

Status for offentlig konkurrence 2025

December 2025



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Indhold

Kapitel 1	4
Sammenfatning	4
1.1 Indledning	4
Kapitel 2	6
Fakta om udbud og offentlige indkøb	6
2.1 Indledning	6
2.2 Offentlige indkøb spiller en væsentlig rolle i dansk økonomi	8
2.3 Antallet af EU-udbud er steget siden 2020	9
2.4 Værdien af direkte tildelte opgaver til virksomheder er faldet	11
2.5 Samme antal annonceringer under tærskelværdierne som sidste år	14
2.6 Offentligretlige organer udbyder flest EU-udbud	15
2.7 De fleste EU-udbud vedrører levering af tjenesteydelser	17
2.8 Knap halvdelen af de danske EU-udbud er rammeaftaler	17
2.9 Foreløbige 2023-tal indikerer et fald i andelen af den samlede kontraktværdi udbudt som rammeaftaler	19
Kapitel 3	21
Konkurrence om udbud	21
3.1 Indledning	21
3.2 Danske EU-udbud bliver oftest tildelt på baggrund af bedste forhold mellem pris og kvalitet	22
3.3 Anvendelsesgraden af fleksible udbudsprocedurer er faldet	23
3.4 Andelen af opdelte danske EU-udbud er stabil	26
3.5 Større andel af små virksomheder vinder offentlige kontrakter	29
3.6 Hver tredje kontrakt annulleres	33
3.7 En stigende andel af kontrakter har udenlandske vindere	36
3.8 Færre modtagne tilbud	38
3.9 Fællesindkøb er kendetegnet ved højere grad af opdeling af udbud og flere små vindervirksomheder, men også flere annullerede kontrakter	42
3.10 Tegn på flere tilbud og færre annullationer i 2023	45
Kapitel 4	46
Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver	46
4.1 Indledning	46
4.2 Konkurrenceudsættelse for 136 mia. kr.	46
4.3 Stabil konkurrenceudsættelsesgrad	48
4.4 Konkurrenceudsættelse i staten	49
4.5 Konkurrenceudsættelse i regionerne	51
4.6 Konkurrenceudsættelse i kommunerne	53
Kapitel 5	56
Arbejdsklausuler i udbud	56

5.1	Indledning.....	56
5.2	Bred anvendelse af arbejdsklausuler.....	56
5.3	Forskelle i indhold og omfang af arbejdsklausuler.....	58
Kapitel 6		62
Pålidelighedsvurderinger i udbud		62
6.1	Indledning.....	62
6.2	Få førstegangssager og tre udelukkelsesgrunde	63
6.3	Længere sagsbehandlingstid ved førstegangssager.....	64
6.4	Sagers fordeling på ordregivertyper afspejler deres andel af udbud	66
Kapitel 7		68
Litteraturliste		68
7.1	Litteraturliste	68
Kapitel 8		69
Bilag.....		69
8.1	Bilag til kapitel 4: Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver.....	69
8.2	Bilag til kapitel 5: Arbejdsklausuler i udbud	73

Kapitel 1

Sammenfatning

1.1 Indledning

Den offentlige sektor brugte i 2024 knap 470 mia. kr. til indkøb hos private leverandører. Det svarede til ca. 16 pct. af dansk BNP.

Konkurrence om offentlige opgaver bidrager til den finanspolitiske holdbarhed ved at reducere prisen på og styrke kvaliteten i de offentlige indkøb. En afledt konsekvens af en velfungerende konkurrence om relevante opgaver er desuden, at det kan styrke produktivitet og konkurrenceevne i dansk erhvervsliv.

Denne udgave af *Status for offentlig konkurrence* giver et overblik over de offentlige indkøb, som er tilrettelagt efter udbudslovens bestemmelser. Datagrundlaget for EU-udbud blev ændret markant i oktober 2023, da datastrukturen i den europæiske annonceringsplatform Tenders Electronic Daily (TED) blev omlagt. Derfor er 2022 det seneste år, hvor Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) har en komplet og kvalitetssikret opgørelse af danske EU-udbud. 2022-data er imidlertid suppleret med oplysninger for 2023, som kan bidrage til at give et lidt mere opdateret billede. Den samlede konkurrenceudsættelsesgrad i kommuner, regioner og stat er dog opgjort for 2024.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2023) viste, at prisen på en offentlig opgave er 10-13 pct. lavere, når et udbud modtager fire tilbud frem for et. Dermed kan god konkurrenceintensitet om de offentlige opgaver, som sendes i udbud, have væsentlig betydning for den pris, som det offentlige betaler for at få løst opgaverne. Denne udgave af *Status for offentlig konkurrence* giver en dybdegående redegørelse af såvel konkurrenceintensiteten, graden af konkurrenceudsættelse samt en række yderligere konkurrencerelaterede forhold ved danske EU-udbud, og indeholder desuden separate kapitler om arbejdsklausuler og pålidelighedsvurdering.

Kapitel 2 præsenterer en række fakta om de godt 2.600 EU-udbud, som danske ordregivere offentliggjorde i 2022. Over halvdelen var tjenesteydelser, mens en tredjedel var varekøb og godt en tiendedel vedrørte bygge- og anlægsarbejder. Den samlede kontraktværdi for de offentliggjorte udbud var på ca. 215 mia. kr. Offentligretlige organer offentliggør flest udbud efterfulgt af hhv. kommuner, staten og regionerne. Kapitlet inddrager desuden foreløbige opgørelser for 2023, der blandt andet peger på, at en mindre procentdel af den samlede kontraktsum blev udbudt som rammeaftaler end i 2022.

Kapitel 3 ser nærmere på forskellige indikatorer for konkurrenceintensiteten i de danske EU-udbud. Kapitlet beskriver udviklingen fra 2017 til 2022, og da 2022 er det seneste år med en fuldstændig opgørelse af udbudsdata, suppleres som i kapitel 2 med foreløbige oplysninger for 2023. I gennemsnit fik ordregiverne ca. 3,4 tilbud per kontrakt i 2023. Det er mere end i 2022 og omtrent på samme niveau som i perioden 2018-2022 i gennemsnit. Der er en vis tendens til, at kontrakter i stigende grad er vundet af små virksomheder og af udenlandske virksomheder. Den "udenlandske vinderandel" er fx steget fra ca. 8 pct. af kontrakterne i 2018 til knap 11 pct. i 2023. Omvendt er den andel af kontrakterne, som kun har fået et enkelt tilbud, steget de seneste år fra ca. 25 pct. i årene 2017-2020 til ca. 1/3 i 2022 og 2023.

I **kapitel 4** opgøres konkurrenceudsættelsesgraden for stat, regioner og kommuner. *Indikatoren for konkurrenceudsættelse* (IKU) – eller konkurrenceudsættelsesgraden – angiver hvor stor en andel af de opgaver, som må løses af private aktører, der udsættes for konkurrence.

Indikatoren for konkurrenceudsættelse (IKU) var på 26 pct. i 2024. Det vil sige, at godt ¼ af de opgaver, som siges at være mulige at konkurrenceudsætte, også blev konkurrenceudsat. Indikatoren har i store træk været stabil i hele opgørelsesperioden siden 2017. I 2021 var IKU dog særligt høj som følge af opgaver ifm. COVID-19-krisen.

Kapitel 5 kortlægger udbredelsen af arbejdsklausuler i danske EU-udbud og belyser således anvendelsen af klausuler, som skal sikre overenskomstsvarende løn- og ansættelsesvilkår ved arbejde på offentlige kontrakter på dansk område.

Arbejdsklausuler anvendes ret bredt i danske EU-udbud. Klausulerne finder anvendelse i knap to tredjedele af de offentlige kontrakter indenfor tjenesteydelsesopgaver og bygge- og anlægsarbejder under et.

På statslige bygge- og anlægsarbejder, der udbydes som EU-udbud over tærskelværdien, er det obligatorisk at anvende arbejdsklausuler. Generelt er klausulerne også mest udbredt inden for bygge- og anlægsarbejder, hvor de findes i 9 ud af 10 kontrakter, når alle offentlige ordregivere ses under et.

I **Kapitel 6** gøres en afsluttende status for arbejdet med vurdering af pålidelighed i udbud. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen havde fra 1. januar 2023 til 31. december 2024 til opgave at bistå offentlige ordregivere med at vurdere dokumentation for pålidelighed. Der blev afgivet 36 vejledende udtalelser til offentlige ordregivere, hvoraf det i fire af udtalelserne blev konkluderet, at ansøger eller tilbudsgiver ikke havde dokumenteret sin pålidelighed i forbindelse med udelukkelsen.

Kapitel 2

Fakta om udbud og offentlige indkøb

2.1 Indledning

Udbudsloven sætter rammerne for, hvordan offentlige ordregivere skal foretage sine indkøb. Reglerne har bl.a. til formål at sikre ligebehandling og gennemsigtighed i de offentlige indkøb, samt at konkurrencen om de udbudte opgaver fungerer effektivt. Det er veldokumenteret, at god konkurrence i de offentlige udbud medfører lavere priser på opgaverne, ligesom det kan styrke kvaliteten i opgaveløsningen.

Som udgangspunkt skal større opgaver udbydes som EU-udbud. Rammerne for udformning af EU-udbud er brede og giver ordregiverne fleksibilitet til at tilrettelægge udbuddet afhængig af bl.a. opgavens kompleksitet og den forventede konkurrence herom.

I dette kapitel gives en status over de danske EU-udbud, som i 2022 havde en samlet forventet kontraktværdi på omtrent 215 mia. kr.

Afslutningsvis indeholder kapitlet en foreløbig opgørelse for 2023, som markerer afslutningen på det gamle datagrundlag inden overgangen til en ny datastruktur, *jf. boks 2.1*.

Hovedkonklusionerne er:

- » Danske ordregivere offentliggjorde i 2022 godt 2.600 EU-udbud, til en samlet værdi af ca. 215 mia. kr. Det er en stigning i både antal og værdi sammenlignet med 2021. Dette er opgjort uden direkte tildelinger.
- » Antallet af annonceringer på udbud.dk har i både 2021 og 2022 været lavere end i tidligere år.
- » Rammeaftaler udgør omkring halvdelen af alle EU-udbud i 2022, om end de foreløbige tal for 2023 indikerer en faldende andel målt i værdi. Det er en relativt lille andel af rammeaftalerne, hvor der er konkurrence om at levere ydelserne i rammeaftalernes levetid.

Der benyttes data fra danske udbud, der er offentliggjort mellem 2017-2023, og alle udbudene er afsluttet inden 1. oktober 2023, *jf. boks 2.1*.

Boks 2.1 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens data om EU-udbud

Data baseret på bekendtgørelser om indgået kontrakt på Tenders Electronic Daily (TED)

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har samlet data om danske EU-udbud siden 2015. I praksis indgår mere end 50 variable, som angives i en bekendtgørelse om indgået kontrakt og den tilhørende udbudsbekendtgørelse i databasen over EU-udbud på TED.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen forbedrer kvaliteten af data, bl.a. ved at tage kontakt til ordregivere, som mangler at offentliggøre bekendtgørelser om indgået kontrakt for et konkret udbud.

Dataperiode

Udbud indgår først i datagrundlaget, når der foreligger en bekendtgørelse om indgået kontrakt. I *Status for offentlig konkurrence 2025* indgår alle udbud, som er afsluttet med en bekendtgørelse om indgået kontrakt i perioden januar 2017 til og med september 2023.

Opgaver, som er udbudt i 2022, men ikke afsluttet inden 1. oktober 2023, indgår ikke i tallene for 2022. I 2017-2021 blev der årligt offentliggjort gennemsnitligt 90 udbud til en samlet værdi af ca. 20 mia. kr., som blev afsluttet senere end 1. oktober året efter. Med antagelse om et tilsvarende udestående i 2022, er det søgt at korrigere 2022-tallet herfor.

Siden anvendelse af de nye udbudsformularer, e-formularer, blev obligatorisk den 25. oktober 2023, er TED overgået fra også at bruge de tidligere anvendte udbudsformularer til udelukkende at anvende e-formularer. Implementeringen af e-formularer har blandt andet til formål at standardisere udbudsdata og derigennem øge datapålideligheden. Skiftet markerer en betydelig ændring i måden, information om EU-udbud registreres på. Denne statusopgørelse markerer med andre ord afslutningen på det gamle dataformat inden overgangen til e-formularer. Læs mere om e-formularer i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning fra maj 2024, jf. *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2024A)*.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har igangsat et arbejde med henblik på at kunne indsamle, kvalitetssikre og analysere udbudsdata efter de nye e-formularer.

Afvielser fra tidligere redegørelser

Den løbende kvalitetssikring, forsinkede indberetninger og nye data om udbud med længere varighed betyder, at der i *Status for offentlig konkurrence 2024* er visse mindre afvielser til tidligere opgørelser.

Ved manglende oplysninger om kontraktværdi er der i tidligere opgørelser beregnet en forventet værdi på baggrund af gennemsnitsværdien for kontrakttypen. I dette års status er information om opgavens værdi i stedet hentet fra ordregivers anslåede pris i udbudsbekendtgørelsen, hvis der ikke er oplyst en værdi i bekendtgørelse om indgået kontrakt. Beregning af værdi, hvis der hverken er information i udbudsbekendtgørelsen eller bekendtgørelse om indgået kontrakt, er uddybet i anmærkninger til figurer, hvor det findes relevant.

Herudover er en række indkøbsfællesskaber ikke længere nødvendigvis kategoriseret som offentligretlige organer. De indgår i stedet i den mest relevante ordregivertype, hvis fællesindkøbet foretages på vegne af én ordregivertype. Eksempelvis indgår Amgros i opgørelsen for regioner, og kommunale fællesindkøb indgår i opgørelsen for kommunerne, jf. også boks 2.1. SKI er stadig kategoriseret som et offentligretligt organ, da indkøbene foretages på vegne af både staten, regioner og kommuner samt for andre offentligretlige organer.

Metodeskiftet er anvendt konsekvent i denne udgave *Status for offentlig konkurrence*, men indebærer, at nogle tal afviger fra tallene i tidligere udgaver.

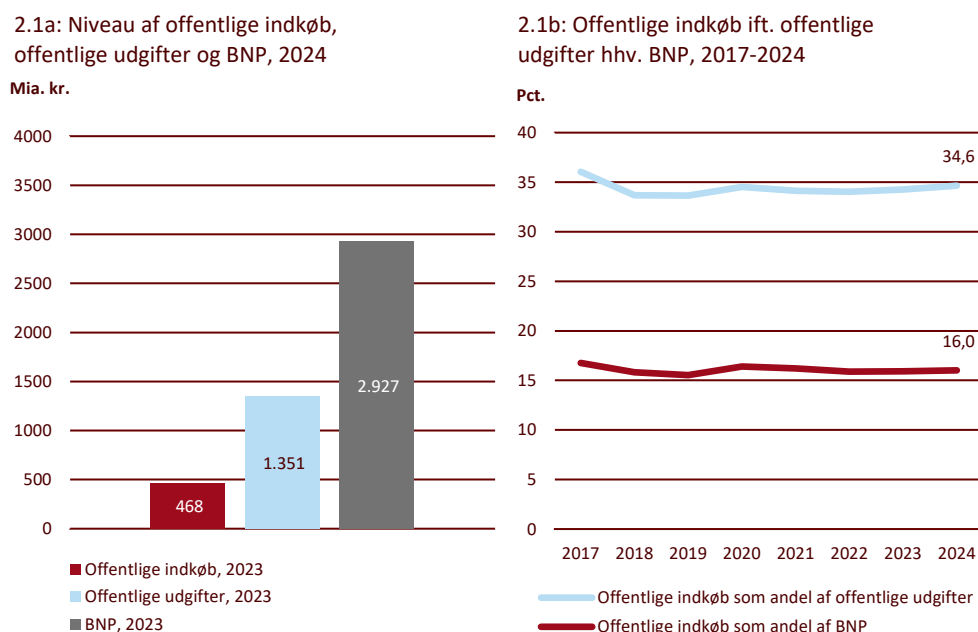
Dynamiske indkøbssystemer

Informationer om dynamiske indkøbssystemer er behæftet med en betydelig usikkerhed, da ordregivere i særlig grad anvender bekendtgørelserne på TED forskelligt. Dynamiske indkøbssystemer er af den årsag udeladt fra statusopgørelsen.

2.2 Offentlige indkøb spiller en væsentlig rolle i dansk økonomi

Private virksomheder løser opgaver for alle dele af den offentlige sektor for knap 450 mia. kr. Dette svarer til knap 16 pct. af BNP eller godt en tredjedel af de samlede offentlige udgifter, jf. figur 2.1a og figur 2.1b.

Figur 2.1 Offentlig økonomi og offentlige indkøb, 2017-2024



Anm.: Offentlige indkøb er opgjort som summen af forbrug i produktionen, sociale ydelser i naturalier og nettoinvesteringer i bygninger og anlæg m.m. hos kommuner, regioner, staten, sociale kasser og fonde (OFF3) samt forbrug i produktionen hos offentlige selskaber og offentlige selskabslignende virksomheder (OFF14). Offentlige udgifter er summen af offentlige forbrugsudgifter og bruttoinvesteringer (NAN1), mens BNP er bruttonationalproduktet (NAN1). Alle beløb er i løbende priser.

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken. Tabellerne OFF3, OFF14 og NAN1.

Når offentlige indkøb udgør så stor en del af Danmarks økonomi, er det vigtigt, at opgaveløsningen er effektiv. En anseelig andel af disse indkøb sker gennem EU-udbud.

2.3 Antallet af EU-udbud er steget siden 2020

I 2022 blev der offentliggjort godt 2.500 danske EU-udbud, som blev afsluttet med bekendtgørelse om indgået kontrakt inden 1. oktober 2023.¹ EU-udbud omfatter i udgangspunktet statens, regionernes, kommunernes og de offentligretlige organers indkøb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejde med en værdi over EU's tærskelværdier, *jf. boks 2.2*.

Boks 2.2 EU's tærskelværdier

Tærskelværdier

Når en offentlig kontrakt har en anslået værdi, der overskrider visse tærskelværdier, skal den udbydes som et EU-udbud. Tærskelværdierne, der er gældende i 2026-2027, fremgår nedenfor og findes desuden på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside.²

Kontrakttype	Statslige myndigheder	Regionale/kommunale myndigheder og offentligretlige organer
Tjenesteydelser og varekøb	1.044.400 kr.	1.611.360 kr.
Bygge- og anlægsarbejder	40.313.840 kr.	40.313.840 kr.

EU-udbud og annonceringer

Når en offentlig kontrakt har en forventet værdi, der er lavere end tærskelværdierne, skal ordregiveren vurdere, om den har 'klar grænseoverskridende interesse'. Det vil være tilfældet, hvis en virksomhed, der er etableret i og driver virksomhed fra en anden EU-medlemsstat, kan være interesseret i at byde på opgaven. I det tilfælde skal ordregiveren sikre en passende grad af offentlighed om kontrakten, og såfremt indkøbet har en anslået værdi på mindst 100.000 kr. ekskl. moms, skal det annonceres på udbud.dk. Såfremt indkøbet er mindre end 100.000 kr. er ordregiver ikke forpligtet til at annoncere på udbud.dk, men en passende grad af offentlighed kan sikres på anden måde, fx ved annoncering på egen hjemmeside.

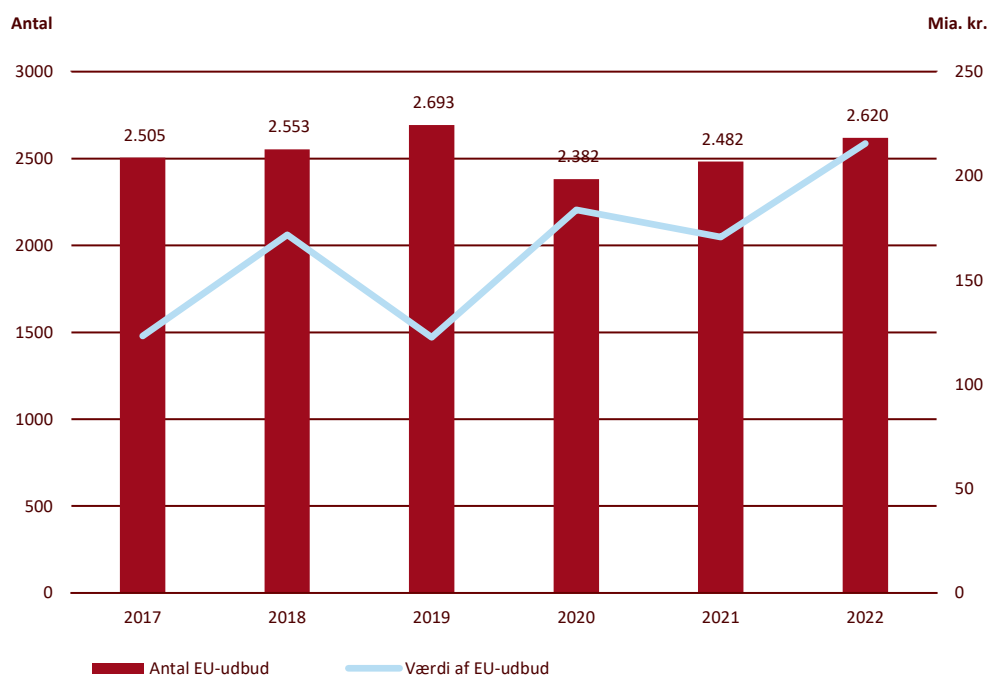
Dette kapitel fokuserer på EU-udbud, men afsnit 2.4 omhandler annonceringer på udbud.dk.

Det anslås, at danske ordregivere har offentliggjort godt 2.600 EU-udbud i 2022 til en samlet værdi på ca. 215 mia. kr., når opgørelsen også inkluderer et estimat for udbud afsluttet senere end 1. oktober 2023. Det er mere end i 2021, hvor der blev offentliggjort knap 2.500 EU-udbud til en værdi på lidt over 170 mia. kr., *jf. figur 2.2*.

¹ Opgørelsen er baseret på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udbudsdata. Ved direkte udtræk fra databasen Tenders Electronic Daily (TED) er der offentliggjort 3.187 udbudsbekendtgørelser i 2022. Ved direkte udtræk fra TED tages der ikke højde for, at nogle bekendtgørelser er fejloprettede (fx træk på hhv. rammeaftaler, kvalifikationssystemer og dynamiske indkøbssystemer, dobbelte udbudsbekendtgørelser, bekendtgørelser med generel information men ikke et udbud af en opgave). Derudover registreres EU-udbud først i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning, når de afsluttes med en bekendtgørelse om indgået kontrakt i TED-databasen, *jf. boks 2.1*. Omtrent 6 pct. af EU-udbud afsluttes ikke med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Styrelsen forsøger at kontakte ordregivere, der mangler at offentliggøre en bekendtgørelse om indgået kontrakt, men der vil fortsat være udbud, som ikke afsluttes og derfor ikke registreres i styrelsens udbudsdata.

² <https://kfst.dk/udbud/regler-og-lovgivning/taerskelvaerdier/nye-taerskelvaerdier-for-2026-og-2027>

Figur 2.2 Offentliggjorte EU-udbud, 2017-2022*



Anm.: Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Værdien af udbud udtrykker den samlede værdi af alle EU-udbud offentliggjort i det pågældende år.

Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med ordregivers estimerede kontraktværdi fra udbudsbekendtgørelsen. Ved observationer, som også mangler estimeret kontraktværdi, er gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregivertype, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt, hvis der er fem eller flere observationer som grundlag. Kun værdier under 1 mia. kr. er medtaget i gennemsnitsberegninger, for at undgå skæve estimater som følge af outliers. Hvis gennemsnitsværdien er baseret på færre end fem observationer, er grupperingerne for beregningerne løst for ordregivertype, årstal, kontrakttype og rammeaftale/offentligt udbud i prioriteret rækkefølge, indtil der er flere end fem observationer.

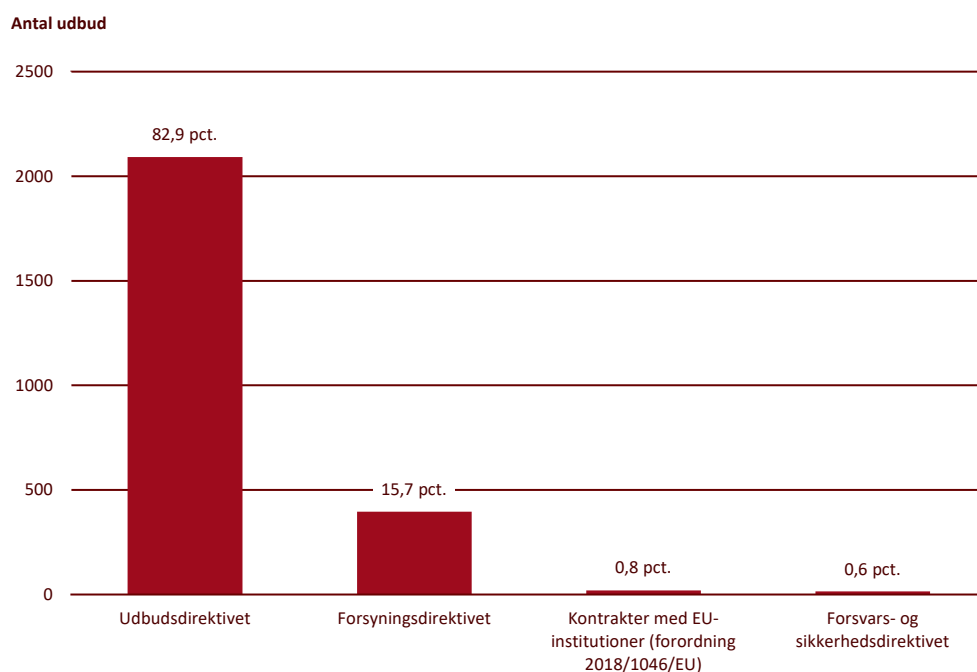
For rammeaftaler anvendes den anslåede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid.

* For 2022 er der medtaget en forventning til EU-udbud, som er offentliggjort i 2022, men som ikke er afsluttet med bekendtgørelse om indgået kontrakt inden 1. oktober 2023. Baseret på et gennemsnit for de forudgående år stiger antallet af udbudsbekendtgørelser med ca. 90 EU-udbud, når alle udbudsbekendtgørelser er afsluttede med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. De har en samlet forventet værdi på ca. 20 mia. kr.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

Knap 85 pct. af de danske EU-udbud blev udbudt efter udbudsdirektivet, *jf. figur 2.3*. På nogle områder er offentlige indkøb underlagt regler i andre direktiver. Det gælder bl.a. på forsvars- og forsyningsområdet. Fordelingen af udbud på de forskellige direktiver er forholdsvis stabil i perioden 2017-2022. Opgørelsen dækker ikke perioden efter forsvarsforliget i 2023, som ventes at have medført flere indkøb under forsvars- og sikkerhedsdirektivet.

Figur 2.3 Danske EU-udbud fordelt på direktiver, 2022



Anm.: Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud. Profylaksebekendtgørelser (frivillige bekendtgørelser, som ordregivere kan offentliggøre forud for ikke-konkurrenceudsatte tildelinger), herunder udbud, der efter annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

2.4 Værdien af direkte tildelte opgaver til virksomheder er faldet

Ordregivere kan under særlige betingelser tildele en opgave direkte til en virksomhed, uden at der har været konkurrence om opgaven, fx hvis det vurderes, at der kun findes én leverandør på markedet, som kan løse opgaven.

Når betingelserne for direkte tildeling er opfyldt, kan ordregiver vælge at offentliggøre en profylaksebekendtgørelse forud for den direkte tildeling for at gøre det muligt for evt. interesserede virksomheder at reagere forud for tildelingen.

Boks 2.3

**Direkte tildelinger og
profylaksebekendtgørelse****Direkte tildeling af en kontrakt**

Det er kun i meget særlige tilfælde, at en ordregiver må tildele en opgave direkte til en virksomhed. Ordregiver skal i en sådan situation kunne dokumentere, at de særlige betingelser er til stede for at benytte en af udbudslovens undtagelsesbestemmelser. Når en ordregiver tildele en opgave direkte til en virksomhed, indebærer det en risiko for svækket konkurrence og for, at ordregiver betaler en højere pris, end hvis opgaven blev udsat for konkurrence.

Profylaksebekendtgørelser

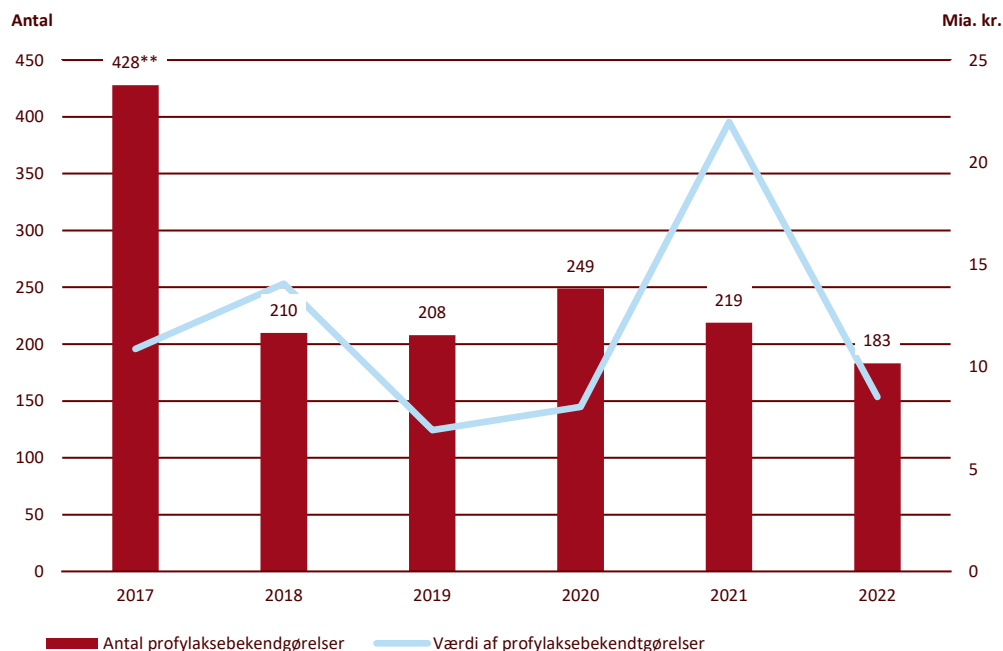
En profylaksebekendtgørelse er en frivillig bekendtgørelse, som ordregiver kan vælge at offentliggøre forud for en direkte tildeling med henblik på at skabe en forudgående gennemsigtighed og sikre sig mod, at en kontrakt ikke senere erklæres for uden virkning af Klagenævnet for Udbud. Det er ikke lovpligtigt at offentliggøre en profylaksebekendtgørelse. Der må derfor forventes at være flere direkte tildelinger end dem, som fremgår af profylaksebekendtgørelser i TED-databasen, og som indgår i styrelsens opgørelse.

Knap 7 pct. af alle bekendtgørelser om indgåede kontrakter i 2022 var profylaksebekendtgørelser forud for en direkte tildeling, svarende til, at der mindst har været 183 direkte tildelinger.³ Det reelle tal må forventes at være højere, da det er frivilligt for ordregivere, om de vil lave en profylaksebekendtgørelse i forbindelse med en direkte tildeling. Antallet af profylaksebekendtgørelser (og den samlede kontraktsum i bekendtgørelserne) har svinget omkring et nogenlunde konstant niveau siden 2018, dog med en vis tendens til fald de seneste to år, *jf. figur 2.4*.

I 2022 blev opgaver til en værdi af godt 8 mia. kr. tildelt direkte. Det svarer til knap 4 pct. af kontraktsummen for alle EU-udbud. De godt 8 mia. kr. er også i den lave ende sammenlignet med årene før 2021. I 2021, hvor COVID-19 påvirkede indkøbsmønstret, var andelen af kontraktsummen over 11 pct., hvilket i høj grad kunne tilskrives fire relativt store indkøb.

³ Antallet af profylaksebekendtgørelser er væsentlig højere ved direkte udtræk fra TED-databasen. Dette skyldes, at styrelsen først identificerer profylaksebekendtgørelserne, når de er afsluttet med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser skal afsluttes med en bekendtgørelse om indgået kontrakt 30 dage efter indgået kontrakt. Mange profylaksebekendtgørelser afsluttes dog af uvisse årsager ikke, hvormed der er en diskrepans mellem TED-databasen og styrelsens data.

Figur 2.4 Profylaksebekendtgørelser og direkte tildelinger, 2017-2022*



Anm.: Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud. Koncessionsaftaler er frasorteret opgørelsen. Værdien af direkte tildelinger udtrykker den samlede værdi af alle direkte tildelinger med profylaksebekendtgørelser i det pågældende år.

Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med ordregivers estimerede kontraktværdi fra udbudsbekendtgørelsen. Ved observationer, som også mangler estimeret kontraktværdi, er gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregivertype, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt, hvis der er fem eller flere observationer som grundlag. Kun værdier under 1 mia. kr. er medtaget i gennemsnitsberegninger, for at undgå skæve estimater som følge af outliers. Hvis gennemsnitsværdien er baseret på færre end fem observationer, er grupperingerne for beregningerne løst for ordregivertype, årstal, kontrakttype og rammeaftale/offentligt udbud i prioriteret rækkefølge, indtil der er flere end fem observationer.

For rammeaftaler anvendes den anslåede maksimalværdi for hele rammeaftalens løbetid.

* For 2022 er der medtaget en forventning til direkte tildelinger, som er offentliggjort i 2022, men som ikke er afsluttet med bekendtgørelse om indgået kontrakt inden 1. oktober 2023. Baseret på et gennemsnit for de forudgående år stiger antallet af profylaksebekendtgørelser med ca. 3, når der tages udgangspunkt i årligt gennemsnit for 2017-2021. De har en samlet forventet værdi på ca. 0,1 mia. kr.

**2017 kan ikke sammenlignes direkte med andre år. Der er et databrud vedr. opgørelsen af direkte tildelinger fra 2017 til 2018 i forbindelse med, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har hjemtaget opgaven med kortlægning af EU-udbud.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

I omtrent halvdelen af profylaksebekendtgørelserne i 2022 er den direkte tildeling begrundet med manglende konkurrence om opgaven. Det er omtrent samme andel som i 2021 og 2020. I absolutte termer er der tale om et fald i antal direkte tildelinger, som er begrundet med manglende konkurrence. I 2022 drejer det sig således om ca. 80 profylaksebekendtgørelser, mens det i 2021 og 2020 var ca. 100.

Den største andel af profylaksebekendtgørelser findes inden for varekøb. To tredjedele af profylaksebekendtgørelserne i 2022 vedrørte således varekøb. Begrundelsen for den direkte tildeling er ofte, at produktet kun leveres af én virksomhed.

Kommuner anvendte kun direkte tildelinger i knap 2 pct. af deres EU-udbud i 2022, mens regionerne anvendte direkte tildeling betydeligt oftere med en andel på godt 15 pct. Det skal bl.a.

ses i lyset af, at regionerne køber meget specifikke sundhedsprodukter, som fx er patenteret, og derfor kun kan leveres af én virksomhed.

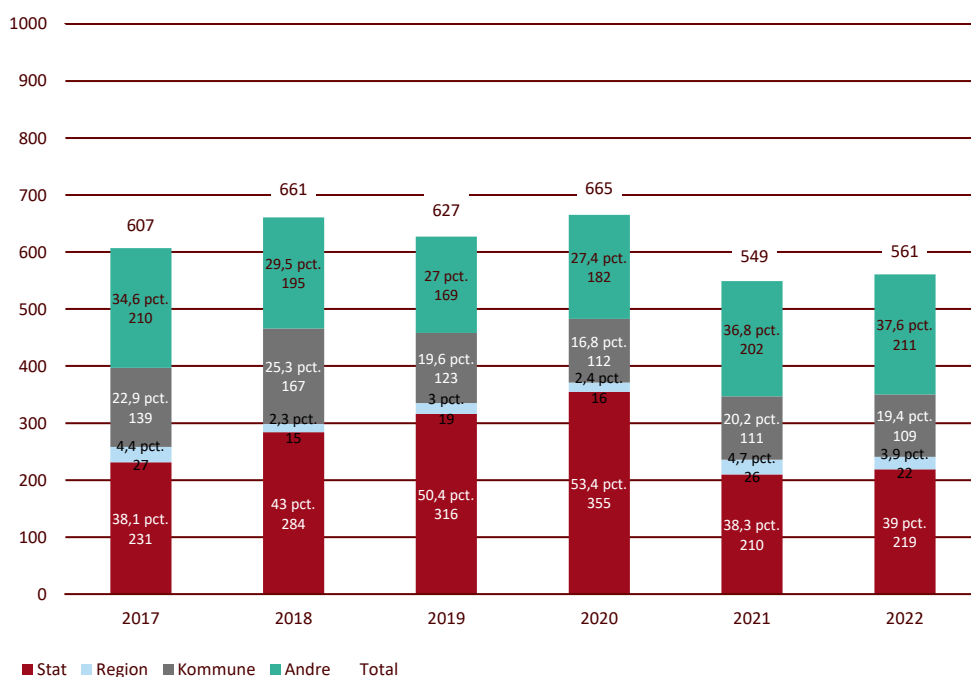
2.5 Samme antal annonceringer under tærskelværdierne som sidste år

Der blev i 2022 annonceret 561 indkøb under EU's tærskelværdier på udbud.dk, jf. figur 2.5. Det er på niveau med 2021, men en smule lavere end i årene inden. Det kan skyldes, at nogle af statens indkøb i stedet er foretaget via centrale rammeaftaler, og derfor er annonceret som EU-udbud i stedet for på Udbud.dk.

Det kan være relevant at annoncere en opgave frivilligt for at tiltrække flere tilbudsgivere. 27 pct. af annonceringerne under tærskelværdierne var i 2022 uden klar grænseoverskridende interesse, og er derfor frivilligt annonceret på udbud.dk. Andelen af offentliggjorte annonceringer, der blev vurderet at være uden grænseoverskridende interesse, og derfor ikke behøves at blive annonceret på udbud.dk, har ligget mellem 20-30 pct. i perioden fra 2017-2022.

Der findes ikke systematiserede oplysninger om indkøb, der ikke annonceres på udbud.dk.

Figur 2.5 Annonceringer af udbud under tærskelværdierne fordelt på ordregivertyper, 2017-2022



Anm.: Danske annonceringer af indkøb under tærskelværdierne med og uden klar grænseoverskridende interesse i perioden 2017-2022. Kategorien "Andre" dækker over institutioner, der ikke falder ind under "Stat", "Region" eller "Kommune". Det kan fx være offentligretlige organer eller offentlige virksomheder, der er omfattet af udbudsreglerne. Både annullerede og gennemførte annonceringer fremgår af opgørelsen.

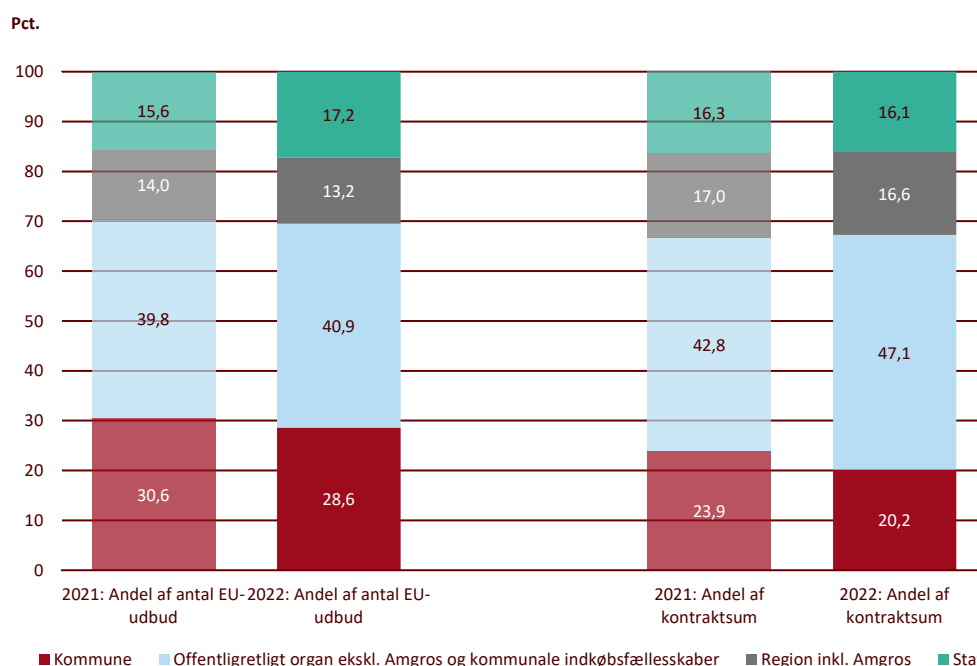
Procentsatsen angiver andelen af opgjorte annonceringer fra den pågældende ordregiver som andel af alle opgjorte annonceringer i det pågældende år.

Kilde: Udbud.dk.

2.6 Offentligretlige organer udbyder flest EU-udbud

Ca. 40 pct. af de danske EU-udbud udbydes af offentligretlige organer, jf. figur 2.6. Offentligretlige organer er institutioner såsom Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI), forsyningselskaber, almene boligselskaber og offentligt ejede virksomheder. Kommunerne står for knap 30 pct. af de danske EU-udbud, mens staten udbyder hhv. 17 pct. og regionerne for de resterende 13 pct.

Figur 2.6 Danske EU-udbud fordelt på ordregivertype, 2021-2022



Anm.: Baseret på 4.977 EU-udbud, som er offentliggjort i 2021 og 2022. 36 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen, herunder 20 i 2022. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud, og både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling indgår ikke i opgørelsen.

Ved opgørelsen af værdiandele er observationer med manglende kontraktværdi erstattet med ordregivers estimerede kontraktværdi fra udbudsbekendtgørelsen. Ved observationer, som også mangler estimeret kontraktværdi, er gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregivertype, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt, hvis der er fem eller flere observationer som grundlag. Kun værdier under 1 mia. kr. er medtaget i gennemsnitsberegninger, for at undgå skæve estimater som følge af outliers. Hvis gennemsnitsværdien er baseret på færre end fem observationer, er grupperingerne for beregningerne løsnet for ordregivertype, årstal, kontrakttype og rammeaftale/offentligt udbud i prioriteret rækkefølge, indtil der er flere end fem observationer.

35 outliers med en værdi over 1 mia. kr. er frasortet opgørelsen, herunder 16 i 2022.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

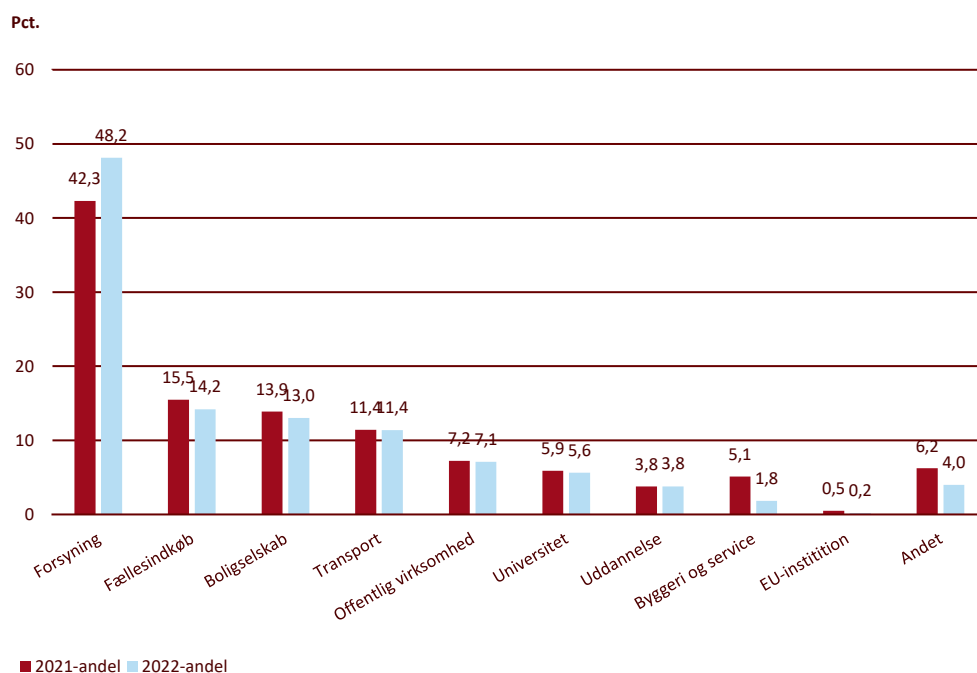
Omtrent 47 pct. af den samlede kontraktsum blev i 2022 udbudt af offentligretlige organer, jf. figur 2.6. De tegner sig også for den næsthøjeste gennemsnitlige udbudsværdi på 64 mio. kr. Regioners udbud har den højeste gennemsnitlige værdi på godt 70 mio. kr., mens statslige og kommunale udbud har en gennemsnitlig værdi på ca. 50 mio. kr., hhv. 40 mio. kr. Alle gennemsnitlige værdier er beregnet eksklusivt udbud med en værdi på mere end 1 mia. kr. Disse outliers er frasortet for at undgå, at enkelte store udbud i et givet år skævvrider det generelle billede af fordelingen.

I denne redegørelse er en række indkøbsfællesskaber ikke som tidligere automatisk kategoriseret som offentligretlige organer, men indgår i den mest relevante ordregivertype, når fællesindkøbet som foretages på vegne af én ordregivertype. Eksempelvis indgår Amgro, der bl.a. køber medicin til de danske sygehuse, i opgørelsen for regioner, mens kommunale fællesindkøb indgår i opgørelsen for kommunerne, jf. også boks 2.1. SKI er dog fortsat kategoriseret som et offentligretligt organ, da de udbyder aftaler på vegne af både staten, regioner og kommuner.

Offentligretlige organer dækker over flere ordregivertyper og kan fx være forsyningsvirksomheder, boligselskaber, offentligt ejede selskaber inden for transport eller uddannelsesinstitutioner som universiteterne.

Forsyning tegner sig i 2022 for knap hvert andet udbud, der er foretaget af et offentligretligt organ, hvilket afspejler en umiddelbart stor stigning på seks procentpoint ift. året før. På de resterende typer er andelen omtrent som året før, om end der indenfor byggeri og service findes et fald på knap tre procentpoint.

Figur 2.7 Offentligretlige organers indkøb fordelt på type, 2021-2022*



Anm.: Baseret på 2.009 EU-udbud, heraf 1028 i 2022. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Kategorien "Andet" dækker over bl.a. museer, teatre, fonde, nødhjælpsorganisationer m.v.

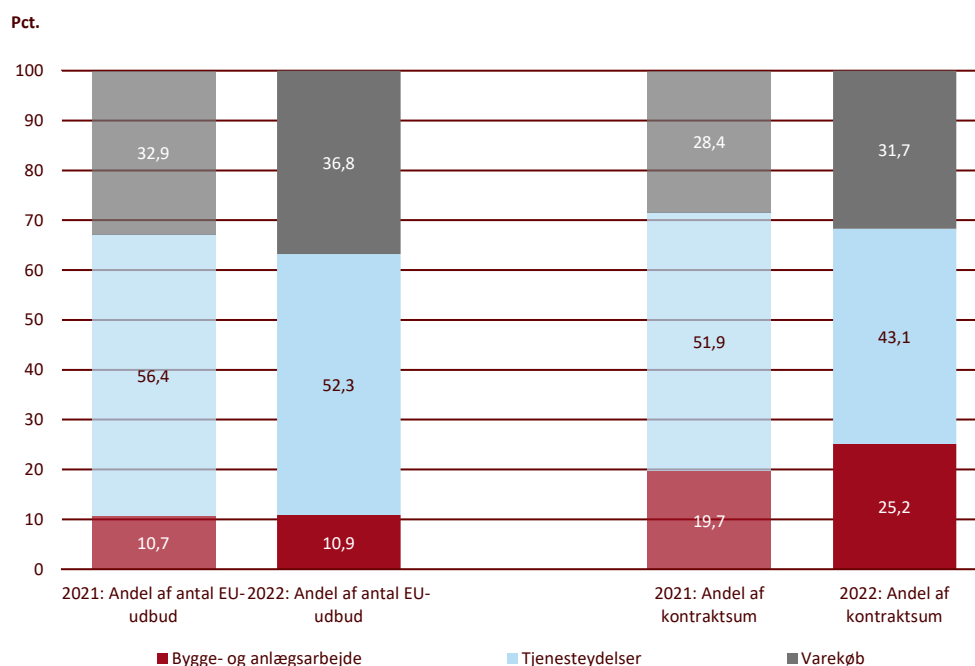
* Andelen summer til mere end 100 pct., da kategorierne ikke er gensidigt udelukkende. Særligt kan udbud karakteriseret som "Fællesindkøb" også optræde i andre kategorier, som fx "Forsyning" eller "Transport."

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

2.7 De fleste EU-udbud vedrører levering af tjenesteydelser

Mere end halvdelen af alle EU-udbud vedrørte i 2022 levering af tjenesteydelser, *jf. figur 2.8*. Varekøb udgjorde knap 37 pct., mens bygge- og anlægsarbejder udgjorde knap 11 pct. af alle EU-udbud.

Figur 2.8 Danske EU-udbud fordelt på kontrakttype, 2021-2022



Anm.: Baseret på i alt 5.012 EU-udbud, som er offentliggjort i 2021 og 2022. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud, og både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Ved opgørelsen af værdiandele er observationer med manglende kontraktværdi erstattet med ordregivers estimerede kontraktværdi fra udbudsbekendtgørelsen. Ved observationer, som også mangler estimeret kontraktværdi, er gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregivertype, kontrakt-type, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt, hvis der er fem eller flere observationer som grundlag. Kun værdier under 1 mia. kr. er medtaget i gennemsnitsberegninger, for at undgå skæve estimater som følge af outliers. Hvis gennemsnitsværdien er baseret på færre end fem observationer, er grupperingerne for beregningerne løsnet for ordregivertype, årstal, kontrakttype og rammeaftale/offentligt udbud i prioriteret rækkefølge, indtil der er flere end fem observationer.

35 outliers med en værdi over 1 mia. kr. er frasorteret opgørelsen, herunder 16 i 2022.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

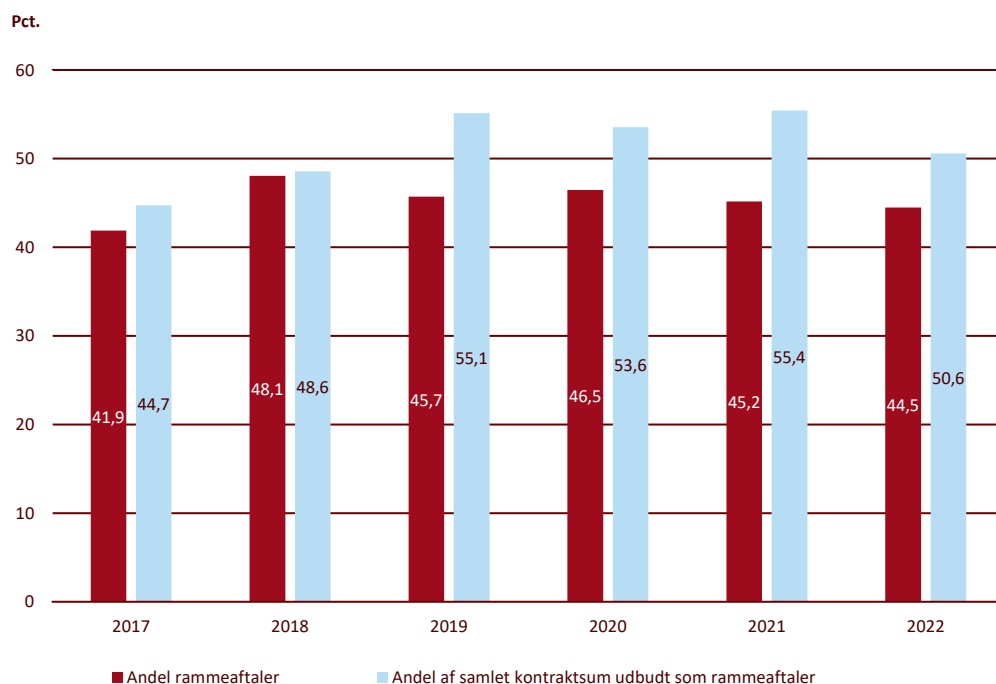
Tjenesteydelsesopgaver udgør også i forhold til kontraktsum den største andel af EU-udbudene, men ligger på et lidt lavere niveau i 2022 end i 2021, mens bygge- og anlægsarbejder og særligt vareindkøb er steget.

2.8 Knap halvdelen af de danske EU-udbud er rammeaftaler

I 2022 udgjorde knap 45 pct. af alle danske EU-udbud rammeaftaler og knap 51 pct. opgjort i forhold til samlet kontraktsum, *jf. figur 2.9*. Rammeaftaler har siden 2019 udgjort mere end halvdelen af kontraktværdien af alle EU-udbud, men de foreløbige tal for 2023 indikerer, at det ikke længere er tilfældet.

Rammeaftaler har i gennemsnit en større anslået værdi end almindelige offentlige kontrakter. Kontraktværdierne for rammeaftaler er dog et overkantsskøn, da værdien af aftalerne er opgjort ved den anslåede maksimale værdi på tidspunktet, hvor udbuddet offentliggøres.

Figur 2.9 **Rammeaftalers andel af samlet antal udbud, 2017-2022**



Anm.: Baseret på 15.131 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden 2017 til 2022. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med ordregivers estimerede kontraktværdi fra udbudsbekendtgørelsen. Ved observationer, som også mangler estimeret kontraktværdi, er gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregivertype, kontrakt-type, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt, hvis der er fem eller flere observationer som grundlag. Kun værdier under 1 mia. kr. er medtaget i gennemsnitsberegninger for at undgå skæve estimater som følge af outliers. Hvis gennemsnitsværdien er baseret på færre end fem observationer, er grupperingerne for beregningerne løst for ordregivertype, årstal, kontrakttype og rammeaftale/offentligt udbud i prioriteret rækkefølge, indtil der er flere end fem observationer.

115 outliers med en værdi over 1 mia. kr. er frasorteret opgørelsen, herunder 16 i 2022.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

Rammeaftaler kan føre til mindre administration for ordregiverne, da de ikke skal gennemføre nye udbud for hvert indkøb, hvilket dog omvendt kan betyde en sjældnere konkurrenceudsættelse. I de tilfælde, hvor flere leverandører får adgang til at levere på rammeaftalen, vil konkurrencen ofte også være begrænset i kontraktperioden afhængig af den valgte tildelingsform på rammeaftalen. Det skyldes, at muligheden for at genåbne konkurrence og anvende miniudbud ikke nødvendigvis skal benyttes. I *Status for offentlig konkurrence 2021* er det vist, at det

kun er i godt 12 pct. af rammeaftaler med flere leverandører, hvor træk på rammeaftalen (de enkelte indkøb) blev tildelt via miniudbud.⁴

2.9 Foreløbige 2023-tal indikerer et fald i andelen af den samlede kontraktværdi udbudt som rammeaftaler

Status for offentlig konkurrence 2024 er baseret på de sidste data inden overgangen til obligatorisk anvendelse af e-formularer i oktober 2023. Herefter gør databruddet det svært at lave meningsfulde sammenligninger henover overgangen til e-formularer og på udgivelsestidspunktet for denne redegørelse findes der endnu ikke tilstrækkeligt kvalitetssikret data for perioden efter. Det er stadig muligt at præsentere udbuddene efter kontrakttildelingsdato og på den måde få indblik i indikationer for udviklingen i 2023, selv om der kun anvendes data fra perioden før overgangen til e-formularer.

Datagrundlaget er i dette afsnit baseret på datoen for *bekendtgørelse om indgået kontrakt* og ikke på datoen for *udbuddets offentliggørelse*. Desuden er de foreløbige tal for 2023 alene baseret på data for de første tre kvartaler, mens det fjerde kvartal er anslået på baggrund af historiske forhold mellem 4. kvartal og året som helhed.

De foreløbige tal for 2023 giver ikke belæg for, at 2023 adskiller sig særligt fra de forudgående år. Dog ser andelen af den udbudte kontraktværdi udbudt som rammeaftaler ud til at falde sammenlignet med tidligere år, *jf. tabel 2.1*.

Der er tale om relativt små bevægelser fra 2022 til 2023, om end der er sket en forskydning på tre procentpoint i andelen til offentligtretlige organer fra stat og kommuner. Opdelt på kontrakttype er der sket en forskydning fra tjenesteydelser til bygge- og anlægsarbejde og vareindkøb, *jf. tabel 2.1*.

⁴ <https://www.kfst.dk/analyser/kfst/publikationer/dansk/2022/202215030323-status-for-offentlig-konkurrence-2021/>

Tabel 2.1 Udbudskarakteristika fordelt på årstal for bekendtgørelse om indgået kontrakt

	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Datagrundlag						
Antal udbud	2.385	2.725	2.475	2.466	2.591	2.612
Antal kontrakter	6.141	7.170	6.535	6.078	7.158	7.619
Ordregivertype, andele i pct.						
Kommune	30	28	27	29	29	29
Offentligretligt organ ekskl. Amgros og kommunale indkøbsfællesskaber	37	41	43	41	39	43
Region inkl. Amgros	16	15	14	15	14	12
Stat	16	17	16	15	18	16
Kontraktttype, andele i pct.						
Bygge- og anlægsarbejde	13	13	12	12	10	13
Tjenesteydelser	50	54	53	55	54	50
Varer	37	34	35	33	35	37
Rammeaftaler, andele i pct.						
Andel af udbudte opgaver som rammeaftale	48	47	45	46	45	46
Andel af udbudt kontraktværdi som rammeaftale	50	51	53	55	53	45

Anm.: Opgørelserne i tabellen er baseret på kontrakter, som er afsluttet med bekendtgørelse om indgået kontrakt i det pågældende år. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt.

*På baggrund af manglende data for fjerde kvartal i 2023 er beregningerne forlænget med en anslået værdi baseret på et gennemsnit af forholdet mellem fjerde kvartal og kvartal 1-3 i de foregående år, eksklusive 2020 pga. eventuelle COVID-effekter.

Opgørelserne indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annulation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

Kapitel 3

Konkurrence om udbud

3.1 Indledning

Dette kapitel giver en status over konkurrencens tilrettelæggelse, dens intensitet og tildelingsbeslutningen ved afslutningen af et udbud. Det omfatter fx beslutninger om valg af udbudsprocedure, valg af tildelingskriterier, og om et udbud opdeles i deludbud. Desuden vurderes udviklingen i antal modtagne tilbud og antallet af annullerede udbud, og i hvor høj grad små virksomheder og udenlandske virksomheder vinder danske EU-udbud.

Ligesom kapitel 2 er dette baseret på de sidste data før overgangen til EU's nye e-formularer, som dækker til og med 2022. Hertil er der suppleret med foreløbige opgørelser af 2023, som dog skal tages med visse forbehold. De foreløbige tal for 2023 er præsenteret sidst i kapitlet.

Hovedkonklusionerne er:

- » Andelen af udbud, hvor ordregiver benytter tildelingskriteriet "Bedste forhold mellem pris og kvalitet", ligger lidt under gennemsnittet for de sidste seks år, men stadig højt relativt til andre EU-lande.
 - » Andelen af udbud efter fleksible udbudsprocedurer er faldet siden 2020.
 - » Små virksomheder og udenlandske virksomheder har vundet en større andel af kontrakterne i 2022 end i 2021. Stigningen i andelen af SMV-vindere er særligt udtalt ved kontrakter med en værdi under 10 mio. kr.
 - » I 2022 blev knap en tredjedel af de udbudte kontrakter annulleret inden kontrakttildeling. Staten annullerer den største andel af kontrakter. Foreløbige tal for 2023 indikerer dog, at andelen er faldet til omkring en fjerdedel.
 - » Opgjort på antal modtagne tilbud er konkurrencen om danske EU-udbud faldet i 2022, hvilket primært er drevet af færre tilbud på rammeaftaler. Foreløbige oplysninger peger dog på, at antallet af modtagne tilbud per kontrakt er gået op igen i 2023 til et normalt niveau.
 - » Andelen af kontrakter, som kun modtog ét tilbud er godt 1/3 i 2022 og 2023. Det er noget mere end i årene før, hvor andelen var omkring 1/4.
-

Tabel 3.1 Ændringer i konkurrencerelaterede forhold ved EU-udbud siden 2017 og 2021

	Udvikling 2017-2022	Udvikling 2021-2022
Andel udbud med tildelingskriteriet "bedste forhold ml. pris og kvalitet"	0	↘
Andel fleksible udbud	↘	↘
Andel opdelte udbud	0	↘
Andel kontrakter med små vindervirksomheder	↖	↖
Andel udbud, der er helt eller delvist gennemført	↘	0
Andel ikke-annullerede (tildelte) kontrakter	↘	↘
Udenlandske vindere	↖	↖
Gennemsnitligt antal tilbud	0	↘
Andel kontrakter med flere end ét modtaget tilbud	↘	↘

Anm.: Rød farve indikerer, at 2022-niveauet er lavere end referenceåret (2017 i første kolonne og 2021 i anden kolonne). Tilsvarende indikerer grøn farve, at 2022-niveauet er højere end referenceåret, mens "0" og grå farve indikerer, at niveauet er overvejende det samme.

Opgørelserne indeholder som udgangspunkt kun udbudte kontrakter, som ikke er annulleret. Det gælder dog ikke for selve opgørelsen af ikke-annullerede (tildelte) kontrakter, som er sat i forhold til det samlede antal af udbudte kontrakter. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annulation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Ved de to tilbudsopgørelser ses der alene på kontrakter med kun én vinder og ved gennemsnitligt antal tilbud ses der bort fra outliers med flere end 100 tilbud.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

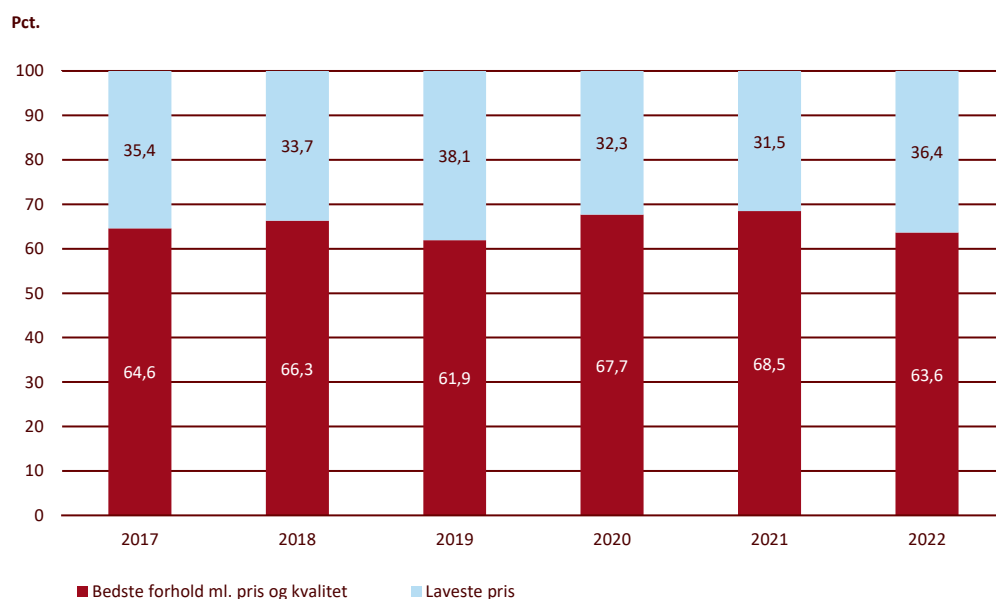
3.2 Danske EU-udbud bliver oftest tildelt på baggrund af bedste forhold mellem pris og kvalitet

Ordregiverne skal forud for et udbud fremlægge, hvilket kriterium, der skal ligge til grund for at udpege det vindende tilbud.

Ordregiverne skal således tildele kontrakten til den tilbudsgiver, der har afgivet det bedste tilbud ud fra ét af de tre tildelingskriterier *pris*, *omkostninger* og *bedste forhold mellem pris og kvalitet*. Vurdering af kvalitet bygger typisk på et system, hvor ordregiver giver point efter på forhånd fastlagte kvalitetskriterier. Udover tildelingskriteriet kan der stilles minimumskrav, som skal opfyldes.

I 2022 blev godt 63 pct. af alle danske EU-udbud tildelt efter *bedste forhold mellem pris og kvalitet*, jf. figur 3.1. Sammenlignet med andre EU-lande ligger Danmark i den halvdel, der sjældnest tildeler udbud alene baseret på laveste pris. Det bygger på Europa Kommissionens Single Market Scoreboard (2025), som anvender et andet datagrundlag end denne analyse.

Figur 3.1 Ordregivers anvendelse af forskellige tildelingskriterier, 2017-2022



Anm.: Baseret på 12.564 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden 2017 til 2022, herunder 2.051 i 2022. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. 139 udbud med tildelingskriteriet "omkostninger" er ikke medtaget, herunder 23 i 2022.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

3.3 Anvendelsesgraden af fleksible udbudsprocedurer er faldet

Der findes tre typer af såkaldte fleksible udbudsprocedurer, der dækker *udbud med forhandling*, *konkurrencepræget dialog* og *innovationspartnerskab*. Disse udbudsformer giver forskellige muligheder for dialog mellem ordre- og tilbudsgiver og for tilretning undervejs i udbudsprocessen, jf. boks 3.1.

Boks 3.1

Fleksible udbudsprocedurer og adgang til anvendelse**Udbud med forhandling**

Udbud med forhandling giver ordregiver mulighed for at gennemføre forhandlinger eller drøftelser med tilbudsgiverne med det formål at forbedre indholdet af allerede indgivne tilbud, så anskaffelsen bliver tilpasset ordregivers behov.

Særligt ved komplekse anskaffelser må muligheden for forhandling ses som en fordel, da muligheden for at kunne tilpasse en løsning fuldstændigt til ordregivers behov i mange situationer vil kunne føre til de bedste resultater.

Konkurrencepræget dialog

Konkurrencepræget dialog giver ordregiver og tilbudsgivere mulighed for at føre en dialog om løsningen af en opgave med henblik på at fastlægge, hvordan ordregivers behov bedst kan opfyldes. Proceduren kan i nogen grad siges at være en konkurrence om udviklingen af udbudsgrundlaget

Konkurrencepræget dialog kan, ligesom udbud med forhandling, være en fordel ved komplekse anskaffelser. Anvendelsen af konkurrencepræget dialog begrænser sig imidlertid ikke til komplekse anskaffelser. Ordregiver kan således anvende konkurrencepræget dialog ved mindre komplekse udbud, hvor der konkret skønnes at være et behov for at føre en dialog om mulige løsninger på ordregivers behov.

Innovationspartnerskab

Innovationspartnerskaber giver ordregiver mulighed for at indgå partnerskabskontrakter med henblik på udvikling af en løsning og med mulighed for efterfølgende indkøb af den nye løsning i ét samlet udbud.

Proceduren innovationspartnerskab kan anvendes, hvis ordregiver vil udvikle en innovativ vare, en tjenesteydelse eller et bygge- og anlægsarbejde, som ikke allerede er tilgængeligt på markedet.

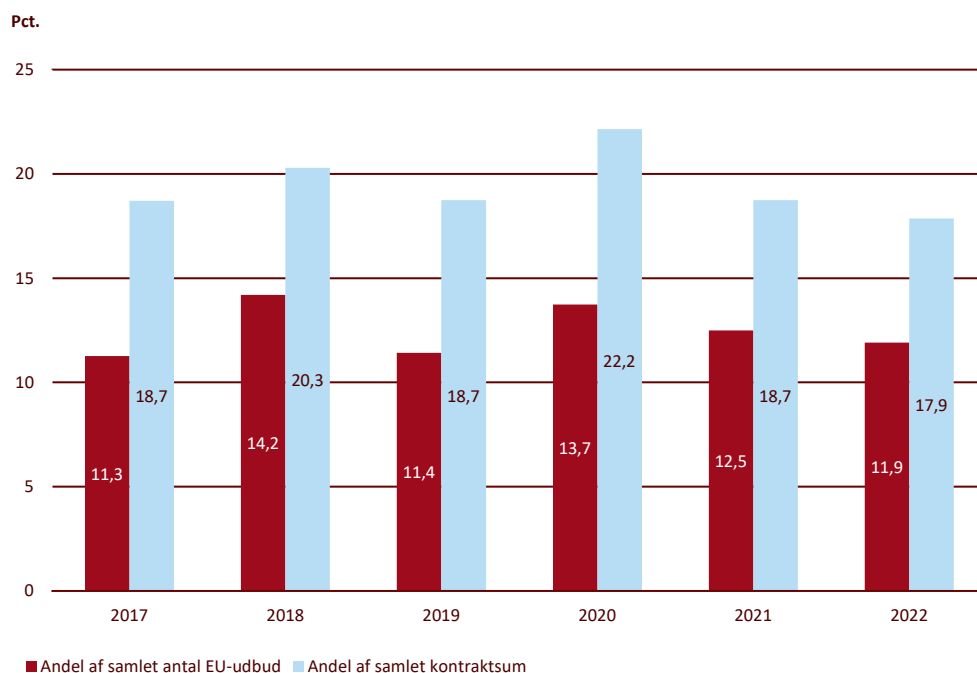
Adgang til anvendelse

Adgangen til at benytte fleksible udbudsformer afhænger af, om anskaffelsen er omfattet af udbudsdirektivet, og dermed udbudsloven, eller af forsyningsvirksomhedsdirektivet eller forsvars- og sikkerhedsdirektivet. Generelt er adgangen bredere, når anskaffelsen sker efter et af to sidstnævnte.

For at anvende en af de fleksible udbudsprocedurer ved anskaffelser omfattet af udbudsdirektivet, skal en række betingelser være opfyldt. Betingelserne er forskellige for hver af de fleksible procedurer, og kan fx knytte sig til ordregivers behov for tilpasning af tilgængelige løsninger eller behov for innovation. Læs mere om betingelser ved anvendelse af fleksible udbudsprocedurer i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens generelle vejledning om udbudsreglerne, *jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2024B)*.

Andelen af danske EU-udbud, der udbydes med fleksible udbudsprocedurer, var knap 12 pct. i 2022, *jf. figur 3.2*. Der er nogenlunde samme niveau som i årene før.

Figur 3.2 Andel EU-udbud under udbudsdirektivet udbudt med en fleksibel procedure, 2017-2022



Anm.: Baseret på 12.936 EU-udbud under udbudsdirektivet, der er offentliggjort i perioden 2017 til 1. oktober 2023. Der indgår både gennemførte og annullerede udbud. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Ved opgørelsen af værdiandele er observationer med manglende kontraktværdi erstattet med ordregivers estimerede kontraktværdi fra udbudsbekendtgørelsen. Ved observationer, som også mangler estimeret kontraktværdi, er gennemsnitsværdien for udbuds-året, ordregivertype, kontrakt-type, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt, hvis der er fem eller flere observationer som grundlag. Kun værdier under 1 mia. kr. er medtaget i gennemsnitsberegninger, for at undgå skæve estimater som følge af outliers. Hvis gennemsnitsværdien er baseret på færre end fem observationer, er grupperingerne for beregningerne løsnet for ordregivertype, årstal, kontrakttype og rammeaftale/offentligt udbud i prioriteret rækkefølge, indtil der er flere end fem observationer.

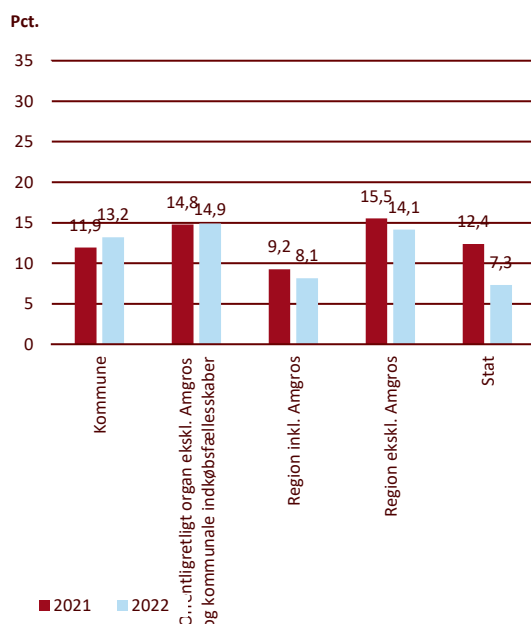
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

Det er kun kommunerne, der har øget anvendelsen af fleksible udbudsprocedurer i 2022 i forhold til 2021, jf. figur 3.3a. Opgørelsen for regioner indeholder som udgangspunkt også udbud foretaget af Amgro, jf. boks 2.1. Amgro køber bl.a. medicin for sygehusene, som drives af regionerne. Da disse indkøb er betydelige og antager en særlig karakter, er det relevant at betragte regionerne både inklusiv Amgro og eksklusiv. Hvis Amgro's indkøb inddrages, udgør andelen af udbud efter fleksible udbudsprocedurer, som regionerne foretager, godt 8 pct., mens den tilsvarende andel er godt 14 pct. for regionerne eksklusiv Amgro, jf. figur 3.3a.

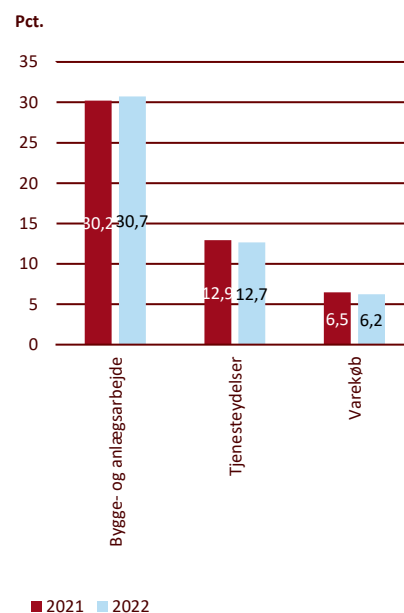
Bygge- og anlægsarbejder er generelt den kontrakttype, hvor der udbydes flest opgaver efter fleksible udbudsprocedurer. Mere end 3 ud af 10 bygge- og anlægsarbejde i 2022 var således udbudt ved brug af fleksible udbudsprocedurer, jf. figur 3.3b.

Figur 3.3 Anvendelsen af de fleksible udbudsprocedurer under udbudsdirektivet fordelt på ordregivertype og kontrakttype, 2021-2022

3.3a: Ordregivertype



3.3b: Kontrakttype



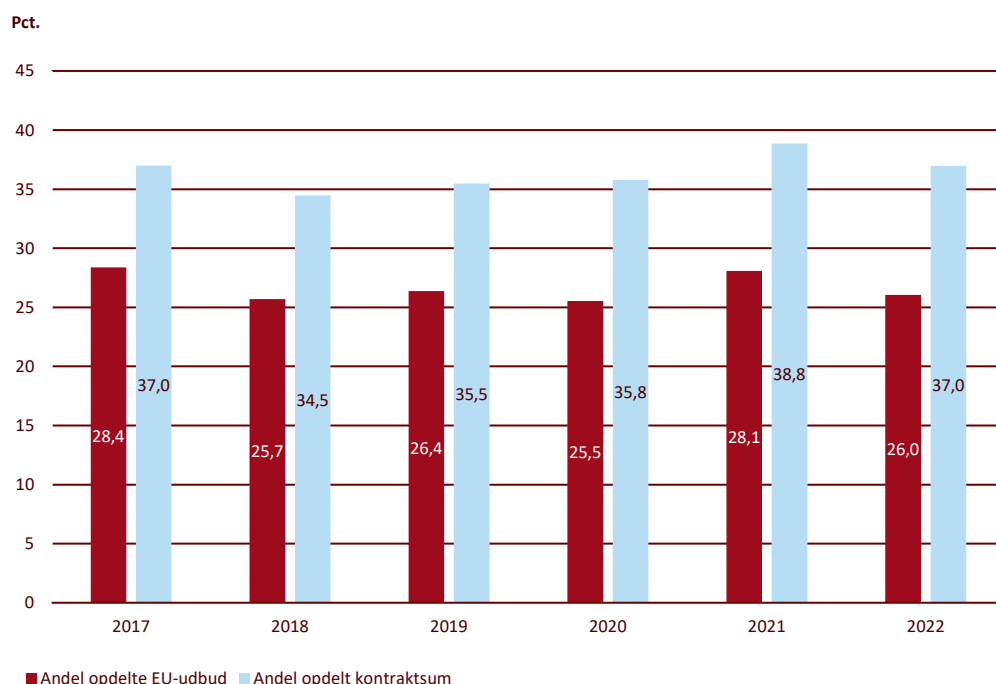
Anm.: Baseret på 4.214 EU-udbud under udbudsdirektivet, der er offentliggjort i 2021 eller 2022. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Syv udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen i figur 3.3a. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

3.4 Andelen af opdelte danske EU-udbud er stabil

I 2022 var 26 pct. af alle danske EU-udbud opdelt i flere delkontrakter, jf. figur 3.4. Andelen er dermed på nogenlunde samme niveau som i de foregående år, hvilket også er tilfældet i den foreløbige 2023-opgørelse. I 2022 vedrørte 37 pct. af den samlede kontraktsum opdelte udbud. Opdelte udbud blev i gennemsnit opdelt i 7,7 delkontrakter i 2022, når der ses bort fra udbud med flere end 300 delkontrakter. Medianen er 3 delkontrakter.

Figur 3.4 Andel opdelte udbud, 2017-2022



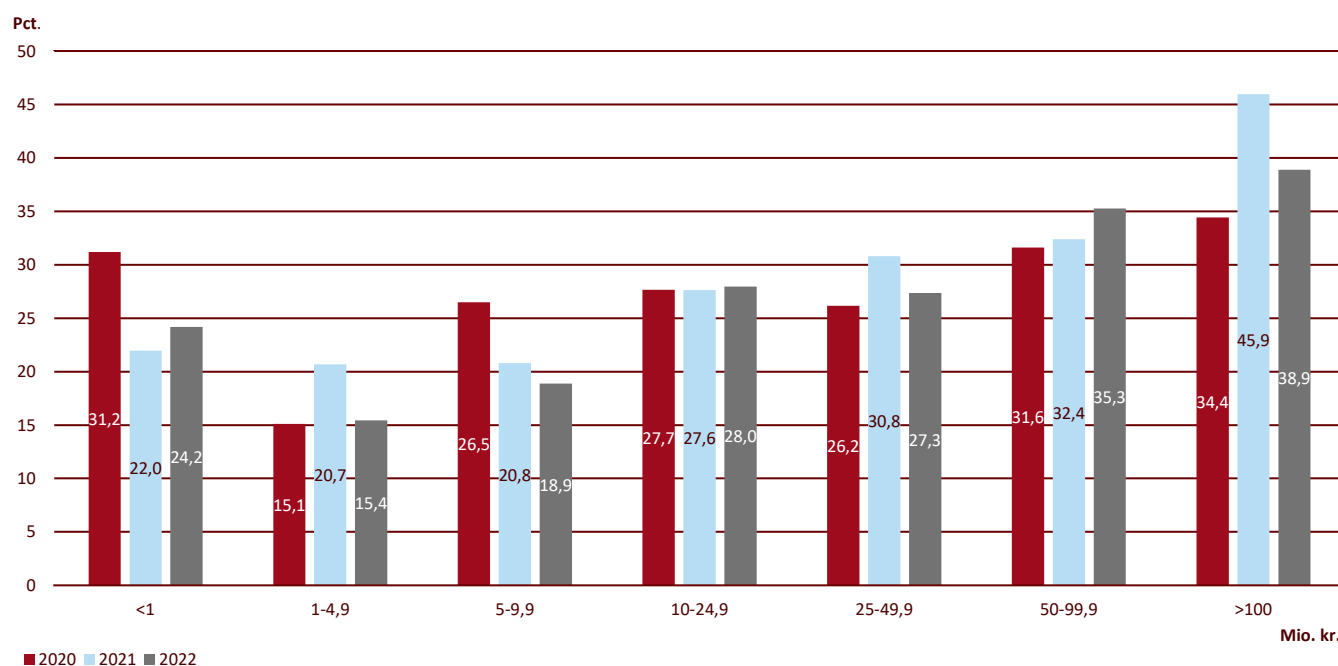
Anm.: Baseret på 15.146 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden 2017 til 2022. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med ordregivers estimerede kontraktværdi fra udbudsbekendtgørelsen. Ved observationer, som også mangler estimeret kontraktværdi, er gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregivertype, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt, hvis der er fem eller flere observationer som grundlag. Kun værdier under 1 mia. kr. er medtaget i gennemsnitsberegninger, for at undgå skæve estimater som følge af outliers. Hvis gennemsnitsværdien er baseret på færre end fem observationer, er grupperingerne for beregningerne løst for ordregivertype, årstal, kontrakttype og rammeaftale/offentligt udbud i prioriteret rækkefølge, indtil der er flere end fem observationer. For rammeaftaler anvendes den anslåede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

Udbud med større samlet kontraktværdi er oftere opdelt i flere delkontrakter end udbud med mindre kontraktværdi, jf. figur 3.5. Mere end hvert tredje udbud med en værdi på mere end 100 mio. kr. er opdelt i mindre delkontrakter, mens det kun gælder for hvert sjette udbud med en værdi på mellem 1 og op til 10 mio. kr.

Figur 3.5 Andel opdelte udbud fordelt på kontraktværdi, 2020-2022



Anm.: Baseret på 7.395 udbud, der er offentliggjort i perioden fra 2020 til 2022. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med ordregivers estimerede kontraktværdi fra udbudsbekendtgørelsen. Ved observationer, som også mangler estimeret kontraktværdi, er gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregivertype, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt, hvis der er fem eller flere observationer som grundlag. Kun værdier under 1 mia. kr. er medtaget i gennemsnitsberegninger, for at undgå skæve estimater som følge af outliers. Hvis gennemsnitsværdien er baseret på færre end fem observationer, er grupperingerne for beregningerne løst for ordregivertype, årstal, kontrakttype og rammeaftale/offentligt udbud i prioriteret rækkefølge, indtil der er flere end fem observationer. For rammeaftaler anvendes den anslåede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

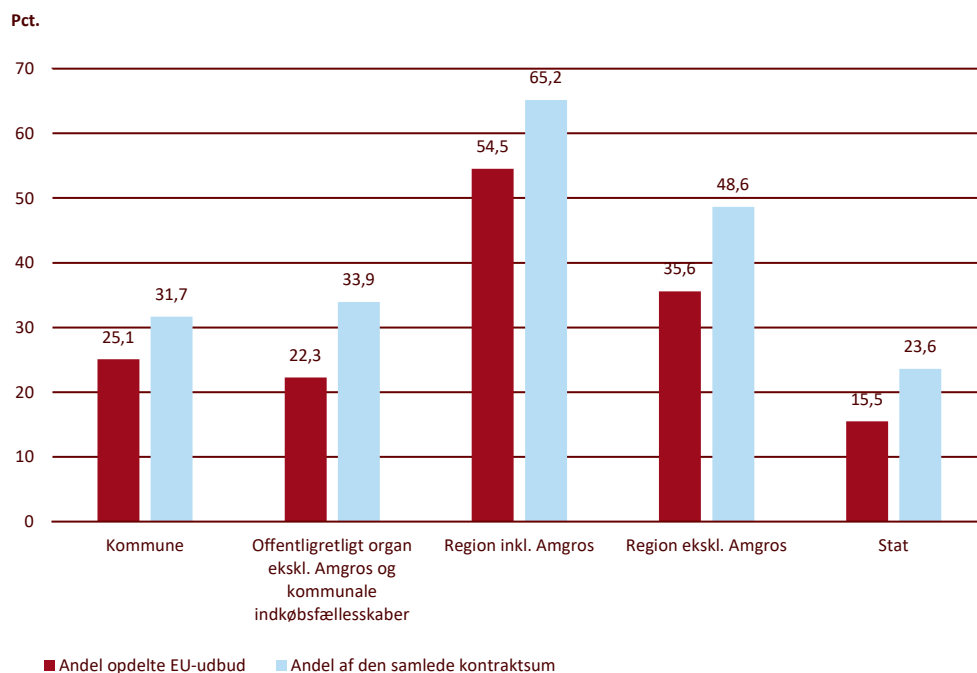
Med udbudsloven fra 2016 blev der indført et "opdel eller forklar"-princip. Det indebærer, at ordregiver enten skal dele sit udbud op i delkontrakter eller forklare, hvorfor udbuddet ikke er opdelt. Opdeling i delkontrakter kan forbedre små og mellemstore virksomheders mulighed for at deltage i udbuddene. Mindre virksomheder kan dog også, under visse betingelser, byde i fællesskab, og dermed evt. også komme i betragtning til relativt store opgaver. Små virksomheder vinder knap 10 procent af alle kontrakter med en værdi over 50 mio. kr., jf. figur 3.10 i afsnit 3.5.

Der kan være fordele såvel som ulemper ved at opdele et udbud i mindre delkontrakter. En samlet kontrakt kan give stordriftsfordele og være lettere at kontraktstyre for ordregiveren. Store kontrakter kan samtidig tiltrække bud fra store aktører med potentielle stordriftsgevinster, der kan bidrage til lavere priser. Omvendt kan ordregiver potentielt opnå en skærpet konkurrence ved at opdele et udbud i mindre kontrakter og dermed gøre kontrakterne mere tilgængelige for små og mellemstore virksomheder.

Regionerne (inkl. Amgros) opdele deres udbud oftere end de øvrige ordregivertyper. I 2022 opdelte regionerne knap 55 pct. af deres udbud i mindre delkontrakter, men det er i høj grad drevet af Amgros-udbud. For regionerne isoleret set falder andelen til godt 35 pct. Uanset om Amgros medtages eller ej, er regionerne dog den ordregivertype, der oftest opdele deres

udbud. Staten opdeler relativt set færrest udbud med en andel på knap 16 pct. og godt 23 pct. af den udbudte kontraktværdi, jf. figur 3.6.

Figur 3.6 Andel udbud, der er opdelt i delkontrakter, fordelt på ordregivertype, 2022



Anm.: Baseret på 2.511 udbud, der er offentliggjort i 2022. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annulation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. 21 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen.

Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med ordregivers estimerede kontraktværdi fra udbudsbekendtgørelsen. Ved observationer, som også mangler estimeret kontraktværdi, er gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregivertype, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt, hvis der er fem eller flere observationer som grundlag. Kun værdier under 1 mia. kr. er medtaget i gennemsnitsberegninger, for at undgå skæve estimater som følge af outliers. Hvis gennemsnitsværdien er baseret på færre end fem observationer, er grupperingerne for beregningerne løst for ordregivertype, årstal, kontrakttype og rammeaftale/offentligt udbud i prioriteret rækkefølge, indtil der er flere end fem observationer. For rammeaftaler anvendes den anslåede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid.

11 outliers med en værdi over 1 mia. kr. er frasortet opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

3.5 Større andel af små virksomheder vinder offentlige kontrakter

Både små og store virksomheder er med til at løse opgaver for det offentlige. Små virksomheder med færre end 50 medarbejdere udgør knap 45 pct. af de vindende virksomheder i 2022, hvilket er en stigning på mere end 5 procentpoint siden 2021, jf. figur 3.7.

Boks 3.2 Definition af små virksomheder

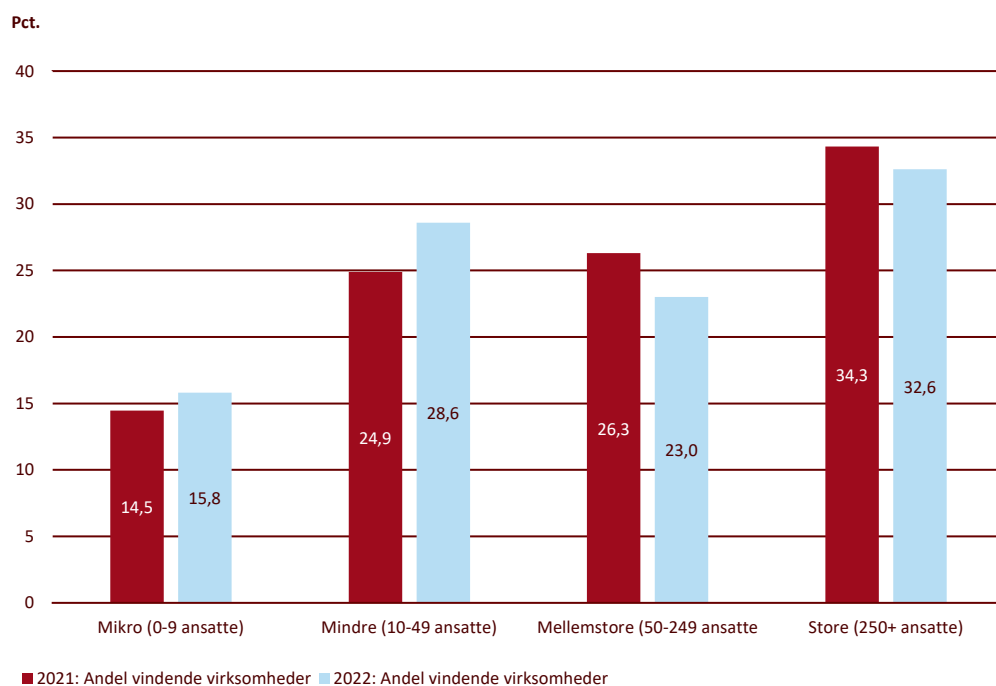
Små virksomheder defineres som virksomheder med færre end 50 ansatte. Der tages ikke højde for omsætningen i kategoriseringen. I gruppen af små virksomheder kan der således optræde enkelte virksomheder med meget stor omsætning, men med kun få ansatte.

Små virksomheder med færre end 50 ansatte udgjorde 97,2 pct. af alle danske virksomheder i 2022 og stod for godt 34 pct. af den samlede omsætning i Danmark.⁵

Virksomheder, som er koncernforbundne, kan have større kapacitet, end antallet af ansatte umiddelbart indikerer.

De mellemstore virksomheder med 50-249 ansatte og store virksomheder med mere end 250 er gået tilsvarende tilbage. Der er indikationer på, at små virksomheder vil forøge deres vinderandel yderligere i 2023.

Figur 3.7 Vindende virksomheder opgjort på antal ansatte, 2021-2022



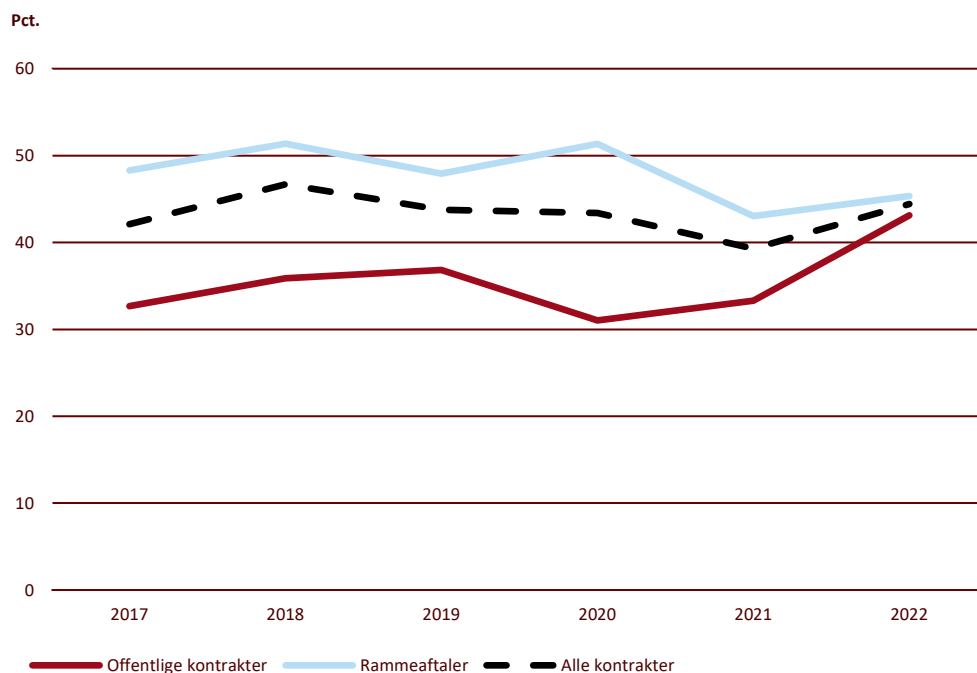
Anm.: Baseret på 10.426 vindende virksomheder fordelt på 8.451 kontrakter, der er offentliggjort i 2021-2022. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder kun gennemførte udbud, da kun disse har en eller flere vindere. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Små virksomheder er defineret som virksomheder med færre end 50 ansatte.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

⁵ Danmarks Statistik, Statistikbanken, Generel firmastatistik efter branche, tid og firmastørrelse (fuldtidsansatte), GF13.

Andelen af små virksomheder, som vinder offentlige kontrakter (dvs. offentlige udbud eksklusive rammeaftaler) er steget i 2022 og ligger på et højere niveau end tidligere, *jf. figur 3.8*. For rammeaftaler er billedet modsat, om end andelen her også steg i 2022. Samlet udgjorde små virksomheder knap 45 pct. af vinderne på alle danske EU-udbud, dvs. når både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Ved opgørelsen af rammeaftaler med flere vindere tages der ikke højde for, hvor ofte en vindende virksomhed rent faktisk leverer ydelser på aftalen.

Figur 3.8 Andel af små virksomheder blandt vindere på EU-udbud fordelt på offentlige kontrakter og rammeaftaler, 2017-2022

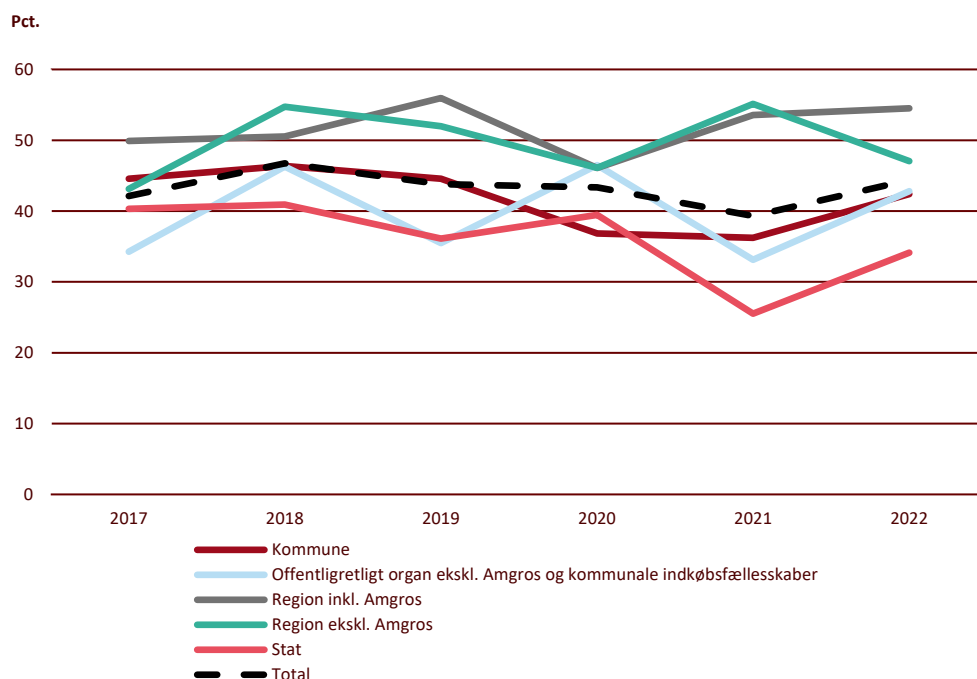


Anm.: Baseret på 31.802 vindende virksomheder fordelt på 25.470 kontrakter, der er offentliggjort i perioden 2017-2022. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder kun gennemførte udbud, da kun disse har en eller flere vindere. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Små virksomheder er defineret som virksomheder med færre end 50 ansatte.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

Andelen af små virksomheder blandt vindere af EU-udbud er steget fra 2021 til 2022 for næsten alle ordregivertyper, *jf. figur 3.9*. Regioner er den ordregivertype med den største andel af små virksomheder blandt vindende virksomheder. For regioner ekskl. Amgros var der i 47 pct. af udbuddene tale om, at små virksomheder var blandt vinderne.

Figur 3.9 Andel af små virksomheder blandt vindere på EU-udbud fordelt på ordregiver-type, 2017-2022

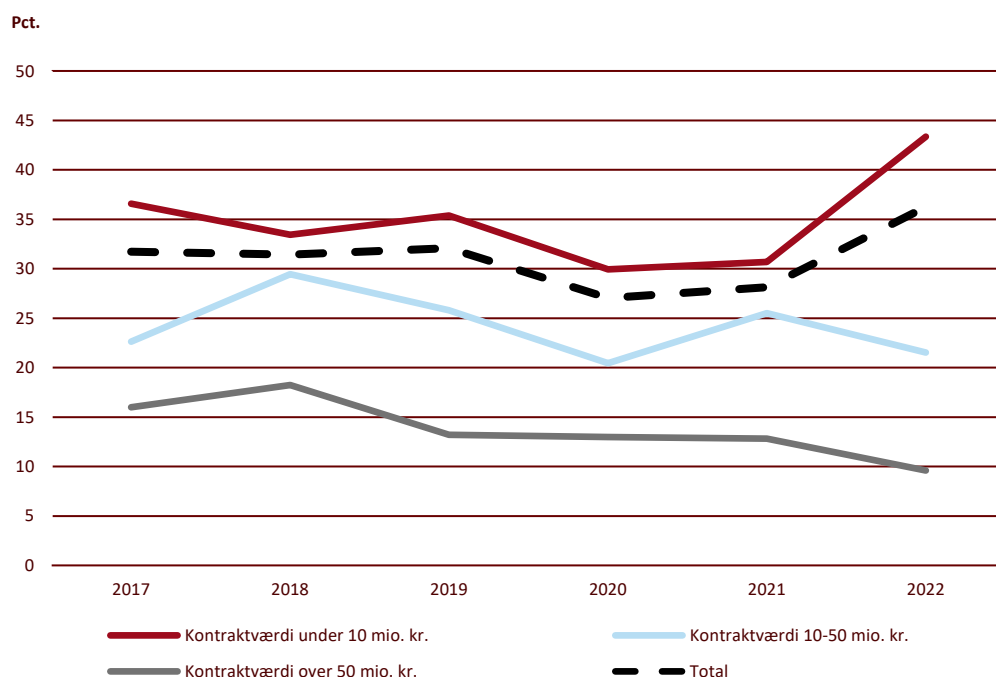


Anm.: Baseret på 31.790 vindende virksomheder fordelt på 25.430 kontrakter, der er offentliggjort i perioden 2017-2022. 40 kontrakter udbudt af europæiske agenturer indgår ikke i opgørelsen. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder kun gennemførte udbud, da kun disse har en eller flere vindere. Kontrakter udbudt af europæiske agenturer er ikke medtaget. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Små virksomheder er defineret som virksomheder med færre end 50 ansatte.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen

Små virksomheder vinder især kontrakter med relativt små kontraktværdier. I 2022 vandt små virksomheder knap 45 pct. af offentlige kontrakter (eksklusive rammeaftaler) med en værdi under 10 mio. kr. Ved kontrakter med en værdi over 50 mio. kr. vandt små virksomheder knap 10 pct. af kontrakterne, jf. figur 3.10.

Figur 3.10 Andelen af offentlige kontrakter, der vindes af små virksomheder, fordelt på kontraktværdiens størrelse, 2017-2022



Anm.: Baseret på 6.149 udbud fordelt på 12.280 kontrakter, der er offentliggjort i 2017-2022. Alle udbud er afsluttet med en bekendtgørelse om indgået kontrakt inden den 1. oktober 2023. Rammeaftaler, annullerede udbud og profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Opgørelsen indeholder kun gennemførte udbud, da kun disse har en eller flere vindere. Alle observationerne indeholder information vedrørende kontraktværdi og vindende virksomhed. Små virksomheder er defineret som virksomheder, der har færre end 50 ansatte.

Andelen af kontrakter i hver værdikategori har været nogenlunde konstant i hele perioden. 70-75 pct. af de offentliggjorte kontrakter har en værdi under 10 mio. kr., mens kontrakter med en værdi på 10-50 og mere end 50 mio. kr. udgør hhv. 15-20 pct. og 10 pct. af alle offentliggjorte kontrakter.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

Den gennemsnitlige kontraktværdi for en offentlig kontrakt, som blev vundet af en lille virksomhed, er faldet sammenlignet med tidligere år. I 2022 var den gennemsnitlige kontraktværdi på 8,5 mio. kr. i de udbud, som blev vundet af små virksomheder. Den tilsvarende værdi var henholdsvis 15,2 og 9,5 mio. kr. i 2021 og 2020. Den gennemsnitlige værdi af en kontrakt, som er vundet af større virksomheder, var væsentligt højere og androg 42 mio. kr. i 2022.

3.6 Hver tredje kontrakt annulleres

Annullationer af udbudte kontrakter inden tildeling af kontrakt kan resultere i øgede transaktionsomkostninger for både ordre- og tilbudsgivere. Det skyldes, at ordregivere og tilbudsgivere investerer ressourcer i at tilrettelægge udbud og udforme tilbud. Stigningen i transaktionsomkostningerne som følge af en annullation afhænger dog bl.a. af, hvor langt udbudsprocessen er nået inden en eventuel annullation og omfanget af eventuelle ændringer/rettelser ifm. med et genudbud. Mange annullerede udbud bliver således genudbudt kort efter med de nødvendige korrektioner.

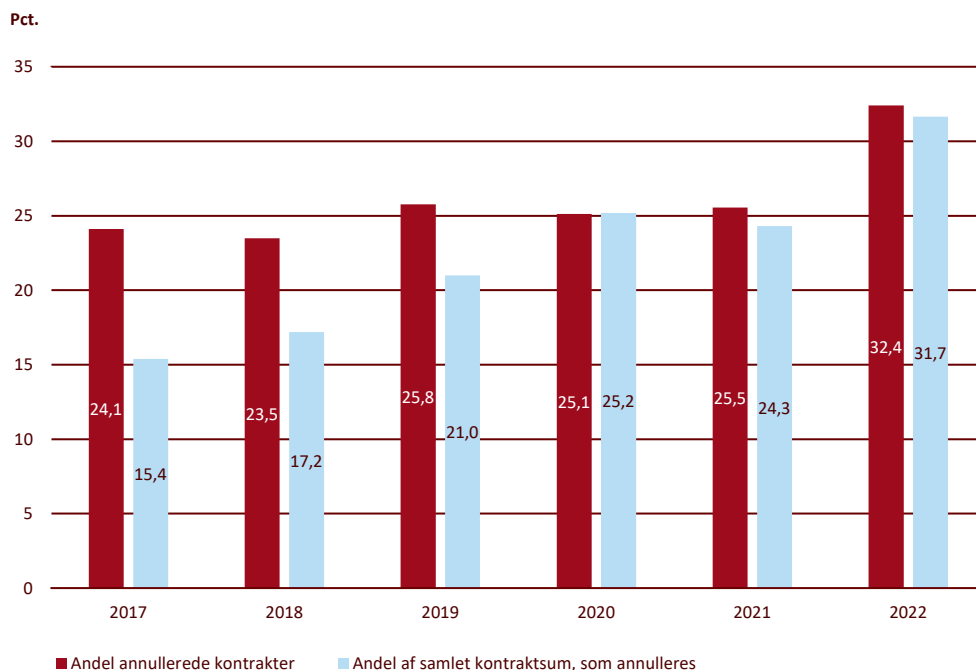
I det følgende undersøges annullationer, der sker inden kontrakttildeling, både på kontraktniveau (dvs. delkontrakter) og på udbudsniveau. Det væsentlige skel er, at ét udbud kan omfatte flere delkontrakter. Hver enkelt delkontrakt vil enten blive tildelt eller annulleret forud for kontrakttildelingen. Hvis et udbud omfatter flere delkontrakter, kan situationen derfor opstå,

hvor nogle delkontrakter annulleres, mens andre tildeles. Dette betegnes som en "delvis annullation" af udbuddet, idet kun en del af de udbudte delkontrakter annulleres inden kontrakt-tildeling.

Når annullationer opgøres på kontraktniveau udtrykker det den faktiske andel af annullerede kontrakter. Ved også at opgøre annullationer på udbudsniveau sikres, at udbud med mange delkontrakter ikke vægter højere end udbud med få delkontrakter eller udbud bestående af en enkelt kontrakt.

Knap en tredjedel af kontrakterne, der blev offentliggjort i 2022, blev annulleret inden kontrakt-tildeling, *jf. figur 3.11*. Det er en stigning i forhold til 2021, hvor godt en fjerdedel af de udbudte kontrakter blev annulleret. Kontraktværdien for de annullerede kontrakter udgjorde knap 32 pct. af den samlede kontraktsum. De foreløbige opgørelser for 2023 viser dog, at andelen af annullerede kontrakter ser ud til at falde til et mere normalt niveau. Da opgørelserne for 2023 er foreløbige, bør de dog tages med forbehold.

Figur 3.11 Andel annullerede kontrakter, 2017-2022



Anm.: Baseret på 15.146 udbud fordelt på 40.761 kontrakter, der er offentliggjort i perioden 2017-2022. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. For rammeaftaler anvendes den anslåede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid.

Ved opgørelsen af værdiandele er observationer med manglende kontraktværdi erstattet med ordregivers estimerede kontraktværdi fra udbudsbekendtgørelsen. Ved observationer, som også mangler estimeret kontraktværdi, er gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregivertype, kontrakt-type, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt, hvis der er fem eller flere observationer som grundlag. Kun værdier under 1 mia. kr. er medtaget i gennemsnitsberegninger, for at undgå skæve estimater som følge af outliers. Hvis gennemsnitsværdien er baseret på færre end fem observationer, er grupperingerne for beregningerne løst for ordregivertype, årstal, kontrakttype og rammeaftale/offentligt udbud i prioriteret rækkefølge, indtil der er flere end fem observationer. For rammeaftaler anvendes den anslåede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid.

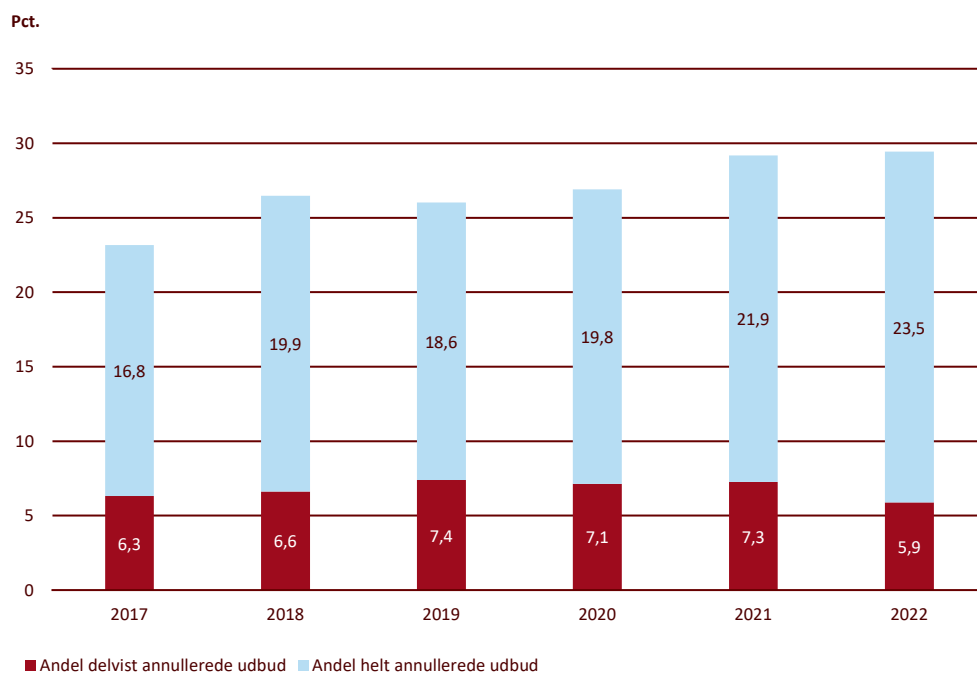
Ved udbud med flere delkontrakter og manglende information om værdi på de enkelte delkontrakter er udbuddets samlede værdi delt ligeligt mellem alle delkontrakter.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

Den andel af samtlige udbud som blev annulleret udgjorde godt 29 pct. i 2022. Det er lidt mere end i 2021. Stigningen i andelen af *annullerede kontrakter* i 2022 skyldes dermed først og fremmest, at de udbud der er annulleret, omfatter flere delkontrakter end i 2021. Krigen i Ukraine og den høje inflation i 2022 kan have bidraget til det stigende annullationsomfang i 2022. Den andel af udbuddene, som er annulleret, er imidlertid under alle omstændigheder steget en del siden 2017, *jf. figur 3.12*.

I analysen på udbudsniveau skelnes mellem helt gennemførte udbud, delvist annullerede udbud og helt annullerede udbud. I de tilfælde, hvor nogle af delkontrakterne i et udbud annulleres, mens andre gennemføres, vil udbuddet være delvist annulleret. I 2022 var det knap en fjerdedel af udbuddene, som blev helt annulleret, mens ca. 6 pct. er delvist annullerede, *jf. figur 3.12*.

Figur 3.12 Andel annullerede udbud 2017-2022

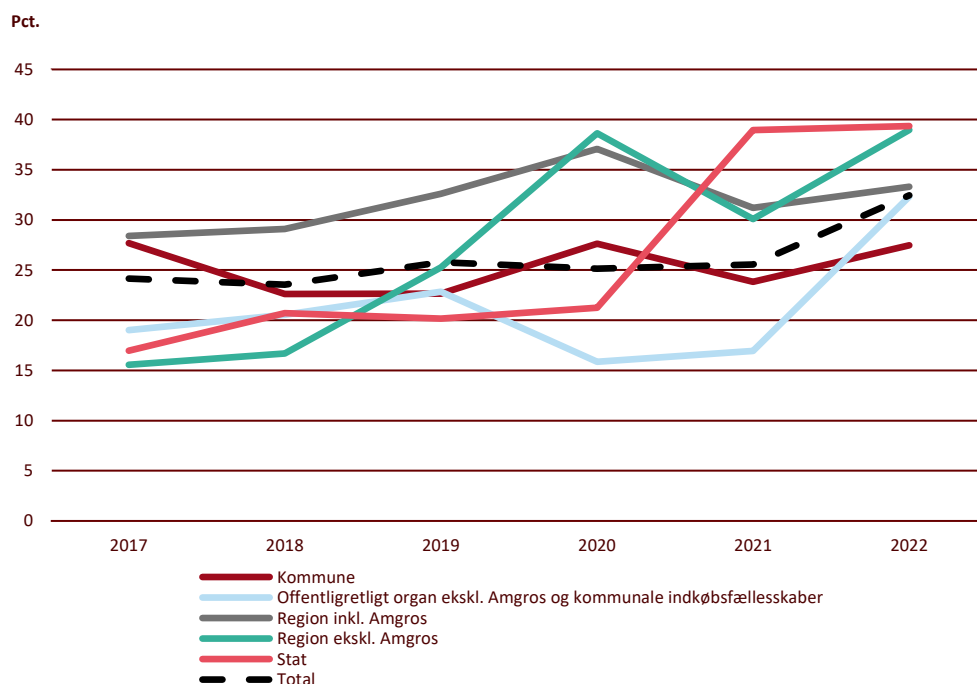


Anm.: Baseret på 15.146 udbud, herunder 2.531 offentliggjort i 2022. Alle udbud er offentliggjort i perioden 2017-2022 og afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

Ministerier og styrelser annullerer oftere kontrakter end øvrige ordregivertyper. Staten annullerede således knap 40 pct. af de udbudte kontrakter i 2022, mens kommunerne annullerede færrest kontrakter med 27,5 pct., *jf. figur 3.13*. Det tidligere beskrevne udbud om "vinter-tjeneste" med 81 annullerede delkontrakter er udbudt af staten, og er derfor stærkt medvirkende til statens høje andel af annullationer i 2022.

Figur 3.13 Andel annullerede kontrakter inden for forskellige ordregivertyper, 2017-2022



Anm.: Baseret på 40.625 kontrakter herunder 7.654 i 2022. Alle delkontrakter er offentliggjort i perioden 2017-2022 og er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Kontrakter udbudt af europæiske agenturer er ikke medtaget i opgørelsen.

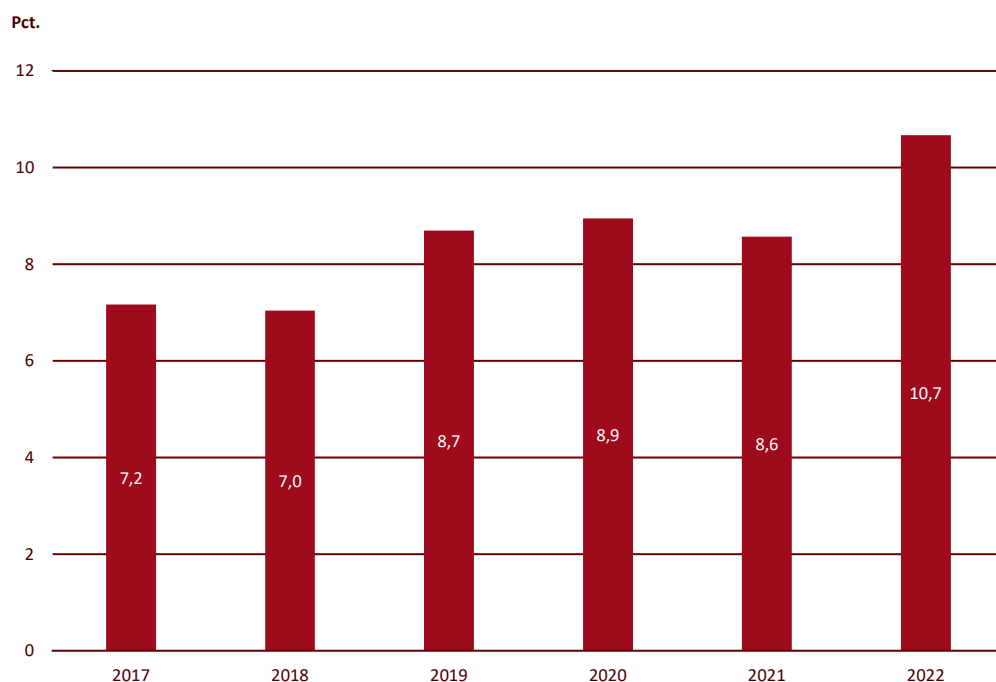
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

Der er en tendens til, at udbud med udbudsproceduren *udbud med forhandling* i mindre grad annulleres end ved de øvrige proceduretyper. Kontrakter under *udbud med forhandling* annulleres i godt 20 pct. af tilfældene i perioden 2017-2022, og er den procedure med den laveste andel af annullationer i alle år siden adgangen til proceduren blev udvidet med udbudsloven i 2016. Udbud med forhandling er beskrevet i boks 3.1.

3.7 En stigende andel af kontrakter har udenlandske vindere

De overordnede formål med EU's udbudsregler er at fremme konkurrencen om offentlige opgaver og skabe lige adgang for virksomheder til de offentlige kontrakter. Andelen af danske kontrakter med udenlandske vindere er steget i perioden 2017-2022, jf. figur 3.14. De udenlandske virksomheder, som oftest vinder danske kontrakter, kommer fra Sverige, Norge og Tyskland.

Figur 3.14 Andel kontrakter med udenlandske vindende virksomheder, 2017-2022



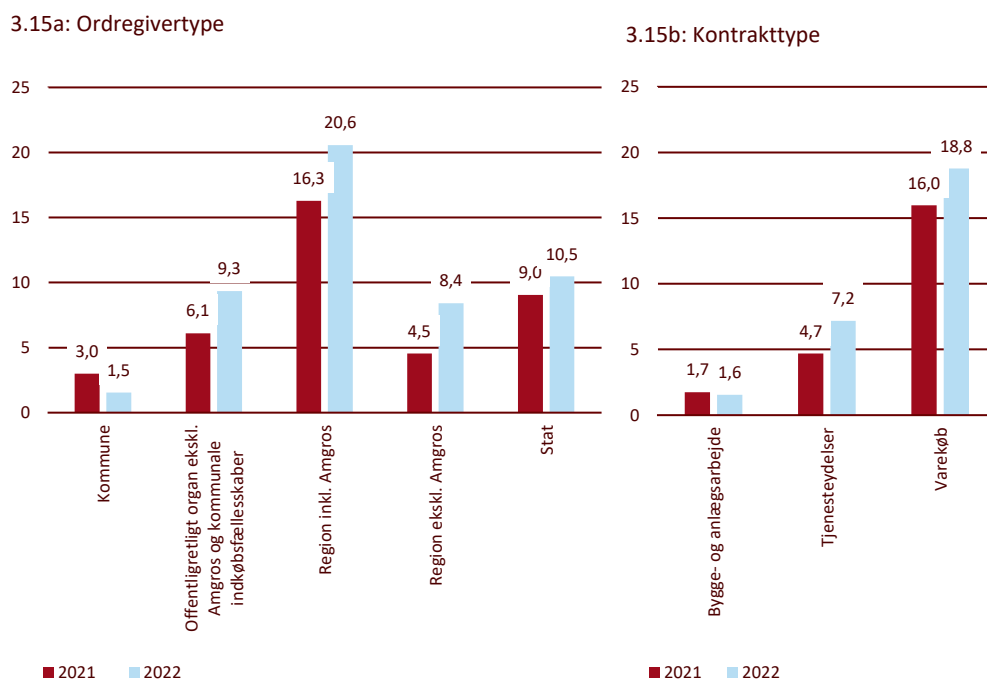
Anm.: Baseret på 12.234 udbud fordelt på 30.927 kontrakter, der er offentliggjort i perioden 2017-2022, og som indeholder oplysninger om vindende virksomheder. Alle udbuddene er gennemført og afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Annullerede udbud og profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Et udbud eller en delkontrakt vil tælle med i opgørelsen, hvis blot en ud af flere vindende virksomheder udgør en udenlandsk virksomhed. Dette er tilfældet for både rammeaftaler med flere vindende virksomheder og ved konsortier.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

Ved kontrakter udbudt af regionale ordregivere vindes mere end hver femte kontrakt af udenlandske virksomheder, mens kommunerne kun tildeler kontrakter til udenlandske virksomheder i 1,5 pct. af deres udbudte kontrakter. For staten og offentligretlige organer er den tilsvarende andel ca. 10 pct., jf. figur 3.15A.

Udenlandske virksomheder vinder oftest kontrakter, der vedrører varekøb. Her vindes knap 20 pct. af kontrakterne af udenlandske virksomheder, mens andelen er knap 2 pct. for kontrakter, der vedrører bygge- og anlægsarbejder og godt 7 pct. for tjenesteydelseskontrakter, jf. figur 3.15B.

Figur 3.15 Andel af udbudte kontrakter med udenlandske vindere fordelt på ordregiver-
type og kontrakttype, 2021-2022



Anm.: Baseret på 3.735 udbud fordelt på 10.126 kontrakter, der er offentliggjort i perioden 2017-2022, og som indeholder oplysninger om vindende virksomheder. Alle udbuddene er gennemført og afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Annullerede udbud og profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Et udbud eller en delkontrakt vil tælle med i opgørelsen, hvis blot en ud af flere vindende virksomheder udgør en udenlandsk virksomhed. Dette er tilfældet for både rammeaftaler med flere vindende virksomheder og ved konsortier.

33 kontrakter er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen i figur 3.15a.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

3.8 Færre modtagne tilbud

Den Europæiske Revisionsret har konkluderet, at konkurrencen om EU-udbud (eksklusive rammeaftaler) på tværs af EU's medlemslande er faldet i perioden 2011-2021, jf. boks 3.3. Konklusionen bygger navnlig på, at det gennemsnitlige antal modtagne tilbud i hvert udbud er faldet i perioden, og at det findes som en generel tendens i medlemslandene.

Boks 3.3

Resultater fra Den Europæiske Revisionsrets særberetning om Offentlige udbud i EU

Den Europæiske Revisionsret (2023) konkluderer, at konkurrencen om offentlige kontrakter på EU's indre marked er faldet i perioden fra 2011 til 2021, og anfører, at "der mangler bevidsthed om konkurrence som en central forudsætning for at få valuta for pengene i forbindelse med udbud"

Konklusionen kommer på baggrund af, at det gennemsnitlige antal modtagne tilbud er faldet i perioden, og at det findes som en generel tendens i medlemslandene.

Revisionsretten fremhæver, at det europæiske datagrundlag for EU-udbud fra den fælles europæiske publiceringsplatform, Tenders Electronic Daily (TED) hverken er fuldstændigt eller tilstrækkeligt nøjagtigt. De fandt ifm. deres analyse fx flere fejl i data angående manglende værdier eller abnorme værdier. Datakvaliteten er dog gradvist blevet forbedret siden 2011, delvist på baggrund af valideringsregler i TED. Der er fx områder, hvor foruddefinerede rullemenuer har erstattet fritekstfelter, som sikrer mod indtastning af forkerte værdier.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen arbejder løbende med at forbedre datakvaliteten med henblik på at kunne give en retvisende status på konkurrencen om offentlige opgaver i Danmark. Til forskel fra Revisionsrettens rapport er det disse kvalitetssikrede data, som ligger til grund for denne redegørelse.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har data fra 2017 frem til 2022, som bygger på samme datagrundlag som Revisionsrettens rapport, men som er kvalitetssikret af styrelsen. I 2022 modtog ordregivere i gennemsnit 3,1 tilbud på alle kontrakter. Foreløbige tal for 2023 peger på, at tallet stiger til ca. 3,5, jf. afsnit 3.10. Niveauet i 2022 er lavere end foregående år, men nogenlunde på samme niveau som i 2017, jf. tabel 3.2. Tilbagegangen i 2022 er særligt drevet af et fald i antal tilbud på rammeaftaler. Rammeaftaler modtager helt generelt færre tilbud end offentlige kontrakter, og det har konsekvent været tilfældet i hele perioden siden 2017. For offentlige kontrakter er der ca. 4 tilbud per kontrakt, hvilket er nogenlunde som i de tidligere år.

Tabel 3.2 Antal tilbud på kontrakter fordelt på offentlige kontrakter og offentlige rammeaftaler, 2017-2022

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Gennemsnit
Offentlige kontrakter	3,8	5,1	4,2	4,2	4,0	4,0	4,2
Rammeaftaler	2,8	3,4	2,9	2,8	2,9	2,2	2,8
Samlet	3,2	4,1	3,4	3,5	3,4	3,1	3,5

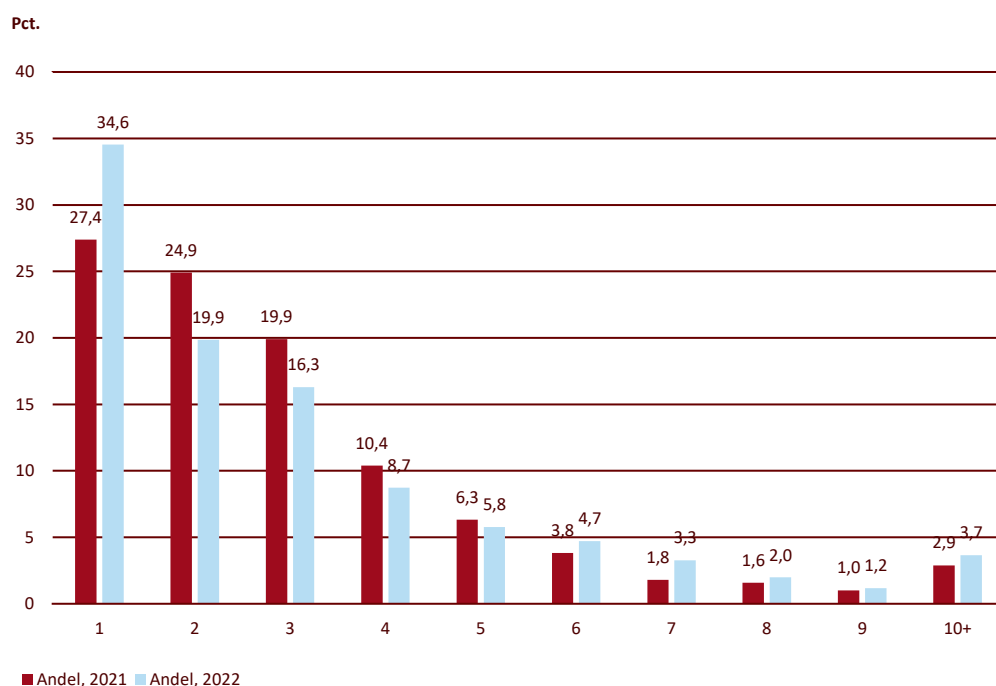
Anm.: Baseret på 19.905 kontrakter, der er offentliggjort i perioden 2017-2022. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Offentlige kontrakter dækker over alle konkurrenceprægede udbudsprocedurer, som ikke er rammeaftaler, dvs. både fleksible udbudsprocedurer og procedurerne offentligt udbud og begrænset udbud. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Rammeaftaler indgår i opgørelsen, såfremt at rammeaftalen udelukkende er indgået med én vindende virksomhed. Fem udbud med mere end 100 modtagne tilbud er frasorteret opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

Det gennemsnitlige antal tilbud påvirkes af de kontrakter, som er udbudt af Amgros. Amgros' udbud modtager væsentligt færre tilbud, men foretages også på et særligt marked, som i høj grad er præget af indkøb af patenteret medicin og lægemidler. Ses der bort fra Amgros, har hver kontrakt gennemsnitligt modtaget 3,4 tilbud i 2022.

I 2022 blev der i godt en tredjedel af kontrakterne udbudt som *offentligt udbud* kun modtaget ét tilbud, jf. figur 3.16.

Figur 3.16 Antal tilbud ved delkontrakter med proceduren offentligt udbud, 2021-2022



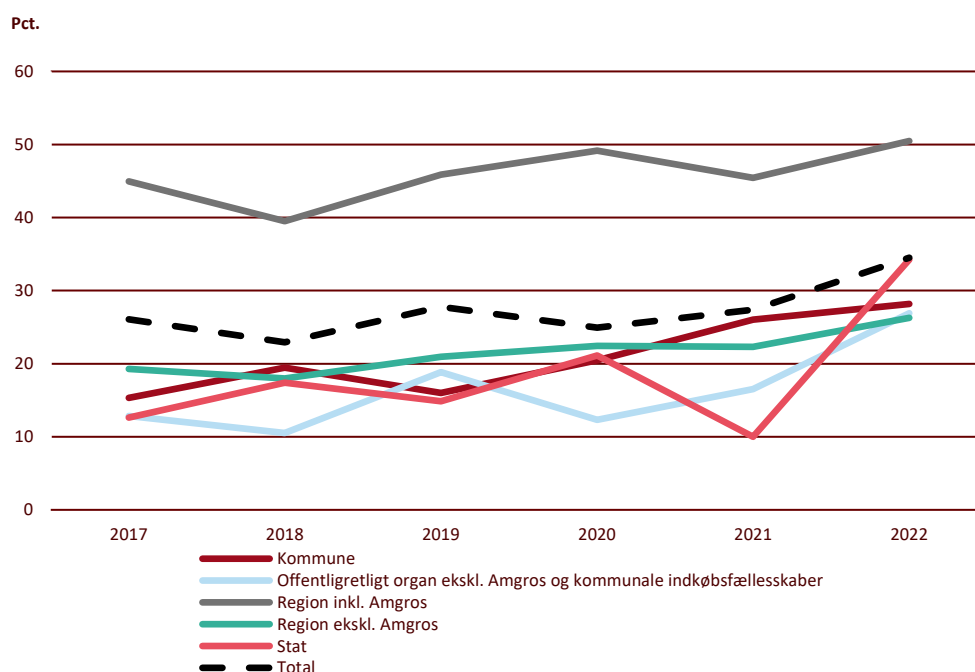
Anm.: Baseret på 6.776 kontrakter, herunder 3.424 i 2022. Alle udbuddene er gennemført og afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Kontrakterne er udbudt efter udbudsproceduren "offentligt udbud". Annulterede udbud og profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Rammeaftaler indgår i opgørelsen, hvis rammeaftalen udelukkende er indgået med én vindende virksomhed.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

Andelen af kontrakter, der kun har modtaget ét tilbud, har ligget nogenlunde stabilt omkring 25 pct. i årene fra 2017 til 2021, jf. figur 3.17. I 2022 er andelen imidlertid steget mærkbart til knap 35 pct. fra 2021 til 2022, jf. figur 3.17, og den foreløbige opgørelse peger i retning af en høj andel også i 2023.

Det er særligt regioner, som har modtaget ét tilbud på deres udbudte kontrakter over årene. Det vedrører særligt varekøbskontrakter, hvoraf halvdelen kun modtog ét tilbud i 2022. I denne opgørelse har udbud fra Amgros også en særlig betydning. Andelen af kontrakter udbudt af regionerne med kun ét modtaget tilbud er således 25 procentpoint lavere end når regionerne og Amgros ses under et. Igen skal det bemærkes, at Amgros bl.a. køber patenteret medicin, hvor antallet af udbydere er mindre.

Figur 3.17 Andel kontrakter, der modtog ét tilbud ved proceduren offentligt udbud fordelt på ordregivertype, 2017-2022



Anm.: Baseret på 6.771 udbud fordelt på 19.813 kontrakter, herunder 3.411 kontrakter i 2022. Alle udbud er offentliggjort i perioden 2017-2022 og gennemført og afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Kontrakterne er udbudt efter udbudsproceduren "offentligt udbud". Annullerede udbud og profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Rammeaftaler indgår i opgørelsen, såfremt rammeaftalen udelukkende er indgået med én vindende virksomhed. 92 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

Andelen af kontrakter, der kun har modtaget ét tilbud, er steget for alle ordregivertyper. De statslige ordregivere har haft den største stigning fra 2021 til 2022. En væsentlig del af stigningen er drevet af to udbud fra hhv. Energistyrelsen og Vejdirektoratet. Ved Energistirelsens udbud om rådgivning om energieffektivisering og klimaoptimering af produkter modtog samtlige 13 delkontrakter kun ét tilbud. Ved Vejdirektoratets udbud om snerydning modtog 36 delkontrakter ud af 49 ét tilbud, mens blot 2 delkontrakter modtog flere end to tilbud.

Generelt er antallet af modtagne tilbud på kontrakter om snerydning ofte ret lave. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har tidligere fundet, at offentlige kontrakter om snerydning gennemsnitligt modtager 2,3 tilbud, og at omtrent 60 pct. af kun modtager ét eller to tilbud.⁶

⁶ Konkurrencen om danske EU-udbud, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i "Velfungerende Markeder", 2018: <https://kfst.dk/analyser/kfst/publikationer/dansk/2018/20182012-konkurrencen-om-danske-eu-udbud/>

Boks 3.4
Konkurrenceeffekter i
udbud**Prisreduktion ved ekstra tilbud**

Velfungerende konkurrence i offentlige udbud har væsentlig betydning for den pris, som det offentlige skal betale for opgaven. Det er vist af både danske og internationale analyser, fx Onur og Tas (2019), Amaral, Saussier, og Yvrande-Billon (2013), samt Jääskeläinen og Tukiainen (2019). Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2023) konkluderede, baseret på flere end 2.000 danske EU-udbud, at kontraktprisen i gennemsnit er 10-13 procent lavere, når der modtages fire tilbud i forhold til ét. Prisreduktionen er størst ved de første ekstra tilbud, og effekten aftager gradvist, men er fortsat betydelig op til seks bydere. Dette resultat gælder uanset udbuddets type og hvilken offentlig myndighed, der står bag. Tendensen genfindes bredt i international forskning og er desuden citeret i Europa-Kommissionen (2025), som er en omfattende evaluering af EU's udbudsdirektiver.

I praksis betyder dette, at opmærksomhed på rammerne for konkurrence, som fx tilstrækkelig tid til tilbudsgivning og passende krav til leverandører, kan bidrage til at forbedre konkurrencen om de offentlige opgaver som udbydes. Omvendt kan ekstra udbudskrav, der reducerer antallet af bydere, medføre mindre konkurrence og højere priser, *jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2023)*. Derfor er fokus på konkurrence i udbud centralt for at sikre effektivt indkøb.

3.9 Fællesindkøb er kendetegnet ved højere grad af opdeling af udbud og flere små vindervirksomheder, men også flere annullerede kontrakter

Fællesindkøb er i tidligere udgaver af *Status for offentlig konkurrence* kategoriseret under offentligretlige organer. I denne udgave er de placeret hos den mest relevante ordregivertype, hvis fællesindkøbet foretages på vegne af én ordregivertype, *jf. også boks 2.1*. Som tidligere beskrevet indebærer det, at Amgrox fx er medtaget som regionale indkøb, mens kommunale fællesindkøb indgår i opgørelserne for kommuner. SKI indgår derimod stadig i opgørelsen for offentligretlige organer, da det ikke er muligt at adskille statslige, regionale og kommunale indkøb for SKI's vedkommende.

Amgrox står for en stor andel af alle fællesindkøb via EU-udbud, *jf. figur 3.18*. Amgrox er ordregiver på godt 35 pct. af alle fællesindkøb målt på antal og udbyder knap 20 pct. af den samlede kontraktværdi ved fællesindkøb.

Figur 3.18 Andele af fællesindkøb fordelt på fællesindkøbsorganisationer



Anm.: Baseret på 989 udbud fordelt på 5.743 delkontrakter, som er offentliggjort i 2021 og 2022. Alle udbud er foretaget som fællesindkøb og afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med ordregivers estimerede kontraktværdi fra udbudsbekendtgørelsen. Ved observationer, som også mangler estimeret kontraktværdi, er gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregivertype, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt, hvis der er fem eller flere observationer som grundlag. Kun værdier under 1 mia. kr. er medtaget i gennemsnitsberegninger, for at undgå skæve estimater som følge af outliers. Hvis gennemsnitsværdien er baseret på færre end fem observationer, er grupperingerne for beregningerne løst for ordregivertype, årstal, kontrakttype og rammeaftale/offentligt udbud i prioriteret rækkefølge, indtil der er flere end fem observationer. For rammeaftaler anvendes den anslåede maksiværdi for hele rammeaftalens løbetid.

Fællesindkøb er defineret ved, at det konkrete indkøb enten er foretaget i et samarbejde mellem flere ordregivere eller er foretaget af en centraliseret indkøbsorganisation som Amgros eller SKI.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

Knap en fjerdedel af kontrakterne i 2022 er kendetegnet ved at være udbudt som fællesindkøb. Det fremgår af tabel 3.3, som sammenligner udbud foretaget som fællesindkøb og udbud foretaget af enkelte ordregivere på forskellige parametre.

Tabel 3.3 Sammenligning af indkøb foretaget af enkelte ordregivere og som fællesindkøb, 2022

	Enkelt ordregiver	Alle fællesindkøb	Fællesindkøb ekskl. Amgros
Antal udbud	2.034 (71 pct.)	497 (17 pct.)	356 (12 pct.)
Antal kontrakter	4.335 (44 pct.)	3.342 (34 pct.)	2.146 (22 pct.)
Andel udbud med tildelingskriteriet "bedste forhold ml. pris og kvalitet", pct.	67	47	66
Andel af fleksible udbud, pct.	13	9	14
Andel af opdelte udbud, pct.	21	48	35
Andel små vindervirksomheder, pct.	37	55	49
Andel helt annullerede udbud, pct.	24	21	26
Andel annullerede kontrakter, pct.	28	38	42
Andel udenlandske vindere, pct.	7	16	10
Gennemsnitligt antal tilbud	2,9	3,4	4,5
Andel kontrakter med kun ét modtaget tilbud, pct.	28	42	29

Anm.: Baseret på 2.531 EU-udbud fordelt på 7.677 kontrakter, som er offentliggjort i 2022. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt.

Opgørelserne indeholder som udgangspunkt både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Ved opgørelserne af tildelingskriterier og fleksible udbud er der alene set på udbud under EU's udbudsdirektiv. Ved opgørelserne af tildelingskriterier, fleksible udbud, opdelte udbud og helt annullerede udbud ses der på hele udbud, hvorimod små vindervirksomheder, annullerede kontrakter, udenlandske vindere, gennemsnitligt antal tilbud og andel med kun ét modtaget tilbud er opgjort på kontraktniveau. Ved opgørelserne af små vindervirksomheder, udenlandske vindere, gennemsnitligt antal tilbud og andele med kun ét modtaget tilbud medtages alene gennemførte udbud. Ved de to tilbudsopgørelser ses der alene på kontrakter med kun én vinder og ved gennemsnitligt antal tilbud ses der bort fra outliers med flere end 100 tilbud.

Amgros står i 2022 for knap 3 ud af 10 af alle fælles udbud og godt en tredjedel af alle fælles udbudte kontrakter. Forskelle mellem fællesindkøb og indkøb af enkelte ordregivere er dermed i nogen grad drevet af Amgros-indkøb, som ofte foretages på et specialiseret marked, fx medicin-indkøb.

Procentsatserne i de øverste rækker angiver andelen af alle udbud hhv. kontrakter.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

Fællesindkøb ekskl. Amgros er kendetegnet ved oftere at være udbudt gennem fleksible udbudsprocedurer og oftere være opdelt i flere delkontrakter. Herudover vindes de oftere af små virksomheder. Samtidig annulleres fællesindkøb oftere, end indkøb foretaget af enkelte ordregivere.

Fællesindkøb modtager i gennemsnit flere tilbud, end kontrakter udbudt af enkelte ordregivere. Der er imidlertid også en større andel af kontrakterne, der kun modtager et enkelt tilbud. Det reflekterer, at det højere antal modtagne tilbud er drevet af enkelte kontrakter med mange bydere. Fællesindkøb vindes desuden oftere af udenlandske virksomheder.

3.10 Tegn på flere tilbud og færre annullationer i 2023

Den obligatoriske overgang til e-formularer den 25. oktober 2023 indebærer, at datagrundlaget for kapitel 2 og kapitel 3 kun dækker udbud afsluttet senest i september 2023. Det medfører, at det seneste år med fyldestgørende data for offentliggjorte udbud er 2022.

Datagrundlaget i dette afsnit er for 2023 og er baseret på datoen for *bekendtgørelse om indgået kontrakt* og ikke på datoen for *udbuddets offentliggørelse*. Desuden er de foreløbige tal for 2023 alene baseret på data for de første tre kvartaler, mens det fjerde kvartal er anslået på baggrund af historiske forhold mellem fjerde kvartal og året som helhed.

Med disse forbehold for datagrundlagets ufuldstændige karakter konkluderes det, at nogle konkurrencerelaterede forhold ser ud til at være styrket fra 2022 til 2023. Andelen af annullerede kontrakter er faldet syv procentpoint siden 2022 og er tilbage på et niveau svarende til 2018-2020, *jf. tabel 3.4*. Derudover er der en stigning i gennemsnitligt antal tilbud, selv om andelen af udbud med kun ét modtaget tilbud fortsat ligger på et højt niveau.

Tabel 3.4 Konkurrencerelaterede forhold fordelt på årstal for bekendtgørelse om indgået kontrakt

	2018	2019	2020	2021	2022	2023*
Antal udbud	2.385	2.725	2.475	2.466	2.591	2.612
Antal kontrakter	6.141	7.170	6.535	6.078	7.158	7619
Andel udbud med tildelingskriteriet "bedste forhold ml. pris og kvalitet", pct.	64	64	65	67	66	64
Andel af fleksible udbud, pct.	13	12	13	14	12	12
Andel af opdelt udbud, pct.	28	25	26	27	27	25
Andel små vindervirksomheder, pct.	41	49	43	41	39	43
Andel helt annullerede udbud, pct.	20	19	19	22	22	22
Andel annullerede kontrakter, pct.	25	25	24	28	32	25
Andel udenlandske vindere, pct.	8	7	9	10	9	11
Gennemsnitligt antal tilbud	3,4	4,2	3,6	3,6	2,6	3,4
Andel kontrakter med kun ét modtaget tilbud, pct.	24	25	24	28	32	35

Anm.: Opgørelserne i tabellen er baseret på udbud og kontrakter, som er afsluttet med bekendtgørelse om indgået kontrakt i det pågældende år. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt.

*På baggrund af manglende data for fjerde kvartal i 2023 er beregningerne forlænget med en anslået værdi baseret på et gennemsnit af forholdet mellem fjerde kvartal og kvartal 1-3 i de foregående år, eksklusive 2020 pga. eventuelle COVID-effekter.

Opgørelserne indeholder som udgangspunkt både annullerede og gennemførte udbud. Det gælder dog ikke for opgørelserne af vinderkarakteristika, SMV'er og udenlandske vindere, samt selve opgørelsen af ikke-annullerede (tildelte) kontrakter, som er sat i forhold til det samlede antal af udbudte kontrakter. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Ved de to tilbudsopgørelser ses der alene på kontrakter med kun én vinder og ved gennemsnitligt antal tilbud ses der bort fra outliers med flere end 100 tilbud.

Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Ved opgørelserne af tildelingskriterier og fleksible udbud er der alene set på udbud under EU's udbudsdirektiv. Ved opgørelserne af tildelingskriterier, fleksible udbud, opdelt udbud og helt annullerede udbud ses der på hele udbud, hvorimod små vindervirksomheder, annullerede kontrakter, udenlandske vindere, gennemsnitligt antal tilbud og andel med kun ét modtaget tilbud er opgjort på kontraktniveau. Ved opgørelserne af små vindervirksomheder, udenlandske vindere, gennemsnitligt antal tilbud og andele med kun ét modtaget tilbud medtages alene gennemførte udbud. Ved de to tilbudsopgørelser ses der alene på kontrakter med kun én vinder og ved gennemsnitligt antal tilbud ses der bort fra outliers med flere end 100 tilbud.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen på baggrund af TED-databasen.

Kapitel 4

Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver

4.1 Indledning

Den offentlige sektor skaber konkurrence om godt en fjerdedel af de offentlige opgaver, det er muligt at udbyde.

Opgørelsen af konkurrenceudsættelse giver et vigtigt billede af, hvor stor en andel af de offentlige opgaver, der faktisk udsættes for konkurrence. Opgørelsen viser, at omtrent 25 procent af de opgaver, der er mulige at konkurrenceudsætte, rent faktisk konkurrenceudsættes. Andelen har overordnet set ligget stabilt siden 2017, mens der i 2021 ses en midlertidig stigning, hvilket primært skyldes håndtering af opgaver i forbindelse med COVID-19. Hovedkonklusionerne er:

- » Konkurrenceudsættelsesgraden for stat, kommuner og regioner er samlet set på ca. 26 pct. Det vil sige, at omkring en fjerdedel af de opgaver, som potentielt kan leveres af private virksomheder, bliver konkurrenceudsat.
- » Konkurrenceudsættelsesgraden er ret stabil gennem de seneste år.
- » Kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad er steget lidt de senere år. Der er store forskelle på graden af konkurrenceudsættelse i de enkelte kommuner.

4.2 Konkurrenceudsættelse for 136 mia. kr.

I *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2023)* vises det, at jo flere tilbud en offentlig ordregiver opnår på sine udbudte opgaver, desto lavere bliver prisen. Disse resultater siger noget om graden af konkurrence på allerede konkurrenceudsatte opgaver. Graden af konkurrenceudsættelse er opgjort ved indikator for konkurrenceudsættelse (IKU), jf. boks 4.1.

Boks 4.1

Definition af konkurrenceudsættelse og konkurrenceudsættelsesgrad

Konkurrenceudsættelse

Konkurrenceudsatte offentlige opgaver er fx EU-udbud eller tilbudsindhentninger, hvor en offentlig myndighed (ordregiver) inviterer private aktører til at afgive et bud på en opgave.

Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver indebærer ikke nødvendigvis, at opgaven udliciteres til, og udføres af, en privat aktør. Det betyder alene, at opgaven bringes i udbud, og at det derved testes, om private kan løse opgaven mere effektivt. Det offentlige kan stadig selv løse opgaven, hvis det viser sig mest effektivt.

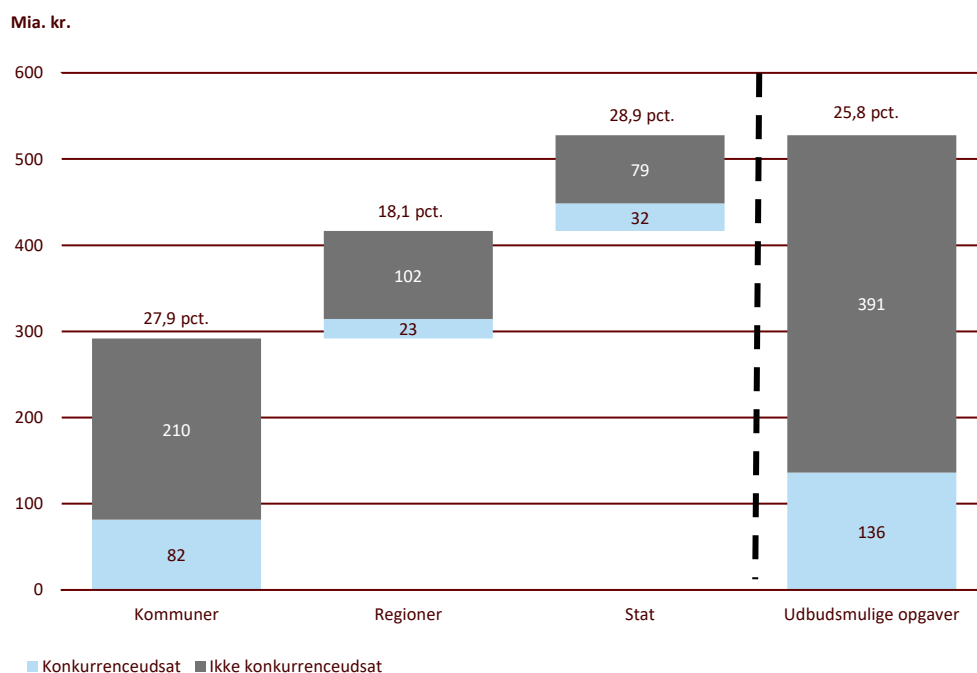
Konkurrenceudsættelsesgrad

Indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) angiver graden af konkurrenceudsættelse og udtrykker summen af de konkurrenceudsatte udgifter som andel af de samlede udgifter, som det vurderes muligt at konkurrenceudsætte.

Det vedrører som udgangspunkt udelukkende tjenesteydelser, som ikke er såkaldte myndighedsopgaver. Det indebærer fx rengøring, IT-drift, kantinedrift og meget mere. Myndighedsopgaver omfatter derimod fx opgaver inden for politi, forsvar og domstole. Se evt. boks 4.2 for dybdegående definition og afgrænsning af IKU.

De offentlige myndigheder har skabt konkurrence om opgaver for 136 mia. kr. i 2024, *jf. figur 4.1*. Kommunerne tegner sig for en stor andel. Kommunerne konkurrenceudsatte tjenesteydelser til en samlet værdi af 82 mia. kr., svarende til en konkurrenceudsættelsesgrad på 27,9 pct. Staten ligger på omtrent samme niveau med en konkurrenceudsættelsesgrad på 28,9 pct.

Figur 4.1 Konkurrenceudsatte offentlige opgaver, 2024



Anm.: Tallene over søjlerne angiver IKU indenfor den pågældende myndighed, dvs. størrelsen af den blå boks i procent af den blå og grå boks. IKU betegner værdien af konkurrenceudsatte opgaver som andel af værdien af opgaver, som det er muligt at konkurrenceudsætte. Se boks 5.2 for dybdegående definition og afgrænsning af IKU.

Grundet afrunding kan totalangivelser afvige en anelse fra summen af delkomponenter.

Kilde: Økonomistyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger.

Konkurrenceudsættelsesgraden beregnes som bruttoudgiften på de opgaver, der konkurrenceudsættes, i forhold til den samlede værdi af de tjenesteydelsesopgaver, som det skønnes muligt at få løst af private leverandører, *jf. boks 4.2*. I 2024 udgjorde de tjenesteydelser, som kan konkurrenceudsættes, godt 100 mia. kr. i staten og 125 hhv. 292 mia. kr. i regionerne og kommunerne, *jf. figur 4.1*.

Boks 4.2

Opgørelse af konkurrenceudsættelsesgrad og anvendelse af IKU

Indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) angiver omfanget af opgaver, der er skabt konkurrence om i forhold til omfanget af opgaver, der kan konkurrenceudsættes:

$$IKU = \frac{\text{Værdi af konkurrenceudsatte tjenesteydelser}}{\text{Værdi af udbudsmulige tjenesteydelser}}$$

Indikatoren opgøres årligt for stat (SIKU), regioner (RIKU) og kommuner (KIKU). Indikatoren for kommuner og regioner udarbejdes af Indenrigs- og Sundhedsministeriet, mens Økonominstyrelsen beregner statens.

For regionerne opgøres desuden en supplerende indikator for konkurrenceudsættelsen i form af den såkaldte PTI (privat tjenesteydelsesindikator). Forskellen mellem PTI og RIKU består primært i, at PTI inddrager privatpraktiserende læger, hvilket RIKU ikke gør. Omvendt inddrager RIKU vundne kontrolbud, hvilket ikke indgår i beregningen af PTI.

IKU angiver alene omfanget af opgaver, der konkurrenceudsættes, men ikke, hvorvidt det i ender med at være en privat eller offentlig leverandør, der løser opgaven.

Myndighedsopgaver kan i udgangspunktet ikke konkurrenceudsættes, og er derfor søgt fjernet fra opgørelsen. Der inddrages dog enkelte myndighedsopgaver, som kan konkurrenceudsættes på baggrund af hjemmel i relevant lovgivning. Det er fx tilfældet inden for beskæftigelsesområdet. Her kan kommunen overlade myndighedsopgaver efter beskæftigelsesindsatsloven og dele af sygedagpengeloven til andre aktører. Andre aktører kan derfor træffe visse afgørelser, dog aldrig afgørelser om forsørgelsesysdelse, *jf. Bekendtgørelse om andre aktører af 25/11/2019*.

For staten skelnes der ikke mellem myndighedsopgaver, der som udgangspunkt ikke må konkurrenceudsættes, og opgaver, som kan varetages af både private leverandører og det offentlige selv. Størstedelen af statens opgaver – også de, der ikke kan konkurrenceudsættes – medregnes derfor i opgørelsen, hvilket fører til en undervurdering af den reelle IKU for staten, *jf. boks 4.3*. Derfor skal man være varsom med at sammenligne SIKU på den ene side og RIKU hhv. KIKU på den anden.

IKU opgøres som tidligere nævnt alene for *tjenesteydelser*. Varekøb, der indgår i fremstillingen af en tjenesteydelse, kan dog have væsentlig indflydelse på IKU. Det gælder eksempelvis indkøb af råvarer til kantinedrift, som kun indgår i IKU-beregninger, hvis det er en del af en konkurrenceudsat tjenesteydelsesopgave. IKU påvirkes derfor mere af konkurrenceudsatte ydelser, der har et større varekøb tilknyttet, end det er tilfældet for ydelser, med et mindre eller intet varekøb tilknyttet.

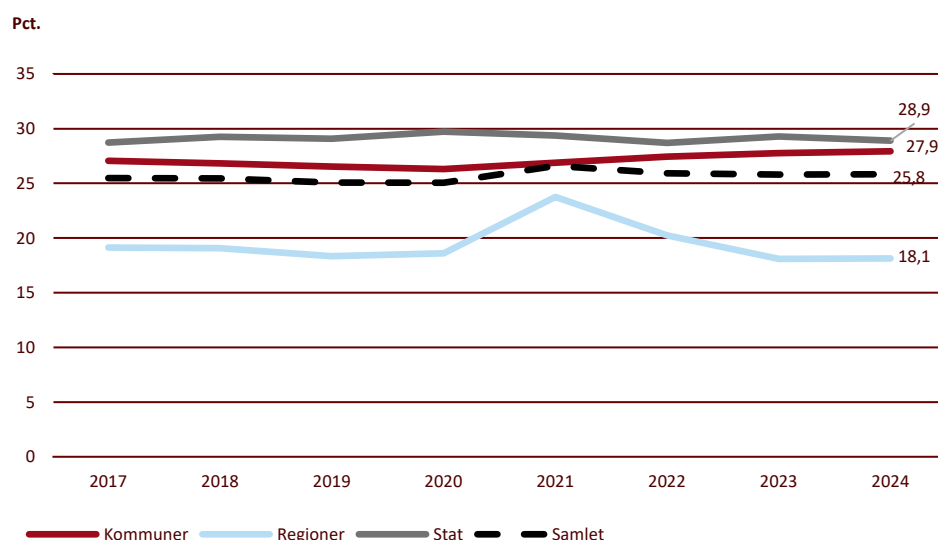
IKU er baseret på regnskabsdata og særindberetninger om egne vundne kontrolbud. Forskelle på de enkelte myndigheders konteringspraksis i deres regnskaber kan påvirke indikatorerne. Endvidere er der nogle særlige problemstillinger, der gør sig gældende for beregningen af SIKU, *jf. boks 4.3*.

Offentlige ordregivere kan vælge at udarbejde et såkaldt kontrolbud for at vurdere, om de selv kan varetage den udbudte opgave mest effektivt. I et kontrolbud byder den offentlige part selv på opgaven, og det skal ske efter gennemsigtige og konkurrenceneutrale principper. I 2024 blev 0,1 pct. af både de kommunale konkurrenceudsatte opgaver vundet af kommunerne selv ved et kontrolbud, mens 1,4 pct. af de regionale konkurrenceudsatte opgaver blev vundet af regionernes kontrolbud. Staten vandt ikke nogen udbud via kontrolbud i 2024.

4.3 Stabil konkurrenceudsættelsesgrad

I 2024 konkurrenceudsatte staten, regionerne og kommunerne knap 26 pct. af de opgaver, der kunne konkurrenceudsættes. IKU var særligt høj i 2021, men lå også i 2022-2024 en smule over niveauet i 2017-2020. Overordnet set må konkurrenceudsættelsesgraden dog karakteriseres som nogenlunde stabil, *jf. figur 4.2*.

Figur 4.2 Konkurrenceudsættelsesgraden i stat, region og kommune, 2017-2024



Kilde: Økonomitstyrelsen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger.

Det særligt høje niveau i 2021 var drevet af en stigning i regionernes IKU, hvilket i høj grad var præget af COVID-19-relaterede indkøb.

4.4 Konkurrenceudsættelse i staten

Statens konkurrenceudsættelsesgrad lå i 2024 på knap 29 pct., omtrent samme niveau som i de foregående år, jf. figur 4.3.

Statens IKU (SIKU) opgøres med udgangspunkt i regnskabstal, hvor værdien af indkøbte tjenesteydelser (og varer tilknyttet indkøbte tjenesteydelser) sættes i forhold til de samlede driftsudgifter. I de samlede driftsudgifter indgår myndighedsopgaver, der som udgangspunkt ikke konkurrenceudsættes, jf. boks 4.3. Det betyder bl.a., at konkurrenceudsættelsesgraden i staten er et underkantsskøn, og at det er vanskeligt at sammenligne niveauerne med kommunernes og regionernes IKU, hvor myndighedsopgaver i udgangspunktet ikke indgår.

Boks 4.3

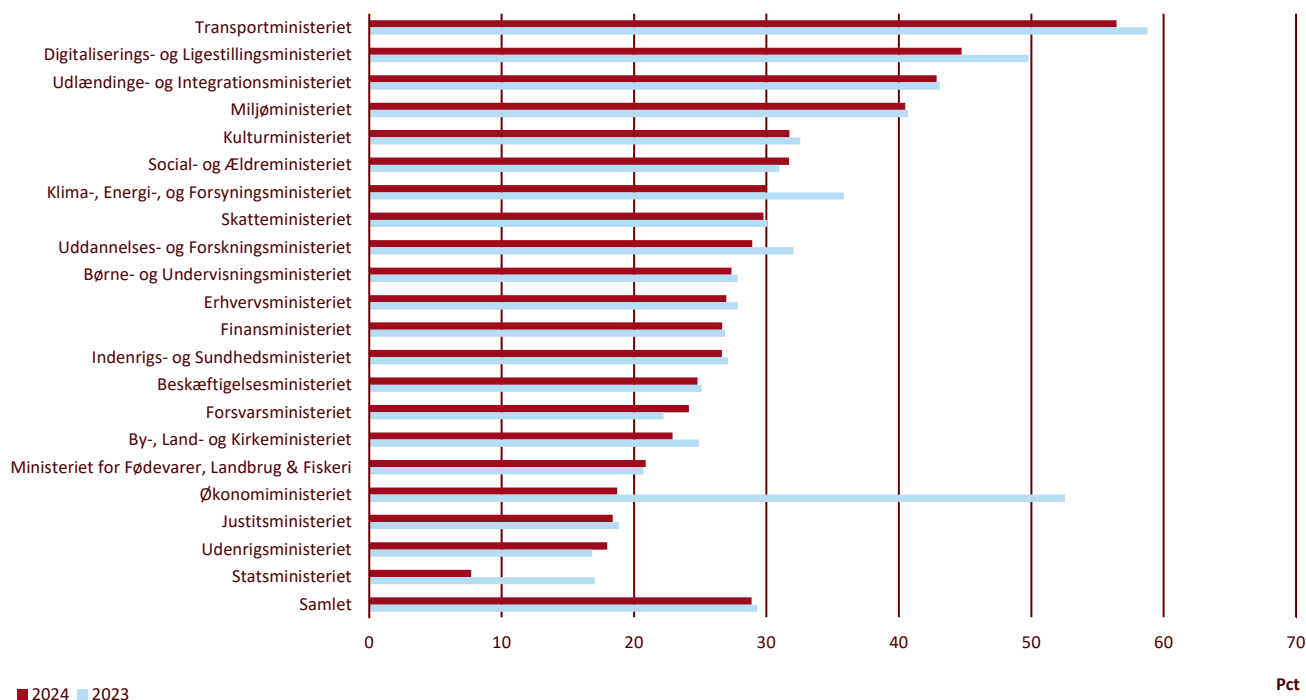
Myndighedsopgaver og statens konkurrenceudsættelse

En del af statens opgaveportefølje er myndighedsopgaver, og staten har som udgangspunkt pligt til at varetage myndighedsopgaver selv. Disse kan således ikke konkurrenceudsættes uden særlig hjemmel i lovgivningen. Derudover varetager staten en række andre driftsopgaver.

Myndighedsopgaver er en samlebetegnelse for mange forskelligartede opgaver, som har det til fælles, at de ensidigt og bindende fastlægger og regulerer borgernes og virksomhedernes rettigheder og pligter, typisk i form af forbud, påbud og tilladelser. Myndighedsopgaver er eksempelvis afgørelser i håndhævelsessager (fx hos Forbrugerombudsmanden, Fødevarestyrelsen etc.), tilsynsopgaver som fx told, arbejdstilsyn etc. og anvendelse af tvangsmagt i situationer, hvor myndigheden er i fysisk kontakt med borgeren. Konkurrenceudsættelse af myndighedsopgaver kræver hjemmel i lovgivningen til, at opgaverne må konkurrenceudsættes.

Af regnskabstekniske grunde medregnes i SIKU næsten alle statslige driftsudgifter som opgaver, der vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv – også myndighedsopgaver. Dermed vil opgørelser af SIKU være underkantsskøn af den reelle grad af konkurrenceudsættelse. Det er fx relevant, når SIKU sammenlignes RIKU (for regionerne) og KIKU (for kommunerne).

Figur 4.3 Ministeriernes konkurrenceudsættelsesgrad, 2024 og 2023



Anm.: Omkostninger til Domstolsstyrelsen (bogføringskreds 12207 og 12208) indgår ikke i opgørelsen af SIKU, da Økonomistyrelsen vurderer, at omkostningerne hovedsageligt vedrører myndighedsopgaver.

Kilde: Økonomistyrelsen og egne beregninger.

Graden af konkurrenceudsættelse er på omtrent 29 pct. i såvel 2023 som 2024. Fire ud af 21 ministeriområder har øget deres grad af konkurrenceudsættelse en smule: Social- og Ældreministeriet, Forsvarsministeriet, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri samt

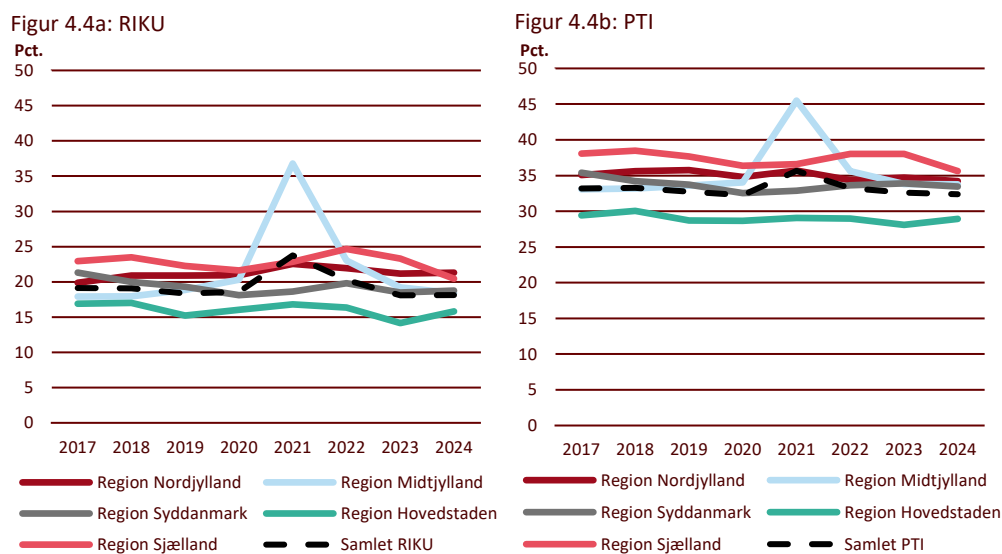
Udenrigsministeriet. I staten er udviklingen i konkurrenceudsættelsen altovervejende holdt oppe af disse fire ministerier, der har ansvar for en stor andel af statens samlede indkøb. Andre ministerområder har reduceret deres andel, men er samlet kun ansvarlig for en relativt lille indkøbsvolumen, fx Økonomiministeriet og Statsministeriet.

Sammensætningen af opgaver – herunder myndighedsopgaver, som ikke må konkurrenceudsættes – varierer på tværs af ressortområderne, og derfor skal man være varsom med at sammenligne på tværs af ministerier. Dette gælder også for sammenligninger over tid, da bl.a. ressortomlægninger vil påvirke billedet. Som følge af forskelle i opgaveportefølje er det fx ikke muligt for alle ministerområder at opnå konkurrenceudsættelsesgrader på niveau med fx Transportministeriets.

4.5 Konkurrenceudsættelse i regionerne

Regionerne konkurrenceudsatte i 2024 opgaver til en værdi af 22,5 mia. kr., svarende til en IKU på godt 18 pct. Regionernes IKU (RIKU) er således på samme niveau som i 2023. Samlet set – og når der ses bort fra stigningen i 2021 relateret til COVID-19 – har konkurrenceudsættelsesgraden været nogenlunde stabil, jf. figur 4.4a.

Figur 4.4 Regionernes konkurrenceudsættelse (a) og PTI (b), 2017-2024



Anm.: Udviklingen i RIKU og PTI er nogenlunde ens, og den væsentligste forskel mellem de to opgørelser er niveauet. Niveauforskellen skyldes, at PTI medtager privatpraktiserende læger, hvilket RIKU ikke gør, jf. også boks 4.2.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger.

Faldet i RIKU fra 2021 skal ses i lyset af udviklingen i Region Midtjylland, hvor konkurrenceudsættelsesgraden faldt markant pga. bortfaldet af COVID-19-relaterede indkøb, jf. figur 4.4a.

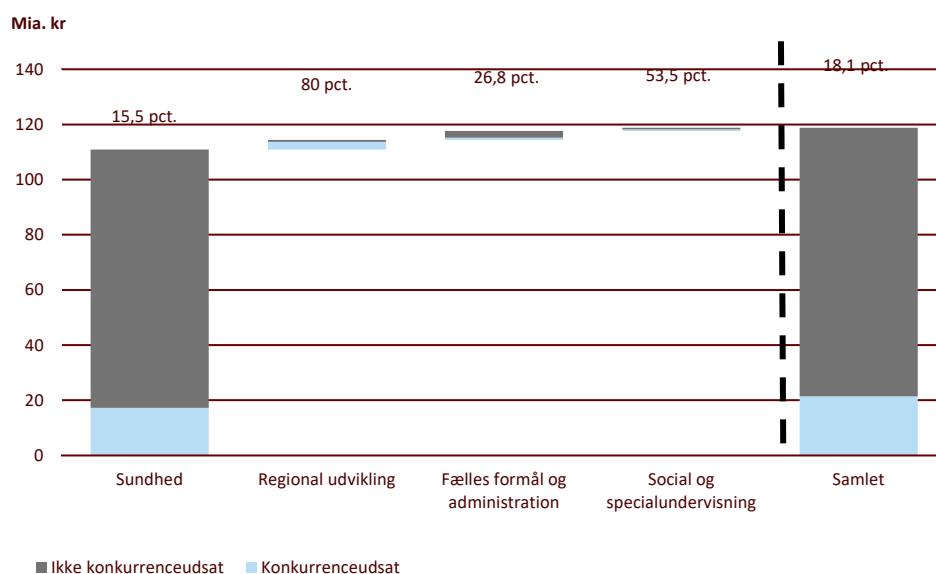
Forskelle i regionernes opgaveportefølje må formodes at have en vis indflydelse på niveauet for deres RIKU.⁷

Indenrigs- og Sundhedsministeriet opgør en såkaldt privat tjenesteydelsesindikator (PTI) som supplement til RIKU-opgørelsen. Opgørelsen af PTI medtager udgifter forbundet med privatpraktiserende læger, men ikke kontrolbud, hvor regionerne selv vinder konkurrencen om en konkurrenceudsat opgave, jf. boks 4.2.

Regionernes PTI var godt 32 pct. i 2024 og er ligesom RIKU faldet siden 2021, jf. figur 4.4b. Niveauet for konkurrenceudsættelsen er højere opgjort ved PTI end ved RIKU, men følger omtrent samme udvikling. Det relative omfang af konkurrenceudsættelse på tværs af regioner er også stort set det samme, hvad enten man benytter PTI eller RIKU – dette skal dog igen ses i lyset af de forskelligheder, der ligger i de respektive regioners opgaveporteføljer.

Regionernes konkurrenceudsættelsesgrad er steget indenfor *sundhed* og *regional udvikling*, men er faldet indenfor *Social og specialundervisning* samt *fælles formål og administration*. De fleste af de regionale opgaver, som kan løses af private leverandører såvel som det offentlige selv, er indenfor sundhed, jf. figur 4.5. Konkurrenceudsættelsesgraden er en del højere inden for social og specialundervisning og regional udvikling end inden for sundhed.

Figur 4.5 Konkurrenceudsættelse på forskellige områder i regionerne, 2024



Anm.: Tallene over søjlerne angiver RIKU indenfor det pågældende område, dvs. størrelsen af den blå boks i procent af den blå og grå boks. Opgaver, som konkurrenceudsættes eller vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, omfatter ikke myndighedsopgaver.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger.

⁷ Myndighedsopgaver medregnes ikke i RIKU, men samtidig er regionerne underlagt sundhedsloven og Sundhedsstyrelsens specialeplan, hvilket vanskeliggør konkurrenceudsættelse af visse af regionernes opgaver. Det gælder fx på området for specialiseret behandling. Nogle regioner har flere specialiserede hospitalsfunktioner end andre eller løser fx offentlige hospitalsopgaver for andre regioner, hvilket i et vist omfang kan påvirke de enkelte regioners konkurrenceudsættelsesgrad.

Der er forskelle i regionernes konkurrenceudsættelse inden for de forskellige opgaveområder. Den største regionale forskel findes inden for *fælles formål og administration*. På dette område er Region Midtjyllands konkurrenceudsættelsesgrad ca. 13 procentpoint højere end gennemsnittet og dermed mere end dobbelt så høj som i Region Nordjylland og Region Hovedstaden, jf. tabel 4.1.

Tabel 4.1 Regionernes konkurrenceudsættelse på hovedkonti i 2024 (pct.)

	Sundhed	Social og specialundervisning	Regional udvikling	Fælles formål og administration
Region Nordjylland	18,4	54,4	80,8	17,7
Region Midtjylland	15,7	48,3	79,9	39,4
Region Syddanmark	17,0	46,7	82,2	23,3
Region Hovedstaden	13,0	55,8	83,8	15,7
Region Sjælland	18,4	56,3	84,3	27,2
Samlet	15,6	52,3	82,3	26,1

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger.

4.6 Konkurrenceudsættelse i kommunerne

Kommunerne konkurrenceudsatte opgaver til en værdi af godt 81 mia. kr. i 2024, svarende til en IKU på 27,9 pct. Efter et fald i kommunernes IKU (KIKU) i årene før 2021, er den steget gradvist i de seneste år, og er i 2024 på sit højeste niveau i hele den opgjorte periode. Ligesom for staten er konkurrenceudsættelsesgraden dog nogenlunde stabil, jf. tabel 4.2.

KIKU er i 2024 steget for alle kommunetyper med undtagelse af bykommuner. Yderkommuner er fortsat den kommunetype, som har den laveste KIKU. Der findes dog kommuner med både høje og lave konkurrenceudsættelsesgrader inden for alle landsdele og kommunetyper, jf. tabel B.1 i bilagsmaterialet.

Tabel 4.2 Ændringer og forskelle i KIKU, 2019-2024

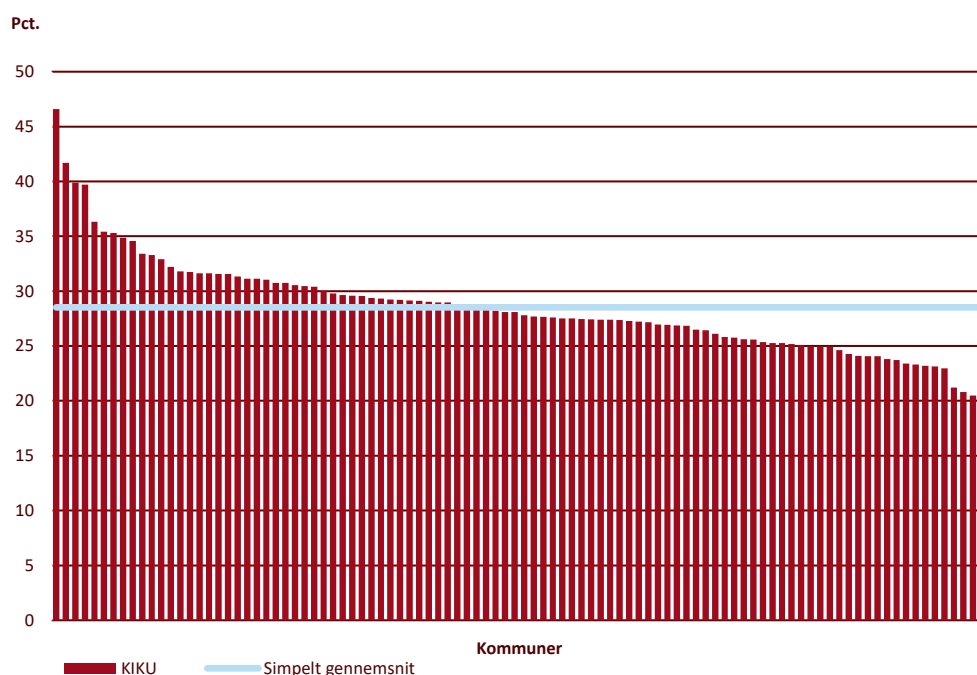
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
IKU – Bykommuner (N=35)	26,4	26,2	27,0	27,6	27,8	27,7
IKU – Landkommuner (N=30)	26,1	26,2	26,7	27,0	27,4	27,8
IKU – Mellemkommuner (N=17)	28,3	28,1	28,3	29,2	29,7	30,0
IKU – Yderkommuner (N=16)	25,4	24,2	24,5	24,9	25,4	25,7
IKU – Alle kommuner	26,5	26,3	26,9	27,5	27,8	27,9
Simpelt gennemsnit for kommunernes IKU (pct.)	27,2	26,9	27,4	28	28,3	28,5
Gennemsnitlig vækst i IKU pr. kommune (procentpoint)	-0,3	-0,4	0,6	0,6	0,4	0,2
Standardafvigelse for IKU (procentpoint)	4,4	5	4,8	4,8	4,6	4,4

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger.

Forskellene i kommunernes konkurrenceudsættelse har overordnet set ikke ændret sig i særlig grad. Spredningen i kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad er således på omtrent samme niveau, som i de foregående år.

Stigningen i KIKU dækker over, at 60 pct. af kommunerne har øget deres konkurrenceudsættelsesgrad i forhold til 2023. Der er relativt store forskelle mellem kommunernes konkurrenceudsættelse. De fleste har dog en KIKU mellem 20 og 40 pct., jf. figur 4.6.

Figur 4.6 Fordeling af kommunernes IKU i 2024



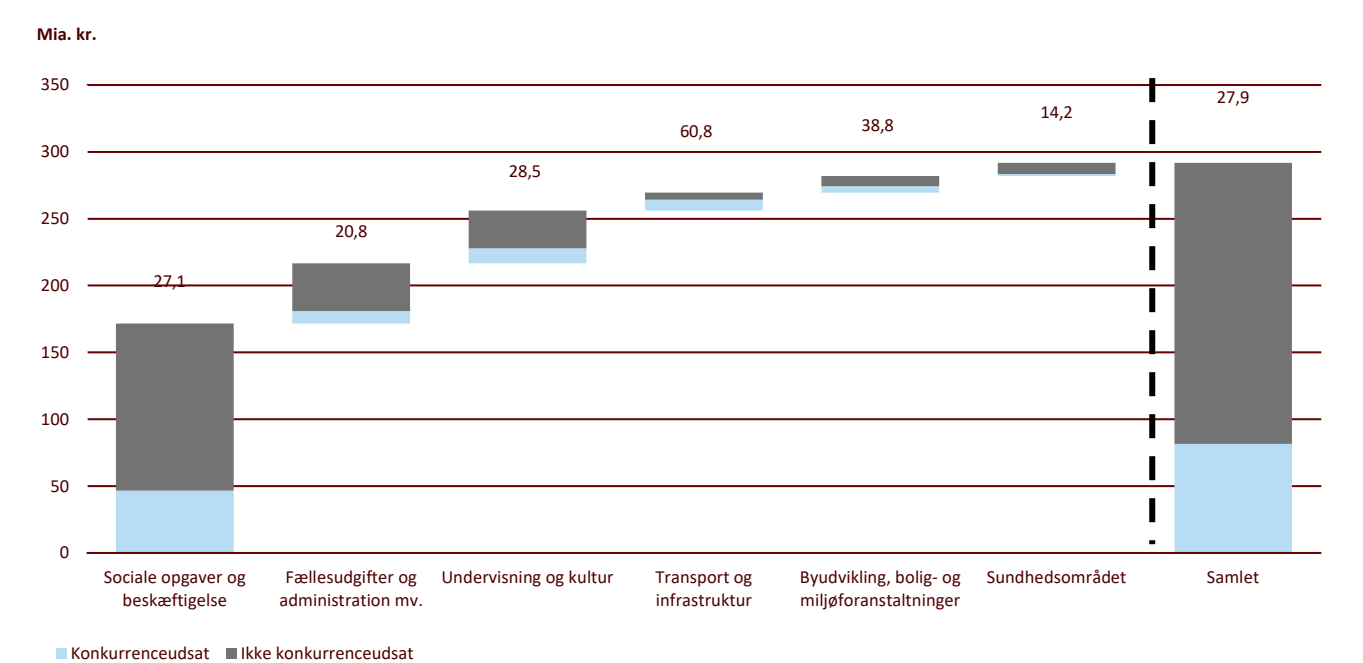
Anm.: Det simple gennemsnit er kommunernes gennemsnitlige IKU, når hver enkelt kommunes IKU vægter det samme. Det simple gennemsnit er højere end kommunernes samlede IKU. Det indikerer, at større kommuner som udgangspunkt har en lidt lavere IKU end mindre kommuner.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger.

Kommunerne konkurrenceudsætter relativt flest opgaver inden for *transport og infrastruktur* og inden for *byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger*, som omfatter opgaver såsom bus- og taxakørsel, vejvedligeholdelse, snerydning samt vedligeholdelse af grønne anlæg og kirkegårde.

Udgifter forbundet med *sociale opgaver og beskæftigelse* udgør størstedelen af de udgifter, som kan løses af både det offentlige og private leverandører og udgjorde i 2024 171 mia. kr., jf. figur 4.7. Det er fx opgaver som drift af jobcentre og dagtilbud til børn og unge. Godt en fjerdedel af disse opgaver er konkurrenceudsatte. Konkurrenceudsættelsesgraden er lavest på *sundhedsområdet*, som også tegner sig for færrest udgifter til opgaver, der kan løses af både det offentlige og private leverandører.

Figur 4.7 Konkurrenceudsættelse på forskellige områder i kommunerne, 2024



Anm.: Tallene over søjlerne viser KIKU beregnet for det enkelte område. Opgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, omfatter ikke kommunernes myndighedsopgaver.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger.

Kapitel 5

Arbejdsklausuler i udbud

5.1 Indledning

I *Status for offentlig konkurrence 2022* var der fokus på bæredygtighed i form af grønne indkøb. I det følgende ses der på sociale hensyn, som er et andet aspekt af bæredygtighed, og som kommer til udtryk i form af krav om overenskomstsvarende løn- og arbejdsvilkår i offentlige kontrakter.

Udbudsreglerne giver ordregiverne mulighed for at stille denne type krav, så længe kravene vedrører kontraktens genstand og derudover ikke giver anledning til forskelsbehandling.

Dette kapitel bygger på en analyse foretaget af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, og baserer sig på kortlægning af udbudsmateriale fra flere end 1.400 danske EU-udbud fra 2022, en gennemgang af 226 arbejdsklausuler, en spørgeskemaundersøgelse og interviews med relevante aktører på området.

Opgørelsen af arbejdsklausuler er, formentlig som den første i Danmark, baseret på data fra udbudsdokumenter mv. og ikke på spørgeskemaundersøgelse.

Hovedkonklusionerne er:

- » Der anvendes arbejdsklausuler i 65 pct. af alle danske EU-udbud vedr. bygge- og anlægsopgaver samt tjenesteydelser.
- » Staten er den ordregivertype, der oftest anvender arbejdsklausuler, mens offentligretlige organer er den ordregivertype, som anvender arbejdsklausuler i færrest udbud. Det skal ses i lyset af, at staten er forpligtet til at bruge arbejdsklausuler ved udbud indenfor bygge- og anlægsområdet, og at opgavernes karakter herudover varierer på tværs af myndighedstyper.
- » Udformningen i arbejdsklausuler varierer, og der er ret store forskelle på omfanget og indholdet i de krav, der stilles til leverandøren i en arbejdsklausul i tillæg til krav om betaling af overenskomstsvarende løn- og arbejdsvilkår.

5.2 Bred anvendelse af arbejdsklausuler

Det grundlæggende krav i en arbejdsklausul er, at en leverandørs (og eventuelt underleverandørs) medarbejdere har overenskomstsvarende løn- og arbejdsvilkår, når der udføres arbejde på en offentlig kontrakt, *jf. boks 5.1*.

Boks 5.1 Definition af arbejds- klausul

Arbejdsklausuler er beskrevet i *Cirkulære om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter* af 30/06/2014, som bl.a. forpligter statslige ordregivere til at anvende arbejdsklausuler ved kontrakter på bygge- og anlægsområdet. Kommuner og regioner er ikke forpligtet af et cirkulære, men opfordres i cirkulæret til at anvende arbejdsklausuler på relevante kontrakter. Cirkulæret vedrører ikke køb af varer.

En arbejdsklausul pålægger den vindende leverandør at sikre sine medarbejdere løn- og arbejdsvilkår, der som minimum svarer til niveauet i en kollektiv overenskomst indgået af de mest repræsentative arbejdsmarkedsparter indenfor det pågældende fagområde. Arbejdsklausulen er en del af kontrakten, som leverandøren vinder og forpligter sig til at levere på, og som leverandøren ikke kan vælge af fravige.

ILO-konvention nr. 94 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter blev vedtaget af den Internationale Arbejdskonference i 1949 og ratificeret af Danmark i 1955. Danmark er således folkeretligt forpligtet til at følge ILO-konventionen. Konventionen forpligter centrale myndigheder (ministerier og styrelser) til at anvende arbejdsklausuler.

Indenfor rammerne af den danske model forhandler arbejdsmarkedets parter indholdet i overenskomster på forskellige områder, mens arbejdsklausuler forpligter private leverandører til at matche løn- og arbejdsvilkår i repræsentative overenskomster, når de leverer ydelser til det offentlige.

Arbejdsklausuler finder hyppigst anvendelse i staten, hvor 84 pct. af kontrakterne vedr. tjenesteydelser og bygge- og anlægsopgaver omfatter en arbejdsklausul. Ministerier og styrelser er forpligtede til at anvende arbejdsklausuler i alle kontrakter vedr. både tjenesteydelser og bygge- og anlægsopgaver, mens øvrige statslige ordregivere er forpligtet til at anvende arbejdsklausuler indenfor bygge- og anlægsområdet. Kommuner og regioner anvender arbejdsklausuler i godt 70 pct. af deres kontrakter, mens offentligtretlige organer anvender arbejdsklausuler i godt halvdelen, jf. *tabel 5.1*. Tabel 5.1 viser andelen af kontrakter indenfor bygge- og anlægs- samt tjenesteydelsesopgaver, hvor der er identificeret arbejdsklausuler.

Tabel 5.1 Andel kontrakter med arbejdsklausuler fordelt på ordregiver- og produkttype, 2022

Produkttype	Kommuner	Regioner	Stat	Offentligtretlige organer	I alt
Tjenesteydelser i risikobrancher*	69	14	95	56	65
Alle tjenesteydelser	67	69	83	43	60
Bygge- og anlæg	96	100	100	88	90
Alle tjenesteydelser samt bygge- og anlæg	70	73	84	55	65

Anm.: Et offentligtretligt organ er en organisation af offentlig karakter, som ikke er stat, kommuner eller regioner. Det er fx boligselskaber, forsyningsselskaber og Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI).

*Risikobrancher defineres ud fra en vurdering af sandsynligheden for, at der ikke nødvendigvis gives løn, som matcher overenskomstsikrede vilkår på området. Dette kunne eksempelvis være jobtyper som alarm- og overvågningstjenester, vagttjenester samt vask og rensning. En samlet afgrænsning er sket på baggrund af de angivne CPV-koder i kontrakten, jf. tabel B.5 i bilag.

Kilde: Datagrundlaget for tabellen udgøres af flere end 1.400 danske EU-udbud, som er offentliggjort i marts-september 2022, jf. boks 5.2.

Forskellene skal bl.a. ses i lyset af, at de forskellige enheder løser forskellige opgaver, og at statslige myndigheder som nævnt er forpligtet til at anvende arbejdsklausuler i kontraktforhold om bygge- og anlægsarbejder.

Boks 5.2

Analysens datagrundlag**Datagrundlag til opgørelse af anvendelsesgrad**

Datagrundlaget for kortlægning af arbejdsklausulers anvendelsesgrad udgøres af udbudsmateriale fra 1.400 danske EU-udbud i perioden marts-september 2022.

Analysen baserer sig på en automatiseret ordsøgning efter "arbejdsklausul" og ord med samme betydning i de ca. 1.400 danske EU-udbud. Udover anvendelse af arbejdsklausuler er centrale kendetegn ved hvert af disse udbud kortlagt, således at der findes data på fx ordregi-vertypen (stat, region, kommune eller offentligt organ) og kontrakttype (varer, tjenesteydelser, tjenesteydelser i risikobrancher eller bygge- og anlægskontrakter).

Datagrundlag til opgørelse af indholdsforskelle

226 af arbejdsklausulerne er gennemlæst med henblik på at kortlægge, hvorvidt klausulerne indeholder supplerende kontraktbestemmelser. Det kan fx være bestemmelser om bod ved overtrædelse af klausulen eller krav om, at leverandøren oplyser sine ansatte om arbejdsklausulens indhold.

5.3 Forskelle i indhold og omfang af arbejdsklausuler

Arbejdsklausuler kan indeholde en række supplerende kontraktbestemmelser udover det grundlæggende element om overenskomstsvarende løn- og arbejdsvilkår. I det analyserede materiale er der fundet store forskelle på indhold og omfang af de supplerende bestemmelser i arbejdsklausulerne. Opgørelsen viser, at der eksempelvis i Københavns Kommune anvendes relativt brede arbejdsklausuler, hvor ordregiver har mulighed for bl.a. at give sanktioner, hvis arbejdsklausulen ikke efterleves, og hvor der stilles detaljerede krav til dokumentation og efterlevelse.

I den kvantitative opgørelse er der kortlagt 11 overordnede typer af supplerende kontraktbestemmelser, som i det foreliggende empiriske grundlag optræder relativt hyppigt i arbejdsklausuler, *jf. figur 5.1*.⁸ Klausulerne kan variere på andre områder end her beskrevet, og opgørelsen er derfor ikke en udtømmende beskrivelse af forskellige supplerende kontraktbestemmelser i arbejdsklausuler.

Konkret er kædeansvar den mest udbredte supplerende kontraktbestemmelse i arbejdsklausulerne. Det findes således i 93 pct. af de identificerede klausuler og betyder, at en hovedleverandør på kontrakten også er ansvarlig for, at eventuelle underleverandører efterlever arbejdsklausulens krav, *jf. figur 5.1*. Andre hyppigt forekommende bestemmelser er mulighed for at give bod fsva. løn og arbejdsvilkår, oplysningspligt af medarbejdere om arbejdsklausulens indhold og angivelse af tidsfrist for indlevering af dokumentation for overholdelse af arbejdsklausulen.

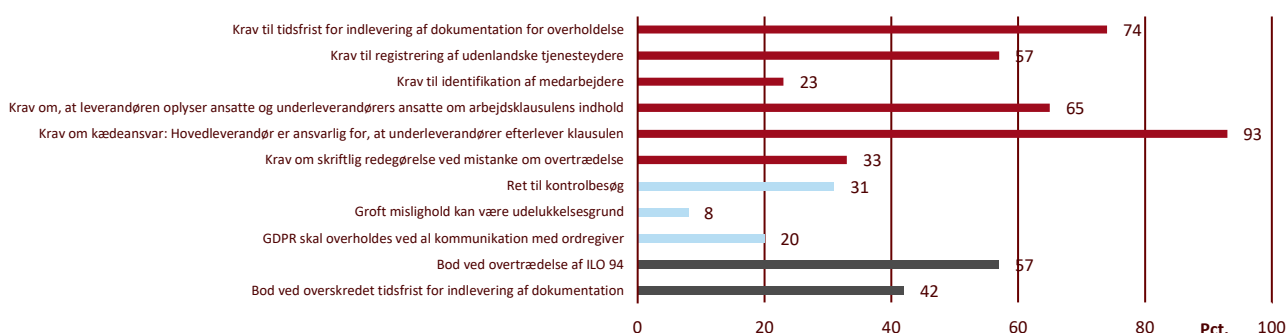
⁸ Der er et væsentligt overlap ift. bestemmelserne i de eksemplificerede arbejdsklausuler i tabel 5.2, men enkelte andre supplerende bestemmelser optræder relativt hyppigt. Disse bestemmelser er ikke medtaget i tabel 5.1, da de ofte er overflødige. Fx gælder udbudslovens udelukkelsesgrunde og regler om GDPR uanset, om de er beskrevet eksplicit i arbejdsklausulen.

Tabel 5.2 Indhold af arbejdsklausuler fra udvalgte ordregivere

	Bred model	Mellem model	Smal model
	Københavns Kommune	Banedanmark	Mariagerfjord Kommune
Krav til overholdelse			
Krav om lokale løn- og arbejdsvilkår (ILO 94)	Ja	Ja	Ja
Krav til dokumentation for overholdelse	Ja	Ja	Ja
Krav til tidsfrist for indlevering af dokumentation for overholdelse	Ja		Ja
Krav til registrering af udenlandske tjenesteydere	Ja	Ja	
Krav til identifikation af medarbejdere	Ja		
Krav om, at ordregiver orienteres om anvendte underleverandører	Ja		
Krav om, at leverandøren oplyser ansatte og underleverandørers ansatte om arbejdsklausulens indhold	Ja		
Krav om elektronisk lønudbetaling	Ja		
Krav om kædeansvar: Hovedleverandør er ansvarlig for, at underleverandører efterlever klausulen	Ja	Ja	Ja
Krav om skriftlig redegørelse ved mistanke om overtrædelse	Ja	Ja	
Økonomiske sanktioner			
Bod ved overtrædelse af ILO 94	Ja	Ja	
Bod ved overskredet tidsfrist for indlevering af dokumentation	Ja		
Tilbagehold af penge ved utilstrækkelig dokumentation for, at ILO 94 er overholdt	Ja	Ja	Ja
Mulighed for opsigelse af kontrakt ved væsentlige overtrædelser	Ja	Ja	

Kilde: Tabelopgørelsen er lavet i november 2023 på baggrund af offentligt tilgængeligt materiale og udbudsmaterialer fra 2022. De enkelte ordregiveres skabeloner til arbejdsklausuler kan have ændret sig siden.

Figur 5.1 Andel arbejdsklausuler med specifikke supplerende kontraktbestemmelser



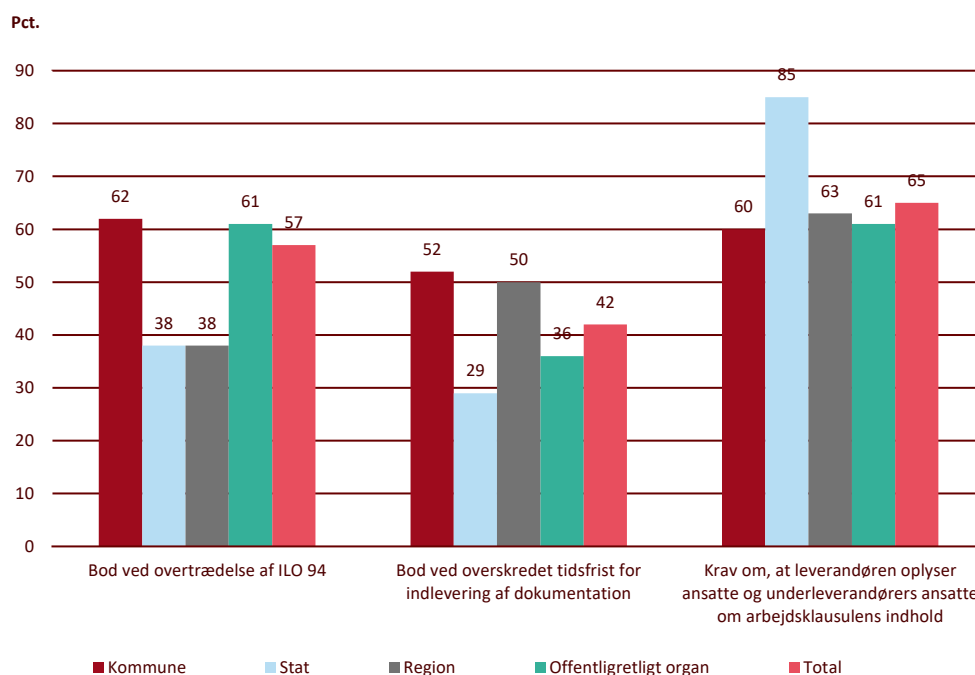
Anm.: Røde rækker viser krav til overholdelse, som også fremgår af eksempelvisningen i tabel 5.2. Lyseblå rækker viser yderligere bestemmelser som er/kan være overflødige. Grå rækker viser sanktionsmuligheder, som også fremgår af eksempelvisningen i tabel 5.2. Supplerende kontraktbestemmelser i forbindelse med kortlægningen beskrevet yderligere i bilag 2

Kilde: Databearbejdning af 226 tilfældigt udvalgte arbejdsklausuler fra EU-udbud, som er offentliggjort i marts-september 2022.

Anvendelse af supplerende kontraktbestemmelser varierer på tværs af ordregivertype. Staten er fx den ordregivertype, som i færrest tilfælde indfører bestemmelser om bod i

arbejdsklausuler. Uanset om der er tale om bod ved overtrædelse af klausulens indhold eller bod ved overskridelse af den fastsatte frist for indlevering af dokumentation, jf. figur 5.2. Staten er til gengæld den ordregivertype, som oftest specificerer en oplysningspligt for leverandøren. Oplysningspligt er her en forpligtelse af leverandøren til at oplyse medarbejdere på kontrakten om, at de er ansat med rettigheder sikret gennem arbejdsklausulen.

Figur 5.1 Anvendelse af udvalgte supplerende kontraktbestemmelser fordelt på ordregivertype

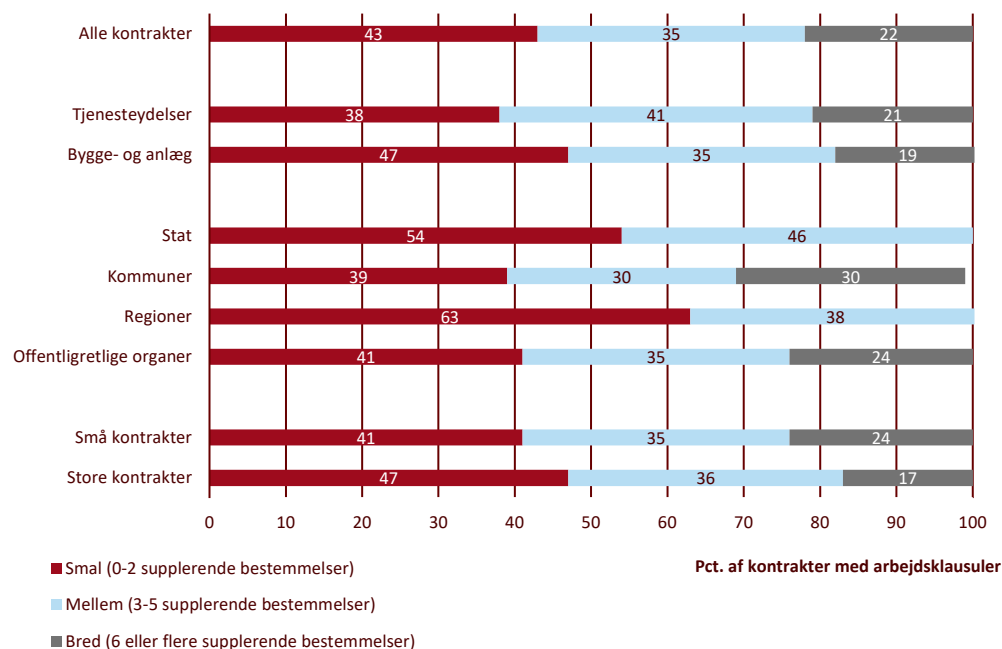


Kilde: Databearbejdning af 226 tilfældigt udvalgte arbejdsklausuler fra EU-udbud, som er offentliggjort i marts-september 2022.

Variationen i klausulernes omfang synes ikke at være afhængig af kontrakttype eller -størrelse. I hele stikprøven med 226 tilfældigt udvalgte arbejdsklausuler kan 43 pct. kategoriseres som *smalle*, mens godt en tredjedel og en femtedel har en *mellemstørrelse* hhv. er *brede*, jf. tabel 5.3. Kategorierne henviser her til *antallet* af kortlagte supplerende bestemmelser i arbejdsklausulen, hvor en smal klausul indeholder 0-2 supplerende kontraktbestemmelser, en mellem klausul indeholder 3-5 supplerende kontraktbestemmelser og en bred klausul indeholder flere end 5 supplerende kontraktbestemmelser.

Uafhængigt af kontrakttype (tjenesteydelser eller bygge- og anlægsopgaver) eller kontraktstørrelse er fordelingen nogenlunde den samme: Smalle og mellemstørrelses-klausuler finder lidt oftere anvendelse end brede klausuler. Det samme gælder på tværs af ordregivertype (stat, kommuner, regioner og offentligretlige organer) med undtagelse af, at staten og regionerne tilsyneladende aldrig benytter brede klausuler, jf. figur 5.3.

Figur 5.2 Andel af smalle, mellemstørrelse og brede arbejdsklausuler inden for forskellige kategorier, pct.



Anm.: Følgende supplerende kontraktbestemmelser er talt med i opgørelsen: Bod ved overtrædelse af ILO 94, bod ved overskredet tidsfrist for indlevering af dokumentation, krav om at leverandøren oplyser ansatte og underleverandørers ansatte om arbejdsklausulens indhold, ret til kontrolbesøg, krav om skriftlig redegørelse ved mistanke om overtrædelse, krav til identifikation af medarbejdere, groft mislighold kan være udelukkelsesgrund eksplicit nævnt, krav til registrering af udenlandske tjenesteydere samt krav om overholdelse af GDPR ved al kommunikation med ordregiver.

Små kontrakter er kontrakter med en værdi under 5 mio. kr. Store kontrakter har en værdi over 60 mio. kr.

Grundet afrunding kan enkelte rækker summere til over/under 100.

Kilde: Databearbejdning af 226 tilfældigt udvalgte arbejdsklausuler fra EU-udbud, som er offentliggjort i marts-september 2022.

Det er ikke undersøgt, hvad arbejdsklausulens omfang har af betydning, herunder hvilke supplerende bestemmelser der kan siges at være særligt vigtige.

Kapitel 6

Pålidelighedsvurderinger i udbud

6.1 Indledning

Udbudsloven indeholder en række obligatoriske og frivillige udelukkelsesgrunde. Udelukkelse betyder i denne sammenhæng, at virksomheden er udelukket fra deltagelse i et konkret udbud. Udelukkelsesgrunde kan fx være bestikkelse, ubetalt forfalden gæld til det offentlige eller forførmelser, der sår tvivl om virksomhedens integritet.

Ordregivere er forpligtet til at anvende de obligatoriske udelukkelsesgrunde, mens de frivillige udelukkelsesgrunde kun finder anvendelse, hvis ordregiver har valgt det i det konkrete udbud, og såfremt det fremgår af udbudsbekendtgørelsen. Hvis en virksomhed er omfattet af obligatoriske eller frivillige udelukkelsesgrunde, er ordregiver forpligtet til at udelukke virksomheden fra deltagelse i det konkrete udbud.

Virksomheder, som udelukkes, har på den anden side mulighed for at dokumentere, at de har udbedret de forhold, der førte til udelukkelsen, og at de dermed er *pålidelige*. Hvis ordregiver vurderer, at dokumentationen er tilstrækkelig, kan virksomheden alligevel deltage i det offentlige udbud.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) havde i perioden 1. januar 2023 til 31. december 2024 til opgave at hjælpe offentlige ordregivere med at vurdere dokumentation for pålidelighed. Ordregivere var i denne periode forpligtet til at anmode om en vejledende udtalelse fra KFST, når en virksomhed ønsker at dokumentere sin pålidelighed. Formålet med de vejledende udtalelser var at understøtte en ensretning af ordregivers pålidelighedsvurderinger og lette denne byrde for ordregivere og tilbudsgivere.

Den 19. december vedtog folketetinget et lovforslag om at nedlægge enheden for pålidelighedsvurdering ved udgangen af december 2024 på baggrund af en målsætning om besparelser i staten. KFST's erfaringer med vurdering af pålidelighed i 2023 og 2024 er videreformidlet gennem vejledninger og skabeloner til både ordregivere og virksomheder på KFST's hjemmeside, jf. boks 6.1.

Boks 6.1 Vejledninger i pålidelighedsvurdering

Erfaringerne fra arbejdet med pålidelighedsvurdering er videreformidlet på KFST's hjemmeside. Materialet er dermed tilgængeligt for tilbudsgivere såvel som ordregivere, som igen har overtaget den fulde opgave med pålidelighedsvurdering fra januar 2025.

Materialet indeholder vejledninger, skemaer og skabeloner til udfyldelse samt spørgsmål og svar til hyppigt stillede spørgsmål i forbindelse med pålidelighedsvurdering.

Materialet kan findes her: <https://kfst.dk/udbud/regler-og-lovgivning/vurdering-af-paalidelighed/vejledning-om-vurdering-af-paalidelighed>.

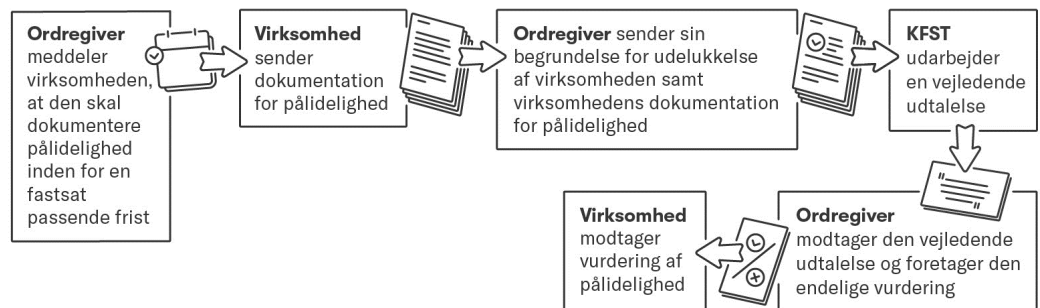
Boks 6.2

Proces for pålidelighedsvurdering

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens enhed for pålidelighedsvurdering hjalp offentlige ordregivere med pålidelighedsvurderinger i 2023 og 2024, indtil de enkelte ordregivere igen overtog den fulde opgave med pålidelighedsvurderinger.

Processen for dokumentation af pålidelighed starter med, at ordregiver meddeler virksomheden om dens udelukkelse og begrundet udelukkelsen over for virksomheden. Ordregiver giver herefter virksomheden en passende frist til at dokumentere sin pålidelighed. Virksomheden skulle derfor sende sin dokumentation for pålidelighed til ordregiveren, som efterfølgende videresendte dokumentationen til Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen sammen med sin egen begrundelse for udelukkelse.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderede det samlede materiale og udarbejdede en vejledende udtalelse til ordregiver, som på den baggrund kunne foretage en endelig vurdering og meddele virksomheden om sin beslutning. Ordregiver kunne vælge, at lægge udtalelsen fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til grund for egen vurdering, men i og med, at udtalelsen var af vejledende karakter, var der ikke forpligtigelse hertil. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledende udtalelse blev fulgt i alle tilfælde i perioden.



I det følgende beskrives KFST's enhed for pålidelighedsvurderings arbejde i 2023 og 2024, herunder antal sager, sagsbehandlingstid og sagernes kendetegn.

Hovedkonklusionerne er:

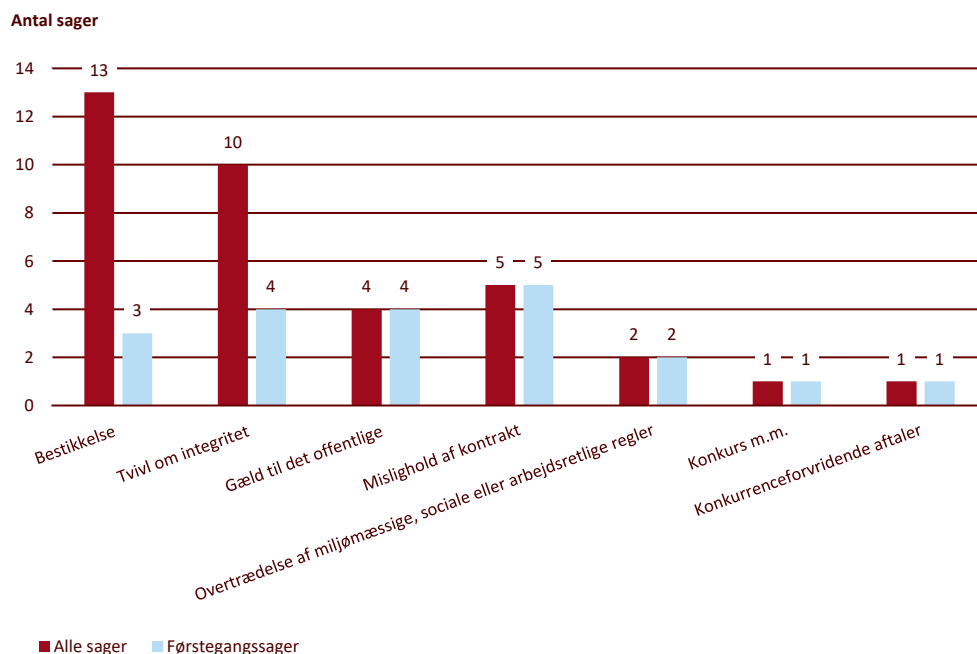
- » KFST udarbejdede i 2023 og 2024 vejledende udtalelser i 36 sager.
- » Sagerne kan inddeles i 20 *førstegangssager* og 16 *gentagelsessager*. Førstegangssager er sager, hvor enheden for første gang udarbejdede en vejledende udtalelse om en virksomheds udelukkelse, mens gentagelsessager drejer sig om sager, hvor enheden tidligere har udarbejdet en vejledende udtalelse om virksomhedens udelukkelse ifm. et andet udbud.
- » I 32 af de 36 vejledende udtalelser vurderede KFST, at virksomheden havde dokumenteret sin pålidelighed.
- » Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var 16,7 arbejdsdage. Sagsbehandlingstiden var længere for førstegangssager, men behandlingstiden blev gennemsnitligt holdt på 20,1 arbejdsdage.
- » Udtalelserne var af vejledende karakter, men ordregiverne fulgte i samtlige tilfælde enhedens udtalelse.
- » I én af sagerne valgte virksomheden at indgive en klage over ordregivers vurdering af pålidelighed til Klagenævnet for Udbud, men tilbagekaldte efterfølgende sin klage.

6.2 Få førstegangssager og tre udelukkelsesgrunde

I 2023 og 2024 behandlede KFST's enhed for pålidelighedsvurdering i alt 36 sager fordelt på forskellige udelukkelsesgrunde, jf. figur 6.1. Der var tale om 20 *førstegangssager* og 16 *gentagelsessager*.

I 32 af de 36 vejledende udtalelser vurderede KFST, at virksomheden havde dokumenteret sin pålidelighed. I én af de 36 sager afgav virksomheden en klage over ordregivers vurdering af pålidelighed til Klagenævnet for Udbud, men tilbagekaldte efterfølgende klagen.

Figur 6.1 Antal sager fordelt på udelukkelsesgrunde



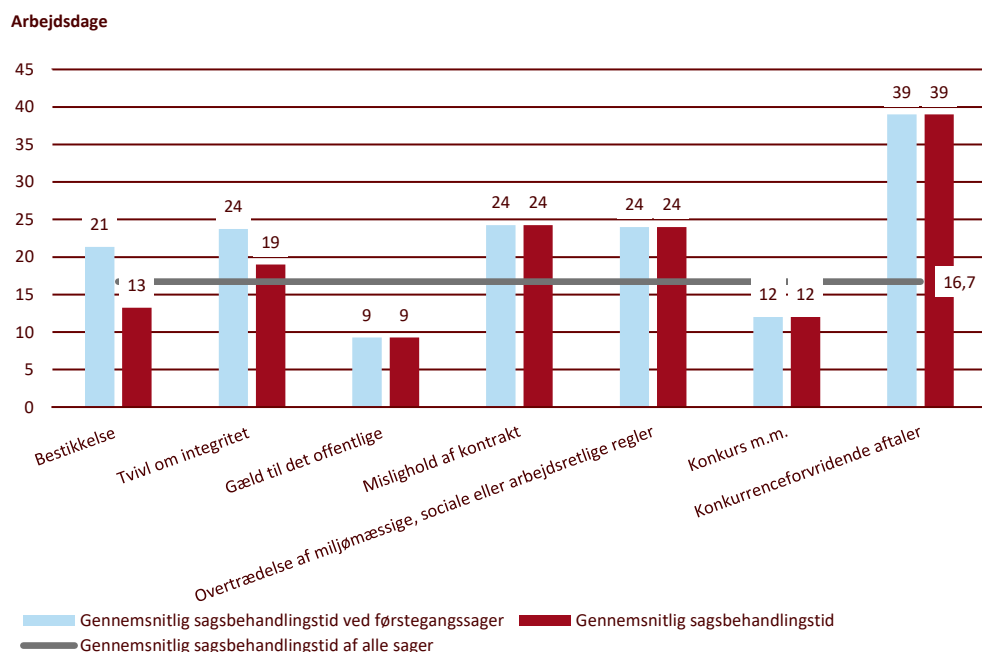
Kilde: Enhed for pålidelighedsvurdering, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

6.3 Længere sagsbehandlingstid ved førstegangssager

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for KFST's enhed for pålidelighedsvurdering var 16,7 arbejdsdage, jf. figur 6.2. Sagsbehandlingstiden for udarbejdelse af en vejledende udtalelse afhæng af særligt to forhold: Baggrunden for udelukkelsen og om der tidligere er udarbejdet en udtalelse vedr. samme sag ifm. et andet udbud.

Ubetalt forfalden gæld til det offentlige var den udelukkelsesgrund, som havde den korteste sagsbehandlingstid. Sager om *bestikkelse* og *tvivl om virksomhedens integritet*, som var de hyppigst forekommende sager, var ofte mere komplekse og havde en gennemsnitlig sagsbehandlingstid på ca. 20 arbejdsdage, når der var tale om førstegangssager. Der er samtidig en klar tendens til, at sagsbehandlingstiden var kortere, når en virksomhed var omfattet af den samme udelukkelsesbegrundelse, og havde samme dokumentationsmateriale som i en allerede tidligere behandlet sag hos Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Det fremgår af forskellene mellem røde søjler og blå søjler ved *bestikkelse* og *tvivl om integritet* i figur 6.2. Ved alle andre sagstyper behandlede KFST kun førstegangssager, hvorfor den gennemsnitlige sagsbehandlingstid var den samme for førstegangssager og sager i alt, jf. figur 6.2.

Figur 6.2 Gennemsnitlig sagsbehandlingstid fordelt på udelukkelsesgrunde

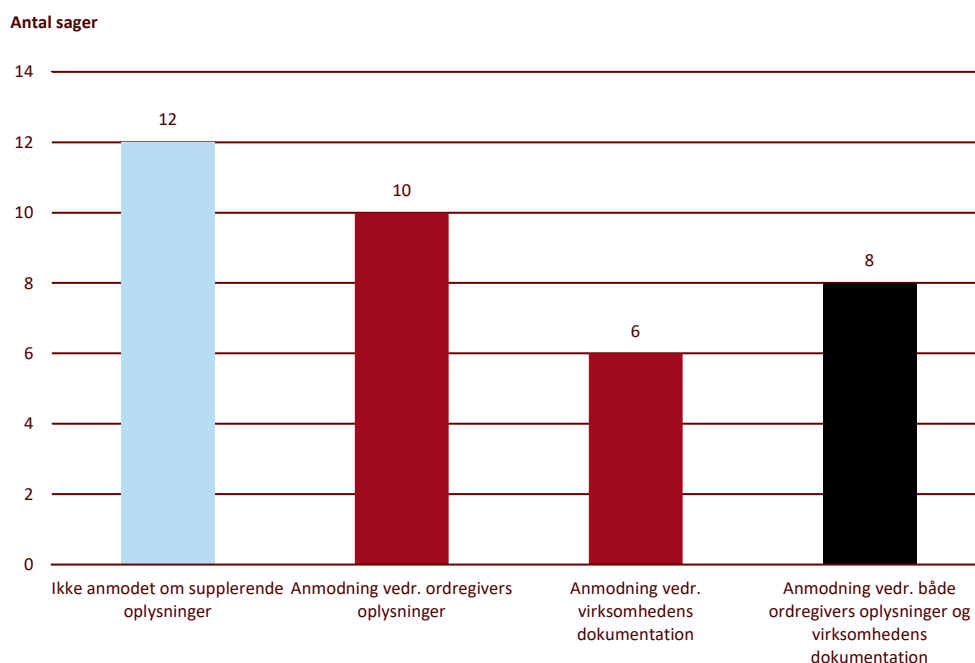


Kilde: Enhed for pålidelighedsvurdering, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Sagsbehandlingstiden kunne blive forlænget, hvis KFST ikke modtog tilstrækkelig information til at kunne udarbejde en vejledende udtalelse og derfor måtte anmode om supplerende oplysninger. Anmodning om supplerende oplysninger skete som udgangspunkt alene for at få afklaring af faktuelle oplysninger, såsom oplysninger om, hvor i udbudsprocessen ordregiver befinder sig, hvornår og af hvem et dokument er udarbejdet, eller hvis der i et dokument er henvist til et ikke medsendt dokument, selvom det tydeligvis var intentionen, at det skulle være medsendt.

KFST indhentede supplerende oplysninger i 24 ud af 36 sager, svarende til to tredjedele af sagerne, jf. figur 6.3. Det drejede sig oftest om oplysninger vedr. ordregivers forhold, herunder deres begrundelse for udelukkelsen. Der blev efterspurgt supplerende oplysninger vedr. ordregivers forhold i halvdelen af sagerne, inkl. otte sager, hvor KFST både indhentede supplerende oplysninger om ordregivers oplysninger og virksomhedens dokumentation. KFST indhentede supplerende oplysninger om virksomheders dokumentation i 14 sager, mens 12 af de vejledende udtalelser kunne udarbejdes uden supplerende oplysninger.

Figur 6.3 Antal sager med anmodning om supplerende oplysninger



Anm.: Enhed for pålidelighedsvurdering har efterspurgt supplerende oplysninger om både ordregivers oplysninger og virksomhedens dokumentation i otte sager (den mørke søjle). De røde søjler angiver derimod antal sager, hvor supplerende oplysninger om *alene* ordregivers oplysninger *eller* virksomhedens dokumentation er efterspurgt. Samlet er der dermed anmodet om supplerende oplysninger om ordregivers oplysninger i 18 ud af 36 sager, mens der er anmodet om supplerende oplysninger om virksomhedens dokumentation i 14 ud af 36 sager.

Kilde: Enhed for pålidelighedsvurdering, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

6.4 Sagers fordeling på ordregivertyper afspejler deres andel af udbud

Sagerne om pålidelighedsvurdering vedrørte forskellige ordregivertyper og udbudsprocedurer. Der blev oftest udarbejdet vejledende udtalelser til kommuner efterfulgt af offentligtretlige organer. Antallet af vejledende udtalelser er lidt overrepræsenteret hos kommuner, og lidt underrepræsenteret hos offentligtretlige organer, i forhold til andelen af udbud hver type af ordregivere har offentliggjort i 2022, jf. tabel 6.1.

Tabel 6.1 Sager fordelt på ordregivertype

Ordregivertype	Antal sager	Andel af sager, pct.	Andel af antal udbud, pct.
Kommune	14	38,9	28,6
Stat	5	13,9	17,2
Region	6	16,7	13,2
Offentligretligt organ	11	30,6	40,9

Anm.: Andel af antal udbud er baseret på 2.511 EU-udbud, som er offentliggjort i 2022. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. 20 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Enhed for pålidelighedsvurdering, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Når sagerne opdeles efter udbudsprocedure afspejler fordelingen i store træk, hvordan alle EU-udbud fordeler sig. Sagerne vedrører således oftest offentlige udbud og i mindre grad udbud med forhandling og begrænset udbud. Fire sager har desuden været i forbindelse med tilbudsindhentning, kvalifikationsordning eller dynamisk indkøbssystem, jf. tabel 6.2.

Tabel 6.2 Sager fordelt på udbudsprocedure

Udbudsprocedure	Antal	Andel af sager, pct.	Andel af antal udbud, pct.
Offentligt udbud	22	62,9	68,3
Udbud med forhandling	5	14,3	18,7
Tilbudsindhentning	1	2,9	X
Begrænset udbud	5	14,3	12,3
Kvalifikationsordning	2	5,7	X
Dynamisk indkøbssystem	1	2,9	X

Anm.: Andel af antal udbud er baseret på 2.530 EU-udbud, som er offentliggjort i 2022. Alle udbud er afsluttet inden den 1. oktober 2023 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Et enkelt udbud er uden oplysninger om udbudsprocedure og indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Enhed for pålidelighedsvurdering, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Kapitel 7

Litteraturliste

7.1 Litteraturliste

Amaral, M., Saussier, S., & Yvrande-Billon, A. (2013), *Expected number of bidders and winning bids: Evidence from the London bus tendering model*, Journal of Transport Economics and Policy (JTEP), 47(1), 17-34.

Den Europæiske Revisionsret (2023), *Public procurement in the EU - Less competition for contracts awarded for works, goods, and services in the 10 years up to 2021*, Særberetning nr. 28/2023, 4. december 2023

<https://www.eca.europa.eu/en/publications/SR-2023-28>

Europa-Kommissionen (2025), *Evaluation of Directive 2014/23/EU on Concessions, Directive 2014/24/EU on Public Procurement and Directive 2014/25/EU on Utilities*, 29. oktober 2025

[https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD\(2025\)332&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2025)332&lang=en)

Europa-Kommissionens Single Market Scoreboard (2025), *Single Market Scoreboard – Public Procurement*, besøgt 27. marts 2025

https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/business-framework-conditions/public-procurement_en

Jääskeläinen, Jan og Tukiainen, Janne (2019), *Anatomy of Public Procurement*, 11. april 2019. VATT Institute for Economic Research Working Papers 118, Tilgængelig på SSRN:

<https://ssrn.com/abstract=3372135> eller <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3372135>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2023), *Konkurrenceeffekter i udbud*, Velfungerende markeder, 17. maj 2023

<https://kfst.dk/publikationer/kfst/2023/20230517-konkurrenceeffekter-i-udbud>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2024A), *E-formularer: Vejledning og opslagsværk til udfyldelse af e-formularer ved EU-udbud*, www.kfst.dk, 31. maj 2024

<https://kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2024/20240531-e-formularer-vejledning-og-opslagsvaerk-til-udfyldelse-af-e-formularer-ved-eu-udbud>

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2024B), *Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne*, www.kfst.dk, 11. december 2024

<https://kfst.dk/vejledninger/kfst/dansk/2024/20241211-udbudsloven-vejledning-om-udbudsreglerne>

Konkurrencerådet (2024), *Konkurrencerådets beretning 2024*, www.kfst.dk, 20. juni 2024

<https://kfst.dk/analyser/krs-beretninger/konkurrenceraadets-beretning-2024>

Onur, I., & Tas, B. K. O. (2019). *Optimal bidder participation in public procurement auctions*, International Tax and Public Finance, 26(3), 595-617.

Kapitel 8

Bilag

8.1 Bilag til kapitel 4: Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver

Tabel B.1 Kommunernes IKU (pct.) og årlig IKU-ændring (procentpoint)

Kommune	Kommunetype	IKU 2023	IKU 2024	Ændring i IKU 2023-2024 (procentpoint)
Samlet		27,8	27,9	0,2
Albertslund	Bykommune	28,0	28,4	0,4
Allerød	Bykommune	27,1	27,5	0,3
Assens	Landkommune	29,9	29,2	-0,7
Ballerup	Bykommune	26,3	26,9	0,6
Billund	Landkommune	25,6	27,5	1,9
Bornholm	Yderkommune	20,8	19,9	-0,9
Brøndby	Bykommune	28,3	27,6	-0,7
Brønderslev	Landkommune	33,5	35,3	1,8
Dragør	Bykommune	33,7	30,8	-2,9
Egedal	Bykommune	27,9	27,4	-0,5
Esbjerg	Landkommune	25,0	25,4	0,4
Fanø	Landkommune	40,2	41,7	1,5
Favrskov	Mellemkommune	26,6	25,6	-1,0
Faxe	Mellemkommune	29,6	31,1	1,5
Fredensborg	Bykommune	31,0	30,4	-0,6
Fredericia	Mellemkommune	25,2	24,9	-0,2
Frederiksberg	Bykommune	30,4	30,5	0,0
Frederikshavn	Landkommune	26,5	25,6	-0,9
Frederikssund	Bykommune	31,0	29,8	-1,2
Furesø	Bykommune	24,1	24,3	0,2
Faaborg-Midtfyn	Landkommune	29,9	28,8	-1,1
Gentofte	Bykommune	30,3	28,3	-2,1
Gladsaxe	Bykommune	26,3	26,4	0,1
Glostrup	Bykommune	27,3	26,9	-0,3
Greve	Bykommune	31,8	31,6	-0,2
Gribskov	Bykommune	52,5	46,6	-5,9
Guldborgsund	Landkommune	34,0	34,9	0,9
Haderslev	Landkommune	28,7	28,8	0,0
Halsnæs	Mellemkommune	31,6	31,1	-0,4
Hedensted	Landkommune	26,2	26,5	0,2
Helsingør	Bykommune	29,9	31,8	1,9

Herlev	Bykommune	29,5	29,0	-0,5
Herning	Landkommune	26,2	25,8	-0,4
Hillerød	Bykommune	32,7	31,6	-1,1
Hjørring	Landkommune	25,2	27,4	2,2
Holbæk	Mellemkommune	38,5	39,9	1,4
Holstebro	Landkommune	31,6	31,3	-0,2
Horsens	Mellemkommune	29,7	30,0	0,3
Hvidovre	Bykommune	25,5	25,3	-0,3
Høje-Taastrup	Bykommune	29,8	29,4	-0,4
Hørsholm	Bykommune	32,8	34,6	1,8
Ikast-Brande	Landkommune	31,0	31,7	0,8
Ishøj	Mellemkommune	30,9	31,6	0,7
Jammerbugt	Landkommune	38,0	39,7	1,7
Kalundborg	Landkommune	29,4	29,6	0,3
Kerteminde	Landkommune	22,5	24,6	2,1
Kolding	Bykommune	28,7	29,1	0,4
København	Bykommune	24,7	25,1	0,4
Køge	Bykommune	31,2	32,2	1,0
Langeland	Yderkommune	26,7	27,4	0,6
Lejre	Bykommune	33,1	32,9	-0,2
Lemvig	Yderkommune	25,2	24,1	-1,1
Lolland	Yderkommune	29,4	29,2	-0,1
Lyngby-Taarbæk	Bykommune	28,5	29,6	1,1
Læsø	Yderkommune	19,9	21,2	1,3
Mariagerfjord	Landkommune	25,8	26,1	0,3
Middelfart	Mellemkommune	25,8	27,0	1,2
Morsø	Yderkommune	25,3	26,8	1,5
Norddjurs	Yderkommune	22,6	24,1	1,5
Nordfyns	Landkommune	25,9	27,2	1,3
Nyborg	Landkommune	23,9	25,2	1,2
Næstved	Mellemkommune	29,3	31,0	1,8
Odder	Mellemkommune	28,4	29,0	0,6
Odense	Bykommune	29,6	29,0	-0,6
Odsherred	Landkommune	33,0	33,4	0,4
Randers	Landkommune	23,3	23,1	-0,2
Rebild	Landkommune	25,6	29,1	3,5
Ringkøbing-Skjern	Yderkommune	26,9	27,4	0,5
Ringsted	Mellemkommune	36,4	36,3	-0,1
Roskilde	Bykommune	27,2	27,3	0,1
Rudersdal	Bykommune	27,0	27,2	0,2
Rødovre	Bykommune	28,0	27,7	-0,3
Samsø	Yderkommune	19,6	20,8	1,2
Silkeborg	Mellemkommune	27,2	27,7	0,4
Skanderborg	Bykommune	23,1	23,7	0,6

Skive	Yderkommune	23,0	23,0	0,0
Slagelse	Mellemkommune	29,5	29,6	0,1
Solrød	Bykommune	32,8	33,3	0,5
Sorø	Mellemkommune	33,1	35,4	2,4
Stevns	Mellemkommune	32,0	31,6	-0,4
Struer	Yderkommune	26,6	27,8	1,2
Svendborg	Landkommune	24,5	25,0	0,5
Syddjurs	Landkommune	25,2	24,1	-1,1
Sønderborg	Landkommune	23,2	23,4	0,1
Thisted	Yderkommune	23,5	23,8	0,3
Tønder	Yderkommune	26,6	27,5	0,9
Tårnby	Mellemkommune	21,6	20,5	-1,1
Vallensbæk	Bykommune	25,9	25,0	-0,9
Varde	Yderkommune	25,8	25,7	-0,1
Vejen	Landkommune	27,6	28,1	0,5
Vejle	Mellemkommune	30,0	29,3	-0,7
Vesthimmerlands	Yderkommune	30,3	30,8	0,5
Viborg	Landkommune	25,6	25,3	-0,3
Vordingborg	Landkommune	27,6	28,2	0,6
Ærø	Yderkommune	24,1	23,3	-0,8
Aabenraa	Landkommune	28,4	28,1	-0,3
Aalborg	Bykommune	29,9	30,6	0,7
Aarhus	Bykommune	23,5	23,2	-0,3

Anm.: Ændring i IKU opgjort i procentpoint. Der kan forekomme afvigelser på baggrund af afrunding.

Kilde: Indenrigs- og Sundhedsministeriet og egne beregninger.

Tabel B.2 Oversigt over fordeling af kommuner efter kommunetype

Yderkommune	Mellemkommune	Landkommune	Bykommune
Bornholm	Favrskov	Assens	Albertslund
Langeland	Faxe	Billund	Allerød
Lemvig	Fredericia	Brønderslev	Ballerup
Lolland	Halsnæs	Esbjerg	Brøndby
Læsø	Holbæk	Fanø	Dragør
Morsø	Horsens	Frederikshavn	Egedal
Norddjurs	Ishøj	Faaborg-Midtfyn	Fredensborg
Ringkøbing-Skjern	Middelfart	Guldborgsund	Frederiksberg
Samsø	Næstved	Haderslev	Frederikssund
Skive	Odder	Hedensted	Furesø
Struer	Ringsted	Herning	Gentofte
Thisted	Silkeborg	Hjørring	Gldsaxe
Tønder	Slagelse	Holstebro	Glostrup
Varde	Sorø	Ikast-Brande	Greve
Vesthimmerlands	Stevns	Jammerbugt	Gribskov
Ærø	Tårnby	Kalundborg	Helsingør
	Vejle	Kerteminde	Herlev
		Mariagerfjord	Hillerød
		Nordfyns	Hvidovre
		Nyborg	Høje-Taastrup
		Odsherred	Hørsholm
		Randers	Kolding
		Rebild	København
		Svendborg	Køge
		Syddjurs	Lejre
		Sønderborg	Lyngby-Taarbæk
		Vejen	Odense
		Viborg	Roskilde
		Vordingborg	Rudersdal
		Aabenraa	Rødovre
			Skanderborg
			Solrød
			Vallensbæk
			Aalborg
			Aarhus

Anm.: Kommunetyperne er bestemt ud fra et klassifikationssystem på baggrund af 14 objektive kriterier

Kilde: Ministerium for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris publikation "Landdistriktsprogram 2007-2013" (2008).

8.2 Bilag til kapitel 5: Arbejdsklausuler i udbud

Risikoområder indenfor tjenesteydelser er defineret på baggrund af den angivne CPV-kode i udbudsmaterialet. Brancher, som kan kategoriseres som risikoområder, er bredt defineret ud fra en vurdering af sandsynligheden for, at der ikke nødvendigvis gives løn, som matcher overenskomstsikrede vilkår på området. De relevante CPV-koder og branchenavne er beskrevet i tabel B.5.

Tabel B.5 Definerede risikobrancher

CPV-kode	Beskrivelse
45000000	Bygge- og anlægsarbejder
50000000	Reparations- og vedligeholdelsestjenester
55000000	Tjenester i forbindelse med hotel, restaurant og detailhandel
60000000	Transporttjenester (ikke affaldstransport)
77000000	Tjenesteydelser i forbindelse med landbrug, skovbrug, havebrug, akvakultur og biavl
79711000	Alarm-overvågningstjenester
79713000	Vagttjenester
79714000	Overvågningstjenester
90000000	Tjenesteydelser i forbindelse med spildevand, affald, rengøring og miljøbeskyttelse
98310000	Vask og rensning
98320000	Frisørvirksomhed og skønhedspleje
98330000	Virksomhed i forbindelse med fysisk velvære
98390000	Andre tjenesteydelser

Anm.: Ved angivelse af overordnede CPV-koder gælder, at alle underordnede CPV-koder inden for området også er kategoriseret som risikoområde. Fx er 45000000 en overordnet kode for Bygge- og anlægskontrakter, så 45200000 og 45220000 m.fl. er også defineret som risikoområde.

Risikobrancher er identificeret ud fra primære CPV-koder angivet i udbudsmaterialerne.

Brancher som kan kategoriseres som risikoområder er bredt defineret af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen ud fra en vurdering af sandsynligheden for, at der ikke nødvendigvis gives løn, som matcher overenskomstsikrede vilkår på området.
