

Status for offentlig konkurrence 2021

Marts 2022



Status for offentlig konkurrence 2021

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35

2500 Valby

Tlf.: +45 41 71 50 00

E-mail: kfst@kfst.dk

Online ISBN 978-87-7029-771-4

Status for offentlig konkurrence 2021 er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

Marts 2022

Indhold

Kapitel 1	5
Sammenfatning	5
1.1 Indledning	5
1.2 Hovedtal for offentlige indkøb 2020	5
1.3 Rammeaftaler og dynamiske indkøbssystemer	7
1.4 Tildelingskriterier ved EU-udbud	8
Kapitel 2	9
Fakta om udbud	9
2.1 Indledning	9
2.2 Flest EU-udbud inden for udbudsdirektivet	9
2.3 Mindre stigning i antallet af udbud under tærskelværdier	10
2.4 Offentligretlige organer udbyder flest EU-udbud	12
2.5 De fleste EU-udbud vedrører levering af tjenesteydelser	13
2.6 Mere fleksibilitet i de danske EU-udbud	14
2.7 Light-ydelser	17
2.8 COVID-19-relaterede EU-udbud	19
2.9 En fjerdedel af de danske EU-udbud er opdelt	22
2.10 Små virksomheders andel af offentlige kontrakter	26
2.11 Knap hvert fjerde udbud annulleres	28
2.12 Antallet af tilbud ved offentlige udbud og delkontrakter	31
Kapitel 3	35
Tildelingskriterier ved EU-udbud	35
3.1 Indledning	35
3.2 Valg af tildelingskriterie	36
3.3 Tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet" anvendes oftest	38
3.4 Tilrettelæggelsen af udbud og indflydelsen på konkurrencen	42
3.5 Udbud med "laveste pris" annulleres nogenlunde lige så ofte som de øvrige udbud	45
3.6 Vægtning af kvalitet	45
3.7 Vurderingen af kvalitet ved "bedste forhold mellem pris og kvalitet"	46
3.8 Ordregivers anvendelse af kvalitetskriterier	47
Kapitel 4	51
Rammeaftaler og dynamiske indkøbssystemer	51
4.1 Indledning	51
4.2 Lidt under halvdelen af de danske EU-udbud udgør rammeaftaler	52
4.3 Rammeaftaler har typisk en højere kontraktværdi	57
4.4 Tildeling af kontrakter på baggrund af rammeaftaler	58
4.5 Konkurrencen om rammeaftaler	63
4.6 Rammeaftaler med flere aftagere anvendes i stigende grad	64
4.7 Rammeaftaler bliver oftere annulleret	68

4.8	Dynamiske indkøbssystemer.....	70
4.9	Udformningen af dynamiske indkøbssystemer	73
Kapitel 5		75
Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver		75
5.1	Indledning.....	75
5.2	Uændret konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver	75
5.3	Udviklingen i konkurrenceudsættelsesgrad hos stat, region og kommune.....	77
5.4	Konkurrenceudsættelse i kommunerne	78
5.5	Konkurrenceudsættelse i regionerne	82
5.6	Konkurrenceudsættelse i staten	86
5.7	Myndighedsopgaver i staten	88
Bilag.....		91

Kapitel 1

Sammenfatning

1.1 Indledning

Den offentlige sektor køber hvert år ind for omkring 380 mia. kr. De offentlige indkøb har stor betydning for kvaliteten af den offentlige service og infrastruktur. Det er derfor vigtigt at sikre den bedst mulige udnyttelse af de offentlige midler, blandt andet gennem gode rammer for de offentlige køb af varer og tjenesteydelser, herunder konkurrencen om de opgaver, som ønskes varetaget af private aktører.

Udbudsreglerne sætter rammerne for de lidt større offentlige indkøb. Formålet med reglerne er overordnet at sikre et velfungerende indre marked gennem bl.a. ligebehandling på tværs af EU's landegrænser og gennemsigtighed og ved at modvirke nepotisme og korrupsion.

På et velfungerende marked for offentlige indkøb kan effektiv konkurrence bidrage til at sikre lavere priser, høj kvalitet og udvikling af bæredygtige 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. For at sikre, at udbudsloven fungerer efter hensigten, blev udbudsloven evalueret i 2020¹. Evalueringen viser blandt andet, at udbudsloven samlet set har bidraget til at skabe mere klarhed over reglerne for offentlige indkøb og udbud. Der følges blandt andet op på evalueringen med en række politiske initiativer i regeringens aftale "En ny reformpakke for dansk økonomi".

1.2 Hovedtal for offentlige indkøb 2020

COVID-19 har som bekendt sat sit præg på både 2020 og 2021. Pandemien havde og har stor betydning generelt og stillede løbende store krav til hurtig omstilling i store dele af samfundet. På udbudsområdet opstod der fx akutte behov for indkøb af bl.a. værnemidler, testudstyr og vacciner. I en krisesituation som COVID-19-pandemien rummer udbudsloven mulighed for at foretage indkøb, der imødekommer det akutte behov med større fleksibilitet end normalt. Ordregivere kan fx anvende en hasteprocedure, hvor fristerne er kortere end normalt. Under særlige betingelser kan indkøbet endvidere foretages uden forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse. Der skal således være tale om tvingende grunde, der medfører, at tidsfristerne ikke kan overholdes. Samtidig skal der være tale om begivenheder, som ordregiver ikke kunne forudse, og endelig må udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse alene anvendes i et strengt nødvendigt omfang. Under disse betingelser har det således været muligt at agere hurtigt under COVID-19-pandemien uden at tilsidesætte udbudsreglerne.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har kortlagt antallet af EU-udbud, der relaterer sig til COVID-19-pandemien. Der er i alt offentliggjort 46 såkaldte profylaksebekendtgørelser, der er relateret til COVID-19-pandemien. En profylaksebekendtgørelse er en frivillig bekendtgørelse,

¹Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen "Evaluering af Udbudsloven".

som ordregiver kan offentliggøre forud for et udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse med henblik på at skabe gennemsigtighed og sikre sig mod eventuelle klager over tildelingen. Analysen i kapitel 2 peger på, at det særligt er inden for varegrupper, hvor behovet er blevet påvirket af COVID-19-pandemien, som fx respiratorer og desinfektionsudstyr, at der har været en stigning i anvendelsen af profylaksebekendtgørelser.

Samlet set er der offentliggjort knap 2.700 danske EU-udbud i 2020. Det er lidt færre end i 2019. Størstedelen blev udbudt efter udbudsdirektivet. Offentligretlige organer, der er den ordregivertype, der udbyder flest offentlige opgaver, står for knap halvdelen af alle danske EU-udbud. Tilsvarende står kommunerne for godt 29 pct., staten for godt 14 pct. og regionerne for knap 9 pct. Mere end halvdelen af alle EU-udbud vedrørte i 2020 levering af tjenesteydelser, mens varekøb udgjorde knap 35 pct., og bygge- og anlægsarbejder udgjorde knap 10 pct.

Effektiv konkurrence om de offentlige opgaver er vigtig for at sikre den bedst mulige pris og kvalitet. Når en opgave modtager få tilbud, kan ordregiver ikke vide sig sikker på, om 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 2020 modtog ordregivere i gennemsnit 4,2 tilbud på deres udbud og delkontrakter, hvor der anvendtes udbudsproceduren "offentligt udbud" og kontrakttypen "offentlig kontrakt". Det er samme niveau som i 2019. I knap 40 pct. af de offentlige udbud i 2020 modtog ordregiver ét eller to tilbud. Det er et fald i forhold til 2019, hvor knap 44 pct. af udbuddene modtog ét eller to tilbud.

Valget af udbudsprocedure kan understøtte en effektiv konkurrence om de offentlige opgaver. De forskellige udbudsprocedurer har fordele og ulemper, og det er ordregiverens opgave at vurdere, hvilken procedure der er bedst egnet i de konkrete udbud. Andelen af udbud, der udbydes med en af de fleksible udbudsprocedurer, er steget fra godt 11 pct. i 2015 til godt 22 pct. i 2020.

Der er også mere fleksible procedureregler for køb af en række sociale og andre specifikke tjenesteydelser, såsom personlig pleje af ældre eller beskæftigelsestilbud til ledige (light-regimet). Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har til dette års udgave af Status for Offentlig Konkurrence kortlagt anvendelsen af light-regimet. 4,5 pct. af de danske EU-udbud i perioden 2018-2020 var opgaver udbudt under light-regimet. Kontraktværdien for disse opgaver er i gennemsnit en anelse højere end for de øvrige udbud. Godt 5 pct. af den samlede kontraktsum i perioden vedrører således udbud under light-regimet. Det er i høj grad kommunerne, der udbyder opgaver under light-regimet. I alt blev hver tolvte kommunale udbud i perioden udbudt efter light-regimet.

Konkurrenceudsættelsesgraden angiver den andel af de offentlige tjenesteydelser, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, og som der skabes konkurrence om gennem fx et udbud eller en tilbudsindhentning. Kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad er nogenlunde uændret i 2020. Det dækker over, at 61 kommuner oplevede et fald, mens 37 kommuner oplevede en stigning. Forskellen på konkurrenceudsættelsesgraderne i de enkelte kommuner er steget. De kommuner, som konkurrenceudsatte den mindste andel af opgaverne i 2019, har således skabt konkurrence om en endnu mindre andel i 2020. Omvendt har de kommuner, som konkurrenceudsatte mest i 2019, oplevet en stigning. Samsø Kommune har fx konkurrenceudsat 17,7 pct., mens Gribskov Kommune har konkurrenceudsat 51,3 pct. af opgaverne.

I kapitel 2 præsenteres yderligere fakta om danske EU-udbud. Udover at give et generelt statistisk overblik over de danske EU-udbud indeholder dette års udgave af Status for Offentlig Konkurrence to særkapitler, hvor der sættes særligt fokus på følgende temaer:

» Kapitel 3: Hvor hyppigt anvendes de forskellige tildelingskriterier ved EU-udbud?

» Kapitel 4: Hvilke karakteristika har udbud af rammeaftaler og dynamiske indkøbssystemer?

Til sidst gives i kapitel 5 en status på konkurrenceudsættelsesgraderne i stat, kommuner og regioner.

1.3 Rammeaftaler og dynamiske indkøbssystemer

Rammeaftaler anvendes hyppigt af ordregiverne og udgjorde i 2020 godt 46 pct. af alle danske EU-udbud og 55 pct. af den samlede kontraktsum. Rammeaftaler har normalt op til fire års løbetid, og de kan indgås mellem en eller flere ordregivere og en eller flere tilbudsgivere. Aftalen fastsætter vilkårene for de kontrakter, der kan indgås på rammeaftalen i dennes løbetid. Ordregiveren undgår derved at skulle konkurrenceudsætte hver enkelt opgave, men løfter samtidig udbudspligten via rammeaftalen. Samtidig kan en større volumen bevirke, at ordregiveren opnår en lavere pris, eksempelvis som følge af skalafordele.

Omvendt kan rammeaftaler også påvirke konkurrencen negativt. Det kan være tilfældet, hvis aftalen repræsenterer en stor del af markedsefterspørgslen, og det kun er én eller nogle få virksomheder, der bliver leverandører på aftalen. På markeder, hvor det offentlige er den primære aftager, kan store centraliserede rammeaftaler således have stor betydning for de virksomheder, som ikke vinder udbuddet og for konkurrenceforholdene på længere sigt (herunder for kommende udbud).

Langt hovedparten af rammeaftalerne blev i 2019-2020 indgået med én leverandør, mens knap 17 pct. af rammeaftalerne havde flere vindere. Når en rammeaftale er indgået med flere leverandører, indgås den i gennemsnit med 4,2 virksomheder.

Tildeling af kontrakter på baggrund af en rammeaftale, der er indgået med flere leverandører, kan enten ske direkte efter en model for tildeling eller efter en genåbning af konkurrencen via et miniudbud. Det er kun i godt 12 pct. af rammeaftalerne med flere leverandører, hvor kontrakten tildeles via miniudbud. Miniudbud giver ordregiveren mulighed for løbende at sikre, at de får en konkurrencedygtig pris, fx som følge af skiftende markedsvilkår, men kan naturligvis være forbundet med flere transaktionsomkostninger end direkte tildeling.

I knap 38 pct. af rammeaftalerne med flere leverandører anvender ordregivere en såkaldt kaskademodel ved den direkte tildeling af opgaven. I kaskademodellen rangordnes leverandørerne på baggrund af den tilbudsevaluering, der er foretaget af tilbuddene på rammeaftalen. Den bedst placerede leverandør skal først tilbydes den konkrete kontrakt, og kun hvis denne ikke kan levere, kan man gå videre til den næste leverandør i rækken. Modellen er simpel at anvende, da de enkelte bestillinger kan foretages umiddelbart på grundlag af aftalens vilkår, svarende til ved rammeaftaler med én leverandør. En uhensigtsmæssig følge af kaskademodellen kan dog være, at de lavere placerede leverandører ikke bliver tildelt kontrakter, selv om et miniudbud måske ville afsløre, at de alligevel kunne levere en bedre opgaveløsning.

Udbud af rammeaftaler annulleres oftere end udbud af offentlige kontrakter. Godt 31 pct. af samtlige rammeaftaleudbud blev annulleret i de første tre kvartaler af 2020, mens kun godt 16 pct. af offentlige kontrakter blev annulleret. Tallene for 2020 er foreløbige og peger på, at andelen af annullerede rammeaftaler i 2020 vil ligge på samme niveau som i 2019.

Et dynamisk indkøbssystem er en elektronisk indkøbsproces til indkøb af ydelser, der er generelt tilgængelige på markedet og opfylder ordregiverens krav. Et dynamisk indkøbssystem kan betragtes som en slags åben rammeaftale, som kan være velegnet ved mere standardiserede indkøb. Denne indkøbsform er steget i betydning de senere år. I 2020 blev der oprettet 50 dynamiske indkøbssystemer mod kun to i 2015. Omkring tre fjerdedele af de dynamiske indkøbssystemer, som er oprettet i perioden 2015-2020, er etableret af en kommunal ordregiver. Knap 43 pct. af de dynamiske indkøbssystemer vedrører levering af tjenesteydelser.

1.4 Tildelingskriterier ved EU-udbud

Ordregiver skal tildele kontrakten til det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Dette skal ske på baggrund af en evaluering, som tager afsæt i et af de tre tildelingskriterier: "laveste pris", "omkostninger" eller "bedste forhold mellem pris og kvalitet".

I 2020 anvendte to tredjedele af alle EU-udbud tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet", hvor tilbuddet evalueres på både pris og kvalitet. Tildelingskriteriet "omkostninger" blev indført med den nye udbudslov i 2016 og anvendes kun i begrænset omfang. Tildelingskriteriet "laveste pris" anvendes i den resterende tredjedel af de danske EU-udbud, hvilket er forholdsvist lavt i en europæisk sammenhæng. På tværs af 31 europæiske lande anvendes "laveste pris" i 58 pct. af EU-udbuddene.

Ved brug af tildelingskriteriet "laveste pris" konkurreres der alene på prisen. Dette betyder ikke, at der ikke stilles krav til kvaliteten i opgaveløsningen. Hensynet til kvalitet kan således varetages ved at stille kvalitetskrav, som tilbuddene skal opfylde for at kunne deltage i konkurrencen. Det vil indebære, at konkurrencen går på at sikre den ønskede kvalitet til den lavest mulige pris. Der kan således også stilles høje kvalitetskrav ved brug af tildelingskriteriet "laveste pris".

EU-udbud med tildelingskriteriet "laveste pris" annulleres nogenlunde lige så ofte som de øvrige udbud. I 2019-2020 blev 26,5 pct. af de danske EU-udbud med "laveste pris" som tildelingskriterie annulleret mod 24 pct. af de øvrige udbud. Kriteriet "laveste pris" bruges oftere ved varekøb, end når der er tale om bygge- og anlægsarbejder eller tjenesteydelser. Udbud af et varekøb bliver oftere annulleret end indkøb af tjenester eller køb af bygge- og anlægsarbejder.

Tildelingskriteriet "laveste pris" anvendes oftere ved udbudsproceduren "offentlige udbud" end ved udbudsprocedurerne "begrænset udbud" og "udbud med forhandling". Ordregivere, der anvender udbudsproceduren "offentlige udbud" og tildelingskriteriet "laveste pris", får oftere kun ét tilbud end ved brug af "bedste forhold mellem pris og kvalitet". Det skal bl.a. ses i sammenhæng med opgavernes karakter.

Når ordregiverne anvender tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet", vægtes kvalitet i gennemsnit med ca. 56 pct. Kun en lille andel (under 4 pct.) af ordregiverne vægter kvalitet mindre end 30 pct., hvorimod knap 24 pct. af ordregiverne vægter kvalitet 70 pct. eller mere. Kvalitet omfatter alle andre relevante kriterier end pris eller omkostninger og kan fx også omfatte processen omkring arbejdets udførelse.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemgået udbudsmaterialet for 194 udbud med tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet". Gennemgangen viser, at ordregiverne oftest anvender et kvalitetskriterium, der vedrører, hvordan tilbudsgiver løser den ønskede opgave. Kvalitet i løsningen vurderes fx ud fra tilbudsgivers beskrivelse af, hvordan en proces vil foregå eller kan optimeres. Design eller kriterier, der vedrører produktets holdbarhed, anvendes i godt 21 pct. af delkriterierne, mens miljø og klima anvendes i godt 4 pct. af delkriterierne.

En stor del – ca. 75 pct. – af alle kvalitetskriterier vurderes ud fra en form for fritekstbeskrivelse af, hvordan en opgave løses, de kompetencer, tilbudsgiver besidder til at udføre opgaven, eller hvordan et produkt kan bidrage til at opfylde ordregivers ønsker. Fritekstbeskrivelser kan være hensigtsmæssige ift. tilbudsgiverens mulighed for at beskrive løsningen af en opgave eller udformningen af et produkt, der er svært at kvantificere. Det kan dog være komplekst og ressourcekrævende for ordregiver at vurdere og kontrollere tilbud på baggrund af fritekstbeskrivelser, og det kan ligeledes medføre, at gennemsigtigheden af evalueringen bliver mindre for tilbudsgiverne.

Kapitel 2

Fakta om udbud

2.1 Indledning

Offentlige ordregivere kan udforme deres udbud på mange forskellige måder afhængigt af, hvilke produkter og ydelser de ønsker at købe af private leverandører. Udbudsloven sætter de overordnede rammer for, hvordan indkøbet skal foretages, hvorefter ordregiveren, afhængigt af bl.a. kompleksiteten af opgaven og forventet konkurrence om opgaven, har fleksibilitet til at tilrettelægge udbuddet mest hensigtsmæssigt.

I dette kapitel gives en status over karakteristika for de danske EU-udbud, herunder et overblik over andelen, der annulleres, og konkurrencen om opgaverne. Der benyttes tal om udbud, som er offentliggjort mellem 2015-2020 med særligt fokus på de seneste to år, og alle udbuddene er afsluttet inden 1. juni 2021.

2.2 Flest EU-udbud inden for udbudsdirektivet

I 2020 blev der offentliggjort knap 2.700² danske EU-udbud. Det er lidt færre end i 2019, hvor der blev udbudt knap 2.800 EU-udbud. EU-udbud dækker i udgangspunktet indkøb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsarbejde med en værdi over EU's tærskelværdier³ hos stat, kommuner, regioner og offentligretlige organer.⁴

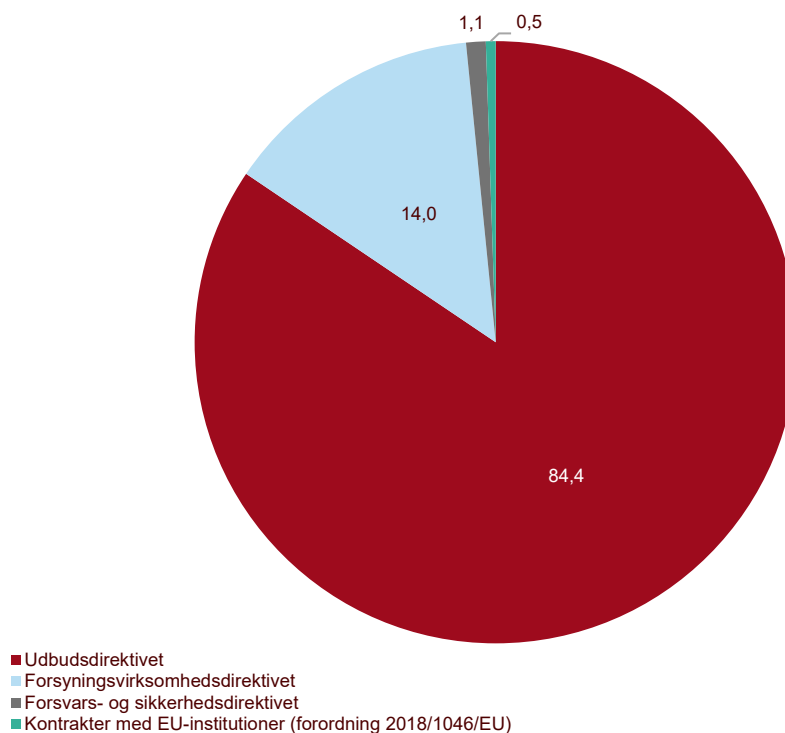
Størstedelen af de danske EU-udbud blev udbudt efter udbudsdirektivet, *jf. figur 2.1*. På enkelte specifikke områder er der særlige direktiver, som regulerer reglerne for indkøbene. Det gælder bl.a. på forsynings- og forsvarsområdet. Disse direktiver er implementeret direkte gennem bekendtgørelser i dansk lovgivning. Fordelingen mellem anvendte direktiver er stort set uændret fra 2019 til 2020.

² 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 2.208 EU-udbud i 2020, som er afsluttet inden 1. juni 2021, *jf. boks 2.5*. Dette tal forventes at stige, når flere udbud er afsluttet med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud registreres udbuddene først, når de afsluttes i TED-databasen, hvorfor tallene baseret på direkte udtræk fra TED-databasen adskiller sig fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægningsdata.

³ De konkrete tærskelværdier varierer på tværs af ordregivertyper og kontrakttype og kan findes her: <https://www.kfst.dk/udbud/udbudsregler/taerskelvaerdier-2022-og-2023/>

⁴ Ordregiver kan vælge at offentliggøre en udbudsbekendtgørelse i TED, selvom indkøbet er under tærskelværdierne. Disse indkøb vil også fremgå af opgørelsen.

Figur 2.1 Danske EU-udbud fordelt på direktiver, 2020 (pct.)



Anm.: Baseret på direkte udtræk fra Tenders Electronic Daily (TED). 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 2.5. Tallene i figuren afviger således fra tallene i de øvrige figurer.

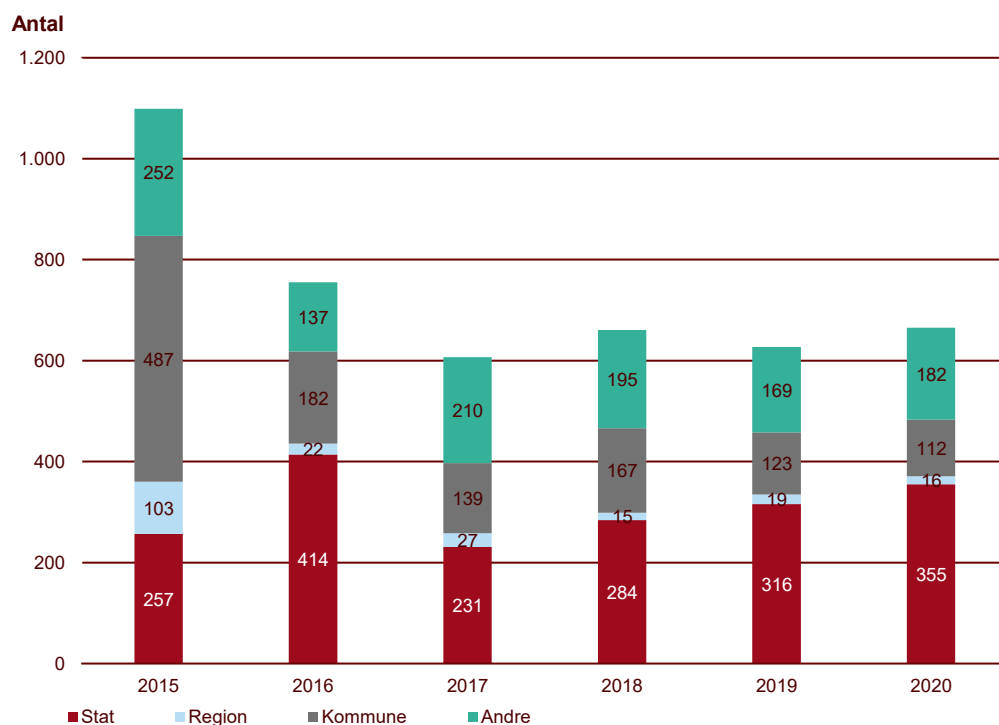
Kilde: TED-databasen.

2.3 Mindre stigning i antallet af udbud under tærskelværdier

I 2020 blev der annonceret 665 indkøb under EU's tærskelværdier på Udbud.dk, jf. figur 2.2. Antallet af annonceringer er således steget med 38 siden 2019, hvormed niveauet er det samme som i 2018. Stigningen skyldes primært en øget annoncering hos statslige ordregivere.

Der er pligt til at annoncere udbud under tærskelværdierne, hvis opgaven har en klar grænseoverskridende interesse. Samtidig kan det være relevant at annoncere for at tiltrække flere tilbudsgivere. Godt 20 pct. af annonceringerne i 2020 er uden grænseoverskridende interesse og er derfor offentliggjort på Udbud.dk frivilligt. Dette kan bl.a. være en fordel, hvis man er usikker på, hvilke relevante virksomheder der er på et givent område. Der findes ikke systematiserede data for indkøb, der ikke annonceres på Udbud.dk.

Figur 2.2 **Antal annonceringer af udbud under tærskelværdierne fordelt på ordregiver-typer**



Anm.: Danske annonceringer af indkøb under tærskelværdierne med og uden klar grænseoverskridende interesse i perioden 2015-2020. Kategorien "Andre" dækker over institutioner, der ikke falder ind under "Stat", "Region" eller "Kommune". Det kan fx være offentligtretlige organer eller offentlige virksomheder, der er omfattet af udbudsreglerne. Både annullerede og gennemførte annonceringer fremgår af opgørelsen.

Kilde: Dataudtræk fra Udbud.dk.

Der blev annonceret opgaver til en værdi af knap 1,6 mia. kr. på Udbud.dk i 2020, hvilket er en stigning på godt 300 mio. kr. i forhold til 2019.⁵ Hele stigningen kommer fra bygge- og anlægsarbejder. Antallet af annonceringer inden for bygge- og anlægsarbejde er kun vokset med fem, hvorfor den primære årsag til stigningen er en højere gennemsnitlig kontraktværdi af annonceringerne. Fra 2019 til 2020 er denne vokset fra knap 10 mio. kr. til knap 13 mio. kr. – en stigning på godt 30 pct.

Bygge- og anlægsarbejder skal først udbydes som EU-udbud, når værdien overstiger knap 40 mio. kr., mens annonceringer af varekøb og tjenesteydelser skal udbydes som EU-udbud ved en værdi over ca. 1-1,6 mio. kr. afhængigt af ordregivertype. Annoncerede varekøb og levering af tjenesteydelser havde på den baggrund en gennemsnitlig værdi på hhv. knap 0,6 mio. kr. og

⁵ På baggrund af ordregivernes estimerede kontraktværdi. 162 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.

godt 0,9 mio. kr., mens annoncerede bygge og anlægsarbejder som nævnt havde en kontraktværdi på ca. 13 mio. kr. Den samlede gennemsnitlige kontraktværdi for annonceringer udgjorde således godt 2,2 mio. kr. i 2020.

2.4 Offentligretlige organer udbyder flest EU-udbud

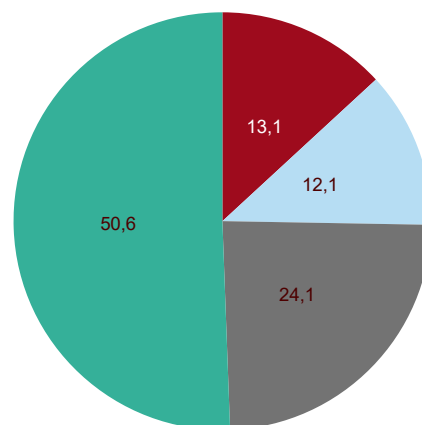
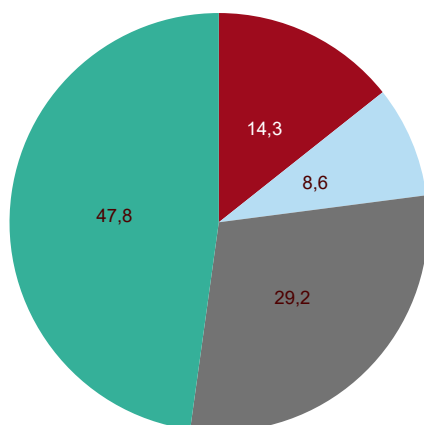
Knap 48 pct. af alle danske EU-udbud udbydes af offentligretlige organer, *jf. figur 2.3a*. Det er en stigning på knap to procentpoint i forhold til 2019. Offentligretlige organer er institutioner som Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI), Amgros, forsyningsselskaber, almene ejendomsselskaber og offentligt ejede virksomheder.

Kommunerne står for godt 29 pct. af de danske EU-udbud, mens staten udbyder godt 14 pct. og regionerne knap 9 pct.

Figur 2.3 Danske EU-udbud fordelt på ordregivertype, 2020 (pct.)

a) Andel ud af alle EU-udbud

b) Andel ud af kontraktsum



■ Stat ■ Region ■ Kommune ■ Offentligretligt organ ■ Stat ■ Region ■ Kommune ■ Offentligretligt organ

Anm.: Baseret på 2.171 EU-udbud, der er offentliggjort i 2020. 23 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 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 2.3b 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 anslåede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid. 13 outliers med en værdi over 1 mia. kr. er frasorteret af opgørelsen.

Grundet afrunding er det muligt, at andelen ikke summerer til 100.

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

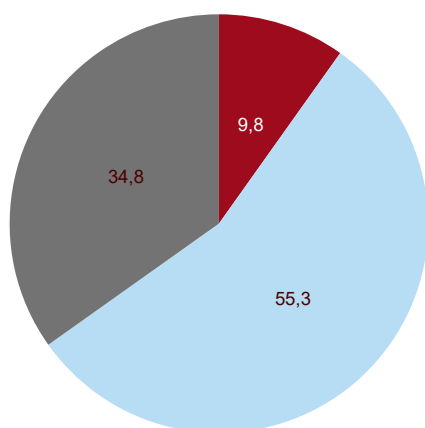
Kommunernes udbud har en lavere gennemsnitlig kontraktværdi end de øvrige ordregivertyper, hvorfor de kommunale udbud udgør en mindre andel af den samlede kontraktsum end af antallet af udbud. De offentligretlige organer og regionernes udbud udgør omvendt en større andel af den samlede kontraktsum end af antallet af udbud. De regionale udbud har den højeste gennemsnitlige værdi på godt 60 mio. kr., hvor kommunernes udbud har en gennemsnitlig værdi på godt 35 mio. kr.

2.5 De fleste EU-udbud vedrører levering af tjenesteydelser

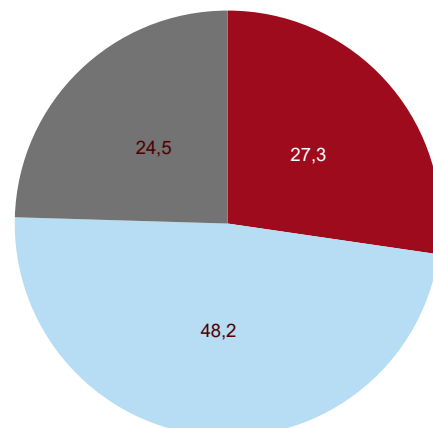
Mere end halvdelen af alle EU-udbud vedrørte i 2020 levering af tjenesteydelser, *jf. figur 2.4a*. Varekøb udgjorde knap 35 pct., mens bygge- og anlægsarbejder udgjorde knap 10 pct. af alle EU-udbud.

Figur 2.4 Danske EU-udbud fordelt på kontrakttype, 2020 (pct.)

a) Andel ud af alle EU-udbud



b) Andel ud af kontraktsum



■ Bygge- og anlægsarbejder ■ Levering af tjenesteydelser
■ Varekøb

■ Bygge- og anlægsarbejder ■ Levering af tjenesteydelser
■ Varekøb

Anm.: Baseret på 2.207 udbud, der er offentliggjort i 2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 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 anslåede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid. 13 outliers med en værdi over 1 mia. kr. er frasorteret af opgørelsen.

Grundet afrundinger er det muligt, at andelen ikke summerer til 100.

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

EU-udbud af bygge- og anlægsarbejder har en væsentligt større gennemsnitlig kontraktværdi end de øvrige kontrakttyper. Bygge- og anlægsarbejder er først udbudspligtige, når kontraktsummen er større end ca. 40 mio. kr., mens varer og tjenesteydelser er udbudspligtige ved en værdi på ned til 1 mio. kr. Bygge- og anlægsarbejder udgjorde således knap 10 pct. af det samlede antal EU-udbud i 2020, men godt 27 pct. af den samlede udbudte kontraktsum, *jf. figur 2.4b*. Den gennemsnitlige kontraktværdi for bygge- og anlægsarbejder var knap 120 mio. kr. mod hhv. knap 30 mio. kr. for varekøb og 37 mio. kr. for levering af tjenesteydelser.⁶

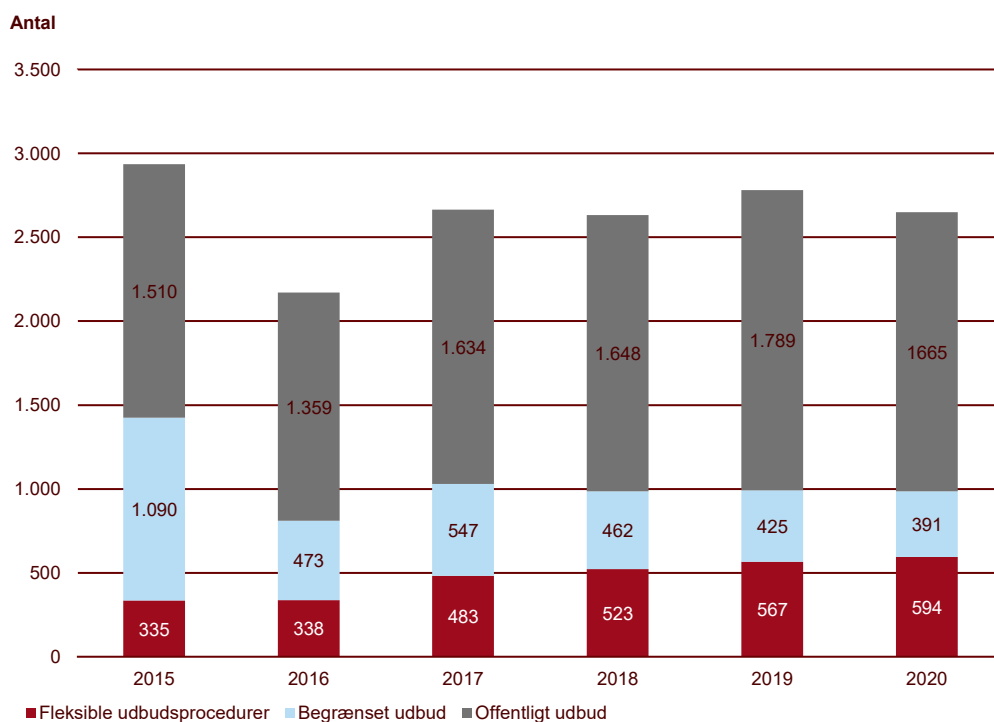
⁶ Outliers med en værdi over 1 mia. kr. er sorteret fra i opgørelsen. Udbudsprocessen for udbud af kontrakter med en større kontraktværdi varer typisk længere tid. Da Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kortlægger afsluttede udbud, vil disse kontrakter, der er udbudt i 2020, ikke nødvendigvis være afsluttet inden den 1. juni 2021. Derfor forventes den gennemsnitlige kontraktværdi at stige i takt med, at flere udbud afsluttes i løbet af 2021.

2.6 Mere fleksibilitet i de danske EU-udbud

Valget af udbudsprocedure kan understøtte en effektiv konkurrence om de offentlige opgaver. De forskellige udbudsprocedurer har fordele og ulemper, og det er ordregiverens opgave at vurdere, hvilken procedure der er bedst egnet i de konkrete udbud. Det kan bl.a. vurderes ud fra overvejelser om konkurrencesituationen, mulige transaktionsomkostninger og behovet for forhandling ved udbuddet af en opgave. Knap to tredjedele af de offentlige ordregivere vælger udbudsproceduren "offentligt udbud", jf. figur 2.5. Ved "offentligt udbud" er der ikke en begrænsning på antallet af tilbudsgivere, hvorfor alle interesserede virksomheder har mulighed for at byde på opgaven.

Andelen af udbud, der udbydes med en af de fleksible udbudsprocedurer, er steget fra godt 11 pct. i 2015 til godt 22 pct. i 2020. De fleksible udbudsprocedurer dækker over procedurerne "udbud med forhandling", "konkurrencepræget dialog" og "innovationspartnerskab", som alle indeholder muligheden for dialog mellem ordre- og tilbudsgiver. Stigningen stammer primært fra en øget anvendelse af proceduren "udbud med forhandling", mens de øvrige fleksible procedurer kun anvendes i beskedent omfang.

Figur 2.5 Antal offentliggjorte EU-udbud i 2015-2020 fordelt på udbudsprocedurer



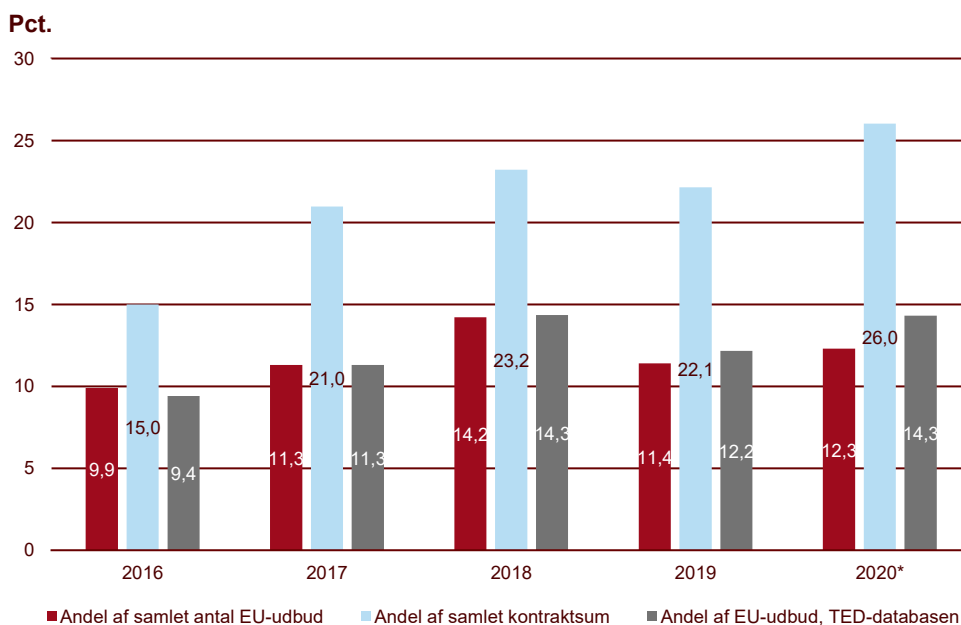
Anm.: Baseret på alle udbud, der er offentliggjort via en bekendtgørelse i perioden 2015-2020. De fleksible udbudsprocedurer udgør procedurerne udbud med forhandling, konkurrencepræget dialog og innovationspartnerskab. I perioden 2015-2020 er der 42 udbud, hvor der ikke er angivet en udbudsprocedure, og disse er frasorteret i figuren. Antallet af udbud i 2020 er derfor lidt lavere end i figur 2.1. 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. Tallene i figuren afviger således fra tallene i de øvrige figurer.

Kilde: Udtræk fra TED-databasen om danske udbud i perioden 2015-2020.

Hvis et udbud fra 2020 ikke er afsluttet inden 1. juni 2021, vil det ikke fremgå af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens data. Fleksible udbudsprocedurer er ofte mere komplekse og tager typisk længere tid at gennemføre relativt til andre udbudsprocedurer, og andelen kan således være undervurderet. For at mindske denne skævhed tager opgørelsen af andelen af fleksible udbud for 2020 derfor kun udgangspunkt i de udbud, der er annonceret i de første tre kvartaler af 2020.

Inden for udbudsdirektivet er anvendelsen af fleksible udbudsprocedurer steget fra 2019-2020. I de første tre kvartaler af 2020 var 12,3 pct. af de danske EU-udbud udbudt ved en fleksibel udbudsprocedure. Det er nogenlunde samme niveau som i de to foregående år, *jf. figur 2.6*. Værdien af de fleksible udbud udgjorde 26 pct. af den samlede kontraktsum i 2020; andelen er lidt større end i 2018 og 2019. Kontraktværdien er i gennemsnit højere for fleksible udbud end for andre udbudsprocedurer.

Figur 2.6 De fleksible udbudsprocedurers andel af EU-udbud og den samlede kontraktsum under udbudsdirektivet, 2016-2020*



Anm.: Baseret på 9.615 EU-udbud under udbudsdirektivet, der er offentliggjort i perioden 2016 til og med tredje kvartal 2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 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 anslåede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid.

Tallene fra det direkte udtræk i TED-databasen er baseret på 11.171 udbudsbekendtgørelser, som er offentliggjort i 2016-2020.

I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud registreres udbuddene først, når de afsluttes i TED-databasen. Da de afsluttede udbud registreres med en vis forsinkelse, og fleksible udbudsprocedurer i gennemsnit er mere langvarige end andre procedurer, er det valgt at medtage tal både fra direkte udtræk fra TED-databasen og fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægningsdata.

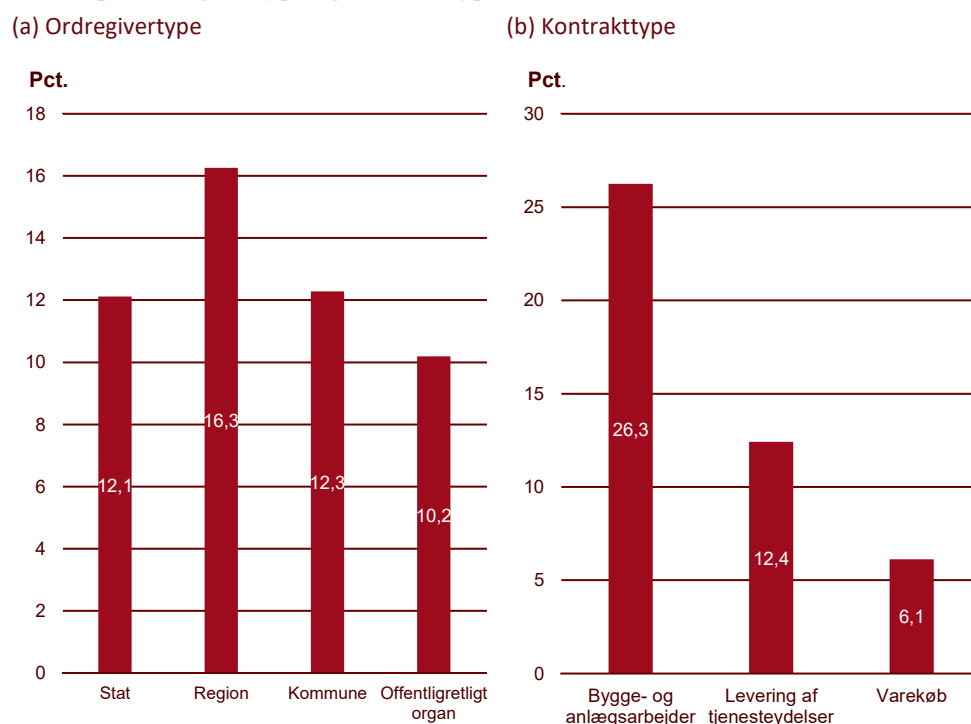
*Opgørelsen af 2020 er baseret på de første tre kvartaler af 2020.

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

Der er forskel på, hvor ofte de enkelte ordregivertyper anvender en fleksibel udbudsprocedure i deres udbud. Regionerne anvender i gennemsnit de fleksible udbudsprocedurer i 16,3 pct. af deres udbud, *jf. figur 2.7a*. Det dækker over, at Region Sjælland benytter de fleksible ud-

budsprocedurer i knap 22 pct. af deres udbud, mens Region Midtjylland anvender procedurerne i godt 11 pct. af deres udbud. Kommunerne har i gennemsnit anvendt de fleksible procedurer i 12,3 pct. af deres udbud i 2019 til og med tredje kvartal af 2020. Det dækker over, at otte kommuner slet ikke har benyttet fleksible udbudsprocedurer, mens 12 kommuner har anvendt dem i mindst hvert fjerde udbud. Vallensbæk Kommune og Ishøj Kommune har med 50 pct. den største andel fleksible udbud. Offentligretlige organer såsom indkøbscentraler, boligfællesskaber og offentligt ejede virksomheder anvender fleksible procedurer i mindre grad end de øvrige ordregivere. Målt i absolutte tal er det dog offentligretlige organer, der udbyder flest opgaver med en fleksibel procedure.

Figur 2.7 **Anvendelsen af de fleksible udbudsprocedurer under udbudsdirektivet fordelt på ordregivertype og kontrakttype, 2019-2020***



Anm.: Baseret på 3.654 EU-udbud under udbudsdirektivet, der er offentliggjort i perioden 2019 til og med de første tre kvartaler af 2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. 15 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

*Opgørelsen af 2020 er baseret på de første tre kvartaler af 2020.

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

Anm.: Baseret på 3.683 EU-udbud under udbudsdirektivet, der er offentliggjort i perioden 2019 til og med de første tre kvartaler af 2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 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 2020 er baseret på de første tre kvartaler af 2020.

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

Godt hver fjerde bygge- og anlægsopgave udbydes med fleksible udbudsprocedurer, jf. figur 2.7b. Niveaue ligger væsentligt lavere for levering af tjenesteydelser og endnu lavere for varekøb. Dette kan skyldes, at ordregivere i højere grad har behov for at forhandle og have dialog med mulige leverandører ved udbud af bygge- og anlægsarbejder. Ved tjeneste- og varekøb anvendes fleksible udbud dog ofte på visse områder. Det gælder sikkerheds-, brandbekæmpelses-, politi- og forsvarsudstyr, hvor 24 pct. anvender fleksible procedurer. 39 pct. af IT-tjenesteydelserne blev udbudt med fleksible procedurer i 2019-2020.

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 begrænset under udbudsdirektivet. Mens det i de første tre kvartaler af 2020 var godt 12 pct. af EU-udbuddene under udbudsdirektivet, som blev udbudt med fleksible procedurer, var det samme tilfældet for knap 65 pct. af EU-udbudene under forsyningsvirksomhedsdirektivet og forsvars- og sikkerhedsdirektivet.

Den større anvendelse af fleksible udbudsprocedurer under forsyningsvirksomhedsdirektivet afspejler bl.a. opgavernes karakter. Fx er ca. 20 pct. af udbuddene under forsyningsvirksomhedsdirektivet bygge- og anlægsopgaver mod 12 pct. af udbuddene under udbudsdirektivet.

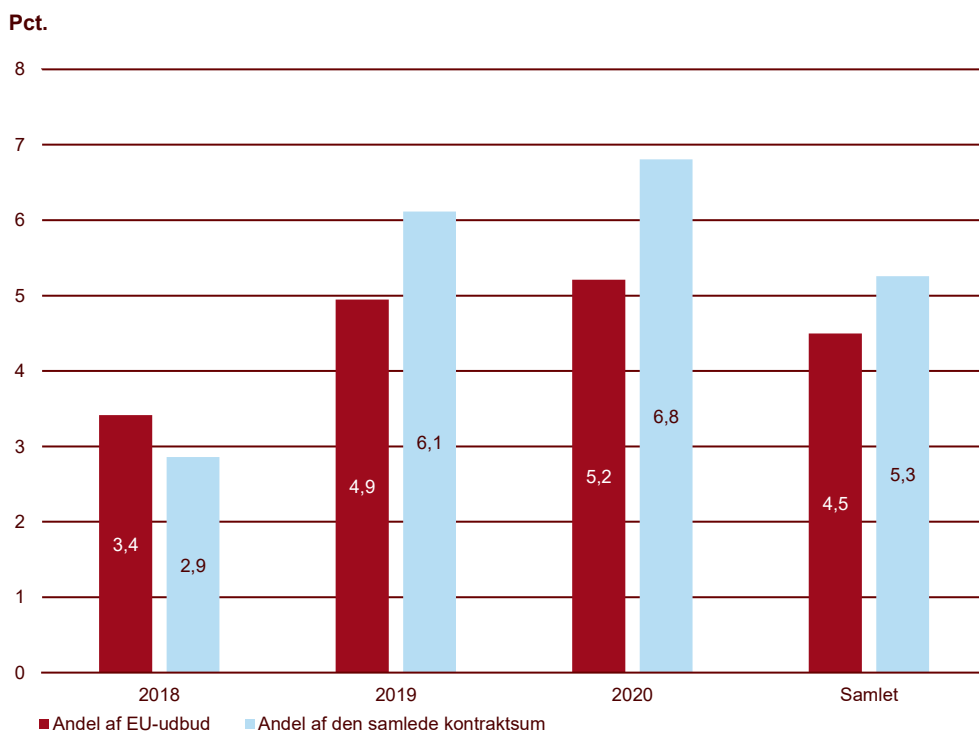
2.7 Light-ydelser

I erkendelse af, at der er visse ydelser, som er kendetegnet ved særlige vilkår, blev der i udbudsdirektivet og udbudsloven fastsat mere lempelige og fleksible procedureregler for køb af disse ydelser end for øvrige indkøb efter udbudsloven. Ydelserne omfatter sociale ydelser, sundhedsmæssige ydelser, kulturelle ydelser og uddannelsesmæssige ydelser.

Disse ydelser er særskilt reguleret i udbudsloven under det såkaldte light-regimet, se *boks 2.1*. Konkret kan light-ydelser fx være personlig pleje af ældre eller beskæftigelsestilbud til ledige.

I perioden 2018-2020 blev 333 opgaver udbudt under light-regimet, hvilket svarer til 4,5 pct. af de danske EU-udbud, *jf. figur 2.8*. Andelen er steget fra 3,4 pct. i 2018 til 5,2 pct. i 2020. Kontraktværdien for light-udbud er en anelse højere end for de øvrige udbud, hvorfor godt 5 pct. af den samlede kontraktsum i perioden vedrører udbud under light-regimet.

Figur 2.8 Andelen af danske EU-udbud, som er udbudt under light-regimet, 2018-2020



Anm.: Baseret på 7.404 udbud, der er offentliggjort i perioden 2018-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 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 annulation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregivertype, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en rammeaftale eller en offentlig kontrakt. For rammeaftaler anvendes den anslåede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid.

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

Det er særligt kommunerne, der udbyder light-ydelser, idet kommunerne har mange borger-nære velfærdsydelser. 8 pct. af kommunernes EU-udbud er udbudt efter light-regimet, mens offentligretlige organer udbyder færrest med 2 pct. Den stigende anvendelse af light-ydelser fra 2018-2020 skyldes primært en stigning hos statslige og kommunale ordregivere.

Boks 2.1 Om light-regimet

En række sociale og andre specifikke tjenesteydelser er særskilt reguleret i udbudsloven under betegnelsen light-regimet. Udbudsprocessen under light-regimet er kendetegnet ved, at ordregiver har større frihed til at tilrettelægge sin procedure eller fremgangsmåde for det enkelte udbud.

Light-regimet er en særlig ordning, som finder anvendelse på visse kategorier af tjenesteydelser, der ifølge sin natur har en begrænset grænseoverskridende interesse, og som leveres i en særlig sammenhæng, som er meget forskellig fra medlemsstat til medlemsstat som følge af forskellige kulturelle traditioner. Det gør sig bl.a. gældende for de tjenesteydelser, der kan betragtes som personlige tjenesteydelser såsom visse sociale, sundhedsmæssige og uddannelsesmæssige tjenesteydelser.

For at anvende light-regimet skal to betingelser være opfyldt. Der skal være tale om indkøb af sociale- og andre specifikke tjenesteydelser, og udbuddet skal være over tærskelværdien. Tærskelværdien for light-ydelser er knap 5,6 mio. kr.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kategoriserer udbud som light-udbud, når udbuddet er offentliggjort med Kommissionens standardformular "Sociale og andre specifikke tjenesteydelser".

2.8 COVID-19-relaterede EU-udbud

I en krisesituation kan der opstå akutte behov, hvor de normale procedurer og tidsfrister er svære at imødekomme. Sådanne situationer er der taget højde for i udbudsloven. Loven giver 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. Se boks 2.2 om mulighederne for at anvende udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse ved akutte behov.

Boks 2.2 Muligheder for udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse i krisesituationer

Som udgangspunkt skal alle offentlige kontrakter med en værdi, der overstiger tærskelværdierne, sendes i udbud, hvilket sker ved offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse. Udbudsloven tager dog højde for krisesituationer, der kræver øjeblikkelig handling for at afbøde eller afværge, at en katastrofe indtræffer. Ordregivere kan i sådanne situationer foretage indkøb uden forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse i medfør af udbudslovens § 80, stk. 5.

Udbudslovens § 80, stk. 5, kan anvendes, når følgende betingelser er opfyldt:

1. **Tvingende grunde:** Behovet for at foretage et køb uden offentliggørelse skal skyldes tvingende grunde. Tvingende grunde udgør ekstraordinære situationer, som under ingen omstændigheder må kunne tilskrives ordregiver. Dette kan fx være tilfældet, hvor naturkatastrofer kræver øjeblikkelig handling af hensyn til menneskers liv og sundhed.
2. **Fristerne kan ikke overholdes:** De tvingende grunde medfører, at det er umuligt at overholde tidsfristerne for en almindelig udbudsprocedure eller en hasteprocedure, hvor tidsfristerne er kortere end normalt.
3. **Uforudsigelige begivenheder:** Denne betingelse indeholder to led. For det første skal der være tale om en sammenhæng mellem de pågældende begivenheder og de tvingende grunde. Dernæst skal begivenhederne være uforudsigelige for ordregiveren. Det vil sige, at begivenhederne ikke må skyldes ordregiverens handlinger eller på anden måde være mulig at afværge for ordregiveren.
4. **Alene i et strengt nødvendigt omfang:** Endeligt kan der alene foretages indkøb i et strengt nødvendigt omfang. Dette er et udtryk for proportionalitetsprincippet, hvorefter der alene kan foretages de nødvendige indkøb, men ikke foretages yderligere indkøb, der går ud over, hvad der er nødvendigt for at imødekomme det akutte behov.

For at klargøre betydningen af COVID-19-pandemien på udbudsdanmark har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen søgt efter COVID-19 og lignende begreber i TED-databasen, *jf. boks 2.3*. Derved findes et skøn over antallet af kontrakter, som er relateret til COVID-19-pandemien. Resultaterne kan opdeles i fire kategorier:

- Antallet af COVID-19-relaterede udbud
- Antallet af COVID-19-relaterede profylaksebekendtgørelser
- Antallet af ændringer i udbudsmateriale grundet COVID-19
- Antallet af forlængelser af tidsfrist grundet COVID-19.

Boks 2.3 COVID-19-relaterede udbud

For at identificere COVID-19-relaterede udbud, profylakser og ændringer i udbudsmateriale er der foretaget en søgning i Tenders Electronic Daily på udvalgte søgeord. Der er søgt på følgende ord: "covid", "covid-19", "corona", "virus" og "vaccine". Efterfølgende er samtlige resultater blevet gennemgået manuelt for at sikre, at søgeordene fremgår i en relevant kontekst.

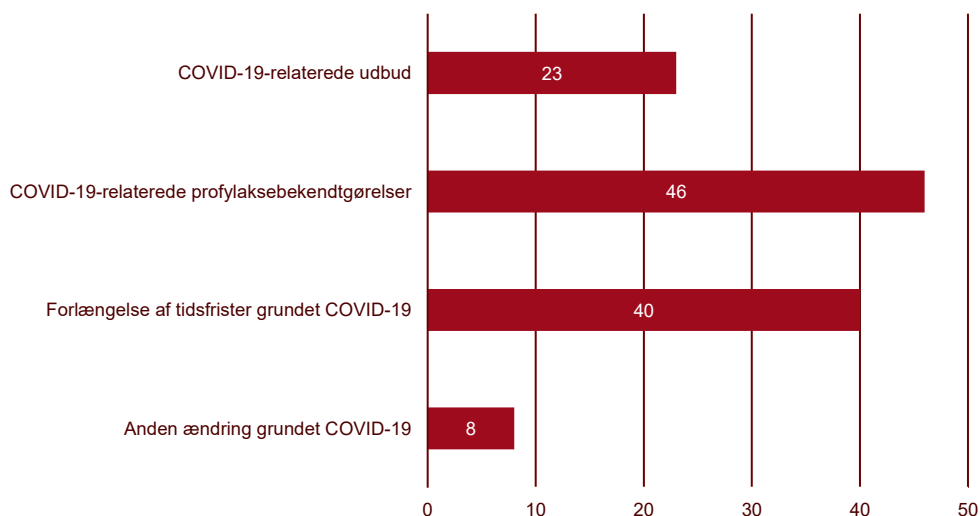
Resultaterne er blevet opdelt efter, om de vedrører et udbud, en profylaksebekendtgørelse eller en ændring af udbudsmaterialet. Ændringerne af udbudsmaterialet er yderligere opdelt efter, om de vedrører udskydelse af en tidsfrist eller en anden type ændring.

Ved denne metode findes de mest oplagte COVID-19-relaterede udbud, ligesom den manuelle gennemgang sikrer, at alle de fundne resultater er relevante. Det må dog forventes, at metoden ikke fanger alle udbud, der relaterer sig til COVID-19, idet udbuddene ikke nødvendigvis indeholder et af de valgte søgeord.

Fra 1. februar 2020 til 28. juni 2021 er der offentliggjort 23 danske EU-udbud, hvor et af de COVID-19-relaterede ord fremgår af udbudsbekendtgørelsen og relaterer sig til det, der udbydes, *jf. figur 2.9*. Det drejer sig fx om udbud af værnemidler til nødlagre og særlige it-tjenester. Dertil er der identificeret 46 såkaldte profylaksebekendtgørelser⁷ relateret til COVID-19.

⁷ Profylaksebekendtgørelser, også kaldet bekendtgørelser om frivillig forudgående gennemsigtighed, anvendes til at skabe gennemsigtighed omkring udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse. For at ordregiver kan tildele en kontrakt uden at foretage udbud, skal kontrakten være undtaget fra udbudsloven og tilbudsloven eller falde ind under procedureformen "udbud med forhandling uden forudgående udbudsbekendtgørelse". Foruden gennemsigtighed anvendes en profylaksebekendtgørelse til at sikre, at en kontrakt, som er omfattet af udbudslovens afsnit II, III eller forsyningsvirksomhedsdirektivet senere erklæres for uden virkning af Klagenævnet for udbud.

Figur 2.9 Udbud, profylakser og ændringer med relation til COVID-19 ifølge søgning i TED, 2020-2021



Anm.: Baseret på 117 udbud, profylaksebekendtgørelser og ændringer, der er offentliggjort i perioden 1. februar 2020 til 28. juni 2021, og som relaterer sig til de søgeord, der fremgår af boks 2.2. Bemærk, at antallet af udbudsbekendtgørelser fra direkte udtræk ved hjemmesiden Tenders Electronic Daily (TED) ikke er det faktiske antal udbud, idet nogle bekendtgørelser er fejloprettet (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.

Kilde: Udtræk fra TED-databasen om danske udbud i perioden 1. februar 2020 til 28. juni 2021.

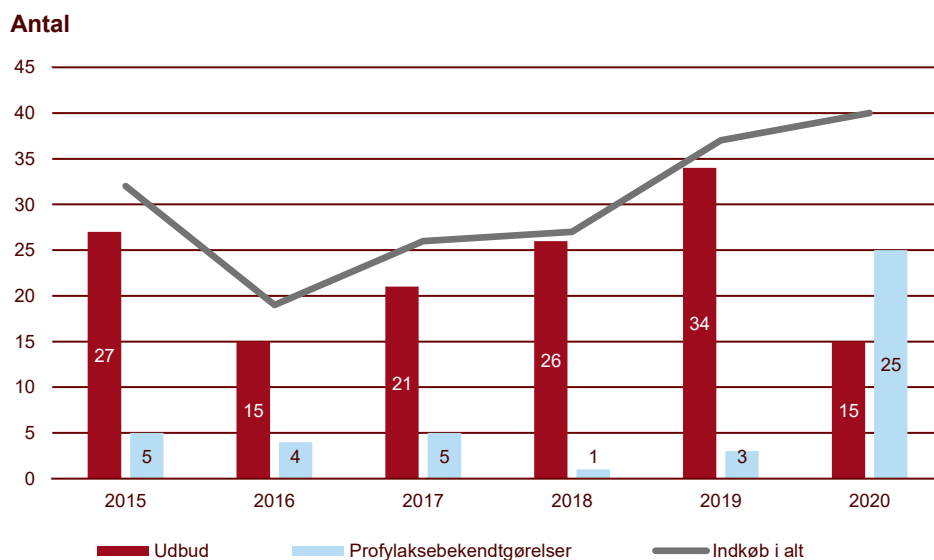
En profylaksebekendtgørelse er en frivillig bekendtgørelse, som ordregiver kan offentliggøre forud for indgåelse af en kontrakt uden forudgående offentliggørelse af en udbudsbekendtgørelse, dvs. hvor ordregiveren tildeler opgaven til en virksomhed ved anvendelse af proceduren udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse. Profylakserne dækker fx over indkøb af udstyr til behandling af COVID-19-patienter. Udbudsloven giver fleksibilitet til at tildele kontrakten til en leverandør uden udbud, hvis der er tvingende grunde. Ordregiverne har også anvendt udbudslovens mulighed for at forlænge tidsfrister i visse situationer. Der er identificeret 40 berigtigelser eller supplerende oplysninger i TED-databasen, hvor ordregiver har valgt at udskyde tidsfristen for tilbud på et udbud, fordi det blev vurderet, at COVID-19 havde været en udfordring for at give tilbud rettidigt, jf. figur 2.9. 26 af disse 40 fandt sted allerede i marts 2020, hvor udbruddet af COVID-19 stadig var nyt, og der var større usikkerhed om fremtiden. I yderligere otte tilfælde har ordregivere valgt at lave øvrige ændringer end udskydelser af tidsfristen – dette har primært været aflysning af informationsmøder eller ændring til onlinemøder.

Tenders Electronic Daily har identificeret en række CPV-koder, der henviser til varegrupper, som de vurderer er blevet påvirket af COVID-19-pandemien.⁸ Det gælder fx respirationsappa-

⁸ CPV står for Common Procurement Vocabulary og er et fælles referencesystem for udbudte opgaver i EU. Systemet betyder, at der er en kode for hver type af vare, tjenesteydelse eller bygge- og anlægsopgave. I forbindelse med EU-udbud skal den ordregivende myndighed anføre den eller de CPV-koder, der passer på den udbudte opgave. CPV bruges af virksomheder, som ønsker at søge på udbud inden for deres forretningsområde. De konkrete CPV-koder, som TED vurderer, er relevante for COVID-19-

rater og engangshandsker. For Danmark er der generelt kun få yderligere indkøb af disse varer i 2020 sammenlignet med 2019, jf. figur 2.10. Det ses dog også, at hvor 8 pct. af indkøbene blev foretaget ved udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse i 2019, blev 63 pct. af de disse opgaver tildelt efter denne procedure i 2020. Brugen af udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse har således været noget større inden for de COVID-19-relaterede CPV-koder i 2020 end i 2019. Samlet set – dvs. når alle CPV-koder indgår – er brugen af udbud med forhandling uden forudgående offentliggørelse derimod ikke steget. Det peger på, at ordregiverne alene har anvendt udbudslovens muligheder for fleksibilitet under pandemien på områder med relevans for COVID-19.

Figur 2.10 Udbud og profylaksebekendtgørelser med COVID-19-relaterede CPV-koder, 2015-2020



Anm.: Baseret på 181 udbud og profylaksebekendtgørelser, der er offentliggjort i perioden 2015-2020, og som relaterer sig til de CPV-koder, der fremgår af fodnote 8. Bemærk, at antallet af bekendtgørelser fra direkte udtræk ved hjemmesiden Tenders Electronic Daily (TED) ikke er det faktiske antal, idet nogle bekendtgørelser er fejloprettet (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.

Kilde: Udtræk fra TED-databasen om danske udbud i perioden 2015-2020.

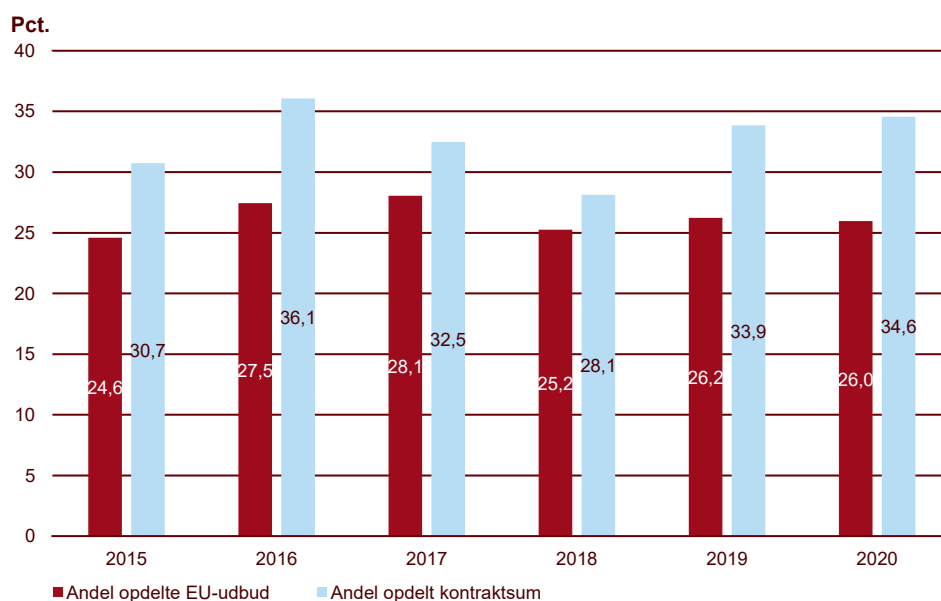
2.9 En fjerdedel af de danske EU-udbud er opdelt

Et udbud kan bestå af en eller flere delkontrakter. Hvis ordregiver har valgt at lave et udbud, som er opdelt i flere delkontrakter, kan det enten skyldes, at der er et ønske om at samle en række mindre kontrakter til et stort udbud eller et ønske om at opdele et i forvejen større udbud til mindre delkontrakter.

pandemien, er følgende: 33157400, 33670000, 33631600, 33195110, 35113400, 18424300, 33141420, 33192120, 39330000, 33191000, 18143000, 452151423, 3157110, 33157000 og 33694000.

I 2020 bestod godt en fjerdedel af alle danske EU-udbud af flere delkontrakter, jf. figur 2.11. Andelen har været relativt konstant de senere år. Udbud med flere kontrakter har i gennemsnit en højere kontraktværdi (samlet set) end ikke-opdelte udbud, og i 2020 vedrørte knap 35 pct. af den samlede kontraktsum opdelte udbud. Opdelte udbud blev i gennemsnit opdelt i godt seks delkontrakter.⁹

Figur 2.11 Andel opdelte udbud, 2015-2020



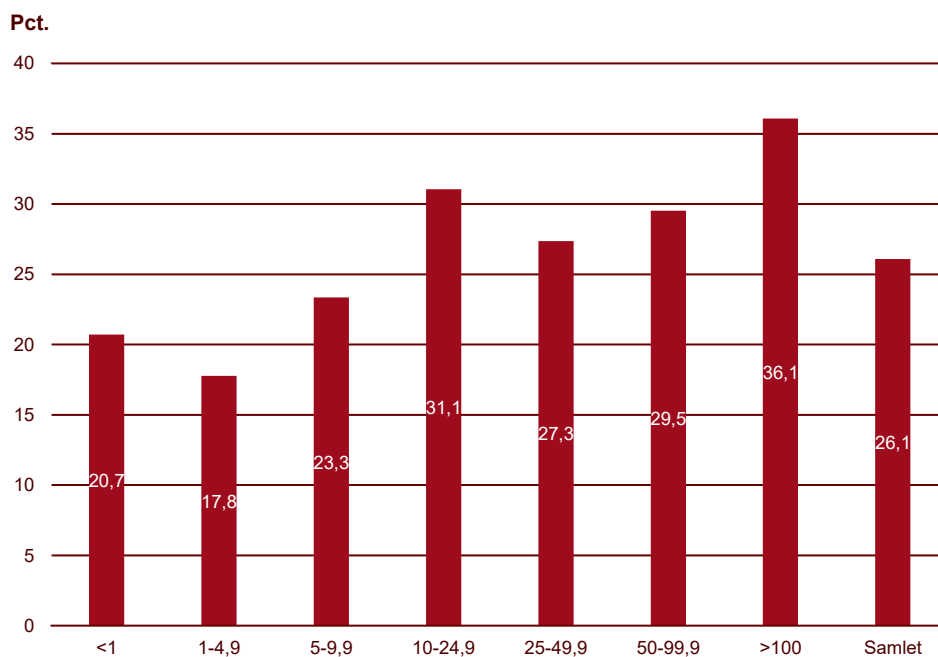
Ann.: Baseret på 14.264 udbud, der er offentliggjort i perioden 2015-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, 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 anslåede maksværdi for hele rammeaftalens løbetid.

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

Udbud med større kontraktværdi er oftere opdelt på flere delkontrakter end udbud med mindre kontraktværdi, jf. figur 2.12. Hvor godt 36 pct. af udbuddene med en værdi på mere end 100 mio. kr. er opdelt i mindre delkontrakter, er knap 18 pct. af udbuddene med en værdi på mellem 1 og 5 mio. kr. opdelt. Der kan være fordele og ulemper ved at opdele et udbud, jf. boks 2.4. Et samlet udbud kan give stordriftsfordele og kan være lettere at kontraktstyre. Samtidig kan det være nemmere for små og mellemstore virksomheder at afgive tilbud på de enkelte opgaver, når en kontrakt opdeles i mindre delkontrakter. Opdeling i delkontrakter kan således betyde, at opgaver passer bedre til mindre og mellemstore virksomheders produktionsapparat, deres sortiment eller deres geografiske placering. Når opgaven i forvejen er lille, er de potentielle gevinster ved at opdele i flere delkontrakter derfor også mindre.

⁹ En outlier med 306 delkontrakter er frasorteret opgørelsen.

Figur 2.12 Andel udbud, der er opdelt på flere delkontrakter, fordelt på den samlede kontraktværdi for udbuddet, 2019-2020



Anm.: Baseret på 4.852 udbud, der er offentliggjort i perioden 2019-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annulation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. 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 anslåede 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, jf. boks 2.4. Det skal dog samtidig bemærkes, at en ordregiver, der deler en opgave i separate udbud fremfor i delkontrakter, ikke vil indgå i opgørelsen som opdelt, selv om effekten kan være den samme.

Boks 2.4
**"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 delkontrakter. Hvis ikke kontrakten opdeles i mindre delkontrakter, er ordregiver forpligtet til at forklare, hvorfor kontrakten ikke opdeles.

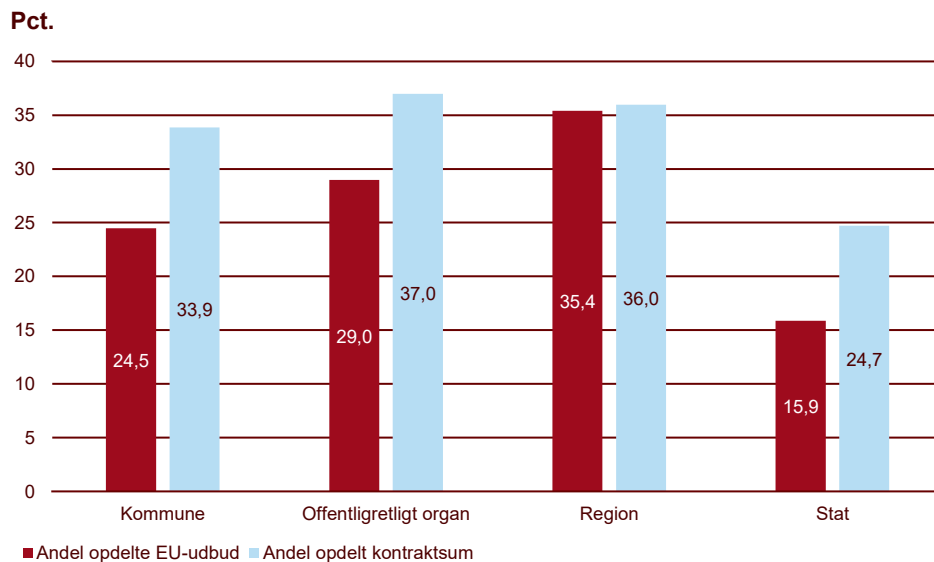
Et udbud kan således enten bestå af en enkelt kontrakt eller af flere delkontrakter, som alle er genstand for deres egen konkurrence. Der kan være flere grunde til at opdele et udbud i delkontrakter. Fx kan ordregiver vurdere, at det kan have en positiv effekt på konkurrencen at opdele udbuddet, således 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 på anden måde 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.

Regionerne opdeler oftere deres udbud end de øvrige ordregivertyper. I 2020 opdelte regionerne godt 35 pct. af deres udbud i mindre delkontrakter, mens knap 16 pct. af de statslige udbud var opdelt, *jf. figur 2.13*. Det skal ses i sammenhæng med, at regionernes udbud generelt har større kontraktværdi end de øvrige udbud, og at de i højere grad udbyder varekøb, som oftere opdeles.

Figur 2.13 **Andel udbud, der er opdelt på flere delkontrakter, fordelt på ordregivertype, 2019-2020**



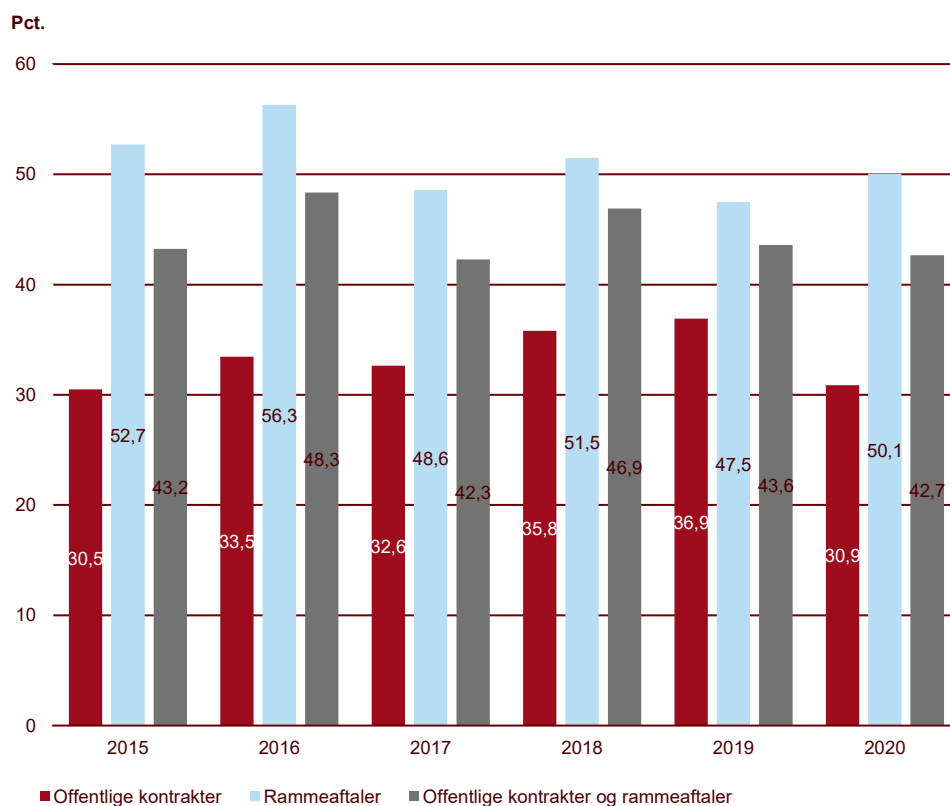
Anm.: Baseret på 4.836 udbud, der er offentliggjort i perioden 2019-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. 38 udbud er udbudt af europæiske agenturer og 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 anslåede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid.

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

2.10 Små virksomheders andel af offentlige kontrakter

Samlet set udgjorde små virksomheder knap 43 pct. af alle vindere af danske EU-udbud i 2020, jf. figur 2.14. Det dækker over, at knap 31 pct. af vinderne af offentlige kontrakter var små virksomheder, mens det samme gjaldt godt 50 pct. af vinderne på rammeaftaler. Små virksomheder er her defineret som virksomheder med færre end 50 ansatte.

Figur 2.14 Små virksomheders andel af danske EU-udbud, 2015-2020

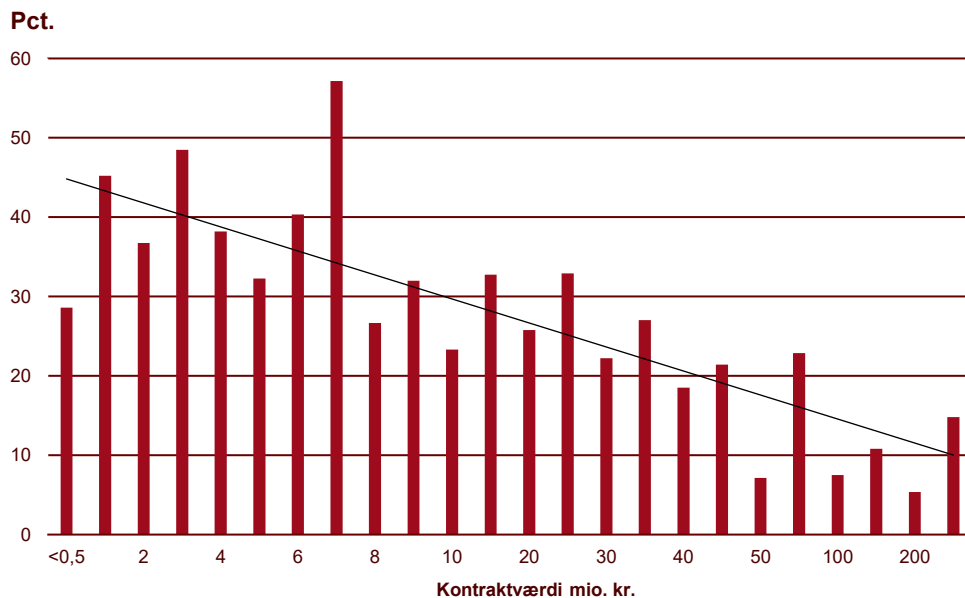


Anm.: Baseret på 25.233 kontrakter, fordelt på 10.009 udbud, der er offentliggjort i perioden 2015-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder kun gennemførte udbud, da kun disse har en vinder. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Små virksomheder defineres ved at have færre end 50 ansatte.

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

Små virksomheder vinder naturligt nok især EU-udbud, der har relativt lave kontraktværdier, jf. figur 2.15. I 2019-2020 vandt små virksomheder godt 38 pct. af de offentlige kontrakter (ikke rammeaftaler) med en kontraktværdi på under 7 mio. kr., mens de omvendt vandt knap 10 pct. af offentlige kontrakter på 100 mio. eller derover.

Figur 2.15 **Andelen af offentlige kontrakter, der vindes af små virksomheder, opdelt på kontraktværdiens størrelse, 2019-2020**



Anm.: Baseret på 1.594 udbud fordelt på 3.439 delkontrakter, der er offentliggjort i perioden 2019-2020. Alle udbud er afsluttet med en bekendtgørelse om indgået kontrakt inden den 1. juni 2021. Rammeaftaler, annullerede udbud, profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Opgørelsen indeholder kun gennemførte udbud, da kun disse har en vinder. Alle observationerne indeholder information vedrørende kontraktværdi og vindende virksomhed. Små virksomheder defineres ved at have færre end 50 ansatte.

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

Den gennemsnitlige kontraktværdi for en offentlig kontrakt, som er vundet af en lille virksomhed i 2019-2020, var 71 mio. kr., mens den tilsvarende var 119 mio. kr. for offentlige kontrakter vundet af større virksomheder. Særligt ved levering af tjenesteydelser er der stor forskel. Her er den gennemsnitlige kontraktværdi for kontrakter vundet af små virksomheder 79 mio. kr., mens den er 168 mio. kr. for kontrakter vundet af større virksomheder.

Kontraktværdien målt pr. beskæftiget er imidlertid væsentligt højere for de mindre virksomheder. Konkret er kontraktværdien for vundne opgaver skønsmæssigt 17 gange større pr. beskæftiget i de mindre virksomheder sammenlignet med de større virksomheder. Forholdet tyder på, at virksomhedernes kapacitet målt på antallet af ansatte i mange tilfælde ikke afgør, om de kan byde på og endda vinde en stor offentlig opgave. Nogle virksomheder er dog koncernforbundne 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.

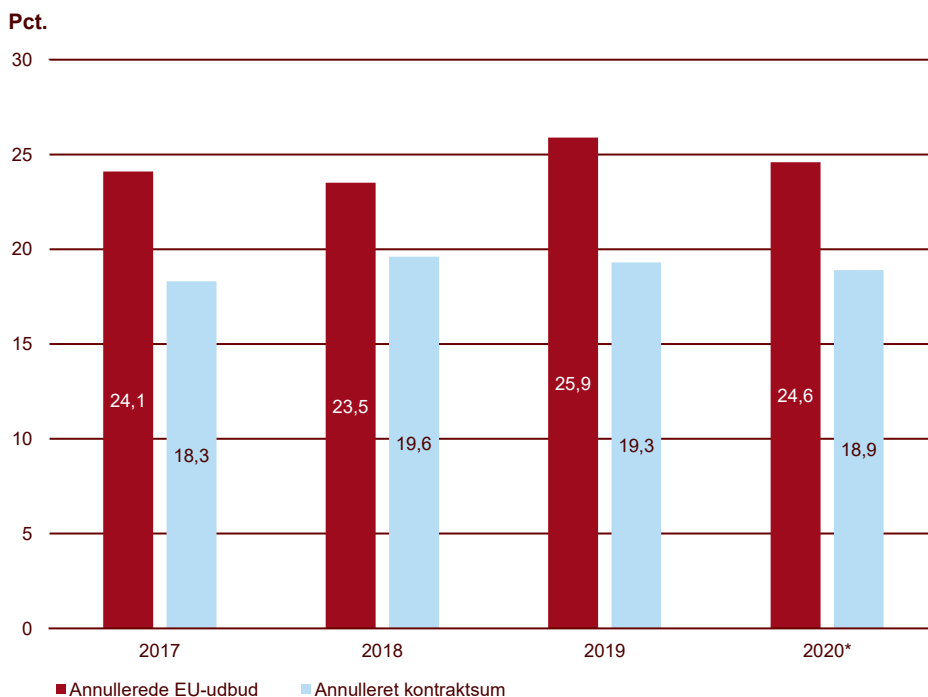
2.11 Knap hvert fjerde udbud annulleres

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.

Knap en fjerdedel af de danske EU-udbud, der blev offentliggjort i de første tre kvartaler af 2020, blev efterfølgende annulleret, jf. figur 2.16. Oplysningerne for 2020 er foreløbige, men

peger på et lille fald i forhold til 2019, hvor knap 26 pct. af de udbudte kontrakter blev annulleret.

Figur 2.16 Andel annullerede kontrakter, 2017-2020*



Anm.: Baseret på 9.393 udbud fordelt på 25.063 kontrakter, der er offentliggjort i perioden 2017 til tredje kvartal 2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 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 anslåede maksværdi for hele rammeaftalens løbetid.

*Opgørelsen af 2020 er baseret på de første tre kvartaler af 2020.

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

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen kortlægger EU-udbud, der er afsluttet ved enten at blive tildelt en eller flere vindere eller blive annulleret. Tallene for 2020 er baseret på udbud, der blev offentliggjort i 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 en vinder. Annullerede udbud vil derfor formentlig være overrepræsenteret i statistikken for 2020, indtil tilpas mange udbud er afsluttet, *jf. boks 2.5* til sidst i afsnittet.

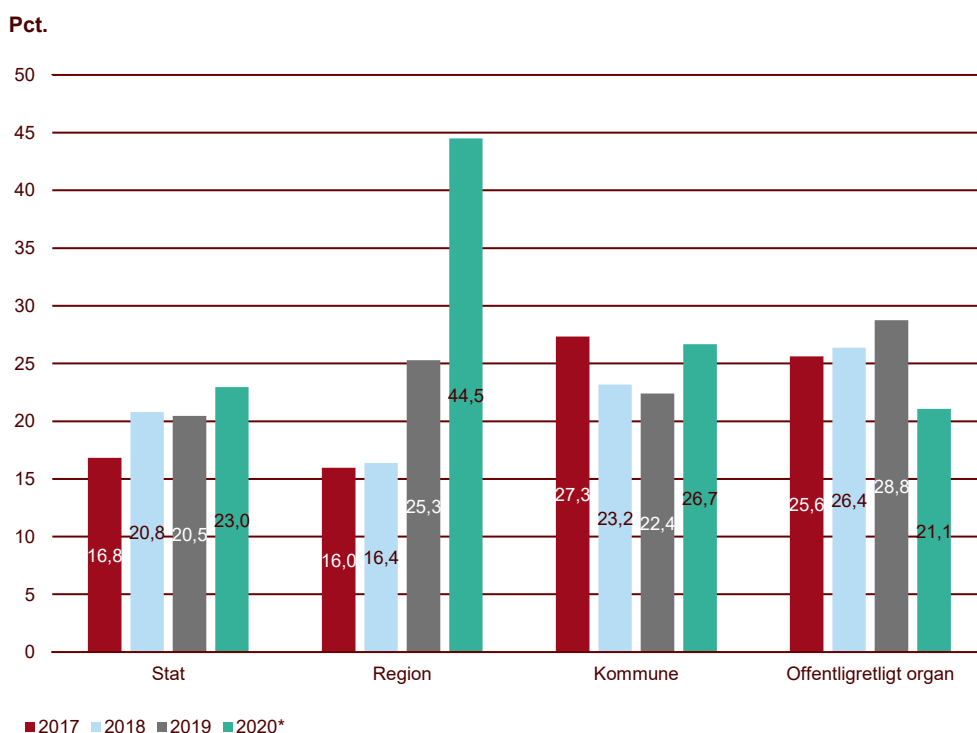
De annullerede udbud har en lavere gennemsnitlig kontraktværdi end de gennemførte udbud. Annullerede udbud udgør knap 19 pct. af den samlede kontraktsum i de første tre kvartaler af 2020, hvilket er et fald på 0,7 procentpoint i forhold til 2018.

Faldet i andelen af annullationer i 2020 skyldes særligt et fald hos de offentligretlige organer fra knap 29 pct. til godt 21 pct., *jf. figur 2.17*. Offentligretlige organer udgør ca. halvdelen af alle EU-udbud, hvorfor deres annullationer har stor påvirkning på den samlede udvikling. For de øvrige ordregivertyper er andelen dog steget. Det gælder særligt regionerne, som i 2018 med godt 16 pct. havde den laveste andel annullationer. Denne andel steg således i de første tre

kvartaler af 2020 til 44,5 pct. Stigningen skyldes særligt to udbud fra Region Syddanmark, som hvert er blevet annulleret to gange og tilsammen udgør 162 annullerede delkontrakter i 2019 og 2020. De to annullationer i 2020 skyldtes udfordringer pga. COVID-19-pandemien. Især regionerne har skullet omstille deres prioritering af opgaver for at håndtere pandemien. Hvis de to omtalte udbud fra Region Syddanmark ikke indgår i opgørelsen, er andelen af annullerede kontrakter i regionerne godt 18,5 pct. i 2019 og godt 29 pct. i 2020.

Selvom regionernes annullationsandel er steget, så fylder annullationerne ikke mere målt i forhold til kontraktsummen. Andelen af regionernes kontraktsum, som annulleres, var 19,3 pct. i 2019 og 18,9 pct. i 2020.

Figur 2.17 Andel annullerede udbud fordelt på ordregivertype, 2017-2020*



Anm.: Baseret på 9.314 udbud fordelt på 24.951 delkontrakter, der er offentliggjort i 2017 til og med de første tre kvartaler af 2020. 88 delkontrakter er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 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.

*Opgørelsen af 2020 er baseret på de første tre kvartaler af 2020.

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

Tre ud af fire annullerede udbud udbydes på ny i udbudsmaterialets oprindelige eller delvist tilpassede form (genstand for fornyet offentliggørelse). Det fremgår af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse "Annullationer af danske EU-udbud" fra 2019. Vælger en ordregiver at genudbyde en annulleret kontrakt uden særligt omfattende 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.

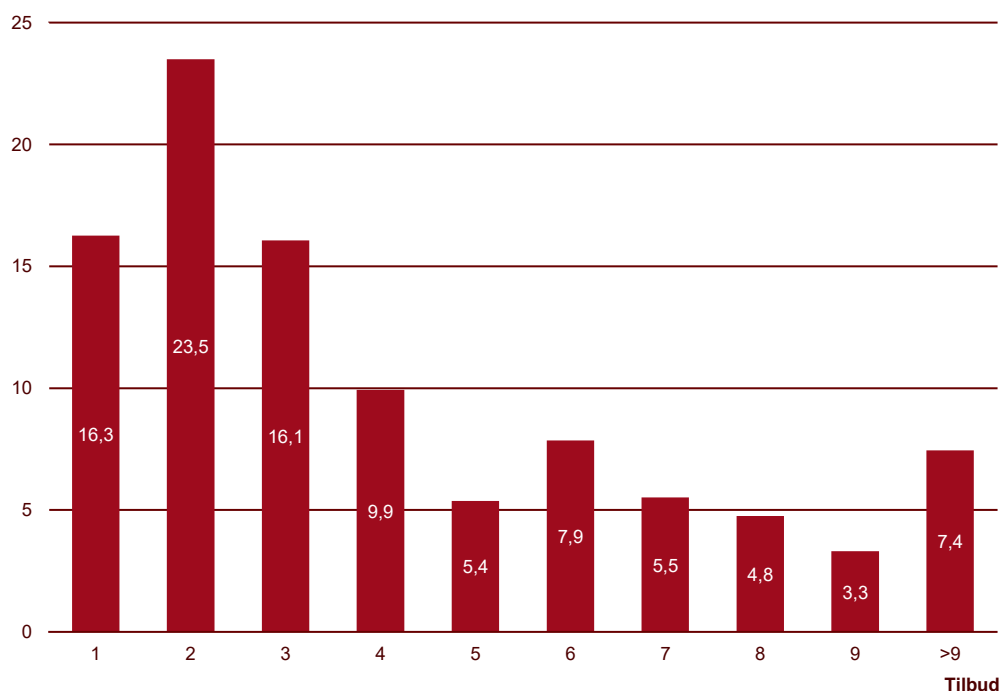
2.12 Antallet af tilbud ved offentlige udbud og delkontrakter

I 2020 modtog ordregivere i gennemsnit 4,2 tilbud på deres udbud og delkontrakter, hvor udbudsproceduren "offentligt udbud" og kontrakttypen "offentlig kontrakt" er anvendt. Det er samme niveau som i 2019.

Effektiv konkurrence om de offentlige opgaver er vigtig 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 relativt stor andel af de offentlige udbud, hvor ordregiver modtager få tilbud. I 2020 udgjorde de offentlige udbud, hvor der indløb ét eller to tilbud, knap 40 pct., *jf. figur 2.18*. Det er dog et fald i forhold til 2019, hvor knap 44 pct. af udbuddene modtog ét eller to 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, og de dermed har incitament til at afgive den bedst mulige pris.

Figur 2.18 **Fordelingen af antal tilbud i 2020**
Pct.



Anm.: Baseret på 1.451 udbud og delkontrakter, der er offentliggjort i 2020. Alle udbuddene er gennemført og afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Kontrakterne er udbudt efter udbudsproceduren "offentligt udbud". Rameaftaler, 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, der modtager ét eller to tilbud, er faldet fra godt 43 pct. i 2016 til 34 pct. i 2018, hvorefter der er sket en stigning til knap 40 pct. i 2020, *jf. tabel 2.1*.

I 2020 udgjorde værdien af udbud, som modtog ét eller to tilbud, knap 34 pct. af den samlede kontraktsum, *jf. tabel 2.1*. Det er et fald i forhold til de forrige år. Det er således generelt mindre udbud og delkontrakter, som oplever at modtage få tilbud.

Tabel 2.1 Andel udbud og andel af den samlede kontraktsum, hvor der modtages få tilbud (ét eller to), 2016-2020

		2016	2017	2018	2019	2020
Andel udbud, som modtog ét eller to tilbud (pct.)		43,4	37,7	34,0	43,9	39,8
Andel af samlet kontraktsum, hvor udbuddet modtog ét eller to tilbud	Med outliers ¹⁰ (pct.)	38,3	41,7	42,5	46,8	33,6
	Uden outliers (pct.)	36,0	47,1	42,5	34,1	33,6
	Antal outliers	2	1	0	1	0
	Gennemsnitlig værdi af outliers (mia. kr.)	2,2	2,0	-	2,4	-

Anm.: Baseret på 7.081 udbud og delkontrakter, der er offentliggjort i 2016-2020. Alle udbuddene er gennemført og afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Udbuddene er udbudt efter proceduren "offentligt udbud". Rameaftaler, 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.

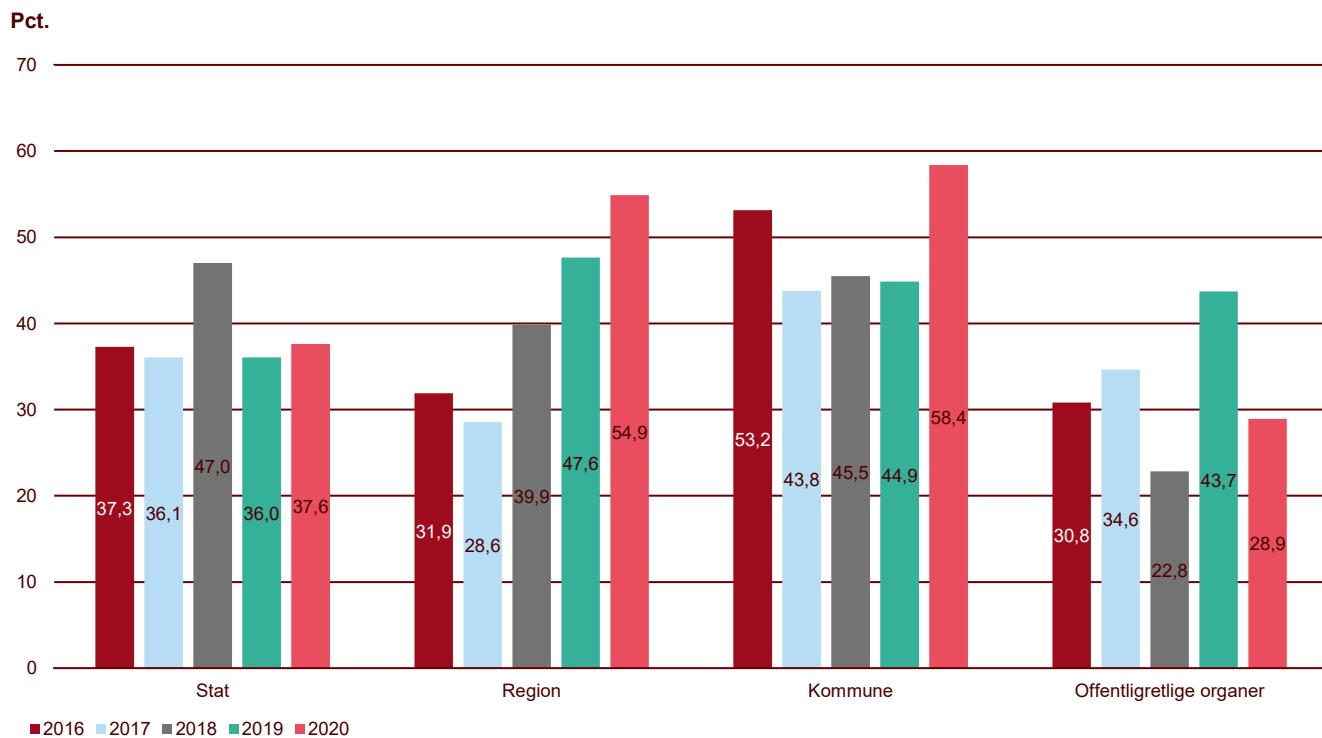
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Faldet i andelen af udbud med få tilbud skyldes særligt et fald hos de offentligretlige organer, mens de øvrige ordregivertyper har oplevet en stigning, *jf. figur 2.19*. Samlet set har de offentligretlige organer oplevet et fald i udbud og delkontrakter med 1-2 tilbud på knap 15 procentpoint fra 2019 til 2020. Offentligretlige organer påvirker i høj grad den samlede andel af udbud med få tilbud, fordi de er den ordregivertype med den største andel af EU-udbud.

Kommunerne havde den højeste andel af udbud med få tilbud i 2020. Kommunerne modtog ét eller to tilbud i forbindelse med godt 58 pct. af deres opgaver, *jf. figur 2.19*. Andelen er steget med knap 15 procentpoint siden 2017, hvor der i forbindelse med knap 44 pct. af kommunernes udbud indløb få tilbud.

¹⁰ En outlier er en observation, der adskiller sig markant fra de øvrige observationer.

Figur 2.19 Andel udbud med få tilbud (ét eller to) opdelt på ordregivertype, 2016-2020



Anm.: Baseret på 7.050 offentlige kontrakter udbudt efter proceduren "offentligt udbud", der er offentliggjort i 2016-2020. Alle udbuddene er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. 17 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.

**Boks 2.5
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. 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 maj 2021. Udbud kortlægges først, når der foreligger en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Da ikke alle opgaver, der er udbudt i 2020, vil være afsluttet inden den 1. juni 2021, 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 efter fleksible udbudsprocedurer typisk en længere udbudsproces, hvorfor disse typisk afsluttes relativt sent. Andelen vil derfor løbende stige, når flere udbud kortlægges. Figurer, der omhandler annullationer og fleksible udbudsprocedurer, er derfor baseret på udbud, der er udbudt i de første tre kvartaler af 2020, for at mindske skævheden i tallene.

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

Enkelte figurer anvender også ikke-kvalitetssikrede tal direkte fra TED-databasen. Det er særligt ved internationale sammenligninger, hvor det ikke er muligt at kvalitetssikre de øvrige landes tal, hvorfor det giver et mere ensartet sammenligningsgrundslag at anvende samme datakilde for alle lande. Disse tal er dog behæftet med større usikkerhed. Både fordi tallene afhænger af kvaliteten af de enkelte landes indberetninger, som kan variere meget fra land til land, men også fordi tallene for Danmark bliver korrigeret en del i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kvalitetssikring.

Kapitel 3

Tildelingskriterier ved EU-udbud

3.1 Indledning

For hvert udbud skal ordregiverne fastlægge og i udbudsmaterialet beskrive den fremgangsmåde, der skal anvendes for at finde det tilbud, der skal tildeles kontrakten. I evalueringen af de indkomne tilbud anvendes et tildelingskriterie, som er det overordnede kriterie, som tilbuddene bliver evalueret på baggrund af. Udover konkurrencen om den bedste opfyldelse af tildelingskriteriet stilles krav samt vilkår for kontraktens opfyldelse, som skal opfyldes af alle tilbudsgivere.

Ordregiverne skal tildele kontrakten til den tilbudsgiver, der har afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud. Det skal ske på baggrund af et af følgende tildelingskriterier: "laveste pris", "omkostninger" eller "bedste forhold mellem pris og kvalitet". Ordregiverne skal i deres valg af tildelingskriterium tage højde for deres behov, konkurrencen på markedet, og hvilke løsninger det forventes, at markedet kan tilbyde, samt sammentænke hele udbuddets udformning fra udbudsprocedure til evaluering.

I dette kapitel gives et overblik over anvendelsen af de forskellige tildelingskriterier ved EU-udbud i Danmark, ligesom der stilles skarpt på, hvordan ordregivere inddrager kvalitet i deres udbud med tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet".

I 2020 anvendte to tredjedele af alle EU-udbud tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet". Tildelingskriteriet "omkostninger" anvendes kun i begrænset omfang. Tildelingskriteriet "laveste pris" anvendes i den resterende tredjedel af de danske EU-udbud, hvilket er forholdsvist lavt i en europæisk sammenhæng. På tværs af 31 europæiske lande anvendes "laveste pris" i 58 pct. af EU-udbuddene.

Når ordregiverne anvender tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet", vægtes kvalitet i gennemsnit med ca. 56 pct. Kun en lille andel (under 4 pct.) af ordregiverne vægter kvalitet mindre end 30 pct., hvorimod knap 24 pct. af ordregiverne vægter kvalitet 70 pct. eller mere. Kvalitet omfatter alle andre relevante kriterier end pris eller omkostninger og kan fx også omfatte processen omkring arbejdets udførelse.

Ved brug af tildelingskriteriet "laveste pris" konkurreres der alene på prisen. Hensynet til kvalitet varetages i stedet ved at stille kvalitetskrav, som tilbuddene skal opfylde for at kunne deltage i konkurrencen. Tildelingskriteriet "laveste pris" anvendes oftere ved udbudsproceduren "offentlige udbud" end ved udbudsprocedurerne "begrænset udbud" og "udbud med forhandling". Ordregivere, der anvender udbudsproceduren "offentlige udbud" og tildelingskriteriet "laveste pris", får oftere kun ét tilbud end ved brug af "bedste forhold mellem pris og kvalitet". Det skal ses i sammenhæng med opgavernes forskelligartede karakterer.

EU-udbud med tildelingskriteriet "laveste pris" annulleres nogenlunde lige så ofte som de øvrige udbud. I 2019-2020 blev 26,5 pct. af de danske EU-udbud med "laveste pris" som tildelingskriterie annulleret mod 24 pct. af de øvrige udbud. Kriteriet "laveste pris" bruges oftere ved varekøb, end når der er tale om bygge- og anlægsarbejder eller tjenesteydelser. Udbud af et varekøb bliver oftere annulleret end indkøb af tjenester eller køb af bygge- og anlægsarbejder.

En del af processen for ordregiver er at vurdere, om og hvordan kvalitet mest hensigtsmæssigt skal indgå i konkurrenceudsættelsen af opgaven. Det kan ske gennem krav og kontraktvilkår, der skal opfyldes af alle tilbudsgivere, og ved at opstille konkurrenceparametre, som tilbudsgiverne konkurrerer på. Disse konkurrenceparametre indgår i den fremgangsmåde for evalueringen, som er valgt.

En gennemgang af udbudsmaterialet for 194 udbud med tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet" viser, at ordregiverne oftest anvender et kvalitetskriterium, der vedrører, hvordan tilbudsgiver løser den ønskede opgave. Kvalitet i løsningen vurderes fx ud fra tilbudsgivers beskrivelse af, hvordan en proces vil foregå eller kan optimeres. Design eller kriterier, der vedrører produktets holdbarhed, anvendes i godt 21 pct. af delkriterierne, mens miljø og klima anvendes i godt 4 pct. af delkriterierne.

En stor del – ca. 75 pct. – af alle kvalitetskriterier vurderes ud fra en form for fritekstbeskrivelse af, hvordan en opgave løses, de kompetencer, tilbudsgiver besidder til at udføre opgaven, eller hvordan et produkt kan bidrage til at opfylde ordregivers ønsker.

3.2 Valg af tildelingskriterie

Kontrakten skal som nævnt tildeles den tilbudsgiver, der har afgivet det økonomisk mest fordelagtige tilbud på baggrund af et af følgende tildelingskriterier: "laveste pris", "omkostninger" eller "bedste forhold mellem pris og kvalitet", *jf. boks 3.1*.

Ved brug af tildelingskriteriet "laveste pris" konkurreres der alene på pris. Dette betyder dog typisk ikke, at der ikke stilles krav til kvaliteten i opgaveløsningen, men alene, at kvalitet ikke er en konkurrenceparameter. Der kan stilles mindstekrav til det, der ønskes indkøbt, som sikrer den høje kvalitet, selv om der konkurreres på "laveste pris". Fx kan et af flere mindstekrav ved indkøb/leasing af biler være et krav om, at det skal være el-biler. Det vil sikre en grøn profil, men samtidig konkurrerer tilbudsgiverne alene på pris. Hvis tilbudsgiverne ikke byder ind med en el-bil, vil tilbuddet ikke være konditionsmæssigt og vil skulle afvises. Ordregiver kan i stedet for "laveste pris" vælge at anvende tildelingskriteriet "omkostninger", hvor ordregiver kigger på total- eller livscyklusomkostninger i stedet for anskaffelsesprisen alene. Total- eller livscyklusomkostninger kan eksempelvis omfatte vedligeholdelses- og driftsomkostninger samt bortskaffelsesomkostninger.

De krav, som ordregiver stiller til egenskaber ved det produkt, tjenesteydelse eller bygge- og anlægsopgave, de ønsker at købe, beskrives i de tekniske specifikationer, der er en del af kravspecifikationen. Det kan eksempelvis være funktionskrav, miljøkrav eller et krav om, at det indkøbte har et miljømærke. Kravspecifikationen skal være detaljeret, klar og utvetydig. Kravene skal dog være afstemt ift. de behov, ordregiver har. Det er ligeledes vigtigt, at ordregiver kender markedet. Hvis ordregiver ikke ved, om et krav kan honoreres af markedet, kan konkurrencen blive unødigt begrænset med dårligere priser til følge, eller at udbuddet må annulleres.

Når ordregiver vælger at anvende tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet", vælges en række kvalitative konkurrenceparametre, som ordregiver ønsker, at tilbudsgiverne konkurrerer om (udover pris). Kvalitet dækker dermed alle andre egenskaber ved produktet end pris. Med kriteriet kan ordregiver dermed skabe konkurrence mellem tilbudsgiverne om at levere den bedst mulige kombination af kvalitet og pris. Det er samtidig muligt at fastsætte mindstekrav både til de kvalitetsparametre, der indgår i evalueringen af bedste forhold mellem pris og kvalitet og til andre kvalitetsparametre. Endelig kan ordregiver også fastsætte en pris og bede ordregivere om at konkurrere om at levere den bedste kvalitet til prisen (omvendt licitation).

Boks 3.1 Om tildelingskriterier

Tildelingskriteriet er det overordnede kriterie, som der skal konkurreres på i et udbud af en opgave. Ordregiver skal på grundlag af tildelingskriteriet kunne identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Tildelingskriteriet er ikke det eneste, som tilbuddet vurderes ud fra. Ordregiver skal også verificere, at tilbudsgiveren opfylder evt. mindstekrav til egnethed samt øvrige krav, som er fastsat i udbudsbekendtgørelsen og udbudsmaterialet, herunder de fastsatte mindstekrav til ydelsen og kontrakten.

En ordregiver kan identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud på baggrund af et af følgende kriterier:

1. Pris
2. Omkostninger
3. Bedste forhold mellem pris og kvalitet.

Laveste pris

Vælges "laveste pris" som tildelingskriterium, sker evaluering af de indkomne tilbud udelukkende på baggrund af tilbudsgivernes pris. Kriteriet "laveste pris" egner sig bl.a. til indkøb af varer, der er underlagt regulering (som præciserer kvalitetskravene), samt til anskaffelser, hvor ordregiver har præference for en vis kvalitet, som kan specificeres rimeligt præcist.

Omkostninger

Ordregiveren kan vælge at benytte tildelingskriteriet "omkostninger" for at finde frem til det økonomisk mest fordelagtige tilbud. I stedet for udelukkende at kigge på anskaffelsesprisen kan ordregiveren vælge at inddrage total- eller livscyklusomkostninger i tilbudsevalueringen. Dette indebærer en vurdering af et produkts totale omkostninger i hele brugsperioden, hvor alle nuværende og fremtidige omkostninger (og eventuelle gevinster) indregnes. Beregninger af totalomkostninger skal hjælpe ordregivere til at vælge det produkt, der samlet set og gennem hele produktets levetid er det økonomisk mest fordelagtige fremfor alene at se på, hvad der er billigst i indkøbspris. Ordregiver skal angive i udbudsmaterialet, hvilke slags omkostninger der skal benyttes til at udvælge den vindende tilbudsgiver. Total- og livscyklusomkostninger kan fx omfatte anskaffelsessum, vedligeholdelses- og driftsomkostninger og evt. bortskaffelsesomkostninger, ligesom evt. bortskaffelsesværdi også kan inddrages i vurderingen.

Bedste forhold mellem pris og kvalitet

Tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet" giver ordregiveren mulighed for at inddrage andre relevante kriterier end pris eller omkostninger i udvælgelsen af den vindende tilbudsgiver. Ordregiveren skal oplyse i udbudsmaterialet, hvilke økonomiske og kvalitative underkriterier der anvendes i vurderingen af tilbudsgivernes tilbud. De valgte underkriterier skal være gennemsigtige, verificerbare og ikke-diskriminerende. De må ikke give ordregiveren en ubetinget valgfrihed mellem tilbuddene og skal være proportionale i forhold til det, ordregiveren ønsker at købe. Det er derudover et krav, at underkriterier skal være forbundet med kontraktens genstand. Det betyder, at kriterierne skal være relevante for selve den udbudte opgave. Underkriterierne kan relatere sig til ethvert aspekt og ethvert trin i opgavens livscyklus.

Underkriterierne kan fx omfatte:

- Kvalitet, herunder teknisk værdi, æstetiske og funktionsmæssige karakteristika, tilgængelighed, design for samtlige brugere, sociale, miljømæssige og innovative karakteristika.
- Faglige kvalifikationer og erfaring hos det personale, der skal udføre kontrakten, hvor disse kan påvirke niveauet af kontraktens opfyldelse betydeligt.
- Kundeservice, teknisk bistand og leveringsbetingelser.

Der findes ingen udtømmende liste over underkriterier. Ordregiverne har indenfor de lovgivningsmæssige rammer frihed til at fastsætte de underkriterier, der vurderes at være relevante for netop deres udbud, så længe de lever op til krav om gennemsigthed, ligebehandling og proportionalitet og en række yderligere krav.

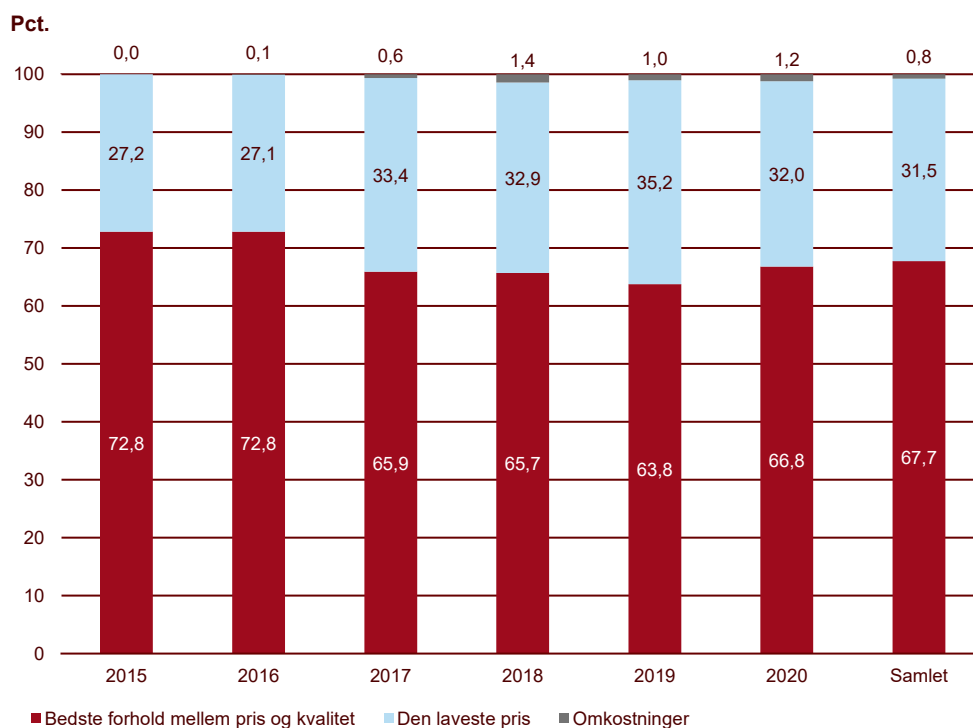
Ordregiveren skal i udbudsmaterialet angive, hvordan evaluering af tilbud i forhold til underkriterierne vil ske. Ordregiveren skal her også beskrive, hvad der vil blive lagt vægt på ved evalueringen, så tilbudsgiverne ved, hvad der konkurreres om.

Hvorvidt "laveste pris" eller "bedste forhold mellem pris og kvalitet" er det bedste tildelingskriterium for et givet udbud, afhænger også af, hvor godt kendskab ordregiveren har til markedet, samt hvor stor konkurrencen er på markedet. Har ordregiveren kendskab til virksomhedernes omkostningsstruktur, og selve evalueringsmodellen i øvrigt er korrekt specificeret, kan anvendelsen af såvel "laveste pris" som "bedste forhold mellem pris og kvalitet" resultere i en kombination af pris og kvalitet, der svarer til eller er meget tæt på den kombination, der giver ordregiveren størst nytte. Hvis ordregiveren ikke har tilstrækkeligt markedskendskab, kan brugen af "laveste pris" uden tilstrækkelige mindstekrav til kvalitet resultere i en ikke-optimal kombination af pris og kvalitet.¹¹

3.3 Tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet" anvendes oftest

I 2020 blev godt to tredjedele af alle danske EU-udbud udbudt med tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet", jf. figur 3.1.

Figur 3.1 **Udviklingen i tildelingskriterier, 2015-2020**



Anm.: Baseret på 13.745 udbud, der er offentliggjort via en bekendtgørelse i perioden 2015-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 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. Der mangler information om tildelingskriterium ved 519 EU-udbud over perioden. Særligt udbud under light-regimet mangler information om det anvendte tildelingskriterium.

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

¹¹ M. A. Bergman & S. Lundberg: "Tender Evaluation and Award Methodologies in Public Procurement" (2013).

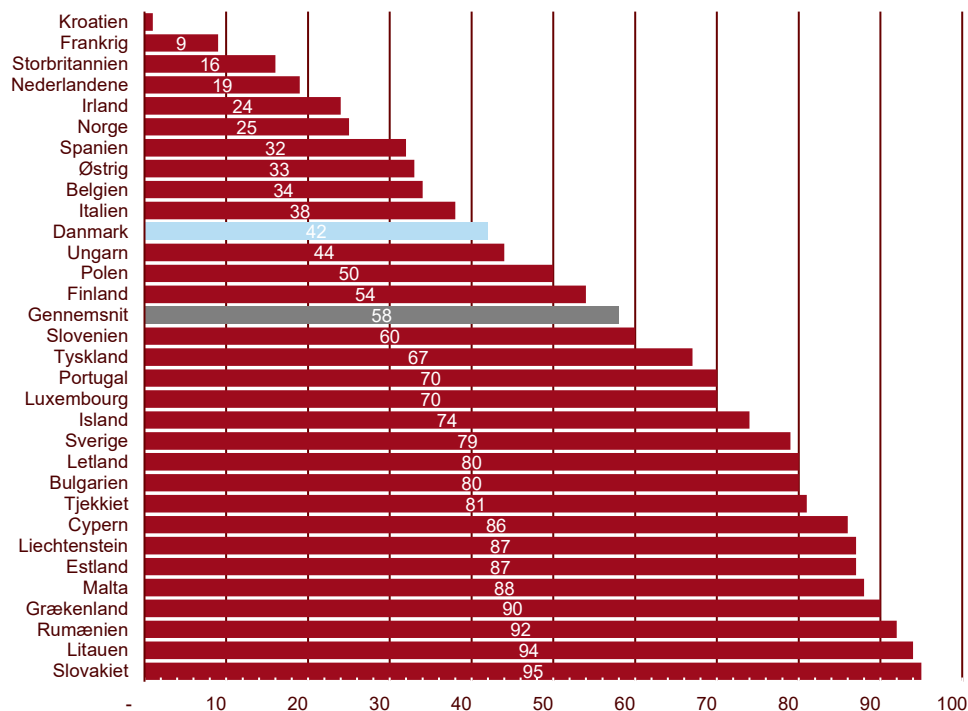
Andelen af udbud med tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet" har ligget på omkring 65 pct. i perioden 2017-2020. Samme niveauer ses, når der vægtes med udbuddenes kontraktværdi.

Tildelingskriteriet "omkostninger" blev indført med udbudsloven i 2016, hvorefter kriteriet er anvendt i 104 EU-udbud frem til i dag, svarende til 0,8 pct. af udbuddene. Anvendelsen er steget frem til 2018, hvor "omkostninger" blev anvendt i 34 udbud. Herefter er anvendelsen faldet til mellem 25 og 30 i 2019 og 2020. Med "omkostninger" tildeles en opgave udelukkende på baggrund af de samlede totalomkostninger (TCO) eller livscyklusomkostninger (LCC) ved produktionen, udførelsen, driften, levetiden mv. på en opgave. Selv om "omkostninger" ikke anvendes som tildelingskriterium i særligt mange tilfælde, anvendes TCO oftere på andre måder i vurderingen af tilbud. I Status for offentlig konkurrence 2020 blev det undersøgt, hvor mange udbud, der anvendte TCO og LCC i tildelingen af en opgave. I knap 10 pct. af alle udbud i undersøgelsen nævnes mindst ét ord, der relaterer sig til livscyklus- og totalomkostninger. I ca. halvdelen af de udbud, hvor TCO/LCC nævnes, anvendes TCO/LCC som kriterium i tildelingen af opgaven. Det svarer til 5 pct. af alle udbud.

I 32-35 pct. af udbuddene er tildelingskriteriet "laveste pris" anvendt. Det er forholdsvist lavt i en europæisk sammenhæng, hvor gennemsnittet for 31 europæiske lande ligger på 58 pct. Brugen af "laveste pris" som tildelingskriterie varierer meget mellem de europæiske lande. I Litauen, Rumænien og Slovakiet anvendes "laveste pris" som tildelingskriterie i mere end 90 pct. af EU-udbuddene, mens det anvendes i mindre end 10 pct. af EU-udbuddene i henholdsvis Frankrig og Kroatien. I vores nabolande, Sverige og Tyskland, anvendes "laveste pris" langt hyppigere end i Danmark. I Sverige anvendes "laveste pris" i hele 79 pct. af EU-udbuddene, mens det tilsvarende gælder for 67 pct. af EU-udbuddene i Tyskland. I Norge anvendes tildelingskriteriet "laveste pris" i 25 pct. af EU-udbuddene.

Figur 3.2 Anvendelse af tildelingskriteriet "laveste pris" i europæiske lande

Pct.



Anm: Andelen af udbud, hvor der er tildelt kontrakt alene på baggrund af prisen. Tallene er ikke kvalitetssikrede og er derfor behæftet med en del usikkerhed. Eksempelvis falder tallene for Kroatien (HR) drastisk fra 91 pct. i 2016 til 1 pct. i 2019. Indikatoren er beregnet på baggrund af tal fra TED-databasen og adskiller sig derfor fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kvalitetssikrede kortlægning af danske EU-udbud i TED-databasen.

Kilde: European Commission, Single Market Scoreboard, udbud, indikator 5.¹²

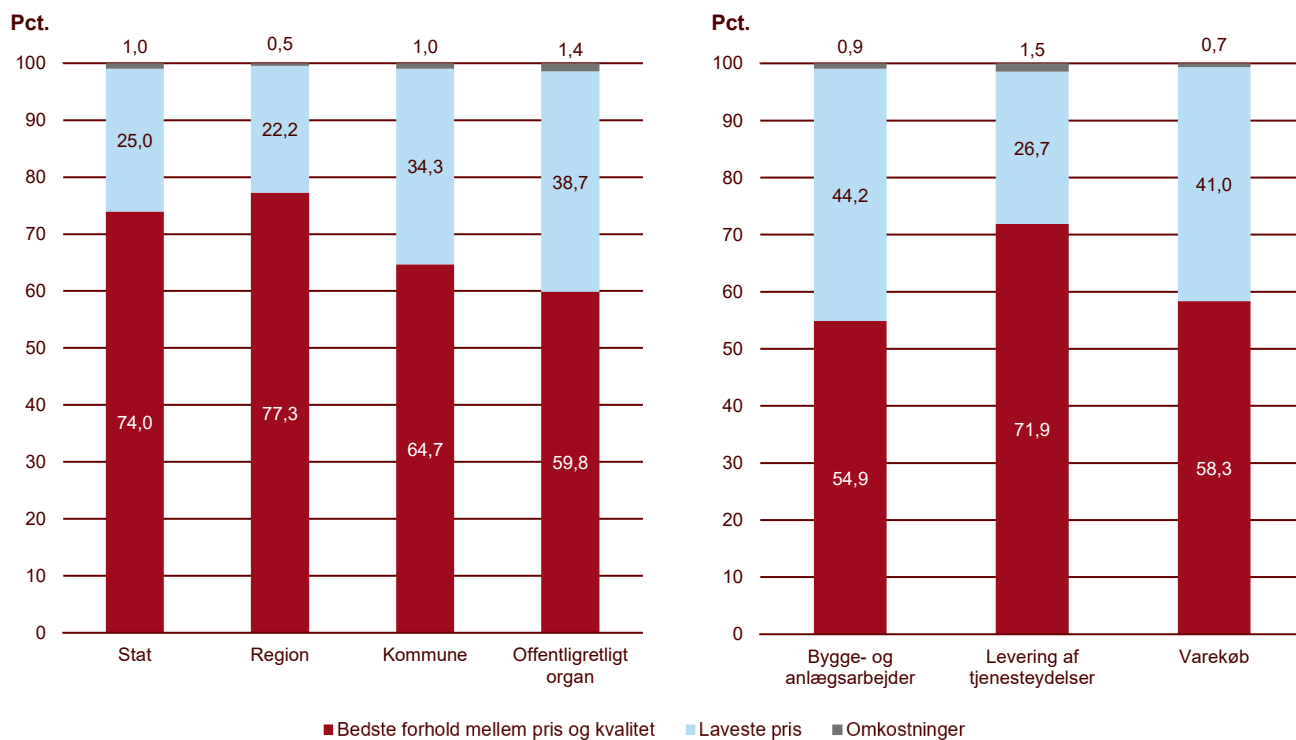
Offentligretlige organer, såsom Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI), Amgros, forsyningsselskaber, almene ejendomsselskaber og offentligt ejede virksomheder, anvender "laveste pris" i knap 39 pct. af deres udbud og er dermed den ordregivertype, som oftest anvender "laveste pris", jf. figur 3.3a. Andelen trækkes især op af indkøbsfællesskabet Amgros, der hovedsageligt indkøber medicin og medicinsk udstyr til regionerne. Amgros anvender tildelingskriteriet "laveste pris" ved 93 pct. af deres opgaver. De øvrige offentligretlige organer anvender "laveste pris" i knap 30 pct. af deres udbud, mens andelen er 34 pct. i kommunerne. Omvendt anvender regionerne kun "laveste pris" i godt 22 pct. af deres udbud.

¹² https://ec.europa.eu/internal_market/scoreboard/performance_per_policy_area/public_procurement/index_en.htm

Figur 3.3 Fordelingen af tildelingskriterier ift. ordregivertype og kontrakttype, 2019-2020

(a) Fordelt på ordregivertype

(b) Fordelt på kontrakttype



Anm.: Baseret på 4.722 udbud, der er offentliggjort via en bekendtgørelse i perioden 2019-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 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.

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

Bygge- og anlægsopgaver er den kontrakttype, hvor der hyppigst anvendes tildelingskriteriet "laveste pris", jf. figur 3.3b. For bygge- og anlægsopgaver anvendes "laveste pris" i godt 44 pct. af udbuddene, mens det tilsvarende anvendes i 41 pct. af varekøbene og knap 27 pct. af tjenesteydelserne. For tjenesteydelser gælder omvendt, at de fleste udbud – 72 pct. – bruger kriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet". Særligt ved it-tjenester og arkitekt/ingeniørvirksomhed anvendes næsten udelukkende "bedste forhold mellem pris og kvalitet" i tildelingen af opgaver.

Statens anvendelse af tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet" er faldet siden 2017, mens regioner og kommuner har oplevet en stigning. Andelen af udbud, hvor "bedste forhold mellem pris og kvalitet" anvendes som tildelingskriterie, har været nogenlunde konstant for varekøb og levering af tjenesteydelser siden 2017, mens der er større udsving fra år til år for bygge- og anlægsopgaver.

Tre fjerdedele af de udbud, der er gennemført under forsyningsdirektivet, er udbudt med tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet", hvilket er en større andel end under de øvrige direktiver.

Tabel 3.1 Fordelingen af tildelingskriterier ift. direktiv, 2019-2020 (pct.)

	Bedste forhold mellem pris og kvalitet	Den laveste pris	Omkostninger	Samlet antal udbud
Udbudsdirektivet	63,2	35,6	1,2	4.068
Forsyningsvirksomhedsdirektivet	77,1	22,3	0,7	597
Forsvars- og sikkerhedsdirektivet	60,6	39,4	0,0	33
Kontrakter med EU-institutioner (forordning 2018/1046/EU)	100,0	0,0	0,0	22

Anm.: Baseret på 4.048 udbud og delkontrakter, der er offentliggjort i 2019-2020. Alle udbuddene er gennemført og afsluttet inden den 1. juni 2021 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 på baggrund af TED-databasen.

Bygge- og anlægsarbejder, der udbydes med tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet", har en højere gennemsnitlig kontraktværdi end ved "laveste pris", jf. tabel 3.1. Dette kan skyldes, at det er mere kompliceret at stille krav til kvalitet i større projekter.

Tabel 3.2 Gennemsnitlig kontraktværdi fordelt på kontrakttype og tildelingskriterium, 2019-2020 (mio. kr.)

	Bedste forhold mellem pris og kvalitet	Den laveste pris	Omkostninger
Bygge- og anlægsarbejder	106,8	58,3	96,9
Levering af tjenesteydelser	36,4	28,2	15,2
Varekøb	27,3	37,3	32,7
Samlet	40,1	36,6	26,5

Anm.: Baseret på 4.690 udbud og delkontrakter, der er offentliggjort i 2019-2020. Alle udbuddene er gennemført og afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. 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. Observationer med manglende kontraktværdi er erstattet med gennemsnitsværdien for udbudsåret, ordregiver, kontrakttype, og om opgaven er udbudt som en offentlig kontrakt.

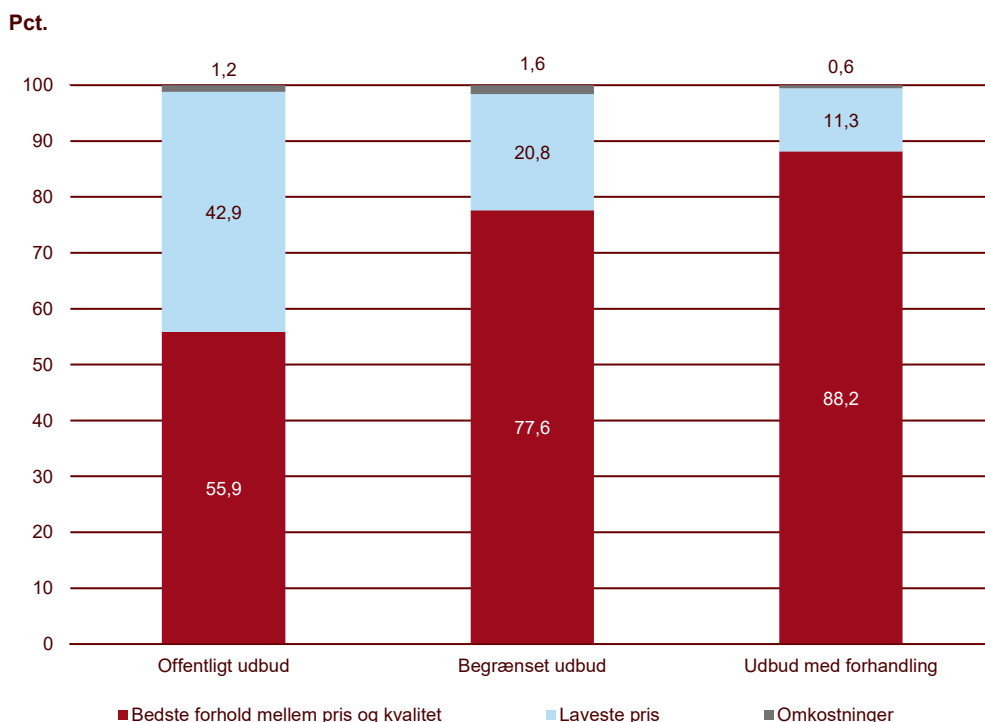
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

3.4 Tilrettelæggelsen af udbud og indflydelsen på konkurrencen

Tildelingskriteriet "laveste pris" anvendes ofte ved udbud med udbudsproceduren "offentligt udbud", jf. figur 3.4. Et offentligt udbud er kendetegnet ved, at alle interesserede aktører kan afgive tilbud. Det giver ofte det bredeste konkurrencefelt.

Ved udbud med forhandling anvendes "bedste forhold mellem pris og kvalitet" i knap 90 pct. af udbuddene. Denne udbudsprocedure anvendes ofte i forbindelse med indkøb, hvor det ikke er enkelt at stille konkrete krav til det, der ønskes indkøbt, hvorfor ordregiverne i stedet lader tilbudsgiverne konkurrere om, hvilken kvalitet der kan tilvejebringes.

Figur 3.4 Fordelingen af tildelingskriterier ift. udbudsprocedurer, 2019-2020

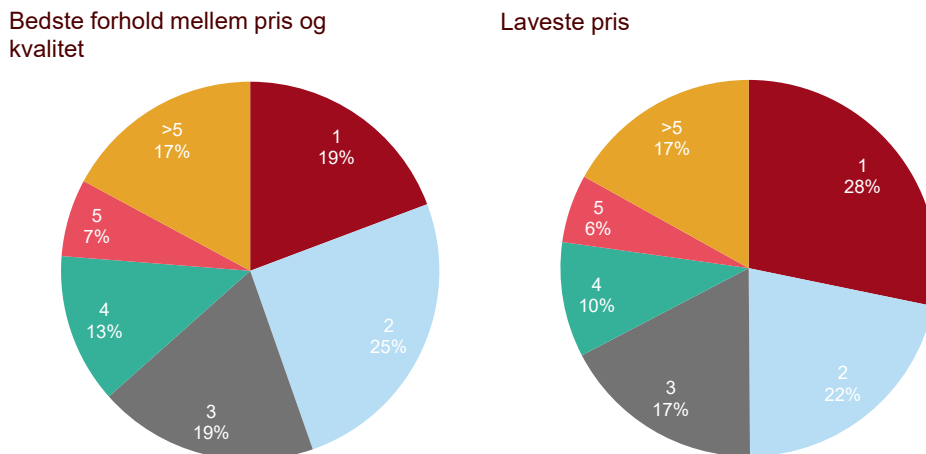


Anm.: Baseret på 4.715 udbud, der er offentliggjort via en bekendtgørelse i perioden 2019-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Figuren indeholder ikke opgørelser for proceduren konkurrencepræget dialog, koncessionstildelinger og udbud med uspecificerede udbudsprocedurer. Uspecificerede udbudsprocedurer udgør særligt udbud under light-regimet.

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

Ved udbud med udbudsproceduren "offentligt udbud" får ordregivere, der anvender "laveste pris" kun ét tilbud i 28,2 pct. af udbuddene, mens 19,3 pct. af udbud med "bedste forhold mellem pris og kvalitet" får ét tilbud. I gennemsnit opnår udbud, der anvender "bedste forhold mellem pris og kvalitet" 0,4 flere tilbud end udbud, der anvender "laveste pris", jf. figur 3.5. Der kan være mange forklaringer på det, herunder at de udbudte opgaver kan have forskellige karakteristika.

Figur 3.5 Antal modtagne tilbud ift. tildelingskriterier, 2019-2020



Anm.: Baseret på 4.715 udbud, der er offentliggjort via en bekendtgørelse i perioden 2019-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 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. Figuren indeholder ikke en opgørelse for tildelingskriteriet "omkostninger", da der er relativt få udbud, der anvender dette tildelingskriterie.

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

I gennemsnit vindes knap 52 pct. af de offentlige kontrakter og rammeaftaler, som tildeles efter "laveste pris", af virksomheder, der har færre end 50 ansatte. Godt 37 pct. af de offentlige kontrakter og rammeaftaler vindes af en lille virksomhed, når udbuddet tildeles efter "bedste forhold mellem pris og kvalitet".

Tabel 3.2 Andel af de vindende virksomheder, som er små, fordelt på tildelingskriterier, 2019-2020 (pct.)

	Bedste forhold mellem pris og kvalitet	Den laveste pris	Omkostninger
Offentlige kontrakter	26,8	46,2	21,6
Rammeaftaler	44,8	54,4	56,3
Samlet	37,2	51,8	26,3

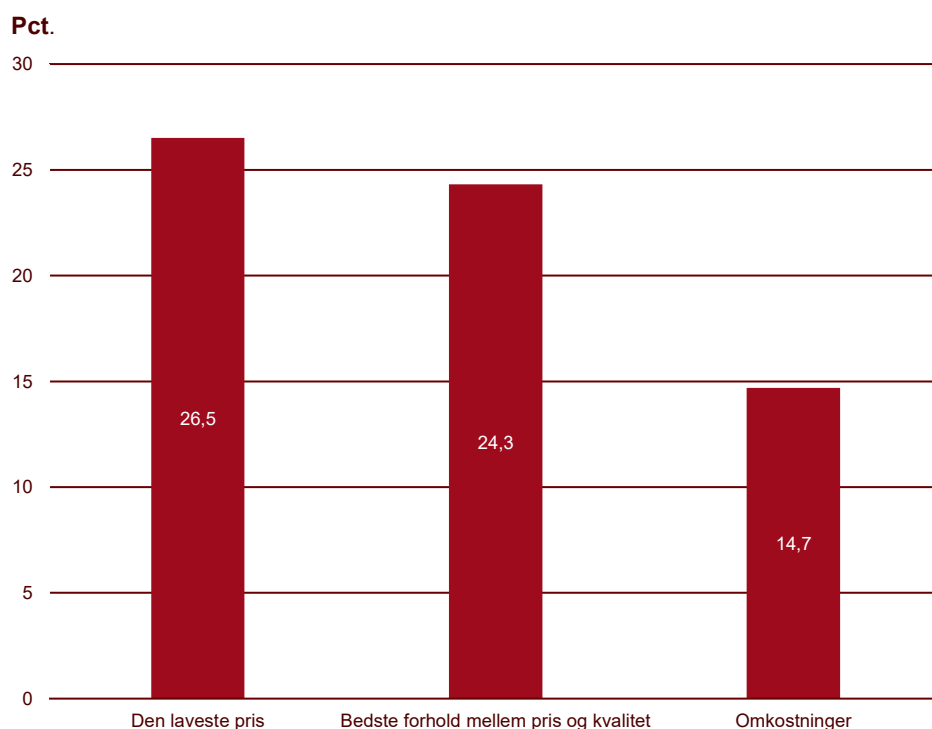
Anm.: Baseret på 9.656 vindende virksomheder fordelt på 8.402 udbud og delkontrakter, der er offentliggjort i 2019-2020. Alle udbuddene er gennemført og afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

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

3.5 Udbud med "laveste pris" annulleres nogenlunde lige så ofte som de øvrige udbud

Udbud, der gennemføres med tildelingskriteriet "laveste pris", annulleres i 26,5 pct. af tilfældene, mens 24,3 pct. af udbuddene, der er tildelt ved "bedste forhold mellem pris og kvalitet", annulleres, *jf. figur 3.5*. Kun knap 15 pct. af de 143 udbud, der tildeles efter "omkostninger" annulleres. Det fremgår af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse "Annullationer af danske EU-udbud" fra 2019, at de udbud, der blev annulleret som følge af, at evalueringsmetoden viste sig ikke at være egnet til at identificere det økonomisk mest fordelagtige tilbud, i høj grad anvendte tildelingskriteriet "laveste pris". Dette var gældende i 78 pct. af tilfældene.

Figur 3.5 Andel annullerede udbud fordelt på tildelingskriterium, 2019-2020*



Ann.: Baseret på 4.227 udbud fordelt på 11.405 kontrakter, der er offentliggjort i perioden 2019 til tredje kvartal 2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 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.

*Opgørelsen af 2020 er baseret på de første tre kvartaler af 2020.

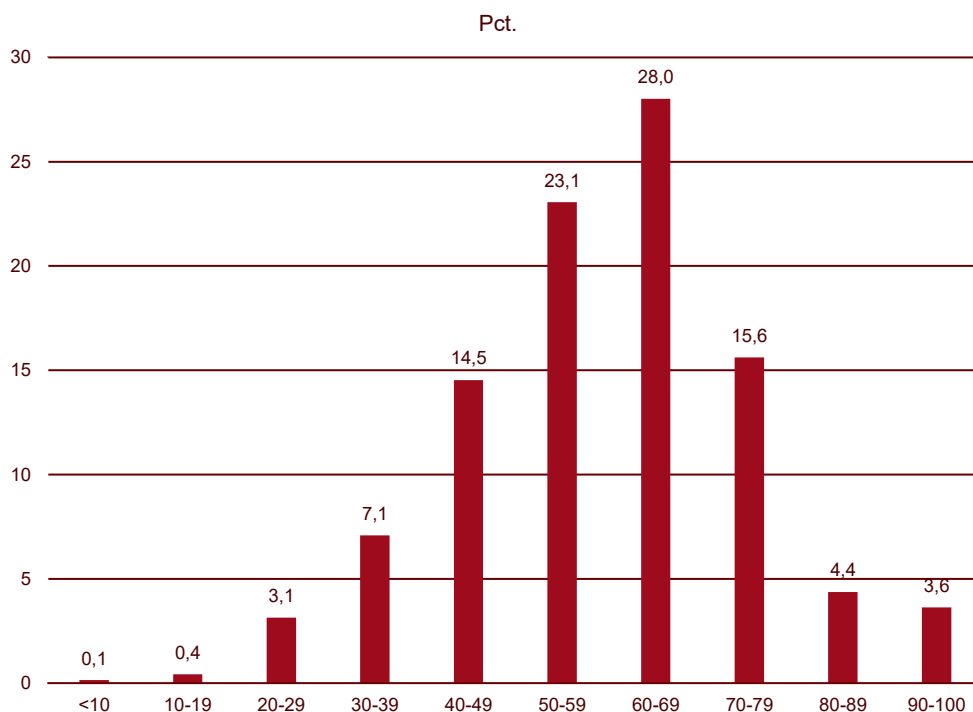
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

3.6 Vægtning af kvalitet

Der kan være mange grunde til, at man som ordregiver ønsker at vægte kvalitet i tildelingen. Vægtningen skal ses ift. hele udbuddets sammensætning, hvor særligt mindstekrav og kontraktkrav kan anvendes til at efterspørge kvalitet fra markedet (herunder når ordregiver anvender laveste pris som tildelingskriteriet).

Når ordregiverne anvender tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet", vægtes kvalitet i gennemsnit med 55,9 pct. Kun 3,7 pct. af ordregiverne vægter kvalitet mindre end 30 pct., hvorimod 23,6 pct. af ordregiverne vægter kvalitet 70 pct. eller mere, *jf. figur 3.6*. Kvalitet omfatter alle andre relevante konkurrenceparametre end pris eller omkostninger, *jf. boks 3.1*. I afsnit 3.9 kortlægges, hvilke under- og delkriterier for kvalitet som ordregiverne anvender.

Figur 3.6 Fordeling af vægtningen af kvalitet ved EU-udbud med tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet"



Anm.: Baseret på 2.837 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden 2019 til 2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

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

Det skal bemærkes, at udbud med en vægtning på 100 pct. dækker over omvendt licitation, hvor prisen for produktet ligger fast, og konkurrencen mellem tilbudsgiverne udelukkende går på kvalitet. Siden 2015 har ca. 3-4 pct. af alle EU-udbud med "bedste forhold mellem pris og kvalitet" været omvendt licitation.

3.7 Vurderingen af kvalitet ved "bedste forhold mellem pris og kvalitet"

Ordregiver har forholdsvis brede rammer til at fastsætte, hvilke kriterier for kvalitet der konkurreres om ved brug af tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet", jf. boks 3.2.

Boks 3.2 Under- og delkriterier for kvalitet

Underkriterier for kvalitet dækker alle andre relevante kriterier end pris, der anvendes i udvælgelsen af den vindende tilbudsgiver.

Et underkriterie for kvalitet kan være opdelt i flere delkriterier. Delkriterier er specifikke kriterier, som tilsammen danner grundlaget for, hvordan tilbudsgiverens tilbud vil blive vurderet på de enkelte underkriterier. Et delkriterie for underkriteriet "kvalitet" kan på et møbeludbud fx være "slidstyrke på møbelstof".

Selve formuleringen af underkriteriet og delkriterier skal være klar, præcis og utvetydig. Det indebærer, at formuleringen skal give tilbudsgiverne en nøjagtig forståelse af kriterierne samt muliggøre en fortolkning, som er ens for alle rimeligt velinformerede og normalt omhyggelige tilbudsgivere.

Beskrivelsen af kriterierne skal gøre det muligt for ordregiver selv at kunne verificere, at tilbuddene opfylder kriterierne for tildeling af kontrakten.

Under- og delkriterier skal sikre muligheden for en effektiv konkurrence om kontrakten. Dette kan ske ved, at kriterierne indeholder et konkurrencemæssigt element eller på anden måde giver grundlag for en konkurrence, der er egnet til at identificere tilbuddet med bedste forhold mellem pris og kvalitet. Det kan fx ske ved at have kriterier, hvor opfyldelsesgraden heraf vurderes. Jo bedre et tilbud opfylder et konkret kriterie, jo bedre bedømmelse får dette.

Under- og delkriterier kan kobles sammen med evt. mindstekrav, som er angivet i kravspecifikationen, ved at ordregiver kan lade tilbudsgiverne konkurrere på en meropfyldelse udover angivne mindstekrav. I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens *Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne* kan man læse mere om under- og delkriterier.

Selve formuleringen af underkriterierne skal være klar, præcis og utvetydig. Det kan dog være komplekst at sætte kvalitetskriterier op, der præcist afspejler det, som ordregiver ønsker, inden for, hvad der er muligt på markedet. Det er derfor ofte vigtigt at undersøge markedet via fx markedsdialog, inden udbuddet igangsættes, for at få indsigt i, hvilke kriterier det er hensigtsmæssigt at anvende. Det vil potentielt også give ordregiveren en fornemmelse af konkurrencen på et marked, samt hvilken effekt kvalitetskriterierne kan få på antallet af potentielle tilbudsgivere. Jo mere præcist man som ordregiver kan formulere sine kvalitetskriterier, jo nemmere bliver det for tilbudsgiverne at udforme deres tilbud, men også for ordregiveren at evaluere og kontrollere tilbuddene.

3.8 Ordregivers anvendelse af kvalitetskriterier

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemgået udbudsmaterialet for 194 udbud med tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet" samt foretaget en kategorisering af delkriterierne på baggrund af overskrifter og beskrivelser, *jf. boks 3.3*.

Kortlægningen viser, at ordregiverne oftest anvender et kvalitetskriterium, der vedrører, hvordan tilbudsgiver løser den ønskede opgave, *jf. tabel 3.3*. Kvalitet i opgaveløsningen vurderes fx ud fra tilbudsgivers beskrivelse af, hvordan en proces vil foregå eller kan optimeres, og anvendes typisk i forbindelse med indkøb af tjenesteydelser. Et kriterium, som vedrører design eller holdbarhed, anvendes i godt 21 pct. af delkriterierne, og er det, man anvender næstmest. Ordregiver anvender miljø- og klimarelaterede parametre som kvalitetskriterier i godt 4 pct. af delkriterierne. I disse tilfælde handler kriterierne om fx miljørigtige vaskeprocedurer eller udledning fra køretøjer.

Tabel 3.3 Anvendte delkriterier for kvalitet ved udbud med tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet"

	Antal delkriterier	Andel delkriterier (pct.)	Gennemsnitlig vægtning (pct.)
Opgaveløsning	128	22,8	17,7
Design og holdbarhed	120	21,4	26,9
Kompetencer hos medarbejdere	87	15,5	22,9
Virksomhedens organisation og samarbejde	75	13,3	19,9
Funktionalitet	61	10,9	16,7
Service	37	6,6	14,9
Forsynings-/leveringssikkerhed	28	5,0	9,5
Miljø og klima	23	4,1	15,3
Sortimentsbredde	10	1,8	10,3
Andre	49	8,7	19,5

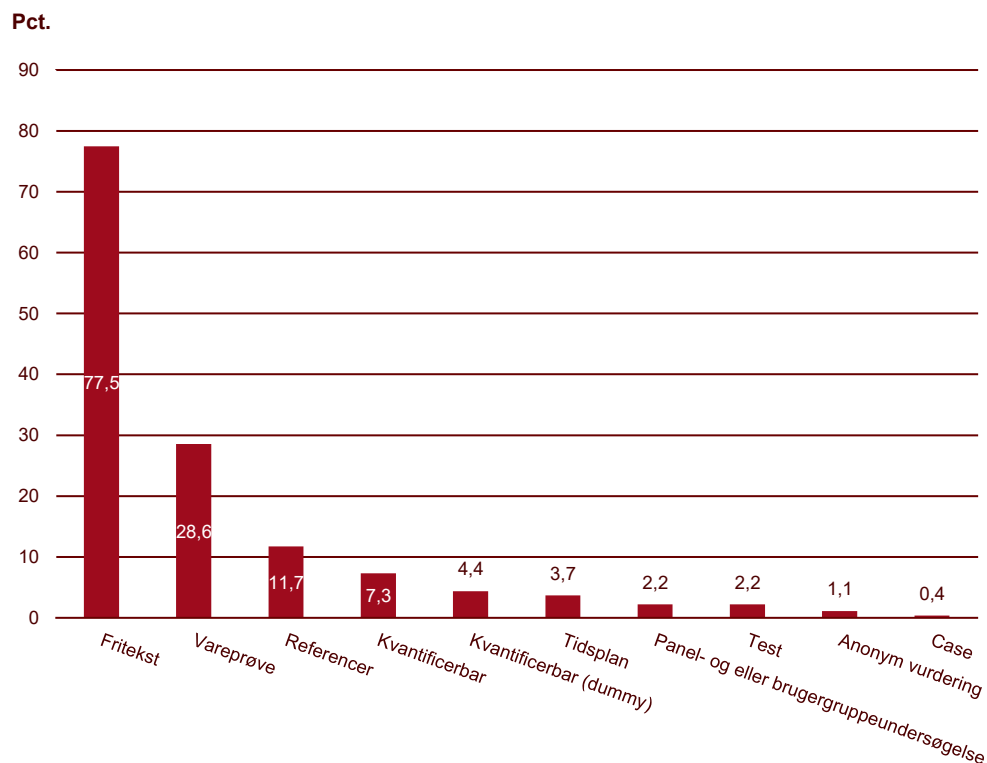
Anm.: Opgørelsen er baseret på 194 EU-udbud med tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet" offentliggjort i perioden januar-februar 2020. Visse delkriterier kan kategoriseres i flere kategorier, hvorfor "andel delkriterier" summerer til 110 pct. Der er således identificeret 562 delkriterier, som af samme grund kan kategoriseres på 618 kategorier. "Andre"-kategorien dækker over udbud, der ikke har været mulige at identificere i en retvisende kategori, eller kategorier, hvor der er under fem delkriterier, der er inddelt i kategorien.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens gennemgang af udbudsmateriale fra EU-udbud, der er offentliggjort på Tenders Electronic Daily i perioden januar-februar 2020.

I gennemsnit anvender ordregivere 2,9 delkriterier for at vurdere kvaliteten, når der anvendes tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet". Samlet set vægtes kvalitet i gennemsnit 55,9 pct. i forhold til pris, *jf. afsnit 3.7*. De delkriterier for kvalitet, der vægtes højest, er henholdsvis design og holdbarhed samt kompetencer hos de medarbejdere, der skal varetage opgaven, *jf. tabel 3.3*. Forsyning- eller leveringssikkerheden for et produkt vægtes i gennemsnit 9,5 pct., og delkriteriet anvendes ikke som et enkeltstående kriterium i kortlægningen, men altid sammen med et andet kvalitetskriterium.

Kvaliteten ved et tilbud vurderes oftest på baggrund af tilbudsgivernes fritekstbeskrivelse, *jf. figur 3.7*. Tre fjerdedele af alle kvalitetskriterier vurderes ud fra en form for fritekstbeskrivelse af, hvordan en opgave løses, de kompetencer, man har til at udføre opgaven, eller hvordan et produkt kan bidrage til de ønsker, ordregiver har. Fritekstbeskrivelser kan være hensigtsmæssige ift. tilbudsgiverens mulighed for at beskrive løsningen af en opgave eller udformningen af et produkt, der er svær at kvantificere. Det kan dog være komplekst og ressourcekrævende for ordregiver at vurdere og kontrollere tilbud på baggrund af fritekstbeskrivelser, og det kan ligeledes medføre, at gennemsigtheden af evalueringen bliver mindre for tilbudsgiverne.

Figur 3.7 Opgørelse over ordregivers metode for vurdering af delkriterier ved tildelingskriteriet ”bedste forhold mellem pris og kvalitet”



Anm.: Opgørelsen er baseret på 194 udbud med tildelingskriteriet ”bedste forhold mellem pris og kvalitet” offentliggjort i perioden januar-februar 2020. For 187 udbud er der konkret information tilgængelig om, hvad der tillægges betydning ved vurderingen af delkriterierne. Ordregiver kan anvende delkriterier, som vurderes ud fra mere end en parameter, hvorfor andel delkriterier summerer til 139 pct. Der er således identificeret 546 delkriterier med information om, hvad der tillægges betydning, som samlet set kan kategoriseres på 759 kategorier.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens gennemgang af udbudsmateriale fra EU-udbud, der er offentliggjort på Tenders Electronic Daily i perioden januar-februar 2020.

Ordregivere anvender kvalitative mål for kvalitet i evalueringen af tilbud i knap 12 pct. af delkriterierne, jf. figur 3.7. Kvantificerbare metoder dækker både over kriterier, hvor tilbudsgiver skal angive ja eller nej til, at de opfylder bestemte kriterier, eller hvor de skal angive et antal, et niveau eller andet, som kan sammenlignes med de øvrige tilbudsgivere. Knap 29 pct. af alle kvalitetskriterier vurderes ud fra en vareprøve, mens det for knap 12. pct. af kvalitetskriterierne er referencer, der tillægges betydning.

Boks 3.2 Metode til kategorisering af kvalitetskriterier

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har indsamlet udbudsmateriale for 294 EU-udbud, der er udbudt i perioden januar-februar 2020. 194 af de 294 udbud har anvendt tildelingskriteriet "bedste forhold mellem pris og kvalitet", og for disse udbud er information fra udbudsmaterialet suppleret med styrelsens kortlægning af EU-udbud.

Der er identificeret en række mulige kategorier af kvalitetskriterier samt kategorier for, hvad der tillægges betydning ved vurderingen af tilbud på baggrund af en stikprøve af udbudsmaterialet for perioden. På baggrund af disse kategorier er udbudsmaterialet for alle 194 udbud gennemgået med det formål at kategorisere delkriterierne, hvor der er taget udgangspunkt i delkriteriets navn, beskrivelse og forklaring af evalueringsmetoden. De anvendte kategorier er som følger:

Kategorier af delkriterier	Forklaring
Opgaveløsning	En beskrivelse af, hvordan tilbudsgiver vil løse en opgave, eller hvordan en vare er sammensat, så den opfylder ordregivers ønsker.
Design og holdbarhed	En angivelse af et kvalitetsniveau, et design, en egenskab mv.
Kompetencer hos medarbejdere	Hvilke kompetencer eller niveau af kompetence medarbejdere, der er tilknyttet opgaven eller produktet, er i besiddelse af.
Virksomhedens organisation og samarbejde	En beskrivelse af, hvordan tilbudsgivers organisation er opbygget til at kunne håndtere opgaven eller levere varekøbet, samt hvordan tilbudsgiver planlægger at tilrettelægge samarbejdet med ordregiver.
Funktionalitet	En konkret funktion, som tilbudsgiver skal beskrive, hvordan er opfyldt, eller angive, om er opfyldt.
Service	En angivelse af et niveau, en plan eller en tilgængelighed for service eller support under leveringen af en tjeneste eller i forbindelse med anskaffelsen og driften af et produkt.
Forsynings-/leveringssikkerhed	Tilbudsgivers evne til at opretholde en forsynings- eller leveringssikkerhed.
Miljø	Tilbudsgivers egenskaber eller plan for miljørelaterede ønsker fra ordregiver.
Sortimentsbredde	Tilbudsgivers mulighed for at levere eller udvide en række produkter eller ydelser.
Andre	Kvalitetskriterier, som ikke har været mulige at kategorisere, eller hvor der har været under fem angivelser af delkriterier, der har kunnet udgøre en kategori.

Det samme delkriterium kan kategoriseres i flere af de opstillede kategorier. Fx nævner ordregiver i flere tilfælde forhold, der vedrører organisationens opsætning ift. at samarbejde med det offentlige samtidig med, at der lægges konkret vægt på de medarbejdere, som vil komme til at varetage opgaven. I disse tilfælde kategoriseres delkriteriet med både "Virksomhedens organisation og samarbejde" og "Kompetencer hos medarbejdere".

Samme metode for kategorisering er anvendt til at identificere, hvad der tillægges betydning ved vurderingen af delkriterierne.

Kapitel 4

Rammeaftaler og dynamiske indkøbssystemer

4.1 Indledning

En rammeaftale er en løbende aftale, der indgås mellem en eller flere økonomiske aktører og en eller flere ordregivende myndigheder, og som fastsætter vilkårene for kontrakter, der vil blive tildelt i løbet af en nærmere fastsat periode, navnlig med hensyn til pris og påtænkte mængder.

Rammeaftaler sparer ordregiveren for transaktionsomkostninger ved at samle udbudsprocesserne for flere indkøb til én samlet proces. Dette er især gældende ved centraliserede udbud af rammeaftaler (SKI, ØS, AMGROS, Regionernes Fælles Indkøb, kommunale indkøbsfællesskaber mv.). Her er det en selvstændig pointe, at offentlige institutioner ikke bruger ressourcer/transaktionsomkostninger på standardiserede udbud. Dette kan også bevirke, at ordregiveren opnår en lavere pris, da et indkøb med en større volumen kan lede til stordriftsfordele for virksomhederne.

Der kan dog også potentielt opstå en konkurrencebegrænsning, hvis indkøbet får en størrelse, så mindre virksomheder har sværere ved at indgå i konkurrencen, da opgavernes omfang bliver for omfattende at løse uden en større kapacitet i virksomheden. Samtidig kan konkurrencen om den specifikke opgave potentielt lukkes i en fireårig periode. Udfordringen kan dog potentielt mindskes, hvis der er flere leverandører på rammeaftalen, og de løbende konkurrerer om opgaverne. Ved udbud, hvor kontrakten udgør en meget stor andel af markedet, er der endvidere en risiko for, at virksomheder, der ikke har et differentieret forretningskoncept, vil have svært ved at overleve i den periode, hvor rammeaftalen løber, såfremt de ikke vinder kontrakten. Det kan mere varigt svække konkurrence og dynamik på markedet, bl.a. til skade for senere udbud.

I kapitlet gennemgås en række forskellige aspekter ved brugen af rammeaftaler i de danske EU-udbud. Der bliver sat fokus på:

- » Udviklingen i rammeaftalernes anvendelse
- » Kontraktværdien for rammeaftaler
- » Tildelingsmetoder for rammeaftaler
- » Konkurrencen om rammeaftaler
- » Rammeaftaler med flere aftagere
- » Annullation af rammeaftaler.

Mens rammeaftaler er en kontraktform, *jf. boks 4.1*, er dynamiske indkøbssystemer en udbudsform. Alligevel har de dynamiske indkøbssystemer mange lighedspunkter med rammeaftaler – og de dynamiske indkøbssystemer betegnes også som en slags åben rammeaftale. Et dynamisk indkøbssystem er en elektronisk udbudsprocedure, som indebærer, at der hos den ordregivende myndighed bliver oprettet en liste over potentielle leverandører til indkøbet, som opfylder en række minimumskrav. Når der skal foretages et konkret indkøb, konkurrerer disse potentielle leverandører om kontrakten. Aftalen er åben, da nye tilbudsgivere løbende kan blive optaget på listen. På denne måde vil alle konkurrencedygtige virksomheder have mulighed for at vinde det offentlige opgaver.

Boks 4.1 Hvad er en rammeaftale?

En rammeaftale er en løbende aftale mellem en eller flere ordregivere på den ene side og en eller flere tilbudsgivere på den anden. Formålet med rammeaftalen er at fastsætte vilkårene for de indkøb, der foretages i løbet af en nærmere fastsat periode, navnlig mht. pris og mængder.

En rammeaftale er ikke en udbudsprocedure, men en kontraktform. Ved indgåelse af en rammeaftale skal ordregiver, når kontraktværdien for rammeaftalen overstiger tærskelværdien, følge udbudslovens procedureregler i alle faser af udbudsprocessen frem til tildelingen af de kontrakter, der indgås på baggrund af rammeaftalen.

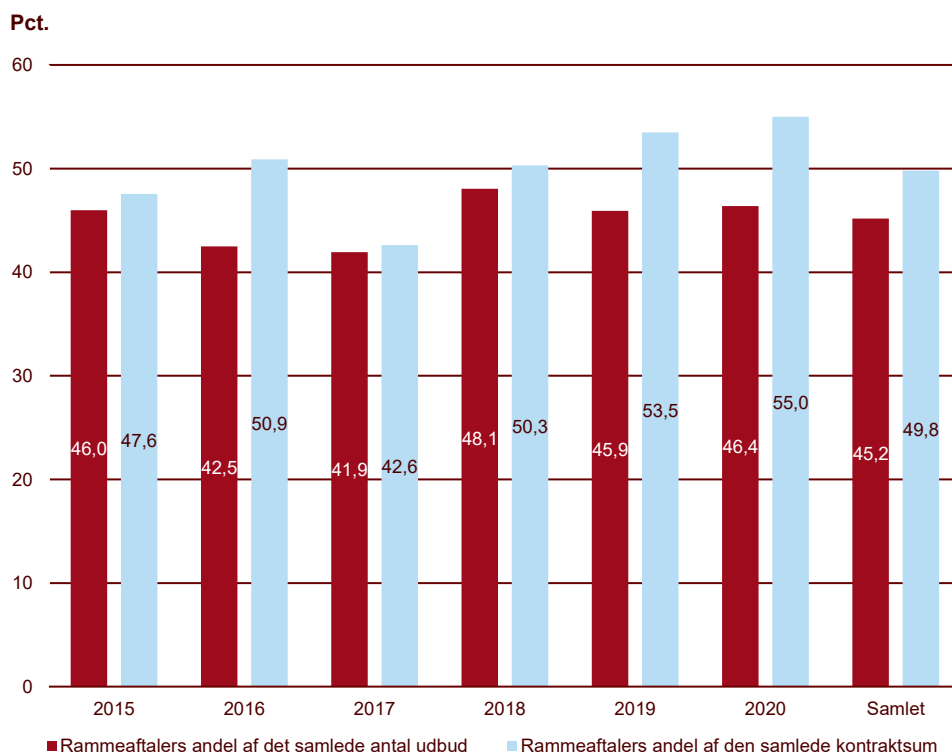
Når selve rammeaftalen har været udbudt, kan de konkrete aftaler, der indgås på baggrund af rammeaftalen, indgås uden et nyt udbud, selvom kontraktværdien af den konkrete aftale overstiger tærskelværdien. En rammeaftale afløfter ordregivers udbudspligt for anskaffelser, der er omfattet af rammeaftalen.

Den sidste del af kapitlet vil sætte fokus på anvendelsen af dynamiske indkøbssystemer.

4.2 Lidt under halvdelen af de danske EU-udbud udgør rammeaftaler

I 2020 udgjorde rammeaftaler godt 46 pct. af alle danske EU-udbud, *jf. figur 4.1*. Rammeaftalernes andel er således steget svagt med 0,5 procentpoint siden 2019. Niveauet har i perioden ligget mellem knap 42 pct. i 2017 op til godt 48 pct. i 2018.

Figur 4.1 **Udviklingen i rammeaftaleudbud, 2015-2020**



Anm.: Baseret på 14.264 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden 2015 til 2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Opgørelsen af rammeaftalers andel af den samlede kontraktsum er uden outliers med en værdi over 1 mia. kr., hvilket omfatter 67 udbud over hele perioden. 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 anslåede maksimumværdi for hele rammeaftalens løbetid.

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

Rammeaftaler har i gennemsnit en større kontraktværdi end offentlige kontrakter. Dermed udgør rammeaftaler en større andel af den samlede kontraktsum i alle årene. Den samlede værdi af rammeaftaler er øget siden 2017. Hvor 43 pct. af den samlede kontraktsum for EU-udbud er udbudt som en rammeaftale i 2017, var 55 pct. af kontraktsummen udbudt som rammeaftaler i 2020. I samme periode er den samlede værdi af rammeaftaler vokset med 8 mia. kr. Kontraktværdierne skal dog tolkes med en vis forsigtighed, idet værdien for rammeaftaler er et udtryk for den maksimale anslåede værdi i hele rammeaftalens løbetid, som først realiseres i takt med, at der bliver indgået kontrakter på rammeaftalen. Omvendt er kontraktværdien for offentlige kontrakter den faktiske værdi af kontrakten (inkl. værdien af eventuelle optioner), *jf. boks 4.2.*

Boks 4.2
Rammeaftalers kontraktværdi

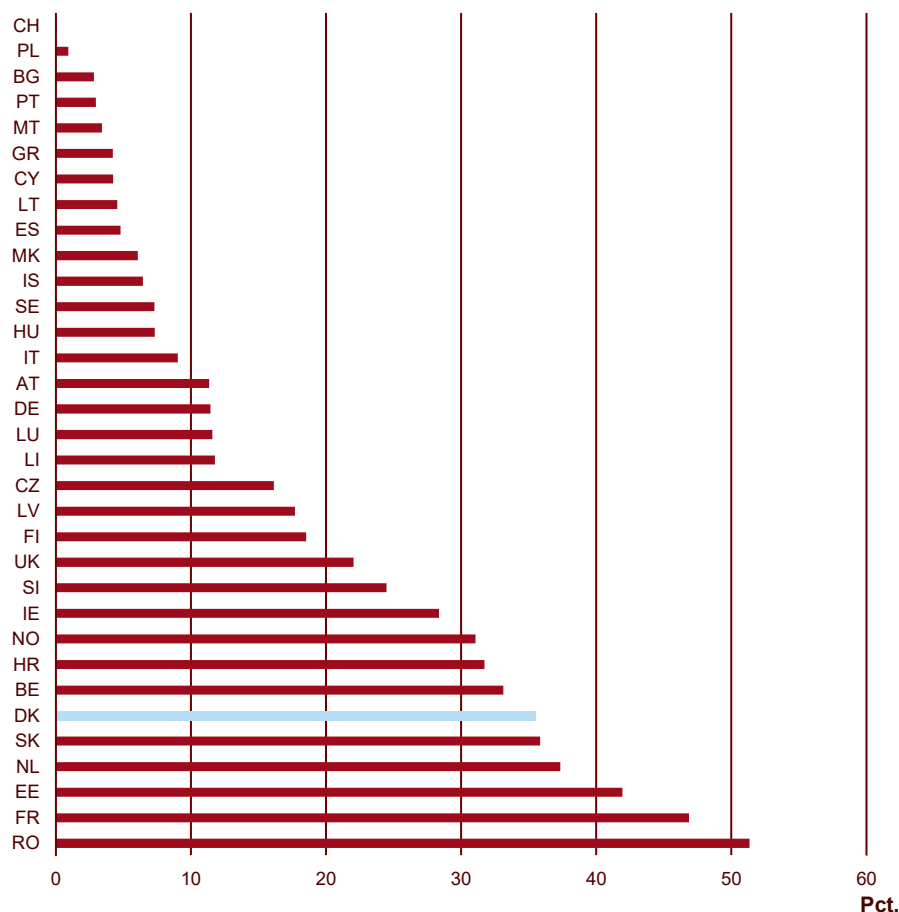
Kontraktværdien for rammeaftaler er mere usikker sammenlignet med offentlige kontrakter, da de endelige indkøb endnu ikke er foretaget. Den værdi, som ordregiver angiver i deres bekendtgørelse om indgået kontrakt, er i højere grad et udtryk for ordregivers anslåede maksimale behov for den udbudte vare eller ydelse og den pris, de har opnået gennem konkurrencen om rammeaftalen.

EU-Domstolens dom af 17. juni 2021 har bl.a. behandlet spørgsmålet om, hvilken værdi der skal angives i udbudsbekendtgørelsen.¹³ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens data er baseret på udbud før dommen, og opgørelser over værdien af rammeaftaler indeholder en vis usikkerhed.

Danske EU-udbud udbydes oftere som rammeaftaler, end tilfældet er i de øvrige EU-lande, *jf. figur 4.2.* Opgørelsen er baseret på et direkte (ikke kvalitetskorrigeret) udtræk fra Tenders Electronic Daily og er behæftet med usikkerhed. Figuren viser eksempelvis, at rammeaftaler udgør 35,5 pct. i Danmark i 2019, mens denne andel er 10,4 procentpoint højere ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens egne kvalitetssikrede tal. Forskellen på de kvalitetssikrede tal og udtræk direkte fra TED er beskrevet nærmere *i boks 2.5.*

¹³ EU-Domstolens dom af 17. juni 2021 C-23/20 – Simonsen & Weel mod Region Nordjylland og Region Syddanmark.

Figur 4.2 Andelen af EU-udbud med en tilknyttet rammeaftale fordelt på EU-lande, 2019

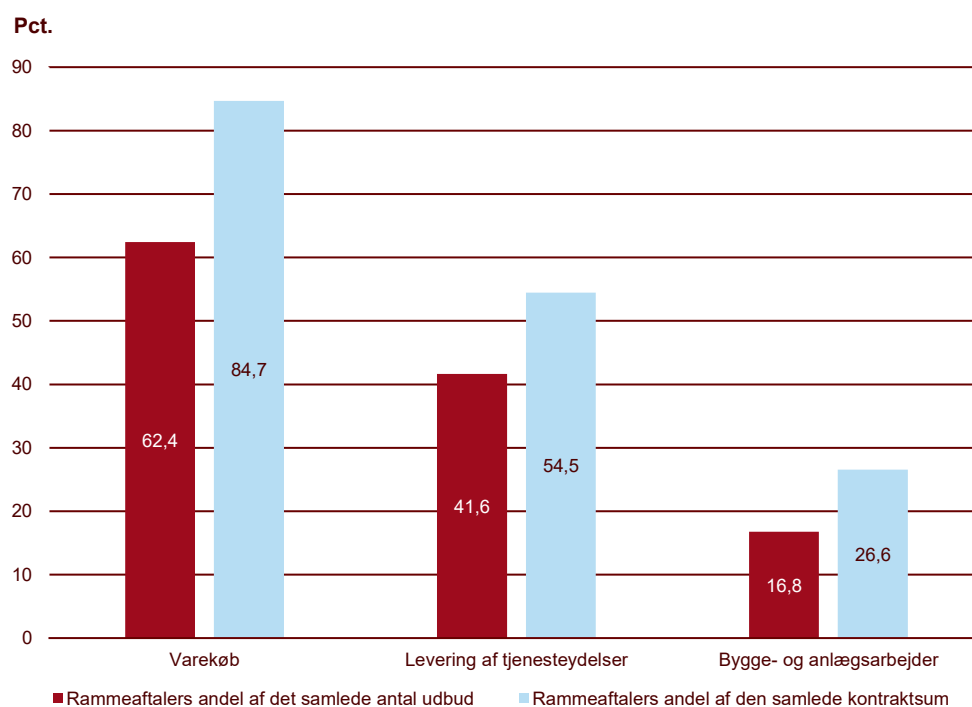


Anm.: Opgørelsen er forbundet med stor usikkerhed, i og med Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens data viser et væsentligt højere niveau for anvendelsen af rammeaftaler. Dertil har Sverige udarbejdet en undersøgelse for andelen af udbud udbydt som en rammeaftale, hvor andelen er 17 procentpoint højere i den svenske undersøgelse end ved udtræk fra TED-databasen.

Kilde: Udtræk fra Tenders Electronic Daily.

Rammeaftaler kan både anvendes til mere standardiserede varer såsom kuglepenne og toilet-papir og til mere komplekse ydelser såsom it-systemer og rådgiverydelser. De anvendes typisk ved varer og ydelser, hvor ordregiveren ikke kender sit præcise behov. Derved giver rammeaftaler en større fleksibilitet. Rammeaftaler anvendes primært til varekøb, hvor knap to tredjedele af udbuddene tilrettelægges som en rammeaftale, jf. figur 4.3. Til sammenligning udbydes knap 17 pct. af bygge- og anlægsarbejder som en rammeaftale. Dette drejer sig ofte om udbud af håndværkerydelser, som relativt sjældent udbydes som offentlige kontrakter.

Figur 4.3 Rammeaftaleudbud fordelt på kontrakttype, 2019-2020



Anm.: Baseret på 4.856 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden 2019 til 2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Opgørelsen af rammeaftalers andel af den samlede kontraktsum er uden outliers med en værdi over 1 mia. kr., hvilket omfatter 25 udbud over hele perioden. 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 anslåede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid.

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

Den gennemsnitlige kontraktværdi for rammeaftalerne var i 2019-2020 knap 48 pct. højere end for offentlige kontrakter. Særligt inden for varekøb er der stor forskel, idet disse rammeaftaler i gennemsnit har en kontraktværdi, der er mere end 3 gange så stor som ved offentlige kontrakter. Kontraktværdierne kan dog ikke direkte sammenlignes, idet der for rammeaftaler angives den maksimale anslåede værdi i rammeaftalens løbetid, mens værdien for offentlige kontrakter angiver den faktiske værdi af kontrakten, *jf. boks 4.2*.

De indkøbskategorier, hvor rammeaftaler benyttes oftest, er indkøb af bl.a. landbrugsprodukter, fødevarer og medicinsk udstyr, *jf. figur 4.4*. Her anvendes rammeaftaler ved næsten samtlige udbud. Omvendt anvendes rammeaftaler relativt sjældent til indkøb af finansielle tjenester og forsikringstjenester, landbrugsmaskiner og bygge- og anlægsarbejder.

Figur 4.4 Andel rammeaftaleudbud inden for udvalgte indkøbskategorier, 2019-2020



Anm.: Baseret på 4.844 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden 2019 til 2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. CPV-koder med færre end fem observationer er frasorteret i opgørelsen. *Bygge- og anlægsarbejder* i denne figur henviser til en indkøbskategori og afviger derfor fra kontrakttypen *Bygge- og anlægsarbejder*, som fremgår øvrige steder i analysen.

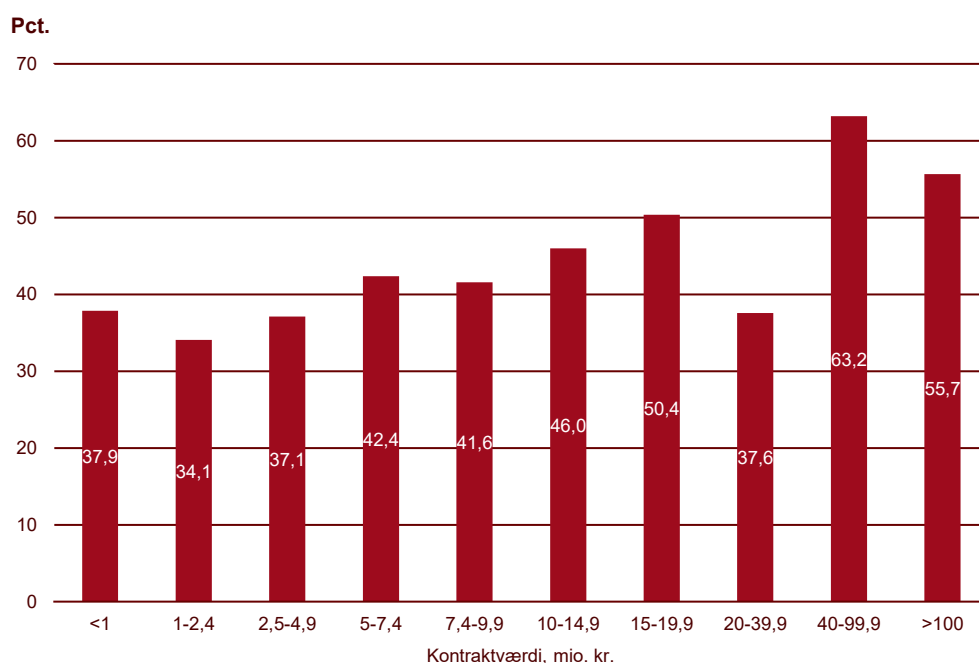
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

4.3 Rammeaftaler har typisk en højere kontraktværdi

Som nævnt har rammeaftaler typisk en højere kontraktværdi end offentlige kontrakter. I gennemsnit udgør værdien af en rammeaftale godt 47 mio. kr., hvor gennemsnittet for offentlige kontrakter udgør godt 32 mio. kr.¹⁴ Rammeaftaler anvendes ofte som et middel til at samle flere mindre indkøb over en periode, hvorfor det synes naturligt, at den gennemsnitlige værdi for rammeaftaler er højere.

Andelen af udbud, der udbydes som rammeaftaler, stiger med kontraktværdien. Mens godt 35 pct. af udbuddene med en kontraktværdi på under 2,5 mio. kr. blev udbudt som en rammeaftale, gælder dette for knap 56 pct. af udbud med en værdi på over 100 mio. kr., *jf. figur 4.5*.

Figur 4.5 Fordeling af kontraktværdien for rammeaftaler, 2019-2020



Anm.: Baseret på 4.852 EU-udbud, der er offentliggjort i perioden 2019-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 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. 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 anslåede maksimumsværdi for hele rammeaftalens løbetid.

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

For varekøb er tendensen særligt udpræget; her er 95 pct. af udbud med en værdi på 40 mio. kr. eller derover udbudt som rammeaftaler, mens det samme gælder for 46 pct. af varekøb med en kontraktværdi på mindre end 10 mio. kr.

¹⁴ Opgørelsen er baseret på udbud offentliggjort i 2019 og 2020 og indeholder ikke outliers med en værdi over 1 mia. kr.

4.4 Tildeling af kontrakter på baggrund af rammeaftaler

Rammeaftaler kan indgås med én eller flere virksomheder. Når en rammeaftale indgås med én virksomhed, kan ordregiver nemt og hurtigt trække på rammeaftalen ved at foretage bestillinger hos virksomheden direkte på baggrund af de vilkår, der er konkurreret om i udbuddet af rammeaftalen. Til gengæld er opgaveløsningen ofte statisk i perioden, hvor rammeaftalen løber, og der skabes ikke en ny konkurrence i aftalens løbetid.

Tildeling af kontrakter på baggrund af en rammeaftale, der er indgået med flere leverandører, kan enten ske direkte efter en model for tildeling eller efter en genåbning af konkurrencen (herefter benævnt miniudbud), *jf. boks 4.3*. Dette kan være en fordel af hensyn til forsyningsikkerhed, således at ordregiveren altid har en alternativ leverandør, som kan levere et produkt eller en ydelse. Dertil kan det være en fordel, at der løbende skabes konkurrence om en opgave ved miniudbud, da ordregiveren derved sikres den mest konkurrencedygtige pris på indkøbstidspunktet. En mulig ulempe er, at ordre- og tilbudsgiver kan opleve yderligere transaktionsomkostninger i rammeaftalens levetid, da de endelige leverandører skal udvælges løbende.

Boks 4.3

Metoder for tildeling ved rammeaftaler med flere leverandører

Ordregiver skal vælge, hvilken form for tildeling de vil benytte, når kontrakten indgås med en af flere leverandører. Tildelingen skal ske på baggrund af objektive kriterier, hvor ordregiver ikke frit kan vælge mellem virksomheder på rammeaftalen. Nedenfor beskrives forskellige metoder for tildeling af kontrakter ved rammeaftaler med flere leverandører.

Miniudbud

Proceduren ved miniudbud er, at ordregiver for hver kontrakt, der skal indgås under rammeaftalen, opfordrer leverandører til at afgive tilbud. Opfordringen indeholder kriterier for, hvordan der konkurreres om opgaven. Kriterierne for tildeling behøver ikke at være de samme som for tildeling af rammeaftalen, men det er en betingelse, at kriterierne for tildeling af kontrakter under rammeaftalen skal være angivet i udbudsmaterialet for rammeaftalen, så der er en fuld gennemsigtighed om, hvad virksomhederne konkurrerer om.

En rammeaftale med miniudbud giver mulighed for løbende at skabe en ny konkurrencesituation mellem leverandørerne på rammeaftalen, hvor bl.a. prisen kan være genstand for fornyet konkurrence. En fordel ved at tilrettelægge miniudbuddene så simpelt som muligt er dog, at ressourceforbruget kan minimeres for både ordre- og tilbudsgiver. Dette kan bl.a. ske ved udelukkende at gennemføre miniudbuddet som en ren priskonkurrence.

Model for direkte tildeling

Der kan anvendes forskellige modeller for direkte tildeling af en kontrakt ved en rammeaftale med flere leverandører. Fremgangsmåden ved kontrakttildelingen skal dog være klart beskrevet i udbudsmaterialet for at sikre ligebehandling og gennemsigtighed. Ordregiver skal her tage hensyn til, hvilke behov rammeaftalen skal dække, samt hvordan man gerne vil kunne anvende rammeaftalen ved direkte tildeling. Nedenfor fremgår to af de mest anvendte modeller for tildeling: kaskademodellen og behovsmodellen.

Kaskademodellen – rangordning af leverandørerne

Efter kaskademodellen rangordnes leverandørerne på baggrund af den tilbudsevaluering, der er foretaget af tilbuddene indgivet på rammeaftalen. Den bedst placerede leverandør skal først tilbydes den konkrete kontrakt, og kun hvis denne ikke kan levere, kan man gå videre til den næste leverandør i rækken. Fordelen ved denne model er, at den er simpel at anvende, da de enkelte bestillinger kan foretages umiddelbart på grundlag af aftalens vilkår, svarende til ved rammeaftaler med én leverandør. En u hensigtsmæssig følge af kaskademodellen kan dog være, at de lavere placerede leverandører ikke bliver tildelt kontrakter.

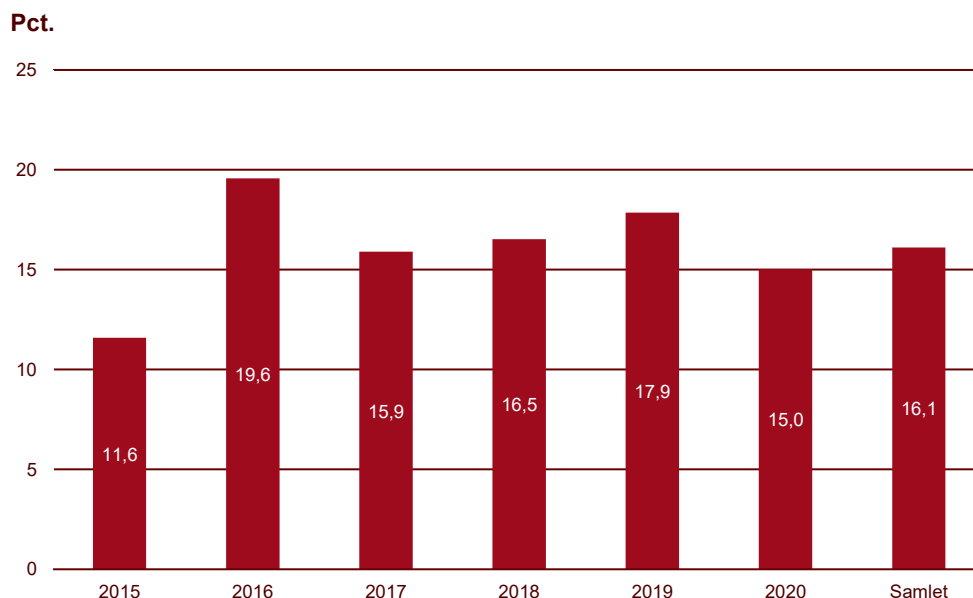
Behovsmodellen – ordregivers konkrete behov

Ved behovsmodellen indgår ordregiver aftale ud fra sit konkrete behov i forhold til den konkrete anskaffelse. Ordregivers konkrete indkøbsbehov kan fx tilsige, at kontrakten tildeles den leverandør, der kan levere alle de varer, som ordregiver har behov for. Her kan ordregivers behov være udslagsgivende for, hvilken leverandør der tildeles en konkret kontrakt. Ordregiver må dog ikke opgøre sit behov på baggrund af usaglige hensyn sådan, at konkurrencen hindres, begrænses eller fordrejes.

Det er muligt for ordregiver at anvende en kombination af modeller for tildeling. Her skal det klart fremgå af udbudsmaterialet, i hvilke situationer man fx anvender kaskademodellen og behovsmodellen. Ordregiver har også mulighed for at tildele kontrakter på baggrund af både direkte tildeling og miniudbud på samme rammeaftale. Ordregiver skal i udbudsmaterialet for rammeaftalen fastsætte de objektive kriterier for valget mellem de to tildelingsformer. Det skal klart fremgå, hvad der er afgørende for valget mellem de to tildelingsformer. Det er afgørende, at ordregiver ikke har et frit valg mellem de to tildelingsformer. Opdelingen mellem de to tildelingsformer kan fx bestå i, at ordregiver ved køb under en vis værdi eller mængde kan foretage en direkte tildeling og ved køb over den fastsatte værdi eller mængde skal gennemføre miniudbud.

Kun 15 pct. af rammeaftalerne blev indgået med flere leverandører i 2020, *jf. figur 4.6*. Det er det laveste niveau siden 2015, hvor andelen var knap 12 pct. Det vil sige, at omkring 85 pct. af samtlige rammeaftaler kun har en leverandør.

Figur 4.6 **Udvikling i andelen af rammeaftaler med flere vindende virksomheder, 2015-2020**



Anm.: Baseret på 5.180 udbud fordelt på 15.278 kontrakter, der er offentliggjort i perioden 2015-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Der indgår kun gennemførte udbud, da kun disse har en vinder.

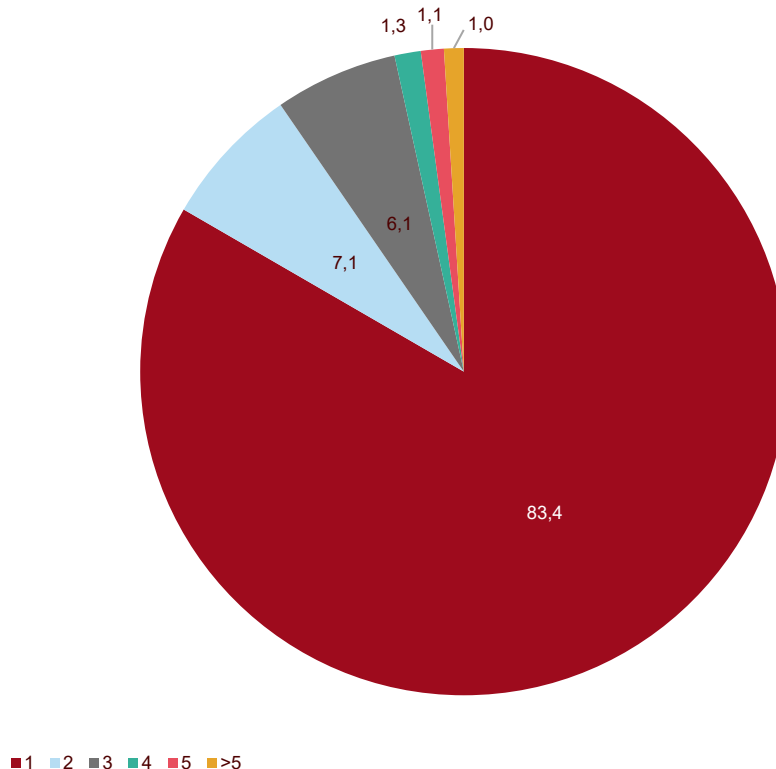
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Rammeaftaler, som har flere vindere, indgås oftest med to eller tre virksomheder. I 2019-2020 blev 16,6 pct. af rammeaftalerne indgået med flere vindere, hvoraf 13,2 procentpoint blev indgået med to eller tre virksomheder, *jf. figur 4.7*. Omvendt bliver 1 pct. af rammeaftalerne indgået med flere end fem vindere, og 0,2 pct. af rammeaftalerne bliver indgået med flere end 10 vindere. Når en rammeaftale er indgået med flere leverandører, indgås den i gennemsnit med 4,2 virksomheder. Enkelte rammeaftaler adskiller sig ved at have et meget højt antal leverandører; eksempelvis er den rammeaftale, der har flest leverandører tilknyttet, indgået med 227 leverandører¹⁵.

¹⁵ Udbud fra Movia vedrørende flekstrafik.

Figur 4.7 Fordelingen af rammeaftaler med én eller flere vindende virksomheder, 2019-2020

Pct.



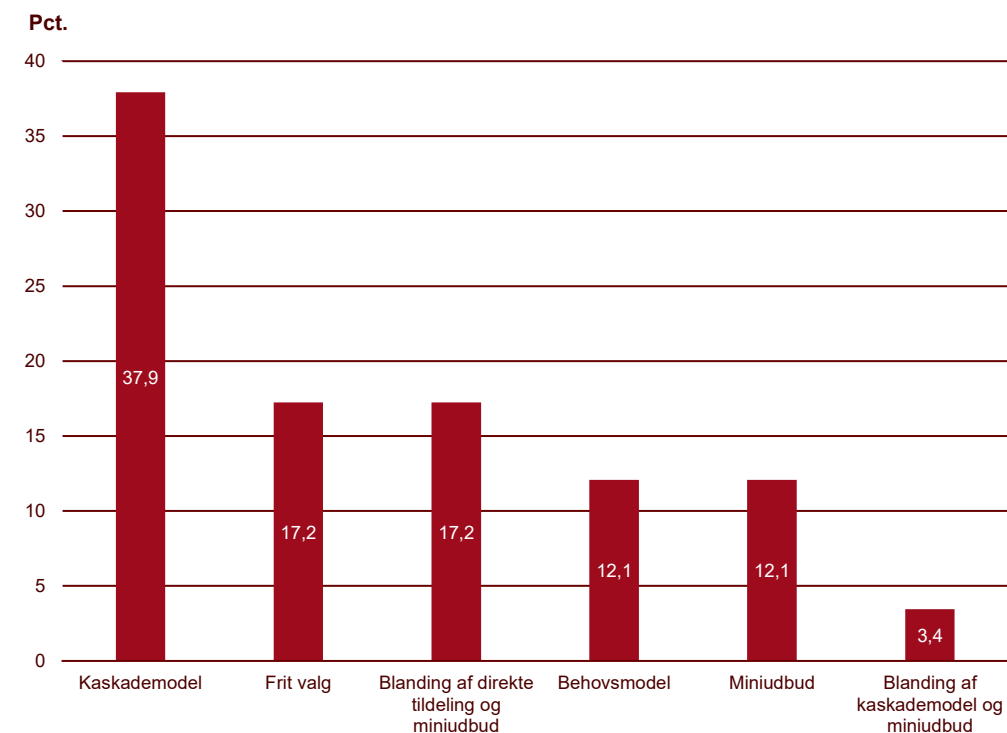
Anm.: Baseret på 1.719 udbud fordelt på 4.883 kontrakter, der er offentliggjort i perioden 2019-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Der indgår kun gennemførte udbud, da kun disse har en vinder.

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

Rammeaftaler med flere leverandører har en højere gennemsnitlig kontraktværdi. Det er således godt 30 pct. af den samlede kontraktsum for rammeaftaler, som er udbudt som en rammeaftale med flere leverandører. Statslige og regionale udbud af rammeaftaler har oftere flere leverandører sammenlignet med øvrige ordregivertyper. Disse udbud vedrører særligt tjenesteydelser, herunder rådgivning i forbindelse med byggeri, it eller sociale indsatser.

Ordregivere anvender oftest en kaskademodel ved udbud med flere leverandører, jf. figur 4.8. Kaskademodellen anvendes i knap 38 pct. af tilfældene.

Figur 4.8 Fordelingen af anvendte tildelingsmetoder ved rammeaftaler med flere leverandører



Anm.: Opgørelsen indeholder 58 EU-udbud af rammeaftaler med flere leverandører, som er udbudt i perioden januar-marts 2020. Opgørelsen er foretaget ud fra en vurdering af modellen for tildeling på rammeaftalen, der er angivet i ordregivers udbudsmateriale. En beskrivelse af "Frit valg" findes i fodnoten.¹⁶

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens gennemgang af udbudsmateriale fra EU-udbud, der er offentliggjort på Tenders Electronic Daily i perioden januar-marts 2020.

I godt 12 pct. af rammeaftalerne med flere leverandører genåbnes konkurrencen om opgaven via miniudbud. Det svarer til, at det kun er ca. 2 pct. af alle rammeaftaler, hvor der foregår en konkurrence i kontraktens løbetid. Foruden rammeaftaler, der tildeles på baggrund af miniudbud, findes blandingsmodeller for tildeling af kontrakter på en rammeaftale. Ved disse modeller vil kontrakter typisk tildeles direkte eller gennem en kaskademodel op til et fastsat beløb, hvor kontrakter over dette beløb vil blive tildelt på baggrund af miniudbud. Dette kan være hensigtsmæssigt, når man vil reducere transaktionsomkostninger ved mindre indkøb, men også løbende sikre de mest konkurrencedygtige priser og løsninger ved større indkøb. Det skal dog være klart og gennemsigtigt for tilbudsgiverne, hvornår de forskellige modeller er gældende.

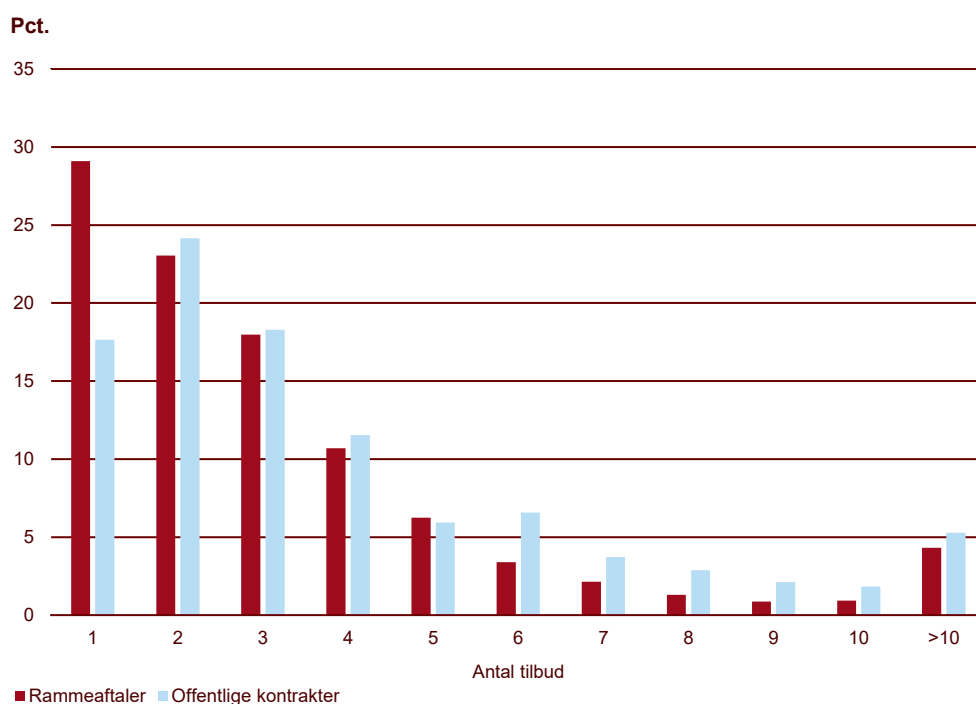
¹⁶ "Frit valg" som tildelingsmetode hentyder til de rammeaftaler, som er udbudt af offentlige ordregivere for at leve op til en lovpligtig forsyningspligt over for borgere, men hvor borgeren har frit valg med hensyn til, om vedkommende ønsker at købe ydelsen hos en leverandør på aftalen. Dette gælder navnlig kommuners pligt til at stille ydelser til rådighed for borgerne efter Servicelovens regler om frit valg. Ordregiveren vil herefter udbyde opgaven for at stille ydelser til rådighed for borgerne, men borgerne har frit valg med hensyn til, om de ønsker at benytte en af de leverandører, som ordregiveren har indgået en aftale med, eller en anden leverandør.

4.5 Konkurrencen om rammeaftaler

Antallet af tilbud på et udbud kan give en indikation af, om der har været en effektiv konkurrence om opgaven. En effektiv konkurrence er særligt vigtig for rammeaftaler, da opgaven i langt de fleste tilfælde først bliver udbudt igen efter ca. tre-fire år.

Rammeaftaler får i gennemsnit færre tilbud end offentlige kontrakter, *jf. figur 4.9*. Ved udbud med udbudsproceduren "offentligt udbud", hvor der ikke er et minimum for antallet af tilbudsgivere, modtager rammeaftaler i gennemsnit 3,4 tilbud, mens gennemsnittet er 4,2 tilbud for offentlige kontrakter.

Figur 4.9 Fordelingen af antal tilbud ved rammeaftaler, 2019-2020



Anm.: Baseret på 2.422 udbud fordelt på 6.749 kontrakter, der er offentliggjort i perioden 2019-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Udbud og delkontrakter er udbudt efter udbudsproceduren "offentligt udbud". Annullerede udbud og 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.

Ved godt 29 pct. af de gennemførte rammeaftaler i 2019-2020 modtog ordregiveren kun ét tilbud, *jf. figur 4.9*. Godt 85 pct. af de gennemførte rammeaftaler, som modtog ét tilbud, vedrører varekøb. Den høje andel skyldes både, at de fleste rammeaftaler er varekøb, og at godt 38 pct. af rammeaftaler vedr. varekøb kun modtager ét tilbud, hvilket er betydeligt højere end for andre kontrakttyper. Særligt regionernes indkøbscentral Amgros modtager ofte ét tilbud på deres rammeaftaler. 70 pct. af de rammeaftaler, som modtog ét tilbud i 2019-2020, var udbudt af Amgros. Andelen af gennemførte rammeaftaler i 2019-2020, som modtog ét tilbud, falder fra godt 29 pct. til knap 14 pct., hvis Amgros udelades af opgørelsen.

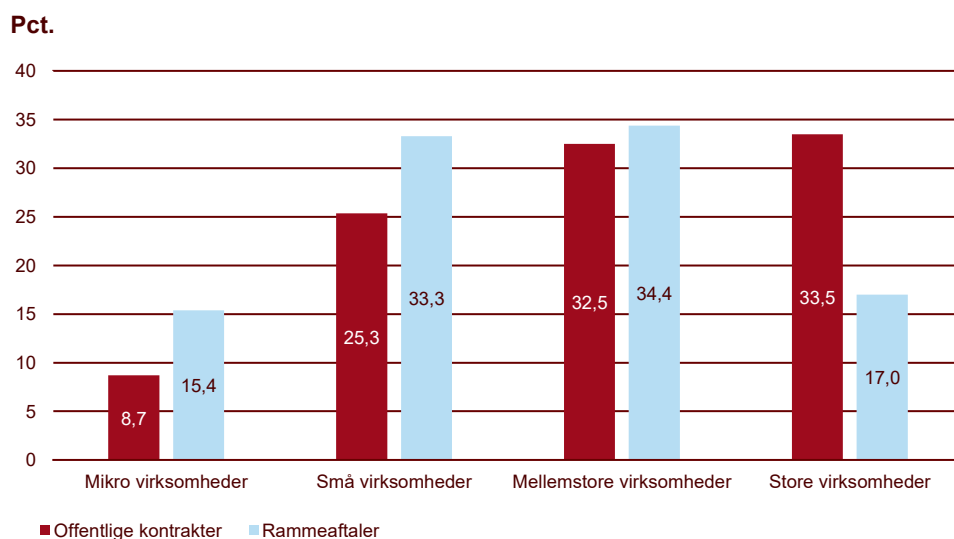
At der ofte er få tilbud på Amgros' udbud kan skyldes, at Amgros udbyder lægemidler til brug for danske sygehuse, og at disse bliver udbudt inden for generisk navn, styrke og paknings-

størrelse, og hvor det aktive stof i nogle tilfælde er patentbeskyttet. Derfor vil der være rammeaftaler, hvor der kun er en eller ganske få leverandører, der kan afgive tilbud. Samtidig er kontraktværdien af Amgros' rammeaftaler væsentligt lavere end for øvrige rammeaftaler. Der er således en tendens til, at rammeaftaleudbud, der kun modtager ét tilbud, har en lavere kontraktværdi.

I knap 39 pct. af de rammeaftaleudbud, hvor der er flere leverandører, udgør antallet af modtagne bud det samme som antallet af leverandører, der tildes rammeaftalen. Det betyder, at alle, der har budt på rammeaftalen, også får aftalen tildelt. De individuelle leverandører skal dog byde ind med en skarp pris eller kvalitet ift. en kaskade- eller behovsmodel for at blive tildelt de endelige kontrakter, og i tilfælde af miniudbud genåbnes konkurrencen ved de enkelte kontrakter.

Vinderne af rammeaftaleudbud er typisk mindre virksomheder end vinderne af offentlige kontrakter, målt på antal ansatte. I 2019-2020 var godt en tredjedel af de virksomheder, som vandt en offentlig kontrakt, store, mens det samme var tilfældet for 17 pct. af de virksomheder, der vandt en rammeaftale, jf. figur 4.10. Omvendt var knap 49 pct. af vinderne på rammeaftaler små eller mikro, mens det samme var tilfældet for 34 pct. af vinderne på offentlige kontrakter.

Figur 4.10 Rammeaftaler og offentlige kontrakter fordelt på de vindende virksomheders størrelse, 2019-2020



Anm.: Baseret på 3.511 udbud fordelt på 8.277 delkontrakter, der er offentliggjort i perioden 2019-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Annullerede udbud og profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen. Mikrovirksomheder: 0-9 ansatte. Små virksomheder: 10-49 ansatte. Mellemstore virksomheder: 50-249 ansatte. Store virksomheder: 250 eller flere ansatte.

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

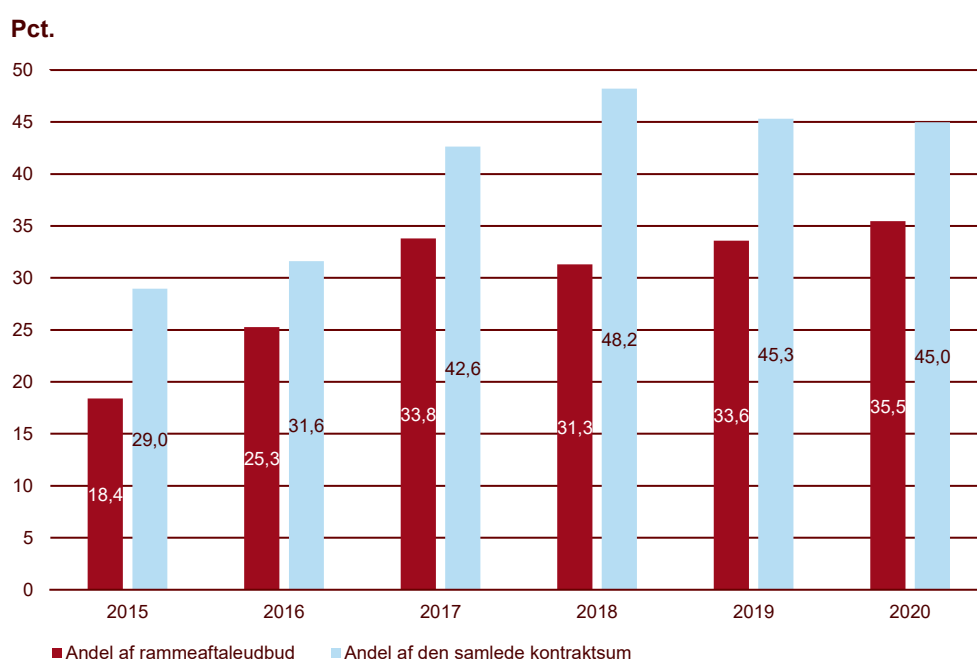
4.6 Rammeaftaler med flere aftagere anvendes i stigende grad

Ordregivere har muligheden for at gå sammen i et indkøbssamarbejde for at foretage et fælles indkøb med flere aftagere. Et indkøbssamarbejde kan både opstå ved, at flere ordregivere går sammen i et lejlighedsvist samarbejde ved en konkret rammeaftale, eller ved, at flere ordregivere går sammen i et indkøbsfællesskab af mere varig karakter.

Tilsvarende er der oprettet en række centrale indkøbsorganisationer; fx udbyder Økonomistyrelsen på vegne af hele staten, Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI) udbyder på vegne af primært statslige og kommunale ordregivere, og Amgros udbyder på vegne af regionerne.

Andelen af rammeaftaler, som har flere aftagere, er steget fra godt 18 pct. i 2015 til knap 34 pct. i 2017, hvorefter den har været nogenlunde konstant. I 2020 havde 35,5 pct. af rammeaftalerne flere aftagere, jf. figur 4.11. Opgørelsen inkluderer både de centrale indkøbsorganisationer, de kommunale fællesindkøbsorganisationer samt øvrige indkøbssamarbejder, hvor flere ordregivere er gået sammen om en konkret rammeaftale. Rammeaftaler med flere aftagere har i gennemsnit en højere kontraktværdi, hvorfor de i alle årene udgør en større andel af den samlede kontraktsum.

Figur 4.11 Andelen af rammeaftaler med flere aftagere i antal udbud og kontraktsum



Anm.: Baseret på 4.797 gennemførte udbud, der er offentliggjort i perioden 2015-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Udbud med flere aftagere er en betegnelse for udbud, hvor enten en central enhed har foretaget et udbud på vegne af andre, eller hvor ordregivere er gået sammen om et udbud. Opgørelsen af indkøbssamarbejdernes andel af den samlede kontraktsum er opgjort uden outliers med en værdi over 1 mia. kr. Annullerede udbud og 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.

Rammeaftaler med flere aftagere havde i 2019-2020 en gennemsnitlig kontraktværdi på 60,6 mio. kr., mens denne var 38,4 mio. kr. for de øvrige rammeaftaler. Den absolutte forskel er størst ved bygge- og anlægsarbejder, hvor rammeaftaler med flere aftagere har en gennemsnitlig kontraktværdi på 202,3 mio. kr., hvilket er knap 100 mio. kr. højere end for de øvrige rammeaftaler.

For hver af de tre kontrakttyper har rammeaftaler med flere aftagere omkring dobbelt så stor kontraktværdi. Den samlede kontraktværdi er dog kun knap 60 pct. større for indkøbssamarbejder som helhed, fordi bygge- og anlægsopgaver, som har de højeste kontraktværdier, sjældent udbydes i et indkøbssamarbejde. Omvendt vedrører indkøbssamarbejdernes rammeaftaler ofte varekøb, som samlet set har lavere gennemsnitlig kontraktværdi.

Tabel 4.2 Gennemsnit og median af rammeaftalers kontraktværdi fordelt på kontrakttype, og om der er én eller flere aftagere, 2019-2020

	Indkøb med én aftager			Indkøb med flere aftagere		
	Gennemsnit	Median	Antal	Gennemsnit	Median	Antal
Bygge- og anlægsarbejder	102,9	40,0	69	202,3	79,1	9
Levering af tjenesteydelser	38,2	13,0	747	72,9	35,0	150
Varekøb	26,3	10,5	358	53,6	18,0	454
Samlet	38,4	13,1	1.174	60,6	21,7	613

Anm.: Baseret på 1.787 udbud, der er offentliggjort i perioden 2019-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Udbud med flere aftagere er en betegnelse for udbud, hvor enten en central enhed har foretaget et udbud på vegne af andre, eller hvor ordregivere er gået sammen om et udbud. Opgørelsen af indkøbssamarbejdernes andel af den samlede kontraktsum er opgjort uden outliers med en værdi over 1 mia. kr. Annullerede udbud og 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.

Omkring halvdelen af rammeaftalerne med flere aftagere kommer fra centrale indkøbsorganisationer, *jf. figur 4.12a*. Centrale rammeaftaler kan bidrage til effektive indkøb gennem et lavere ressourceforbrug til indkøbene, lavere priser via bl.a. skalafordele og købermagt. Centraliseringen kan også skabe basis for en mere professionel indkøbs- og udbudsproces – og dermed lavere transaktionsomkostninger.

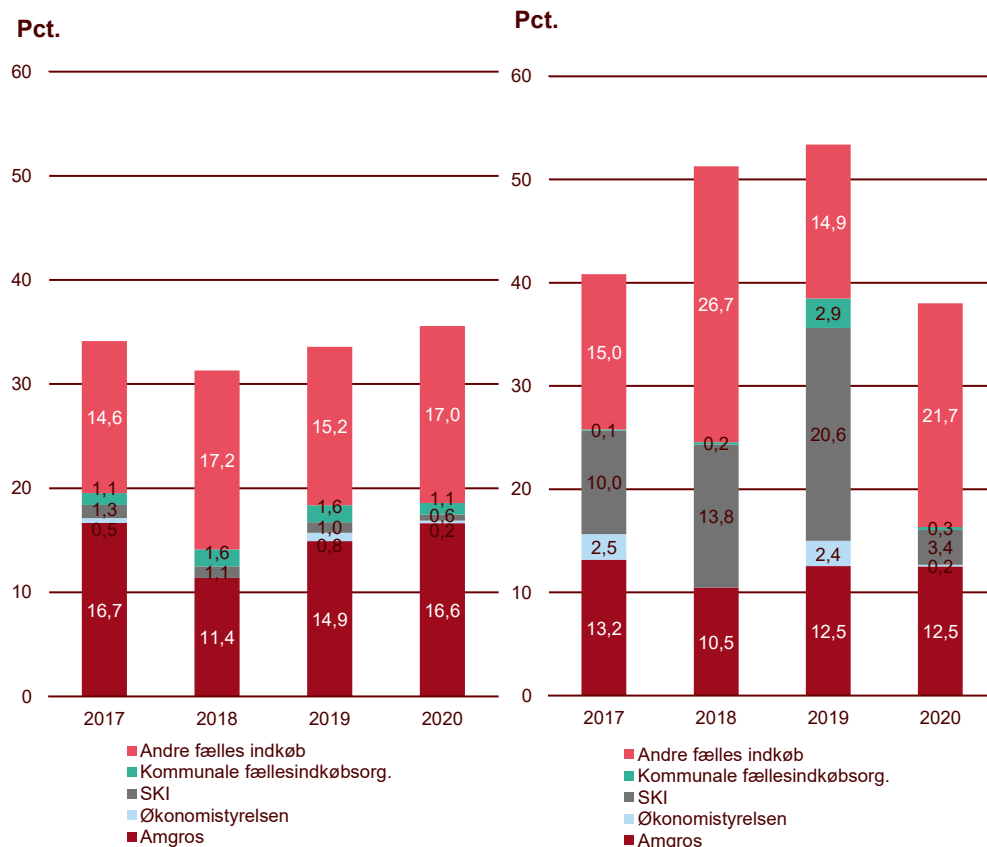
Hvis centrale rammeaftaler dækker en for stor del af den samlede omsætning på markedet, kan der imidlertid være en risiko for, at effektive virksomheder uden for aftalerne ikke kan opretholde et forretningsgrundlag, og for at nye virksomheder kan komme ind på markedet. I det tilfælde kan konkurrencen blive hæmmet på længere sigt, hvilket kan føre til højere priser og dårligere løsninger, herunder for kunderne i de efterfølgende udbud.

Amgros udbyder flest rammeaftaler, mens SKI og Økonomistyrelsen tilsammen har omkring 15 udbud af rammeaftaler om året. Særligt SKI's rammeaftaler har relativt høje kontraktværdier, hvorfor de fylder markant mere, når der måles på kontraktsum. I 2019 udbød SKI 1 pct. af alle rammeaftaler, mens aftalerne fyldte knap 21 pct. af den samlede kontraktværdi af rammeaftalerne. Ordregivere har mulighed for at tilrettelægge deres udbud på flere måder, og det kan have indflydelse på, hvor meget de fylder i opgørelserne. Eksempelvis samler Amgros ofte deres udbud i større udbud med flere delkontrakter, hvorfor de ville fylde knap dobbelt så meget, hvis figur 4.12a var opgjort på delkontraktniveau fremfor på unikke udbud.

Figur 4.12 **Udvikling i andelen af rammeaftaler udbudt som fælles indkøb fordelt på indkøbsorganisationer, 2015-2020**

(a) Andel, antal

(b) Andel, kontraktsum



Anm.: Baseret på 3.664 udbud, der er offentliggjort i perioden 2017-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Udbud med flere aftagere er en betegnelse for udbud, hvor enten en central enhed har foretaget et udbud på vegne af andre, eller hvor ordregivere er gået sammen om et udbud. Annullerede udbud og 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 anslåede maksværdi for hele rammeaftalens løbetid.

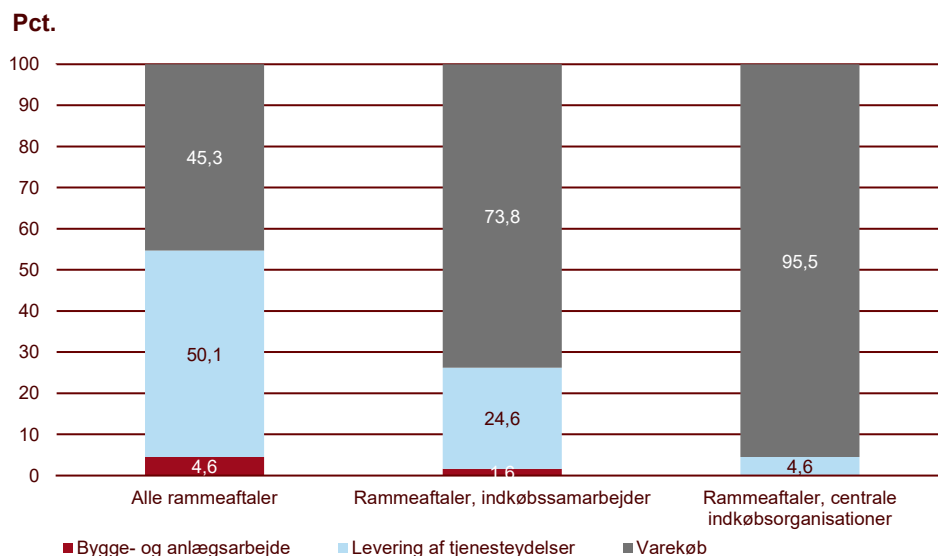
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

I 2017 og 2019 stod de centrale indkøbsorganisationer – dvs. SKI, Amgro og Økonomistyrelsen – tilsammen for over halvdelen af den samlede kontraktsum for rammeaftaler med flere aftagere, jf. figur 4.12b. De kommunale fællesindkøbsorganisationer har i 2017-2020 udbudt omkring 1,5 pct. af alle rammeaftaler årligt.

En ganske stor andel af rammeaftaler med flere aftagere udbydes af andre end de tre store centrale indkøbsorganisationer eller kommunale fællesindkøbsorganisationer. I 2020 blev 17 pct. af alle rammeaftaler udbudt i andre indkøbssamarbejder. Det dækker både over mindre indkøbsorganisationer samt lejlighedsvis indkøbssamarbejder, hvor fx to kommuner går sammen om en rammeaftale.

Rammeaftaler med flere aftagere er kendetegnet ved primært at vedrøre varekøb. Knap 74 pct. af rammeaftaler med flere aftagere i 2019-2020 vedrører varekøb, mens varekøb udgør godt 45 pct. af alle rammeaftaler, jf. figur 4.13. Denne tendens er særligt udtalt for centrale indkøbsorganisationer, hvor godt 95 pct. vedrører varekøb.

Figur 4.13 **Fordeling af kontrakttype på rammeaftaler, rammeaftaler ved indkøbssamarbejder og rammeaftaler ved centrale indkøbsorganisationer, 2019-2020**



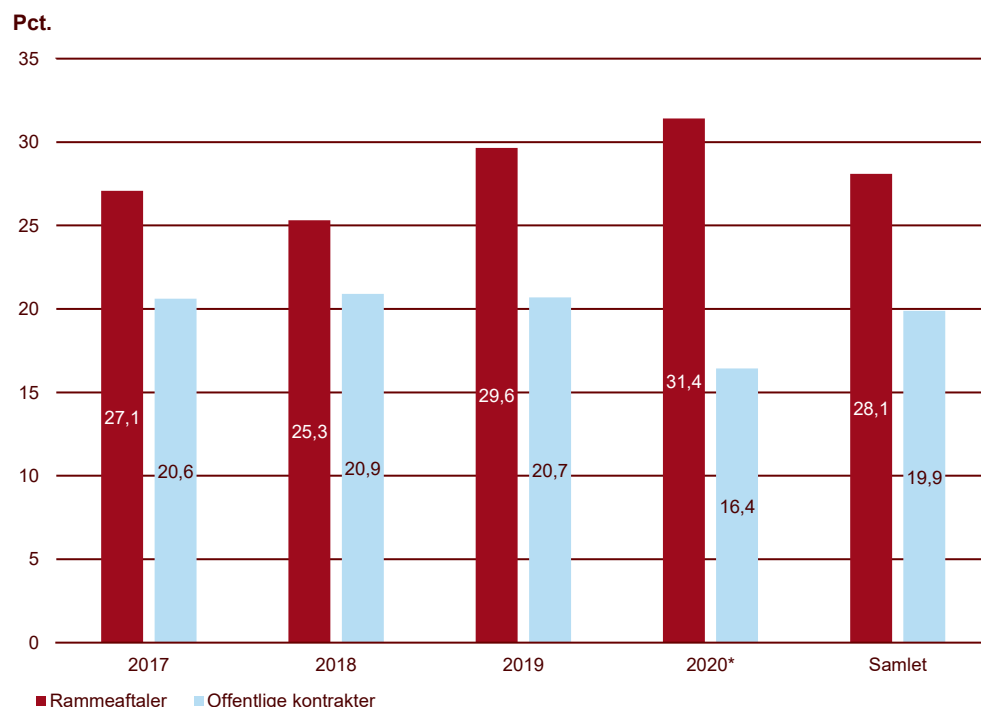
Anm.: Baseret på 1.803 udbud, der er offentliggjort i perioden 2019-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Udbud med flere aftagere er en betegnelse for udbud, hvor enten en central enhed har foretaget et udbud på vegne af andre, eller hvor ordregivere er gået sammen om et udbud. Annullerede udbud og 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.

4.7 Rammeaftaler bliver oftere annulleret

Offentlige ordregivere og private virksomheder investerer ressourcer i at tilrettelægge udbud og udforme tilbud. En annullation af et udbud eller en delkontrakt kan derfor resultere i unødvendige transaktionsomkostninger for både ordregiver og tilbudsgivere. Udbud af rammeaftaler annulleres hyppigere end offentlige kontrakter. Godt 31 pct. af rammeaftaleudbuddene blev annulleret i de første tre kvartaler af 2020 mod godt 16 pct. af de offentlige kontrakter, jf. figur 4.14.

Figur 4.14 **Andel annullerede udbud af rammeaftaler og offentlige kontrakter, 2017-2020***



Anm.: Baseret på 9.393 udbud fordelt på 25.063 kontrakter, der er offentliggjort i perioden 2017 til og med tredje kvartal 2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

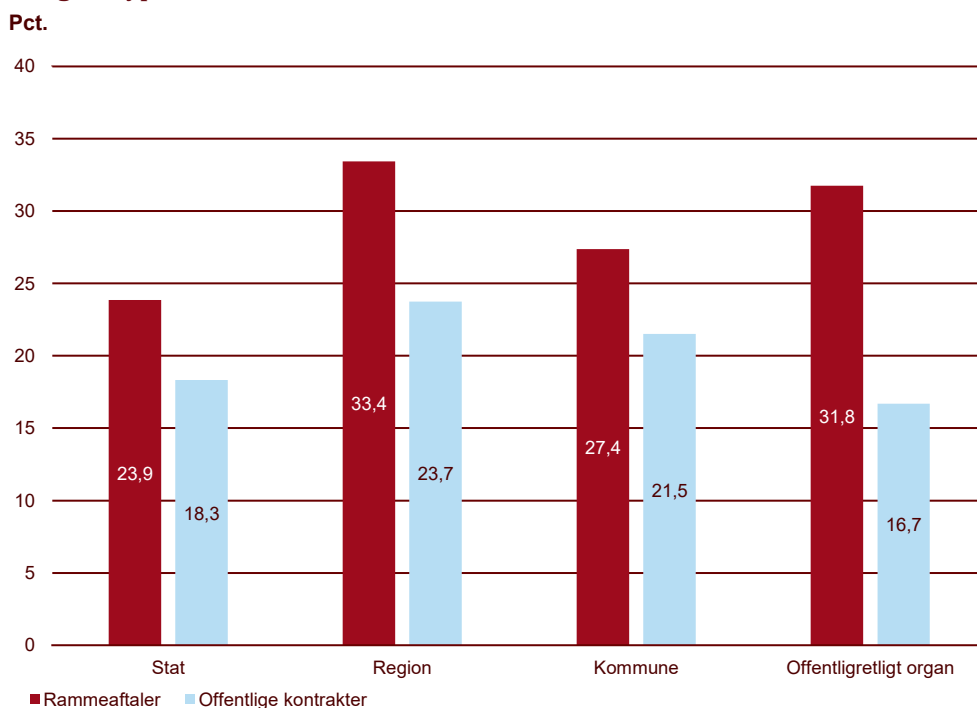
*Opgørelsen af 2020 er baseret på de første tre kvartaler af 2020.

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

Hver enkel delkontrakt på et udbud er genstand for sin egen konkurrence og mulige annullation, og derfor opgøres annullationer med udgangspunkt i delkontrakter fremfor hele udbud. Rammeaftaler er i højere grad opdelt på flere delkontrakter, hvilket kan udgøre en del af forklaringen på den højere andel annullationer. Hvis hele rammeaftaleudbuddet bliver annulleret, vil det således have en større betydning for annullationsandelen, end hvis det samme skete for en offentlig kontrakt.

Både ved offentlige kontrakter og rammeaftaler er regionerne den ordregivertype, som oftest annullerer deres udbud, jf. figur 4.15. Offentligretlige organer annullerer knap 32 pct. af deres rammeaftaler, men halvt så mange af deres offentlige kontrakter.

Figur 4.15 Andel annullerede udbud af rammeaftaler og offentlige kontrakter fordelt på ordregivertype, 2019-2020*



Anm.: Baseret på 4.298 udbud fordelt på 11.502 kontrakter, der er offentliggjort i perioden 2019 til og med tredje kvartal 2020. 33 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Profylaksebekendtgørelser, herunder udbud, der efter en annullation er overgået til forhandling, indgår ikke i opgørelsen.

*Opgørelsen af 2020 er baseret på de første tre kvartaler af 2020.

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

I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens tidligere analyse af annullationer¹⁷ gav 8,4 pct. af adspurgte ordregivere udtryk for, at de annullerede deres udbud for at undgå en potentiel klagesag. Klagenævnet for Udbud har i perioden 2018-2020 afgjort 138 materielle kendelser.¹⁸ Godt 57 pct. af kendelserne indeholder ordet "rammeaftale" og kan derfor antages at have relation til et udbud af en rammeaftale. Ud fra denne antagelse er rammeaftaler overrepræsenteret blandt annullationerne i forhold til den andel af EU-udbud, de udgør generelt. Rammeaftaler har i gennemsnit en relativt stor værdi og lukker konkurrencen om en offentlig opgave i flere år, hvilket kan være en medvirkende årsag til, at der i lidt højere grad klages over rammeaftaleudbud end offentlige kontrakter.

4.8 Dynamiske indkøbssystemer

Dynamiske indkøbssystemer er en elektronisk indkøbsproces til indkøb af ydelser, der er generelt tilgængelige på markedet og opfylder ordregiverens krav, jf. boks 4.4.

¹⁷ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse "Annullationer af danske EU-udbud", 2019.

¹⁸ Opgørelsen er foretaget ud fra en søgning på Klagenævnet for Udbuds hjemmeside: klfu.naevneneshus.dk.

**Boks 4.4
Rammerne for anvendelsen af dynamiske indkøbssystemer**

Dynamiske indkøbssystemer kan betegnes som en slags åben rammeaftale, hvor alle ansøgere, der opfylder minimumskravene til egnethed, og ikke er omfattet af udelukkelsesgrundene, skal optages i systemet. Ordregivere er forpligtede til løbende at optage nye ansøgere og kan ikke begrænse antallet af deltagere. Ved et konkret indkøb under et dynamisk indkøbssystem opfordres de leverandører, som er optaget i systemet, til at afgive tilbud.

Dynamiske indkøbssystemer kan anvendes til alle typer indkøb, dvs. indkøb af varer, bygge- og anlægsarbejder og tjenesteydelser, men er især målrettet mere standardiserede indkøb, som fx kontorartikler eller fødevarer. Anvendelsen er dog ikke begrænset hertil, og indkøbssystemet kan også omfatte andre ydelser. Der findes bl.a. eksempler på indkøb af innovative teknologiske produkter ved brug af dynamiske indkøbssystemer.¹⁹

Etableringen af et dynamisk indkøbssystem sker overordnet efter principperne i proceduren "begrænset udbud". Ordregiver er således ved oprettelsen af et dynamisk indkøbssystem forpligtet til at følge reglerne for begrænset udbud i alle faser indtil tildelingen af de konkrete kontrakter, dog med den undtagelse, at ordregiver ved dynamiske indkøbssystemer ikke kan begrænse antallet af ansøgere, der optages i systemet. Alle ansøgere, der opfylder minimumskravene til egnethed og ikke er omfattet af udelukkelsesgrunde, skal derfor optages i systemet. Der skal ikke indleveres et vejledende tilbud for at blive optaget i det dynamiske indkøbssystem. Der er ingen begrænsning på det dynamiske indkøbssystems løbetid.

Dynamiske indkøbssystemer er beskrevet nærmere i kapitel 6.3 i "Udbudsloven – Vejledning om udbudsreglerne".

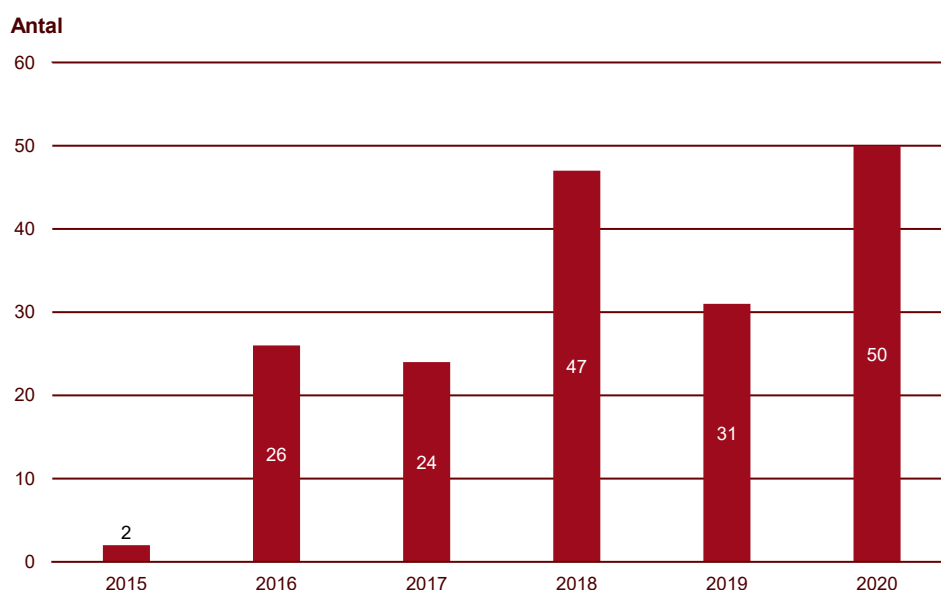
For at lokalisere dynamiske indkøbssystemer har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen søgt efter udbudsbekendtgørelser om dynamiske indkøbssystemer i TED-databasen og kvalitetssikret resultaterne manuelt. Informationer om dynamiske indkøbssystemer er behæftet med en vis usikkerhed, da ordregiverne anvender bekendtgørelserne på TED forskelligt. Dette er forsøgt håndteret i den efterfølgende kvalitetssikring.

I 2020 blev der oprettet 50 dynamiske indkøbssystemer, *jf. figur 4.16*. Det er en relativt stor stigning fra 2015, hvor der kun blev oprettet to dynamiske indkøbssystemer. Stigningen skal ses i sammenhæng med ikrafttrædelsen af udbudsloven d. 1. januar 2016, som ændrede reglerne for dynamiske indkøbssystemer. En væsentlig ændring var, at man overgik fra, at dynamiske indkøbssystemer kun kunne anvendes ved offentlige udbud, til at de kan udbydes som begrænsede udbud.

I perioden 2015-2020 er der i alt oprettet 180 dynamiske indkøbssystemer. Der har været relativt store udsving henover årene, hvor 2018 og 2020 har markant flere end de øvrige år.

¹⁹ Se case på Bedreudbud.dk: "Dynamisk tilgang til indkøb af exoskeletter i Aarhus" (2020).

Figur 4.16 Antallet af offentliggjorte dynamiske indkøbssystemer, 2015-2020



Anm.: Baseret på 180 udbudsbekendtgørelser af dynamiske indkøbssystemer i perioden 2015-2020. Opgørelsen er foretaget ved direkte søgninger i TED-databasen, og resultaterne er kvalitetssikret manuelt.

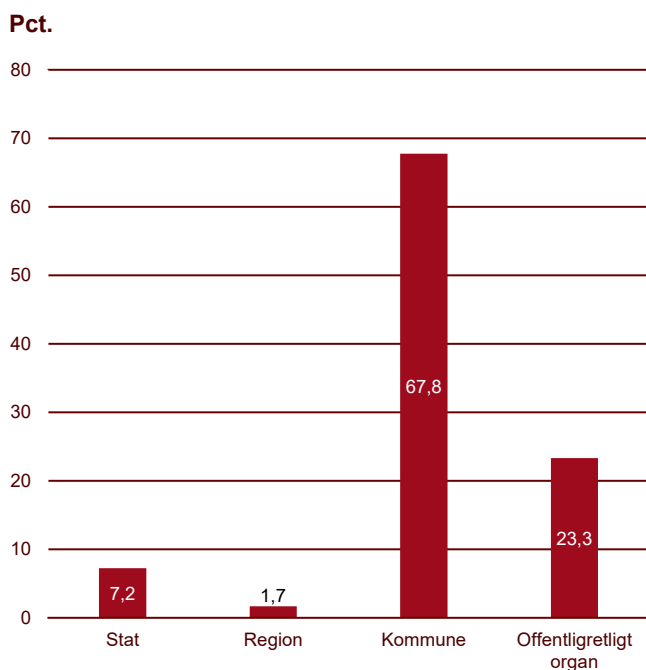
Kilde: Tenders Electronic Daily.

Flere af de 180 dynamiske indkøbssystemer, der blev oprettet i 2015-2020, er udbudt enkeltvis, men kan formentlig i nogle tilfælde anses for at være delkontrakter af den samme aftale. Fx har Københavns Kommunes økonomiforvaltning i 2020 oprettet syv forskellige udbudsbekendtgørelser for dynamiske indkøbssystemer vedrørende it-tjenester på den samme dato. Hvis man betragter flere udbudsbekendtgørelser som én aftale, når de har samme ordregiver og samme dato, er der i stedet 32 aftaler om dynamiske indkøbssystemer i 2020 og 104 i hele perioden fra 2015-2020.

Dynamiske indkøbssystemer anvendes primært af kommunale ordregivere. I perioden 2015-2020 blev godt 74 pct. af de dynamiske indkøbssystemer oprettet af en kommunal ordregiver, mens det omvendt kun var knap 2 pct., som blev oprettet af en regional ordregiver, jf. figur 4.17a. En stor del af de dynamiske indkøbssystemer er oprettet af større kommuner på Sjælland og i hovedstadsområdet, eksempelvis Københavns Kommune. Anvendelsen foregår dog også hos andre typer ordregivere; fx har Aalborg Universitet, Vejdirektoratet og Vestforbrændingen også benyttet sig af dynamiske indkøbssystemer. Det er typisk større ordregivere, som benytter sig af dynamiske indkøbssystemer.

Figur 4.17 Fordelingen af dynamiske indkøbssystemer ift. ordregivertype og kontrakttype, 2015-2020

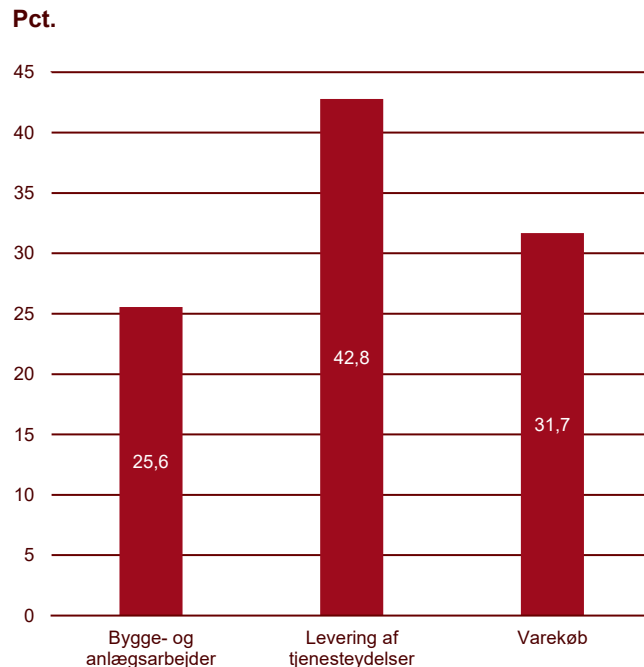
(a) Fordelt på ordregivertype



Anm.: Baseret på 180 udbudsbekendtgørelser af dynamiske indkøbssystemer i perioden 2015-2020. Opgørelsen er foretaget ved at foretage direkte søgninger i TED-databasen, og resultaterne er kvalitetssikret manuelt.

Kilde: Tenders Electronic Daily.

(b) Fordelt på kontrakttype



Anm.: Baseret på 180 udbudsbekendtgørelser af dynamiske indkøbssystemer i perioden 2015-2020. Opgørelsen er foretaget ved at foretage direkte søgninger i TED-databasen, og resultaterne er kvalitetssikret manuelt.

Kilde: Tenders Electronic Daily.

Dynamiske indkøbssystemer anvendes oftest ved levering af tjenesteydelser, *jf. figur 4.17b*. Bygge- og anlægsarbejder udgør med knap 26 pct. den mindste andel af de dynamiske indkøbssystemer. Den udgør dog en overrepræsentation, da bygge- og anlægsarbejder udgør ca. 10 pct. af alle danske EU-udbud.

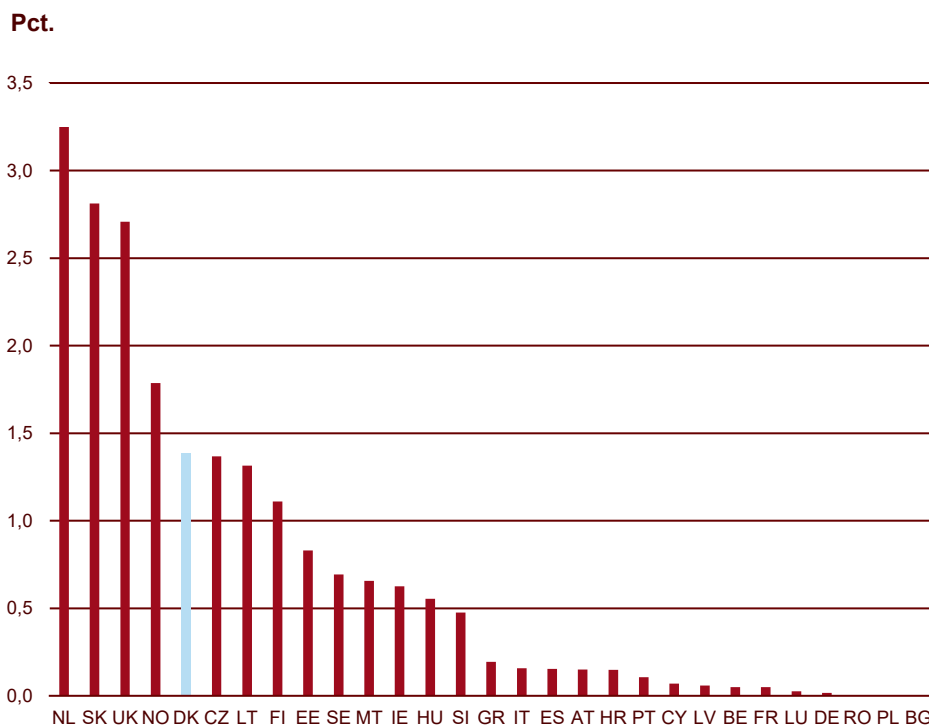
4.9 Udformningen af dynamiske indkøbssystemer

Danske ordregivere benytter hyppigt dynamiske indkøbssystemer relativt til andre EU-lande²⁰, *jf. figur 4.18*. En international sammenligning opgjort ved direkte søgninger i Tenders Electronic Daily²¹ viser, at 1,4 pct. af danske udbudsbekendtgørelser i 2018-2021 vedrører et dynamisk indkøbssystem. Dermed er Danmark kun overgået af Holland, Slovakiet, England og Norge.

²⁰ Opgørelsen inkluderer også England og Norge, selvom disse ikke er medlem af EU.

²¹ Tallene er ikke kvalitetssikrede og bør derfor tages med forbehold, *jf. boks 2.5*.

Figur 4.18 Dynamiske indkøbssystemers andel af offentliggjorte udbudsbekendtgørelser og dynamiske indkøbssystemer fordelt på EU-lande, 2018-2021



Anm.: Baseret på 906.917 udbudsbekendtgørelser i perioden 2018-2021, som er offentliggjort senest d. 24. november 2021. Opgørelsen er foretaget ved direkte søgninger i TED-databasen. Opgørelsen inkluderer også England og Norge, selvom disse ikke er medlem af EU.

Kilde: Tenders Electronic Daily.

Kapitel 5

Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver

5.1 Indledning

Når private leverandører konkurrerer om at levere ydelser til den offentlige sektor, kan det bidrage til at sikre høj kvalitet i opgaveløsningen, fortsat effektivisering og understøttelse af innovation og nytænkning i den offentlige opgaveløsning.

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 kan det bl.a. afdækkes, om opgaven udføres bedst og billigst i privat eller offentligt regi.

I 2020 udgjorde andelen af konkurrenceudsatte tjenesteydelser 25,1 pct. målt med indikatoren for konkurrenceudsættelse (IKU)²². 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.

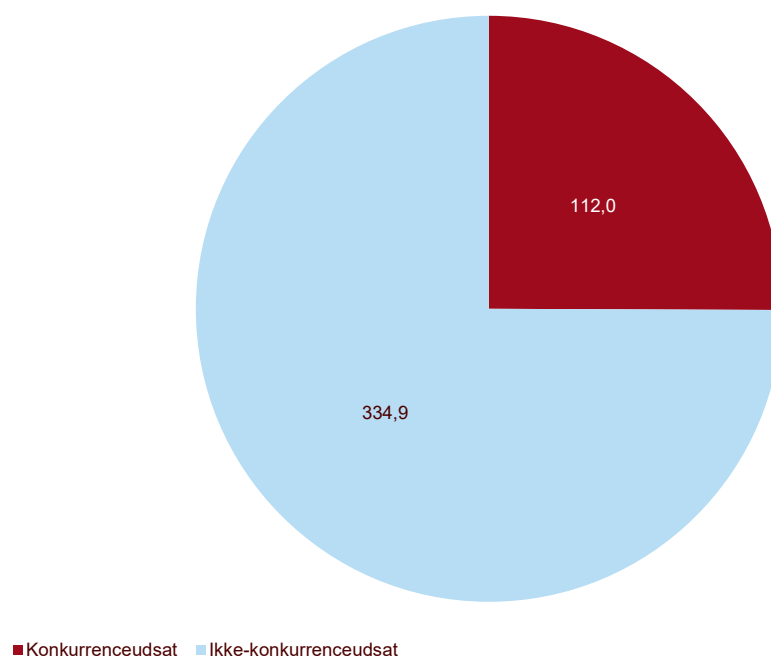
I det følgende beskrives niveauet og udviklingen i konkurrenceudsættelsesgraden over tid for henholdsvis kommuner, regioner og staten.

5.2 Uændret konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver

I 2020 blev der konkurrenceudsat offentlige tjenesteydelsesopgaver til en værdi af 112 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 5.1.

²² Se boks 5.1 for definitionen af IKU, og hvordan den beregnes.

Figur 5.1 Offentlige tjenesteydelsesopgaver, 2020 (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, Indenrigs- og Boligministeriet og egne beregninger.

Konkurrenceudsættelsesgraden beregnes som forholdet mellem de opgaver (bruttoudgifter), som konkurrenceudsættes, og værdien af det offentlige tjenesteydelsesopgaver, som kan løses af både private leverandører og det offentlige selv, se *boks 5.1*. Af disse tjenesteydelsesopgaver udgjorde statens opgaveportefølje 88,3 mia. kr. i 2020, regionernes udgjorde 111,2 mia. kr., mens kommunernes udgjorde 247,0 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 gennemskeelige og konkurrenceneutrale principper.²³ I 2020 blev 0,5 pct. af de kommunale konkurrenceudsatte opgaver vundet af kommunen selv ved et kontrolbud. Denne andel var 0,1 pct. for regionerne, mens staten har ikke vundet udbud via kontrolbud i 2020.

²³ 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".

Boks 5.1

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 Indenrigs- og Boligministeriet, 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.

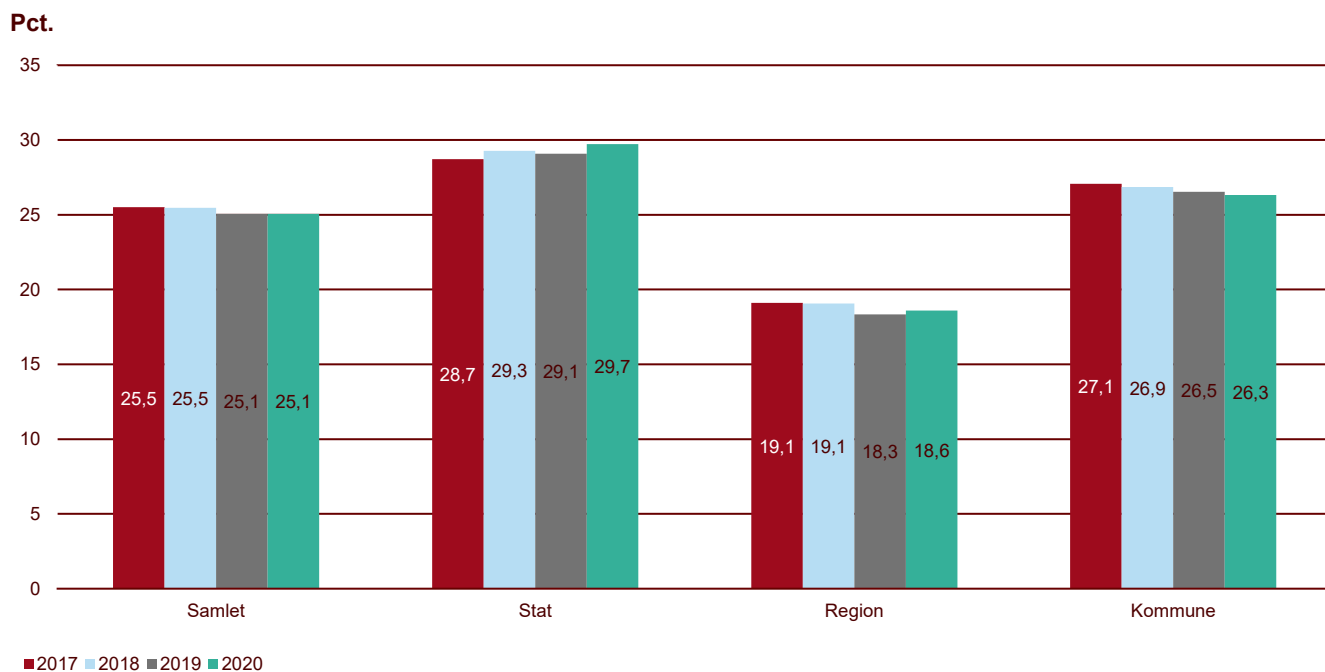
Offentlige vareindkøb, der medgår til at løse udbudsmulige opgaver, indgår i nævneren for IKU'en. Offentlige varekøb indgår i tælleren for IKU, hvis ydelsen, som varekøbet anvendes i, er konkurrenceudsat; dette selvom varekøb oftest købes hos private, og varekøbet dermed er anskaffet på et marked med 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 5.3*.

5.3 Udviklingen i konkurrenceudsættelsesgrad hos stat, region og kommune

Staten, regionerne og kommunerne konkurrenceudsatte i 2020 25,1 pct. af de opgaver, der i udgangspunktet var mulige at udbyde. IKU'en er uændret fra 2019 til 2020, *jf. figur 5.2*.

Figur 5.2 Konkurrenceudsættelsesgraden i stat, region og kommune



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

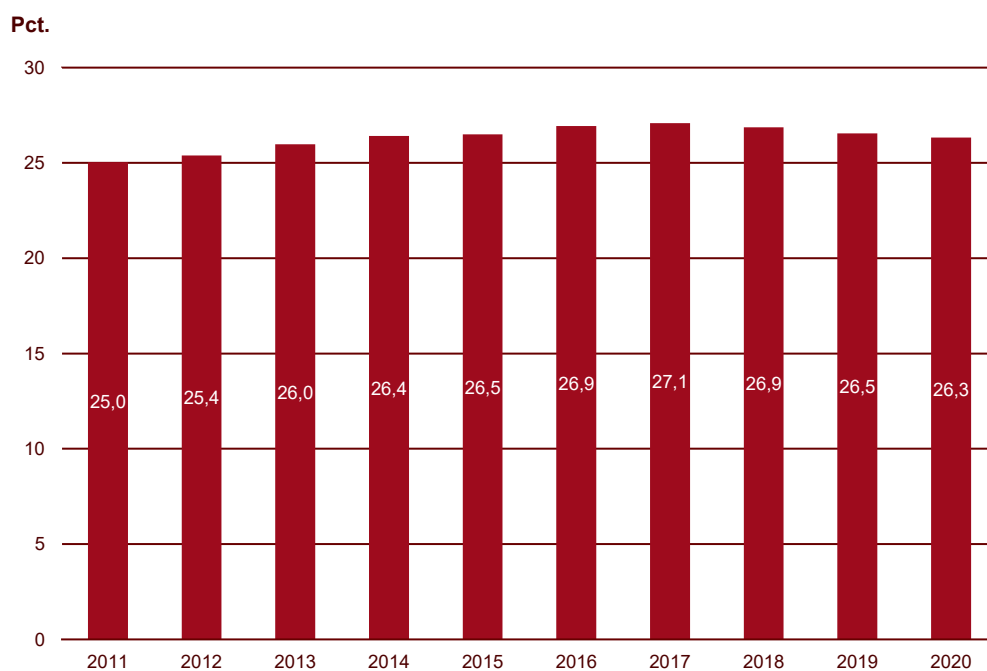
Det dækker over, at regionerne og staten har en mindre stigning i deres andel af konkurrenceudsatte opgaver på henholdsvis 0,3 og 0,6 procentpoint, mens kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad er faldet med 0,2 procentpoint.

Konkurrenceudsættelsen af tjenesteydelser, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, har ligget imellem 24,6 og 25,8 pct. siden 2011. I 2012 udgjorde den samlede IKU 25,0 pct., hvilket stort set svarer til niveauet i 2020.

5.4 Konkurrenceudsættelse i kommunerne

Kommunerne konkurrenceudsatte i 2020 opgaver til en værdi af 65,0 mia. kr., hvilket svarer til en IKU på 26,3 pct., jf. Figur 5.3. Dette udgør et fald i kommunernes IKU (KIKU) på 0,2 procentpoint siden 2019. Kommunernes IKU er faldet ca. 0,8 procentpoint siden 2017.

Figur 5.3 Kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad, 2011-2020



Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet og egne beregninger.

Faldet i kommunernes IKU har baggrund i, at 61 kommuner i 2020 oplevede et fald i konkurrenceudsættelsesgraden, mens 37 kommuner har øget deres konkurrenceudsættelse i forhold til 2019.

Opgaver, der er omfattet af frit valg, medregnes i KIKU'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 2019 er forskellen i kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad (målt ved standardafvigelsen i KIKU) steget med 0,6 procentpoint, jf. tabel 5.1. Afstanden mellem KIKU'en for de kommuner, der konkurrenceudsætter mest og mindst, er således steget.

Tabel 5.1 Sammenligning af ændringerne i kommunernes IKU, 2019 og 2020

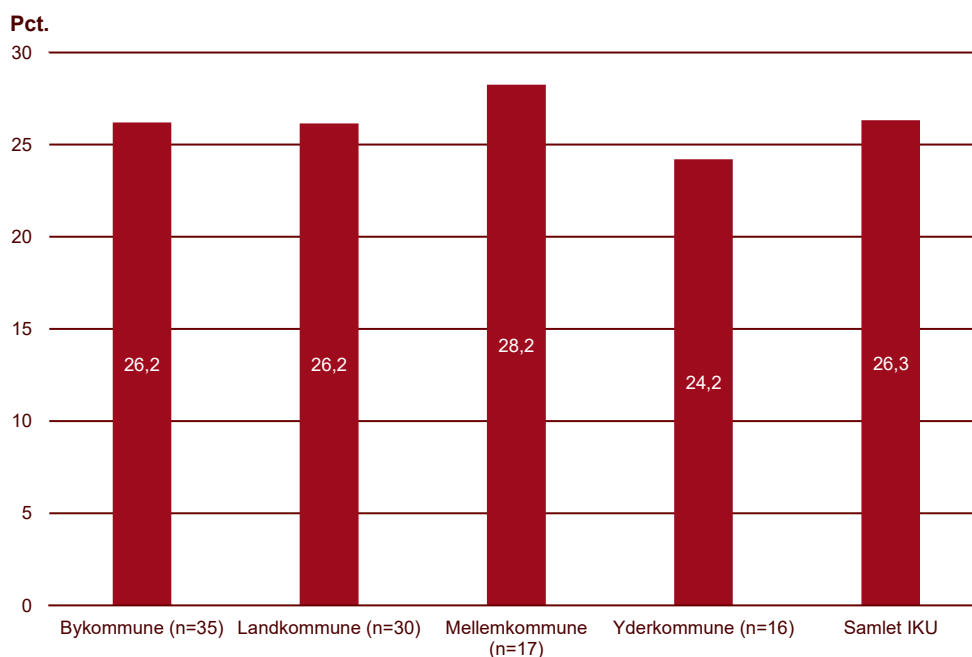
	2019	2020
Kommunernes IKU samlet (pct.)	26,5	26,3
Simpelt gennemsnit for kommunernes IKU (pct.)	27,2	26,9
Standardafvigelse for kommunernes IKU (procentpoint)	4,4	5,0

Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet og egne beregninger.

Kommunernes IKU varierer mellem 17,7 pct. i Samsø Kommune og 51,3 pct. i Gribskov Kommune, *jf. tabel B.1* i bilaget. Knap 80 pct. af kommunerne konkurrenceudsætter mellem 22 og 32 pct. af deres opgaver.

Mellekommuner er den kommunetype, der i gennemsnit har den højeste KIKU, mens yderkommuner konkurrenceudsætter mindst, *jf. figur 5.4*. Der findes dog kommuner med både høje og lave konkurrenceudsættelsesgrader inden for alle landsdele, *jf. tabel B.2* i bilaget. Se boks 5.2 for en uddybning af kommunetyperne.

Figur 5.4 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.2* for kommunernes fordeling mellem kommunetyper.

Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet og egne beregninger.

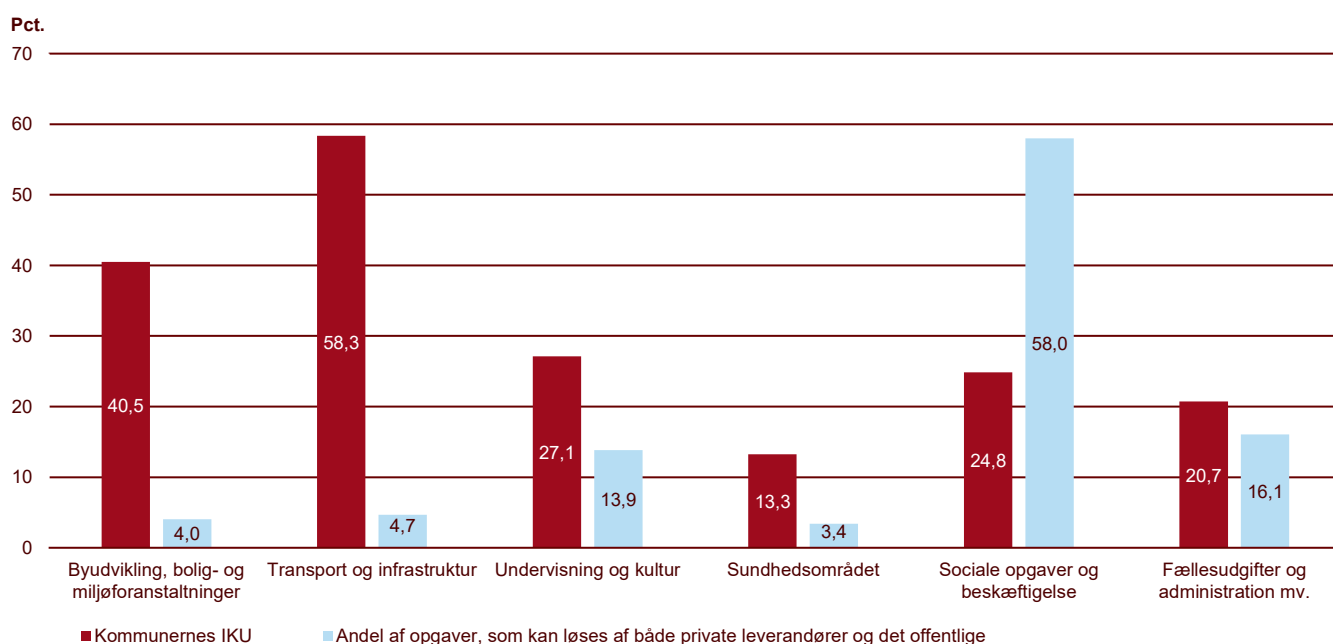
Kommunerne konkurrenceudsætter relativt flest opgaver inden for transport og infrastruktur samt området for byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger, som omfatter opgaver såsom bus- og taxakørsel, vejvedligeholdelse, snerydning samt vedligeholdelse af grønne anlæg og kirkegårde, *jf. figur 5.5*. Det er dog mindre end 5 pct. af opgaver i disse områder, der kan løses af både private leverandører og det offentlige, og dermed er mulige at konkurrenceudsætte.

Boks 5.2 De fire kommunetyper

Inddelingen af danske kommuner i typerne bykommune, mellemkommune, landkommune og yderkommune er foretaget af Danmarks Jordbrugsforskning i 2007 ved brug af indikatorer inden for urbanisering, landbrug, demografi, erhvervs- og befolkningsudvikling, uddannelsesniveau, økonomi og geografisk placering.²⁴

Generelt er land- og yderkommunerne karakteriseret ved at ligge perifert ift. arbejdspladser og infrastruktur, mens mellemkommunerne ligger placeret tættere på bykommunerne.

Figur 5.5 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: Indenrigs- og Boligministeriet og egne beregninger.

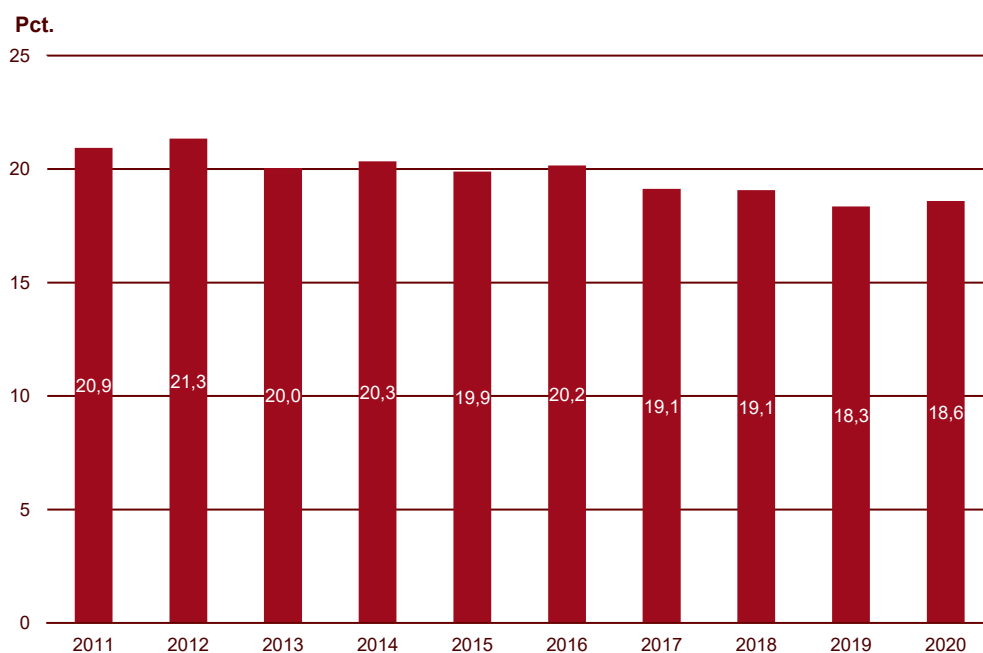
Forskellen i kommunernes IKU på forskellige kontoniveauer indikerer, at der i nogle kommuner kan være en mulighed for og eventuelt en fordel ved at konkurrenceudsætte flere opgaver. De kontoniveauer, som konkurrenceudsættes i højest grad, er også dem, hvor der er størst spredning i graden af konkurrenceudsættelse. På transport- og infrastrukturområdet er forskellen mellem den kommune med hhv. højest og lavest KIKU 78,7 procentpoint, hvor Tønder Kommune har konkurrenceudsat 91,1 pct. af deres opgaver på området og Sorø Kommune kun 12,4 pct.

²⁴ Kilde: Rapporten "Landdistriktskommuner - indikatorer for landdistrikt", livogland.dk/files/dokumenter/publikationer/rapport-kommunetyper.pdf.

5.5 Konkurrenceudsættelse i regionerne

Regionerne konkurrenceudsatte i 2020 opgaver til en værdi af 10,8 mia. kr. Det svarer til en IKU på 18,6 procent, *jf. figur 5.6*. Regionernes IKU er således steget lidt for første gang siden 2016.

Figur 5.6 Regionernes konkurrenceudsættelse, 2011-2020



Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet og egne beregninger.

Regionernes samlede konkurrenceudsættelsesgrad (RIKU) er steget med 0,2 procentpoint²⁵ fra 2019 til 2020. Stigningen i RIKU kan henregnes en øget konkurrenceudsættelse hos tre regioner. RIKU'en har i perioden 2013-2016 været på omtrent 20 pct., hvorefter der er sket et fald på næsten to procentpoint frem mod 2019.

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. Medicin indgår således i RIKU'ens nævner i det omfang, det er tilknyttet en tjenesteydelse, som kan konkurrenceudsættes, men indgår kun i tælleren for IKU, hvis ydelsen, som medicinkøbet anvendes i, er konkurrenceudsat. Hvis udgifterne til

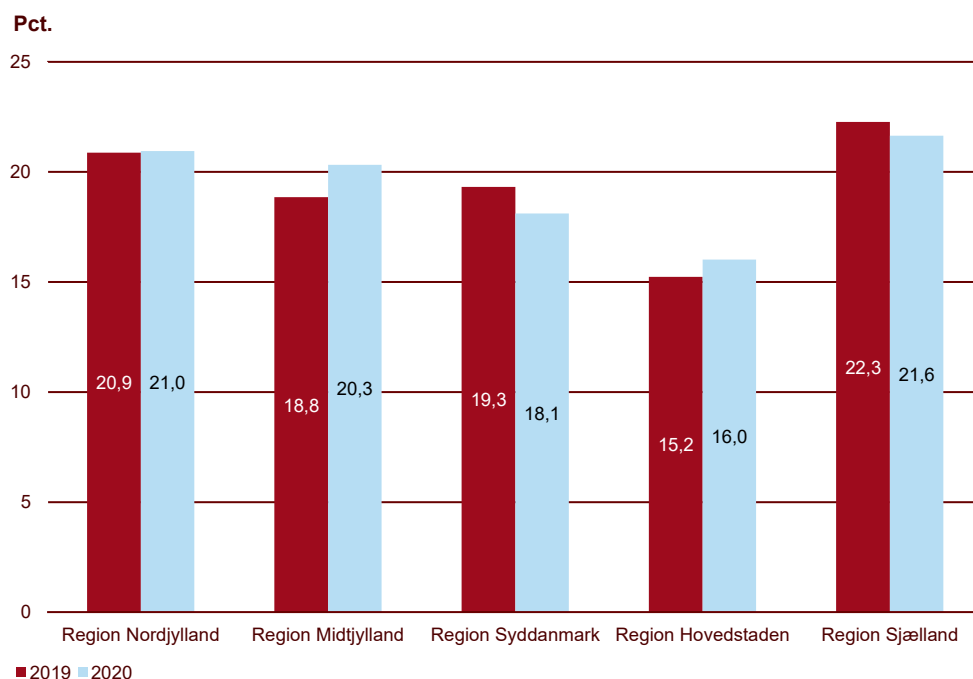
²⁵ Tallene er afrundet, hvorfor der er en forskel imellem tallene i teksten og tallene i figuren.

medicin stiger, kan det betyde, at nævneren i RIKU'en vokser, og at regionernes konkurrenceudsættelsesgrad dermed aftager, selv om værdien af de konkurrenceudsatte opgaver er uændret eller øget.

Region Sjælland har fortsat den højeste RIKU på trods af et fald på 0,6 procentpoint fra 2019 til 2020. Afstanden fra Region Sjælland til Region Hovedstaden, som har den laveste RIKU, er imidlertid blevet mindre i samme periode, fordi sidstnævntes RIKU omvendt er vokset. Der kan være forskelle i regionernes opgaveportefølje, som har indflydelse på niveauet for deres RIKU.²⁶

Region Midtjylland har ligesom sidste år øget deres RIKU og er den region, der har oplevet den største stigning med 1,5 procentpoint, jf. figur 5.7. Det største fald i RIKU ses hos Region Syddanmark, hvor RIKU'en er faldet med 1,2 procentpoint.

Figur 5.7 Regionernes konkurrenceudsættelse, 2019 og 2020



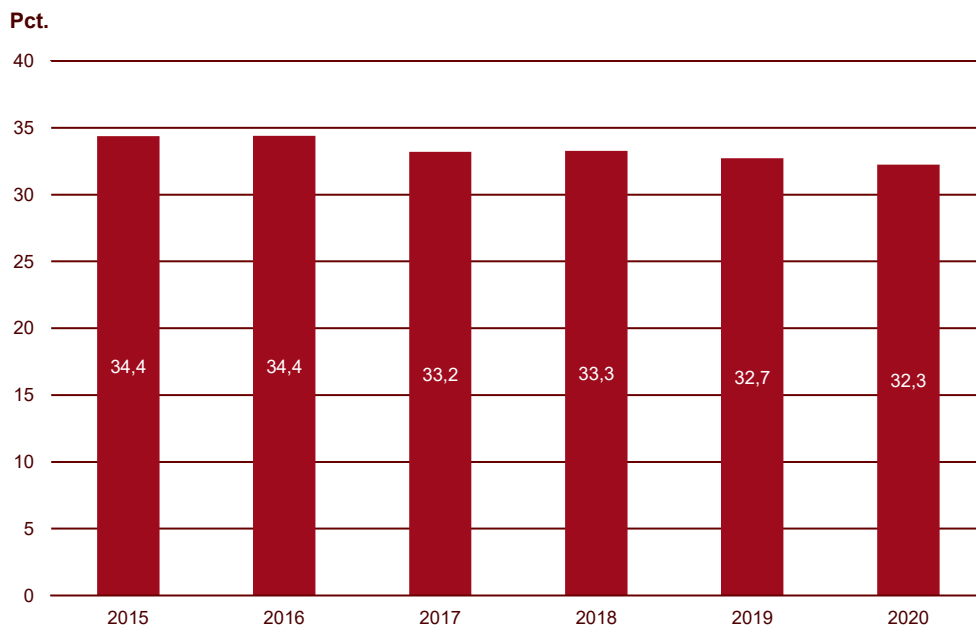
Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet og egne beregninger.

Regionerne opgør en privat tjenesteydelsesindikator (PTI), der er et supplement til RIKU'en. PTI opgør bruttoudgifter til private leverandører i forhold til bruttoudgifter til tjenesteydelser, der potentielt set vurderes at kunne leveres af private. Forskellen mellem RIKU 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,

²⁶ 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 eller løser fx offentlige hospitalsopgaver for andre regioner, hvilket i et vist omfang kan påvirke de enkelte regioners konkurrenceudsættelsesgrad.

når dette er aktuelt. PTI for regionerne er med 32,3 pct. i 2020 faldet med 0,5 procentpoint sammenlignet med niveauet i 2019, *jf. figur 5.8*. PTI'en er således faldet lidt i både 2019 og 2020.

Figur 5.8 Regionernes niveau for privat tjenesteydelsesindikator (PTI)

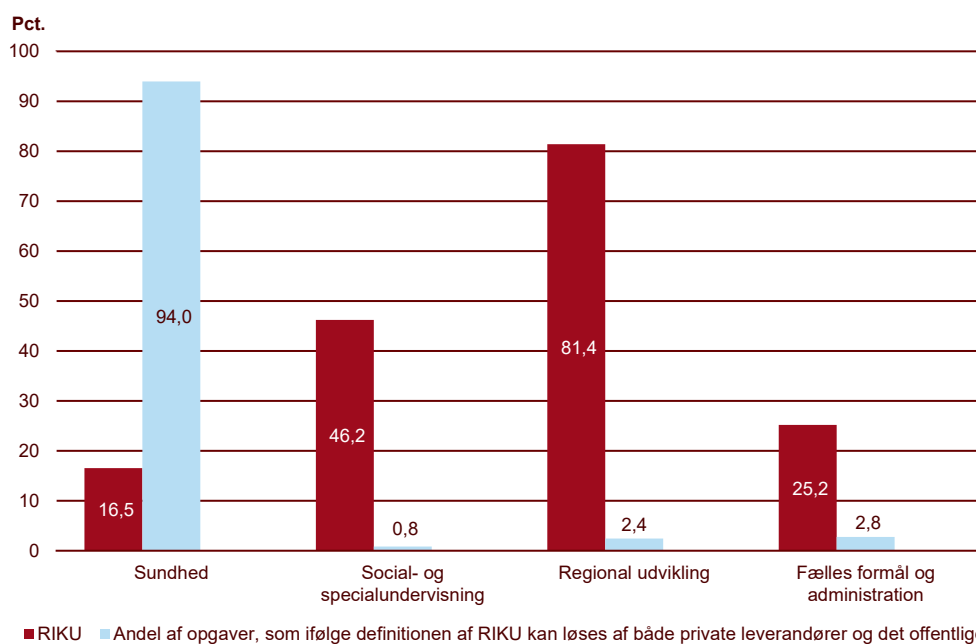


Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet og egne beregninger.

Alle regioners PTI er faldet fra 2019 til 2020 med undtagelse af Region Midtjylland, der har oplevet en stigning i PTI på 0,4 procentpoint.

Langt de fleste af de regionsopgaver, som kan løses af både private leverandører og det offentlige selv, findes på sundhedsområdet, *jf. figur 5.9*. Men sundhedsområdet er samtidig det område, hvor regionerne konkurrenceudsætter den mindste andel af opgaver.

Figur 5.9 Konkurrenceudsættelse på forskellige områder i regionerne



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

Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet og egne beregninger.

Region Sjælland konkurrenceudsætter den største andel inden for *Sundhed og Regional udvikling*, jf. tabel 5.2. Den mindste spredning mellem den region, der konkurrenceudsætter mest og mindst, findes på sundhedsområdet. Her er ligger forskellen i RIKU på 3,9 procentpoint. Omvendt findes den største forskel på top og bund i *Fælles formål og administration*; her ligger forskellen på 29,8 procentpoint. Forskellene i konkurrenceudsættelsesgraderne kan indikere, at der er en mulighed for at konkurrenceudsætte flere opgaver.

Alle de fire områder fylder omtrent det samme i regionernes budgetter. *Fælles formål og administration* har opgaver for 111 mio. kr., *Sundhed* omfatter opgaver for 112 mio. kr., *Regional udvikling* omfatter opgaver for 113 mio. kr. og *Social og specialundervisning* omfatter opgaver for 116 mio. kr. Sundhedsområdet har dog klart flest opgaver, som kan løses af både det offentlige og det private.

Tabel 5.2 Regionernes konkurrenceudsættelse på kon-toniveauer i 2020 (pct.)

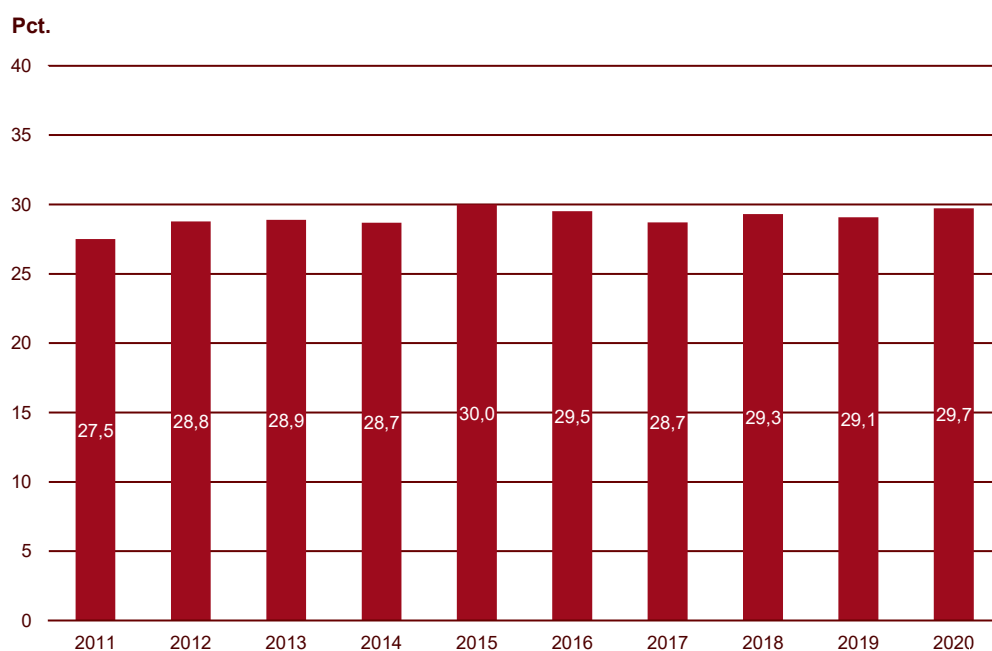
	Sundhed	Social- og specialundervisning	Regional udvikling	Fælles formål og administration
Region Nordjylland	18,1	52,9	76,9	19,7
Region Midtjylland	17,6	48,2	81,3	42,3
Region Syddanmark	16,7	33,8	80,9	26,3
Region Hovedstaden	14,6	47,7	80,6	12,4
Region Sjælland	18,5	44,7	86,7	25,5
Samlet	16,5	46,2	81,4	25,2

Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet og egne beregninger.

5.6 Konkurrenceudsættelse i staten

Staten konkurrenceudsatte i 2020 opgaver til en værdi af 26,2 mia. kr. Det svarer til en konkurrenceudsættelsesgrad på 29,7 procent. Statens konkurrenceudsættelsesgrad (SIKU) er dermed steget med 0,6 procentpoint fra 2019 til 2020, *jf. figur 5.10*.

Figur 5.10 Statens konkurrenceudsættelsesgrad 2011-2020



Anm.: Omkostninger til Domstolsstyrelsen (bogføringskreds 12207 og 12208) indgår ikke i opgørelsen af SIKU'en, da økonomistyrelsen vurderer, at omkostningerne hovedsageligt 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 5.3*. 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 5.3 Myndighedsopgaver og statens konkurrenceud- sættelse

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. Hvis de opgaver, som staten varetager in-house, er udbudsegnede og har en værdi, der ligger over EU's tærskelværdier, skal staten med passende mellemrum vurdere, om det fortsat er fordelagtigt, at staten selv håndterer opgaven.²⁷ Det kan fx ske ved at konkurrenceudsætte opgaven. En opgave kan vurderes til ikke at være udbudsegnet, hvis den 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 udbudsegnede og ikke-udbudsegnede 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.

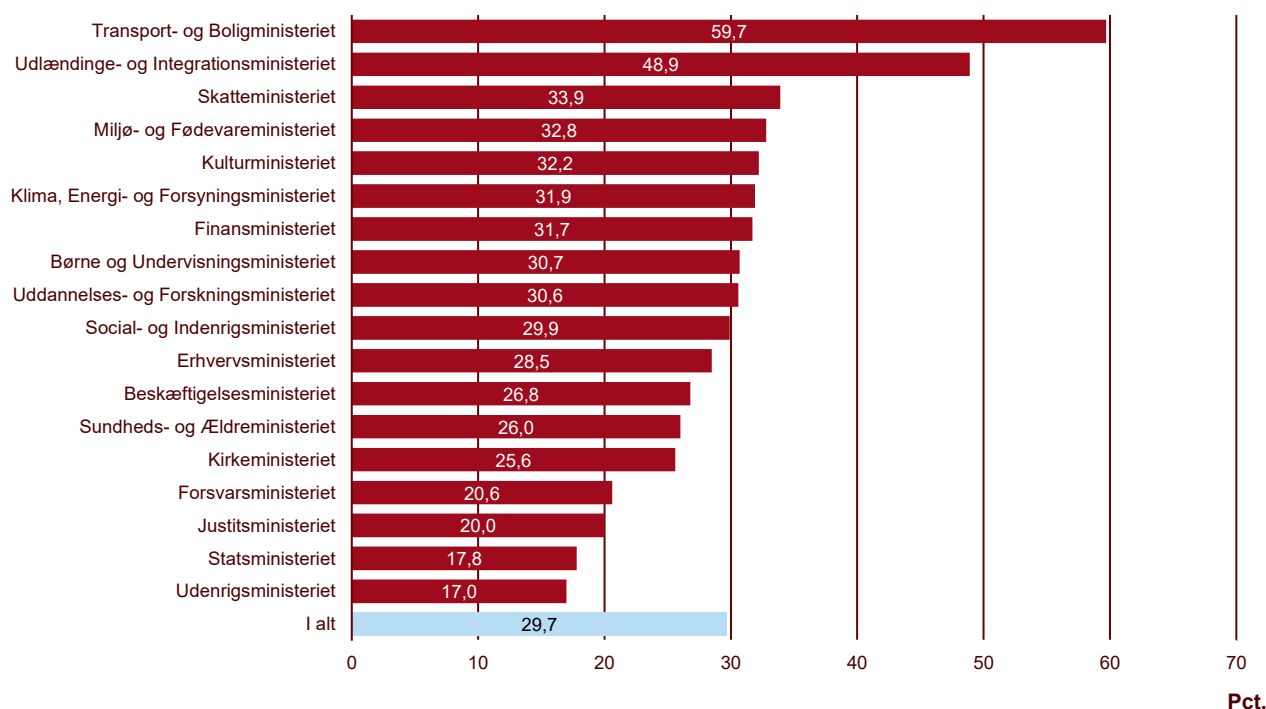
Der er dermed tale om en noget mere grovkornet opgørelse af opgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, end for regioner og kommuners vedkommende. Det betyder samtidig, at nævneren i SIKU'en indeholder flere opgaver, end det reelt er muligt at konkurrenceudsætte.

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 5.11*. Transport- og Boligministeriet har den højeste IKU; her konkurrenceudsættes 59,7 pct. af driftsomkostningerne.

²⁷ Jf. cirkulære af 31. marts 2016 om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver.

Figur 5.11 Ministeriernes konkurrenceudsættelsesgrad, 2020



Anm.: Omkostninger til Domstolsstyrelsen (bogføringskreds 12207 og 12208) indgår ikke i opgørelsen af SIKU'en, da Økonomistyrelsen vurderer, at omkostningerne hovedsageligt vedrører myndighedsopgaver. Ministeriernes konkurrenceudsættelsesgrad er opgjort på baggrund af ministeriernes ressortområder forud for regeringsrokaden i november 2020.

Kilde: Økonomistyrelsen og egne beregninger.

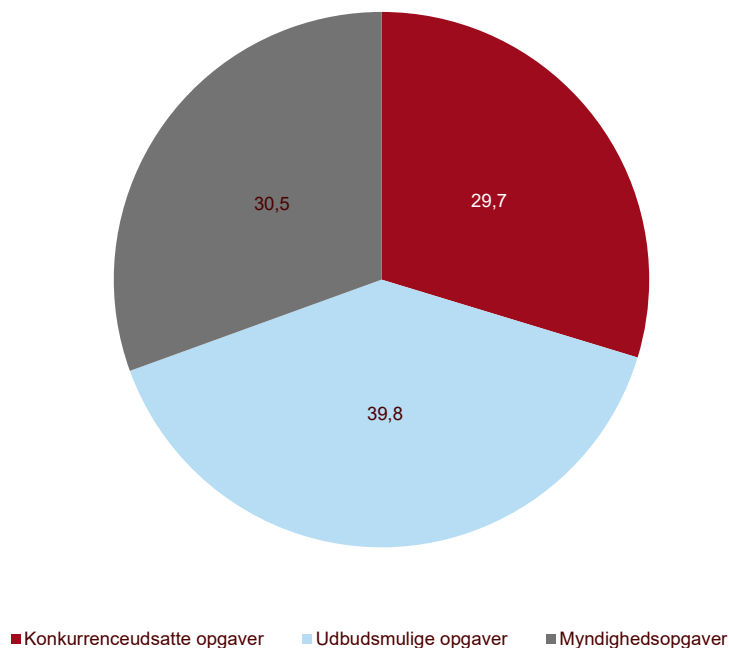
11 ud af 18 ministerområder har oplevet et fald i SIKU. Den samlede SIKU er dog steget, hvilket særligt skyldes, at Skatteministeriet og Transport- og Boligministeriet har oplevet en stor stigning i deres IKU. Økonomistyrelsen har angivet, at tallene i visse styrelser er påvirket af udgifter relateret til COVID-19.

Udenrigsministeriet har den laveste SIKU på 17,0 pct. Da sammensætningen af opgaver – herunder myndighedsopgaver, som ikke må konkurrenceudsættes – varierer på tværs af ressortområderne, kan tallene ikke sammenlignes direkte. Det er således ikke muligt for alle ministerområder at opnå konkurrenceudsættelsesgrader på niveau med fx Transport- og Boligministeriet.

5.7 Myndighedsopgaver i staten

Myndighedsopgaver er i udgangspunktet ikke sorteret fra i opgørelsen af statens driftsomkostninger, som indgår i opgørelsen af SIKU'en. Staten har driftsomkostninger for 88,3 mia. kr. Disse fordeler sig på: (1) myndighedsopgaver, som ikke som udgangspunkt kan konkurrenceudsættes, (2) allerede konkurrenceudsatte opgaver og (3) opgaver, som potentielt kunne konkurrenceudsættes, men som ikke er blevet det. I opgørelsen af SIKU'en kan der ikke skelnes mellem (1) myndighedsopgaver og (3) opgaver, som kan konkurrenceudsættes, men ikke er blevet det. 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 5.12. Det svarer i 2020 til ca. 27 mia. kr. af de godt 88 mia. kr. Dermed udgør de udbudsmulige opgaver, som ikke er konkurrenceudsat i 2020 knap 40 pct. af de samlede driftsomkostninger.

Figur 5.12 Statens driftsomkostninger fordelt på opgavetyper (pct.)



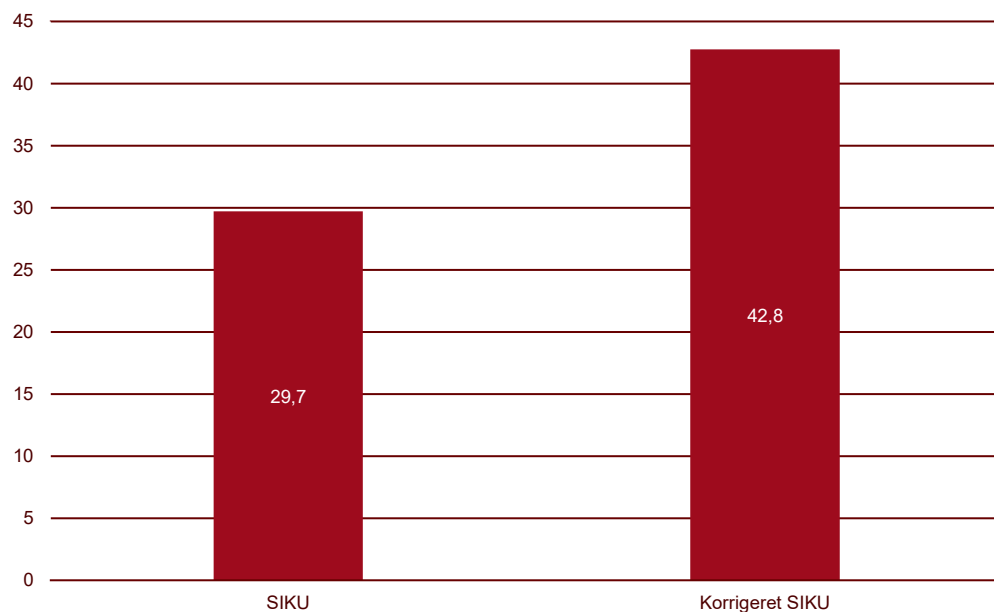
Anm.: Beregnet på baggrund af 96 respondenter angivelse af andelen af myndighedsopgaver. De ikke-konkurrenceudsatte opgaver er fundet residualt ud fra de to andre andele, dvs. konkurrenceudsatte opgaver og myndighedsopgaver. De 96 institutioner har driftsomkostninger for knap 45 mia. kr. i 2017, hvilket 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 42,8 pct., mens den ukorrigerede SIKU opgøres til 29,7 pct., jf. figur 5.13. De ikke-konkurrenceudsatte 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 5.13 SIKU'en med og uden korrektion for myndighedsopgaver, 2020

Pct.



Anm.: Den korrigerede SIKU tager udgangspunkt i besvarelser fra 96 statslige institutioner. Da der er tale om selvrapporterede 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 hovedsageligt vedrører myndighedsopgaver.

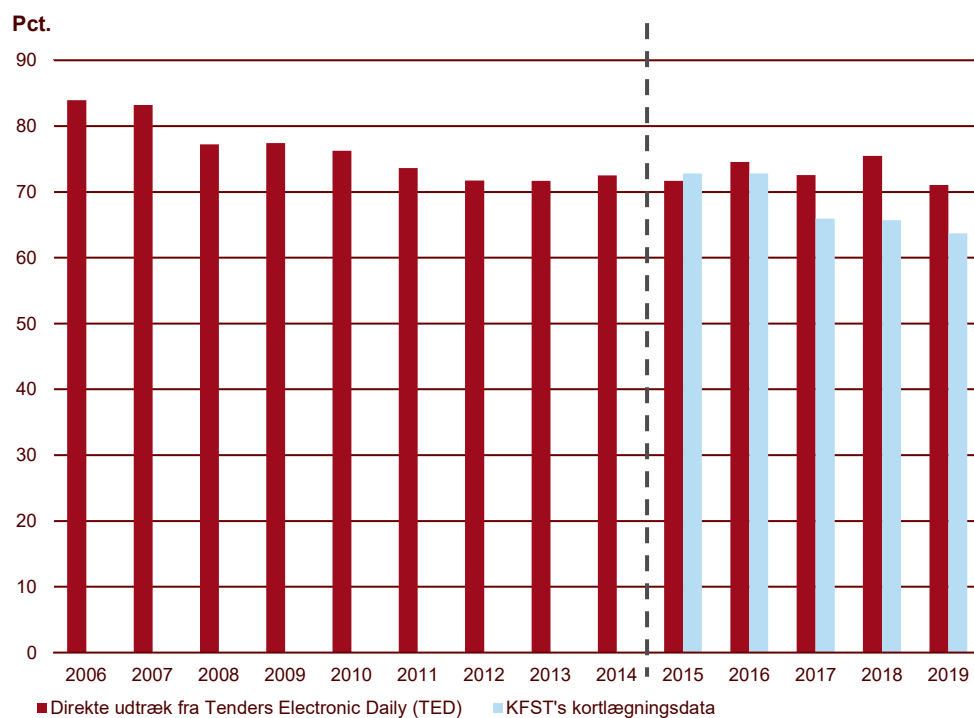
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgeskemaundersøgelse fra 2018 og Økonomistyrelsen.

Blandt de institutioner, der har deltaget i undersøgelsen, er der stor variation i vurderingen af hvor stor en andel af driftsomkostningerne, der kan defineres som myndighedsopgaver. Den korrigerede SIKU skal derfor ses i lyset af, at myndighedsopgavernes andel er baseret på de statslige ordregiveres selvrapporterede skøn.

Vurderingerne spænder fra 0 til 100 pct., hvilket 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 forskellig opfattelse af, hvilke opgaver der udgør myndighedsopgaver.

Bilag

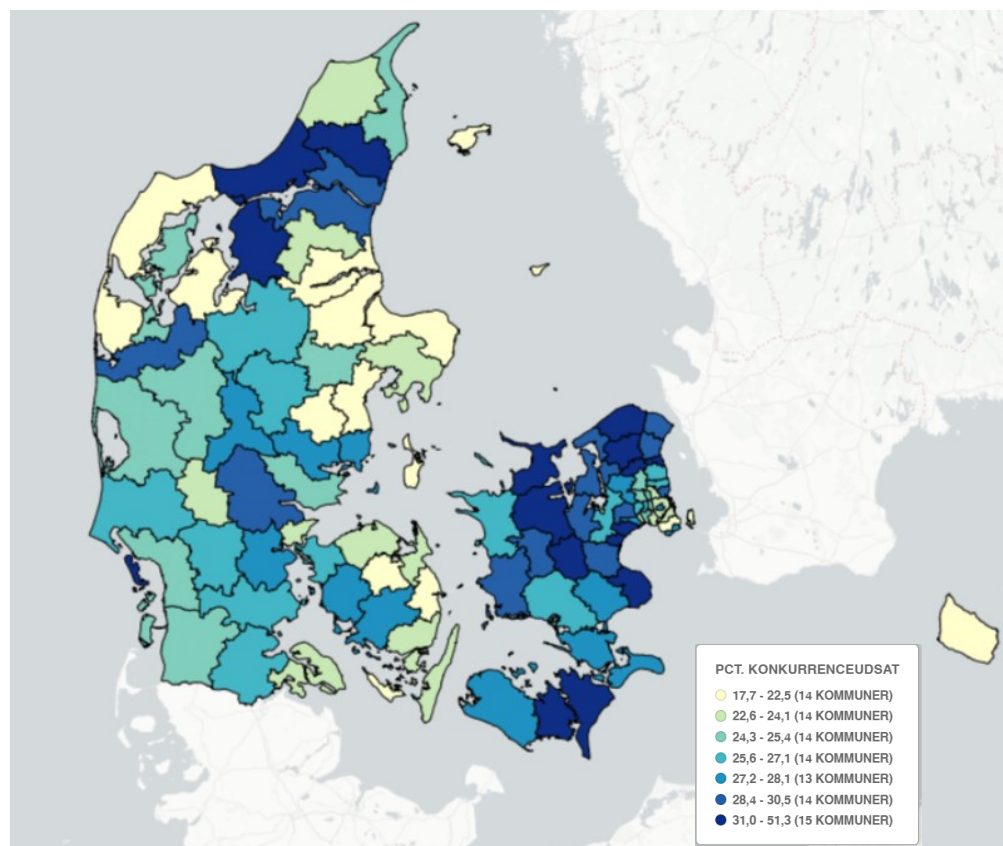
Figur B.1 Udviklingen i tildelingskriteriet "Bedste forhold mellem pris og kvalitet", 2006-2020



Anm.: De direkte udtræk fra Tenders Electronic Daily (TED) er ikke kvalitetssikrede og er derfor behæftet med en del usikkerhed. KFST's kortlægningsdata er baseret på 13.745 udbud, der er offentliggjort via en bekendtgørelse i perioden 2015-2020. Alle udbud er afsluttet inden den 1. juni 2021 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. Der mangler information om tildelingskriterium ved 519 EU-udbud over perioden. Særligt udbud under light-regimet mangler information om det anvendte tildelingskriterium.

Kilde: Udtræk fra Tenders Electronic Daily.

Figur B.2 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 foretaget med henblik på at opnå omtrent ens antal kommuner i hver kategori.

Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet og egne beregninger.

Tabel B.1 Kommunernes IKU og ændring i IKU i procentpoint

Kommune	Kommunetype	IKU 2019	IKU 2020	Ændring i IKU 2019-2020 (procentpoint)
Samlet		26,5	26,3	-0,2
Albertslund	Bykommune	27,3	26,0	-1,3
Allerød	Bykommune	30,0	31,1	1,1
Assens	Landkommune	26,4	27,7	1,4
Ballerup	Bykommune	24,7	25,1	0,4
Billund	Landkommune	24,8	23,8	-1,0
Bornholm	Yderkommune	23,3	21,7	-1,6
Brøndby	Bykommune	26,5	25,1	-1,4
Brønderslev	Landkommune	33,4	35,3	2,0
Dragør	Bykommune	28,6	28,1	-0,4
Egedal	Bykommune	26,8	27,7	0,9
Esbjerg	Landkommune	24,7	25,1	0,4
Fanø	Landkommune	42,0	43,6	1,6
Favrskov	Mellemkommune	25,8	24,4	-1,4
Faxe	Mellemkommune	27,5	28,0	0,5
Fredensborg	Bykommune	29,9	30,0	0,1
Fredericia	Mellemkommune	23,2	22,6	-0,6
Frederiksberg	Bykommune	27,6	27,2	-0,4
Frederikshavn	Landkommune	24,8	24,3	-0,5
Frederikssund	Bykommune	31,4	28,4	-3,0
Furesø	Bykommune	25,1	25,1	0,0
Faaborg-Midtfyn	Landkommune	27,5	27,4	0,0
Gentofte	Bykommune	28,5	28,4	-0,1
Gladsaxe	Bykommune	24,4	24,1	-0,2
Glostrup	Bykommune	27,7	26,5	-1,3
Greve	Bykommune	34,2	32,7	-1,5
Gribskov	Bykommune	43,7	51,3	7,6
Guldborgsund	Landkommune	29,9	31,0	1,1
Haderslev	Landkommune	24,1	26,1	2,1
Halsnæs	Mellemkommune	29,1	28,8	-0,3
Hedensted	Landkommune	23,9	24,4	0,5
Helsingør	Bykommune	27,9	28,6	0,7
Herlev	Bykommune	27,3	24,6	-2,7
Herning	Landkommune	26,2	25,4	-0,8
Hillerød	Bykommune	31,5	31,0	-0,6
Hjørring	Landkommune	24,8	23,9	-0,9
Holbæk	Mellemkommune	37,0	38,9	1,9
Holstebro	Landkommune	30,0	29,4	-0,6
Horsens	Mellemkommune	26,9	28,0	1,1
Hvidovre	Bykommune	24,3	23,2	-1,1
Høje-Taastrup	Bykommune	28,4	29,4	1,0
Hørsholm	Bykommune	34,1	33,7	-0,4
Ikast-Brande	Landkommune	28,5	27,6	-0,9
Ishøj	Mellemkommune	28,7	27,4	-1,4
Jammerbugt	Landkommune	40,1	43,0	2,9
Kalundborg	Landkommune	25,1	26,2	1,1
Kerteminde	Landkommune	24,2	22,7	-1,5
Kolding	Bykommune	26,1	27,7	1,6
København	Bykommune	22,6	22,6	0,1

Køge	Bykommune	30,9	30,5	-0,4
Langeland	Yderkommune	25,2	23,6	-1,6
Lejre	Bykommune	29,8	28,8	-0,9
Lemvig	Yderkommune	22,6	22,5	0,0
Lolland	Yderkommune	27,9	27,5	-0,4
Lyngby-Taarbæk	Bykommune	26,0	27,1	1,1
Læsø	Yderkommune	36,6	18,8	-17,8
Mariagerfjord	Landkommune	21,9	22,3	0,4
Middelfart	Mellemkommune	27,5	26,5	-1,0
Morsø	Yderkommune	25,9	25,2	-0,7
Norddjurs	Yderkommune	20,5	20,5	0,0
Nordfyn	Landkommune	22,2	22,8	0,6
Nyborg	Landkommune	21,9	20,9	-1,0
Næstved	Mellemkommune	28,5	27,1	-1,5
Odder	Mellemkommune	29,1	27,6	-1,5
Odense	Bykommune	28,7	29,1	0,4
Odsherred	Landkommune	31,5	31,2	-0,3
Randers	Landkommune	22,3	22,3	0,1
Rebild	Landkommune	23,5	22,8	-0,7
Ringkøbing-Skjern	Yderkommune	25,8	25,3	-0,5
Ringsted	Mellemkommune	32,1	32,6	0,5
Roskilde	Bykommune	25,3	26,3	1,1
Rudersdal	Bykommune	25,4	25,6	0,2
Rødovre	Bykommune	24,9	24,9	0,0
Samsø	Yderkommune	18,0	17,7	-0,3
Silkeborg	Mellemkommune	27,9	26,6	-1,3
Skanderborg	Bykommune	23,0	21,9	-1,0
Skive	Yderkommune	21,5	21,9	0,4
Slagelse	Mellemkommune	27,6	29,2	1,6
Solrød	Bykommune	32,5	32,6	0,2
Sorø	Mellemkommune	29,9	29,7	-0,2
Stevns	Mellemkommune	33,5	31,9	-1,6
Struer	Yderkommune	25,7	25,2	-0,6
Svendborg	Landkommune	24,0	23,5	-0,5
Syddjurs	Landkommune	23,4	22,6	-0,8
Sønderborg	Landkommune	21,7	23,3	1,6
Thisted	Yderkommune	24,9	20,8	-4,1
Tønder	Yderkommune	26,4	24,5	-1,9
Tårnby	Mellemkommune	20,5	19,8	-0,7
Vallensbæk	Bykommune	23,1	23,6	0,5
Varde	Yderkommune	28,4	25,9	-2,6
Vejen	Landkommune	25,5	26,0	0,6
Vejle	Mellemkommune	29,0	28,8	-0,2
Vesthimmerland	Yderkommune	31,7	31,5	-0,3
Viborg	Landkommune	26,5	26,4	-0,1
Vordingborg	Landkommune	29,2	27,7	-1,5
Ærø	Yderkommune	19,6	19,2	-0,4
Aabenraa	Landkommune	28,0	26,1	-1,9
Aalborg	Bykommune	29,5	29,1	-0,4
Aarhus	Bykommune	23,5	21,3	-2,3

Anm.: Ændringen i IKU er opgjort i procentpoint.

Kilde: Indenrigs- og Boligministeriet.

Tabel B.2 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	Gldsaxe
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 Fiskeris publikation "Landdistriktsprogram 2007-2013" (2008).