



Analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor

22. januar 2010

Udbudsrådet
Nyropsgade 30
1780 København V
Tlf.: 72 26 80 00
Fax: 33 32 61 44

Analysen er udarbejdet af sekretariatet for Udbudsrådet.

Indhold

Kapitel 1 Indledning, resumé og anbefalinger	4
1.1 Barrierer for offentlige myndigheders brug af konkurrenceudsættelse (kap. 2).....	5
1.2 Barrierer for private leverandørers salg til den offentlige sektor (kap. 3).....	9
1.3 Hvordan kan barrierer for konkurrenceudsættelse reduceres?	12
Kapitel 2 Barrierer for offentlige myndigheders brug af konkurrenceudsættelse	16
2.1 Indledning	16
2.2 Holdningsmæssige barrierer for konkurrenceudsættelse	18
2.3 Økonomiske barrierer for konkurrenceudsættelse	26
2.4 Organisatoriske og styringsmæssige barrierer for konkurrenceudsættelse .	35
2.5 Lovgivningsmæssige barrierer for konkurrenceudsættelse.....	50
2.6 Markeds-mæssige barrierer for konkurrenceudsættelse	55
2.7 Konklusion om offentlige aktørers barrierer.....	63
Kapitel 3 Barrierer for private leverandørers salg til den offentlige sektor	68
3.1 Indledning	68
3.2 Økonomiske barrierer ved salg til den offentlige sektor.....	70
3.3 Barrierer i tilbuds- og salgsprocessen.....	78
3.4 Personalemæssige barrierer ved salg til den offentlige sektor	89
3.5 Lovgivningsmæssige barrierer ved salg til den offentlige sektor	89
3.6 Møder sundheds- og omsorgsvirksomheder andre barrierer end de øvrige virksomheder?	95
3.7 Er der forskel på små og store virksomheders barrierer?.....	98
3.8 Er der forskel på forskellige virksomhedstypers barrierer?	100
3.9 Konklusion om private aktørers barrierer	102

Kapitel 1 Indledning, resumé og anbefalinger

Den offentlige sektor køber skønsmæssigt varer og tjenesteydelser hos private leverandører for et trecifret milliardbeløb årligt. Indkøbet fordeler sig i 2008 mellem ca. 40 mia. kr. i regionerne og knap 100 mia. kr. i kommunerne til varer og tjenesteydelser samt knap 20 mia.kr. i staten til tjenesteydelser. Udviklingen er de seneste ti år gået i retning af en øget brug af konkurrence i kommunerne, mens graden af konkurrenceudsættelse i staten har ligget nogenlunde konstant. Andelen af konkurrenceudsatte opgaver lå i 2008 på ca. en fjerdedel af den samlede mulige opgavemængde i hhv. kommunerne og staten under ét.

Konkurrenceudsættelse er en måde at afprøve, hvem der kan løse de offentlige driftsopgaver bedst og billigst. De senere år er konkurrenceudsættelse i højere grad kommet på dagsordenen i såvel kommuner og regioner som i staten. Både regeringsgrundlaget og de seneste års økonomiaftaler sætter fokus på at øge konkurrencen om offentlige opgaver. Hertil kommer, at kommunalreformen har styrket de forudsætninger, offentlige myndigheder har for at konkurrenceudsætte. Bl.a. betyder de større kommunale og regionale enheder, at processen med at professionalisere indkøb og udbud er blevet styrket.

På mange områder i den offentlige sektor er det i dag naturligt at benytte konkurrenceudsættelse som redskab. Udbudsrådet vurderer imidlertid, at der stadig eksisterer en række barrierer for øget konkurrenceudsættelse. Rådet traf derfor på sit 1. møde den 28. januar 2009 beslutning om at iværksætte en analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor:

”Udbudsrådet igangsætter en analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse på det offentlige område. Det skal bl.a. undersøges, hvilke barrierer ordregivere i kommuner, regioner og stat oplever, og hvilke barrierer, der er set fra leverandørside, herunder om der er forskel mellem store og små virksomheder. Desuden skal der ses på, om der er lovgivningsmæssige barrierer, der begrænser konkurrenceudsættelsen. Resultatet af analysen vil blive fremlagt på rådets møde i november 2009.” (Beslutningsreferat fra Udbudsrådets 1. møde).

Med dette udgangspunkt er der gennemført en analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor. Barriererne for øget konkurrenceudsættelse og deres udtryk varierer alt efter, hvilket område og hvilken specifik opgave der er tale om. Barrierer på velafprøvede områder, fx inden for det tekniske område, vil sandsynligvis være knyttet til, hvordan man i højere grad kan anvende konkurren-

ce. På nye områder, fx inden for velfærdsområderne, vil barriererne sandsynligvis komme til udtryk gennem, hvordan man kommer i gang med konkurrence. Af hensyn til analysens omfang er fokus i analysen som udgangspunkt på det overordnede niveau på tværs af opgaveområder.

Analysen er koncentreret om barrierer for klassiske udbud og konkurrenceudsættelse. Derimod berører analysen kun i meget begrænset omfang barrierer for brug af OPP og andre former for offentlig-privat samarbejde samt for brug af fritvalgsordninger.

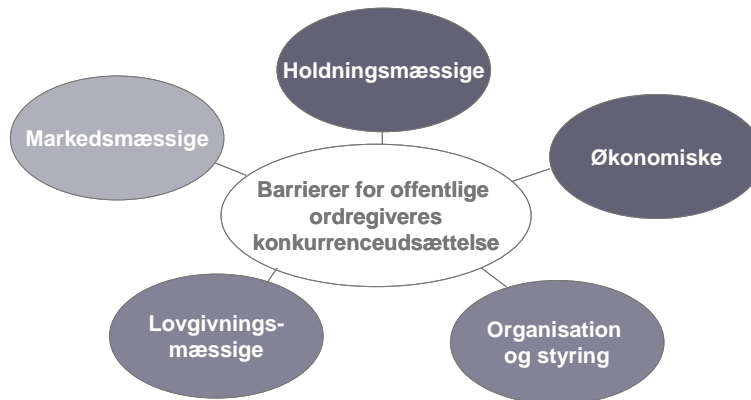
Analysen er gennemført fra august til november 2009 og bygger på en række delundersøgelser og datakilder. Til analysen er der således gennemført nye undersøgelser, herunder spørgeskemaundersøgelser til regioner og virksomheder samt interview og workshop med offentlige myndigheder og private aktører. Derudover er der gennemført desk research af eksisterende undersøgelser, hvoraf nogle er fem-ti år gamle, dvs. før kommunalreformen (se appendiks 1-5 for yderligere). De tidligere undersøgelser er alene inddraget, hvor der ikke foreligger andre datakilder til at belyse det ønskede aspekt, fx statens oplevede barrierer ved udbud. Inddragelsen af de ældre undersøgelser giver en række metodiske udfordringer, ligesom undersøgelsesresultater skal tolkes og anvendes med det in mente. Eksempelvis er flere af undersøgelserne gennemført før og lige efter kommunalreformen.

Foruden kapitel 1 består analysen af to hovedkapitler: Kapitel 2 sætter fokus på barrierer for offentlige myndigheders brug af konkurrenceudsættelse, mens kapitel 3 behandler barrierer for private leverandørers salg til den offentlige sektor.

1.1 BARRIERER FOR OFFENTLIGE MYNDIGHEDERS BRUG AF KONKURRENCEUDSÆTTELSE (KAP. 2)

Analysen peger på, at de væsentligste barrierer for offentlige myndigheders brug af konkurrenceudsættelse er af henholdsvis holdningsmæssig og økonomisk karakter, jf. figur 1.1. Hertil kommer, at der kan identificeres visse lovgivningsmæssige barrierer samt visse organisatoriske og styringsmæssige barrierer. Derimod synes markedsmæssige barrierer under ét at spille en mindre rolle. Dog tyder analysen på, at fraværet af et velfungerende marked udgør en vis barriere.

Figur 1.1: Barrierer for offentlige aktørers konkurrenceudsættelse



Note: Figuren illustrerer barrierernes samlede styrke med farvekoder. Jo større barrieren vurderes at være, jo mørkere er farvenuancen. De væsentligste barrierer er mørkest, herefter følger visse barrierer og til slut er de mindre barrierer illustreret med den lyseste nuance. Indplaceringen af barriererne i figuren bygger på en samlet vurdering på baggrund af analysen.

Holdningsmæssige barrierer dækker i analysen over offentlige aktørers skepsis og modvilje mod konkurrenceudsættelse. Holdningsmæssige barrierer er som udgangspunkt *ikke* af ideologisk karakter. Aktørernes holdninger kan derimod oftest være baseret på konkrete erfaringer og oplevelser med konkurrenceudsættelse.

De offentlige aktørers holdning og tilgang til konkurrenceudsættelse kan være afgørende for, om konkurrenceudsættelse kommer på dagsordenen, for hvor risikovillig aktøren er, og for hvilken vægt aktøren vælger at tillægge den dokumentation, der fremlægges for konkurrenceudsættelsens effekter. Eksempelvis har godt en tredjedel af kommunerne undladt at udbyde opgaver, fordi de ikke har overvejet, om opgaverne er udbudsegnede, og derfor løser opgaverne internt som hidtil. I disse tilfælde kommer konkurrenceudsættelse af de pågældende opgaver ikke på dagsordenen.

Det er Udbudsrådets vurdering, at der de senere år har været en positiv udvikling i holdningen til konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor. Dog oplever flere af de private aktører, at holdningen til konkurrenceudsættelse blandt nogle embedsmænd og politikere fortsat udgør én af de største barrierer for konkurrenceudsættelse.

De holdningsmæssige barrierer synes generelt at være mere udbredte i kommunerne end i staten og regionerne – der er dog store forskelle inden for myndighedsniveauerne. At de holdningsmæssige barrierer er mindre i staten end i kom-

munerne kan hænge sammen med, at den del af statens opgaveportefølje, det er muligt at konkurrenceudsætte, primært vedrører støttefunktioner.

Analysen tyder på, at der i højere grad er holdningsmæssige barrierer at finde hos politikerne i kommunerne end i regionerne. Opfattelsen af, at der ikke er stemmer i konkurrenceudsættelse, synes således mere udbredt i kommunerne end i regionerne.

Økonomiske barrierer er dels omkostninger ved at lave tilbud (transaktionsomkostninger), dels usikkerheden ved om der er gevinster ved at konkurrenceudsætte.

Transaktionsomkostninger ved at udbyde en opgave opleves som en væsentlig barriere for konkurrenceudsættelse. Dette gør sig især gældende ved førstegangsudbud og ved komplekse opgaver.

Endvidere spiller usikkerheden om gevinsterne ved at udbyde en opgave en afgørende rolle for beslutningen om at konkurrenceudsætte. For det første er der ikke altid adgang til dokumentation for, hvilke gevinster der kan forventes ved at udbyde. For det andet vurderes det ikke altid, om der er gevinster ved at udbyde.

Analysen tyder på, at hovedparten af de offentlige myndigheder af og til undlader at udbyde opgaver, fordi de vurderer, at der ikke er gevinster ved at konkurrenceudsætte (knap halvdelen af kommunerne, to tredjedele af de statslige aktører samt alle regionerne). Analysen viser imidlertid samtidig, at selv om halvdelen af kommunerne tilkendegiver, at de ikke udbyder offentlige opgaver, fordi de har vurderet, at der ikke er gevinster ved at få eksterne til at løse opgaven, er det alene under 10 pct. af kommunerne, der altid undersøger, om der er økonomiske gevinster ved at udbyde, før beslutningen om eventuel konkurrenceudsættelse træffes. Det indikerer, at vurderingen af de økonomiske gevinster ikke altid er underbygget, samt at beslutningen om, hvorvidt en opgave skal konkurrenceudsættes, ikke altid sker på et veloplyst grundlag.

Analysen peger endvidere på, at offentlige myndigheders *organisering* af indkøb og udbud spiller en væsentlig rolle for barriererne ved udbud. Det er således afgørende, dels at de medarbejdere, der har ansvaret for udbud, får erfaring og rutine, dels at de rette kompetencer – både juridiske, økonomiske og faglige – inddrages i konkurrenceudsættelsen. Analysen indikerer, at én udbudsenhed/centralt indkøbskontor kan bidrage væsentligt til at sikre, at de rette kompetencer og tilstrækkelig erfaring er til stede. En sådan er allerede til stede i alle regioner og i langt de fleste kommuner.

Et aspekt af de *styringsmæssige barrierer* er, hvorledes den offentlige myndighed håndterer det at miste egne driftskompetencer. Samtidig med, at myndigheden naturligt taber driftskompetencer, hvis udbuddet ender med udlicitering, skal myndigheden både være en effektiv bestiller, som giver den private leverandør et kvalificeret med- og modspil, og kunne tage opgaven tilbage, såfremt det skulle blive nødvendigt. Analysen tyder på, at disse udfordringer udgør en barriere på alle tre offentlige myndighedsniveauer.

Om en offentlig myndighed tvinges til at hjemtage en opgave for at kunne opfylde sin forsyningsforpligtelse afhænger til dels af, om der er et *velfungerende marked*. Netop fraværet af et velfungerende marked opfattes af flere – både statslige aktører og kommuner – som en vis barriere for konkurrenceudsættelsen.

For de, der skal udbyde for første gang, kan det være vanskeligt at skabe sig overblik over regler og værktøjer. En *lovgivningsmæssig barriere*, som flere oplever – både blandt offentlige og private aktører – er, at EU's udbudsregler om det generelle forhandlingsforbud lægger visse restriktioner på dialogen mellem den offentlige myndighed og leverandørerne. Bl.a. betyder forbuddet, at en offentlig myndighed ikke kan tage kontakt til tilbudsgivere for at få rettet ”indlysende fejl”, ligesom de private savner en mulighed for at introducere nye løsninger.

En anden lovgivningsmæssig barriere, som flere offentlige myndigheder har nævnt, er den asymmetri, der er i fordelingen af omkostningerne ved at klage over et udbud: Hvis ordregiveren har overtrådt udbudsreglerne, er det normalt, at ordregiveren skal betale klagers omkostninger. Derimod skal ordregiveren selv dække sine sagsomkostninger i de tilfælde, hvor Klagenævnet for Udbud har afgjort, at reglerne er fulgt. Ca. 1 pct. af alle offentlige udbud indklages for Klagenævnet for Udbud.

Endvidere fremhæver flere af de offentlige aktører, at risikoen for, at et udbud efterfølgende bliver indbragt for Klagenævnet, bidrager til at hæve transaktionsomkostningerne væsentligt, jf. ovenfor. Risikoen for en efterfølgende klagesag betyder, dels at den offentlige myndighed allerede fra starten afsætter en budgetmæssig post til at finansiere en evt. klage, dels at de offentlige aktører anvender unødigt mange ressourcer på at sikre og dobbelttjekke, at alle regler og procedurer er overholdt.

Boks 1.1 opsummerer analysens hovedkonklusioner om barrierer for den offentlige sektors brug af konkurrenceudsættelse.

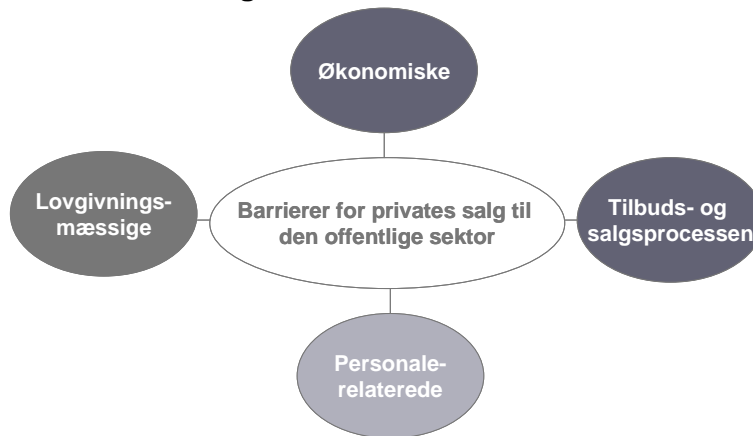
Boks 1.1: Hovedkonklusioner – barrierer for offentlige aktørers konkurrenceudsættelse

- Holdningsmæssige og økonomiske barrierer er de to væsentligste barrierer mod øget brug af konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor.
- Holdningsmæssige barrierer synes mere udbredte i kommunerne end i staten og hos regionerne.
- I godt en tredjedel af kommunerne har man undladt at udbyde opgaver, fordi kommunen ikke har overvejet, om opgaverne er udbudsegnede og derfor løser opgaverne internt som hidtil. I disse tilfælde kommer konkurrenceudsættelse af de pågældende opgaver ikke på dagsordenen i kommunen.
- Hovedparten af de offentlige myndigheder undlader at udbyde opgaver, fordi de vurderer, at der ikke er økonomiske og kvalitetsmæssige gevinster forbundet hermed. Samtidig undersøger alene under 10 pct. af kommunerne altid de økonomiske gevinster, før en opgave udbydes.
- Transaktionsomkostninger ved at udbyde opgaver opleves som en væsentlig barriere for de offentlige myndigheder.
- Uklarhed om grænserne for dialog med private leverandører skaber visse barrierer i udbudsprocessen.
- Asymmetrien i fordelingen af omkostningerne ved klagebehandlingen opfattes af nogle som en væsentlig barriere.
- Kompetencetabet ved udlicitering samt fraværet af et velfungerende marked opfattes af nogle som en barriere.
- Offentlige myndigheders organisering af indkøb og udbud spiller en afgørende rolle i forhold de oplevede barrierer.

1.2 BARRIERER FOR PRIVATE LEVERANDØRERS SALG TIL DEN OFFENTLIGE SEKTOR (KAP. 3)

Analysen peger på, at de to væsentligste barrierer for private leverandørers salg til den offentlige sektor er de økonomiske barrierer og barriererne i tilbuds- og salgsprocessen. Også de lovgivningsmæssige barrierer spiller en vis rolle, mens de personalerelaterede barrierer alene spiller en mindre rolle, jf. figur 1.2.

Figur 1.2: Barrierer for private leverandørers salg til den offentlige sektor



Note: Figuren illustrerer barrierernes samlede styrke med farvekoder. Jo større barrieren vurderes at være, jo mørkere er farvenuancen. De væsentligste barrierer er mørkest, herefter følger visse barrierer og til slut er de mindre barrierer illustreret med den lyseste nuance. Indplaceringen af barriererne i figuren bygger på en samlet vurdering på baggrund af analysen.

Private aktørers *økonomiske barrierer* er i analysen undersøgt gennem fokus på omkostningerne ved at byde på en opgave (transaktionsomkostninger), økonomien i opgaveløsningen (startomkostninger og vanskeligheder ved at tjene penge) samt de offentlige myndigheders vægt på pris. De offentlige myndigheders vægt på pris ansues i analysen som en barriere for en øget brug af nye og innovative løsninger. Analysen tyder generelt på, at der er et udbredt ønske hos de private leverandører om i højere grad at få lejlighed til at tilbyde innovative og anderledes opgaveløsninger til den offentlige sektor. Således oplever en større andel af de private leverandører (44 pct.) det som en væsentlig barriere for innovation, at den offentlige sektor lægger for stor vægt på pris frem for andre elementer.

Sundheds- og omsorgsvirksomhederne oplever oftere, at økonomien i opgaveløsningen – specielt vanskeligheder med at tjene penge – udgør en barriere end de øvrige virksomheder. Det begrundes primært i reglerne om prisfastsættelsen. Da analysen ikke påviser nævneværdige lovgivningsmæssige barrierer for konkurrenceudsættelse, er det sandsynligt, at sundheds- og omsorgsvirksomhederne med reglerne om prisfastsættelse henviser til de eksisterende fritvalgsregler i godkendelsesmodellen.

Som for de offentlige myndigheder udgør også transaktionsomkostningerne ved at lave tilbud en væsentlig barriere for de private leverandører. Alene 20 pct. af de

private leverandører oplever stort set aldrig, at omkostningerne ved at byde er for høje.

Transaktionsomkostningerne hænger både sammen med de kompetencer og erfaringer, der er hos tilbudsgiverne, og med det konkrete udbudsmateriales udformning og krav. Analysen indikerer, at én af de *barrierer i tilbuds- og salgsprocessen*, flest private virksomheder møder, er, at dokumentationskravene er høje (40 pct.). I forbindelse med tilbuds- og salgsprocessen påpeger virksomhederne endvidere, at det udgør en væsentlig barriere, at henholdsvis udbudsmaterialet og dokumentationskravene er forskellige fra myndighed til myndighed, selv om der er tale om samme type opgave. Det betyder, at leverandørerne sjældent opnår en genkendelighed og rutine i forhold til tilbudsafgivelsen. Samtidig kan dette øge risikoen for, at tilbuddene må kasseres, fordi de er ukonditionsmæssige.

I relation til at kunne tilbyde mere innovative løsninger, jf. ovenfor, fremhæver de private aktører også restriktionerne på den forudgående dialog (forhandlingsforbuddet) og spørgsmålet om rådgiverhabilitet. Det opfattes som en væsentlig *lovgivningsmæssig barriere*. Flere af de private aktører, der er holdt møde med, peger på, at netop den manglende forudgående dialog er medvirkende til, at offentlige myndigheder ofte udbyder præcis den opgaveløsning, de har i dag.

Endelig skal det bemærkes, at private aktører anser det som en væsentlig barriere at finde frem til de offentlige udbud. Dette spørgsmål behandlede Udbudsrådet i rapporten ”Analyse af tilbudslovens regler om annonceringspligt” fra september 2009. Udbudsrådet foreslog på den baggrund, at der blev etableret en fælles annonceringsplatform for alle offentlige annonceringer.

Samlet opsummerer boks 1.2 analysens hovedkonklusioner om de private leverandørers barrierer ved salg til den offentlige sektor.

Boks 1.2: Hovedkonklusioner – private leverandørers barrierer ved salg til den offentlige sektor

- De to væsentligste barrierer for private leverandørers salg til den offentlige sektor er samlet set økonomiske barrierer og barrierer i tilbuds- og udbudsprocessen.
- Transaktionsomkostninger ved at byde på en opgave opfattes som en væsentlig barriere for hovedparten af de private leverandører. Alene 20 pct. af de private leverandører oplever stort set aldrig, at omkostningerne ved at byde er for høje.
- 40 pct. af virksomhederne oplever dokumentationskravene i udbuddene som høje.
- Variationen i udbudsmaterialet og dokumentationskravene fra myndighed til myndighed på samme opgavetype opleves af mange virksomheder som en væsentlig barriere, der bl.a. er med til at øge omkostningerne og udfordringerne ved at lave tilbud.
- 44 pct. af virksomhederne finder, at de offentlige indkøbers fokus på pris begrænser muligheden for produktudvikling og innovation.
- Uklarhed om grænserne for forudgående dialog opleves som en barriere, der ligeledes bremser produktudvikling og innovation.

1.3 HVORDAN KAN BARRIERER FOR KONKURRENCEUDSÆTTELSE REDUCERES?

Hvordan kan offentlige aktørers barrierer ved konkurrenceudsættelse reduceres?

En tilgang til at reducere *holdningsbaserede* barrierer hos de offentlige myndigheder er at styrke dialogen, udbrede gode erfaringer med konkurrenceudsættelse samt styrke dokumentationen af konkurrenceudsættelsens effekter.

En styrket dokumentation af effekterne ved konkurrenceudsættelse vil i høj grad også adressere den *økonomiske* barriere, der består i usikkerheden om gevinster ved konkurrenceudsættelse.

Den barriere, som transaktionsomkostningerne ved at gennemføre udbud udgør, kan bl.a. imødegås ved at opkvalificere de medarbejdere, der deltager i udbudsprocessen. Endvidere kan transaktionsomkostningerne mindskes gennem flere værktøjer til at understøtte konkurrenceudsættelsen (fx vejledninger, retningslinjer, cases og eksempler på fx partnerskaber, kontraktindgåelse etc.). Transaktionsomkostningernes omfang hænger tæt sammen med, hvor professionaliseret udbudsprocessen er. En måde, hvorpå både transaktionsomkostningerne og de *organisatoriske* barrierer kan mindskes, er således at professionalisere indkøbsfunktionen. Det er en proces, der allerede er i gang i store dele af den offentlige sektor. Derudover kan transaktionsomkostningerne reduceres ved at indføre skabeloner

for udbud og standarder for dokumentationskrav. Det er ligeledes en proces, der er påbegyndt i flere dele af den offentlige sektor.

Den konkrete *lovgivningsmæssige* barriere vedrørende uklarheder om grænser for forhandlingsforbuddet, der følger af EU's udbudsregler, kan reduceres gennem en praktisk vejledning, som vil kunne medvirke til at undgå misforståelser i tolkningen af reglerne.

Hvordan kan private leverandørers barrierer ved salg til den offentlige sektor reduceres?

Transaktionsomkostningerne ved at byde på opgaver kan – ligesom hos de offentlige aktører – bl.a. reduceres ved kompetenceudvikling af de medarbejdere, der deltager i tilbudsprocessen og gennem flere værktøjer.

Endvidere forventes dels en øget professionalisering af de offentlige myndigheds indkøbsfunktion, dels en øget brug af skabeloner og standarder, som sikrer samme dokumentationskrav til samme opgavetype at kunne bidrage til at reducere de private leverandørers transaktionsomkostninger og barrierer i tilbuds- og udbudsprocessen.

Det må desuden forventes at styrke de private leverandørers bidrag til innovation og produktudvikling i den offentlige sektor, hvis funktionsudbud udbredes. Dette er bl.a. foreslået af flere af de private aktører og er udbredt i Sverige.

De *lovgivningsmæssige barrierer* er mest koncentreret om at imødegå de uklarheder, der synes at eksistere om grænser for forudgående dialog som følge af forhandlingsforbuddet samt spørgsmålet om rådgiverhabilitet. Her vil en praktisk vejledning kunne medvirke til at undgå misforståelser i fortolkningen af reglerne.

Udbudsrådets anbefalinger og initiativer

På baggrund af analysen af barrierer for konkurrenceudsættelse *anbefaler* Udbudsrådet fire initiativer, som rådet vurderer, har den største effekt på at reducere de væsentligste barrierer på det generelle plan. Derudover vil Udbudsrådet *iværksætte* tre initiativer, som skal munde ud i værktøjer til at reducere barriererne for konkurrenceudsættelse. Udbudsrådets anbefalinger og initiativer er præsenteret i boks 1.3 og uddybet nedenfor.

Boks 1.3: Udbudsrådets anbefalinger og initiativer til at reducere barrierer for konkurrenceudsættelse

Udbudsrådet anbefaler:

- At erhvervsorganisationerne iværksætter initiativer, der kan styrke tilbudsgivernes kompetencer og viden om tilbudsprocessen i den offentlige sektor.
- At KL, Danske Regioner og Finansministeriet fortsat understøtter den igangværende prioritering og professionalisering af udbud og indkøb hos de offentlige myndigheder.
- At Udbudsportalen og Danske Regioner fortsætter med at udarbejde skabeloner for udbud og standarder for, hvilken type dokumentationskrav der stilles på udvalgte opgavetyper og opgavestørrelser.
- At Udbudsportalen samler eksisterende basisviden for nye medarbejdere i både udbuds- og tilbudsprocesser ét sted.

Derudover vil Udbudsrådet tage initiativ til:

- At udarbejde en praktisk vejledning vedrørende grænserne for dialog som følge af forhandlingsforbuddet.
- At iværksætte en analyse af, i hvilket omfang funktionsudbud med fordel kan anvendes.
- At skabe et overblik over eksisterende fora for udveksling af erfaringer mellem offentlige og private aktører, herunder på sektorniveau.

Styrkelse af tilbudsgivernes kompetence og viden

Udbudsrådet anbefaler, at erhvervsorganisationerne iværksætter initiativer, der kan styrke tilbudsgivernes kompetence og viden om tilbudsprocessen i den offentlige sektor. Dette kan fx ske gennem kurser, gennem informationsmaterialer og brug af Udbudsportalen eller gennem større arrangementer så som konferencer m.v. Foruden viden om selve tilbudsprocessen er formålet med dette initiativ også at øge virksomhedernes indblik i både spilleregler og behov i den offentlige sektor.

Fortsat fokus på prioritering og professionalisering af udbud og indkøb

Udbudsrådet anbefaler, at KL, Danske Regioner og Finansministeriet fortsat understøtter den igangværende prioritering og professionalisering af udbud og indkøb hos de offentlige myndigheder. Det kan bl.a. ske gennem implementeringen af den fælleskommunale indkøbsstrategi og af Regionernes Indkøbsstrategi samt gennem det statslige indkøbsprogram.

Skabeloner for udbud og standarder for dokumentationskrav

Udbudsrådet anbefaler, at Udbudsportalen og Danske Regioner fortsætter med at udarbejde skabeloner for udbud og standarder for, hvilke typer af dokumenter der kræves som dokumentation på udvalgte opgavetyper. Skabelonerne og standarderne forventes at kunne lette de offentlige myndigheders administrative byrder forbundet med udbudsprocessen. Endvidere forventes initiativet at kunne nedbringe transaktionsomkostningerne ved udbud og tilbud hos både de offentlige myndigheder og de private leverandører. Arbejdet bør koordineres med de erfaringer, der er gjort tidligere, fx med ABSservice, af Udbudsportalen og i Danske Regioner.

Udbudsportalen samler basisviden for udbuds- og tilbudsprocesser ét sted

Medarbejdere, der ikke har tidligere erfaring med udbuds- eller tilbudsprocesser, kan have vanskeligt ved at få overblik over den nødvendige basisviden for at kunne gennemføre et udbud og udarbejde et tilbud. Derfor foreslås det, at Udbudsportalen samler den eksisterende basisviden, nye medarbejdere i henholdsvis udbud og tilbud har behov for, ét sted.

Vejledning vedrørende grænserne for dialog som følge af forhandlingsforbuddet

Udbudsrådet vil iværksætte udarbejdelsen af en vejledning, der konkret og operationelt dels udstikker grænserne for forhandlingsforbuddet, dels anviser, hvordan offentlige indkøbere skal agere for ikke at blive mødt med en indsigelse om inhabilitet, når der, forinden udbuddet iværksættes, har været inddraget private leverandører. Vejledningen vil indeholde konkrete anvisninger til, hvordan ordregivere og virksomhederne kan få et informationsbehov opfyldt før, under og efter udbudsprocessen uden at overtræde udbudsreglerne.

Analyse af, i hvilket omfang funktionsudbud med fordel kan anvendes

Udbudsrådet iværksætter en analyse, der kortlægger, i hvilket omfang funktionsudbud med fordel kan anvendes. Funktionsudbud adskiller sig fra den traditionelle måde at tilrettelægge et udbud ved, at der fokuseres på funktionskrav eller resultatkrav frem for proceskrav. Det kortlægges, hvor udbredt funktionsudbud er i Danmark, og hvilke udfordringer det stiller, fx til udbudsmateriale og kontrol. Endvidere vil analysen se på de erfaringer, der er gjort med funktionsudbud i Sverige.

Overblik over eksisterende fora for erfaringsudveksling mellem offentlige og private aktører

Udbudsrådet vil skabe et overblik over eksisterende fora for udveksling af erfaringer mellem offentlige og private aktører, herunder på sektorniveau (landkort over erfaringsudvekslingsfora). Formålet er dels at skabe gennemsigtighed over eksisterende initiativer, dels at understøtte yderligere erfaringsudveksling.

Kapitel 2 Barrierer for offentlige myndigheders brug af konkurrenceudsættelse

2.1 INDLEDNING

Indkøbet hos private leverandører fordeler sig i 2008 mellem ca. 40 mia. kr. i regionerne og knap 100 mia. kr. i kommunerne til varer og tjenesteydelser samt knap 20 mia.kr. i staten til tjenesteydelser.¹ Udviklingen er de seneste ti år gået i retning af en øget brug af konkurrence i kommunerne, mens graden af konkurrenceudsættelse i staten har ligget nogenlunde konstant.² Andelen af konkurrenceudsatte opgaver lå i 2008 på ca. en fjerdedel i hhv. kommunerne og staten under ét.³

Både regeringsgrundlaget og de seneste økonomiaftaler sætter fokus på at øge konkurrencen om offentlige opgaver, jf. også kapitel 1. Der er allerede taget flere skridt for at øge konkurrenceudsættelsen, og der pågår en række initiativer til at forbedre og lette samspillet mellem offentlige og private aktører.

Kapitel 2 analyserer de barrierer, offentlige aktører møder ved brug af konkurrenceudsættelse. Analysen bygger dels på desk review af eksisterende undersøgelser, dels på interview og møder med offentlige og private aktører og endelig på en spørgeskemaundersøgelse til regionerne (se boks 2.1 og appendiks 1, 2 og 5). Det bemærkes, at de tidligere undersøgelser alene er inddraget, hvor der ikke foreligger andre datakilder til at belyse det ønskede aspekt, fx statens oplevede barrierer ved udbud, jf. kapitel 1. Inddragelsen af de ældre undersøgelser giver en række metodiske udfordringer, ligesom undersøgelsernes resultater skal tolkes og anvendes.

¹ Danmarks Statistik, Finansministeriet og Danske Regioner.

² I gennem de seneste ti år er konkurrenceudsættelsen i kommunerne steget med over 8 procentpoint. Fra 2007 til 2008 steg Indikator for Konkurrenceudsættelse med 1,1 procentpoint til 24,8 pct., jf. Konkurrencestyrelsen, Konkurrenceredegørelse, 2009. Indikator for Konkurrenceudsættelse (IKU) måler summen af de faktisk konkurrenceudsatte udgifter i kommunerne som andel af summen af udgifter, som det er muligt at konkurrenceudsætte. IKU svarer til PLI justeret for kommunernes egne vundne udbud.

³ En ny målemetode for regionernes brug af private leverandører og konkurrenceudsættelse forventes lanceret i foråret 2010, jf. bl.a. økonomi- og erhvervsministerens besvarelse af spørgsmål 145 alm. del stillet af Colette Brix (DF) den 13. maj 2009. De ca. 40 mia.kr. regionerne årligt køber varer og tjenesteydelser for, svarer til mere end 40 pct. af regionernes samlede driftsudgifter.

des med det in mente. Eksempelvis er flere af undersøgelserne gennemført før og lige efter kommunalreformen.

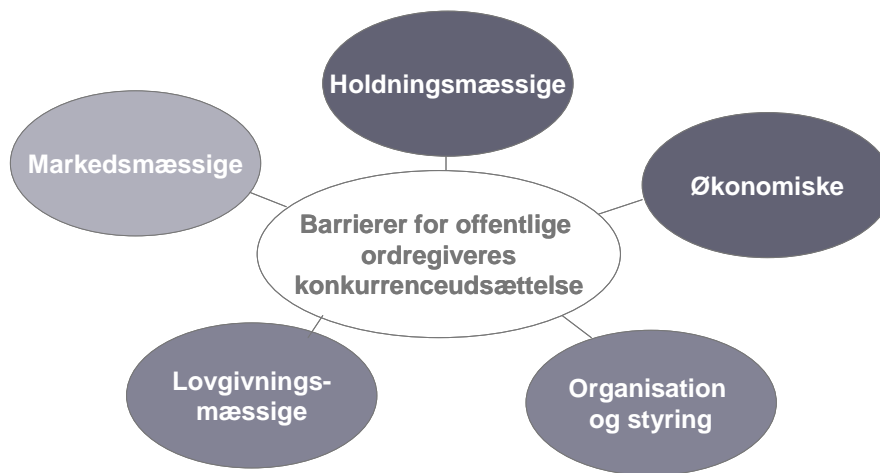
Boks 2.1: Hvordan er barrierer for det offentliges brug af konkurrenceudsættelse undersøgt

Barrierer for det offentliges brug af konkurrenceudsættelse er undersøgt gennem:

- Desk review af eksisterende undersøgelser af barrierer, herunder af undersøgelser fra Udliciteringsrådet og Konkurrencestyrelsen (anvendte rapporter og undersøgelser fremgår af appendiks 1 og 2).
- Spørgeskemaundersøgelse til regionerne om barrierer for konkurrenceudsættelse gennemført i oktober 2009 (se appendiks 5 for spørgeskema og svarfordelinger).
- Møder med Statens og Kommunernes Indkøbs Service (SKI) samt Økonomistyrelsen i september 2009.
- Møder med ISS, Falck, Aleris og Forenede Service i september og oktober 2009.
- Workshop med KL, Danske Regioner, Finansministeriet, Indenrigs- og Socialministeriet og Sundhedsministeriet i oktober 2009.
- Møder med Greve Kommune og Københavns Kommune i november 2009.

Analysen af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor skelner mellem følgende fem typer, jf. figur 2.1: Holdningsmæssige barrierer, økonomiske barrierer, organisatoriske og styringsmæssige barrierer, lovgivningsmæssige barrierer samt markedsmæssige barrierer.

Figur 2.1: Oversigt over offentlige aktørers barrierer for konkurrenceudsættelse



2.2 HOLDNINGSMÆSSIGE BARRIERER FOR KONKURRENCEUDSÆTTELSE

De offentlige aktørers holdning og tilgang til konkurrenceudsættelse kan være afgørende for, om konkurrenceudsættelse kommer på dagsorden. Ligeledes kan det være afgørende for, hvor risikovillig aktøren er i forhold til at afprøve nye metoder til at løse de offentlige opgaver, og hvor stor tillid aktøren har til den dokumentation for konkurrenceudsættelsens forventende effekter, der fremlægges.

De offentlige aktørers holdning, tilgang og risikovillighed har på alle niveauer betydning for, om konkurrenceudsættelse bliver fremmet – lige fra holdningen hos medarbejderne i det udførende led til holdningen hos de politikere, der træffer den endelige beslutning om at udbyde en opgave.

De offentlige aktørers holdningsmæssige barrierer og modstand mod konkurrenceudsættelse kan være baseret på en rationel og bevidst nyttekalkule for den enkelte aktør. Ligeledes kan aktørernes risikovillighed være resultat af tidligere erfaringer og oplevelser med konkurrenceudsættelse. Holdningerne er derimod *ikke* som udgangspunkt af ideologisk karakter.

I afsnittet behandles holdningsmæssige barrierer indledningsvist på det overordnede plan. Herefter skelnes der mellem holdningsmæssige barrierer på det politiske niveau, hos ledere og mellemledere samt hos medarbejderne. Det bemærkes,

at de offentlige aktørers holdninger endvidere har indflydelse på flere af de øvrige barrieretyper, fx forventningen om gevinster og styringsmuligheden.

Overordnet om holdningsmæssige barrierer for konkurrenceudsættelse hos offentlige myndigheder

På det overordnede plan kan holdningsmæssige barrierer bl.a. handle om frygten for at kaste sig ud i det nye og ukendte og om modviljen mod at få andre leverandører end dem, man plejer at bruge. Men det kan også mere principielt dreje sig om, at nogle politikere og embedsmænd vurderer, at opgaverne løses bedst i offentligt regi.

Udliciteringsrådet belyste i 2005 drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne (se appendiks 2). Denne undersøgelse viste, at holdningsmæssige barrierer spiller en betydelig rolle for beslutningen om at udbyde opgaver i kommunerne.

Udliciteringsrådets undersøgelse skelnede mellem flere typer af holdningsmæssige barrierer såsom almindelig skepsis og modvilje, lokal kultur og tradition samt egne eller andres negative erfaringer med udbud og udlicitering.⁴

Konklusionerne om holdningsmæssige barrierer i kommunerne kunne ikke i samme grad genfindes i staten i 2000. Det tydede Udliciteringsrådets undersøgelse af ”Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering” på (se appendiks 2). På udsagnet ”Ministeriet har i højere grad ønske om at beholde opgaverne i eget regi”, angav 15 pct. af de statslige respondenter således, at dette i høj eller nogen grad gjorde sig gældende, mens 38 pct. angav, at dette i mindre grad eller slet ikke var tilfældet.

At de holdningsmæssige barrierer er mindre i staten end i kommunerne kan hænge sammen med, at den del af statens opgaveportefølje, det er muligt at konkurrenceudsætte, primært vedrører støttefunktioner.

Flere af de offentlige aktører, Udbudsrådets sekretariat har haft møde med, indikerer, at der er i staten er stor forskel på, hvor væsentlig en begrænsning, holdningsmæssige barrierer udgør – lige fra, at konkurrenceudsættelse er blevet en helt integreret del af hverdagen til, at der er en udpræget skepsis og modvilje mod risikoen for fx andre leverandører.

⁴ Udliciteringsrådets konklusioner om holdningsmæssige barrierer kan til dels genfindes i PLS Consults undersøgelse af ”Kommunernes administration i konkurrence” fra 2000.

At der eksisterer holdningsmæssige barrierer og modvilje hos de offentlige aktører blev ligeledes bekræftet på sekretariatets møder med private aktører og på workshoppet med de private aktører. Alle anså holdningsmæssige barrierer som én af de største udfordringer, når det drejede sig om at fremme samarbejdet mellem den offentlige og den private sektor.

Modvilje hos offentlige aktører kan – ifølge de private aktører - have forskelligartede konsekvenser. For det første kan det betyde, at den offentlige myndighed helt undlader at konkurrenceudsætte sine opgaver og derved forsat varetager de pågældende opgaver selv.

For det andet kan modviljen betyde, at opgaver konkurrenceudsættes, men på skrømt eller som skin-udbud. Flere af de private aktører, sekretariatet har afholdt møder med, havde således deltaget i udbud, hvor det var deres klare indtryk, at udbuddets udfald var bestemt på forhånd, nemlig at det skulle gå til den offentlige myndighed selv. Dette gjaldt især førstegangsudbud. Såfremt de private leverandører vurderer, at udfaldet er givet på forhånd, eller hvis leverandøren ikke kan eller vil underlægge sig kravene, vælger leverandøren ikke at byde.

For det tredje kan offentlige aktørers modvilje betyde, at en privat leverandør på papiret vinder en opgave, men i realiteten ikke får mulighed for at udføre opgaven, fordi borgerne ikke oplyses om valgmuligheden. Flere af de private aktører havde oplevet tilfælde, hvor offentlige myndigheder ikke informerer borgerne om muligheden for at vælge den private leverandør. Samtidig betød de vundne udbud, at den private leverandør hele tiden havde en unødigt stor beredskabskapacitet for at kunne levere ydelser til et (urealistisk) stort antal borgere.

Holdningsmæssige barrierer for konkurrenceudsættelse hos politikerne

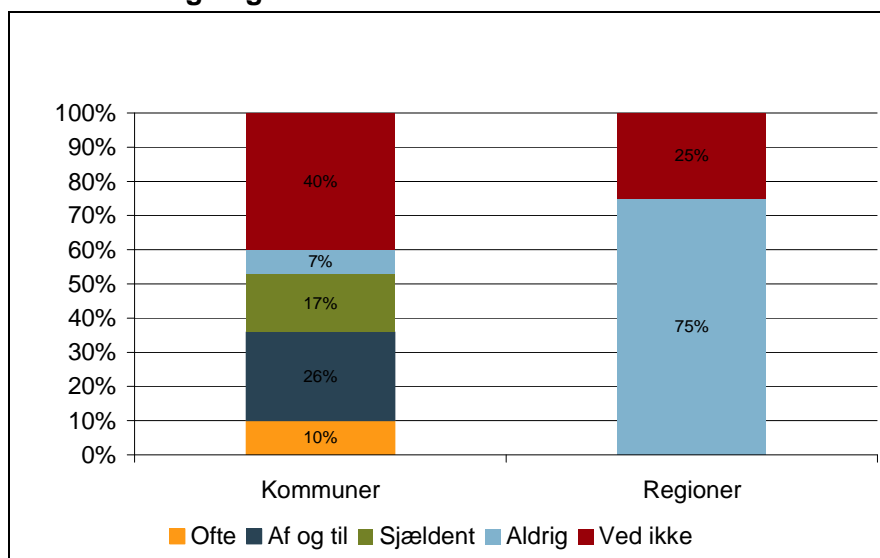
Det er i sidste ende politikerne, der sætter rammerne for, om opgaver skal konkurrenceudsættes eller ej. Derfor har politikernes holdning og tilgang stor betydning for omfanget af konkurrenceudsættelse.

Om der er holdningsmæssige barrierer til stede hos politikerne i henholdsvis kommuner og regioner er undersøgt dels i Konkurrencestyrelsen spørgeskemaundersøgelse til alle landets kommuner fra 2007, dels i en tilsvarende spørgeskemaundersøgelse til alle regionerne gennemført i 2009 af Udbudsrådets sekretariat i samarbejde med Danske Regioner (se appendiks 2 og 5).

Spørgeskemaundersøgelserne tyder på, at over en tredjedel af kommunernes indkøbschefer oplevede, at kommunen har erklæret opgaver uegnet til udbud, fordi

opgaverne ifølge politikerne bør løses af kommunen og ikke af eksterne leverandører, jf. figur 2.2.

Figur 2.2: Opgaverne bør ifølge politikerne løses af det offentlige og ikke af eksterne leverandører



Anm.: Spørgsømsformulering: Oplever du, at kommunen/regionen har erklæret opgaver uegnet til udbud, fordi opgaverne ifølge bør politikerne løses af regionen/kommunen og ikke af eksterne leverandører. Spørgsmålet er besvaret af 58 kommuner og fire regioner.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007.
Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009.

Således svarer 36 pct. af deltagende kommunale indkøbschefer, at opgaver er erklæret uegnet til udbud, fordi politikerne vurderer, at opgaven bør løses af kommunen og ikke en ekstern leverandør. Hos regionerne tilkendegiver ingen, at man erklærer opgaver ikke-udbudsegnete, fordi de ifølge politikerne bør løses af offentlige frem for private.

I tråd hermed fandt Udliciteringsrådet i 2005 en række holdningsmæssige barrierer hos politikerne i de kommuner, der i begrænset omfang konkurrenceudsætter driftsopgaver. Det drejer sig bl.a. om ønsket om konsensuspolitik og om risikoen for at miste stemmer. Udliciteringsrådet fandt således, at risikoen for at miste stemmer ved en dårlig udlicitering er langt større end de potentielle gevinster. Mere konkret kan risikoen for at miste stemmer blandt de ansatte være en barriere. Er der fx modstand mod konkurrenceudsættelse blandt personalet, kan det påvirke

den politiske vilje til udbud ud fra en lidt mere kynisk analyse: Der vil ofte ligge et par mandater alene i stemmerne fra kommunalt ansatte og deres familier. Det kan påvirke politikernes vilje og lyst til at presse en beslutning om udbud igennem, hvis der ikke er bred politisk opbakning til sagen.⁵

Politisk modvilje og risikoen for at miste stemmer er også blevet påpeget som en barriere for konkurrenceudsættelse af flere af de private aktører, Udbudsrådets sekretariat har holdt møde med. Flere private aktører oplever således stadig en vis politisk berøringsangst, når det gælder konkurrenceudsættelse og udlicitering. Som det udtrykkes et sted ”der er ikke stemmer i det”. Ligeledes var det indtrykket blandt de private aktører, at kommunalvalget har stor betydning for konkurrenceudsættelsen i kommunerne. Det var således opfattelsen, at kommunerne især i året op til kommunalvalget var varsom med at konkurrenceudsætte visse opgavetyper.

Holdningsmæssige barrierer hos ledere og mellemledere

Lederes og mellemlederes holdning til konkurrenceudsættelse har bl.a. betydning for, om og hvordan konkurrenceudsættelse sættes på dagsordenen hos de offentlige myndigheder. Det bemærkes, at der ikke foreligger undersøgelser af omfanget af denne barriere.

Lysten til at være ”drivere” for konkurrenceudsættelse blandt de offentlige myndigheders ledere og mellemledere kan bl.a. være præget af en manglende bred politisk opbakning. Således pegede Udliciteringsrådet i 2005 på, at ”der ”gives relativt få point” for en vellykket udlicitering, mens det kan give mange minuspoint at blive identificeret med en dårlig udlicitering. Dette forhold påvirker lysten og viljen i det administrative ledelsessystem til at engagere sig i udbud og udliciteringer. Der skal således et meget betydeligt mod og engagement til for som administrativ leder at gå forrest i en udbudsproces, hvis der er tvivl om, hvor langt den politiske opbakning rækker. Mellemlederniveauet i den kommunale organisation kan udgøre en selvstændig barriere for udbud og udlicitering.”

Endvidere er der en vis tradition for at forbinde mellemlederes position med antallet af ansatte. ”En udlicitering vil alt andet lige betyde, at der bliver færre kommunalt ansatte i de pågældende afdelinger, og det kan derfor opleves af mellemlederne som tab af indflydelse og magt.”⁶

⁵ Udliciteringsrådet, *Drivkræfter og barrierer i kommuner, 2005.*

⁶ Udliciteringsrådet, *Drivkræfter og barrierer i kommuner, 2005, side 70.*

Holdningsmæssige barrierer blandt medarbejdere

Holdningsmæssige barrierer blandt medarbejderne mod konkurrenceudsættelse er mere fremherskende ved konkurrenceudsættelse af tjenesteydelser end ved varer og anlæg, da medarbejderne i højere grad berøres. At konkurrenceudsætte tjenesteydelser betyder således ofte, at det er medarbejdernes jobfunktion, der sendes i udbud.

Udliciteringsrådets undersøgelse fra 2005 pegede på, at der i forbindelse med konkurrenceudsættelse og udlicitering af opgaver synes at være en tendens til, at de ansatte i højere grad fokuserer på den usikkerhed, som et udbud indebærer, end på de potentielle muligheder i en anden ansættelse, jf. også boks 2.2. Såfremt et udbud af en driftsopgave i væsentligt omfang berører kommunale medarbejdere, som mobiliserer en modstand mod overdragelse til en ekstern leverandør, kan det udgøre en barriere.⁷

Boks 2.2: Udliciteringsrådet om usikkerhed blandt ansatte

”Ved diskussioner om forestående udbud er der en tendens til, at der blandt de ansatte i højere grad fokuseres på den usikkerhed, som udbud kan indebære, end på de potentielle muligheder i en anden ansættelse. De ansatte kender deres nuværende arbejdsvilkår, og de er usikre på, hvad det indebærer, hvis de skal overføres til en privat leverandør. Er der overhovedet et arbejde til mig? Hvordan er ansættelsessikkerheden? Risikerer jeg at skulle skifte til et andet af leverandørens arbejdssteder? Hvordan er de almindelige arbejdsvilkår og lønnen på lidt længere sigt? Der er naturligvis også medarbejdere, som mener det kan være spændende og udfordrende at prøve en anden ansættelse, og som er positive over for kommunale udbud. Der er imidlertid en klar tendens til, at det er lettere at sprede budskabet om usikkerhed og utryghed end budskabet om nye muligheder.”

Kilde: Udliciteringsrådet, *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommuner, 2005, afsnit 5.2.4.*

I Konkurrencestyrelsens publikation ”Klar til konkurrence i kommunerne” fra 2008 indgik en række cases. I fem af de 16 cases havde kommunen oplevet en vis modstand fra medarbejderne. Erfaringen fra bl.a. Århus Kommunes udbud af jobplaceringsopgaven viser, at det er ved førstegangsudbud, at modstanden og utrygheden blandt medarbejderne er størst.⁸

I en undersøgelse af konkurrenceudsættelse i staten fra 2000 angav 34 pct., at holdningsmæssig modstand blandt medarbejdere i høj eller nogen grad udgjorde

⁷ Udliciteringsrådet, *Drivkræfter og barrierer i kommuner, 2005.*

⁸ Konkurrencestyrelsen, *Klar til konkurrence i kommuner, 2008.*

en barriere mod udbud, mens 39 pct. ikke mente, dette var tilfældet. Samtidig vurderede en femtedel, at det i høj eller nogen grad udgjorde en barriere, at det er for besværligt, hvis personale blev overført til en ny arbejdsgiver. Halvdelen anså i mindre grad eller slet ikke dette for at være en barriere.⁹

Holdningsmæssige barrierer fra faglige organisationer

Foruden utryghed og modstand mod konkurrenceudsættelse fra medarbejdere pegede Udliciteringsrådet i 2005 også på, at den potentielle modstand hos de faglige organisationer mange steder udgjorde en barriere for konkurrenceudsættelse: ”Der er i flere af de store faglige organisationer på det kommunale område en modstand mod udlicitering, dog med betydelige lokale forskelle.¹⁰ De fleste faglige organisationer har en meget decentral struktur, som betyder, at holdningen til udlicitering er lokalt forankret. Hvis man lokalt har gode eksempler eller erfaringer med vellykkede udliciteringer, så vil modstanden være mindre. Der er også eksempler, hvor der gennem længere tid har været så store konflikter med kommunen, at de faglige organisationer og personalet er klar til at støtte udlicitering. I en række kommuner er der traditionelt meget tætte bånd mellem de faglige organisationer og de politiske partier til venstre for midten, specielt socialdemokratiet. Det kan betyde, at de faglige organisationers skepsis får et direkte talerør i kommunalbestyrelsen”.¹¹

Et eksempel på modstand fra faglige organisationer er gengivet i Konkurrencestyrelsens ”Klar til konkurrence” fra 2008, hvor Odense Kommune i forbindelse med udbud af dansk-uddannelse for voksne udlændige oplevede, at der især ved den første udbudsrunde har været modstand fra en fagforening angående virksomhedsoverdragelse. Dette blev løst gennem dialog. Efterfølgende blev det aftalt, at den vindende tilbudsgiver skulle overtage den tidligere leverandørs medarbejdere.

Også flere af de private aktører, Udbudsrådets sekretariat har talt med, har oplevet modstand fra de berørte fagforeninger. En af de private aktører oplevede, at modstanden blev forstærket af, at medarbejdere ofte er organiseret hos forskellige fagforeninger alt efter, om de er offentligt eller privat ansat. Dermed fandt aktøren, at fagforeningerne havde et andet motiv til at gå ind i sager om udbud, end hvis medarbejderne havde været organiseret i samme fagforening. Som den pågældende aktør udtrykte det: ”Håndteringen af fagforeninger ville være nemmere, hvis medlemmerne var med i den samme fagforening uanset, om arbejdsgiveren var offentlig eller privat”. En anden privat aktør så fagforeningerne som en væsentlig

⁹ Udliciteringsrådet, *Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering, 2000.*

¹⁰ Disse lokale forskelle bekræftes i Udbudsrådet, *Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje og omsorgsopgaver i kommunerne, 2009 (gennemført af Rambøll Management).*

¹¹ Udliciteringsrådet, *Drivkræfter og barrierer i kommuner, 2005, afsnit 5.3.2.*

barriere mod konkurrenceudsættelse, da de kan have meget stor indflydelse på arbejdstilrettelæggelsen.

Delkonklusion om holdningsmæssige barrierer

Analysen har sat fokus på holdningsmæssige barrierers betydning for konkurrenceudsættelse. På baggrund af analysen vurderes holdningsmæssige barrierer samlet set at udgøre en væsentlig barriere, jf. figur 2.3.

Figur 2.3: Holdningsmæssige barrierer for offentlige aktørers konkurrenceudsættelse



Note: Figuren illustrerer barrierernes samlede styrke med farvekoder. Jo større barrieren vurderes at være, jo mørkere er farvenuancen. De væsentligste barrierer er mørkest, herefter følger visse barrierer og til slut er de mindre barrierer illustreret med den lyseste nuance. Indplaceringen af barriererne i figuren bygger på en samlet vurdering på baggrund af analysen.

De offentlige aktørers holdning og tilgang til konkurrenceudsættelse kan være afgørende for, om konkurrenceudsættelse kommer på dagsordenen, for hvor risikovillig aktøren er, og for hvilken vægt aktøren vælger at tillægge den dokumentation, der fremlægges for konkurrenceudsættelsens effekter.

Holdningen og risikovilligheden på alle niveauer har betydning for at fremme konkurrenceudsættelse – lige fra holdningen hos medarbejderne i det udførende led til holdningen hos de politikere, der træffer den endelige beslutning om at udbyde en opgave. Aktørernes holdninger kan oftest være baseret på konkrete erfaringer og oplevelser med konkurrenceudsættelse. Derimod er holdningsmæssige barrierer som udgangspunkt *ikke* af ideologisk karakter.

Analysen tyder på, at de holdningsmæssige barrierer samlet set udgør en væsentlig barriere mod konkurrenceudsættelse. De holdningsmæssige barrierer synes at væ-

re mere udbredte i kommunerne end i staten og i regionerne – dog er der store forskelle inden for myndighedsniveauerne.

At de holdningsmæssige barrierer er mindre i staten end i kommunerne kan hænge sammen med, at den del af statens opgaveportefølje, det er muligt at konkurrenceudsætte, primært vedrører støttefunktioner.

Endvidere indikerer analysen, at holdningsmæssige barrierer er mere udbredte hos politikerne i kommunerne end i regionerne. Opfattelsen af, at der ikke er stemmer i konkurrenceudsættelse synes således mere udbredt i kommunerne end i regionerne.

Desuden er der indikationer på, at holdningen til udbud og konkurrenceudsættelse blandt ledere, mellemledere og medarbejdere kan udgøre en vis barriere. Fx tyder analysen på, at manglende opbakning fra ledere og mellemledere – som følge af uklarhed om topledelsens opbakning – kan udgøre en barriere for initieringen af konkurrenceudsættelse.

Ligeledes synes fagforeningers holdning at kunne udgøre en vis barriere. Således påpeger flere af de private aktører, at modstand fra de faglige organisationer kan udgøre en meget væsentlig barriere for konkurrenceudsættelsen.

De private aktører, som har deltaget i møder og workshops, anser offentlige aktørers holdninger og skepsis, som en af de største barrierer mod øget brug af konkurrenceudsættelse. De private aktører oplever således, at der stadig hos nogle offentlige beslutningstagere – både embedsmænd og politikere – eksisterer væsentlige holdningsmæssige barrierer i form af modvilje mod konkurrenceudsættelse og mod at lade private leverandører varetage offentlige driftsopgaver.

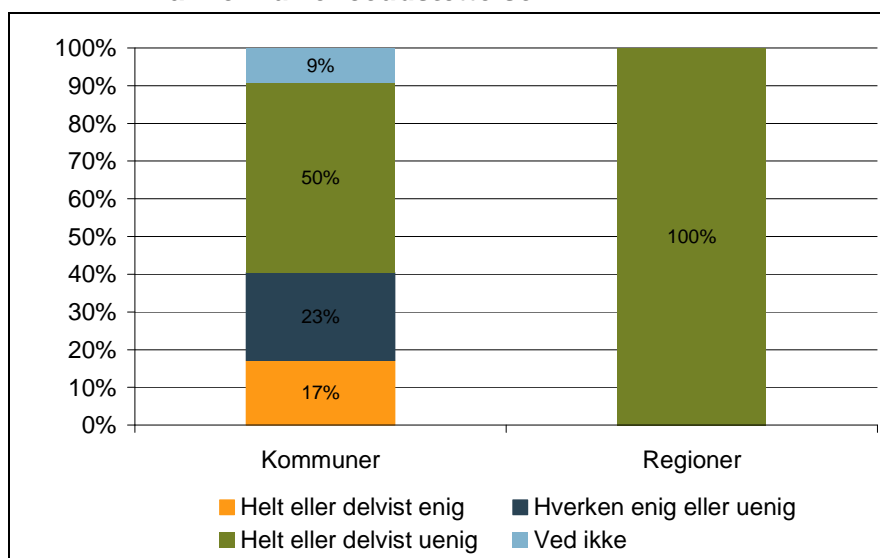
2.3 ØKONOMISKE BARRIERER FOR KONKURRENCE-UDSÆTTELSE

Økonomiske barrierer kan dække over flere forhold. For det første kan økonomiske barrierer dække over den offentlige myndigheds omkostninger ved at udbyde opgaver. For det andet kan økonomiske barrierer vedrøre spørgsmålet om, hvorvidt der er gevinsterne ved at konkurrenceudsætte, og for det tredje kan det dække over den private leverandørs pris på opgaveløsningen. Disse tre aspekter af økonomiske barrierer er analyseret nedenfor.

Omkostninger ved at udbyde opgaver/ transaktionsomkostninger

Halvdelen af de kommunale indkøbschefer anser ikke myndighedens økonomi som en barriere for øget brug af konkurrenceudsættelse, jf. figur 2.4.

Figur 2.4: Kommunens/regionens økonomi begrænser brugen af konkurrenceudsættelse



Anm.: Spørgsmålsformulering: I hvilken grad mener du, at nedenstående forhold begrænser brugen af udbud i din region/kommune: Økonomiske forhold. (Fx at regionens/kommunens økonomi ikke tillader, at der bruges mange penge på at udbyde opgaver). Spørgsmålet er besvaret af 64 kommuner og fem regioner.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007.
Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009

Ligeledes udgør myndighedens overordnede økonomi heller ikke en barriere for regionernes brug af konkurrenceudsættelse, jf. figur 2.4.

Flere undersøgelser tyder dog på, at de såkaldte transaktionsomkostninger ved udbud kan udgøre en væsentlig barriere for de offentlige myndigheder (dvs. omkost-

ninger ved at udbyde en opgave). Fx påpegede Leverandørudvalget i 2003¹², at ”des mere komplekse og kvalitative formål opgaven tjener, des vanskeligere og dyrere er det at specificere opgaven udtømmende”.¹³

I tråd hermed viste Udliciteringsrådet i 2005, at flere kommuner oplevede udbudsforretninger som ressourcemæssigt krævende og frygtede, at omkostningerne oversteg gevinsten. Det oplevedes bl.a. som vanskeligt og ressourcetrækkende at lave omkostningskalkulationer, da dette skulle foretages uden for det kommunale økonomistyringssystem.¹⁴ Hvorvidt den sidste konklusion stadig er gældende efter, at kommunerne (og regionerne) er overgået til omkostningsbaserede regnskabsprincipper – og der derfor er sandsynlighed for, at omkostningerne i højere grad fremgår af kommunens/regionens økonomistyringssystem – er uklart.

Transaktionsomkostninger oplevedes i 2000 også som en barriere for de statslige aktører. På udsagnet om, ”at det er for arbejdskrævende at gennemføre udbud i forhold til resultater” angav 65 pct. af de statslige respondenter, at dette i høj eller nogen grad gjorde sig gældende, mens 25 pct. angav, at dette i mindre grad eller slet ikke var tilfældet.¹⁵

Samtlige de offentlige aktører, Udbudsrådets sekretariat har talt med, bekræfter, at der kan være store transaktionsomkostninger ved udbud, og at dette opfattes som en barriere. Fx udtrykkes det: ”Førstegangsudbud koster ressourcer, og der er mange faldgruber”.¹⁶

Flere af de offentlige aktører fremdrog endvidere, at risikoen for, at et udbud efterfølgende blev indbragt for Klagenævnet, bidrog til at hæve transaktionsomkostningerne væsentligt. Dels betød en høj risiko for, at et udbud blev indbragt for Klagenævnet, at den offentlige myndighed allerede inden klagen havde afsat en budgetmæssig post til at finansiere en evt. klage. Dels betød en høj risiko for en

¹² Leverandørudvalget var forankret under Finansministeriet og bestod foruden en række ministerier af KL og Amtsrådsforeningen. Udvalget fremlagde i 2003 sin analyse af barrierer og muligheder for den nødvendige markedsudbygning samt stillede forslag til initiativer, som kan sikre den mest kompetente leverandørkreds.

¹³ Leverandørudvalget, *Fra få til mange leverandører - Øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service*, 2003, side 58.

¹⁴ Udliciteringsrådet, *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne*, 2005. Se evt. også *Erhvervs- og Bølligstyrelsen, Mindre og mellemstore servicevirksomheders potentiale som deltagere i et offentligt/privat samarbejde på ældreområdet*, 2002, hvoraf det fremgår, at kommunerne opfatter det indledende arbejde som meget omfattende, vanskeligt og omkostningskrævende. Den væsentligste årsag hertil er, at hver kommune anvender en del ressourcer på at udarbejde egne kravspecifikationer for de omhandlede ydelser.

¹⁵ Udliciteringsrådet, *Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering*, 2000, side 35.

¹⁶ Ifølge Udbudsrådet, *Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje og omsorgsopgaver i kommunerne*, 2009 (gennemført af Rambøll Management) var udbudsomkostningerne i forbindelse med konkurrenceudsættelse af plejecentre og madservice typisk på ca. 5-600.000 kr. pr. udbud for kontrakter af en varighed på 5-8 år. Der var dog også tilfælde af udbudsomkostninger på 1,5 mio. kr. ved 1. udbud og helt ned til 100.000 ved gentagne udbud. Følgeomkostningerne var typisk ikke større end med institutioner drevet af kommunen selv.

klage, at de offentlige aktører oplevede, at de anvendte unødige mange ressourcer på at sikre og dobbelttjekke, at alle regler og procedurer var overholdt.

Økonomiske og kvalitetsmæssige gevinster ved konkurrenceudsættelse

”De fleste kommuner har ingen modvilje mod udbud og udlicitering, når der foreligger specifikke og troværdige effektiviseringsmæssige argumenter for et konkret udbud. Omvendt udgør manglen på sådanne begrundelser en barriere for at anvende udbud.” Citatet stammer fra Udliciteringsrådets arbejde i 2005¹⁷ og adresserer bl.a. en væsentlig barriere, nemlig manglende dokumentation for effektiviseringsgevinster ved konkurrenceudsættelse.

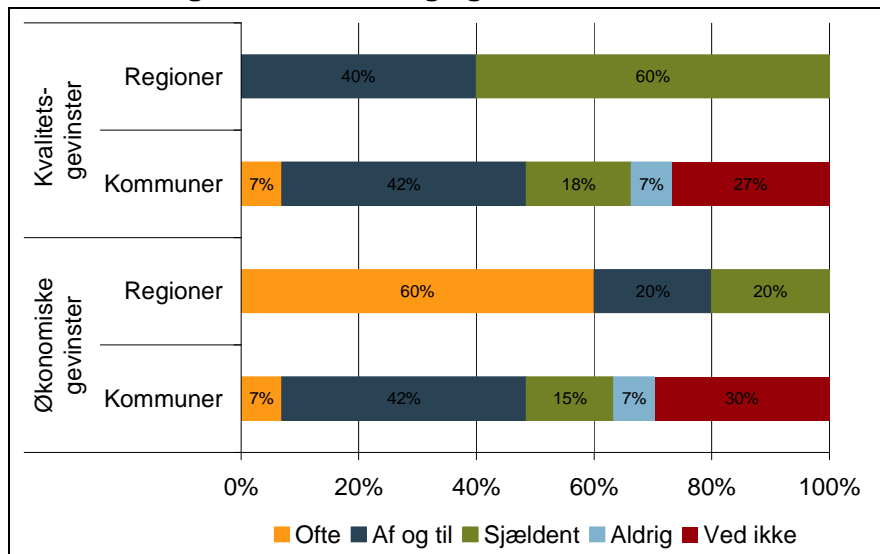
I Konkurrencestyrelsens og Udbudsrådets spørgeskemaundersøgelser fra henholdsvis 2007 og 2009 har de kommunale og regionale indkøbschefer netop svaret på, om kommunen/regionen har undladt at udbyde en opgave, fordi der ikke er økonomiske eller kvalitetsmæssige gevinster ved at udbyde den.¹⁸

Knap halvdelen af kommunerne undlader ofte eller af og til at udbyde opgaver, fordi der ikke vurderes at være økonomiske eller kvalitetsmæssige gevinster ved dette, jf. figur 2.5.

¹⁷ Udliciteringsrådet, *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommuner, 2005, side 63.*

¹⁸ *I spørgeskemaundersøgelserne er der skelnet mellem økonomiske og kvalitetsgevinster. Ofte sker tildelingen af kontrakter dog efter ”det økonomisk mest fordelagtige bud”, hvor økonomi og kvalitet samvejes.*

Figur 2.5: Opgaver undlades udbudt – der er ikke økonomiske og kvalitetsmæssige gevinster



Anm.: Spørgsmaalsformuleringerne: Oplever du, at regionen/kommunen undlader at udbyde opgaver, fordi regionen/kommunen har vurderet, at der ikke er økonomiske gevinster/kvalitetsmæssige gevinster ved at få opgaver løst af eksterne leverandører. Spørgsmålene er besvaret af 60 kommuner og fem regioner.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007.
 Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009

Hos regionerne undlader 80 pct. at udbyde opgaver, fordi der ikke vurderes at være økonomiske gevinster ved at udbyde, mens det 40 pct. af regionerne undlader at udbyde, fordi de ikke vurderer, der er kvalitetsmæssige gevinster ved det.

Disse resultater skal ses i sammenhæng med, at kommunerne og regionerne i samme spørgeskemaundersøgelse har oplyst, hvorvidt man undersøger, om der er økonomiske gevinster forbundet med at få eksterne leverandører til at løse opgaverne inden en opgave udbydes.¹⁹

Alene 7 pct. af de deltagende kommuner undersøger altid de økonomiske gevinster inden udbud af opgaver. Derimod undersøger godt en fjerdedel af de deltagende kommuner aldrig eller sjældent de økonomiske gevinster ved at bruge eks-

¹⁹ Spørgsmaalsformulering: "Oplever du, at regionen/kommunen undersøger, om der er økonomiske gevinster forbundet med at få eksterne leverandører til at løse regionens/kommunens opgaver inden en opgave udbydes?"

terne leverandører. To tredjedele af kommunerne undersøger ofte eller af og til gevinsterne.²⁰

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at alle regioner ofte eller af og til undersøger, om der er økonomiske gevinster ved at lade eksterne varetage opgaverne inden opgaver udbydes. Ovenstående resultater fandt støtte i tilkendegivelserne på workshoppet med de offentlige aktører.

At halvdelen af kommunerne ikke udbyder offentlige opgaver pga. manglende forventninger om økonomiske gevinster, mens alene en mindre del af kommunerne altid undersøger, om der er økonomiske gevinster før beslutningen træffes, indikerer, dels at vurderingen af de økonomiske gevinster ikke altid er velbelyst og velunderbyggede, dels at beslutningen om hvorvidt en opgave skal konkurrenceudsættes, ikke altid sker på et oplyst grundlag.

Også i staten oplevedes manglende synlighed om økonomiske incitamenter i 2000 som en barriere. På udsagnet om, ”at der mangler økonomiske incitamenter for at udbyde opgaverne” angav 64 pct. af de statslige respondenter, at dette i høj eller nogen grad gjorde sig gældende, mens 20 pct. angav, at dette i mindre grad eller slet ikke var tilfældet.²¹ Resultatet skal dog tages med det forbehold, at undersøgelsen blev gennemført i 2000.

De offentlige aktører, Udbudsrådets sekretariat har talt, angiver, at de offentlige myndigheder ikke altid har overblik over, hvad myndigheden rent faktisk køber ind for (baseline). Derfor er det svært at få overblik over de økonomiske gevinster. En af de offentlige aktører havde selv erfaring for, at der var et væsentligt besparelsespotential, bl.a. pga. den store volumen.

Leverandørudvalget påpegede i 2003, at en klassisk kontrakt indebærer en entydig køber-sælger relation. Køber vil søge at få så lav en pris som muligt, mens sælger omvendt vil søge at få så høj en pris som muligt. Ved komplekse og bløde velfærdssydelser, som kun tilnærmelsesvis kan specificeres med krav i kontrakten, er der betydelig risiko for opportunistisk leverandøradfærd, som det er svært at modvirke med sanktioner. Der er således risiko for, at leverandøren på grund af den manglende kravspecifikation på nogle områder vil søge at ”slippe så let om” ved opgaveløsningen som muligt. Ved konkurrenceudsættelse er der således risiko for lavere kvalitet pga. opportunistisme hos leverandøren. Leverandørens adfærd vil dog

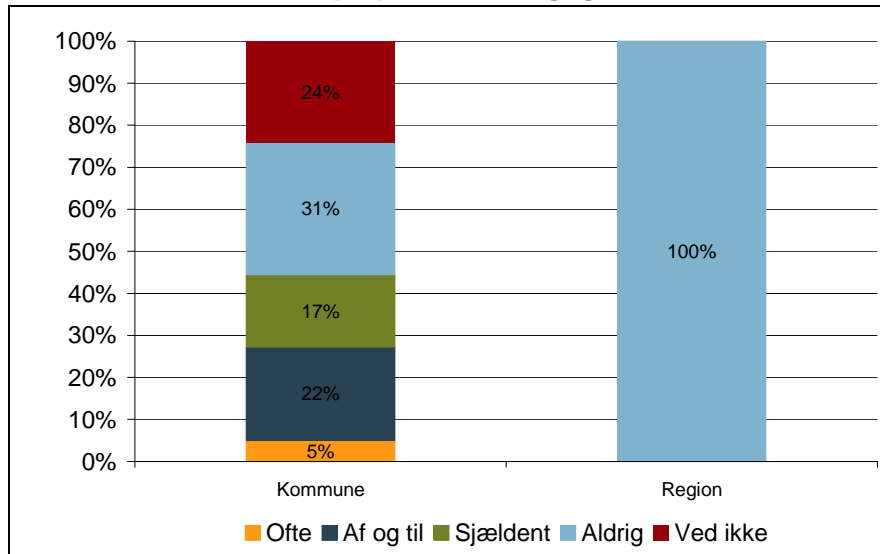
²⁰ *Vurderingen af økonomiske og kvalitetsgevinster formodes at være af en anden karakter ved genudbud, da valgmuligheden her går på genudbud eller hjemtagelse af opgaven.*

²¹ *Udliciteringsrådet, Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering, 2000, side 35.*

i nogen grad være reguleret af frygten for at få et dårligt omdømme, som kan skade det fremtidige forretningsgrundlag.²²

I forlængelse af de vanskeligheder, der er forbundet med at specificere kvalitetskrav og i forlængelse af de risici, der er påpeget af Leverandørudvalget, er det i spørgeskemaundersøgelserne undersøgt, om regioner og kommuner har undladt at udbyde en opgave af frygt for, at den eksterne leverandør generelt har mere fokus på profit end faglighed, jf. figur 2.6.

Figur 2.6: Frygt for, at de eksterne leverandører generelt har mere fokus på profit end faglighed



Anm.: Spørgsmaalsformulering: Oplever du, at regionen/kommunen undlader at udbyde opgaver af frygt for, at de eksterne leverandører generelt har mere fokus på profit end faglighed. Spørgsmålet er besvaret af 58 kommuner og fem regioner.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007. Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009.

Knap 30 pct. af kommunerne undlader at udbyde opgaver af frygt for, at de eksterne leverandører generelt har mere fokus på profit end faglighed. Dette forhold gør sig til gengæld stort set aldrig gældende i knap halvdelen af kommunerne (48 pct.) eller i nogen af regionerne.

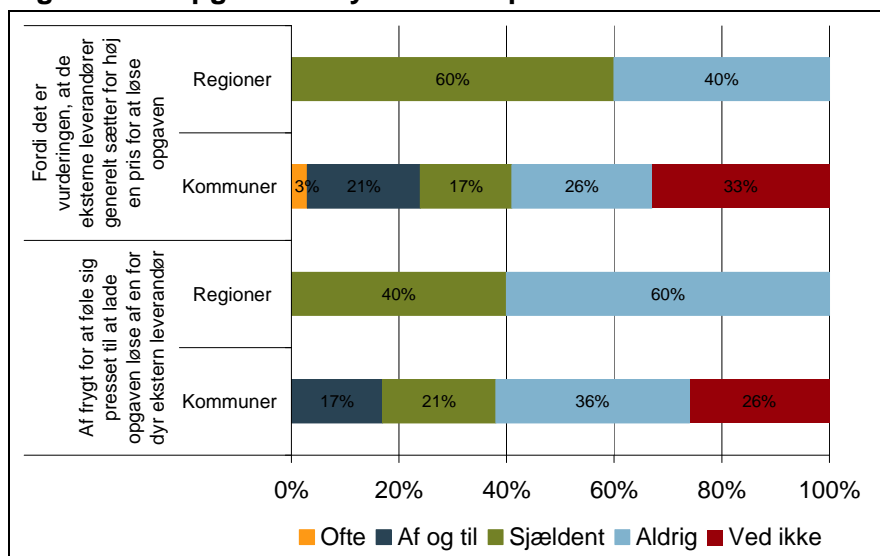
²² Leverandørudvalget, *Fra få til mange leverandører*, 2003, side 59.

Prisen på opgaveløsningen

Den pris, konkurrenceudsatte opgaver kan løses for, hænger tæt sammen med forventningen om de økonomiske gevinster.

Både kommunerne og regionerne har generelt tiltro til, at konkurrencen er tilstrækkelig til, at de private leverandører ikke sætter prisen for opgaveløsningen for højt. Over halvdelen af kommunerne og alle regionerne undlader således stort set aldrig at udbyde opgaver af frygt for at lade opgaven løse af en for dyr ekstern leverandør, jf. figur 2.7.

Figur 2.7: Opgaver udbydes ikke - prisen



Anm.: Spørgsmålene er besvaret af 58 kommuner og fem regioner.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007.

Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009.

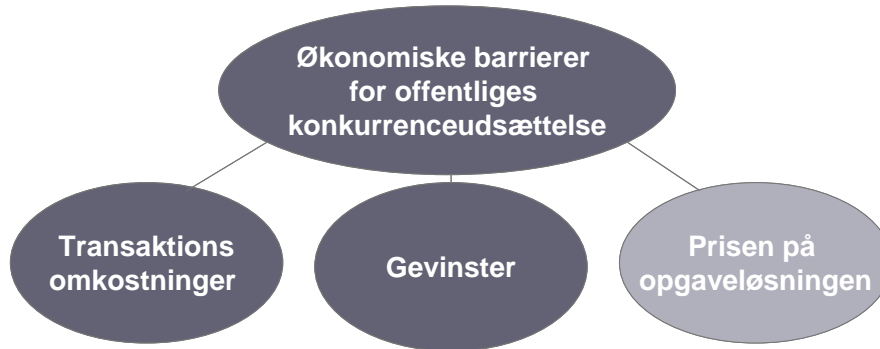
Frygten for, at de eksterne leverandører generelt sætter for høj en pris for at løse opgaven, betyder heroverfor, at en fjerdedel af kommunerne ofte eller af og til undlader at udbyde opgaver. Dette er til gengæld aldrig eller sjældent tilfældet hos regionerne.

At langt hovedparten af kommunerne og alle regionerne ikke forventer, at den pris, de private leverandørers sætter, er for høj, indikerer også, at de offentlige myndigheder har tiltro til konkurrencen i markedet (hvor der er et marked).

Delkonklusion om økonomiske barrierer

Analysen har påvist en række økonomiske barrierer, som har betydning for de offentlige aktørers brug af konkurrenceudsættelse. Som figuren indikerer, vurderes de økonomiske barrierer samlet set at være væsentlige barrierer for de offentlige myndigheders konkurrenceudsættelse, jf. figur 2.8.

Figur 2.8: Økonomiske barrierer for offentlige aktørers konkurrenceudsættelse



Note: Figuren illustrerer barrierernes samlede styrke med farvekoder. Jo større barrieren vurderes at være, jo mørkere er farvenuancen. De væsentligste barrierer er mørkest, herefter følger visse barrierer og til slut er de mindre barrierer illustreret med den lyseste nuance. Indplaceringen af barriererne i figuren bygger på en samlet vurdering på baggrund af analysen.

Der er en række transaktionsomkostninger forbundet med at udbyde en opgave. Og ved nogle udbud er det umiddelbart opfattelsen, at omkostningerne ved at udbyde ikke står mål med de forventede gevinster. Analysen tyder på, at transaktionsomkostningerne ved at udbyde en opgave opleves som en væsentlig barriere for konkurrenceudsættelse, specielt ved førstegangsudbud og ved komplekse opgaver. Ligeledes kan det have betydning for transaktionsomkostningerne, om risikoen for en klagesag er høj.

Veldokumenterede og velbelyste økonomiske og kvalitetsmæssige gevinster har afgørende betydning for de valg, der træffes om at udbyde opgaver i konkurrence. Analysen tyder på, at hovedparten af de offentlige myndigheder af og til undlader at udbyde opgaver på grund af manglende gevinster (knap halvdelen af kommunerne, totredjedele af de statslige aktører samt alle regionerne).

Analysen viser imidlertid samtidig, at selv om halvdelen af kommunerne tilkendegiver, at de ikke udbyder opgaver, fordi de har vurderet, at der ikke er gevinster ved at få opgaverne løst af eksterne leverandører, er det under 10 pct. af kommu-

nerne, der altid undersøger, om der er økonomiske gevinster ved at udbyde, før beslutningen om evt. konkurrenceudsættelse træffes. Dette indikerer, dels at vurderingen af de økonomiske gevinster ikke altid er velunderbyggede, dels at beslutningen om, hvorvidt en opgave skal konkurrenceudsættes, ikke altid sker på et veloplyst grundlag.

Endvidere undlader godt en fjerdedel af kommunerne at udbyde opgaver af frygt for, at de eksterne leverandører generelt har mere fokus på profit end faglighed.

Samtidig indikerer analysen, at både regioner og kommuner har tiltro til, at den pris, de private leverandører sætter på opgaveløsningen, ikke er for høj og dermed til, at konkurrencen på markedet fungerer (hvor der er et marked).

2.4 ORGANISATORISKE OG STYRINGSMÆSSIGE BARRIERER FOR KONKURRENCEUDSÆTTELSE

Konkurrenceudsættelse af en opgave har store konsekvenser dels for organiseringen af den fremtidige opgaveløsning, dels for den fremtidige styring – og oplevede styringsmulighed. Nedenfor analyseres henholdsvis organisatoriske og styringsmæssige barrierer. I den forbindelse belyses endvidere betydningen af opgavernes udbudsegnethed, som også kan spille en væsentlig rolle, når den offentlige myndighed beslutter sig for, om en opgave skal udbydes eller ej.

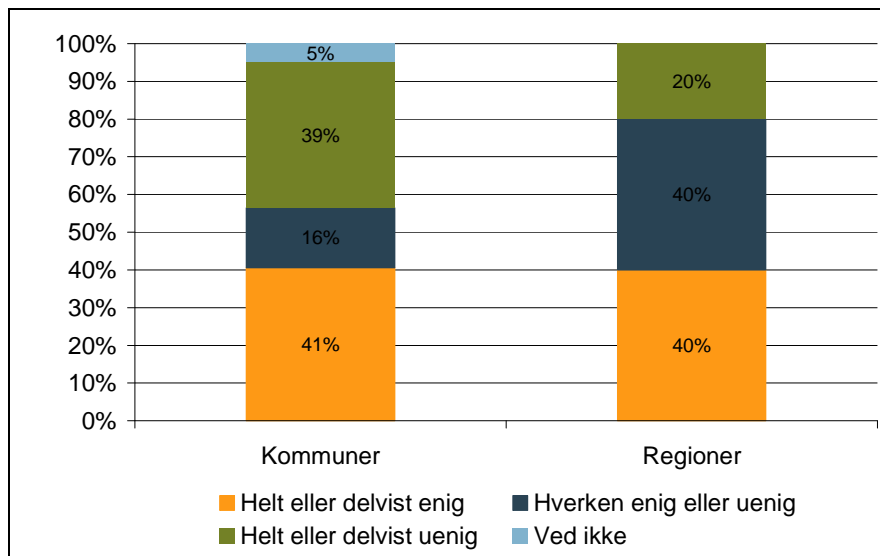
Organisatoriske barrierer

Indkøbs- og udbudsprocesserne i den offentlige sektor er organiseret meget forskelligt. Fra helt decentraliserede enheder placeret langt nede i organisationen til centrale enheder i toppen af myndighederne.

Flere undersøgelser peger på, at myndighedens interne organisering kan udgøre en barriere for konkurrenceudsættelse.

Indkøbsafdelingens/udbudsenhedens økonomi og ressourcer udgør en barriere for ca. 40 pct. af de kommunale og regionale indkøbschefer, jf. figur 2.9. Det skal bemærkes, at det er indkøbschefer, der er placeret i netop disse kontorer, der har besvaret spørgeskemaet.

Figur 2.9: Begrænser økonomi og ressourcer i indkøbsafdelingen/udbudskontoret brug af konkurrenceudsættelse?

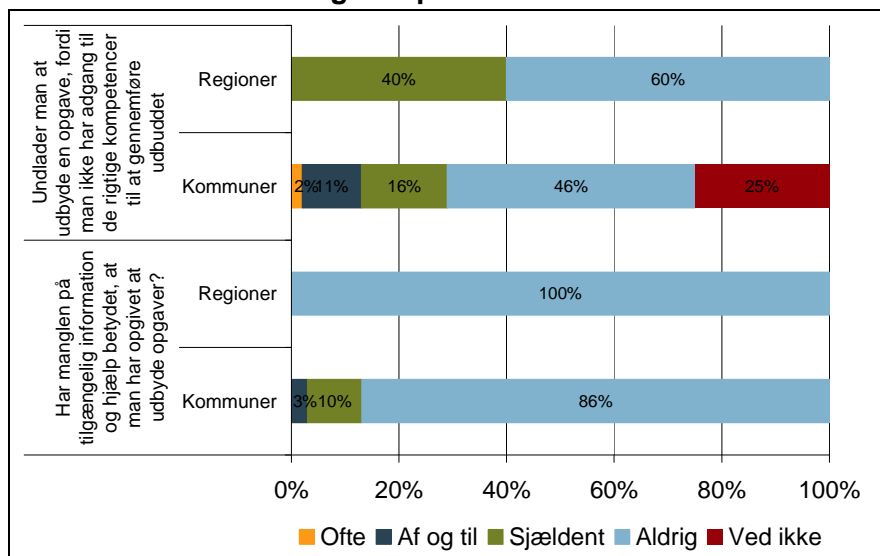


Anm.: Spørgsmålsformulering: I hvilken grad mener du, at nedenstående forhold begrænser brugen af udbud i din region/kommune: Økonomi og ressourcer i indkøbsafdelingen/udbudskontoret. (Fx at det er svært at tiltrække de rigtige kompetencer til at forestå regionens udbud.). Spørgsmålet er besvaret af 64 kommuner og fem regioner.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007.
Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009.

I spørgeskemaundersøgelserne tilkendegiver indkøbschefer i både kommuner og regioner, at de ikke undlader at udbyde opgaver pga. mangel på adgang til kompetencer eller tilgængelighed af information, jf. figur 2.10.

Figur 2.10: Undlader at udbyde opgaver – tilgængelighed af information og kompetencer



Anm.: Spørgsmålet om tilgængelig information er besvaret af 58 kommuner og fem regioner. Spørgsmålet om kompetencer er besvaret af 56 kommuner og fem regioner.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007.
Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009.

I staten oplevedes manglende kompetencer i 2000 som en vis barriere. På udsagnet om, ”at der ikke er tilstrækkelig kompetence til at gennemføre udbudsforretningen” angav 24 pct. af de statslige respondenter, at dette i høj eller nogen grad gjorde sig gældende, mens 63 pct. angav, at dette i mindre grad eller slet ikke var tilfældet.²³

Det bemærkes, at selv om hverken kommunale, regionale eller til dels statslige aktører oplever, at manglende kompetencer udgør en barriere, blev det både på møder og workshop med de offentlige aktører påpeget, at de nødvendige kompetencer ikke altid var til stede/tilgængelige i myndigheden.

En af de offentlige aktører påpegede fx, at der var få indkøbere for EU-udbud i forhold til antallet af områder. Det betyder, at indkøberne har udfordringer med at forstå regelsættet og heller ikke har den fornødne kapacitet, tid eller kompetencer. Denne konklusion kan også genfindes hos Udliciteringsrådet, som i 2005 pegede

²³ Udliciteringsrådet, *Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering, 2000, side 35.*

på, at nogle kommuner var usikre på, om de kendte reglerne godt nok eller om myndigheden risikerede at lave formelle fodfejl.²⁴

På udsagnet om, at ”der mangler rutine og erfaring i at gennemføre udbud” svarede 38 pct. af de statslige respondenter i 2000, at dette i høj eller nogen grad gjorde sig gældende, mens 48 pct. svarede, at dette i mindre grad eller slet ikke gjorde sig gældende.

En interessant pointe i undersøgelsen af ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering fra 2000 var, at de oplevede barrierer i mindre grad gjorde sig gældende i de institutioner, der havde en udbudsenhed i forhold til de, der ikke havde en udbudsenhed. For de to ovenstående barrierer (manglende kompetencer og manglende rutine) angav ca. 11 pct. af de, der havde en udbudsenhed, at utilstrækkelige kompetencer udgjorde en barriere (mod ca. 26 pct. uden enhed) og ca. 22 pct. angav, at der mangler rutine i at gennemføre udbud (mod ca. 42 pct. uden enhed). Undersøgelsen konkluderede således, at en udbudsenhed kunne være med til at nedbryde nogle af de barrierer, der oplevedes ved udbud.²⁵

Udliciteringsrådets konklusion fra 2000 om den positive effekt, en samling af udbuds- og indkøbskompetencer har, bekræftes af senere undersøgelser fra Udliciteringsrådet samt af både offentlige og private aktører, som Udbudsrådets sekretariat har talt med.

Udliciteringsrådet pegede således i 2005 på, at en meget flad og decentral struktur kan være en hindring for udbud. Ved en meget flad og decentral struktur er der betydelig kompetence i det decentrale led, men derimod meget lidt eller ingen kompetence i de centrale forvaltninger. Dette vanskeliggør brugen af udbud og udlicitering.²⁶

I forlængelse heraf oplever en af de offentlige aktører, Udbudsrådets sekretariat har talt med, at det er problematisk, hvis indkøb ligger langt nede i organisationen, hvilket ifølge aktøren er det typiske billede. Ifølge aktøren har det betydning, hvor indkøbsafdelingen er placeret, bl.a. pga. signalværdien af placeringen.²⁷ En af udfordringerne er, at indkøb pr. tradition er lavstatus. Derfor er det svært at rekruttere folk, ligesom der er udfordringer med efteruddannelse og kompetenceudvikling.

Endvidere understregede de private aktører, Udbudsrådets sekretariat har talt med, vigtigheden af at have en professionaliseret udbuds- og indkøbsfunktion hos de

²⁴ Udliciteringsrådet, *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommuner, 2005.*

²⁵ Udliciteringsrådet, *Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering, 2000, side 11 og side 40.*

²⁶ Udliciteringsrådet, *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommuner, 2005.*

²⁷ Se også Danske Kommuner, *Indkøb skal tættere på topledelsen, 29. maj 2009 samt Danske Kommuner, Effektive indkøb kræver opbakning fra topledelsen, nr. 27, 2009.*

offentlige myndigheder. I den forbindelse vurderede de, at der var en tendens til, at jo større enhed, jo mere professionelt blev udbuddene håndteret. Imidlertid oplevede de også stor spændvidde inden for alle tre myndighedsniveauer. En af aktørerne oplevede, at det største spænd findes i kommunerne.

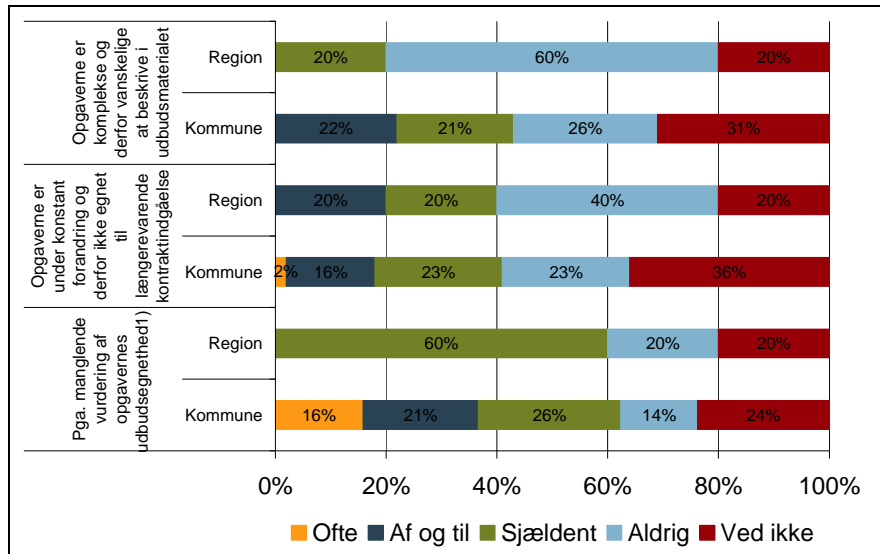
Det bemærkes, at i og med at der med kommunalreformen er skabt større enheder, er grundlaget for en øget professionalisering lagt. På workshoppen med de offentlige aktører var det også opfattelsen, at der var udviklingen gik i retning af en øget professionalisme af indkøb. Således er der fx allerede centrale indkøbsenheder i alle regioner og i langt de fleste kommuner.

Opgavernes karakter og udbudsegnethed

Udliciteringsrådet har i 2005 bl.a. påpeget, at opgavens karakter spiller en rolle, når det skal besluttes, om der skal ske en konkurrenceudsættelse. Rådet viste således, at der var klart større modstand mod at udlicitere velfærdsopgaver og eksisterende personaleintensive opgaver, end teknisk prægede opgaver og helt nye opgaver.²⁸ I spørgeskemaundersøgelserne fra 2007 og 2009 er der derfor spurgt ind til en række forhold om opgavernes udbudsegnethed og karakter. Resultatet er vist i figur 2.11.

²⁸ Udliciteringsrådet, *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommuner, 2005*.

Figur 2.11: Opgaver udbydes ikke - udbudsegnethed



Note 1: Spørgsformulering "Vurderer du at kommunen/regionen undlader at udbyde opgaver, fordi kommunen/regionen ikke har overvejet, om opgaverne er udbudsegnede og derfor løser opgaverne internt som hidtil."

Anm.: Spørgsmålet om vurdering af udbudsegnethed samt spørgsmålet om opgavernes kompleksitet er besvaret af 58 kommuner og fem regioner. Spørgsmålet om egnethed til kontraktindgåelse er besvaret af 56 kommuner og fem regioner.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007. Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009.

Hele 36 pct. af kommunerne har oplyst, at de ofte eller af og til undlader at udbyde opgaver, fordi kommunen ikke har overvejet, om opgaverne er udbudsegnede og derfor løser opgaverne internt som hidtil (manglende vurdering af opgavernes udbudsegnethed), jf. figur 2.11. Som det udtrykkes af en af de offentlige aktører "det opfattes derfor ofte som mindre risikofyldt at fortsætte med business as usual". Denne tilkendegivelse blev til dels bekræftet på workshoppen med de offentlige aktører. Her var opfattelsen, at man i de offentlige myndigheder – specielt kommunerne – foretog en slags screening og identificerede evt. lavthængende frugter. Var der ikke umiddelbart lavthængende frugter, foretog man sig de fleste steder ikke mere, hvis området i øvrigt kørte fint og der ikke var krav om udbud. Ligeledes var det opfattelsen, at opgavens karakter og type samt øvrige kommuners erfaring med udbud på området havde stor betydning for, om en opgaves udbudsegnethed blev vurderet.

I tråd hermed angav 45 pct. af de statslige aktører i 2000, at de i højere eller nogen grad vurderede, at de opgaver, der ikke var udbudt, var for kontroversielle til udbud. For 36 pct. var dette i mindre grad eller slet ikke vurderingen.²⁹

En tese kunne være, at såfremt en opgave er under konstant forandring, vil de offentlige myndigheder vurdere, at opgaven ikke er egnet til kontraktindgåelse. Spørgeskemaundersøgelserne viser imidlertid et andet billede. Kun knap en femtedel af kommuner og regioner undlader at udbyde opgaver af denne grund, jf. figur 2.11. En lidt højere andel af de statslige aktører oplevede i 2000, at opgaveløsningen fastlåses uhensigtsmæssigt i kontraktperioden.³⁰

En anden tese, som er efterprøvet og til dels tilbagevist i spørgeskemaundersøgelserne, er, at kommuner og regioner undlader at udbyde opgaver, fordi de er komplekse og derfor vanskelige at beskrive i udbudsmaterialet. Alene omkring en femtedel af kommuner og regioner tilkendegiver, at de undlader at udbyde opgaver, fordi de er for komplekse og vanskelige at beskrive i udbudsmaterialet (se også boks 2.3).

Boks 2.3: Vanskeligheder med at beskrive ydelse – socialfaglige tilsynsopgaver i Aalborg Kommune

Aalborg Kommune havde problemer med beskrivelse af den udbudte ydelse (socialfaglige tilsynsopgaver). Frem for at beskrive ydelsen i detaljer med et tilsyn baseret på tjekskemaer og faste kontrolpunkter valgte kommunen at tage udgangspunkt i et dialogbaseret tilsyn, som inden for kontraktens rammer løbende kan udvikles i samarbejde mellem leverandøren, kommunen og de institutioner, der føres tilsyn med.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, *Klar til konkurrence i kommunerne, 2008, side 38.*

I staten viste en undersøgelse fra 2000 derimod, at 53 pct. af de deltagende ministerier anså det for vanskeligt at fastlægge og specificere kravene for kvalitet og service.³¹

At opgaverne er vanskelige at beskrive i udbudsmaterialet kan skyldes flere forhold. Begrænsede traditioner med målbare kvalitetsstandarder er én af de udfordringer, Udliciteringsrådet i 2005 har peget på (se boks 2.4). En anden udfordring

²⁹ Udliciteringsrådet, *Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering, 2000.*

³⁰ I staten angav 28 pct., at de i høj eller nogen grad oplevede, "at opgaveløsningen fastlåses uhensigtsmæssigt i kontraktperioden". For 47 pct. var dette i mindre grad eller slet ikke tilfældet, jf. Udliciteringsrådet *Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering, 2000.*

³¹ Udliciteringsrådet, *Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering, 2000.*

er, at mange opgaver i den kommunale organisation er vævet ind i hinanden, så en udskillelse af enkelte opgaver opleves som vanskelig og uhensigtsmæssig.³²

Boks 2.4: Udliciteringsrådet om kravspecifikation af opgaver

”En af de vanskelige opgaver i forbindelse med udbudsprocessen er udarbejdelsen af kravspecifikation, herunder fastlæggelse af ydelsesspecifikationer og kvalitetsmål. Der er generelt begrænsede traditioner for at arbejde med målbare kvalitetsstandarder, og der foretages for det meste ingen løbende registreringer af mængder i forbindelse med produktionen af de kommunale ydelser. Arbejdet med at udvikle ydelsesbeskrivelserne i forbindelse med udbudsprocessen må derfor ofte begynde helt fra bunden. Det gør arbejdet meget omfangsrigt, og selv om der ofte tages udgangspunkt i ydelsesbeskrivelser fra kommuner, som har gennemført udbud af de pågældende opgaver, så er der i mange kommuner en oplevelse af, at det er meget komplekst og vanskeligt.”

Kilde: Udliciteringsrådet, *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommuner, 2005, side 69.*

I forlængelse heraf tilkendegav en af de offentlige aktører, Udbudsrådets sekretariat har talt med, ”at jo mindre styr myndigheden har på, hvad den gør, jo sværere er det at konkurrenceudsætte”. Samme offentlige aktør oplevede endvidere, at de offentlige myndigheder ofte ikke har overblik over de funktioner, som egne medarbejdere varetager (fx at rengøringsassistenterne også laver kaffe). Dette har bl.a. betydning for omfanget af de krav, der stilles ved konkurrenceudsættelse af opgaven.

Styringsmæssige barrierer for konkurrenceudsættelse

”I mange kommuner er der en mere eller mindre udtalt bekymring for, at kommunen ikke tilstrækkeligt præcist kan styre de private leverandører, og at nogle leverandører vil udnytte det til egen fordel. Der er en forventning om, at de private leverandører er mere professionelle i et kundeleverandørforhold end kommunen, og at de vil udnytte denne ubalance til egen fordel.” Citatet stammer fra Udliciteringsrådets undersøgelse i 2005.³³

At konkurrenceudsætte og udlicitere kan således betyde en frygt hos den offentlige myndighed for ikke at kunne styre private leverandører tilstrækkeligt præcist og en vis frygt for, at de private leverandører er mere professionelle og vil udnytte det til egen fordel, jf. også ovenfor.

³² Udliciteringsrådet, *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne, 2005.*

³³ Udliciteringsrådet, *Drivkræfter og barrierer, 2005, side 55.*

En konkurrenceudsættelse, der ender med en udlicitering, betyder også en anden styringslogik i relation til både opgavernes indhold og af det udførende led, idet en udlicitering indebærer en ”stram styring, men manglende fleksibilitet”. I en klassisk kontrakt er ydelsernes art og kvalitet således nøje beskrevet med standardiseret frem for individualiseret service som konsekvens. Den tætte styring sikrer, at indsatsen følger de politiske prioriteter, men kan virke hæmmende på de professionelle motivation og initiativ.³⁴ Se også boks 2.5.

Boks 2.5: Udlicitering fordrer en ny form for styring

”I daglig praksis har mange politikere et mere eller mindre udtalt og bevidst ønske om at styre på detaljer og konkrete afgørelser. Indgåelse af leverandørkontrakter indebærer en ændret styring. Når der er indgået en kontrakt med en privat leverandør med tilhørende kravspecifikation af de ydelser, som leverandøren skal levere, har leverandøren en vis metodemæssig frihed til selv at tilrettelægge udførelsen af opgaven. Det betyder, at den politiske styring bliver mere overordnet, og den flytter længere væk fra den enkelte politiker. Det vil af nogle politikere opleves som tab af indflydelse og styring.

Ved indgåelse af leverandørkontrakter stiller styringen af den private leverandør i mange tilfælde også nye krav til beskrivelsen af de ydelser, som skal leveres. Så længe det er kommunen, der selv varetager opgaven, kan den ofte leve med, at ydelserne kun er meget overordnet beskrevet. Når opgaven overdrages til en privat leverandør er det en udbredt og meget relevant opfattelse i kommunerne, at det stiller andre krav om objektive ydelsesbeskrivelser og målbare kvalitetskrav. Kommunerne oplever, at det er et meget stort og vanskeligt arbejde at formulere grundlaget for en god leverandørkontrakt, og det udgør i praksis en barriere for udbud og udlicitering.

Det opleves som reelle styringsmæssige udfordringer i forbindelse med udbud, at kommunen skal styre i spændingsfeltet mellem forvaltningen, de centrale institutioner, det politiske system og leverandøren. Det stiller store krav om gennemsækelighed og bred accept af de styringsmæssige spilleregler. For mange kommunale ledere vil det være en helt ny opgave, som mange ledere er ukendte med. Denne usikkerhed over for, hvordan styringsopgaven skal håndteres, betyder, at nogle ledere mere eller mindre ubevidst er skeptiske i forhold til at anvende udbud”.

Kilde: Udliciteringsrådet, Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne, 2005, side 68.

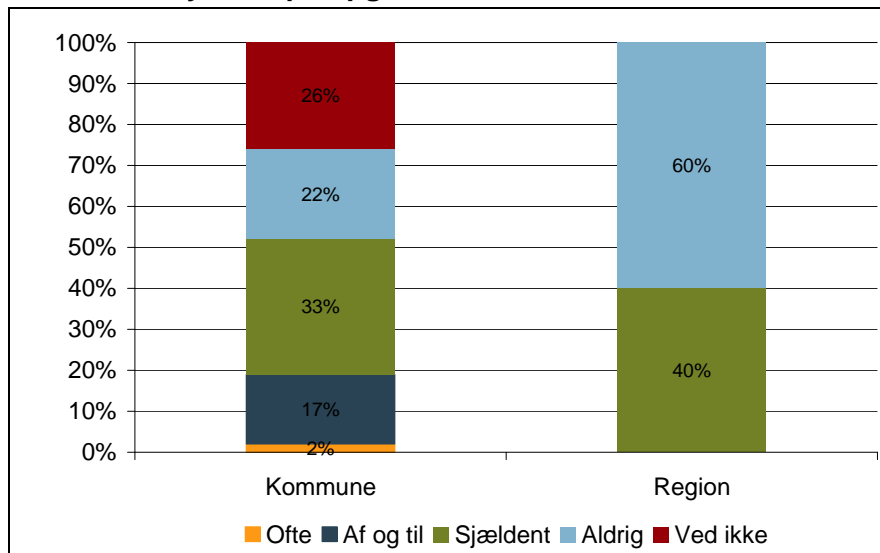
Netop fordi konkurrenceudsættelse og udlicitering fordrer en anden tilgang til styring, er en række aspekter af kommunens og regionens forventede muligheder for styring af de konkurrenceudsatte opgaver undersøgt i spørgeskemaundersøgelser-

³⁴ *Leverandørudvalget, Fra få til mange leverandører, 2003, side 59.*

ne. Fokus er på frygten for at miste indflydelse på opgaven, for leveringssvigt, for tab af kompetencer og for den efterfølgende kontrol.

Over halvdelen af de deltagende kommuner og alle regionerne undlader sjældent eller aldrig at udbyde opgaver af frygt for at *miste indflydelse på udførelsen af opgaven*. Dette er til gengæld tilfældet for knap 20 pct. af de deltagende kommuner, jf. figur 2.12.

Figur 2.12: Undlader at udbyde opgaver – frygt for at miste indflydelse på opgaven



Anm.: Spørgsmaalsformulering: Oplever du, at regionen/kommunen undlader at udbyde opgaver af frygt for at miste indflydelse på udførelsen af opgaven. Spørgsmålet er besvaret af 58 kommuner og fem regioner.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007.
Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009.

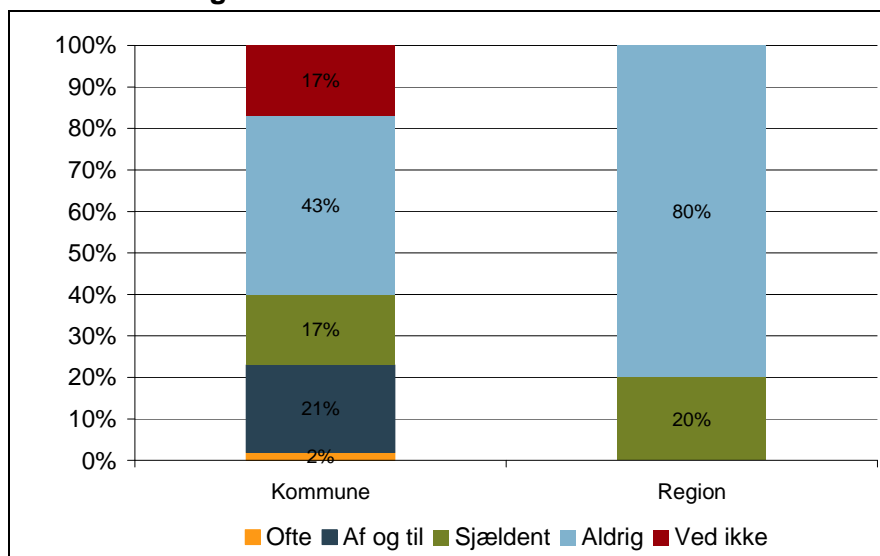
I staten tilkendegav 29 pct. i 2000, at de i højere eller nogen grad vurderede, at ”det er vanskeligt at styre private leverandører”. For 49 pct. af de statslige respondenter var dette i mindre grad eller slet ikke tilfældet.³⁵

³⁵ Udliciteringsrådet, Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering, 2000. Bemærk at svarmuligheden ikke er medtaget i den samlede afrapportering, idet spørgsmålets formulering ikke er entydig og svarene derfor ikke er valide.

Et andet aspekt af styring er den *forsyningsforpligtelse*, som de offentlige myndigheder har over for borgerne, uanset om udførelsen af en opgave varetages af en privat eller offentlig leverandør.

Hele 60 pct. af kommunerne og alle regionerne tilkendegiver, at de sjældent eller aldrig undlader at udbyde opgaver af frygt for, at der kan opstå leveringssvigt fra de eksterne leverandører. Dette gør sig imidlertid gældende for knap en fjerdedel af kommunerne, jf. figur 2.13.³⁶

Figur 2.13: Undlader at udbyde opgaver – frygt for leveringsvigt



Anm.: Spørgsmaalsformulering: Oplever du, at regionen/kommunen undlader at udbyde opgaver af frygt for, at der kan opstå leveringsvigt fra de eksterne leverandører. Spørgsmålet er besvaret af 58 kommuner og fem regioner.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007. Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009.

Konkurrenceudsættelse af et opgaveområde betyder, at den offentlige myndighed har risiko for at miste visse *driftskompetencer* på det pågældende område. Samtidig fordrer det for det første, at myndigheden bevarer visse kompetencer, så den

³⁶ Undersøgelsen af Erhvervs- og Boligstyrelsen, Mindre og mellemstore servicevirksomheders potentiale som deltagere i et offentligt/privat samarbejde på ældreområdet, 2002, viser, at en betydelig barriere for samarbejdet er usikkerhed om leveringssikkerheden.

kan være en effektiv bestiller og give den private leverandør et kvalificeret med- og modspil. For det andet fordrer kompetencetabet, at myndigheden – trods dette – skal kunne tage en udliciteret opgave tilbage, såfremt det skulle blive nødvendigt (fx hvis leverandøren går fallit eller misligholder sine forpligtigelser).³⁷

Udliciteringsrådets undersøgelse fra 2005 viste, at risikoen for at komme i denne situation fylder meget i bevidstheden hos en række kommuner.³⁸

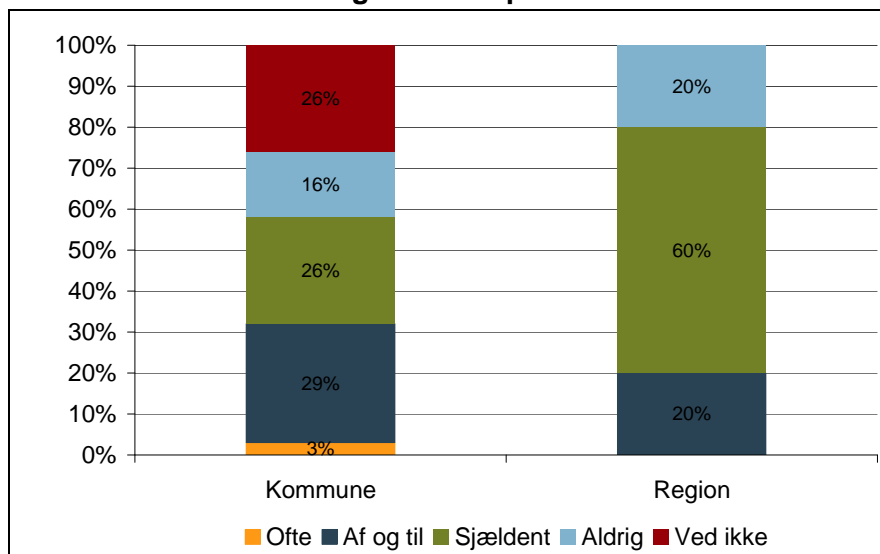
De offentlige aktører, som Udbudsrådets sekretariat har talt med, understreger, at det kræver stærke kompetencer in house at styre private aktører. Aktørerne vurderer samtidig, at offentlige myndigheder, som ikke har erfaring med private leverandører, ikke er opmærksomme på de kompetencer, den offentlige myndighed mister ved udlicitering.

For knap en tredjedel af kommunerne og en af regionerne betyder frygten for at miste *kompetence* på opgaveområdet, at de ofte eller af og til undlader at udbyde opgaver. Derimod betyder et fremtidig tab af kompetencer sjældent eller aldrig, at godt 40 pct. af kommunerne og 80 pct. af regionerne undlader at udbyde opgaver, jf. figur 2.14.

³⁷ Udbudsrådets, *Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje og omsorgsopgaver i kommunerne, 2009* (gen-nemført af Rambøll Management) viser, at en svensk kommune uden nævneværdige meromkostninger kunne overtage plejepersonalet på et plejecenter fra en privat leverandør, som var gået konkurs.

³⁸ Udliciteringsrådet, *Drivkræfter og barrierer, 2005*.

Figur 2.14: Undlader at udbyde opgaver – frygt for at miste kommunal/regional kompetence



Anm.: Spørgsmålsformuleringen: Oplever du, at regionen/kommunen undlader at udbyde opgaver af frygt for at miste regional/kommunal kompetence på opgaveområdet. Spørgsmålet er besvaret af 58 kommuner og fem regioner.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007.
Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009.

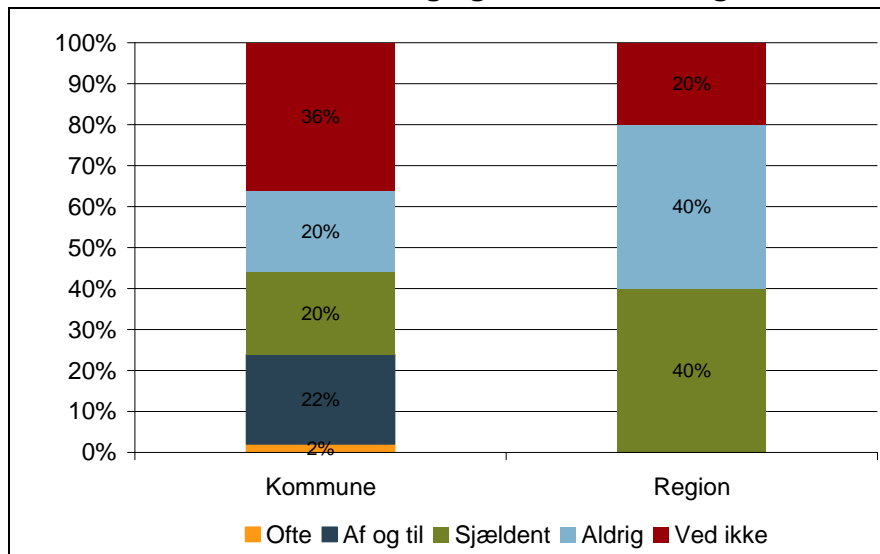
I forlængelse heraf angav ca. en fjerdedel af de statslige institutioner i 2000, at de i højere eller nogen grad vurderede, at ”det er for vanskeligt at tage opgaven tilbage, hvis det bliver nødvendigt”. 47 pct. vurderede, at dette i mindre grad eller slet ikke var tilfældet.³⁹

Når en konkurrenceudsættelse ender med, at en privat aktør fremadrettet skal løse opgaven, fordrer dette, at den offentlige myndighed kontrollerer opgaveløsningen, da myndigheden stadig har det endelige ansvar for serviceleveringen over for borgeren.

At man forventer, den efterfølgende kontrol er vanskelig og/eller omkostningsfuld, betyder, at godt en femtedel af kommunerne undlader at udbyde opgaver. Derimod har dette forhold ikke betydning for 40 pct. af kommunerne eller nogen af regionerne, jf. figur 2.15.

³⁹ Udliciteringsrådet, Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering, 2000.

Figur 2.15: Undlader at udbyde opgaver – efterfølgende kontrol forventes vanskelig og/eller omkostningsfuld



Anm.: Spørgsmaalsformuleringen: Oplever du, at regionen/kommunen undlader at udbyde opgaver fordi den efterfølgende kontrol med udførelsen af opgaven er vanskelig og/eller omkostningsfuld. Spørgsmålet er besvaret af 58 kommuner og fem regioner

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007.
Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009.

I statsligt regi vurderede 41 pct. i 2000, at det i høj eller nogen grad ”var for vanskeligt og arbejdskrævende at kontrollere leverandøren”. Ca. samme andel, 42 pct., vurderede, at dette i mindre grad eller slet ikke var tilfældet.⁴⁰

I forlængelse heraf vurderer en af de offentlige aktører, Udbudsrådets sekretariat har talt med, at offentlige aktører, der ikke har erfaring med at konkurrenceudsætte, ofte undervurderer, hvor omfattende den efterfølgende styring er.

Delkonklusion om organisatoriske og styringsmæssige barrierer

Under ét tyder analysen på, at organisatoriske og styringsmæssige aspekter udgør en vis barriere for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor, jf. figur 2.17. Inden for ”organisation og styring” er der imidlertid nuancer i forhold til styrken af barrieren.

⁴⁰ Udliciteringsrådet, Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering, 2000.

Figur 2.16: Organisatoriske og styringsmæssige barrierer for offentlige aktørers konkurrenceudsættelse



Note: Figuren illustrerer barrierernes samlede styrke med farvekoder. Jo større barrieren vurderes at være, jo mørkere er farvenuancen. De væsentligste barrierer er mørkest, herefter følger visse barrierer og til slut er de mindre barrierer illustreret med den lyseste nuance. Indplaceringen af barriererne i figuren bygger på en samlet vurdering på baggrund af analysen.

Analysen indikerer, at organiseringen, professionaliseringen og prioriteringen af indkøbs- og udbudsfunctionen har væsentlig betydning for de oplevede barrierer. Fx tyder det på, at én udbudsenhed/centralt indkøbskontor kan have en positiv effekt på, om mangel på kompetencer og erfaring udgør en barriere. Ligeledes er der tilkendegivelser om, at en udbudsfunctions placering i organisationen har stor betydning for konkurrenceudsættelsen. Det bemærkes, at der i store dele af den offentlige sektor allerede er en proces i gang med at professionalisere udbud og indkøb.

Samtidig tyder analysen på, at en stor andel – 40 pct. – af både kommuner og regioner anser mangel på ressourcer i indkøbsfunktionerne som en barriere for konkurrenceudsættelse og udbud.

I forhold til opgavernes udbudsegnethed peger analysen på, at godt en tredjedel af kommunerne har undladt at udbyde opgaver, fordi kommunen ikke har overvejet, om opgaverne er udbudsegnede og derfor løser opgaverne internt som hidtil. Dette er billede genfinder man ikke i regionerne.

I både stat, regioner og kommuner synes det endvidere at udgøre en vis barriere, om opgaverne ikke vurderes egnede til længere kontraktindgåelse, er komplekse eller for vanskelige at beskrive.

I forlængelse heraf tyder analysen på, at frygten for at miste indflydelse på opgaven, frygten for leveringssvigt eller frygten for, at den efterfølgende kontrol er omkostningsfuld udgør en vis barriere for konkurrenceudsættelsen. Godt 40 pct. af de statslige aktører tilkendegav i 2000, at det var vanskeligt og arbejdskrævende at kontrollere leverandøren.

Frygten for at miste egne kompetencer på området udgør en større barrierer for konkurrenceudsættelse i kommunerne og kan også genfindes på regionalt niveau. Ligeledes vurderede en fjerdedel af de statslige aktører i 2000, at det er vanskeligt at tage en opgave tilbage, hvis det bliver nødvendigt.

2.5 LOVGIVNINGSMÆSSIGE BARRIERER FOR KONKURRENCEUDSÆTTELSE

I analysens afsnit om lovgivningsmæssige barrierer skelnes der mellem udbudsreglerne⁴¹ samt lovgivning og regler, der kommer i anvendelse som konsekvens af konkurrenceudsættelsen.

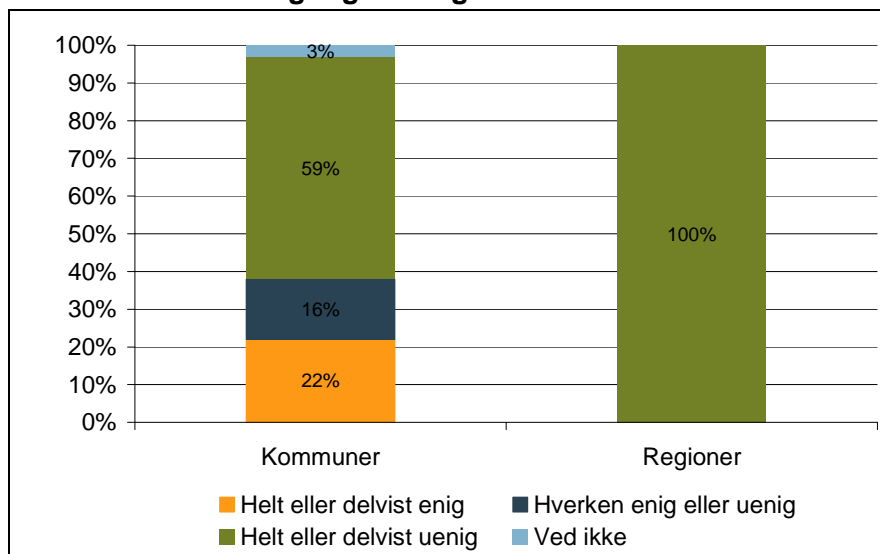
Udbudsformer og -regler

I spørgeskemaundersøgelserne er det afdækket, om mangel på information om udbudsformer og regler begrænser brugen af udbud (fx at mulighederne for at få vejledning om udbud ikke er gode nok).

Godt en femtedel af kommunerne og ingen af regionerne anser manglende information om udbudsformer og regler som begrænsende for brugen af konkurrenceudsættelse, jf. figur 2.17.

⁴¹ Foruden de gældende EU-regler forventes lov om håndhævelse af udbudsreglerne m.v., der er resultatet af implementeringen af kontroldirektiverne i dansk ret, at træde i kraft den 1. juli 2010. Loven indeholder bl.a. nye sanktioner for overtrædelser af de fællesskabsretlige udbudsregler i form af muligheden for at erklære en kontrakt for uden virkning ved særligt grove overtrædelser, en justering af standstill-perioden, justering af reglerne om klagers opsættende virkning og som noget nyt indførelse af klagefrister.

Figur 2.17: Begrænser (manglende) information om udbudsformer og regler brug af konkurrenceudsættelse?

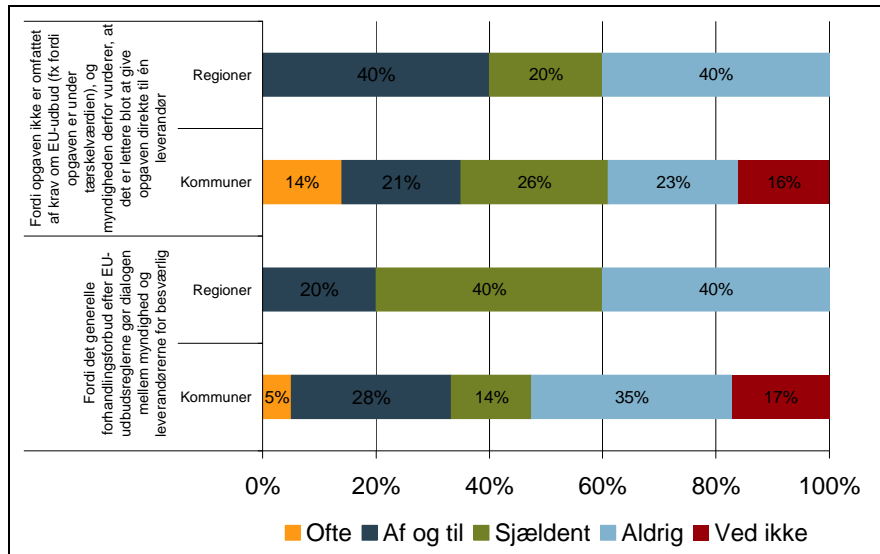


Anm.: Spørgsmålsformulering: I hvilken grad mener du, at nedenstående forhold begrænser brugen af udbud i din region/kommune: Information om udbudsformer og regler. (Fx at mulighederne for at få vejledning om udbud ikke er gode nok.). Spørgsmålet er besvaret af 64 kommuner og fem regioner.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007.
Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009.

Derimod vurderes en række specifikke forhold vedr. EU's udbudsregler at have indflydelse på brugen af udbud. Som det fremgår af figur 2.18 undlader en tredjedel af kommunerne og én af regionerne ofte eller af og til at udbyde opgaver, fordi det generelle forhandlingsforbud efter EU-udbudsreglerne gør dialogen mellem den offentlige myndighed og leverandørerne for besværlig. Netop det generelle forhandlingsforbud – og grænserne for dette – er endvidere blevet påpeget af både offentlige og private aktører, som Udbudsrådets sekretariat har talt med, jf. også kapitel 3.

Figur 2.18: Undlader at udbyde opgaver – EU's udbudsregler



Anm.: Spørgsmålene er besvaret af 57 kommuner og fem regioner.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007.

Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009.

Godt en tredjedel af kommunerne og to af regionerne undlader endvidere ofte eller af og til at udbyde opgaver, fordi opgaven ikke er omfattet af krav om EU-udbud (fx fordi opgaven er under tærskelværdien), og det derfor vurderedes, at det er lettere blot at give opgaven direkte til én leverandør. Dette gør sig heroverfor sjældent eller aldrig gældende for knap halvdelen (49 pct.) af kommunerne og 60 pct. af regionerne.

På det statslige område anførte 44 pct. i 2000, at regelsættet i høj eller i nogen grad er for kompliceret. Heroverfor mente 42 pct., at dette i mindre grad eller slet ikke var tilfældet.

Flere af de offentlige aktører, som Udbudsrådets sekretariat har talt med, anså frygten for klagesager – og det ressourcetræk en klagesag medfører – som en af største barrierer for brugen af udbud, jf. også ovenfor. Flere af de offentlige aktører anser således den relativt åbne og omkostningsfrie klageadgang for leverandørerne som en væsentlig barriere for at turde konkurrenceudsætte. Virksomhedernes klageiver betyder, at der ofte bliver ”gået med livrem og seler” i forhold til at overholde udbudsreglerne til punkt og prikke. Navnlig ved udbud af meget store kontrakter havde flere af de offentlige aktører erfaring for, at en forbigået tilbudsgiver klagede i håb om, at tildelingsbeslutningen kunne ændres, bl.a. fordi det er relativt

omkostningsfrit at klage. Dette skal ses i lyset af, at det for ordregiveren er omkostningstungt at blive indbragt for Klagenævnet uanset om reglerne er overholdt. Samtidig kan en klage forsinke udbudsprocessen i flere måneder.

I relation hertil har Konkurrencestyrelsen bemærket, at der på det generelle plan klages over ca. 1 pct. af de knap 6.000 årlige offentlige udbud.⁴² Der er en tendens til, at jo større kontrakter udbuddet drejer sig om, jo større sandsynlighed vurderes der at være for at komme i Klagenævnet. Ligeledes er der en tendens til en stigning i klager over tid. Fra 2006 til 2009 er der således en stigning på knap 130 pct. (fra 33 til 75 kendelser). Dette kan hænge sammen med, at der udbydes mere end tidligere og at virksomhederne har øget interesse for offentlige indkøb. Antallet af sager, som ikke får medhold i nogen af klagepunkter ligger nogenlunde på samme niveau i 2006 og 2009, nemlig omkring 35 pct.

Øvrige lovgivningsmæssige barrierer

Foruden de egentlige udbudsregler kommer en række øvrige regler i anvendelse, når det offentlige vælger at konkurrenceudsætte.

Det er fx regler, der regulerer personaleforhold og forhold knyttet til opgaveløsningen hos den private leverandør. Disse regler betragtes også nogle steder i den offentlige sektor som en barriere. Det drejer sig fx om tjenestemandsløven, virksomhedsoverdragelsesloven og registerloven.⁴³ Det er imidlertid vurderingen, at de udfordringer denne lovgivning kan give anledning til, kan løses inden for de eksisterende lovgivningsmæssige rammer.⁴⁴

Derudover er der visse steder i lovgivningen regler for virksomheders profit ved løsning af offentlig opgaver. Dette spørgsmål behandles i kapitel 3.

Delkonklusion om lovgivningsmæssige barrierer

Analysen har undersøgt, om en række lovgivningsmæssige barrierer har betydning for de offentlige aktørers brug af konkurrenceudsættelse. Som figuren indikerer, vurderes disse barrierer samlet set at være af en vis betydning for den offentlige sektors konkurrenceudsættelse, dog med nuancer inden for de enkelte dele, jf. figur 2.19.

⁴² I 2008 var antallet af annonceringer fra offentlige myndigheder 3.540, mens det samlede antal EU-udbud lå på 2.242, jf. Udbudsrådet, *Analyse af tilbudslovens regler om annonceringspligt*, 2009.

⁴³ Se fx PLS Consult, *Kommunernes administration i konkurrence*, 2000.

⁴⁴ Fx kan udfordringer med registerloven imødekommes ved at ved at pålægge den private leverandør tavshedspligt om personfølsomme oplysninger. Udfordringer vedr. tjenestemandsløven kan fx afhjælpes gennem ansættelse på overenskomstmæssige vilkår, udlån, overførsel til anden passende stilling samt afskedigelse.

Figur 2.19: Lovgivningsmæssige barrierer for offentlig konkurrenceudsættelse



Note: Figuren illustrerer barrierernes samlede styrke med farvekoder. Jo større barrieren vurderes at være, jo mørkere er farvenuancen. De væsentligste barrierer er mørkest, herefter følger visse barrierer og til slut er de mindre barrierer illustreret med den lyseste nuance. Indplaceringen af barriererne i figuren bygger på en samlet vurdering på baggrund af analysen.

Analysen tyder på, at mangel på information om udbudsformer og regler alene udgør en mindre barriere for kommunerne. Forholdet udgør ikke en barriere for regionerne.

Derimod opfattes en række aspekter af EU's udbudsregler som en større barriere for kommunerne. Fx gør det generelle forhandlingsforbud efter EU-udbudsreglerne dialogen mellem kommunen og leverandørerne besværlig. Barriererne gør sig i mindre grad gældende i regionerne.

En anden lovgivningsmæssig barriere, som flere offentlige myndigheder har nævnt, er den asymmetri, der er i fordelingen af omkostningerne ved at klage over et udbud: Hvis ordregiveren har overtrådt udbudsreglerne, er det normalt, at ordregiveren skal betale klagers omkostninger. Derimod skal ordregiveren selv dække sine sagsomkostninger i de tilfælde, hvor Klagenævnet for Udbud har afgjort, at reglerne er fulgt.

Derudover tyder analysen på, at der eksisterer en række øvrige lovgivningsmæssige barrierer, fx i registerloven og tjenestemandsløven, som dog på det overordnede plan synes at kunne håndteres inden for lovgivningens rammer.

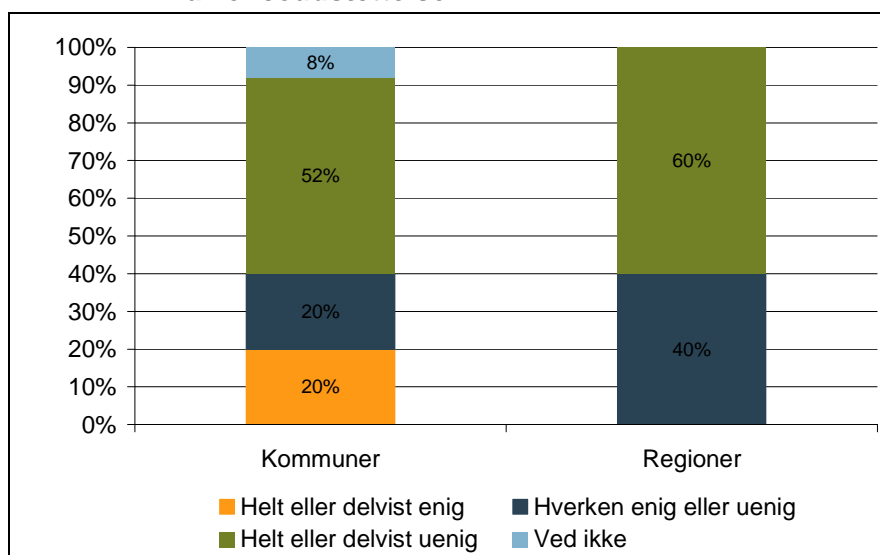
2.6 MARKEDSMÆSSIGE BARRIERER FOR KONKURRENCEUDSÆTTELSE

Dette afsnit sætter fokus på, hvorvidt de offentlige myndigheder undlader at konkurrenceudsætte opgaver som følge af markedsmæssige barrierer. Efter en overordnet vurdering af betydningen af markedsmæssige forhold skelnes der i det resterende mellem fire aspekter af markedsmæssige barrierer:

- Vurdering af om der er et velfungerende marked.
- Kendskab til leverandører.
- Vurdering af eksterne ønske om samarbejde.
- Vurdering af private leverandørers interesse for at byde.

På det overordnede plan viser analysen, at alene en femtedel af kommunerne og ingen af regionerne oplever, at markedsmæssige forhold udgør en barriere. Markedsmæssige forhold kan fx være, at de eksterne leverandørers pris/kvalitet generelt ikke er god nok, jf. figur 2.20.

Figur 2.20: Markedsmæssige forhold begrænser brug af konkurrenceudsættelse



Anm.: Spørgsformulering: I hvilken grad mener du, at nedenstående forhold begrænser brugen af udbud i din region/kommune: Markedsmæssige forhold. (Fx at de eksterne leverandørers pris/kvalitet generelt ikke er god nok). Spørgsmålet er besvaret af 64 kommuner og fem regioner.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007.
Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009

Vurdering af om der er et velfungerende marked

Fraværet af et velfungerende marked kan udgøre en barriere for den offentlige sektors brug af konkurrenceudsættelse, og er især en udfordring for nye områder. Se boks 2.6 med eksempler herpå fra kommuner.

Boks 2.6: Fraværet af et marked – eksempler fra kommuner

Socialfaglige tilsynsopgaver i Aalborg Kommune

Der var ikke umiddelbart et marked for den udbudte opgave, hvilket resulterede i stor usikkerhed om, hvorvidt der var egnede leverandører. Problemet blev dog løst ved at søge erfaring hos andre forvaltninger, hvor man havde erfaringer med udbud af tilsynsopgaver.

Biblioteksdrift i Kolding Kommune:

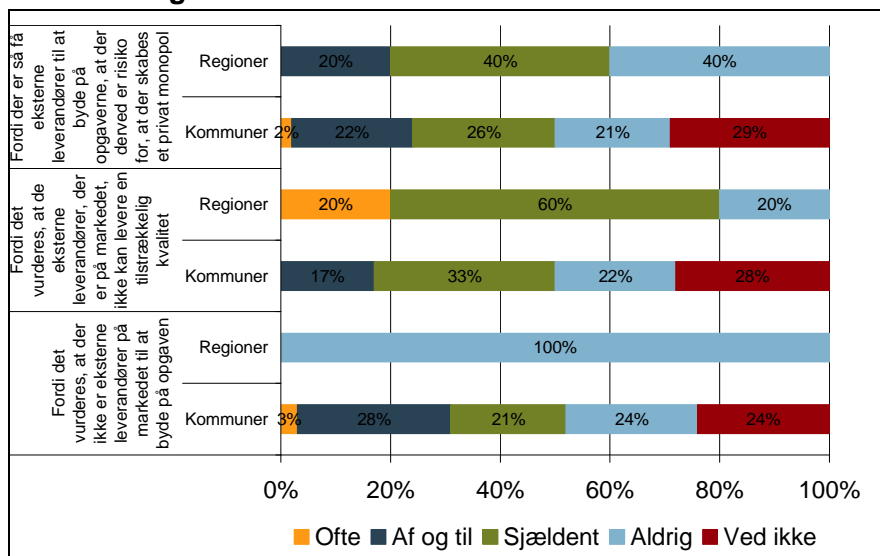
Kommunen er løbende stødt på en del barrierer. Manglen på egnede leverandører er søgt løst gennem konsulentbistand. Det ville dog have været en fordel, hvis der havde været et marked med flere udbydere. Vurderingen er, at der mangler en offentlig efterspørgsel – og at én kommune ikke er nok til at sikre et marked. Øget efterspørgsel fra flere kommuner er vigtigt, hvis den private leverandør senere skal have incitament til at udvikle området.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, *Klar til konkurrence i kommunerne, 2008, side 23 og 68.*

Helt overordnet undlader godt 30 pct. af kommunerne ofte eller af og til at udbyde opgaver, fordi de vurderer, at der ikke er eksterne leverandører på markedet til at byde på opgaven.⁴⁵ Derimod betyder dette forhold stort set aldrig noget for beslutningen om udbud i nogen af regionerne eller hos 45 pct. af kommunerne, jf. figur 2.21.

⁴⁵ Udbudsrådet, *Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje og omsorgsopgaver i kommunerne, 2009 (gennemført af Rambøll Management), viste, at der i undersøgelsens cases ikke var mangel på leverandører/mangel på interesse fra leverandører til at byde på kommunernes udbud.*

Figur 2.21: Undlader at udbyde opgaver – fravær af et velfungerende marked



Anm.: Spørgsmålene er besvaret af 58 kommuner og fem regioner.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007.

Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009.

Alene 17 pct. af kommunerne og en af regionerne undlader ofte eller af og til at udbyde opgaver, fordi de vurderer, at de eksterne leverandører, der er på markedet, ikke kan levere en *tilstrækkelig kvalitet*. Dette forhold vurderes derimod stort set aldrig at have betydning for 55 pct. af kommunerne og 80 pct. af regionerne, jf. figur 2.21.

Risikoen for, at der med udbud skabes et privat monopol, betyder, at knap en fjerdedel af kommunerne og en af regionerne ofte eller af og til undlader at udbyde opgaver.⁴⁶ Dette forhold betyder imidlertid ikke noget for knap halvdelen af kommunerne (47 pct.) og 80 pct. af regionerne jf. figur 2.21.

I relation hertil pegede Udliciteringsrådet i 2005 på, at ”mange kommuner har den principielle holdning, at man ikke ønsker at erstatte et offentligt monopol med et privat monopol. Der er således et klart ønske i mange kommuner om, at der skal

⁴⁶ Det bemærkes, at overdragelse af opgaver til et privat monopol fjerner de positive effekter ved konkurrenceudsættelse.

være flere kvalificerede leverandører på markedet, hvis man skal udbyde en kommunal opgave.”⁴⁷

Flere af de offentlige aktører, Udbudsrådets sekretariat har talt med, tilkendegav, at der på nogle områder i dag var en række meget dominerende markedsaktører til stede (fx linnedvask, software, biblioteksbøger, laboratorieområdet, hjælpemiddelområdet). Dette begrænser mulighederne for et velfungerende marked.

På udsagnet om, at der ikke er private leverandører, som kan løse opgaven tilfredsstillende angav 36 pct. af de statslige aktører i 2000, at dette i høj eller nogen grad var tilfældet, mens 43. pct. i mindre grad eller slet ikke var tilfældet.⁴⁸ Den generelle udvikling i markedet siden 2000 betyder, at denne andel sandsynligvis er mindre i dag.

Kendskab til leverandører

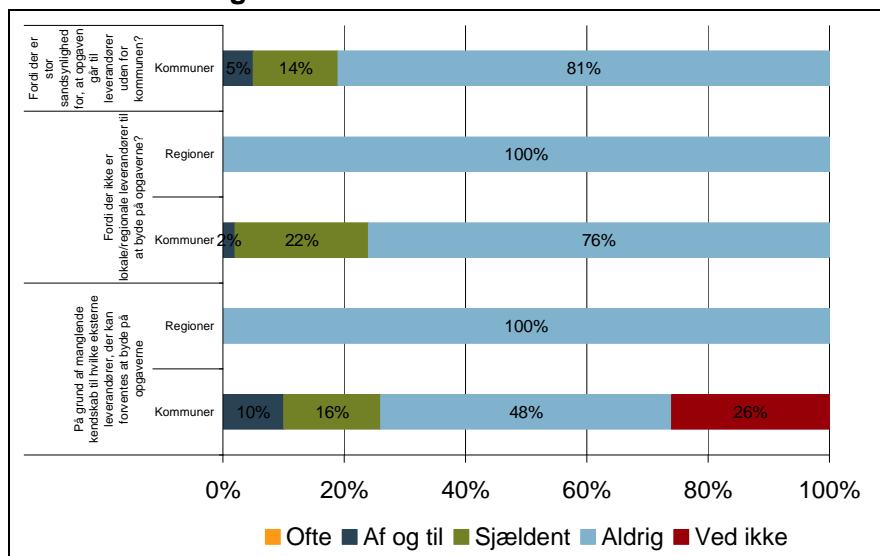
Hvorvidt den offentlige sektors kendskab til de private leverandører har betydning for brugen af konkurrenceudsættelse, er undersøgt i spørgeskemaundersøgelserne. Her er der skelnet mellem, om myndigheden har kendskab til leverandørerne, og hvorvidt lokale/regionale leverandører byder/får opgaven, jf. figur 2.22.

Alene en tiendedel af kommunerne undlader ofte eller af og til at udbyde en opgave, fordi de ikke kender de leverandører, der forventes at byde på opgaven. Derimod betyder dette forhold kun sjældent eller aldrig noget for knap to tredjedel af kommunerne (63 pct.) samt for alle regionerne, jf. figur 2.22.

⁴⁷ Udliciteringsrådet, *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne, 2005, side 71 og 72.*

⁴⁸ Udliciteringsrådet, *Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering, 2000, side 36.*

Figur 2.22: Undlader at udbyde opgaver – kendskab til/lokale/regionale leverandører



Anm.: Spørgsmålene er besvaret af 58 kommuner og fem regioner.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007.

Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009.

Udliciteringsrådet pegede i 2005 på, at det kan opleves som en begrænsning, hvis der i en kommune eller region ikke er private firmaer, som har vist sig i stand til at varetage de opgaver, som påtænkes udbudt. Det gælder særligt i geografisk yderligt beliggende områder, hvor det har stor betydning, om der er risiko for at miste lokale/regionale arbejdspladser.⁴⁹

Hvorvidt der er lokale/regionale leverandører til at byde på opgaven har stort set ingen indflydelse på beslutningen om at udbyde en opgave. For hele 98 pct. af kommunerne og alle regionerne har dette forhold således sjældent eller aldrig betydning for beslutningen om udbud.

Ligeledes viser spørgeskemaundersøgelsen, at det heller ikke har betydning for 95 pct. af kommunernes beslutning om udbud, hvorvidt opgaven med stor sandsynlighed går til leverandører uden for kommunen., jf. figur 2.22.

⁴⁹ Udliciteringsrådet, *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommuner, 2005.*

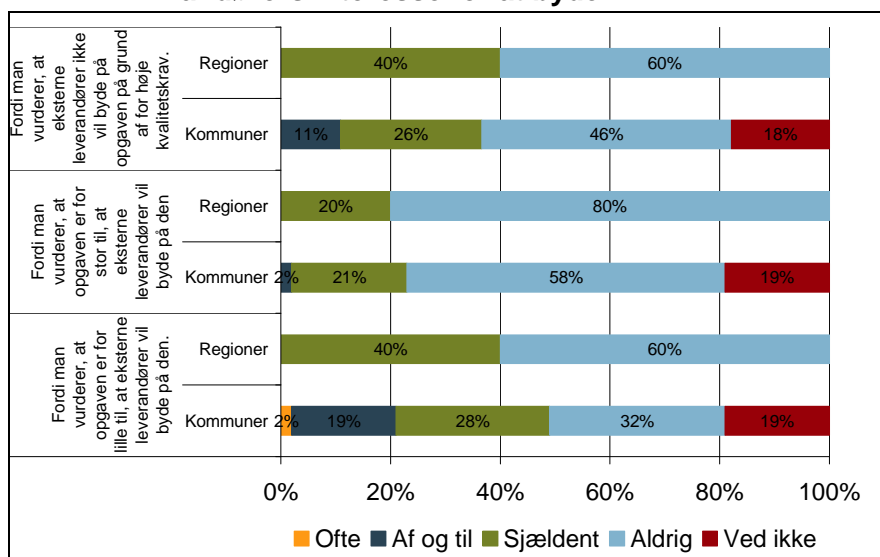
Vurdering af private leverandørers interesse for at byde

Har den offentlige sektors forventninger til private leverandørers interesse i at byde på en opgave betydning for konkurrenceudsættelse?

Alene 10 pct. af kommunerne og ingen af regionerne undlader at udbyde opgaver, fordi de vurderer, at eksterne leverandører generelt ikke er interesseret i at byde på den offentlige opgave.

Mere konkret angiver godt en femtedel af kommunerne, at de ofte eller af og til undlader at udbyde en opgave, fordi kommunen vurderer, at opgaven er for *lille* til, at eksterne leverandører vil byde på den. Dette forhold gør sig heroverfor sjældent eller aldrig ikke gældende for 60 pct. af kommunerne og alle regionerne, jf. figur 2.23.

Figur 2.23: Undlader at udbyde opgaver – vurdering af leverandørers interesse for at byde



Anm.: Spørgsmålene er besvaret af 58 kommuner og fem regioner.
 Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007.
 Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009

Derimod er der stort set ingen, der undlader at udbyde en opgave, fordi de vurderer, at opgaven er for stor til, at eksterne leverandører vil byde på den. Kun knap 2 pct. af kommunerne angiver dette, mens 79 pct. af kommunerne og alle regionerne sjældent eller aldrig tillægger dette forhold betydning, jf. figur 2.23. Resultatet

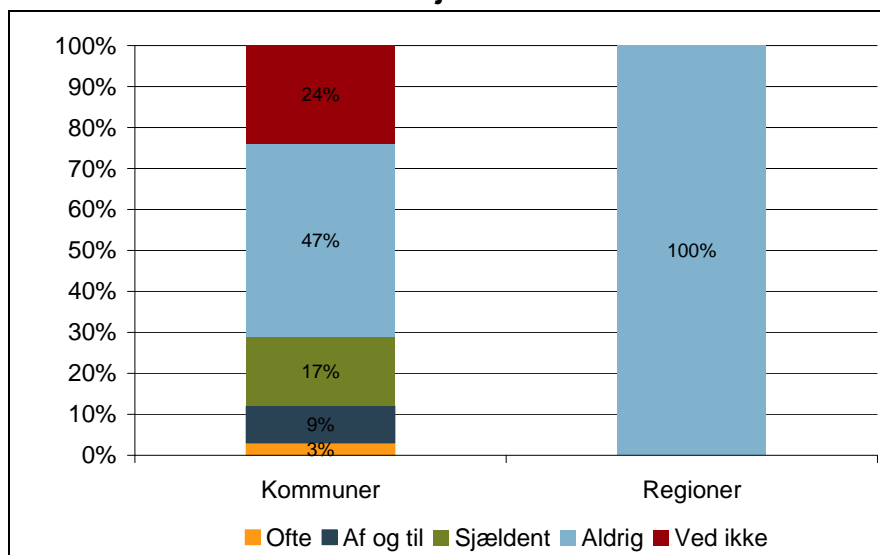
skal ses i sammenhæng med, at der på de afholdte workshops var tilkendegivelser af, at man ofte oplevede, at de offentlige opgaver var for omfattende til de private leverandører på markedet, jf. også kapitel 3 og figur 3.9.

Endelig undlader godt en tiendedel af kommunerne at konkurrenceudsætte opgaver, fordi de vurderer, at eksterne leverandører ikke vil byde på opgaven på grund af for høje kvalitetskrav. Dette forhold har til gengæld sjældent eller aldrig betydning for knap trefjerdedele (72 pct.) af kommunernes og alle regionernes beslutning om konkurrenceudsættelse, jf. figur 2.23.

Vurdering af private leverandørers ønske om samarbejde

Spørgeskemaundersøgelserne belyser, om kommunernes og regionernes egen vurdering af de private leverandørers ønske om samarbejde har betydning for, om opgaver bliver konkurrenceudsat.

Figur 2.24: Undlader at udbyde opgaver – vurdering af privates ønske om samarbejde



Anm.: Spørgsmålsformulering: Oplever du, at regionen/kommunen undlader at udbyde en opgave, fordi man vurderer, at eksterne leverandører vil holde sig væk, fordi samarbejdet med myndigheden er for vanskeligt. Spørgsmålet er besvaret af 58 kommuner og fem regioner.

Kilde: Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, 2007.
Udbudsrådets sekretariat, Spørgeskemaundersøgelse til regionerne, 2009.

Lidt flere kommuner, men stadig et fåtal (12 pct.) angiver, at de ofte eller af og til undlader at udbyde opgaver, fordi kommunen vurderer, at eksterne leverandører vil holde sig væk, fordi samarbejdet med myndigheden bliver for vanskelig. Dette forhold tillægger knap totredjedel af kommunerne (64 pct.) og alle regionerne sjældent eller aldrig betydning, jf. figur 2.24.

Delkonklusion om markedsmæssige barrierer

Analysen har undersøgt, en række markedsmæssige barrierers betydning for de offentlige myndigheders brug af konkurrenceudsættelse. Som figuren illustrerer, vurderes disse barrierer samlet set alene at udgøre en mindre barriere for den offentlige sektors konkurrenceudsættelse, jf. figur 2.25.

Figur 2.25: Markedsmæssige barrierer for offentlig konkurrenceudsættelse



Note: Figuren illustrerer barrierernes samlede styrke med farvekoder. Jo større barrieren vurderes at være, jo mørkere er farvenuancen. De væsentligste barrierer er mørkest, herefter følger visse barrierer og til slut er de mindre barrierer illustreret med den lyseste nuance. Indplaceringen af barriererne i figuren bygger på en samlet vurdering på baggrund af analysen.

På det generelle plan tyder analysen på, at markedsmæssige forhold ikke begrænser brugen af udbud. Dette billedes nuanceres imidlertid, når blikket rettes mod konkrete forhold.

Analysen tyder således på, at *fraværet af et velfungerende marked* udgør en vis barriere.⁵⁰ Fx undlader godt 30 pct. af kommunerne ofte eller af og til at udbyde opgaver, fordi det vurderes, at der ikke er eksterne leverandører på markedet til at

⁵⁰ Det skal bemærkes, at intensiteten af denne barriere må forventes at variere fra opgaveområde til opgaveområde.

byde på opgaven.⁵¹ Ligeledes undlader en fjerdedel af kommunerne og regionerne at udbyde opgaver, fordi der er så få eksterne leverandører til at byde på opgaverne, og der derved er risiko for, at der skabes et privat monopol på markedet.

Det synes ikke at udgøre en barriere for brugen af udbud, om man har *kendskab til kommende leverandører* eller om leverandørerne er *lokale/regionale*. Dette gælder både i kommuner og regioner.

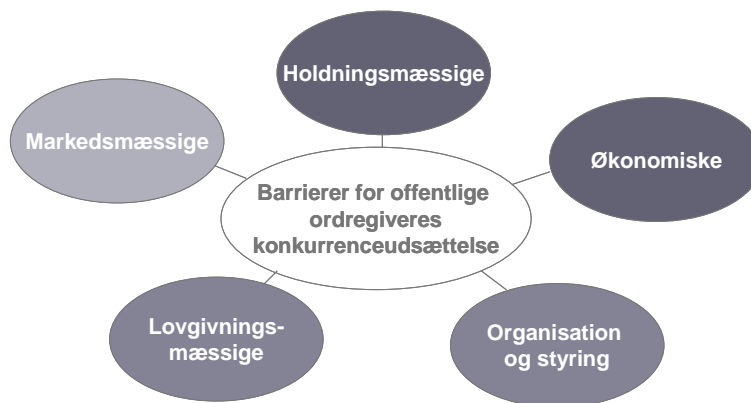
Heller ikke den offentlige myndigheds forventning til, hvorvidt de private er *interesserede i at byde og efterfølgende samarbejde* synes at udgøre en barriere for brugen af konkurrenceudsættelse. Dog tilkendegiver godt en femtedel af kommunerne (21 pct.), at de undlader at udbyde opgaver, fordi kommunen vurderer, at opgaven er for *lille* til, at eksterne leverandører vil byde på den.

2.7 KONKLUSION OM OFFENTLIGE AKTØRERS BARRIERER

Analysen peger på, at de væsentligste barrierer for offentlige myndigheders brug af konkurrenceudsættelse er af henholdsvis holdningsmæssig og økonomisk karakter, jf. figur 2.26. Hertil kommer, at der kan identificeres visse lovgivningsmæssige barrierer samt visse organisatoriske og styringsmæssige barrierer. Derimod synes markedsmæssige barrierer under ét at spille en mindre rolle. Dog tyder analysen på, at fraværet af et velfungerende marked udgør en vis barriere.

⁵¹ Heroverfor viste Udbudsrådet, *Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje og omsorgsopgaver i kommunerne, 2009* (gennemført af Rambøll Management), at der i undersøgelsens cases ikke var mangel på leverandører/mangel på interesse fra leverandører til at byde på kommunernes udbud.

Figur 2.26: Barrierer for offentlige aktørers konkurrenceudsættelse



Note: Figuren illustrerer barrierernes samlede styrke med farvekoder. Jo større barrieren vurderes at være, jo mørkere er farvenuancen. De væsentligste barrierer er mørkest, herefter følger visse barrierer og til slut er de mindre barrierer illustreret med den lyseste nuance. Indplaceringen af barriererne i figuren bygger på en samlet vurdering på baggrund af analysen.

Holdningsmæssige barrierer dækker i analysen over offentlige aktørers skepsis og modvilje mod konkurrenceudsættelse. Holdningsmæssige barrierer er som udgangspunkt *ikke* af ideologisk karakter. Aktørernes holdninger kan derimod oftest være baseret på konkrete erfaringer og oplevelser med konkurrenceudsættelse.

De offentlige aktørers holdning og tilgang til konkurrenceudsættelse kan være afgørende for, om konkurrenceudsættelse kommer på dagsordenen, for hvor risikovillig aktøren er, og for hvilken vægt aktøren vælger at tillægge den dokumentation, der fremlægges for konkurrenceudsættelsens effekter. Eksempelvis har godt en tredjedel af kommunerne undladt at udbyde opgaver, fordi de ikke har overvejet, om opgaverne er udbudsegnede, og derfor løser opgaverne internt som hidtil. I disse tilfælde kommer konkurrenceudsættelse af de pågældende opgaver ikke på dagsordenen.

Det er Udbudsrådets vurdering, at der de senere år har været en positiv udvikling i holdningen til konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor. Dog oplever flere af de private aktører, at holdningen til konkurrenceudsættelse blandt nogle embedsmænd og politikere fortsat udgør én af de største barrierer for konkurrenceudsættelse.

De holdningsmæssige barrierer synes generelt at være mere udbredte i kommunerne end i staten og regionerne – der er dog store forskelle inden for myndighedsniveauerne. At de holdningsmæssige barrierer er mindre i staten end i kom-

munerne kan hænge sammen med, at den del af statens opgaveportefølje, det er muligt at konkurrenceudsætte, primært vedrører støttefunktioner.

Analysen tyder på, at der i højere grad er holdningsmæssige barrierer at finde hos politikerne i kommunerne end i regionerne. Opfattelsen af, at der ikke er stemmer i konkurrenceudsættelse, synes således mere udbredt i kommunerne end i regionerne.

Økonomiske barrierer er dels omkostninger ved at lave tilbud (transaktionsomkostninger), dels usikkerheden ved om der er gevinster ved at konkurrenceudsætte.

Transaktionsomkostninger ved at udbyde en opgave opleves som en væsentlig barriere for konkurrenceudsættelse. Dette gør sig især gældende ved førstegangsudbud og ved komplekse opgaver.

Endvidere spiller usikkerheden om gevinsterne ved at udbyde en opgave en afgørende rolle for beslutningen om at konkurrenceudsætte. For det første er der ikke altid adgang til dokumentation for, hvilke gevinster der kan forventes ved at udbyde. For det andet vurderes det ikke altid, om der er gevinster ved at udbyde.

Analysen tyder på, at hovedparten af de offentlige myndigheder undlader af og til at udbyde opgaver, fordi de vurderer, at der ikke er gevinster ved at konkurrenceudsætte (knap halvdelen af kommunerne, to tredjedele af de statslige aktører samt alle regionerne). Analysen viser imidlertid samtidig, at selv om halvdelen af kommunerne tilkendegiver, at de ikke udbyder offentlige opgaver, fordi de har vurderet, at der ikke er gevinster ved at få eksterne til at løse opgaven, er det alene under 10 pct. af kommunerne, der altid undersøger, om der er økonomiske gevinster ved at udbyde, før beslutningen om eventuel konkurrenceudsættelse træffes. Det indikerer, at vurderingen af de økonomiske gevinster ikke altid er velunderbyggede, samt at beslutningen om, hvorvidt en opgave skal konkurrenceudsættes, ikke altid sker på et oplyst grundlag.

Analysen peger endvidere på, at offentlige myndigheders *organisering* af indkøb og udbud spiller en væsentlig rolle for barriererne ved udbud. Det er således afgørende, dels at de medarbejdere, der har ansvaret for udbud, får erfaring og rutine, dels at de rette kompetencer – både juridiske, økonomiske og faglige – inddrages i konkurrenceudsættelsen. Analysen indikerer, at én udbudsenhed/centralt indkøbskontor kan bidrage væsentligt til at sikre, at de rette kompetencer og tilstrækkelig erfaring er til stede. En sådan er allerede til stede i alle regioner og i langt de fleste kommuner.

Et aspekt af de *styringsmæssige barrierer* er, hvorledes den offentlige myndighed håndterer det at miste egne driftskompetencer. Samtidig med, at myndigheden naturligt taber driftskompetencer, hvis udbuddet ender med udlicitering, skal myndigheden både være en effektiv bestiller, som giver den private leverandør et kvalificeret med- og modspil, og kunne tage opgaven tilbage, såfremt det skulle blive nødvendigt. Analysen tyder på, at disse udfordringer udgør en barriere på alle tre offentlige myndighedsniveauer.

Om en offentlig myndighed tvinges til at hjemtage en opgave for at kunne opfylde sin forsyningsforpligtelse afhænger til dels af, om der er et velfungerende marked. Netop fraværet af et *velfungerende marked* opfattes af flere – både statslige aktører og kommuner – som en vis barriere for konkurrenceudsættelsen.

For de, der skal udbyde for første gang, kan det være vanskeligt at skabe sig overblik over regler og værktøjer. En *lovgivningsmæssig barriere*, som flere oplever – både blandt offentlige og private aktører – er, at EU's udbudsregler om det generelle forhandlingsforbud lægger visse restriktioner på dialogen mellem den offentlige myndighed og leverandørerne. Bl.a. betyder forbuddet, at en offentlig myndighed ikke kan tage kontakt til tilbudsgivere for at få rettet ”indlysende fejl”, ligesom de private savner en mulighed for at introducere nye løsninger.

En anden lovgivningsmæssig barriere, som flere offentlige myndigheder har nævnt, er den asymmetri, der er i fordelingen af omkostningerne ved at klage over et udbud: Hvis ordregiveren har overtrådt udbudsreglerne, er det normalt, at ordregiveren skal betale klagers omkostninger. Derimod skal ordregiveren selv dække sine sagsomkostninger i de tilfælde, hvor Klagenævnet for Udbud har afgjort, at reglerne er fulgt. Ca. 1 pct. af alle offentlige udbud indklages for Klagenævnet for Udbud.

Endvidere fremhæver flere af de offentlige aktører, at risikoen for, at et udbud efterfølgende bliver indbragt for Klagenævnet, bidrager til at hæve transaktionsomkostningerne væsentligt, jf. ovenfor. Risikoen for en efterfølgende klagesag betyder, dels at den offentlige myndighed allerede fra starten afsætter en budgetmæssig post til at finansiere en evt. klage, dels at de offentlige aktører anvender unødigt mange ressourcer på at sikre og dobbelttjekke, at alle regler og procedurer er overholdt.

Boks 2.7 opsummerer analysens hovedkonklusioner om barrierer for den offentlige sektors brug af konkurrenceudsættelse.

Boks 2.7: Hovedkonklusioner – barrierer for offentlige aktørers konkurrenceudsættelse

- Holdningsmæssige og økonomiske barrierer er de to væsentligste barrierer mod øget brug af konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor.
- Holdningsmæssige barrierer synes mere udbredte i kommunerne end i staten og hos regionerne.
- I godt en tredjedel af kommunerne har man undladt at udbyde opgaver, fordi kommunen ikke har overvejet, om opgaverne er udbudsegnede og derfor løser opgaverne internt som hidtil. I disse tilfælde kommer konkurrenceudsættelse af de pågældende opgaver ikke på dagsordenen i kommunen.
- Hovedparten af de offentlige myndigheder undlader at udbyde opgaver, fordi de vurderer, at der ikke er økonomiske og kvalitetsmæssige gevinster forbundet hermed. Samtidig undersøger alene under 10 pct. af kommunerne altid de økonomiske gevinster, før en opgave udbydes.
- Transaktionsomkostninger ved at udbyde opgaver opleves som en væsentlig barriere for de offentlige myndigheder.
- Uklarhed om grænserne for dialog med private leverandører skaber visse barrierer i udbudsprocessen.
- Asymmetrien i fordelingen af omkostningerne ved klagebehandlingen opfattes af nogle som en væsentlig barriere.
- Kompetencetabet ved udlicitering samt fraværet af et velfungerende marked opfattes af nogle som en barriere.
- Offentlige myndigheders organisering af indkøb og udbud spiller en afgørende rolle i forhold de oplevede barrierer.

Kapitel 3 Barrierer for private leverandørers salg til den offentlige sektor

3.1 INDLEDNING

På det overordnede plan undlader knap halvdelen af virksomhederne at byde på opgaver hos det offentlige, fordi barriererne er for store. Det viser Capacents spørgeskemaundersøgelse gennemført for Udbudsrådet (se appendiks 2-4). Ligeledes viser en DI-undersøgelse fra 2006, at ca. en tredjedel af virksomhederne har undladt at byde på en kommunal opgave, fordi barriererne var for store (se appendiks 2).

Generelt giver mange virksomheder udtryk for, at de oplever det som vanskeligt at sælge til den offentlige sektor. Således viser Capacents spørgeskemaundersøgelse for Udbudsrådet, at ca. en tredjedel af de virksomheder, som ikke i dag er leverandører til det offentlige, oplever det som vanskeligt at sælge til den offentlige sektor. Ligeledes viser DI's undersøgelse, at godt en fjerdedel af de deltagende virksomheder anser det som vanskeligt at levere varer eller serviceydelser til kommuner.

Kapitel 3 konkretiserer disse overordnede tilkendegivelser fra private leverandører om barrierer og vanskeligheder ved at handle med den offentlige sektor. Ligeledes belyser kapitlet, om der kan identificeres særlige barrierer for virksomheder, der leverer ydelser inden for sundhed og omsorg. Derefter følger en analyse af, om der kan spores en tendens for de identificerede barrierers styrke afhængigt af henholdsvis virksomhedens størrelse og type.

Analysen af de barrierer, private leverandører møder ved salg til den offentlige sektor, bygger på en række delundersøgelser og datakilder. Det drejer sig dels om desk review af eksisterende undersøgelser, dels interview og møder med private aktører og endelig en spørgeskemaundersøgelse til en række virksomheder gennemført for Udbudsrådet af Capacent (se boks 3.1 og appendiks 2-4).

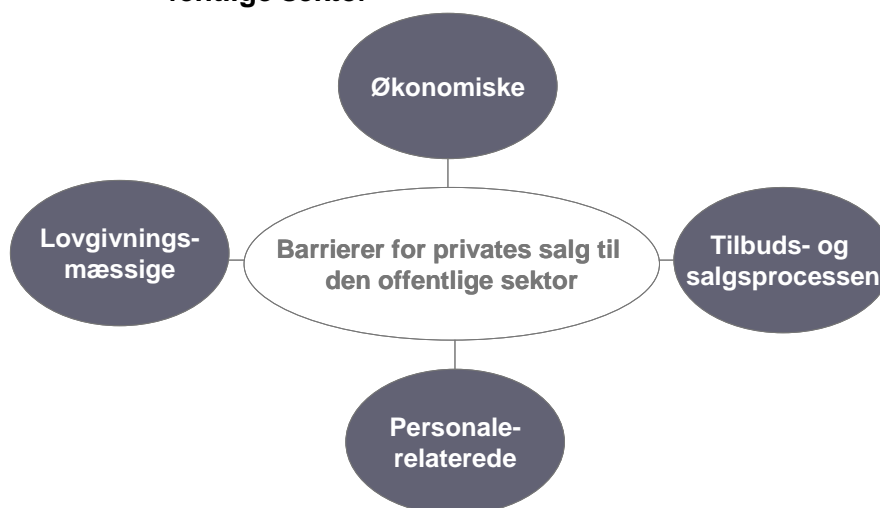
Boks 3.1: Hvordan er barrierer for privates salg til den offentlige sektor undersøgt

Barrierer for det privates salg til den offentlige sektor er undersøgt gennem:

- Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Capacent (se appendiks 2 og 3 for spørgeskema med svarfordelinger).
- Desk review af eksisterende undersøgelser af barrierer, herunder af DI's undersøgelse fra 2006 (anvendte rapporter og undersøgelser fremgår af appendiks 1).
- Møder med ISS, Falck, Aleris og Forenede Service i september og oktober 2009.
- Workshop med DI, Danske Erhverv, Dansk Byggeri, Landbrug & Fødevarer og Håndværksrådet i oktober 2009.

I analysen af, hvilke barrierer private leverandører møder, når de handler med den offentlige sektor, skelnes der mellem fire typer: Økonomiske barrierer, barrierer i tilbuds- og salgsprocessen, personalerelaterede barrierer samt lovgivningsmæssige barrierer, jf. figur 3.1.

Figur 3.1: Oversigt over barrierer for privates salg til den offentlige sektor



De økonomiske barrierer inkluderer betalingsmæssige barrierer, mens de lovgivningsmæssige barrierer også inkluderer skatte- og afgiftsmæssige barrierer.

3.2 ØKONOMISKE BARRIERER VED SALG TIL DEN OFFENTLIGE SEKTOR

Der kan være en række økonomiske barrierer for en privat leverandør, når denne skal handle med den offentlige sektor. Analyse skelner mellem følgende typer:

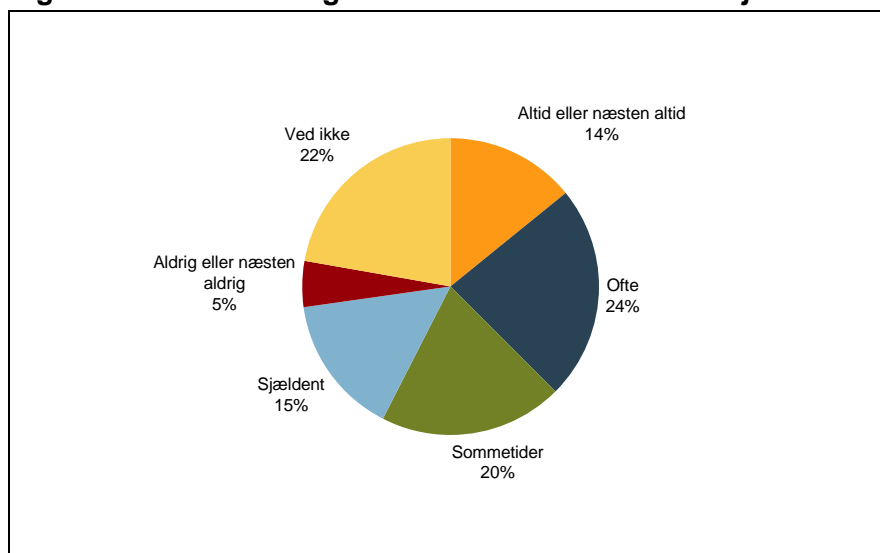
- Omkostningerne ved at lave tilbud.
- Økonomien i opgaveløsningen.
- Den offentlige sektors (vægt på) pris.

Omkostningerne ved at lave tilbud

Der er forskellige omkostninger ved at lave tilbud og byde på offentlige opgaver. For nogle virksomheder står disse ikke mål med de mulige indtjeningsmuligheder, og virksomhederne undlader derfor at byde på de udbudte opgaver.

På det overordnede plan vurderer 37 pct. af virksomhederne, at omkostningerne ved at lave tilbud er for høje og derfor ikke umiddelbart står mål med indtjeningsmulighederne ved at byde. Heroverfor vurderer knap en femtedel (19 pct.), at dette stort set aldrig er tilfældet, jf. figur 3.2.

Figur 3.2: Omkostninger ved at lave tilbud er for høje



Anm.: Spørgsmålsformulering: Hvor ofte oplever jeres virksomhed følgende barrierer i forbindelse med jeres salg til offentlige kunder? Omkostningerne ved at lave tilbud er høje. Spørgsmålet er besvaret af 440 virksomheder.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Capacent for Udbudsrådet, 2009.

I tråd hermed viser DI's undersøgelse af barrierer, at godt en tredjedel af de deltagende virksomheder er enige i, at omkostninger ved at udforme tilbud er for høje, mens en fjerdedel ikke mener, at omkostningerne ved at lave tilbud er for høje.

På workshoppen med de private aktører blev der givet udtryk for, at det især var de første gange, en virksomhed bød på en opgave for den offentlige sektor, at transaktionsomkostningerne ved at lave tilbud var for høje.

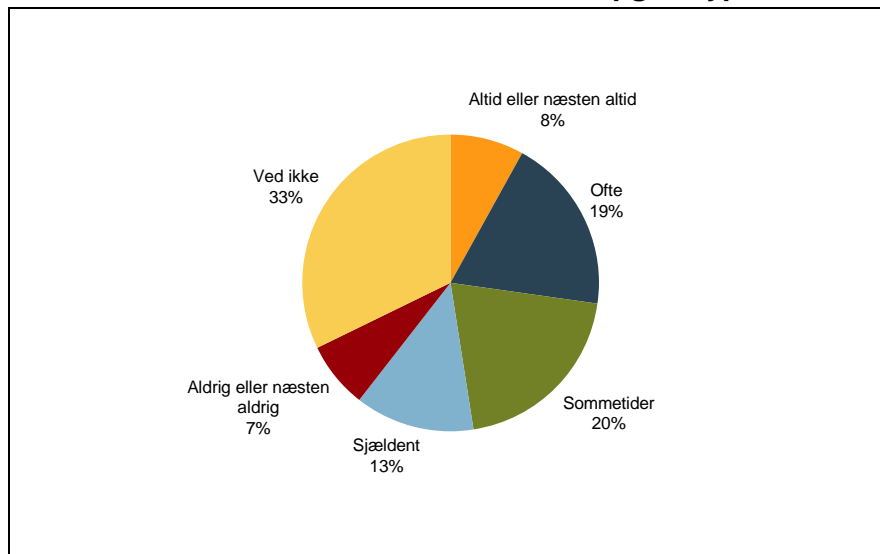
Økonomien i opgaveløsningen

Økonomien i opgaveløsningen er afgørende for de private leverandører. Analysen belyser her to potentielle typer af barrierer. Dels om startomkostningerne ved opgaveløsningen er for høje, dels om der generelt er vanskeligheder ved at tjene penge på opgaveløsningen.

Startomkostninger dækker over, om det kræver for store investeringer fra den private leverandørs side at opstarte en opgaveløsning. Det kan fx være krav om en bestemt type materiel eller brug af en specifik teknologi.

For høje startomkostninger udgør en barrierer for en fjerdedel af virksomhederne. Derimod oplever en femtedel af virksomhederne stort set aldrig, at startomkostningerne ved at løse en opgave for den offentlige sektor er for høje, jf. figur 3.3.

Figur 3.3: Startomkostninger ved offentlige opgaver er for store i forhold til markedet for opgavetyppen



Anm.: Spørgsømsformulering: *Hvor ofte oplever jeres virksomhed følgende barrierer i forbindelse med jeres salg til offentlige kunder? Startomkostningerne ved opgaver for det offentlige er store i forhold til omfanget af markedet for den type opgaver. Spørgsmålet er besvaret af 440 virksomheder.*

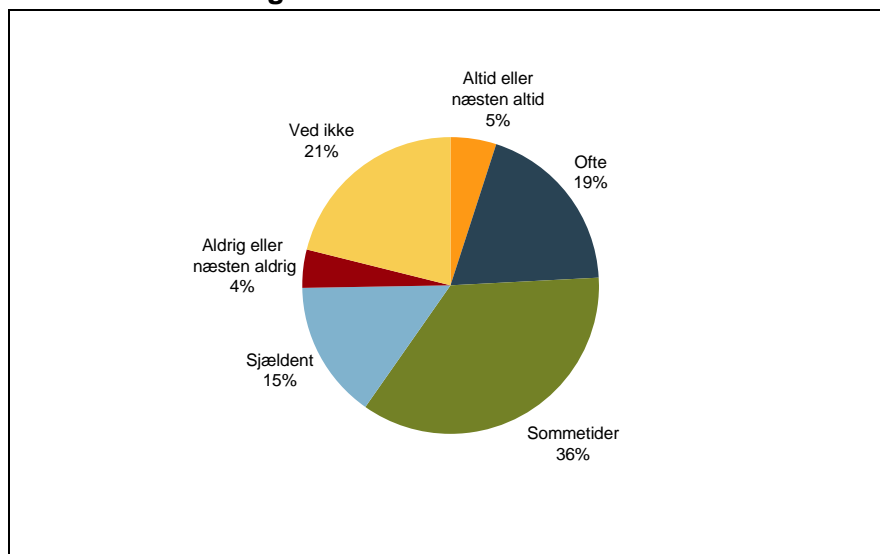
Kilde: *Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Capacent for Udbudsrådet, 2009.*

Netop startomkostningerne ved at byde ind på nye offentlige kontrakter blev også fremhævet som et fokuspunkt hos en af de private aktører, Udbudsrådets sekretariat har talt med. Den private aktør anbefalede en bedre sammenhæng mellem kontraktperiodens længde og størrelsen af (ny)investering, som opgaveløsningen fordrer, når det gælder de såkaldte bilag IIb-ydelser.⁵² Hovedparten af investeringen skal således helst være afskrevet inden for kontraktperioden.

Foruden startomkostningerne oplever en fjerdedel af virksomhederne også vanskeligheder med at tjene penge på opgaveløsningen, jf. figur 3.4.

⁵² Bilag II-B-ydelser omfatter bl.a. opgaver vedrørende social- og sundhedsvæsen, uddannelse, kulturelle ydelser, juridiske ydelser, hotel- og restaurationsvirksomhed og sø- og jernbanetransport.

Figur 3.4: Vanskeligt at tjene penge på opgaveløsning for den offentlige sektor



Anm.: Spørgsmålsformulering: *Hvor ofte oplever jeres virksomhed følgende barrierer i forbindelse med jeres salg til offentlige kunder? Det kan være vanskeligt at tjene penge på opgaver for det offentlige. Spørgsmålet er besvaret af 440 virksomheder.*

Kilde: *Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Capacent for Udbudsrådet, 2009*

Der kan være flere grunde til, at de private leverandører oplever det som vanskeligt at tjene penge på opgaveløsningen for den offentlige sektor. Dels kan det skyldes forhold, som den offentlige sektor regulerer og fastsætter, jf. nedenfor. Dels kan det skyldes interne forhold i virksomheden, fx arbejdstilrettelæggelsen og om det generelt er en veldrevet virksomhed.

Et forhold, som knap halvdelen af de virksomheder, der vurderer det er vanskeligt at tjene penge på offentlige opgaver, påpeger, er, at kravene til leverancen er for høje. Hos en af de private aktører, sekretariatet har talt med, oplevede man fx en tendens til, at ”alt væltede over på leverandøren – også elementer, der aldrig tidligere havde været driftens ansvar”.

Derudover oplever en tredjedel af de virksomheder, der har vanskeligheder med at tjene penge, at det er reglerne for prisfastsættelse vanskeliggør dette.

Endelig oplever knap en tredjedel af de virksomheder, der har vanskeligheder ved at tjene penge det som et problem, at betalingen eller restbetalingen kommer for

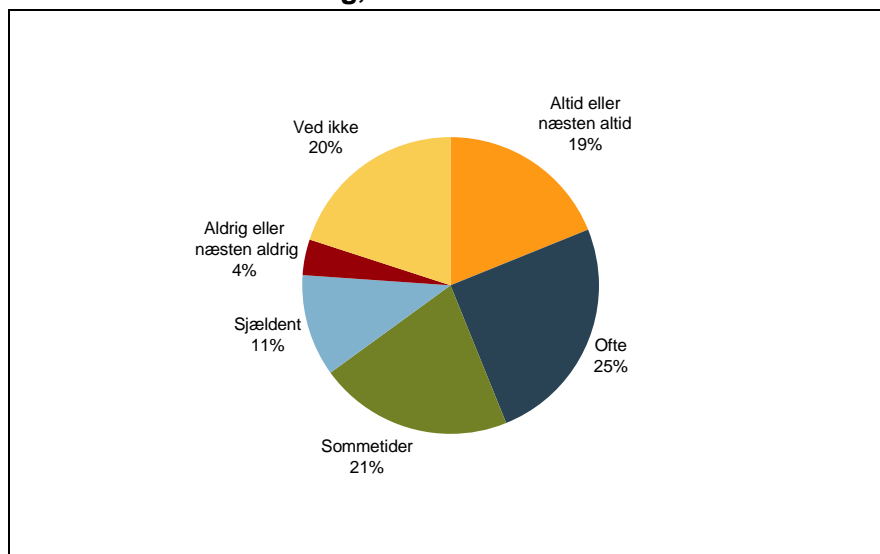
sent. Dette blev også fremhævet på workshoppen med de private aktører. På workshoppen påpegede de private aktører endvidere, at betalingsbetingelserne kunne udgøre en økonomisk barriere. Fx så man – på grund af lange betalingsfrister – tilfælde, hvor den private leverandør kom til ”at agere bank for moms”: Virksomheden skulle afregne moms med SKAT før den offentlige ordregiver havde betalt. I forlængelse heraf påpegede en af de private leverandører, sekretariatet har holdt møde med, at betalingsbetingelserne i henholdsvis den offentlige og den private sektor var forskellige. Den private sektor arbejder normalt med fakturering otte dage efter levering. Den offentlige sektor arbejder derimod med løbende måned plus 30 dage. Det betyder, at de private leverandører skal afholde omkostninger ved at vente på pengene. Derfor er det ikke muligt at give det offentlige de skarpeste priser. Endelig blev det i de åbne svar i Capacents undersøgelse tilkendegivet, at det offentliges brug af elektronisk fakturering ofte skabte problemer.

Den offentlige sektors (vægt på) pris

I Capacents spørgeskemaundersøgelse for Udbudsrådet er det belyst, om de private leverandører ser det som en barriere, at offentlige kunder lægger for stor vægt på pris frem for andre ting, fx service eller kvalitet. Det er vurderingen, at dette aspekt ikke umiddelbart udgør en barriere for at fremme konkurrenceudsættelse, men snarere en barriere for en øget brug af innovative løsninger, jf. også nedenfor.

En større andel af virksomhederne (44 pct.) oplever det altid eller ofte som en barriere, at de offentlige kunder lægger for stor vægt på pris frem for andre ting, fx service eller kvalitet, jf. figur 3.5.

Figur 3.5: Offentlige kunder lægger for stor vægt på pris frem for andre ting, fx service eller kvalitet



Ann.: Spørgsmålsformulering: Hvor ofte oplever jeres virksomhed følgende barrierer i forbindelse med jeres salg til offentlige kunder? Offentlige kunder lægger for stor vægt på pris frem for andre ting, fx service eller kvalitet. Spørgsmålet er besvaret af 440 virksomheder.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Capacent for Udbudsrådet, 2009.

I tråd hermed viser DI's undersøgelse fra 2006, at ca. halvdelen er enige i udsagnet om, at "kommunen vælger det billigste tilbud og tager ikke hensyn til, at vi kan tilbyde bedre og mere innovative løsninger".

Disse resultater stemmer overens med de tilkendegivelser, Udbudsrådets sekretariat har fået – både ved møder med private aktører og på workshopen. En række af de private aktører efterspørger således bedre muligheder for at tilbyde den offentlige sektor nye og innovative løsninger af opgaverne.

Som én af de private aktører udtrykte det "man kommer til at lave tilbud på præcis den opgaveløsning, det offentlige har i dag. Det betyder meget detaljerede kravspecifikationer". Samme aktør fortalte, at den offentlige sektor i Sverige netop havde en lang tradition for at bruge "hvad kan jeg få for pengene"-

udbud/funktionsudbud. Det betød dels øget innovation om opgaveløsningen, dels meget kortere udbudsmateriale, hvor man ”er enige om målet”.⁵³

Analysen tyder således på, at der er et udbredt ønske hos de private leverandører om i højere grad at få lejlighed til at tilbyde innovative og anderledes opgaveløsninger til den offentlige sektor.

Flere af de offentlige aktører, Udbudsrådets sekretariat har talt, har tilkendegivet, at de i princippet også er interesseret i at afprøve innovative løsninger. Bl.a. derfor anvendes også tildelingskriteriet om ”økonomisk mest fordelagtige bud” i stedet for alene at konkurrere på prisen. Udfordringen hos de offentlige aktører er imidlertid dels at beskrive den ønskede kvalitet, dels at kontrollere den leverede kvalitet, jf. figur 2.6 og figur 2.11, kapitel 2. Dette skal også ses i sammenhæng med den offentlige myndigheds forsyningsforpligtelse over for borgeren.

Et aspekt der ofte fremdrages i forbindelse med prisen på opgaveløsningen, er de offentlige ordregivers kontrolbud og omkostningskalkulationer.⁵⁴ Dette har betydning i de situationer, hvor den offentlige ordregiver selv vælger at byde på et udbud, men det har også betydning for kalkulationen af den baseline, den offentlige myndighed lægger til grund for at vurdere økonomiske gevinster ved at udbyde en opgave.

De private aktører, sekretariatet for Udbudsrådet har talt med, pegede især på to udfordringer i relation til kontrolbud og omkostningskalkulationer: For det første var der en opfattelse af, at den offentlige sektors økonomisystemer ikke alle steder var gearret til at danne grundlag for at udarbejde troværdige omkostningskalkulationer. For det andet oplevede de private aktører i forlængelse heraf, at den offentlige sektor ved at sammenligne kontrolbud og privates tilbud ofte kom til at sammenligne usammenlignelige priser. Denne opfattelse var især én af de private aktører blevet bestyrket i efter at have haft mulighed for minutiøst at gennemgå den offentlige ordregivers kontrolbud. Den private leverandør udtrykte, at ”det var tankevækkende, så meget de private leverandørers pris var ved siden af den offentlige ordregivers kontrolbud”. En anden privat leverandør tilkendegav, at meget tydede på, at de offentlige myndigheder alene inkluderede timelønnen og ikke fx feriepenge, forsikring m.v. i kontrolbuddet. Ligeledes blev ordregivers håndtering af moms i kontrolbud fremhævet som en udfordring på workshoppen med de private aktører.

⁵³ Se også Udbudsrådet, *Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje og omsorgsopgaver i kommunerne, 2009* (gennemført af Rambøll Management) for yderligere erfaringer med denne type udbud i Sverige.

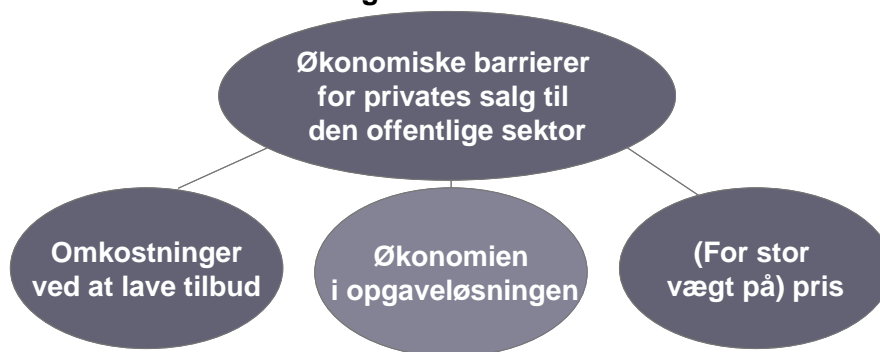
⁵⁴ *Retningslinjerne for kommunernes og regionernes kontrolbud følger af budget- og regnskabssystem for hhv. kommuner og regioner, kapitel 9, afsnit om vejledning om omkostningskalkulationer samt af bekendtgørelse nr. 607 af 24. juni 2008 om kommuners og regioners beregning og afgivelse af kontrolbud.*

Samtidig blev det understreget, at den offentlige sektor var kommet langt i forhold til kontrolbud og omkostningskalkulationer – bl.a. på grund af bedre regler. Men de private aktører vurderer, at der stadig er et stykke vej – både i forhold til vejledningen og til opfølgningen på vejledningen.

Delkonklusion om økonomiske barrierer

Analysen har påvist en række økonomiske barrierer, som har væsentlig betydning for de private aktørers incitament til at handle med den offentlige sektor, jf. figur 3.6.

Figur 3.6: Økonomiske barrierer for private leverandørers salg til den offentlige sektor



Note: Figuren illustrerer barrierernes samlede styrke med farvekoder. Jo større barrieren vurderes at være, jo mørkere er farvenuancen. De væsentligste barrierer er mørkest, herefter følger visse barrierer og til slut er de mindre barrierer illustreret med den lyseste nuance. Indplaceringen af barriererne i figuren bygger på en samlet vurdering på baggrund af analysen.

Således udgør omkostningerne ved at lave tilbud en barriere for godt en tredjedel af de private leverandører, mens en fjerdedel af virksomhederne oplever henholdsvis startomkostningerne og vanskelighederne ved at tjene penge på opgaveløsningen som en barriere. Årsagerne til vanskelighederne med at tjene penge kan dels findes internt i virksomheden, dels skyldes krav og regler fastsat af den offentlige sektor. Tre af de grunde, virksomhederne fremdrager som årsag til udfordringerne med at tjene penge, er de krav, der stilles til leverandøren i forhold til prisen, reglerne for prisfastsættelse samt at betalingen eller restbetalingen kommer for sent.

Analysen viser, at en større andel af de private leverandører (44 pct.) oplever, at den offentlige sektor lægger for stor vægt på pris frem for andre elementer. Det skal bemærkes, at dette aspekt ikke umiddelbart vurderes at udgøre en barriere for at fremme konkurrenceudsættelse, men snarere en barriere for en øget brug af nye og innovative løsninger. Analysen tyder på, at der er et udbredt ønske hos de private leverandører om i højere grad at få lejlighed til at tilbyde innovative og anderledes opgaveløsninger til den offentlige sektor. Dette ønske skal ses i sammenhæng med, at det i sidste ende stadig er de offentlige ordregivere, der har myndighedsansvaret for opgaveløsningen og derfor også har et legitimt behov for at kunne dokumentere, at serviceydelserne er leveret i den aftalte kvalitet over for offentligheden.

Endelig er flere af de private aktører af den opfattelse, at den offentlige sektors kontrolbud og omkostningskalkulationer skaber en række udfordringer – både for de private leverandører, men også for den offentlige sektor selv.

3.3 BARRIERER I TILBUDS- OG SALGSPROCESSEN

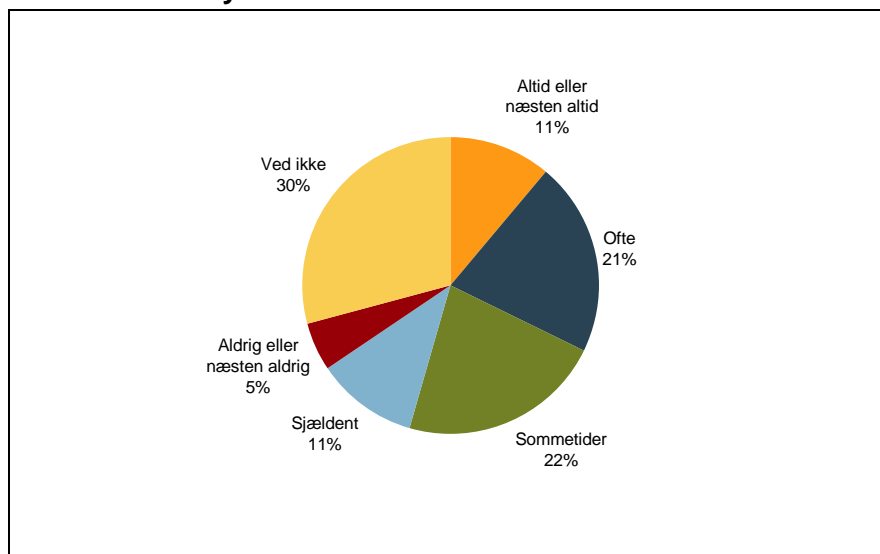
Private leverandørers barrierer i tilbuds- og salgsprocessen dækker i analysen over en række aspekter, bl.a. problemer med at finde udbuddet, udbuddets udformning og krav, processen med at udarbejde tilbud samt annullering af udbud. Barrierer forårsaget af udbudsreglerne behandles i afsnit 3.5 om lovgivningsmæssige barrierer.

Problemer med at finde udbud

Første skridt i tilbuds- og salgsprocessen er at få skabt kontakt og blive opmærksom på en salgsmulighed til den offentlige sektor. Hele 60 pct. af virksomhederne oplyser i undersøgelsen, at de bliver kontaktet af de offentlige ordregivere i forbindelse med offentlige udbud.

Alligevel er det alene 16 pct. af virksomhederne, der stort set ikke oplever problemer med at finde frem til de opgaver, den offentlige sektor udbyder, jf. figur 3.7. En forklaring på denne umiddelbare forskel kan være, at de virksomheder, der bliver kontaktet, allerede er leverandører.

Figur 3.7: Svært at finde frem til, hvilke opgaver det offentlige udbyder



Anm.: Spørgsmålsformulering: Hvor ofte oplever jeres virksomhed følgende barrierer i forbindelse med jeres salg til offentlige kunder? Det kan være svært at finde frem til, hvilke opgaver det offentlige udbyder. Spørgsmålet er besvaret af 440 virksomheder.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Capacent for Udbudsrådet, 2009.

En af de private leverandører, som Udbudsrådets sekretariat har talt med, bekræftede, at leverandøren af og til havde svært ved at finde annoncerne. Virksomheden havde fx overset vigtige udbud, som havde andre CPV-koder⁵⁵ end dem, virksomheden havde forvalgt i sit søgesystem. Rigtig mange af de åbne svar i Capacents undersøgelse giver også udtryk for vanskeligheder med at finde udbud.

At mange virksomheder har svært ved at finde udbuddene, er i tråd med de konklusioner, Udbudsrådets analyse af annonceringspligten fra oktober 2009 viste.⁵⁶

Udbuddets udformning

En række af de private aktører, Udbudsrådets sekretariat har afholdt møde med, tilkendegiver, at der er meget stor forskel på kvaliteten af det udbudsmateriale, der kommer fra offentlige ordregivere. Generelt er vurderingen dog, at udbudsproces-

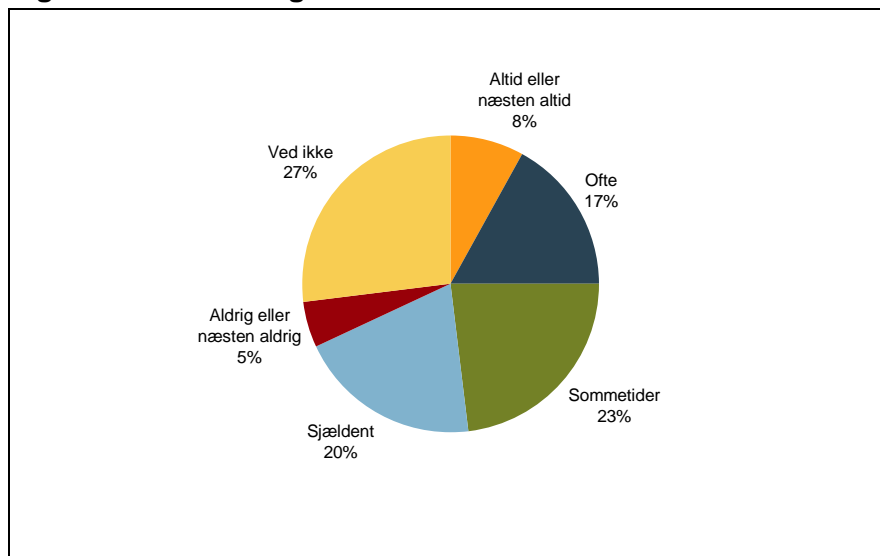
⁵⁵ CPV står for Common Procurement Vocabulary og er en nomenklatur, der opdeler opgaverne i forskellige typer af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsopgaver.

⁵⁶ Udbudsrådet, Analyse af tilbudslovens regler om annonceringspligt, 2009.

serne de senere år er blevet langt mere professionel, bl.a. hvor man har fået indkøbsfunktioner.

Alligevel vurderer en fjerdedel af virksomhederne, at selve udbudsmaterialet altid eller ofte er vanskeligt at forstå, jf. figur 3.8. Det er især ”kravene i udbudsmaterialet” samt det, at udbud på samme område varierer fra myndighed til myndighed, der opfattes som en barriere.

Figur 3.8: Vanskeligt at forstå selve udbudsmaterialet



Anm.: Spørgsformulering: *Hvor ofte oplever jeres virksomhed følgende barrierer i forbindelse med jeres salg til offentlige kunder? Selve udbudsmaterialet er ofte vanskeligt at forstå. Spørgsmålet er besvaret af 440 virksomheder.*

Kilde: *Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Capacent for Udbudsrådet, 2009.*

Netop det, at udbudsmaterialet varierer fra myndighed til myndighed (på samme område), er genstand for mange kommentarer i de åbne svar i undersøgelsen. Der efterspørges bl.a. større ensartethed, fx på baggrund af branchestandarder (FRI, PAR m.v.).⁵⁷ Også på workshoppen med de private aktører blev den manglende genkendelighed ved udbud inden for samme område anført som en udfordring.

Vanskeligheder ved at forstå udbudsmaterialet kan have flere forskellige konsekvenser. Dels kan det betyde, at visse private aktører undlader at byde på opgaver,

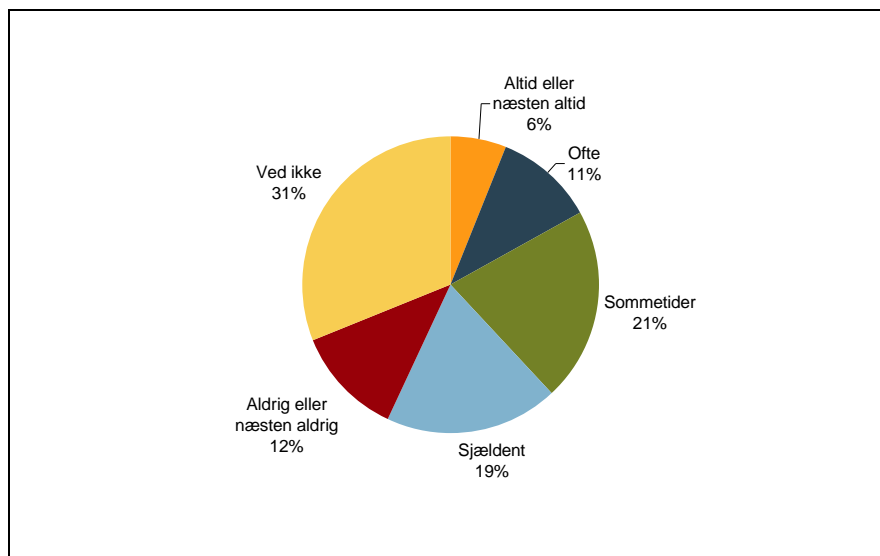
⁵⁷ FRI står for Foreningen af Rådgivende Ingeniører og PAR står for Praktiserende Arkitekters Råd.

dels kan det betyde, at den offentlige ordregiver modtager tilbud, som ikke matcher kravene til opgaveløsningen eller generelt dårligere tilbud.

Foruden vanskeligheder med at forstå udbudsmaterialet kan udbuddets omfang udgøre en barriere, fx hvis udbuddet volumenmæssigt er for stort, eller hvis det dækker over for mange forskellige typer ydelser, bl.a. i totalentrepriser.

Knap en tredjedel af virksomhederne oplever stort set aldrig, at udbuddene er for omfattende. Heroverfor oplever 17 pct., at dette altid eller ofte gør sig gældende, mens 21 pct. sommetider oplever, at udbud er for omfattende, jf. figur 3.9.

Figur 3.9: Offentlige udbud er for omfattende for virksomheden



Anm.: Spørgsømsformulering: Hvor ofte oplever jeres virksomhed følgende barrierer i forbindelse med jeres salg til offentlige kunder? Den offentlige indkøbers udbud er for omfattende for vores virksomhed. Spørgsmålet er besvaret af 440 virksomheder.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Capacent for Udbudsrådet, 2009.

Billedet af, at offentlige udbud af og til er for omfattende for de private leverandører på markedet, blev bekræftet på workshoppen med de private aktører. Også de offentlige aktører, Udbudsrådets sekretariat har talt med, havde fra tid til anden oplevet, at de private leverandører fandt udbuddene for omfattende. Begge steder

så man det derfor som en udfordring, at de private leverandører blev bedre til konsortiedannelse og tænke i nye samarbejdsformer.

Både antallet af ydelser omfattet af et udbud og udbuddet volumen fremhæves endvidere af mange virksomheder i spørgeskemaundersøgelsens åbne svar. Respondenterne giver udtryk for et ønske om opdeling i flere og mindre udbud, som tilgodeser mindre og mellemstore leverandører. En del virksomheder stiller sig kritisk over for den øgede brug af rammeaftaler og SKI, som ifølge respondenterne gør det sværere for mindre og fx lokale leverandører at komme ind på opgaverne.

Et af de problemer, der blev påpeget under møderne med de private aktører, var, at der i visse tilfælde ikke var angivet volumen på det, der skulle leveres i henhold til den kommende kontrakt. Dette har betydning for dels de prisberegninger, der ligger til grund for tilbuddet, dels risikoen for at den private leverandør opretholder en betydelig og unødigt overkapacitet.

I forlængelse heraf viser Håndværksrådets undersøgelse fra 2009, at næsten ni ud af ti af de deltagende virksomheder aldrig eller sjældent oplever, at ”udmålte mængder er opgivet i udbudsmaterialer”. Håndværksrådet påpeger i den forbindelse, at det er forbundet med meget stort ressourcespild, når alle tilbudsgivere skal udregne de samme mængder. Et andet problem er, at der efterfølgende kan opstå uklarhed om, hvilke arbejdsmængder og volumen der er omfattet af tilbuddet.⁵⁸

Implikationen af, at udbud er for omfattende kan fx være, at den private leverandør fravælger at byde på opgaven, eller at den private leverandør byder og får opgaven, men ikke magter at løse den tilfredsstillende eller ikke kan få økonomi i opgaveløsningen.

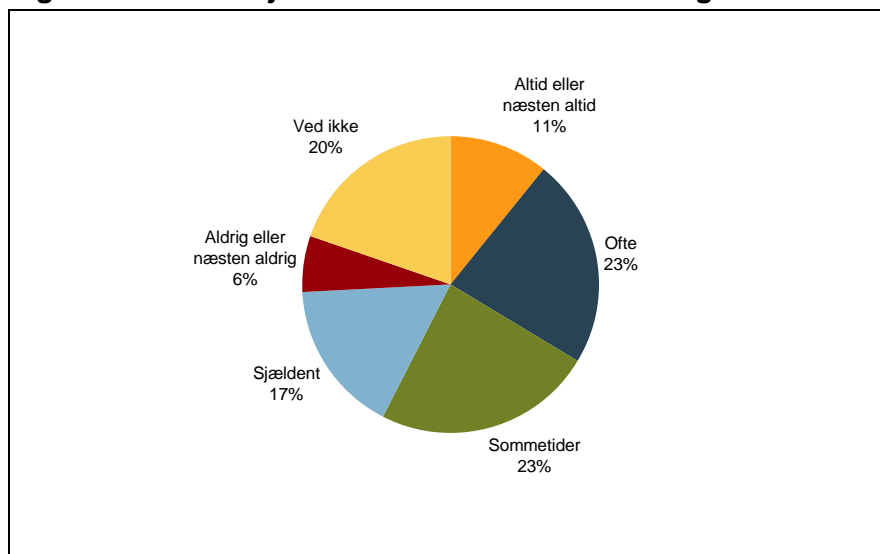
Udarbejdelsen af tilbud

Om de private leverandører oplever det at udarbejde tilbud som vanskeligt, skal ses i sammenhæng med, om leverandøren ligeledes har vanskeligt ved at forstå udbudsmaterialet, og til dels også om virksomheden ser det som omkostningsfuldt at udarbejde tilbud, jf. ovenfor.

En tredjedel af virksomhederne oplever det altid eller ofte som vanskeligt at udarbejde tilbud, mens knap en fjerdedel stort set aldrig oplever vanskeligheder ved at udarbejde bud, jf. figur 3.10.

⁵⁸ Håndværksrådet, Håndværksrådets spørgeskemaundersøgelse om udbudsmaterialer i byggeriet, 2009.

Figur 3.10: Udarbejdelsen af tilbuddet er vanskelig



Ann.: Spørgsmålsformulering: Hvor ofte oplever jeres virksomhed følgende barrierer i forbindelse med jeres salg til offentlige kunder? Selve udarbejdelsen af tilbud kan være vanskeligt. Spørgsmålet er besvaret af 440 virksomheder.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Capacent for Udbudsrådet, 2009.

Over halvdelen af de virksomheder, der oplever det som vanskeligt at udarbejde tilbud, begrundet det med, at udbudsmaterialerne er meget forskellige fra udbud til udbud (på samme område), mens lige under halvdelen begrundet det med forskellige former for dokumentation fra myndighed til myndighed, jf. også nedenfor. Det tyder således på, at det er den manglende genkendelighed, og den manglende mulighed for at opbygge rutine, der skaber udfordringerne.

I forlængelse heraf viser Håndværksrådets undersøgelse, at ca. to tredjedele af de deltagende virksomheder aldrig eller sjældent har oplevet, at opgavebeskrivelser i udbudsmaterialet er så entydige, at de er velegnede til at udregne tilbud efter.⁵⁹

Krav i udbudsmaterialet

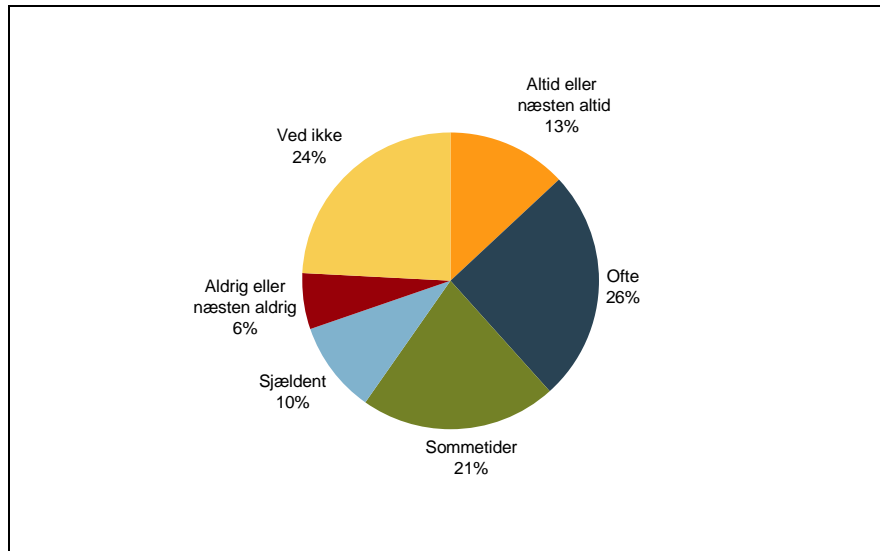
Krav i udbudsmaterialet dækker i analysen dels over krav til den dokumentation og de garantier, der skal medfølge den private leverandørs tilbud, dels de specifik-

⁵⁹ Håndværksrådet, Håndværksrådets spørgeskemaundersøgelse om udbudsmaterialer i byggeriet, 2009.

ke krav der stilles til den efterfølgende opgaveløsning. Begge typer krav kan betyde, at visse private leverandører enten ikke kan eller vil byde.

Hele 40 pct. af de private leverandører oplever altid eller ofte, at de dokumentationskrav, der stilles i tilbudsprocessen, er høje. Derimod vurderer alene 16 pct., at dette stort set aldrig er tilfældet, jf. figur 3.11.

Figur 3.11: Dokumentationskrav i tilbudsprocessen er høje



Anm.: Spørgsmålsformulering: Hvor ofte oplever jeres virksomhed følgende barrierer i forbindelse med jeres salg til offentlige kunder? De dokumentationskrav, der stilles til leverandørerne i tilbudsprocessen, er høje. Spørgsmålet er besvaret af 440 virksomheder.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Capacent for Udbudsrådet, 2009.

En af de største barrierer i dokumentationskravene er, at der kræves forskellige former for dokumentation fra myndighed til myndighed. På workshoppen med de private aktører blev det fx anset som en stor udfordring, at de offentlige myndigheder så godt som aldrig anvendte eksisterende standardbetingelser, fx AB92.

Forskellige krav til dokumentation og garantier fra myndighed til myndighed – inden for de samme opgaveområder – kan betyde, at den private leverandør ikke opnår en genkendelighed og rutine med opfylde kravene.

Er den dokumentation og de garantier, der stilles krav om i udbudsmaterialet ikke at finde i et tilbud, er det imidlertid ukonditionsmæssigt. Det betyder, at tilbuddet må afvises af den offentlige myndighed – uanset om myndigheden ønsker det eller

ej – og selv om tilbuddet herudover imødekommer ordregiverens ønske. Ukonditionsmæssige tilbud betyder derfor ressourcospild hos tilbudsgiveren og færre tilbud på opgaveløsningen hos ordregiveren.

På workshopperne genkendte både de private og de offentlige aktører problemerne med ukonditionsmæssige tilbud og så det som en udfordring at få nedbragt antallet af ukonditionsmæssige tilbud. Ligeledes blev det af de offentlige myndigheder påpeget, at der var behov for større indsigt i, hvilke spilleregler de offentlige myndigheder var underlagt.

Endvidere har størrelsen på kravet til garantistillelse betydning for den størrelse virksomhed, der har mulighed for at byde på en opgave. På workshoppen med de private aktører påpegede man, at private leverandører ofte mødte krav om en garantistillelse, som ikke stod mål med størrelsen på opgaven.

Ét er de krav til dokumentation og garantier, der stilles i de offentlige ordregivers udbudsmateriale. Et andet aspekt, der er blevet fremhævet af flere af de private aktører, Udbudsrådets sekretariat har talt med, omhandler de konkrete krav, der i øvrigt stilles til den efterfølgende opgaveløsning.

Dette kan bl.a. vedrøre krav om det personale, der skal løse opgaven, indflydelsen på personalets løn- og arbejdsforhold m.v. De private aktører gav udtryk for, at såfremt visse typer krav for den efterfølgende opgaveløsning var til stede, fravalgte de private aktører som udgangspunkt at byde på opgaven. Baggrunden for dette fravalg kan fx være, at den private aktør finder kravet unødvendigt eller diskriminerende i forhold til den pågældende opgave. Et eksempel er krav om dansk kundskaber ved løsning af opgaver, hvor man ikke har brug for at tale dansk. Baggrunden for fravalget kan også være, at den private leverandør ikke som kommende arbejdsgiver vil underlægges krav, hvor man ikke har en arbejdsgivers ret til at fastsætte personaleforhold. Boks 3.11 oplister eksempler på sådanne krav.

Boks 3.2: Eksempler på krav, der har betydet at private aktører fravalgte udbud

- Krav om at personaleforhold fortsat skal forhandles af den offentlige ordregiver uanset leverandør.
- Krav om, at personale skal fortsætte på eksisterende overenskomster.
- Krav om ren straffeattest.
- Krav om at kunne tale dansk.

Kilde: Udbudsrådets sekretariat, møder med private aktører, oktober 2009.

Foruden krav, der betyder, at de private leverandører ikke byder på opgaven, er de private aktører stødt på andre "uhensigtsmæssige" krav. Eksempler herpå er fx krav til det udstyr, der skal understøtte tjenesteydelsen, som umiddelbart er i strid med dansk lovgivning eller ikke umiddelbart kunne tilvejebringes.

Endvidere fremhævede en af de private aktører, at kravet om at skulle dække et driftstab skaber store udfordringer. Et driftstab kan opstå, hvis leverandøren ikke opfylder det aftalte serviceniveau. Udfordringen består i, at der ikke kan angives et maksimum på, hvad et sådant driftstab kan beløbe sig til. Derfor er det ikke muligt for den private leverandør at forsikre sig mod dette. Dette udgør således en meget stor og reel risiko for den private leverandør.

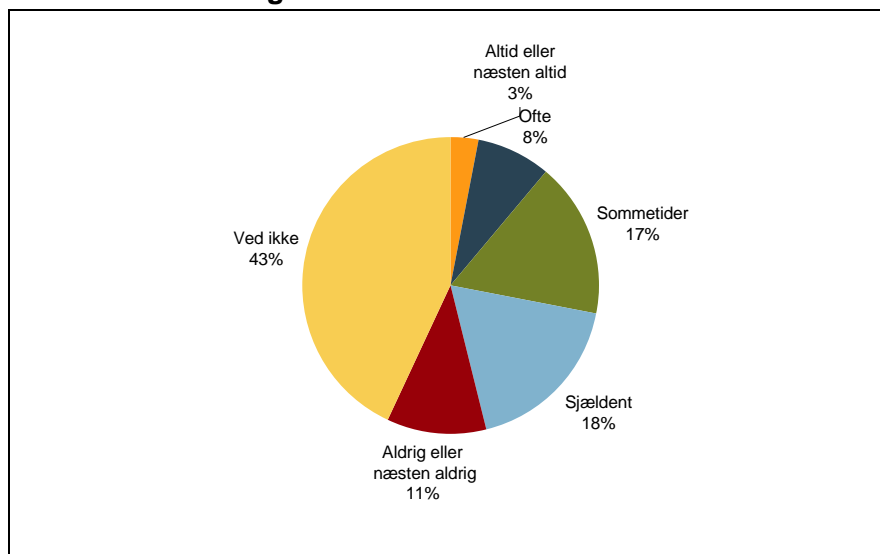
Endelig blev det påpeget på workshoppen med de private aktører, at der var en tendens til, at der blev anvendt bodsbestemmelser, som de private aktører opfattede som ude af proportioner med en eventuel afvigelse fra kontrakten.

Annullering af udbud m.v.

Ordregivernes annullering af udbud eller manglende efterlevelse af udbudsreglerne synes sjældent at udgøre en barriere for virksomhederne. Således oplever alene en tiendedel af virksomhederne, at ordregiveres annullering af udbud eller manglende efterlevelse af udbudsreglerne altid eller ofte udgør en barriere, jf. figur 3.12.

Dette resultat skal ses i sammenhæng med en af de barrierer, som de offentlige aktører fremdrager, nemlig at frygten for klagesager. For det offentlige betyder denne barriere, at myndighederne "går med livrem og seler" i forhold til at gøre alt for – på det generelle plan – at opfylde udbudsreglerne. Noget kunne tyde på, at de private aktører også oplever, at de offentlige leverandører gør, hvad de kan for at efterleve udbudsreglerne.

Figur 3.12: Annullering af udbud/manglende efterlevelse af udbudsreglerne



Anm.: Spørgsmålsformulering: Hvor ofte oplever jeres virksomhed følgende barrierer i forbindelse med jeres salg til offentlige kunder? Annullering af udbud og manglende efterlevelse af udbudsreglerne. Spørgsmålet er besvaret af 440 virksomheder.

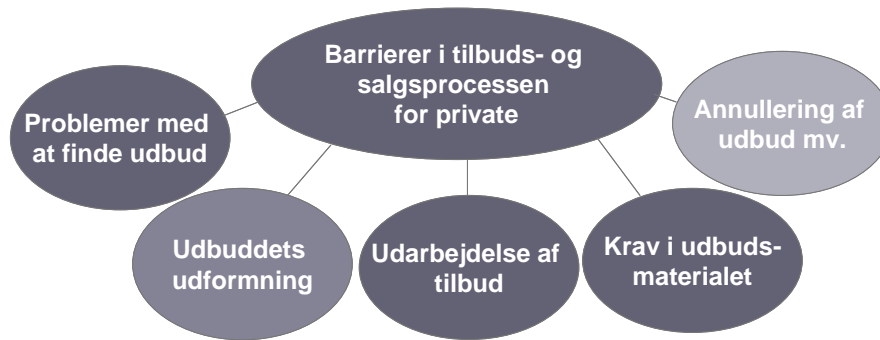
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Capacent for Udbudsrådet, 2009.

DI's undersøgelse af barrierer viser, at knap en fjerdedel af de deltagende virksomheder har været i en situation, hvor man har oplevet, at kommunen ikke overholdt reglerne. En femtedel af disse virksomheder klagede over kommunen, mens de resterende valgte ikke at klage, bl.a. for ikke at sætte sig i et dårligt lys over for kommunen, og da leverandørerne ikke troede der kom noget ud af det.

Delkonklusion om barrierer i tilbuds- og salgsprocessen

Analysen indikerer, at virksomhederne oplever barriererne i tilbuds- og salgsprocessen som væsentlige for salg til den offentlige sektor, jf. figur 3.13.

Figur 3.13: Barrierer i tilbuds- og salgsprocessen for private leverandører



Note: Figuren illustrerer barrierernes samlede styrke med farvekoder. Jo større barrieren vurderes at være, jo mørkere er farvenuancen. De væsentligste barrierer er mørkest, herefter følger visse barrierer og til slut er de mindre barrierer illustreret med den lyseste nuance. Indplaceringen af barriererne i figuren bygger på en samlet vurdering på baggrund af analysen.

Analysen viser, at den barriere, der opleves af flest private virksomheder, er, at dokumentationskravene anses som høje (40 pct.). Dernæst følger problemer med at finde de offentlige udbud samt det at udarbejde tilbud (en tredjedel af virksomhederne).

Selv om de private aktører vurderer, at de offentlige indkøbs- og udbudsprocesser de senere år er blevet mere professionelle, udgør udformningen af udbuddet stadig en vis barriere for en række private leverandører. Således oplever en fjerdedel af virksomhederne problemer med at forstå udbuddene, mens knap en femtedel oplever udbuddene som for omfattende. Endvidere peger både de private aktører og Håndværksrådets undersøgelse konkret på, at fraværet af volumen- og mængdeangivelse i udbuddene skaber stort ressourcspild hos de private virksomheder.

Virksomhederne fremdrager især det, at henholdsvis udbudsmaterialet og dokumentationskravene på samme område er forskellige fra myndighed til myndighed, som en stor udfordring, der betyder, at leverandørerne sjældent opnår en genkendelighed og rutine i forhold til tilbudsafgivelsen. Dette kan øge risikoen for, at tilbuddene må kasseres, fordi de er ukonditionsmæssige.

Endelig viser analysen, at ordregivernes annullering af udbud eller manglende efterlevelse af udbudsreglerne sjældent udgør en barriere for virksomhederne.

3.4 PERSONALEMÆSSIGE BARRIERER VED SALG TIL DEN OFFENTLIGE SEKTOR

På de møder, som Udbudsrådets sekretariat har holdt med private aktører, er det blevet drøftet, om håndtering af personale spørgsmål i forbindelse med varetagelse af opgaver for offentlige myndigheder udgjorde en barriere for de private.

Overordnet set rummer personale spørgsmålet en række udfordringer, som skal håndteres. Samtidig blev der givet udtryk for, at disse udfordringer for langt hovedpartens vedkommende kunne og også blev håndteret.

En af udfordringer ved konkurrenceudsættelse drejer sig om at håndtere tjenestemænd. En anden udfordring drejer sig om den barriere, faggrænserne kan udgøre, bl.a. for den private leverandørs arbejdstilrettelæggelse og for at kunne gøre fx støttefunktioner til kernefunktioner. En privat aktør oplevede, at de havde nemmere ved at håndtere opgaveglidninger end den offentlige ordregiver.

De private aktører fremdrog derudover to uhensigtsmæssigheder/udfordringer i relation til personale spørgsmål. Det ene drejede sig om det, der blev kaldt "tilbageløbsmulighed", hvor det offentlige personale til hver en tid kunne komme tilbage til den offentlige arbejdsgiver. Den anden drejede sig om opgaver, der fordrer, at leverandøren skal overtage specialiserede medarbejdere. Her er den private part meget afhængig af, at de specialiserede medarbejdere rent faktisk vil overgå til den private part. I begge tilfælde løber den private part en risiko, der er så stor, at leverandøren kan blive nødt til at fravælge at byde på opgaven.

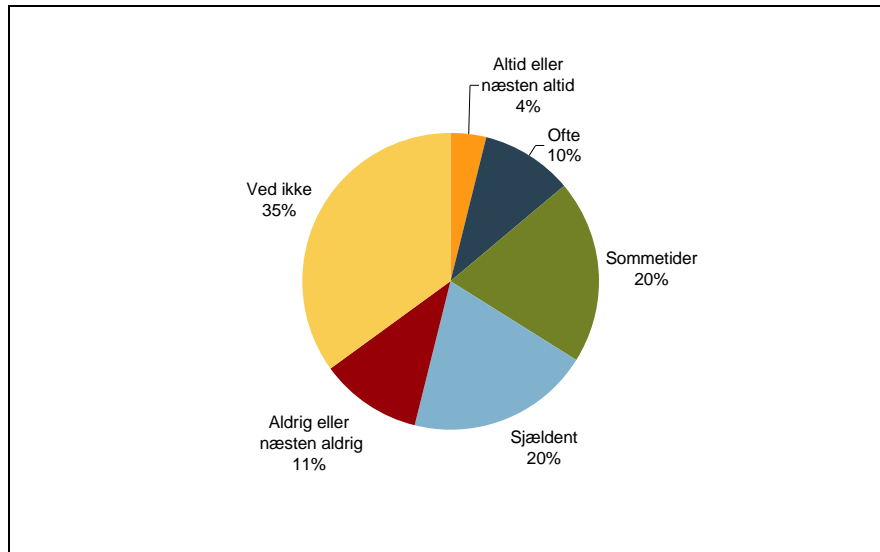
3.5 LOVGIVNINGSMÆSSIGE BARRIERER VED SALG TIL DEN OFFENTLIGE SEKTOR

I analysens afsnit om lovgivningsmæssige barrierer for de private leverandører skelnes der mellem selve udbudsreglerne samt den lovgivning og de regler, der kommer i anvendelse som konsekvens af konkurrenceudsættelsen.

Udbudsreglerne

At forstå og agere efter udbudsreglerne fordrer en vis ekspertise. 29 pct. af virksomhederne har stort set aldrig vanskeligheder med at forstå udbudsreglerne. Heroverfor oplever knap en fjerdedel af virksomhederne altid eller ofte, at udbudsreglerne er svære at forstå, jf. figur 3.14.

Figur 3.14: Udbudsreglerne er svære at forstå



Anm.: Spørgsmaalsformulering: *Hvor ofte oplever jeres virksomhed følgende barrierer i forbindelse med jeres salg til offentlige kunder? Udbudsreglerne er svære at forstå. Spørgsmålet er besvaret af 440 virksomheder.*

Kilde: *Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Capacent for Udbudsrådet, 2009.*

I tråd hermed viser DI's undersøgelse af barrierer, at en fjerdedel af de deltagende virksomheder er uenige i, at udbudsreglerne er svære at forstå. Ligeledes erklærer en fjerdedel sig enig i dette udsagn.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at godt en tredjedel af de virksomheder, der anser udbudsregler som svære at forstå, generelt anser udbudsreglerne for at være for indviklede. Derudover peger ca. en fjerdedel af disse virksomheder også på, at følgende regler udgør en barriere: Teknisk dialog med ordregiveren/rådgiverhabilitet, ordregiverens anvendelse af tildelingskriterierne samt hvornår et tilbud afviger fra den udbudte opgave. Derudover peger godt en femtedel på, at ordregivers anvendelse af pointmodeller anses som vanskelig at forstå.

Spørgsmålet om habilitet og risikoen for at blive diskvalificeret blev understreget som en barriere blandt de private aktører, Udbudsrådets sekretariat har talt med. Der var således uklarhed om grænserne for, hvor meget og hvordan myndighed og leverandør kunne være i dialog *før* en opgave sendes i udbud uden at blive diskvalificeret som leverandør. En anden konsekvens af den manglende dialog før udbud var, ifølge de private aktører, at det begrænsede muligheden for innovativ opgaveløsning. En øget dialog kunne, ifølge de private aktører, bidrage til, at alle ikke "skulle opfinde den dybe tallerken" og til at styrke produktudviklingen og in-

novationen. En udfordring var således at få klarlagt og kommunikeret reglerne og mulighederne for forudgående dialog mellem de private leverandører og de offentlige ordregivere.

De offentlige myndigheder deler de private aktørers opfattelse af, at reglerne og tolkningen af reglerne om forhandlingsforbuddet udgør en barriere, jf. afsnit 2.5.

Generelt er spørgerunder og informationsmøder med til at afhjælpe udbudsmaterialets kompleksitet og evt. uklarheder.⁶⁰ En af de private aktører tilkendegiver dog, at uklarheder i udbudsmaterialet ikke altid kan afklares med spørgsmål i spørgerunder og på informationsmøder.

Ordregivernes tidsfrister er fra tid til anden blevet fremført som en barriere, fx på workshoppen med de private aktører. Og Håndværksrådets undersøgelse viser, at knap 60 pct. af de deltagende virksomheder aldrig eller sjældent har mindst 15 arbejdsdage fra modtagelsen af udbudsmaterialet til udregningen af tilbuddet.⁶¹

Spørgeskemaundersøgelsen viser imidlertid, at af de virksomheder, der oplever udbudsreglerne som svære, anser alene 10 pct. ”reglerne om overholdelse af tidsfrister” som vanskelig at forstå/leve op til.

Tidsfrister synes således ikke – på det generelle plan – at udgøre en stor barriere. Alligevel understregede flere af de private aktører, Udbudsrådets sekretariat har talt med, dels at EU’s regler om tidsfrister er minimumsfrister, dels at tidsfristerne bør stå mål med udbuddets omfang. Derudover oplevede en af de private aktører, at højsæsonen for udbud var juni. Det betød ofte, at der var problemer med at få besvaret spørgsmål pga. sommerferien. Derfor anbefalede aktøren, at frister for spørgsmål i sommerferieperioden bør forlænges med en måned, alternativt sikre at der var medarbejdere til stede, som kunne besvare spørgsmål.

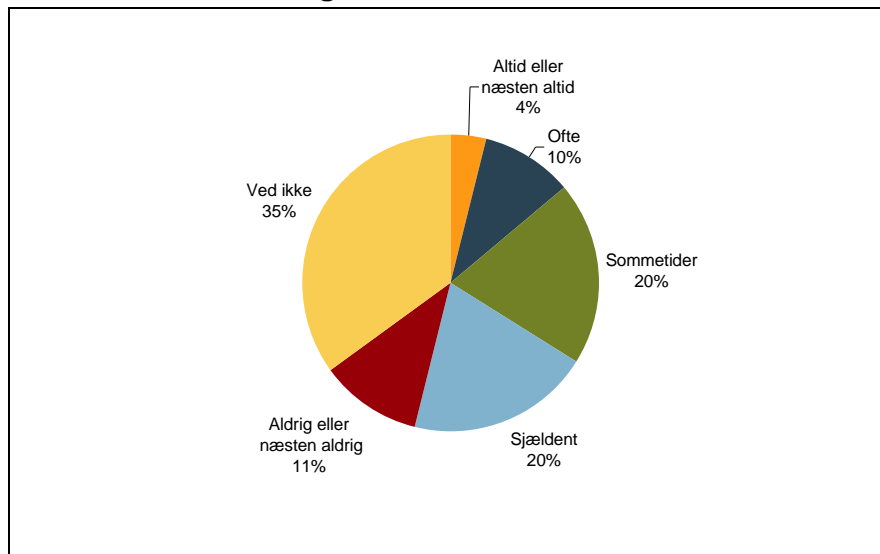
Øvrig offentlig regulering

Alene 14 pct. af virksomhederne oplever, at den offentlige regulering altid eller ofte gør det uattraktivt at sælge til den offentlige sektor, jf. figur 3.15.

⁶⁰ Se fx eksempel fra Odense Kommune i Konkurrencestyrelsen, *Klar til konkurrence i kommunerne*, 2008, side 23.

⁶¹ Håndværksrådet, *Håndværksrådets spørgeskemaundersøgelse om udbudsmaterialer i byggeriet*, 2009.

Figur 3.15: Offentlig regulering gør det uattraktivt at sælge til det offentlige



Anm.: Spørgsømlsformulering: Hvor ofte oplever jeres virksomhed følgende barrierer i forbindelse med jeres salg til offentlige kunder? Offentlig regulering af markedet gør det uattraktivt at sælge til det offentlige. Spørgsmålet er besvaret af 440 virksomheder.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført af Capacent for Udbudsrådet, 2009.

De to grunde, som flest virksomhederne har angivet til, at det er uattraktivt at sælge til det offentlige, er ”sociale krav til ansættelse af personale, som ikke kan få beskæftigelse på det ordinære jobmarked (langtidsledige, personer i jobtræning, revalidering m.m.)” samt ”CSR-krav, som er obligatoriske i statslige fællesindkøb og ofte optræder i kommunale udbud”.

Netop disse to typer krav blev drøftet på workshoppen med de private aktører. Her havde de private aktører opfattelsen af, at de offentlige myndigheder ikke havde den fulde indsigt i, hvilke CSR-krav ordregiveren måtte stille ved udbud.

Foruden ovenstående offentlige regulering, tilkendegav de private aktører, Udbudsrådets sekretariat har talt med, at de fra tid til anden oplevede en række øvrige lovgivningsmæssige barrierer. I boks 3.3 er oplyst eksempler på sådanne barrierer. Det skal understreges, at det snarere er udmøntningen og opfattelsen af de gældende regler end selve reglen, der udgør en barriere.

Boks 3.3: Eksempler på regler, hvis udmøntning har udgjort barrierer for private aktører

- Virksomhedsoverdragelsesloven blev ved et konkret udbud oplevet som et konkurrenceforvridende element, da udbuddet foreskrev, at konsekvenser heraf skulle indregnes i leverandørers pris (men ikke i ordregivers pris). Når dette sker, bliver det "et spørgsmål om, hvem der hurtigst kan slippe af med personale". Det vil den pågældende leverandør ikke være med til igen. Ved udbud er det normalt, at det er fastsat, at man afregner efter reglerne i virksomhedsoverdragelsesloven løbende.
- Arbejds miljølovgivningen. Det er en af de private aktørers indtryk, at de skal leve op til andre og strengere arbejdsmiljømæssige og personalemæssige krav end offentlige leverandører.
- Visitation af borgere til velfærdsydelser: Pga. interessesammenfaldet mellem visitator og den offentlige leverandør oplevedes dette som en stor barriere (se også afsnit 2.2)
- Afskrivningsmulighederne for bygninger anvendt til hospital er anderledes end øvrige bygninger.
- Reglerne for betaling af sygehuseydelser. Der er forskel på, hvornår der udløses betaling for "ens ydelser" for henholdsvis offentlige og private sygehuse.

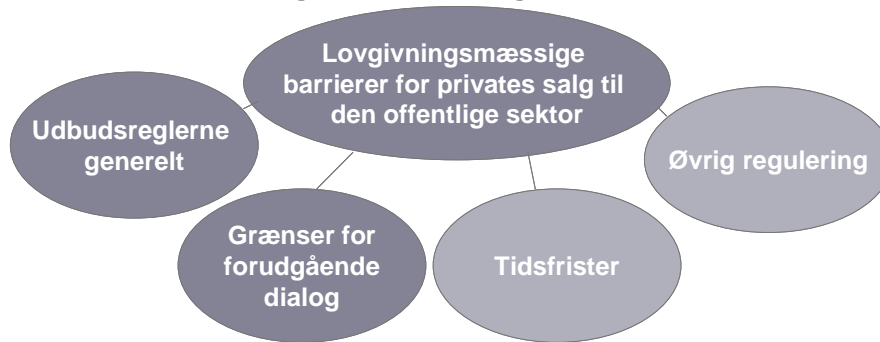
Kilde: Udbudsrådets sekretariats møder med private aktører.

Endelig er tjenestemandsløven blevet påpeget som en barriere. Det bemærkes, at spørgsmålet om moms og lønsum behandles i afsnit 3.6.

Delkonklusion om lovgivningsmæssige barrierer

Lovgivningsmæssige barrierer vurderes samlet set at udgøre en vis barriere for de private aktørers salg til den offentlige sektor, jf. figur 3.16.

Figur 3.16: Lovgivningsmæssige barrierer for private leverandører salg til den offentlige sektor



Note: Figuren illustrerer barrierernes samlede styrke med farvekoder. Jo større barrieren vurderes at være, jo mørkere er farvenuancen. De væsentligste barrierer er mørkest, herefter følger visse barrierer og til slut er de mindre barrierer illustreret med den lyseste nuance. Indplaceringen af barriererne i figuren bygger på en samlet vurdering på baggrund af analysen.

Analysen viser, at der er flere virksomheder, der *ikke* anser udbudsreglerne som svære at forstå end virksomheder, der har problemer med at forstå udbudsreglerne.

Et af de punkter som analysen har peget på som en udfordring, er uklarhed hos både offentlige ordregivere og private leverandører om, hvilke grænser der gælder for den forudgående dialog. Uklarhed om disse grænser bevirker bl.a., at de private aktører oplever, at de ikke får mulighed for at tilbyde den mest innovative løsning af opgaven.

Det er fra tid til anden blevet fremhævet, at tidsfristerne udgør en barriere. Analysen giver imidlertid ikke belæg for at konkludere, at reglerne om tidsfrister udgør en stor barriere.

Analysen viser endvidere, at den øvrige offentlige regulering for langt hovedparten af virksomhederne ikke gør, at de private leverandører anser det som uattraktivt at sælge til den offentlige sektor.

3.6 MØDER SUNDHEDS- OG OMSORGSVIRKSOMHEDER ANDRE BARRIERER END DE ØVRIGE VIRKSOMHEDER?

Generelt ligger brugen af konkurrenceudsættelse på de bløde velfærdsområder inden for fx sundhed og omsorg under de øvrige områder. I 2007 var den kommunale indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) samlet set på 23,7 pct., mens den var på 20,8 pct. for hovedkonto 5 ”Sociale opgaver og beskæftigelse”.⁶² På den baggrund er det forventningen, at der ligger et større uudnyttet potentiale på dette område.

Capacent har derfor gennemført en målrettet spørgeskemaundersøgelse for Udbudsrådet om barrierer hos de virksomheder, der sælger sundheds- og omsorgsydelser (se appendiks 2 og 4). Med det udgangspunkt sættes der nedenfor fokus på, om sundheds- og omsorgsvirksomheder møder andre barrierer end de øvrige virksomheder, og om der derfor kræves særlige initiativer at imødegå disse barrierer.

Økonomiske barrierer for sundheds- og omsorgsvirksomheder

Færre af virksomhederne inden for sundhed og omsorg end de øvrige virksomheder anser omkostningerne ved at lave tilbud som en barriere. En fjerdedel af sundheds- og omsorgsvirksomhederne oplever således, at omkostningerne ved at lave tilbud er for høje (mod 37 pct. af de øvrige virksomheder).

Derimod oplever flere sundheds- og omsorgsvirksomheder vanskeligheder med at tjene penge end de øvrige virksomheder (30 pct. af sundheds- og omsorgsvirksomhederne mod 24 pct. af de øvrige). Hele 58 pct. af de sundheds- og omsorgsvirksomheder, der oplever vanskeligheder ved at tjene penge på offentlige opgaver, ser reglerne for prisfastsættelse som den største barriere mod at tjene penge på opgaveløsningen. Også kravene i forhold til prisen samt at betalingen eller restbetalingen kommer for sent anses af knap 40 pct. af de sundheds- og omsorgsvirksomheder, der har vanskeligheder ved at tjene penge, som en barriere. Det bemærkes, at vanskelighederne med at tjene penge ved løsningen af opgaven også kan hænge sammen med, at opgaven løses effektivt af den eksisterende leverandør, fx kommunen.

⁶² Konkurrencestyrelsen, *Konkurrenceregulering 2009*, kap. 3.

Sundheds- og omsorgsvirksomheders barrierer i tilbuds- og salgsprocessen

Generelt oplever færre virksomheder inden for sundhed og omsorg barrierer i tilbuds- og salgsprocessen end de øvrige virksomheder.

Således anser færre virksomhederne inden for sundhed og omsorg det som svært at finde frem til, hvilke opgaver det offentlige udbyder end de øvrige virksomheder. Dette kan hænge sammen med, at sundhedsopgaver på amtsligt og regionalt niveau siden 2001 har været samlet ét sted – først på www.amtsudbud.dk og nu www.regionsudbud.dk.

Ligeledes oplever færre virksomheder inden for sundhed og omsorg end de øvrige, at de har vanskeligheder ved at forstå udbudsmaterialet, at udbuddet er for omfattende eller at der er vanskeligheder ved at udarbejde tilbuddet. Hele 40 pct. af virksomhederne inden for sundhed og omsorg oplever således stort set aldrig, at udbuddet er for omfattende (mod 17 pct. af de øvrige virksomheder), mens godt en tredjedel stort set aldrig oplever vanskeligheder ved at udarbejde tilbud.

Dette billede – og denne forskel mellem sundheds- og omsorgsvirksomheder og øvrige – harmonerer med resultaterne på spørgsmålet om henholdsvis omkostninger ved at lave tilbud og vanskeligheder ved at udarbejde tilbud.

Selv om færre sundheds- og omsorgsvirksomheder end de øvrige oplever, at dokumentationskravene i tilbudsprocessen er for høje, oplever 30 pct., at dette udgør en barriere. Der er ikke umiddelbart en nærliggende forklaring på dette.

Som hos de øvrige virksomheder er én af de største barrierer her, at der kræves forskellige former for dokumentation fra myndighed til myndighed, selv om opgavetypen er den samme. At tilvejebringe ”dokumentation for virksomhedens egnethed til at løfte opgaven” udgør ligeledes en barriere for en stor del af sundheds- og omsorgsvirksomhederne.

Sundheds- og omsorgsvirksomheders lovgivningsmæssige barrierer

Udbudsreglerne synes at udgøre en barriere for færre sundheds- og omsorgsvirksomheder end for de øvrige. Således oplever knap en tredjedel af disse virksomheder stort set aldrig, at udbudsreglerne er svære at forstå.

Ligesom hos de øvrige virksomheder vurderer alene en mindre del af sundheds- og omsorgsvirksomhederne, at ”anden offentlige regulering” gør det uattraktivt at sælge til den offentlige sektor (16 pct. angiver altid, næsten altid eller ofte).

For sundheds- og omsorgsvirksomhederne er især to krav medvirkende årsag til, at disse 16 pct. af virksomhederne vurderer det som uattraktivt at sælge til den offentlige sektor. Det drejer sig om, at ”Den offentlige produktion er ikke underlagt lønsumsafgift, som private virksomheder betaler (inden for fx transport, undervisning, pleje- og sundhedsydelse, genoptræning).” og om at ”Refusions- og kompensationsordningerne der skal udligne konkurrenceforskellen mellem en privat udbyder og den offentlige egenproduktion på momsfrie områder virker ikke”.

Netop de forskellige regler om moms og lønsum for offentlige og private leverandører blev endvidere fremdraget som en barriere af Udliciteringsrådet i 2005.⁶³ Momsen blev også trukket frem som en barriere ved møderne med de private aktører. Dette gælder specielt på de områder, der er momsfritaget i momsloven, fx på private sygehuse og på catering. Her opstår der en (kommunikations)udfordring pga. den forskellige fradragsret for offentlige og private aktører.

Endvidere blev det påpeget på workshoppen, at der eksisterer regler på socialområdet, som opfattedes som en barriere. Bl.a. retssikkerhedslovens § 43 om overdragelse af opgaver til private aktører og håndtering af disses formue.⁶⁴

Delkonklusion vedr. sundheds- og omsorgsvirksomheders barrierer

Billedet for sundheds- og omsorgsvirksomhederne viser, at disse generelt oplever færre barrierer end de øvrige virksomheder ved at handle med den offentlige sektor. Dog oplever flere virksomheder inden for sundhed og omsorg end de øvrige vanskeligheder ved at tjene penge på opgaveløsningen.

Det, at færre sundheds- og omsorgsvirksomhederne generelt oplever barrierer, kan afspejle virkeligheden. Det kan imidlertid også afspejle, at virksomhederne inden for sundhed og omsorg endnu ikke har mødt barriererne, da der ikke er den samme grad af samhandel med den offentlige sektor inden for disse områder.

⁶³ Udliciteringsrådet, *Konkurrenceudsættelse af velfærdsydelser*, 2004.

⁶⁴ *Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område nr. 877 af 3. september 2008, § 43. Når en kommune eller en region betaler for at få udført opgaver efter den sociale lovgivning, skal myndigheden tage stilling til, hvorledes der skal forholdes med formue, som kan opstå i denne forbindelse. Dette gælder dog ikke formue, som opstår i forbindelse med drift af privatinstitutioner efter § 19, stk. 4, og § 51, stk. 4, i dagtilbudsloven, og formue som friplejeboligleverandøren opnår i forbindelse med levering af service og pleje i friplejeboliger.*

3.7 ER DER FORSKEL PÅ SMÅ OG STORE VIRKSOMHEDERS BARRIERER?

Som del af Udbudsrådets opdrag til analysen af barrierer for konkurrenceudsættelse blev det besluttet, at det skulle afdækkes, om der var forskel på de barrierer små og store virksomheder møder. Dette afsnit belyser på den baggrund, om det er tilfældet.

Afsnittet tager udgangspunkt i Capacents spørgeskemaundersøgelse for Udbudsrådet, hvor der skelnes mellem følgende virksomhedsstørrelser:⁶⁵

- Mindre virksomheder: 0-20 medarbejdere samt 21-50 medarbejdere.
- Mellemstore virksomheder 51-100 medarbejdere samt 101-250 medarbejdere.
- Store virksomheder: Over 250 medarbejdere.

Økonomiske barrierer for små og store virksomheder

Umiddelbart ville en nærliggende tese være, at det især var de mindre virksomheder, som vurderede, at omkostningerne ved at lave tilbud var høje.⁶⁶ Capacents spørgeskemaundersøgelse viser imidlertid, at små virksomheder ikke oplever, at dette gør sig gældende. Derimod oplever over halvdelen af de store virksomheder stort set altid, at omkostningerne ved at lave tilbud er for høje. Dette kan hænge sammen med, at de store virksomheder typisk byder på større og mere komplekse opgaver end de små.

Især de mindre mellemstore virksomheder og store virksomheder oplever startomkostningerne som en barriere. Ligeledes tyder analysen på, at der synes at være en tendens til, at jo større virksomhed, jo vanskeligere oplever virksomheden det at tjene penge på opgaver for det offentlige. Hele 75 pct. af de mellemstore virksomheder, der oplever vanskeligheder ved at tjene penge på opgaveløsningen, oplever, at det er kravene til leverancen, der gør det vanskeligt (mod 47 pct. af alle virksomheder).

Endvidere oplever de mindste virksomheder, at det største problem er, at betalingen eller restbetalingen kommer for sent. Endelig er det især de mellemstore virksomheder, der vurderer, at offentlige kunders vægt på pris frem for andre faktorer udgør en barriere.

⁶⁵ Opdelingen bygger på årsregnskabslovens inddeling, jf. bekendtgørelse af årsregnskabsloven nr. 395 af 25. maj 2009, § 7.

⁶⁶ Det blev bl.a. fremhævet af Leverandørudvalget, at udarbejdelsen af omfattende tilbud er en barriere for især nye og mindre leverandører (Leverandørudvalget, Fra få til mange leverandører, 2003, side 59).

Små og store virksomheders barrierer i tilbuds- og salgsprocessen

Analysen viser, at jo flere ansatte en virksomhed har, jo lettere har virksomheden ved at finde de offentlige udbud, jo sjældnere oplever virksomheden vanskeligheder med at forstå udbudsmaterialet og jo sjældnere oplever virksomheden udbuddet som for omfattende.

For de mellemstore virksomheder, der oplever vanskeligheder ved at forstå udbudsmaterialet, udgør især sproget og ”kravene i udbudsmaterialet” en større barriere. For de små virksomheder er det især omfanget af udbuddet, der gør udbudsmaterialet vanskeligt at forstå.

Derimod tyder analysen – lidt overraskende – på, at der er en tendens til, at jo større virksomhed, jo oftere oplever virksomheden vanskeligheder ved selve udarbejdelsen af tilbud og jo oftere opleves de krav, der stilles, som for høje.⁶⁷ Dette kan hænge sammen med den opgavetype, denne størrelse virksomheder byder på.

Kravet om serviceattester opfattes især som en barriere for de mindre mellemstore virksomheder samt de store virksomheder. Ligeledes er det stort set kun de store virksomheder, der opfatter tro- og loveerklæringer som et problem.

Små og store virksomheder oplever det oftere som en barriere, at udbud annulleres, og udbudsreglerne ikke efterleves end mellemstore virksomheder.

Lovgivningsmæssige barrierer for små og store virksomheder

Analysen tyder – mod forventning – på, at der synes at være en tendens til, at jo større virksomhed, jo oftere oplever virksomheden vanskeligheder med at forstå udbudsreglerne. De mindre mellemstore virksomheder oplever generelt reglerne som mindre indviklede end de øvrige virksomheder.

Ligeledes betyder den øvrige offentlige regulering, at mindre, mellemstore virksomheder samt store virksomheder sjældnere oplever det som uattraktivt at sælge til det offentlige end de øvrige.

Delkonklusion om virksomheders størrelse og barrierer

Analysen viser, at det især er de større virksomheder, der oplever, at omkostningerne ved at lave tilbud er for høje og har vanskeligheder med at udarbejde tilbud-

⁶⁷ Heroverfor viser Erhvervs- og Boligstyrelsen, *Mindre og mellemstore servicevirksomheders potentiale som deltagere i et offentligt/privat samarbejde på ældreområdet, 2002*, at det især er de mindre og mellemstore virksomheder, som oplever det som en barriere, at kommunerne stiller meget store krav til dokumentation.

dene. En forklaring herpå kan være, at de tilbud, som de store virksomheder vælger at byde på, indeholder mere komplekse ydelser og fordrer et større ressource-træk at udarbejde end de tilbud, de mindre virksomheder udarbejder – også relativt set. Til gengæld viser analysen en tendens til, at jo flere ansatte, jo lettere har virksomheden ved at finde og forstå udbudsmaterialet.

I forlængelse heraf synes der også at være en tendens til, at jo større virksomhed, jo oftere oplever virksomheden vanskeligheder ved at tjene penge. Dette kan igen hænge sammen med den opgavetype, de store virksomheder byder på. Endelig viser analysen – lidt overraskende – at jo større virksomhed, jo oftere oplever virksomheden vanskeligheder med at forstå udbudsreglerne. Dette resultat kan afspejle tingenes tilstand. Dog kan en forklaring herpå også være, at jo større virksomhed, jo mere bevidst er virksomheden om udbudsreglerne og deres anvendelse.

3.8 ER DER FORSKEL PÅ FORSKELLIGE VIRKSOMHEDSTYPER BARRIERER?

Forskellige virksomhedstyper leverer forskellige varer og tjenesteydelser til den offentlige sektor. Derfor er det forventningen, at de oplever forskellige barrierer. Baseret på Capacents spørgeskemaundersøgelse for Udbudsrådet belyses i det følgende afsnit, om der er forskel på de barrierer henholdsvis byggevirksomheder, fremstillingsvirksomheder og servicevirksomheder oplever, når de handler med den offentlige sektor.

Økonomiske barrierer for forskellige virksomhedstyper

Byggevirksomhederne skiller sig ud i relation til de økonomiske barrierer. Analysen viser således, at det specielt er byggevirksomheder, der vurderer, at omkostningerne ved at lave tilbud samt startomkostningerne er for høje. Derimod oplever byggevirksomheder i lidt mindre grad end de øvrige vanskeligheder med at tjene penge på opgaveløsningen.

Endelig oplever byggevirksomhederne oftere, at den offentlige sektor lægger for stor vægt på pris end de øvrige virksomhedstyper.

Forskellige virksomhedstypers barrierer i tilbuds- og salgsprocessen

Også for barriererne i tilbuds- og salgsprocessen skiller byggevirksomheder sig ud. Byggevirksomheder har således sjældnere problemer med at finde offentlige udbud end fremstillingsvirksomheder og servicevirksomheder. Ligeledes har en mindre del af byggevirksomhederne vanskeligheder ved at udarbejde tilbuddene

og anser sjældnere udbuddenes omfang som et problem end de øvrige virksomhedstyper.

Når udbud opfattes som for omfattende er begrundelsen for byggevirksomhederne primært volumen, mens begrundelsen for fremstillingsvirksomheder er, at udbudet omfatter for mange forskellige typer ydelser.

Derimod har en større andel af byggevirksomhederne vanskeligheder ved at forstå udbudsmaterialet. Det, der især skaber vanskeligheder for byggevirksomhederne, er kravene i udbudsmaterialet samt at udbudsmaterialet er meget forskelligt fra udbud til udbud.

Lovgivningsmæssige barrierer for forskellige virksomhedstyper

Analysen peger på, at byggevirksomheder sjældnere har vanskeligheder ved at forstå udbudsreglerne end de øvrige virksomhedstyper. Ligeledes er der en tendens til, at byggevirksomheder sjældnere oplever, at den offentlige regulering gør det uattraktivt at handle med den offentlige sektor. Dette kan hænge sammen med, at der hos byggevirksomhederne er en længere tradition for samhandel med den offentlige sektor, som bevirker, at der hos disse virksomheder allerede har en vis erfaring med både udbudsreglerne og den øvrige offentlige regulering.

Delkonklusion om forskellige virksomhedstypers barrierer

Byggevirksomhedernes oplevede barrierer ved at handle med den offentlige sektor er anderledes end henholdsvis fremstillingsvirksomhedernes og servicevirksomhedernes barrierer. Generelt synes byggevirksomhederne at opleve, at der er flere økonomiske barrierer end de øvrige virksomhedstyper, fx i forhold til deres omkostninger ved at lave tilbud samt startomkostninger.

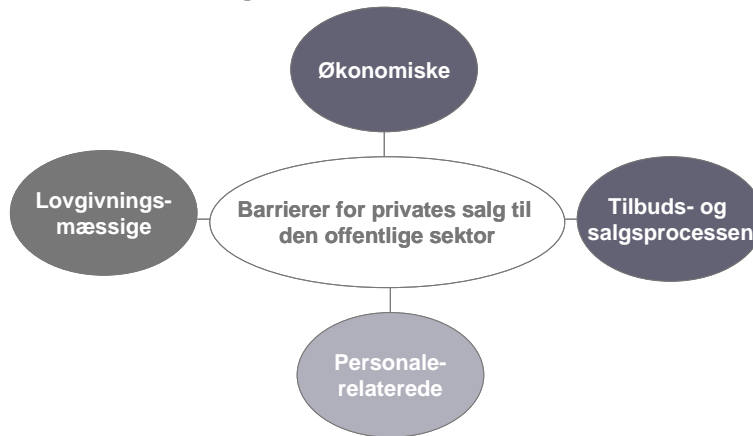
En mulig forklaring herpå kan være, at byggevirksomheder i højere grad løser større og i visse tilfælde også mere komplekse opgaver end de øvrige virksomhedstyper.

Endvidere oplever byggevirksomheder sjældnere barrierer i tilbudsprocessen, herunder problemer med at finde, forstå og udarbejde tilbud. Ligeledes har de sjældnere problemer med at forstå udbudsreglerne. Dette kan tilskrives, at mange byggevirksomheder har en lang tradition for at handle med den offentlige sektor, og derfor også har opbygget en ekspertise og rutine i at udarbejde tilbud.

3.9 KONKLUSION OM PRIVATE AKTØRERS BARRIERER

Analysen peger på, at de to væsentligste barrierer for private leverandørers salg til den offentlige sektor er de økonomiske barrierer og barriererne i tilbuds- og salgsprocessen. Også de lovgivningsmæssige barrierer spiller en vis rolle, mens de personalerelaterede barrierer alene spiller en mindre rolle, jf. figur 3.17.

Figur 3.17: Barrierer for private leverandørers salg til den offentlige sektor



Note: Figuren illustrerer barrierernes samlede styrke med farvekoder. Jo større barrieren vurderes at være, jo mørkere er farvenuancen. De væsentligste barrierer er mørkest, herefter følger visse barrierer og til slut er de mindre barrierer illustreret med den lyseste nuance. Indplaceringen af barriererne i figuren bygger på en samlet vurdering på baggrund af analysen.

Private aktørers *økonomiske barrierer* er i analysen undersøgt gennem fokus på omkostningerne ved at byde på en opgave (transaktionsomkostninger), økonomien i opgaveløsningen (startomkostninger og vanskeligheder ved at tjene penge) samt de offentlige myndigheders vægt på pris. De offentlige myndigheders vægt på pris ansues i analysen som en barriere for en øget brug af nye og innovative løsninger. Analysen tyder generelt på, at der er et udbredt ønske hos de private leverandører om i højere grad at få lejlighed til at tilbyde innovative og anderledes opgaveløsninger til den offentlige sektor. Således oplever en større andel af de private leverandører (44 pct.) det som en væsentlig barriere for innovation, at den offentlige sektor lægger for stor vægt på pris frem for andre elementer.

Sundheds- og omsorgsvirksomhederne oplever oftere, at økonomien i opgaveløsningen – specielt vanskeligheder med at tjene penge – udgør en barriere end de

øvrige virksomheder. Det begrundes primært i reglerne om prisfastsættelsen. Da analysen ikke påviser nævneværdige lovgivningsmæssige barrierer for konkurrenceudsættelse, er det sandsynligt, at sundheds- og omsorgsvirksomhederne med reglerne om prisfastsættelse henviser til de eksisterende fritvalgsregler i godkendelsesmodellen.

Som for de offentlige myndigheder udgør også transaktionsomkostningerne ved at lave tilbud en væsentlig barriere for de private leverandører. Alene 20 pct. af de private leverandører oplever stort set aldrig, at omkostningerne ved at byde er for høje.

Transaktionsomkostningerne hænger både sammen med de kompetencer og erfaringer, der er hos tilbudsgiverne, og med det konkrete udbudsmateriales udformning og krav. Analysen indikerer, at én af de *barrierer i tilbuds- og salgsprocessen*, flest private virksomheder møder, er, at dokumentationskravene er høje (40 pct.). I forbindelse med tilbuds- og salgsprocessen påpeger virksomhederne endvidere, at det udgør en væsentlig barriere, at henholdsvis udbudsmaterialet og dokumentationskravene er forskellige fra myndighed til myndighed, selv om der er tale om samme type opgave. Det betyder, at leverandørerne sjældent opnår en genkendelighed og rutine i forhold til tilbudsafgivelsen. Samtidig kan dette øge risikoen for, at tilbuddene må kasseres, fordi de er ukonditionsmæssige.

I relation til at kunne tilbyde mere innovative løsninger, jf. ovenfor, fremhæver de private aktører også restriktionerne på den forudgående dialog (forhandlingsforbuddet) og spørgsmålet om rådgiverhabilitet. Det opfattes som en væsentlig *lovgivningsmæssig barriere*. Flere af de private aktører, der er holdt møde med, peger på, at netop den manglende forudgående dialog er medvirkende til, at offentlige myndigheder ofte udbyder præcis den opgaveløsning, de har i dag.

Endelig skal det bemærkes, at private aktører anser det som en væsentlig barriere at finde frem til de offentlige udbud. Dette spørgsmål behandlede Udbudsrådet i rapporten ”Analyse af tilbudslovens regler om annonceringspligt” fra september 2009. Udbudsrådet foreslog på den baggrund, at der blev etableret en fælles annonceringsplatform for alle offentlige annonceringer.

Samlet opsummerer boks 3.4 analysens hovedkonklusioner om de private leverandørers barrierer ved salg til den offentlige sektor.

Boks 3.4: Hovedkonklusioner – private leverandørers barrierer ved salg til den offentlige sektor

- De to væsentligste barrierer for private leverandørers salg til den offentlige sektor er samlet set økonomiske barrierer og barrierer i tilbuds- og udbudsprocessen.
- Transaktionsomkostninger ved at byde på en opgave opfattes som en væsentlig barriere for hovedparten af de private leverandører. Alene 20 pct. af de private leverandører oplever stort set aldrig, at omkostningerne ved at byde er for høje.
- 40 pct. af virksomhederne oplever dokumentationskravene i udbuddene som høje.
- Variationen i udbudsmaterialet og dokumentationskravene fra myndighed til myndighed på samme opgavetype opleves af mange virksomheder som en væsentlig barriere, der bl.a. er med til at øge omkostningerne og udfordringerne ved at lave tilbud.
- 44 pct. af virksomhederne finder, at de offentlige indkøbers fokus på pris begrænser muligheden for produktudvikling og innovation.
- Uklarhed om grænserne for forudgående dialog opleves som en barriere, der ligeledes bremser produktudvikling og innovation.

Appendiks 1 - Oversigt over anvendte analyser og undersøgelser af barrierer for konkurrenceudsættelse

- DI, Spørgeskemaundersøgelse af private virksomheders barrierer ved salg til kommuner, 2006.
- Erhvervs- og Boligstyrelsen, Mindre og mellemstore servicevirksomheders potentiale som deltagere i et offentligt/privat samarbejde på ældreområdet, 2002.
- Håndværksrådet, Håndværksrådets spørgeskemaundersøgelse om udbudsmaterialer i byggeriet, 2009.
- Konkurrencestyrelsen, Klar til konkurrence i kommunerne, 2008.
- Konkurrencestyrelsen, Konkurrenceredegørelse, 2009.
- Konkurrencestyrelsen, Spørgeskemaundersøgelse til kommuner, 2007.
- Leverandørudvalget, Fra få til mange leverandører - Øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service, 2003.
- Udliciteringsrådet, Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne, 2005.
- Udliciteringsrådet, Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering, 2000.
- Udbudsrådet, Analyse af tilbudslovens regler om annonceringspligt, 2009
- Udbudsrådet, Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne (gennemført af Rambøll Management), 2009.

Appendiks 2 - Beskrivelse af udvalgte undersøgelser

Udliciteringsrådets undersøgelse af ”drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommuner” (2005)

Udliciteringsrådets ”drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommuner” bygger på et casestudie i 18 kommuner på fem forskellige driftsområder. Blandt kommunerne var ti, der havde gennemført udliciteringer og otte, der ikke havde gennemført udliciteringer. Derudover havde kommunerne en vis geografisk spredning samt en forskellig partisammensætning af kommunalbestyrelsen. Som led i undersøgelsen er der gennemført personlige interview med 125 politikere og embedsmænd

Udliciteringsrådets undersøgelse af ”ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering” (2000)

Udliciteringsrådet gennemførte i 2000 en undersøgelse af ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering. Formålet var at få dokumenteret, hvorledes statslige institutioner forholder sig til udbudskravet (Udbudscirkulæret). Undersøgelsen er primært tilrettelagt som en spørgeskemaundersøgelse med fire spørgeskemaer samt enkelte opfølgende interviews. Undersøgelsen omfatter alle departementer og statslige institutioner med en årsomsætning på over 25 mio.kr. Besvarelsesprocenten er tæt på 100 pct. (165 institutioner).

Konkurrencestyrelsens spørgeskemaundersøgelse til kommunerne (2007)

Konkurrencestyrelsen gennemførte i 2007 en spørgeskemaundersøgelse til alle landets kommuner om bl.a. barrierer for konkurrenceudsættelse. Undersøgelsen var henvendt til kommunens indkøbschefer og er gennemført med en svarprocent på 65 pct. (svarende til 64 kommuner). Se Konkurrencestyrelsen, Klar til konkurrence, for yderligere.

Spørgeskemaundersøgelse til regionerne (2009)

Udbudsrådets sekretariat har i samarbejde med Danske Regioner gennemført en spørgeskemaundersøgelse om barrierer for konkurrenceudsættelse. Undersøgelsen var henvendt til regionens indkøbschefer og gennemført i oktober 2009 med en svarprocent på 100 pct. (svarende til de fem regioner). Se appendiks 4 for spørgeskema med svarfordelinger.

Capacents spørgeskemaundersøgelse af barrierer for Udbudsrådet (2009)

Capacent har for Udbudsrådet gennemført en spørgeskemaundersøgelse til virksomhederne om deres barrierer ved salg til den offentlige sektor. Undersøgelsen udgøres af 603 gennemførte interview med salgschefer, administrerende direktører eller andre personer i virksomhedernes topledelse med overblik over virksomhedens salg (til det offentlige).

De 603 interview fordeler sig på to stikprøver, henholdsvis:

- 487 interview med et repræsentativt udsnit af (ikke-offentlige) virksomheder fordelt på hovedparten af brancherne i 9-standardgrupperingen af DB07. Enkelte brancher er undtaget fra undersøgelsen, eksempelvis meget regulerede brancher eller brancher, som på forhånd blev vurderet som irrelevante i forhold til salg til det offentlige.
- 116 interview med (ikke-offentlige) virksomheder inden for branchen ”sundhed og omsorg”, som er vurderet som særlig relevant i forhold til en belysning af private virksomheders salg til det offentlige.

Undersøgelsen er gennemført i august og september 2009 som en web-baseret spørgeskemaundersøgelse med forudgående telefonisk rekruttering. I alt blev rekrutteret 1.684 personer i målgruppen, hvoraf 603 besvarede spørgeskemaet inden for svarfristen.

Se appendiks 2 for spørgeskema med svarfordelinger for den generelle stikprøve og appendiks 3 for spørgeskema med svarfordelinger for sundhed og omsorg.

DI's undersøgelse af virksomheders barrierer ved salg til kommunerne (2006)

DI's undersøgte i 2006, hvilke barrierer virksomhederne oplevede, når de skulle sælge til kommunerne. I undersøgelsen svarede 202 virksomheder på spørgsmål om de barrierer, de oplevede, når de skulle sælge til kommunerne. Alle virksomhederne havde det til fælles, at kun en del af deres salg gik til kommunerne. Dermed kunne de forklare forskellen mellem at sælge til andre private virksomheder og den offentlige sektor.

Møder med offentlige og private aktører (2009)

Udbudsrådets sekretariat har fra september til november 2009 afholdt en række møder med offentlige og private aktører. Det drejer sig om møder med Statens og Kommunernes Indkøbs Service (SKI), Økonomistyrelsen, Greve Kommune og Københavns Kommune, ISS, Falck, Aleris og Forenede Service. Forud for møderne var udsendt et oplæg, som redegjorde for analysens baggrund og formål samt de konkrete spørgsmål, der ønskedes drøftet på mødet. Input fra møderne indgår i analysen i anonymiseret form.

Workshop med offentlige og private aktører (2009)

Udbudsrådets sekretariat har i oktober afholdt workshops med en række offentlige og private aktører. Deltagerne i workshopperne var hhv. KL, Danske Regioner, Finansministeriet, Indenrigs- og Socialministeriet og Sundhedsministeriet samt DI, Danske Erhverv, Dansk Byggeri, Landbrug & Fødevarer og Håndværksrådet. Forud for workshopperne var udsendt et oplæg, som redegjorde for analysens baggrund og formål samt de foreløbige konklusioner. Input fra workshopperne indgår i analysen i anonymiseret form.

Appendiks 3 - Spørgeskema sendt til private leverandører med svarfordeling (andel og antal angivet med grønt)



[Introduktion]

Tak fordi du vil deltage i undersøgelsen.

Når du har svaret på et spørgsmål, kommer du videre til næste ved at klikke på knappen 'Næste' nederst på siden. Det er muligt at gå tilbage i spørgeskemaet ved at klikke på knappen 'Forrige' nederst på siden. Herved kan du ændre svaret på et spørgsmål, du allerede har besvaret. Skulle du ønske at holde en pause i besvarelsen, kan du gemme din besvarelse ved at trykke på 'Stop' knappen, du kan til enhver tid vende tilbage til spørgeskemaet. Dette gøres ved at anvende linket igen.

De første spørgsmål handler om dig selv og den virksomhed, du arbejder i.

[Indledende baggrundsspørgsmål]

[1 - single]

Hvad er din stilling i virksomheden?

- 1. Salgschef / salgsansvarlig **18 % (85)**
- 2. Administrerende direktør, økonomidirektør eller anden funktion i virksomhedens øverste ledelse **65 % (315)**

- 3. Produktionschef, udviklingschef eller tilsvarende **4 % (18)**
- 4. Andet **14 % (66)**
- 5. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **1 % (3)**

[2 - single]

Hvor mange ansatte er der i din virksomhed i alt på globalt plan?

- 1. Angiv antal ansatte:
- 2. Ved ikke / Ønsker ikke at svare

[3 - single]

Hvor mange ansatte er der i din virksomhed i alt i Danmark?

- 1. Angiv antal ansatte:
- 2. Ved ikke / Ønsker ikke at svare

[4 - single]

Hvilken slags virksomhed er din virksomhed primært?

- 1. Fremstillingsvirksomhed **17 % (85)**
- 2. Byggevirksomhed **18 % (90)**
- 3. Servicevirksomhed, fx handel (en gros) og rådgivning **62 % (301)**
- 4. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **2 % (11)**

[5 - single]

Hvad sælger din virksomhed?

- 1. Notér venligst

2. Ved ikke / Ønsker ikke at svare

[6 - single]

Hvilken markedsandel skønner du, at din virksomhed har?

- 1. 1 - 10 % **38 % (184)**
- 2. 11 - 20 % **10 % (50)**
- 3. 21 - 30 % **10 % (49)**
- 4. 31 - 40 % **5 % (23)**
- 5. 41 - 50 % **1 % (7)**
- 6. 51 - 60 % **3 % (14)**
- 7. 61 - 70 % **1 % (3)**
- 8. 71 - 80 % **2 % (10)**
- 9. 81 - 90 % **0 % (1)**
- 10. 91 - 100 % **0 % (1)**
- 11. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **30 % (144)**

[Stilles til alle virksomheder]

Spørgsmål om virksomhedens overordnede handel med og salg til det offentlige

[7 - single]

Er virksomheden leverandør til det offentlige, fx til kommuner (herunder selvejende institutioner), regioner, staten eller offentlige institutioner?

- 1. Ja **81 % (396)**
- 2. Nej **18 % (88)**
- 3. Ved ikke / ønsker ikke at svare **1 % (2)**

[LEVERANDØR TIL DET OFFENTLIGE]

[8 - multiple]

Hvilke dele af den offentlige sektor sælger virksomheden til? Du må gerne give flere svar.

- 1. Kommuner, fx skoler eller institutioner **88 % (349)**
- 2. Regioner, fx hospitaler **44 % (173)**
- 3. Staten, fx ministerier eller styrelser **43 % (170)**
- 4. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **0 % (1)**

[9 - single]

Hvor mange år, har din virksomhed været leverandør til det offentlige?

- 1. Under 2 år **2 % (7)**
- 2. 2-4 år **5 % (22)**
- 3. 5-6 år **6 % (24)**
- 4. 7-8 år **3 % (11)**
- 5. 9-10 år **3 % (13)**
- 6. Mere end 10 år **79 % (314)**
- 7. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **1 % (6)**

[10 - single]

Hvor stor en del af din omsætning stammer fra salg til det offentlige?

- 1. 1 - 10 % **47 % (186)**
- 2. 11 - 20 % **12 % (48)**
- 3. 21 - 30 % **11 % (44)**
- 4. 31 - 40 % **3 % (12)**
- 5. 41 - 50 % **5 % (21)**
- 6. 51 - 60 % **2 % (9)**
- 7. 61 - 70 % **2 % (8)**
- 8. 71 - 80 % **2 % (9)**
- 9. 81 - 90 % **2 % (7)**
- 10. 91 - 100 % **1 % (5)**
- 11. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **12 % (47)**

[11 - single]

Hvor store er jeres ordrer til det offentlige typisk?

- 1. Vi har kun ordrer, som ligger under 500.000 kr. **60 % (238)**
- 2. Vi har kun ordrer, som ligger mellem 500.000 og 1.500.000 kr. **1 % (6)**
- 3. Vi har kun ordrer, som ligger over 1.500.000 kr. **1 % (5)**
- 4. Vi har ordrer i alle størrelser **34 % (135)**
- 5. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **3 % (12)**

[12 - multiple]

Kontrakter om leverancer til det offentlige kan dels ske via fælles offentlige indkøbssamarbejder (fx SKI), dels via individuelle aftaler med den offentlige indkøber uafhængigt af fælles offentlige indkøbssamarbejder.

Du bedes afkrydse de offentlige indkøbssamarbejder/offentlige indkøbere, som virksomheden har leveret varer og/eller tjenesteydelser til. Du må gerne give flere svar.

- 1. SKI (Statens og Kommunernes Indkøbscentral) **9 % (35)**
- 2. Økonomistyrelsen (Fælles indkøb for staten. Kommuner kan også købe via Økonomistyrelsen) **4 % (15)**
- 3. Fællesregionale indkøbssamarbejder **4 % (17)**
- 4. Fælleskommunale indkøbssamarbejder **5 % (19)**
- 5. Specifik statsinstitution **32 % (127)**
- 6. Specifik region **20 % (81)**

- 7. Specifik institution i region (fx et hospital) **33 % (131)**
- 8. Specifik kommune **56 % (221)**
- 9. Specifik institution i kommune (fx en skole, et plejehjem) **53 % (210)**
- 10. Specifik offentligt kontrolleret selskab omfattet af udbudsreglerne (fx Metroselskabet I/S) **16 % (64)**
- 11. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **14 % (57)**

[13 - multiple]

På hvilke af følgende områder er din virksomhed leverandør til det offentlige? Du må gerne give flere svar.

- 1. Varer **61 % (240)**
- 2. Tjenester (serviceydelser) **69 % (274)**
- 3. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **1 % (5)**

[14 - single]

Hvilke varer leverer virksomheden til offentlige kunder?

- 1. Beskriv venligst:
- 2. Ved ikke / Ønsker ikke at svare

[15 - multiple]

Hvilke tjenester leverer virksomheden til offentlige kunder? Du må gerne give flere svar.

- 1. Energiforsyning **5 % (13)**
- 2. Vandforsyning **6 % (18)**
- 3. Renovation **2 % (6)**
- 4. Bygge og anlæg **42 % (114)**
- 5. Handel **5 % (15)**
- 6. Transport **7 % (19)**
- 7. Hoteller og restauration **5 % (13)**

- 8. Information og kommunikation **10 % (28)**
- 9. Finansiering og forsikring **1 % (2)**
- 10. Ejendomshandel og udlejning **2 % (5)**
- 11. Vidensservice **6 % (18)**
- 12. Rejsebureauer, rengøring og anden operationel service **2 % (5)**
- 13. Undervisning **7 % (19)**
- 14. Sundhed og Socialvæsen **3 % (9)**
- 15. Kultur og fritid **3 % (9)**
- 16. Andre serviceydelser m.v. **43 % (117)**
- 17. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **3 % (8)**

[16 - single]

Hvilke vidensservices leverer virksomheden til offentlige kunder?

- 1. Advokat- eller juridiske ydelser **12 % (2)**
- 2. Revision
- 3. Rådgivende ingeniører **24 % (4)**
- 4. Management konsulent ydelser **7 % (1)**
- 5. Andre konsulent ydelser **52 % (9)**
- 6. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **5 % (1)**

[17 - multiple]

Hvordan finder din virksomhed frem til offentlige udbud? Du må gerne give flere svar.

- 1. Via myndighedernes egne hjemmesider **16 % (63)**
- 2. Elektroniske udbudsportaler (fx TED, Udbudsavisen, Mercell eller UdbudsVagten) **21 % (85)**

- 3. Lokale aviser **14 % (57)**
- 4. Landsdækkende aviser **11 % (44)**
- 5. Fagblade **10 % (38)**
- 6. Vi bliver kontaktet af de offentlige myndigheder **60 % (238)**
- 7. Gennem erhvervs- eller brancheorganisation **8 % (31)**
- 8. Vi gør ikke noget **27 % (106)**
- 9. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **6 % (25)**

[18 - single]

Hvor stor en andel udgør de offentlige indkøbere cirka af det samlede marked for virksomhedens ydelser?

- 1. 1 - 10 % **45 % (177)**
- 2. 11 - 20 % **10 % (38)**
- 3. 21 - 30 % **7 % (29)**
- 4. 31 - 40 % **3 % (12)**
- 5. 41 - 50 % **3 % (13)**
- 6. 51 - 60 % **1 % (5)**
- 7. 61 - 70 % **1 % (5)**
- 8. 71 - 80 % **1 % (3)**
- 9. 81 - 90 % **0 % (1)**
- 10. 91 - 100 % **1 % (3)**
- 11. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **28 % (110)**

[Ikke leverandører til det offentlige]

[19 - single]

Har din virksomhed tidligere været leverandør til det offentlige, fx til kommuner, regioner, staten eller offentligt ejede institutioner?

- 1. Ja, vi har tidligere været leverandør, men er det ikke pt **17 % (15)**
- 2. Nej, men vi har forsøgt uden at

blive valgt som leverandør **10 % (9)**

3. Nej, vi er ikke leverandør til det offentlige pt, og vi har ikke forsøgt at blive det **68 % (62)**

4. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **6 % (5)**

[20 - single]

Overvejer I eventuelt på et senere tidspunkt at blive leverandør til det offentlige, fx til kommuner, regioner, staten eller offentligt ejede institutioner?

1. Ja **32 % (29)**

2. Nej **61 % (55)**

3. Ved ikke / ønsker ikke at svare **7 % (6)**

[21 - single]

Hvad er hovedårsagen til, at I ikke er leverandør til det offentlige?

1. Skriv venligst:

2. Ved ikke

[22 - single]

Synes du, at selve det at sælge til det offentlige er let eller vanskeligt?

1. Meget vanskeligt **14 % (62)**

2. Vanskeligt **18 % (81)**

3. Både-og **49 % (217)**

4. Let **10 % (43)**

5. Meget let **2 % (10)**

6. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **6 % (27)**

[Barrierer]

Hvor ofte oplever jeres virksomhed følgende barrierer i forbindelse med jeres salg til offentlige kunder?

[23 - single]

Det kan være svært at finde frem til, hvilke opgaver det offentlige udbyder

1. Altid eller næsten altid **11 % (50)**

2. Ofte **21 % (91)**

3. Sommetider **21 % (92)**

4. Sjældent **11 % (47)**

5. Aldrig eller næsten aldrig **5 % (22)**

6. Ved ikke **31 % (138)**

[24 - single]

Det kan være vanskeligt at tjene penge på opgaver for det offentlige

1. Altid eller næsten altid **5 % (23)**

2. Ofte **19 % (83)**

3. Sommetider **35 % (155)**

4. Sjældent **15 % (67)**

5. Aldrig eller næsten aldrig **4 % (18)**

6. Ved ikke **21 % (94)**

[25 - single]

Selve udarbejdelsen af tilbud kan være vanskeligt

1. Altid eller næsten altid **11 % (49)**

2. Ofte **22 % (98)**

3. Sommetider **24 % (104)**

4. Sjældent **17 % (73)**

5. Aldrig eller næsten aldrig **6 % (24)**

6. Ved ikke **21 % (92)**

[26 - single]

De dokumentationskrav, der stilles til leverandørerne i tilbudsprocessen, er høje

- 1. Altid eller næsten altid **13 % (58)**
- 2. Ofte **24 % (107)**
- 3. Sommetider **22 % (96)**
- 4. Sjældent **10 % (43)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **6 % (28)**
- 6. Ved ikke **25 % (109)**

[27 - single]

Selve udbudsmaterialet er ofte vanskeligt at forstå

- 1. Altid eller næsten altid **8 % (35)**
- 2. Ofte **17 % (75)**
- 3. Sommetider **23 % (99)**
- 4. Sjældent **19 % (85)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **5 % (21)**
- 6. Ved ikke **28 % (124)**

[28 - single]

Udbudsreglerne er svære at forstå

- 1. Altid eller næsten altid **7 % (32)**
- 2. Ofte **18 % (77)**
- 3. Sommetider **18 % (81)**
- 4. Sjældent **22 % (98)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **6 % (25)**
- 6. Ved ikke **29 % (127)**

[29 - single]

Offentlige kunder lægger for stor vægt på pris frem for andre ting, fx service eller kvalitet

- 1. Altid eller næsten altid **19 % (85)**
- 2. Ofte **25 % (110)**
- 3. Sommetider **20 % (90)**
- 4. Sjældent **11 % (48)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **4 % (19)**
- 6. Ved ikke **20 % (90)**

[30 - single]

Omkostningerne ved at lave tilbud er høje

- 1. Altid eller næsten altid **14 % (61)**
- 2. Ofte **23 % (99)**
- 3. Sommetider **20 % (88)**
- 4. Sjældent **15 % (67)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **4 % (19)**
- 6. Ved ikke **24 % (105)**

[31 - single]

Startomkostningerne ved opgaver for det offentlige er store i forhold til omfanget af markedet for den type opgaver

- 1. Altid eller næsten altid **8 % (34)**
- 2. Ofte **18 % (79)**
- 3. Sommetider **20 % (87)**
- 4. Sjældent **14 % (60)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **7 % (29)**
- 6. Ved ikke **34 % (151)**

[32 - single]

Den offentlige indkøbers udbud er for omfattende for vores virksomhed

- 1. Altid eller næsten altid **6 % (25)**
- 2. Ofte **11 % (50)**
- 3. Sommetider **21 % (91)**
- 4. Sjældent **19 % (82)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **12 % (55)**
- 6. Ved ikke **31 % (138)**

[33 - single]

Offentlig regulering af markedet gør det uattraktivt at sælge til det offentlige

- 1. Altid eller næsten altid **4 %**
-

- (19)
- 2. Ofte **10 % (44)**
- 3. Sommetider **20 % (88)**
- 4. Sjældent **19 % (84)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **11 % (47)**
- 6. Ved ikke **36 % (159)**

[34 - single]

Annullering af udbud og manglende efterlevelse af udbudsreglerne

- 1. Altid eller næsten altid **3 % (13)**
- 2. Ofte **8 % (34)**
- 3. Sommetider **16 % (72)**
- 4. Sjældent **18 % (79)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **11 % (46)**
- 6. Ved ikke **45 % (196)**

[35 - single]

Hvis du har oplevet andre barrierer end de nævnte i forbindelse med salg til det offentlige, kan du skrive det her:

- 1. Notér **21 % (94)**
- 2. Har ikke oplevet andre barrierer end de nævnte **40 % (176)**
- 3. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **39 % (171)**

[36 - multiple]

Hvorfor oplever virksomheden, at det kan være vanskeligt at tjene penge på opgaver for det offentlige? Du må gerne afgive flere svar.

- 1. Kravene til leverancen er for høje i forhold til prisen **47 % (122)**
- 2. Reglerne for prisfastsættelse vanskeliggør muligheden for at tjene på opgaven (fx fritvalgsreglerne) **31 % (82)**

- 3. Betalingen eller restbetalingen kommer for sent **31 % (81)**
- 4. Mini-udbud i forbindelse med rammeaftaler skaber usikkerhed **13 % (33)**
- 5. Andet **13 % (35)**
- 6. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **16 % (43)**

[37 - multiple]

Hvilke ting i selve udarbejdelsen af tilbud kan være vanskelige? Du må gerne afgive flere svar.

- 1. Tilbuddene er svære at skrive **22 % (55)**
- 2. Udbudsmaterialer er meget forskellige fra udbud til udbud **56 % (140)**
- 3. Der kræves forskellige former for dokumentation fra myndighed til myndighed **45 % (113)**
- 4. Andet, skriv gerne: **10 % (25)**
- 5. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **18 % (44)**

[38 - multiple]

Hvilke dokumentationskrav i udbudsmaterialer er det især, at virksomheden oplever som vanskelige at dokumentere eller leve op til? Du må gerne svare flere ting.

- 1. Seneste tre års regnskaber **8 % (20)**
- 2. Serviceattester **12 % (31)**
- 3. Tro- og love erklæringer **5 % (12)**
- 4. Krav til virksomhedens økonomi og regnskaber (likviditet og soliditet) **13 % (33)**
- 5. Dokumentation for virksomhedens generelle egnethed til at løfte

opgaven **33 % (85)**

- 6. Dokumentation for medarbejdernes kompetencer i form af CV'er **19 % (49)**
- 7. Dokumentation af virksomhedens kapacitet, fx teknisk kapacitet, produktionskapacitet eller lignende **26 % (67)**
- 8. Der kræves forskellige former for dokumentation fra myndighed til myndighed **35 % (91)**
- 9. Andet **16 % (41)**
- 10. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **28 % (73)**

[39 - multiple]

Hvad er det typiske, som gør, at nogle udbudsmaterialer er vanskelige at forstå? Du må gerne svare flere ting.

- 1. Sproget **13 % (27)**
- 2. Omfanget **34 % (71)**
- 3. Kravene i udbudsmaterialet **52 % (108)**
- 4. Udbudsreglerne **30 % (62)**
- 5. Udbudsmaterialerne er meget forskellige fra udbud til udbud **42 % (88)**
- 6. Andet **8 % (17)**
- 7. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **12 % (26)**

[40 - multiple]

Hvilke specifikke dele af udbudsreglerne er det, som typisk er vanskelige at forstå eller leve op til? Du må gerne svare flere ting.

- 1. Reglerne om overholdelse af frister **9 % (16)**
- 2. Forbudt mod forhandling ved EU-udbud **16 % (30)**
- 3. Teknisk dialog med ordregive-

ren / rådgiverhabilitet **26 % (49)**

- 4. Ordregivernes anvendelse af tildelingskriterierne **24 % (46)**
- 5. Ordregivernes anvendelse af pointmodeller **21 % (40)**
- 6. Hvornår et tilbud afviger fra den udbudte opgave **27 % (52)**
- 7. Reglerne er generelt for indviklede **35 % (67)**
- 8. Andet **13 % (24)**
- 9. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **23 % (45)**

[41 - multiple]

Hvordan oplever virksomheden, at offentlige indkøberes udbud af opgaver kan være for omfattende for jeres virksomhed?

- 1. Udbuddets volumen er for stort **31 % (51)**
- 2. Udbuddets geografiske dækning er for stor **10 % (17)**
- 3. Udbuddet omfatter for mange forskellige typer af ydelser (totalentrepriser) **38 % (63)**
- 4. Andet **17 % (28)**
- 5. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **25 % (42)**

[42 - multiple]

Hvilke former for offentlig regulering gør det uattraktivt at sælge til den offentlige sektor?

- 1. CSR-krav, som er obligatoriske i statslige fællesindkøb og ofte optræder i kommunale udbud **13 % (19)**
- 2. Kravene til miljø/klima som er i vækst grundet EU's vejledende krav **12 % (18)**
- 3. Sociale krav til ansættelse af

personale, som ikke kan få beskæftigelse på det ordinære jobmarked (langtidsledige, personer i jobtræning, revalidering m.m.) **17 % (25)**

4. Den offentlige produktion er ikke underlagt lønsumsafgift, som private virksomheder betaler (inden for fx transport, undervisning, pleje- og sundhedsydelser, genoptræning) **7 % (11)**

5. Refusions- og kompensationsordningerne der skal udligne konkurrenceforskellen mellem en privat udbyder og den offentlige egenproduktion på momsfrie områder virker ikke **8 % (12)**

6. OPP-projekter skal godkendes af Skatterådet for at få godkendelse til at afskrive på investeringen og kunne fradrage købemoms **4 % (6)**

7. Administrative barrierer for OPP-projekterne **6 % (9)**

8. Anden form for offentlig regulering - hvilken? **6 % (8)**

9. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **62 % (93)**

[43 - single]

Er samarbejdsformen mellem jeres virksomhed og de offentlige myndigheder god nok?

1. Ja **74 % (292)**

2. Nej **17 % (68)**

3. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **9 % (36)**

[44 - multiple]

Hvordan kan samarbejdsformen forbedres?

1. Offentlige myndigheder bør bruge andre former for udbud (fx konkurrencepræget dialog og projektkonkurrence) **51 % (34)**

2. Offentlige myndigheder bør bruge andre samarbejdsformer som fx OPP (fælles selskaber mellem offentlige og private) og ikke kun udbud **31 % (21)**

3. Ved at indføre andre samarbejdsformer, skriv gerne hvilke: **29 % (20)**

4. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **15 % (10)**

[45 - single]

Har virksomheden undladt at byde på en opgave hos det offentlige, fordi barriererne er for store?

1. Ja **44 % (195)**

2. Nej **40 % (176)**

3. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **16 % (69)**

[46 - single]

Har du forslag til, hvad Udbudsrådet kan gøre for at gøre private virksomheders salg til det offentlige nemmere?

1. Skriv venligst:

2. Der er ikke behov for at gøre det nemmere for virksomheder at sælge til det offentlige

3. Ved ikke / Ønsker ikke at svare

[Interview afsluttet]

Tak fordi du deltog i spørgeskemaundersøgelsen.

Appendiks 4 - Spørgeskema sendt til private leverandører med svarfordeling - sundheds- og omsorgsområdet (andel og antal angivet med grønt)



[Introduktion]

Tak fordi du vil deltage i undersøgelsen.

Når du har svaret på et spørgsmål, kommer du videre til næste ved at klikke på knappen 'Næste' nederst på siden. Det er muligt at gå tilbage i spørgeskemaet ved at klikke på knappen 'Førrige' nederst på siden. Herved kan du ændre svaret på et spørgsmål, du allerede har besvaret. Skulle du ønske at holde en pause i besvarelsen, kan du gemme din besvarelse ved at trykke på 'Stop' knappen, du kan til enhver tid vende tilbage til spørgeskemaet. Dette gøres ved at anvende linket igen.

De første spørgsmål handler om dig selv og den virksomhed, du arbejder i.

[Indledende baggrunds-spørgsmål]

[1 - single]

Hvad er din stilling i virksomheden?

- 1. Salgschef / salgsansvarlig
- 2. Administrerende direktør, økonomidirektør eller anden funktion i virksomhedens øverste ledelse
- 3. Produktionschef, udviklings-

chef eller tilsvarende

- 4. Andet
- 5. Ved ikke / Ønsker ikke at svare

[2 - single]

Hvor mange ansatte er der i din virksomhed i alt på globalt plan?

- 1. Angiv antal ansatte:
- 2. Ved ikke / Ønsker ikke at svare

[3 - single]

Hvor mange ansatte er der i din virksomhed i alt i Danmark?

- 1. Angiv antal ansatte:
- 2. Ved ikke / Ønsker ikke at svare

[4 - single]

Hvilken slags virksomhed er din virksomhed primært?

- 1. Fremstillingsvirksomhed
- 2. Byggevirksomhed
- 3. Servicevirksomhed, fx handel (en gros) og rådgivning
- 4. Ved ikke / Ønsker ikke at svare

[5 - single]

Hvad sælger din virksomhed?

- 1. Notér venligst
- 2. Ved ikke / Ønsker ikke at svare

[6 - single]

Hvilken markedsandel skønner du, at din virksomhed har?

- 1. 1 - 10 %
- 2. 11 - 20 %
- 3. 21 - 30 %
- 4. 31 - 40 %
- 5. 41 - 50 %
- 6. 51 - 60 %
- 7. 61 - 70 %
- 8. 71 - 80 %
- 9. 81 - 90 %
- 10. 91 - 100 %
- 11. Ved ikke / Ønsker ikke at svare

[Stilles til alle virksomheder]

Spørgsmål om virksomhedens overordnede handel med og salg til det offentlige

[7 - single]

Er virksomheden leverandør til det offentlige, fx til kommuner (herunder selvejende institutioner), regioner, staten eller offentlige institutioner?

- 1. Ja **84 % (97)**
- 2. Nej **13 % (15)**
- 3. Ved ikke / ønsker ikke at svare **3 % (4)**

[LEVERANDØR TIL DET OFFENTLIGE]

[8 - multiple]

Hvilke dele af den offentlige sektor sælger virksomheden til? Du må gerne give flere svar.

- 1. Kommuner, fx skoler eller institutioner **88 % (85)**

- 2. Regioner, fx hospitaler **23 % (22)**
- 3. Staten, fx ministerier eller styrelser **9 % (9)**
- 4. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **5 % (5)**

[9 - single]

Hvor mange år, har din virksomhed været leverandør til det offentlige?

- 1. Under 2 år **4 % (4)**
- 2. 2-4 år **10 % (10)**
- 3. 5-6 år **6 % (6)**
- 4. 7-8 år **7 % (7)**
- 5. 9-10 år **9 % (9)**
- 6. Mere end 10 år **63 % (61)**
- 7. Ved ikke / Ønsker ikke at svare

[10 - single]

Hvor stor en del af din omsætning stammer fra salg til det offentlige?

- 1. 1 - 10 % **3 % (3)**
- 2. 11 - 20 % **1 % (1)**
- 3. 21 - 30 % **1 % (1)**
- 4. 31 - 40 %
- 5. 41 - 50 %
- 6. 51 - 60 % **1 % (1)**
- 7. 61 - 70 % **2 % (2)**
- 8. 71 - 80 % **2 % (2)**
- 9. 81 - 90 % **9 % (9)**
- 10. 91 - 100 % **66 % (64)**
- 11. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **14 % (14)**

[11 - single]

Hvor store er jeres ordrer til det offentlige typisk?

- 1. Vi har kun ordrer, som ligger under 500.000 kr. **35 % (34)**
- 2. Vi har kun ordrer, som ligger

mellem 500.000 og 1.500.000 kr.

12 % (12)

3. Vi har kun ordrer, som ligger over 1.500.000 kr. **3 % (3)**

4. Vi har ordrer i alle størrelser **27 % (26)**

5. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **23 % (22)**

[12 - multiple]

Kontrakter om leverancer til det offentlige kan dels ske via fælles offentlige indkøbssamarbejder (fx SKI), dels via individuelle aftaler med den offentlige indkøber uafhængigt af fælles offentlige indkøbssamarbejder.

Du bedes afkrydse de offentlige indkøbssamarbejder/offentlige indkøbere, som virksomheden har leveret varer og/eller tjenesteydelser til. Du må gerne give flere svar.

1. SKI (Statens og Kommunernes Indkøbscentral) **4 % (4)**

2. Økonomistyrelsen (Fælles indkøb for staten. Kommuner kan også købe via Økonomistyrelsen) **1 % (1)**

3. Fællesregionale indkøbssamarbejder **0 % (0)**

4. Fælleskommunale indkøbssamarbejder **5 % (5)**

5. Specifik statsinstitution **6 % (6)**

6. Specifik region **12 % (12)**

7. Specifik institution i region (fx et hospital) **11 % (11)**

8. Specifik kommune **60 % (58)**

9. Specifik institution i kommune (fx en skole, et plejehjem) **12 % (12)**

10. Specifik offentligt kontrolleret selskab omfattet af udbudsreglerne

(fx Metroselskabet I/S) **2 % (2)**

11. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **26 % (25)**

[13 - multiple]

På hvilke af følgende områder er din virksomhed leverandør til det offentlige? Du må gerne give flere svar.

1. Varer **2 % (2)**

2. Tjenester (serviceydelser) **98 % (95)**

3. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **1 % (1)**

[14 - single]

Hvilke varer leverer virksomheden til offentlige kunder?

1. Beskriv venligst:

2. Ved ikke / Ønsker ikke at svare

[15 - multiple]

Hvilke tjenester leverer virksomheden til offentlige kunder? Du må gerne give flere svar.

1. Energiforsyning **0 % (0)**

2. Vandforsyning **0 % (0)**

3. Renovation **0 % (0)**

4. Bygge og anlæg **0 % (0)**

5. Handel **0 % (0)**

6. Transport **1 % (1)**

7. Hoteller og restauration **1 % (1)**

8. Information og kommunikation **3 % (3)**

9. Finansiering og forsikring **0 % (0)**

10. Ejendomshandel og udlejning **0 % (0)**

11. Vidensservice **7 % (7)**

12. Rejsebureauer, rengøring og

anden operationel service **1 % (1)**

13. Undervisning **17 % (16)**

14. Sundhed og Socialvæsen

84 % (80)

15. Kultur og fritid **6 % (6)**

16. Andre serviceydelser m.v.

22 % (21)

17. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **0 % (0)**

[16 - single]

Hvilke vidensservices leverer virksomheden til offentlige kunder?

1. Advokat- eller juridiske ydelser **0 % (0)**

2. Revision **0 % (0)**

3. Rådgivende ingeniører **0 % (0)**

4. Management konsulent ydelser **0 % (0)**

5. Andre konsulent ydelser **100 % (7)**

6. Ved ikke / Ønsker ikke at svare

[17 - multiple]

Hvordan finder din virksomhed frem til offentlige udbud? Du må gerne give flere svar.

1. Via myndighedernes egne hjemmesider **16 % (16)**

2. Elektroniske udbudsportaler (fx TED, Udbudsavisen, Mercell eller UdbudsVagten) **11 % (11)**

3. Lokale aviser **9 % (9)**

4. Landsdækkende aviser **3 % (3)**

5. Fagblade **4 % (4)**

6. Vi bliver kontaktet af de offentlige myndigheder **60 % (58)**

7. Gennem erhvervs- eller brancheorganisation **5 % (5)**

8. Vi gør ikke noget **23 % (22)**

9. Ved ikke / Ønsker ikke at svare

5 % (5)

[18 - single]

Hvor stor en andel udgør de offentlige indkøbere cirka af det samlede marked for virksomhedens ydelser.

1. 1 - 10 % **5 % (5)**

2. 11 - 20 % **1 % (1)**

3. 21 - 30 %

4. 31 - 40 %

5. 41 - 50 %

6. 51 - 60 % **1 % (1)**

7. 61 - 70 %

8. 71 - 80 % **2 % (2)**

9. 81 - 90 % **5 % (5)**

10. 91 - 100 % **53 % (51)**

11. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **33 % (32)**

[Ikke leverandører til det offentlige]

[19 - single]

Har din virksomhed tidligere været leverandør til det offentlige, fx til kommuner, regioner, staten eller offentligt ejede institutioner?

1. Ja, vi har tidligere været leverandør, men er det ikke pt **16 % (3)**

2. Nej, men vi har forsøgt uden at blive valgt som leverandør

3. Nej, vi er ikke leverandør til det offentlige pt, og vi har ikke forsøgt at blive det **79 % (15)**

4. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **5 % (1)**

[20 - single]

Overvejer I eventuelt på et senere tidspunkt at blive leverandør til det

offentlige, fx til kommuner, regioner, staten eller offentligt ejede institutioner?

- 1. Ja **21 % (4)**
- 2. Nej **74 % (14)**
- 3. Ved ikke / ønsker ikke at svare **5 % (1)**

[21 - single]

Hvad er hovedårsagen til, at I ikke er leverandør til det offentlige?

- 1. Skriv venligst:
- 2. Ved ikke

[22 - single]

Synes du, at selve det at sælge til det offentlige er let eller vanskeligt?

- 1. Meget vanskeligt **12 % (12)**
- 2. Vanskeligt **17 % (18)**
- 3. Både-og **45 % (46)**
- 4. Let **10 % (10)**
- 5. Meget let **6 % (6)**
- 6. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **11 % (11)**

[Blok]

[Barrierer]

Hvor ofte oplever jeres virksomhed følgende barrierer i forbindelse med jeres salg til offentlige kunder?

[23 - single]

Det kan være svært at finde frem til, hvilke opgaver det offentlige udbyder

- 1. Altid eller næsten altid **8 % (8)**
- 2. Ofte **12 % (12)**
- 3. Sommetider **17 % (18)**
- 4. Sjældent **9 % (9)**

- 5. Aldrig eller næsten aldrig **20 % (21)**
- 6. Ved ikke **34 % (35)**

[24 - single]

Det kan være vanskeligt at tjene penge på opgaver for det offentlige

- 1. Altid eller næsten altid **16 % (16)**
- 2. Ofte **14 % (14)**
- 3. Sommetider **22 % (23)**
- 4. Sjældent **12 % (12)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **10 % (10)**
- 6. Ved ikke **27 % (28)**

[25 - single]

Selve udarbejdelsen af tilbud kan være vanskeligt

- 1. Altid eller næsten altid **6 % (6)**
- 2. Ofte **16 % (16)**
- 3. Sommetider **22 % (23)**
- 4. Sjældent **15 % (15)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **17 % (17)**
- 6. Ved ikke **25 % (26)**

[26 - single]

De dokumentationskrav, der stilles til leverandørerne i tilbudsprocessen, er høje

- 1. Altid eller næsten altid **15 % (15)**
- 2. Ofte **15 % (15)**
- 3. Sommetider **24 % (25)**
- 4. Sjældent **14 % (14)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **7 % (7)**
- 6. Ved ikke **26 % (27)**

[27 - single]

Selve udbudsmaterialet er ofte vanskeligt at forstå

- 1. Altid eller næsten altid **5 % (5)**
- 2. Ofte **15 % (15)**

- 3. Sommetider **11 % (11)**
- 4. Sjældent **17 % (17)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **13 % (13)**
- 6. Ved ikke **41 % (42)**

[28 - single]

Udbudsreglerne er svære at forstå

- 1. Altid eller næsten altid **6 % (6)**
- 2. Ofte **9 % (9)**
- 3. Sommetider **17 % (17)**
- 4. Sjældent **14 % (14)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **17 % (17)**
- 6. Ved ikke **39 % (40)**

[29 - single]

Offentlige kunder lægger for stor vægt på pris frem for andre ting, fx service eller kvalitet

- 1. Altid eller næsten altid **22 % (23)**
- 2. Ofte **23 % (24)**
- 3. Sommetider **15 % (15)**
- 4. Sjældent **6 % (6)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **8 % (8)**
- 6. Ved ikke **26 % (27)**

[30 - single]

Omkostningerne ved at lave tilbud er høje

- 1. Altid eller næsten altid **7 % (7)**
- 2. Ofte **16 % (16)**
- 3. Sommetider **13 % (13)**
- 4. Sjældent **12 % (12)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **18 % (19)**
- 6. Ved ikke **35 % (36)**

[31 - single]

Startomkostningerne ved opgaver for det offentlige er store i forhold til omfanget af markedet for den type

opgaver

- 1. Altid eller næsten altid **10 % (10)**
- 2. Ofte **15 % (15)**
- 3. Sommetider **14 % (14)**
- 4. Sjældent **6 % (6)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **14 % (14)**
- 6. Ved ikke **43 % (44)**

[32 - single]

Den offentlige indkøbers udbud er for omfattende for vores virksomhed

- 1. Altid eller næsten altid **4 % (4)**
- 2. Ofte **5 % (5)**
- 3. Sommetider **9 % (9)**
- 4. Sjældent **16 % (16)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **24 % (25)**
- 6. Ved ikke **43 % (44)**

[33 - single]

Offentlig regulering af markedet gør det uattraktivt at sælge til det offentlige

- 1. Altid eller næsten altid **8 % (8)**
- 2. Ofte **8 % (8)**
- 3. Sommetider **17 % (18)**
- 4. Sjældent **14 % (14)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **17 % (17)**
- 6. Ved ikke **37 % (38)**

[34 - single]

Annullering af udbud og manglende efterlevelse af udbudsreglerne

- 1. Altid eller næsten altid **8 % (8)**
- 2. Ofte **6 % (6)**
- 3. Sommetider **12 % (12)**
- 4. Sjældent **9 % (9)**
- 5. Aldrig eller næsten aldrig **17 % (17)**
- 6. Ved ikke **50 % (51)**

[35 - single]

Hvis du har oplevet andre barrierer end de nævnte i forbindelse med salg til det offentlige, kan du skrive det her:

- 1. Notér **23 % (24)**
- 2. Har ikke oplevet andre barrierer end de nævnte **26 % (27)**
- 3. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **50 % (52)**

[36 - multiple]

Hvorfor oplever virksomheden, at det kan være vanskeligt at tjene penge på opgaver for det offentlige? Du må gerne afgive flere svar.

- 1. Kravene til leverancen er for høje i forhold til prisen **38 % (20)**
- 2. Reglerne for prisfastsættelse vanskeliggør muligheden for at tjene på opgaven (fx fritvalgsreglerne) **58 % (31)**
- 3. Betalingen eller restbetalingen kommer for sent **38 % (20)**
- 4. Mini-udbud i forbindelse med rammeaftaler skaber usikkerhed **8 % (4)**
- 5. Andet **15 % (8)**
- 6. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **11 % (6)**

[37 - multiple]

Hvilke ting i selve udarbejdelsen af tilbud kan være vanskelige? Du må gerne afgive flere svar.

- 1. Tilbuddene er svære at skrive **20 % (9)**
- 2. Udbudsmaterialer er meget forskellige fra udbud til udbud **36 % (16)**
- 3. Der kræves forskellige former for dokumentation fra myndighed til myndighed **42 % (19)**

- 4. Andet, skriv gerne: **13 % (6)**
- 5. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **33 % (15)**

[38 - multiple]

Hvilke dokumentationskrav i udbudsmaterialer er det især, at virksomheden oplever som vanskelige at dokumentere eller leve op til? Du må gerne svare flere ting.

- 1. Seneste tre års regnskaber **9 % (5)**
- 2. Serviceattester **7 % (4)**
- 3. Tro- og love erklæringer **5 % (3)**
- 4. Krav til virksomhedens økonomi og regnskaber (likviditet og soliditet) **7 % (4)**
- 5. Dokumentation for virksomhedens generelle egnethed til at løfte opgaven **38 % (21)**
- 6. Dokumentation for medarbejdernes kompetencer i form af CV'er **15 % (8)**
- 7. Dokumentation af virksomhedens kapacitet, fx teknisk kapacitet, produktionskapacitet eller lignende **16 % (9)**
- 8. Der kræves forskellige former for dokumentation fra myndighed til myndighed **38 % (21)**
- 9. Andet **9 % (5)**
- 10. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **36 % (20)**

[39 - multiple]

Hvad er det typiske, som gør, at nogle udbudsmaterialer er vanskelige at forstå? Du må gerne svare flere ting.

- 1. Sproget **16 % (5)**
- 2. Omfanget **42 % (13)**

- 3. Kravene i udbudsmaterialet **45 % (14)**
- 4. Udbudsreglerne **29 % (9)**
- 5. Udbudsmaterialerne er meget forskellige fra udbud til udbud **39 % (12)**
- 6. Andet **10 % (3)**
- 7. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **13 % (4)**

[40 - multiple]

Hvilke specifikke dele af udbudsreglerne er det, som typisk er vanskelige at forstå eller leve op til? Du må gerne svare flere ting.

- 1. Reglerne om overholdelse af frister **16 % (5)**
- 2. Forbudet mod forhandling ved EU-udbud **3 % (1)**
- 3. Teknisk dialog med ordregiveren / rådgiverhabilitet **16 % (5)**
- 4. Ordregiverens anvendelse af tildelingskriterierne **28 % (9)**
- 5. Ordregiverens anvendelse af pointmodeller **12 % (4)**
- 6. Hvornår et tilbud afviger fra den udbudte opgave **41 % (13)**
- 7. Reglerne er generelt for indviklede **41 % (13)**
- 8. Andet **12 % (4)**
- 9. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **19 % (6)**

[41 - multiple]

Hvordan oplever virksomheden, at

offentlige indkøberes udbud af opgaver kan være for omfattende for jeres virksomhed?

- 1. Udbuddets volumen er for stort **39 % (7)**

- 2. Udbuddets geografiske dækning er for stor **17 % (3)**
- 3. Udbuddet omfatter for mange forskellige typer af ydelser (totalentrepriser) **11 % (2)**
- 4. Andet **22 % (4)**
- 5. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **33 % (6)**

[42 - multiple]

Hvilke former for offentlig regulering gør det uattraktivt at sælge til den offentlige sektor?

- 1. CSR-krav, som er obligatoriske i statslige fællesindkøb og ofte optræder i kommunale udbud **3 % (1)**
- 2. Kravene til miljø/klima som er i vækst grundet EU's vejledende krav **0 % (0)**
- 3. Sociale krav til ansættelse af personale, som ikke kan få beskæftigelse på det ordinære jobmarked (langtidsledige, personer i jobtræning, revalidering m.m.) **12 % (4)**
- 4. Den offentlige produktion er ikke underlagt lønsumsafgift, som private virksomheder betaler (inden for fx transport, undervisning, pleje- og sundhedsydelser, genoptræning) **26 % (9)**
- 5. Refusions- og kompensationsordningerne der skal udligne konkurrenceforskellen mellem en privat udbyder og den offentlige egenproduktion på momsfrie områder virker ikke **24 % (8)**
- 6. OPP-projekter skal godkendes af Skatterådet for at få godkendelse til at afskrive på investeringen og kunne fradrage købemoms **6 % (2)**
- 7. Administrative barrierer for OPP-projekterne **9 % (3)**

- 8. Anden form for offentlig regulering - hvilken? **18 % (6)**
- 9. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **47 % (16)**

[43 - single]

Er samarbejdsformen mellem jeres virksomhed og de offentlige myndigheder god nok?

- 1. Ja **68 % (66)**
- 2. Nej **27 % (26)**
- 3. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **5 % (5)**

[44 - multiple]

Hvordan kan samarbejdsformen forbedres?

- 1. Offentlige myndigheder bør bruge andre former for udbud (fx konkurrencepræget dialog og projektkonkurrence) **15 % (4)**
- 2. Offentlige myndigheder bør bruge andre samarbejdsformer som fx OPP (fælles selskaber mellem offentlige og private) og ikke kun udbud **23 % (6)**
- 3. Ved at indføre andre samarbejdsformer, skriv gerne hvilke: **35 % (9)**
- 4. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **38 % (10)**

[45 - single]

Har virksomheden undladt at byde på en opgave hos det offentlige, fordi barriererne er for store?

- 1. Ja **19 % (20)**
- 2. Nej **57 % (59)**
- 3. Ved ikke / Ønsker ikke at svare **23 % (24)**

[46 - single]

Har du forslag til, hvad Udbudsrådet

kan gøre for at gøre private virksomheders salg til det offentlige nemmere?

- 1. Skriv venligst:
- 2. Der er ikke behov for at gøre det nemmere for virksomheder at sælge til det offentlige
- 3. Ved ikke / Ønsker ikke at svare

[Interview afsluttet]

Tak fordi du deltog i spørgeskemaundersøgelsen.

Appendiks 5 - Udbudsrådets spørgeskema sendt til regionerne med svarfordeling (antal angivet med grønt)

Velkommen til Udbudsrådets spørgeskemaundersøgelse om konkurrenceudsættelse i regionerne

Først vil vi stille dig en række spørgsmål om din holdning til forhold, der helt overordnet kan stoppe eller begrænse brugen af udbud i din region.

1. Er regionens brug af udbud udtryk for en bevidst strategi?

- (1) Ja **(5)**
- (2) Nej

2. I hvilken grad mener du, at nedenstående forhold begrænser brugen af udbud i din region?

	Helt enig	Delvist enig	Hverken enig eller uenig	Delvist uenig	Helt uenig	Ved ikke
Markedsmæssige forhold. (Fx at de eksterne leverandørers pris/kvalitet generelt ikke er god nok)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/> (2)	(4) <input type="checkbox"/> (1)	(5) <input type="checkbox"/> (2)	(6) <input type="checkbox"/>
Information om udbudsformer og regler. (Fx at mulighederne for at få vejledning om udbud ikke er gode nok.)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/> (5)	(6) <input type="checkbox"/>
Politiske barrierer. (Fx at regionsrådet generelt ikke ønsker øget brug af udbud).	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/> (2)	(5) <input type="checkbox"/> (3)	(6) <input type="checkbox"/>
Økonomi og ressourcer i indkøbsafdelingen/udbuds-kontoret. (Fx at det er svært at tiltrække de rigtige kompetencer til at forestå regionens udbud.)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/> (2)	(3) <input type="checkbox"/> (2)	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/> (1)	(6) <input type="checkbox"/>
Forholdet til regionens personale. (Fx at politikerne ikke ønsker at skabe utryghed blandt det nuværende personale som løser en regional opgave.)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/> (2)	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/> (3)	(6) <input type="checkbox"/>

	Helt enig	Delvist enig	Hverken enig eller uenig	Delvist uenig	Helt uenig	Ved ikke
Økonomiske forhold. (Fx at regionens økonomi ikke tillader, at der bruges mange penge på at udbyde opgaver.)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input checked="" type="checkbox"/> (1)	(5) <input type="checkbox"/> (4)	(6) <input type="checkbox"/>
Juridiske komplikationer (Fx at risikoen for omkostninger i forbindelse med klagesager overstiger de forventede økonomiske gevinster)	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input checked="" type="checkbox"/> (1)	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input checked="" type="checkbox"/> (1)	(5) <input type="checkbox"/> (3)	(6) <input type="checkbox"/>
Andet. Angiv venligst hvad						

Udbud af regionale opgaver og markedet

De følgende spørgsmål relaterer sig til fire temaer vedrørende regionens kendskab til og vurdering af markedet i forbindelse med udbud. Husk, at det er udbud af regionens serviceopgaver og tjenesteydelser, som dette spørgeskema handler om!

Første tema omhandler regionens forventninger til gevinsterne ved udbud af regionale opgaver.

3. Oplever du, at regionen undersøger, om der er økonomiske gevinster forbundet med at få eksterne leverandører til at løse regionens opgaver inden en opgave udbydes?

- (1) Altid **(3)**
- (2) Ofte **(1)**
- (3) Af og til **(1)**
- (4) Sjældent
- (6) Aldrig
- (5) Ved ikke

4. Oplever du, at regionen undlader at udbyde opgaver, fordi regionen har vurderet, at der ikke er:

	Ofte	Af og til	Sjældent	Aldrig	Ved ikke
Økonomiske gevinster ved at få opgaver løst af eksterne leverandører	(1) <input type="checkbox"/> (1)	(2) <input type="checkbox"/> (2)	(3) <input type="checkbox"/> (2)	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Kvalitetsmæssige gevinster ved at få opgaver løst af eksterne leverandører	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/> (2)	(3) <input type="checkbox"/> (3)	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>

5. Er det din opfattelse, at andre regioners erfaringer i forbindelse med at udbyde opgaver har givet din region inspiration til at udbyde de samme opgaver:

- (1) Ja (2)
 (2) I nogen grad (2)
 (3) Nej (1)
 (4) Ved ikke

Det 2. tema handler om de overvejelser, som regionen har gjort sig om de eksterne leverandører.

6. Undersøger regionen, hvilke leverandører der er på markedet, inden en opgave udbydes?

- (1) Altid (4)
 (2) Ofte
 (3) Af og til (1)
 (4) Sjældent
 (5) Aldrig
 (6) Ved ikke

7. Hvordan er den geografiske afgrænsning for denne undersøgelse ifølge din vurdering? Undersøger man for det meste:

- (3) leverandører i hele regionen
 (4) leverandører i hele landet (1)
 (5) leverandører i hele eller dele af EU
 (6) det er forskelligt fra udbud til udbud (4)

8. Oplever du, at regionen undlader at udbyde opgaver:

	Ofte	Af og til	Sjældent	Aldrig	Ved ikke
På grund af manglende kendskab til, hvilke eksterne leverandører der kan forventes at byde på opgaverne	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/> (5)	(5) <input type="checkbox"/>
Fordi det vurderes, at der ikke er eksterne leverandører på markedet til at byde på opgaven	(1) <input type="checkbox"/> (1)	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/> (3)	(4) <input type="checkbox"/> (1)	(5) <input type="checkbox"/>
Fordi det vurderes, at de eksterne leverandører, der er på markedet, ikke kan levere en tilstrækkelig kvalitet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/> (3)	(4) <input type="checkbox"/> (2)	(5) <input type="checkbox"/>
Fordi det er vurderingen, at de eksterne leverandører generelt sætter for høj en pris for at løse opgaven	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/> (3)	(4) <input type="checkbox"/> (2)	(5) <input type="checkbox"/>
Af frygt for, at der kan opstå leveringssvigt fra de eksterne leverandører	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/> (1)	(4) <input type="checkbox"/> (4)	(5) <input type="checkbox"/>
Af frygt for, at de eksterne leverandører generelt har mere fokus på profit end faglighed	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/> (5)	(5) <input type="checkbox"/>
Fordi der er så få eksterne leverandører til at byde på opgaverne, at der derved er risiko for, at der skabes et privat monopol på markedet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/> (1)	(3) <input type="checkbox"/> (2)	(4) <input type="checkbox"/> (2)	(5) <input type="checkbox"/>
Af frygt for at føle sig presset til at lade opgaven løse af en for dyr ekstern leverandør	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/> (2)	(3) <input type="checkbox"/> (3)	(4) <input type="checkbox"/>	(5) <input type="checkbox"/>
Af frygt for at miste indflydelse på udførelsen af opgaven	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/> (2)	(4) <input type="checkbox"/> (3)	(5) <input type="checkbox"/>
På grund af frygt for bud fra eksterne leverandører, som regionen ikke ønsker at samarbejde med	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/> (5)	(5) <input type="checkbox"/>
Af frygt for at miste regional kompetence på opgaveområdet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/> (1)	(3) <input type="checkbox"/> (3)	(4) <input type="checkbox"/> (1)	(5) <input type="checkbox"/>

Det 3. tema handler om regionens forventninger til opgaven i forhold til de eksterne leverandører på markedet, herunder regionale leverandører.

9. Oplever du, at regionen undlader at udbyde en opgave:

	Ofte	Af og til	Sjældent	Aldrig	Ved ikke
Fordi regionen vurderer, at eksterne leverandører generelt ikke er interesseret i at byde på den regionale opgave	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/> (1)	(4) <input type="checkbox"/> (4)	(5) <input type="checkbox"/>
Fordi regionen vurderer, at opgaven er for lille til, at eksterne leverandører vil byde på den.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/> (2)	(4) <input type="checkbox"/> (3)	(5) <input type="checkbox"/>
Fordi regionen vurderer, at opgaven er for stor til, at eksterne leverandører vil byde på den.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/> (1)	(4) <input type="checkbox"/> (4)	(5) <input type="checkbox"/>
Fordi regionen vurderer, at eksterne leverandører ikke vil byde på opgaven på grund af for høje kvalitetskrav.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/> (2)	(4) <input type="checkbox"/> (3)	(5) <input type="checkbox"/>
Fordi regionen vurderer, at eksterne leverandører vil holde sig væk, fordi samarbejdet med regionen er for vanskeligt.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/> (5)	(5) <input type="checkbox"/>
Fordi regionen vurderer, at samarbejdet med de eksterne leverandører kan blive for vanskeligt	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/> (5)	(5) <input type="checkbox"/>
Fordi det generelle forhandlingsforbud efter EU-udbudsreglerne gør dialogen mellem regionen og leverandørerne for besværlig.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/> (1)	(3) <input type="checkbox"/> (2)	(4) <input type="checkbox"/> (2)	(5) <input type="checkbox"/>
Fordi opgaven ikke er omfattet af krav om EU-udbud eller annonceringspligten i tilbudsloven (fx fordi opgaven er under tærskelværdien), og regionen derfor vurderer, at det er lettere blot at give opgaven direkte til én leverandør.	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/> (2)	(3) <input type="checkbox"/> (1)	(4) <input type="checkbox"/> (2)	(5) <input type="checkbox"/>

10. Oplever du, at regionen tager hensyn til om der er regionale leverandører i forbindelse med udbud?

- (1) Altid
- (2) Ofte
- (3) Af og til
- (4) Sjældent (1)
- (5) Aldrig (4)

Endeligt omhandler det 4. tema regionens vurdering af opgavernes udbudsegnethed.

11. Blev der i forbindelse med de opgaver, der er udbudt i dag, foretaget en vurdering/gennemført en foranalyse af opgavernes udbudsegnethed?

- (1) Ja af alle eller næsten alle opgaver (3)
- (2) Ja af ca. halvdelen af opgaverne (1)
- (3) Kun i begrænset omfang (1)
- (4) Nej
- (5) Ved ikke

12. Mener du, at regionen løbende foretager en vurdering/gennemfører en foranalyse af ikke-udbudte opgavernes udbudsegnethed?

- (1) Ja i vidt omfang (3)
- (2) Ja i begrænset omfang (1)
- (3) Nej (1)
- (4) Ved ikke

13. Vurderer du, at regionen undlader at udbyde opgaver, fordi regionen ikke har overvejet, om opgaverne er udbudsegnede og derfor løser opgaverne internt som hidtil?

- (1) Ofte
- (2) Af og til
- (3) Sjældent (3)
- (4) Aldrig (1)
- (5) Ved ikke (1)

14. Hvis du har svaret ”ofte” (1) eller ”af og til” (2) i spørgsmål 13, uddyb venligst, hvilke typer af opgaver regionen da undlader at udbyde? Sæt gerne flere krydser.

- (1) Vedligeholdelse og reparation
- (4) Indendørs og udendørs rengøring
- (5) Regional kørsel/transportydelser
- (6) Postbesørgelse
- (7) Teletjenester
- (8) Forlags- og trykkerivirksomhed
- (9) Finansielle tjenesteydelser (fx bank- og forsikringsydelser)
- (10) Regnskabs-, revisions- og bogholderiydelser
- (11) Arkitekt- og ingeniørydelser
- (12) Reklameydelser
- (13) Edb-ydelser
- (14) Juridiske ydelser
- (15) Øvrige konsulent-ydelser
- (16) Vagtvirksomhed
- (18) Sundhedsydelser
- (22) Hotel- og restaurationsydelser
- (24) Vaskeriaftaler
- (25) Vikarydelser
- (26) Tolkeydelser
- (23) Andet – angiv venligst hvad _____

15. Oplever du, at regionen vurderer, at nogle konkrete opgaver ikke er udbudsegnete, fx af rent praktiske grunde?

- (1) Ja ofte
- (2) Ja nogle gange (1)
- (3) Sjældent (3)
- (4) Nej (1)
- (5) Aldrig
- (6) Ved ikke

16. Kan du nævne et eksempel på en opgave, som regionen har vurderet til ikke at være udbudsegnet?

17. Oplever du, at regionen har erklæret opgaver uegnet til udbud, fordi:

	Ofte	Af og til	Sjældent	Aldrig	Ved ikke
Opgaverne er komplekse og derfor vanskelige at beskrive i udbudsmaterialet	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/> (1)	(4) <input type="checkbox"/> (3)	(5) <input type="checkbox"/> (1)
Den efterfølgende kontrol med udførelsen af opgaven er vanskelig og/eller omkostningsfuld	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/> (2)	(4) <input type="checkbox"/> (2)	(5) <input type="checkbox"/> (1)
Opgaverne er under konstant forandring og derfor ikke egnede til længevarende kontraktindgåelse	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/> (1)	(3) <input type="checkbox"/> (1)	(4) <input type="checkbox"/> (2)	(5) <input type="checkbox"/> (1)
Opgaverne bør ifølge politikerne løses af regionen og ikke af eksterne leverandører	(1) <input type="checkbox"/>	(2) <input type="checkbox"/>	(3) <input type="checkbox"/>	(4) <input type="checkbox"/> (3)	(5) <input type="checkbox"/> (1)

18. Har du forslag til, hvordan regionerne i Danmark kan overkomme de markedsmæssige forhold, som forhindrer udbud?

19. Har manglen på tilgængelig information og hjælp betydet, at regionen har opgivet at udbyde opgaver?

- (1) Ofte
 (2) Af og til
 (3) Sjældent
 (4) Aldrig (5)

20. Undlader regionen at udbyde en opgave, fordi regionen ikke har adgang til de rigtige kompetencer til at gennemføre udbuddet?

- (1) Ofte
 (2) Af og til
 (3) Sjældent (2)
 (4) Aldrig (3)
 (5) Ved ikke

21. Har du forslag til hvordan man i din region generelt kan øge udbuddet af regionale opgaver?