

Kapitel 1

Resumé og hovedkonklusioner

1.1 Baggrund

Velfungerende markeder er afgørende for at skabe vækst og velfærd i samfundet. Velfungerende markeder er bl.a. kendetegnet ved, at virksomhederne konkurrerer effektivt på alle parametre, og ved at kunderne på markederne let kan købe de produkter, der bedst matcher deres behov til en lav pris.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (KFST) sætter i denne analyse fokus på *offentlige indkøb gennem centrale rammeaftaler*. KFST har som konkurrencemyndighed af egen drift i efteråret 2013 igangsat denne konkurrenceanalyse.

Centrale rammeaftaler kan bidrage til effektive indkøb gennem et lavere ressourceforbrug til indkøbene, lavere priser og et bedre match af slutbrugernes behov. Dette er bl.a. adresseret i regeringens strategi for intelligent offentligt indkøb fra 2013 samt af Produktivitetskommissionen. Effektive offentlige indkøb kan understøtte velfungerende markeder.

Centrale rammeaftaler kan bl.a. bidrage til mere effektive offentlige indkøb, fordi aftalerne afløfter udbudspligten for den enkelte indkøber, og dermed reducerer omkostningerne til indkøb. Og det kan de, fordi centraliseringen skaber basis for en mere professionel indkøbs- og udbudsproces og fordi aftalerne skaber basis for en større volumen pr. produkt/pr. leverandør. Samtidig kan rammeaftalerne reducere leverandørernes omkostninger til at sælge deres produkter, da rammeaftalerne kan sikre mere ensartede vilkår for de efterfølgende konkrete indkøb. Det kan gøre aftalerne mere attraktive at byde på og kan dermed også skærpe konkurrencen.

Hvis centrale rammeaftaler dækker en stor del af den samlede omsætning på markedet, kan der imidlertid være en risiko for, at det kan begrænse muligheden for, at effektive virksomheder uden for aftalerne kan opretholde et forretningsgrundlag og for at nye virksomheder kan komme ind på markedet. Er det tilfældet, kan det på længere sigt hæmme konkurrencen, føre til højere priser, et mindre udbud samt dårligere løsninger for kunderne.

Hvis offentlige udbud, herunder udbud af centrale rammeaftaler er udformet på en sådan måde, at de ikke er attraktive for virksomhederne at byde på eller således at vilkårene i udbuddene de facto afskærer virksomhederne fra at byde, vil det derudover – alt andet lige – svække konkurrencen om at blive leverandør på aftalerne. Det kan fx være, hvis sortimentet på aftalen er for bredt. Samlet kan det betyde, at kunderne på aftalen betaler en højere pris eller får en dårligere løsning end ellers.

Såfremt de centrale rammeaftaler afskærer virksomheder fra selv at byde, kan virksomhederne – under hensyntagen til konkurrencereglerne – gå sammen i konsortier. Konsortier kan være med til at styrke konkurrencen om at blive leverandør på den enkelte aftale, men kan samtidig risikere at understøtte, at virksomheder udveksler information om væsentlige konkurrenceparametre som fx prisen. Det kan svække konkurrencen.

KFST undersøger i denne analyse, om virksomhederne konkurrerer effektivt, når de sælger deres produkter til offentlige kunder gennem centrale rammeaftaler og på, om kunderne på en let måde kan købe gode og brugbare produkter til en lav pris, når de køber ind på centrale

rammeaftaler. Er dette tilfældet, kan de centrale rammeaftaler bidrage til effektive indkøb og til at understøtte velfungerende markeder.

For at danne sig et generelt billede af konkurrencesituationen har KFST i denne analyse valgt at behandle alle markeder med centrale rammeaftaler under ét i stedet for at se på konkrete markeder.

Analysen bygger dels på to spørgeskemaundersøgelser blandt virksomheder og indkøbere om disses *erfaringer og oplevelser* med centrale rammeaftaler fra Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI), Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber, dels på data fra udbydere og Danmarks Statistik og endelig på en række møder m.v. med interessenter, herunder brancheorganisationer, udbydere, indkøbere, og leverandører. Se afsnit 1.13 samt bilag 4 for yderligere om metoden og datagrundlaget.

1.2 Hovedkonklusioner

KFST skønner, at der årligt købes ind for omkring 13,7 mia.kr. på de centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram samt hhv. de tværregionale og de tværkommunale indkøbsfællesskaber. Indkøbene dækker alt fra standardvarer som fx kuglepenne til komplekse tjenesteydelser som fx byggerådgivning. Skønnet er forbundet med stor usikkerhed, da de fleste indkøbere og udbydere, særligt de tværkommunale indkøbsfællesskaber har yderst begrænset pålidelig viden om den faktiske omsætning på de centrale rammeaftaler.

I analysen finder KFST ikke umiddelbart tegn på, at de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturen på sigt, når der ses på tværs af alle de undersøgte aftaler. De centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram samt hhv. de tværregionale og de tværkommunale indkøbsfællesskaber udgør på et helt overordnet niveau en lille del af det samlede offentlige forbrug. Under ét udgør indkøb på disse centrale rammeaftaler således omkring 7 pct. af kommunernes, regionernes og statens samlede indkøb på godt 200 mia. kr. hos private leverandører ekskl. byggeri og under 1 pct. af Danmarks samlede BNP.

Selv om de centrale rammeaftaler på et aggregeret niveau udgør en lille del af den samlede økonomi, kan der være enkeltmarkeder, hvor indkøbet udgør en større del. En eventuel påvirkning af markedsstrukturen på enkeltmarkeder har ikke været genstand for egentlige dybdegående markedsanalyser på de enkelte aftaler. For at søge at belyse effekten på enkeltmarkeder har KFST dog indhentet omsætningsdata fra Danmarks Statistik for leverandørerne på de centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram. Analysen heraf viser, at for næsten 90 pct. af de 49 aftaler, hvor KFST har omsætningsdata, gælder det, at den *forventede* gennemsnitlige omsætning på rammeaftalen udgør under 20 pct. af den gennemsnitlige *samlede* omsætning for de virksomheder, der er leverandører på aftalen. På disse aftaler får leverandørerne på aftalen således dækket mindst 80 pct. af deres omsætning *uden for* den centrale rammeaftale i konkurrence med andre virksomheder. For langt de fleste undersøgte aftaler er der således ikke umiddelbare tegn på, at den forventede omsætning på aftalerne er så stor, at den udelukker effektive virksomheder fra at konkurrere på de markeder, hvor der er centrale rammeaftaler.

Markedsstrukturen kan blive påvirket negativt *på sigt*, hvis effektive virksomheder udelukkes fra at konkurrere som følge af størrelsen på indkøbet via de centrale rammeaftaler i dag. Analysen indikerer imidlertid, at det centrale offentlige indkøb på disse aftaler ikke har en størrelse, der tvinger effektive virksomheder, som ikke er på aftalen, ud af markedet, og dermed påvirker markedsstrukturen negativt på længere sigt. Det bemærkes, at de undersøgte leverandører kan levere produkter til flere markeder. Data giver ikke mulighed for at fordele de undersøgte leverandørers omsætning på forskellige markeder. Data giver heller ikke mulighed for at undersøge, hvor stor en del af de undersøgte leverandørers omsætning, som er afledt af salget via de centrale rammeaftaler.

Hertil kommer, at 75 pct. af de virksomheder i KFST's spørgeskemaundersøgelse, som ikke er leverandør på en central rammeaftale, ikke har angivet, at de oplever, at der er væsentlige konsekvenser ved ikke at være leverandør på en central rammeaftale. Dog tilkendegiver ca. en fjerdedel af virksomhederne, at de *har* oplevet væsentlige konsekvenser. Desuden er KFST via brancheforeninger og virksomheder i forbindelse med analysen blevet gjort bekendt med eksempler på virksomheder, der oplever, at omsætningen på de centrale rammeaftaler udgør så stor en del af omsætningen på markedet, at det opleves som vanskeligt at opretholde et forretningsgrundlag, hvis de ikke er leverandør på rammeaftalen. Derfor er det vigtigt at have fortløbende fokus på, om og hvorledes de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturerne, herunder hvorledes en eventuel øget centralisering af indkøbene vil påvirke markedsstrukturerne.

Analysen indikerer endvidere, at der for hovedparten af de undersøgte centrale rammeaftaler har været grundlag for en effektiv *konkurrence om at blive leverandør på aftalerne*. Samtidig viser analysen på, at der kan have været en begrænset konkurrence om at blive leverandør på nogle af aftalerne. På 16 pct. af de 162 undersøgte aftaler endte alle bydende virksomheder også med at blive leverandør.

En gennemgang af data for bud på 162 rammeaftaler og delaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram viser, at der for 79 pct. af aftalerne var fem eller flere virksomheder, der bød på aftalen. På ca. 17 pct. af aftalerne var der tre eller færre bud (efter en eventuel forudgående prækvalifikation). Analysen viser endvidere, at der for 70 pct. af aftalerne var tre eller flere af de bydende virksomheder, som *ikke* kom på aftalen (efter en eventuel forudgående prækvalifikation). På hver femte aftale (21 pct.) var der kun én eller nul af de bydende virksomheder, der *ikke* blev leverandør på aftalen. På baggrund af de foreliggende data er det ikke muligt at vurdere, om de få bud på nogle rammeaftaler kan tilskrives forhold vedrørende rammeaftalen eller om det skyldes, at der er få virksomheder på de pågældende markeder.

Dertil kommer, at antal bud og antal virksomheder, som ikke blev leverandør, er opgjort efter en eventuel forudgående prækvalifikation, hvor en række virksomheder er fravalgt. I en prækvalifikation demonstrerer virksomheder, at de er egnede til at løse opgaven, men kommer ikke med løsningsforslag eller pris på opgaven. I en prækvalifikation afvejes en række hensyn, fx til at sikre en effektiv konkurrence og til at reducere virksomhedernes samlede omkostninger til at byde m.v.

Analysen viser, at *sikkerhed for en vis omsætning* på de centrale rammeaftaler er væsentlig for, om virksomhederne finder aftalen attraktiv at byde på (ikke, om omsætningen har en vis størrelse). Manglende sikkerhed for en vis omsætning er således dét forhold, flest virksomheder nævner, har betydning for, at de *ikke* ønsker at byde på en central rammeaftale (45 pct.). Dette kan svække konkurrencen. Endvidere viser analysen på, at noget af det vigtigste for leverandørernes *prissætning* er, at aftalerne sikrer en vis omsætning. For 40 pct. af virksomhederne har omsætningssikkerheden betydning for, at de har budt hhv. ikke har budt en lavere pris.

Dette resultat skal ses i lyset af, at 54 pct. af virksomhederne oplever, at den faktiske omsætning på rammeaftalen *ikke* lever op til den forventede omsætning i udbudsmaterialet. SKI og Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at det er deres erfaring, at kontraktværdien i udbudsmaterialet ofte ligger over den faktiske omsætning. Det kan skyldes forskellige forhold, herunder usikre omsætningsestimater, konkurrerende rammeaftaler, lav compliance, indfasning- og/eller implementeringsudfordringer, ændringer i efterspørgslen af aftalens sortiment i løbet af aftalens levetid (fx i forbindelse med generelle besparelser) eller lavere priser i forbindelse med udbuddet (hvilket betyder en samlet set lavere omsætning selv om volumen er som forventet). SKI og Moderniseringsstyrelsens har ligeledes oplyst, at det fremgår af udbudsmaterialet, at kontraktværdien i udbudsmaterialet ikke er udtryk for en garanteret volumen, men en forventet kontraktværdi, som kan vise sig at være såvel større som mindre end oplyst.

Derudover indikerer KFST's spørgeskemaundersøgelse, at *sortimentet på flere aftaler har været så bredt*, at det har medført færre bud på aftalen: Dels tilkendegiver 40 pct. af de 59 virksomheder, som kunne byde, men som fravalgte det, at de er meget enige/enige i, at de *ikke* bød på grund af forhold, der skyldtes sortimentsbredden. Dels tilkendegiver flest af de virksomheder, som gerne ville byde, men som ikke kunne opfylde betingelser, at de ikke kunne levere alle delydelser i det efterspurgte sortiment.

Analysen viser endvidere, at der er konsortier på fire af Statens Indkøbsprograms 25 rammeaftaler og 14 af SKI's 41 frivillige rammeaftaler. Konsortierne synes i overvejende grad at være til stede på rammeaftaler, der vedrører konsulenttydelser, bl.a. inden for it samt ingeniør og arkitekttydelser. Den hyppigste årsag blandt de virksomheder, der har deltaget i KFST's spørgeskemaundersøgelse til at byde i et konsortium, er, at virksomhederne ikke selv kan levere hele sortimentet (35 pct.). Ca. hver fjerde respondent tilkendegiver imidlertid, at virksomheden godt kunne have budt alene, men at det var økonomisk mest fordelagtigt at byde i konsortium. Det kan være i strid med Konkurrenceloven at byde som konsortium på ydelser, virksomheden kunne have leveret alene, og konsortier kan risikere at understøtte (stiltiende) koordinering af opgaver og priser uden for rammeaftalen og i fremtiden.

Opsummerende synes der på baggrund af analysen ikke umiddelbart at være tegn på, at de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturen på sigt, når man ser på tværs af alle de undersøgte aftaler. En eventuel påvirkning af markedsstrukturen på enkeltmarkeder har ikke været genstand for egentlige dybdegående markedsanalyser på de enkelte aftaler. For at søge at belyse effekten på enkeltmarkeder har KFST indhentet omsætningsdata fra Danmarks Statistik for leverandørerne på de centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram. Analysen indikerer endvidere, at der oftest har været grundlag for en effektiv konkurrence om at blive leverandør på de undersøgte centrale rammeaftaler. Dog viser analysen, at konkurrencen på nogle aftaler kan have været svækket. Hvis konkurrencen om at blive leverandør på disse rammeaftaler blev mere effektiv, fx ved at skabe større sikkerhed for en vis omsætning, er det KFST's vurdering, at rammeaftalerne i højere grad kunne bidrage til at understøtte velfungerende markeder.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser også, at indkøberne oplever, at de centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber ofte bidrager til, at de på en let måde kan købe produkter, der matcher slutbrugernes behov til en lav pris. Mere end halvdelen af indkøberne i undersøgelsen oplever, at indkøb via rammeaftaler *enten* sikrer en lav pris (60 pct.), et mindre ressourcekrævende indkøb (60 pct.) *eller* et godt match af slutbrugernes behov (50 pct.). Og hver fjerde indkøber oplever både, at de betaler en lav pris, har et mindre ressourcekrævende indkøb og opnår et godt match af slutbrugernes behov, når de køber ind på centrale rammeaftaler. Heroverfor oplever en mindre del af indkøberne, at de centrale rammeaftaler enten ikke bidrager til en lav pris (6 pct.), et mindre ressourcekrævende indkøb (13 pct.) eller et godt match af slutbrugernes behov (8 pct.).

Boks 1.1

Overordnede hovedkonklusioner og opmærksomhedspunkter***Analysens overordnede hovedkonklusioner:***

- » Der er ikke umiddelbart tegn på, at de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturene på sigt, når der ses på tværs af alle markeder.
- » En eventuel påvirkning af markedsstrukturen på enkeltmarkeder har ikke været genstand for egentlige dybdegående markedsanalyser på de enkelte aftaler. Baseret på omsætningsdata fra Danmarks Statistik for leverandørerne på 49 centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram ses der dog for langt de fleste aftaler ikke umiddelbart tegn på, at de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturene på sigt.
- » Data om antal bud og antal tildelinger indikerer på, at der oftest har været grundlag for en effektiv konkurrence om at blive leverandør på de centrale rammeaftaler. Dog viser analysen, at konkurrencen på nogle aftaler kan have været svækket. På 16 pct. af de 162 undersøgte aftaler endte alle bydende virksomheder også med at blive leverandør.
- » Muligheden for (også) at sælge produkter uden om rammeaftalen til kunder på rammeaftalen har haft betydning for knap 40 pct. af de virksomheder, der har budt på rammeaftaler.
- » Virksomhederne oplever, at sikkerhed for en vis omsætning på aftalerne synes væsentlig for konkurrencen og prisen.
- » Standardiseringen på rammeaftalerne kan skabe udfordringer for effektive indkøb, når slutbrugerne har forskellige behov.
- » Indkøberne oplever, at centrale rammeaftaler ofte bidrager til effektive indkøb, dvs. de på en let måde kan købe produkter, der matcher slutbrugernes behov til en lav pris.
- » Virksomhederne oplever, at centrale rammeaftaler i nogen grad bidrager til effektive indkøb, men ikke hver gang.
- » Indkøberne oplever, at miniudbud ikke sikrer et godt match af behov. Leverandører vurderer, at kunderne sjældnere betaler lavere priser på købstidspunktet end markedsprisen når tildelingsformen er miniudbud frem for direkte tildeling.

Opmærksomhedspunkter

For at øge sandsynligheden for, at centrale rammeaftaler bidrager til et effektivt indkøb og understøtter velfungerende markeder peger KFST på, at beslutningstagere og udbydere fremadrettet (fortsat) kan have fokus på følgende opmærksomhedspunkter:

- 1) Skab sikkerhed for, at leverandørerne får en vis omsætning på aftalen.
- 2) Standardisér på dét niveau, der skaber volumen for stordrift og gør det attraktivt at byde på aftalen og med en sortimentsbredde og volumen, som samtidig ikke afskærer virksomheder fra (selv) at byde. Det kan fx føre til brug af delaftaler. Og standardisér på tværs af en slutbrugerkreds med ensartede behov, fx en sektorspecifik eller en institutionsspecifik slutbrugerkreds.
- 3) Brug miniudbud med omtanke og gør det nemmere for indkøberne at købe ind via miniudbud.

Analysens overordnede hovedkonklusioner og opmærksomhedspunkter er uddybet nedenfor. Boks 1.2 giver indledningsvist en kort introduktion til rammeaftaler.

Boks 1.2

Om rammeaftaler

Den offentlige sektor kan tilrettelægge sit indkøb på forskellige måder. Produktivitetskommissionen og Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde har anbefalet, at offentlige myndigheder "...forholder sig strategisk til, hvor indkøbs og udbudsopgaverne løftes mest effektivt, herunder om opgaverne skal løftes lokalt, via samarbejde med andre offentlige myndigheder eller via centralt indgåede aftaler.

Én måde at købe ind på er gennem rammeaftaler. Udbudsdirektivet definerer en rammeaftale som en aftale indgået mellem en eller flere ordregivende myndigheder og en eller flere økonomiske aktører (leverandører). En rammeaftale har til formål at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal indgås på baggrund af rammeaftalen i løbet af en given periode, især med hensyn til pris og den mængde af varer eller tjenesteydelser, der skal indkøbes.

Når en myndighed anvender en rammeaftale, der har været korrekt udbudt i henhold til udbudsdirektivet, kan myndigheden tildele ordrer til en leverandør på rammeaftalen uden at

gennemføre endnu et selvstændigt EU-udbud.

Rammeaftaler dækker både over aftaler indgået af én myndighed med én eller flere leverandører og aftaler indgået af en indkøbscentral eller et indkøbsfællesskab på vegne af flere myndigheder med flere leverandører.

En rammeaftale indebærer som udgangspunkt ikke en forpligtelse for myndigheden til rent faktisk at benytte rammeaftalen. Brugere af rammeaftaler kan dog forpligte sig til at skulle anvende en rammeaftale. Leverandøren er i hele kontraktperioden forpligtet til at imødekomme bestillinger fra ordregiveren på de vilkår, der er fastsat i aftalen.

Det kan være nyttigt for offentlige myndigheder at anvende rammeaftaler, når der er tvivl om, hvor stor en mængde af et givent produkt eller en given ydelse myndigheden har behov for at indkøbe, og på hvilket tidspunkt myndighedens behov for en leverance må forventes at indtræde. Eksempelvis anvender mange offentlige myndigheder en rammeaftale i forhold til indkøb af kopipapir, fordi myndigheden ikke på forhånd ved, hvor stort behovet for kopipapir er over flere måneder eller år. Produktivitetskommissionen anbefaler, at centrale rammeaftaler anvendes, hvor det er muligt at standardisere varer og tjenesteydelser eller at standardisere indkøbsprocesserne.

Kilde: Udbudsrådet, Analyse af bedste praksis for brug af rammeaftaler, 2011. Produktivitetskommissionen, Offentligt-Privat Samarbejde, Analyserapport 6, 2014.

1.3 Ikke umiddelbart tegn på, at de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturen på sigt, når der ses på tværs af de undersøgte aftaler

Hvis centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturen på en sådan måde, at konkurrencen fremover svækkes, vil dette have negative konsekvenser. Det kan især være tilfældet, hvis den centrale rammeaftale dækker så stor en del af den samlede omsætning på markedet, at effektive virksomheder uden for rammeaftalen har vanskeligt ved at opretholde et forretningsgrundlag eller hvis nye virksomheder har vanskeligt ved at komme ind på markedet.

Selv om der årligt købes ind for store beløb gennem de centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram, de tværregionale og de tværkommunale indkøbsfællesskaber, udgør dette under ét en mindre andel af det samlede offentlige indkøb og af BNP. Uagtet at indkøb via centrale rammeaftaler under ét udgør en mindre del af hhv. det samlede offentlige indkøb og af BNP, ville det kunne udgøre en større andel på de enkelte markeder. En eventuel påvirkning af markedsstrukturen på enkeltmarkeder har ikke været genstand for egentlige dybdegående markedsanalyser på de enkelte aftaler. For at søge at belyse effekten på enkeltmarkeder har KFST indhentet omsætningsdata fra Danmarks Statistik for leverandørerne på de centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram, jf. nedenfor.

Omsætningen på rammeaftaler i forhold til den samlede omsætning på markedet

På mange indkøbsområder udgør det offentlige indkøb generelt kun en mindre del af den samlede markedsomsætning, fordi markederne for mange af produkterne er internationale. Det gælder fx. energi, dele af it-området og hospitalsmedicin. Men også på andre indkøbsområder, hvor markederne er nationale, vil den enkelte offentlige institutions indkøb som oftest kun udgøre en mindre del af markedsomsætningen. Det gælder fx for store indkøbsområder som tele- og datakommunikation og rengøring. Det er navnlig på områder, hvor markedet er lokalt, at en enkel offentlig indkøbsenhed kan aftage en betydelig del af omsætningen. Det gælder fx for nogle opgaver inden for bygge- og anlægsområdet samt dele af persontransportområdet, hvor regioner og kommuner er store indkøbere.

KFST har indhentet omsætningsdata fra Danmarks Statistik for leverandørerne på de centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram. KFST's analyse af omsætningsdata for 49 aftaler viser, at for næsten 90 pct. af rammeaftalerne fra SKI og Statens Indkøbsprogram gæl-

der det, at den *forventede* gennemsnitlige omsætning på rammeaftalen udgør under 20 pct. af den gennemsnitlige *samlede* omsætning for de virksomheder, der er leverandør på aftalen. På disse aftaler får leverandørerne på aftalen således dækket mindst 80 pct. af deres omsætning *uden* for den centrale rammeaftale i konkurrence med andre virksomheder.

For 10 pct. af aftalerne udgør den forventede gennemsnitlige omsætning på rammeaftalen 20-50 pct. af virksomhedernes gennemsnitlige samlede omsætning. Disse aftaler findes inden for forskellige brancher.

For langt de fleste undersøgte aftaler viser analysen således *ikke* umiddelbare tegn på, at den forventede omsætning på aftalerne er så stor, at det ikke er muligt for effektive virksomheder at konkurrere på de markeder, hvor der er centrale rammeaftaler.

Markedsstrukturerne kan blive påvirket negativt *på sigt*, hvis effektive virksomheder udelukkes fra at konkurrere som følge af størrelsen på indkøbet via de centrale rammeaftaler i dag. Analysen indikerer imidlertid, at det centrale offentlige indkøb på disse aftaler ikke har en størrelse, der tvinger effektive virksomheder som ikke er på aftalen ud af markedet, og dermed påvirker markedsstrukturerne negativt på længere sigt.

Det bemærkes, at de undersøgte leverandører kan levere produkter til flere markeder. Data giver ikke mulighed for at fordele de undersøgte leverandører på forskellige markeder. Data giver heller ikke mulighed for at undersøge, hvor stor en del af de undersøgte leverandørs omsætning, som er afledt af salget via de centrale rammeaftaler. Analysen af den forventede omsætning på aftalen sammenholdt med de deltagende virksomheders gennemsnitlige omsætning indikerer, at der for langt størstedelen af de undersøgte centrale rammeaftaler er et tilstrækkeligt marked uden for rammeaftalerne til at sikre, at der kan opretholdes et fornuftigt konkurrencepres, også på længere sigt, jf. ovenfor.

Hertil kommer, at omkring 75 pct. af de virksomheder i KFST's spørgeskemaundersøgelse, som ikke har været leverandør på en central rammeaftale, ikke har angivet, at de oplever, at der er væsentlige konsekvenser ved ikke at være leverandør på en central rammeaftale. Dog tilkendegiver ca. en fjerdel af virksomhederne, at de *har* oplevet væsentlige konsekvenser. Der synes ikke at kunne udpeges bestemte karakteristika for, hvilke aftaler virksomhederne oplever, det har væsentlige konsekvenser ikke at være på. KFST er endvidere i forbindelse med analysen via brancheforeninger og virksomheder blevet gjort bekendt med eksempler på virksomheder, der oplever, at omsætningen på de centrale rammeaftaler udgør så stor en del af omsætningen på markedet, at det opleves som vanskeligt at opretholde et forretningsgrundlag.

KFST's analyse viser, at både SKI og Moderniseringsstyrelsen gennemfører markedsanalyser før udbud af de centrale rammeaftaler, som bl.a. har fokus på konkurrencesituationen nu og i fremtiden og på at opdele rammeaftaler i delaftaler for at sikre den bedst mulige konkurrence. Det er vigtigt at have fortløbende fokus på, om og hvorledes de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturerne, herunder hvorledes en eventuel øget centralisering af indkøbene vil påvirke markedsstrukturerne.

1.4 Oftest grundlag for effektiv konkurrence om at blive leverandør på centrale rammeaftaler – dog kan konkurrencen have været svækket på nogle af aftalerne

En forudsætning for en effektiv konkurrence om at komme på de centrale rammeaftaler er, at aftalen er attraktiv at byde på og at udformningen ikke afskærer kvalificerede virksomheder fra at byde.

KFST's analyse indikerer, at der har været grundlag for en effektiv konkurrence om at komme på hovedparten af de undersøgte centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram. Samtidig viser analysen, at konkurrencen om at blive leverandør på nogle af rammeaftalerne

kan have været begrænset. På 16 pct. af de 162 undersøgte aftaler endte alle bydende virksomheder også med at blive leverandør. Det skal understreges, at det på baggrund af de foreliggende data ikke er muligt at vurdere, om de få bud på nogle rammeaftaler kan tilskrives forhold vedrørende rammeaftalen eller om det skyldes, at der er få virksomheder på de pågældende markeder.

Antal bud samt antal virksomheder der ikke blev leverandør på aftalen

KFST's analyse viser, at der for 79 pct. af 162 undersøgte rammeaftaler/delaftaler fra Statens Indkøbsprogram og SKI var der fem eller flere virksomheder, der bød på aftalen (efter en eventuel forudgående prækvalifikation). For 17 pct. af 162 undersøgte centrale rammeaftaler/delaftaler var der tre eller færre bud på aftalen efter en eventuel forudgående prækvalifikation.

KFST's analyse viser endvidere, at der for 70 pct. af aftalerne var tre eller flere af de bydende virksomheder, som ikke kom på aftalen (efter en eventuel forudgående prækvalifikation). For 16 pct. af rammeaftalerne endte alle bydende virksomheder også med at blive leverandør på aftalen. Og for i alt 21 pct. af aftalerne gælder det, at der kun er én eller nul af de bydende virksomheder, der ikke blev leverandør på aftalen.

Dette indikerer, at der har været grundlag for en effektiv konkurrence om at komme på hovedparten af de undersøgte centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram. Samtidig viser analysen, at konkurrencen om at blive leverandør på nogle af rammeaftalerne kan have været begrænset. På 16 pct. af de 162 undersøgte aftaler endte alle bydende virksomheder også med at blive leverandør.

Det skal understreges, at det ikke på baggrund af de foreliggende data er muligt at vurdere, om de få bud på nogle rammeaftaler kan tilskrives forhold vedrørende rammeaftalen eller om det skyldes, at der er få kvalificerede virksomheder på de pågældende markeder (markedsstrukturen). Rammeaftaler med få bud findes på tværs af brancher, produkttype, kompleksitet og tildelingsform. Dertil kommer, at det foreliggende data viser antal bud og tildelinger *efter* en eventuel prækvalifikationsrunde, hvorfor der her har været flere tilbudsgivere (ansøgere). I en prækvalifikation demonstrerer virksomheder, at de er egnede til at løse opgaven, men kommer ikke med løsningsforslag eller pris på opgaven. I en prækvalifikation afvejes en række hensyn, fx til at sikre en effektiv konkurrence og til at reducere virksomhedernes samlede omkostninger til at byde m.v.

Det foreliggende datamateriale giver ikke mulighed for at afdække, om antal bydende på centrale rammeaftaler adskiller sig fra antal bydende på andre typer af offentlige udbud.

Flere årsager til ikke at byde på centrale rammeaftaler

Nogle virksomheder afholdes fra at byde på centrale rammeaftaler, fordi de ikke kan opfylde de betingelser, udbyderen stiller i udbudsmateriale. Andre virksomheder fravælger det selv.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at knap 40 pct. af de 59 virksomheder, som fravalgte at byde, oplyser, at de faktisk kunne opfylde betingelserne i rammeaftalen – også inden for nogle af de aftaler, hvor der er få, der har budt på aftalen. Virksomhederne peger selv på, at dette fravalg overvejende skyldtes, at de vurderede, at der var usikkerhed om den faktiske omsætning, at de samlede transaktionsomkostninger var for høje, at de forventede ikke at kunne vinde udbuddet samt forhold vedrørende sortimentsbredden. Datamaterialet giver ikke mulighed for at belyse, hvornår i budprocessen virksomheden fravalgte at byde. Dog oplyser alene en virksomhed, at de ikke har læst udbudsmaterialet. De restende angiver, at de har læst hele eller dele af udbudsmaterialet. Udbudsmaterialet offentliggøres først efter prækvalifikationen er gennemført.

Det foreliggende datamateriale giver ikke mulighed for at afdække, om virksomhedernes årsager til ikke at byde på rammeaftaler adskiller sig fra årsagerne til ikke at byde på offentlige

udbud i almindelighed. Dog forventes et forhold som usikkerhed om omsætningen ikke at være årsag til ikke at byde på konkrete, enkeltstående udbud.

Konsortier på centrale rammeaftaler

Det vil afhænge af de konkrete omstændigheder, hvorvidt virksomheder, herunder små og mellemstore virksomheder, kan byde på rammeaftaler på egen hånd eller som del af et konsortium. Virksomhederne vil således – under hensyntagen til Konkurrenceloven – kunne gå sammen i et konsortium for at opfylde kravene på aftalen. KFST's analyse viser, at der er konsortier på flere aftaler. Konkret drejer det sig om fire af Statens Indkøbsprograms 25 rammeaftaler og 14 af SKI's 41 frivillige rammeaftaler. Konsortierne synes i overvejende grad at være til stede på rammeaftaler, der vedrører konsulenttydelser, bl.a. inden for it samt ingeniør og arkitektydelser.

Tilstedeværelsen af konsortier indikerer, at en aftale er attraktiv for virksomhederne at være på, og kan på den enkelte aftale være med til at styrke konkurrencen, hvis fx alternativet er færre bud på aftalen. Samtidig indikerer konsortier på en aftale, at aftalen rummer betingelser, der umiddelbart begrænser antallet af potentielle leverandører (fx sortimentsbredden eller volumen). Begrænsning af antallet af leverandører kan forringe konkurrencen og betyde højere priser.

Den hyppigste årsag til at byde i et konsortium blandt spørgeskemaundersøgelsens respondenter er, at virksomhederne ikke selv kan levere hele sortimentet (35 pct.). Ca. hver fjerde respondent tilkendegiver imidlertid, at virksomheden godt kunne have budt alene, men at det var økonomisk mest fordelagtigt at byde i konsortium. Det kan være i strid med Konkurrenceloven at byde som konsortium på ydelser, virksomheden kunne have leveret alene og konsortier kan risikere at understøtte (stiltiende) koordinering af opgaver og priser uden for rammeaftalen og i fremtiden. KFST har i 2014 udarbejdet en vejledning om konsortiesamarbejde i forhold til konkurrenceloven.

1.5 Knap 40 pct. af virksomhederne går efter (også) at sælge uden om rammeaftalen

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at knap 40 pct. af de virksomheder, der har budt på en central rammeaftale, angiver, at en årsag, der havde afgørende/stor betydning for at byde, var bedre muligheder for også at kunne sælge produkter, som ikke er omfattet af aftalen, til kunderne på aftalen. En strategi om mersalg til eksisterende kunder er naturlig adfærd for virksomheder.

KFST har ikke undersøgt, om og hvorfor virksomhederne sælger produkter til kunderne uden for rammeaftalerne eller hvorledes et evt. mersalg er tilrettelagt. En mulig forklaring på salg uden om aftalerne kunne være, at slutbrugerne efterspørger andre produkter end dem, der er på aftalerne.

KFST er af udbydere i forbindelse med denne analyse blevet gjort bekendt med en række eksempler på salg uden om aftalerne. Fx at leverandørerne har gjort produktkataloger med flere tusinde varenumre tilgængeligt for indkøberne og ikke kun de produkter, der er på rammeaftalen. Et andet eksempel er, at leverandørerne i nogle tilfælde forsøger at sælge andre varer end dem, der fremgår af rammeaftalen, under påskud af, at aftalens varer er udsolgte.

KFST kan ikke på baggrund af analysen drage generelle konklusioner om virksomhedernes mersalg til kunderne uden om rammeaftalerne og har ingen grund til at formode, at dette som hovedregel ikke skulle foregå på lovlig vis. Salg uden om aftaler på den måde, som ovenstående eksempel beskriver, medfører dog, at en række produkter sælges, uden at der har været konkurrence om produkterne. En manglende konkurrenceudsættelse kan betyde, at andre leverandører måske kunne have leveret produktet til en bedre pris. Dette kan især udgøre et problem, hvis indkøberne af de pågældende produkter har en forventning om, at der har været skabt konkurrence om produkterne og derfor ikke afsøger markedet før indkøbet. En

manglende konkurrenceudsættelse kan endvidere betyde, at den offentlige indkøber – ubevidst – kommer til at bryde udbudsreglerne, fordi de – uden at vide det – indkøber produkter, som ikke har været udbudt.

Boks 1.3

Hovedkonklusioner om centrale rammeaftaler og konkurrence

Ikke umiddelbart tegn på, at de centrale rammeaftaler påvirker markedsstrukturene på sigt, når der ses på tværs af alle de undersøgte aftaler:

- » En eventuel påvirkning af markedsstrukturen på enkeltmarkeder har ikke været genstand for egentlige dybdegående markedsanalyser på de enkelte aftaler. For at søge at belyse effekten på enkeltmarkeder har KFST indhentet omsætningsdata fra Danmarks Statistik for leverandørerne på de centrale rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram.
- » For næsten 90 pct. af de 49 rammeaftaler fra SKI og Statens Indkøbsprogram, som KFST har omsætningsdata for, udgør den *forventede* gennemsnitlige omsætning på rammeaftalen under 20 pct. af den gennemsnitlige *samlede* omsætning for de virksomheder, der på aftalen. På disse aftaler får virksomhederne således dækket mindst 80 pct. af deres omsætning *uden for* den centrale rammeaftale.
- » 75 pct. af de deltagende virksomheder, der ikke er leverandører på centrale rammeaftaler, angiver ikke, at de oplever, at der er væsentlige konsekvenser ved *ikke* at være leverandør på de centrale rammeaftaler. 25 pct. angiver, at de oplever, at der *er* væsentlige konsekvenser ved ikke at være leverandør på en central rammeaftale.

Oftest grundlag for effektiv konkurrence om at blive leverandør på centrale rammeaftaler. Dog kan konkurrencen på nogle af aftalerne have været svækket:

- » For 79 pct. af 162 undersøgte centrale rammeaftaler/delaftaler fra Statens Indkøbsprogram og SKI var der fem eller flere virksomheder, der bød. På 17 pct. af aftalerne var der tre eller færre bud.
- » For 70 pct. af aftalerne kom tre eller flere af de bydende virksomheder *ikke* på aftalen. For i alt 21 pct. af aftalerne var der kun én eller nul af de bydende virksomheder, der ikke kom med på aftalen.
- » For 16 pct. af aftalerne endte alle bydende virksomheder med at blive leverandør på aftalen.
- » På baggrund af de foreliggende data er det ikke muligt at vurdere, om de få bud på nogle rammeaftaler kan tilskrives forhold vedrørende rammeaftalen eller om det skyldes, at der er få kvalificerede virksomheder på de pågældende markeder.
- » 59 af de 279 deltagende virksomheder har fravalgt at byde på en aftale. Knap 40 pct. af disse har fravalgt at byde, selv om de opfylder udbudsbetingelserne (også på aftaler med få bud).

Knap 40 pct. af virksomhederne går efter (også) at sælge uden om rammeaftalen:

- » Knap 40 pct. af de virksomheder, der har budt på en central rammeaftale, angiver, at en årsag, der havde afgørende/stor betydning for at byde på rammeaftalerne, var bedre muligheder for også at kunne sælge produkter, som ikke er omfattet af aftalen til kunderne på aftalen.

1.6 Sikkerhed for en vis omsætning på aftalerne synes væsentlig for konkurrencen og prisen

Et karakteristika ved rammeaftaler er, at der er usikkerhed om den efterspurgte mængde og produktsammensætning, fordi en rammeaftale indgås, inden købsbehovet opstår. KFST's analyse viser, at sikkerhed for en vis omsætning på de centrale rammeaftaler synes væsentlig for konkurrencen og prisen.

Begrænset pålidelig viden om den faktiske omsætning på de centrale rammeaftaler

KFST's analyse viser, at de fleste indkøbere og udbydere, særligt de tværkommunale indkøbsfællesskaber har yderst begrænset pålidelig viden om den faktiske omsætning på de centrale rammeaftaler. På udbydersiden får SKI indrapporteringer om omsætningen på aftalerne fra leverandørerne, Moderniseringsstyrelsens tal er baseret på statslige institutioners indkøbsdata, hvorfor selvejende institutioner m.v. kun skønsmæssigt kan opgøres. Moderniseringsstyrelsen har derfor et skøn for det samlede indkøb hos leverandørerne, men ikke indkøbet af

produkter på aftalerne fra Statens Indkøbsprogram. De tværkommunale indkøbsfællesskaber følger ikke op på brugen af deres aftaler og har derfor som udgangspunkt ikke viden om omsætningen på deres aftaler. Regionerne følger hyppigt op på omsætningen de tværregionale indkøbsaftaler, og deres viden er baseret på faktiske indkøbsdata på aftalerne og forventet kontraktværdi. Den yderst begrænsede viden om den faktiske omsætning på de centrale rammeaftaler betyder, at KFST's skøn for den faktiske omsætning på i alt 13,7 mia.kr. er be-
hæftet med stor usikkerhed.

54 pct. af leverandørerne oplever, at omsætningen på aftalerne ikke lever op til den forventede kontraktværdi i udbuddet

Når en opgave sendes i udbud, skal udbyderne angive den forventede kontraktværdi i udbudsmaterialet. Denne kan virksomhederne herefter lægge til grund for deres bud. Dog er virksomheden ikke garanteret en omsætning, og hvorvidt den realiseres afhænger af en række faktorer, herunder hvor mange andre leverandører der er på aftalerne. SKI og Moderniseringsstyrelsen har oplyst, at det er deres erfaring, at kontraktværdien i udbudsmaterialet ofte ligger over den faktiske omsætning. Data giver ikke mulighed for at undersøge baggrunden for forskellen mellem forventet og faktisk omsætning. Forskellen kan dog skyldes forskellige forhold, herunder usikre omsætningsestimater, konkurrerende rammeaftaler, lav compliance, indfasning- og/eller implementeringsudfordringer, ændringer i efterspørgslen af aftalens sortiment i løbet af aftalens levetid (fx i forbindelse med generelle besparelser) eller lavere priser i forbindelse med udbuddet (hvilket betyder en samlet set lavere omsætning selv om volumen er som forventet). SKI og Moderniseringsstyrelsens har ligeledes oplyst, at det fremgår af udbudsmaterialet, at kontraktværdien i udbudsmaterialet ikke er udtryk for en garanteret volumen, men en forventet kontraktværdi, som kan vise sig at være såvel større som mindre end oplyst.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at 54 pct. af leverandørerne på de centrale rammeaftaler svarer, at de oplever, at omsætningen samlet set ikke lever op til den forventede kontraktværdi i udbuddet. Knap 25 pct. af leverandørerne svarer modsat, at de oplever, at omsætningen lever op til forventningen.

Leverandørerne oplever bl.a., at omsætningen sjældnere lever op til forventningen, når tildelingsformen er miniudbud (72 pct. er meget uenige/uenige i, at omsætningen lever op til det forventede) frem for aftaler, som både giver mulighed for direkte tildeling og miniudbud, på aftaler vedrørende komplekse produkter (68 pct.) frem for standardprodukter, på aftaler vedrørende tjenester (66 pct.) frem for varer samt på frivillige aftaler (63 pct.) frem for frivilligt-forpligtende aftaler. Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem oplevet omsætningssikkerhed og de pågældende faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

Manglende omsætningssikkerhed afholder mange virksomheder fra at byde

Manglende sikkerhed for en vis omsætning er det forhold, flest virksomheder nævner, har betydning for, at de ikke ønsker at byde på en konkret central rammeaftale: Næsten 45 pct. af virksomhederne anfører, at de er meget enige/enige i, at usikkerhed om omsætningen er årsag til ikke at byde på en konkret central rammeaftale. Det kan svække konkurrencen om at blive leverandør på aftalerne.

Omsætningssikkerhed opleves som vigtig for virksomhedernes prissætning

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at noget af det vigtigste for leverandørernes prissætning er, at aftalerne sikrer en vis omsætning (ikke, at omsætningen har en vis størrelse).

40 pct. af virksomhederne anfører, at omsætningssikkerheden har betydning for, at de har budt en lavere pris på en konkret central rammeaftale. Sikkerhed for en vis omsætning er – sammen med strategisk prioritering og konkurrence – den årsag, der nævnes af flest virksomheder, som grund til at byde en lav pris.

Næsten 40 pct. af virksomhederne oplyser, at *manglende* sikkerhed for en vis omsætning har betydning for, at de ikke bød en lavere pris på en konkret central rammeaftale.

Opmærksomhedspunkt: Skab sikkerhed for vis omsætning på aftalerne

KFST vurderer, at centrale rammeaftaler i højere grad vil kunne bidrage til et effektivt offentligt indkøb, hvis beslutningstagere og udbydere fremadrettet fortsat har øget fokus på *at skabe en sikkerhed for leverandørernes omsætning på aftalerne*. En større sikkerhed om en vis omsætning vil have en gunstig effekt på priserne, såfremt der er effektiv konkurrence om at komme på aftalerne.

KFST vurderer, at flere forhold kan bidrage til at øge sikkerheden for leverandørerne om omsætningen. For det første vil det gavne sikkerheden, hvis udbydernes estimerede kontraktværdi i højere grad stemmer overens med den faktiske. Det kræver bl.a., at udbyderne i højere grad systematisk følger op på brugen af aftalerne, at der evt. løbende afrapporteres om omsætningen, og at indkøberne understøttes i at købe produkterne på aftalen (og dermed begrænser leverandørernes mulighed for at sælge uden om aftalerne). For det andet vil en øget brug af eneleverandøraftaler øge den enkelte leverandørs omsætningssikkerhed. Det kan i nogle tilfælde kræve, at løbetiden gøres kortere, så risikoen for at skade den langsigtede konkurrence mindskes. For det tredje kunne flere enkeltstående, centrale udbud bidrage til omsætningssikkerheden, fordi man i sådanne udbud fastsætter, hvor meget der skal leveres. Brugen af enkeltstående centrale udbud skal dog ske ud fra en afvejning af de omkostninger, der er forbundet hermed overfor de mulige gevinster ved en øget omsætningssikkerhed.

1.7 Standardiseringen på rammeaftalerne kan skabe udfordringer for effektive indkøb, når slutbrugerne har forskellige behov

Analysen indikerer, at den standardisering af produkter og leverandørvalg, der finder sted på de centrale rammeaftaler i dag, på tværs af slutbrugernes behov, i nogle tilfælde ikke understøtter et effektivt offentligt indkøb.

Begrænset standardisering og for bredt sortiment kan svække konkurrencen

Standardisering af produkter og leverandørvalg på tværs af slutbrugernes behov er forbundet med en række udfordringer. Alligevel er løsningen ikke nødvendigvis at lade være med at standardisere, når slutbrugerne har forskellige behov. Således kan manglende eller begrænset standardisering på en central rammeaftale bl.a. føre til ringere konkurrence og højere priser.

Manglende eller begrænset standardisering, hvor udbyderen forsøger at imødekomme mange forskellige behov, kan således medføre, at rammeaftalens sortiment bliver så bredt, at udbudsmaterialets betingelser afskærer virksomheder fra (selv) at kunne byde. Dette kan svække konkurrencen.

KFST's spørgeskemaundersøgelse indikerer, at sortimentet på flere aftaler har været så bredt, at det har medført færre bud: Dels tilkendegiver 40 pct. af de virksomheder, som kunne byde, men som fravalgte det, at de er meget enige/enige i, at de *ikke* bød på grund af forhold, der skyldtes sortimentsbredden. Dels tilkendegiver flest af de virksomheder, som gerne ville byde, men som ikke kunne opfylde betingelserne, at de ikke kunne levere alle delydelser i det efterspurgte sortiment. Dette kan have begrænset konkurrencen.

KFST's spørgeskemaundersøgelse indikerer desuden, at *begrænset* standardisering også i nogle tilfælde kan have bidraget til højere priser. Mere end halvdelen af virksomhederne angiver, at de *bød en lavere pris* på rammeaftalen end de forventede ellers at ville have gjort på en konkret enkeltstående kontrakt. Heraf peger 10 pct. på sortimentsbredden som årsag til, at de bød en lavere pris. Samtidig er der mere end en fjerdedel af virksomhederne, der angiver, at de *ikke* bød en lavere pris på rammeaftalen.

Indkøberne oplever eksempler på dårligt match af behov, hvor der er forskelle i slutbrugerkredsens behov

Centrale rammeaftaler fordrer ofte en vis grad af standardisering på tværs af slutbrugerkredsen, som begrænser sortiment og leverandører. Standardiseringen rummer en risiko for, at produkterne på aftalen ikke matcher behovene hos alle slutbrugere i målgruppen. Dette er særligt gældende, hvis slutbrugerne har meget forskellige behov. Hvis produkterne på aftalen ikke matcher slutbrugerens behov, kan det gøre indkøbet mindre effektivt.

I KFST's spørgeskemaundersøgelse oplever 50 pct. af indkøberne, at centrale rammeaftaler stort set altid/ofte sikrer, at produktet *matcher slutbrugerens behov*. Heroverfor oplever knap 10 pct. af indkøberne, at produkterne på rammeaftalerne sjældent/stort set aldrig matcher slutbrugernes behov. Der er imidlertid ingen af indkøberne, der tilkendegiver, at de oplever et dårligt match på aftaletyper, hvor slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er meget ensartede.

Det bemærkes, at hvis en indkøber har været med til at udforme den pågældende aftale, som de svarer for eller hvis de har været med til at beslutte, at aftalen skal være frivilligt-forpligtende for myndigheden at anvende, kan respondenterne være mere positiv over for, om aftalen matcher slutbrugernes behov end ellers. Datamaterialet giver ikke mulighed for at kontrollere/tage højde for denne mulige bias, jf. også afsnit 1.13 og bilag 4.

Derudover skal det bemærkes, at udformningen af en rammeaftale er en balance mellem at imødekomme en række hensyn. Udover at skulle imødekomme brugernes behov skal aftalen fx også tilgodese konkurrencesituationen. Denne afvejning kan betyde, at ikke alle slutbrugere får matchet behov. Desuden vil en eventuel købsforpligtelse på aftalen alene gælde, hvis indkøbsbehovet kan dækkes af en aftale.

Hertil kommer, at omtrent 50 pct. af indkøberne svarer, at når de *fravælger* at bruge en rammeaftale med købsforpligtelse, så skyldes det et dårligt match mellem slutbrugernes behov og produkterne på aftalen. Dette indikerer, at der i nogle tilfælde sker en standardisering som ikke favner slutbrugernes behov.

Opmærksomhedspunkt: Standardisér på det rette niveau, med den rette sortimentsbredde og på tværs af en slutbrugerkreds med ensartede behov

KFST vurderer, at centrale rammeaftaler i højere grad vil kunne bidrage til et effektivt offentligt indkøb, hvis beslutningstagere og udbydere fremadrettet fortsat har fokus på *at standardisere på det rette niveau, med den rette sortimentsbredde og med en slutbrugerkreds med ensartede behov*.

Standardiseringen skal således være på dét niveau, der skaber volumen for stordrift og gør det attraktivt at byde på aftalen og med en sortimentsbredde og volumen, som sikrer effektiv konkurrence og samtidig ikke afskærer virksomheder fra at byde. Endvidere skal standardiseringen ske på tværs af en afgrænset slutbrugerkreds med ensartede behov. Det kan fx føre til en brug af opdeling i delaftaler. Det kan på nogle indkøbsområder betyde, at slutbrugerkredsen for den enkelte (del)aftale bliver smallere. Det kan fx være en sektorspecifik eller en institutionsspecifik slutbrugerkreds (fx et antal børnehaver eller skoler). Et godt match af slutbrugernes behov bidrager til et effektivt indkøb og øger (derfor) sandsynligheden for, at der købes ind på aftalen. Dette gør (del)aftalen mere attraktiv at byde på og kan derfor skærpe konkurrencen og bidrage til lavere priser.

1.8 Indkøbere oplever, at miniudbud ikke sikrer et godt match, mens leverandører vurderer, at kunderne sjældnere betaler lavere priser på købstidspunktet end markedsprisen, når tildelingsformen er miniudbud frem for direkte tildeling

Konkrete kontrakter kan i en rammeaftales løbetid tildeles enten direkte til en leverandør eller på baggrund af et miniudbud. Der er mulighed for at anvende miniudbud ved indkøb på 31 af SKI's 54 rammeaftaler og ved 8 af de 25 rammeaftaler fra Statens Indkøbsprogram.

Et formål med miniudbud frem for direkte tildeling er at give indkøberne mulighed for at tilpasse indkøbet til slutbrugernes behov *på købstidspunktet*. Ved miniudbud genåbnes konkurrencen i aftalens løbetid for de valgte leverandører, der er på aftalen, og leverandørerne byder i miniudbuddet ind på den konkrete opgave med et nyt bud, herunder en (ny) pris på den konkrete opgave.

KFST's spørgeskemaundersøgelse indikerer samlet, at det er oplevelsen, at der ved miniudbud ikke nødvendigvis høstes gevinster i form af lavere priser og bedre match mellem produkt og slutbrugernes behov, som opvejer det højere ressourceforbrug, som et miniudbud er forbundet med for både indkøberne og leverandørerne i forhold til direkte tildeling.

Indkøbere oplever, at miniudbud ikke sikrer, at produkterne matcher behov

Hver fjerde indkøber oplever, at rammeaftalerne med miniudbud stort set altid/ofte sikrer, at produkterne på aftalerne matcher slutbrugernes behov (mod 50 pct. for rammeaftaler generelt).

At flere oplever et dårligt match ved miniudbud kan hænge sammen med, at der er en større andel af aftalerne, der vedrører komplekse produkter, hvor der er miniudbud frem for direkte tildeling (80 pct. af aftalerne med miniudbud vedrører komplekse produkter). Uanset hvordan der købes ind, er det alt andet lige sværere at matche behov på komplekse produkter end standardprodukter. Analysens datamateriale giver imidlertid ikke mulighed for at undersøge, om indkøberne oplever et bedre match på aftaler vedrørende komplekse produkter med miniudbud frem for aftaler med direkte tildeling.

At flere indkøbere oplever et dårligt match ved miniudbud kan endvidere hænge sammen med, at der kan opstå vanskeligheder, når indkøberne i miniudbuddet skal "omsætte" behov til kravspecifikationen. Hvorvidt det er tilfældet er ikke undersøgt.

Derudover vurderer indkøberne, at de har et højere ressourceforbrug, når de køber ind på centrale rammeaftaler med miniudbud frem for aftalerne generelt. Fx oplever ca. 50 pct. af indkøberne, at rammeaftaler med miniudbud stort set altid/ofte sikrer et lavere ressourceforbrug (mod 60 pct. for rammeaftaler generelt). Brugen af miniudbud på rammeaftaler vil dog være mindre ressourcekrævende for indkøberen og tilbudsgiveren end et selvstændigt EU-udbud.

Leverandører vurderer, at kunderne sjældnere betaler lavere priser på købstidspunktet end markedsprisen ved miniudbud end ved direkte tildeling

Ved rammeaftaler med miniudbud skabes der konkurrence om opgaven ad to omgange. Først en konkurrence om at blive leverandør på rammeaftalen og derefter en ny konkurrence om at blive leverandør på den konkrete kontrakt. Konkurrencen om de konkrete kontrakter er i aftalens løbetid begrænset til at være mellem de virksomheder, som er udvalgt som leverandør på rammeaftalen.

Ved rammeaftaler med miniudbud bydes en maksimalpris i forbindelse med udbuddet af rammeaftalen og en ny pris i selve miniudbuddet.

En tidligere analyse fra Finansministeriet og KL (2011) viser et mindre effektiviseringspotentiale på SKI's rammeaftaler med miniudbud grundet lavere gennemsnitlige priser på analysens fire observationer end potentialet på SKI's aftaler med direkte tildeling (baseret på 18 observationer).

Virksomhederne i KFST's spørgeskemaundersøgelse vurderer imidlertid, at de er mindre tilbøjelige til at byde lavere priser på aftaler med miniudbud sammenlignet med andre aftaler.

Omkring 68 pct. af virksomhederne oplyser, at de bød en lavere pris på den centrale rammeaftale med direkte tildeling sammenlignet med den pris, virksomheden ellers ville have budt på

konkrete, enkeltstående kontrakter. For rammeaftaler med miniudbud er det mindre end 48 pct. af virksomhederne, der bød en lavere pris for at blive leverandør på rammeaftalen.

Det bemærkes, at det af spørgeskemaundersøgelsen ikke fremgår, om virksomhederne ved dette spørgsmål svarer i forhold til de priser, der tilbydes for at blive leverandør på rammeaftaler eller de priser, som tilbydes i forbindelse med miniudbud. Derfor er der i spørgeskemaundersøgelsen også spurgt ind til vurderingen af prisen på købstidspunktet.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at virksomhederne vurderer, at prisen på indkøbstidspunktet heller ikke oftere er lavere ved miniudbud. Virksomhederne i KFST's spørgeskemaundersøgelse er sjældnere meget enige/enig i, at kunderne betaler en lavere pris på købstidspunktet end markedsprisen ved aftaler med miniudbud (33 pct.) eller en kombination af de to tildelingsformer (54 pct.) frem for direkte tildeling (71 pct.).

Hertil kommer, at 39 pct. af virksomhederne er meget enige/enige i, at omkostningerne ved at være leverandør på rammeaftaler med miniudbud er lavere end salg gennem konkrete, enkeltstående kontrakter, mens 32 pct. er meget uenige/uenige.

Opmærksomhedspunkt: Brug miniudbud med omtanke og gør det nemmere for indkøberne at købe ind via miniudbud

KFST vurderer, at det vil kunne bidrage til et effektivt offentligt indkøb, hvis beslutningstagere og udbydere fremadrettet (fortsat) har fokus på *dels at bruge miniudbud med omtanke, dels at gøre det nemmere for indkøberne at købe ind via miniudbud*. Fx kunne de centrale udbydere eventuelt overveje – ud fra den konkrete situation og under hensyntagen til de omkostninger der er forbundet hermed – om der kan gennemføres flere større enkeltstående centrale udbud i stedet for at indgå rammeaftaler med miniudbud som tildelingsform. Desuden kunne de centrale udbydere stille redskaber m.v. til rådighed for indkøberne. Fx redskaber som kunne bidrage til, at indkøbernes behov lettere kunne "oversættes" til en kravspecifikation. Hvis indkøberne oplever det som nemmere at anvende miniudbud, ville det kunne reducere ressourceforbruget ved miniudbud og øge udbuddet af konkrete kontrakter under rammeaftaler med miniudbud. Hvis der herved opnås en større volumen og omsætningssikkerhed kunne det gøre det mere attraktivt for virksomhederne at byde en lavere pris på aftalerne.

Boks 1.4 Hovedkonklusioner om omsætningssikkerhed, standardisering og mini- udbud

Sikkerhed for en vis omsætning på aftalerne opleves som væsentlig for konkurrencen og prisen:

- » 54 pct. af leverandørerne oplever, at omsætningen på aftalerne ikke lever op til den forventede kontraktværdi i udbuddet.
- » Næsten 45 pct. af virksomhederne er meget enige/enige i, at usikkerhed om omsætningen er årsag til, at de ikke har budt på konkrete centrale rammeaftaler.
- » For 40 pct. af virksomhederne har omsætningssikkerhed betydning for, at de har budt en lavere pris på konkrete centrale rammeaftaler.
- » For 40 pct. af virksomhederne har *manglende* omsætningssikkerhed betydning for, at de *ikke* har budt en lavere pris på konkrete centrale rammeaftaler.

Begrænset standardisering og for bredt sortiment kan have svækket konkurrencen:

- » 40 pct. af de virksomheder, som kunne byde, men som fravalgte det, er meget enige/enige i, at de ikke bød pga. forhold vedr. sortimentsbredden.
- » Flest af de virksomheder, som gerne ville byde, men som ikke kunne opfylde betingelserne, tilkendegiver, at de ikke kunne levere alle delydelser i det efterspurgte sortiment.
- » For godt 10 pct. af virksomhederne, som ikke bød en lavere pris, havde sortimentsbredden betydning herfor.

Indkøberne oplever eksempler på dårligt match af behov, hvor der er forskelle i slutbrugerkredsens behov:

- » 50 pct. af indkøberne oplever, at produkterne på centrale rammeaftaler stort set altid/ofte matcher slutbrugernes behov. Knap 10 pct. af indkøberne oplever heroverfor, at produk-

terne på centrale rammeaftaler sjældent/stort set aldrig matcher behovene.

- » Indkøberne, der oplever et dårligt match, har enten købt ind på aftaletyper, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er stor eller mellem. Derimod oplever ingen af de indkøbere, der har købt ind på en aftaletype, hvor ensartetheden i slutbrugerkredsens behov er stor, et dårligt match.

Indkøbere oplever, at miniudbud ikke sikrer et godt match, mens leverandører vurderer, at kunderne sjældnere betaler lavere priser på købstidspunktet end markedsprisen når tildelingsformen er miniudbud frem for direkte tildeling:

- » 25 pct. af indkøberne oplever, at rammeaftaler med miniudbud stort set altid/ofte sikrer, at produkterne på aftalerne matcher slutbrugernes behov (mod 50 pct. for rammeaftaler generelt).
- » Ca. 50 pct. af indkøberne oplever, at rammeaftaler med miniudbud stort set altid/ofte sikrer et lavere ressourceforbrug (mod 60 pct. for rammeaftaler generelt).
- » Virksomhederne i KFST's spørgeskemaundersøgelse vurderer, de er mindre tilbøjelige til at byde lavere priser på aftaler med miniudbud sammenlignet med aftaler med direkte tildeling.
- » Virksomhederne er sjældnere meget enige/enig i, at kunderne betaler en lavere pris på købstidspunktet end markedsprisen ved aftaler med miniudbud (33 pct.) eller en kombination af de to tildelingsformer (54 pct.) frem for aftaler med direkte tildeling (71 pct.).

1.9 Indkøberne oplever, at centrale rammeaftaler ofte bidrager til effektive indkøb

Indkøberne oplever, at de eksisterende centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber ofte bidrager til effektive indkøb. Et indkøb på en central rammeaftale kan godt være effektivt, selv om indkøbet ikke på samme tid giver både en lav pris, et lavt ressourceforbrug og et produkt, der matcher slutbrugernes behov. Så længe nettogevinsten ved indkøbet er positiv, øges effektiviteten.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser, at 60 pct. af indkøberne oplever, at centrale rammeaftaler stort set altid/ofte sikrer *lave priser* på indkøbet, mens 6 pct., af indkøberne sjældent/aldrig oplever lave priser på indkøbet.

Endvidere oplever 60 pct. af indkøberne, at rammeaftalerne stort set altid/ofte sikrer *et lavere ressourceforbrug* til indkøbet sammenlignet med andre måder at købe ind på, mens 13 pct. oplever at rammeaftaler sjældent/stort set aldrig sikrer et lavere ressourceforbrug.

Endelig oplever 50 pct. af indkøberne, at centrale rammeaftaler stort set altid/ofte sikrer, at produktet *matcher slutbrugerens behov*, mens 8 pct. sjældent/stort set aldrig oplever, at indkøbet matcher slutbrugerens behov.

KFST's spørgeskemaundersøgelse viser derudover, at hver fjerde af de indkøbere, som har deltaget i KFST's undersøgelse, oplever, at rammeaftalerne stort set altid/ofte sikrer både en lav pris, et lavt ressourceforbrug og et godt match af behov.

1.10 Virksomhederne oplever, at centrale rammeaftaler i nogen grad bidrager til effektive indkøb, men ikke hver gang

Mere end halvdelen af virksomhederne, der har budt på at blive leverandør på en central rammeaftale, angiver, at de *bød en lavere pris* på rammeaftalen end de forventede ellers at ville have gjort på en konkret enkeltstående kontrakt.

KFST's analyse viser bl.a., at virksomhederne oftere *har budt en lavere pris* på eneleverandøraftaler (81 pct. af virksomheder bød lavere pris) frem for flerleverandøraftaler, på forpligten- de rammeaftaler (70 pct.) frem for frivillige, på aftaler med direkte tildeling som tildelings-

form for kontrakter i aftalens løbetid (68 pct.) frem for miniudbud eller en kombination, og på aftaler, der vedrører standardprodukter (58 pct.) frem for komplekse produkter.

Samtidig er der mere end en fjerdedel af virksomhederne, der angiver, at de ikke bød en lavere pris på rammeaftalen. Virksomhederne oplyser, at de sjældnere har budt en lavere pris på aftaler vedrørende komplekse produkter (32 pct.) frem for standardprodukter, på frivillige aftaler (31 pct.) frem for hhv. forpligtende aftaler eller frivilligt-forpligtende aftaler, hvor ensartetheden blandt slutbrugerkredsens behov som udgangspunkt er stor (31 pct.) frem for aftaler med lille eller middel ensartethed, på aftaler vedrørende tjenester (30 pct.) frem for varer samt på flerleverandøraftaler (30 pct.) frem for eneleverandøraftaler.

Der tages forbehold for, at denne samvarians mellem virksomhedens vurdering af den budte pris og de pågældende faktorer kan være drevet af en anden (ukendt) årsag.

Endelig er 45 pct. af virksomhederne meget enige/enige i, at løsningerne på rammeaftalerne *matcher størstedelen af kundernes behov*, mens knap hver fjerde af virksomhederne er meget uenige/uenige i dette.

Boks 1.5

Hovedkonklusioner om oplevelsen af, hvorvidt centrale rammeaftaler bidrager til effektive indkøb

Indkøberne oplever, at centrale rammeaftaler ofte bidrager til effektive indkøb:

- » 60 pct. af de indkøbere, som har deltaget i KFST's spørgeskemaundersøgelse, oplever, at centrale rammeaftaler stort set altid/ofte sikrer *lave priser* på indkøbet, mens 6 pct., af indkøberne sjældent/aldrig oplever lave priser på indkøbet.
- » 60 pct. af indkøberne oplever, at rammeaftalerne stort set altid/ofte sikrer *et lavere ressourceforbrug* til indkøbet sammenlignet med andre måder at købe ind på, mens 13 pct. oplever at rammeaftaler sjældent/stort set aldrig sikrer et lavere ressourceforbrug.
- » 50 pct. af indkøberne oplever, at centrale rammeaftaler stort set altid/ofte sikrer, at *produktet matcher slutbrugerens behov*, mens 8 pct. sjældent/stort set aldrig oplever, at indkøbet matcher slutbrugerens behov.
- » Ca. 25 pct. af indkøberne, oplever, at centrale rammeaftaler stort set altid/ofte sikrer både en lav pris, et lavt ressourceforbrug og et godt match af slutbrugernes behov.

Virksomhederne oplever, at centrale rammeaftaler i nogen grad bidrager til effektive indkøb, men ikke hver gang:

- » 52 pct. af de virksomheder, som har deltaget i KFST's undersøgelse, og som har budt på at blive leverandør på en central rammeaftale, angiver, at de bød en lavere pris i rammeaftalen end de forventede ellers at ville have gjort på en konkret enkeltstående kontrakt.
- » 27 pct. af virksomhederne har ikke budt en lavere pris i rammeaftalen end de forventede ellers at ville have gjort på en konkret enkeltstående kontrakt.
- » 45 pct. af virksomhederne er meget enige/enige i, at løsningerne på rammeaftalerne *matcher størstedelen af kundernes behov*, mens knap 25 pct. af virksomhederne er meget uenige/uenige i dette.

1.11 Analysens struktur

Kapitel 2 beskriver, hvorledes landskabet for indkøb gennem centrale rammeaftaler ser ud i dag, herunder hvilke udbydere der er, hvor mange aftaler de har og inden for hvilke områder.

Kapitel 3 præsenterer rammen for analysen, mens kapitel 4 analyserer omsætningen og brugen af centrale rammeaftaler. Kapitel 5 sætter fokus på konkurrencen om at blive leverandør på aftalerne samt betydningen for den langsigtede konkurrence. Kapitel 6 analyserer prisen på aftalerne på indkøbstidspunktet, samt hvilke faktorer der har betydning for virksomhedernes prissætning. Kapitel 7 behandler indkøbernes ressourceforbrug ved at købe ind på de centrale rammeaftaler, mens kapitel 8 analyserer, om produkterne på de centrale rammeaftaler matcher slutbrugernes behov.

Med rapporten følger en række uddybende bilag, som har til formål at give overblik over gældende centrale rammeaftaler (bilag 1), udviklingen i antallet af centrale rammeaftaler fra 2007-2014 (bilag 2), omsætningen på aftalerne (bilag 3), samt over analysens metode og datagrundlag (bilag 4) og litteratur (bilag 5).

Herudover offentliggøres med analysen to appendiks med spørgsmål og svarfordeling fra spørgeskemaundersøgelser.

1.12 Afgrænsning af analysen

Nærværende analyse sætter fokus på, om virksomhederne konkurrerer effektivt, når de sælger deres produkter til offentlige kunder gennem centrale rammeaftaler og på, om kunderne på en let måde kan købe gode og brugbare produkter til en lav pris, når de køber ind på centrale rammeaftaler. Dette analyseres med udgangspunkt i centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber. Det bemærkes, at da de centrale rammeaftaler fra SKI, Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber som udgangspunkt ikke vedrører håndværksydelser, indgår disse ydelser ikke i analysen.

Analysen er afgrænset til *ikke* at behandle andre former for centrale indkøb end indkøb via rammeaftaler.

Ligeledes belyser analysen ikke incitamentsstrukturen bag den enkelte indkøbers beslutning om at købe ind på en central rammeaftale eller købe ind på andre måder, fx via konkrete udbud eller egne rammeaftaler. Derudover belyser analysen ikke udbydernes implementering og udbredelse af de centrale rammeaftaler.

Analysen drager en række overordnede konklusioner på tværs af de markeder, hvor der findes centrale rammeaftaler. Analysen belyser derimod ikke brugen af centrale rammeaftaler på konkrete markeder eller, hvordan karakteristika ved et marked (fx et markeds modenhed) påvirker konkurrencen og brugen af centrale rammeaftaler.

1.13 Analysens metode

Analysen bygger dels på virksomheders og indkøberes *erfaringer og oplevelser* med centrale rammeaftaler fra Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI), Statens Indkøbsprogram og de tværkommunale indkøbsfællesskaber, dels på data fra udbyderne og Danmarks Statistik og endelig på en række møder m.v. med interessenter, herunder brancheorganisationer, udbydere, indkøbere, og leverandører. Virksomheders og indkøberes *erfaringer og oplevelser* med centrale rammeaftaler er afdækket gennem to spørgeskemaundersøgelser, som Rambøll har gennemført for KFST i foråret 2014.

Spørgeskemaet til offentlige indkøbere er besvaret af *indkøbsansvarlige* i kommuner, regioner og staten på baggrund af deres erfaringer med at købe ind på centrale rammeaftaler. Denne tilgang er valgt, da de indkøbsansvarlige vurderes at have det største overblik over brugen af centrale rammeaftaler og erfaringerne hermed. De indkøbsansvarliges erfaringer og baggrund vil variere, fx afhængig af myndighedens organisering og placering af indkøb.

Spørgeskemaet er udsendt til alle kommuner og regioner samt statslige institutioner. Ud af 233 modtagere af spørgeskemaet til offentlige indkøbere har 128 respondenter helt eller delvist besvaret spørgeskemaet. Besvarelsenerne stammer fra 59 kommuner (60 pct. af alle kommuner), 5 regioner (100 pct. af alle regioner) og 54 statslige institutioner (61 pct. af de statslige institutioner, der har modtaget spørgeskemaet).

Da spørgeskemaet er besvaret af de indkøbsansvarlige/indkøbere betyder det, at slutbrugerne af produkterne ikke er spurgt. Når der afrapporteres om fx rammeaftalernes match af slut-

brugerens behov, er det således indkøbernes vurdering af, om produkterne matcher slutbrugernes behov.

Af 518 modtagere af og selvoprettede respondenter til spørgeskemaet til virksomhederne har 279 helt eller delvist besvaret dette. Dette svarer til en svarprocent på 54 pct. De 279 virksomheder har haft mulighed for at afgive svar på forskellige typer af erfaringer med rammeaftaler. I alt er der afgivet 377 svar. Besvarelsenerne dækker både over erfaringer fra virksomheder, som pt. er leverandører på en central rammeaftale (227 svar), erfaringer fra virksomheder, der har budt på rammeaftaler, som pt. er aktive, men som ikke vandt udbuddet (91 svar) samt erfaringer fra virksomheder, der har fravalgt at byde på en central rammeaftale (59 svar). Der er således færrest besvarelsener fra virksomheder som ikke er leverandør. Se i øvrigt analysens appendiks 2 for, hvilke konkrete rammeaftaler virksomhederne har erfaringer med.

Med resultaterne fra spørgeskemaundersøgelserne kan der konkluderes på, hvilke *erfaringer og oplevelser* de pågældende respondenter i undersøgelsen har haft med centrale rammeaftaler. Da repræsentativiteten i forhold til resten af den relevante population, fx alle virksomheder der kunne være leverandør på en rammeaftale, ikke er undersøgt, kan resultaterne af undersøgelsen som udgangspunkt ikke generaliseres.

Hvis respondenterne i en spørgeskemaundersøgelse ikke er repræsentativ for den fulde population, er der risiko for bias i undersøgelsens resultater i forhold til generalisering til den fulde population. Fx hvis størrelsen af de deltagende virksomheder fordeler sig anderledes end populationen eller hvis der kan være en tendens til, at virksomheder, som er fravalgt som leverandører, er mere negative end virksomheder, som er valgt til. Eller at offentlige indkøbere, som har været med til at træffe beslutning om at tilslutte sig en central indkøbsaftale, fx i et tværkommunalt indkøbsfællesskab eller SKI, er mere positive over for denne end over for øvrige centrale rammeaftaler. Eller at respondenter, som ikke selv har valgt at forpligte sig til en indkøbsaftale, som de skal anvende, fx fra Statens Indkøbsprogram, er mere negativ over for denne.

Det er muligt via en signifikanstest at undersøge, med hvilken sandsynlighed resultaterne af spørgeskemaundersøgelserne afspejler den "sande værdi" for den gruppe af respondenter, som har besvaret spørgeskemaundersøgelserne. Der er derfor gennemført signifikanstests for de undersøgte sammenhænge i analysen. Resultatet af signifikanstestene fremgår under de figurer, de vedrører.

Det er værd at være opmærksom på, at den fundne samvarians mellem analysens parametre (fx om virksomhedens vurdering af den budte pris hænger sammen med rammeaftalens tildelingsform eller købspligt), kan være drevet af en anden ukendt årsag, som det ikke har været muligt at kontrollere for.

Hertil kommer, at spørgeskemaundersøgelser generelt rummer en risiko for, at respondenternes besvarelsener ikke afspejler den reelle adfærd eller erfaring, men i stedet udtryk for en efterrationalisering.

Det er endeligt *ikke* muligt med spørgeskemaundersøgelserne at afdække de faktiske forhold vedrørende rammeaftalerne, fx forhold vedrørende det faktiske ressourceforbrug ved køb på rammeaftaler.

Disse forbehold vil der blive taget højde for i KFST's brug af spørgeskemaundersøgelsens resultater.

Se bilag 4 for yderligere om metoden og spørgeskemaundersøgelserne. Spørgsmål og svarfordeling findes i selvstændige appendiks, som offentliggøres sammen med analysen.
