



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

KFST – uafhængig konkurrencemyndighed

VELFUNDERENDE MARKEDER

14 | 2018

FORETRÆKKER KOMMUNER LOKALE HÅNDVÆRKERE?

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemført en undersøgelse af udvalgte kommuners indkøb af håndværksydelser. Analysen viser bl.a., at mange kommuner foretrækker, at lokale virksomheder udfører kommunens bygge- og anlægsopgaver, og at virksomheder fra nabokommuner sjældent indbydes til at byde på opgaverne.

Når kommuner favoriserer virksomheder fra egen kommune, kan det begrænse konkurrencen om opgaverne. Dermed risikerer kommunerne at betale en højere pris for opgaverne end ellers.

Læs den fulde artikel på næste side →

De danske kommuner havde udgifter til bygge- og anlægsopgaver på samlet ca. 19 mia. kr. i 2016.¹ Det er derfor vigtigt, at kommunerne sikrer effektive indkøb, så de får den ønskede kvalitet til en så lav pris som muligt.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har undersøgt kommunernes indkøb inden for bygge- og anlægsbranchen. Fyn er valgt som case, fordi det er et naturligt afgrænset geografisk område. Undersøgelsen er baseret på en spørgeskemaundersøgelse, som 451 virksomheder har deltaget i, samt telefoninterviews med syv ud af otte fynske kommuner og 10 udvalgte virksomheder.²

Undersøgelsen viser, at kommunerne i vid udstrækning favoriserer lokale virksomheder, når de køber håndværksydelser, som ikke er omfattet af udbudspligt. Det sker bl.a. ved at kommunerne ofte kun indbyder lokale håndværkere til at byde på opgaverne, samt at flere kommuner foretrækker at udbyde opgaver i fagentrepriser for at tilgodese mindre lokale virksomheder. Samtidig viser undersøgelsen, at mange virksomheder gerne vil udføre flere opgaver i andre kommuner, hvis bare de blev indbudt til at byde.

Hvis kredsen af bydere indsnævres unødigt, og effektive bydere afskæres fra at afgive tilbud, vil det begrænse konkurrencen og dermed potentielt føre til højere priser eller dårligere kvalitet for opgaverne. Samtidig er der øget risiko for karteldannelse, hvis det ofte er de samme virksomheder, som deltager i de kommunale udbud.

Konkurrencen kan således styrkes, hvis kommunerne eksempelvis i højere grad inviterer virksomheder fra nabokommunerne til at byde på opgaverne, jf. boks 1.

Boks 1

Enkle anbefalinger til at styrke konkurrencen om opgaver:

- Anvend den mest konkurrencefremmende indkøbs- og udbudsprocedure.
- Inviter virksomheder fra andre kommuner til at byde på kommunens bygge – og anlægsopgaver.
- Registrer hvilke virksomheder der inviteres og hvornår, for på den måde at holde øje med at det ikke er de samme virksomheder, der bliver indbudt til at byde på kommunens opgaver.

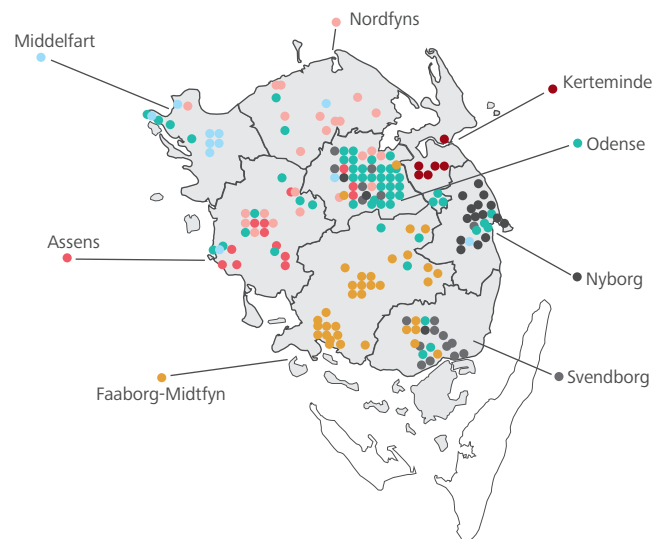
Virksomhederne udfører overvejende opgaver i egen hjemkommune

I syv ud af otte kommuner på Fyn har virksomhederne overvejende udført kommunale opgaver for egen kommune. Samlet set har ca. to tredjedele af virksomhederne angivet, at deres seneste kommunale opgaver blev udført i virksomhedens hjemkommune.

Der er dog ret stor variation på tværs af kommunerne; i Faaborg-Midtfyn Kommune har håndværkerne udført 90 pct. af deres seneste kommunale opgaver for egen kommune, mens det kun gælder 36 pct. i Assens Kommune, jf. figur 1.

Figur 1

Kommunale opgaver i egen kommune og nabokommuner



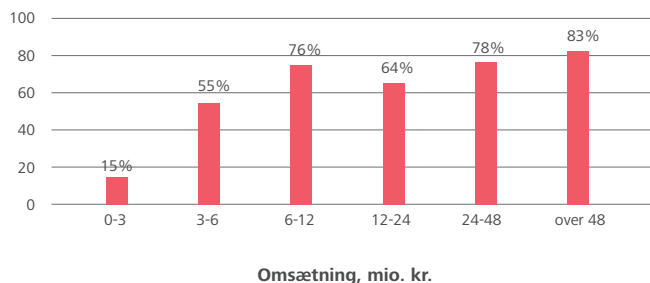
Note: Hvert punkt på kortet svarer til en udført opgave. Der er 180 prikker, svarende til 180 opgaver. Farven på prikken illustrerer virksomhedens hjemkommune. 99 af virksomhederne har svaret på, hvilke opgaver de sidst har udført for kommuner på Fyn, og hvor opgaven var placeret. Virksomhederne har angivet mindst en og højst tre opgaver.

Virksomhederne byder oftest i egen kommune

En tredjedel (151) af virksomhederne i undersøgelsen byder på kommunale opgaver. Og jo større virksomhederne er, jo større er sandsynligheden for, at de byder på kommunale opgaver. Således byder 15 pct. af de helt små virksomheder med en årlig omsætning på under 3 mio. kr. på kommunale opgaver, mens andelen stiger til 55 pct. for virksomheder med en omsætning på 3-6 mio. kr. og 83 pct. for de største virksomheder med en omsætning på over 48 mio., jf. figur 2.

Figur 2

Byder I på kommunale opgaver (pct., der svarer ja)?

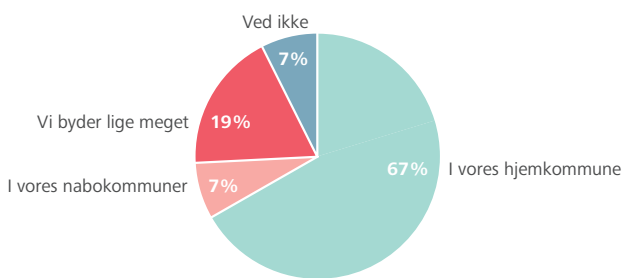


Virksomhederne byder oftest på opgaver i deres egen kommune. Således har 9 ud af 10 af de virksomheder, der byder på kommunale opgaver, angivet, at de har budt i egen kommune, mens kun ca. halvdelen har angivet, at de har budt i andre kommuner.

Ca. to tredjedele af virksomhederne byder oftest på opgaver i deres hjemkommune, mens kun 7 pct. oftest byder på opgaver i nabokommunerne, jf. figur 3. Ca. en femtedel byder lige meget i deres hjemkommune og i deres nabokommuner.

Figur 3

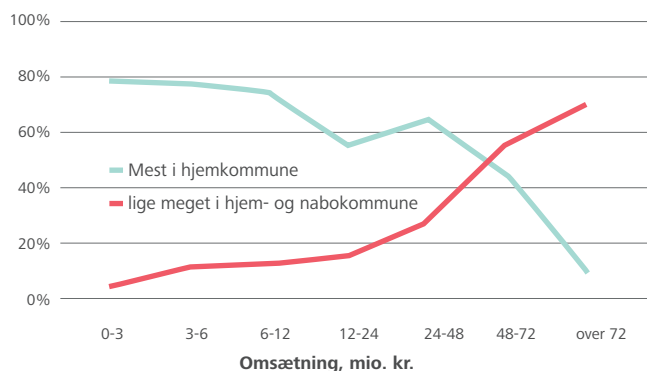
Hvor byder virksomhederne oftest?



Det er især de helt små virksomheder, der overvejende byder i hjemkommunen. Jo større virksomhederne er, jo mere tilbøjelige er de til også at byde på kommunale opgaver i deres nabokommuner, jf. figur 4c.

Figur 4

Hvor byder i oftest på kommunale opgaver?



Bliver ikke inviteret til at byde i nabokommuner

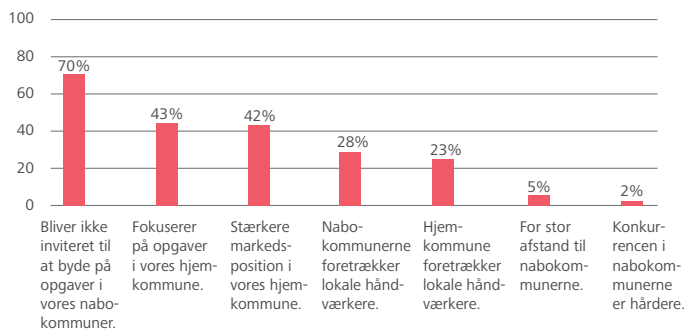
Der kan være mange årsager til, at virksomheder ikke byder i nabokommuner. Fx kan afstanden til opgaven – særligt for mindre opgaver – have betydning for, om det kan betale sig for en virksomhed at byde. I undersøgelsen har ca. 70 pct. af virksomhederne dog angivet, at den væsentligste årsag til, at de oftest byder på opgaver i deres egen kommune, er, at de ikke bliver inviteret til at byde på opgaver i andre kommuner, jf. figur 5a. Denne andel er stort set den samme, uanset om virksomhederne inddeles efter størrelse, hjemkommune eller branche.

Samtidig svarede ca. en fjerdedel af virksomhederne, at årsagen til, at de oftest har budt i egen kommune, er, at kommunerne foretrækker lokale håndværkere.

Blandt de 300 virksomheder i undersøgelsen, der ikke byder på kommunale opgaver, har 55 pct. svaret, at de ikke bliver inviteret til at byde, jf. figur 5b.

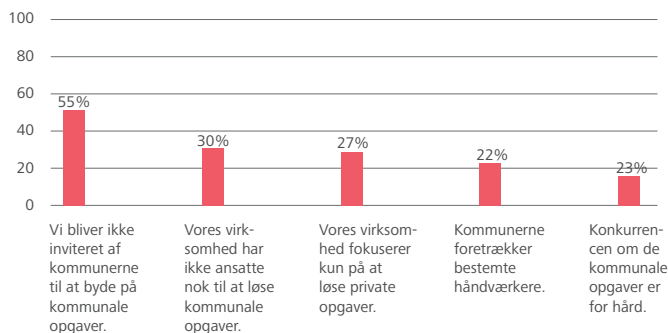
Figur 5a

Hvorfor byder i oftest på opgaver i jeres hjemkommune?



Figur 5b

Hvorfor byder i ikke på kommunale opgaver?



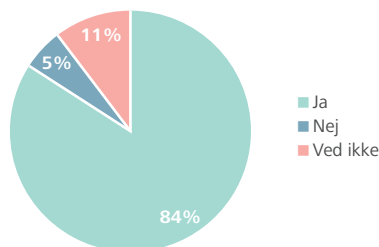
Virksomhederne vil gerne byde på flere opgaver

Mange virksomheder vil gerne udføre (flere) opgaver i andre kommuner. 84 pct. af de virksomheder, der i forvejen byder på kommunale opgaver, har angivet, at de gerne vil byde på flere opgaver i nabokommunerne, hvis de blev inviteret til det, jf. figur 6a.

Blandt de 300 virksomheder, som ikke bød på kommunale opgaver, er det knap halvdelen, som har svaret, at de ville byde, hvis de blev inviteret, jf. figur 6b.

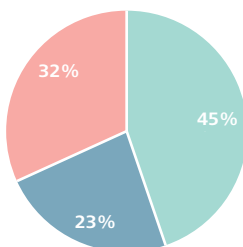
Figur 6a

Ville du byde på flere opgaver i nabo-kommunerne hvis du blev inviteret til at byde?



Figur 6b

Ville du byde på kommunale opgaver hvis du blev inviteret til at byde?



Udbredt brug af håndværkerlister og fagentrepriser

Tendensen til lokal favorisering i kommunerne på Fyn skal ses i sammenhæng med den måde kommunerne "udbyder" deres opgaver på.

Når virksomheder byder på/udfører opgaver for hjemkommuner, sker det således i høj grad efter en direkte invitation til at deltage fra kommunen.

De fleste kommuner har oplyst, at de anvender en form for liste over håndværkere, som de vælger fra, når de indbyder virksomheder til at byde på opgaver i kommunen. Der er som regel flest, og i nogle tilfælde alene, lokale håndværkere på kommunernes lister.

Alle kommunerne har oplyst, at de forsøger at variere, hvem de indbyder til at afgive tilbud. To kommuner angiver således, at de normalt udvælger håndværkere til at afgive tilbud ved, at kommunen selv vælger to håndværkere fra listen, og så vælges én tilfældigt (af computeren).

En anden kommune har svaret, at de løbende noterer, hvilke håndværkere, der har været indbudt, for at sikre, at det ikke er de samme, der indbydes hver gang.

De fleste af kommunerne (4 ud af 7) foretrækker at udbyde opgaver i fagentrepriser for at gøre det nemmere for små virksomheder i kommunen at byde på opgaverne. En af kommunerne har forklaret, at hvis opgaven bliver udbudt i hovedentreprise, er det muligt, at det er en lokal hovedentreprenør, der vinder, men så er det ikke sikkert, at der

bliver anvendt lokale underentreprenører.

Det kan være hensigtsmæssigt at udbyde opgaver i fagentrepriser frem for hovedentrepriser, hvis det er den udbudsform, der sikrer den bedste og billigste opgaveløsning, fx ved at sikre effektiv konkurrence om opgaven. Dette vil imidlertid ikke være tilfældet, hvis formålet med at anvende fagentrepriser primært er at tilgodese lokale virksomheder på bekostning af virksomheder fra andre områder.

Små opgaver udføres af lokale håndværkere

Når det drejer sig om bygge- og anlægsopgaver til en værdi under 300.000 kr. har fire ud af syv kommuner oplyst, at de så vidt muligt kun inviterer lokale håndværkere fra hjemkommunen til at afgive tilbud.

Der er også to kommuner, som har oplyst en lavere grænse (end 300.000 kr.) for, hvornår de inviterer håndværkere fra andre kommuner til at byde. Den ene af disse kommuner har ikke en fast tærskel.

Endelig er der en enkelt kommune, der har oplyst, at den foretrækker at benytte sig af håndværkere fra hele Fyn, og ikke kun dem med adresse i kommunen, uanset kontraktens størrelse. Det er en tommelfingerregel i den pågældende kommune, at 85 pct. af opgaverne, uanset størrelse, skal gå til virksomheder, der har et postnummer, som starter med 5 (Fyn, Langeland og Ærø). I denne kommune er der således tale om favorisering af håndværkere på Fyn og tilstedende øer til fordel for fx håndværkere fra Jylland og Sjælland.

For opgaver mellem 300.000 og 3 mio. kr. er der også en tendens til, at kommunerne favoriserer lokale håndværkere, selvom de i højere grad giver håndværkere fra andre kommuner mulighed for at byde på opgaven.

Først for opgaver over 3 mio. kr. synes der at være lige adgang for hhv. håndværkere fra egen kommune og fra andre kommuner, jf. figur 7. Det hænger givetvis sammen med kravene i udbudsloven om, at kontrakter over 3 mio. skal sendes i begrænset eller offentligt udbud.

Kommunerne kan således vælge lokale virksomheder, så længe deres valg af leverandør lever op til reglerne i udbudsloven og de forvaltningsretlige principper, jf. boks 2.

Figur 7

Nogle tendenser i indkøbspraksis i de fynske kommuner

Under 300.000 kr.

Kommunerne inviterer typisk kun lokale håndværkere

300.000 DKK - 1 mio. kr.

Kommunerne vælger sommetider at invitere en ikke-lokal håndværker, hvis det er nødvendigt for at sikre konkurrencen.

1 mio. kr. - 3 mio. kr.

Kommunerne inviterer typisk mindst en ikke-lokal og flere lokale.

Over 3 mio. kr.

Kommunerne inviterer typisk mindst en ikke-lokal og flere lokale.

300.000 kr.

1 mio. kr.

3 mio. kr.

De forvaltningsretlige principper betyder bl.a., at myndigheder ikke må tildele kontrakter uden at forsikre sig om, at det sker på markedsvilkår.

Boks 2

Regler for tilbudsindhentning på bygge- og anlægsområdet (2018-2019)

- Opgaver < 300.000: tilbudsindhentning kan ske ved underhåndsbud fra én enkelt tilbudsgiver
- Opgaver på 300.000-3 mio. kr.: underhåndsbud fra mindst to tilbudsgivere og højst 3. Hvis ordregiver ønsker at indhente et 4. bud, skal dette komme fra en tilbudsgiver, der ikke kommer fra lokalområde
- Opgaver på 3 mio.- ca. 41 mio. kr. (og ca. 7,5 mio. for delarbejder): begrænset eller offentlig licitation i tilbudsloven
- Opgaver > ca. 41 mio. kr. (og ca. 7,5 mio. for delarbejder): følge udbudsloven

Derudover gælder:

- Myndigheder, herunder kommuner, skal ved indkøb generelt iagttage de forvaltningsretlige principper om saglighed i forvaltningen, herunder forbuddet mod varetagelse af private hensyn, ligebehandlingsprincippet, kravet om forsvarlig økonomisk forvaltning og proportionalitetsprincippet.
- Princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning indebærer, at ordregiveren har en forpligtelse til at forsikre sig om, at den tilbudsgiver, som bliver tildelt kontrakten, også kan levere på den bedste og billigste måde

Et politisk ønske om at skabe lokal vækst

På Fyn er der i flere kommuner et politisk ønske om at favorisere lokale håndværkere for bl.a. at bidrage til vækst i kommunen.

En kommune har oplyst, at politikere foretrækker, at forvaltningen udelukkende inviterer lokale håndværkere til at give tilbud på kommunens opgaver. Der er dog også løbende dialog om, at det kan være en fordel for kommunens virksomheder, hvis de får mulighed for at byde på opgaver i andre kommuner, således at virksomhederne dermed kan vokse sig større.

I flere af de fynske kommuner har de lokale virksomheder ligeledes en forventning om at blive favoriseret af deres hjemkommune. Et par af kommunerne oplever, at lokale håndværkere klager til lokalpolitikere, hvis de ikke får lov til at byde på kommunens opgaver, eller hvis opgaverne bliver vundet af ikke-lokale virksomheder.

Ifølge en af kommunerne går de små virksomheder i kommunen generelt ind for lokal favorisering, mens de større virksomheder ikke er lige så positivt indstillet, fordi

de også gerne vil have mulighed for at byde på opgaver i andre kommuner.

Lokal favorisering kan begrænse konkurrencen og føre til højere priser/lavere kvalitet

Favorisering af lokale håndværkere kan først og fremmest begrænse konkurrencen om opgaverne og afskære effektive virksomheder fra at deltage i konkurrencen og vinde opgaven.

Det fører til højere priser på den enkelte opgave samtidig med, at det kan forhindre de mest effektive virksomheder i at vinde markedsandele og vokse, hvilket på længere sigt også kan føre til højere priser og/eller lavere kvalitet på markedet som helhed.

Derudover kan favorisering af lokale håndværkere og manglende variation i kredsen af (potentielle) bydere øge risikoen for karteller i form af tilbudskoordinering og dermed begrænse konkurrencen yderligere. Det er således lettere at foretage (ulovlig) koordinering, når man ved, hvem der (potentielt) deltager i de pågældende udbud, og når man gennem gentagne interaktioner kan få et godt indblik i hinandens kapacitet, prissætning mv.

Denne form for koordinering kan være meget skadelig. OECD har bl.a. vurderet, at tilbudskoordinering i offentlige udbud kan øge priserne med mere end 20 pct.³

Det er derfor vigtigt, at kommunerne er opmærksomme på, at det både på kort og på lang sigt kan have negative konsekvenser for kommunernes økonomi, hvis der sker en lokalfavorisering af håndværkere.

1 <http://www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Regnskab-2016-afspejler-usikker-okonomi-id222295/>

2 Undersøgelserne er gennemført i perioden 2015-2016. I alt blev spørgeskemaet sendt til 1.976 virksomheder, hvilket giver en svarprocent på 23 pct. Interviews'ne er gennemført med ledende medarbejder i kommunerne (direktør, afdelingsleder eller kontorchef) og håndværksvirksomheder inden for forskellige brancher (fx glarmester, maler og elinstallatør). Den ottende kommune har ikke ønsket at deltage i undersøgelsen.

3 <http://www.oecd.org/competition/cartels/fightingbidrigginginpublicprocurement.htm>