

# SAMMENFATNING AF RAPPORTEN: UDBUD, INDKØB, VÆKST OG JOBSKABELSE

Hvordan kan Københavns Kommune understøtte, at der benyttes lokal arbejdskraft samt lokale virksomheder og entreprenører i forbindelse med udbud og indkøb indenfor lovgivningens rammer? Det spørgsmål danner rammer for rapporten Udbud, indkøb, vækst og jobskabelse, som er udarbejdet i en arbejdsgruppe på tværs af kommunens forvaltninger på baggrund af et medlemsforslag i BR 23. maj 2013 og efterfølgende bestilling fra Økonomiudvalget d. 8. oktober 2013.

Fokus på små- og mellemstore virksomheder (herefter SMV'er) i offentlige udbud er blevet et centralt politisk tema de senere år. Regeringen har i sin vækstplan udpeget offentlige indkøb som et strategisk vigtigt værktøj til at understøtte øget vækst og beskæftigelse i Danmark, og en dugfrisk rapport fra produktivitetskommissionen anbefaler øget offentlig konkurrenceudsættelse samt tilrettelæggelse af udbudsmateriale, så det er attraktivt for så mange kvalificerede leverandører som muligt at byde. I den sammenhæng nævnes SMV'erne ofte som nøgleaktører, da Danmark er et land karakteriseret ved en meget stor andel af SMV'er.

I Københavns Kommune har politisk bevågenhed om samme tema udløst et ønske om at gøre det nemmere for virksomheder at byde på kommunens opgaver, og med en indkøbsvolumen på 11,4 mia. kr., så kan Københavns Kommune bidrage aktivt til udviklingen af markedet gennem strategisk tilrettelæggelse af indkøb og udbud. Kommunens ekspertgruppe for erhvervs klimaet anbefaler netop øget fokus på SMV'er som strategisk middel til at opnå det ambitiøse mål om at skabe 20.000 flere job i den private sektor i København, fordi SMV'erne udgør langt størstedelen af byens erhvervsprofil og p.t. sikrer 50 % af beskæftigelsen. Imidlertid udfordres kommunens indkøb og udbud af lovgivningen, som sætter snævre grænser for geografisk afgrænsning af potentielle tilbudsgivere og for at stille krav til virksomheders selskabsform og størrelse. Udfordringen er også, at en række barrierer som eksempelvis hensyn til pris, effektivisering og politiske krav gør selve udbudsarbejdet komplekst og afholder SMV'erne fra at deltage optimalt i offentlige udbud.

## Problemets omfang

I Rapportens første del vurderes problemets omfang. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens seneste rapport Små og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud (2013) viser, at SMV'er deltager i konkurrencen om cirka to tredjedele af offentlige udbud og vinder godt halvdelen. Dette stemmer nogenlunde overens med det billede, der tegner sig i Københavns Kommune.

Ved anvendelsen af EUs SMV definition (alene målt på antal ansatte - under 250 ansatte) viser en opgørelse af de fælles obligatoriske aftaler i kommunen, at 68 % vindes af SMV'er og at 51 % vindes af lokale SMV'er. Udbudsdata fra Københavns Ejendomme viser, at 70 % af kontraktmidlerne tilgår SMV'er, hvoraf 59 % af kontraktmidlerne tilgår "lokale" SMV'er.

Ved anvendelsen af en smallere SMV definition (under 50 ansatte) viser det sig, at 21 % af de fællesobligatoriske aftaler vindes af SMV'er, og at 16 % af aftalerne vindes af lokale SMV'er. En ny rundspørge blandt forvaltningerne (maj 2014) viser, at anvendelsen af denne smallere definition af SMV'er viser, at omtrent 42 % ud af 218 af kommunens aftaler er indgået med SMV'er med kontor i Danmark. 84 % af disse har adresse i hovedstadsregionen.

---

<sup>48</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse af Små og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud definerer SMV'er som virksomheder med færre end 50 ansatte og en årlig omsætning/balance, der ikke overstiger 10 mio. EUR.

<sup>49</sup> Ifølge EU's definition er SMV'er karakteriseret ved at beskæftige under 250 ansatte samt have enten en årlig omsætning på mindre end 50 mio. EUR eller en årlig samlet balance på mindre end 43 mio. EUR. Danmarks Statistik definerer SMV'er som virksomheder med op til 249 ansatte, mens SMV'er efter Årsregnskabsloven defineres som virksomheder med op til 250 ansatte, en balancesum på 143 mio. DKK og en nettoomsætning på 286 mio. DKK.

Man kan således konkludere, at en stor del af Københavns Kommunes udbud udbydes på en måde, der gør dem attraktive for SMV'er, så samlet set er Københavns Kommune godt med når det drejer sig om SMV'ers deltagelse i udbud. Det er dog stadig relevant kontinuerligt at arbejde med nedbringelse af SMV barrierer.

### Barrierer

Et centralt, gennemgående tema i problemstillingen drejer sig om, hvilke barrierer SMV'er møder, når de byder på kommunens opgaver eller når de afholdes fra at byde. Rapporten identificerer en række barrierer som samles i tre hovedgrupper:

- *Opgavens omfang*: Manglende SMV-adgang grundet den finansielle størrelse samt det opgavemæssige omfang af udbud. Herunder også meget ressourcekrævende udbud.
- *Udbudsmaterialet*: Komplekst, uigennemsigtigt og uflexibelt udbudsmateriale med unødigt høje krav i forbindelse med eksempelvis bankgaranti, omsætningskrav og ”politiske krav” (eksempelvis etiske og miljømæssige krav) samt sociale klausuler og arbejdsklausuler.
- *Markedsdialog*: Behov for mere viden og dialog om kvalitet og indhold frem for fokus på pris alene. Herunder manglende kommunikation og rådgivning fra kommunens side vedrørende krav til udbudsmateriale, proceskrav, kommende udbud etc.

### Retsligt handlerum

De lovgivningsmæssige rammer Københavns Kommune som ordregiver er underlagt, vurderes i lyset af den nuværende lovgivning samt det nye Udbudsdirektiv og den kommende nationale Udbudslov, i forhold til at imødekomme ønsket om at lette adgangen for SMV'ers deltagelse i udbud. Principper om arbejdskraftens frie bevægelighed samt principper om ligebehandling og ikke-diskrimination minimerer muligheden for geografisk afgrænsning af potentielle tilbudsgivere og for at stille krav til virksomhedens selskabsform og størrelse. Det vurderes dog, at implementeringen af det nye Udbudsdirektiv vil få en positiv effekt for SMV'ernes mulighed for at byde på offentligt udbudte opgaver. Det sker med indførelse af et skærpet krav til opdeling af kontrakter, et mindre restriktivt omsætningskrav, en række hensyn til underleverandører, lempelse i forhold til dokumentationskrav samt opblødning i forhold til markedsafdækning.

### Inspiration fra andre offentlige aktører

I rapportens sidste del præsenteres en række initiativer, som arbejdsgruppen vurderer kan inspirere Københavns Kommune, herunder:

- Regeringens forslag til ”Strategi for Offentligt Intelligent Indkøb”
- Kontantrabatter mod kort betalingsfrist
- Odense Kommunes initiativer i forbindelse med konsortiedannelse
- Forskellige aktørers initiativer i forbindelse med udbud ved fagentreprise
- Et skoleeksempel fra Sydsverige vedr. centraliseret og velkoordineret varedistribution
- Internationale og nationale erfaringer med henblik på at inspirere til offentlig-privat innovation (OPI)

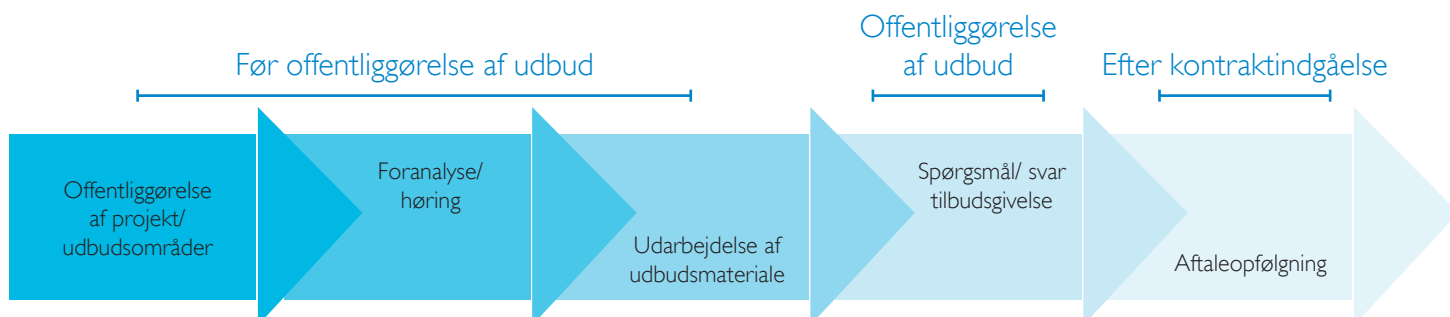
### Forslag til løsninger

Rapportens forslag nedenfor skal ses som tiltag, som kan nedbryde virksomheders – og i særlig grad SMV'ers – barrierer og styrke deres mulighed for at byde på kommunens udbud. Forslagene ligger udover tiltag, som allerede er iværksat i forbindelse med kommunens budgetaftale 2014, samt tiltag i forbindelse med det kommende EU-udbudsdirektiv.

Dansk Erhverv, Håndværksrådet og Håndværkerforeningen København har i forbindelse med indeværende afrapportering kommet med input og konkrete råd, som er indarbejdet i løsningsforslagene.

Forslagene finder anvendelse i en udbuds- og kontraktproces, som vist i figuren nedenfor:

### Fordeling af forslag til initiativer set i forhold til udbudsprocessen



Ordregivers mulighed for at optimere sine udbud og således også nedjustere transaktionsomkostninger er, som nævnt i rapporten, størst i udbudsprocessens første fase - inden den egentlige offentliggørelse af selve udbuddene. Det er her, ordregiver kan øge indsatsen med henblik på at udfærdige et udbudsmateriale, der i højere grad afspejler behovet, skaber kendskab til markedet og produkterne samt skærper konkurrencen. Det er således også i den første fase, at muligheden for at arbejde med nedbrydelse af SMV-barriererne er størst.

### FORSLAG NR. 1: STYRK INFORMATION TIL VIRKSOMHEDER OM KØBENHAVNS KOMMUNES UDBUD!

Styrket information om Københavns Kommunes udbud ruste SMV'er til at byde på Københavns Kommunes opgaver.

#### Mål:

Københavns Kommune skal være skarp i kommunikationen til virksomheder om kommunens udbudsprocesser ved at formidle information om udbud på en tilgængelig og overskuelig måde, og ved at gøre indgangen til kommunens udbudsjungle klar gennem etablering af én indgang til Københavns Kommunes udbud på kommunens hjemmeside.

#### Initiativer/redskaber til at nå målene:

- Økonomiforvaltningen revurderer og kvalitetssikrer den webbaserede kommunikation om udbud og etablerer én indgang via [www.kk.dk](http://www.kk.dk).
- Københavns Erhvervsservice/Økonomiforvaltningen afholder i samarbejde med relevante forvaltninger informationsmøder og kursusforløb, når det vurderes, at behovet er til stede, eksempelvis på baggrund af budgetaftalen. Udvikling af kursuskoncept, fastlæggelse af deltagerkreds m.v. gennemføres i samarbejde med de relevante erhvervsorganisationer. Der tages kontakt til erhvervsaktører som eksempelvis Væksthus Hovedstadsregionen og Håndværksrådet med henblik på etablering af videre samarbejde.

### FORSLAG NR. 2: OFFENTLIGGØR UDBUD OG UDBUDSOMRÅDER TIDLIGERE!

Tidligere offentliggørelse af kommende udbud og forventede udbudsområder skaber gennemsigtighed og giver markedet bedre forberedelsestid, blandt andet til at danne konsortier.

#### Mål:

Københavns Kommune skal sikre ordentlig tid i udbudsprocessen og skabe transparens i sine udbudsplaner.

### Initiativer/redskaber til at nå målene:

- Økonomiforvaltningen udbygger kommunens digitale dialogredskab [www.offentligprivatdialog.dk](http://www.offentligprivatdialog.dk) med henblik på at offentliggøre og formidle de udbudsområder, som kommunen har i pipelinen.
- Forvaltningerne forpligtes til løbende, i videst muligt omfang, at opdatere planer om udbud og udbudsområder.
- Forvaltningerne opfordres til, i forbindelse med opstart af de enkelte udbud, at gå i dialog med markedet tidligt og til at have følgende ti råd in mente:
  1. Skab rutiner for tidlig inddragelse, så markedet vænner sig til at holde et åbent øje med hvad der sker på udbudsområdet i Københavns Kommune
  2. Tidlig dialog, ja tak! Men dialogen skal ikke ske tidligere end at Københavns Kommune overordnet kan definere opgaven og kridte banen op for ”spillerne”.
  3. Megen markedsdialog, ja tak! Men find balancepunktet, således at dialogen ikke bliver for omkostningstung for de involverede parter.
  4. Tænk møderammen godt igennem, inden afholdelse af dialogmøder. Benyt evt. værktøjskassen på KKintra vedr. borgerdialogmøder. Den ligger tilgængelig på KKintra/TMF under fanen ”kommunikation”.
  5. Når markedsdialogen indledes, så husk altid at foretage forventningsafstemning med virksomhederne i forhold til opgavens omfang og virksomhedernes mulighed for indflydelse.
  6. Involver relevante erhvervsorganisationer i markedsdialogen.
  7. Vær altid opmærksom på transaktionsomkostningsniveauet for både Københavns Kommune og for markedet, og træf beslutning om krav i udbudsmaterialet på baggrund af en balanceret vurdering.
  8. Tilrettelæg minimumskravene i begrænset udbud således, at en bred del af markedet kan byde på opgaven.
  9. Planlæg udbudsprocessen således, at tilbudsperioden ikke ligger i forbindelse med ferieperioder, og giv som minimum tilbudsfrist på tre arbejdsuger.
  10. Sæt realistiske krav til volumen i forhold til forventet compliance på aftalen (se også Københavns Kommunes Indkøbspolitik 2014-18 vedr. mål for compliance).

### FORSLAG NR. 3: RYD OP I UDBUDSKRAV OG MARKER SMV-VENLIGE UDBUD!

Markering af SMV-venlige udbud gør Københavns Kommunes opgaver mere attraktive og skærper opmærksomheden på unødvendigt høje krav i udbudsmaterialet.

#### Mål:

Københavns Kommune skal tilrettelægge udbud, så en bred del af markedet finder det attraktivt at byde, ved at sikre færrest mulige krav i udbudsmaterialet og markere SMV-venlige udbud.

### Initiativer/redskaber til at nå målene:

- Forvaltningerne forpligtes til at tilrettelægge udbud således, at udbudsmaterialet står mål med opgaven og markedspotentialet udnyttes.
- Forvaltningerne forpligtes til at foretage konkret vurdering af potentialet til, at SMV'er kan deltage i konkurrencen (mulighed for konsortiedannelse, krav til sikkerhedsstillelse, kontraktværdi, krav til finansiel formåen m.v.).
- Forvaltningerne forpligtes til at markere SMV-venlige udbud på [www.udbud.dk](http://www.udbud.dk).
- Forvaltningerne forpligtes til at benytte fælles vedtagne standarder i udbudsmaterialet.
- Forvaltningerne skal overveje transaktionsomkostninger for både Københavns Kommune og for leverandørerne i forbindelse med udbud.

## FORSLAG NR. 4: DIGITALISER UDBUDSPROCESSEN!

Digitalisering af udbudsprocessen forenkler arbejdet med udbud og minimerer risikoen for, at tilbudsgivere begår fejl i forbindelse med afgivelse af tilbud.

### Mål:

Københavns Kommune skal hjælpe tilbudsgiverne i udbudsprocessen ved, i videst muligt omfang, at digitalisere udbudsprocessen i et brugervenligt system.

### Initiativer/redskaber til at nå målene:

- Forvaltningerne forpligtes til at anvende det samme elektroniske udbudssystem i forbindelse med udbudsprocessen, når det er praktisk muligt.

## FORSLAG NR. 5: SKAB RUM FOR KONSORTIEDANNELSE!

Konsortiedannelse er en mulighed for, at SMV'er kan deltage i konkurrencen om større og mere attraktive kontrakter. Københavns Kommune modtager derfor gerne, når det er muligt, tilbud fra konsortier.

### Mål:

Københavns Kommune skal understøtte virksomheders mulighed for at indgå i konsortier ved at sikre offentliggørelse af udbudsplaner, sikre rammer for dialog og match making mellem virksomheder og sikre tilgængelig vejledning om konsortiedannelse.

### Initiativer/redskaber til at nå målene:

- Forvaltningerne forpligtes til, i videst muligt omfang, at offentliggøre udbudsplaner (jf. forslag ovenfor).
- Københavns Erhvervsservice/Økonomiforvaltningen forpligtes til at facilitere netværk og match making mellem virksomheder. Økonomiforvaltningen tilvejebringer i denne forbindelse den netbaserede infrastruktur via moduler på [www.offentligprivatdialog.dk](http://www.offentligprivatdialog.dk).
- Økonomiforvaltningen ajourfører og opdaterer tilgængelige vejledninger vedr. konsortiedannelse på [www.offentligprivatdialog.dk](http://www.offentligprivatdialog.dk).
- Københavns Erhvervsservice/Økonomiforvaltningen forpligtes til at informere og afholde generelle kurser vedr. konsortiedannelse eller til at henvise interesserede potentielle tilbudsgivere til erhvervsorganisationernes kurser m.v.
- Information, kurser og match making i forbindelse med konsortiedannelse skal tage udgangspunkt i de udbud, som Københavns Kommune har i pipelinen.

## FORSLAG NR. 6: ØG BRUG AF INNOVATIONSFREMMENDE UDBUD!

Fokus på brugen af funktionskrav, totalomkostningsberegninger og offentlig-privat innovation (OPI) ved udbudsforretningerne influerer positivt på innovation og vækst.

### Mål:

Københavns Kommune skal tænke innovativt og helhedsorienteret i sine udbudsforretninger ved at:

- Brugen af funktionskrav og anvendelsen af totalomkostninger ved udbud udbredes i
- hele kommunen, så der opnås erfaringer hermed.
- Københavns Kommune går i dialog med leverandørerne om at levere innovative

- løsninger på relevante områder.
- Lære af erfaringer fra igangværende OPI-projekter i Københavns Kommune.

#### Initiativer/redskaber til at nå målene:

- På udvalgte områder indarbejder forvaltningerne hensyn til innovative produkter og funktionskrav i udbudsmaterialet indenfor de lovgivningsmæssige rammer - i det omfang det er muligt, risikoen er håndterbar og uden at gå på kompromis med efterspørgslen på kvalitet, pris og effektivitet.
- Kommunens digitale dialogredskab [www.offentligprivatdialog.dk](http://www.offentligprivatdialog.dk) anvendes til dialog med markedet med henblik på markedets input og viden om nye tiltag.
- De udbudsfaglige medarbejdere understøttes med uddannelse i innovative udbudsprocesser via uddannelsestilbud i regi af fælles økonomiuddannelse.
- Økonomiforvaltningen forpligtes til at samle op på og udbrede erfaringer med OPI-projekter i hele kommunen.

### FORSLAG NR. 7: CENTRALISER VAREDISTRIBUTION!

Distribution af varer til Københavns Kommunes mange enheder kan tilrettelægges mindre ressourcekrævende for både ordregiver og leverandør, og kan således have positiv effekt på antallet af kørte kilometer, trafiksikkerhed, miljø, varepriser samt transaktionsomkostninger i øvrigt. I stedet for at aftaleleverandørerne leverer varer ud til de enkelte institutioner og enheder, så leverer de alle varer til én bestemt central, som derefter distribuerer varer til institutioner og enheder i kommunen.

#### Mål:

Københavns Kommune skal centralisere udbringning af varer og effektivisere distributionsleddet ved at nedbringe transaktionsomkostninger, virksomhedsbarrierer (særligt for SMV'er), trafikale miljøbelastning samt tung og farlig trafik omkring institutioner.

#### Initiativer/redskaber til at nå målene:

- Forvaltningerne udarbejder en business case, der belyser mulighederne for at etablere en central varedistribution, herunder hvilke varegrupper dette er relevant for. Business casen kan indgå i kommunens budgetforhandlinger 2015/16.

### FORSLAG NR. 8: PRIORITER OPGAVER, DER IKKE ER UDBUDSPLIGTIGE!

Københavns Kommune kan bidrage til vækst i erhvervslivet ved at indhente tilbud på opgaver, som ikke er udbudspligtige.

#### Mål:

Københavns Kommune skal effektivisere ved at undersøge hvilke aftaleområder, der ikke er udbudspligtige, men som kan være attraktive opgaver for leverandører, og ved at anvende underhåndsbud, når det er muligt.

#### Initiativer/redskaber til at nå målene:

- Forvaltningerne skal sørge for, at virksomheder informeres om muligheden for at handle med kommunens enkelte institutioner ved indkøb under udbudsgrænsen.

## FORSLAG NR. 9: TILBYD TIDLIG BETALING MOD KONTANTRABATTER!

Københavns Kommune kan gøre sine udbudte opgaver mere attraktive og opnå en potentiel besparelse ved at tilbyde leverandører hurtig betaling af en faktura. I dag er betalingsfristen 30 dage. Det stiller færre krav til virksomhedernes likviditet.

### Mål:

Københavns Kommune skal opnå økonomiske gevinster ved at stille krav om rabat mod hurtig betaling og ved at sikre overholdelse af (kortere) betalingsfrister.

### Initiativer/redskaber til at nå målene:

- Forvaltningerne skal udpege potentielle opgaver, hvor forslaget kan testes.