



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Status for offentlig konkurrence 2014

2014

Status for offentlig konkurrence 2014

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

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

Online ISBN 978-87-7029-592-5

Redegørelsen er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

December 2014

Indhold

Kapitel 1	
Indledning og sammenfatning	4
Kapitel 2	
Konkurrencen om de offentlige opgaver	6
2.1	Overblik over muligheder for konkurrence om de offentlige opgaver 7
2.2	Det offentlige købte ind for knap 300 mia. kr. i 2013..... 7
2.3	Konkurrenceudsættelse og myndighedsopgaver i stat, regioner og kommuner 9
2.4	Indikatorer for konkurrenceudsættelse i stat, regioner og kommuner..... 11
2.5	Stigende konkurrenceudsættelse i staten..... 12
2.6	Uændret konkurrenceudsættelse i regionerne 15
2.7	Stigende konkurrenceudsættelse i kommunerne 18
Kapitel 3	
Klagenævnet for Udbuds kendelser i overblik	20
3.1	Fald i antallet af kendelser fra 2012 til 2013 21
3.2	Der afsiges flest kendelser om offentlige EU-udbud 22
3.3	Der klages langt hyppigere i Sverige end i Danmark 23
3.4	To ud af tre kendelser omhandler udbud med tildelingskriteriet <i>det økonomisk mest fordelagtige tilbud</i> 24
3.5	Store geografiske forskelle på andele af kendelser 25
3.6	Færre klagere får medhold i 2013 end i 2012 26
Kapitel 4	
Vejledning og analyse om udbud offentliggjort i 2014	27
4.1	Emnespecifikke vejledninger udgivet i 2014 27
4.2	Analysen udgivet af Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde 30

Kapitel 1

Indledning og sammenfatning

Konkurrence om de offentlige opgaver er en central drivkraft i forhold til at sikre en fortsat effektivisering, kvalitetsudvikling og innovation i opgaveløsningen. Konkurrencen kan bidrage til at hæve produktiviteten i den offentlige sektor ved at optimere arbejdsgange og udstyr, ved at forbedre overblik og styring samt ved at skærpe fokus på at opnå et ønsket kvalitets- og serviceniveau. Status for offentlig konkurrence 2014 viser, at der over de seneste år har været en tendens til stigninger i konkurrenceudsættelsen af de offentlige opgaver, og at der fortsat er et betydeligt potentiale for at skabe konkurrence om flere offentlige opgaver.

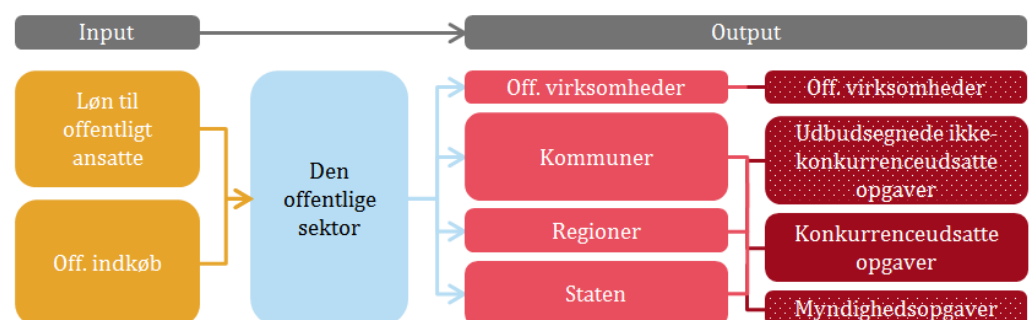
I år indeholder Status for offentlig konkurrence også et særligt afsnit om Klagenævnet for Udbud, som har afsagt markant færre kendelser i 2013 end i 2012, efter nye regler på området er trådt i kraft.

Det er ikke afgørende, om konkurrencen fører til, at de offentlige opgaver løses af private virksomheder eller af det offentlige selv. Men konkurrence kan medvirke til at indfri potentialer for effektivitet, kvalitetsudvikling og nytænkning i den offentlige sektor.

Der gives i Status for offentlig konkurrence 2014 et overblik over, hvilke offentlige opgaver der potentielt kan og bliver skabt konkurrence om. Konkurrencen om de offentlige opgaver ses i lyset af de midler, der anvendes i den offentlige sektor, og som det i udgangspunktet er muligt at skabe konkurrence om. Det vil sige løn til offentligt ansatte og offentlige indkøb fra private leverandører. En andel af disse midler går imidlertid til at løse myndighedsopgaver, der ikke må konkurrenceudsættes eller overlades til private leverandører. De øvrige opgaver kan betegnes som udbudsegnede, og en andel af dem bliver udsat for konkurrence. Der ses endvidere på forholdet mellem de konkurrenceudsatte og udbudsegnede opgaver i henholdsvis staten, regioner og kommuner.

En oversigt over mulighederne for konkurrence om de offentlige opgaver, og hvordan opgaverne fordeler sig på forskellige omkostningsposter og opgaveløsninger er skitseret i figur 1.1.

Figur 1.1 **Overblik over potentialet for konkurrence om de offentlige opgaver**



Anm.: Størrelsesforholdene mellem figurens bokse er ikke eksakte.

Status for offentlig konkurrence 2014 redegør også for status og udvikling i antallet af afsagte klagenævnskendelser fra Klagenævnet for Udbud. Frygten for klagesager er en af de faktorer, der kan medvirke til, at de offentlige myndigheder ikke skaber konkurrence om endnu flere opgaver. Derfor er det positivt, at der efter en stigning i de foregående år er sket et fald i antallet af kendelser fra 2012 til 2013. Mens der i 2012 blev afsagt 109 kendelser, var det tilsvarende tal 80 i 2013. Det kan hænge sammen med, at regeringen i 2013 gennemførte en lovændring, der blandt andet gjorde det dyrere at klage.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har siden 2013 opprioriteret sin vejledningsindsats vedrørende offentlig-privat samarbejde, der har til formål at styrke konkurrencen og samarbejdet om den offentlige opgaveløsning. I løbet af 2014 er der offentliggjort en række konkrete vejledninger om blandt andet totalomkostninger i udbud og funktionskrav. Regeringen har i december 2014 sendt et lovforslag om en ny dansk udbudslov i høring. Lovforslaget forventes fremsat i februar 2015. I forlængelse heraf iværksætter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen et målrettet vejledningsarbejde, der skal bidrage til at skabe klarhed om det nye regelsæt.

Boks 1.1

Hovedkonklusioner

- » De udbudsegneede opgaver i staten, regioner og kommuner har en samlet værdi på 390 mia. kr. Heraf blev opgaver til en værdi af 100 mia. kr. konkurrenceudsat i 2013. Det svarer til en konkurrenceudsættelsesgrad for stat, regioner og kommuner på 25,4 pct. set under ét, hvilket svarer til en stigning på 0,8 procentpoint siden 2011.
 - » Staten skabte i 2013 konkurrence om opgaver for 22 mia. kr., svarende til 28,7 pct. af de udbudsegneede opgaver, hvilket er en stigning på knap 3 procentpoint siden 2009.
 - » I 2013 sendte regionerne opgaver for 19 mia. kr. i udbud. Det svarer til en konkurrenceudsættelsesgrad på 21,2 pct., som er på niveau med de foregående år.
 - » Kommunerne konkurrenceudsatte opgaver for 58 mia. kr. i 2013, hvilket vil sige 26,0 pct. af de udbudsegneede opgaver, hvilket svarer til en stigning på knap 2 procentpoint siden 2009.
- » Derudover løste den offentlige sektor myndighedsopgaver m.v. for 131 mia. kr. og yderligere 116 mia. kr. gik til løsning af opgaver i offentlige virksomheder m.v., for hvilke der ikke opgøres data om konkurrenceudsættelse.
- » Der er betydelige forskelle i konkurrenceudsættelsesgraderne mellem forskellige typer af offentlige myndigheder. De forskellige ministerieområder, som staten kan opdeles i, har meget forskelligartede opgaveporteføljer, og konkurrenceomfanget mellem ministerområderne kan derfor ikke meningsfuldt sammenlignes med hinanden. Sådanne forskelle er der dog ikke i samme grad mellem forskellige regioner eller mellem kommunerne.
 - » Blandt regionerne varierede konkurrenceudsættelsesgraderne i 2013 fra 18,3 pct. i Region Midtjylland til 23,4 pct. i Region Syddanmark.
 - » Mens de ti kommuner, der skabte konkurrence om flest opgaver i 2013, i gennemsnit konkurrenceudsatte 33,0 pct. af de udbudsegneede opgaver, var gennemsnittet for de ti kommuner med de laveste konkurrenceudsættelsesgrader på 20,2 pct.
- » Udgifterne til indkøb fra private leverandører og løn til offentlige ansatte var i 2013 på henholdsvis 292 og for 345 mia. kr. og bruges tilsammen til at stille en række ydelser til rådighed for borgerne og til opgaver om myndighedsudøvelse.
- » Klagenævnet for Udbud afsagde i 2012 og 2013 henholdsvis 109 og 80 kendelser. Kendelserne vedrører især offentlige EU-udbud. Omkring en tredjedel af kendelserne giver klager delvist medhold, og knap hver tiende klager får medhold.

Kapitel 2

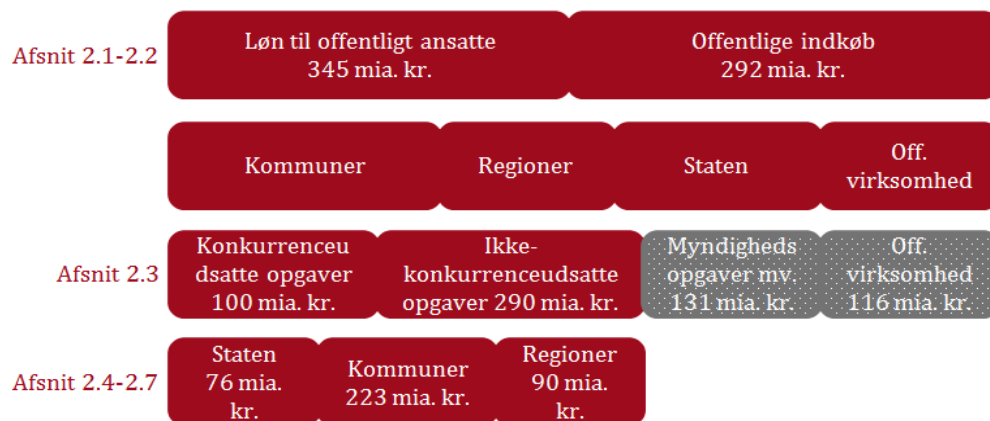
Konkurrencen om de offentlige opgaver

I dette kapitel er fokus på status og muligheder for at skabe konkurrence om de offentlige opgaver samt på metoden til at opgøre dette. Det er i udgangspunktet muligt at skabe konkurrence om opgaver, der vedrører indkøb fra private leverandører og løn til offentlige ansatte. Disse input i form af varer, tjenester og arbejdstid går til at stille en række ydelser til rådighed for borgerne.

Ydelser skal her forstås bredt. Lige fra sundhedsydelser til uddannelse, politiet, offentlig administration m.v. Det offentlige kan løse sine opgaver ved enten at ansætte personale og indkøbe udstyr til selv at udføre opgaverne, eller ved at indkøbe samlede opgaveløsninger fra private virksomheder. Når det offentlige selv løser en opgave, indgår der således i praksis både løn til de ansatte og indkøb fra den private sektor. Eksempelvis aflønnes skolelærere af det offentlige og til undervisningen indkøbes blandt andet bøger fra private leverandører.

Figur 2.1 giver et overblik over mulighederne for at skabe konkurrence om de offentlige opgaver. Figuren viser også i hvilke afsnit af kapitlet, de forskellige dele af figuren gennemgås.

Figur 2.1 Muligheder for konkurrence om offentlige opgaver i 2013



Anm.: Størrelsesforholdene mellem figurens bokse er ikke eksakte.

Som det fremgår af figur 2.1, er input til den offentlige sektor, i form af løn til offentligt ansatte og offentlige indkøb, fordelt mellem en række forskellige typer af offentlige myndigheder.

Derudover kan der skelnes mellem opgaver om myndighedsudøvelse, som består af opgaver, der ikke må skabes konkurrence om, og udbudsegne opgaver – og for de udbudsegne opgaver kan der yderligere skelnes mellem de opgaver, der konkurrenceudsættes, og de opgaver, som det offentlige vælger selv at løse, sådan som det forklares i afsnit 2.3. Opdelingen mellem udbudsegne og konkurrenceudsatte opgaver bliver ikke opgjort for offentlige virksomheder.

somheder, hvorfor konkurrenceudsættelsesgrader for disse ikke er kendte. I afsnittene 2.4-2.7 bliver der set nærmere på konkurrenceudsættelsesgrader i staten, kommuner og regioner.

2.1 Overblik over muligheder for konkurrence om de offentlige opgaver

For at identificere de opgaver, der bliver skabt og kan skabes konkurrence om, tages der udgangspunkt i offentlige indkøb fra private leverandører og løn til offentlige ansatte, som det fremgår af tabel 2.1.

Tabel 2.1 Muligheder for konkurrence om de offentlige opgaver

Mia. kr.	2009	2010	2011	2012	2013
Offentlige indkøb (1)	273	282	278	290	292
Løn til offentligt ansatte (2)	331	342	339	343	345
I alt (1+2)	605	624	617	633	637
Bruttonationalprodukt ¹ (BNP)	1.714	1.799	1.833	1.867	1.886
Indkøb og lønudgifter i pct. af BNP	35	35	34	34	34

Anm.: Alle beløb er angivet i løbende priser.

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

Det kan ses i tabel 2.1, at der i 2013 blev foretaget offentlige indkøb for 292 mia. kr., mens lønnen til de offentligt ansatte beløb sig til 345 mia. kr. I alt 637 mia. kr. Udviklingen i disse input har udviklet sig i omtrent samme hastighed som BNP, og har siden 2009 ligget stabilt på 34-35 pct.

2.2 Det offentlige købte ind for knap 300 mia. kr. i 2013

De offentlige indkøb omfatter indkøb fra alle typer offentlige myndigheder, institutioner og virksomheder, det vil sige staten, regioner, kommuner og offentlige virksomheder.

Der er tale om indkøb af varer og tjenester til løbende forbrug, herunder udgifter til leje af lokaler og bygninger m.v. Derudover er der tale om ydelser, som den offentlige sektor køber på markedet og fordeler ved helt eller delvist at betale private leverandører. Eksempelvis sygesikringsydelser og hjælpemidler til handicappede. Derimod er køb af bygninger og faste nyinvesteringer til opførelse af nye bygninger og anlæg, transportmidler og maskiner m.v. ikke medtaget i de offentlige indkøb.

¹ Bruttonationalprodukt forkortes BNP og angiver værdien af den samlede årlige produktion i Danmark.

Tabel 2.2 nedenfor viser, hvordan de offentlige indkøb fordeler sig mellem de forskellige typer af offentlige myndigheder.

Tabel 2.2 Offentlige indkøb

Mia. kr.	2009	2010	2011	2012	2013
Off. virksomheder m.v.	79	82	79	83	86
Kommuner	80	84	82	84	85
Stat	58	60	61	64	62
Regioner	57	56	56	59	59
Offentlige indkøb i alt	273	282	278	290	292
Bruttonationalprodukt (BNP)	1.714	1.799	1.833	1.867	1.886
Offentlige indkøb i pct. af BNP	16	16	15	16	15

Anm.: Alle beløb er angivet i løbende priser.

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

Tabel 2.2 viser, at de offentlige indkøb i 2013 i alt udgjorde 292 mia. kr. eller 15 pct. af BNP². Udviklingen i de offentlige indkøb har fulgt udviklingen i BNP og har som andel heraf ligget på 15-16 pct. siden 2009.

Det største omfang af offentlige indkøb er hos de offentlige virksomheder³ og kommunerne, der i 2013 købte ind for henholdsvis 86 og 85 mia. kr. Staten inklusiv statslige selvejende institutioner købte ind for 62 mia. kr., mens regionernes indkøb udgjorde 59 mia. kr. Det svarer i alt til offentlige indkøb fra private leverandører for 5 mia. kr. om ugen.

Siden offentliggørelsen af Status for offentlig konkurrence 2013 har Danmarks Statistik foretaget en revision af data, der har givet anledning til justeringer af beløbene over hele perioden siden 2009. Det betyder generelt, at de offentlige indkøb nu årligt opgøres til at være 5-10 mia. kr. lavere end før revisionen.

² Alternativt kunne offentlige indkøb defineres og opgøres inklusiv bygninger og faste nyinvesteringer til opførelse af nye bygninger og anlæg, transportmidler og maskiner m.v., der i 2013 udgjorde en værdi af i alt 78 mia. kr. Hvis disse indkøb inkluderes i opgørelsen, som præsenteret i figur 2.2, er der tale om offentlige indkøb af varer, tjenester og bygninger m.v. for i alt 370 mia. kr. Det svarer til offentlige indkøb for ca. 1 mia. kr. om dagen.

³ Offentlige virksomheder omfatter (1) offentlige selskabslignende virksomheder (blandt andet Statens Serum Institut, Statens Luftfartsvæsen og kommunale forsynings- og transportselskaber), (2) offentlige selskaber (Blandt andet Danske Spil, DONG Energy, Storebæltsforbindelsen og DSB) og (3) sociale kasser og fonde. Forskellen mellem offentlige selskaber og de offentlige selskabslignende virksomheder er, at de selskabslignende virksomheder er offentlige institutioner, hvis regnskaber er en del af stats- og kommuneregnskaberne. Offentlige selskaber er derimod privatretligt organiserede selskaber, der ejes eller domineres af offentlige myndigheder, eksempelvis DONG Energy og DSB. Det vil sige, at det offentlige altid har 100 pct. kontrol med de offentlige selskabslignende virksomheder, hvorimod kontrollen med de offentlige selskaber er mindre vidtgående jævnfør Danmarks Statistiks Statistisk årsbog 2014.

2.3 Konkurrenceudsættelse og myndighedsopgaver i stat, regioner og kommuner

Der er forskel på, om opgaver, som den offentlige sektor er ansvarlig for at løse, kan og må udsættes for konkurrence og blive udført af private leverandører. Mens nogle opgaver skal varetages af de offentlige myndigheder, kan andre opgaver løses af enten en offentlig myndighed eller af en privat leverandør.

Tabel 2.3 nedenfor giver et overblik over begreberne myndighedsopgaver, udbudsegne-
de opgaver, konkurrenceudsatte opgaver og ikke-konkurrenceudsatte opgaver.

Tabel 2.3 **Myndighedsopgaver, udbudsegne-
de opgaver og konkurrenceudsatte opgaver**⁴

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

**Udbudsegne-
de opgaver** omhandler alle de øvrige opgaver, som det offentlige varetager, og som derfor enten kan løses af det offentlige selv eller af private leverandører for det offentlige. De udbudsegne-
de opgaver kan opdeles i konkurrenceudsatte opgaver og ikke-konkurrenceudsatte opgaver.

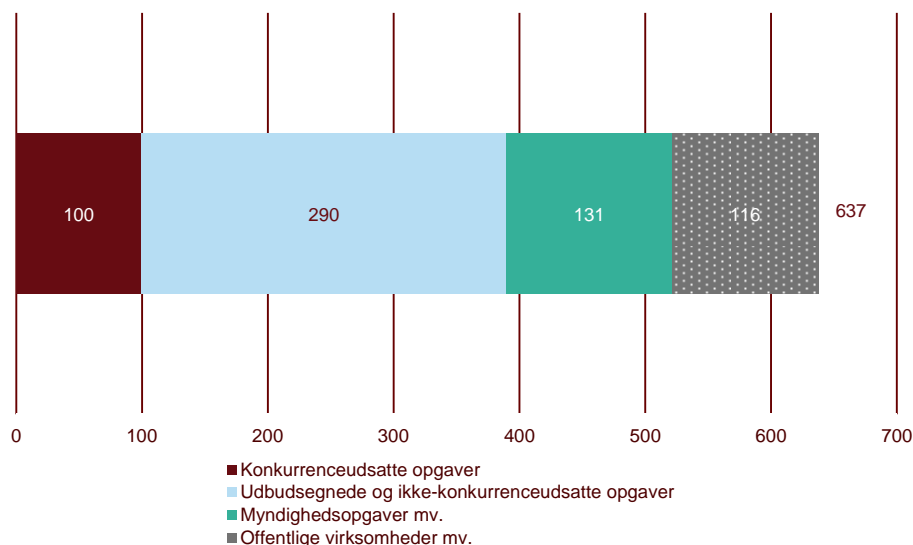
Konkurrenceudsatte opgaver er den andel af de udbudsegne-
de opgaver eller ydelser, der er skabt konkurrence om. Nogle få konkurrenceudsatte opgaver varetages af offentlige myndigheder som resultat af vundne kontrolbud, mens langt de fleste konkurrenceudsatte opgaver løses af private leverandører. Det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

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

Der laves opgørelser for stat, regioner og kommuner om, hvor store andele af de udbudsegne-
de opgaver, der konkurrenceudsættes. Sådanne opgørelser laves ikke for offentlige virksom-
heder, og nedenstående figur 2.2 viser derfor kun fordelingen mellem konkurrenceudsatte
opgaver, ikke-konkurrenceudsatte udbudsegne-
de opgaver samt myndighedsopgaver i stat,
regioner og kommuner. For helhedens skyld er udgifter til løn og indkøb i offentlige virksom-
heder også medtaget i figuren.

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

Figur 2.2 Udbudsegnede opgaver og myndighedsopgaver i 2013, mia. kr.



Kilde: Danmarks Statistik, statistikbanken.dk, OFF3 (aflønnning af ansatte, forbrug i produktionen og sociale ydelser i naturaltier), OFF14 (forbrug i produktionen og aflønning af ansatte for henholdsvis offentlige selskabslignende virksomheder og offentlige selskaber) og opgørelser om indikatorer for konkurrenceudsættelse fra KL, Danske Regioner og Finansministeriet.

Figur 2.2 viser, hvordan input til den offentlige sektor i form af løn til offentligt ansatte og offentlige indkøb, fordeles mellem myndighedsopgaver og udbudsegnede opgaver i 2013. Det fremgår, at ud af udbudsegnede opgaver for 390 mia. kr., blev der skabt konkurrence om godt en fjerdedel af opgaverne, svarende til 100 mia. kr. Inputtet til de offentlige virksomheder var på 116 mia. kr., mens der blev løst myndighedsopgaver m.v. for 131 mia. kr. I alt udgjorde løn til offentligt ansatte og offentlige indkøb 637 mia. kr. i 2013.

Konkurrenceudsatte opgaver er den andel af de udbudsegnede opgaver, der er skabt konkurrence om gennem et EU-udbud, en annoncering, indhentning af flere tilbud eller brug af offentlige indkøbscentraler, eksempelvis Staten og Kommunernes Indkøbscentral (SKI). En mindre del af de konkurrenceudsatte opgaver løses af det offentlige selv som følge af vundne kontrolbud, hvilket i 2013 var tilfældet for opgaver til en værdi af 0,4 mia. kr. ud af de konkurrenceudsatte opgave på 100 mia. kr.

Nogle delelementer af de offentlige ydelser vil blive leveret fra private virksomheder, uanset hvordan de offentlige myndigheder indretter sig. Eksempelvis vil en offentlig myndighed ikke producere fødevarer til sin kantine, uanset om kantinen er offentligt eller privat drevet. Indkøbet af fødevarer vil således være kategoriseret som en konkurrenceudsat opgave, hvis det indgår som del af en samlet ydelse om kantinedrift, eller som et offentligt vareindkøb under udbudsegnede – men ikke konkurrenceudsatte – opgaver, hvis det offentlige selv står for kantinedriften.

Det betyder også, at en stigning i konkurrenceudsættelsen på eksempelvis 1 mia. kr. derfor kun vil medføre en stigning i de offentlige indkøb på omkring ½ mia. kr. Hvis konkurrenceudsættelsen eksempelvis omhandler kantinedrift, hvor en af de store omkostningsposter før konkurrenceudsættelsen allerede var indkøb af fødevarer fra private virksomheder, vil de offentlige indkøb ved konkurrenceudsættelsen derfor kun stige den del af opgaven, som ikke

tidligere blev indkøbt fra private virksomheder. Denne del omhandler primært lønnen til de ansatte.

2.4 Indikatorer for konkurrenceudsættelse i stat, regioner og kommuner

I de følgende afsnit sættes der fokus på, hvor store andele af de udbudseggede opgaver i stat, regioner og kommuner, der konkurrenceudsættes. Konkurrenceudsættelsesgraderne opgøres for stat, regioner og kommuner årligt med en indikator for konkurrenceudsættelse. Indikatorerne måler tilnærmelsesvist hvor stor en andel af de udbudseggede opgaver, som de offentlige myndigheder skaber konkurrence om. Princippet i indikatorerne for konkurrenceudsættelse i kan ses i boks 2.1.

Boks 2.1

Formel for indikator for konkurrenceudsættelse

$$\text{Indikator for konkurrenceudsættelse} = \frac{\text{Værdi af konkurrenceudsatte opgaver}}{\text{Værdi af udbudseggede opgaver}}$$

Indikatorerne opgøres for kommuner og regioner af henholdsvis KL og Danske Regioner i samarbejde med Økonomi- og Indenrigsministeriet samt for staten af Finansministeriet.

I praksis er der betydelig forskel på opgørelserne for kommuner og regioner på den ene side, og for staten på den anden side. Indikatorerne for konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner er oprindeligt udviklet på grundlag af et tværministerielt samarbejde og er særligt detaljerige, mens opgørelsen for staten er mere enkel. At der er tale om indikatorer betyder, at opgørelserne er forbundet med visse usikkerheder. Det følger både af forskellige opgaveporteføljer og individuel regnskabsmæssig konteringspraksis hos de offentlige myndigheder samt af metodemæssige problemstillinger i afgrænsningen af myndighedsopgaver.

Indikatorerne egner sig derfor især til at undersøge udviklingen i de enkelte offentlige myndigheder over flerårige perioder samt til at sammenligne kommuner med kommuner og regioner med regioner. Der skal dog tages højde for midlertidige og strukturelle forskelle mellem samme typer af myndigheder. Og forskelle i rammevilkår, eksempelvis befolkningssammensætninger i kommuner og regioner, giver anledning til forskellige behov for de serviceydelser, der i varierende grad er mulige at skabe konkurrence om. Derudover kan kommuner, regioner og de forskellige ministerieområder ikke meningsfuldt sammenlignes med hinanden, da deres opgaveporteføljer varierer betydeligt og dermed også mulighederne for at inddrage private leverandører.

Statens, regionernes og kommunernes samlede konkurrenceudsættelse var i 2013 på 25,4 pct. af de udbudseggede opgaver. I absolutte tal konkurrenceudsatte stat, regioner og kommuner opgaver til en værdi af 100 mia. kr. ud af udbudseggede opgaver for i alt 390 mia. kr. Det vil sige, at der stadig er et potentiale for at skabe konkurrence om flere offentlige opgaver, selvom potentialet er under 100 pct. af de såkaldt udbudseggede opgaver, som det fremgår af de følgende afsnit.

Siden 2011 er der samlet set sket en stigning i konkurrenceudsættelsesgraden på 0,8 procentpoint fra et niveau på 24,6 pct. Både niveauerne og udviklingen for henholdsvis staten, regioner og kommuner varierer dog fra hinanden, som det fremgår af de følgende afsnit 2.5-2.7.

2.5 Stigende konkurrenceudsættelse i staten

I 2013 skabte staten konkurrence om opgaver til en værdi af 22 mia. kr. ud af udbudsegne-
de opgaver for i alt 76 mia. kr. Det svarer til en konkurrenceudsættelsesgrad på 28,7 pct.

Opgørelsen af statens konkurrenceudsatte ydelser og udbudsegne-
de opgaver er som nævnt mere enkel end de tilsvarende opgørelser for kommuner og regioner. Eksempelvis skelnes der stort set ikke mellem udbudsegne-
de opgaver og driftsomkostninger i statens opgørelse. Det vil sige, at næsten alle statslige driftsudgifter på nær udgifter til domstolene, medregnes som udbudsegne-
de opgaver. Det betyder eksempelvis, at alle statens lønninger er medtaget. Også lønninger til politiet og forsvaret, som med en mere detaljeret eller præcis indikator forventeligt ville være defineret som myndighedsopgaver. At myndighedsopgaver bliver regnet med i de udbudsegne-
de opgaver indebærer, at statens konkurrenceudsættelsesgrad bliver undervurderet⁵.

De konkurrenceudsatte opgaver, det vil sige tælleren i indikatoren for statens konkurrenceud-
sættelse, består af tre statslige regnskabskonti: Køb af IT-tjenesteydelser, køb af tjenesteydel-
ser i øvrigt og reparations- og vedligeholdelsesudgifter⁶. De udbudsegne-
de opgaver består af fire statslige standardkonti, der tilsammen udgør nævneren i indikatoren for statens konkur-
renceudsættelse. Her er tale om vareforbrug af lagre, husleje, lejearealer og leasing, lønninger og personaleomkostninger samt andre ordinære driftsomkostninger⁷.

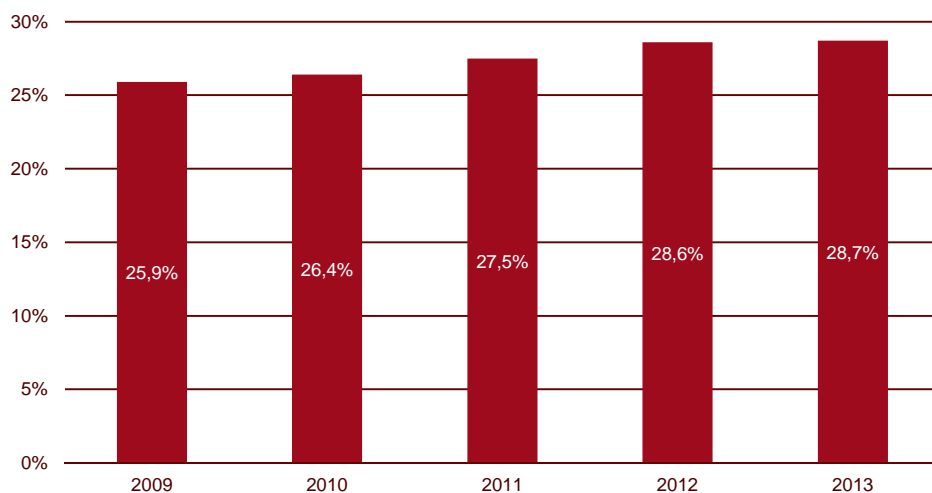
Udviklingen i statens konkurrenceudsættelse siden 2009 fremgår af nedenstående figur 2.3.

⁵ Konkurrenceudsættelsesgraden bliver undervurderet, eftersom nævneren i indikator for konkurrenceudsættelse inkluderer myndighedsopgaver. Når nævneren dermed er "for høj" bliver indikatoren "for lav".

⁶ Regnskabskonti 22.65 om køb af IT-tjenesteydelser, 22.70 om køb af tjenesteydelser i øvrigt og 22.30 om reparations- og vedligeholdelsesudgifter i statens driftsudgiftsregnskab for 2013. Hertil lægges vundne kontrolbud, der for staten udgør 3,5 mio. kr. i 2013, og registreringer vedrørende domstolene ekskluderes. Endvidere er regulering af tidligere hensatte forpligtigelser vedrørende tilsagn om tilskud inden for §14 Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter ikke medtaget.

⁷ Standardkonti 15 om vareforbrug af lagre, 16 om husleje, lejearealer og leasing, 18 om lønninger og personaleomkostninger samt 22 om andre ordinære driftsomkostninger i statens driftsudgiftsregnskab for 2013. Derudover er registreringer vedrørende domstolene samt regulering af tidligere hensatte forpligtigelser vedrørende tilsagn om tilskud inden for §14 ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter ikke medtaget.

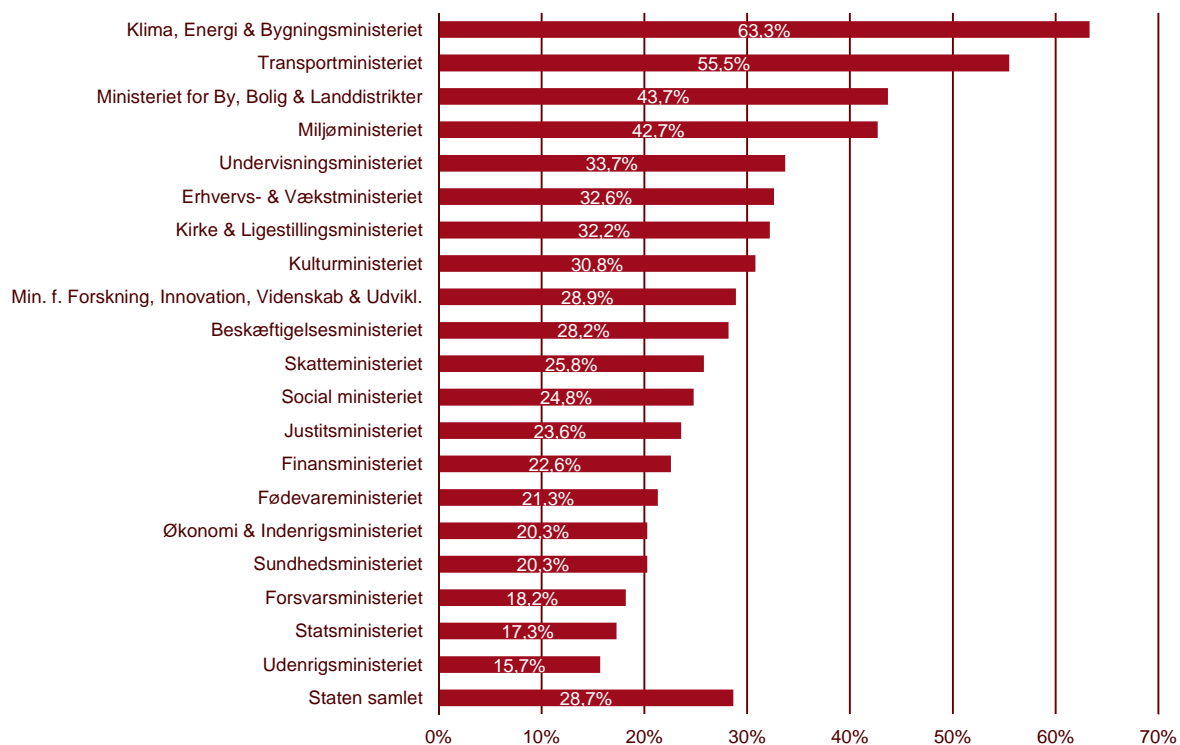
Figur 2.3 Konkurrenceudsættelse i staten 2009-2013



Kilde: Indikator for konkurrenceudsættelse i staten fra Finansministeriet.

Staten konkurrenceudsatte, jævnfør figur 2.3, 28,7 pct. af sine udbudseggede opgaver i 2013, hvilket er en stigning på knap 3 procentpoint siden 2009. Statens konkurrenceudsættelsesgrad er nettoresultatet af de enkelte ministerieområders konkurrenceudsættelsesgrader, der er meget forskellige fra hinanden, som det kan ses i figur 2.4.

Figur 2.4 Konkurrenceudsættelsesgrader på ministerieområder i 2013



Kilde: Indikator for konkurrenceudsættelse i staten fra Finansministeriet.

Det fremgår af figur 2.4, at konkurrenceudsættelsesgraderne varierer stærkt mellem ministerieområderne fra 16 pct. i Udenrigsministeriet til 63 pct. i Klima-, Energi og Bygningsministeriet. De forskellige ministerieområders opgaveporteføljer muliggør forskellige grader af inddragelse af private leverandører i opgaveløsningen. Derfor er det ikke nødvendigvis muligt eller fordelagtigt for alle ministerieområder at opnå konkurrenceudsættelsesgrader på niveau med Klima, Energi og Bygningsministeriet eller Transportministeriet. Det kan være tilfældet for ministerieområder, der især beskæftiger sig med myndighedsopgaver, idet den simple opgørelse af indikatoren for statens konkurrenceudsættelse ikke tager højde for myndighedsopgaver foruden domstolene.

Fra 2012 til 2013 er statens konkurrenceudsættelse samlet set steget med 0,1 procentpoint. Det er et nettoresultat af ændringer i de enkelte ministerområder, hvor der sker betydelige udsving fra år til år. Eksempelvis er konkurrenceudsættelsesgraden mellem 2012 og 2013 i Erhvervs- og Vækstministeriet steget med 9 procentpoint, mens der er sket et fald på 5 procentpoint i Ministeriet for By-, Bolig og Landdistrikter. Ændringer over tid for de enkelte ministerieområder kan vidne om større eller mindre grad af konkurrenceudsættelse af en fast opgaveportefølje, men kan også være udtryk for ændringer i de enkelte ministerieområders opgaveporteføljer.

Cirkulære om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver nr. 2 af 13/01/2010 skal være med til at sikre, at statslige opgaver løses så effektivt så muligt. Af cirkulæret fremgår det, at opgaver, som en statsinstitution udfører, og som vil kunne udføres af eksterne leverandører, med

passende mellemrum skal sendes i udbud. Opgaverne skal konkurrenceudsættes, hvis det gennem udbud kan godtgøres, at alle forhold taget i betragtning er det mest fordelagtige for staten, dog med visse undtagelser. Udbudspligten gælder statslige opgaver, der defineres som udbudsegne i henhold til cirkulæret. Udbudspligten gælder dog ikke, hvis institutionen godtgør, at det ikke er muligt at udbyde opgaven eller nogen del heraf i konkurrence, eller hvis den godtgør, at udbuddet af opgaven medfører uforholdsmæssigt store omkostninger eller administration.

I cirkulæret fremgår det videre, at en institutions opgaveportefølje med passende mellemrum skal gennemgås med henblik på at identificere opgaver, der er udbudsegne. Og derudover at en statsinstitution skal udbyde en ny opgave, såfremt det vurderes, at opgaven er udbudsegnet, og institutionen har ligeledes pligt til gennem regelmæssige udbudsrunder at undersøge, om de eksterne leverandører er bedst og billigst.

På grundlag af cirkulæret om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver må det forventes, at de statslige institutioner undersøger mulighederne for yderligere konkurrenceudsættelse med henblik på at sikre, at de statslige opgaver løses så effektivt som muligt. Der er i overensstemmelse hermed sket en gradvis stigning i indikatoren for konkurrenceudsættelse i staten siden 2009. Og selvom der sandsynligvis er potentiale for, at indikatoren kan stige endnu mere over de kommende år, så kan graden af konkurrenceudsættelse i staten ikke nå 100 pct. Det skyldes som nævnt, at indikatoren for konkurrenceudsættelse i staten opgøres på et lavt detaljeringsniveau, hvilket betyder, at en række myndighedsopgaver bliver talt med i de såkaldt udbudsegne opgaver.

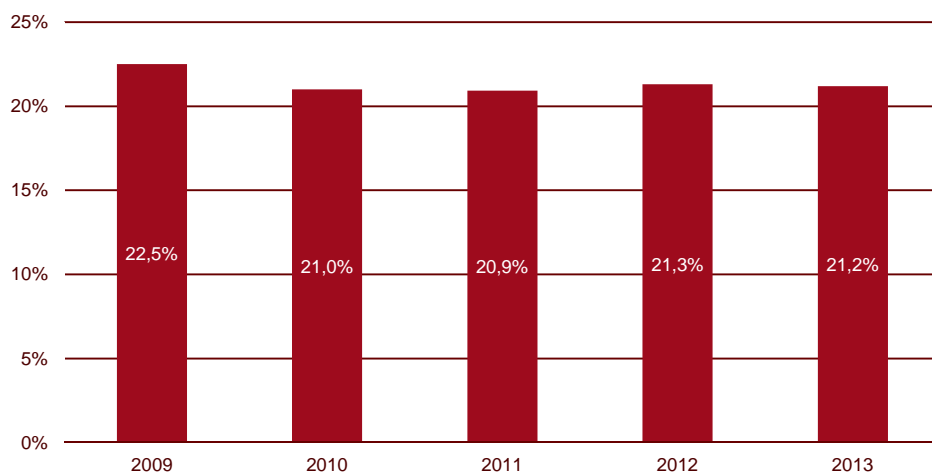
2.6 Uændret konkurrenceudsættelse i regionerne

I 2013 skabte regionerne tilsammen konkurrence om opgaver til en værdi af 19 mia. kr. ud af udbudsegne opgaver til i alt 90 mia. kr. Det vil sige, at regionerne konkurrenceudsatte 21,2 pct. af de udbudsegne opgaver.

I modsætning til indikatoren for konkurrenceudsættelse i staten, tages der i indikatoren for konkurrenceudsættelse i regionerne højde for, at ikke-udbudsegne opgaver ikke skal medregnes i opgørelsen. Her er tale om, at en række myndighedsopgaver ikke er medtaget i opgørelsen for regionerne. Eksempelvis udgifter til særlige administrative opgaver, fælles formål, og regionsrådsmedlemmer inden for den politiske organisation, valg, lønudgifter til specialtilbud, specialundervisning og rådgivning.

I nedenstående figur 2.5 ses regionernes konkurrenceudsættelse i perioden 2009-2013.

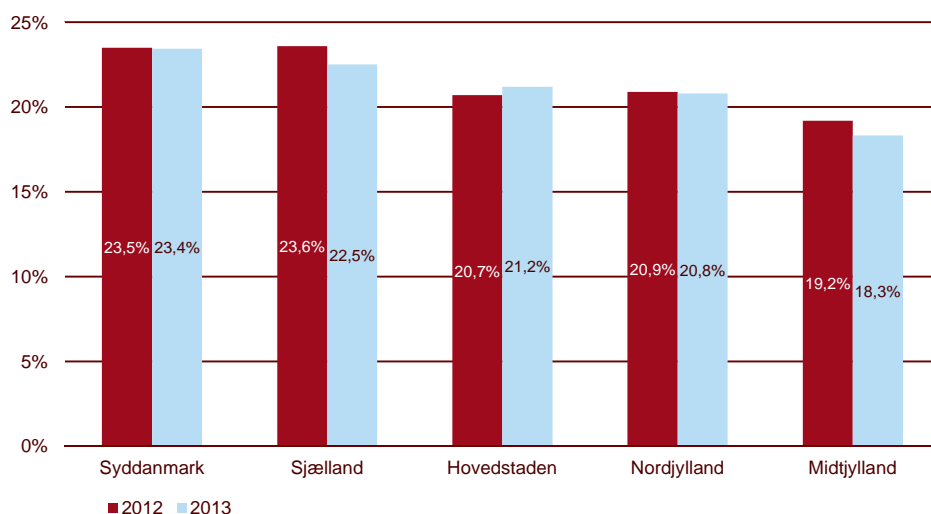
Figur 2.5 Regionernes konkurrenceudsættelse 2009-2013



Anm.: Regionernes konkurrenceudsættelsesgrad for 2013 er foreløbig på grund af databrud i Region Hovedstaden.

Kilde: Indikator for konkurrenceudsættelse fra Danske Regioner

Figur 2.5 viser, at konkurrenceudsættelsesgraden i regionerne var 21,2 pct. hvilket er på niveau med de foregående år. Dog er niveauet en smule, eller 1,3 procentpoint, lavere end i 2009. Når der ses på de enkelte regioner hver for sig, optræder der både forskelle i niveauerne, ligesom der er tendenser til forskelle i udviklingen fra 2012 til 2013, som det fremgår af figur 2.6.

Figur 2.6 **Udvikling i de enkelte regioners konkurrenceudsættelse 2012-2013**

Anm.: Konkurrenceudsættelsesgraden for Region Hovedstaden i 2013 er foreløbig på grund af databrud.

Kilde: Indikator for konkurrenceudsættelse fra Danske Regioner

Figur 2.6 viser, at de højeste konkurrenceudsættelsesgrader i 2013 er at finde i Region Syddanmark og Region Sjælland, mens de laveste er i Region Midtjylland og Region Nordjylland. De største fald fra 2012 til 2013 er sket i Region Sjælland og Region Midtjylland. I Region Syddanmark og Region Nordjylland har der stort set ikke været ændringer fra 2012 til 2013. Data vedrørende konkurrenceudsættelsesgraden i Region Hovedstaden i 2013 er foreløbig på grund af databrud foranlediget af en konsolidering af regionens økonomisystemer.

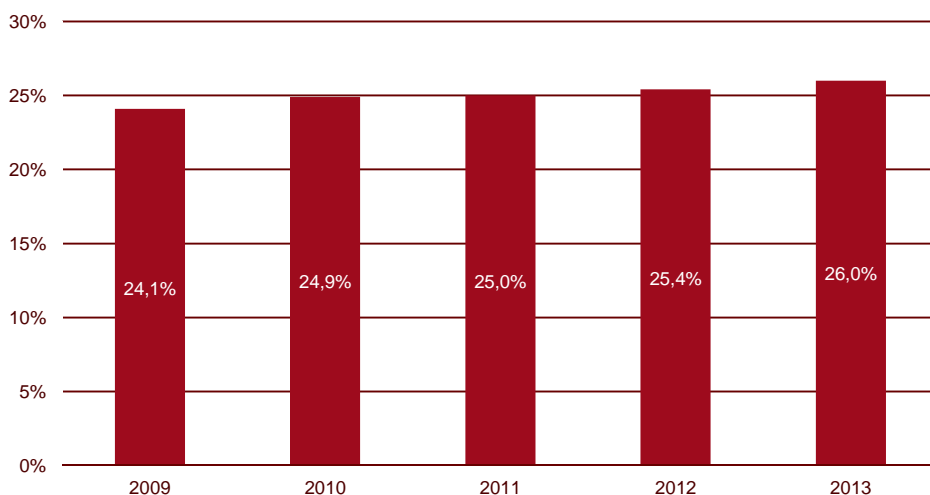
Langt de fleste af regionernes udbudseggede opgaver er at finde inden for sundhedsområdet. I regionernes opgørelse af konkurrenceudsættelse i 2012 udgjorde sundhedsområdet 94 pct. Det betyder, at regionernes øvrige opgaver vedrørende socialområdet og specialundervisning, regional udvikling samt fælles formål og administration tilsammen udgør de øvrige 6 pct. af værdien af regionernes udbudseggede opgaver. Potentialet for yderligere konkurrenceudsættelse i regionerne vil således primært vedrøre sundhedsområdet.

Foruden indikatoren for konkurrenceudsættelse opgør regionerne også en privat tjenesteydelsesindikator (PTI). PTI opgør bruttoudgifter til private leverandører i forhold til bruttoudgifter, der kan leveres af private. Forskellen mellem indikatoren for konkurrenceudsættelse og PTI består især i, at regionernes udgifter til praksissektoren i form af privatpraktiserende læger medtages i PTI. Desuden ses der i opgørelsen bort fra værdien af offentligt vundne konkurrenceudsatte opgaver. For 2013 er PTI blevet opgjørt til 35,4 pct., hvilket er et fald på 0,8 procentpoint fra 2012, hvor den blev opgjørt til 36,2 pct.

2.7 Stigende konkurrenceudsættelse i kommunerne

Kommunerne skaber konkurrence om en forsat større andel af deres udbudsegnede opgaver, som det fremgår af figur 2.7.

Figur 2.7 Kommunernes konkurrenceudsættelse 2009-2013

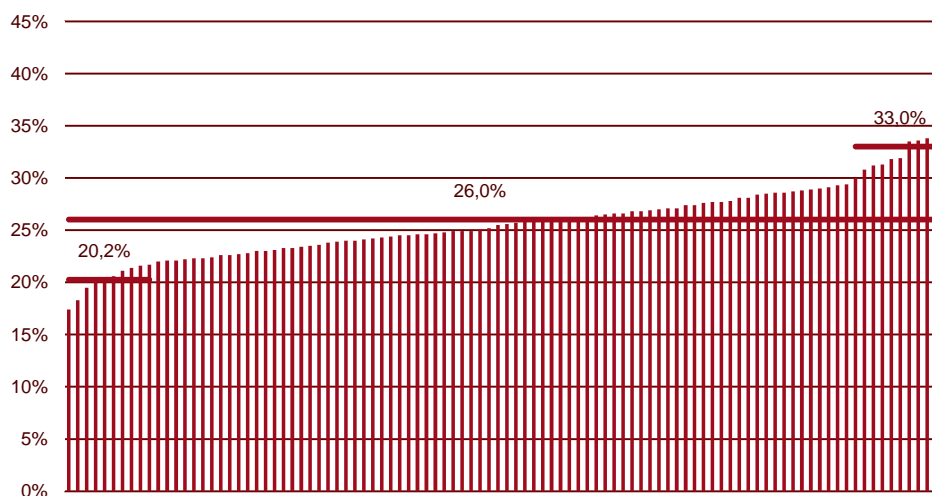


Kilde: Noegletal.dk, Økonomi- og Indenrigsministeriet

Figur 2.7 viser, at kommunerne set over ét i 2013 skabte konkurrence om 26,0 pct. af deres udbudsegnede opgaver. Det svarer til konkurrenceudsatte opgaver til en værdi af 58 mia. kr. ud af udbudsegnede opgaver for 223 mia. kr. Siden 2009 har der været en stigende tendens for kommunernes konkurrenceudsættelse, der over perioden er steget med knap 2 procentpoint.

Konkurrenceudsættelsesgraderne varierer stærkt mellem de enkelte kommuner. Som det fremgår af figur 2.8, er der forskelle på mere end en faktor to i graden af konkurrenceudsættelse mellem kommunerne.

Figur 2.8 Indikator for konkurrenceudsættelse i kommunerne i 2013



Kilde: Noegletal.dk, Økonomi- og Indenrigsministeriet

I 2013 var den gennemsnitlige konkurrenceudsættelse i kommunerne på 26,0 pct. jævnfør figur 2.8. Det dækker over et spænd fra 17,4 pct. i Ærø Kommune til 42,3 pct. i Gribskov Kommune. Mens gennemsnittet for de ti kommuner, der skabte konkurrence om færrest opgaver var 20,2 pct., var den på 33,0 pct. for de ti kommuner, der konkurrenceudsatte flest opgaver.

Rødovre Kommune har fra 2012 til 2013 haft den største stigning i andelen af konkurrenceudsatte opgaver på 4,0 procentpoint til 22,2 pct., mens både Slagelse og Vallensbæk kommuner begge har hævet deres konkurrenceudsættelsesgrader med 2,8 procentpoint. Nogle kommuner har også oplevet fald i indikatoren for konkurrenceudsættelse. De største fald er sket i Halsnæs og Læsø kommuner på henholdsvis 5,3 og 4,5 procentpoint. Stigningen i kommunernes konkurrenceudsættelse på 0,6 procentpoint fra 2012 til 2013 dækker således over markante stigninger og fald i konkurrenceudsættelsesgraderne i de enkelte kommuner, men kan også til dels skyldes ændringer i konteringspraksis.

Ligesom i regionerne, opgøres kommunernes indikator for konkurrenceudsættelse ved at ekskludere myndighedsopgaver. I kommunerne er de udbudseguede opgaver eksempelvis opgjort eksklusiv lønudgifter i folkeskolen, udgifter til aktivitetsbestemte medfinansiering af sundhedsvæsenet, kommunalbestyrelsesmedlemmer og valg samt vækstfora.

Opgørelsen af indikatoren for konkurrenceudsættelse i kommunerne er blandt andet udfordret af, at der er forskelle i kommunernes konteringspraksis. Det betyder, at resultaterne skal tages med visse forbehold. De mest robuste konklusioner kan drages på grundlag af de aggregerede data, det vil sige kommunerne samlet set, og især over flerårige perioder, hvor der er klare og entydige tendenser.

Kapitel 3

Klagenævnet for Udbuds kendelser i overblik

Når en offentlig ordregiver vurderes at have overtrådt udbudsreglerne, kan klageberettigede indgive en klage til Klagenævnet for Udbud. Klageberettiget er enhver med retlig interesse, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen samt en række organisationer og offentlige myndigheder. En oversigt over de klageberettigede organisationer og offentlige myndigheder kan findes i et bilag til Bekendtgørelse om Klagenævnet for Udbud og på Klagenævnet for Udbuds hjemmeside. Klagenævnet for Udbud er et domstolslignende klagenævn, som sekretariatsbetjenes af Erhvervsstyrelsen.

Klagenævnets hovedopgave er at behandle klager over offentlige ordregiveres overtrædelser af EU-udbudsreglerne, herunder først og fremmest udbudsdirektivet og forsyningsvirksomhedsdirektivet. Derudover behandler klagenævnet blandt andet klager over overtrædelser af tilbudsloven.

Fra ordregivers optik, kan risikoen for at modtage en klage være medvirkende til, at man undlader at skabe konkurrence om visse opgaver. Derfor giver status og udviklingen i antallet af kendelser om udbudsklagesager fra Klagenævnet for Udbud et indblik i udbudskulturen.

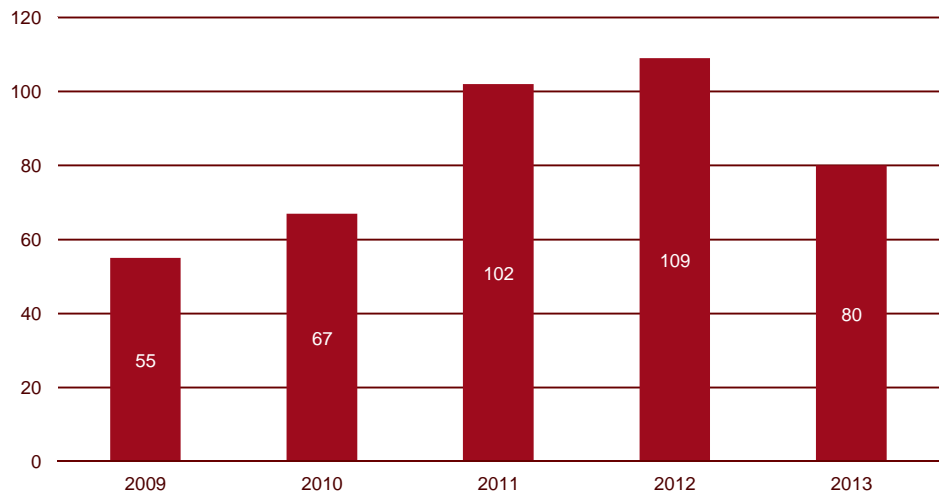
Da klager har stor betydning for udbudskulturen, har regeringen gennemført en revision af reglerne på området i 2013 med det formål at reducere antallet af udsigtsløse klager og sikre et mere effektivt klagesystem.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemgået de kendelser, der er offentliggjort på Klagenævnet for Udbuds hjemmeside. Det er på baggrund af denne gennemgang, at der i dette kapitel foretages en beskrivelse og karakteristik af de indkomne klager, der har ledt til kendelser.

3.1 Fald i antallet af kendelser fra 2012 til 2013

Perioden fra 2009 til 2013 kan karakteriseres ved, at en stigning i antallet af kendelser frem til 2012 er blevet afløst af et fald fra 2012 til 2013. Det fremgår af figur 3.1.

Figur 3.1 Antallet af kendelser i 2009-2013



Kilde: Kendelser fra Klagenævnet for Udbud hjemmeside og egne beregninger.

Figur 3.1 viser, at mens der i 2012 blev afsagt 109 kendelser, var det tilsvarende tal i 2013 faldet til 80. I årene frem til 2012 har der været tale om en stigende tendens fra et niveau på 55 i 2009.

Klagenævnet for Udbud har udarbejdet en årsberetning for 2013, hvori antallet af indkomne klager over tid er blevet opgjort. Udviklingen i antallet af indkomne klager har, på samme måde som antallet af afsagte kendelser, set en midlertidig øget sagstilgang over de seneste år. I klagenævnets årsberetning er antallet af indkomne klager opgjort over en længere periode tilbage til 1992, ud fra hvilken det også fremgår, at faldet fra 2012 til 2013 finder sted efter en flerdobling af antallet af indkomne klager i årene op til 2012.

En forklaring på faldet i antallet af indkomne klager - og dermed i antallet af afsagte kendelser - fra 2012 til 2013 kan være de ændringer af håndhævelsesloven og klagenævnsbekendtgørelsen, der blev gennemført i 2013. For klager indebærer ændringerne to forhold. Dels en forhøjelse af gebyret for at klage; dels at klager nu kan pålægges at skulle betale sagsomkostninger. Tidligere var det alene den indklagede ordregiver, der bar denne risiko.

3.2 Der afsiges flest kendelser om offentlige EU-udbud

Kendelserne kan deles op efter udbudsform og udbuddenes regelgrundlag, hvilket kan ses i nedenstående tabel 3.1.

Tabel 3.1 Kendelser efter udbudsform og regelgrundlag i 2012 og 2013

Udbudsform og regelgrundlag	2012			2013		
	Antal udbud	Antal kendelser	Kendelser i pct. af udbud	Antal udbud	Antal kendelser	Kendelser i pct. af udbud
EU-udbud (1=2+3+4)	2.453	72	2,9	2.735	57	2,1
Offentligt EU-udbud (2)	1.313	42	3,2	1.408	33	2,3
Begrænset EU-udbud (3)	667	23	3,4	1.052	14	1,3
Andet (4)	473	7	1,5	275	10	3,6
Udbud efter tilbudsloven (5=6+7+8)	-	22	-	-	14	-
Offentligt udbud (6)	-	13	-	-	5	-
Begrænset udbud (7)	-	8	-	-	8	-
Andet (8)	-	1	-	-	1	-
Ikke udbudt m.v. (9)	-	15	-	-	9	-
I alt (1+5+9)	-	109	-	-	80	-

Kilde: Kendelser fra Klagenævnet for Udbuds hjemmeside, EU's elektroniske udbudsdatabase, TED, og egne beregninger.

Tabel 3.1 viser kendelser efter udbudsform og regelgrundlag i 2012 og 2013. Der er overordnet set sket et fald i antallet af kendelser fra 109 i 2012 til 80 i 2013. Antallet af afsagte kendelser vedrørende tilbudsloven er faldet fra 22 til 14, hvilket er tæt på en halvering. Faldet i antallet af afsagte kendelser vedrørende udbudsdirektivet og forsyningsvirksomhedsdirektivet har været mindre markant fra 72 til 57, hvilket er et fald på godt en femtedel. Antallet af afsagte kendelser, der vedrører indkøb, som ikke har været i udbud, er faldet fra 15 til 9.

Det totale antal af EU-udbud, der er indgået aftaler om på grundlag af udbudsdirektivet og forsyningsvirksomhedsdirektivet, er også opgjort i tabel 3.1. På den måde er det muligt at udregne antallet af afsagte kendelser som andel af antallet af EU-udbud. Det ses, at der blev afsagt kendelser svarende til 2,9 pct. af EU-udbuddene i 2012 og 2,1 pct. i 2013. Kendelser for både EU-udbud og udbud efter tilbudsloven omhandler oftest udbudsformen offentlige udbud, hvor alle virksomheder har mulighed for at afgive tilbud på opgaven. Dette skal dog ses i lyset af, at offentlige udbud, i hvert fald hvad angår EU-udbud, også er den mest hyppigt anvendte udbudsform.

Det er ikke muligt på samme måde at lave en opgørelse for kendelser som andel af udbud efter tilbudsloven. Det skyldes, at det totale antal udbud efter tilbudsloven ikke opgøres og derfor ikke kendes præcist, hvorfor disse felter i tabel 3.1 er tomme. Antallet af udbud efter tilbudsloven er tidligere blevet estimeret til omkring 1.000 om året af Rådet for Offentlige-Privat Samarbejde i *Analyse af omfanget af og erfaringer med kontrolbud* fra oktober 2014. Hvis der

tages udgangspunkt i dette estimat, kan det udledes, at antallet af kendelser set i forhold til udbud efter tilbudsloven udgør 1-2 pct.

3.3 Der klages langt hyppigere i Sverige end i Danmark

I forhold til Sverige afsiges der i Danmark meget få kendelser vedrørende udbudsdirektivet og forsyningsvirksomhedsdirektivet. Mens der i Danmark i 2012 blev afsagt kendelser svarende til 2,9 pct. af de EU-udbud, der er indgået aftale på grundlag af, var det tilsvarende tal for Sverige 12,4 pct. jævnfør Konkurrenceverkets *Siffror och fakta om offentlig upphandling, 2013*. Det vil sige, at der i Sverige afsiges kendelser over fire gange så hyppigt som i Danmark, når der tages udgangspunkt i antallet af EU-udbud, der indgås aftale på grundlag af.

I Sverige er antallet af udbud, der ikke er direktivstyrede også blevet opgjort. Det svarer i Danmark til udbud efter tilbudsloven. For de svenske ikke-direktivstyrede udbud udgør andelen af afsagte kendelser 5 pct., hvilket er betydeligt lavere end for de svenske EU-udbud. Men det er stadig langt højere end i Danmark. Med udgangspunkt i, at der i Danmark årligt indgås omkring 1.000 aftaler udbudt efter tilbudsloven, afsiges der kendelser i 1-2 pct. af danske udbud efter tilbudsloven. Det vil sige, at der afsiges kendelser om både EU-udbud og ikke-direktivstyrede udbud langt oftere i Sverige end i Danmark.

For alle udbud i Sverige er det 7 pct., der afsiges kendelser om. Det er omkring 3-4 gange så højt som i Danmark, hvor det kan estimeres, at der afsiges kendelser i forbindelse med omkring 2 pct. af udbuddene.

Hvis klager over udbud ses i sammenhæng med annullationer af udbud og samlet set som et udtryk for udbudskulturens tilstand, udlignes forskellen mellem Danmark og Sverige betydeligt. Annullationer af udbud er behandlet af Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde i *Analyse af annullationer af EU-udbud*. Heri fremgår det, at 16 pct. af danske EU-udbud blev annulleret i 2012 og 2013, mens det tilsvarende tal for Sverige var 10 pct. Hvis dette sammenholdes med andelen af afsagte kendelser i 2012, er forskellene mellem Danmark og Sverige væsentligt mindre, end når klager og annullationer ses hver for sig.

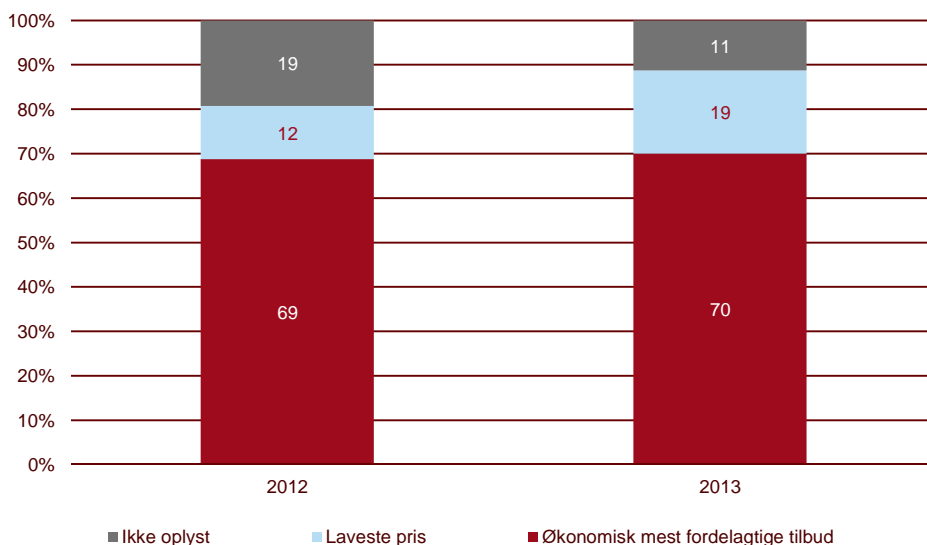
I Danmark var omkring 19 pct. af EU-udbuddene genstand for enten en annullation (16 pct.), eller en klagenævnskendelse (3 pct.) For Sverige er det tilsvarende tal 22 pct., hvor annullationer udgør 10 pct. af EU-udbuddene og afsagte kendelser 12 pct.

Det kan være en indikation for, at ordregivere i Danmark, i højere grad end i Sverige, vælger at annullere udbud, hvor der vurderes at kunne opstå en klagesag.

3.4 To ud af tre kendelser omhandler udbud med tildelingskriteriet *det økonomisk mest fordelagtige tilbud*

Kendelserne kan opgøres på baggrund af tildelingskriterierne *det økonomisk mest fordelagtige tilbud*, *laveste pris* og kendelser, for hvilke dette ikke er oplyst. Andelen af kendelser, som de fordeler sig over tildelingskriterierne, fremgår af nedenstående figur 3.2.

Figur 3.2 Andele af kendelser fordelt på tildelingskriterier



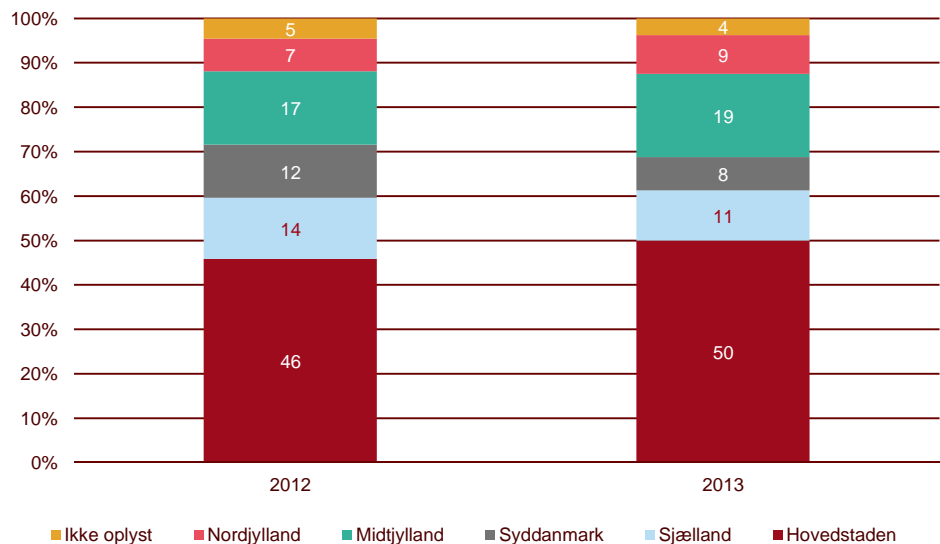
Kilde: Kendelser fra Klagenævnet for Udbuds hjemmeside og egne beregninger.

Figur 3.2 viser, at godt to ud af tre kendelser omhandler udbud med tildelingskriteriet *det økonomisk mest fordelagtige tilbud*. Disse udgjorde 69 pct. i 2012 og 70 pct. i 2013. Dette skal ses i sammenhæng med, at tildelingskriteriet *det økonomisk mest fordelagtige tilbud* også er det mest anvendte tildelingskriterium. Udbud efter tildelingskriteriet *laveste pris* udgjorde 12 pct. af kendelserne i 2012 og steg til 19 pct. i 2013. For de resterende udbud er tildelingskriteriet ikke oplyst, og det gælder for 19 pct. af kendelserne i 2012, hvilket faldt til 11 pct. i 2013.

3.5 Store geografiske forskelle på andele af kendelser

I figur 3.3 herunder fremgår den geografiske fordeling af kendelser opgjort på grundlag af de fem regioner.

Figur 3.3 Andele af kendelser efter regioner



Kilde: Kendelser fra Klagenævnet for Udbuds hjemmeside og egne beregninger.

Det fremgår af figur 3.3, at omkring halvdelen af kendelserne afsagt i 2012 og 2013 omhandler udbud af opgaver, der skal udføres i Region Hovedstaden. Derudover står opgaver til udførelse i Region Midtjylland for knap hver femte kendelse og de øvrige tre regioner hver især for omkring 10 pct. Derudover er regionen ikke oplyst for omkring hver 5 pct. af kendelserne. Fordelingen mellem regionerne er næsten uændret fra 2012 til 2013 på nær for Region Syddanmark, hvor andelen af kendelser er faldet fra 12 til 8 pct.

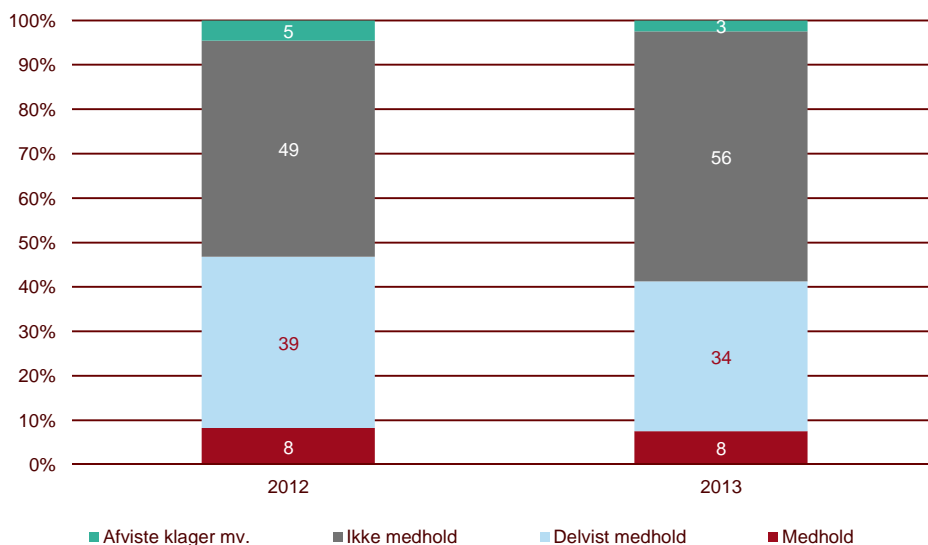
Fordelingen mellem regionerne skal ses i lyset af, at der er forskelle på antallet af udbud, som gennemføres i hver af de fem regioner. Herunder, at der gennemføres flere udbud i Region Hovedstaden end i hver af de øvrige fire regioner.

Det skal også understreges, at kendelserne ikke omhandler regionerne som administrative enheder, men at de vedrører udbud fra alle typer af offentlige ordregivere, som skal udføres i et af de geografiske områder, som regionerne udgør.

3.6 Færre klagerer får medhold i 2013 end i 2012

Af kendelserne fremgår klagers udfald. Det vil sige, om klageren får *medhold*, *delvist medhold* eller *ikke medhold*. Derudover er der nogle få *afviste klager m.v.*, hvor der ikke tages stilling til medhold. Fordelingerne mellem de forskellige udfald af klagerne fremgår af figur 3.4 herunder.

Figur 3.4 Andele af klagekendelser efter udfald



Kilde: Kendelser fra Klagenævnet for Udbuds hjemmeside og egne beregninger.

Figur 3.4. viser, at omkring halvdelen klagerne ikke får medhold ifølge kendelserne. Figuren viser endvidere, at klagerne der ikke får medhold udgør en større andel i 2013 end i 2012. I begge år fik 8 pct. af klagerne medhold. I 2013 fik 34 pct. delvist medhold, hvilket er lidt lavere end i 2012, hvor der var tale om 39 pct. Derudover omhandler nogle få kendelser på 3-5 pct. over de to år kendelser om afviste klager m.v.

I Klagenævnet for Udbuds egen årsberetning for 2013 fremgår det også, at andelen af kendelser, hvor klager får medhold, har haft en faldende trend over en årrække siden 2009.

Kapitel 4

Vejledning og analyse om udbud offentliggjort i 2014

Siden 2013 har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen opprioriteret sin vejledningsindsats på udbudsområdet og inden for offentlig-privat samarbejde generelt. Det har betydet, at styrelsen i løbet af 2014 har udgivet en række emnespecifikke vejledninger, der har været efterspurgt af interessenterne på området.

Regeringen har i december 2014 sendt lovforslag om en ny dansk udbudslov i høring. Lovforslaget forventes fremsat i februar 2015. Som opfølgning herpå vil Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen igangsætte et informations- og vejledningsarbejde, der skal være med til at understøtte klarhed omkring det nye regelsæt og de nye muligheder, som loven giver. Samlet skal det bidrage til, at offentlige indkøbere og private virksomheder bredt set tager den nye lov i anvendelse. Det skal i sidste ende sikre en effektiv ressourceudnyttelse, når det offentlige køber ind og en effektiv konkurrence om de offentlige opgaver.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen er sekretariat for Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde. Rådet har i sine analyseaktiviteter i 2014 fokuseret på temaet udbudskultur og udgivet tre større publikationer.

4.1 Emnespecifikke vejledninger udgivet i 2014

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i 2014 udarbejdet en række konkrete vejledninger om udbudsspecifikke emner. Emnerne for de enkelte vejledninger er udvalgt i dialog med interessenter og aktører på området:

- » Vejledning om indkøb af videnrådgivning
- » Vejledning om totalomkostninger i udbud
- » Vejledning om udbud med deltagelse af konsortier
- » Vejledning om kontraktopfølgning
- » Vejledning om sociale- og miljøhensyn
- » Vejledning om sortimentsudbud
- » Vejledning om funktionskrav

Nedenfor vil formål og indhold i de enkelte vejledninger kort blive beskrevet.

Vejledning om indkøb af videnrådgivning

Køb af videnrådgivning adskiller sig væsentligt fra andre typer af offentlige indkøb ved, at indholdet af ydelsen ofte først kan defineres endeligt efter kontraktindgåelsen. I stedet for et kendt produkt, køber man typisk rådgivning, en strategiproces, en kreativ løsning, særlige kompetencer m.v.

Det kan være yderst ressourcekrævende at udbyde og byde på opgaver om videnrådgivning. Der er særligt tre forhold, der kan have betydning for, om offentlige myndigheder får den bedste videnrådgivning til en god pris og uden unødvendigt høje udbudsomkostninger: Antallet af virksomheder, der afgiver tilbud, krav til en færdig kreativ løsning i tilbuddene og unødvendige krav til tilbuddene.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udarbejdet vejledningen om videnrådgivning for at sætte fokus på de enkle fremgangsmåder. Målet er, at vejledningen kan bidrage til at skabe klarhed over reglerne og give input til, hvordan køb af videnrådgivning kan tilrettelægges, så offentlige ordregivere får den bedst mulige videnrådgivning uden, at der bruges unødvendigt mange ressourcer i udbudsprocessen.

Vejledning om totalomkostninger i udbud

Et produkt, som købes billigt i dag, kan ende med at blive dyrt i morgen, hvis man ikke tager hensyn til de udgifter, der er forbundet med at eje og bruge produktet. Ordregivere kan mange gange opnå en billigere totalpris ved at lave en helhedsbetragtning, som kan sikre, at et indkøb er omkostningseffektivt set over hele brugsperioden.

Totalomkostninger er betegnelsen for summen af anskaffelsesprisen og udgifterne i brugsperioden. Det omfatter alle omkostninger ved at anskaffe, råde over og bruge et produkt. Omkostningerne i brugsperioden er eksempelvis udgifter til energiforbrug, vandforbrug, brændstofforbrug, service og vedligeholdelse, arbejdstid m.v.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udarbejdet en vejledning om totalomkostninger i udbud, som beskriver, hvilke overvejelser ordregivere kan gøre sig, hvis de vil inddrage totaløkonomiske principper i udbuddet. Vejledningen redegør for de forskellige måder totaløkonomien kan inddrages på, og hvilke opfølgings- og sanktionsmuligheder ordregivere har. Vejledningen bidrager desuden med en generel opgørelsesmetode.

Vejledning om udbud med deltagelse af konsortier

En effektiv konkurrence om de offentlige opgaver sikrer, at den offentlige sektor får de varer og tjenesteydelser, der er bedst til prisen. Effektiv konkurrence forudsætter blandt andet, at mange virksomheder har adgang til konkurrencen og kan byde på opgaverne.

For mange små og mellemstore virksomheder kan konsortiedannelse være nøglen til at kunne byde på opgaver, som de hver for sig er for små til at løse. I et konsortium kan virksomhederne i forbindelse med et udbud lægge deres tekniske, faglige og økonomiske formåen sammen og trække på hinanden ved udførelsen af den udbudte opgave. Herigennem kan virksomhederne således sammen opfylde de krav, som ordregiver stiller i forbindelse med udbudsprocessen og løsningen af den udbudte opgave.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udarbejdet vejledningen *Udbud med deltagelse af konsortier*. Vejledningen retter sig mod kommuner og andre ordregivere og giver gode råd til, hvordan udbud kan tilrettelægges, så der tages hensyn til muligheden for at byde som konsortium. Herigennem skal vejledningen bidrage til, at ordregivere styrker konkurrencen og opnår de løsninger, der er bedst til prisen.

Vejledning om kontraktopfølgning

For at sikre, at det offentlige får mest mulig værdi for pengene, er det vigtigt at følge op på de kontrakter, som offentlige indkøbere indgår. Samtidig sikrer en effektiv kontraktopfølgning mod den konkurrenceforvridning, der kan opstå, hvis den vindende tilbudsgiver ikke leverer det, der blev lovet i tilbuddet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om kontraktopfølgning hjælper offentlige ordregivere med at anvende indgåede kontrakter. Vejledningen fokuserer på, hvordan ordregivere kan bruge kontrakten til at sikre, at de aftalte varer eller ydelser bliver leveret. Det giver det offentlige mere værdi for pengene, og samtidig bidrager vejledningen til at sikre, at konkurrencen i markedet ikke fordrejes.

Med vejledningen om kontraktopfølgning, ønsker Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen at bidrage til at gøre opfølgningen lettere. Det gælder blandt andet om, at ordregiver anvender effektive metoder for at sikre sig, at kontrakten opfyldes, uden at det fører til overflødigt bureaukrati eller mistænkeliggørelse af leverandøren.

Vejledning om sociale- og miljøhensyn

Offentlige ordregivere kan fra politisk hold opleve et ønske om at anvende de offentlige indkøb og den samlede offentlige efterspørgsel til at fremme bæredygtighed. Dette ønske kan blandt andet opfyldes ved at inddrage sociale hensyn og miljøhensyn i offentlige udbud.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udarbejdet en vejledning, som beskriver mulighederne for at inddrage sociale hensyn og miljøhensyn i offentlige udbud. Formålet med vejledningen er at bidrage til at skabe klarhed omkring de retlige rammer for inddragelse af hensynene i udbuddet og beskriver mulighederne for at inddrage sociale og/eller miljømæssige hensyn i udbudsprocessens forskellige faser.

Vejledning om sortimentsudbud

De såkaldte sortimentsudbud volder ofte store hovedbrud hos mange ordregivere. Det skyldes, at sortimentsudbud ofte udmærker sig ved at omfatte flere hundrede eller endog flere tusind forskellige varer inden for et afgrænset sortiment, hvor det præcise behov enten ikke er kendt på forhånd eller kun vanskeligt lader sig definere.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har udgivet en vejledning, der fokuserer på, hvordan offentlige ordregivere kan håndtere de udfordringer, som er forbundet med sortimentsudbud, herunder beskrivelsen af det ønskede indkøb, evaluering samt mulighederne for at foretage udskiftning af varer i et sortiment, der har været i udbud.

Vejledning om funktionskrav

Der er stort fokus på funktionskrav blandt offentlige indkøbere. Erfaringer viser, at funktionskrav giver mere plads til nye og innovative løsninger sammenlignet med klassiske aktivitetsbaserede krav.

Men der er stor forskel på, hvor meget og hvordan funktionskrav faktisk anvendes. Der er flere grunde til, at ordregivere ikke anvender funktionskrav, og mangel på gode eksempler, usikkerhed om eksempelvis evaluering og måling, er nogle af grundene.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om funktionskrav udgør en eksempelsamling og er et praktisk værktøj, der skal gøre det nemmere for ordregivere at bruge funktionskrav. Vejledningen bidrager med en række gode eksempler på funktionskrav og giver indblik i de centrale elementer, som ordregivere skal overveje, når de bruger funktionskrav. Eksempelsamlingen består af eksempler fra fem forskellige udbudsområder: Praktisk hjælp, madservice, fødevareindkøb, kørsel og it-systemanskaffelser. Eksemplerne er hentet fra faktiske udbud på det pågældende område. Selvom kravene er formuleret specifikt til det enkelte udbud, kan mange af overvejelserne overføres til andre områder, som eksempelvis hvordan kravene formuleres på en måde, så de kan evalueres.

4.2 Analyser udgivet af Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde

Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde blev nedsat af erhvervs- og vækstministeren i april 2013 og har en funktionsperiode, der løber til udgangen af december 2015. Rådets medlemmer repræsenterer erhvervslivet, fagbevægelsen, offentlige ordregivere, udbudspraktikere samt de relevante ministerier på området.

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

I løbet af rådets funktionsperiode vil rådet fokusere på tre temaer. Temaerne er: Udbudskultur, nye områder for offentlig-privat samarbejde og nye former for offentlig-privat samarbejde.

Rådet har i 2014 udgivet tre større publikationer under temaet udbudskultur:

- » Udbudskulturen i Danmark
- » Analyse af omfanget af og erfaringer med kontrolbud
- » Analyse af annullationer af EU-udbud

Rådets analyser m.v. kan læses på www.rops.dk.
