

Status for offentlig konkurrence 2020

Januar 2021



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Status for offentlig konkurrence 2020

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35

2500 Valby

Tlf.: +45 41 71 50 00

E-mail: kfst@kfst.dk

Online ISBN 978-87-7029-746-2

Status for offentlig konkurrence 2020 er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Januar 2021

Indhold

Kapitel 1	5
Indledning.....	5
1.1 Bæredygtige danske EU-udbud	6
1.2 Konsortiedeltagelse ved EU-udbud	6
1.3 Innovation i EU-udbud.....	7
1.4 Fakta om EU-udbud.....	8
Kapitel 2	10
Fakta om danske udbud	10
1.1 Flest EU-udbud inden for udbudsdirektivet.....	10
2.1 Mere fleksibilitet i de danske EU-udbud	11
2.2 Mindre fald i antallet af udbud under tærskelværdier	13
2.3 Offentligretlige organer udbyder flest EU-udbud	15
2.4 De fleste EU-udbud vedrører levering af tjenesteydelser	16
2.5 En fjerdedel af EU-udbud er opdelt	17
2.6 Små virksomheders andel af offentlige kontrakter	20
2.7 Fortsat mange annullationer	22
2.8 Antallet af tilbud ved offentlige udbud og delkontrakter	25
2.9 Knap halvdelen af de danske EU-udbud er rammeaftaler	27
2.10 Flere ordregivere anvender dynamiske indkøbssystemer	29
Kapitel 3	33
Fleksible udbudsprocedurer	33
3.1 Stigende anvendelse af fleksible udbudsprocedurer.....	33
3.2 Forskelle i anvendelsen fleksible udbudsprocedurer ved direktiver	35
3.3 Karakteristika ved fleksible udbud.....	37
3.4 Hver anden ordregiver har anvendt en fleksibel udbudsprocedure.....	42
Kapitel 4	46
Konsortier i udbud	46
4.1 Flere konsortier vinder EU-udbud	46
4.2 Relativt flere rammeaftaler vindes af konsortier de seneste år	49
4.3 Karakteristika ved udbud med vindende konsortier	50
4.4 Både små og store virksomheder indgår i konsortier.....	52
Kapitel 5	56
Bæredygtige danske EU-udbud.....	56
5.1 Udbudslovens rammer for grønne indkøb	56
5.2 Udbud med et potentielt grønt element	57
5.3 Total- og livscyklusomkostninger	60
5.4 Grønne mærker	62
5.5 Grønne standarder.....	64

Kapitel 6	69
Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver	69
6.1 Lille fald i konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver	69
6.2 Udviklingen i konkurrenceudsættelsesgrad hos stat, region og kommune.....	71
6.3 Konkurrenceudsættelse i kommunerne	72
6.4 Konkurrenceudsættelse i regionerne	76
6.5 Konkurrenceudsættelse i staten	81
Bilag.....	86

Kapitel 1

Indledning

Den offentlige sektor køber hvert år varer og tjenester for godt 380 mia. kr. Det svarer til ca. 1/3 af de offentlige udgifter¹ og knap 1/6 af Danmarks bruttonationalprodukt. Gennem offentlige ordregiveres krav og ønsker til produkter kan de private virksomheder bidrage til at styrke kvaliteten i den offentlige service og skubbe Danmark i en mere nytænkende og grøn retning.

I denne rapport belyses udviklingen i konkurrenceudsættelsen af offentlige opgaver, og der sættes særlig fokus på tre temaer:

- 1) I hvilket omfang indgår krav om bæredygtighed, herunder klima- og miljøhensyn, i danske EU-udbud?
- 2) Hvor stor en rolle spiller konsortiedannelse i danske udbud?
- 3) Hvordan går det med at bruge de fleksible udbudsformer, som kan skabe grundlag for mere innovative offentlige løsninger?

På et velfungerende marked for offentlige indkøb kan effektiv konkurrence bidrage til at sikre lavere priser, høj kvalitet og udvikling af nytænkende løsninger. Konkurrence om opgaverne kan samtidig styrke produktiviteten i den private sektor ved, at den virksomhed, som kan levere den bedste kvalitet til prisen, får opgaven. Konkurrencen kan også understøtte bæredygtige og grønne løsninger, hvis udbuddet er indrettet således, at bæredygtighed indgår som et konkurrenceparameter. De udbudsretlige regler giver i det hele taget ganske vide rammer for at inddrage fx sociale hensyn eller hensyn til klima- og miljøpåvirkning, når det offentlige køber ind.

Udbudslovens fleksibilitet er blevet testet under COVID-19-krisen. I en krisesituation som COVID-19 rummer udbudsloven mulighed for at foretage indkøb, der imødekommer det akutte behov med større fleksibilitet end normalt. Ordregiver kan fx anvende en hasteprocedure, hvor fristerne er kortere end normalt. Hvis der er særligt tvingende grunde, kan indkøbet endvidere foretages uden forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse. Asylkrisen i 2015, hvor antallet af asylansøgere steg markant på forholdsvis kort tid, er et andet eksempel på en større begivenhed, hvor det var muligt at anvende bestemmelsen. Udbudslovens mulighed for at forlænge tidsfrister i visse situationer blev også anvendt, herunder som følge af hjemsendelse af offentligt ansatte. Det har således været muligt at agere hurtigt under COVID-19-krisen uden at tilsidesætte udbudsreglerne.

Konkurrence om de offentlige opgaver skal sikre, at der opnås den bedst mulige udnyttelse af de offentlige midler. Det er formålet med den danske udbudslov. I 2019/20 udarbejdede Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen en faglig evaluering af udbudsloven med henblik på at undersøge, om intentionen med lovgivningen er slået igennem. Loven blev evalueret ud fra seks pejlemærker, som handler om at sikre en effektiv konkurrence, skabe større fleksibilitet, mere

¹ Danmarks Statistik, Statistikbanken, Offentlig forvaltning og service, udgifter og indtægter, OFF3.

klarhed, øget innovation, lavere transaktionsomkostninger samt skabe bedre rammer for SMV'ers adgang til de offentlige opgaver.

Evalueringen blev indledt med en offentlig høring og er efterfølgende gennemført i tæt dialog med interessenter på udbudsområdet med henblik på at sætte fokus på de praktiske erfaringer med udbudsloven. Derudover blev en række interessenter inviteret til at deltage i en teknisk arbejdsgruppe, hvor de væsentligste problemstillinger blev drøftet.

1.1 Bæredygtige danske EU-udbud

Med klimaloven, der blev vedtaget i Folketinget i december 2019, blev målsætningen om en reduktion i CO₂-udledningerne på 70 pct. i 2030 lovfæstet. Det er endvidere regeringens ambition, at Danmark skal være klimaneutralt i 2050.

Det offentlige indkøb stod for ca. 12 mio. ton af drivhusgasudledningen i 2019, hvoraf ca. 4 mio. ton blev udledt i Danmark.² Indkøb af grønne, mere miljørigtige produkter og løsninger kan således bidrage til, at man når de danske klimamålsætninger.

De udbudsretlige regler giver ganske vide rammer for at inddrage hensyn til klima- og miljøpåvirkning, når det offentlige køber ind, så længe kravene er knyttet til det konkrete køb – dvs. til kontraktens genstand. De offentlige indkøbere kan bl.a. stille krav om klima- eller miljøhensyn ved udførelsen af opgaven, men kan også lade virksomhederne konkurrere om at levere den mest bæredygtige løsning.

I kapitel 5 gennemses alle de opgaver, der er sendt i EU-udbud i perioden juli 2019 til marts 2020, med henblik på at vurdere, i hvilket omfang de offentlige ordregivere har inddraget klima- og miljøhensyn. I 44 pct. af disse udbud indeholder udbudsmaterialet ord, som indikerer, at udbuddet indeholder et bæredygtigt element.

Knap 10 pct. af alle udbud i undersøgelsen nævner mindst ét ord, der relaterer sig til total- og livscyklusomkostninger. Fokus på disse omkostningsbegreber vil kunne medføre afledte miljøbesparelser, fx i form af reduceret el- og vandforbrug.

Miljømærker nævnes i knap 14 pct. af udbuddene i undersøgelsen. Det drejer sig bl.a. om Svanemærket, EU-blomsten og det svenske mærke Bra Miljøvalg. I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opgørelse har 7,5 pct. af udbuddene i undersøgelsen nævnt Svanemærket. I halvdelen af disse udbud anvendes mærket som et krav, hvor andre udbud fx nævner mærket i forbindelse med, at det anvendes som konkurrenceparameter. Grønne standarder nævnes samlet set i 9 pct. af udbuddene i undersøgelsen, hvor andelen primært er båret af standarden ISO 14001 om miljøledelse.

I kapitel 5 præsenteres yderligere resultater fra kortlægningen af anvendelsen af ord, der indikerer, at det konkrete EU-udbud har et bæredygtigt element.

1.1 Konsortiedeltagelse ved EU-udbud

Når virksomheder ikke kan løfte en konkret opgave selv, eller hvis et samarbejde fører til mere konkurrencedygtigt tilbud, kan virksomheder gå sammen om at afgive et fælles bud. Så-

² Finansministeriet, "Grønne indkøb for en grøn fremtid - Strategi for grønne offentlige indkøb" (2020).

danne samarbejder kaldes ofte konsortier. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i september 2020 udgivet en opdateret vejledning om konsortiedannelse³, hvor der kan læses mere om muligheder for og opmærksomhedspunkter ved at indgå i konsortier.

For små og mellemstore virksomheder (SMV'er) kan formålet med konsortiedannelse fx være at opfylde ordregivers minimumskrav til den økonomiske og tekniske formåen. Det er fx nødvendigt, hvis de hver for sig ikke lever op til disse krav og derfor ikke kan eller vil kunne byde på den konkrete opgave alene. Konsortiedannelse er dog ikke alene relevant for SMV'er. Det kan også være en mulighed for virksomheder, som ønsker at byde på opgaver, der fordeler sig over flere fagområder, hvor virksomhederne besidder kompetence inden for et eller flere, men ikke alle områder. Det gælder eksempelvis i et rådgiverudbud, hvor den udbudte opgave kan omfatte flere forskellige faglige discipliner, eksempelvis arkitektydelser og ingeniørydelser, og hvor virksomheden ikke besidder alle de nødvendige kompetencer og derfor ikke kan eller vil kunne varetage den konkrete opgave alene.

Den andel af de udbudte kontrakter, som vindes af konsortier, giver et billede af konsortiers betydning i danske EU-udbud. Desuden er denne andel formentlig en rimelig indikator for udviklingen i antallet af konsortier, som *byder* på offentlige udbud. Antallet af udbud og delkontrakter, som er vundet af konsortier, har været stigende henover perioden 2015-2019.⁴ I 2015 vandt konsortier 2,7 pct. af den samlede kontraktsum for alle gennemførte udbud, mens andelen var størst i 2017 med 5,4 pct. Derefter er der sket et fald til 4,9 pct. i 2018 og 4,2 pct. i de første tre kvartaler af 2019. Konsortier er særlig overrepræsenteret blandt statslige udbud og kontrakter vedrørende bygge- og anlægsarbejder.

I kapitel 4 præsenteres yderligere tal om udviklingen i antallet af konsortier, der vinder danske EU-udbud, samt karakteristika ved de udbud, der vindes af konsortier, og ved de virksomheder, som indgår i et konsortium.

1.2 Innovation i EU-udbud

Udbudsloven indeholder gode muligheder for at få innovation og nytænkning ind i opgaveløsningen. Det kan bl.a. ske ved markedsdialog før offentliggørelse af et udbud eller inden for rammerne af de fleksible procedurer, hvor der er mulighed for at gå i dialog med virksomheder om deres bud på løsninger på ordregivers ønsker. Dialog med markedet før udbuddet kan bl.a. give ordregiver en indsigt i, hvordan markedet fungerer, og hvad det kan levere af løsninger.

Ordregiverne kan som nævnt i nogle tilfælde vælge at bruge en af de fleksible udbudsprocedurer, hvori der er indlejret forhandling og dialog med virksomhederne undervejs i processen. Ved de fleksible udbudsprocedurer "udbud med forhandling", "konkurrencepræget dialog" og "innovationspartnerskab" er det muligt for ordregiver og den/de private leverandører at samarbejde om at optimere eller nytænke opgaven i forhold til ordregiverens behov og dermed fremme innovationen i den offentlige sektor.

Med udbudsloven fra 2016 blev adgangen til at anvende fleksible udbudsprocedurer udvidet. Siden har der været en tendens til, at fleksible udbudsprocedurer anvendes i højere grad. I 2019 blev godt 20 pct. af de danske EU-udbud udbudt med fleksible procedurer. Andelen af alle EU-udbud, som anvender de fleksible procedurer, er steget med knap 9 procentpoint, si-

³ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, "Når virksomheder afgiver fælles bud – en vejledning om konsortiesamarbejde i forhold til konkurrenceloven" (2020).

⁴ I 2015-2016 vandt konsortier ca. 1 pct. af udbud og delkontrakter, mens andelen i 2017-2019 var steget til ca. 3,1 pct.

den anvendelsesmulighederne blev udvidet. Det gælder for alle landsdele og for såvel stat, regioner samt kommuner under et. Særlig såkaldte offentligretlige organer, som bl.a. omfatter indkøbsfællesskaber og offentlige virksomheder, har taget procedurerne til sig.

Langt de fleste fleksible udbud er udbudt med "udbud med forhandling". Kun ganske få ordregivere har udbudt en opgave som et innovationspartnerskab, mens der i 2019 er udbudt 11 udbud med konkurrencepræget dialog.

I kapitel 3 præsenteres et overblik over de fleksible udbudsformer og anvendelsen af disse.

1.3 Fakta om EU-udbud

I 2019 blev der udbudt ca. 2.800 danske EU-udbud om alt fra indkøb af printere og computere til opførelse af større byggerier. Mere end halvdelen af de udbudte kontrakter vedrører tjenesteydelser såsom rengøring, rådgivning og kantinedrift, mens 10 pct. omhandler bygge- og anlægsarbejder. Omkring halvdelen af udbuddene blev udbudt af offentligretlige organer såsom indkøbsfællesskaber og forsyningsvirksomheder, mens kommunerne stod for knap 30 pct. af udbuddene. Ligesom i de tidligere år udbydes lige under halvdelen af de offentlige opgaver som rammeaftaler. Her kan ordregivere løbende få leveret et produkt eller udført en ydelse af den eller de vindende tilbudsgivere.

Effektiv konkurrence om de offentlige opgaver er vigtig for at sikre den bedst mulige kvalitet i opgaveløsningen og en ansvarlig brug af skatteydernes penge. Når en opgave modtager få tilbud, kan ordregiveren ikke vide sig sikker på, at der er opnået en konkurrencedygtig pris og kvalitet. Antallet af tilbud kan derfor ses som en indikation på, om konkurrencen om opgaven kan styrkes. I 2019 modtog offentlige kontrakter, hvor der anvendtes udbudsproceduren "offentligt udbud", i gennemsnit 4,2 tilbud. Dog modtog knap 45 pct. af de offentlige kontrakter ét eller to tilbud. Få tilbud er dog ikke nødvendigvis udtryk for svag konkurrence. Det afgørende for en konkurrencedygtig pris er, om tilbudsgiveren forventer, at konkurrencen om udbuddet er hård på det tidspunkt, hvor tilbuddet afgives. Det er 5-6 pct. af alle EU-udbud, der bliver annulleret med henvisning til utilstrækkelig konkurrence.

Knap 27 pct. af alle EU-udbud blev annulleret i 2019⁵. Annullationer giver øgede transaktionsomkostninger for både ordre- og tilbudsgiver. En af hovedårsagerne til, at danske udbud annulleres, er, at der er fejl i udbudsmaterialet. Dog bliver de fleste annullerede udbud udbudt på ny i den oprindelige eller en tilpasset form.⁶ Kommunerne har siden 2017 reduceret deres andel af annullerede udbud, mens andre ordregivertyper (dvs. stat, regioner og offentligretlige organer) har oplevet en stigning.

Udbudsreglerne sætter også rammerne for offentlige myndigheders konkurrenceudsættelse af deres serviceopgaver. Konkurrenceudsættelsen af tjenesteydelser, som kan løses af både private leverandører og det offentlige selv, har med få udsving ligget på mellem 25 og 26 pct. siden udbudslovens vedtagelse. I 2019 udgjorde andelen af konkurrenceudsatte tjenesteydelser 25,1 pct. målt med indikatoren for konkurrenceudsættelse (IKU). Det betyder, at ca. en fjerdedel af de tjenesteydelser, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, har været konkurrenceudsat. Konkurrenceudsættelse betyder ikke nødvendigvis, at opgaven overlades til en privat leverandør. Hvis det viser sig, at det mest effektive fortsat er

⁵ Baseret på de første tre kvartaler af 2019.

⁶ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse "Annullationer af danske EU-udbud", 2019.

at lade den offentlige institution levere ydelsen, kan ordregiveren vælge selv at varetage opgaven. Det kan fx testes ved, at den offentlige institution laver et kontrolbud, når opgaven sendes i udbud.

Læs flere fakta om udbud i kapitel 2 og mere om konkurrenceudsættelse af de offentlige opgaver i kapitel 6.

Kapitel 2

Fakta om danske udbud

Offentlige ordregivere kan udforme deres udbud på mange forskellige måder afhængig af, hvilke produkter og ydelser de ønsker at købe af private leverandører. Udbudsloven sætter den overordnede rammer for, hvordan indkøbet skal foretages, hvorefter ordregiver, afhængig af kompleksiteten af opgaven, ordregivers behov og forventet konkurrence om opgaven, kan tilrettelægge udbuddet mest hensigtsmæssigt.

Fx anvender et stigende antal ordregivere de fleksible udbudsprocedurer, der giver rum til forhandling og dialog med markedet, hvilket kan være særlig hensigtsmæssigt ved mere komplekse anskaffelser. Lidt under halvdelen af ordregiverne udbyder deres opgaver som en rammeaftale, hvor de endelige kontrakter indgås på baggrund af ordregivers løbende behov. Dertil kommer, at flere ordregivere anvender dynamiske indkøbssystemer, hvor nye virksomheder løbende optages i systemet, ligesom kravene til optagelse i systemet er begrænsede. Det kan være til fordel for nye eller små virksomheder.

I dette kapitel gives en status over karakteristika for de danske EU-udbud, herunder et overblik over den nyeste udvikling inden for udbuddenes udformning, andelen, der annulleres og konkurrencen om opgaverne.

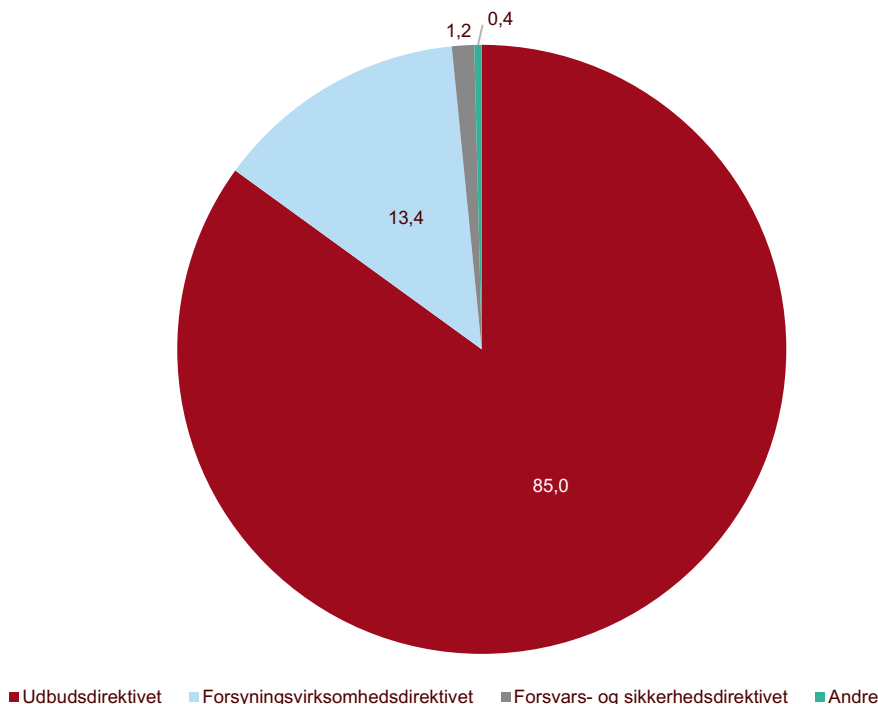
1.1 Flest EU-udbud inden for udbudsdirektivet

I 2019 blev der udbudt knap 2.800⁷ danske EU-udbud. Det dækker indkøb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejde med en værdi over EU's tærskelværdier hos stat, kommuner, regioner og offentligtretlige organer.

Størstedelen af de danske EU-udbud blev udbudt efter udbudsdirektivet, *jf. figur 2.1*. På enkelte specifikke områder er der særlige direktiver, som regulerer reglerne for indkøbene. Det gælder bl.a. på forsynings- og forsvarsområdet. Disse direktiver er implementeret direkte gennem bekendtgørelser i dansk lovgivning.

⁷ På baggrund af udtræk direkte fra Tenders Electronic Daily (TED). *EU-udbud* er betegnelsen for udbud over EU's fastsatte tærskelværdier. I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægningsdata, som er baseret på bekendtgørelser om indgået kontrakt, er der kortlagt 2.352 EU-udbud i 2019, som er afsluttet inden 1. maj 2020, *jf. boks 2.4*. Dette tal forventes at stige, når flere udbud er afsluttet med en bekendtgørelse om indgået kontrakt.

Figur 2.1 Danske EU-udbud fordelt på direktiver, 2019 (pct.)



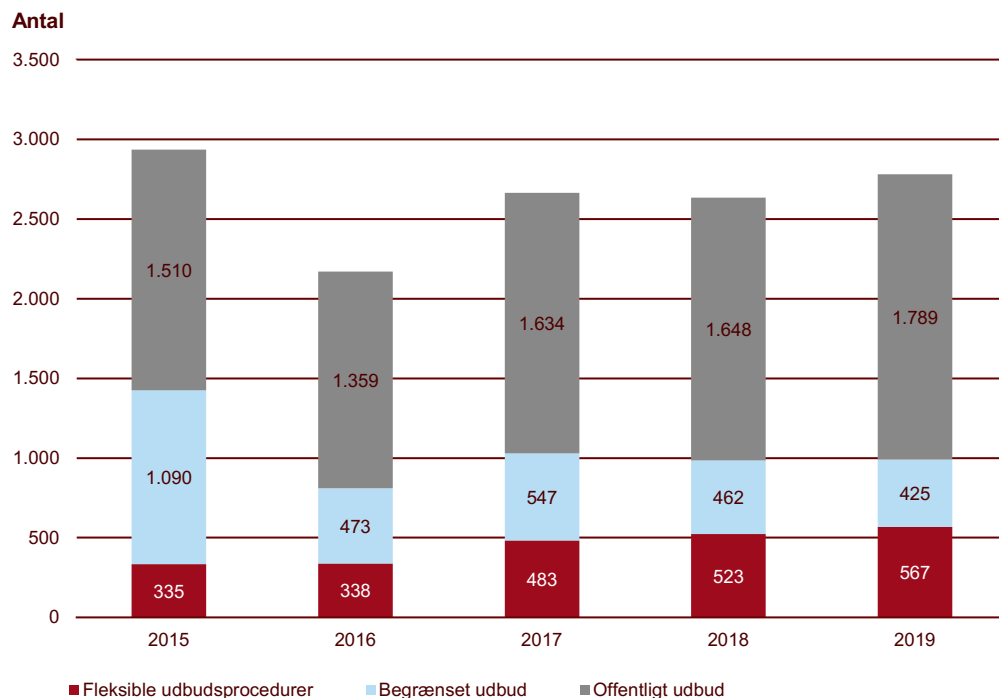
Anm.: Baseret på direkte udtræk fra Tenders Electronic Daily (TED). Kategorien "Andre" dækker for koncessionsdirektivet og forordning 2018/1046/EU. Bemærk, at antallet af udbudsbekendtgørelser fra direkte udtræk ved TED ikke er det faktiske antal udbud, idet nogle bekendtgørelser er fejloprettede (fx miniudbud eller træk på rammeaftaler), ligesom nogle udbud ikke er oprettet korrekt på TED. Disse fejl rettes i videst muligt omfang i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af TED-data, jf. boks 2.4. Tallene i figuren afviger således fra tallene i de øvrige figurer.

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

2.1 Mere fleksibilitet i de danske EU-udbud

I perioden 2017 til 2018 har antallet af EU-udbud ligget stabil på omkring 2.650 EU-udbud årligt, jf. figur 2.2. I 2019 har der været en lille stigning til knap 2.800 udbud. Der er bl.a. en tendens til, at antallet af EU-udbud med fleksible udbudsprocedurer har været stigende siden 2015 og 2016. Fra og med 2016 har udbudsloven muliggjort øget brug af disse procedurer. Andelen af fleksible udbud er steget fra knap 16 pct. i 2016 til godt 20 pct. i 2019, jf. også kapitel 3 om fleksible udbudsprocedurer. Der er også sket en stigning i antal udbud, der udbydes med proceduren offentligt udbud, mens antallet af begrænsede udbud er faldet lidt.

Figur 2.2 Antal offentliggjorte EU-udbud i 2015-2019 fordelt på udbudsprocedurer



Anm.: Baseret på alle udbud, der er offentliggjort via en bekendtgørelse i perioden 2015-2019. De fleksible udbudsprocedurer udgør procedureerne udbud med forhandling, konkurrencepræget dialog og innovationspartnerskab. I perioden 2015-2019 er der 12 koncessionsudbud og 10 udbud, hvor der ikke er angivet en udbudsprocedure, og disse 22 udbud er frasorteret i figuren. Udbud uden udbudsprocedure er oftest under light-regimet. Bemærk, at antallet af udbudsbekendtgørelser fra direkte udtræk ved hjemmesiden Tenders Electronic Daily (TED) ikke er det faktiske antal udbud, idet nogle bekendtgørelser er fejloprettede (fx miniudbud eller træk på rammeaftaler), ligesom nogle udbud ikke er oprettet korrekt på TED. Disse fejl rettes i videst muligt omfang i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af TED-data, jf. boks 2.4. Tallene i figuren afviger således fra tallene i de øvrige figurer.

Kilde: Udtræk fra TED-databasen om danske udbud i perioden 2015-2019.

Antallet af EU-udbud faldt fra 2015 til 2016 og steg derefter igen i 2017. Det skal ses i lyset af, at antallet af EU-udbud var ekstraordinært højt i slutningen af 2015 og tilsvarende lavt i de første måneder af 2016. Det afspejler formentlig en fremrykning af udbud til 2015, inden udbudsloven trådte i kraft.

Boks 2.1 Udbudslovens indførelse i 2016

Folketinget vedtog udbudsloven den 19. november 2015, efter den var blevet forberedt af et udvalg bestående af eksperter og repræsentanter fra både ordregiver- og tilbudsgiversiden. Med vedtagelsen af udbudsloven fik Danmark for første gang en samlet dansk lov, som implementerede de fælles EU-regler i udbudsdirektivet. Udbudsloven trådte i kraft den 1. januar 2016. Sigtet med udbudsloven var bl.a. at sikre større klarhed og fleksibilitet for virksomheder og ordregivere samt at bidrage til at undgå unødvendige transaktionsomkostninger.

Målet har været at sætte det gode købmandskab i centrum, når det offentlige køber ind, så ressourcerne bruges på at sikre det bedst mulige indkøb i stedet for på regelfortolkning og administrativt arbejde.

Udbudsloven medførte en række væsentlige ændringer i den måde, udbud gennemføres på, sammenlignet med før 2016. Samtidig indeholdt loven en række præciseringer af hidtil gældende ret. Blandt ændringer og præciseringer kan nævnes følgende:

Fleksible procedurer: Udbudsloven udvidede adgangen til de fleksible udbudsprocedurer for konkurrencepræget dialog og udbud med forhandling. Dertil blev det muligt at benytte udbudsproceduren innovationspartnerskaber til innovative indkøb.

Dialog: Udbudsloven præciserede, hvordan ordregivere kan anvende dialog i forbindelse med udbud.

Små og mellemstore virksomheder: Udbudsloven medførte forbedringer for SMV'ers mulighed for at deltage, når det offentlige sender opgaver i udbud.

Enklere dokumentation: Udbudsloven medførte, at tilbudsgivere skal anvende det fælleseuropæiske udbudsdokument som foreløbig dokumentation (ESPD).

Særlig indkøbsordning for sociale tjenesteydelser (light-regimet): Med udbudsloven indførtes en særlig ordning for en række sociale og andre specifikke tjenesteydelser, og loven gav ordregivere en større fleksibilitet i forbindelse med denne type indkøb.

Enklere regler for indkøb under tærskelværdien uden og med klar grænseoverskridende interesse: Udbudsloven medførte nye regler for indkøb af varer og tjenesteydelser under EU's tærskelværdi med og uden grænseoverskridende interesse.

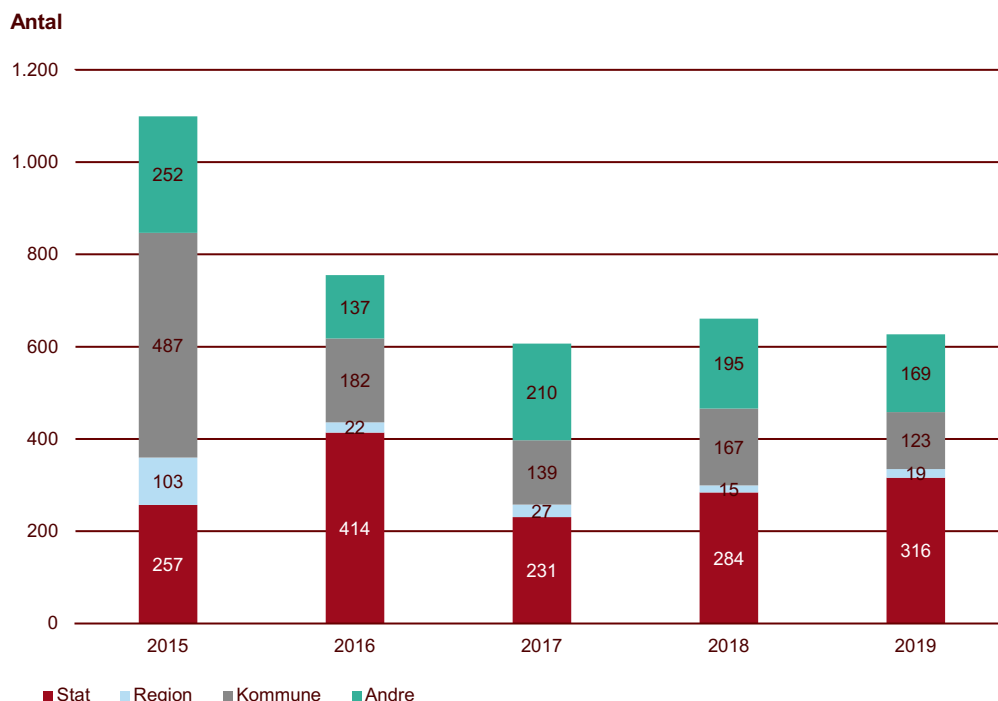
Bæredygtige indkøb: Udbudsloven præciserede, at ordregivere kan benytte livscyklusomkostninger som kriterium for tildeling af kontrakter. Loven gav også mulighed for, at ordregivere kan henvise til bestemte mærkningsordninger, når de stiller krav til varer, ydelser eller bygge- og anlægsarbejder.

Det blev i forbindelse med lovens behandling besluttet, at den skulle evalueres af Erhvervs- og Vækstministeriet (nu Erhvervsministeriet) i 2020. Evalueringen er under udarbejdelse og forventes offentliggjort primo 2021.

2.2 Mindre fald i antallet af udbud under tærskelværdier

I 2019 blev der annonceret 627 indkøb under EU's tærskelværdier på Udbud.dk, jf. figur 2.3. Det er et lille fald i forhold til 2018, men på niveau med 2017. Der er en pligt til at annoncere udbud under tærskelværdierne, hvis opgaven har en klar grænseoverskridende interesse. Samtidig kan det være relevant at annoncere for at tiltrække tilbudsgivere. Indkøb, der ikke annonceres på Udbud.dk, er der ikke nærmere oplysninger om, jf. boks 2.2.

Figur 2.3 Antal annonceringer af udbud under tærskelværdierne fordelt på myndighedstyper



Anm: Danske annonceringer af indkøb under tærskelværdierne med og uden klar grænseoverskridende interesse i perioden 2015-2019. Kategorien "Andre" dækker over institutioner, der ikke falder ind under "Stat", "Region" eller "Kommune". Det kan fx være offentligretlige organer eller offentlige virksomheder, der er omfattet af udbudsreglerne. Både annullerede og gennemførte annonceringer fremgår af opgørelsen.

Kilde: Dataudtræk fra Udbud.dk.

Statslige ordregivere annoncerer flest indkøb under tærskelværdierne, mens regionerne annoncerer relativt få opgaver under disse værdier. Kravet om, at et indkøb med grænseoverskridende interesse skal offentliggøres, gælder i hele EU, og kravet forøger dermed også danske virksomheders muligheder for at få adgang til offentlige opgaver i andre lande.

Indkøb under EU's tærskelværdier skal som nævnt annonceres på Udbud.dk, hvis der er en klar grænseoverskridende interesse. Knap 25 pct. af annonceringerne i 2019 var dog uden klar grænseoverskridende interesse.

Antallet af annonceringer under tærskelværdierne er næsten halveret siden udbudslovens ikrafttrædelse. Særligt kommunerne annoncerer færre opgaver og annoncerer nu kun 1/3 af niveauet i 2015. Det skal ses i lyset af, at udbudsloven også medførte ændringer af annonceringspligten, jf. boks 2.1. Tilbudsinhentning er ikke underlagt de samme regler som annoncering, hvormed transaktionsomkostningerne typisk er mindre for disse indkøb. Det kan dog have svækket konkurrencen om de mindre opgaver.

Boks 2.2 Udbudsregler over og under EU-tærskelværdi

Der er forskellige regler i udbudsloven, der regulerer indkøbet, alt efter størrelsen på indkøbets kontraktværdi.

Hvis værdien af et indkøb er over EU's tærskelværdier, skal indkøbet foretages som et EU-udbud. Tærskelværdierne på indkøb af tjenesteydelser og vareindkøb var i 2019 1.072.094 kr. for statslige ordregivere og 1.645.367 kr. for regionale/kommunale og offentligtretlige organer, mens tærskelværdien for bygge- og anlægsarbejde var på 41 mio. kr. Reglerne indebærer, at ordregiveren pålægges nogle forpligtelser i udbudsprocessen. Ordregiveren skal bl.a. offentliggøre udbuddet gennem en *udbudsbekendtgørelse*, der annonceres i hele EU. Reglerne indebærer også, at udbuddet skal afsluttes med en *bekendtgørelse om indgået kontrakt*, hvor ordregiver angiver relevant information om kontrakttildelingen eller oplysninger om, at udbuddet er annulleret.

Hvis værdien af indkøbet er under EU's tærskelværdier, er der færre krav til udbudsprocessen. Dog skal indkøbet annonceres på Udbud.dk, hvis ordregiver vurderer, at indkøbet har klar grænseoverskridende interesse. Endvidere skal indkøbsprocessen ske under overholdelse af principperne om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet.

Pligten til at annoncere offentlige vare- og tjenesteydelseskontrakter efter den tidligere tilbudslovs afsnit II blev afskaffet med udbudsloven. Det betyder, at der ikke længere er krav om annoncering af offentlige vare- og tjenesteydelseskontrakter, når indkøbet er under tærskelværdierne, men over den tidligere "bagatelgrænse" på 500.000 kr. i tilbudsloven og samtidig er uden klar grænseoverskridende interesse. Sådanne indkøb skal dog foretages på markeds-mæssige vilkår, så de forvaltningsretlige principper følges. Indkøb under EU's tærskelværdier og uden klar grænseoverskridende interesse kan derfor foregå efter en betydelig forenklet proces.

Der blev annonceret opgaver for 1,2 mia. kr. i 2019.⁸ Særligt annonceringer af bygge- og anlægsarbejder påvirker den samlede værdi, idet disse opgaver i gennemsnit har en værdi på 9,8 mio. kr. Til sammenligning har tjenesteydelsesopgaver og varekøb en gennemsnitlig værdi på 0,8 mio. kr. i 2019. Forskellen skyldes, at EU's tærskelværdier for bygge- og anlægsarbejder var på ca. 41 mio. kr. i 2019, hvorimod tærskelværdien for indkøb af tjenesteydelser og varekøb var på mellem 1-1,6 mio. kr. afhængig af ordregivertype.

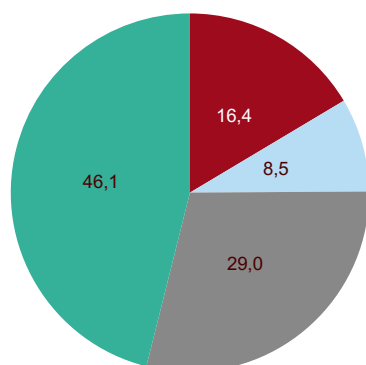
2.3 Offentligtretlige organer udbyder flest EU-udbud

Næsten halvdelen af alle danske EU-udbud udbydes af offentligtretlige organer, *jf. figur 2.4a*. Offentligtretlige organers andel af samtlige udbud er dermed steget med godt tre procentpoint siden 2018. Offentligtretlige organer er institutioner som Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI), Amgros, forsyningselskaber og almene ejendomsselskaber.

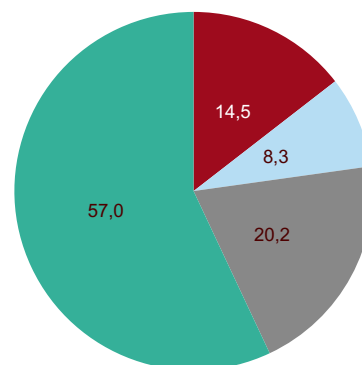
⁸ På baggrund af ordregivernes estimerede kontraktværdi. 140 annonceringer indeholder ikke en værdi eller har angivet en værdi under 1.000 kr. I disse tilfælde er de manglende værdier erstattet med gennemsnittet for kontrakttypen. En annoncering på 70 mio. kr., som er oprettet ved en fejl, er sorteret fra i opgørelsen.

Figur 2.4 Danske EU-udbud fordelt på ordregivertype, 2019 (pct.)

a) Andel ud af alle EU-udbud



b) Andel ud af kontraktsum



■ Stat ■ Region ■ Kommune ■ Offentligt retligt organ

■ Stat ■ Region ■ Kommune ■ Offentligt retligt organ

Anm.: Baseret på 2.337 EU-udbud, der er offentliggjort i 2019. 14 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

I figur 2.4b er observationer med manglende kontraktværdi erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsår, ordregivertype, kontrakttype og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller en offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den estimerede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid.

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

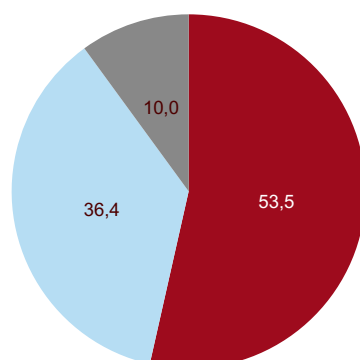
De offentligt retlige organer står også for en stor del af udbuddene, når de måles på kontraktværdi. De offentligt retlige organers udbud udgjorde således over halvdelen af den samlede udbudte kontraktsum i 2019, jf. figur 2.4b. Kommunale udbud udgjorde knap 1/3 af alle danske EU-udbud, men kun godt 1/5 af den samlede kontraktværdi. Opgørelsen tager udgangspunkt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens udbudsdata, jf. boks 2.4.

2.4 De fleste EU-udbud vedrører levering af tjenesteydelser

Over halvdelen af alle EU-udbud i 2019 vedrørte levering af tjenesteydelser, jf. figur 2.5a. Varekøb udgjorde knap 37 pct. mens bygge- og anlægsarbejder udgjorde 10 pct. af alle EU-udbud.

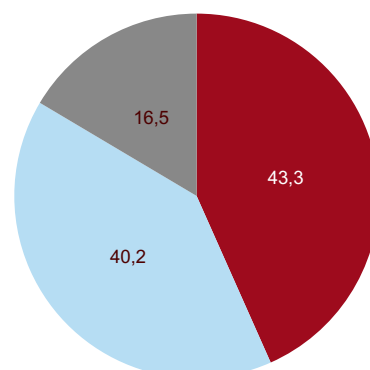
Figur 2.5 Danske EU-udbud fordelt på kontrakttype, 2019 (pct.)

a) Andel ud af alle EU-udbud



■ Levering af tjenesteydelser
 ■ Varekøb
 ■ Bygge- og anlægsarbejder

b) Andel ud af kontraktsum



■ Levering af tjenesteydelser
 ■ Varekøb
 ■ Bygge- og anlægsarbejder

Anm.: Baseret på 2.352 udbud, der er offentliggjort i 2019. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

I figur 2.5b er observationer med manglende kontraktværdi erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregivertype, kontrakttype og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller en offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den estimerede maksværdi for hele rammeaftalens løbetid.

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

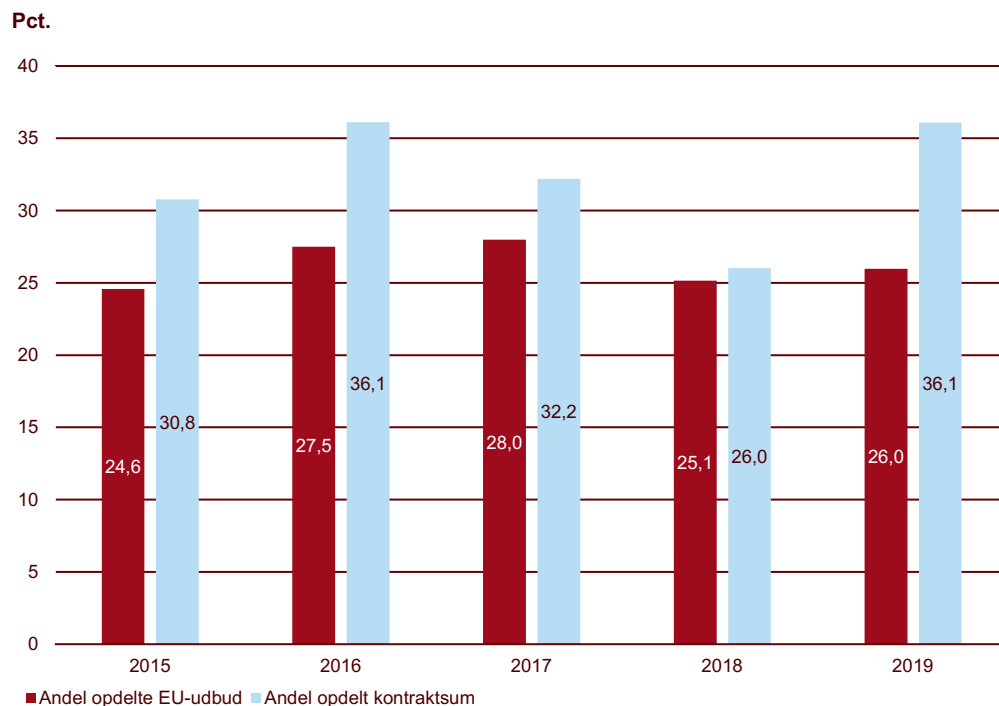
Udbud af kontrakttypen "levering af tjenesteydelser" havde i gennemsnit en lavere kontraktværdi end de resterende kontrakttyper i 2019. Den gennemsnitlige kontraktværdi for tjenesteydelser udgjorde godt 27 mio. kr., mens gennemsnitsværdien for varekøb og bygge- og anlægsarbejder var hhv. godt 37 mio. kr. og godt 55 mio. kr.⁹ Når der vægtes med kontraktværdien, udgør levering af tjenesteydelser således kun godt 43 pct., jf. figur 2.5b. Bygge- og anlægsarbejder er først udbudspligtige, når kontraktsummen er over ca. 41 mio. kr. Værdien af bygge- og anlægsarbejder udgjorde derfor 16,5 pct. af den samlede kontraktsum.

2.5 En fjerdedel af EU-udbud er opdelt

I 2019 var godt 1/4 af alle danske EU-udbud opdelt i mindre delkontrakter, jf. figur 2.6. Andelen har været relativt konstant de senere år. Opdelte udbud har i gennemsnit en højere kontraktværdi (samlet set) end ikkeopdelte udbud, og i 2019 vedrørte godt 36 pct. af den samlede kontraktsum opdelte udbud. Det er et relativt højt niveau sammenlignet med årene før.

⁹ Udbudsprocessen for udbud af kontrakter med en større kontraktværdi varer typisk længere tid. Da Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægger afsluttede udbud, vil disse kontrakter, der er udbudt i 2019, ikke nødvendigvis være afsluttet inden den 1. maj 2020. Derfor vil den gennemsnitlige kontraktværdi øges, i takt med at flere udbud afsluttes i løbet af 2020.

Figur 2.6 Andel opdelte udbud, 2015-2019



Anm.: Baseret på 11.714 udbud, der er offentliggjort i perioden 2015-2019. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregiver, kontrakttype og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller som en offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den estimerede maksværdi for hele rammeaftalens løbetid.

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

Der er med udbudsloven indført et "opdel eller forklar"-princip, der forpligter ordregiver til at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at opdele udbuddet i delkontrakter, eller forklare, hvorfor udbuddet ikke opdeles, *se boks 2.3*. Efterlevelsen af "opdel eller forklar"-princippet er styrket de senere år. Det skal samtidig bemærkes, at en ordregiver, der deler en opgave op i separate udbud fremfor i delkontrakter, ikke vil indgå i opgørelsen som opdelt, selv om effekten kan være den samme.

Boks 2.3
**"Opdel eller forklar"-
princippet**

Med udbudsloven, som trådte i kraft 1. januar 2016, blev der indført et "opdel eller forklar"-princip. Princippet forpligter ordregiver til at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at opdele en kontrakt i delaftaler. Hvis ikke kontrakten opdeles i mindre delkontrakter, er ordregiver forpligtet til at forklare, hvorfor kontrakten ikke opdeles.

Et udbud kan således enten bestå af en enkelt kontrakt eller af flere delkontrakter, som alle er genstand for deres egen konkurrence. Der kan være flere grunde til at opdele et udbud i delkontrakter. Fx kan ordregiver vurdere, at det kan have en positiv effekt på konkurrencen at opdele udbuddet, således at små eller specialiserede virksomheder får mulighed for at byde på opgaverne. Ordregiver kan også vælge ikke at opdele deres udbud, hvis opdelingen skaber unødvendige omkostninger for ordregiver selv og/eller tilbudsgiverne eller fordyrer indkøbet.

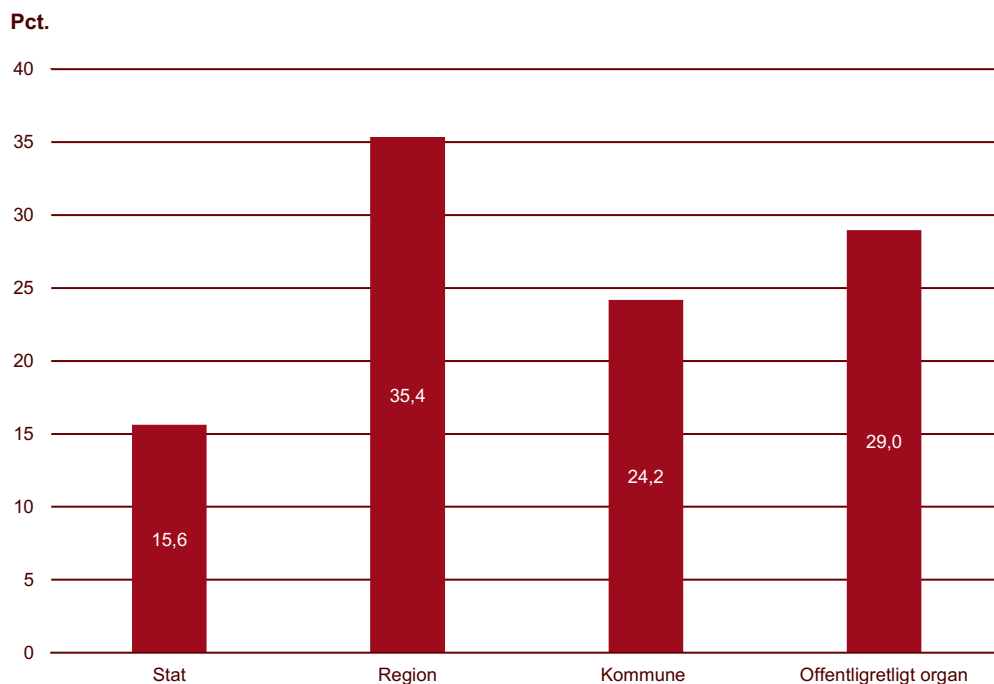
"Opdel eller forklar"-princippet har primært til formål at minde ordregiverne om, at det kan være hensigtsmæssigt at opdele en kontrakt i mindre delkontrakter, således at små og mellemstore virksomheder kan deltage i konkurrencen om det offentliges opgaver. Det er dog ikke altid hensigtsmæssigt, at kontrakten opdeles. Store kontrakter giver bl.a. bedre mulighed for stordriftsfordele, som i sig selv kan medføre fordelagtige priser.

Ordregiver kan vælge at opdele en opgave i selvstændige udbud, om end opgaverne har en tilknytning til hinanden. Det kan fx være udbud af håndværkerydelser, hvor der er behov for ydelser inden for forskellige fagligheder såsom el og vvs. Disse opgaver kan enten opdeles i delaftaler under samme udbud eller udbydes særskilt i individuelle EU-udbud. Når det sidste er tilfældet, vil udbuddet ikke fremgå som opdelt i statistikken.

Godt 35 pct. af regionernes udbud og 29 pct. af de offentligretlige organers udbud blev opdelt i mindre delaftaler, *jf. figur 2.7*. Det skal ses i sammenhæng med, at regionerne og de offentligretlige organer har flere udbud, der vedrører varekøb, som oftere opdeles. Opdelte udbud bestod i 2019 i gennemsnit af godt syv delkontrakter.

Udbud af rammeaftaler er oftere opdelt end offentlige kontrakter. Mere end hver tredje rammeaftale er opdelt i mindre delaftaler, mens færre end en femtedel af de offentlige kontrakter opdeles.

Figur 2.7 Andel udbud, der var opdelt i mindre delkontrakter i 2019, fordelt på ordregivertype



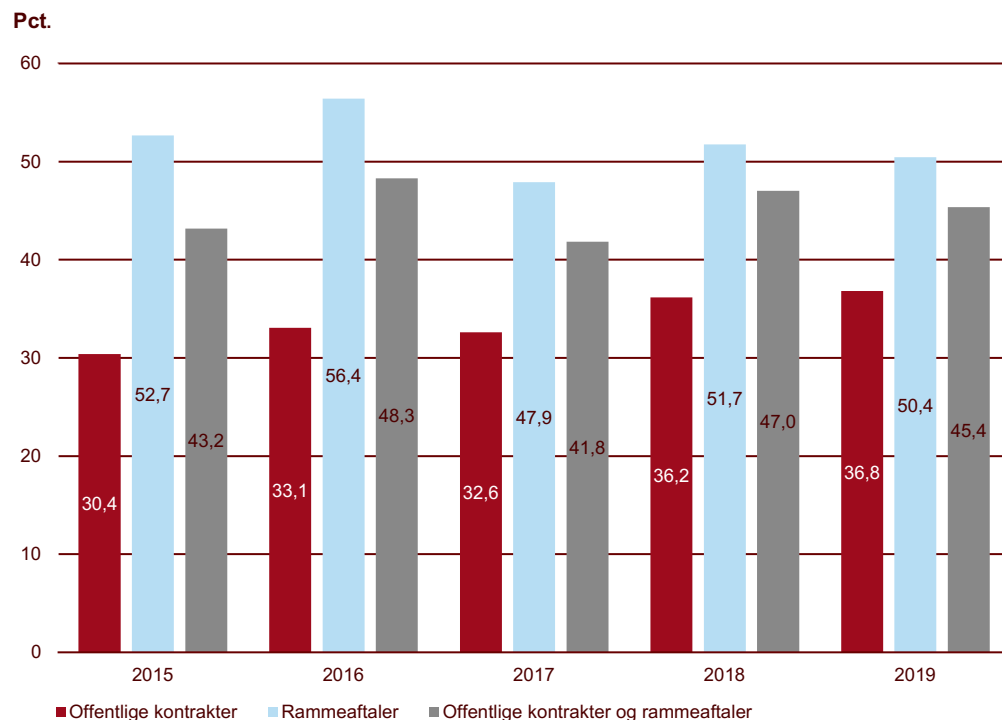
Anm.: Baseret på 2.338 udbud, der er offentliggjort i 2019. 14 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud og både offentlige kontrakter og rammeaftaler. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

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

2.6 Små virksomheders andel af offentlige kontrakter

Samlet set vandt små virksomheder godt 45 pct. af alle danske EU-udbud i 2019, jf. figur 2.8. Det dækker over, at små virksomheder vandt knap 37 pct. af de offentlige kontrakter og godt halvdelen af rammeaftalerne. Små virksomheder er her defineret som virksomheder med færre end 50 ansatte.

Figur 2.8 Små virksomheders andel af danske EU-udbud, 2015-2019



Anm.: Baseret på 25.971 udbud og delkontrakter, der er offentliggjort i perioden 2015-2019, herunder er 16.436 kontrakter tilknyttet en rammeaftale, mens 9.535 kontrakter vedrører offentlige kontrakter. Kontrakterne er tildelt i en bekendtgørelse om indgået kontrakt senest den 1. maj 2020. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Små virksomheder er her defineret som virksomheder med færre end 50 ansatte. Der er databrud i andet halvår af 2019 pga. ændring i metoden for indsamling af data om antal ansatte hos Virk.dk.

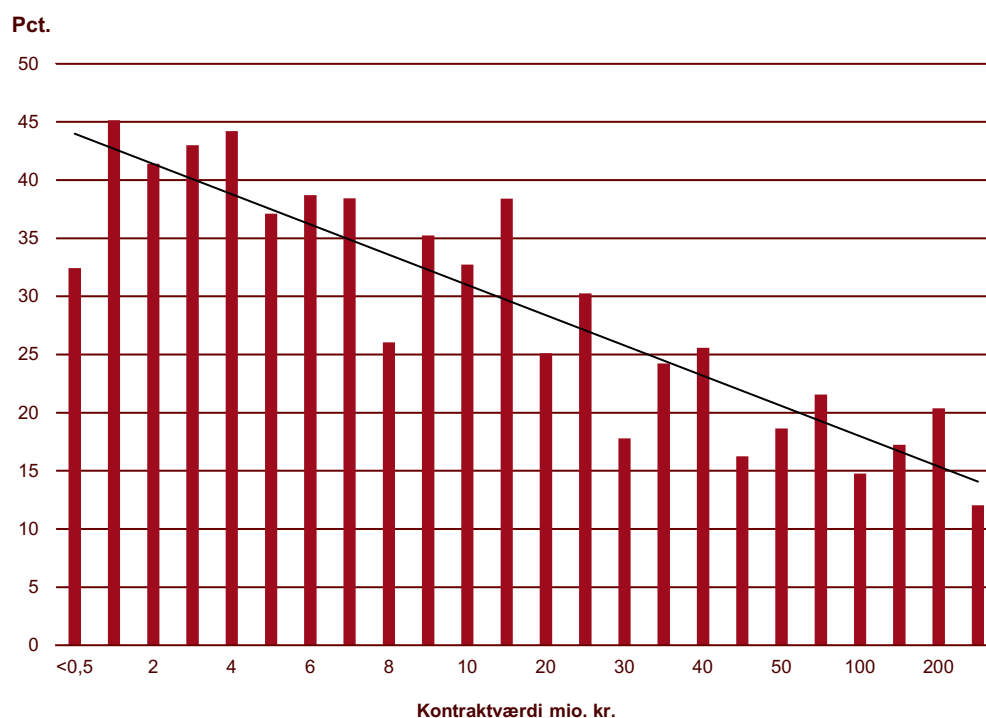
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

I perioden 2015-2019 er andelen af små virksomheder, som vinder offentlige kontrakter, steget fra godt 30 pct. til knap 37 pct. For rammeaftaler har der været flere udsving i små virksomheders andel af vinderne. Andelen var højest i 2016, hvor små virksomheder udgjorde godt 56 pct. af de vindende virksomheder, og lavest i 2017 med knap 48 pct.

Små virksomheder vinder naturligt nok især EU-udbud, der har relativt lave kontraktværdier. Den andel af de offentlige kontrakter (eksklusive rammeaftaler), som vindes af små virksomheder, er således højest ved EU-udbud med kontraktværdi mellem 1-4 mio. kr., hvor godt 43 pct. af kontrakterne vindes af små virksomheder, jf. figur 2.9.

Samtidig er kontraktværdien målt per beskæftiget væsentligt højere for de mindre virksomheder. Konkret er kontraktværdien for vundne opgaver skønmæssigt ni gange større per beskæftiget i de mindre virksomheder sammenlignet med de større virksomheder. Forholdet tyder på, at virksomhedernes kapacitet målt ved antallet af ansatte i mange tilfælde ikke afgør, om de kan byde på og endda vinde en stor offentlig opgave. Nogle virksomheder er dog koncentreret med andre virksomheder og har dermed større kapacitet, end antallet af ansatte umiddelbart indikerer. Omvendt kan små virksomheder også være underleverandører til de store virksomheder, som vinder store kontrakter.

Figur 2.9 Andelen af offentlige kontrakter, der vindes af små virksomheder, opdelt på kontraktværdiens størrelse, 2015-2019



Anm.: Baseret på 7.339 udbud og delkontrakter, der er offentliggjort i perioden 2015-2019. Kontrakterne er afsluttet med en bekendtgørelse om indgået kontrakt inden den 1. maj 2020. Rammeaftaler, annullerede udbud, profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Alle observationerne indeholder information vedrørende kontraktværdi og vindende virksomhed. Tallene under søjlerne repræsenterer den øvre værdi, så værdien 10 dækker over udbud med kontraktværdi på 9-10 mio. kr. Små virksomheder defineres som virksomheder med færre end 50 ansatte. Der er databrud i andet halvår af 2019 pga. ændring i metoden for indsamling af data om antal ansatte hos Virk.dk.

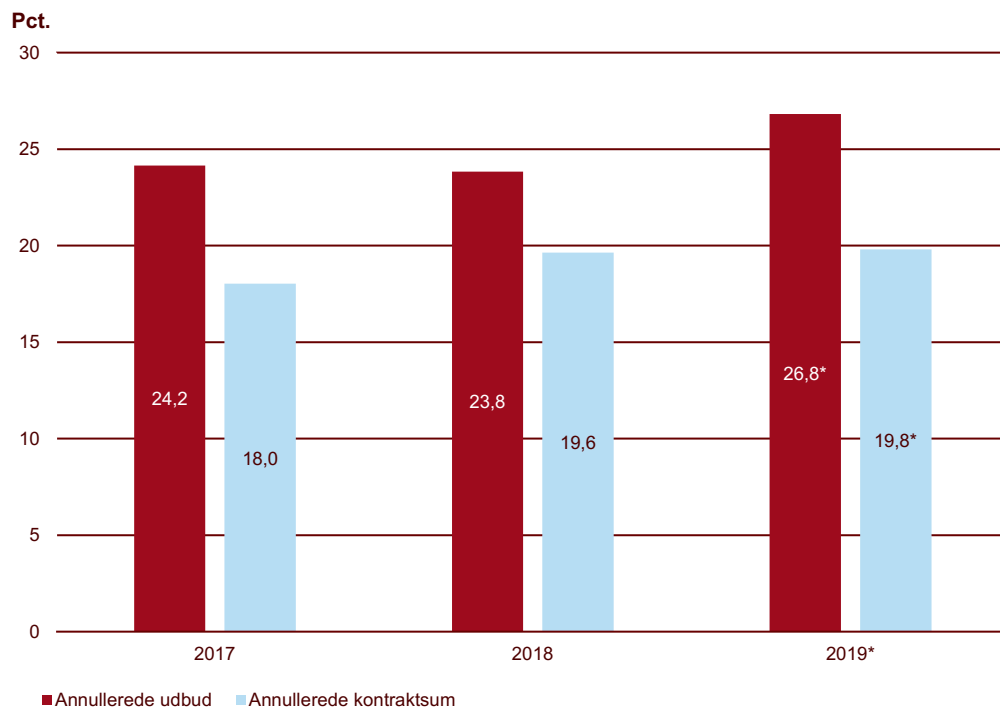
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

2.7 Fortsat mange annullationer

Det er op mod 27 pct. af alle udbudte kontrakter i de første tre kvartaler af 2019, som er blevet annulleret, jf. figur 2.10. Oplysningerne for 2019 er foreløbige, men peger på en stigning i forhold til 2018, hvor knap 24 pct. af de udbudte kontrakter blev annulleret. Opgørelsen måler andelen af afsluttede udbud, som er annulleret. I 2019 er opgørelsen baseret på de første tre kvartaler for at øge sandsynligheden for, at flere udbud er afsluttet i den kortlagte periode. Et annulleret udbud afsluttes typisk hurtigere end et udbud, hvor kontrakten tildeles. Annullerede udbud vil derfor være overrepræsenteret i statistikken for 2019 (dvs. andelen af annullerede udbud er overvurderet), indtil tilpas mange udbud er afsluttet, jf. boks 2.4 til sidst i kapitlet.

En annullation er en aflysning af et allerede påbegyndt udbud. Hver enkelt delkontrakt på et udbud kan være genstand for en selvstændig annullation. Annullationer kan resultere i øgede transaktionsomkostninger for både ordre- og tilbudsgivere, idet ordregivere og virksomheder investerer ressourcer i at tilrettelægge udbud og udforme tilbud. Det er derfor vigtigt, at udbuddene er gennearbejdede og gennemføres effektivt.

Figur 2.10 Andel annullerede kontrakter, 2017-2019



Anm.: Baseret på 6.837 udbud fordelt på 18.334 kontrakter, der er offentliggjort i perioden 2017 til tredje kvartal 2019. 41 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregiver, kontrakttype og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den estimerede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid.

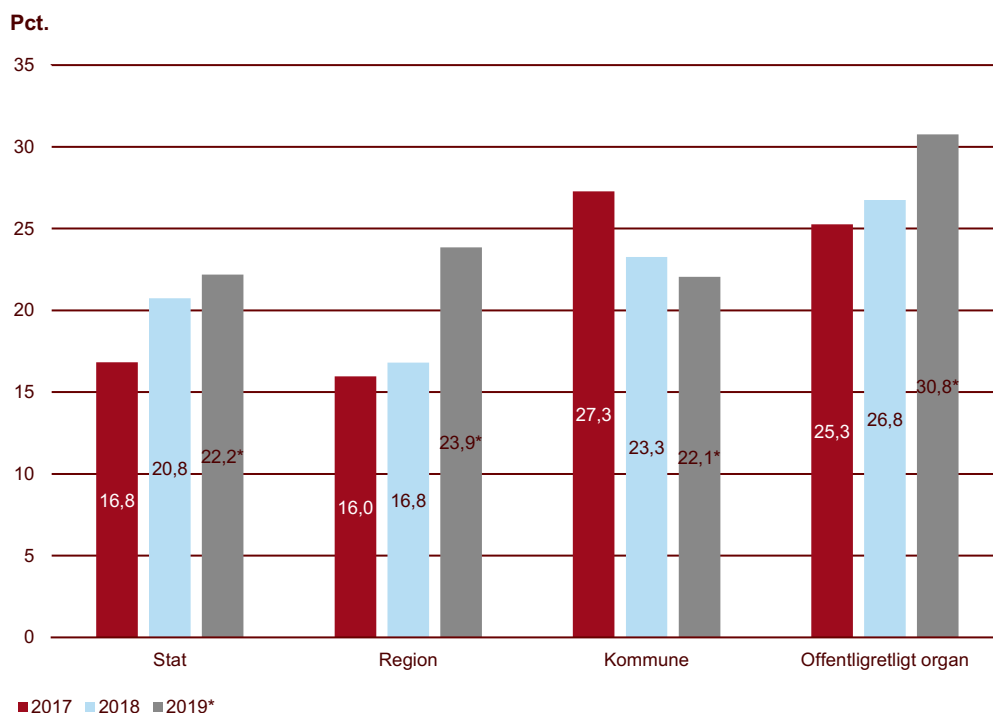
*Opgørelsen af 2019 er baseret på de første tre kvartaler af 2019.

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

De annullerede udbud har en lavere gennemsnitlig kontraktværdi end gennemførte udbud. Annullerede udbud udgør knap 20 pct. af den samlede kontraktsum i de første tre kvartaler af 2019, hvilket er på niveau med 2018.

Knap 31 pct. af udbud foretaget af offentligtretlige organer i de første tre kvartaler af 2019 blev annulleret, jf. figur 2.11. For de øvrige ordregivertyper er niveauet på under en fjerdedel. Andelen af annullerede udbud er faldet for kommuner siden 2017, mens andelen er steget for de øvrige ordregivertyper. I 2019 er det kommunerne, der har den laveste andel annullationer, mens de i 2017 havde den højeste andel.

Figur 2.11 Andel annullerede udbud fordelt på ordregivertype, 2017-2019



Anm.: Baseret på 6.837 udbud fordelt på 18.334 udbud og delkontrakter kontrakter, der er offentliggjort i 2018-2019. 37 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsår, ordregiver, kontrakttype og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller som en offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den estimerede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid.

*Opgørelsen af 2019 er baseret på de første tre kvartaler af 2019.

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

Tre ud af fire af de annullerede udbud udbydes på ny i udbudsmaterialets oprindelige eller delvist tilpassede form (genstand for fornyet offentliggørelse).¹⁰ Vælger en ordregiver at genudbyde en annulleret kontrakt uden for store ændringer, vil meget af det arbejde, ordregiver og tilbudsgiver har lavet, fortsat have værdi. Hvis udbuddet derimod ikke udbydes på ny, vil annullationen være forbundet med relativt store omkostninger, da ordre- og tilbudsgiver bruger mange ressourcer på at udarbejde udbudsmateriale og tilbud.

En analyse af annullationer af EU-udbud fra 2019 viste¹¹, at de ofte skyldtes fejl og uklarhed i udbudsmaterialet. Når udbuddet annulleres med henvisning til fejl eller behov for ændringer, bliver udbuddet typisk offentliggjort på ny i en delvis tilpasset form. Det er således kun ca. otte pct. af de udbud, der annulleres med henvisning til fejl eller behov for ændringer, som ikke bliver udbudt på ny.

¹⁰ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse "Annullationer af danske EU-udbud", 2019

¹¹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse "Annullationer af danske EU-udbud", 2019

Formålet med udbud er at konkurrenceudsætte opgaven. I nogle tilfælde må udbud imidlertid annulleres, fordi konkurrencen ikke er tilstrækkeligt velfungerende. Der henvises til manglende konkurrence som en forklaring på ca. 22 pct. af annulationerne. Det betyder, at knap seks pct. af alle EU-udbud blev annulleret som følge af svag konkurrence, hvilket trods alt er en relativt lille andel. Den svage konkurrence kan i nogle af disse tilfælde afspejle den måde, udbuddet er udformet på. Hvis der fx er stillet uhensigtsmæssige minimumskrav, kan konkurrencen svækkes unødigt.

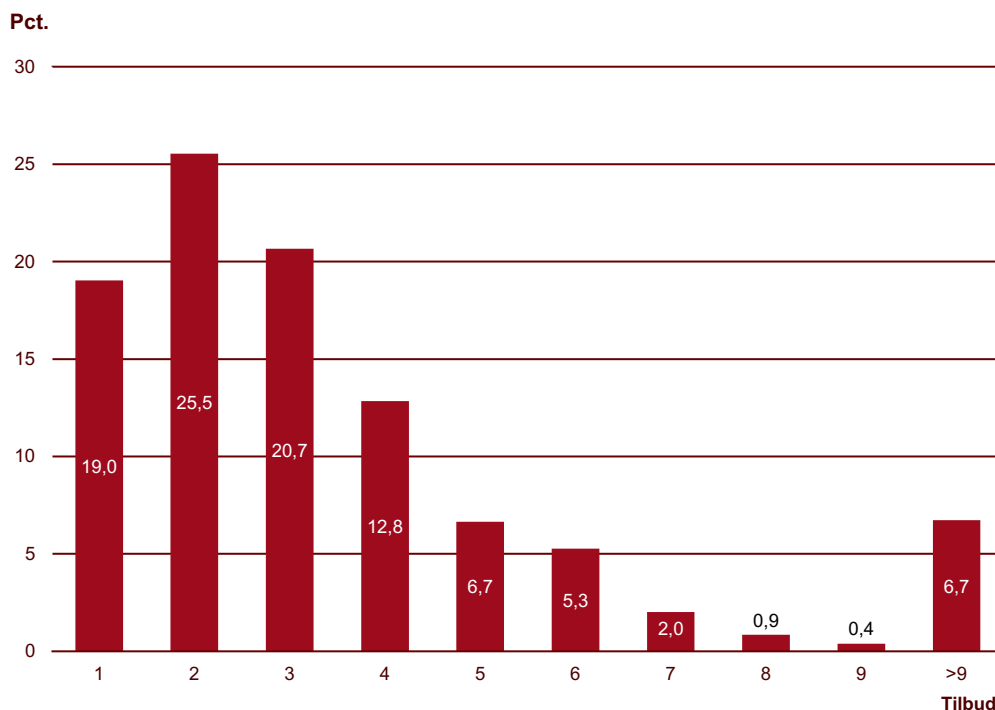
2.8 Antallet af tilbud ved offentlige udbud og delkontrakter

I 2019 modtog ordregivere i gennemsnit 4,2 tilbud på deres udbud og delkontrakter, hvor der anvendtes udbudsproceduren offentligt udbud. Det er lidt færre end i 2018, hvor det gennemsnitlige antal tilbud udgjorde 5,1.

Effektiv konkurrence om de offentlige opgaver er vigtigt for at sikre den bedst mulige pris og kvalitet. Når en opgave modtager få tilbud, kan ordregiver ikke vide sig sikker på, at der er opnået en konkurrencedygtig pris og kvalitet. Antallet af tilbud kan derfor ses som en indikation på, om konkurrencen om opgaven kan styrkes.

Der er en del af de offentlige udbud, som relativt få byder på. I 2019 udgjorde de offentlige udbud, hvor der indløb ét eller to tilbud, knap 45 pct., *jf. figur 2.12*. Det er en stigning i forhold til 2018, hvor knap 34 pct. af udbuddene modtog få tilbud, *jf. tabel 2.1*. Få tilbud er dog ikke nødvendigvis udtryk for svag konkurrence. Det afgørende er, om tilbudsgiverne forventer, at der er konkurrence om EU-udbuddet på det tidspunkt, hvor tilbuddet afgives. Som nævnt er det 5-6 pct. af samtlige udbud, som annulleres med henvisning til svag konkurrence.

Figur 2.12 Fordelingen af antal tilbud i 2019



Anm.: Baseret på 1.292 udbud og delkontrakter, der er offentliggjort i 2019. Alle udbuddene er gennemført og afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Kontrakterne er udbudt efter udbudsproceduren Offentligt udbud. Rammeaftaler, annullerede udbud, profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annulation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

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

Andelen af udbud, hvor der modtages ét eller to tilbud, er faldet fra 43 pct. i 2016 til knap 34 pct. i 2018, hvorefter der er sket en stigning til knap 45 pct. i 2019, *jf. tabel 2.1*. Der er således relativt store udsving i andelen af udbud, der modtager få tilbud, og der er ikke umiddelbart systematik i udsvingene på tværs af kontrakttyper, ordregivertyper og lignende.

I 2019 udgjorde værdien af udbud, som modtog ét eller to tilbud, godt 35 pct. af den samlede kontraktsum, når der tages højde for få udbud med særligt høje værdier, *jf. tabel 2.1*. Det er et fald i forhold til 2017 og 2018 og er på niveau med 2016.

Tabel 2.1 Andel udbud og andel af den samlede kontraktsum, hvor der modtages få tilbud (ét eller to), 2016-2019

	2016	2017	2018	2019	
Andel udbud, som modtog ét eller to tilbud (pct.)	43,0	37,7	33,8	44,6	
Andel af samlet kontraktsum, hvor udbuddet modtog ét eller to tilbud	Med outliers (pct.)	38,0	41,7	42,1	49,5
	Uden outliers (pct.)	35,5	43,4	42,1	35,1
	Antal outliers	2	2	0	1
	Gennemsnitlig værdi af outliers (mia. kr.)	2,2	1,5	-	2,4

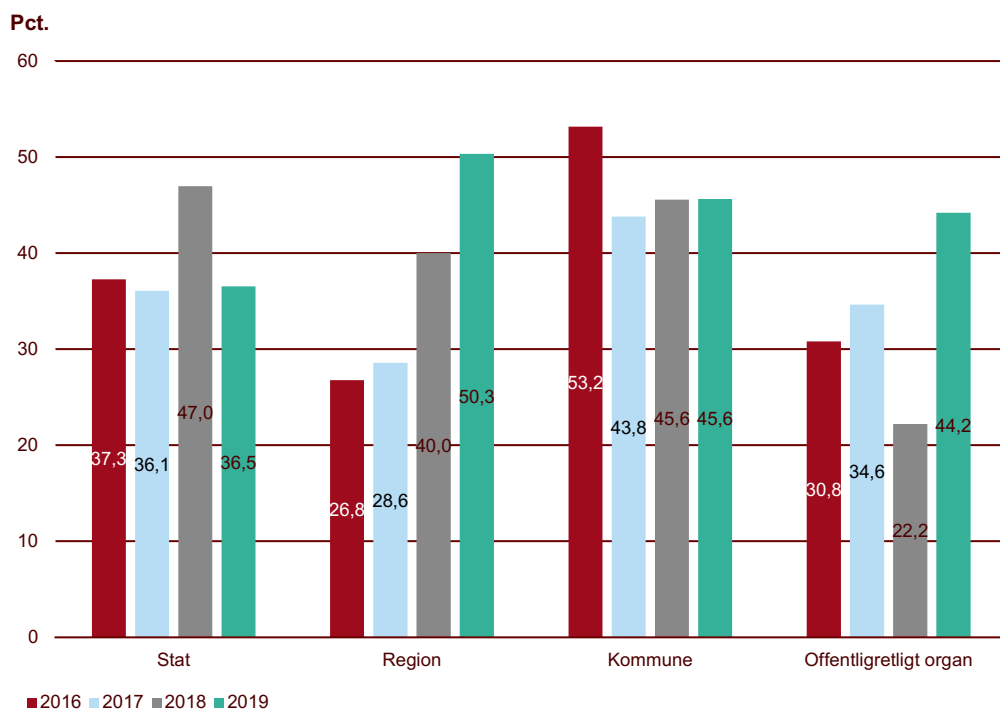
Anm.: Baseret på 5.469 udbud og delkontrakter, der er offentliggjort i 2016-2019. Alle udbuddene er gennemført og afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Udbuddene er udbudt efter proceduren offentligt udbud. Rammeaftaler, annullerede udbud, profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Kontrakter med en værdi på mere end 1 mia. kr. betragtes som outliers. Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregiver, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en offentlig kontrakt.

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

Regionerne havde den højeste andel af udbud med få tilbud i 2019. Regionerne modtog ét eller to tilbud i forbindelse med godt halvdelen af deres opgaver, *jf. figur 2.13*. Andelen er næsten fordoblet siden 2016, hvor der i forbindelse med knap 27 pct. af regionernes udbud indløb få tilbud. Regionerne har relativt få udbud i forhold til de øvrige aktører, hvorfor få udbud og delkontrakter kan have større indflydelse på resultaterne.

Offentligretlige organer har oplevet en stigning, idet andelen af udbud, der modtager ét eller to tilbud, er fordoblet fra godt 22 pct. til godt 44 pct. fra 2018 til 2019. Det skal dog ses i sammenhæng med et betydeligt fald i andelen fra 2017 til 2018. Kun staten har siden 2018 oplevet et fald i andelen af udbud, der modtager få tilbud, mens kommunernes andel har ligget stabilt på omkring 45 pct. siden 2017.

Figur 2.13 Andel udbud med få tilbud (ét eller to) opdelt på ordregivertype, 2016-2019



Anm.: Baseret på 5.463 offentlige kontrakter udbudt efter proceduren "offentligt udbud", der er offentliggjort i 2016-2019. Alle udbuddene er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. 10 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen. Rammeaftaler, annullerede udbud, profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

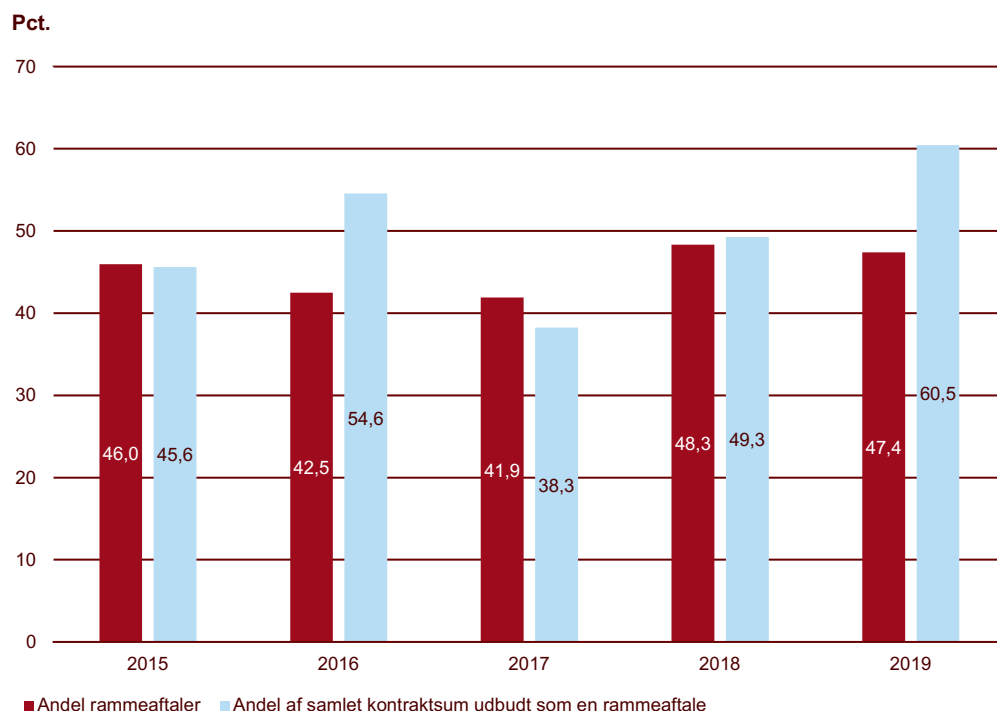
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

2.9 Knap halvdelen af de danske EU-udbud er rammeaftaler

I 2019 udgjorde godt 47 pct. af alle danske EU-udbud rammeaftaler, *jf. figur 2.14*. Andelen af rammeaftaler er knap 1 procentpoint lavere end i 2018, men stadig betydeligt højere end i 2016 og 2017, hvor andelen var omkring 42 pct.

En rammeaftale er en løbende aftale mellem en eller flere ordregivere på den ene side og en eller flere leverandører på den anden. Rammeaftaler har til formål at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal indgås i løbet af en nærmere fastsat periode. En af fordelene ved rammeaftaler er, at ordregiver ikke skal gennemføre et nyt udbud, hver gang der skal foretages et indkøb. Til gengæld sker konkurrenceudsættelsen mindre hyppigt, idet rammeaftaler typisk vindes af én leverandør.

Figur 2.14 Rammeaftalers andel af samlet antal udbud, 2015-2019



Anm.: Baseret på 11.714 udbud, der er offentliggjort i perioden 2015-2019. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregiver, kontrakttype og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den estimerede maksværdi for hele rammeaftalens løbetid.

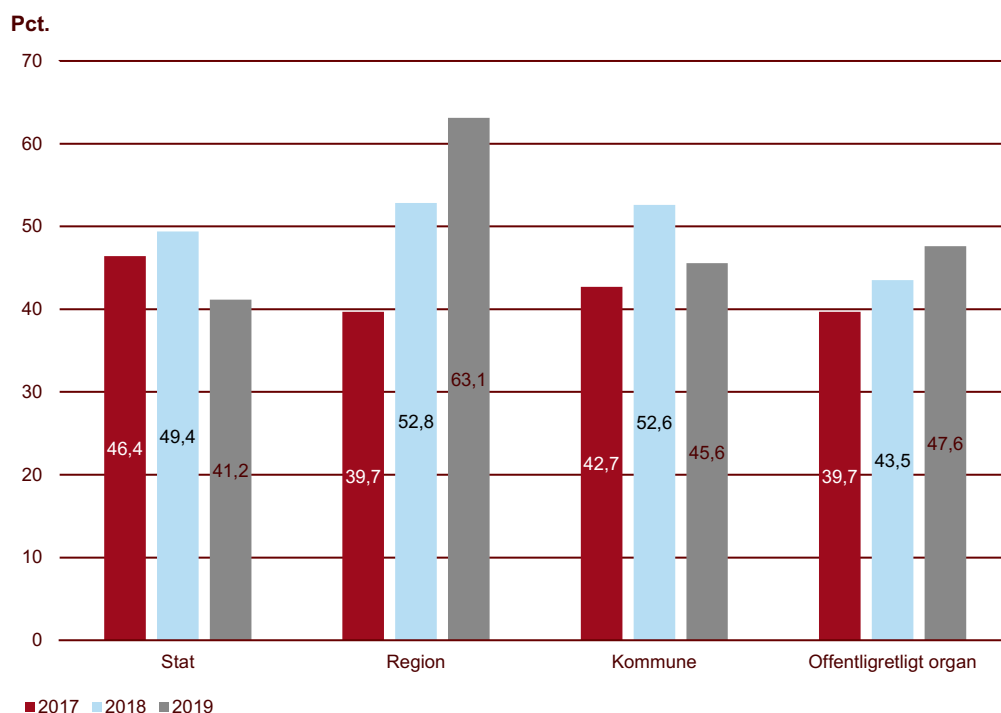
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

I 2019 blev en større andel af den samlede kontraktsum udbudt som rammeaftaler sammenlignet med de tidligere år. Det dækker over, at den gennemsnitlige maksværdi for rammeaftaler i 2019 var større end den gennemsnitlige kontraktværdi for offentlige kontrakter. Særlig for regionerne var rammeaftalernes kontraktværdi større end for de offentlige kontrakter.

De fleste rammeaftaler har kun én vinder og dermed kun én tilknyttet leverandør. I 2019 havde godt 83 pct. af rammeaftalerne kun en enkelt vindende virksomhed. Ved de rammeaftaler, hvor der er flere vindende virksomheder, er der i gennemsnit fire virksomheder tilknyttet rammeaftalen.

Brugen af rammeaftaler er for andet år i træk steget hos både regioner og offentligtretlige organer, mens særlig staten har oplevet et fald det seneste år, jf. figur 2.15. Knap 2/3 af regionernes opgaver udbydes som rammeaftaler, mens det samme er tilfældet for godt 41 pct. af statens udbud.

Figur 2.15 Andel af rammeaftaler fordelt på ordregivertype, 2017-2019



Anm.: Baseret på 7.354 udbud, der er offentliggjort i perioden 2017-2019. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. 42 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen. Opgørelsen indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

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

2.10 Flere ordregivere anvender dynamiske indkøbssystemer

Dynamiske indkøbssystemer er en elektronisk indkøbsproces, som kan betegnes som en slags åben rammeaftale, hvor alle ansøgere, der opfylder minimumskravene til egnethed og ikke er omfattet af udelukkelsesgrunde, skal optages i systemet. Der er således mulighed for løbende optagelse af nye leverandører i systemet ligesom kravene for optagelse i systemet er begrænsede. Det kan være til fordel for SMV'er.

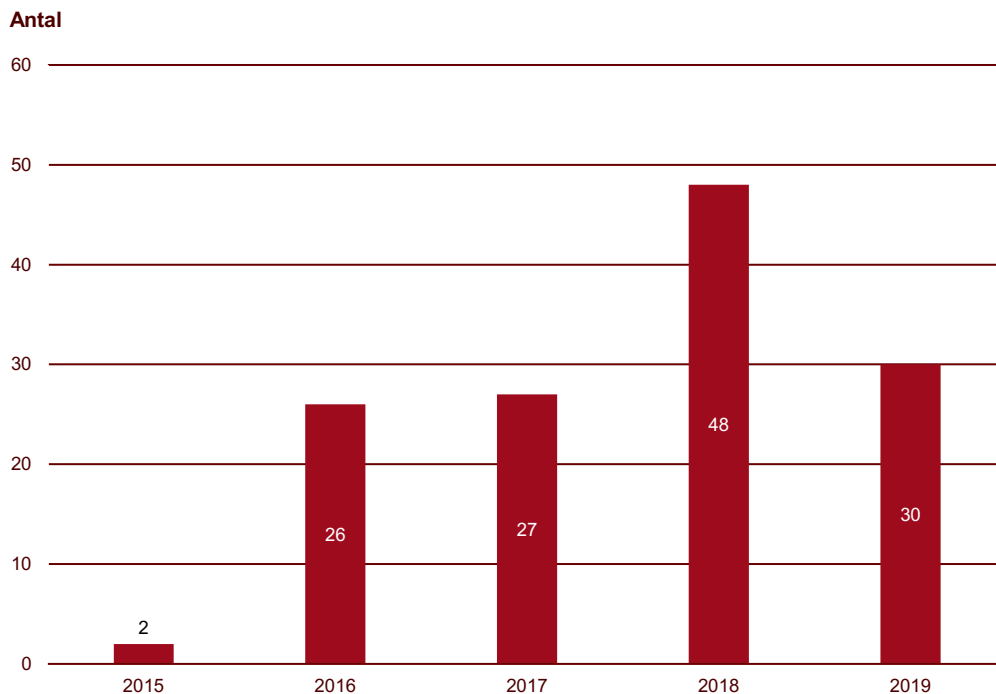
Indkøberne, der benytter det dynamiske indkøbssystem, har adgang til at vælge blandt alle de leverandører, der er optaget i systemet, og som således løbende er i konkurrence om at levere de bedste tilbud. Dynamiske indkøbssystemer kan med fordel anvendes ved indkøb af mere standardiserede ydelser, som fx fødevarer eller kontorartikler, men anvendelsen er ikke begrænset hertil og kan fx også omfatte andre ydelser. Der ses således også eksempler på indkøb af innovative teknologiske produkter ved brug af dynamiske indkøbssystemer.¹²

Siden 2015 er der oprettet 133 dynamiske indkøbssystemer. Der har været en stigende anvendelse af disse systemer. I perioden 2016-2019 blev der i gennemsnit oprettet 33 systemer

¹² Se case på Bedreudbud.dk "Dynamisk tilgang til indkøb af exoskeletter i Aarhus" (2020).

om året mod to i 2015. I 2018 blev der oprettet ekstraordinært mange dynamiske indkøbssystemer, jf. figur 2.16.

Figur 2.16 Antallet af offentliggjorte dynamiske indkøbssystemer, 2015-2019



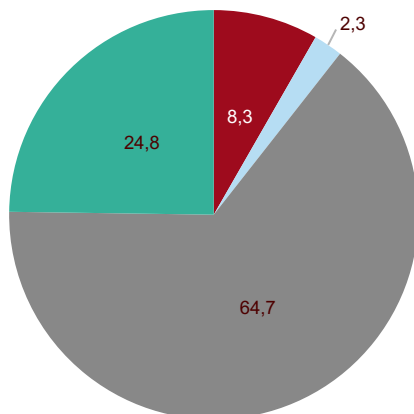
Anm.: Baseret på 133 dynamiske indkøbssystemer i perioden 2015-2019. Der indgår både igangværende, afsluttede og annullerede dynamiske indkøbssystemer.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af dynamiske indkøbssystemer på baggrund af TED-databasen.

Kommunerne stod for oprettelse af knap 2/3 af alle dynamiske indkøbssystemer, jf. figur 2.17a. Dynamiske indkøbssystemer af tjenesteydelser udgør knap 40 pct. af de oprettede indkøbssystemer, mens godt 1/3 vedrørte varekøb og godt 1/4 vedrørte bygge- og anlægsarbejder, jf. figur 2.17b.

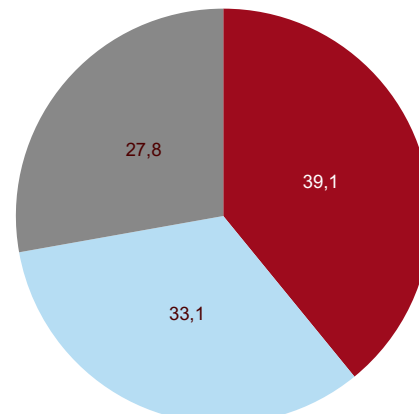
Figur 2.17 **Dynamiske indkøbssystemer opdelt på ordregivertype og kontrakttype, 2015-2019**

a) Andel dynamiske indkøbssystemer opdelt på ordregivertype



■ Stat ■ Region ■ Kommune ■ Offentligretlig organ

b) Andel dynamiske indkøbssystemer opdelt på kontrakttype



■ Levering af tjenesteydelser ■ Varekøb
■ Bygge- og anlægsarbejder

Anm.: Baseret på 133 dynamiske indkøbssystemer i perioden 2015-2019. Der indgår både igangværende, afsluttede og annullerede dynamiske indkøbssystemer.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af dynamiske indkøbssystemer på baggrund af TED-databasen.

**Boks 2.4
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens data om EU-udbud**

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har samlet data om danske EU-udbud siden 2015. Disse data samles med henblik på at styrke det evidensbaserede arbejde om EU-udbud. I praksis indgår al information, som angives, i en bekendtgørelse om indgået kontrakt og dens tilhørende udbudsbekendtgørelse i databasen over EU-udbud på Tenders Electronic Daily (TED). For hvert EU-udbud skal ordregiver angive en række informationer om karakteristika ved udbuddet, hvorfor det har været muligt at udarbejde en database bestående af en lang række beskrivende variable. Data kvalitetssikres løbende ved bl.a. at kontakte ordregivere, når der opstår tvivl om informationerne anført i TED.

Løbende kvalitetssikring betyder, at data optimeres med tiden. Der kan derfor være udsving i opgørelser tilbage i tiden, som forklares af flere observationer eller kvalitetssikring af de angivne informationer i TED. Fx kontakter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen løbende ordregivere, som mangler at offentliggøre en bekendtgørelse om indgået kontrakt for et konkret udbud.

I dette års Status for Offentlig Konkurrence indgår alle udbud, som er afsluttet med en bekendtgørelse om indgået kontrakt i perioden januar 2015 til april 2020. Udbud kortlægges først, når der foreligger en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Da ikke alle opgaver, der er udbudt i 2019, vil være afsluttet inden den 1. maj 2020, kan det bl.a. have indflydelse på opgørelsen af andelen af udbud, der annulleres, idet annullationer ofte foretages relativt tidligt i udbudsprocessen. Annullerede udbud vil derfor være overrepræsenteret i statistikken, indtil tilpas mange udbud er afsluttet. Dertil har udbud, som udbydes med fleksible udbudsprocedurer typisk en længere udbudsproces, hvorfor disse typisk afsluttes relativt sent. Andelen vil derfor løbende stige, når flere udbud kortlægges. Sidst vil metoden have en effekt på antallet af konsortier, som undersøges i kapitel 4. Værdien af kontrakter, der vindes af konsortier, er ofte højere end værdien af kontrakter, der ikke er vundet af konsortier. Udbud med en høj kontraktværdi har i gennemsnit en længere udbudsproces, hvormed antallet af konsortier vil stige, når flere udbud kortlægges. Figurer, der omhandler annullationer, fleksible udbudsprocedurer og konsortier er derfor baseret på udbud, der er udbudt i de første tre kvartaler af 2019, for at mindske skævheden i tallene.

Den løbende kvalitetssikring og tilførslen af udbud med længere varighed gør, at der i årets Status for Offentlig Konkurrence kan være afvigelser i opgørelser fra tidligere publikationer.

Kapitel 3

Fleksible udbudsprocedurer

De fleksible udbudsprocedurer giver mulighed for mere dialog og samarbejde mellem ordregiverne og tilbudsgiverne med henblik på at finde de bedste løsninger på ordregiverens behov. God dialog om komplekse anskaffelser kan fremme innovation og kan også reducere risikoen for senere annullationer af offentlige udbud. Omvendt kræver de fleksible procedurer flere ressourcer under udbudsprocessen, som kan forøge transaktionsomkostningerne.

Fleksible udbudsprocedurer er kendetegnet ved, at de giver mulighed for forhandling eller dialog med tilbudsgiverne. De fleksible procedurer omfatter udbud med forhandling, konkurrencepræget dialog samt innovationspartnerskaber. Udbud med forhandling giver ordregiver mulighed for at gennemføre forhandlinger eller drøftelser med tilbudsgiverne med det formål at tilpasse indholdet af allerede indgivne tilbud efter ordregivers behov. Konkurrencepræget dialog kan anvendes i de situationer, hvor ordregiveren har behov for dialog med tilbudsgiverne for at indkredse og fastslå, hvordan ordregivers krav og behov bedst kan opfyldes. Endelig giver innovationspartnerskaber mulighed for at indgå længerevarende partnerskabskontrakter med henblik på udvikling og efterfølgende indkøb af nye innovative varer, tjenesteydelser eller bygge- og anlægsarbejder, uden at det er nødvendigt at gennemføre en separat udbudsprocedure for indkøbet.

Mens der for forsyningsvirksomhedsdirektivet og forsvars- og sikkerhedsdirektivets vedkommende er fri adgang til at anvende fleksible udbudsprocedurer, blev adgangen inden for udbudsdirektivets rammer udvidet med udbudsloven i 2016. Mulighederne for at anvende en fleksibel udbudsprocedure er dog fortsat mere begrænsede under udbudsdirektivet.

3.1 Stigende anvendelse af fleksible udbudsprocedurer

Fleksible udbudsprocedurer anvendes i stigende grad af danske ordregivere. Når der tages udgangspunkt i de offentliggjorte udbud via direkte træk fra Tenders Electronic Daily (TED), er andelen af udbud foretaget med fleksible udbudsprocedurer steget fra godt 11 pct. i 2015 til godt 20 pct. i 2019, jf. figur 3.1.

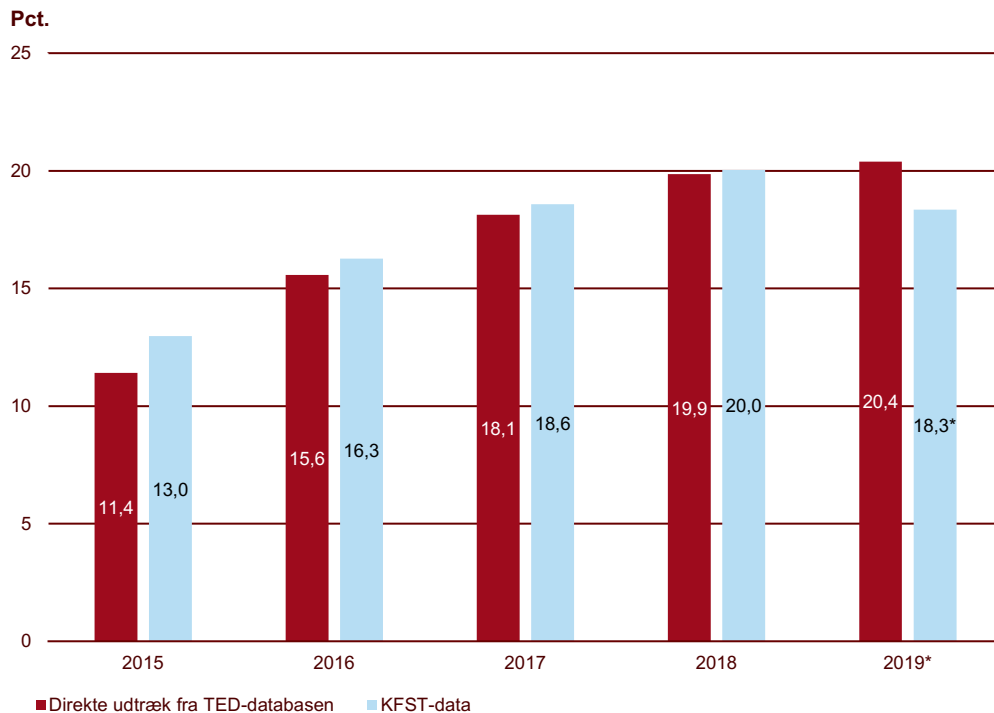
I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud registreres udbuddene først, når de afsluttes i TED-databasen. Derved registreres det, om udbuddet annulleres, hvilke virksomheder der vinder udbuddet, hvad den endelige kontraktværdi er og en række andre forhold, som først registreres ved afslutningen af udbuddet.

Med udgangspunkt i styrelsens kortlægning af afsluttede EU-udbud ses også en stigende tendens siden 2015, helt på linje med direkte udtræk fra TED-databasen, jf. figur 3.1. Da de afsluttede udbud registreres med en vis forsinkelse og fleksible udbudsprocedurer i gennemsnit er mere langvarige end andre procedurer, forventes tallet for 2019 at blive forøget, når alle udbud er afsluttet. For at gøre underrepræsentationen mindre baseres opgørelserne på de første

ni måneder fremfor hele året, men det forventes dog fortsat, at fleksible udbud er underrepræsenteret.¹³

Andelen af afsluttede udbud i 2019 er således skønsmæssigt underrepræsenteret med omkring 2 procentpoint.

Figur 3.1 Udvikling i anvendelsen af de fleksible udbudsprocedurer 2015-2019



Anm.: Opgørelsen på baggrund af direkte udtræk fra TED-databasen er baseret på 13.183 udbudsbekendtgørelser i perioden 2016-2019, som er trukket direkte fra Tenders Electronic Daily (TED). Bemærk, at disse tal vil afvige fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opgørelse. Det skyldes bl.a., at nogle bekendtgørelser er fejloprettede (fx miniudbud eller træk på rammeaftaler), ligesom nogle udbud ikke er oprettet korrekt på TED. Disse fejl rettes i videst muligt omfang i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af TED-data.

For KFST-data er opgørelsen baseret på 11.229 EU-udbud under alle direktiver, der er offentliggjort i perioden 2015 til og med de første tre kvartaler af 2019. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Der indgår både gennemførte og annullerede udbud. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

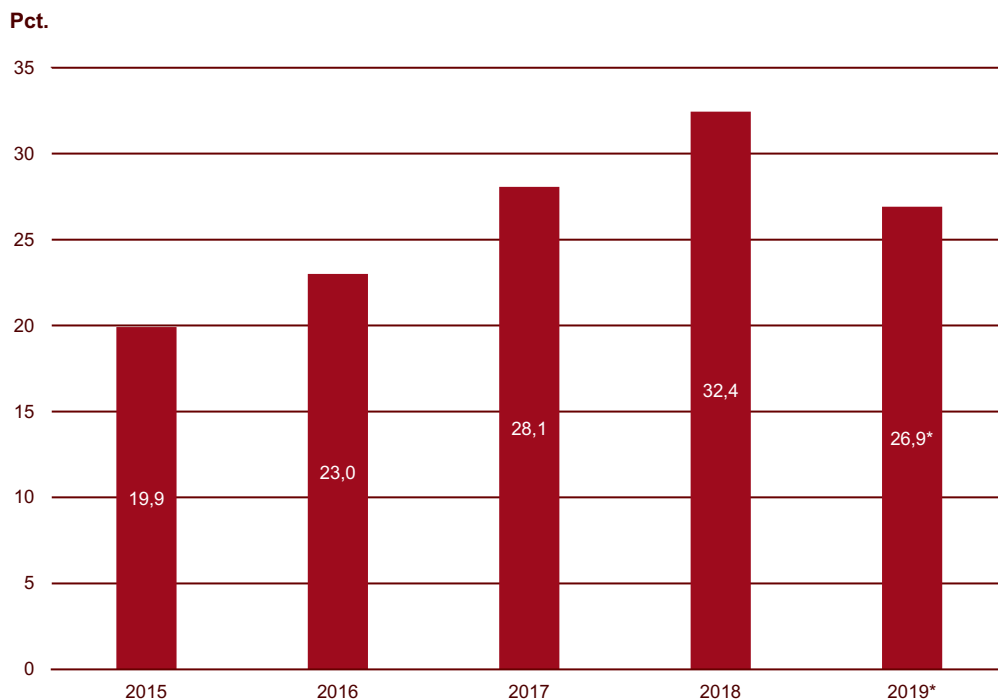
*Opgørelsen af 2019 er baseret på de første tre kvartaler af 2019 for KFST-data.

Kilde: Udtræk fra Tenders Electronic Daily (TED) og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen.

Siden 2015 har andelen af den samlede kontraktsum, der udbydes med udgangspunkt i fleksible udbudsprocedurer, også været stigende og udgør knap en tredjedel af den udbudte kontraktsum i 2018. Udbud med høje kontraktværdier afsluttes sent, hvorfor niveauet i 2019 forventes at stige, når flere udbud, der er udbudt i 2019, afsluttes.

¹³ Alle udbud, der er baseret på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægningsdata, er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt i TED.

Figur 3.2 De fleksible udbudsprocedurers andel af den samlede kontraktsum, alle direktiver, 2015-2019



Anm.: Baseret på 11.151 EU-udbud under alle direktiver, der er offentliggjort i perioden 2015 til og med de første tre kvartaler af 2019. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Der indgår både gennemførte og annullerede udbud. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Kontrakter med en værdi på mere end 1 mia. kr. betragtes som outliers og er sorteret fra i opgørelsen af kontraktsum. Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregiver, kontrakttype og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den estimerede maksværdi for hele rammeaftalens løbetid.

*Opgørelsen af 2019 er baseret på de første tre kvartaler af 2019.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen.

Det er en øget anvendelse af proceduren udbud med forhandling, der forklarer stigningen i brugen af de fleksible procedurer. De øvrige fleksible procedurer, konkurrencepræget dialog og innovationspartnerskaber, anvendes kun i beskedent omfang. I perioden 2015-2019 er der udbudt seks innovationspartnerskaber og 50 udbud med konkurrencepræget dialog mod knap 2.000 udbud med forhandling.

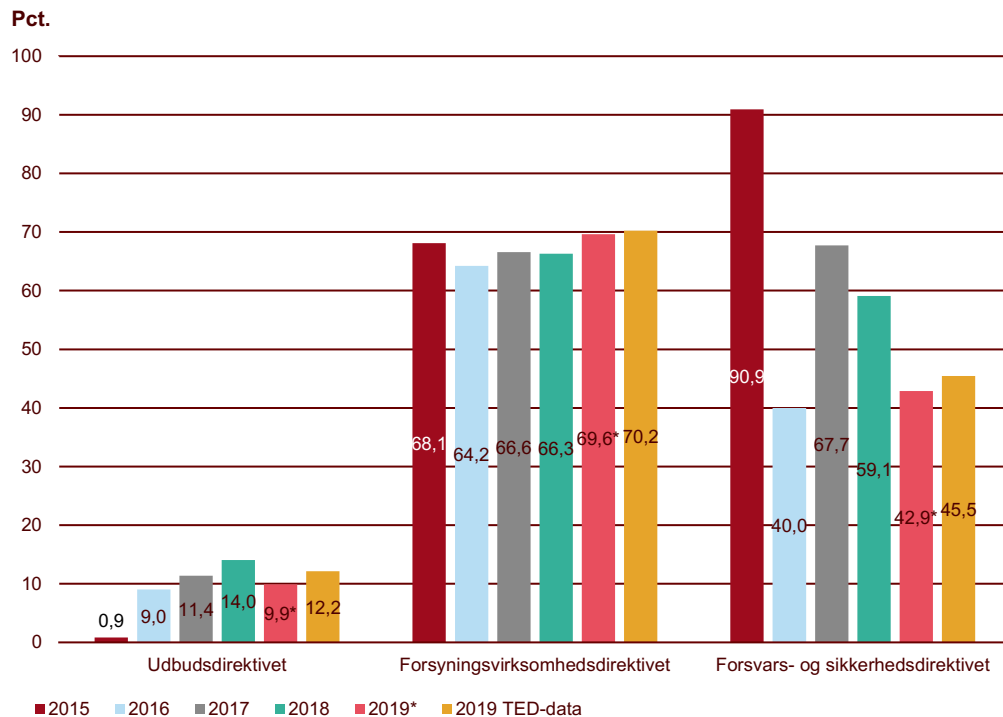
3.2 Forskelle i anvendelsen fleksible udbudsprocedurer ved direktiver

Der er forskellige regelsæt, som en offentlig ordregiver skal følge, når der købes ind. De fleste udbud sker efter udbudsloven, der implementerer udbudsdirektivet. Hvis man køber ind på forsyningsområdet eller forsvars- og sikkerhedsområdet, gælder imidlertid henholdsvis forsyningsvirksomhedsdirektivet og forsvars- og sikkerhedsdirektivet. Adgangen til at anvende de fleksible udbudsformer er ubegrænset på forsyningsvirksomheds- og forsvars- og sikkerhedsdirektivets områder, mens der er visse begrænsninger på udbudslovens område, *jf. boks 3.1*.

På forsyningsområdet andrager de fleksible udbud ret stabilt omkring 65-70 pct. af alle udbud, mens andelen vedrørende udbudsdirektivet er steget fra knap 1 pct. i 2015 til 14 pct. i

2018, jf. figur 3.3.¹⁴ På baggrund af TED-data forventes det, at der i 2019 vil være en lidt mindre andel fleksible udbud under udbudsdirektivet end i 2018.

Figur 3.3 Andelen af EU-udbud med fleksible udbudsprocedurer fordelt på direktiver, 2015-2019



Anm.: Baseret på 11.231 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden 2015 til og med de første tre kvartaler af 2019. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Udbud gennemført under koncessionsdirektivet og Eurotom-direktivet indgår ikke i opgørelsen. Der indgår både gennemførte og annullerede udbud. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Opgørelsen af 2019- TED-data er baseret på 2.770 udbudsbekendtgørelser, som er trukket direkte fra Tenders Electronic Daily (TED). Bemærk, at disse tal vil afvige fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opgørelse. Det skyldes bl.a., at nogle bekendtgørelser er fejlrettede (fx miniudbud eller træk på rammeaftaler), ligesom nogle udbud ikke er oprettet korrekt på TED. Disse fejl rettes i videst muligt omfang i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af TED-data. Der er ikke medtaget procedurer med direkte tildeling uden konkurrence.

*Opgørelsen af 2019 er baseret på de første tre kvartaler af 2019.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen.

¹⁴ Koncessionsdirektivet og Direktiv 2009/81/EF indgår ikke i opgørelsen af fleksible udbud, da der kun er få EU-udbud under disse direktiver.

**Boks 3.1
Fleksible udbudsproce-
durer og forskelle i di-
rektiver**

Med implementering af den nuværende udbudslov i 2016 blev adgangen til at anvende de fleksible udbudsprocedurer udvidet. Før vedtagelsen af udbudsloven var det kun helt undtagelsesvist tilladt at anvende disse procedurer. I dag kan procedurerne derimod anvendes i alle de situationer, hvor ordregivers behov ikke kan imødekommes uden tilpasning af allerede tilgængelige løsninger.

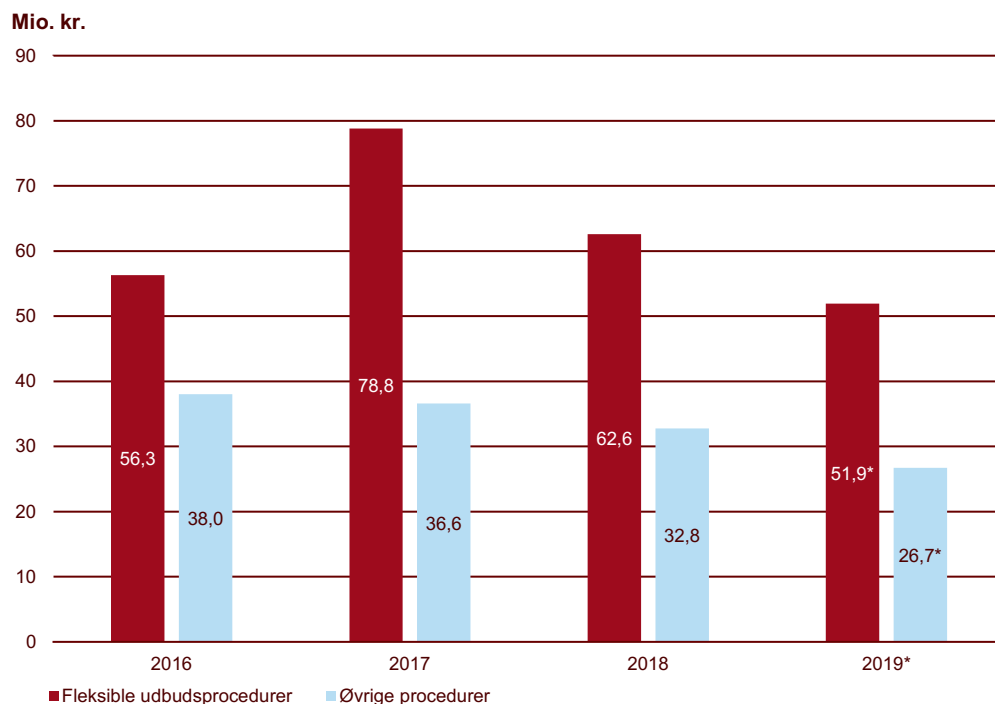
De fleksible udbudsprocedurer kan anvendes frit efter forsyningsvirksomhedsdirektivet og forsvars- og sikkerhedsdirektivet. Der er derfor ikke de samme restriktioner for at anvende procedurerne, hvorfor de muligvis anvendes til et bredere udsnit af opgaver, end det er tilfældet ved udbud under udbudsdirektivet. Derudover har ordregivere, der udbyder opgaver under forsyningsvirksomhedsdirektivet og forsvars- og sikkerhedsdirektivet, haft mulighed for at oparbejde en anden erfaring med at anvende procedurerne, idet de har haft mulighed for at anvende de fleksible procedurer, allerede inden den danske udbudslov blev implementeret. Ordregivere, der udbyder opgaver under de to direktiver, har derfor muligvis mere kendskab til og praksiserfaringer med at anvende procedurerne.

Resten af kapitlet tager udgangspunkt i udbud efter udbudsdirektivet. Langt størstedelen af de danske EU-udbud foretages efter udbudsdirektivet, hvor adgangen til de fleksible udbudsprocedurer blev udvidet med udbudsloven i 2016.

3.3 Karakteristika ved fleksible udbud

Ordregivere bruger typisk de fleksible procedurer ved større udbud. Den gennemsnitlige kontraktværdi for EU-udbud med en fleksibel udbudsprocedure er således ca. dobbelt så stor som den gennemsnitlige værdi for ikkefleksible udbud, *jf. figur 3.4*. Den gennemsnitlige kontraktværdi for henholdsvis fleksible udbud og andre EU-udbud er faldet nogenlunde parallelt siden 2017.

Figur 3.4 Gennemsnitlige kontraktværdier for fleksible og ikkefleksible udbudsprocedurer under udbudsdirektivet, 2016-2019



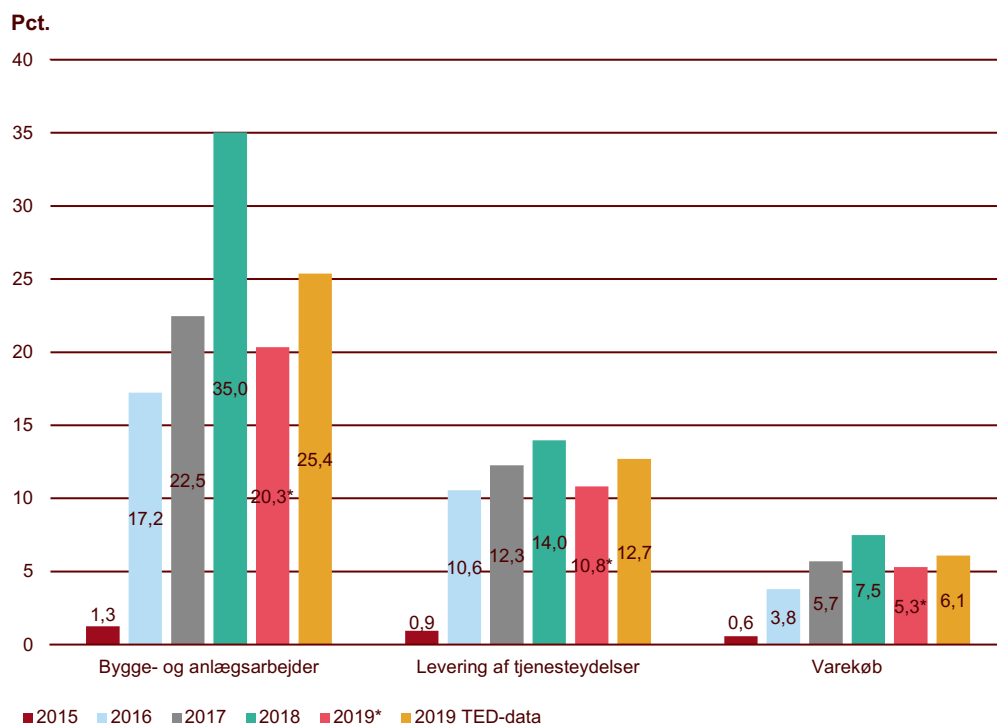
Anm.: Baseret på 7.735 EU-udbud under udbudsdirektivet, der er offentliggjort i perioden 2016 til og med de første tre kvartaler af 2019. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Der indgår både gennemførte og annullerede udbud. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Kontrakter med en værdi på mere end 1 mia. kr. betragtes som outliers og er sorteret fra i opgørelsen af gennemsnitlig kontraktværdi. Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsår, ordregiver, kontrakttype og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den estimerede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid.

*Opgørelsen af 2019 er baseret på de første tre kvartaler af 2019.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen.

Anvendelsen af de fleksible udbudsprocedurer på udbudsdirektivets område er siden 2015 steget inden for alle typer af kontrakter, dvs. både bygge- og anlægsarbejder, varekøb og tjenesteydelser, jf. figur 3.5. Særligt er anvendelsen steget inden for bygge- og anlægsarbejder, hvor mere end hvert tredje udbud var med forhandling i 2018. På baggrund af de direkte udtræk fra TED forventes det dog, at andelen falder til ca. 25 pct. i 2019.

Figur 3.5 Andelen af EU-udbud med fleksible udbudsprocedurer under udbudsdirektivet fordelt på kontrakttype, 2015-2019



Anm.: Baseret på 9.646 EU-udbud under udbudsdirektivet, der er offentliggjort i perioden 2015 til og med de første tre kvartaler af 2019. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Der indgår både gennemførte og annullerede udbud. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Opgørelsen af 2019-TED-data er baseret på 2.770 udbudsbekendtgørelser, som er trukket direkte fra Tenders Electronic Daily (TED). Bemærk, at disse tal vil afvige fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opgørelse. Det skyldes bl.a., at nogle bekendtgørelser er fejlrettede (fx miniudbud eller træk på rammeaftaler), ligesom nogle udbud ikke er oprettet korrekt på TED. Disse fejl rettes i videst muligt omfang i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af TED-data. Der er ikke medtaget procedurer med direkte tildeling uden konkurrence.

*Opgørelsen af 2019 er baseret på de første tre kvartaler af 2019.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen

Ved tjenesteydelsesopgaver og varekøb anvendes de fleksible udbudsprocedurer i mindre omfang end ved bygge- og anlægsarbejder. I 2019 forventes de fleksible udbudsprocedurer at blive anvendt i forbindelse med knap 13 pct. af tjenesteydelsesopgaverne og godt 6 pct. af varekøbene. Bygge- og anlægsarbejder udgør en forholdsvis beskedne andel på knap 10 pct. af alle EU-udbud, men godt ¼ af de fleksible udbud, *jf. tabel 3.1*. Mere end halvdelen af de fleksible udbud vedrører tjenesteydelser, mens knap 20 pct. vedrører varekøb.

Tabel 3.1 **Antallet af fleksible udbud, 2017-2019**

	2017	2018	2019*	2019 TED-data
Levering af tjenesteydelser	141	161	93	154
Varekøb	42	60	30	30
Bygge- og anlægsarbejder	64	89	35	83
Samlet	247	310	158	287

Anm.: Bemærk, at antallet af udbudsbekendtgørelser afviger fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens opgørelse. Det skyldes bl.a., at nogle bekendtgørelser er fejloprettede (fx miniudbud eller træk på rammeaftaler), ligesom nogle udbud ikke er oprettet korrekt på TED. Disse fejl rettes i videst muligt omfang i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af TED-data. Der er ikke medtaget procedurer med direkte tildeling uden konkurrence.

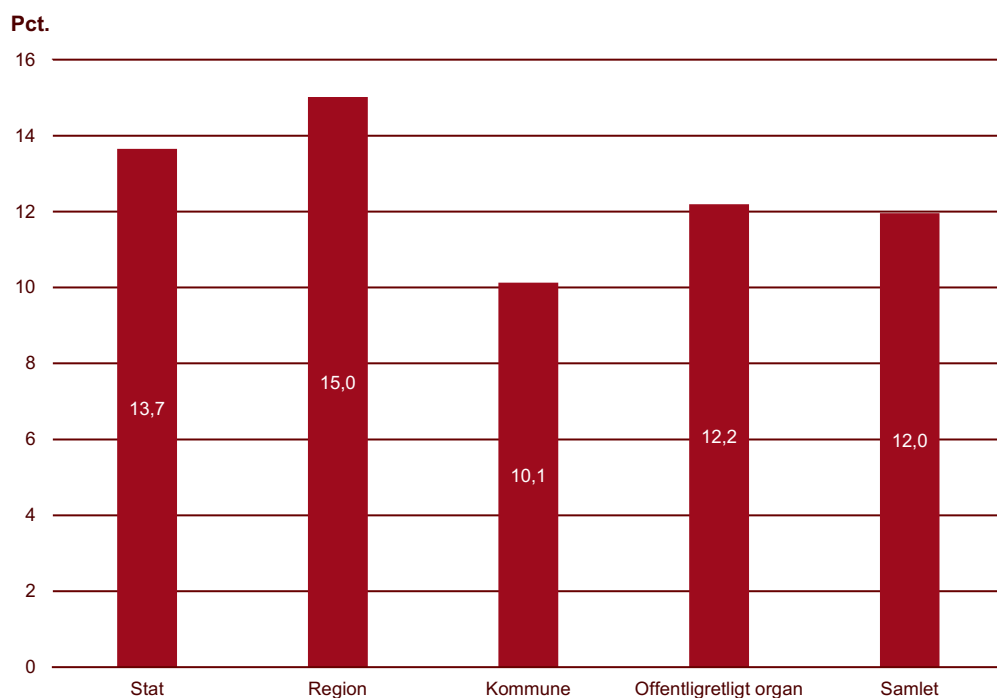
*Opgørelsen af 2019 er baseret på de første tre kvartaler af 2019.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen.

Der er således flest fleksible udbud, der vedrører levering af tjenesteydelser. Ved indkøb af it-tjenester samt ved indkøb af uddannelses- og undervisningsydelser anvendes de fleksible procedurer oftere end for andre typer af tjenesteydelsesopgaver. Ved varekøb, som i højere grad forventes at omfatte indkøb af "hyldevarer," anvendes de fleksible udbudsprocedurer som nævnt i mindre omfang.

Staten og regionerne har i perioden 2017-2019 anvendt fleksible udbudsprocedurer i en større andel af deres udbud, end kommunerne har gjort, *jf. figur 3.6*. Målt i absolutte tal er det dog offentligtretlige organer, der udbyder flest opgaver med en fleksibel procedure.

Figur 3.6 **Anvendelsen af de fleksible udbudsprocedurer under udbudsdirektivet fordelt på ordregivertype, 2017-2019***



Anm.: Baseret på 5.980 EU-udbud under udbudsdirektivet, der er offentliggjort i perioden 2017 til og med de første tre kvartaler af 2019. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Der indgår både gennemførte og annullerede udbud. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

*Opgørelsen af 2019 er baseret på de første tre kvartaler af 2019.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen

For alle ordregivertyper (dvs. stat, regioner og kommuner under et samt offentligretlige organer) og i alle dele af landet er der sket en stigning i anvendelsen af de fleksible procedurer, efter at adgangen til at anvende disse blev udvidet i 2016. I gennemsnit har alle ordregivertyper øget deres anvendelse af de fleksible udbudsprocedurer med 2-3 procentpoint om året siden 2015. Stigningen er størst fra 2015 til 2016.

Ordregivere placeret i hovedstaden eller i Nordjylland anvendte i perioden 2017-2019 fleksible udbudsprocedurer i knap 14 pct. af deres udbud, hvilket er lidt hyppigere end for ordregivere i andre dele af landet.

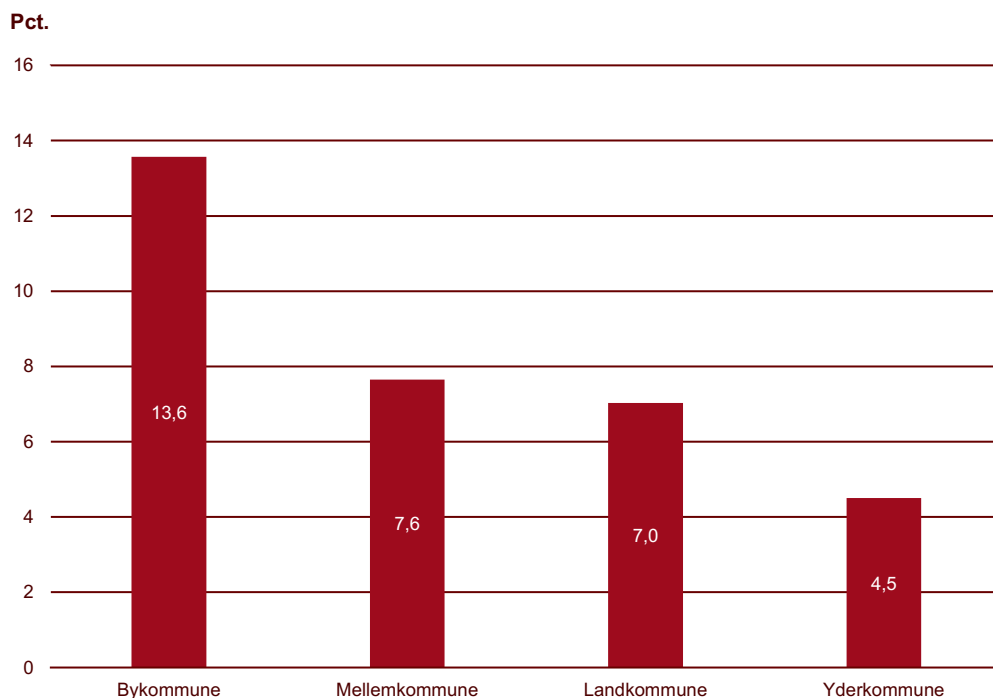
Ses alene på kommunerne, anvender bykommuner fleksible udbudsprocedurer i langt højere udstrækning end andre kommunetyper.¹⁵ De fleksible udbudsprocedurer blev i perioden 2017-2019 anvendt i 13,6 pct. af bykommunernes EU-udbud, mens yderkommunerne med 4,5

¹⁵ Kommunetyperne er bestemt ud fra et klassifikationssystem på baggrund af 14 objektive kriterier, som er fastsat i det daværende Ministerium for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris publikation Landdistriktsprogram 2007-2013 (2008). Fordelingen af kommunernes kommunetyper findes i tabel B.3 i bilaget.

pct. er de kommuner, der anvender fleksible udbudsprocedurer mindst, *jf. figur 3.7*. Fordelingen af kommunernes kommunetyper findes i tabel B.3 i bilaget.

Da de fleksible udbudsprocedurer anvendes ved mere komplekse udbud, som ofte har en relativ høj kontraktværdi, kan en mulig forklaring på den konstaterede forskel i brugen af de fleksible udbudsprocedurer være, at yderkommunerne typisk er mindre kommuner, der givetvis har færre udbud med høj kompleksitet end bykommunerne.

Figur 3.7 Andelen af kommunale EU-udbud, som udbydes med en fleksibel udbudsprocedure under udbudsdirektivet fordelt på kommunetype, 2017-2019*



Anm.: Baseret på 2.038 EU-udbud under udbudsdirektivet, der er offentliggjort i perioden 2017 til og med de første tre kvartaler af 2019. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Der indgår både gennemførte og annullerede udbud. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. I bilaget tabel B.3 findes en oversigt over, hvordan kommunernes kommunetyper.

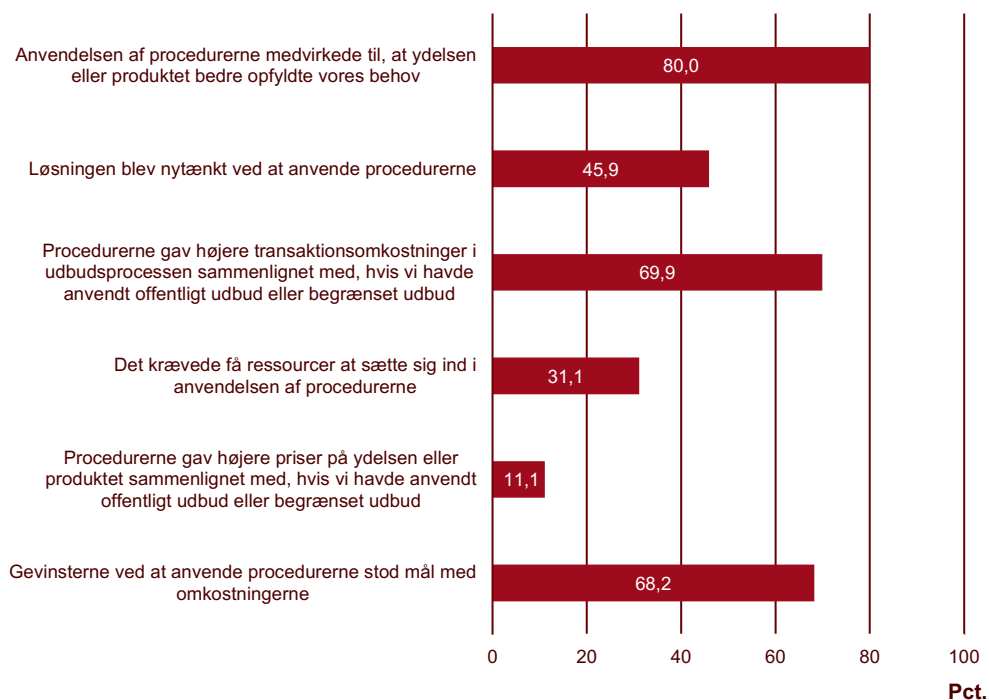
*Opgørelsen af 2019 er baseret på de første tre kvartaler af 2019.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen.

3.4 Hver anden ordregiver har anvendt en fleksibel udbudsprocedure

Mere end hver anden offentlig ordregiver har anvendt en fleksibel udbudsprocedure inden for det seneste år. Det viser en spørgeskemaundersøgelse blandt ordregivere, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemførte i 2019 i forbindelse med evalueringen af udbudsloven. Otte ud af ti ordregivere, som har anvendt fleksible udbudsprocedurer inden for det seneste år, er enige i, at fleksible udbudsprocedurer medvirkede til, at ydelsen eller produktet bedre opfyldte deres behov, *jf. figur 3.9*. Knap syv af ti mente, at gevinsterne ved den fleksible procedure stod mål med omkostningerne, selv om omkostningerne almindeligvis vurderes at være større end ved andre procedurer.

Figur 3.8 Andel, som er helt enig eller overvejende enig i udsagn om fleksible udbudsprocedurer

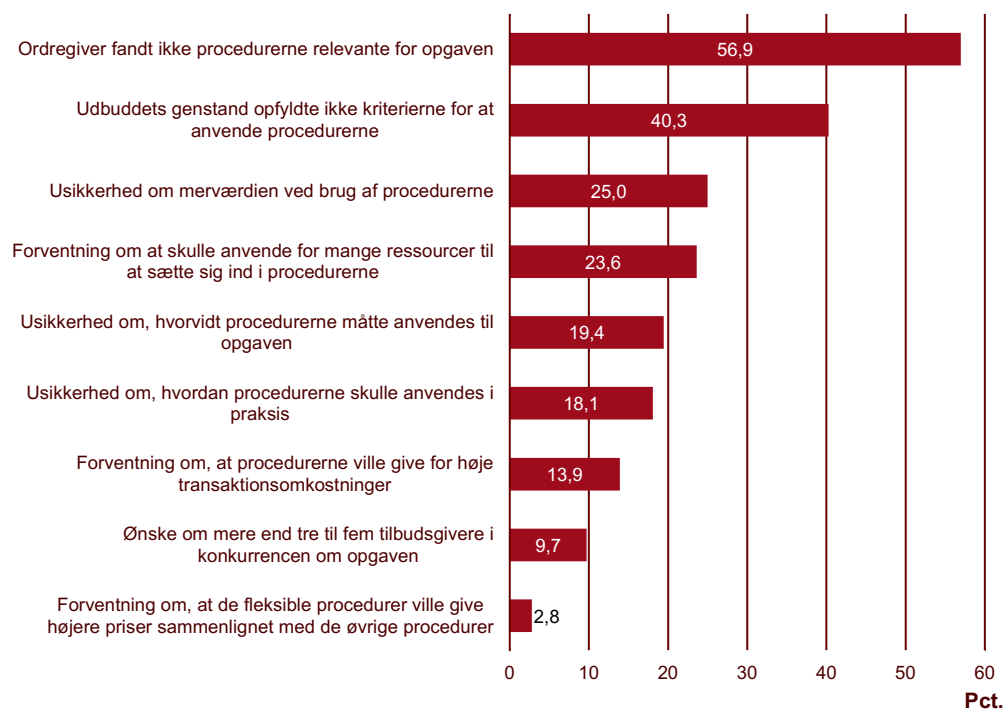


Anm.: Baseret på mellem 66-90 besvarelser af ordregivende organisation, som har anvendt fleksible udbudsprocedurer inden for det seneste år. Opgørelsen indeholder ikke "ved ikke-besvarelser". Det drejer sig om mellem 6 og 24 observationer for de seks forskellige spørgsmål. Selve spørgsmålet, som er stillet, lyder: "Hvor enig eller uenig er du i følgende udsagn om jeres erfaringer med at anvende fleksible udbudsprocedurer?"

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgeskemaundersøgelse om ordregivende organisationers erfaring med udbudsloven, 2019.

I undersøgelsen er ordregivere, som ikke har anvendt de fleksible procedurer, blevet spurgt om, hvorfor dette har været tilfældet. Mere end halvdelen svarede, at procedurerne ikke var relevante for deres udbud. Samtidig angav 40 pct., at deres udbud ikke opfyldte kriterierne, *jf. figur 3.9.*

Figur 3.9 Fordelingen af ordregivernes årsager til ikke at anvende de fleksible udbudsprocedurer



Anm.: Baseret på 151 besvarelser af 72 ordregivende organisationer, som har gennemført mindst ét EU-udbud, men som ikke har anvendt de fleksible udbudsprocedurer inden for det seneste år. Opgørelsen indeholder ikke "ved ikke-besvarelser" (fem observationer). Respondenterne havde mulighed for at angive flere årsager. I gennemsnit angav ordregiverne godt to årsager, og procenterne summer derfor ikke til 100. Selve spørgsmålet, som er stillet, lyder: "Hvorfor har I ikke anvendt fleksible udbudsprocedurer inden for det seneste år?".

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgeskemaundersøgelse om ordregivende organisationers erfaring med udbudsloven, 2019.

Usikkerhed om, hvornår og hvordan de fleksible procedurer kan bruges, kan være medvirkende til at mindske anvendelsen. Knap 20 pct. angiver, at procedurerne ikke blev brugt, fordi der var usikkerhed om, hvorvidt proceduren måtte anvendes på de konkrete opgaver, ligesom knap hver femte er usikker på, hvordan procedurerne skal anvendes i praksis.

Også økonomiske hensyn spiller en stor rolle. Hver fjerde er således usikker på merværdien ved at bruge procedurerne, mens knap hver fjerde forventer, at de ville skulle bruge for mange ressourcer på at sætte sig ind i procedurerne. Endelig har en mindre del på knap 14 pct. fra-valgt de fleksible procedurer pga. en forventning om, at transaktionsomkostningerne ville være for høje.

En tidligere analyse bekræfter, at ordregivere umiddelbart har højere transaktionsomkostninger (ift. kontraktværdien) ved udbud med forhandling sammenlignet med offentligt udbud.¹⁶ Forskellene udviskes dog, når der tages højde for andre karakteristika ved udbuddene – de er således ikke statistisk signifikante. De transaktionsomkostninger, som indgår i den pågældende analyse, vedrører desuden alene forløbet frem til kontrakttildeling og ikke eventuelle omkostninger i kontraktperioden eller som følge af en eventuel annullation efter tildeling.

¹⁶ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, "Transaktionsomkostninger ved danske EU-udbud" (2019).

Kapitel 4

Konsortier i udbud

Grundtanken med konsortier og andre samarbejder om at give fælles bud er for det første, at virksomheder kan gå sammen om at byde på en opgave, de ellers ikke ville kunne byde på. Et samarbejde om at afgive fælles bud vil dermed kunne medføre flere bud og dermed øge konkurrencen.

For det andet kan et samarbejde om at afgive fælles bud føre til et mere konkurrencedygtigt tilbud fx ved stordriftsfordele eller ved tilvejebringelsen af et bedre og/eller billigere produkt. I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om konsortiesamarbejder vejledes der om, hvordan man skal vurdere et fælles bud konkurrenceretligt.¹⁷

Konsortiedannelse kan være en måde, hvorpå små og mellemstore virksomheder (SMV'er) kan opfylde ordregivers minimumskrav til den økonomiske og tekniske formåen, selv om de hver for sig ikke lever op til disse krav og ikke kan eller vil kunne løfte den konkrete opgave alene.

Konsortiedannelse, er dog ikke alene relevant for SMV'er. Den kan også være en mulighed for virksomheder, som ønsker at byde på opgaver, der fordeler sig over flere fagområder, og som de derfor ikke kan løfte selv. Det gælder eksempelvis i et rådgiverudbud, hvor den udbudte opgave omfatter flere forskellige faglige discipliner, eksempelvis arkitektydelser og ingeniørydelser, og hvor flere af virksomhederne ikke selv besidder alle de nødvendige kompetencer og ikke har mulighed for at udvide deres kapacitet mv. således, at de besidder alle de nødvendige kompetencer.

Der har imidlertid også været en del opmærksomhed på risikoen for, at virksomheder kan indgå konkurrencebegrænsende aftaler ved at danne konsortier. Dette kan man læse mere om i styrelsens vejledning om konsortiesamarbejder.

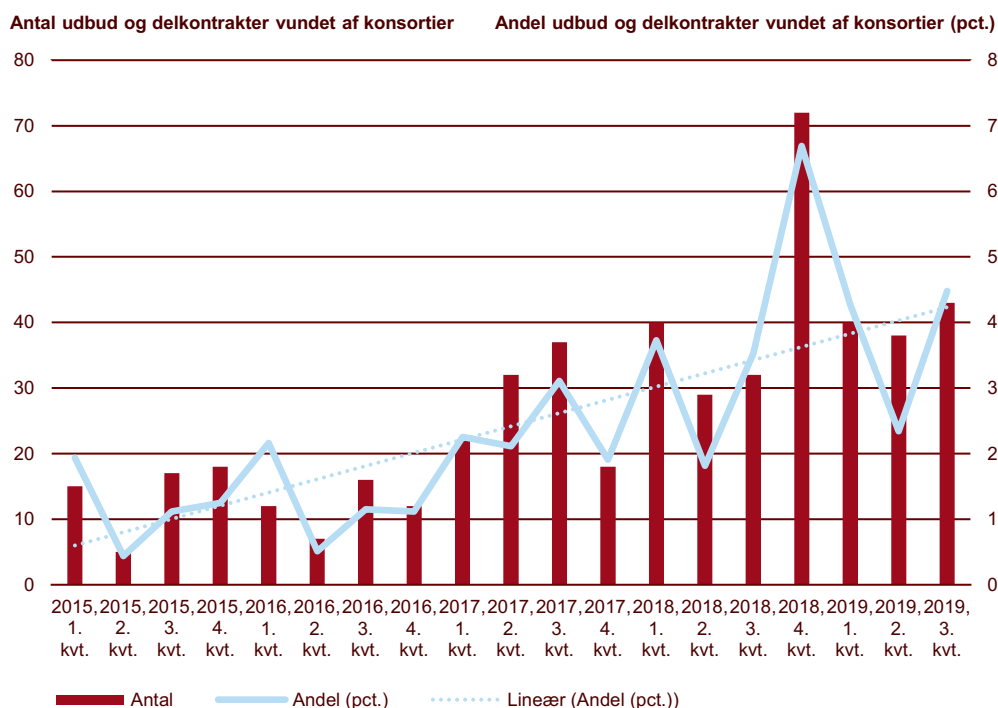
I det følgende beskrives udviklingen i konsortier, der vinder danske EU-udbud over tid, samt karakteristika ved de udbud, der vindes af konsortier, og ved de virksomheder, som indgår i et konsortium. Derudover undersøges de internationale forskelle i konsortiedannelse i udbud.

4.1 Flere konsortier vinder EU-udbud

Andelen af konsortier, der vinder offentlige udbud, er steget i perioden 2015-2019 (frem til 3. kvartal). I 2015-2016 var konsortier blandt vinderne i 1,1 pct. af alle gennemførte udbud og delkontrakter, mod 3,4 pct. i 2019 (1.-3. kvartal), *jf. figur 4.1*.

¹⁷ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen: "Når virksomheder afgiver fælles bud – en vejledning om konsortiesamarbejde i forhold til konkurrenceloven" (2020).

Figur 4.1 Antal og andel udbud og delkontrakter vundet af konsortier, 2015-2019



Anm.: Figuren viser antal og andel af udbud og delkontrakter med mindst ét konsortium blandt vinderne. Andelen er antallet sat i forhold til det totale antal udbud og delkontrakter i kvartalet. Baseret på 22.075 gennemførte udbud og delkontrakter udbudt som EU-udbud (både rammeaftaler og offentlige kontrakter) med information om vindere, og som er offentliggjort i perioden 2015 til og med 3. kvartal 2019. Samlet set er der i perioden 505 konsortier. Alle udbud og delkontrakter er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen.

Det relativt høje niveau af konsortier, som har vundet kontrakter og rammeaftaler i 4. kvartal 2018, skyldes særlig nogle få udbud, hvor mange kontrakter er vundet af konsortier. Således stammer ca. 60 pct. af kontrakterne vundet af konsortier fra kun tre udbud i dette kvartal. Alle tre udbud er rammeaftaler, men er udbudt af forskellige ordregivere og omhandler forskellige artede opgaver.

Der er ikke oplysninger om, hvor ofte konsortier byder på udbud og delkontrakter, idet der kun foreligger information om de virksomheder, der vinder udbuddene og delkontrakterne, jf. boks 4.1.

**Boks 4.1
Metode for opgørelsen
af konsortier**

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud indeholder information om, hvorvidt vinderen af udbuddet er et konsortium. Oplysningen stammer fra et felt¹⁸ i bekendtgørelsen om indgået kontrakt, som ordregiveren skal udfylde for hver enkelt kontrakt eller rammeaftale, der er udbudt.

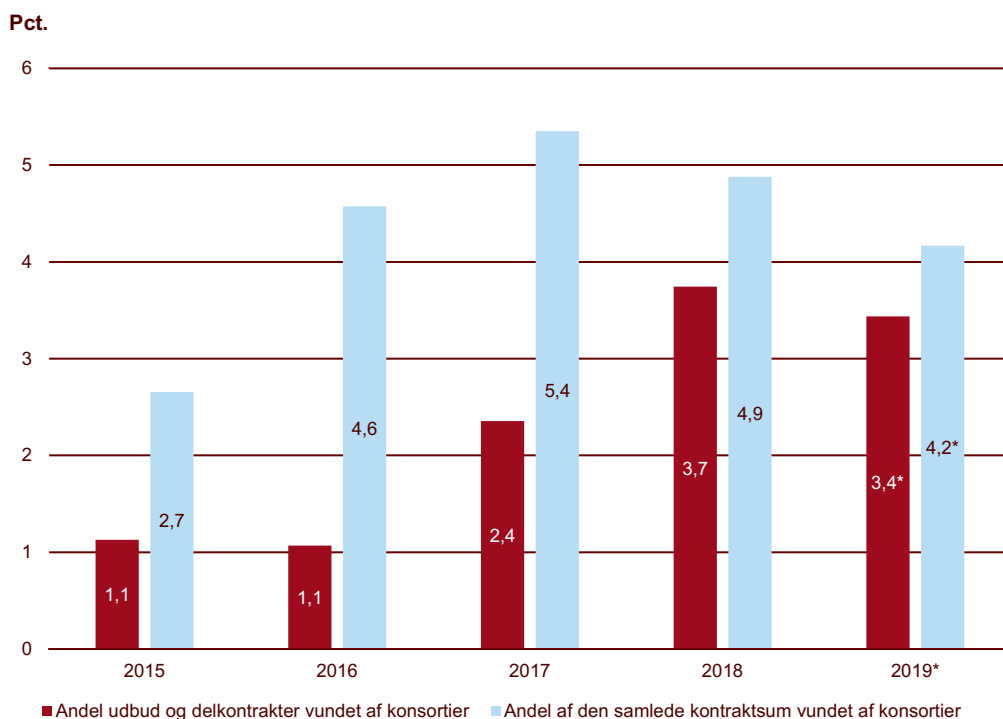
Konsortievariablen er kvalitetssikret i forhold til indberetningsfejl, hvor ordregiver fx angiver, at vinderen er et konsortium, selv om kontrakten reelt er tildelt flere vindende virksomheder på en rammeaftale. Variablen vurderes at være mere pålidelig i nyere data, idet ordregiver er blevet bedre til at udfylde feltet i bekendtgørelsen. Dertil er styrelsen blevet mere opmærksom på, hvornår der kan være tale om et konsortium, i den manuelle kvalitetssikring. Fx kan ordregiver angive, at der er tale om et konsortium, i navnet på den vindende tilbudsgivers. Derudover kontaktes ordregiver, hvis udfyldelsen af en bekendtgørelse indikerer, at ordregiver fejlagtigt har angivet, at virksomheden er et konsortium.

Se også boks 2.1 for yderligere information om Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægningsdata.

Andelen af den samlede kontraktsum, der vindes af konsortier, er også steget sammenlignet med 2015, jf. figur 4.2. I 2015 vandt konsortier 2,7 pct. af den samlede kontraktsum, mens andelen var størst i 2017 med 5,4 pct. Konsortier vandt de relativt største kontrakter i 2016, hvor den gennemsnitlige kontraktværdi for udbud vundet af konsortier var mere end fire gange så stor som for de øvrige udbud. I 2018 og 2019 var kontraktværdierne mere ens, og værdien af de udbud og delkontrakter, der blev vundet af konsortier, var således ca. 30 pct. højere end øvrige kontrakter.

¹⁸ Feltet er betegnet som "V.2.2) Oplysninger om tilbud: Kontrakten er tildelt en sammenslutning af økonomiske aktører Ja/Nej".

Figur 4.2 Andel af samlet kontraktsum, der er vundet af konsortier, 2015-2019



Ann.: Figuren viser andelen af den samlede kontraktsum, hvor mindst ét konsortium har vundet udbuddet eller delkontrakten, som værdien tilhører. Baseret på 12.063 gennemførte udbud og delkontrakter udbudt som EU-udbud (både rammeaftaler og offentlige kontrakter) med information om vindere, og som er offentliggjort i perioden 2015 til og med 3. kvartal 2019. Alle udbud og delkontrakter er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsår, ordregivertype, kontrakttype og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den estimerede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid. Ved rammeaftaler med flere vindende virksomheder vægtes konsortiernes andel af den samlede kontraktværdi med deres andel af det samlede antal vindere på rammeaftalen. Outliers, med en værdi over 1 mia. kr., er frasorteret i opgørelsen.

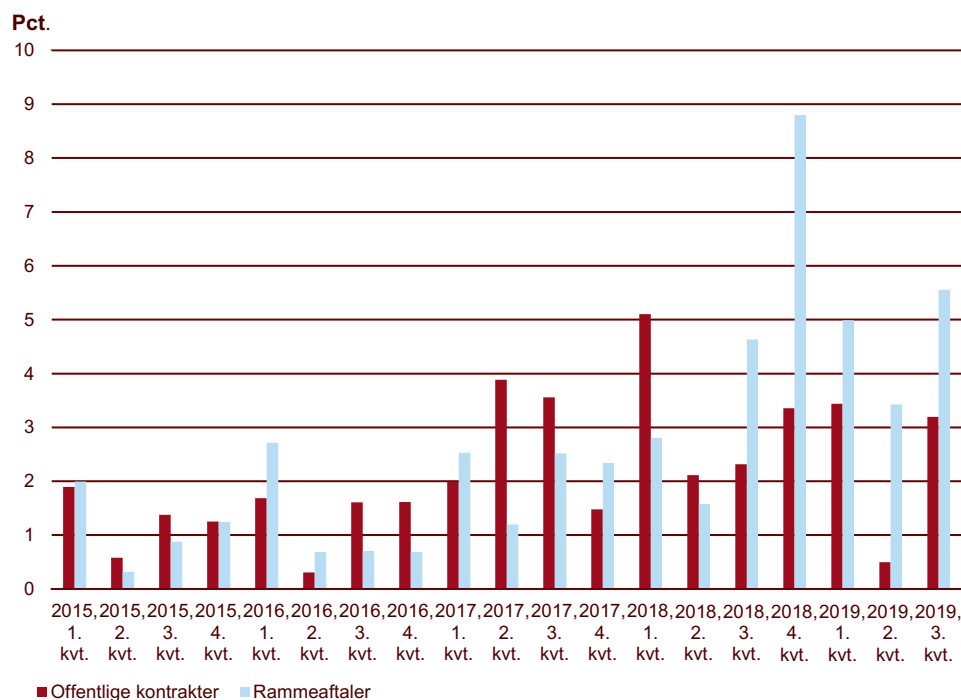
*Opgørelsen af 2019 er baseret på de første tre kvartaler af 2019.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen.

4.2 Relativt flere rammeaftaler vindes af konsortier de seneste år

I de fleste kvartaler frem til og med 2. kvartal 2018 vinder konsortier lidt oftere offentlige kontrakter end rammeaftaler, jf. figur 4.3. Herefter er der dog relativt flere rammeaftaler, der vindes af konsortier. Udviklingen bærer præg af, at flere af de rammeaftaler, der er vundet af konsortier, er opdelt i mindre delkontrakter, hvor konsortier har vundet flere af de udbudte udbud og delkontrakter på det samme udbud. Fx stammer ca. 60 pct. af udbud og delkontrakter vundet af konsortier i 4. kvartal 2018 fra kun tre rammeaftaleudbud.

Figur 4.3 **Andel udbud og delkontrakter vundet af konsortier fordelt på offentlige kontrakter og rammeaftaler**



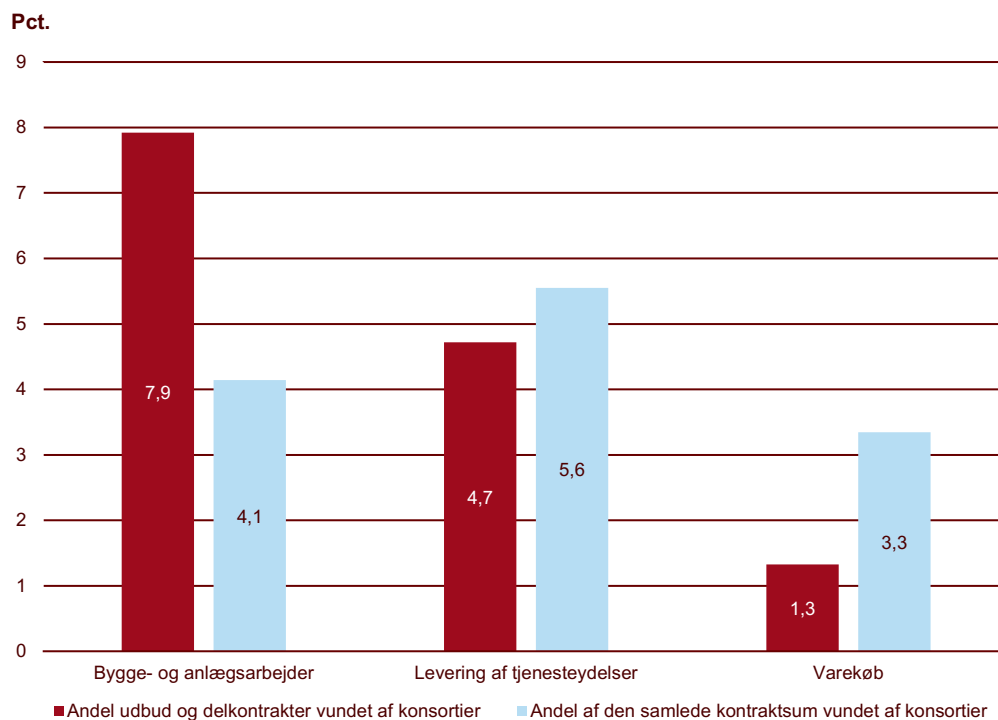
Anm.: Figuren viser andel af udbud og delkontrakter med mindst ét konsortium blandt vinderne. Andelen er antallet sat i forhold til det totale antal kontrakter i kvartalet. Baseret på 22.075 gennemførte udbud og delkontrakter udbudt som EU-udbud (både rammeaftaler og offentlige kontrakter) med information om vindere, og som er offentliggjort i perioden 2018 til 3. kvartal 2019. Samlet set er 505 udbud og delkontrakter i perioden vundet af mindst ét konsortium. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen.

4.3 Karakteristika ved udbud med vindende konsortier

Ca. 2/3 af de udbud og delkontrakter, der blev vundet af konsortier i 2018-2019, vedrører levering af tjenesteydelser. Tjenesteydelseskontrakter udgjorde i samme periode kun ca. halvdelen af det samlede antal udbud og delkontrakter. Konsortier vinder dermed en relativt stor andel af disse udbud og delkontrakter. Konsortier er dog særligt overrepræsenteret blandt vinderne af udbudte kontrakter og rammeaftaler, der har med bygge- og anlægsarbejder at gøre. Her er konsortier blandt vinderne i 7,9 pct. af udbuddene og delkontrakterne mod 3,6 pct. samlet set, jf. figur 4.4. Det skyldes særlig tre rammeaftaler om håndværkerydelser, hvor mange af delkontrakterne er vundet af konsortier.

Figur 4.4 **Andel af udbud og delkontrakter og andel af den samlede kontraktsum vundet af konsortier inden for kontrakttyper, 2018-2019***



Anm.: Figuren viser andelen af udbud og delkontrakter, der vindes af konsortier baseret på henholdsvis antal udbud og delkontrakter og kontraktværdi. Baseret på 8.138 gennemførte udbud og delkontrakter udbudt som EU-udbud (både rammeaftaler og offentlige kontrakter) med information om vindere, og som er offentliggjort i perioden 2018 til 3. kvartal 2019. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsår, ordregivertype, kontrakttype og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den estimerede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid. Ved rammeaftaler med flere vindende virksomheder, vægtes konsortiernes andel af den samlede kontraktværdi med deres andel af det samlede antal vindere på rammeaftalen. Outliers, med en værdi over 1 mia. kr., er frasorteret i opgørelsen.

*Opgørelsen af 2019 er baseret på de første tre kvartaler af 2019.

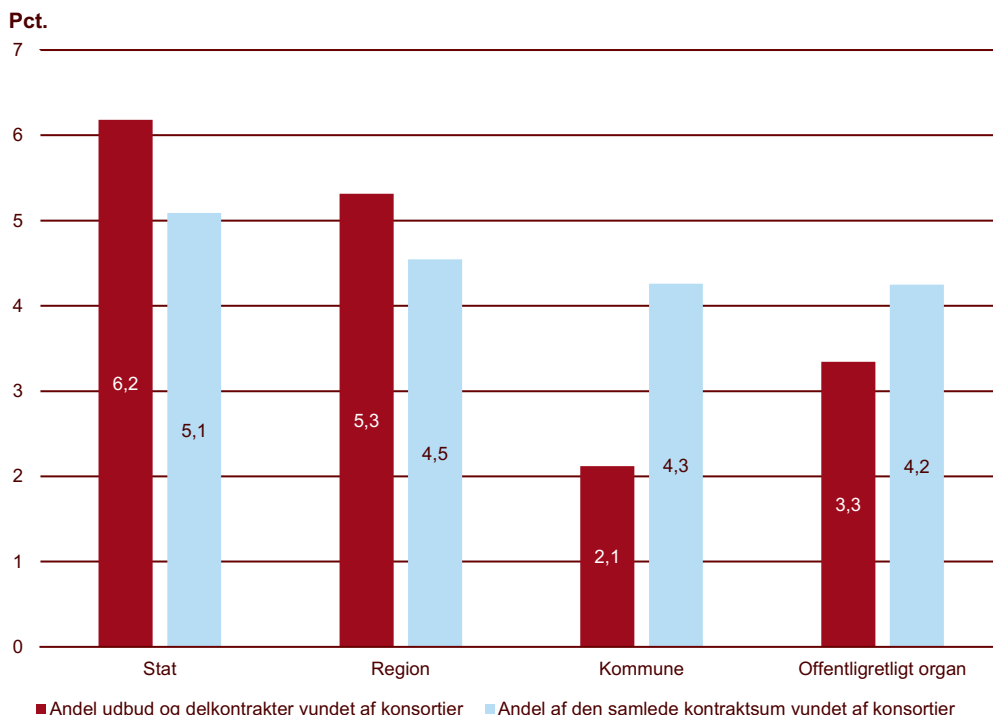
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen.

Udbud af varekøb og tjenesteydelser, der er vundet af konsortier, har typisk en højere kontraktværdi end de opgaver, der vindes af enkeltvirksomheder, *jf. figur 4.4*. For bygge- og anlægsarbejder er værdien derimod mindre for kontrakter vundet af konsortier sammenlignet med de øvrige kontrakter.

I 2018/2019 er kontraktværdien for et udbud eller en delkontrakt, der er vundet af et konsortium, ca. 1,3 gange større end for de øvrige udbud og delkontrakter. Således er den gennemsnitlige kontraktstørrelse samlet set på knap 17 mio. kr. for de udbud og delkontrakter, der vindes af konsortier, og ca. 13 mio. kr. for de øvrige. Forskellen er større i perioden 2015-2017, hvor kontraktværdien for udbud og delkontrakter vundet af konsortier var knap tre gange så høj som for de øvrige kontrakter.

6,2 pct. af kontrakterne udbudt af staten vindes af konsortier, hvilket er oftere end ved udbud fra andre ordregivertyper, *jf. figur 4.5*. Også blandt regionernes udbud vinder konsortier en større andel end gennemsnittet. Set i forhold til kontraktværdiens størrelse er det dog i kommunerne, de største kontrakter vindes af konsortier. Her er værdien af de udbud og delkontrakter, der vindes af konsortier, mere end dobbelt så stor som for de øvrige kontraktens vedkommende.

Figur 4.5 **Andel udbud og delkontrakter og andel af den samlede kontraktsum vundet af konsortier inden for ordregivertyper, 2018-2019***



Anm.: Figuren viser andelen af udbud og delkontrakter, der vindes af konsortier, baseret på henholdsvis antal udbud/delkontrakter og kontraktsum. Opgørelsen er baseret på 8.106 gennemførte udbud og delkontrakter udbudt som EU-udbud (både rammeaftaler og offentlige kontrakter) med information om vindere, og som er offentliggjort i perioden 2018 til 3. kvartal 2019. Udbud udbudt af europæiske agenturer indgår ikke i opgørelsen. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annulation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsår, ordregivertype, kontrakttype og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den estimerede maksværdi for hele rammeaftalens løbetid. Ved rammeaftaler med flere vindende virksomheder vægtes konsortiernes andel af den samlede kontraktværdi med deres andel af det samlede antal vindere på rammeaftalen. Outliers, med en værdi over 1 mia. kr. er frasorteret i opgørelsen.

*Opgørelsen af 2019 er baseret på de første tre kvartaler af 2019.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen.

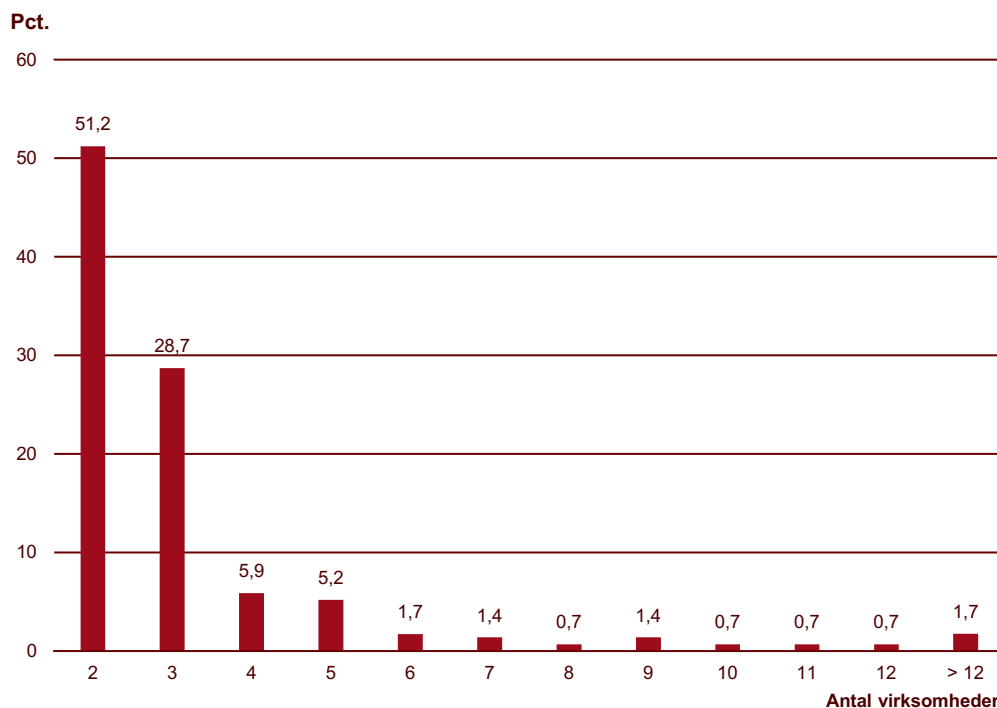
4.4 Både små og store virksomheder indgår i konsortier

Konsortier kan være en god løsning, når fx flere små virksomheder ønsker at gå sammen om at byde på en offentlig opgave, som de ikke var i stand til at byde på hver for sig. I 73,5 pct. af alle udbud og delkontrakter, der er vundet af konsortier, og hvor der foreligger information om antal ansatte i virksomhederne, indgår mindst én mindre virksomhed med færre en 50 medarbejdere i et vindende konsortium.¹⁹ Dette er noget højere end ved udbud og delkontrakter uden konsortier, hvor små virksomheder er blandt vinderne i ca. 44 pct. af tilfældene.

¹⁹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har information om virksomhedernes størrelse i 376 udbud og delkontrakter, der blev vundet af konsortier, i perioden 2015-2019.

I lidt over halvdelen af tilfældene består et konsortium af to virksomheder, mens konsortier med tre virksomheder ses i knap 30 pct. af tilfældene, *jf. figur 4.6*. Konsortier med flere virksomheder ses sjældnere, og således er det kun 9 pct. af de vindende konsortier, der består af mere end fem virksomheder.

Figur 4.6 Fordelingen af antal virksomheder der indgår i et konsortium, 2018-2019*



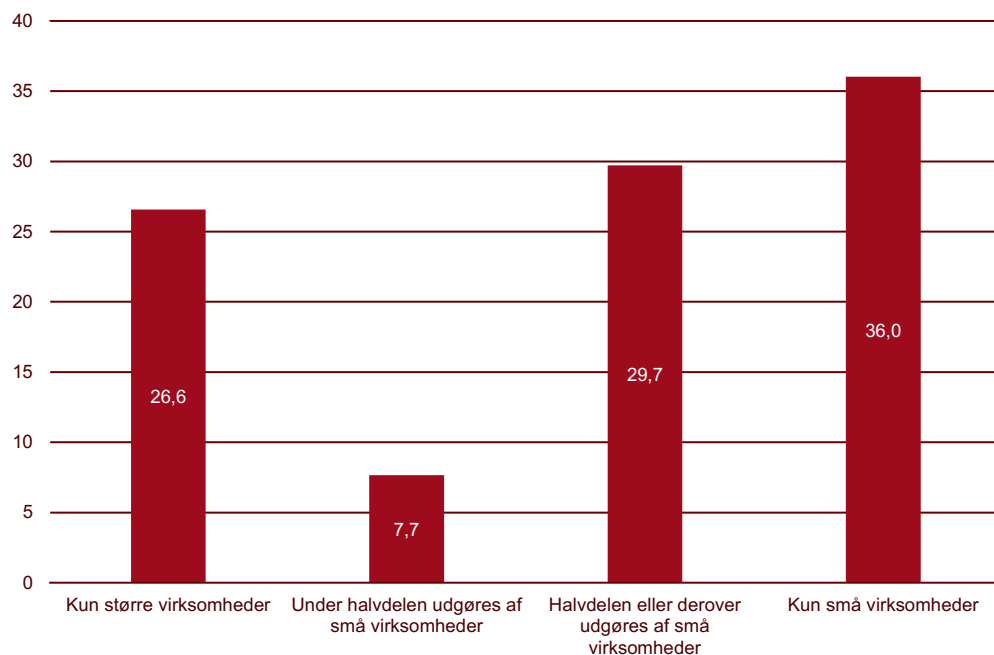
Anm.: Figuren viser andel af udbud og delkontrakter vundet af konsortier med det givne antal virksomheder i. Baseret på 289 gennemførte udbud og delkontrakter udbudt som EU-udbud, der er offentliggjort i perioden 2018 til og med 3. kvartal 2019. Et mindre antal delkontrakter (5) er blevet ekskluderet, da det ikke har været muligt at bestemme, hvor mange virksomheder der indgik i de respektive konsortier. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen.

Over halvdelen af alle virksomheder i et konsortium har under 50 ansatte. Godt en tredjedel af konsortierne består udelukkende af store virksomheder, mens godt en fjerdedel udelukkende består af små virksomheder. Mere end en tredjedel af konsortierne består således af en blanding mellem små og større virksomheder, *jf. figur 4.7*.

Figur 4.7 Udbud og delkontrakter vundet af konsortier fordelt på andelen af små virksomheder i konsortiet, 2018-2019*

Pct.

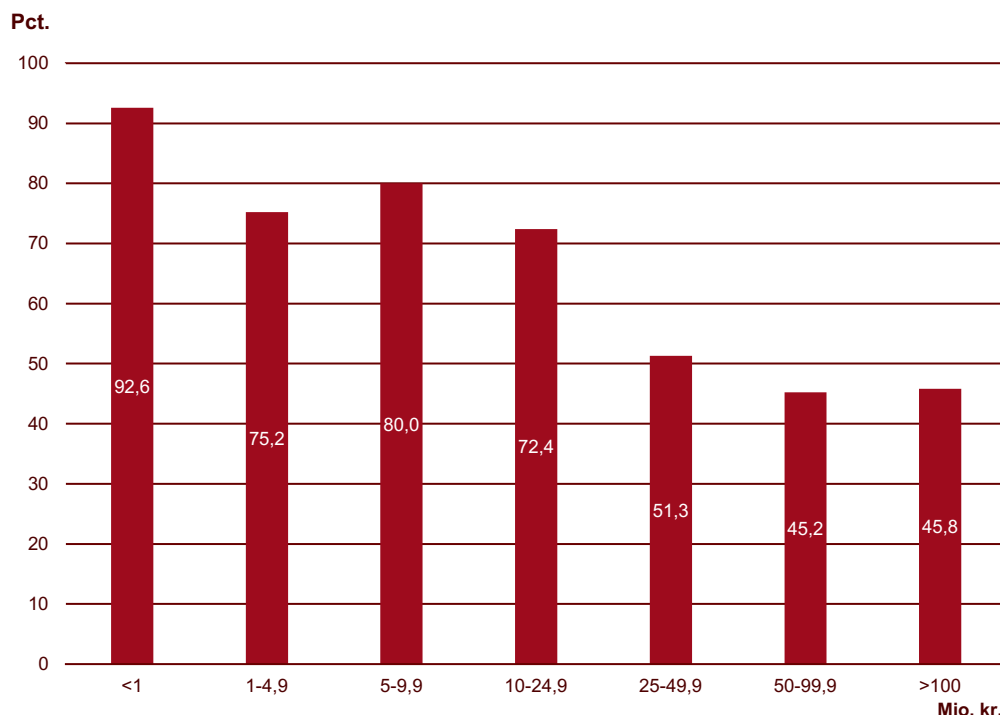


Anm.: Baseret på 222 gennemførte udbud og delkontrakter udbudt som EU-udbud, der er offentliggjort i perioden 2018 til og med 3. kvartal 2019. I opgørelsen indgår kun observationer med information om antal ansatte i en eller flere af virksomhederne i konsortiet. Andelene skal derfor ses som en nedre grænse for andelen af små virksomheder. Små virksomheder defineres her som virksomheder med færre end 50 ansatte. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen.

Ca. 90 pct. af de udbud og delkontrakter, der vindes af konsortier, vindes af et konsortium med mindst én mindre virksomhed, når kontraktværdien udgør mindre end 1 mio. kr., jf. figur 4.8. Ved større kontrakter på over 100 mio. kr. er det knap 46 pct. af konsortierne, som indeholder en mindre virksomhed.

Figur 4.8 Andel vindende konsortier med mindst én virksomhed med færre end 50 ansatte fordelt på kontraktværdi, 2015-2019



Anm.: Baseret på 372 gennemførte udbud og delkontrakter udbudt som EU-udbud, hvor der indgår mindst en mindre virksomhed med under 50 ansatte, der er offentliggjort i perioden 2015 til og med 3. kvartal 2019. Samlet set er der i perioden 505 konsortier. I opgørelsen indgår kun observationer med information om antal ansatte i virksomhederne, og hvor udbudet har en angivet kontraktværdi. Alle udbud er afsluttet inden den 1. maj 2020 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud ud fra TED-databasen.

Epinion har i 2019 på vegne af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemført en analyse, der belyser små virksomheders oplevelse af barrierer ved at deltage i konkurrencen om offentlige opgaver. Mikrovirksomheder, små, mellemstore og store virksomheder²⁰ er i undersøgelsen bl.a. spurgt til, hvor vanskeligt det er at skrive tilbud i konsortier, samt hvor svært virksomhederne har ved at gennemskue, hvornår det er muligt at indgå i konsortier.

Det er en mindre andel på ca. 12 pct. af virksomhederne med under 50 ansatte, som oplever, at det ofte eller altid er vanskeligt at skrive tilbud i konsortier. Blandt de virksomheder, der angiver barrieren som potentielt relevant, er det næsten hver fjerde af de små virksomheder, der oplever barrieren som væsentlig for deres deltagelse i offentlige udbud. Derudover oplever en mindre andel på ca. 6 pct. af de små virksomheder ofte, at det er svært at gennemskue, hvornår det er muligt at indgå i et konsortium. I interview med respondenter i undersøgelsen gives der udtryk for, at det at indgå i et konsortium kræver erfaring og særlige kompetencer såsom advokatbistand. Små virksomheder har ofte ikke juridiske kompetencer i organisationen, og omkostninger til fx advokatbistand kan være særlig byrdefuld for små virksomheder.

²⁰ I undersøgelsen bruges følgende definitioner: "Mikrovirksomheder" har 2-9 ansatte, "små virksomheder" har 10-49 ansatte, "mellemstore virksomheder" har 50-199 ansatte og "store virksomheder" har mindst 200 ansatte.

Kapitel 5

Bæredygtige danske EU-udbud

Det offentlige køber årligt ind for et trecifret milliardbeløb. Gennem det offentliges indkøb er det muligt at understøtte den grønne udvikling ved at stille klima- og miljømæssige krav til de ydelser og produkter, der købes ind.

Flere ordregivere har allerede i dag stort fokus på at sikre nye og bæredygtige løsninger i deres indkøb. For at finde ud af, hvor mange ordregivere, der aktivt stiller krav eller på anden vis inkorporerer grønne hensyn i deres udbud, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens foretaget en tekstanalyse af en stor mængde udbudsmateriale fra offentlige ordregivere. Gennemgangen er foretaget med en ny metode, hvor et specialiseret program gennemlæser udbudsmateriale for foruddefinerede ord, der kan betegnes som grønne. På denne måde har det været muligt at finde frem til udbud, som indeholder grønne elementer.

I nærværende kapitel gennemgås resultaterne af analysen. Herunder fokuseres på disse tre temaer, der er særligt relevante i forbindelse med grønne indkøb: total- og livscyklusomkostninger, mærker med klima- og miljøhensyn og grønne standarder.

5.1 Udbudslovens rammer for grønne indkøb

Når der købes ind i den offentlige sektor, står ordregiveren via udbudsloven over for en række forskellige krav, som bl.a. skal understøtte ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet.

Udbudsloven er en proceslov, der sætter rammerne for, *hvordan* den offentlige sektor skal købe ind. Udbudsloven sætter dermed også rammerne for, hvordan offentlige ordregivere kan varetage samfundsmæssige hensyn – herunder fx hensynet til bæredygtighed – i forbindelse med de offentlige indkøb. I et konkret udbud er der mulighed for at stille særlige krav, som er knyttet til kontraktens genstand. Kravene kan angå ethvert trin i produktets livscyklus, fra produktionen til afskaffelsen. Derudover varetages fx klima- og miljømæssige hensyn ofte ved, at offentlige institutioner og myndigheder udformer en overordnet indkøbspolitik, som bygger oven på procesreglerne i udbudsloven, og som retter sig mod ordregivernes adfærd. I nogle tilfælde vil sådanne samfundshensyn kunne medføre en merpris for opgaveløsningen.

Grønne hensyn kan inddrages i forskellige led i en udbuds- eller indkøbsproces. Før et udbud offentliggøres, er det muligt at indgå i dialog med markedet, hvorved ordregiveren kan opnå en indsigt i, hvilke miljø- og klimakrav markedet kan leve op til, ligesom markedsdialogen kan afdække nye ideer til grønne løsninger af opgaven. I udbudsmaterialet har ordregiver mulighed for at stille krav eller opsætte konkurrenceparametre for miljø- og klimahensyn. I vurderingen af egnethed eller i udvælgelsen af virksomheder til prækvalifikation kan ordregiver fx vurdere, hvilke ansøgers miljøstyringsforanstaltninger der er bedst egnede til at sikre en miljøvenlig gennemførelse af opgaven. Det er også i udbudsmaterialet, at der kan stilles krav til, at produkterne er miljømærkede, ligesom ordregiver kan vælge at fokusere på totalomkostninger frem for på tilbudsprisen, når de indkomne tilbud evalueres.

Endelig er det muligt at inddrage grønne krav i kontrakten for et udbud. Det kan fx ske ved at indarbejde incitamenter til, at leverandøren løbende reducerer madspild i driften af en kantine eller sænker energiforbruget ved fx levering af en vaskeriydelse. Ordregiveren kan også indføre en ændringsklausul i kontrakten, hvor opgaveudførelsen løbende optimeres ift. at vælge de mest miljø- og klimavenlige materialer eller tilgange.

Det er også muligt at udelukke tilbudsgivere fra et bestemt udbud, hvis de ikke lever op til miljø-, social- eller arbejdsretlige forpligtelser. Udbudsloven giver således relativt vide rammer for at prioritere fx grønne hensyn i offentlige indkøb og udbud.

Der bør altid foretages en vurdering af, om gevinsterne ved at stille flere krav til ansøgerne, tilbudsgiverne eller produkterne står mål med eventuelt øgede transaktionsomkostninger for både ordre- og tilbudsgiver. Fx kan komplekse eller omfattende krav om mærker eller certificeringer afholde særligt små virksomheder fra at kunne byde på opgaver, ligesom det kan være omkostningsfuldt for ordregiveren at kontrollere, at kravene er opfyldt. Der vil derfor være tale om en afvejning mellem kravenes positive effekter for fx klimabelastningen og de konkurrence- og prismæssige effekter.

5.2 Udbud med et potentielt grønt element

For at få et overblik over, hvilke udbud, der potentielt indeholder et grønt element, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udviklet en ny metode, hvor en søgealgoritme har foretaget en kortlægning af "grønne" ord i udbudsmaterialet for en stikprøve af danske EU-udbud. Ved at gennemgå udbudsmaterialet for konkrete grønne ord søges at identificere udbud, hvor ordregiver gennem sit ordvalg indikerer, at udbuddet indeholder et grønt element. Se *boks 5.1* for en nærmere beskrivelse af metoden for undersøgelsen.

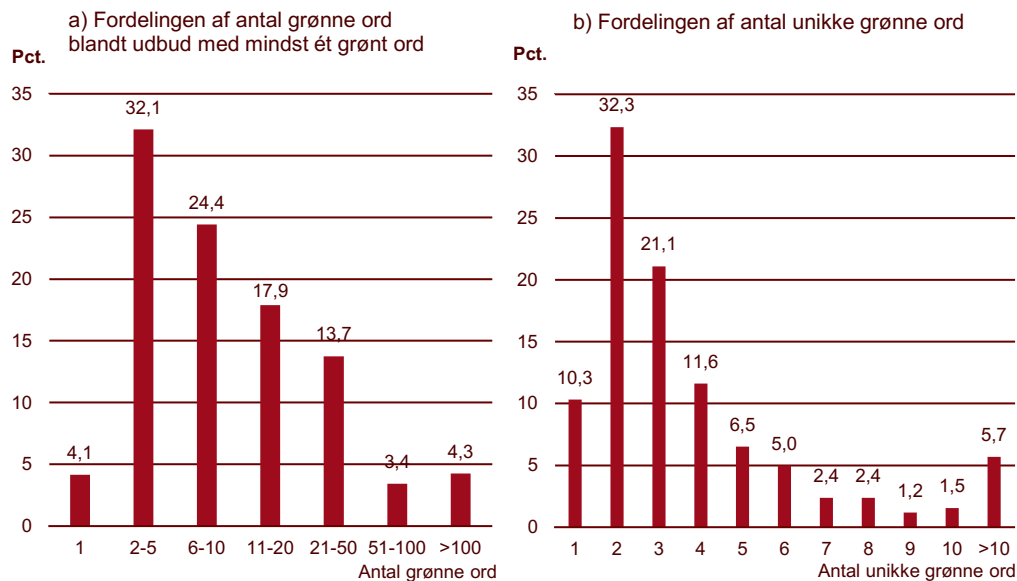
Der findes ikke en egentlig definition af, hvornår et udbud indeholder et bæredygtigt, grønt element, ligesom der ikke tidligere er foretaget opgørelser over antallet af bæredygtige danske EU-udbud. I undersøgelsen defineres et udbud med et grønt element ved, at der fra ordregivers side er anvendt et eller flere ord i udbudsmaterialet, som indikerer, at ordregiver aktivt har anvendt tiltag, der har til formål at reducere miljø- eller klimapåvirkning gennem indkøbsværdikæden, herunder fx i produktion, anskaffelse, anvendelse eller genanvendelse.

På baggrund af input fra flere relevante aktører er der udarbejdet en liste over 74 grønne ord, som kan indikere, om et udbud indeholder et grønt element. Ordlisten varierer fra at indeholde mere generelle ord såsom "miljø" til mere specifikke ord såsom "mikroplast".

Med udgangspunkt i ordlisten²¹ over grønne ord er der undersøgt i alt 1.914 udbud, der fandt sted i perioden juni 2019 til marts 2020. Af disse indeholdt 844 EU-udbud mindst ét grønt ord. Det svarer til, at ca. 44 pct. af alle udbuddene potentielt indeholder et grønt element. Af disse indeholder langt størstedelen af udbuddene flere grønne ord, idet det kun er godt 4 pct., der kun indeholder et enkelt grønt ord, *jf. figur 5.1a*.

²¹ Se bilag tabel 1b for den grønne ordliste.

Figur 5.1 Fordeling af antal grønne ord og antal forskellige unikke grønne ord i udbud, hvor der indgår mindst ét grønt ord



Anm.: Baseret på udbudsmaterialet fra 844 ud af 1.914 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden juni 2019 - marts 2020. Der er samlet set søgt efter 74 unikke grønne ord, som fordeler sig over 1.450 afarter af grønne ord. Figur 5.1b viser fordelingen af unikke grønne ord, hvor der tages udgangspunkt i grundstammen af de 74 unikke grønne ord og ikke dets afarter. Den lave andel af udbud med kun ét grønt ord kan tilskrives, at visse grønne ord først indgår i opgørelsen, hvis udbuddet indeholder mindst ét til grønt ord (se boks 5.1 for metode).

Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i en afgrænset periode.

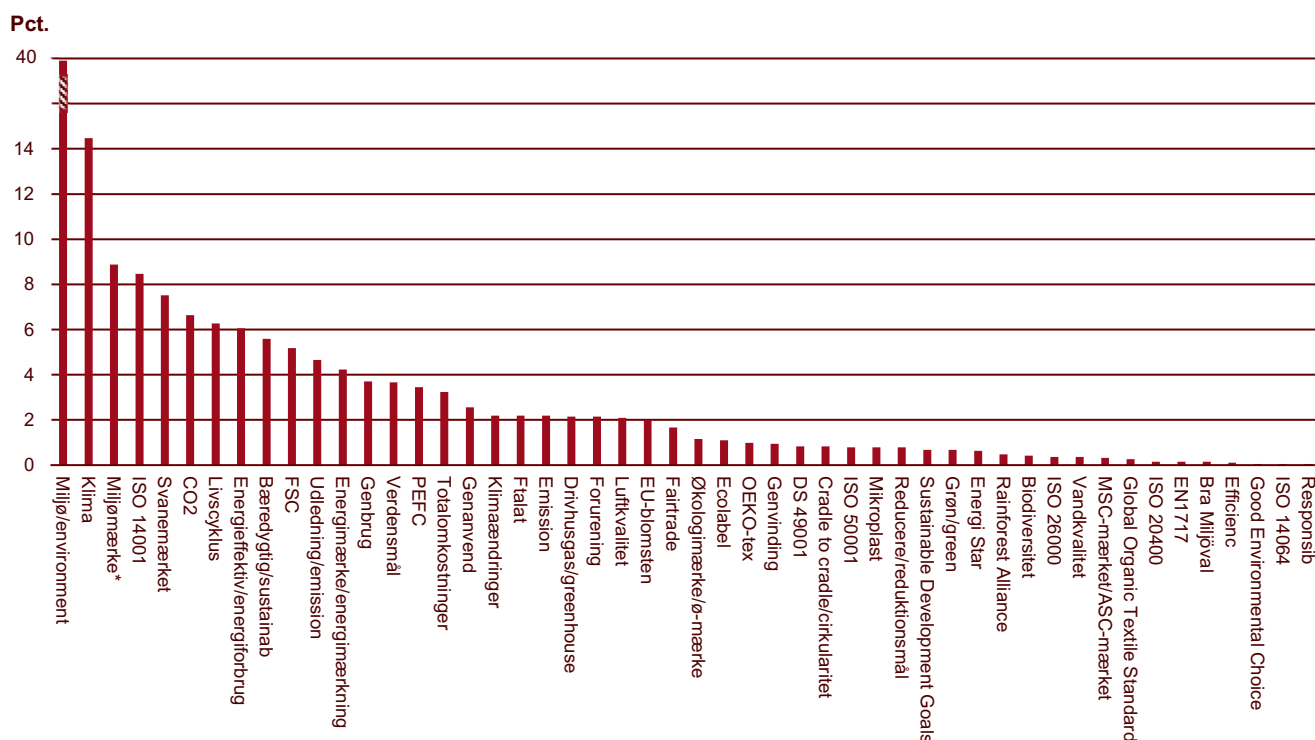
Når et udbud har et grønt element, optræder de grønne ord typisk syv gange i udbudsmaterialet (medianen). I gennemsnit optræder grønne ord dog 22 gange, idet gennemsnittet trækkes op af de godt 4 pct. af udbuddene, som har mere end 100 grønne ord. For denne gruppe er udbudsmaterialet typisk mere omfattende, og mange af ordene optræder ofte i fx en produktliste, en vejledning til et bæredygtigt byggeri eller fx en grøn strategi for en kommune.

Udbud, der har grønne ord, indeholder typisk 2-3 forskellige grønne ord, mens knap 6 pct. af udbuddene indeholder mere end 10 forskellige grønne ord, jf. figur 5.1b. At et udbud indeholder flere forskellige grønne ord kan indikere, at der er et større fokus på bæredygtighed, idet det har været nødvendigt at beskrive udbuddets grønne del med flere ord.

Knap 40 pct. af udbuddene i den undersøgte periode indeholder variationer af ordet "miljø", jf. figur 5.2. Alle ord i opgørelsen har flere variationer af samme stamord. Fx dækker "miljø" over variationerne "ikkemiljøbelastende", "miljøkrav", "miljømærke" mv. Der er således ikke overraskende en stor andel af udbuddene, som indeholder ordet "miljø", selvom der er foretaget restriktioner, der tager højde for irrelevante ord såsom "arbejdsmiljø" og "driftsmiljø".²²

²² Se boks 5.1 for mere information om restriktioner for undersøgelsen.

Figur 5.2 Andel af alle udbud i perioden, som indeholder det pågældende grønne ord



Anm.: Baseret på udbudsmaterialet fra 1.914 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden juni 2019 - marts 2020. Der er samlet set søgt efter 74 unikke grønne ord, som fordeler sig over 1.428 afarter af grønne ord. Se bilag *tabel B1* for en oversigt over de søgte ord. Andelenes summer ikke til det samlede andel udbud med grønne ord, idet et udbud kan indeholde flere grønne ord, hvormed andelenes overlapper. Nogle af ordene vil have en lav andel, fordi meget generiske afarter af ordene sorteres fra, og fordi nogle af ordene kun tæller med, hvis de er ledsaget af et andet grønt ord. Disse to restriktioner påvirker fx andelen af ord for "bæredygtig" og "biodiversitet", som i sin grundform er for generiske til at kunne identificere grønne elementer i udbudsmaterialet.

*Ordet "miljømærke" er en underkategori under "miljø", og indgår derfor også i søjlen for "miljø".

Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i en afgrænset periode.

De grønne ord, der er nævnt i flest udbud, varierer fra at være mere overordnede betegnelser såsom "klima", "bæredygtighed" og "CO₂" til ord, som indikerer, at der anvendes et specifikt mærke eller standard såsom "Svanemærket", "FSC-mærket" eller "ISO 14001". Mere specifikke ord må antages at være en bedre indikation for, om et udbud indeholder et grønt element, da ordene som oftest angives i tilfælde af, at ordregiver stiller mere specifikke krav om fx et mærke eller en standard, hvilket beskrives nærmere i afsnit 5.3 og 5.4 nedenfor.

De grønne ord, som nævnes færrest gange i udbuddene i undersøgelsen, henviser oftest til specifikke standarder og mærker såsom "MSC-mærket" vedrørende bæredygtigt fiskeri, som kun er relevant i få, meget specifikke udbud. Dertil vil der naturligt være færre danske udbud, hvori der indgår engelske eller svenske grønne ord. Derudover er der 20 ord, som slet ikke fremkommer i udbudsmaterialet²³, herunder flere grønne standarder såsom ISO 21931 om bæredygtigt byggeri.

²³ Det fremgår af bilaget tabel B.1, hvilke ord der ikke optræder i udbudsmaterialerne.

En del af ordene kan grupperes under disse tre temaer: total- og livscyklusomkostninger, grønne mærker samt grønne standarder. I de følgende afsnit dykkes ned i de tre temaer, og det undersøges, hvordan ordregiverne anvender ordene i deres udbud.

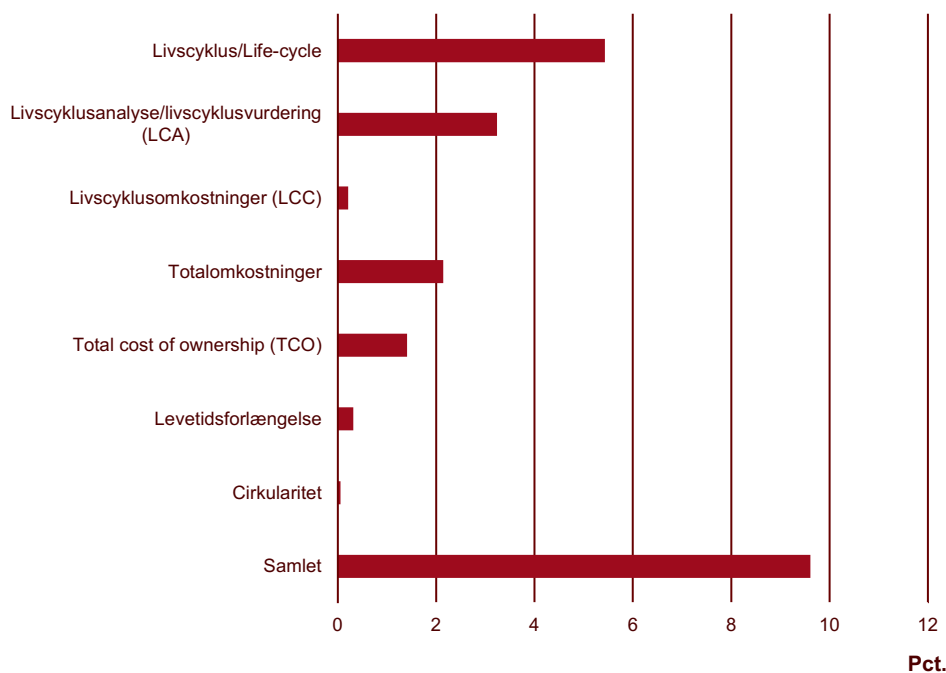
5.3 Total- og livscyklusomkostninger

Totalomkostninger eller *Total Cost of Ownership* (TCO) er, som ordet indikerer, en vurdering af et produkts eller en ydelses totale omkostninger i hele brugsperioden, hvor alle nuværende og fremtidige omkostninger såvel som eventuelle gevinster indregnes. Beregninger af totalomkostninger skal hjælpe ordregivere til at vælge det produkt, der samlet set og gennem hele produktets levetid er det billigste, fremfor blot at se på, hvad der er billigst i indkøbspris.

TCO og livscyklusomkostninger (LCC) kan anvendes som udtryk for det samme, men differentierer sig ved, at TCO tager udgangspunkt i ordregivers samlede omkostninger ved anskaffelse af produktet eller ydelsen, hvor LCC i højere grad medtager omkostninger, der ligger uden for ordregivers anskaffelses- og brugsperiode samt indirekte omkostninger.

Knap 10 pct. af alle udbud i undersøgelsen nævner mindst ét ord, der relaterer sig til total- og livscyklusomkostninger, jf. figur 5.3. Der nævnes oftest ord, der relaterer sig til "livscyklus", mens 3,5 pct. af udbuddene nævner "totalomkostninger" eller "TCO".

Figur 5.3 Andel udbud med grønne ord, der relaterer sig til total- og livscyklusomkostninger



Anm.: Baseret på 1.914 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden juni 2019 - marts 2020, og som indeholder ét eller flere grønne ord. Samlet set er der 184 EU-udbud, hvor der indgår ét eller flere ord, der relaterer sig til total- og livscyklusomkostninger. Der er søgt efter seks unikke ord med samlet set 76 variationer af ordene, hvor der tages højde for bl.a. bindestreger, forskellige endelser på ordene, sprog, forkortelser mv.

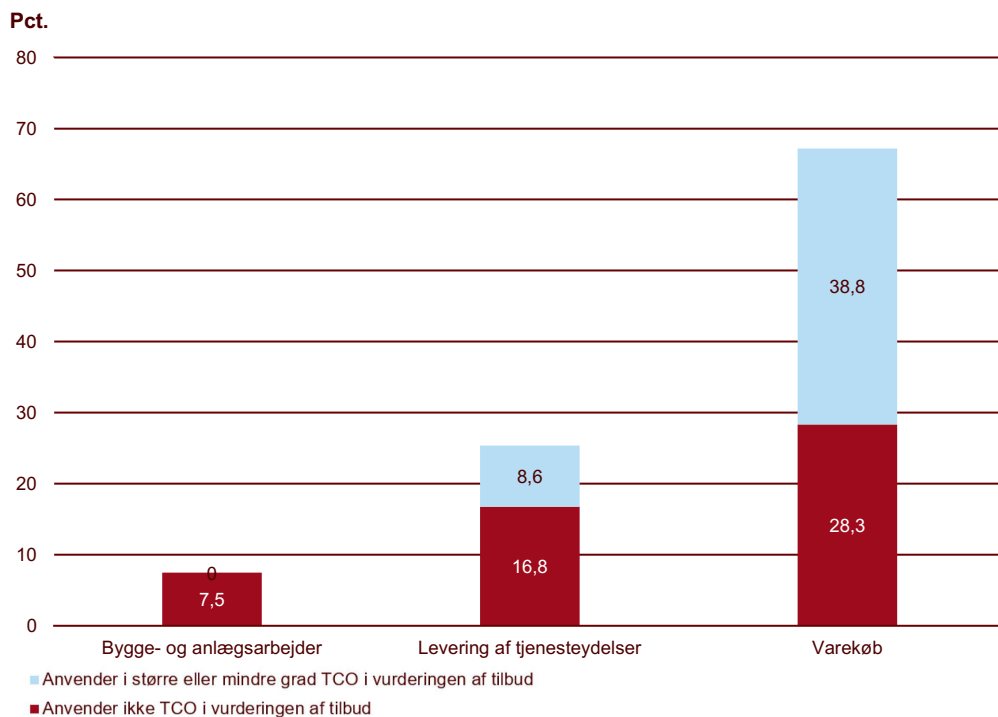
Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i en afgrænset periode.

Miljøstyrelsen har udarbejdet 14 værktøjer til at beregne TCO, som alle omhandler varekøb. Beregning af produkters totalomkostninger er traditionelt rent økonomiske beregninger og medtager i udgangspunktet ikke miljøfaktorer. Alligevel kan der være afledte miljøbesparelser

fx i form af reduceret el- og vandforbrug. Omkostningerne ved eksempelvis en elpære begrænser sig ikke til anskaffelsesprisen. Den har også et forbrug og en levetid, som både kan opgøres i kroner og i klima- og miljøpåvirkning. Derfor kan et fokus på totalomkostninger tilskynde til mere bæredygtige løsninger, når energi-, vand- og materialebesparende løsninger i højere grad indregnes i omkostningerne.

2/3 af de udbud, hvor ordet totalomkostninger, TCO og/eller Total Cost of Ownership indgår, omhandler udbud af varekøb, mens bygge- og anlægsarbejder kun udgør 7,5 pct., jf. figur 5.4. Det kan være enklere at beregne TCO i udbud vedrørende varekøb, fordi varerne har en levetid, der kan beregnes og der findes værktøjer, der kan hjælpe både ordregiver og tilbudsgiver til at lave beregningerne.

Figur 5.4 **Fordelingen af udbud, der indeholder variationer af ordet totalomkostninger, på kontrakttype**



Anm.: Baseret på 67 EU-udbud, der indeholder ordene "totalomkostninger", "TCO" og/eller "Total cost of ownership", der er offentliggjort i perioden juni 2019 - marts 2020.

Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i en afgrænset periode.

For at undersøge i hvilken sammenhæng totalomkostninger nævnes, er der foretaget en gennemgang af udbudsmaterialet for udbud, der indeholder ord, der relaterer sig til totalomkostninger.²⁴ Når ordregiverne nævner totalomkostninger i deres udbud, er de i knap halvdelen af tilfældene nævnt i forbindelse med evalueringsmetoden, jf. figur 5.4. Det vil sige, at tilbuddet bliver evalueret på baggrund af totalomkostningerne enten som det eneste kriterium eller som et del- eller underkriterium. Det er særligt i udbud af varekøb, at totalomkostningerne

²⁴ Gennemgangen er baseret på udbudsmateriale, der indeholder ordene "TCO", "Total cost of ownership" og "Totalomkostninger" samt variationer af ordene.

inddrages i vurderingen af tilbud, mens ingen af de fem udbud af bygge- og anlægsarbejder nævner totalomkostninger i forbindelse med vurdering af tilbud.

I de udbud, hvor ordregiver ikke anvender totalomkostninger i evalueringen af tilbuddene, nævnes ordet bl.a. i forbindelse med hensigtserklæringer om, at der i udførelsen af opgaven skal være fokus på totalomkostninger.

5.4 Grønne mærker

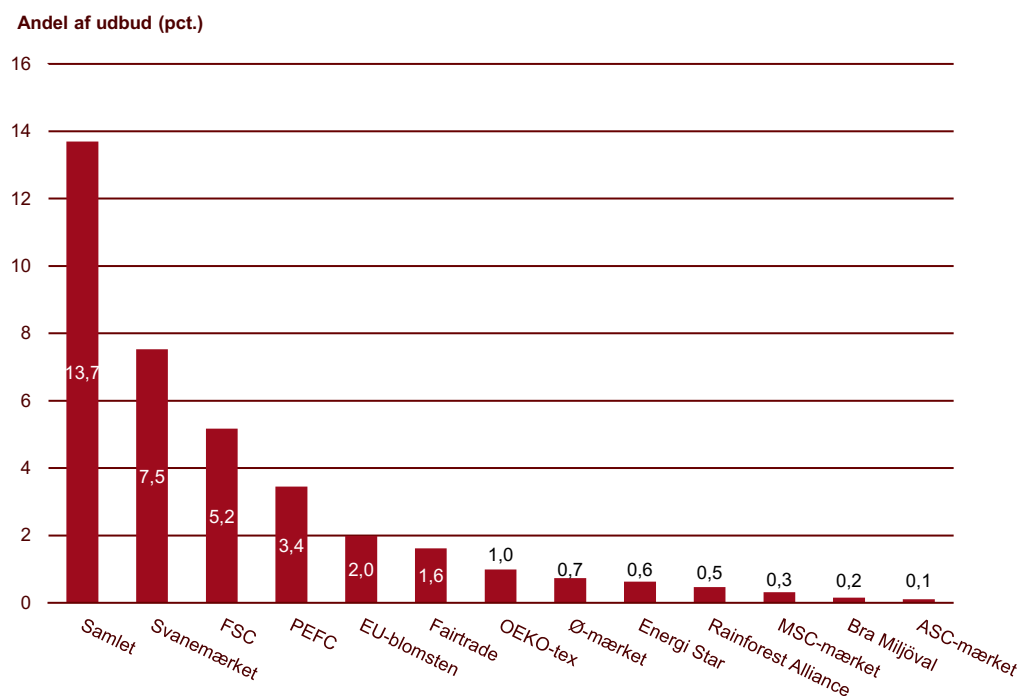
Det kan være vanskeligt for ordregivere at afgøre, om et produkt eller en ydelse er miljø- og klimavenligt. Offentlige ordregivere fik med udbudsloven i 2016 mulighed for at kræve, at et indkøb opfylder fastsatte mærkekrav. Tidligere har ordregivende myndigheder kun måttet stille krav til de bagvedliggende tekniske kriterier, der kræves for at opnå et miljømærke, mens det nu er muligt at kræve, at et indkøb er forsynet med et bestemt mærke som dokumentation for specifikke egenskaber. Mærket skal således fungere som dokumentation for, at indkøbet har de specifikke miljømæssige, sociale eller andre egenskaber, som ordregiver efterspørger i forbindelse med de tekniske specifikationer, kriterierne for tildeling eller vilkårene for kontraktens udførelse.

Mærkekravene skal vedrøre krav, der er forbundet med kontraktens genstand og være egnede til at definere egenskaberne ved denne. Ordregiver skal således have kendskab til, hvilke krav de enkelte mærker stiller, og om de er tilgængelige og relevante inden for det sortiment, der udbydes. Ordregiver har dertil pligt til at acceptere andre mærker, der opfylder tilsvarende mærkekrav, og anden passende dokumentation, der viser, at tilbuddet lever op til kravene i mærket.²⁵

Samlet set nævnes de specifikke miljø- og klimamærker i 13,7 pct. af alle EU-udbud i undersøgelsen. Flere mærker har karakter af at være baseret på en livscyklusanalysetankegang. Det drejer sig bl.a. om Svanemærket, EU-blomsten og det svenske mærke Bra Miljøvalg. 7,5 pct. af udbuddene i undersøgelsen har nævnt Svanemærket, hvilket tyder på en forholdsvis udbredt anvendelse af dette mærke, jf. figur 5.5.

²⁵ Anden dokumentation skal dog kun accepteres, hvis de ressourcer, der skal bruges på at vurdere dokumentationen, efter en konkret vurdering i uhensigtsmæssigt omfang overstiger de ressourcer, som ordregiveren ville skulle bruge på at konstatere, at tilbudsgiveren er i besiddelse af det krævede mærke.

Figur 5.5 Andel EU-udbud med benævnelse af specifikke grønne mærker



Anm.: Baseret på udbudsmaterialet fra 1.914 danske EU-udbud, der er offentliggjort i perioden juni 2019 til og med marts 2020. Samlet set er der 262 EU-udbud, hvori der indgår ét eller flere af de fremhævede mærker fra figuren. Der er søgt efter 11 unikke ord med samlet set 130 variationer af ordene, hvor der tages højde for bl.a. bindestreger, forskellige endelser på ordene, sprog, forkortelser mv.

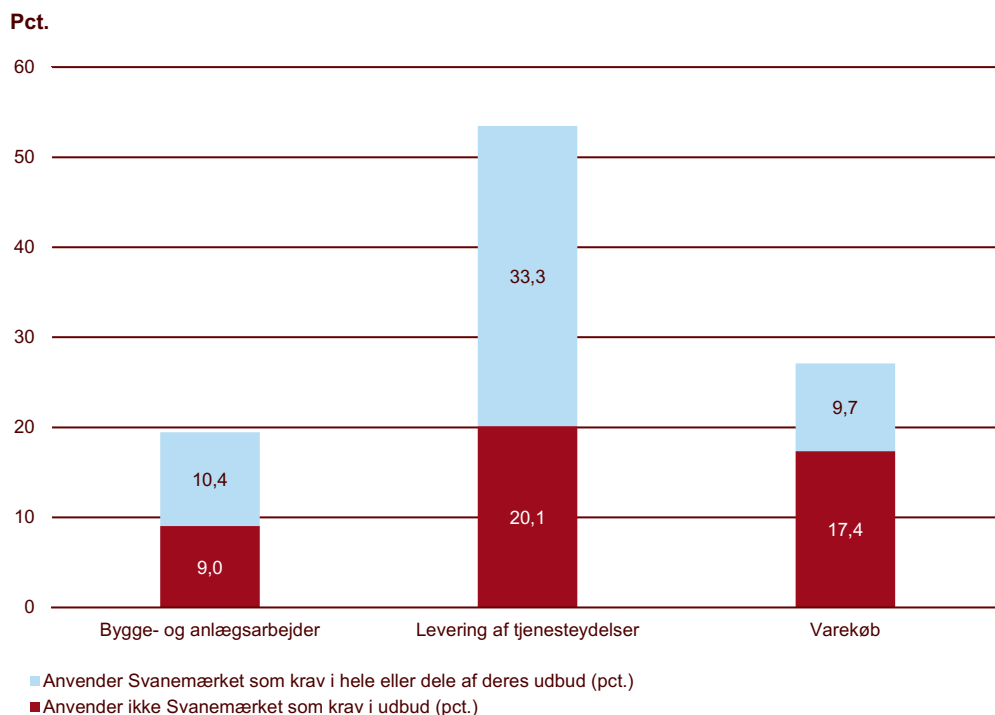
Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i en afgrænset periode.

Flere af de mærker, som anvendes i mindre grad, omhandler specifikke produktgrupper såsom fisk, træ eller computerudstyr. Det er derfor naturligt, at mærkerne ikke anvendes særlig ofte.

Staten er forpligtet til at stille krav om bæredygtigt træ ved de opgaver, hvor det er relevant. I opgørelsen har 5,2 pct. af alle udbuddene nævnt enten FSC- eller PEFC-certificeringen, som begge omhandler bæredygtigt træ. Tallene viser dog ikke, om der er anvendt krav til bæredygtigt træ i alle de udbud, hvor det kunne være relevant at stille krav om bæredygtigt træ.

Det mest nævnte mærke, Svanemærket, nævnes oftest som et krav ved tjenesteydelsesopgaver såsom rengøring, kantinedrift og tøjvask, jf. figur 5.6. Knap 54 pct. af de udbud, hvor Svanemærket nævnes, omhandler levering af tjenesteydelser. Det er ofte opgaver, som indeholder rengørings- og vaskemidler, hvor ordregiver anvender mærket som krav eller vægter mærket og kriterierne bag mærket positivt i evalueringen af tilbud.

Figur 5.6 Fordelingen af udbud, der indeholder variationer af ordet Svanemærket, på kontrakttype



Ann.: Baseret på 144 EU-udbud, der indeholder ordet "Svanemærket" eller variationer heraf såsom "Svanen "," svanemærkekriterierne" mv., offentliggjort i perioden juni 2019 – marts 2020.

Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i en afgrænset periode.

I godt halvdelen af de udbud, hvor Svanemærket er nævnt, anvendes mærket til at stille krav til hele eller dele af udbuddet. I de resterende udbud nævnes mærket fx i forbindelse med en generel indkøbspolitik eller en vedlagt vejledning for bæredygtigt byggeri til et udbud om byggerådgivning.

I knap 2/3 af udbuddene af tjenesteydelser, hvor Svanemærket er nævnt, anvendes mærket til at stille krav i hele eller dele af udbuddet, mens det samme er tilfældet for godt 1/3 af udbuddene vedrørende varekøb, jf. figur 5.6. Særlig ved bygge- og anlægsarbejder anvendes Svanemærket typisk kun som krav i en mindre del af ydelsen, fx i forbindelse med rengøring, træ, maling mv.

5.5 Grønne standarder

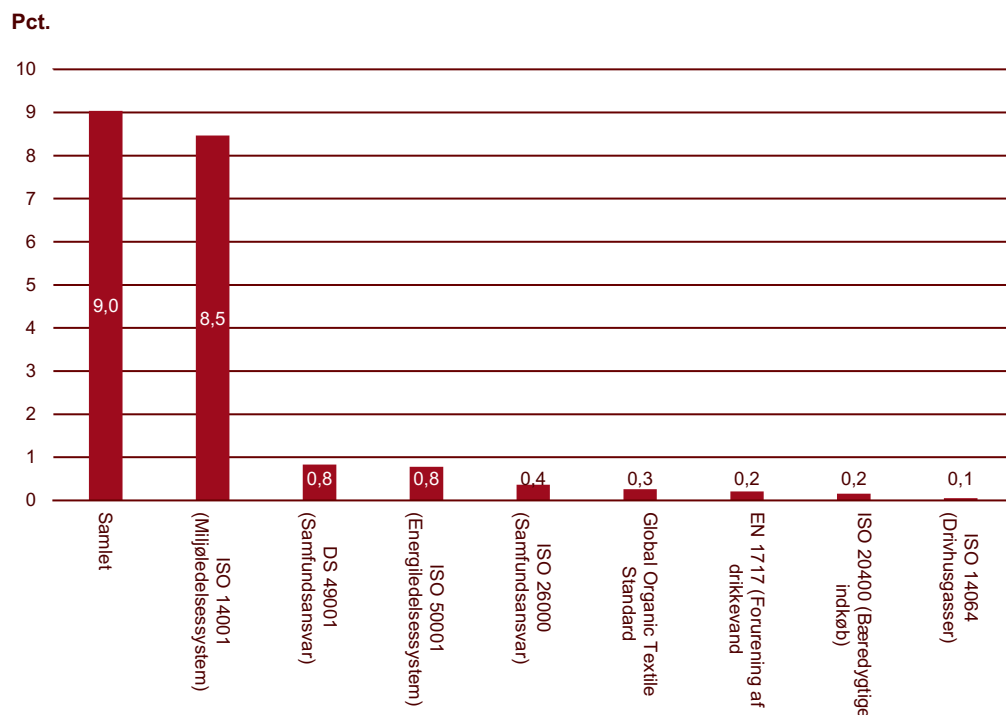
En standard er en frivillig specifikation, som fastsætter tekniske eller kvalitetsmæssige krav til produkter, serviceydelser og produktionsmetoder. Ordregivere har mulighed for at inddrage grønne elementer i udbud ved at stille krav om specifikke standarder. Fx er det muligt at anvende standarder i forbindelse med at stille krav om klassificeringen af materialer, således at mere klimavenlige materialer anvendes af leverandøren, eller krav til efterlevelse af en mere energieffektiv og miljøvenlig tilgang i levering af en tjenesteydelse.

Anvender ordregiver specifikke standarder, skal ordregiver sikre sig, at standarden indeholder relevante krav, som er knyttet til kontraktens genstand, og at anvendelsen sker i overensstemmelse med de generelle principper, herunder proportionalitetsprincippet.

Samlet set nævner ordregiverne de grønne standarder, der indgår i undersøgelsen, i 9 pct. af udbuddene i undersøgelsen, jf. figur 5.7. Andelen er primært båret af standarden ISO 14001

om miljøledelse. Andre standarder i opgørelsen nævnes i intet eller i et meget begrænset omfang i udbuddene i perioden²⁶. Dette kan skyldes, at ordregiverne anvender andre standarder, som ikke er med i undersøgelsen, da de ikke i udgangspunktet indeholder et grønt element. Derudover kan der være standarder, der indeholder grønne elementer, som ikke indgår i listen over grønne ord og derfor ikke søges frem i undersøgelsen.

Figur 5.7 Fordelingen af udbud, der indeholder variationer af ordet totalomkostninger, på kontrakttype



Anm.: Baseret på udbudsmaterialet fra 1.914 danske EU-udbud, der er offentliggjort i perioden juni 2019 til og med marts 2020. Samlet set er der 173 EU-udbud, ihvor der indgår ét eller flere af de fremhævede standarder fra figuren. Der er søgt efter 17 unikke standarder, hvoraf otte standarder fremgik af udbuddene med samlet set 20 variationer af ordene, hvor der tages højde for bl.a. bindestreger, forskellige endelser på ordene, sprog, forkortelser mv.

Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i en afgrænset periode.

8,5 pct. af udbuddene i undersøgelsen har nævnt standarden ISO 14001 om miljø- og klimaledelse. ISO 14001 indebærer en oplæring af en organisation i at risikovurdere miljøforhold og implementere miljø- og bæredygtighedsmål. Under dokumentation for virksomhedernes tekniske og faglige formåen har ordregiver mulighed for at stille krav om angivelse af de miljøstyringsforanstaltninger, som ansøgeren eller tilbudsgiveren kan anvende ved udførelsen af kontrakten. Ordregiver kan også kræve dokumentation for opfyldelsen af bestemte miljøledelsessystemer eller miljøledelsesstandarder. Med standarden implementerer organisationen bl.a. en løbende miljøindsats ud over det, lovgivningen kræver, der fastsættes en miljøpolitik og målsætninger for miljøarbejdet, og der udarbejdes en årlig miljøreddegørelse for organisationen.

²⁶ Se bilag tabel B1 for et overblik over søgte standarder og antallet af gange standarden er nævnt.

Krav om ISO 14001 kan fx være relevant, hvis ordregiver selv har implementeret et miljøledelsessystem og dette har relevans i forbindelse med udførelsen af kontrakten, eller der i kontrakten i øvrigt er stillet krav om et systematisk arbejde med miljø- og klimaforhold.

Godt halvdelen af alle udbud, hvor ISO 14001 er nævnt, omhandler krav til implementering af standarden eller en lignende standard eller fremgangsmåde. Kravene stilles forskelligt af ordregiverne. Der er i de undersøgte udbud eksempler på anvendelse af standarden som et mindstekrav, et kontraktkrav eller et krav i udvælgelsen af tilbudsgivere. I en fjerdedel af de udbud, hvor standarden nævnes, er ordregiver selv certificeret. Derudover er der tilfælde, hvor standarden anvendes som konkurrenceparameter, hvor tilbudsgiveren modtager point for at have implementeret miljøledelsesstandarden.

Størstedelen af de udbud, hvor ISO 14001 nævnes, er udbudt af offentligtretlige organer, herunder særligt forsyningsvirksomheder. Det er i undersøgelsen ofte forsyningsvirksomhederne, der selv er certificeret med standarden, og de stiller således krav om, at tilbudsgivere også skal være certificerede. De resterende udbud, hvor ISO 14001 nævnes, er primært udbudt af kommuner.

Boks 5.1 Metodik for identificering af udbud med et grønt element

For at identificere hvilke udbud der har et grønt element, har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen som noget nyt anvendt et søgeprogram, der gennem søger udbud på baggrund af en prædefineret liste over grønne ord. Styrelsen har indsamlet det fulde udbudsmateriale for samtlige danske EU-udbud i perioden juni 2019 til marts 2020, og har på baggrund heraf undersøgt, hvor mange af udbuddene som har et grønt element.

Listen af grønne ord er baseret på en gennemgang af materiale fra relevante aktører, der beskæftiger sig med grønne indkøb såsom Miljø- og Fødevareministeriet, Forum for Bæredygtige Indkøb, diverse interesseorganisationer, Statens og Kommunernes Indkøbsservice, EU-Kommissionen mfl. Endelig har relevante organisationer haft mulighed for at komme med bemærkninger og input til listen. Samlet set er gennemgangen endt ud i 74 grundord, som kan indikere, at et udbud indeholder et grønt element. Ordene rangerer fra at være meget generelle, såsom ordet "miljø", til at være mere fagspecifikke, såsom ordet "mikroplast". De unikke ord kan staves på forskellige måder og angives på forskellige sprog. Fx angives totalomkostninger ofte som "TCO" eller "total cost of ownership". Bilaget *tabel B.1* indeholder en oversigt over den samlede ordliste.

For at identificere udbud med et grønt element anvendes et søgeprogram til at gennem søge udbudsmaterialerne for de 74 grønne grundord. For hvert udbud blev der fremsøgt ord i alle doc-, docx-, xls- og søgbare pdf-filer i udbudsmaterialet. Søgningens programmet (som er udviklet i KFST og skrevet i Python) finder for hvert udbud antallet af matchende grønne ord uanset ordets endelse, begyndelse, kontekst eller sætningskonstruktion. Programmet registrerer derved både sammensatte ord og forskellige endelser på ordene og finder i alt 8.813 forskellige afarter af de 74 ord.

Programmets første søgning, uden restriktioner fandt, at samtlige udbud i undersøgelsen indeholdt mindst ét grønt ord. Dette skyldes særligt ordet "arbejdsmiljø", som indgår i de fleste udbud. Det blev således klart, at der var behov for at indføre restriktioner på ordene – dels for at fjerne ord, der ikke relaterede sig til undersøgelsen, dels for at finde et mere realistisk mål for udbud med et grønt element. Det var derfor nødvendigt at foretage en gennemgang af ordenes relevans. Processen for gennemgangen var som følger:

1. På baggrund af den grønne ordliste på 74 grundord med 151 variationer resulterede den første søgning i 8.813 forskellige afarter af ordene. Mange af disse ord er ikke relevante for undersøgelsen; fx indgik ordene *Grønland*, *akklimatisering* og *arbejdsmiljø*. Dertil viste søgningen, at samtlige 1.914 udbud i undersøgelsen indeholdt mindst ét af disse "grønne" ord.
2. På baggrund af en manuel gennemgang af de 8.813 ord blev det vurderet, om ordene overordnet kunne antages helt eller delvis at relatere sig til et grønt element. Derved blev mere end halvdelen af ordene frasorteret, hvilket efterlod 4.765 ord i analysen, der meget bredt kan tænkes at være grønne. Ud fra denne afgrænsning viste 96 pct. af udbuddene sig at indeholde et grønt element. Ord, der blev sorteret fra, var fx ordet "galgemaster", der blev søgt frem grundet det grønne ord "EMAS", der er en forkortelse af "Eco-Management and Audit Scheme". Et andet eksempel er ordet "havnemiljø", der blev fremsøgt pga. ordet "miljø".
3. For at undersøgelsen bedst muligt afspejler udbud, hvor ordregiver aktivt har inddraget miljø- og klimahensyn, er der fastsat yderligere restriktioner for, hvornår et ord indgår i undersøgelsen. Ud fra den nye ordliste på 4.765 ord er der på baggrund af fire restriktioner frasorteret yderligere ord. De fire restriktioner udgjorde følgende:
 - En lidt mere finmasket gennemgang af ordene, hvor ord, som ikke umiddelbart i sig selv indikerer et grønt element, frasorteres (fx "Miljøstyrelsen", "klimajakke", "genbrugsstation" mv.). Fordi et udbud er foretaget af Miljøstyrelsen eller omhandler en genbrugsstation, er det ikke lig med, at ordregiver har forsøgt at inddrage bæredygtige elementer i udbuddet. Det forventes derfor, at udbuddet vil indeholde andre af de grønne ord, hvis der indgår et grønt element.
 - Ord, som anvendes meget ofte og kan være udtryk for generiske ord eller standardkrav/standardsætninger, sorteres fra. Det er fx ord som "miljø", som samlet set nævnes 25.153 gange i udbudsmaterialerne. Hvis ordregiver aktivt har inddraget klima- og miljøhensyn i deres udbud, er det forventningen, at meget overordnede ord såsom "miljø" suppleres af andre grønne ord, og udbuddene derfor fortsat vil indgå i undersøgelsen, selvom disse generiske ord sorteres fra.

- Ord, der definerer en produktkategori eller er meget specifikke, frasorteres. Fx frasorteres ordene "CO₂-alarm" eller "miljøbakke", der er specifikke produkter, som ikke i sig selv er udtryk for et grønt element. Dertil er ord såsom "miljøborgmester" eller "miljøbibliotek" sorteret fra, da ordene er meget specifikke og ikke i sig selv indikerer et grønt element. Det forventes, at udbud, som indeholder et grønt element, også vil have andre grønne ord med end ord, der knytter sig til produktkategorierne, og derfor fortsat vil fanges i gennemsnittet.
- Ord, der er en del af et dokumentnavn eller en webadresse, fx "2_miljøkortlægning_ra_02" eller "//www.un.org/sustainabledevelopment/" sorteres fra.

Efter en gennemgang af ordlisten ud fra ovenstående principper er antallet af forskellige ord begrænset til 1.417.

4. Sidst er der foretaget en vurdering af, om de resterende 1.417 ord i sig selv er nok indikation for, om et udbud indeholder et grønt element, eller om det som minimum skal ledsages af ét andet grønt ord i udbudsmaterialet. Dette resulterede i, at 1.044 ud af de 1.417 grønne ord skal ledsages af et andet grønt ord. Fx vurderes det, at det sammensatte ord "miljøkrav" er nok indikation for et grønt element, hvor det sammensatte ord "bæredygtighed/miljø" skal ledsages af minimum et andet af de grønne ord. Når et ord skal ledsages af et andet, skal det udspringe af et andet af de 74 grundord, som der er søgt efter.

Forbehold

Opgørelsen giver samlet set et overslag over de udbud, hvor ordregiver har inddraget klima- og miljøhensyn. Restriktionerne har til formål at frasortere ord og dermed udbud, som ikke har et grønt element, men risikerer samtidig at sortere for mange udbud fra. Et grønt ord er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at udbuddet indeholder et grønt element, ligesom fraværet af grønne ord ikke nødvendigvis betyder, at ordregiver ikke har haft fokus på at fremme bæredygtighed eller andre grønne hensyn.

Metoden indebærer også, at udbud, hvor det er selve opgaven, der er grøn, men hvor der i udbudsmaterialet ikke er specificeret grønne elementer, ikke bliver registreret som et grønt udbud. Fx vil et udbud af elbiler ikke nødvendigvis indgå i opgørelsen, med mindre ordregiver har beskrevet udbuddet med andre grønne ord såsom "klimaneutral" eller "miljøvenlig".

På samme måde kan et udbud have indirekte klima- og miljøeffekter, uden at der stilles særlige krav eller at selve opgaven er grøn. Fx kan der ved en øget digitalisering af en ydelse opstå et mindsket behov for transport af personale eller varer, hvorved udledningen af skadelige partikler mindskes, og dermed mindsker klimabelastningen. Sådanne udbud vil ikke blive fanget ved denne metode.

Anvendelse af fleksible udbudsprocedurer kan ligeledes bane vejen for nye eller eksisterende grønne løsninger, uden at der på forhånd er stillet krav om et egentligt miljømærke eller et konkurrenceparameter for bæredygtighed. Da det kun er udbudsmaterialet, der undersøges, vil udbud, hvor ordregiver efterfølgende vælger at tilføje grønne elementer i kontakten, ikke indgå i opgørelsen.

Kapitel 6

Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver

Når private leverandører konkurrerer om de offentlige opgaver, kan det bidrage til at sikre høj kvalitet i opgaveløsningen, fortsat effektivisering og understøttelse af innovation og nytænkning i den offentlige opgaveløsning. Konkurrenceparametrene for offentlige opgaver kan dermed både være kvalitet og innovationskraft, laveste pris eller en kombination heraf.

Offentlige myndigheder stiller mange forskellige ydelser til rådighed for borgerne såsom ydelser vedrørende sundhed, politi, retsvæsen, uddannelse og infrastruktur. En del af disse ydelser skal det offentlige selv levere. Det drejer sig om de såkaldte myndighedsopgaver, som omfatter fx politi, forsvar og domstole. Andre ydelser kan det offentlige vælge selv at producere, eller man kan anvende private leverandører til hele eller dele af opgaven. Vælger ordregiveren at anvende private leverandører, skal opgaven konkurrenceudsættes, fx via et udbud. På den måde afdækkes det, om opgaven udføres bedst og billigst i privat eller offentligt regi.

I 2019 udgjorde andelen af konkurrenceudsatte tjenesteydelser 25,1 pct. målt med indikatoren for konkurrenceudsættelse (IKU)²⁷. Det betyder, at ca. en fjerdedel af de tjenesteydelser, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, har været konkurrenceudsat. IKU'en vedrører i udgangspunktet kun konkurrenceudsættelse af tjenesteydelser, og dermed ikke større bygge- og anlægsarbejder eller varekøb, medmindre varekøbet er tilknyttet tjenesteydelsen.

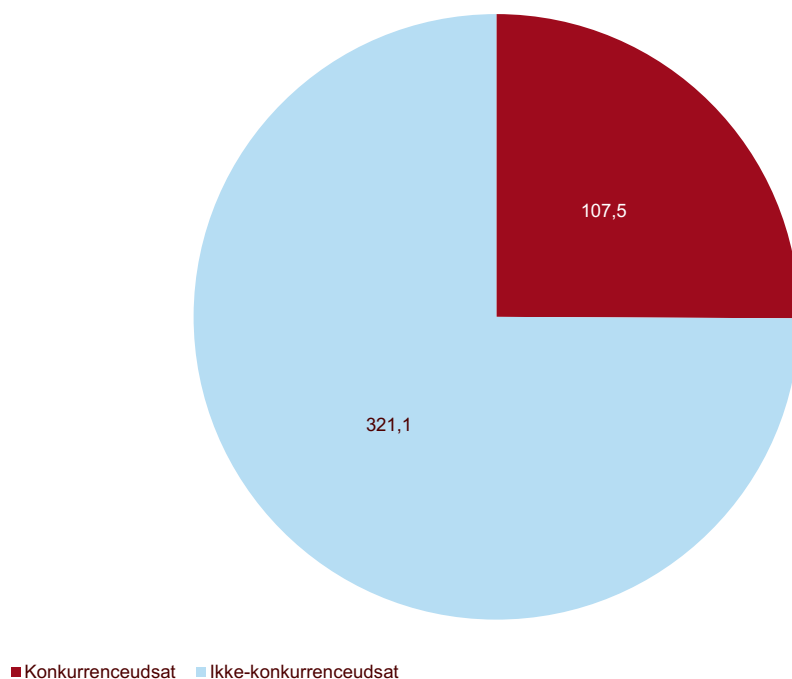
I det følgende beskrives niveauet og udviklingen i konkurrenceudsættelsesgraden over tid for henholdsvis kommunernes, regionernes og statens konkurrenceudsættelsesgrad.

6.1 Lille fald i konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver

I 2019 blev der konkurrenceudsat offentlige tjenesteydelsesopgaver til en værdi af 107,5 mia. kr., hvilket svarer til 25,1 pct. af de opgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, jf. figur 6.1.

²⁷ Se boks 6.1 for definitionen af IKU og hvordan den beregnes.

Figur 6.1 Offentlige tjenesteydelsesopgaver, 2019 (mia. kr.)



Anm.: Der findes ikke en opgørelse af offentlige virksomheders opgaver, som gør det muligt at se, hvad der kan og ikke kan konkurrenceudsættes. Offentlige virksomheder indgår derfor ikke i figuren.

Kilde: Økonomistyrelsen, Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Konkurrenceudsættelsesgraden beregnes som forholdet mellem de opgaver (bruttoudgifter), som konkurrenceudsættes, og værdien af det offentlige tjenesteydelsesopgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, se *boks 6.1*. Af disse tjenesteydelsesopgaver udgjorde statens opgaveportefølje 84,0 mia. kr. i 2019, regionernes udgjorde 102,6 mia. kr., mens kommunernes udgjorde 241,9 mia. kr.

Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver betyder ikke nødvendigvis, at opgaven skal udliciteres til en privat aktør. Det betyder alene, at opgaven bringes i udbud, og at det testes, om opgaveløsningen er effektiv og giver den bedste kvalitet til prisen. Hvis det fx viser sig, at en privat løsning ikke er den mest effektive, kan opgavevaretagelsen fortsætte i offentligt regi.

Offentlige ordregivere kan vælge at udarbejde et kontrolbud for at vurdere, om de selv kan varetage den udbudte opgave mest effektivt. I et kontrolbud byder den offentlige part selv på opgaven, og det skal ske efter gennemskuelige og konkurrenceneutrale principper.²⁸ For kommunerne var andelen af de konkurrenceudsatte opgaver, som blev vundet af kommunen

²⁸ Jf. "Bekendtgørelse om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud", "Vejledning om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud" og "Cirkulære om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver".

selv gennem et kontrolbud, på 0,5 pct. i 2019. Regionerne og staten har ikke vundet udbud via kontrolbud i 2019.

Boks 6.1 Opgørelse af konkurrenceudsættelsesgraden og IKU'ens anvendelse

Status for offentlig konkurrence tager udgangspunkt i en indikator for konkurrenceudsættelse – også kaldet IKU. Indikatoren måler, hvor stor en andel af de tjenesteydelser som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, og som der er skabt konkurrence om gennem fx et udbud eller indhentning af flere tilbud. IKU'en er således forholdet mellem værdien af de samlede konkurrenceudsatte bruttoudgifter (tælleren) og værdien af de samlede bruttoudgifter, det vurderes at være muligt at konkurrenceudsætte (nævneren).

Indikatoren opgøres årligt for henholdsvis stat, regioner og kommuner. Indikatoren for kommuner og regioner udarbejdes af Social- og Indenrigsministeriet, mens opgørelsen for staten – SIKU – udarbejdes af Økonomistyrelsen.

IKU'en anvendes som indikator for, hvad der er konkurrenceudsat, og ikke for, hvem der vinder udbuddet. Den er dermed uafhængig af, om det er en privat eller offentlig leverandør, som ender med at løse opgaven.

Myndighedsopgaver kan i udgangspunktet ikke konkurrenceudsættes. Myndighedsopgaver medtages derfor som udgangspunkt ikke i opgørelsen af IKU'en, når det er muligt at adskille dem fra andre opgaver. For staten er det imidlertid ikke umiddelbart muligt at inddele opgaver i myndighedsopgaver, der som udgangspunkt ikke må konkurrenceudsættes, og opgaver, som kan varetages af både private leverandører og det offentlige selv. Størstedelen af statens opgaver medregnes derfor i opgørelsen af IKU'en.

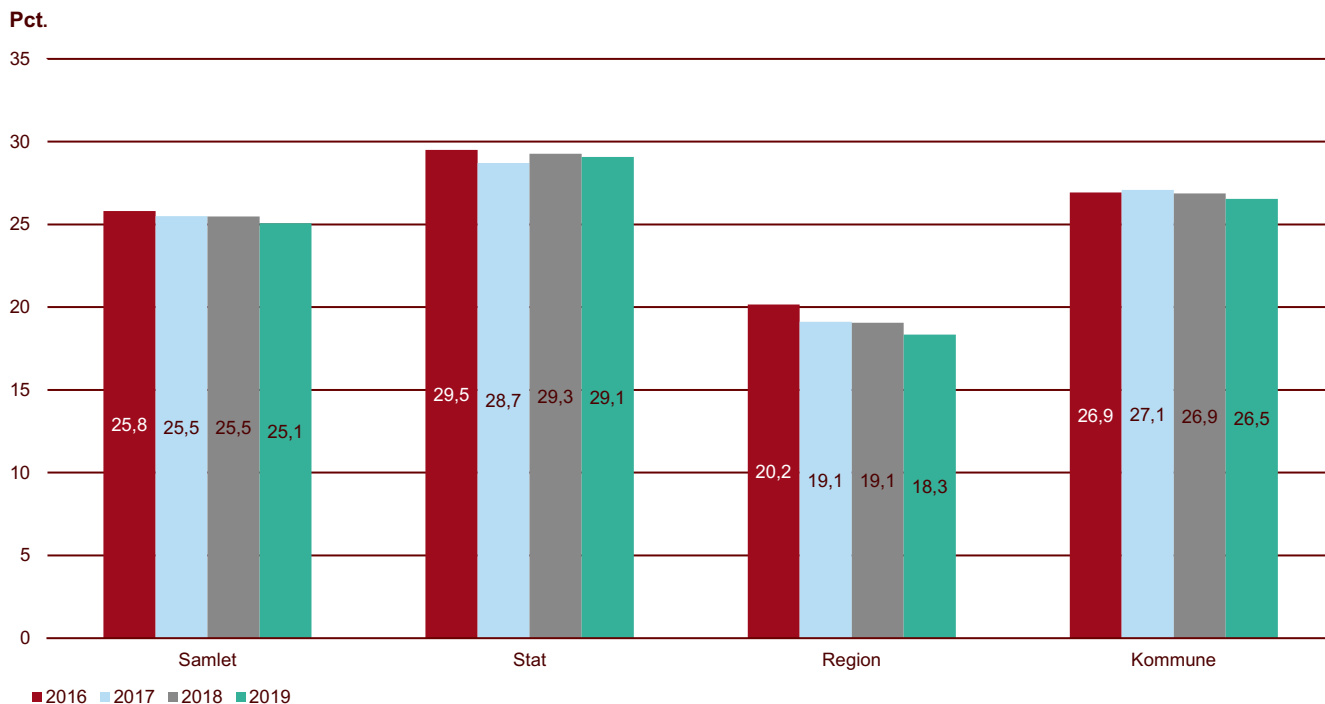
Offentlige vareindkøb, der medgår til at løse udbudsmulige opgaver, indgår i nævneren for IKU'en. Offentlige varekøb indgår i tælleren for IKU, hvis ydelsen, som varekøbet anvendes i, er konkurrenceudsat; dette, selvom varekøbet oftest købes hos private, og varekøbet dermed er anskaffet på et marked med konkurrence. Et eksempel kan være kantinedrift, som varetages af den offentlige myndighed selv, men hvor råvarerne til kantinen leveres af private virksomheder. I det tilfælde vil den samlede drift ikke være konkurrenceudsat, og kantinens vareindkøb vil derfor ikke tælle med som konkurrenceudsat. Hvis kantinedriften konkurrenceudsættes, vil både udgifter til drift og indkøb af råvarer imidlertid fremgå som konkurrenceudsat og dermed øge IKU'en. Derudover vil et prisfald i en konkurrenceudsat opgave – fx som følge af god konkurrence om opgaven – alt andet lige betyde, at IKU'en falder.

IKU'en har visse andre begrænsninger. Indikatoren er baseret på regnskabsdata, hvor kommuner og regioner indberetter udgifter til de opgaver, de varetager, samt værdien af de opgaver, som er konkurrenceudsatte. Forskelle på de enkelte myndigheders konteringspraksis kan derfor påvirke indikatorerne. Endvidere er der nogle særlige problemstillinger, der gør sig gældende for beregningen af statens indikator for konkurrenceudsættelse, *jf. boks 3.2*.

6.2 Udviklingen i konkurrenceudsættelsesgrad hos stat, region og kommune

Staten, regionerne og kommunerne konkurrenceudsatte i 2019 25,1 pct. af de opgaver, der i udgangspunktet var mulige at udbyde. Fra 2018 til 2019 er der sket et beskedent fald i IKU'en på 0,4 procentpoint, *jf. figur 6.2*.

Figur 6.2 Konkurrenceudsættelsesgraden i stat, region og kommune



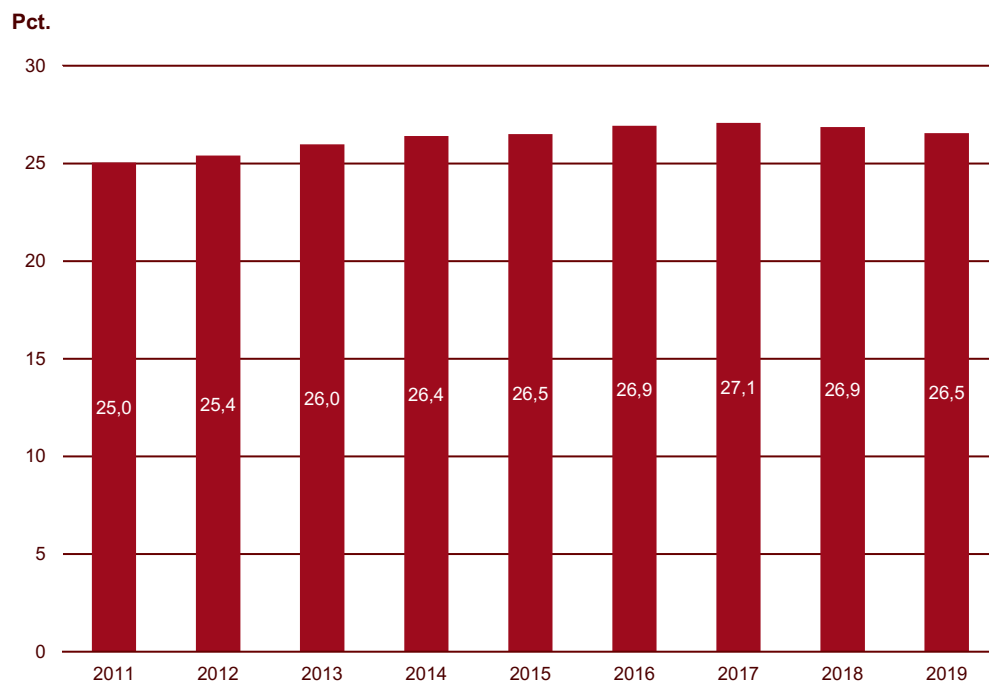
Kilde: Økonomistyrelsen, Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Konkurrenceudsættelsen af tjenesteydelser, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, har ligget i et spænd mellem 24,6 og 25,8 pct. siden 2011. I 2012 udgjorde den samlede IKU 25,0 pct., hvilket stort set svarer til niveauet i 2019.

6.3 Konkurrenceudsættelse i kommunerne

Kommunerne konkurrenceudsatte i 2019 opgaver til en værdi af 64,2 mia. kr. Det svarer til en IKU på 26,5 pct., jf. figur 6.3. Dette udgør et fald i kommunernes IKU på 0,3 procentpoint siden 2018, hvormed kommunernes konkurrenceudsættelsesniveau er på samme niveau som i 2016.

Figur 6.3 Kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad, 2011-2019



Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Faldet i kommunernes IKU kan henføres til, at 58 kommuner i 2019 oplevede et fald i konkurrenceudsættelsesgraden, mens 40 kommuner har øget deres konkurrenceudsættelse i forhold til 2018.

Opgaver, der er omfattet af frit valg, medregnes i IKU'en, hvis det frie valg har resulteret i, at en privat leverandør varetager opgaven. Udgifterne til den kommunale opgaveløsning i en fritvalgsordning tæller derimod ikke som konkurrenceudsat i opgørelsen.

Sammenlignet med 2018 er forskellen i kommunernes IKU (målt ved standardafvigelsen) faldet med 0,3 procentpoint²⁹, jf. tabel 6.1. Afstanden mellem IKU'en for de kommuner, der konkurrenceudsætter mest og mindst, er således faldet.

²⁹ Tallene er afrundet, hvorfor der er en forskel mellem tallene i teksten og tallene i tabellen.

Tabel 6.1 Sammenligning af ændringerne i kommunernes IKU, 2018 og 2019

	2018	2019
Kommunernes IKU samlet (pct.)	26,9	26,5
Simpelt gennemsnit for kommunernes IKU (pct.)	27,6	27,2
Gennemsnitlig vækst i IKU pr. kommune (procentpoint)	-0,1	-0,3
Standardafvigelse for kommunernes IKU (procentpoint)	4,8	4,4

Anm.: Tallene er afrundet, hvorfor der er en forskel mellem tallene i teksten og tallene i tabellen.

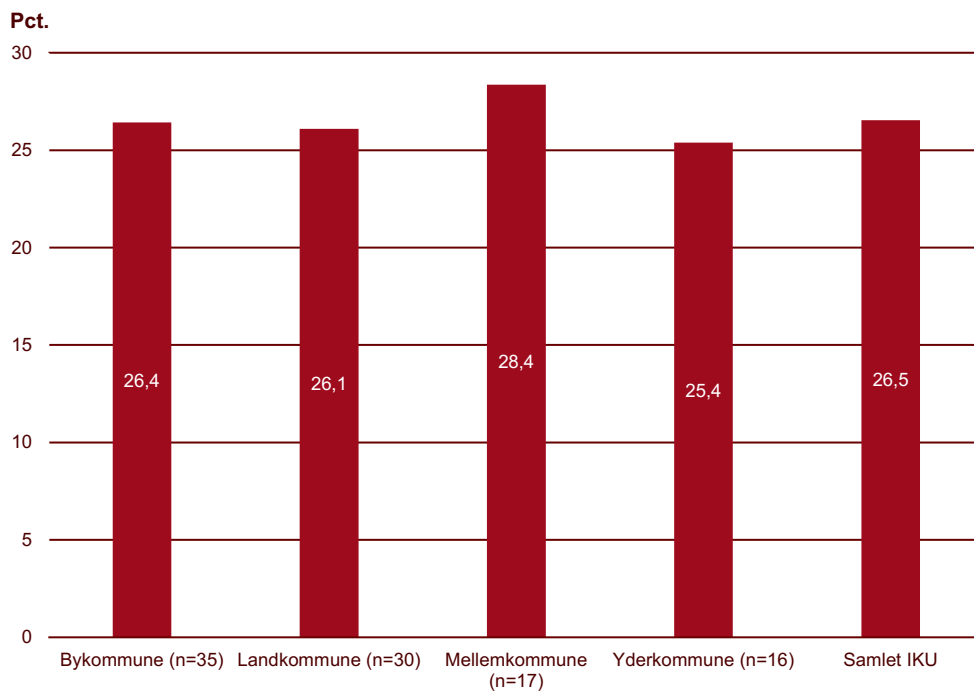
Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Kommunernes IKU varierer mellem 18,0 pct. og 43,7 pct., hvor Samsø Kommune konkurrenceudsætter mindst og Gribskov Kommune konkurrenceudsætter mest, *jf. tabel B.2* i bilaget. Godt 80 pct. af kommunerne konkurrenceudsætter dog mellem omkring 21 og knap 37 pct. af deres opgaver.

Mellemkommuner³⁰ er den kommunetype, der i gennemsnit har den højeste IKU, mens yderkommuner konkurrenceudsætter mindst, *jf. figur 6.4*. Der findes dog kommuner med både høje og lave konkurrenceudsættelsesgrader inden for alle landsdele, *jf. figur B.3* i bilaget.

³⁰ Kommunetyperne er bestemt ud fra et klassifikationssystem på baggrund af 14 objektive kriterier, som er fastsat i det daværende Ministerium for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris publikation "Landdistriktsprogram 2007-2013" (2008).

Figur 6.4 Kommunernes konkurrenceudsættelse ud fra kommunetype

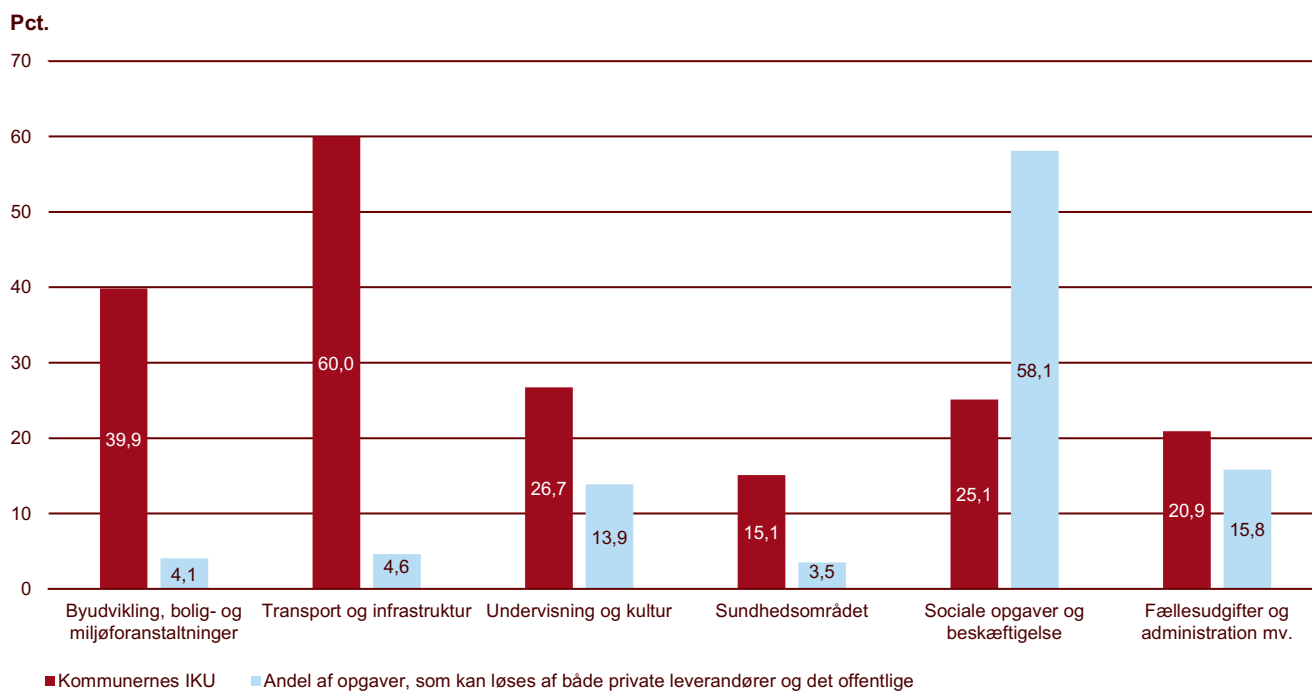


Anm.: Gennemsnittet er vægtet med kommunernes driftsomkostninger. Kommunetyperne er bestemt ud fra et klassifikations-system på baggrund af 14 objektive kriterier.⁸ Se bilag tabel B.3 for kommunernes fordeling mellem kommunetyper.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Kommunerne konkurrenceudsætter relativt flest opgaver inden for transport- og infrastruktur samt området for byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger, som omfatter opgaver såsom bus- og taxakørsel, vejvedligeholdelse, snerydning samt vedligeholdelse af grønne anlæg og kirkegårde, jf. figur 6.5.

Figur 6.5 Konkurrenceudsættelse på forskellige områder i kommunerne



Anm.: Opgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, omfatter kommunernes driftsomkostninger uden myndighedsopgaver.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

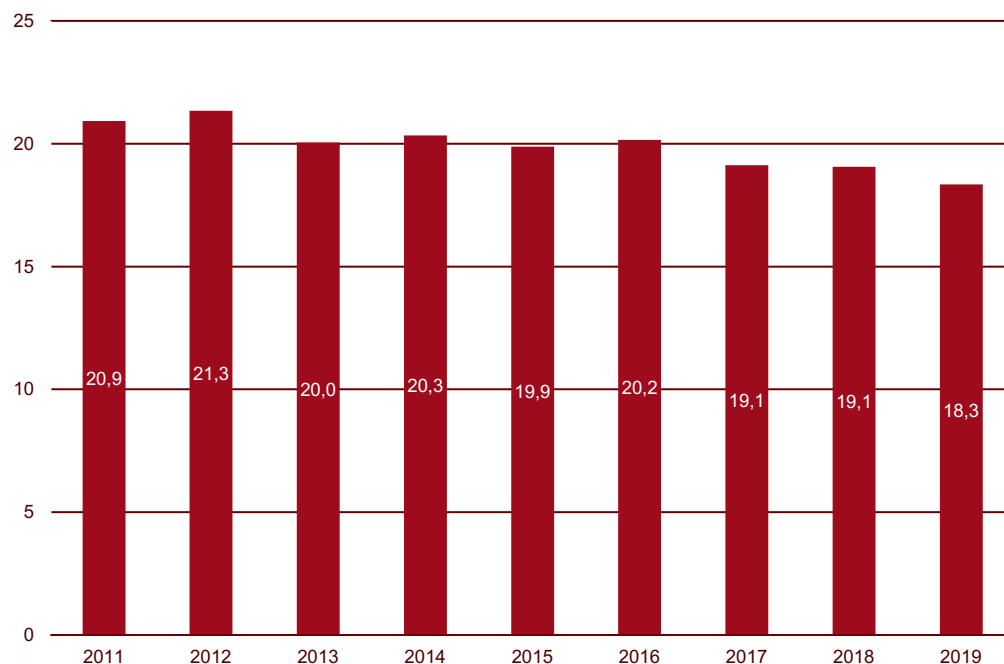
Forskellen i kommunernes IKU på forskellige kontoniveauer indikerer, at der i nogle kommuner kan være en mulighed for at konkurrenceudsætte flere opgaver. De kontoniveauer, som konkurrenceudsættes i højest grad, er også dem, hvor der er størst spredning i graden af konkurrenceudsættelse. På transport og infrastruktur-området er forskellen mellem den kommune med hhv. højest og lavest IKU 81,8 procentpoint, hvor Holstebro Kommune har konkurrenceudsat 96,7 pct. af deres opgaver på området og Samsø Kommune kun 14,9 pct.

6.4 Konkurrenceudsættelse i regionerne

Regionerne konkurrenceudsatte i 2019 opgaver til en værdi af 18,8 mia. kr. Det svarer til en IKU på 18,3 procent, jf. figur 6.6.

Figur 6.6 Regionernes konkurrenceudsættelse, 2011-2019

Pct.



Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

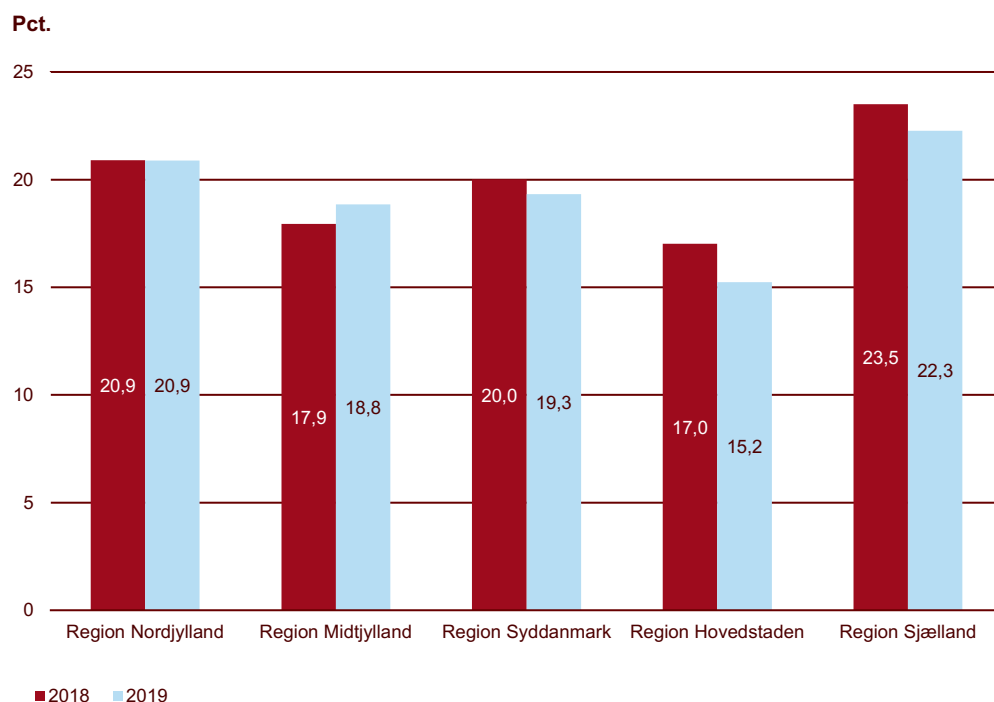
Regionernes samlede konkurrenceudsættelsesgrad (RIKU) er faldet med 0,8 procentpoint fra 2018 til 2019. RIKU'en har i perioden 2011-2016 været på omtrent 20 pct., hvorefter der er sket et fald på næsten to procentpoint i alt.

Ved opgørelse af IKU'en medtages som nævnt alle indkøb, der indgår i produktionen af de udbudsmulige opgaver, dvs. indkøbet indgår som en del af IKU'ens nævner. Dette har bl.a. betydning for regionernes konkurrenceudsættelsesgrad, idet regionerne i deres drift af sundhedssystemet (som i begrænset omfang er konkurrenceudsat) bruger mange penge på fx medicin, som købes af private leverandører. Hvis udgifterne til medicin stiger, kan det betyde, at nævneren i IKU'en vokser, og at regionernes konkurrenceudsættelsesgrad dermed aftager, selv om værdien af de konkurrenceudsatte opgaver er uændret eller øget.

Region Midtjylland var i 2019 den eneste region, hvor RIKU'en steg, jf. figur 6.7, mens RIKU'en er faldet med næsten to procentpoint i Region Hovedstaden. Region Sjælland har fortsat den højeste IKU på trods af et fald på 1,2 procentpoint fra 2018 til 2019. Standardafvigelsen, som indikerer, hvor stor forskel der er mellem regionerne, er på 2,6 procent, hvilket er på niveau med 2018. Der kan være forskelle i regionernes opgaveportefølje, som har indflydelse på niveauet for deres IKU.³¹

³¹ Myndighedsopgaver medregnes ikke i RIKU'en, men samtidig er regionerne underlagt sundhedsloven og Sundhedsstyrelsens specialeplan, hvilket vanskeliggør konkurrenceudsættelse af visse af regionernes opgaver. Det gælder fx på området for specialiseret behandling. Nogle regioner har flere specialiserede hospitalsfunktioner end andre, og dette kan i et vist omfang påvirke de enkelte regioners konkurrenceudsættelsesgrad.

Figur 6.7 Regionernes konkurrenceudsættelse, 2018 og 2019

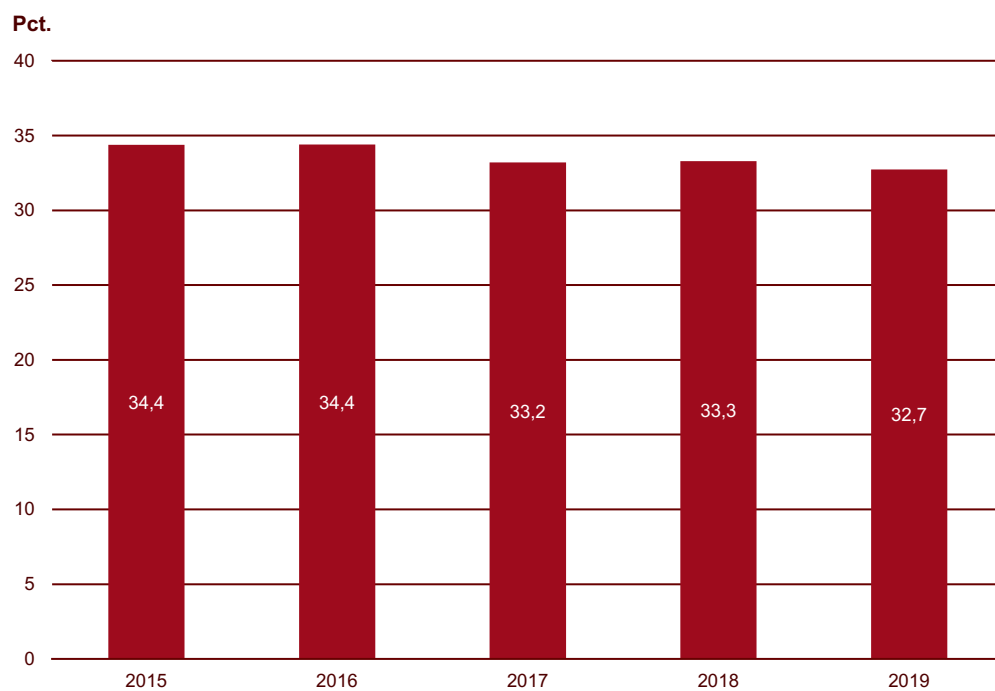


Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Den private tjenesteydelsesindikator for regionerne (PTI) er med 32,7 pct. i 2019 faldet med 0,6 procentpoint sammenlignet med niveauet i 2018, jf. figur 6.8. PTI opgør bruttoudgifter til private leverandører i forhold til bruttoudgifter til tjenesteydelser, der potentielt set vurderes at kunne leveres af private. Forskellen mellem IKU og PTI består bl.a. i, at regionernes udgifter til praksissektoren i form af privatpraktiserende læger medtages i PTI. Desuden ses der i opgørelsen bort fra værdien af regionernes evt. egne vundne udbud, når dette er aktuelt.

PTI'en har været stabil omkring 34,5 pct. i perioden 2013 til 2016, hvorefter der er sket et fald i 2017 og igen i 2019.

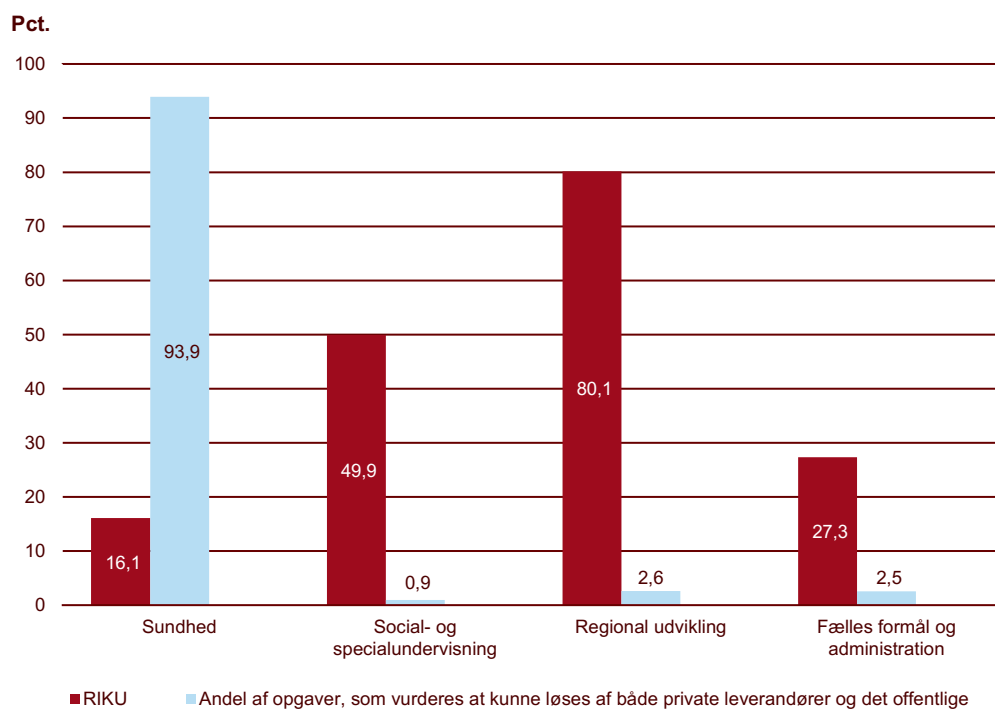
Figur 6.8 Regionernes niveau for privat tjenesteydelsesindikator (PTI)



Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Langt de fleste af regionernes opgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, findes på sundhedsområdet, *jf. figur 6.9*. Men sundhedsområdet er samtidig det område, hvor regionerne konkurrenceudsætter den mindste andel af opgaver.

Figur 6.9 Konkurrenceudsættelse på forskellige områder i regionerne



Anm.: Opgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, omfatter regionernes driftsomkostninger uden myndighedsopgaver.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Region Sjælland konkurrenceudsætter den største andel inden for to af de fire kontoniveauer, jf. tabel 6.2. På sundhedsområdet er der en forskel i IKU på 5,4 procentpoint på den region, der konkurrenceudsætter mest og mindst, mens forskellen er på 22,8 procentpoint på kontoen *Fælles formål og administration*. Forskellene kan indikere, at der er en mulighed for at konkurrenceudsætte flere opgaver på alle kontoniveauer.

Tabel 6.2 Regionernes konkurrenceudsættelse af kontoniveauer i 2019 (pct.)

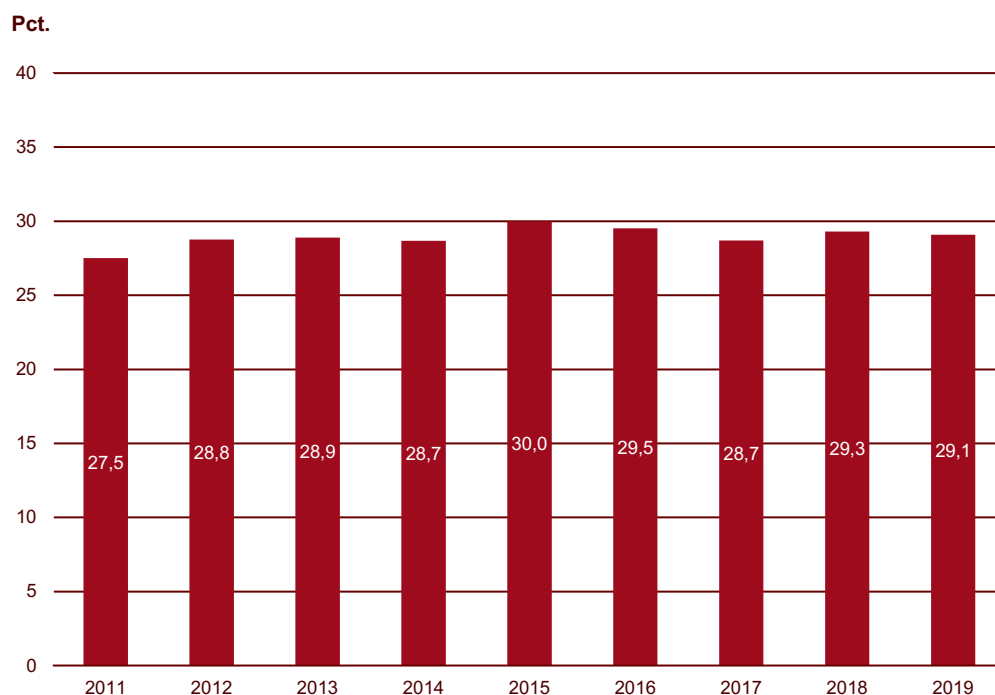
	Sundhed	Social- og specialundervisning	Regional udvikling	Fælles formål og administration
Region Nordjylland	17,8	58,4	77,7	22,4
Region Midtjylland	16,2	51,9	80,0	38,2
Region Syddanmark	17,7	38,3	80,9	30,6
Region Hovedstaden	13,6	49,2	77,3	15,4
Region Sjælland	19,0	48,7	86,2	25,5
Samlet	16,1	49,9	80,1	27,3

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

6.5 Konkurrenceudsættelse i staten

Staten konkurrenceudsatte i 2019 opgaver til en værdi af 24,4 mia. kr. Det svarer til en konkurrenceudsættelsesgrad på 29,1 procent. Statens konkurrenceudsættelsesgrad (SIKU) er dermed faldet med 0,2 procentpoint fra 2018 til 2019, *jf. figur 6.10*.

Figur 6.10 Statens konkurrenceudsættelsesgrad 2011-2019



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

Kilde: Økonomistyrelsen og egne beregninger.

SIKU'en opgøres med udgangspunkt i regnskabstal, hvor indkøbte tjenesteydelser og tilknyttede varekøb opgøres og sættes i forhold til de samlede driftsomkostninger. I de samlede driftsomkostninger indgår myndighedsopgaver, men disse kan som udgangspunkt ikke konkurrenceudsættes, *jf. boks 6.2*. Det betyder bl.a., at konkurrenceudsættelsesgraden er et underkantsskøn for den reelle konkurrenceudsættelse, og at det er vanskeligt at sammenligne niveauerne med kommunernes og regionernes IKU, hvor myndighedsopgaver i udgangspunktet ikke indgår.

Boks 6.2
Myndighedsopgaver og statens konkurrenceudsættelse

Staten har som udgangspunkt pligt til at varetage myndighedsopgaver selv. Disse kan således ikke uden hjemmel i lovgivningen konkurrenceudsættes. Derudover varetager staten en række opgaver in-house. Vurderes det, at de opgaver, som staten varetager in-house, er udbudsegnete og har en værdi, der ligger over EU's tærskelværdier, skal staten med passende mellemrum konkurrenceudsætte eller markedsvurdere opgaverne for at vurdere, om det fortsat er fordelagtigt, at staten selv håndterer opgaven.³² En opgave kan vurderes til ikke at være udbudseget, hvis opgaven fx ikke har tilstrækkelig volumen, eller hvis der mangler et velfungerende marked for den type opgaver.

Statens opgaver kan således inddeles i tre kategorier: i) konkurrenceudsatte opgaver, ii) myndighedsopgaver, der i udgangspunktet ikke må konkurrenceudsættes samt iii) ikke-konkurrenceudsatte opgaver, der yderligere kan opdeles i udbudsegnete og ikkeudbudsegnete opgaver.

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

Myndighedsopgaver kan derfor være konkurrenceudsat, om end det er ukendt, i hvor høj grad dette gør sig gældende. Af regnskabstekniske grunde medregnes i SIKU'en næsten alle statslige driftsomkostninger som opgaver, der vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv – også myndighedsopgaver. Det skyldes, at myndighedsopgaver ikke kan udskilles fra de enkelte regnskabskonti. Dog er driftsomkostninger for Domstolsstyrelsen (bogføringskreds 12207 og 12208) fratrukket i opgørelsen, da Økonomistyrelsen vurderer, at disse hovedsageligt vedrører myndighedsopgaver.

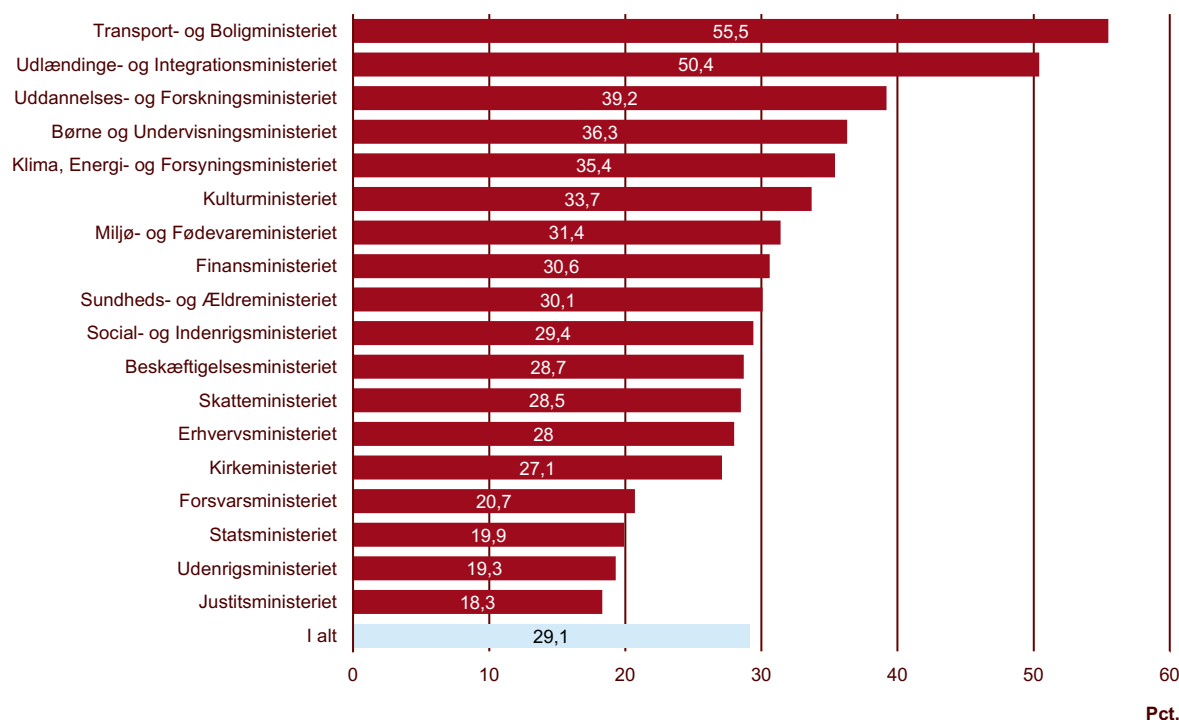
Der er dermed tale om en noget mere grovkornet opgørelse af opgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, end for regioner og kommuners vedkommende. Det betyder samtidig, at nævneren i SIKU'en indeholder flere opgaver, end det reelt er muligt at konkurrenceudsætte.

Eksempelvis er alle statens lønninger medtaget, inklusive lønninger til politi og forsvar, selv om disse i et vist omfang omfatter myndighedsopgaver, der ikke kan konkurrenceudsættes.

Der er stor variation i de enkelte ministerområders konkurrenceudsættelsesgrader, hvilket bl.a. skal ses i sammenhæng med, at ministerierne har forskelligartede opgaver, *jf. figur 6.11*. Transport- og Boligministeriet er ministeriet med den højeste IKU, her konkurrenceudsættes 55,5 pct. af driftsomkostningerne.

³² Jf. cirkulære af 31. marts 2016 om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver.

Figur 6.11 Ministeriernes konkurrenceudsættelsesgrad, 2019



Anm.: Inddelingen af ressortområder i figuren følger inddelingen af ressortområder ved udgangen af 2019. Størstedelen af opgaver, som tidligere blev varetaget af Økonomi- og Indenrigsministeriet, varetages i 2019 og frem af Social- og Indenrigsministeriet. Dette er med undtagelse af Det Økonomiske Råd, som i 2019 blev en del af Finansministeriets ressortområde. Derudover har Fiskeristyrelsen skiftet ressortområde fra Udenrigsministeriet til Miljø- og Fødevarestyrelsen. Omkostninger til Domsstolsstyrelsen (bogføringskreds 12207 og 12208) indgår ikke i opgørelsen af SIKU'en, da Økonomistyrelsen vurderer, at omkostningerne hovedsagelig vedrører myndighedsopgaver.

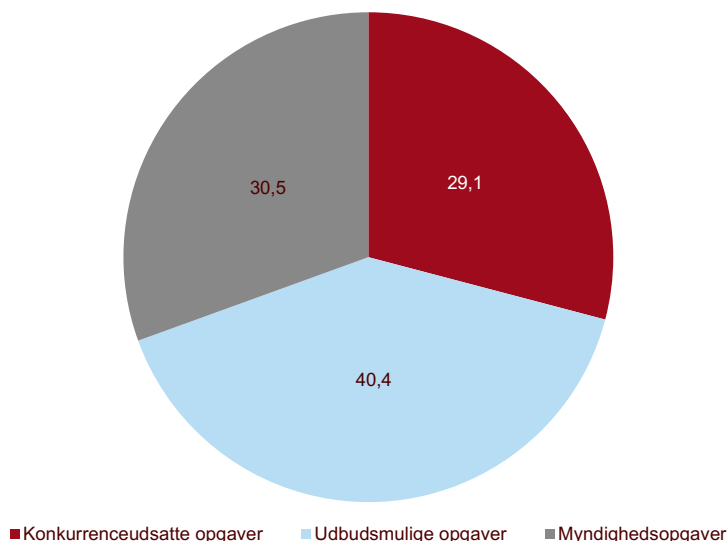
Kilde: Økonomistyrelsen og egne beregninger.

Justitsministeriet har den laveste IKU på 18,3 procent, men er samtidig også et ministerområde med mange myndighedsopgaver, som ikke må konkurrenceudsættes. Det er således ikke muligt for alle ministerområder at opnå konkurrenceudsættelsesgrader på niveau med fx Transport- og Boligministeriets.

Sammenligning på tværs af ressortområder besværliggøres yderligere af, at der løbende kan ske ændringer i opgavefordelingen mellem ressortområder. Fx blev opgaver i det daværende Økonomi- og Indenrigsministerium slået sammen med opgaver fra det daværende Børne- og Socialministerium i det nye Social- og Indenrigsministerium i 2019, hvormed ministeriet både har fået tilført og flyttet opgaver.

Staten har driftsomkostninger for 84 mia. kr. Disse fordeler sig på myndighedsopgaver, allerede konkurrenceudsatte opgaver og ikkekonkurrenceudsatte opgaver. I en spørgeskemaundersøgelse foretaget i 2018 har de statslige institutioner angivet, at andelen af myndighedsopgaver i gennemsnit udgør knap 31 pct. af driftsomkostningerne, jf. figur 6.12. Det svarer til knap 26 mia. kr. af de 84 mia. kr.

Figur 6.12 Statens driftsomkostninger fordelt på opgavetyper (pct.)

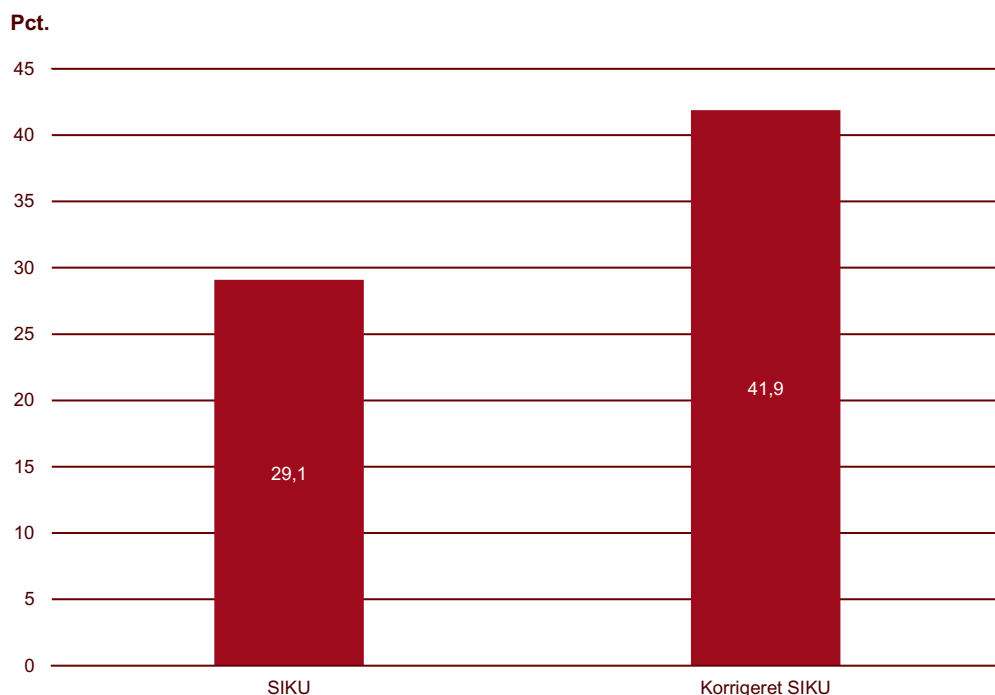


Anm.: Beregnet på baggrund af 96 respondenter angivelser af andelen af myndighedsopgaver. De ikkekonkurrenceudsatte opgaver er fundet residualt ud fra de to andre andele, dvs. konkurrenceudsatte opgaver og myndighedsopgaver. De 96 institutioner har driftsomkostninger for knap 45 mia. kr. i 2017, hvilket er 57 pct. af de samlede driftsomkostninger i staten. 11 institutioner har angivet myndighedsandele, der sammenlagt med andelen af konkurrenceudsatte opgaver (fra statens regnskab) udgjorde mere end 100 pct. af driftsomkostningerne. Af beregningsmæssige årsager er den selvrapporterede myndighedsandel i disse tilfælde korrigeret, så summen af konkurrenceudsatte opgaver og myndighedsopgaver ikke overstiger de samlede driftsomkostninger. Opgørelsen af myndighedsopgaveandelen er forbundet med betydelig usikkerhed.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgeskemaundersøgelse fra 2018 og Økonomistyrrelsen.

Med udgangspunkt i de statslige institutioners skøn for myndighedsopgaveandelen kan der beregnes en korrigeret SIKU, som tager højde for, at det netop ikke er muligt at konkurrenceudsætte disse opgaver. På baggrund af de ovennævnte spørgeskemaundersøgelser kan den korrigerede SIKU beregnes til 41,9 pct., mens den ukorrigerede SIKU opgøres til 29,1 pct., jf. figur 6.13. De ikkekonkurrenceudsatte opgaver, som kan løses af både private leverandører og det offentlige selv, er dog ikke nødvendigvis udbudsegnede. De statslige ordregivere skal løbende vurdere, om deres opgaver er udbudsegnede eller ej. I den vurdering kan der fx ligge, at opgaven ikke har tilstrækkelig volumen, eller at markedet ikke er velfungerende. Der er ikke i analysen foretaget en nærmere kontrol med kriterier mv. for disse vurderinger, herunder om de er ens på tværs. Det medfører en vis usikkerhed i opgørelsen.

Figur 6.13 SIKU'en med og uden korrektion for myndighedsopgaver, 2019



Anm.: Den korrigerede SIKU tager udgangspunkt i besvarelser fra 96 statslige institutioner. Da der er tale om selvrappede skøn, er opgørelsen af den korrigerede SIKU forbundet med usikkerhed. Omkostninger til Domstolsstyrelsen (bogføringskreds 12207 og 12208) indgår ikke i opgørelsen af SIKU'en, da Økonomistyrelsen vurderer, at omkostningerne hovedsagelig vedrører myndighedsopgaver.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgeskemaundersøgelse fra 2018 og Økonomistyrelsen.

Den korrigerede SIKU skal desuden ses i lyset af, at myndighedsopgavernes andel er baseret på institutionernes selvrappede skøn. Der er stor variation i vurderingen af, hvor stor en andel af driftsomkostningerne der er myndighedsopgaver blandt de institutioner, der har deltaget i undersøgelsen.

Vurderingerne spænder fra 0 til 100 pct. Det afspejler, at institutionerne har forskelligartede opgaver, og at myndighedsopgaver naturligt udgør en meget forskellig andel af opgaverne. Samtidig kan variationen afspejle, at institutionerne eventuelt har forskellige opfattelse af, hvilke opgaver der udgør myndighedsopgaver.

Bilag

Tabel B.1 Oversigt over søgeord til identificering af grønne udbud

Grundord	Antal afarter af grundordet		Antal gange ordet og dets afarter nævnes		Antal udbud ordet og dets afarter nævnes
	Uden restriktioner	Med restriktioner	Uden restriktioner	Med restriktioner	Med restriktioner
Biodiversitet	16	5	332	12	8
Bæredygtig	183	79	8.783	461	94
CO2	313	60	8.714	708	126
Emission	272	43	4.262	550	42
Forurening	436	14	11.139	50	38
Grøn	909	7	45.497	45	13
Vandkvalitet	40	7	1.068	73	7
Luftkvalitet	68	18	931	230	39
Udledning	138	15	3.009	275	61
Reducere	109	5	8.011	40	14
Reduktionsmål	2	2	6	6	2
Mikroplast	4	4	69	69	15
Ftalater	25	14	144	84	42
Sustainab	24	4	1.284	55	17
Efficienc	14	2	842	3	2
Responsib	43	1	2.253	1	1
Svanemærket	57	36	3.250	1.784	144
EU-Blomsten	40	15	904	236	33
Økologimærke	2	2	17	17	11
Ø-mærke	2	2	21	21	14
Ecolabel	37	12	1.201	327	21
The EU Organic Logo	-	-	-	-	-
FSC	85	20	1.014	449	99
PEFC	13	12	225	210	66
Global Organic Textile Standard	1	1	6	6	5
OEKO-tex	6	5	133	131	19
MSC	152	4	1.731	18	6
ASC	2	2	5	5	2
EMAS	757	2	18.977	3	1
Good Environmental Choice	1	1	2	2	1
Bra Miljöval	2	2	7	6	2

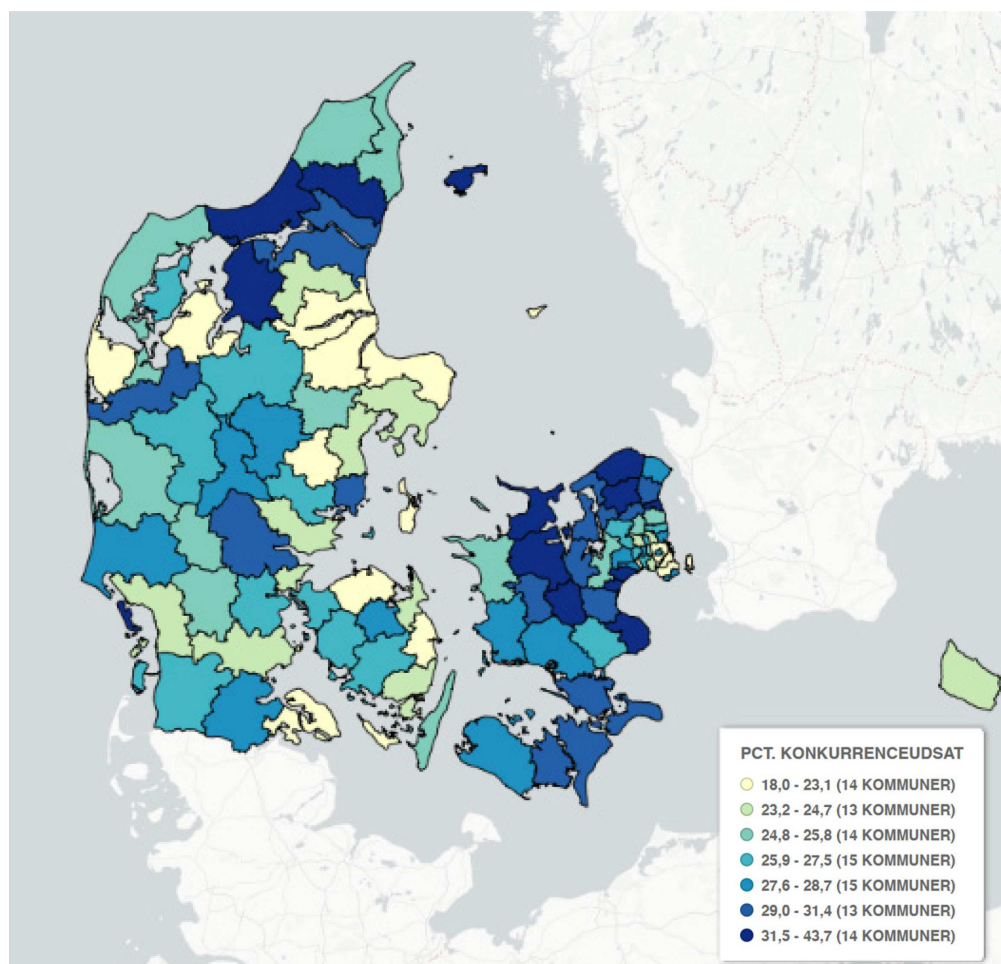
Charter for Sustainable Cleaning	-	-	-	-	-
Rainforest Alliance	2	2	12	12	9
Fairtrade	3	3	277	277	32
Pro planet	-	-	-	-	-
Sustainable cleaning	-	-	-	-	-
Miljømærke	34	30	790	703	168
Energy-star	4	4	51	25	12
EU-Energy Label	-	-	-	-	-
Energimærke	19	14	586	322	81
Energiforbrug	25	5	2.745	6	4
Energieffektiv	26	26	397	397	112
ISO 50001	1	1	32	32	15
ISO 26000	2	2	9	9	7
DS 49001	2	2	33	33	16
ISO 14001	9	9	286	286	162
ISO 14020	-	-	-	-	-
ISO 14067	-	-	-	-	-
ISO 20400	1	1	3	3	3
ISO 21931	-	-	-	-	-
ISO 37101	-	-	-	-	-
ISO 14064	1	1	1	1	1
ISO 22766	-	-	-	-	-
ISO 38200	-	-	-	-	-
EN 1717	3	3	5	5	4
IEC 52000	-	-	-	-	-
ISO 14024	-	-	-	-	-
ISO 34101	-	-	-	-	-
Verdensmål	14	13	714	705	70
Sustainable Development Goals	1	1	43	43	13
Global Compact	6	4	2.466	196	4
TCO	337	18	6.152	163	67
Livscyklus	70	37	1.200	369	120
Cradle to cradle	4	4	38	38	18
Genanvend	139	21	7.662	226	49
Genvinding	92	8	1.614	44	18
Genbrug	236	38	13.559	262	71
Cirkularitet	1	1	1	1	1
Levetidsforlængelse	2	2	11	11	6
Drivhusgas	11	11	155	155	41
Klima	781	191	16.971	2.084	277
Klimaændringer	3	3	150	150	42
Miljø	3.114	593	133.706	7.003	761

Environment	117	3	9.776	6	6
Samlet	8.813	1.417	323.282	19.444	844

Anm.: Listen af grønne ord er baseret på en gennemgang af materiale fra relevante grønne aktører. Tabellen viser antallet af forskellige grønne ord, der udspringer af det oprindelige, og antallet af grønne ord. For at identificere udbud med et grønt element anvendes et søgeprogram til at gennemse udbudsmaterialerne for de 74 grønne grundord. For hvert udbud blev der fremsøgt ord i alle doc-, docx-, xls- og søgbare pdf-filer i udbudsmaterialet. Søgningssprogrammet (implementeret i Python) finder for hvert udbud antallet af matchende grønne ord uanset ordets endelse, begyndelse, konteksten eller sætningskonstruktionerne. Programmet registrerer derved både sammensatte ord og forskellige endelser på ordene og finder i alt 8.813 forskellige afarter af de 74 ord. Ved at anvende en række restriktioner (beskrevet i boks 5.1) har det været muligt at skabe et mere realistisk billede af, hvilke udbud der indeholder et grønt element.

Kilde: Udbudsmateriale fra danske EU-udbud indsamlet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i en afgrænset periode.

Figur B.1 Danmarkskort – konkurrenceudsættelse i kommunerne fordelt geografisk



Anm.: Farveskalaen er fastsat, så den dækker spændet fra de kommuner, der konkurrenceudsætter mindst, til de kommuner, der konkurrenceudsætter mest, målt ved IKU. Inddelingen i kategorier er baseret på at opnå omtrent lige fordeling af antal kommuner i hver kategori.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Tabel B.2 Kommunernes IKU og ændring i IKU i procentpoint

Kommune	Kommunetype	IKU 2018	IKU 2019	Ændring i IKU 2018-2019 (procentpoint)
Samlet		26,9	26,5	-0,3
Albertslund	Bykommune	26,7	27,3	0,6
Allerød	Bykommune	31,4	30,0	-1,4
Assens	Landkommune	26,0	26,4	0,4
Ballerup	Bykommune	25,9	24,7	-1,2
Billund	Landkommune	26,3	24,8	-1,5
Bornholm	Yderkommune	24,7	23,3	-1,4
Brøndby	Bykommune	26,4	26,5	0,1
Brønderslev	Landkommune	31,4	33,4	2,0
Dragør	Bykommune	27,4	28,6	1,2
Egedal	Bykommune	27,6	26,8	-0,8
Esbjerg	Landkommune	25,6	24,7	-0,9
Fanø	Landkommune	42,9	42,0	-0,9
Favrskov	Mellemkommune	26,0	25,8	-0,2
Faxe	Mellemkommune	27,2	27,5	0,3
Fredensborg	Bykommune	30,2	29,9	-0,3
Fredericia	Mellemkommune	23,9	23,2	-0,8
Frederiksberg	Bykommune	27,3	27,6	0,3
Frederikshavn	Landkommune	25,0	24,8	-0,1
Frederikssund	Bykommune	30,1	31,4	1,4
Furesø	Bykommune	25,9	25,1	-0,7
Faaborg-Midtfyn	Landkommune	28,5	27,5	-1,0
Gentofte	Bykommune	28,6	28,5	-0,1
Gladsaxe	Bykommune	27,7	24,4	-3,3
Glostrup	Bykommune	26,8	27,7	0,9
Greve	Bykommune	33,6	34,2	0,6
Gribskov	Bykommune	52,5	43,7	-8,8
Guldborgsund	Landkommune	29,8	29,9	0,1
Haderslev	Landkommune	24,7	24,1	-0,7
Halsnæs	Mellemkommune	28,2	29,1	0,9
Hedensted	Landkommune	24,4	23,9	-0,5
Helsingør	Bykommune	28,1	27,9	-0,2
Herlev	Bykommune	27,0	27,3	0,3
Herning	Landkommune	26,6	26,2	-0,4
Hillerød	Bykommune	31,1	31,5	0,5
Hjørring	Landkommune	25,4	24,8	-0,6
Holbæk	Mellemkommune	36,9	37,0	0,2
Holstebro	Landkommune	30,8	30,0	-0,8
Horsens	Mellemkommune	26,8	26,9	0,0
Hvidovre	Bykommune	22,4	24,3	1,9
Høje-Taastrup	Bykommune	28,9	28,4	-0,5
Hørsholm	Bykommune	36,4	34,1	-2,3

Ikast-Brande	Landkommune	27,5	28,5	0,9
Ishøj	Mellemkommune	27,8	28,7	0,9
Jammerbugt	Landkommune	39,6	40,1	0,5
Kalundborg	Landkommune	26,7	25,1	-1,6
Kerteminde	Landkommune	23,2	24,2	1,0
Kolding	Bykommune	27,8	26,1	-1,6
København	Bykommune	22,8	22,6	-0,3
Køge	Bykommune	32,3	30,9	-1,4
Langeland	Yderkommune	23,9	25,2	1,3
Lejre	Bykommune	30,0	29,8	-0,2
Lemvig	Yderkommune	24,0	23,0	-1,1
Lolland	Yderkommune	27,6	27,9	0,3
Lyngby-Taarbæk	Bykommune	25,0	26,0	1,0
Læsø	Yderkommune	37,8	36,6	-1,2
Mariagerfjord	Landkommune	23,1	21,9	-1,3
Middelfart	Mellemkommune	27,4	27,5	0,1
Morsø	Yderkommune	25,8	25,9	0,1
Norddjurs	Yderkommune	21,7	20,5	-1,2
Nordfyn	Landkommune	22,5	22,2	-0,3
Nyborg	Landkommune	22,1	21,9	-0,2
Næstved	Mellemkommune	28,8	28,5	-0,2
Odder	Mellemkommune	28,9	29,1	0,2
Odense	Bykommune	29,2	28,7	-0,5
Odsherred	Landkommune	31,9	31,5	-0,3
Randers	Landkommune	22,5	22,3	-0,2
Rebild	Landkommune	22,2	23,5	1,4
Ringkøbing-Skjern	Yderkommune	25,5	25,8	0,3
Ringsted	Mellemkommune	32,0	32,1	0,2
Roskilde	Bykommune	25,4	25,3	-0,1
Rudersdal	Bykommune	27,0	25,4	-1,6
Rødovre	Bykommune	25,9	24,9	-1,0
Samsø	Yderkommune	20,9	18,0	-2,9
Silkeborg	Mellemkommune	27,0	27,9	0,9
Skanderborg	Bykommune	24,0	23,0	-1,1
Skive	Yderkommune	21,9	21,5	-0,4
Slagelse	Mellemkommune	29,5	27,6	-1,9
Solrød	Bykommune	34,5	33,4	-1,1
Sorø	Mellemkommune	33,4	32,5	-0,9
Stevns	Mellemkommune	33,6	33,5	-0,1
Struer	Yderkommune	25,5	25,7	0,2
Svendborg	Landkommune	23,8	24,0	0,2
Syddjurs	Landkommune	24,1	23,4	-0,7
Sønderborg	Landkommune	22,3	21,7	-0,6
Thisted	Yderkommune	25,4	24,9	-0,5
Tønder	Yderkommune	26,8	26,4	-0,5

Tårnby	Mellemkommune	20,1	20,5	0,4
Vallensbæk	Bykommune	23,4	23,1	-0,3
Varde	Yderkommune	28,7	28,4	-0,3
Vejen	Landkommune	25,8	25,5	-0,3
Vejle	Mellemkommune	28,8	29,0	0,2
Vesthimmerland	Yderkommune	31,5	31,7	0,2
Viborg	Landkommune	26,1	26,5	0,3
Vordingborg	Landkommune	33,5	29,2	-4,3
Ærø	Yderkommune	19,6	19,6	0,0
Aabenraa	Landkommune	26,7	28,0	1,4
Aalborg	Bykommune	29,1	29,5	0,4
Aarhus	Bykommune	23,6	23,5	-0,1

Anm.: Ændringen i IKU er opgjort i procentpoint.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet.

Tabel B.3 Oversigt over fordeling af kommuner efter kommunetype

Yderkommuner	Mellemkommuner	Landkommuner	Bykommuner
Bornholm	Favrskov	Assens	Albertslund
Langeland	Faxe	Billund	Allerød
Lemvig	Fredericia	Brønderslev	Ballerup
Lolland	Halsnæs	Esbjerg	Brøndby
Læsø	Holbæk	Fanø	Dragør
Morsø	Horsens	Frederikshavn	Egedal
Norddjurs	Ishøj	Faaborg-Midtfyn	Fredensborg
Ringkøbing-Skjern	Middelfart	Guldborgsund	Frederiksberg
Samsø	Næstved	Haderslev	Frederikssund
Skive	Odder	Hedensted	Furesø
Struer	Ringsted	Herning	Gentofte
Thisted	Silkeborg	Hjørring	Gladsaxe
Tønder	Slagelse	Holstebro	Glostrup
Varde	Sorø	Ikast-Brande	Greve
Vesthimmerland	Stevns	Jammerbugt	Gribskov
Ærø	Tårnby	Kalundborg	Helsingør
	Vejle	Kerteminde	Herlev
		Mariagerfjord	Hillerød
		Nordfyn	Hvidovre
		Nyborg	Høje-Taastrup
		Odsherred	Hørsholm
		Randers	Kolding
		Rebild	København
		Svendborg	Køge

	Syddjurs	Lejre
	Sønderborg	Lyngby-Taarbæk
	Vejen	Odense
	Viborg	Roskilde
	Vordingborg	Rudersdal
	Aabenraa	Rødovre
		Skanderborg
		Solrød
		Vallensbæk
		Aalborg
		Aarhus

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

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