2016.² Den højeste, anslåede kontraktværdi for én delaftale i evalueringens stikprøve er 142 mio. kr., mens den laveste er 18.000 kr. Variationen afspejler bl.a., at der er tale om udbud af meget forskellige opgaver.

I gennemsnit er der knyttet fire delaftaler til et udbud, der er opdelt i mindre kontrakter. I to tilfælde består et udbud af 15 delaftaler, mens det for 16 udbud gælder, at der er knyttet to delaftaler til det enkelte udbud.

Tabel 3 sammenfatter fakta om de udbud fra stikprøven, der er opdelt hhv. ikke opdelt i delaftaler.

Tabel 3:

Fakta om opdelte og ikke opdelte kontrakter

Variabel	Opdelte kontrakter	Ikke opdelte kontrakter
Antal kontrakter i alt	38 (22 pct.)	137 (78 pct.)
Rammeaftaler	15 (40 pct.)	61 (45 pct.)
Fælles udbud	13 (34 pct.)	24 (18 pct.)
Gennemsnitlig kontraktværdi	54 mio. kr.	35,6 mio. kr.
Median for kontraktværdien på delaftaler	8,5 mio. kr.	11 mio. kr.
Gennemsnitlig kontraktværdi for delaftaler	13,7 mio. kr.	-
Kontrakttype:		
• Tjenesteydelse	24 (63 pct.)	70 (51 pct.)
• Varekøb	11 (29 pct.)	57 (42 pct.)
• Bygge og anlægsarbejder	3 (8 pct.)	10 (7 pct.)

Anm.: I forbindelse med 21 af de udbud, der er opdelt i delaftaler, har ordregiver opgivet en estimeret kontraktværdi. For 18 af de udbud, der indeholder delaftaler, har ordregiver angivet en anslået kontraktværdi for de enkelte delaftaler. I forbindelse med 65 af de udbud, der ikke er opdelt i delaftaler, er opgivet en estimeret kontraktværdi. Som led i beregningen af den gennemsnitlige kontraktværdi for udbud, der ikke er opdelt i delaftaler, er der set bort fra udbud, som har en samlet, anslået kontraktværdi på over 1 mia. kr. Der er tale om ét enkelt udbud.

Det er typisk tjenesteydelseskontrakter, der opdeles i delaftaler, hvilket kan skyldes, at det oftere vil være relevant at foretage en opdeling af en tjenesteydelseskontrakt i forhold til kvantitet, geografi eller forskellige kontraktgenstande.

Bilag:

Evaluerings datagrundlag og metode

Data indsamlet i 2017

Grundlaget for evalueringen er en stikprøve på 175 EU-udbud, som er gennemført efter den nye udbudslov (i 2017)³. Der gennemføres ca. 2.300 danske EU-udbud om året, og stikprøven udgør dermed ca. 8 pct. heraf. Stikprøven er udvalgt blandt aktive udbud i EU's TED-database⁴. Udbuddene i stikprøven er udvalgt på baggrund af CPV-koder, således at de udbud, der indgår i stikprøven på overordnet brancheniveau, er repræsentative for antallet af udbud, der gennemføres inden for de overordnede brancher i løbet af et år. Stikprøven er således repræsentativ i forhold til overordnet brancheniveau, mens stikprøven ikke er udvalgt på baggrund af andre forhold, som fx kontraktværdi eller kontrakttype.

På baggrund af en kortlægning af relevante oplysninger fra udbudsbekendtgørelsen og udbudsmaterialet er der etableret et datasæt med en række variable, herunder en variabel, der angiver, om kontrakten er opdelt, og evt. forklaring på, at kontrakter ikke er opdelt.

I tillæg til kortlægning og analyse af de 175 EU-udbud er der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt ordregivere, der har gennemført et udbud, som indgår i stikprøven, hvor det ikke har været muligt at finde en forklaring på, hvorfor kontrakten ikke er opdelt i delaftaler. Spørgeskemaundersøgelsen er gennemført anonymt. I alt optræder 71 udbud i evalueringen, hvor det ikke har været muligt at udlede en forklaring. 51 ordregivere (eller rådgivere for ordregivere) har besvaret undersøgelsen, mens 20 ordregivere har undladt at svare. Ordregivere har haft mulighed for at opgive deres kontaktoplysninger, hvis de har ønsket at blive kontaktet for en uddybning af deres besvarelse.

Kortlægning gennemført i 2016

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemførte i 2016 en kortlægning af indholdet af samtlige bekendtgørelser om indgåede kontrakter offentliggjort i EU's TED-database i 2015. I 2015 er der indgået kontrakt om 2.710 EU-udbud, hvoraf 399 af udbuddene indeholdt delaftaler, hvilket svarer til 15 pct. Med afsæt i relevante oplysninger i bekendtgørelserne om indgåede kontrakter og den tilhørende udbudsbekendtgørelse er der etableret et datasæt, som bl.a. indeholder information om gennemsnitlige kontraktværdier for udbuddene og eventuelle delaftaler.

Sammenligning af data fra de to undersøgelser

Data indsamlet i 2017 udgør en stikprøve blandt offentliggjorte EU-udbud, mens data indsamlet i 2016 udgør hele populationen. Dette skyldes, at datagrundlaget i 2016 udgøres af oplysninger fra alle bekendtgørelser om indgåede kontrakter vedr. EU-udbud offentliggjort i 2015. På den baggrund bemærkes det, at data indsamlet i de to år ikke er identiske.

Det antages, at opdeling af en kontrakt bl.a. afhænger af den branche, det konkrete udbud vedrører, og udbuddets samlede kontraktværdi. Stikprøven fra 2017 er som beskrevet repræsentativ i forhold til overordnet brancheniveau. En sammenligning mellem de gennemsnitlige, anslåede kontraktværdier fra udbud i 2017-undersøgelsen og kortlægningen fra 2016 viser dog, at de anslåede, gennemsnitlige kontraktværdier på tværs af de to opgørelser ikke adskiller sig markant fra hinanden.

På de to parametre, der forventes at have betydning for, hvorvidt en kontrakt opdeles i mindre dele eller ej, er det således vurderingen, at stikprøven er repræsentativ. På den baggrund vurderes det også, at data fra de to undersøgelser er sammenlignelige.

-
- 1 Undersøgelsen fra 2015 var baseret på 2.700 udbud og adskiller sig derved fra den stikprøve, der er anvendt i denne analyse.
 - 2 Opgørelsen er baseret på oplysninger beskrevet i bilaget.
 - 3 Udbud gennemført efter Forsynings- og Forsvarsdirektivet samt udbud gennemført efter udbudslovens light-regime indgår ikke i evalueringen, da disse udbud ikke er omfattet af opdel eller forklar-princippet.
 - 4 TED (Tenders Electronic Daily) er onlineudgaven af *Supplement til EU-tidende* om offentlige kontrakter. I TED findes et overblik over alle udbud med en kontraktværdi over EU's tærskelværdier.