

Status for offentlig konkurrence

December 2016



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Status for offentlig konkurrence

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

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

Online ISBN 978-87-7029-654-0

Status for offentlig konkurrence 2016 er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

December 2016

Indhold

Kapitel 1	
Indledning og sammenfatning	5
Kapitel 2	
Indikator for Konkurrenceudsættelse	9
2.1 Muligheder for offentlig konkurrence	9
2.2 Opgørelse af konkurrenceudsættelsesgraden	11
2.3 IKU'ens anvendelse	12
2.4 Arbejdsgruppe om revision af IKU	14
Kapitel 3	
Konkurrencen om de offentlige opgaver	15
3.1 Konkurrenceudsættelse i stat, regioner og kommuner	15
3.2 Konkurrenceudsættelse i staten	16
3.3 Konkurrenceudsættelse i regionerne	17
3.4 Konkurrenceudsættelse i kommunerne	20
Kapitel 4	
Potentiale for konkurrenceudsættelse	24
4.1 Potentiale i staten	24
4.2 Potentiale i regionerne	26
4.3 Potentiale i kommunerne	28
Kapitel 5	
Et år med udbudsloven	34
5.1 Det fælleseuropæiske udbudsdokument - ESPD'et	34
5.2 Offentliggørelse af evalueringsmetode	35
5.3 Nye fleksible procedurer med øget fokus på markedsdialog	35
5.4 Køb på rammeaftaler	37
5.5 Opdel store kontrakter - eller forklar	37
5.6 Innovationspartnerskaber - tænk udvikling og løsning sammen	37
5.7 Light-regimet	38
5.8 Enklere regler for indkøb under EU tærskelværdien	38
5.9 Bæredygtige indkøb, livscyklusomkostninger og sociale klausuler	38
5.10 Mærkning - særlige krav om mærker	39
5.11 Ændring af ansøgere og tilbudsgivere - præcisering	39
5.12 Ændring af kontrakter	39
5.13 Ophør af kontrakter	40
5.14 Oversigt over udgivelser	40
5.15 Oversigt over dialogmøder	40

Kapitel 6

Fakta om danske udbud og tilbud på danske udbud..... 41

6.1	Færre danske EU-udbud i 2016 end i 2015	41
6.2	Danske ordregivere har taget godt imod de fleksible udbudsprocedurer	44
6.3	Færre danske udbud under tærskelværdierne i 2016 end i 2015	45
6.4	I gennemsnit afgives der 5,7 tilbud på danske EU-udbud.....	46

Bilag..... 52

Bilag 1	- Muligheder for offentlig konkurrence	52
Bilag 2	- Vækstrater	53

Kapitel 1

Indledning og sammenfatning

Den første *Status for offentlig konkurrence* udkom i 2012. Denne udgave er således den femte i rækken. Blandt de største forandringer i perioden er vedtagelsen af den nye udbudslov, som trådte i kraft 1. januar 2016. Udbudsloven sætter rammerne for, hvordan det offentlige skal købe ind, men ikke hvad der skal købes. Formålet med udbudsloven er at sikre en skarp og effektiv konkurrence om de offentlige opgaver samtidig med, at transaktionsomkostningerne for både ordregivere og tilbudsgivere forbundet med at gennemføre udbud og afgive tilbud begrænses.

I 2015 købte offentlige ordregivere varer og tjenester hos private virksomheder for næsten 300 mia. kr. Det svarer til mere end 14 pct. af det danske bruttonationalprodukt. Der købes ind for store summer, og det er derfor vigtigt, at indkøbene sker så effektivt som muligt, så der er den rette sammenhæng mellem pris og kvalitet.

Konkurrence om de offentlige opgaver er en afgørende drivkraft for den løbende udvikling af den offentlige sektor. Konkurrencen bidrager til effektivisering og innovation. Samtidig vil en effektiv konkurrence om de offentlige opgaver styrke konkurrencekulturen i Danmark generelt. Når konkurrencen er effektiv, bliver opgaver løst, hvor de løses bedst, ressourcer anvendes mere effektivt, nye ideer og virksomheder ser dagens lys. Konkurrence bidrager til at hæve produktiviteten i den offentlige sektor ved at optimere arbejdsgange og udstyr, forbedre overblik og styring samt skærpe fokus på fx det ønskede kvalitets- og serviceniveau.

Private virksomheder kan medvirke til at skabe en bedre offentlig sektor med deres fokus på effektivitet, innovation og nye løsninger. Samtidig bidrager det offentlig-private samarbejde også til en løbende videnoverførsel til den private sektor, der kan udnyttes til produktudvikling og vækst i det private erhvervsliv. Den offentlige sektor kan således medvirke til at skabe nye vækstmuligheder for dansk erhvervsliv ved at åbne markeder for nye produkter og tjenesteydelser i Danmark, som efterfølgende kan eksporteres.

Status for offentlig konkurrence 2016 viser, at staten, regionerne og kommunerne samlet set konkurrenceudsatte 25,7 pct. af de opgaver, som det er muligt at skabe konkurrence om, i 2015. I 2014 var konkurrenceudsættelsesgraden på 25,4 pct.

Tendensen over de seneste år har været en svag stigning i den samlede konkurrenceudsættelse af de offentlige opgaver med en gennemsnitlig årlig vækstrate på knap 1 pct. i konkurrenceudsættelsesgraden. Stigningen fra 2014 til 2015 på 1,1 pct. dækker over en relativt stor stigning i statens konkurrenceudsættelsesgrad, en lille stigning i kommunernes og et fald i regionernes. Forskellene mellem de kommuner og de regioner, der konkurrenceudsætter mest, og de kommuner og regioner, der konkurrenceudsætter mindst, er samtidig blevet større.

Der er potentiale for at øge konkurrenceudsættelsen i både stat, regioner og kommuner. Hvis det fulde potentiale for yderligere konkurrenceudsættelse skal forløses, skal kommunerne konkurrenceudsætte flere opgaver inden for de bløde velfærdsområder, mens regioner skal konkurrenceudsætte flere opgaver på sundhedsområdet. Ydelser inden for disse områder er typisk vanskeligere at udbyde end standardiserede ydelser. Det kan derfor være vanskeligt at indløse potentialet for yderligere konkurrenceudsættelse på kort sigt. Ses der isoleret på de tekniske områder – der traditionelt set er nemmere og mindre kontroversielle at konkurrenceudsætte – er der også fortsat et betydeligt potentiale for yderligere konkurrenceudsættelse. Potentialet her er samlet set mindre. Til gengæld er det formentligt lettere at indløse.

For det statslige område er det ikke muligt at sammenligne ministerier på samme måde, som der er muligt at sammenligne kommuner over for kommuner og regioner over for regioner. Det skyldes, at ministerierne løser forskellige opgaver.

Udbudsloven giver både nye muligheder og mere klare rammer for, hvordan udbud tilrettelægges og gennemføres. Udbudsloven har bl.a. betydet, at der nu er ét samlet regelsæt i forhold til tidligere, og at ordregivere har fået udvidet adgang til at benytte de fleksible udbudsprocedurer, som fx udbud med forhandling.

Danske virksomheder og ordregivere har taget godt imod de nye muligheder for at anvende de fleksible udbudsprocedurer i 2016. Samtidig viser opgørelser, at danske ordregivere offentliggjorde færre EU-udbud og færre udbud under tærskelværdierne i 2016 sammenlignet med 2015. Faldet i antallet af udbud i 2016 kan skyldes en vis usikkerhed blandt ordregivere, efter udbudsloven trådte i kraft ved årsskiftet 2016. Opgørelser viser, at antallet af offentliggjorte EU-udbud i december 2015 var fordoblet i forhold til 2014.

Boks 1.1
**Hovedkonklusioner –
konkurrencen om de
offentlige opgaver**

- » Staten, regionerne og kommunerne konkurrenceudsatte 25,7 pct. af deres udbudsmulige opgaver i 2015. Det er en stigning på 1,1 pct. i forhold til 2014, hvor konkurrenceudsættelsesgraden var på 25,4 pct. Samlet set konkurrenceudsatte offentlige ordregivere opgaver til en værdi af 101,5 mia. kr. ud af opgaver mulige at udbyde på 394,5 mia. kr.
- » Den samlede stigning dækker over en lille stigning i kommunerne, et fald i regionerne og en relativ stor stigning i staten.

Stat

- » Staten øgede i 2015 konkurrenceudsættelsesgraden med 6,2 pct. i forhold til 2014. Staten skabte konkurrence om opgaver for 23 mia. kr., svarende til 30,5 pct. af de opgaver, som er mulige at udbyde.

Regioner

- » Regionernes konkurrenceudsættelsesgrad faldt i 2015 med 2,0 pct. i forhold til 2014. Regionerne skabte konkurrence om opgaver for 18,4 mia. kr., svarende til 19,9 pct. af de opgaver, det er muligt at udbyde.
 - » Regionernes konkurrenceudsættelsesgrader varierer fra 17,0 pct. til 23,6 pct. Denne spredning er steget fra 2014 til 2015.
 - » Hvis alle regioner konkurrenceudsatte som den region, der konkurrenceudsætter flest opgaver, ville der blive skabt konkurrence for opgaver til en værdi af over 3 mia. kr. yderligere.

Kommuner

- » Kommunerne øgede konkurrenceudsættelsesgraden i 2015 med 0,4 pct. fra 2014 til 2015. De skabte således konkurrence om opgaver for 60,1 mia. kr., svarende til 26,5 pct. af de opgaver, det er muligt at udbyde.
 - » Kommunernes konkurrenceudsættelsesgrader varierer fra 17,6 pct. til 49,9 pct. Denne spredning er steget fra 2014 til 2015.
 - » Hvis alle de kommuner, der ligger under kommunernes simple gennemsnit på 27,0 pct., hævede deres konkurrenceudsættelsesgrad til gennemsnittet, ville der blive skabt konkurrence for opgaver til en værdi af yderligere godt 3,3 mia. kr.

Potentiale

- » Hvis konkurrenceudsættelsesgraden skal øges mærkbart, vil det i højere grad end tidligere kræve, at regionerne konkurrenceudsætter flere opgaver på sundhedsområdet, og at kommunerne skaber mere konkurrence om sociale opgaver og beskæftigelsesindsatsen.
- » Opgørelserne af potentialet er behæftet med usikkerhed. Det gælder således, at der kan være opgaver, der i opgørelsen er definerede som udbudsmulige, der reelt ikke kan konkurrenceudsættes.

Boks 1.2
**Hovedkonklusioner –
 udbudsloven og fakta om
 udbud**

- » I 2016 offentliggjorde danske ordregivere færre EU-udbud og færre udbud under tærskelværdierne sammenlignet med 2015. Samtidig offentliggjorde danske ordregivere dobbelt så mange EU-udbud i december måned 2015 som året før.
- » Udbudsloven trådte i kraft 1. januar 2016. Med den nye lov er der kommet nye muligheder og mere klare rammer for, hvordan udbud nu kan tilrettelægges og udbydes.
- » Dialog med markedet kan være med til at skabe en god udbudsproces med så lave transaktionsomkostninger som muligt. I de nye udbudsprocedurer, *udbud med forhandling, konkurrencepræget dialog og innovationspartnerskaber*, fokuseres der på markedsdialogen undervejs i processen. Markedsdialogen skal bruges til at få nye idéer til, hvordan opgaver kan løses. Samtidig kan viden fra dialogen bruges til at udarbejde et udbudsmateriale, der gør det muligt for flere virksomheder at byde. Dermed skabes en bedre konkurrence om opgaverne.
- » Sammenlignet med EU-landene samlet set anvender danske ordregivere oftere de fleksible udbudsprocedurer i 2016.
 - » I Danmark udbydes op imod otte pct. af de EU-udbud, der gennemføres, efter én af de fleksible udbudsprocedurer. Det samme gør sig gældende for 2,4 pct. på tværs af EU-landene.¹
- » Samtidig er der indført enklere regler for indkøb under EU's tærskelværdier. Det betyder, at med mindre udbuddet har en grænseoverskridende interesse, så er der ikke annonceringspligt. I stedet kan der indgås kontrakter, ved at ordregiver sikrer, at der sker på markeds-mæssige vilkår. Dette kan eksempelvis sikres via dialogmøder med flere leverandører.
 - » De nye regler gør det nemmere for det offentlige at foretage mindre indkøb og nemmere for tilbudsgiverne at byde ind.
 - » Antallet af udbud under tærskelværdierne annonceret i 2016 er lavere end i 2015. I 2015 blev der annonceret 1.099 udbud. I 2016 forventes tallet at blive mindre end 800, baseret på en opgørelse foretaget 31. oktober og fremskrevet til 31. december.
- » I gennemsnit modtager danske ordregivere 5,7 tilbud, når de sender en opgave i EU-udbud. De fleste udbud vindes af danske virksomheder.
 - » Antallet af modtagne tilbud er uafhængigt af, hvilken udbudsprocedure ordregiver anvender, herunder om ordregiver vælger en procedure, hvor alle potentielle leverandører kan afgive tilbud, eller om ordregiver vælger en procedure, hvor antallet af tilbudsgivere kan begrænses.

Status for offentlig konkurrence 2016 indeholder, inklusive dette kapitel, seks kapitler. I kapitel 2 gennemgås mulighederne for konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver, og konkurrenceudsættelsesgraden (IKU) opgøres. Desuden gennemgås der kort, hvordan konkurrenceudsættelsesgraden anvendes. I kapitel 3 gennemgås konkurrenceudsættelsesgraden for stat, regioner og kommuner. Her fokuseres der på udviklingen de sidste fem år samt spredningen mellem henholdsvis ministerierne, regionerne og kommunerne. I kapitel 4 benyttes disse spredninger til at vurdere potentialerne for at konkurrenceudsætte flere opgaver. I kapitel 5 gennemgås de nye tiltag i udbudsloven, som trådte i kraft 1. januar 2016, og hvordan disse er blevet taget imod af ordregivere og leverandører. Kapitel 6 til sidst indeholder fakta om udbud og tilbud med fokus på antallet af udbud siden den nye udbudslov, brugen af fleksible udbudsprocedurer samt antal tilbud.

¹ Tallet rummer ikke de EU-lande, som endnu ikke har implementeret udbudsdirektiverne.

Kapitel 2

Indikator for konkurrenceudsættelse

Konkurrenceudsættelsesgraderne opgøres for stat, regioner og kommuner årligt med en indikator for konkurrenceudsættelse. Indikatoren opgøres for kommuner og regioner af Social- og Indenrigsministeriet samt for staten af Finansministeriet.

I dette kapitel er fokus på indikatoren for konkurrenceudsættelse, IKU, og på metoden, der ligger til grund for opgørelsen af indikatoren. I kapitlet redegøres der yderligere for revisionen af IKU'en foretaget af en arbejdsgruppe nedsat i efteråret 2015.

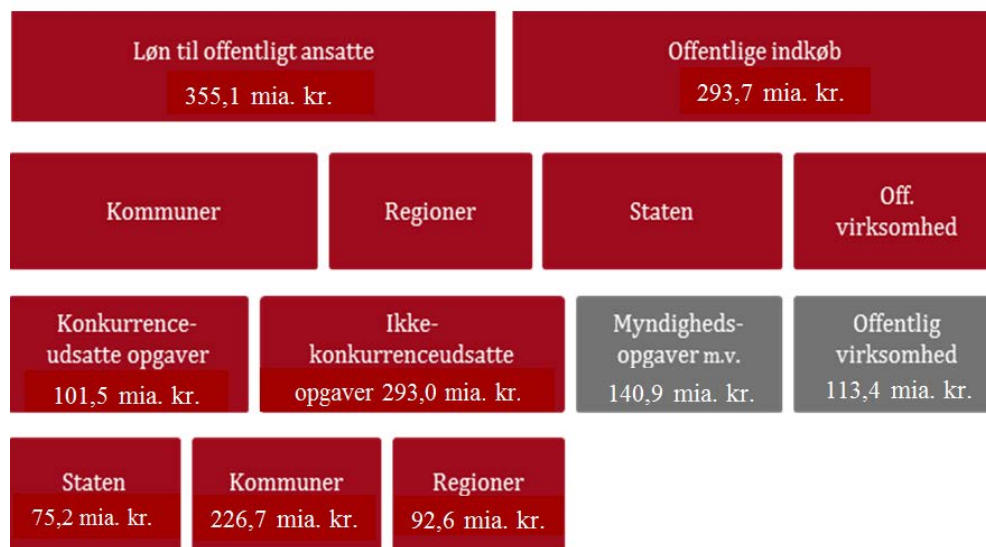
Kapitlet indledes med en redegørelse for, hvilke opgaver der er mulighed for at skabe konkurrence om.

2.1 Muligheder for offentlig konkurrence

Offentlige myndigheder stiller en række ydelser til rådighed for borgerne. Ydelserne omfatter alt fra sundhedsydelser til uddannelse, politi, offentlig administration m.v. Det offentlige kan levere disse ydelser selv – ved at ansætte personale og indkøbe udstyr – eller ved at lade private virksomheder løse opgaven, hvis opgaven ikke kan betegnes som en myndighedsopgave.

For at identificere de opgaver, der bliver skabt konkurrence om, tages der udgangspunkt i offentlige indkøb fra private leverandører og løn til offentligt ansatte. Udviklingen og beregningerne bag dette kan ses i bilag 1. Figur 2.1 nedenfor giver et overblik over mulighederne for at skabe konkurrence om de offentlige opgaver i 2015.

Figur 2.1 Muligheder for konkurrence om offentlige opgaver i 2015



Anm.: Størrelsesforholdene mellem figurens bokse er ikke eksakte.

Kilde: Danmarks Statistik (OFF3, OFF14, NAN1), Social- og Indenrigsministeriet og Finansministeriet.

I den første række i figur 2.1 ses fordelingen af offentlige indkøb hos private leverandører og løn til offentligt ansatte. Dette summer til sammen til 648,8 mia. kr. Dette beløb fordeler sig således på kommuner, regioner, staten og offentlige virksomheder². I den tredje række ses, at af de 648,8 mia. kr. er det muligt at konkurrenceudsætte 394,5 mia. kr., hvor en fjerdedel, svarende til 101,5 mia. kr., er konkurrenceudsatte opgaver, mens de resterende 293 mia. kr. ikke er konkurrenceudsat. Disse tal stammer fra oplysninger fra Social- og Indenrigsministeriet samt Finansministeriet og ligger til grund for udregningerne i kapitel 3. De resterende 254,3 mia. kr. fordeler sig på myndighedsopgaver, som ikke er mulige at konkurrenceudsætte, og på offentlige virksomheder. Opdelingen mellem offentlige virksomheders opgaver, der er mulighed for at udbyde, og konkurrenceudsatte opgaver opgøres ikke, hvorfor konkurrenceudsættelsesgrader for disse ikke er kendte.

De udbudsmulige opgaver for 395,5 mia. kr. fordeler sig således, at staten har opgaver for 75,2 mia. kr., kommunerne har for 226,7 mia. kr. og regionerne for 92,6 mia. kr., som ses i den nederste række i figuren. Konkurrenceudsættelsesgrader for stat, regioner og kommuner beskrives i kapitel 3.

En mindre del af de konkurrenceudsatte opgaver løses af det offentlige selv som følge af vundne kontrolbud, hvilket i 2015 var tilfældet for opgaver til en værdi af 587,6 mio. kr. ud af de konkurrenceudsatte opgaver på 101,5 mia. kr.

Der er forskel på, om de offentlige myndigheder har mulighed for at konkurrenceudsætte opgaverne og lade private leverandører stå for opgavevaretagelsen. Nogle opgaver skal således varetages af den offentlige myndighed. Det kan fx være undervisning i folkeskolen eller afgørelser på det sociale område. Disse opgaver betegnes myndighedsopgaver. De resterende opgaver er mulige at konkurrenceudsætte.

Nogle delelementer af de offentlige ydelser bliver leveret af private virksomheder, uanset hvordan de offentlige myndigheder tilrettelægger deres opgaveløsning. Det gælder eksempelvis visse former for varekøb. Eksempelvis vil en offentlig myndighed ikke selv producere fødevarer til kantinedrift. Dette gælder, uanset om kantinen er offentligt eller privat drevet. De varekøb, der indgår som en del af en samlet ydelse, som eksempelvis kantinedrift, vil ikke fremstå som konkurrenceudsat, hvis den samlede ydelse leveres af det offentlige.

I tabel 2.1 nedenfor gives et overblik over begreberne IKU, myndighedsopgaver, opgaver, der er mulige at udbyde, konkurrenceudsatte opgaver og ikke-konkurrenceudsatte opgaver.

² Fordelingen af offentlige indkøb kan desuden ses i bilag 1, tabel B.2.

Tabel 2.1 Benyttede begreber i status for offentlig konkurrence

Indikator for offentlig konkurrence, IKU, indikerer forholdet mellem de samlede konkurrenceudsatte bruttoudgifter og summen af de samlede bruttoudgifter til opgaver, som er mulige at konkurrenceudsætte.

Myndighedsopgaver³ skal med afsæt i retlige regler løses af en offentlig myndighed og må ikke overdrages til en privat leverandør. Myndighedsopgaver omfatter – ud over det offentlige opgaver om at træffe myndighedsafgørelser i henhold til lovgivning m.v. – eksempelvis undervisningen i folkeskolen, arbejdet i kommunalbestyrelser, regionsråd og folketing samt domstolene.

Opgaver, der er mulige at udbyde, udgøres af alle de øvrige opgaver, som det offentlige varetager, og som derfor enten kan løses af det offentlige selv eller af private leverandører for det offentlige. Det vil sige opgaver, som er lovlige at udbyde. De opgaver, der er mulige at konkurrenceudsætte, kan opdeles i konkurrenceudsatte opgaver og ikke-konkurrenceudsatte opgaver. Bemærk, at opgaver, der er udbudsmulige, i tidligere *Status for offentlig konkurrence* har været benævnt ”udbudsegnede opgaver”. Se hertil boks 2.1.

Konkurrenceudsatte opgaver er den andel af de opgaver, der er skabt konkurrence om i forhold til de opgaver, det er muligt at konkurrenceudsætte. Nogle få konkurrenceudsatte opgaver varetages af offentlige myndigheder som resultat af egne vundne udbud, mens langt de fleste konkurrenceudsatte opgaver løses af private leverandører. Det kan eksempelvis være en offentlig myndighed, der lader en privat virksomhed om at udføre myndighedens rengøringsopgaver. Det offentlige indkøber således en samlet ydelse fra den private leverandør, som står for både at aflønne personale og for at indkøbe udstyr og rengøringsmidler til at udføre opgaven.

Ikke-konkurrenceudsatte opgaver er de opgaver, der kan konkurrenceudsættes, men som det offentlige vælger selv at udføre, uden at der har været konkurrence om, hvem der skal løse opgaven. Det kan igen eksempelvis være en offentlig myndighed, der vælger selv at stå for rengøring. De offentlige udgifter består her af dels løn til de offentligt ansatte rengøringsmedarbejdere, dels af indkøb af udstyr og rengøringsmidler fra private virksomheder.

2.2 Opgørelse af konkurrenceudsættelsesgraden

Status for offentlig konkurrence 2016 tager udgangspunkt i de indikatorer for konkurrenceudsættelse, der opgøres årligt for henholdsvis stat, regioner og kommuner. Indikatoren måler, hvor stor en andel af de opgaver, som er mulige at konkurrenceudsætte, som de offentlige myndigheder skaber konkurrence om. Indikatoren opgøres ud fra følgende formel:

$$\text{Indikator for konkurrenceudsættelse, IKU} = \frac{\text{Værdi af konkurrenceudsatte opgaver}}{\text{Værdi af opgaver, der er mulige at konkurrenceudsætte}}$$

Boks 2.1 Ændring i terminologi

I tidligere udgaver af *Status for offentlig konkurrence* har nævneren været benævnt: Værdi af opgaver, der er egnede til konkurrenceudsættelse. I denne udgave er ”egne” udskiftet med ”mulige”. Dette skyldes, at det for de opgaver, der indgår i nævneren, gælder, at de er mulige at konkurrenceudsætte, forstået ved, at der ikke er noget lovgivningsmæssigt til hinder for det. Der er ikke foretaget en vurdering af, om samtlige af opgaverne i nævneren rent faktisk også er egnede til konkurrenceudsættelse.

IKU'en er således forholdet mellem de samlede konkurrenceudsatte bruttoudgifter (tælleren) og summen af de samlede bruttoudgifter, der kan konkurrenceudsættes (nævneren).

³ I anden sammenhæng, eksempelvis i Finansministeriets udbudscirkulære (cirkulære nr. 2 af 13. januar 2010 om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver) er begreberne *myndighedsopgaver* og *opgaver mulige at udbyde* ikke komplementære. I vejledningen til udbudscirkulæret (vejledning nr. 12 af 4. februar 2010) anføres således i indledningen til punkt 2 følgende: ”Hvorvidt en opgave er mulig at udbyde, afhænger blandt andet af, om der er tale om en myndighedsopgave, om opgaven har en tilstrækkelig volumen, om opgaven kan kravespecificeres, om andre offentlige myndigheder har udbudt opgaven med gode resultater, og om der er et velfungerende marked at udbyde opgaven på.”

IKU'en måler graden af konkurrence af de opgaver, hvor den offentlige myndighed (kommune, region eller stat) kan vælge, om opgaverne skal løses af det offentlige selv eller af en privat leverandør. Offentlige vareindkøb er som følge heraf som udgangspunkt ikke medregnet i IKU'en, medmindre det offentlige varekøb udgør en del af en konkurrenceudsat tjenesteydelse. Konkurrenceudsatte opgaver er de opgaver, der er skabt konkurrence om fx gennem et udbud, en annoncering, indhentning af flere tilbud eller brug af offentlige indkøbscentraler, eksempelvis Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI). Derved indeholder tælleren i IKU'en udbudte opgaver vundet og varetaget af private eller offentlige leverandører.⁴ Fordelen ved at benytte IKU er, at fokus udelukkende er på, hvad der er konkurrenceudsat, og ikke på, hvem der vinder udbuddet. Den er dermed uafhængig af, om det er en privat eller offentlig leverandør, som vinder udbuddet.

Nævneren indeholder de opgaver, som er mulige at konkurrenceudsætte. Det er ikke alle opgaver, som det er lovligt at konkurrenceudsætte; fx myndighedsopgaver. Disse opgaver tælles i udgangspunkt ikke med. At opgaven er mulig at konkurrenceudsætte, er ikke ensbetydende med, at opgaven nødvendigvis skal konkurrenceudsættes. Kommunerne og regionerne har således ikke pligt til at konkurrenceudsætte alle udbudsmulige opgaver. Det er en del af det kommunale og regionale selvstyre at vurdere, hvordan opgavevaretagelsen tilrettelægges mest hensigtsmæssigt. Det bør i den sammenhæng også nævnes, at der kan være stor forskel på, hvor simple ydelserne er at konkurrenceudsætte. På visse områder, eksempelvis de tekniske områder såsom rengøring, vej og park m.v., kan opgaverne nemmere kravsificeres, og der eksisterer formentlig et konkurrencedygtigt marked. På andre områder, eksempelvis velfærds- eller sundhedsområderne, kan opgavens kompleksitet gøre det vanskeligere at konkurrenceudsætte opgaven på kort sigt.

2.3 IKU'ens anvendelse

IKU'en er særligt egnet til at sige noget om udviklingen i konkurrenceudsættelsesgraderne over tid. Ligesom indikatoren kan være med til at sige noget om eventuelle forskelle på tværs af myndigheder. IKU'en har samtidig begrænsninger, der dog ikke ændrer ved, at indikatoren er et afsæt for at kunne sige noget om potentialet for yderligere konkurrenceudsættelse, når der sammenlignes inden for myndigheder.

At der er tale om indikatorer, betyder, at opgørelserne er forbundet med visse unøjagtigheder. Indikatorerne er baseret på regnskabsdata og omfatter derfor ikke udelukkende opgaver, som har været i udbud, ligesom kontoplanernes opbygning i nogle tilfælde kan gøre det vanskeligt at opdele data på et ønsket område. Endvidere kan der være forskellig konteringspraksis, som i et vist omfang kan vanskeliggøre dels en præcis opgørelse af indikatorerne og udvikling heri på et opgaveområde, dels den indbyrdes sammenligning mellem kommuner henholdsvis regioner.

⁴ En indikator for udlicitering, hvor stats, regioners og kommuners egne vundne bud ikke er medtaget, kaldes privat tjenesteydelse indikator, PTI (også kaldet privat-leverandør-indikator, PLI):

$$\text{Privat tjenesteydelse indikator, PTI} = \frac{\text{Værdi af opgaver varetaget af private leverandører}}{\text{Værdi af opgaver, der er mulige at konkurrenceudsætte}}$$

PTI'en viser således forholdet mellem bruttoudgifterne til private leverandører (tælleren) med summen af de samlede bruttoudgifter, som kan leveres af private leverandører (nævneren).

Statens IKU-opgørelse

Statslige myndigheder adskiller sig fra andre offentlige myndigheder ved, at de er underlagt en udbudspligt, der indebærer, at opgaver, som vil kunne udføres af eksterne leverandører, med passende mellemrum skal sendes i udbud. Det betyder, at statsinstitutionerne skal gennemgå deres opgaveportefølje for at identificere de opgaver, der er mulige at udbyde. Desuden skal staten via regelmæssige udbudsrunder undersøge, om deres eksterne leverandører er bedst og billigst.

De konkurrenceudsatte opgaver konteres på tre forskellige statslige regnskabskonti: køb af IT-tjenesteydelser, køb af tjenesteydelser i øvrigt og reparations- og vedligeholdelsesudgifter. De udbudsmulige opgaver i øvrigt består af fire statslige standardkonti. Her er tale om vareforbrug af lagre, husleje, lejearealer og leasing, lønninger og personaleomkostninger samt andre ordinære driftsomkostninger.

I opgørelsen af statens konkurrenceudsatte ydelser og udbudsmulige opgaver skelnes der stort set ikke mellem opgaver, der er mulige at udbyde, og driftsomkostninger. Dette gør opgørelsen mere enkel end regionernes og kommunernes, men derved indeholder den også flere omkostninger i nævneren, end det reelt er muligt at konkurrenceudsætte. Næsten alle statslige driftsudgifter på nær udgifter til domstolene medregnes som opgaver, der er mulige at udbyde. Det betyder eksempelvis, at alle statens lønninger er medtaget. Også lønninger til politiet og forsvaret, som med en mere detaljeret eller præcis indikator forventeligt ville være defineret som myndighedsopgaver. Det betyder, at en del af de opgaver, der i opgørelsen defineres som udbudsmulige, reelt set ikke er mulige at udbyde. Det er ikke muligt at opgøre værdien af disse opgaver.

Regionernes IKU-opgørelse

I opgørelsen af regionernes konkurrenceudsættelsesgrader medregnes alle indkøb af medicin som en del af nævneren, da disse indkøb opgøres som en del af de ydelser, hvor medicinen benyttes, som beskrevet sidst i afsnit 2.1. Regionerne oplever store stigninger i udgifterne til medicin, hvilket har stor betydning for nævnerens størrelse. Dermed kan regionernes konkurrenceudsættelsesgrad falde, selv om samme antal opgaver konkurrenceudsættes. Opgørelsen i regionernes konkurrenceudsættelsesgrad indeholder opgaver, der har en særegnet karakter, der gør konkurrenceudsættelsen mere kompliceret. Dette gælder eksempelvis på området for akut sygehusbehandling og for specialiseret behandling.

Kommunernes IKU-opgørelse

I opgørelsen af kommunernes konkurrenceudsættelsesgrader er der flere forhold, der forskyder IKU'en mellem kommunerne. Det gælder fx for de dele af de kommunale opgaver, der varetages af kommunerne i fællesskab i såkaldte § 60-selskaber. Nogle selskaber er således selvstændigt regnskabsførende, mens andre selskaber har valgt en enkelt kommune til at være regnskabsførende på fællesskabets vegne. Såfremt en kommune er selvstændig regnskabsførende for fællesskabet, vil den regnskabsførende kommune optage hele selskabets regnskab i kommunens regnskab. Såfremt selskabet har valgt at anvende en privat leverandør, vil dette alt andet lige have en positiv effekt på IKU i den regnskabsførende kommune. De øvrige kommuner vil opleve et fald i IKU. Såfremt selskabet er selvstændigt regnskabsførende, vil varekøb til fællesskabet efter dannelsen af § 60-selskabet indgå i tælleren hos de deltagende kommuner og dermed løfte IKU. Endvidere gælder det i de tilfælde, hvor der sker køb og salg af pladser mellem kommuner på det specialiserede socialområde. Særligt for kommuner, der sælger pladser, kan det konstateres, at egne lønudgifter til institutionerne indgår i IKU'ens nævner, mens indtægterne fra salget af pladser til andre kommuner ikke medtages i IKU. Dette trækker sælgerkommunens IKU ned og tilsvarende køberkommunens IKU op. Dog vil problematikken omkring § 60 og køb af specialpladser ikke have nogen betydning for kommunernes samlede IKU, men kan alene have betydning for den enkelte kommunes IKU-opgørelse.

2.4 Arbejdsgruppe om revision af IKU

Parterne blev i aftalerne for kommunernes og regionernes økonomi for 2016 enige om at igangsætte en arbejdsgruppe med henblik på at opdatere indikatorerne for konkurrenceudsættelse på det regionale og kommunale område. I arbejdsgruppen var KL, Danske Regioner, Finansministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet samt Social- og Indenrigsministeriet repræsenteret. Arbejdsgruppen drøftede en række emner til revision af IKU'en, hvoraf nedenstående ændringer blev vedtaget:

- IKU'en for kommunerne på hovedkonto 5 revideres, således at der tages højde for køb og salg af pladser på det specialiserede specialområde.
- Kommunernes administrationsbidrag til Udbetaling Danmark udgår af indikatorens nævner.
- Indikatorerne opdateres, når momspositivlisten opdateres.
- Teknisk ændring i forhold til kontering af befordring af skolebørn.
- Administration af løn- og barselpuljer medregnes fremadrettet i indikatoren for kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad.
- Kommunernes udgifter til sikrede døgninstitutioner m.v. for børn og unge udgår af indikatorens tæller og nævner.

Ovenstående ændringer vil ikke træde i kraft, før IKU-tallene for 2016 opgøres, og der vil således ikke være nogen ændringer i IKU'en opgjort i denne status for offentlig konkurrence.

Kapitel 3

Konkurrencen om de offentlige opgaver

Den samlede konkurrenceudsættelse på tværs af staten, regioner og kommuner er steget svagt fra 2014 til 2015. Den lille stigning dækker over en relativt stor stigning i statens konkurrenceudsættelsesgrad, en lille stigning i kommunernes og et fald i regionernes. Samtidig er forskellene mellem de kommuner og de regioner, der konkurrenceudsætter mest, og de kommuner og regioner, der konkurrenceudsætter mindst, blevet større.

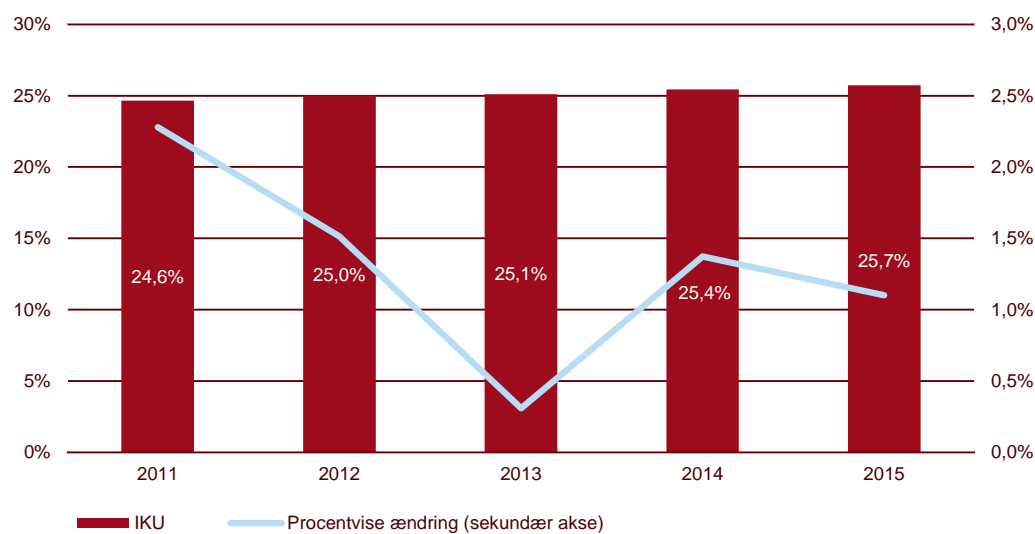
I dette kapitel sættes der fokus på, hvor store andele af de opgaver, som det er muligt at konkurrenceudsætte i stat, regioner og kommuner, der faktisk konkurrenceudsættes. Da der er tale om en indikator, vil udviklingen og herunder den procentvise ændring være i fokus. Sammenligning af vækstrater giver en bedre mulighed for at opgøre, hvor meget de enkelte myndigheder har rykket sig i forhold til deres udgangspunkt, og giver en bedre mulighed for at sammenligne udviklingen på tværs af stat, regioner og kommuner.

3.1 Konkurrenceudsættelse i stat, regioner og kommuner

Statens, regionernes og kommunernes samlede konkurrenceudsættelse var i 2015 på 25,7 pct. af de opgaver, der er mulige at udbyde, jf. nedenstående figur 3.1. I absolutte tal konkurrenceudsatte stat, regioner og kommuner opgaver til en værdi af 101,5 mia. kr., jf. figur 2.1.

Af figur 3.1 fremgår det, at der siden 2011 er sket en ændring i konkurrenceudsættelsesgraden på 4,4 pct. med væksten i 2015 på 1,1 pct.

Figur 3.1 Udviklingen i konkurrenceudsættelse i stat, regioner og kommuner



Anm.: Ændringen for perioden 2011-2015 er på 4,4 pct., hvor den gennemsnitlige årlige vækstrate er på 1,1 pct. De procentvise ændringer er de procentvise ændringer i konkurrenceudsættelsesgraden.

Kilde: Finansministeriet, Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

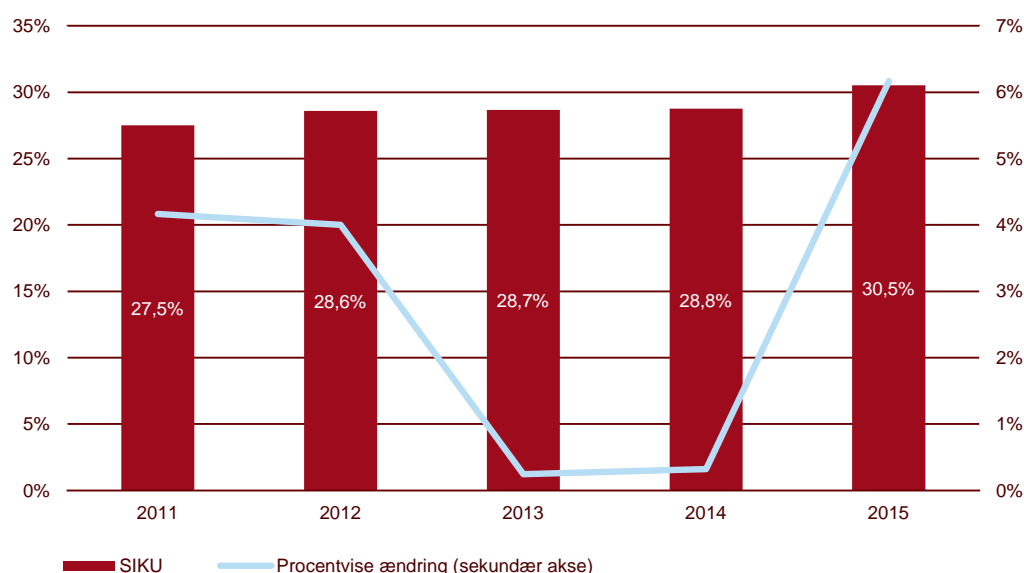
Væksten i den samlede konkurrenceudsættelsesgrad skyldes primært en relativ høj vækst i statens konkurrenceudsættelse samt en mindre i kommunernes. Regionernes konkurrenceudsættelsesgrad er som den eneste faldet. Disse udviklinger vil fremgå af følgende afsnit 3.2-3.4.

3.2 Konkurrenceudsættelse i staten

Staten konkurrenceudsatte i 2015 opgaver til en værdi af 23,0 mia. kr. Det svarer til en konkurrenceudsættelsesgrad (SIKU) på 30,5 pct.

Den procentvise ændring siden 2011 er på 11,0 pct., hvor stigningen fra 2014 til 2015 på 6,2 pct. er den største vækst i perioden, hvilket fremgår af figur 3.2.

Figur 3.2 **Udviklingen i konkurrenceudsættelse i staten**



Anm.: Ændringen for perioden 2011-2015 er på 11,0 pct., hvor den gennemsnitlige årlige vækstrate er på 2,7 pct. De procentvise ændringer er de procentvise ændringer i konkurrenceudsættelsesgraden.

Kilde: Finansministeriet og egne beregninger.

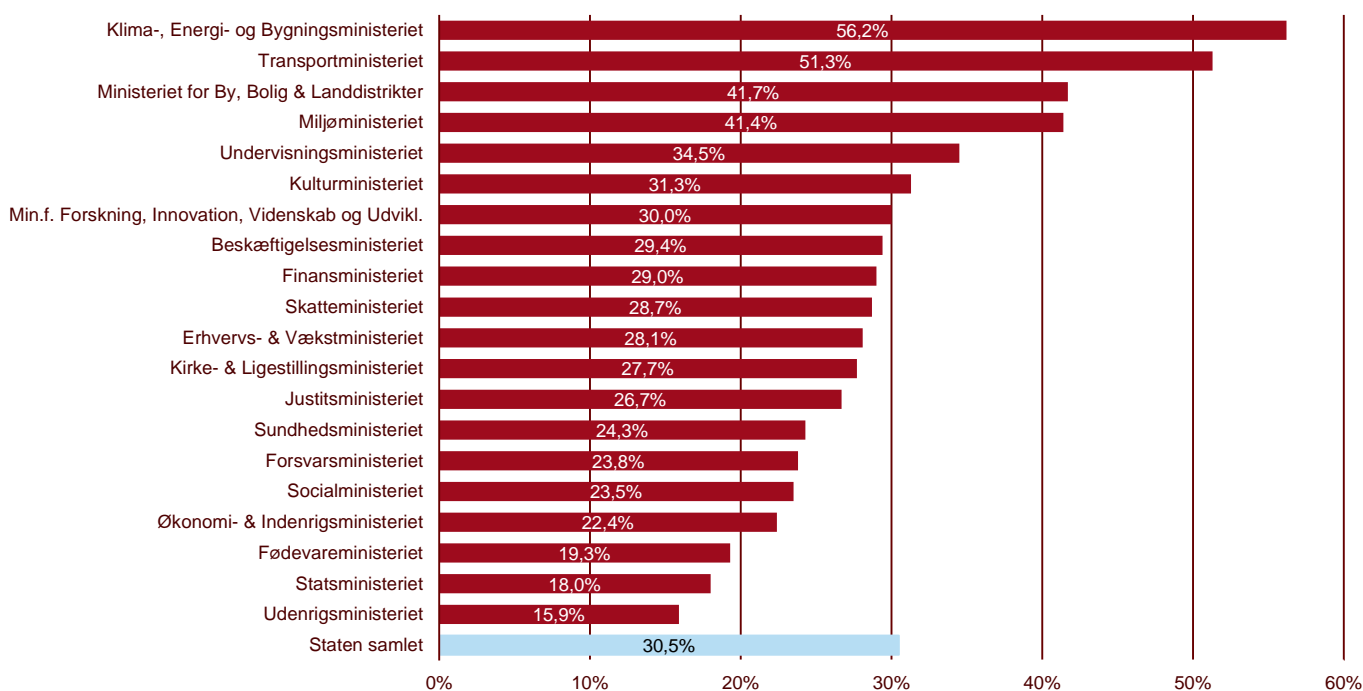
De enkelte ministerområdets⁵ konkurrenceudsættelsesgrader varierer meget fra hinanden⁶, jf. figur 3.3 nedenfor, mens spredningen dog er faldet siden 2014. De forskellige ministerieområdets opgaveporteføljer muliggør forskellige grader af inddragelse af private leverandører i opgaveløsningen. Derfor er det ikke nødvendigvis muligt eller fordelagtigt for alle ministerie-

⁵ Ministeransvarsområderne er ændret i løbet af 2015. Disse ændringer vil ikke optræde før opgørelsen for 2016.

⁶ Standardafvigelsen angiver fordelingen omkring middelværdien og er derfor et udtryk for observationernes gennemsnitlige afvigelse fra gennemsnittet.

områder at opnå konkurrenceudsættelsesgrader på niveau med det daværende Klima-, Energi- og Bygningsministerium, der konkurrenceudsatte flest opgaver.

Figur 3.3 Konkurrenceudsættelsesgrader på ministerområder, 2015



Anm.: Standardafvigelsen er på 10,5 pct. Denne var i 2014 10,9 pct.

Kilde: Finansministeriet.

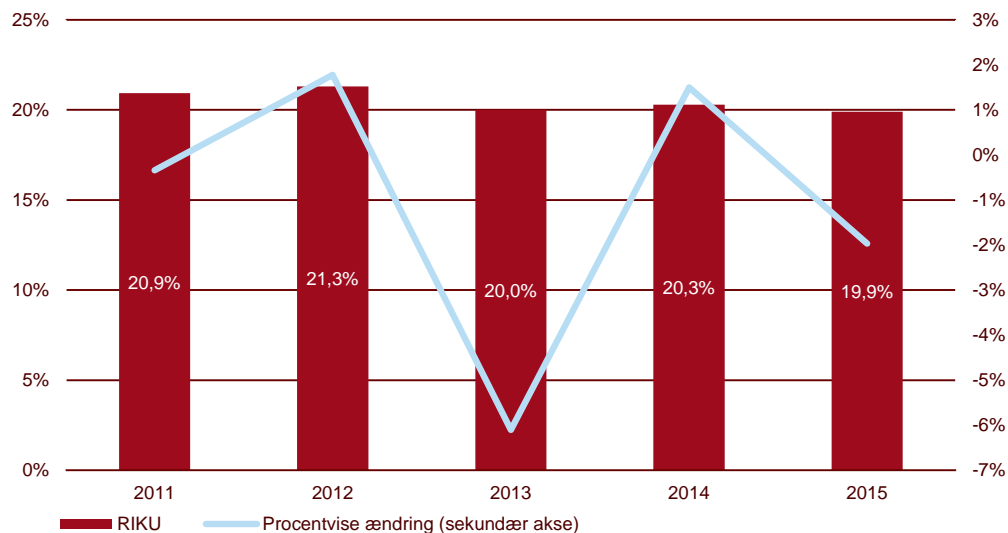
3.3 Konkurrenceudsættelse i regionerne

Regionerne konkurrenceudsatte i 2015 opgaver til en værdi af 18,4 mia. kr. Det svarer til en konkurrenceudsættelsesgrad (RIKU) på 19,9 pct..

Den gennemsnitlige vækstrate for perioden siden 2011 er på -1,2 pct.⁷, hvor faldet i regionernes konkurrenceudsættelsesgrad fra 2014 til 2015 på 2,0 pct. dermed er større end den gennemsnitlige negative vækst. Udviklingen fremgår af figur 3.4 nedenfor.⁸

⁷ Denne overvurderer muligvis faldet, da der er databrud fra 2012 til 2013 i Region Hovedstaden.

⁸ Desuden opgøres også PTI'en, jf. afsnit 2.3 for regionerne. En væsentlig forskel mellem regionernes IKU og PTI er, at regionernes udgifter til praksissektoren i form af privatpraktiserende læger medtages i PTI'en. Desuden ses der i opgørelsen bort fra værdien af offentligt vundne konkurrenceudsatte opgaver. For 2015 er PTI blevet opgjort til 34,4 pct., hvilket er et procentvist fald på 0,6 pct. (svarende til 0,2 procentpoint) fra PTI'en i 2014, som var på 34,6 pct.

Figur 3.4 **Udvikling i regionernes konkurrenceudsættelsesgrad**

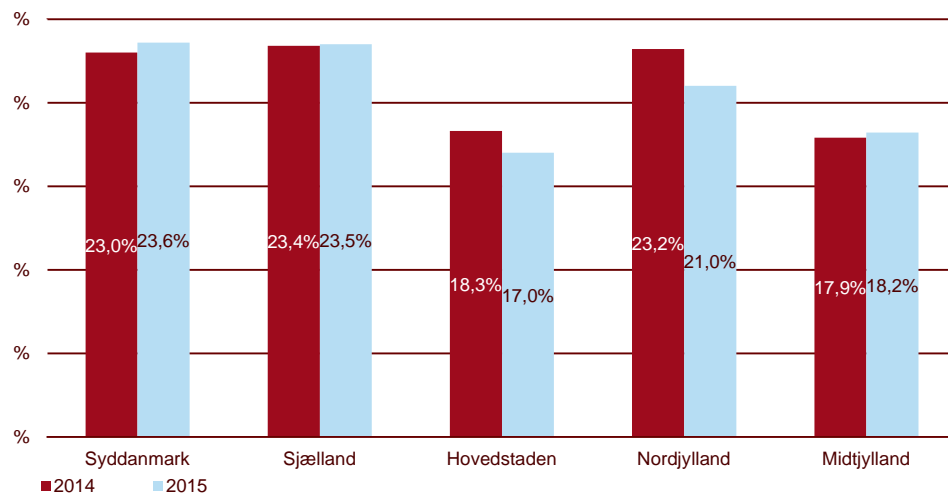
Anm.: Faldet mellem 2012 og 2013 kan forklares med databrud i Region Hovedstaden i IKU. Ændringen for perioden 2011-2015 er på -4,8 pct., hvor den gennemsnitlige årlige vækstrate er på -1,2 pct. De procentvise ændringer er de procentvise ændringer i konkurrenceudsættelsesgraden.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Danske Regioner forklarer faldet i regionernes konkurrenceudsættelsesgrad med, at nævneren i opgørelsen af IKU'en er steget med 700 mio. kr. grundet tilførte satspuljepenge til psykiatrien, som skal anvendes på de offentlige sygehuse og midler til medicinske afdelinger, og fra Sundhedsstrategien, som er opgaver, der er vanskelige at konkurrenceudsætte. Denne tilføjelse kan ifølge Danske Regioner forklare et fald i konkurrenceudsættelsesgraden på 0,1 procentpoint. Også stigende medicinpriser betyder en samlet øget nævner, som Danske Regioner vurderer, på baggrund af tal fra Danmarks Statistik, svarer til 400 mio. kr., som kan forklare yderligere 0,1 procentpoint af faldet i konkurrenceudsættelsesgraden.

Af figur 3.5 og de procentvise ændringer i bilag 2 fremgår det, at spredningen i konkurrenceudsættelsesgraden imellem regionerne er steget svagt fra 2014 til 2015.

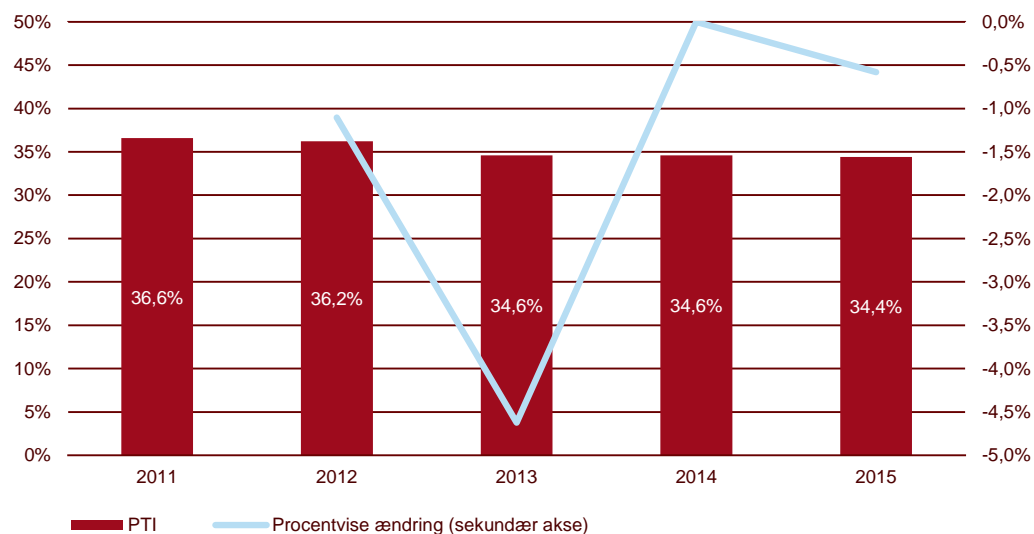
Figur 3.5 Udviklingen i de enkelte regioners konkurrenceudsættelse



Anm.: Standardafvigelsen var i 2014 på 2,8 pct. og i 2015 på 3,0 pct.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet.

Foruden konkurrenceudsættelsesgraden opgør regionerne også en privat tjenesteydelse indikator (PTI). PTI opgør bruttoudgifter til private leverandører i forhold til bruttoudgifter, der kan leveres af private. Forskellen mellem IKU og PTI består især i, at regionernes udgifter til praksissektoren i form af privatpraktiserende læger medtages i PTI. Desuden ses der i opgørelsen bort fra værdien af regionernes egne vundne udbud. PTI i 2015 er faldet 0,6 pct. fra 2014. Dette fremgår af figur 3.6 nedenfor.

Figur 3.6 **Udviklingen i regionernes Privat Tjenesteydelse Indikator, PTI**

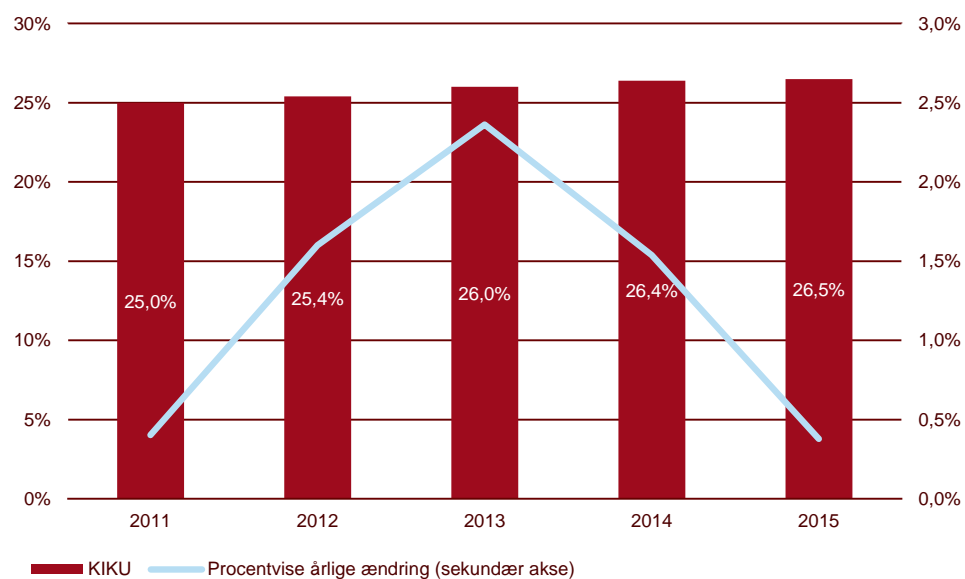
Anm.: Ændringen for perioden 2011-2015 er på -6,0 pct., hvor den gennemsnitlige årlige vækstrate er på -1,5 pct. Ændringen fra 2010 og 2011 er ikke opgjort, da der mangler tal for PTI 2010.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

3.4 Konkurrenceudsættelse i kommunerne

Kommunerne konkurrenceudsatte i 2015 opgaver til en værdi af 60,1 mia. kr. Det svarer til en konkurrenceudsættelsesgrad (KIKU) på 26,5 pct.

Kommunerne har for perioden haft en lille, men konstant stigning i den samlede konkurrenceudsættelsesgrad, med en procentvis stigning på 6,1 pct. i perioden 2011-2015. Den positive vækst er dog aftagende siden 2013, jf. figur 3.7 nedenfor.

Figur 3.7 **Udviklingen i kommunernes samlede konkurrenceudsættelsesgrad**

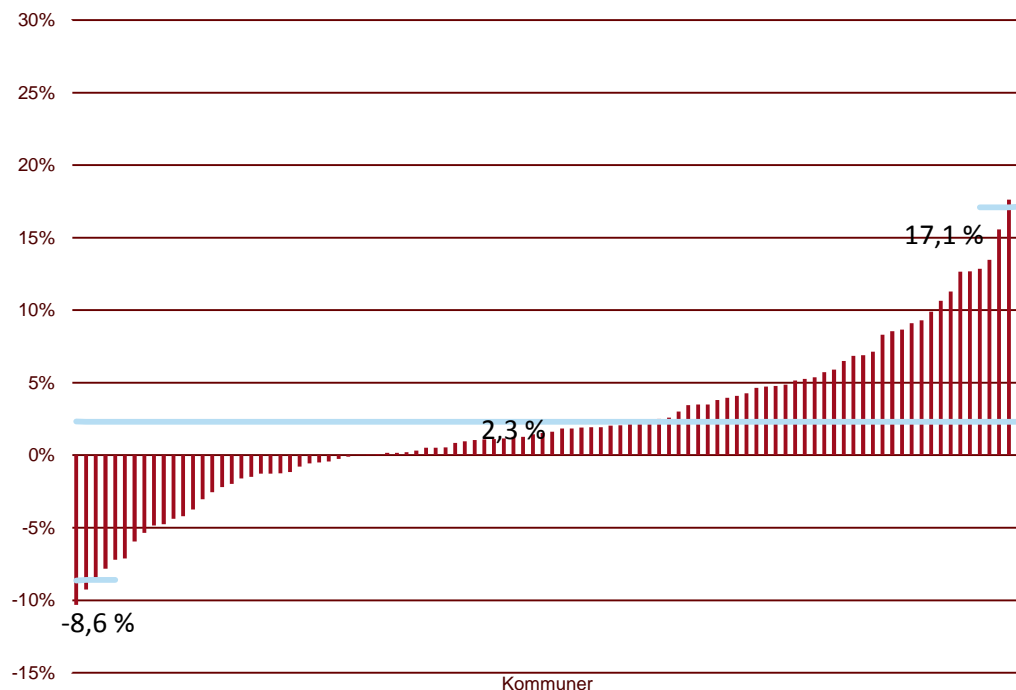
Anm.: Ændringen for perioden 2011-2015 er på 6,0 pct., hvor den gennemsnitlige årlige vækstrate er på 1,5 pct. De procentvise ændringer er de procentvise ændringer i konkurrenceudsættelsesgraden.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Figur 3.8 nedenfor viser kommunernes vækstrater, hvor fordelingen af kommunernes konkurrenceudsættelsesgrader kan ses i figur 3.9.

Kommunen med den laveste vækst i deres konkurrenceudsættelsesgrad har en negativ vækst på 10,3 pct., mens den højeste har en positiv vækst på 26,1 pct.. Den gennemsnitlige procentvise ændring fra 2014 til 2015 er på 2,3 pct., hvor 67 ud af de 98 kommuner har en positiv vækst.

Figur 3.8 Den procentvise årlige vækst for kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad 2015



Anm.: De blå vandrette streger indikerer hhv. det simple gennemsnit for de fem laveste vækstrater, det simple gennemsnit for alle vækstrater og det simple gennemsnit for de fem højeste vækstrater.

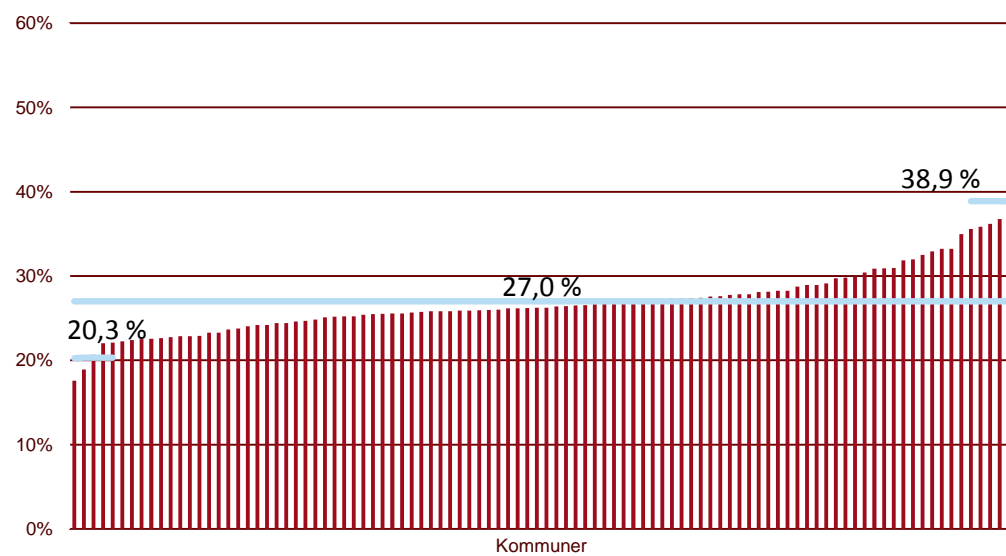
Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Der er stor forskel i kommunernes konkurrenceudsættelsesgrader, hvilket fremgår af figur 3.9. Den gennemsnitlige konkurrenceudsættelsesgrad for kommunerne er 27,0 pct.,⁹ hvor kommunen med den laveste konkurrenceudsættelsesgrad er på 17,6 pct., mens den højeste er på 49,9 pct. Den simple gennemsnitlige IKU for kommunerne er 0,6 procentpoint højere end sidste år, hvor den var på 26,4 pct., mens spredningen på kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad dog også er steget¹⁰. Dette betyder, at selv om kommunernes både samlede og gennemsnitlige konkurrenceudsættelsesgrad er steget fra 2014 til 2015, så afviger kommunerne generelt mere fra gennemsnittet, og der ses større afstand mellem kommunen med den laveste konkurrenceudsættelsesgrad og kommunen med den højeste.

⁹ Bemærk, at dette er det simple gennemsnit af kommunernes konkurrenceudsættelse. Denne afviger fra det vægtede gennemsnit opgjort som den samlede KIKU i figur 3.7. Derved vil det simple gennemsnit, på 27,0 pct., afvige fra den samlede KIKU for kommunerne på 26,5 pct., da alle kommunerne vægter ens i det simple gennemsnit, mens størrelsen af udgifter, der er mulige at udbyde (nævneren) for hver kommune, vil påvirke, hvor meget hver kommune vægter i den samlede KIKU.

¹⁰ Standardafvigelsen var 3,8 pct. i 2014 og er 4,3 pct. i 2015.

Figur 3.9 Kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad 2015



Anm.: De blå vandrette streger indikerer hhv. det simple gennemsnit for de fem laveste IKU'er, det simple gennemsnit for alle IKU'er og det simple gennemsnit for de fem højeste IKU'er. Standardafvigelsen er 4,3 pct.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Kapitel 4

Potentiale for konkurrenceudsættelse

Der er potentiale for at skabe yderligere konkurrence om langt flere offentlige opgaver på tværs af både stat, regioner og kommuner. Når der i dette kapitel sættes fokus på potentialet for at øge konkurrenceudsættelsen, tages der udgangspunkt i de niveauer for konkurrenceudsættelse, som allerede er opnået i de kommuner og regioner, der konkurrenceudsætter mest.

I kapitlet ses der endvidere på de udbudsmulige opgaver, hvor ændringer i anvendelsen af konkurrenceudsættelse vil have størst betydning for konkurrenceudsættelsesgraden, og hvor det er nemmest, og der er størst erfaring med at konkurrenceudsætte.

Endelig er der i kapitlet beregnet potentialer for at udbyde tekniske opgaver i stat, regioner og kommuner. Dette ud fra en antagelse om, at de tekniske opgaver er mindre komplekse at konkurrenceudsætte. Der findes ingen egentlig definition af, hvad de tekniske områder dækker over, men der vil typisk være tale om standardiserbare opgaver, der har en form for teknisk karakter, og som – modsat velfærdsydelserne – ikke er direkte borgervendte.

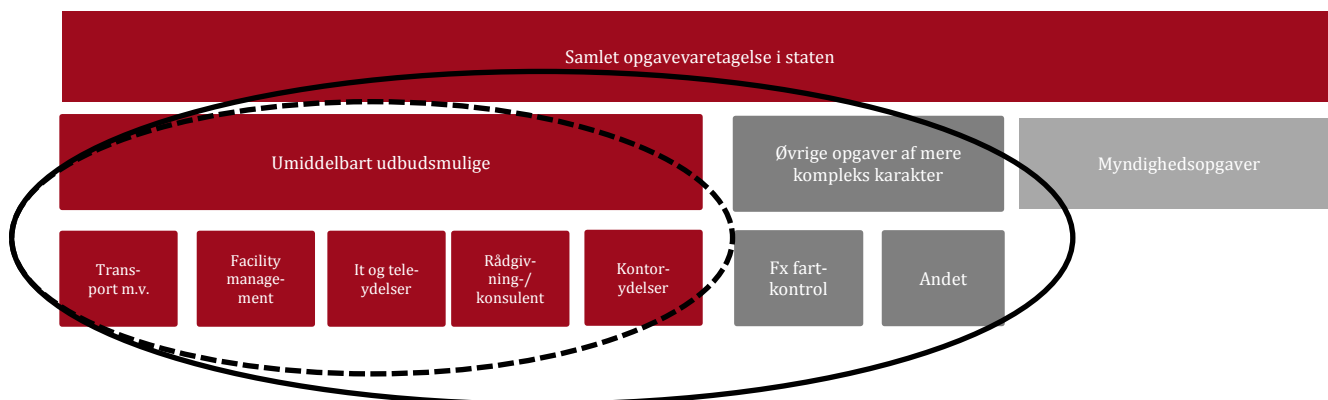
4.1 Potentiale i staten

Statens samlede opgavevaretagelse kan overordnet inddeles i to grupper, henholdsvis opgaver, der er udbudsmulige, og opgaver, der ikke er udbudsmulige. De opgaver, der ikke er udbudsmulige, omfatter primært opgaver, der betegnes som myndighedsopgaver. Det skal her bemærkes, at det for staten ikke er muligt at udskille samtlige myndighedsopgaver fra opgørelsen, jf. afsnit 2.3. Det betyder, at der i opgørelsen af udbudsmulige opgaver vil være opgaver, der reelt ikke kan udbydes. Potentialet for staten er dermed mindre, end det umiddelbart kan opgøres. De udbudsmulige opgaver kan endvidere opdeles i to grupper. Henholdsvis de opgaver, der er umiddelbart udbudsmulige, og øvrige opgaver af mere kompleks karakter. De umiddelbart udbudsmulige opgaver er inden for områder, hvor opgaverne nemt kan kravsificeres, hvor der eksisterer et konkurrencedygtigt marked, og hvor der i et vist omfang er udbudt opgaver i tidligere år.¹¹ Dette vil ofte være opgaver, der løses på tværs af staten. Opgaverne kan grupperes i fem overordnede kategorier: transport, facility management, it- og teleydelser, rådgivnings- og konsulentytelser og kontorydelser.¹² Øvrige opgaver af mere kompleks karakter kan fx være fartkontrol, fødevarekontrol, fangetransport og andre typer af opgaver, som der ikke tidligere er erfaring med at udbyde. Opdelingen af statens opgaver er illustreret i figur 4.1 nedenfor.

¹¹ Jf. "Notat om statslig udbudspolitik", Økonomistyrelsen 2012.

¹² Opgaverne fremgår af "Notat om statslig udbudspolitik", Økonomistyrelsen 2012.

Figur 4.1 Overblik over statens opgaver



Anm.: Figuren giver et overblik over de opgaveområder, hvor der findes opgaver i staten, der kan udbydes. Den stiplede cirkel omfatter opgaver, der umiddelbart er mulige at konkurrenceudsætte, mens den sorte også medtager de øvrige opgaver af mere kompleks karakter.

Staten har – modsat kommuner og regioner – udbudspligt. På den baggrund kunne man have en forventning om, at der sker en høj grad af konkurrenceudsættelse på de opgaver, der er mulige at udbyde, hvilket kunne betyde, at potentialet for staten er relativt lille. Dog er statens konkurrenceudsættelsesgrad stadig stigende. Det kunne indikere, at det fortsat er muligt at finde udbudspligtige opgaver, som der hidtil ikke har været tradition for eller erfaring med at udbyde.

Det er ikke umiddelbart muligt at bryde statens indkøb af tjenesteydelser op på opgaveniveauer. Det er således ikke muligt at sige noget om konkurrenceudsættelsesgraderne på de enkelte opgaveområder. Det betyder, at det ikke er muligt at sige noget om, hvilke opgaver de forskellige ministerier udbyder, eller hvordan opgavefordelingen generelt er i ministerierne.

Samtidig muliggør de forskellige ministerieområders opgaveporteføljer forskellige grader af inddragelse af private leverandører i opgaveløsningen. Derfor er det ikke nødvendigvis muligt eller fordelagtigt for alle ministerieområder at opnå konkurrenceudsættelsesgrader på niveau med det daværende Klima-, Energi- og Bygningsministerium, der konkurrenceudsatte flest opgaver.

Samlet set er der derfor ikke et sammenligningsgrundlag til at sige noget generelt om potentialet for yderligere konkurrenceudsættelse i staten. Det kræver analyser af de enkelte opgaveområder, hvad enten det er opgaveområder, hvor der allerede er erfaringer med at udbyde, eller nye områder.

Statens potentiale på det tekniske område

I 2015 gennemførte Ernst & Young en analyse af facility management-ydelser¹³ i staten. Analysen identificerede, at der på facility management-området samlet set er udgifter i størrelsesordenen 1,7 mia. kr.¹⁴ Analysen viste, at der af de 1,7 mia. kr. blev indkøbt for ca. 900 mio. kr.

¹³ Under facility management-ydelser tænkes der på intern service, indvendig vedligeholdelse og mindre projekter, affaldshåndtering, sikkerhed, kantine/catering og renhold.

¹⁴ Det bemærkes, at forsvaret og politiet ikke har været omfattet af analysen, og tallene er således eksklusive de to institutioner.

hos private leverandører¹⁵. Det svarer til, at cirka 55 pct. af udgifterne til facility management (både varer og ydelser) blev indkøbt hos eksterne leverandører.

Quartz+Co konkluderer i en analyse af facility management-området for Finansministeriet i 2015, at der generelt ikke eksisterer lovgivnings- eller markedsmæssige barrierer for at udbyde facility management-opgaver. Det samme konkluderes i Ernst & Youngs analyse. Generelt vurderes der at være et potentiale for at øge statens konkurrenceudsættelsesgrad, idet opgaver, der endnu ikke er tradition for at udbyde, kunne konkurrenceudsættes, mens der på det tekniske område også kan findes et potentiale. På området facility management, som umiddelbart er muligt at konkurrenceudsætte, er der kun indkøbt hos private leverandører for cirka 55 pct. af de samlede udgifter, hvilket vidner om, at konkurrenceudsættelsesgraden sandsynligvis også kan øges.

4.2 Potentiale i regionerne

Sammenligner man de fem regioners konkurrenceudsættelsesgrader som i afsnit 3.3, ses det, at nogle regioner konkurrenceudsætter mere end andre. Selv om regionerne ligner hinanden relativt meget, er der altså en spredning. Hvis alle regioner konkurrenceudsatte som regionen med den højeste konkurrenceudsættelsesgrad på 23,6 pct., ville regionernes samlede konkurrenceudsættelsesgrad stige med 18,5 pct., og der ville blive konkurrenceudsat for yderligere 3,4 mia. kr.

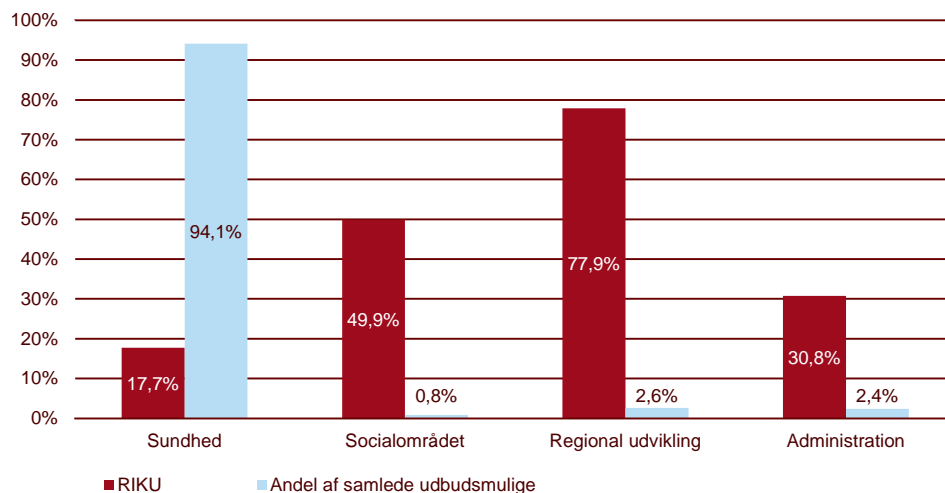
Regionernes opgaver, som er mulige at konkurrenceudsætte, fordeler sig på fire hovedkonti:

- » Hovedkonto 1: Sundhed
- » Hovedkonto 2: Socialområdet
- » Hovedkonto 3: Regional udvikling
- » Hovedkonto 4: Administration.

I figur 4.2 nedenfor ses det, at langt den største del af regionernes udbudsmulige opgaver findes inden for sundhedsområdet.

¹⁵ Bemærk, at der med disse opgørelser er usikkerheder.

Figur 4.2 Konkurrenceudsættelse i regionerne i forhold til andel af samlede opgaver mulige at udbyde



Kilde: Social- og Indenrigsministeriet.

Det fremgår endvidere af figur 4.2, at regionernes konkurrenceudsættelse er forholdsvis lav på sundhedsområdet. Regionerne konkurrenceudsætter mest inden for regional udvikling, mens dette opgaveområde fylder relativt lidt af regionernes samlede udbudsmulige opgaver. Med kun 2,6 pct. er effekten fra dette område begrænset på regionernes samlede konkurrenceudsættelsesgrad.

Derfor vil det have størst effekt på regionernes konkurrenceudsættelsesgrad, hvis der blev konkurrenceudsat yderligere opgaver på sundhedsområdet. Danske Regioner vurderer, at op imod 40-50 pct. af sygehusaktiviteterne ikke er mulige at konkurrenceudsætte, da disse opgaver er reguleret af Sundhedsstyrelsens specialeplan. Hvis man derfor antager, at det faktisk er muligt for regionerne at konkurrenceudsætte 50 pct. af udgifterne til sundhed på hovedkonto 1, så ville regionernes samlede konkurrenceudsættelsesgrad i 2015 ligge på 50,3 pct., og der ville konkurrenceudsættes for yderligere 28,1 mia. kr.

Konkurrenceudsættelse på sundhedsområdet vil give størst effekt på den samlede konkurrenceudsættelsesgrad for regionerne. Hvis alle regionerne konkurrenceudsatte på sundhedsområdet som regionen med den højeste konkurrenceudsættelsesgrad (22,1 pct.) på denne hovedkonto, vil regionernes samlede konkurrenceudsættelsesgrad stige 20,6 pct. Der er et potentiale svarende til 3,8 mia. kr.

Regionernes potentiale på det tekniske område

Regionernes opgaver inden for regional udvikling involverer bl.a. erhvervsfremme-aktiviteter, natur og miljø, kollektiv trafik og turisme. Ved sammenligning af regionerne på området ses der en spredning i konkurrenceudsættelsesgraden, hvilket alt andet lige viser, at der er et potentiale for at øge konkurrenceudsættelsesgraden for nogle regioner. Hvis alle regioner konkurrenceudsatte som den region, der har den højeste konkurrenceudsættelsesgrad på den regionale udvikling, så ville det øge den samlede konkurrenceudsættelsesgrad med 1,3 pct., svarende til 238,7 mio. kr.

Der kan foruden sundhedsydelser også være tekniske opgaver på sundhedsområdet, da regionernes hovedkonti dækker bredt. De tekniske opgaver er registreret under disse hovedkonti, hvorfor man ikke kan adskille de tekniske opgaver. De tekniske opgaver på sundhedsområdet

i regionerne relaterer sig til drift af sygehuse, herunder vedligeholdelse, visse rengøringsopgaver, kantinedrift m.v.

Derudover kan regionerne tage de ikke umiddelbart udbudsmulige velfærdsopgaver af mere teknisk karakter til overvejelse, når der skal konkurrenceudsættes. Tekniske opgaver, som udføres som støttefunktion til forskellige velfærdsopgaver, kan umiddelbart være mulige at udbyde, selv om der ikke er stor erfaring eller tradition for at udbyde dem. Et eksempel herpå kan fx være røntgenfotografering, som er en velfærdsopgave af teknisk karakter, som muligvis kunne konkurrenceudsættes.

Det er svært at opgøre potentialet på de tekniske områder, da der vil være opgaver inden for fx regional udvikling, som ikke er tekniske, mens der kan være opgaver på sundhedsområdet, som er tekniske, som ikke opgøres separat.

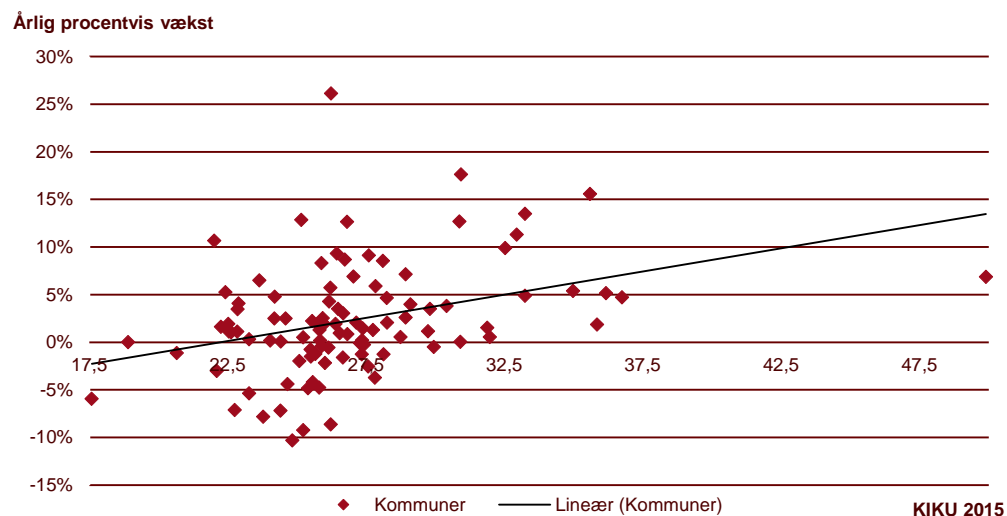
4.3 Potentiale i kommunerne

Afsnit 3.4 viste en relativ stor spredning på kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad. Ved sammenligning af kommunerne skal man holde sig for øje, at selv om kommunerne har en omtrent ens opgaveportefølje, så har kommunerne ikke nødvendigvis lige muligheder for konkurrenceudsættelse af deres opgaver. Forskelle i kommunernes størrelser, geografiske placering, organisering og styring kan give forskellige forudsætninger for arbejdet med at konkurrenceudsætte opgaver. Dog må spredningen betyde, at der – alt andet lige – er et potentiale for øget konkurrenceudsættelse for nogle kommuner, som må antages at være realistisk at indfri. Hvis alle de kommuner, der ligger under den gennemsnitlige konkurrenceudsættelsesgrad, øgede deres konkurrenceudsættelsesgrad til gennemsnitsniveauet¹⁶, ville der blive konkurrenceudsat opgaver til en værdi af yderligere 3,3 mia. kr. om året, svarende til en samlet konkurrenceudsættelsesgrad for kommunerne på 28,0 pct.

Dog skal det bemærkes, at der er et generelt mønster, der viser, at kommuner, der i forvejen har en høj konkurrenceudsættelsesgrad, også generelt har højere vækst i konkurrenceudsættelsesgraden. Denne sammenhæng kan ses i figur 4.3 nedenfor.

¹⁶ Bemærk, at der skelnes mellem den samlede KIKU for kommunerne, som er beregnet ved et vægtet gennemsnit, og den simple gennemsnitlige IKU for kommunerne, der er beregnet via et simpelt uvægtet gennemsnit, som forklaret i afsnit 3.4. I potentialeafklaringen bør kommunerne ikke vægtes efter størrelse, da det derved vil have konsekvens for det beregnede gennemsnit og dermed for, hvor stort potentialet er for kommunerne, der skal løfte til dette gennemsnit. Fx vil det have betydning, hvis kommunen med den højeste IKU også har den største vægtning, da gennemsnittet for de fem højest placerede kommuner da vil være højere end ved det simple gennemsnit. Derved ville potentialeafklaringen forvente et højere løft af de kommuner, der skal løfte dertil, pga. en kommune med en stor nævner end ved blot et simpelt gennemsnit.

Figur 4.3 Sammenhæng mellem KIKU og vækstrater 2015



Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Sammenhængen kan tyde på, at kommuner med en i forvejen høj konkurrenceudsættelsesgrad har nemmere ved at øge denne¹⁷. Dette kan skyldes, at kommuner med en høj grad af konkurrenceudsættelse allerede har etableret en udbudskultur, hvor der er afsat ressourcer og oparbejdet kompetencer til konkurrenceudsættelse. Hvis alle kommuner hævede til det næste simple gennemsnitlige IKU-niveau¹⁸, jf. de indtegnede vandrette gennemsnitsstreger i figur 3.9, så ville den samlede konkurrenceudsættelsesgrad stige til 30,8 pct., hvilket svarer til en yderligere konkurrenceudsættelse for 9,7 mia. kr.

Kommunernes opgaver, som er mulige at konkurrenceudsætte, fordeler sig på seks hovedkonti:

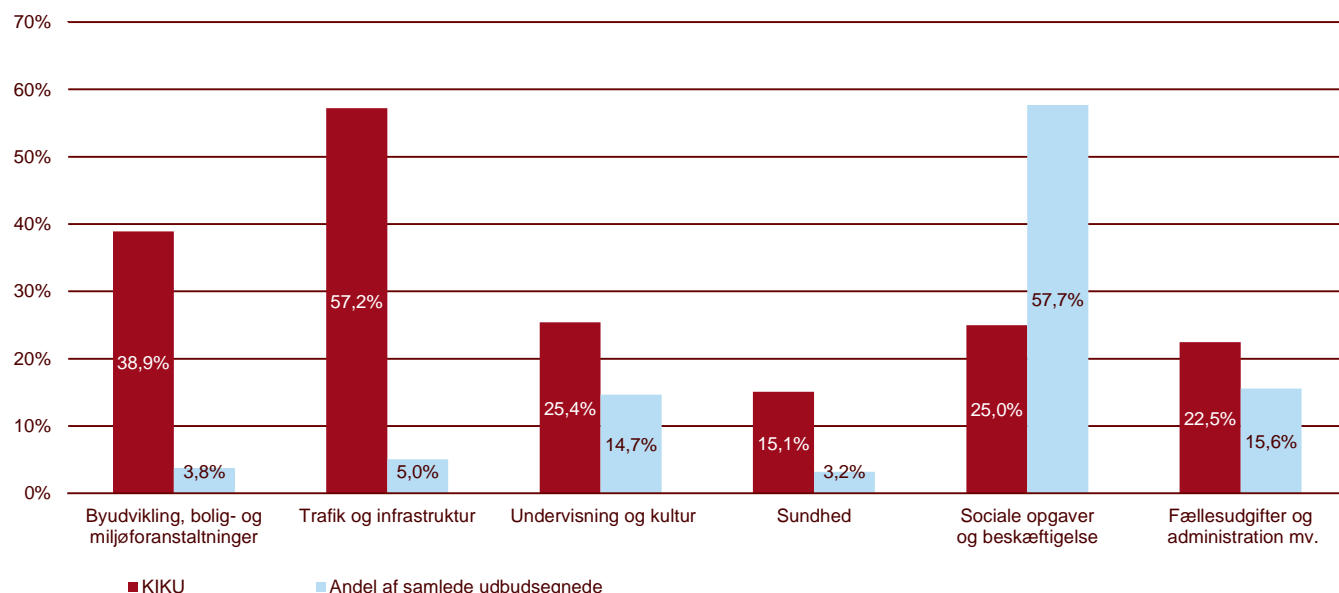
- » Hovedkonto 0: Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger
- » Hovedkonto 2: Trafik og infrastruktur
- » Hovedkonto 3: Undervisning og kultur
- » Hovedkonto 4: Sundhed
- » Hovedkonto 5: Sociale opgaver og beskæftigelse
- » Hovedkonto 6: Fællesudgifter og administration m.v.

¹⁷ Dog kan kommunerne nå et punkt, hvor denne effekt er aftagende. Opgørelsen over konkurrenceudsættelsesgrad viser imidlertid ikke en sådan effekt.

¹⁸ De simple gennemsnit kan ses i figur 3.9, som er konstrueret ud fra det simple gennemsnit af de fem nederste kommuner, af alle kommuner og af de fem øverste. Hvor alle kommuner med en konkurrenceudsættelsesgrad under 21,4 pct. hævede dertil, alle kommuner mellem 21,4 pct. og 26,9 pct. hævede til 27,0 pct. og alle kommuner mellem 27,0 pct. og 36,0 pct. hævede til 36,1 pct., og alle kommuner over 36,1 pct. var uændrede.

Figur 4.4 viser, hvor stor en andel de enkelte opgaveområder fylder af kommunernes samlede udbudsmulige opgaver, samt konkurrenceudsættelsesgraden inden for de enkelte opgaveområder.

Figur 4.4 Konkurrenceudsættelse i kommunerne i forhold til andel af samlede opgaver mulige at udbyde



Kilde: Social- og Indenrigsministeriet.

Det fremgår, at konkurrenceudsættelsesgraderne varierer en del på tværs af opgaveområderne. Trafik og infrastruktur og byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger er de opgaveområder, hvor kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad er højest. Derved er det på de tekniske områder, der konkurrenceudsættes mest. Opgaverne relaterer sig primært til opgaver inden for vej og park samt transport og kan eksempelvis være opgaver inden for vejvedligeholdelse, vejdrift, vedligeholdelse af grønne anlæg, kirkegårde og fritidsanlæg samt snerydning.

En øgning af konkurrenceudsættelsesgraden på social- og beskæftigelsesområdet vil have størst effekt på den samlede konkurrenceudsættelsesgrad for kommunerne.

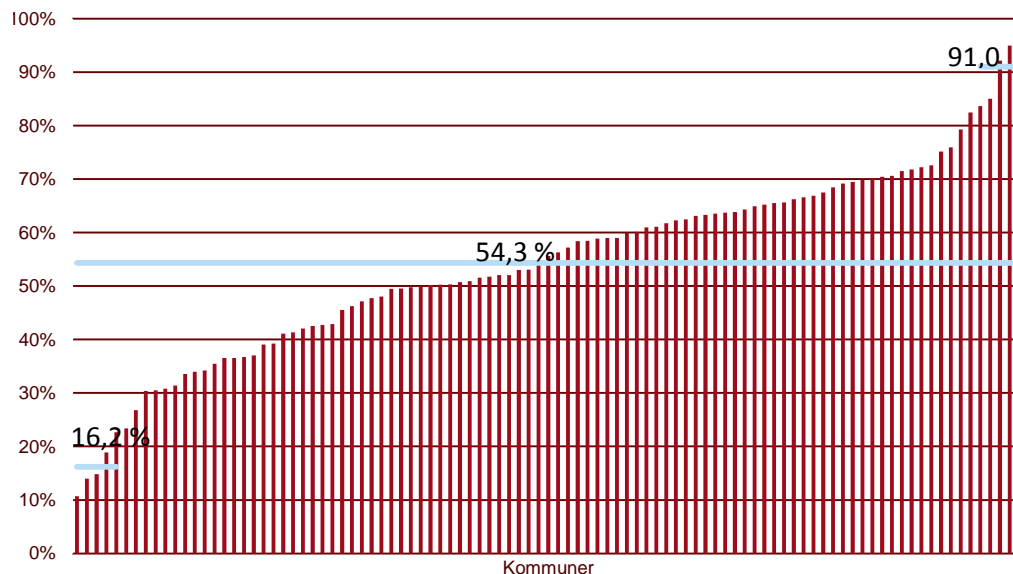
Kommunernes potentiale på det tekniske område

Hovedkonto 2, der vedrører trafik og infrastruktur, har den højeste konkurrenceudsættelsesgrad, mens det også er denne hovedkonto, der har den største spredning på tværs af alle hovedkonti.¹⁹ Fordelingen af kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad på denne konto kan ses i figur 4.5 nedenfor. Den store spredning vidner om et stort potentiale for nogle kommuner for at øge deres konkurrenceudsættelsesgrad. Hvis alle de kommuner, der ligger under den gennemsnitlige konkurrenceudsættelsesgrad, fik hævet deres konkurrenceudsættelsesgrad til gennemsnitsniveauet, ville der blive konkurrenceudsat opgaver til en værdi af yderligere 557

¹⁹ Standardafvigelsen på hver hovedkonto er følgende: Hovedkonto 0 på 12,4 pct., hovedkonto 2 på 17,7 pct., hovedkonto 3 på 7,3 pct., hovedkonto 4 på 7,8 pct., hovedkonto 5 på 6,6 pct. og hovedkonto 6 på 3,4 pct.

mio. kr., svarende til en stigning i den samlede konkurrenceudsættelsesgrad for kommunerne på 0,7 pct. Hvis alle kommuner hævede deres konkurrenceudsættelsesgrad på hovedkonto 2 op til det næste gennemsnitlige IKU-niveau²⁰, ville der blive konkurrenceudsat opgaver til en værdi af yderligere 2 mia. kr. om året.

Figur 4.5 Indikator for konkurrenceudsættelse i kommunerne på hovedkonto 2: Trafik og infrastruktur



Anm.: De blå vandrette streger indikerer hhv. det simple gennemsnit for de fem laveste IKU'er, det simple gennemsnit for alle IKU'er og det simple gennemsnit for de fem højeste IKU'er. Standardafvigelsen på hovedkonto 2 er på 17,7 pct.

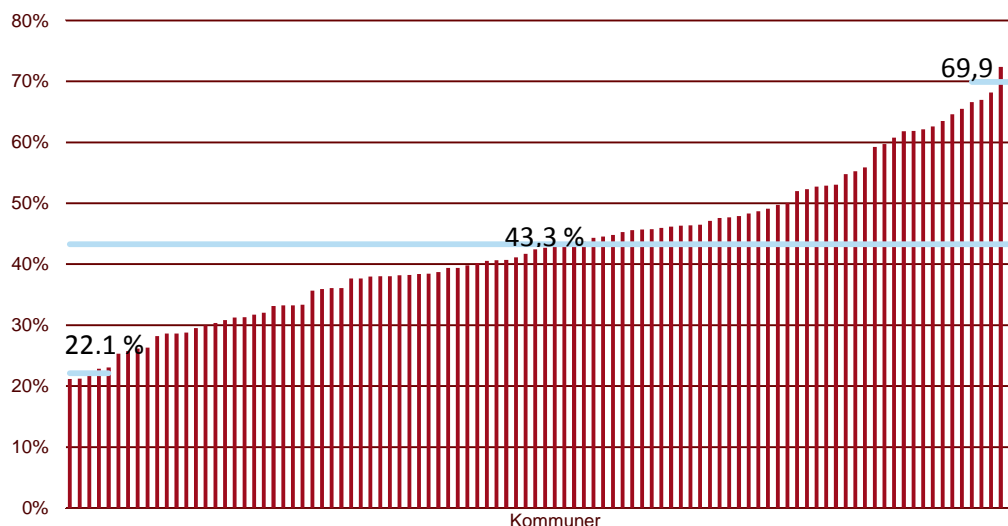
Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Det samme gør sig gældende, når man ser på hovedkonto 0, der vedrører byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger, hvor det også må antages at være relativt nemt at konkurrenceudsætte grundet den tekniske karakter af størstedelen af opgaverne. Spredningen her er også relativt stor, jf. figur 4.6, hvorfor der må være potentiale for øgning af konkurrenceudsættelsesgraden. Hvis alle de kommuner, der ligger under den gennemsnitlige konkurrenceudsættelsesgrad, fik hævet deres konkurrenceudsættelsesgrad til gennemsnitsniveauet, ville der blive konkurrenceudsat opgaver til en værdi af yderligere 675 mio. kr. om året, svarende til en stigning i den samlede konkurrenceudsættelsesgrad for kommunerne på 1,1 pct. Hvis alle kommuner hævede deres konkurrenceudsættelsesgrad på hovedkonto 0 op til det næste gen-

²⁰ Hvor alle kommuner med en IKU under 16,2 pct. (det simple gennemsnit for de fem kommuner med lavest IKU på hovedkonto 2) øgede dertil, alle kommuner mellem 16,2 pct. og 54,3 pct. øgede til 54,3 pct. (det simple gennemsnit IKU på hovedkonto 2) og alle kommuner mellem 54,3 pct. og 91,0 pct. øgede til 91,0 pct. (det simple gennemsnit for de fem kommuner med højest IKU på hovedkonto 2), og alle kommuner over 91,0 pct. var uændrede.

nemsnitlige IKU-niveau²¹, ville der blive konkurrenceudsat opgaver til en værdi af yderligere 1,1 mia. kr. om året og en ændring i den samlede konkurrenceudsættelsesgrad for kommunerne på 1,9 pct.

Figur 4.6 Indikator for konkurrenceudsættelse i kommunerne på hovedkonto 0: Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger



Anm.: De blå vandrette streger indikerer hhv. det simple gennemsnit for de fem laveste IKU'er, det simple gennemsnit for alle IKU'er og det simple gennemsnit for de fem højeste IKU'er. Standardafvigelsen på hovedkonto 0 er på 12,4 pct.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Dog er det største potentiale på det sociale område, hvor en ændring vil have størst effekt på den samlede konkurrenceudsættelsesgrad for kommuner. Med en relativ stor spredning er der et potentiale at hente for nogle af kommunerne.

Ligesom med regionernes konti må det forventes, at dele af opgørelsen på det sociale område omhandler tekniske støttefunktioner til velfærdsopgaver. Det vil typisk være opgaver, der er støttefunktioner til andre opgaver, der overordnet hører under velfærdsområderne. Eksempler herpå kunne være rengøring samt drift- og vedligehold af bygninger på plejehjems- eller daginstitutionsområdet.

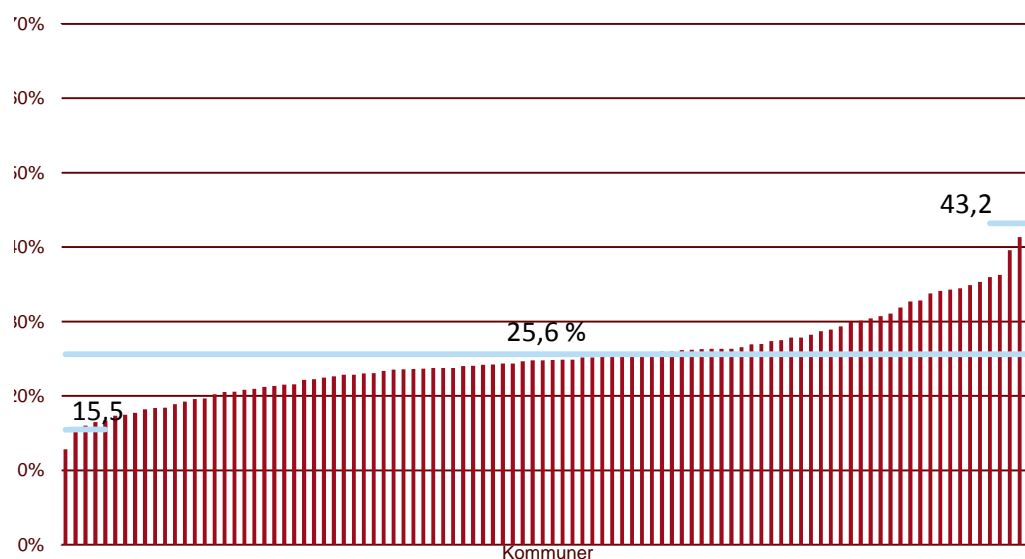
Hvis alle de kommuner, der på hovedkonto 5 ligger under den gennemsnitlige konkurrenceudsættelsesgrad, fik hævet deres konkurrenceudsættelsesgrad til gennemsnitsniveauet, ville der blive konkurrenceudsat opgaver til en værdi af yderligere 2,8 mia. kr. om året, svarende til en stigning i den samlede konkurrenceudsættelsesgrad for kommunerne på 4,4 pct. Hvis alle

²¹ Hvor alle kommuner med en IKU under 22,1 pct. (gennemsnittet for de fem kommuner med lavest IKU på hovedkonto 0) øgede dertil, alle kommuner mellem 22,1 pct. og 43,3 pct. øgede til 43,3 pct. (gennemsnitlig IKU på hovedkonto 0) og alle kommuner mellem 43,3 pct. og 69,9 pct. øgede til 69,9 pct. (gennemsnittet for de fem kommuner med højest IKU på hovedkonto 0), og alle kommuner over 69,9 pct. var uændrede.

kommuner hævede deres konkurrenceudsættelsesgrad på hovedkonto 5 op til det næste gennemsnitlige IKU-niveau²², ville der blive konkurrenceudsat opgaver til en værdi af yderligere 8,1 mia. kr. om året og en ændring i den samlede konkurrenceudsættelsesgrad for kommunerne på 13,5 pct.

Der er altså et relativt stort potentiale at hente, hvis alle kommuner øgede deres konkurrenceudsættelsesgrad blot til nærmeste gennemsnitsstreg, jf. figur 4.7.

Figur 4.7 Indikator for konkurrenceudsættelse i kommunerne på hovedkonto 5: Sociale opgaver og beskæftigelse



Anm.: De blå vandrette streger indikerer hhv. det simple gennemsnit for de fem laveste IKU'er, det simple gennemsnit for alle IKU'er og det simple gennemsnit for de fem højeste IKU'er. Standardafvigelsen på hovedkonto 5 er på 6,6 pct.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

²² Hvor alle kommuner med en IKU under 15,5 pct. (gennemsnittet for de fem kommuner med lavest IKU på hovedkonto 5) øgede dertil, alle kommuner mellem 15,5 pct. og 25,6 pct. øgede til 25,6 pct. (gennemsnitlig IKU på hovedkonto 5) og at kommuner mellem 25,6 pct. og 43,2 pct. øgede til 43,2 pct. (gennemsnittet for de fem kommuner med højest IKU på hovedkonto 5), og alle kommuner over 43,2 pct. var uændrede.

Kapitel 5

Et år med udbudsloven

Med udbudsloven, som trådte i kraft 1. januar 2016, er der både kommet nye muligheder og mere klare rammer for, hvordan udbud kan tilrettelægges og udbydes. Udbudsloven har bl.a. betydet, at der nu er ét samlet regelsæt i forhold til tidligere. Formålet med udbudsloven er at sikre en skarp og effektiv konkurrence om de offentlige opgaver samtidig med, at transaktionskostningerne for både ordregivere og tilbudsgivere forbundet med at gennemføre udbud og afgive tilbud begrænses.

I dette kapitel gennemgås udbudslovens nye tiltag, og der gives samtidig et indblik i, hvordan ordregivere og leverandører har taget imod de ændringer, udbudsloven har medført.

I januar udgav Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vejledningen *Udbudsloven – vejledning om udbudsreglerne*, om de nye tiltag i loven. I opslagsværket på 275 sider gives en detaljeret gennemgang af reglerne suppleret med cases og illustrationer af udbudsprocesser m.m.

Sammen med en række partnere lancerede styrelsen i januar 2016 kampagnen Bedre udbud med det formål at øge kendskabet til reglerne og give inspiration til at anvende de nye muligheder i udbudsloven. Kampagnesitet Bedreudbud.dk tilbød fra starten af januar således vejledning og praktiske værktøjer, der kan hjælpe med at gennemføre udbud efter udbudsloven.

Via den online FAQ Spørg eksperterne har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen svaret på spørgsmål om udbudsloven. Det er blevet til ca. 1.000 svar på spørgsmål i løbet af 2016. Denne onlineservice har afklaret en del tvivlsspørgsmål fra udbudspraktikerne og har samtidig givet et indblik i, hvor de største udfordringer findes i forhold til den praktiske anvendelse af reglerne.

5.1 Det Fælles Europæiske Udbudsdokument – ESPD

Langt de fleste spørgsmål til eksperterne har vedrørt oprettelsen og udfyldelsen af den elektroniske udgave af Det Fælles Europæiske Udbudsdokument – også kaldet ESPD. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udgav i 2016 løbende flere praktiske vejledninger om ESPD'et, *ESPD – Sådan virker det*, og holdt herefter seks dialogmøder rundt om i landet for ordregivere og virksomheder.

På dialogmøderne om ESPD blev det af mødedeltagerne gang på gang fremhævet, at kravet til virksomhederne om dokumentation for rene straffeattester på udenlandske bestyrelsesmedlemmer er uklar og uhensigtsmæssig, når virksomhederne skal byde på en opgave. I praksis betyder det, at virksomheder skal afvente udenlandske myndigheders sagsbehandling og derfor risikerer ikke at kunne overholde udbudsfristen.

Opsætningen og anvendelsen af begreber i ESPD'et har vist sig at være en udfordring for mange brugere. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har løbende givet Europa-Kommissionen tilbagemeldinger på, hvor der er uklarheder eller fejl og mangler i systemet. I den forbindelse har styrelsen videregivet de problematikker, som brugerne har fremhævet på dialogmøderne og i de mange spørgsmål, der er modtaget via Bedreudbud.dk.

I august opdaterede Europa-Kommissionen det elektroniske ESPD. En del ordregivere og virksomheder oplever dog stadig problemer med at anvende ESPD'et, på trods af at Europa-Kommissionen løbende foretager opdateringer for at gøre systemet mere brugervenligt.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vil i 2017 fortsætte en skærpet vejledningsindsats om ESPD'et med dialogmøder rundt om i landet, opdaterede vejledninger, oplysende film og etableringen af en direkte adgang til at få besvaret spørgsmål om anvendelsen af ESPD'et. Styrelsen vil samtidig have en løbende kontakt med Europa-Kommissionen og indberette de fejl og mangler, som brugerne af den elektroniske ESPD oplever.

5.2 Offentliggørelse af evalueringsmetode

Allerede inden udbudslovens ikrafttrædelse har især ordregiverne været optagede af § 160 i udbudsloven, der omhandler offentliggørelse af evalueringsmetoden allerede i udbudsmaterialet. Ordregivere skal nu i detaljer beskrive den evalueringsmodel, som tilbud på opgaver bliver vurderet efter. Det skal således være tydeligt for tilbudsgiverne, hvilke kriterier der vægtes i evalueringen, og hvordan hældningen i evalueringen fastlægges.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udgav i marts vejledningen *Evalueringsmetoder – Praktisk vejledning til offentlige indkøbere*. Umiddelbart efter udgivelsen afholdt styrelsen flere dialogmøder med ordregivere og virksomheder om evalueringsmetoder. Her kom det bl.a. frem, at en del ordregivere oplever, at det i praksis kan være vanskeligt at finde en egnet evalueringsmodel og beskrive denne på et tidligt tidspunkt i udbudsprocessen. Virksomhederne fremhævede på den anden side, at ændringen har medført, at det nu er tydeligt, hvilke parametre der konkurreres på, og det giver bedre muligheder for at afgive skarpe tilbud.

På Bedreudbud.dk ligger filmen *Evalueringsmetoden – Systematikken, ordregiver vurderer tilbud efter*. I filmen gennemgås, hvordan evalueringsmetodens hældning og vægtning skal foregå efter de nye regler. Derudover ligger en film, hvor Hillerød Forsyning fortæller om, hvordan de arbejder med at offentliggøre evalueringsmetoden i udbudsmaterialet. Desuden fortæller en leverandør om, hvordan oplysningerne om evalueringsmetoden giver leverandørerne mulighed for at målrette tilbud.

5.3 Nye, fleksible procedurer med øget fokus på markedsdialog

Dialog med markedet inden udbuddet er med til at sikre et godt udbudsmateriale. Dialogen kan foregå, før udbudsmaterialet udarbejdes, imens og helt frem til offentliggørelsen af udbudsbekendtgørelsen. I de nye procedurer for udbud med forhandling, konkurrencepræget dialog og innovationspartnerskaber fokuseres der på markedsdialogen undervejs i processen. Det vil sige, at det nu er tydeligt beskrevet i lovgivningen:

- » at det er fuldt ud tilladt – og ofte givtigt – at gå i dialog med virksomheder, når udbudsmaterialet udformes
- » at markedsdialogen kan bruges til at få nye idéer til, hvordan opgaver skal løses
- » at viden fra dialogen kan bruges til at udarbejde et materiale, der gør det muligt for flere virksomheder at byde og skabe en god konkurrence.

Konkurrencepræget dialog og udbud med forhandling kan anvendes ved flere typer indkøb – store OPP-projekter og mindre indkøb. De kan bruges til køb, der ikke er ”hyldevarer”, og der er nu større mulighed for at anvende fleksible procedurer, når der er behov for at undersøge, hvilke løsninger der bedst kan opfylde ordregiverens konkrete behov.

Tabel 5.1 Oversigt over samtlige udbudsprocedurer efter udbudslovens ikrafttrædelse

Procedure	Betingelser for anvendelse	Antal bydende	Opgavens karakter
Offentligt udbud	Fri adgang	Ubegrænset	Indkøb, som ordregiver klart definerer indholdet af, på markeder, hvor der er et begrænset antal virksomheder
Begrænset udbud	Fri adgang	Mulighed for begrænset felt af tilbudsgivere, dog mindst 5	Indkøb, som ordregiver klart definerer indholdet af, på markedet, hvor der er mange virksomheder
Udbud med forhandling	Indkøbets karakter Behov for tilpasning af eksisterende løsning Uafsluttet procedure	Mulighed for begrænset felt af 3-5 tilbudsgivere	Opgaver, hvor der konkret skønnes at være behov for at forhandle om forskellige tilbud
Konkurrencepræget dialog	Indkøbets karakter Behov for tilpasning af eksisterende løsning Uafsluttet procedure	Mulighed for begrænset felt af 3-5 tilbudsgivere	Opgaver, hvor der føres dialog om forskellige løsningsmuligheder på et behov
Innovationspartnerskab	Løsninger, der ikke allerede er tilgængelige på markedet	Udvælgelse af mindst 3 deltagere	Udvikling af innovative løsninger, som ikke er tilgængelige på markedet
Udbud med forhandling uden forudgående bekendtgørelse	Undtagelsesbestemmelse		Helt særlige indkøb, fx som følge af tvingende grunde
Projektkonkurrence	Ikke en udbudsprocedure, men fri adgang ved konkurrence om løsning af projekter Mulighed for kontrakt med vinderprojekt	Åben eller begrænset konkurrence	Opgaver, hvor der ønskes konkurrence om løsningsforslag, fx arkitektkonkurrence

I perioden 1. januar-31. oktober 2016 er der offentliggjort 119 udbudsbekendtgørelser, hvor udbud med forhandling anvendes. Efter lidt tøven først på året ses der ved årets afslutning en stigende brug af de nye, fleksible udbud.

De danske ordregivere bruger i højere grad den udvidede adgang til de fleksible udbudsprocedurer sammenlignet med andre EU-lande. På EU-plan er der i samme periode offentliggjort 2.932 udbudsbekendtgørelser, hvor udbud med forhandling anvendes. Det vil sige, at andelen af danske udbudsbekendtgørelser udgør 4,1 pct. Til sammenligning viser data fra EU i oktober 2016, at alle danske udbudsbekendtgørelser kun udgør 1,6 pct. af den samlede mængde europæiske udbudsbekendtgørelser.

Opgørelsen over anvendelsen af de forskellige udbudsprocedurer fremgår i kapitel 6.

I løbet af året har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen været rundt i landet og via dialogmøder fortalt om de fleksible udbud. På møderne deltog også udbudspraktikere fra forskellige kommuner og regioner.

På Bedreudbud.dk ligger en række film om de juridiske rammer for fleksible udbud, og hvordan markedsdialogen kan foregå. I filmene om markedsdialog fortæller to ordregivere og to leverandører om, hvordan de har grebet dialogen an i hhv. udbuddet af det psykiatriske hospital i Vejle og udbuddet af ældreomsorg i Gribskov Kommune.

5.4 Køb på rammeaftaler

Udbudsloven præciserer, hvordan direkte tildeling og tildeling på baggrund af genåbning af konkurrencen (miniudbud) på samme rammeaftale skal foregå.

I dag er det muligt:

- » at tildele direkte på en rammeaftale
- » at afholde miniudbud på en rammeaftale
- » at kombinere direkte tildeling og miniudbud.

5.5 Opdel store kontrakter – eller forklar

Offentlige kontrakter skal være tilgængelige for små og mellemstore virksomheder. I planlægningen af et udbud skal ordregiverne derfor overveje, om det er hensigtsmæssigt at opdele en kontrakt i delkontrakter. En ordregiver skal kunne begrunde, hvis en kontrakt ikke opdeles i mindre delkontrakter.

Det betyder, at ordregiveren fra start skal overveje, om kontrakten kan opdeles, så mindre virksomheder kan byde på den.

Der vil af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen blive foretaget en evaluering af "følg eller forklar"-princippet i starten af 2017.

5.6 Innovationspartnerskaber – tænk udvikling og løsning sammen

Med udbudsloven er der indført en ny procedure, hvor udvikling af en løsning og indkøbet er tænkt sammen i ét samlet udbud. Udbudsformen hedder innovationspartnerskaber.

Innovationspartnerskaber udmærker sig ved:

- » at proceduren kan anvendes til at udvikle innovative varer eller tjenesteydelser, som ikke allerede er tilgængelige på markedet
- » at der efter et forhandlingsforløb kan blive indgået kontrakt om udvikling og køb af den endelige løsning, uden at opgaven skal i udbud.

Europas første innovationspartnerskab – forebyggelse af dehydrering af ældre

Erhvervsstyrelsen gik i 2016 sammen med kommunerne Albertslund, Frederikssund og Esbjerg for at efterspørge innovative løsninger, der kan reducere antallet af indlæggelser hos ældre, der (direkte eller indirekte) skyldes dehydrering. Dette samarbejde foregår i regi af et innovationspartnerskab – det første i Europa.

Udbuddet forløber ligesom et udbud med forhandling, hvor der først offentliggøres en udbudsbekendtgørelse og foretages en prækvalifikation af egnede tilbudsgivere. Dernæst gennemføres et forhandlingsforløb med de prækvalificerede tilbudsgivere. Efter forhandlingsforløbet udarbejdes det endelige udbudsmateriale, som de prækvalificerede tilbudsgivere skal afgive deres endelige tilbud på baggrund af. Udbuddet slutter med indgåelse af en eller flere parallelle aftaler om et innovationspartnerskab.

Innovationsforløbet dækker perioden efter indgåelse af en eller flere partnerskabskontrakter, hvor de pågældende partnere udvikler nye løsninger i samarbejde med kommunerne.

Når innovationsforløbet er afsluttet, følger kommunernes eventuelle køb af de udviklede løsninger. De nærmere krav og betingelser for dette køb fremgår af kontrakten med virksomheden(erne).

Markedsmodningsfonden har fået udviklet en procesmodel, der giver et overblik over aktiviteter og opmærksomhedspunkter i de forskellige faser i et innovationspartnerskab. Modellen kan hentes på Bedreudbud.dk og på Markedsmodningsfonden.dk.

Erfaringer fra dette første innovationspartnerskab er bl.a. blevet belyst på konferencen *Innovation i udbud – nye veje til salg og effektive partnerskaber*, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen holdt sammen med Erhvervsstyrelsen og foreningen Welfare Tech i Odense den 1. december 2016.

5.7 Light-regimet – enklere regler inden for social-, sundheds- og uddannelsesområdet

Light-regimet er tænkt til personlige tjenesteydelser, der leveres inden for social-, sundheds- og uddannelsesområdet. Det er ydelser, der som regel har en begrænset grænseoverskridende interesse. Udbudsloven indeholder særlige lempeligere regler for disse ydelser, fx kan ordregiverne frit tilrettelægge proceduren eller fremgangsmåden for det enkelte udbud.

5.8 Enklere regler for indkøb under EU-tærskelværdien

Indkøb under EU-tærskelværdierne kan foregå enklere og mere direkte. Indkøbet kan fx forberedes via dialogmøder med flere leverandører og ved, at ordregiver fx indhenter to eller flere tilbud og på den baggrund udvælger én tilbudsgiver. Der er ikke nær så mange formkrav til indkøbet som ved indkøb over tærskelværdien. På den baggrund mindskes transaktionsomkostningerne ved mindre indkøb for både ordregivere og tilbudsgivere.

Konkret betyder ændringerne:

- » at annonceringspligten for udbud under EU's tærskelværdier er ophævet. Udbudslovens afsnit V bestemmer, at mindre kontrakter, der ikke har grænseoverskridende interesse, kan indgås på markedsmæssige vilkår.
- » at der skal foretages en vurdering af, om en kontrakt har klar grænseoverskridende interesse, og har den det, skal der annonceres på Udbud.dk.

5.9 Bæredygtige indkøb, livscyklusomkostninger og sociale klausuler

Som offentlig indkøber kan man nu vælge at fremme miljøhensyn og sociale forhold. Det er muligt at udelukke tilbudsgivere fra et bestemt udbud, hvis de ikke lever op til miljø-, social- eller arbejdsretlige forpligtelser. Det er også muligt at tildele opgaver efter en beregning af livscyklusomkostninger. Det vil sige, at der ud over omkostninger i brugsperioden også inddrages omkostninger, der ligger uden for brugsperioden, og omkostninger fx ved klimapåvirkning og miljøbelastning.

Det betyder:

- » at det er muligt at købe produkter, der har de laveste livscyklusomkostninger
- » at ansøgere eller tilbudsgivere kan udelukkes, hvis de har tilsidesat gældende forpligtelser inden for det miljømæssige, sociale og arbejdsretlige område.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udgav i september *Vejledning om sociale klausuler i udbud*. Vejledningen skal hjælpe offentlige indkøbere og udbudskonsulenter med at anvende sociale klausuler inden for de rammer, som sættes med finanslovsaftalerne m.v. fra 2013/2014. Konkret anviser vejledningen, hvad "følg eller forklar"-princippet indebærer, og hvordan en social klausul om uddannelses- og praktikaftaler kan formuleres og indgå i et udbud. Desuden gennemgår vejledningen de retlige rammer for brugen af klausulerne i offentlige kontrakter.

Med finanslovsaftale 2013 og aftalerne om kommunernes og regionernes økonomi for 2014 blev der indført en forpligtelse for offentlige ordregivere til at overveje sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i offentlige udbud efter et "følg eller forklar"-princip. Klausulerne indebærer, at leverandøren, der vinder udbuddet, forpligtes til at anvende elever i forbindelse med udførelsen af den udbudte opgave.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udarbejdet en opgørelse over de statslige ordregivers brug af sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler. Den viser, at de statslige ordregiver i 2014 anvendte sociale klausuler i 87 pct. af de relevante udbud. Til sammenligning blev sociale klausuler brugt i 56 pct. af de relevante udbud i 2013.

I starten af 2017 skal alle ministerier udarbejde en status på anvendelsen af klausulerne i 2016 og sende den til erhvervsministeren. Status skal bl.a. indeholde information om, hvor mange relevante udbud de har haft, og i hvilket omfang der er anvendt sociale klausuler i udbuddene.

Kommunale og regionale ordregivere er ikke underlagt en indberetningspligt til ministeren. Det anbefales dog, at kommuner og regioner ligeledes gør status over anvendelsen af klausulerne i 2017.

En opdateret version af *Vejledning om totalomkostninger i udbud* blev udgivet i november 2016. Vejledningen gennemgår, hvordan totalomkostninger kan vurderes og opgøres, og hvilke overvejelser ordregivere bør gøre sig i den forbindelse. Fokus i vejledningen er derfor især på de principper og bestemmelser i udbudsloven, som har betydning for anvendelsen af totaløkonomiske principper i udbud.

5.10 Mærkning – særlige krav om mærker

Det er nu muligt at kræve, at et indkøb er forsynet med et specifikt mærke som dokumentation for specifikke egenskaber. Mærket skal fungere som dokumentation for, at indkøbet svarer til de specifikke miljømæssige, sociale eller andre egenskaber, som ordregiver efterspørger i forbindelse med de tekniske specifikationer, kriterierne for tildeling eller vilkårene for kontraktens udførelse.

Det betyder, at ordregiver nu kan stille krav om, at det, der købes, skal leve op til særlige krav specificeret i en mærkningsordning, og at det også er muligt at henvise til de relevante mærkekrav, som skal opfyldes.

5.11 Ændring af ansøgere og tilbudsgivere – præcisering

Udbudsloven præciserer, hvornår en ordregiver må acceptere ændringer af ansøgere eller tilbudsgivere.

Det vil sige, at en ordre kan ændre eller udskifte en ansøger eller tilbudsgiver, hvis der er omstændigheder, der gør det nødvendigt – fx hvis en virksomhed bliver opkøbt eller fusionerer.

5.12 Ændring af kontrakter

Det kan af og til være nødvendigt at foretage ændringer i indgåede kontrakter. Udbudsloven præciserer, hvornår ændringer kan foretages, og hvornår de vil kræve et nyt udbud.

Det betyder, at der ikke må ændres på grundlæggende elementer, men at det er muligt at foretage mindre ændringer i kontrakten.

Ændringer af kontrakter har givet anledning til en del spørgsmål til eksperterne på Bedreudbud.dk. Særligt har sondringen mellem mindre ændringer og grundlæggende ændringer været

genstand for mange spørgsmål. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen producerede en film til Bedreudbud.dk, hvor styrelsen gennemgår, hvilke ændringer der er mindre, og hvilke der er grundlæggende.

5.13 Ophør af kontrakter

Bliver tildelingsbeslutningen annulleret af klagenævnet eller domstolen, skal kontrakten – eller rammeaftalen – bringes til ophør. Det indebærer, at en ordregiver har pligt til at bringe en indgået kontrakt til ophør med et passende varsel. Hvis et nyt udbud gennemføres, har ordregiveren pligt til at bringe kontrakten til ophør senest, når den nye udbudsprocedure er afsluttet.

5.14 Oversigt over udgivelser

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i 2016 offentliggjort følgende vejledninger:

- » *Udbudsloven – vejledning om udbudsreglerne* (januar 2016)
- » *Evalueringemetoder – Praktisk vejledning til offentlige indkøbere* (april 2016)
- » *ESPD – Sådan virker det*, version 1.2 (juli 2016)
- » *Vejledning om sociale klausuler i udbud* (september 2016)
- » *Totalomkostninger – Praktisk vejledning til offentlige indkøbere* (november 2016)
- » *Standardmodel for offentlig-private partnerskaber (OPP) – Nyanlæg* (december 2016)
- » *Standardmodel for offentlig-private partnerskaber (OPP) – Renovering, drift og vedligehold* (december 2016)

5.15 Oversigt over dialogmøder

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i 2016 afholdt følgende dialogmøder:

- » *Fleksible udbud – København* (23. februar)
 - » *Fleksible udbud – Aarhus* (14. marts)
 - » *Fleksible udbud – Vejle* (15. marts)
 - » *Evalueringemetoder – Aalborg* (8. april)
 - » *Indkøb under tærskelværdierne med/uden klar grænseoverskridende interesse* (19. april)
 - » *ESPD – sådan virker det – København* (17. maj)
 - » *ESPD – sådan virker det – Odense* (18. maj)
 - » *ESPD – sådan virker det – Aarhus* (24. maj)
 - » *ESPD – sådan virker det – København* (25. maj)
 - » *ESPD – sådan virker det – København* (14. juni)
 - » *ESPD – sådan virker det – København* (14. september)
 - » *ESPD – sådan virker det – Aalborg* (21. september)
 - » *Konference: Innovation i udbud – nye veje til salg og effektive partnerskaber* (1. december)
-

Kapitel 6

Fakta om danske udbud og tilbud på danske udbud

Når danske ordregivere gennem udbud skaber konkurrence om deres opgaver, sikres den bedste udnyttelse af de offentlige ressourcer, idet private virksomheders viden om og erfaring med at løse de pågældende opgaver bringes i spil i den offentlige opgaveløsning. Samtidig får virksomhederne adgang til at teste og udvikle deres produkter på baggrund af en offentlig efterspørgsel, der i sidste ende kan betyde vækst og eksport for virksomhederne.

Med valg af fx udbudsprocedure kan ordregivere tilrettelægge en udbudsproces, der sikrer en effektiv konkurrence om opgaven, så de bedste virksomheder byder. Samtidig har ordregivere interesse i at gennemføre udbudsprocessen, så transaktionsomkostningerne reduceres både for ordregiveren selv og for tilbudsgiverne, da tilbudsgivernes omkostninger helt eller delvist må forventes at være afspejlet i prisen på den offentlige opgave.

Dette kapitel indeholder fakta om antallet af danske EU-udbud og udbud under tærskelværdierne samt ordregiveres valg af udbudsprocedurer. Af kapitlet fremgår det bl.a., at danske ordregivere i 2016 har offentliggjort færre EU-udbud og udbud under tærskelværdierne sammenlignet med 2015. Samtidig offentliggjorde danske ordregivere dobbelt så mange EU-udbud i december måned 2015 som i december året før.

Med udbudsloven har ordregivere fået udvidet adgang til at anvende de fleksible udbudsprocedurer. Sammenlignet med Sverige og EU-landene samlet set viser opgørelser, at danske ordregivere oftere anvender de fleksible udbudsprocedurer.

Sidst i kapitlet beskrives fakta om de tilbud, danske ordregivere får, når de udbyder opgaver over EU's tærskelværdier. Opgørelserne viser, at danske ordregivere i gennemsnit modtager 5,7 tilbud, når de skaber konkurrence om en offentlig opgave. Dette er uafhængigt af, hvilken udbudsprocedure ordregiveren har anvendt, og den kontrakttype, der er tale om. Samtidig fremgår det af kapitlet, at langt de fleste danske EU-udbud vindes af danske virksomheder eller virksomheder, der er etableret i Danmark.

6.1 Færre danske EU-udbud i 2016 end i 2015

Der blev gennemført flere danske EU-udbud i 2015 sammenlignet med 2016²³. Det fremgår af tabel 6.1 nedenfor. I 2015 blev der gennemført 2.935 EU-udbud i alt på tværs af danske ordregivere, mens der i 2016 er gennemført 2.054 EU-udbud. Det svarer til en forskel på 30 pct. på tværs af de to år.

Den mest anvendte udbudsprocedure på tværs af de to år er udbudsproceduren offentligt udbud. Til trods for at der er gennemført færre EU-udbud i 2016 end i 2015, er der ikke den store forskel på, hvor mange offentlige udbud der er gennemført i de to år.

²³ Når der refereres til tal fra 2016, tages der afsæt i fremskrevne tal for 2016. Disse er fremskrevet ved at tage gennemsnittet af månederne fra januar til oktober (171 udbud pr. måned) og fremskrevet 171 udbud for både november og december.

Til gengæld er der forholdsvis stor forskel på antallet af begrænsede udbud gennemført i henholdsvis 2015 og 2016. Der er således sket et fald svarende til 62 pct. fra 2015 til 2016 i anvendelsen af udbudsproceduren begrænset udbud. Der er i forbindelse med status for offentlig konkurrence 2016 ikke gennemført selvstændige analyser af, hvad der kan forklare dette. Én mulig forklaring på den forholdsvis store forskel på tværs af de to år kan dog være, at ordregiver med udbudsloven som udgangspunkt er forpligtet til at offentliggøre sit udbudsmateriale samtidig med udbudsbekendtgørelsen. Efter de gamle regler kunne ordregiver vælge alene at sende udbudsmaterialet til de ansøgere, der blev opfordret til at afgive tilbud. På den baggrund kunne ordregivere købe sig lidt yderligere tid til at udfærdige udbudsmaterialet, mens dette ikke længere er en mulighed.

Der er fri adgang til at benytte udbudsproceduren begrænset udbud, der er særlig velegnet, hvis ordregiver ønsker at begrænse antallet af tilbud. Ved anskaffelser fra et marked med mange potentielle tilbudsgivere vil en begrænsning i antallet af tilbudsgivere bidrage til at reducere transaktionsomkostningerne, da færre tilbud skal udarbejdes og efterfølgende vurderes. Ved begrænset udbud har alle potentielle leverandører mulighed for at ansøge om at deltage i udbudsprocessen. Det er dog kun et antal udvalgte, potentielle leverandører, der får adgang til at afgive endeligt tilbud på opgaven. Det reducerer isoleret set konkurrencen om opgaven, men kan samtidig sikre, at det kun er de bedste virksomheder, der deltager, og at transaktionsomkostningerne på både ordregiver- og tilbudsgiverside som anført ovenfor dermed begrænses.

Tabel 6.1 EU-udbud i Danmark i 2015 og 2016

<i>Udbudsprocedure</i>	2015	2016 fremskrevet	Procentvis ændring 2016 (01.01.-31.10.2016)	
Offentligt udbud	1.510	1.324	-12 pct.	1.103
Begrænset udbud	1.090	419	-62 pct.	349
Konkurrencepræget dialog	10	14	44 pct.	12
Udbud med forhandling	0	143	-	119
Udbud efter forhandling, Udbudsdirektivet 2004	17	0	-100 pct.	0
Udbud efter forhandling, Forsyningsvirksomhedsdirektivet og Forsvarsdirektivet	308	151	-51 pct.	126
Innovationspartnerskab	0	1	-	1
Andre		2		2
I alt	2.935	2.054	-30 pct.	1.712
Kontrakttype				
Bygge og anlæg	542	254	-53 pct.	212
Vareindkøb	1.357	708	-48 pct.	590
Tjenesteydelser	1.036	1.092	5 pct.	910
I alt	2.935	2.054	-30 pct.	1.712

Anm.: Antallet af udbud offentliggjort i november og december 2016 er fremskrevet på baggrund af et gennemsnit for de foregående 10 måneder i 2016.

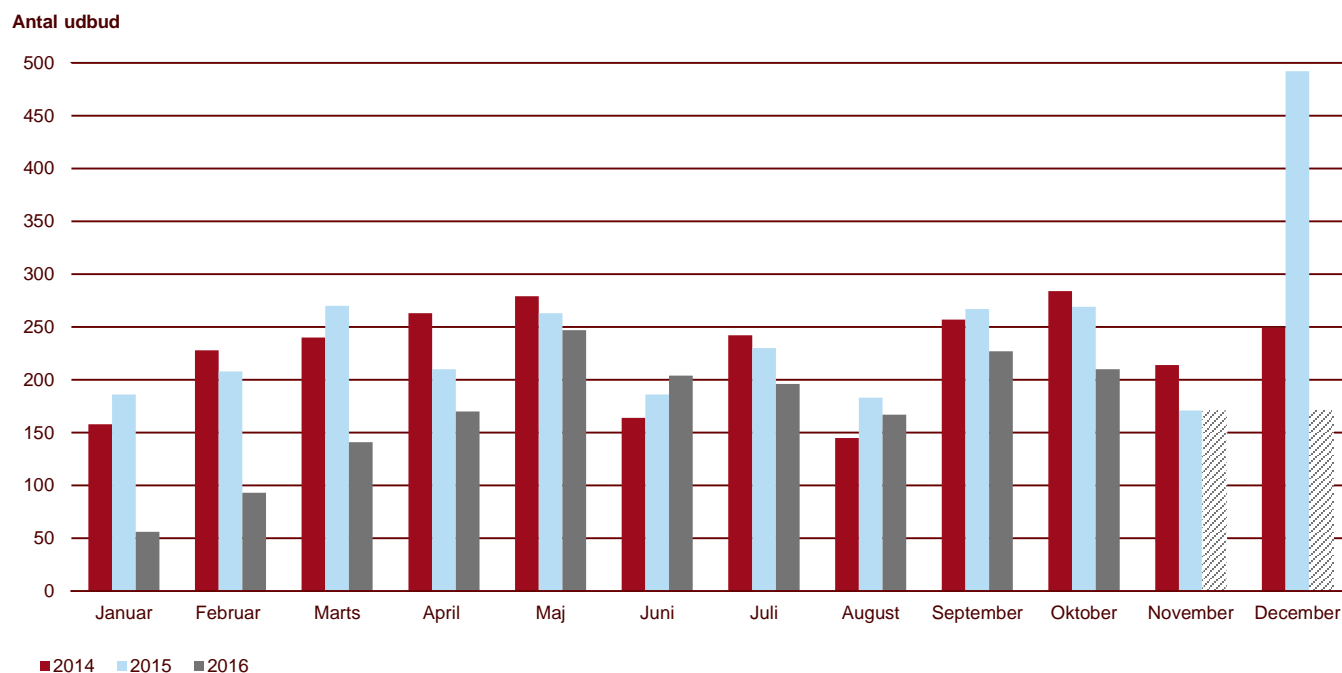
Kilde: TED – Tenders Electronic Daily.

Flertallet af de danske EU-udbud i både 2015 og 2016 omhandler indkøb af varer og tjenesteydelser. Det fremgår af tabellen ovenfor. Forskellen i antallet af udbud vedrørende indkøb af tjenesteydelser udgør kun fem pct. på tværs af de to år, mens antallet af udbud vedrørende indkøb af varer er næsten halveret fra 2015 til 2016. For udbud af bygge- og anlægskontrakter gælder, at antallet af udbud er mere end halveret fra 2015 til 2016.

I december måned 2015 blev der offentliggjort næsten dobbelt så mange udbudsbekendtgørelser som året før. Det er illustreret i figuren nedenfor, hvor antallet af offentliggjorte danske EU-udbud fordelt på måneder i årene 2014, 2015 og 2016 fremgår. Samtidig fremgår det af figuren, at der sammenlignet med de foregående år er gennemført færre EU-udbud. Det var særligt i de tre første måneder af 2016.

Tallene i sig selv giver ikke en forklaring på, hvorfor fordelingen af udbud ser ud, som den gør på tværs af de tre år, og der er ikke foretaget særskilte analyser, der kan afdække dette. En del af forklaringen kan muligvis findes i, at ordregivere ved at offentliggøre en udbudsbekendtgørelse inden udgangen af 2015 fik mulighed for at udbyde den konkrete opgave efter det gamle EU-direktiv og ikke efter udbudslovens regler, der trådte i kraft 1. januar 2016.

Figur 6.1 Danske EU-udbud fordelt på måneder



Anm.: Antallet af udbud offentliggjort i november og december 2016 er fremskrevet på baggrund af et gennemsnit for de foregående 10 måneder i samme år. Dette er indikeret ved de skraverede søjler.

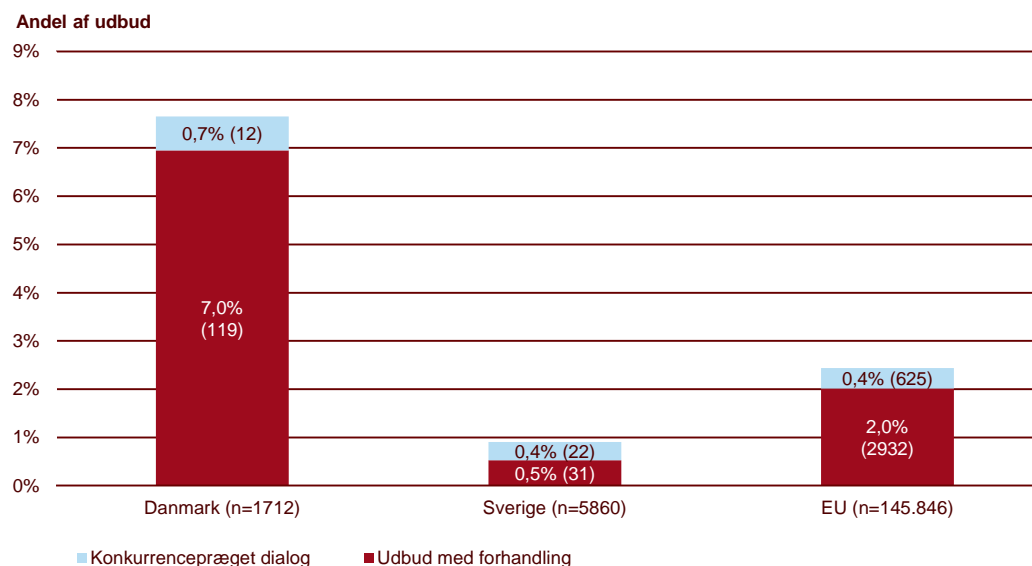
Kilde: TED – Tenders Electronic Daily.

6.2 Danske ordregivere har taget godt imod de fleksible udbudsprocedurer

Med udbudsloven har ordregivere fået udvidet adgang til at anvende de fleksible udbudsprocedurer; udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog. Det giver mulighed for mere dialog og samarbejde med henblik på at finde de bedste og mest effektive løsninger. Procedurereformen for begge udbudsprocedurer er også mere detaljeret beskrevet i udbudsloven i forhold til tidligere.

De fleksible udbudsprocedurer bliver anvendt oftere i Danmark sammenlignet med Sverige og EU-landene samlet set²⁴. Det fremgår af figuren nedenfor, der opgør antallet af gennemførte udbud efter de fleksible udbudsprocedurer i de første 10 måneder af 2016 i henholdsvis Danmark, Sverige og alle EU-lande samlet set.

Figur 6.2 **Brugen af de fleksible udbudsprocedurer på tværs af Danmark, Sverige og EU-landene i 2016**



Anm.: Brugen af de fleksible udbudsprocedurer i Danmark, Sverige og EU-landene samlet set er opgjort i perioden 1. januar-31. oktober 2016.

Kilde: TED – Tenders Electronic Daily.

I Danmark udbydes op imod otte pct. af de EU-udbud, der gennemføres, efter én af de fleksible udbudsprocedurer, mens det samme gør sig gældende for op imod en pct. af de svenske EU-udbud. På tværs af EU-landene udbydes 2,4 pct. af alle offentliggjorte udbud efter én af de fleksible procedurer.

²⁴ I den sammenhæng er det væsentligt at bemærke, at alle EU-lande endnu ikke har implementeret EU's nye udbudsdirektiv, der giver udvidet adgang til at anvende de fleksible udbudsprocedurer.

Danske EU-udbud udgør i de 10 første måneder af 2016 i alt 1,2 pct. af de udbud, der samlet set er offentliggjort i EU, mens danske ordregivere i perioden er afsendere på 3,7 pct. af de EU-udbud, der gennemføres efter én af de fleksible procedurer. Danske EU-udbud efter de fleksible procedurer er således overrepræsenteret med en faktor svarende til 3,1. Danske ordregivere kan på den baggrund siges at have taget godt imod den udvidede adgang til at anvende de fleksible procedurer.

Danske ordregivere gør oftest brug af udbudsproceduren udbud med forhandling. Det er også proceduren udbud med forhandling, der er mest udbredt i både Sverige og på tværs af alle EU-lande.

6.3 Færre danske udbud under tærskelværdierne i 2016 end i 2015

Med udbudsloven er der indført en større fleksibilitet i indkøbsprocesserne ved indkøb under EU's tærskelværdier for varer og tjenesteydelser. Graden af fleksibilitet er dog afhængig af, om det offentlige indkøb indeholder en klar grænseoverskridende interesse eller ej. Hvis indkøbet ikke har et klart grænseoverskridende element, skal ordregiver sikre, at indkøbet sker på markedsmæssige vilkår samt overholde de danske forvaltningsretlige regler.

Udbudslovens afsnit V bestemmer således, at mindre kontrakter, der ikke har grænseoverskridende interesse, fx kan indgås ved, at ordregiver indhenter to eller flere tilbud og på den baggrund udvælger én tilbudsgiver. De nye regler gør det således nemmere for det offentlige at foretage mindre indkøb og nemmere for tilbudsgivere at byde ind, hvilket medvirker til at reducere transaktionsomkostningerne for både ordregivere og tilbudsgivere. Tidligere var ordregivere forpligtet til at annoncere indkøb, hvis de havde en værdi på over 500.000 kr.

Antallet af udbud under tærskelværdierne annonceret i 2016 er lavere end i 2015. Det fremgår af tabellen nedenfor, der opgør antallet af annoncerede udbud under tærskelværdierne i henholdsvis 2015 og 2016.

Af tabellen fremgår det, at der i 2015 blev annonceret i alt 1.099 udbud under tærskelværdierne, mens der, hvis man fremskriver tallene for 2016, vil blive annonceret i alt 763 udbud under tærskelværdierne. Samlet set er der tale om et fald på 31 pct. Faldet i antallet af annoncerede udbud under tærskelværdierne fra 2015 til 2016 skyldes formentlig, at ordregivere ikke længere er forpligtede til at annoncere alle opgaver med en værdi over 500.000 kr., men med udbudsloven udelukkende skal annoncere de udbud, der har en klar grænseoverskridende interesse.

I både 2015 og 2016 har ordregivere annonceret flest udbud af tjenesteydelser under tærskelværdierne, jf. tabel 6.2.

Tabel 6.2 Udbud under tærskelværdierne i Danmark i 2015 og 2016

Kontrakttype	2015	2016 fremskrevet	Procentvis ændring	2016 (01.01.-31.10.2016)
Bygge og anlæg	121	132	9 pct.	110
Vareindkøb	303	133	-56 pct.	111
Tjenesteydelser	635	481	-24 pct.	401
Blandede opgaver	40	17	-58 pct.	14
I alt	1.099	763	-31 pct.	636
Ordregivertype				
Stat	103	424	311 pct.	353
Regioner	257	24	-91 pct.	20
Kommuner	487	188	-61 pct.	157
Andre	252	127	-50 pct.	106
I alt	1.099	763	-31 pct.	636

Anm.: Antallet af udbud under tærskelværdierne offentliggjort i november og december 2016 er fremskrevet på baggrund af et gennemsnit for de foregående 10 måneder i samme år.

Kilde: Udbud.dk.

I 2015 gennemførte landets kommuner flest udbud under tærskelværdierne. I alt annoncerede kommunale ordregivere 487 udbud under tærskelværdierne i 2015, mens dette tal vil falde til 188, hvis man fremskriver antallet af annoncerede udbud i 2016. Det er et fald svarende til 61 pct.

Den omvendte tendens gør sig gældende, når man ser på annoncerede udbud under tærskelværdierne på tværs af statslige ordregivere. Til trods for, at antallet af annoncerede udbud under tærskelværdierne generelt er lavere i 2016 end i 2015, er antallet af annoncerede statslige udbud under tærskelværdierne steget fra 103 i 2015 til 424 med de fremskrevne tal for 2016. Det svarer til en stigning på 311 pct. fra 2015 til 2016. Der er ikke foretaget analyser, der kan forklare, hvorfor antallet af statslige udbud under tærskelværdierne er steget så markant. Stigningen kan muligvis til dels skyldes, at statslige ordregivere i højere grad end kommunerne foretager indkøb med grænseoverskridende interesse. Statslige ordregivere har således efter udbudslovens vedtagelse været forpligtet til at annoncere udbud under tærskelværdierne med grænseoverskridende interesse og herunder også udbud med grænseoverskridende interesse med en værdi under 500.000 kr., som ikke tidligere var annonceringspligtige.

6.4 I gennemsnit afgives der 5,7 tilbud på danske EU-udbud

I dette afsnit beskrives en række fakta om de tilbud, som ordregivere modtager, når de udbyder opgaver. Det er klart, at jo flere tilbud en ordregiver modtager på et udbud, jo skarpere har konkurrencen om opgaven været. Det er dog ikke nødvendigvis i ordregiveres interesse at modtage et hav af tilbud. For ordregivere handler det om at tilrettelægge en udbudsproces, der sikrer en effektiv konkurrence om opgaven, så de bedste virksomheder byder på opgaven, samtidig med at transaktionsomkostningerne holdes nede.

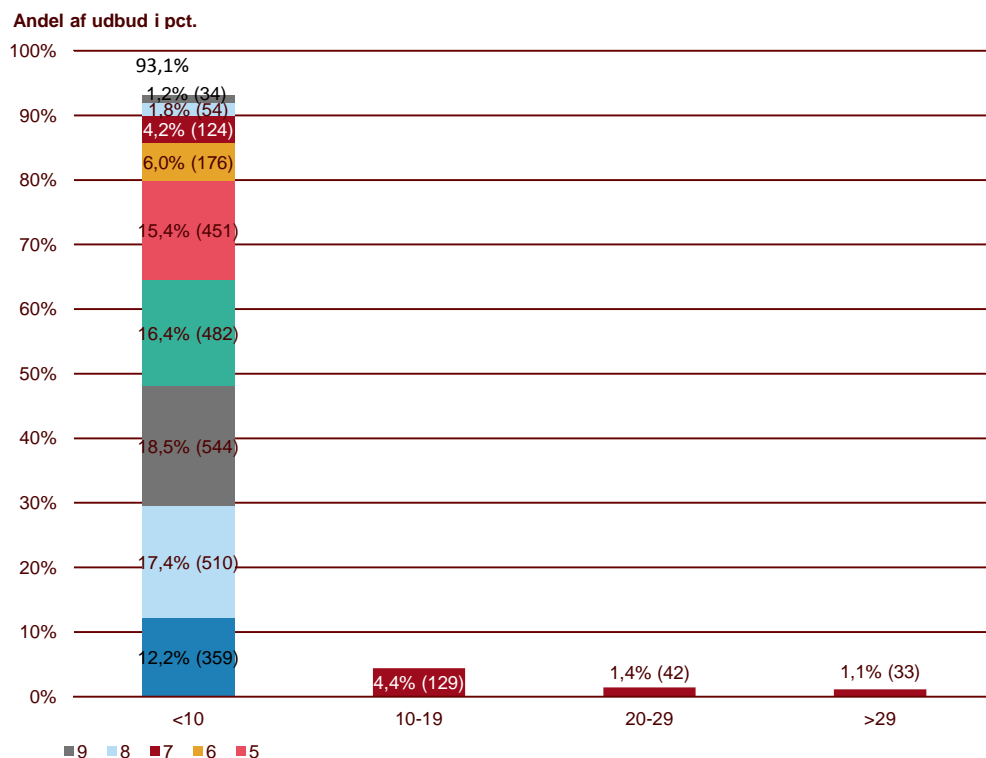
Ordregivere er, når et EU-udbud er afsluttet, forpligtet til at offentliggøre en bekendtgørelse om indgåede kontrakter i TED-databasen. Af bekendtgørelsen om indgåede kontrakter fremgår bl.a. oplysninger om, hvor mange tilbud ordregiver fik på det gennemførte udbud, og hvem der vandt kontrakten.

I 2015 blev der offentliggjort 2.382 bekendtgørelser om indgåede kontrakter og i alt 525 bekendtgørelser med henblik på frivillig forudgående gennemsigtighed på tværs af danske ordregivere. I alt har ordregivere således indgået kontrakt eller tilkendegivet, at man vil indgå kontrakt i 2.907 tilfælde i 2015²⁵. Der er således indgået kontrakt om 2.907 udbud i 2015. En række af disse udbud dækker over udbud, der består af delaftaler. Idet fx antallet af tilbud på tværs af delaftaler, der knytter sig til det samme udbud, kan variere, tages der i det følgende afsæt i det samlede antal delaftaler og ikke antallet af unikke udbud.

I mere end 9 ud af 10 af de EU-udbud, der gennemføres i Danmark, modtager ordregivere mellem et-til fem tilbud. Heraf er der 12,2 pct. af udbuddene, der kun modtager ét tilbud. Dette gør sig gældende uafhængigt af, hvilken udbudsprocedure ordregiver anvender, herunder om ordregiver vælger en procedure, hvor alle potentielle leverandører kan afgive tilbud, eller om ordregiver vælger en procedure, hvor antallet af tilbudsgivere kan begrænses. Figuren nedenfor viser, at ordregivere oftest modtager mellem to-fem tilbud på en udbudt opgave.

²⁵ For 25 ud af disse 2.907 udbud gælder, at udbuddet er blevet annulleret, efter ordregiver har offentliggjort en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Disse 25 udbud indgår ikke i opgørelserne i dette afsnit. På samme måde indgår 169 udbud gennemført af regionernes lægemiddelorganisation AMGROS I/S ikke i opgørelserne i afsnittet, idet kontrakter og udbud af rammeaftaler på medicin i hovedreglen dækker over et bredt spektrum af delaftaler, der ikke entydigt kan kobles til faste delaftaler. Derudover er tre udbud af rammeaftaler yderligere taget ud af det samlede datasæt, da der på baggrund af oplysningerne i TED er usikkerhed om sammenhængen mellem antallet af delaftaler og vinderne af de enkelte delaftaler.

Figur 6.3 Antallet af tilbud pr. udbud i 2015



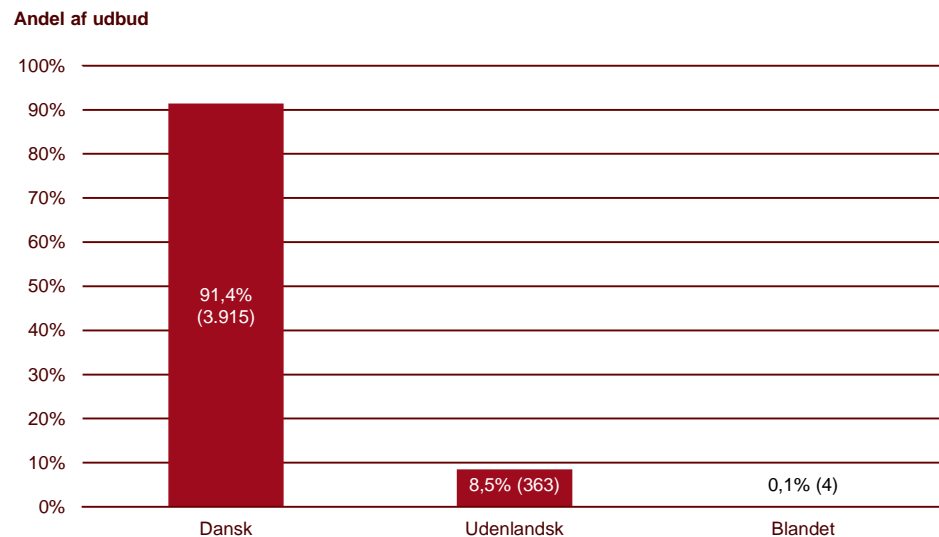
Anm.: Figuren bygger på 2.938 udbud og delaftaler, hvor det i bekendtgørelsen om indgåede kontrakter i TED er opgivet, hvor mange tilbud der kom på den udbudte opgave. I denne sammenhæng betragtes en delaftale som et selvstændigt udbud, idet antallet af tilbud på tværs af delaftaler, der er en del af det samme udbud, kan variere.

Kilde: Kortlægning af viden om tilbud gennemført af BDO, december 2016.

På tværs af udbud af bygge- og anlægskontrakter, vareindkøbskontrakter og tjenesteydelseskontrakter er tendensen også, at ordregivere langt overvejende modtager under 10 tilbud. I forbindelse med udbud af vareindkøb modtager ordregivere dog oftere mere end 10 tilbud sammenlignet med, når ordregivere modtager tilbud på udbud af bygge- og anlægskontrakter eller tjenesteydelseskontrakter.

Danske virksomheder eller virksomheder, der er etableret i Danmark, vinder langt størstedelen af de danske EU-udbud. Til trods for at alle virksomheder i EU har adgang til at deltage i konkurrencen om danske EU-udbud, er det udelukkende virksomheder med adresse i udlandet, der vinder kontrakten i over otte pct. af de gennemførte udbud, hvor der er offentliggjort en bekendtgørelse om indgåede kontrakter i 2015. Det fremgår af figur 6.4 nedenfor.

Figur 6.4 Vinders nationalitet i 2015



Anm.: Figuren bygger på 4.282 udbud og delaftaler, hvor det i bekendtgørelsen om indgåede kontrakter i TED fremgår, hvilken nationalitet vinderen af udbuddet har. Vinderens nationalitet er baseret på oplysninger i TED om vinderens adresse. En international virksomhed, der er etableret i Danmark og har et dansk hovedsæde, vil i denne sammenhæng blive betragtet som dansk. En delaftale betragtes her som et selvstændigt udbud, idet vinderen af udbuddets nationalitet kan variere på tværs af delaftaler.

Kilde: Kortlægning af viden om tilbud gennemført af BDO, december 2016.

Når man tager afsæt i bekendtgørelser om indgåede kontrakter offentliggjort i 2015, er der gennemført flest udbud inden for følgende fem brancher²⁶:

- » Hoved- eller fagentrepriser i forbindelse med bygge- og anlægsarbejder
- » It-tjeneste
- » Medicinsk udstyr
- » Rengørings- og sanitetstjeneste
- » Tjenesteydelser i forbindelse med forsikring og pension.

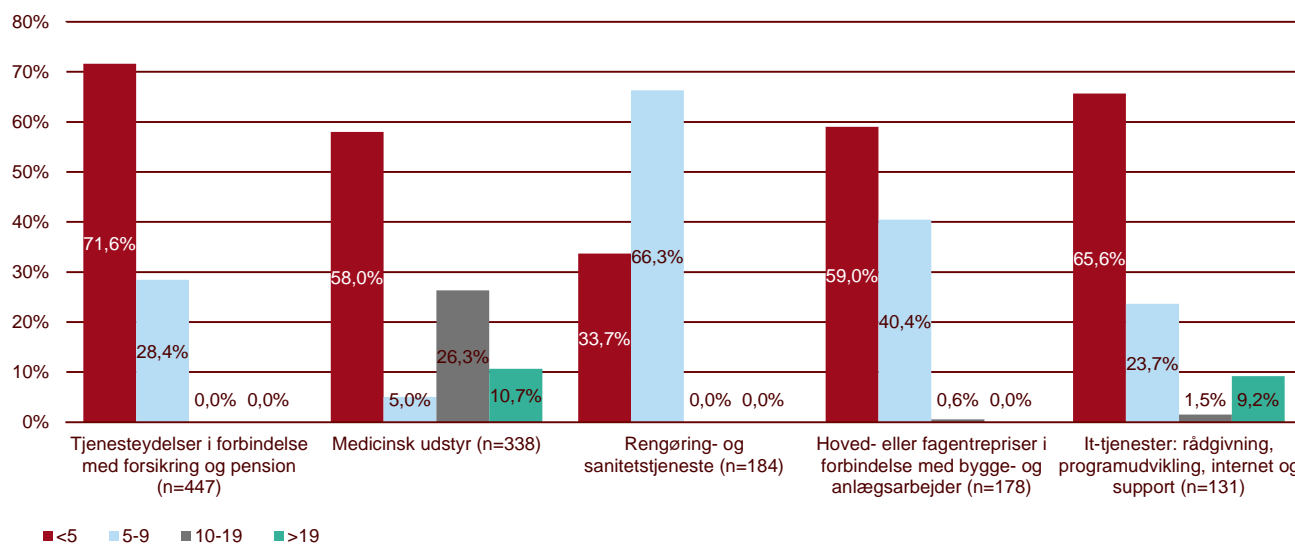
Disse fem brancher dækker til sammen 43,5 pct. af de udbud, hvor der er offentliggjort en bekendtgørelse om indgåede kontrakter i løbet af 2015.

Med undtagelse af udbud af rengørings- og sanitetstjeneste modtager ordregivere på tværs af de fem største brancher i over 60 pct. af udbuddene mellem et-fem tilbud. Ordregivere modtager oftest mellem fem-ni tilbud, når der er tale om udbud af rengørings- og sanitetstjenester.

²⁶ Branchen, som det enkelte udbud vedrører, er udledt på baggrund af den CPV-kode, som ordregiver har angivet først i udbudsbekendtgørelsen. Der er taget afsæt i en trecifret CPV-kode, også selv om den først angivne CPV-kode har været angivet med flere cifre. Dette er gjort med henblik på at sikre et vist detaljeringsniveau i forhold til brancheangivelsen uden at tage afsæt i så detaljerede CPV-koder, at der ville optræde for få udbud inden for hver branche til at kunne udlede nogle generelle tendenser.

Figur 6.5 Antal tilbud fordelt på de fem brancher, hvor der er offentliggjort flest bekendtgørelser om indgået kontrakt i 2015

Andel af branchens udbud



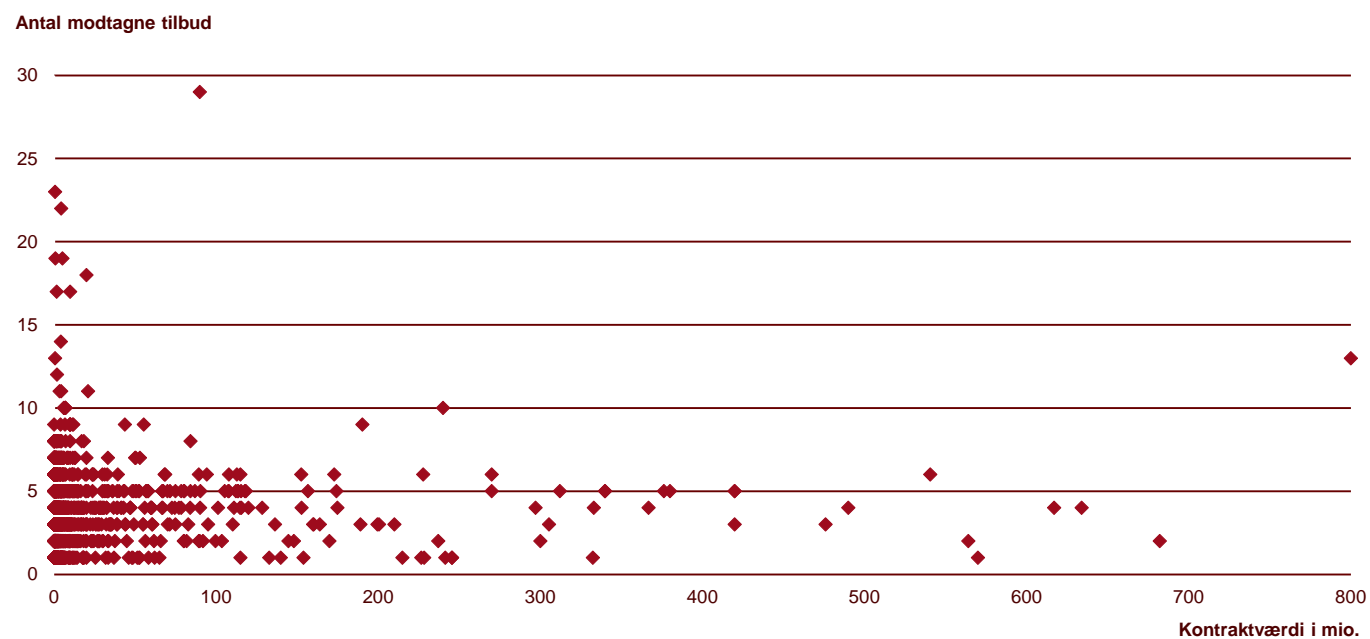
Anm.: Figuren er baseret på 1.278 udbud og delaftaler, der falder inden for én af de fem brancher, hvor der er offentliggjort flest bekendtgørelser om indgåede kontrakter i 2015 samtidig med, at det af TED har fremgået hvor mange tilbud der kom på den udbudte opgave. I denne sammenhæng betragtes en delaftale som et selvstændigt udbud, idet antallet af tilbud på tværs af delaftaler, der er en del af det samme udbud, kan variere.

Kilde: Kortlægning af viden om tilbud gennemført af BDO, december 2016.

Til gengæld modtager ordregivere oftere 10 tilbud eller derover i forbindelse med udbud af medicinsk udstyr sammenlignet med udbud inden for de fire andre brancher. Dette hænger fint sammen med, at det er regionerne, der oftest modtager 10 eller flere tilbud, når de udbyder opgaver.

Der er umiddelbart ingen sammenhæng mellem værdien af den kontrakt, der udbydes, og antallet af tilbud, som ordregivere modtager. Dog kan det ses, at højere kontraktværdier oftest får færre tilbud. Det fremgår af figur 6.6 nedenfor.

Figur 6.6 Sammenhæng mellem kontraktværdi og antallet af modtagne tilbud



Anm.: Figuren bygger på 1.246 udbud og delaftaler, hvor både kontraktværdi og antal modtagne tilbud er oplyst. Outliers er fjernet, det vil sige udbud med kontraktværdier på over 800 mio. kr., og udbud, hvor ordregiver har modtaget mere end 30 tilbud. Kontraktværdier, der i TED har været opgivet i udenlandsk valuta, er omregnet til DKK. Der er taget afsæt i valutakurser fra Nationalbanken. Kontraktværdien er omregnet til eksklusive moms, når denne er opgjort inklusive.

Kilde: Kortlægning af viden om tilbud gennemført af BDO, december 2016.

Bilag

Bilag 1 – Muligheder for offentlig konkurrence

Tabel B.1 Muligheder for konkurrence om de offentlige opgaver

Mia.kr.	2011	2012	2013	2014	2015
Offentlige indkøb	277,9	289,9	292,3	285,2	293,7
Aflønning af offentligt ansatte	338,7	343,0	345,2	350,4	355,1
I alt	616,6	632,9	637,5	635,6	648,8
Bruttonationalprodukt (BNP)	1833,4	1882,6	1903,5	1942,6	1985,3
Indkøb og lønudgifter i pct. af BNP	33,6	33,6	33,5	32,7	32,7

Anm.: Alle beløb er angivet i løbende priser.

Kilde: Danmarks Statistik, statistikbanken.dk, OFF3 (aflønning af ansatte, forbrug i produktionen og sociale ydelser i naturalier), OFF14 (forbrug i produktionen og aflønning af ansatte for henholdsvis offentlige selskabslignende virksomheder og offentlige selskaber) og NAN1 (bruttonationalprodukt i løbende priser).

Tabel B.2 Offentlige indkøb

Mia. kr.	2011	2012	2013	2014	2015
Offentlige virksomheder m.v.	78,6	83,0	85,5	82,4	82,2
Kommuner	81,5	84,1	84,6	86,1	87,3
Stat	61,3	63,8	62,9	62,2	62,4
Regioner	56,3	59,3	59,1	60,3	61,8
I alt	277,9	290,2	292,2	291,0	293,7
Bruttonationalprodukt (BNP)	1.833,4	1.882,6	1.903,5	1.942,6	1.985,3
Indkøb i pct. af BNP	15,2	15,4	15,3	15,0	14,8

Anm.: Alle beløb er angivet i løbende priser.

Kilde: Danmarks Statistik, statistikbanken.dk, OFF3 (aflønning af ansatte, forbrug i produktionen og sociale ydelser i naturalier), OFF14 (forbrug i produktionen og aflønning af ansatte for henholdsvis offentlige selskabslignende virksomheder og offentlige selskaber) og NAN1 (bruttonationalprodukt i løbende priser).

Bilag 2 – Vækstrater

Tabel B.3 IKU-vækstrater

	Procentvis årlig ændring					Gennemsnitlig årlig vækstrate	Procentvis ændring for perioden
	2011	2012	2013	2014	2015		
Samlet IKU	2,3	1,5	0,3	1,4	1,1	1,1	4,4
SIKU	4,2	4,0	0,2	0,3	6,2	2,7	11,0
RIKU	-0,5	1,9	-6,1	1,5	-2,0	-1,2	-4,8
KIKU	0,4	1,6	2,4	1,5	0,4	1,5	6,0
PTI		-1,1	-4,4	0,0	-0,6	-1,5	-6,0

Anm.: PTI for 2010 er ikke tilgængelig, hvorfor væksten ikke kan opgøres.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og Finansministeriet.

Tabel B.4 Vækstrater for regionerne

	Procentvis årlig ændring				Gennemsnitlig årlig vækstrate	Procentvis ændring for perioden
	2012	2013	2014	2015		
Syddanmark	2,6	-0,4	-1,7	2,6	0,0	0,0
Sjælland	2,2	-4,7	4,0	0,4	0,7	-0,8
Hovedstaden	-2,8	-13,5*	2,2	-7,1	-0,3	1,5
Nordjylland	4,5	-0,5	11,5	-9,5	-1,8	-3,1
Midtjylland	10,3	-4,7	-2,2	1,7	0,8	-0,8
Samlet	1,9	-6,1	1,5	-2,0	-2,0	-2,0
Standardafvigelse	1,9	2,5	2,8	3,0	-2,0	-2,0

Note *: Faldet i Region Hovedstaden mellem 2012 og 2013 skyldes databrud.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet.