



Analyse af tilbuds- lovens regler om annonceringspligt – resumé

24. september 2009

Resumé, konklusioner og anbefalinger

Udbudsrådet traf på sit 1. møde den 28. januar 2009 beslutning om at iværksætte en analyse af annonceringspligten. Udbudsrådet besluttede således følgende:

”Udbudsrådet igangsætter en analyse af virkningerne af tilbudslovens annonceringspligt. Der skal i den forbindelse ses nærmere på, om potentielle leverandører er i stand til at finde offentlige opgaver, og om ordregiverne oplever, at kredsen af tilbudsgivere er blevet bredere end før annonceringspligtens indførelse. Det skal desuden vurderes, om annonceringspligten på nogle områder kan have utilsigtede konsekvenser.” (Beslutningsreferat fra Udbudsrådets 1. møde).

Med dette udgangspunkt er der gennemført en analyse af, om tilbudslovens regler om annonceringspligt har fremmet konkurrencen om opgaver i den offentlige sektor.

På nuværende tidspunkt har regelsættet været i kraft i ca. to år, og det er første gang, at erfaringerne med annonceringspligten evalueres. Analysen bygger på en række undersøgelser, herunder spørgeskemaundersøgelser til kommuner, regioner og virksomheder, opgørelser over annonceringer fra udbudsformidlerne, interview og telefoninterview med en række kommuner og udvalgte udbudsformidlere samt desk research om annonceringspligten i de øvrige nordiske lande (se appendiks 1-4 for yderligere information).

Generelt må det konstateres, at det ikke har været muligt at lave en entydig opgørelse af annonceringer omfattet af annonceringspligten i Danmark. Det indsamlede datagrundlag lider derfor af en række svagheder, som har betydning for styrken af analysens konklusioner.

Analysens hovedkonklusioner præsenteres i boks 1.1. Herefter følger konklusionerne fra de enkelte dele af analysen samt Udbudsrådets anbefalinger på baggrund heraf.

Boks 1.1: Analysens hovedkonklusioner

- Det samlede antal af annonceringer i den offentlige sektor er steget betydeligt siden 2006.
- Annonceringspligten har betydet, at knap 75 pct. af kommunerne og 60 pct. af regionerne har indledt samarbejde med nye leverandører.
- Niveaueet for annonceringer i den offentlige sektor i Danmark ligger under de øvrige nordiske lande.
- Det vurderes, at der stadig er et uudnyttet potentiale for at annoncere flere offentlige indkøb.
- Kommunerne og regionerne har kendskab til annonceringspligtens regler, mens erhvervslivet kun har begrænset kendskab til annonceringspligtens eksistens.
- Der er i dag et udviklet marked for private udbudsformidlere.
- Det kan konstateres, at erhvervslivet har vanskeligt ved at finde de offentlige opgaver, der allerede annonceres.

Omfanget af annonceringer i den offentlige sektor (kapitel 3)

Det samlede antal annonceringer, som vedrører varer og tjenesteydelser i den offentlige sektor, er steget betydeligt fra perioden før annonceringspligtens indførelse i midten af 2007 til 1. halvår 2009.

Analysen viser, at denne stigning dækker over, at der i perioden 2006-1. halvår 2009 skete en fordobling af kommunernes annonceringer af varer og tjenesteydelser. Udviklingen i amternes/regionernes annonceringer i perioden har ikke været entydig, hvilket kan hænge sammen med, at amterne blev nedlagt og regionerne dannet pr. 1. januar 2007. Også for staten har omfanget af annonceringer fluktueret fra år til år.

Det vurderes, at der er et uudnyttet potentiale for at annoncere flere offentlige indkøb. Niveaueet for de samlede danske annonceringer ligger således under de øvrige nordiske lande, hvortil kommer, at der er en betydelig variation i annonceringsomfanget mellem kommuner med ca. samme indbyggertal. En del af variationen mellem kommunernes annonceringer kan dog forklares ved, at en del kommuner benytter sig af forskellige former for fællesindkøb.

Erfaringer med annonceringspligten (kapitel 4)

Analysen viser, at de offentlige myndigheder generelt har kendskab til annonceringspligtens regler, herunder hvor der skal annonceres for, at reglerne om annonceringspligten bliver overholdt. Det er således vurderingen, at det ikke er manglende viden blandt de offentlige indkøbsansvarlige, der gør, at potentialet for annonceringer i Danmark næppe er udnyttet fuldt ud (jf. kapitel 3).

Under en fjerdedel af virksomhederne mener, at det er blevet lettere eller meget lettere at finde offentlige opgaver som følge af annonceringspligtens indførelse. I forlængelse heraf viser spørgeskemaundersøgelsen, at over halvdelen af virksomhederne ikke har kendskab til annonceringspligten.

Endvidere peger analysen på, at langt hovedparten af både kommuner og regioner mener, at konkurrencen om kontrakter overordnet set er forbedret siden annonceringspligtens indførelse. Dette billede kan ikke i samme udstrækning genfindes hos virksomhederne, hvor alene en tredjedel af virksomhederne vurderer, at konkurrencen er skærpet som følge af annonceringspligten.

Generelt kan det konstateres, at kommunerne og regionerne modtager flere tilbud som følge af annonceringspligten. Omvendt har kun omkring en tredjedel af virksomhederne afgivet flere tilbud.

Halvdelen af kommunerne vurderer, at annonceringspligten har medført bedre og/eller billigere løsninger. Regionerne mener derimod, at der ikke er sket nogen ændring.

Endelig viser spørgeskemaundersøgelsen, at knap 75 pct. af kommunerne og 60 pct. af regionerne har valgt nye leverandører som følge af annonceringspligten.

Boks 1.2: Anbefalinger der understøtter annonceringspligten

Udbudsrådet anbefaler:

- At KL, Danske Regioner og Konkurrencestyrelsen iværksætter en informationsindsats over for henholdsvis kommunerne, regionerne og staten, der understøtter, at det uudnyttede potentiale for annonceringspligten udnyttes fuldt ud.
- At KL, Danske Regioner og Konkurrencestyrelsen understøtter, at der decentralt iværksættes målrettede tiltag, der understøtter udbredelsen af viden om annonceringspligten.
- At erhvervsorganisationerne iværksætter en informationsindsats over for erhvervslivet for at informere om annonceringspligten og om markedet for offentlige indkøb.

Behov for en annonceringsplatform (kapitel 5)

Der er i tilbudsloven taget højde for, at økonomi- og erhvervsministeren kan fastsætte regler om, at annoncering skal ske på en fælles platform, såfremt der viser sig et reelt behov hos først og fremmest det private erhvervsliv.

Det er vurderingen, at der er et uudnyttet potentiale for at annoncere flere offentlige indkøb. Det kan desuden konstateres, at erhvervslivet har vanskeligt ved at finde de

offentlige opgaver, der allerede annonceres. De private udbudsformidlere imødekommer tilsyneladende kun delvist erhvervslivets behov. Der kan samtidig argumenteres for, at information om offentlige opgaver kan opfattes som basisviden, der omkostningsfrit bør være offentligt tilgængelig for alle interesserede virksomheder på en platform. En central annonceringsplatform kan dermed understøtte, at flere virksomheder bliver opmærksomme på udbuddene, og at den offentlige sektor i forlængelse heraf vil modtage flere tilbud. Desuden vil en central platform kunne øge ordregiverens fokus på pligten til at annoncere.

Analysen tyder på, at hvis potentialet for yderligere annoncering skal realiseres, og der skal skabes gennemsigtighed om den offentlige sektors indkøb, er der behov for at indføre en central annonceringsplatform. Det gælder, selvom de private udbudsformidlere – mod betaling – kan tilbyde erhvervslivet en samlet indgang til alle annonceringer.

Det er væsentligt, at indførelsen af en fælles platform ikke fører til større administrative byrder. Den obligatoriske indberetning til en fælles platform skal således ske smidigt og enkelt.

En central platform kan have konsekvenser for de private udbudsformidlere i det omfang deres forretning er baseret på indsamling af information fra forskellige medier (hjemmesider, aviser mv.). Denne indsamling kan muligvis blive overflødig. De private udbudsformidlers primære forretningsgrundlag er imidlertid i dag salg af avanceret og systematisk informationsbearbejdning til private virksomheder og værktøjer til processtyring. For at sikre, at dette ikke vil blive påvirket, er det derfor afgørende, at en central platform får en ”rå” struktur, der alene tilbyder simple søgemuligheder.

Boks 1.3: Anbefaling vedrørende annonceringsplatform

Udbudsrådet anbefaler:

- At der for at udnytte potentialet for yderligere annoncering og for at skabe gennemsigtighed om offentlige indkøb for erhvervslivet indføres en central annonceringsplatform.
- At KL og Danske Regioner inddrages i udformningen af en central platform med henblik på at sikre, at indførelsen af platformen ikke fører til større administrative byrder.
- At erhvervsorganisationerne medvirker til at sikre, at platformen tilgodeser de private leverandørers informationsbehov.
- At platformen kun tilbyder simple søgemuligheder, så det private marked for udbudsformidling i mindst muligt omfang påvirkes negativt.

Selvejende institutioner og annonceringspligten (kapitel 6)

Det kan konstateres, at annonceringspligten ikke har virket efter hensigten, når det gælder driftsoverenskomster med de selvejende institutioner, som især varetager opgaver for kommunerne på socialområdet.

Det fremgår af spørgeskemaundersøgelsen, at det alene er to-tredjedele af kommunerne, der overhovedet er bekendt med, at driftsoverenskomster skal annonceres.

Det er endvidere afdækket, at der er en række uhensigtsmæssigheder, der gør sig gældende i forhold til annonceringspligtens anvendelse på dette område.

Kommunerne har således tilkendegivet, at det er unødigt bureaukratisk og administrativt byrdefuldt at udarbejde udbud af driftsoverenskomster. Kommunerne anser det samtidigt for nødvendigt at have frihed til at udvikle ydelserne i et tæt samarbejde med de selvejende institutioner. Et samarbejde, som kommunerne ikke selv opfatter som en del af en markedsrelation.

Et andet aspekt, der er fremhævet og nuanceret i de interview, der er gennemført med to kommuner, er betydningen af ejerskabet til den bygning, hvorfra opgaven udføres. Når bygningen ejes af den selvejende institution, savner konkurrenceudsættelse af opgaven mening for kommunen, idet det kun er den selvejende institution, der har ejendomsretten til bygningen, der reelt kan vinde opgaven. En anden aktør vil alene kunne overtage opgaven, såfremt vedkommende kan stille tilsvarende faciliteter til rådighed. Når kommunen ejer bygningen, og den selvejende institution har status af lejer, gør dette problem sig ikke på samme måde gældende.

Spørgeskemaundersøgelsen har supplerende peget på, at der kun eksisterer få alternative private leverandører på social- og sundhedsområdet.

Det skal om socialområdet særligt bemærkes, at hovedkontoen ”Sociale opgaver og beskæftigelse” i 2007 udgjorde over halvdelen af kommunernes samlede driftsbudgetter på 343 mia. kr. Alene inden for denne hovedkonto ville det i princippet være muligt at konkurrenceudsætte opgaver til en skønsmæssig værdi på 108 mia. kr.¹

Der er således tale om et beløbsmæssigt meget stort og ikke særligt konkurrenceudsat marked. Der er derfor behov for en grundig undersøgelse af, hvorvidt de uhensigtsmæssigheder, der er knyttet til anvendelsen af annonceringspligten i relation til de selvejende institutioner, indebærer, at den skal ændres/ophæves for kommunernes fornyelse af driftsoverenskomster med selvejende institutioner. I den forbindelse bør de langsigtede konsekvenser for udviklingen af markedet af en eventuel undtagelse fra tilbudslovens annonceringspligt undersøges nærmere.

¹ Disse opgaver skal kun annonceres såfremt de indkøbes eksternt, og samtidig er omfattet af annonceringspligten eller EU's udbudsregler.

Udbudsrådet konkluderer på den baggrund,

- at Konkurrencestyrelsen i lyset af den nuværende retstilstand, hvor annonceringspligten er gældende ret, bør styrke sin vejledningsindsats over for kommunerne.
- at Konkurrencestyrelsen i sin kommende vejledende udtalelse om selvejende institutioner så vidt muligt bør imødegå de uhensigtsmæssigheder, der er påpeget af kommunerne, herunder give kommunerne en række praktiske redskaber til at vurdere, hvorvidt driften af selvejende institutioner kan betragtes som kommunal in-house produktion, der ikke skal annonceres.
- at der er behov for en grundig undersøgelse af, hvorvidt de uhensigtsmæssigheder, der i visse tilfælde er knyttet til at anvende annonceringspligten på selvejende institutioner, indebærer, at annonceringspligten skal ophæves for fornyelse af driftsoverenskomster med selvejende institutioner, der selv ejer bygningen.