



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Status for offentlig konkurrence 2013
Konkurrence- og forbrugeranalyse 06

2013

Status for offentlig konkurrence 2013

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35

2500 Valby

Tlf. +45 41 71 50 00

E-mail: kfst@kfst.dk

On-line ISBN 978-87-7029-550-5

Redegørelsen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

December 2013

Indhold

| | |
|--|-----------|
| Kapitel 1 | |
| Indledning og sammenfatning | 4 |
| | |
| Kapitel 2 | |
| Udviklingen i offentlige indkøb | 7 |
| 2.1 Staten konkurrenceudsætter flere opgaver..... | 12 |
| 2.2 Regionerne konkurrenceudsætter lidt færre opgaver..... | 13 |
| 2.3 Kommunerne konkurrenceudsætter lidt flere opgaver..... | 14 |
| | |
| Kapitel 3 | |
| EU-udbud i Danmark, Sverige og Finland | 18 |
| 3.1 Kort om EU-udbud..... | 18 |
| 3.2 Antallet af EU-udbud er stigende..... | 20 |
| | |
| Kapitel 4 | |
| Ny udbudslov i Danmark..... | 21 |
| 4.1 Det nye klassiske udbudsdirektiv..... | 21 |
| 4.2 Udbudslovsudvalget..... | 22 |
| | |
| Kapitel 5 | |
| Stigende interesse for offentlig-private partnerskaber | 23 |
| 5.1 Status for OPP i Danmark..... | 23 |
| 5.2 OPP-standardmodel til renovering..... | 23 |
| 5.3 Barrierer for kommuner og regioners brug af OPP..... | 24 |
| | |
| Kapitel 6 | |
| Små og mellemstore virksomheder deltager aktivt i udbud | 25 |
| 6.1 Små og mellemstore virksomheder er med i konkurrencen om offentlige opgaver | 25 |
| 6.2 Barrierer for små og mellemstore virksomheders deltagelse i offentlige udbud | 26 |
| | |
| Kapitel 7 | |
| Analysen, vejledninger og udspil offentliggjort i 2013 | 27 |
| 1.1 Målrettet vejledningsindsats på udbudsområdet | 27 |
| 1.2 Nyt råd for offentlig-privat samarbejde..... | 28 |

Kapitel 1

Indledning og sammenfatning

Offentlige myndigheder foretog i 2012 indkøb af varer og tjenester hos private virksomheder for 300 mia. kr.¹

Status for offentlig konkurrence 2013 giver et indblik i, i hvor høj grad offentlige myndigheder udnytter muligheden for at hente de potentielle gevinster, der er ved at sende opgaver i udbud og derved skabe konkurrence om offentlige indkøb². Derudover giver status for offentlig konkurrence et overblik over de initiativer og analyser, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde har gennemført på udbudsområdet i løbet af 2013.

Når det offentlige løser opgaver, er det centralt, at der er fokus på kvalitet og pris, så borgerne får mest muligt for deres skatte kroner. De offentlige myndigheder kan ofte sikre et godt forhold mellem pris og kvalitet ved at skabe konkurrence om opgaverne. For at sikre en skarp konkurrence er det vigtigt, at mange virksomheder har mulighed for at byde på opgaverne – også små og mellemstore virksomheder. Derfor har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i 2013 udgivet en analyse af små og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud og barrierer herfor.

Det er ikke nødvendigvis afgørende, om konkurrencen om offentlige opgaver fører til, at opgaverne efterfølgende løses af det offentlige eller af private leverandører. Det er til gengæld afgørende, at selve konkurrencen om opgaverne bidrager til at udvikle og effektivisere opgaveløsningen. Det kan eksempelvis ske gennem anvendelse af ny teknologi, innovativ organisering eller udvikling af mere effektive arbejdsgange. Hermed kan offentlig-privat samarbejde også være med til at styrke berørte markeder såvel som Danmarks økonomiske vækst, blandt andet ved at bidrage til udvikling af nye løsninger med eksportpotentiale.

Offentlig-private partnerskaber er et eksempel på en organiseringsform, der kan bidrage til et effektivt offentlig-privat samarbejde. Danske erfaringer med partnerskaberne er overvejende gode, men offentlige myndigheder oplever en række barrierer for at bruge organiseringsformen. I 2013 har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i en analyse belyst barriererne på området.

De offentlige myndigheder skaber i alt konkurrence om opgaver for 97,2 mia. kr. Det skal sammenholdes med værdien af de såkaldt udbudsegneede opgaver³, der udgør 385 mia. kr. Det svarer til, at de offentlige myndigheder konkurrenceudsætter cirka 25 pct. af de udbudsegneede opgaver. Mere end halvdelen af de udbudsegneede opgaver ligger i kommunerne, mens resten er fordelt mellem regionerne og staten.

¹ Offentlige myndigheder omfatter ministerier og styrelser i staten, statslige undervisningsinstitutioner, regioner, kommuner og offentlige virksomheder.

² Det seneste data for offentlige indkøb og konkurrenceudsættelse dækker 2012.

³ De anvendte opgørelser og definitioner af udbudsegneede opgaver er oplyst af Økonomi- og Indenrigsministeriet, KL, Danske Regioner og Moderniseringsstyrelsen.

De offentlige myndigheder skaber således ikke konkurrence om størstedelen af de udbudseggede opgaver. Tidligere analyser viser, at det blandt andet skyldes usikkerhed omkring udbudsreglerne og frygt for klagesager blandt de offentlige indkøbere. Det er en af grundene til at regeringen har nedsat et udvalg til at udarbejde en dansk udbudslov. Udvalgets arbejde skal skabe klarhed om reglerne og sikre fleksible nye rammer for mere effektive offentlige indkøb.

Udbudsloven skal styrke det gode købmandsskab. Det betyder, at fokus i offentlig-privat samarbejde skal være på, hvordan det offentlige får mest for pengene, frem for regler og klagesager.

Det skal understreges, at nogle af de såkaldt udbudseggede opgaver som udgangspunkt ikke kan udbydes til konkurrence. Det gælder eksempelvis for dele af statens lønudgifter til politi og militær. Med andre ord er de udbudseggede opgaver bredt defineret og inkluderer opgaver, som det kun i begrænset omfang er muligt at skabe konkurrence om.

Status for Offentlig Konkurrence 2013 er baseret på analyser og undersøgelser om offentlig konkurrence udgivet af både Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde og på data om konkurrenceudsættelse i 2012.

Boks 1.1 Hovedkonklusioner

- » De offentlige myndigheder skabte i 2012 tilsammen konkurrence om lidt flere offentlige opgaver end i de foregående år. Mens staten og kommunerne skaber konkurrence om en større andel af opgaverne, så konkurrenceudsætter regionerne lidt mindre.
- » I flere af de offentlige myndigheder lader der til at være potentiale for mere konkurrence om opgaverne:
 - » Staten skabte i 2012 konkurrence om opgaver for knap 22 mia. kr. ud af udbudseggede opgaver for 78 mia. kr. Det svarer til, at staten skabte konkurrence om 28,6 pct. af de udbudseggede opgaver.
 - » Regionerne sendte i 2012 opgaver for 18,5 mia. kr. i udbud. De udbudseggede opgaver udgjorde 86,9 mia. kr. Det vil sige, at regionerne skabte konkurrence om 21,3 pct. af de udbudseggede opgaver. Langt de fleste ikke-konkurrenceudsatte udbudseggede opgaver findes på sundhedsområdet. Regionerne opgør også en indikator for indkøb af private tjenesteydelser. Den var i 2012 på 36,2 pct.
 - » Kommunerne konkurrenceudsatte i 2012 opgaver for 55,6 mia. kr. De udbudseggede opgaver udgjorde 220,6 mia. kr. Det svarer til, at kommunerne konkurrenceudsatte 25,4 pct. af de udbudseggede opgaver. Det største potentiale for at konkurrenceudsætte flere opgaver lader til at være på socialområdet.
- » Der er stor forskel på graden af konkurrenceudsættelse mellem kommunerne. Mens nogle kommuner skaber konkurrence om over 30 pct. af de udbudseggede opgaver, så skaber andre konkurrence om under 20 pct. Det tyder på, at der i nogle kommuner er et stort potentiale for at skabe konkurrence om flere opgaver.
- » I 2012 gennemførte danske offentlige myndigheder 2.453 EU-udbud. Det er godt 50 pct. flere end i 2010. I Danmark gennemfører de offentlige myndigheder cirka lige så mange EU-udbud som i Sverige og Finland set i forhold til befolkningstørrelse.
- » Små og mellemstore virksomheder er godt med i konkurrencen om de offentlige opgaver i Danmark. De byder på knap to tredjedele af opgaverne og vinder omkring halvdelen. Forholdene for de små og mellemstore virksomheder kan dog stadig forbedres, da de eksempelvis oplever udbudsprocessen som ressourcekrævende. Det er konklusionen fra en analyse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.
- » Regeringen har nedsat et udvalg, der skal skrive en dansk udbudslov. Udvalgets arbejde skal bidrage til at reducere udbudsomkostninger for både offentlige ordregivere og tilbudsgivere. Det skal ske gennem nye rammer for mere effektive offentlige indkøb og godt købmandsskab.

- » Offentlig-private partnerskaber er en måde at skabe effektivt offentlig-privat samarbejde på. Kommuner og regioner oplever dog en række barrierer for at indgå i partnerskaberne. Barriererne kan især tilskrives de offentlige myndigheders og markedets få erfaringer med modellen samt i rammevilkår for partnerskaberne. Det viser en ny analyse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.
- » Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har opprioriteret sin vejledningsindsats om udbudsretlige emner i 2013 for at skabe klarhed om udbudsreglerne og styrke ordregiveres arbejde med udbud og indkøb. Emnerne for vejledningerne er udvalgt i dialog med interessenter og aktører på området.
- » Regeringen har i april 2013 nedsat Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde. Rådet samler interessenter på området og tilvejebringer ny viden om effekterne af, og barrierer for, offentlig-privat samarbejde.

Kapitel 2

Udviklingen i offentlige indkøb

De offentlige indkøb fra private virksomheder nåede i 2012 op på lige knap 300 mia. kr. Det fremgår af nedenstående tabel 2.1, som omfatter indkøb i alle offentlige myndigheder, institutioner og virksomheder.

Tabel 2.1 Offentlige indkøb 2008-2012

| Mia. kr. | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Off. Virksomheder mv. | 87,9 | 83,7 | 87,7 | 85,7 | 90,2 |
| Kommuner | 74,5 | 80,0 | 84,7 | 82,5 | 84,8 |
| Stat | 56,3 | 59,9 | 59,8 | 62,4 | 64,2 |
| Regioner | 54,5 | 57,0 | 56,8 | 56,9 | 60,3 |
| I alt | 273,2 | 280,6 | 289,0 | 287,5 | 299,5 |
| Bruttonationalprodukt (BNP) | 1753,2 | 1664,8 | 1760,1 | 1791,8 | 1825,6 |
| Indkøb i pct. af BNP | 15,6 % | 16,9 % | 16,4 % | 16,0 % | 16,4 % |

Anm.: Off. virksomheder mv. omfatter (1) off. selskabslignende virksomheder (blandt andet Banedanmark og Serumintitutet samt kommunale forsynings- og transport-selskaber). (2) Off. selskaber (blandt andet selskaber inden for energi-, affalds- og transportsektoren, Danske Spil, Nationalbanken, Post Danmark, TV2 og AMGROS) samt (3) sociale kasser og fonde.

Anm.: Alle beløb er angivet i løbende priser.

Kilde: Danmarks Statistik, statistikbanken.dk, OFF3 (forbrug i produktionen og sociale ydelser i naturalier), OFF14 (forbrug i produktionen) og NATN01 (Forsyningsbalance)

Værdien af offentlige indkøb har udviklet sig over de seneste år fra et niveau på 273,2 mia. kr. i 2008 til 299,5 mia. kr. i 2012. I figur 2.1 er de offentlige indkøb sat i forhold til bruttonationalproduktet (BNP), der angiver værdien af den årlige samlede produktion i Danmark. De offentlige indkøb har, som andel af BNP, ligget stabilt på omkring 16 pct. siden 2008. Det vil sige, at væksten i offentlige indkøb og BNP næsten har været ens.

De offentlige virksomheder købte ind for 90,2 mia. kr. i 2012 og er dermed som gruppe den største offentlige indkøber. Derefter følger kommunerne med 84,8 mia. kr., staten med 64,2 mia. kr. og regionerne med 60,3 mia. kr. Det er i alt offentlige indkøb for 299,5 mia. kr.⁴

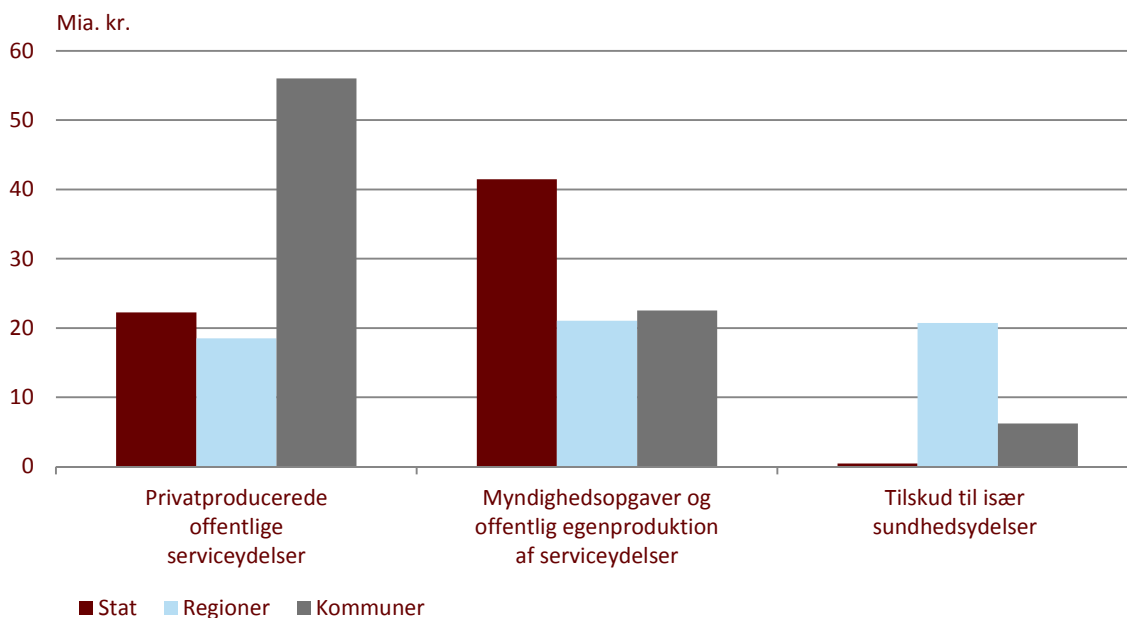
Ud af de samlede indkøb på 299,5 mia. kr. står staten, regioner og kommuner tilsammen for indkøb for omkring 209,3 mia. kr. Statens, regionernes og kommunernes indkøb fra private virksomheder kan deles op i tre kategorier:

- » **Indkøb af privatproducerede offentlige serviceydelser**
De privatproducerede offentlige serviceydelser produceres af private virksomheder med en offentlig myndighed som ordregiver. Der er tale om privatproducerede offentlige serviceydelser, når offentlige myndigheder sender opgaver i udbud og lader en privat virksomhed varetage opgaverne i stedet for selv at stå for dem. Det kan eksempelvis være drift af plejecentre, rengøring på skoler og vedligeholdelse af veje. Private virksomheders produktion erstatter således den offentlige produktion.
- » **Indkøb til brug for myndighedsopgaver og offentlig egenproduktion**
Myndighedsopgaver og offentlig egenproduktion produceres af offentlige myndigheder, men på grundlag af indkøb fra private virksomheder. Eksempelvis forestår de fleste kommuner drift af folkeskolen men indkøber skolebøger, møbler og bygninger af private virksomheder for at løse opgaverne. Private virksomheder leverer således input til de offentlige myndigheders produktion.
- » **Tilskud til især sundhedsydelser**
Foruden de to ovenstående opgavetyper, går de offentlige myndigheders indkøb til sociale ydelser i naturalier. Det vil sige tilskud til især sundhedsydelser. Det er opgaver, som udføres og leveres af private og stilles til rådighed for borgerne som enten gratis eller tilskudsberettigede ydelser. Eksempelvis lægehjælp, speciallæger og tilskud til lægemidler.

Figur 2.1 viser, hvordan de offentlige indkøb i henholdsvis staten, regioner og kommuner fordeler sig på de tre kategorier.

⁴ Indkøb opgøres som forbrug i produktionen og sociale ydelser i naturalier. Forbrug i produktionen defineres som køb af varer og tjenester til løbende forbrug herunder udgifter til leje af lokaler og bygninger mv., forsikringspræmier, samt indirekte skatter og afgifter betalt af det offentlige selv. Endvidere betragtes en del af anskaffelserne af varige goder til militæret (våbensystemer) fortsat per konvention som forbrug i produktionen. Sociale ydelser i naturalier dækker ydelser, som sektoren for offentlig forvaltning og service køber på markedet og fordeler til husholdningerne ved helt eller delvist at betale markedsproducenter for at levere visse produkter til husholdningerne fx sygesikringsydelser og hjælpemidler til handicappede.

Figur 2.1 Statens, regionernes og kommunernes indkøb i 2012



Kilde: Danmarks Statistik, statistikbanken.dk, OFF3 (forbrug i produktionen og sociale ydelser i naturalier), samt opgørelser om indikatorer for konkurrenceudsættelse fra KL, Danske Regioner og Finansministeriet.

Statens, regionernes og kommunernes indkøb fordeler sig forskelligt på tværs af de tre kategorier. Mens størstedelen af statens indkøb går til myndighedsopgaver og offentlig egenproduktion af serviceydelser, er de fleste af kommunernes indkøb privatproducerede offentlige serviceydelser. En mindre andel af statens og kommunernes indkøb går til tilskud til især sundhedsydelser. Regionernes indkøb er mere jævnt fordelt over de tre kategorier. Desuden er det regionerne, der står for den største del af indkøbene inden for tilskud til især sundhedsydelser.

Fordelingen af indkøb på tværs af stat, regioner og kommuner kan bruges til at opgøre inddragelsen af private leverandører i den offentlige produktion af serviceydelser. Til gengæld kan figur 2.1 ikke bruges til at sammenligne data på tværs af stat, regioner og kommuner. På grund af forskelle i opgaverne mellem de offentlige myndigheder, har de forskellige udgangspunkter for at inddrage private i opgaveløsningen. Eksempelvis har nogle offentlige myndigheder mange indkøb i forbindelse med myndighedsopgaver, hvor private virksomheder kun kan inddrages i begrænset omfang.

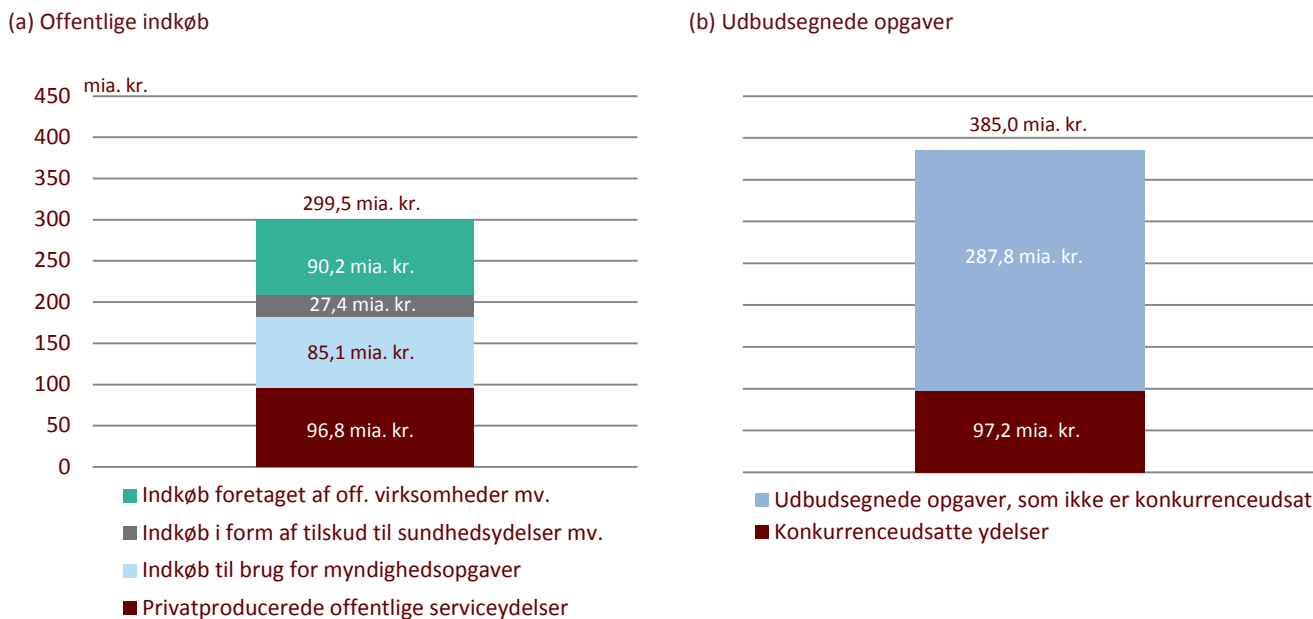
I det følgende sættes der særligt fokus på de privatproducerede offentlige serviceydelser. De offentlige myndigheder skaber konkurrence om disse ydelser ved at sende dem i udbud. De ydelser, der kan skabes konkurrence om, omtales i det følgende som *udbudsegne opgaver*. Der bliver skabt konkurrence om en andel af de udbudsegne opgaver, og disse omtales som *konkurrenceudsatte ydelser*.

Indkøb af varer og materialer til myndighedsopgaver og offentlig egenproduktion af ydelser indgår ikke i opgørelsen af konkurrenceudsatte ydelser. Det er på trods af, at der er foretaget

indkøb hos en privat leverandør, formentlig gennem et udbud. Der er kun tale om konkurrenceudsættelse i forbindelse med en samlet *ydelse*.

De konkurrenceudsatte ydelsers andel af offentlige indkøb samt af offentlige udbudsegnede opgaver og driftsopgaver fremgår af figur 2.2. Figur 2.2 (a) viser værdien af privatproducerede offentlige serviceydelser i forhold til andre offentlige indkøb. Figur 2.2 (b) viser de konkurrenceudsatte ydelser i forhold til udbudsegnede opgaver.

Figur 2.2 **Konkurrenceudsatte ydelsers andel af offentlige indkøb og af udbudsegnede opgaver**



Kilde: Danmarks Statistik (statistikbanken.dk) og opgørelser om konkurrenceudsættelse fra KL, Danske Regioner og Finansministeriet.

Anm.: Forskellen på 0,4 mia. kr. mellem privatproducerede offentlige serviceydelser og konkurrenceudsatte ydelser udgøres af vundne kontrolbud.

I figur 2.2 (a) viser den nederste røde del af søjlen værdien af privatproducerede offentlige serviceydelser. Samlet for stat, regioner og kommuner er værdien af privatproducerede offentlige serviceydelser 96,8 mia. kr. Der findes ikke opgørelser over de offentlige virksomheders indkøb af konkurrenceudsatte ydelser. Det vil sige, at de privatproducerede offentlige serviceydelser mindst udgør 96,8 mia. kr. ud af de samlede offentlige indkøb på 299,5 mia. kr.

Den nederste røde del af søjlen i figur 2.2 (b) viser værdien af de konkurrenceudsatte ydelser. Fordelt på de offentlige myndigheder udgør de 22,3 mia. kr. i staten, 18,5 mia. kr. i regionerne og 56,4 mia. kr. i kommunerne. Værdien af de konkurrenceudsatte ydelser udgør 25,2 pct. af de samlede udbudsegnede opgaver, der har en værdi på 385,0 mia. kr.

Værdien af privatproducerede serviceydelser i figur 2.2 (a) er 0,4 mia. kr. mindre end værdien af konkurrenceudsatte ydelser i figur 2.2 (b). Forskellen mellem de to er summen af vundne kontrolbud i stat, regioner og kommuner. Her gælder det, at selvom opgaverne har været konkurrenceudsat, forestår de offentlige myndigheder selv opgaveløsningen. I 2012 vandt de offentlige myndigheder opgaver svarende til 0,4 pct. af værdien af de udbudte opgaver.

Indikatorer for konkurrenceudsættelse i kommuner, regioner og staten

Værdien af de konkurrenceudsatte ydelser og udbudsegne opgaver opgøres årligt for staten, regioner og kommuner⁵. Forholdet mellem værdien af de konkurrenceudsatte ydelser og udbudsegne opgaver omtales som indikatoren for konkurrenceudsættelse⁶. Det gælder både for kommunerne (IKU), i regionerne (RIKU) og i staten (SIKU). Opgørelserne er forbundet med visse usikkerheder som følge af forskellig regnskabsmæssig konteringspraksis hos offentlige myndigheder og metodemæssige problemstillinger i afgrænsningen af myndighedsopgaver. Indikatorerne for konkurrenceudsættelse egner sig derfor ikke til at sammenligne offentlige myndigheder med hinanden på tværs af stat, regioner og kommuner. Derimod er det som udgangspunkt muligt at sammenligne kommuner med hinanden og regioner med hinanden. Det er også muligt at sammenligne de enkelte myndigheder med sig selv over tid, når der tages højde for udsving i enkelte år.

Mens opgørelsesmetoderne for IKU og RIKU i høj grad ligner hinanden, så skiller SIKU sig ud ved at være mindre detaljeret. Alle tre indikatorer tager udgangspunkt i, at værdien af konkurrenceudsatte ydelser sættes i forhold til værdien af udbudsegne opgaver⁷:

$$\text{Indikator for konkurrenceudsættelse} = \frac{\text{Konkurrenceudsatte ydelser}}{\text{Udbudsegne opgaver}}$$

I opgørelsen af SIKU tages der ikke højde for forskelle mellem udbudsegne opgaver og driftsomkostninger. Samtidig er der kun to korrektioner til ovenstående brøk⁸. Det betyder, at de udbudsegne opgaver, især i staten, defineres bredt og eksempelvis inkluderer lønudgifter til ansatte i forsvaret og politiet. Selvom hele den lønudgift indgår i driftsomkostningerne, er det næppe mere end dele af den, der reelt kan skabes konkurrence om. I det omfang, at statens udbudsegne opgaver er defineret for bredt, er SIKU for de angivne år reelt højere. Det vil også betyde, at en SIKU på 100 pct. alene er en teoretisk mulighed.

IKU og RIKU opgøres mere detaljeret. I kommunerne er de udbudsegne opgaver eksempelvis eksklusiv lønudgifter i folkeskolen, udgifter til aktivitetsbestemt medfinansiering af sundhedsvæsenet, kommunalbestyrelsesmedlemmer og valg samt vækstfora. Det samme er tilfældet for regionerne, hvor de udbudsegne opgaver opgøres eksklusiv udgifter til eksempelvis særlige administrative opgaver, fælles formål og regionsrådsmedlemmer inden for den politiske organisation, valg, lønudgifter til specialtilbud, specialundervisning og rådgivning. Der er dog alligevel visse usikkerheder forbundet med at opgøre IKU og RIKU, da en række faktorer kan have indflydelse på værdien af konkurrenceudsatte og udbudsegne opgaver.

Et overblik over udviklingen i konkurrenceudsættelse i regionerne (RIKU), kommunerne (IKU) og staten (SIKU) kan ses i nedenstående figur 2.3.

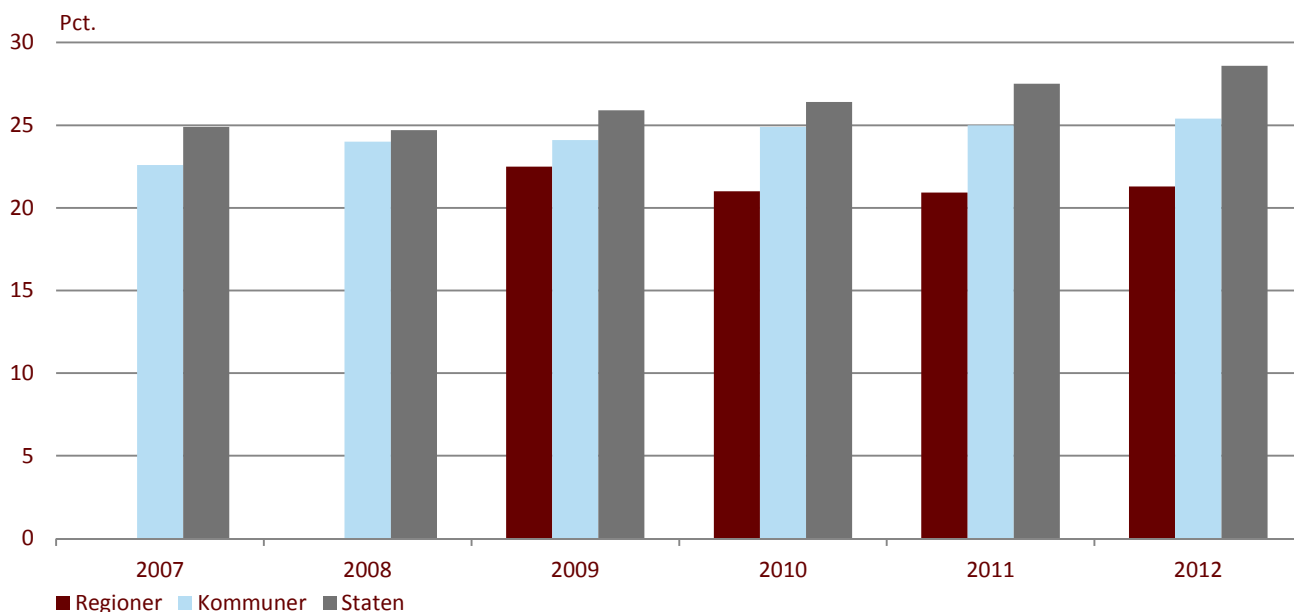
⁵ Indikatorer for konkurrenceudsættelse opgøres for staten af Moderniseringsstyrelsen, for regionerne af Danske Regioner og for kommunerne af KL.

⁶ Det vil sige en brøk med værdien af konkurrenceudsatte opgaver i tælleren og værdien af udbudsegne opgaver i nævneren.

⁷ I regionernes opgørelse af det private tjenesteydelsesindeks er brøken: Bruttodriftsudgifter til private leverandører divideret med bruttodriftsudgifter, der kan leveres af private.

⁸ Registreringer vedrørende domstolene ekskluderes af både tæller og nævner. Endvidere er regulering af tidligere hensatte forpligtigelser vedr. tilsagn om tilskud inden for § 14 Ministeriet for By, Bolig & Landdistrikter ikke medtaget.

Figur 2.3 Udvikling i konkurrenceudsættelse i regioner, kommuner og stat



Kilde: Opgørelser om konkurrenceudsættelse fra KL, Danske Regioner og Moderniseringsstyrelsen

Siden 2007 er der sket en mindre stigning i konkurrenceudsættelse af udbudsegnede opgaver i staten og kommunerne. Mens SIKU er steget fra 24,9 pct. til 28,6 pct., er IKU steget fra 22,6 pct. til 25,4 pct. Omvendt er det gået i regionerne, hvor der skabes konkurrence om lidt færre af de udbudsegnede opgaver i 2012 end i 2009, hvor RIKU blev opgjort for første gang. RIKU er faldet fra 22,5 pct. i 2009 til 21,3 pct. i 2012.

Samlet set skaber regioner, kommuner og staten konkurrence om 25,2 pct. af de udbudsegnede opgaver. Over halvdelen af de udbudsegnede opgaver ligger hos kommunerne, mens det er under en fjerdedel for både staten og regionerne.

2.1 Staten konkurrenceudsætter flere opgaver

Private virksomheder konkurrerer om en stigende andel af statens opgaver. Værdien af de konkurrenceudsatte opgaver er 22 mia. kr. De udbudsegnede opgaver eller driftsomkostninger udgør knap 78 mia. kr. Det betyder, at SIKU i 2012 er på 28,6 pct.

De konkurrenceudsatte opgaver udgøres af tre statslige regnskabskonti: køb af IT-tjenesteydelser, køb af tjenesteydelser i øvrigt og reparation- og vedligeholdelsesudgifter⁹. Det er tælleren i SIKU. De udbudsegnede opgaver består af fire statslige standardkonti. Der er tale

⁹ Regnskabskonti 22.65 om køb af it-tjenesteydelser, 22.70 om køb af tjenesteydelser i øvrigt og 22.30 om reparation- og vedligeholdelsesudgifter i statens driftsudgiftsregnskab for 2012. Hertil lægges vundne kontrolbud, der for staten udgør 15 mio. kr. i 2012 og fratrækkes registreringer vedrørende domstolene.

om vareforbrug af lagre, husleje, lejearealer og leasing, lønninger og personaleomkostninger samt andre ordinære driftsomkostninger¹⁰. Det er nævneren i SIKU.

2.2 Regionerne konkurrenceudsætter lidt færre opgaver

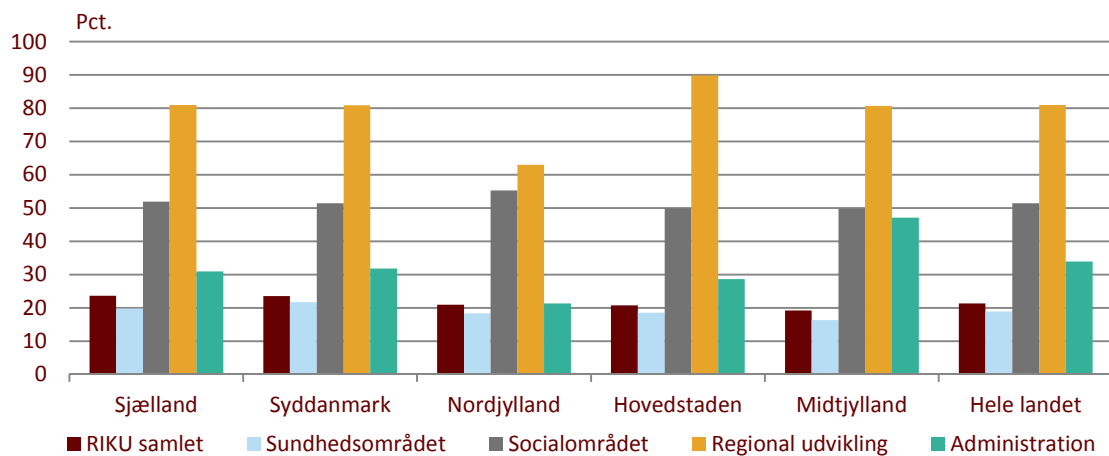
Regionerne skabte i 2012 konkurrence om opgaver for 18,5 mia. kr. ud af udbudsegnede opgaver for i alt 86,9 mia. kr. Det giver en RIKU på 21,3 pct.

Regionernes udbudsegnede opgaver kan deles op i fire områder:

- » Sundhed
- » Social og specialundervisning
- » Regional udvikling
- » Fælles formål og administration¹¹

Ud af de udbudsegnede opgaver på i alt 86,9 mia. kr. udgør opgaver inden for sundhed langt størstedelen på 81,5 mia. kr. eller 93,8 pct. Regionerne skabte i 2012 konkurrence om 18,9 pct. af opgaverne på sundhedsområdet. Graden af konkurrenceudsættelse er højere inden for regionernes øvrige hovedkonti og varierer også mellem regionerne, især hvad angår regional udvikling og administration. Det fremgår af nedenstående figur 2.4.

Figur 2.4 RIKU fordelt på hovedkonti 2012



Kilde: Danske Regioner

¹⁰ Standardkonti 15 om vareforbrug af lagre, 16 om husleje, lejearealer og leasing, 18 om lønninger og personaleomkostninger samt 22 om andre ordinære driftsomkostninger i statens driftsudgiftsregnskab for 2012. Derudover fratrækkes registreringer vedrørende domstolene og regulering af tidligere hensatte forpligtelser vedrørende tilsagn om tilskud inden for § 14 Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter er ikke medtaget.

¹¹ Regionale hovedkonti 1-4: 1 er sundhed, 2 er social og specialundervisning, 3 er regional udvikling samt 4, der er fælles formål og administration.

Regionerne skaber konkurrence om en stor del af opgaverne inden for socialområdet og regional udvikling. Derudover konkurrenceudsætter især Region Midtjylland mange opgaver inden for administration. Men de tre områder fylder meget lidt i regionernes udbudsegne- de opgaver under ét. Næsten alle de udbudsegne- de opgaver ligger i sundhedsområdet. Det bety- der, at graden af konkurrenceudsættelse på sundhedsområdet er af afgørende betydning for størrelsen af RIKU. Det kan blandt andet ses ved, at RIKU på sundhedsområdet for alle fem regioner stort set er på niveau med de samlede RIKU.

Region Sjælland og Syddanmark har de højeste samlede RIKU på henholdsvis 23,6 og 23,5 pct. Den laveste grad af konkurrenceudsættelse findes i Region Midtjylland, som skaber konkur- rence om 19,2 pct. af de udbudsegne- de opgaver. Hvis Region Midtjyllands konkurrenceudsatte opgaver for yderligere 800 mio. kr. årligt, ville Region Midtjyllands RIKU komme på niveau med Region Sjællands.

Ud over RIKU opgør regionerne også en privat tjenesteydelsesindikator (PTI). PTI opgør brut- todriftsudgifter til private leverandører i forhold til bruttodriftsudgifter, der kan leveres af private. Til forskel fra RIKU er tilskud til især sundhedsydelser med videre¹² medregnet i PTI. Det skyldes, at opgaverne løses af private leverandører, men uden nødvendigvis at have været konkurrenceudsat. PTI var i 2012 på 36,2 pct.

Potentialet for yderligere konkurrenceudsættelse i regionerne vil især være at finde på sund- hedsområdet. Både fordi den nuværende konkurrenceudsættelsesgrad er den laveste blandt regionernes opgaver, og fordi langt størstedelen af de ikke-konkurrenceudsatte udbudsegne- de opgaver er at finde her. Det skal bemærkes, at nogle udbudsegne- de opgaver i regionerne er mere vanskelige at skabe konkurrence om end andre. Enten fordi det ønskede kvalitetsniveau er vanskeligt at fastlægge og håndhæve via en kontrakt, eller fordi der ikke eksisterer et mar- ked med kompetente leverandører til at løfte opgaverne. Det gør sig især gældende på sund- hedsområdet, hvor en række opgaver er stærkt regulerede og højt specialiserede.

2.3 Kommunerne konkurrenceudsætter lidt flere opgaver

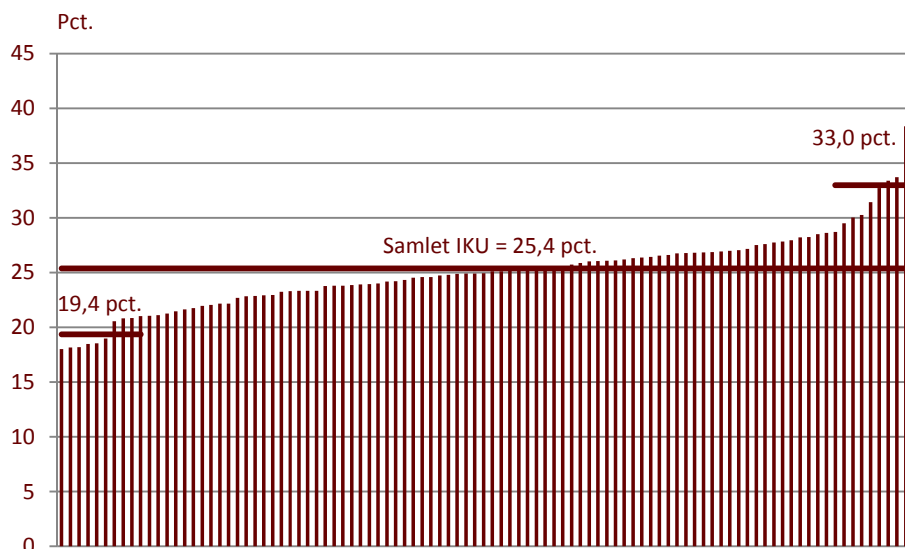
Kommunernes udbudsegne- de opgaver udgør 220,6 mia. kr. Heraf skaber kommunerne kon- kurrence om opgaver for 55,6 mia. kr. Det betyder, at IKU er 25,4 pct.

Konkurrenceudsættelsesgraden varierer meget mellem kommunerne. De 10 kommuner med de højeste konkurrenceudsættelsesgrader skaber i gennemsnit¹³ konkurrence om 33,0 pct. af de udbudsegne- de opgaver. De 10 kommuner, der skaber mindst konkurrence om opgaverne, skaber i gennemsnit konkurrence om 19,4 pct. af de udbudsegne- de opgaver. Nedenstående figur 2.5 giver et overblik over indikatoren for konkurrenceudsættelse i samtlige 98 kommu- ner.

¹² Lægehjælp, speciallæger og tilskud til lægemidler

¹³ Beregnet som et simpelt gennemsnit.

Figur 2.5 IKU i 2012



Kilde: De kommunale nøgletal, noegletal.dk

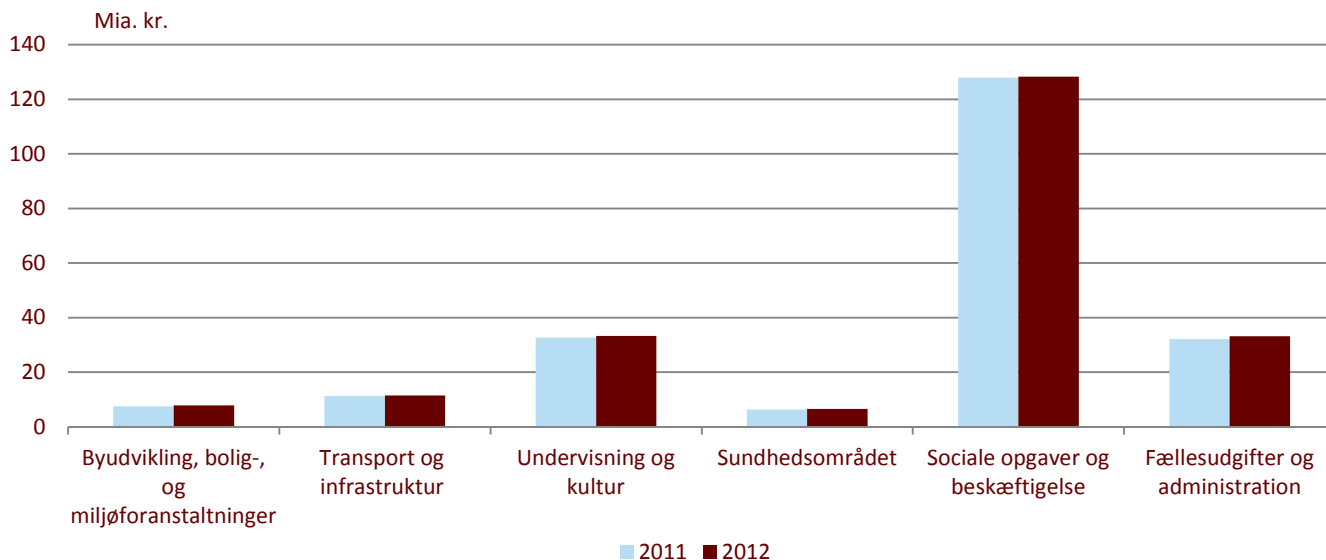
Kommunernes samlede IKU er på 25,4 pct. Det dækker over konkurrenceudsættelsesgrader i de enkelte kommuner fra 18,0 pct. i Ærø Kommune til 41,8 pct. i Gribskov Kommune.

De to kommuner, der har rykket sig mest i forhold til at inddrage private leverandører i opgaveløsningen er Aabenraa og Favrskov kommuner. De to kommuner har hævet deres IKU med henholdsvis 3,7 og 3,3 procentpoint fra 2011 til 2012. Begge kommuner havde i 2011 nogle af de laveste konkurrenceudsættelsesgrader. Aabenraa Kommune lå nummer 96 i 2011 og flyttede sig 26 pladser i 2012 til nummer 70. Samtidig er Favrskov Kommune gået fra nummer 68 til nummer 33, hvilket er en ændring på 35 pladser.

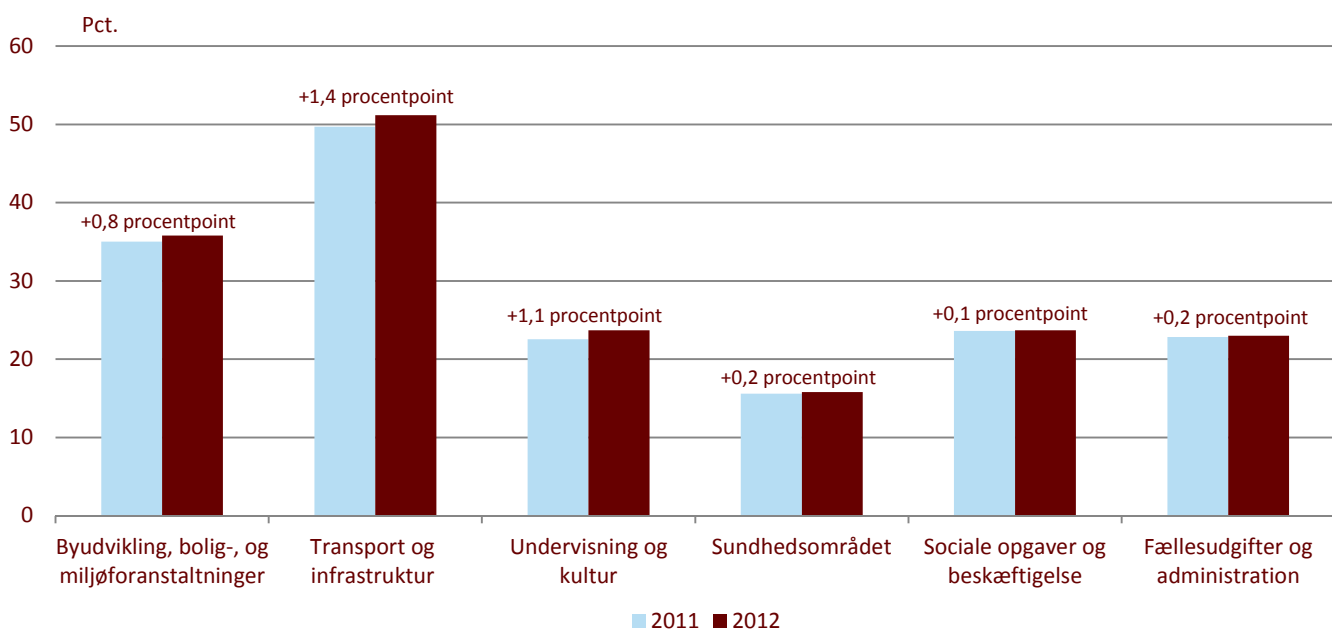
Ligesom de udbudsegnede opgaver i regionerne kan deles op i fire områder eller hovedkonti, så kan kommunernes udbudsegnede opgaveportefølje deles op i seks områder eller hovedkonti. De seks områder og værdien af udbudsegnede opgaver, som ligger heri kan ses af figur 2.6. Derudover viser figuren, den andel af de udbudsegnede opgaver inden for hvert af de seks områder, som kommunerne skaber konkurrence om.

Figur 2.6 Kommunale udbudsegnede opgaver og IKU opdelt efter hovedkonti, 2011 og 2012

Værdien af udbudsegnede opgaver



Kommunernes indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) på hovedkonti



Anm.: Alle beløb er angivet i løbende priser. Opgørelserne af procentpoint angiver udviklingen fra 2011 til 2012.

Kilde: KL

Der er stor forskel på værdien af de udbudsegnede opgaver inden for de seks hovedkonti. Hovedkontoen for sociale opgaver og beskæftigelse udgør den største gruppe af udbudsegnede opgaver i kommunerne på 128,3 mia. kr. Dernæst følger hovedkontiene undervisning og

kultur samt fællesudgifter og administration. I begge områder er der udbudsegnede opgaver for 33 mia. kr. På de øvrige tre områder er der udbudsegnede opgaver for under 13 mia. kr.

Kommunerne skaber i varierende grad konkurrence om de forskellige udbudsegnede opgaver i 2012. De højeste grader af konkurrenceudsættelse findes inden for transport og infrastruktur samt byudvikling, bolig-, og miljøforanstaltninger. Her skaber kommunerne konkurrence om henholdsvis 51,2 og 35,8 pct. af opgaverne. På områderne med flest udbudsegnede opgaver er IKU markant lavere. Kommunerne skaber konkurrence om godt 23 pct. af de udbudsegnede opgaver inden for sociale opgaver og beskæftigelse, undervisning og kultur samt fællesudgifter og administration. IKU er steget for alle hovedkonti fra 2011 til 2012.

Kommunernes største potentiale for at konkurrenceudsætte yderligere er inden for sociale opgaver og beskæftigelse. Både fordi værdien af de udbudsegnede opgaver er størst, og fordi der i 2012 ikke blev skabt konkurrence om over 75 pct. af de udbudsegnede opgaver. Dog bør man også for kommunerne bemærke, at nogle udbudsegnede opgaver er mere vanskelige at skabe konkurrence om end andre. Enten fordi nogle opgaver er særligt vanskelige at overlade til en privat leverandør, eller fordi der på nuværende tidspunkt ikke eksisterer et marked for at få løst opgaverne.

Kapitel 3

EU-udbud i Danmark, Sverige og Finland

Offentlige myndigheder er underlagt udbudsreglerne, når de sender opgaver i udbud. Udbudsreglerne består i Danmark af den danske tilbudslov og af EU's udbudsdirektiv. Udbudsreglerne har blandt andet til formål at forhindre korrupsion, at understøtte en fri og ligeværdig konkurrence i EU og sikre, at offentlige myndigheder køber mest effektivt ind og får skatteborgernes penge til at række længst muligt. Dette kapitel giver et overblik over antallet af og udviklingen i indgåede kontrakter om EU-udbud i Danmark, Sverige og Finland.

3.1 Kort om EU-udbud

Der er tale om et EU-udbud, når:

- » ordregiveren er
 - » en offentlig myndighed, det vil sige stat, region og kommune, eller
 - » et offentligretligt organ, eksempelvis Danmarks Radio og Danmarks Nationalbank,
- » ordregiveren indgår kontrakt med en ekstern leverandør, og
- » kontraktværdien er over de gældende tærskelværdier.

Tærskelværdierne angiver beløbsgrænser for, hvornår offentlige myndigheder har pligt til at sende en opgave i EU-udbud. Tærskelværdierne for EU-udbud fremgår af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside¹⁴.

I 2012 indgik danske offentlige myndigheder og offentligretlige organer 2.453 kontrakter efter EU-udbud. Antallet af EU-udbud i Danmark ligger tæt på antallet i Sverige og Finland, set i forhold til befolkningsstørrelse¹⁵. Antallet af EU-udbud i Sverige og Finland i 2012 var henholdsvis 3.916 og 2.585. Det vil sige, at antallet af EU-udbud i alle tre lande er 410-476 pr. mio. indbyggere.

EU-udbuddene i de tre lande er opgjort efter udbudsformer og kontrakttyper i nedenstående tabel 3.1.

¹⁴ Tærskelværdier på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside: <http://www.kfst.dk/Offentlig-konkurrence/Regler-og-vejledninger-mm/Taerskelvaerdierne/Taerskelvaerdier-2012-og-2013>

¹⁵ Befolkningsstørrelse opgjort i 2013 af Eurostat: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=fr&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1>

Tabel 3.1 EU-udbud i Danmark, Sverige og Finland i 2012

| Udbudsform | Danmark | | Sverige | | Finland | |
|---|--------------|------------|--------------|------------|--------------|------------|
| | Antal | Pct. | Antal | Pct. | Antal | Pct. |
| Offentligt udbud | 1.313 | 54 | 3.490 | 89 | 1.706 | 66 |
| Begrænset udbud | 676 | 28 | 91 | 2 | 283 | 11 |
| Udbud efter forhandling | 298 | 12 | 284 | 7 | 165 | 6 |
| Konkurrencepræget dialog | 4 | 0 | 6 | 0 | 16 | 1 |
| Tildeling af kontrakter uden forudgående offentliggørelse | 159 | 6 | 45 | 1 | 13 | 1 |
| Uspecificeret | 3 | 0 | 0 | 0 | 402 | 16 |
| I alt | 2.453 | 100 | 3.916 | 100 | 2.585 | 100 |
| Kontrakttype | Antal | Pct. | Antal | Pct. | Antal | Pct. |
| Bygge og anlæg | 304 | 12 | 432 | 11 | 262 | 10 |
| Vareindkøbskontrakter | 997 | 41 | 1.407 | 36 | 924 | 36 |
| Tjenesteydelseskontrakter | 1.152 | 47 | 2.077 | 53 | 1.399 | 54 |
| Uspecificeret | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| I alt | 2.453 | 100 | 3.916 | 100 | 2.585 | 100 |

Kilde: TED - tenders electronic daily. Supplement til Den Europæiske Unions Tidende.

Tabel 3.1 viser, at flertallet af de danske EU-udbud handler om indkøb af varer og tjenesteydelser og den mest brugte udbudsform er offentligt udbud. Danmarks brug af EU-udbud ligner i høj grad Sverige og Finlands. Dog adskiller Danmark sig fra de to andre lande ved, at udbudsformen *begrænset udbud* bruges langt hyppigere. Mens udbudsformen er brugt i 28 pct. af de danske EU-udbud, er det kun tilfældet i henholdsvis 2 og 11 pct. af de svenske og finske EU-udbud.

Udbudsformen *begrænset udbud* er velegnet, når ordregiver ønsker at begrænse antallet af tilbud. Det kan eksempelvis være tilfældet, når opgaven er særlig kompliceret. Udbudsformen bidrager også til at reducere udbudsomkostningerne i markedet, fordi antallet af mulige tilbud reduceres. Ved begrænset udbud har alle potentielle leverandører mulighed for at ansøge om deltagelse i udbudsprocessen. Det er dog kun udvalgte potentielle leverandører, der får adgang til at afgive tilbud på opgaven.

Det er ikke alle danske EU-udbud, der resulterer i en kontrakt. I 2012 blev 254 eller 10 pct. af de 2.453 EU-udbud annulleret. De 254 annullationer skyldes blandt andet, at ordregiveren ikke har modtaget konditionsmæssige tilbud. Det vil sige, at ingen tilbud har levet op til de krav, som ordregiver har stillet til sit indkøb. Derudover kan der være tale om annullationer af delkontrakter. En annullation betyder således ikke nødvendigvis, at en kontrakt bliver fuldt annulleret.

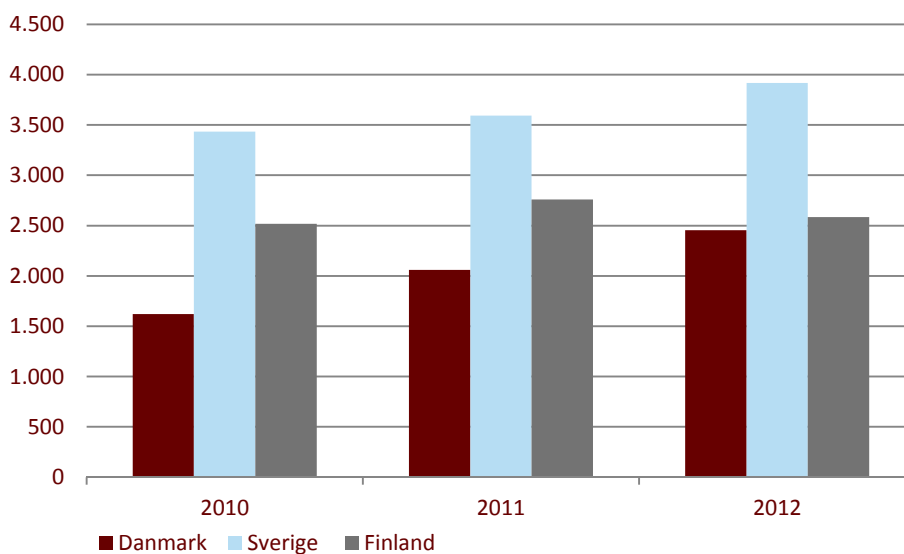
Virksomheder i hele EU har mulighed for at byde på EU-udbud. I 2012 blev 141 af de 2.453 danske EU-udbud helt eller delvist tildelt udenlandske virksomheder, hvilket svarer til 5,7 pct.

En delvis tildeling til en udenlandsk virksomhed betyder, at en ordregiver har indgået en kontrakt med både danske og udenlandske leverandører.

3.2 Antallet af EU-udbud er stigende

Antallet af EU-udbud har siden 2010 været stigende i Danmark såvel som i Sverige og Finland. Det viser figur 3.1.

Figur 3.1 EU-udbud i Danmark, Sverige og Finland i 2010-2012



For de tre lande som helhed er antallet af EU-udbud steget med 18 pct. fra 2010 til 2012. I Danmark er stigningen størst på 51 pct. fra 2010 til 2012. Stigningerne i Sverige og Finland er på henholdsvis 14 og 3 pct. Det eneste fald er sket i Finland, hvor der var færre EU-udbud i 2012 end i 2011.

Fordelingerne mellem udbudsformer og kontrakttyper er forskellige mellem de tre lande. Det fremgår af tabel 3.1. Men fordelingerne er meget stabile over perioden 2010-2012 for hvert af de tre lande.

Kapitel 4

Ny udbudslov i Danmark

Europa-Kommissionen fremsatte i december 2011 et forslag til revision af det generelle udbudsdirektiv¹⁶. Forhandlingerne om direktivet blev indledt af det danske formandskab i første halvår af 2012 og har siden været forhandlet af cypriotisk og irsk EU-formandskab. Forhandlingerne blev endeligt afsluttet i juni 2013 af irsk formandskab, og direktivet forventes vedtaget af Europa-Parlamentet og af Rådet¹⁷ primo 2014. Direktivet skal være implementeret i Danmark senest to år efter den endelige vedtagelse i Rådet.

4.1 Det nye klassiske udbudsdirektiv

Det nye klassiske udbudsdirektiv indeholder en række ændringer i forhold til det gældende direktiv. Blandt andet får ordregivere bredere adgang til at bruge udbudsformerne *konkurrencepræget dialog* og *udbud med forhandling*. Samtidig introduceres udbudsformen *innovationspartnerskab*, der har til formål at give ordregivere og tilbudsgivere større fleksibilitet i forbindelse med offentlig-privat samarbejde om innovative løsninger. Derudover vil ordregiver få udvidet adgang til at stille krav om miljømærker og få mulighed for at vurdere tilbud på grundlag af totalomkostninger (TCO).

I forhold til rammeaftaler, indeholder direktivet en række præciseringer, herunder muligheden for at bruge *direkte tildeling* og *miniudbud* i samme rammeaftale. Det er også præciseret, at antallet af ordregivere på en rammeaftale skal være klarlagt fra start, så der ikke kan optages nye ordregivere på en eksisterende rammeaftale.

Direktivet indeholder derudover en række øvrige tiltag, der skal forbedre rammerne for offentlig-privat samarbejde. Eksempelvis mulighed for at tage særlige hensyn til små og mellemstore virksomheder samt krav om brug af elektronisk udbud.

For leverandører giver direktivet ud over klare regler og større fleksibilitet blandt andet mulighed for at anvende standardiserede egen-erklæringer ved afgivelse af tilbud. Derudover får de mulighed for at justere mindre fejl i afgivne tilbud. En mulighed, der dog allerede eksisterer i Danmark i dag.

Disse tiltag kan bidrage til at reducere udbudsomkostninger for både ordregiver og tilbudsgiver. Samlet set sigter tiltagene på at skabe rammer for mere effektive offentlige indkøb og godt købmandskab¹⁸.

¹⁶ Det generelle udbudsdirektiv omtales også som *det klassiske direktiv*

¹⁷ Rådet for den Europæiske Union

¹⁸ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen henviser i øvrigt til publikationen *EU's nye udbudsdirektiv – væsentlige ændringer i forhold til gældende direktiv*.

4.2 Udbudslovsudvalget

Det fremgår af aftalen om kommunernes økonomi for 2013 og regeringens konkurrencepolitiske udspil fra oktober 2012, at regeringen ”... som opfølgning på EU’s nye udbudsdirektiver fremlægger en dansk udbudslov, der skal sikre større klarhed og fleksibilitet for virksomheder og ordregivere, herunder i forhold til nye udbudsformer. Regeringen vil nedsætte en arbejdsgruppe til det lovforberedende arbejde med deltagelse af bl.a. KL, Danske Regioner og eksterne eksperter med praktisk erfaring i arbejdet med udbud.”

Regeringen nedsatte derfor i august 2013 et bredt sammensat udbudslovsudvalg. Udvalget består af 15 medlemmer og en formand.

Udvalget har til opgave at udarbejde forslag til en dansk udbudslov og skal aflevere en rapport med et lovforslag til erhvervs- og vækstministeren medio 2014. Rapporten udarbejdes med henblik på, at regeringen kan fremsætte lovforslaget i folketingssamlingen 2014/2015. Det fremsatte regelsæt skal i videst muligt omfang føre til større klarhed og enklere regler samt sikre, at der gives mest mulig fleksibilitet for ordregivere og leverandører i udbudsreglerne. Derudover skal regelsættet sikre lavest mulige udbudsmkostninger hos såvel ordregivere som leverandører. Målet er at sætte *det gode købmandsskab* i centrum, når det offentlige køber ind. Ressourcerne skal bruges på at sikre det bedst mulige indkøb i stedet for på regelfortolkning og administrativt arbejde.

Udvalget har konkret følgende opgaver:

- » Udkast til forslag til ny dansk udbudslov. Loven skal indeholde forslag til centrale regler for området, herunder
 - » lovens formål
 - » lovens anvendelsesområde
 - » generelle principper
 - » procedurer for udbud
- » Udkast til forslag til udbudsbekendtgørelse. Bekendtgørelsen skal indeholde letlæselige udbudsregler, der implementerer udbudsdirektivets mere detaljerede og specifikke regler i dansk ret.
- » Eventuelt udkast til forslag til hensigtsmæssige konsekvensændringer af tilbudslov og håndhævelseslov.
- » Prioriteret liste med forslag til vejledningsindsats

Det er muligt at følge med i udvalgets arbejde på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside kfst.dk.

Kapitel 5

Stigende interesse for offentlig-private partnerskaber

Et offentligt-privat partnerskab (OPP) er en type offentlig-privat samarbejde, som offentlige myndigheder kan bruge til at organisere infrastrukturprojekter. OPP er kendetegnet ved at design, etablering, drift og vedligeholdelse er samlet i én kontrakt mellem en offentlig ordregiver og en privat leverandør. Ofte indgår finansieringen af projektet også.

I et OPP er der således tale om, at en offentlig myndighed gennem et udbud overlader det til en privat virksomhed at designe, projektere, anlægge og varetage driften af anlægget af eksempelvis en svømmehal, en skole eller et kontor anlæg over en længere periode – typisk 15-25 år.

5.1 Status for OPP i Danmark

En effektiv offentlig konkurrence om de offentlige opgaver indebærer blandt andet, at der løbende afdækkes nye måder at organisere offentlig-privat samarbejde på. Et eksempel på dette kunne være OPP, der bidrager til, at offentlige myndigheder opnår gode resultater og totaløkonomiske fordele.

Offentlige myndigheder anvender i stigende grad OPP, men samarbejdsformen er stadig ikke vidt udbredt i Danmark. Frem til sommeren 2013 har offentlige myndigheder indgået aftale om i alt 20 OPP-projekter i Danmark. Derudover har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kendskab til fem projekter i forberedelsesfasen.

Før 2013 har offentlige myndigheder fortrinsvist brugt OPP-modellen til skole- og kontorbyggerier. I løbet af 2013 er nye bygningstyper inden for sundheds- og ældreområdet kommet til. Her er eksempelvis tale om et plejecenter og en hospitalstilbygning.

Gevinster og udfordringer ved OPP er blevet debatteret i flere år, og 2013 har ikke været en undtagelse. Det seneste år har budt på nye initiativer fra både den private sektor og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i form af en OPP-standardmodel til renovering og en analyse af barrierer for kommuner og regioners brug af OPP.

I forbindelse med en revision af de kommunale låne- og deponeringsregler er det i 2013 blevet besluttet at tilpasse reglerne, således at det deponerede beløb for OPP-projekter frigives fra ibrugtagningstidspunktet, og ikke som tidligere er bundet i 10 år.

5.2 OPP-standardmodel til renovering

I foråret 2013 offentliggjorde Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en OPP-standardmodel til renoveringsprojekter. Et OPP-projekt om renovering indebærer, at en offentlig myndighed udbyder renovering, drift og vedligeholdelse af en eller flere bygninger samt eventuelt finansiering. Som for OPP ved nyanlæg, løber kontrakten over en længere periode på omkring 15-25 år.

Formålet med den lange kontraktperiode er at skabe et incitament for den private leverandør til at tænke projektet godt igennem og vælge løsninger, der kan give totaløkonomiske gevinster på længere sigt.

Ved at anvende OPP til renoveringsprojekter kan offentlige myndigheder sikre, at der opnås gode resultater over en længere kontraktperiode. Blandt andet gennem optimering af totaløkonomiske løsninger og en vedligeholdelse, der er fastlagt på et hensigtsmæssigt niveau. OPP-modellen kan således bidrage til at indhente det vedligeholdelsesmæssige efterslæb i den offentlige bygningsmasse.

Et OPP-projekt om renovering tager udgangspunkt i en eksisterende bygning. Det medfører et mere komplekst partnerskab end ved nyanlæg. Der er ofte en række risici forbundet med en eksisterende bygning, som skal varetages i et projekt og fordeles mellem den offentlige myndighed og den private OPP-leverandør. Det er en central forskel fra OPP ved nyanlæg og et vigtigt fokusområde i et OPP-renoveringsprojekt.

Offentlige myndigheder kan også sammentænke OPP til nyanlæg og renovering. Eksempelvis kan en kommune udbyde et nyt skolebyggeri sammen med renovering, drift og vedligehold af kommunens eksisterende skoler. Ved at inkludere alle kommunens skoler i OPP-projektet kan kommunen sikre, at alle skolerne lever op til samme ønskede niveau, hvad angår drift og vedligehold. På den måde kan det undgås, at en OPP-skole bliver vedligeholdt på højt og kontraktfæstet niveau, mens naboskolernes drifts- og vedligeholdelsesbudgetter skæres ned.

5.3 Barrierer for kommuner og regioners brug af OPP

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentliggjorde i december 2013 en analyse af barrierer for OPP ved kommuner og regioners bygge- og anlægsprojekter. Analysen belyser de barrierer, som kommuner og regioner oplever, når de overvejer at gennemføre et OPP-projekt. Med analysen tegner Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen et billede af, hvad der reelt afholder aktørerne fra at indgå i OPP-projekter. Den viden kan bidrage til at nedbryde barrierer og konkretisere OPP-debatten i Danmark.

Analysen viser, at kommuner og regioner oplever barrierer i forbindelse med:

- » Interne forhold.
Barrierer i interne forhold ligger i kommunerne og regionernes forventninger og erfaringer med OPP. Eksempelvis betyder kommuner og regioners få erfaringer med modellen, at processen omkring et projekt opleves som tids- og ressourcekrævende.
 - » Eksterne forhold.
Barrierer i eksterne forhold eksisterer blandt andet på markedet for entreprenørydelser og finansiering, samt hos andre kommuner og regioner. Kommuner og regioner oplever blandt andet, at konkurrencen om OPP-projekter er svag, og at privat finansiering er dyr.
 - » Ramevilkår for OPP i Danmark.
Ramevilkår er centrale byggesten i OPP-modellen, der som udgangspunkt ligger fast, og danner rammen om de kommunale og regionale OPP-projekter. Kommuner og regioner oplever eksempelvis, at de lange kontraktperioder på 15-25 år og deponeringsreglerne udgør barrierer for at indgå i OPP-projekter. Ramevilkårene er blandt andet med til at sikre, at OPP-projekter er ligestillet med andre typer bygge- og anlægsprojekter for så vist angår låneadgang.
-

Kapitel 6

Små og mellemstore virksomheder deltager aktivt i udbud

For at opnå den bedste konkurrence om de offentlige opgaver, er det vigtigt, at mange virksomheder har mulighed for at deltage i konkurrencen om offentlige udbud.

I foråret 2013 offentliggjorde Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen rapporten *Små og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud*. Rapporten viser, at små og mellemstore virksomheder (SMV) deltager i 63 pct. af alle udbud og vinder knap halvdelen af alle udbudte opgaver. Til sammenligning står SMV'er for blot omtrent en tredjedel af omsætningen på det private marked¹⁹. Det er i høj grad de mindre SMV'er, med mellem 1 til 4 ansatte, der deltager i udbudene.

Rapporten viser også, at SMV'er oplever udfordringer i forbindelse med at deltage i konkurrencen, når det offentlige sender opgaver i udbud, blandt andet fordi udbudsprocessen kan være ressourcerkrævende for virksomhederne at indgå i.

6.1 Små og mellemstore virksomheder er med i konkurrencen om offentlige opgaver

SMV'er er godt med i konkurrencen om de offentlige opgaver. Men de har ofte svært ved at byde på opgaverne. De oplever at blive udfordret på kapaciteten, når de afsætter ressourcer til udbudsprocessen. SMV'erne oplever også, at udbud ind imellem er konstrueret på en måde, der udelukker mindre virksomheder fra at byde. Det kan afholde SMV'er fra at deltage i konkurrencen om de offentlige opgaver.

Over 97 pct. af alle danske virksomheder kan betegnes som SMV'er²⁰. Da SMV'er udgør så stor en del af det danske marked, er det centralt, at det offentlige har et godt samarbejde med denne type virksomheder. Det er med til at sikre en effektiv konkurrence.

Hvis SMV'erne ikke deltager i konkurrence om de offentlige opgaver, kan det betyde, at konkurrencen snævres ind til en forholdsvis lille del af markedet, og derfor bliver mindre skarp. Det kan betyde dårligere opgaveløsning i forhold til pris og kvalitet. Konsekvensen heraf kan være, at samfundet ikke får mest muligt for skatteborgernes penge.

Rapporten viser, at SMV'er i høj grad deltager i konkurrencen om de offentlige opgaver, og at mange opgaver er tilrettelagt, så de er tilgængelige for SMV'er. Selv om deltagelsen er høj, er det vigtigt, at der også fremadrettet er fokus på at holde konkurrencen åben for mindre virksomheder. Det er især vigtigt med henblik på at sikre en effektiv konkurrence og en optimal

¹⁹ De to tal er ikke direkte sammenlignelige, da SMV'ers andel af vundne udbud er opgjort i antal, mens SMV'ers markedsandele på det private marked er opgjort i værdi. Tallene kan således alene indikere, hvordan SMV'ers andel af de offentlige opgaver står i forhold til deres andel på det private marked.

²⁰ Denne afgrænsning operationaliseres som virksomheder med under 50 ansatte og en årlig omsætning/samlet årlig balance, der ikke overstiger 10 mio. EUR. Denne afgrænsning er mere snæver end EU's definition af SMV'er, der indbefatter 99,7 pct. af alle danske virksomheder.

udnyttelse af vækstpotentialiet i Danmark. Gennem offentlig-privat samarbejde kan markedet bidrage til udvikling af nye løsninger såsom velfærdsteknologi, der både forbedrer den offentlige opgaveløsning og styrker det danske eksportpotentiale.

6.2 Barrierer for små og mellemstore virksomheders deltagelse i offentlige udbud

Rapporten peger på en række barrierer, der kan afholde SMV'er fra at deltage i konkurrencen om de offentlige opgaver. Barriererne for SMV'ers deltagelse i udbud kan opsummeres i tre overordnede overskrifter:

- » Ressourcekrævende udbudsproces.
Høje dokumentationskrav og korte tidsfrister gør det ressourcekrævende at indgå i en udbudsproces. Mere dialog mellem udbydere og leverandører kan sikre, at udbydere kender de muligheder, som markedet – herunder SMV'erne – kan tilbyde.
- » Komplekst og ufleksibelt udbudsmateriale med unødigt høje krav.
Det betragtes som en barriere for mange SMV'er, at offentlige ordregivere kun i begrænset omfang giver virksomhederne mulighed for at trække på nytænkning og innovation, når de afgiver tilbud. Endvidere kan det også afholde SMV'er fra at deltage i udbud, hvis udbudsmaterialet stiller meget høje krav om eksempelvis garantier.
- » Behov for mere viden.
Begrænset viden om udbudsreglerne kan ligeledes afholde SMV'er fra at deltage i udbud om offentlige opgaver.

Barriererne gør sig særligt gældende for mindre virksomheder, men de kan også have betydning for større virksomheder. For at imødegå disse barrierer, anbefaler rapporten en række tiltag, der kan gøre det nemmere for virksomheder at deltage i konkurrencen om de offentlige opgaver:

- » Vejledning om dialog til virksomheder
- » Fremme af e-udbud
- » Uformel feedback-funktion på udbud.dk
- » Øget brug af funktionskrav
- » Udbygning af udbud.dk
- » Vejledning til ordregivere i at gennemføre markedsundersøgelser
- » Udarbejdelse af paradigmer til udbudsprocesser

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har igangsat et arbejde med at implementere en række af anbefalingerne. Styrelsen er blandt andet i gang med at udarbejde en analyse, der afdækker muligheder og barrierer for at udbrede anvendelsen af e-udbud i Danmark. Anvendelse af e-udbud bliver et krav i forbindelse med den nye udbudslov. Endvidere har styrelsen udviklet en udbud.dk-applikation til mobiltelefoner, der gør det muligt for virksomheder at modtage direkte besked, når et nyt udbud matcher deres virksomhed.

Anbefalinger og tiltag fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er særligt rettet mod at skabe endnu bedre rammevilkår for SMV'er. Men tiltagene vil gavne alle typer af virksomheder, idet de gør det nemmere at deltage i konkurrencen om de offentlige opgaver.

Kapitel 7

Analyser, vejledninger og udspil offentliggjort i 2013

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i 2013 opprioriteret sin vejledningsindsats på området for offentlig-privat samarbejde og har i løbet af året udgivet en række vejledninger om udbudsretlige emner. Samtidig gennemfører styrelsen en større analyseindsats for at skabe et solidt, evidensbaseret grundlag for udvikling af udbudsområdet.

Udover at gennemføre analyser i regi af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, er styrelsen også sekretariat for Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde. Rådet er blevet nedsat af regeringen i 2013 og samler interessenterne på området. Rådet har til formål at tilvejebringe ny viden om effekterne af og barrierer for offentlig-privat samarbejde.

1.1 Måltrettet vejledningsindsats på udbudsområdet

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i 2013 opprioriteret vejledningsindsatsen på udbudsområdet. Det er sket for at tilgodese den store efterspørgsel på mere vejledning blandt ordregivere såvel som leverandører, som styrelsen har konstateret i sin dialog med interessenter og aktører på området.

Vejledningsindsatsens mål er at sikre en effektiv konkurrence om de offentlige opgaver. Herunder at styrke ordregiveres arbejde med udbud og indkøb, så de bliver bedre rustet til at lave skarpe udbud og gennemføre smidige udbudsprocesser. Indsatsen skal også understøtte, at offentlige indkøb i højere grad fokuserer på at undgå unødige omkostninger i udbudsprocessen. Konkret skal indsatsen give ordregivere og leverandører klar, præcis og praktisk anvendelig vejledning. Samlet set skal indsatsen bidrage til en sundere udbudskultur og godt købmandsskab.

Konkurrence- og Forbrugestyrelsen har i 2013 udarbejdet en række konkrete vejledninger om specifikke emner. Styrelsen har udvalgt emnerne i dialog med interessenter og aktører på området:

- » Vejledning til annonceringspligten efter tilbudslovens afsnit II
- » Vejledning om klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i forbindelse med udbud
- » Vejledning om køb af B-tjenesteydelser
- » Vejledning i tilrettelæggelsen af konsortievenlige udbud
- » Vejledning om dialog
- » Vejledning om evalueringsmodeller
- » Vejledning om sortimentsudbud
- » Vejledning om kontraktændringer
- » Vejledning om kontraktopfølgning

Derudover har styrelsen foretaget en række opdateringer af tidligere vejledningsmateriale:

- » Generel vejledning til udbudsdirektiverne
 - » Vejledning om kontraktværdiberegning
 - » Vejledning om sociale hensyn
 - » Vejledning om grønne hensyn
-

Endvidere har styrelsen udarbejdet en række faste paradigmer og skabeloner, som ordregivere og leverandører kan benytte direkte i udbudsprocesserne. Eksempelvis et fast paradigme for breve til leverandører, som ikke har fået tildelt en opgave i forlængelse af et udbud. Paradigmerne skal udgøre konkret vejledning og inspiration og er valgfrie at benytte for ordregivere.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har også iværksat to andre tjenester med henblik på at udbrede kendskabet til udbudsretlige emner og udviklingen på området for offentlig-privat samarbejde. Her er tale om tjenesten *få svar om udbud* på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside, der indeholder svar på typiske spørgsmål, som offentlige ordregivere og private leverandører har om udbudsretlige emner. Tjenesten bliver løbende udbygget med nye spørgsmål og svar. Derudover er Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen siden april 2013 udkommet med nyhedsbrevet *nyt om udbud*, som indeholder nyheder om aktiviteter og offentliggørelser af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde og andre nyheder på området.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fortsætter vejledningsindsatsen i 2014. Vejledningsindsatsen vil igen blive tilrettelagt i dialog med interessenter og aktører på området for at sikre, at vejledningen forholder sig til de væsentligste problemer på området. Eksempelvis er det styrelsens forventning, at der i 2014 vil blive udarbejdet og offentliggjort vejledninger om brugen af totalomkostningsperspektiver i udbud.

1.2 Nyt råd for offentlig-privat samarbejde

Erhvervs- og vækstministeren nedsatte i april 2013 et nyt råd, Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde, der har funktionsperiode indtil december 2015. Medlemmerne af rådet repræsenterer erhvervslivet, fagbevægelsen, offentlige ordregivere, udbudspraktikere samt de relevante ministerier på området.

Rådet har til formål at tilvejebringe ny viden om offentlig-privat samarbejde og konkurrence om de offentlige opgaver. Samtidig skal rådet udgøre et forum for dialog mellem de væsentligste parter på området. I rådets kommissorium fremgår det blandt andet, at rådet skal belyse effekterne af konkurrence om de offentlige opgaver og identificere barriererne for et stærkt offentlig-privat samarbejde i Danmark.

Medlemmerne af rådet har besluttet, at de i rådets funktionsperiode vil fokusere på tre temaer. Temaerne er: udbudskultur, nye områder for offentlig-privat samarbejde og nye former for offentlig-privat samarbejde.

Rådet har i 2013 offentliggjort fem større publikationer. Disse omhandler:

- » Muligheder og potentialer for at skabe konkurrence om fængselsdrift
 - » Innovationsfremmende indkøb om nye løsninger og udviklingsamarbejder
 - » Konkurrence om kommunernes sygedagpengeopgaver
 - » Effekter af konkurrence om kommunal lønadministration
 - » Analyse af offentlige myndigheders erfaringer med at opruste deres indkøbsfunktioner
-