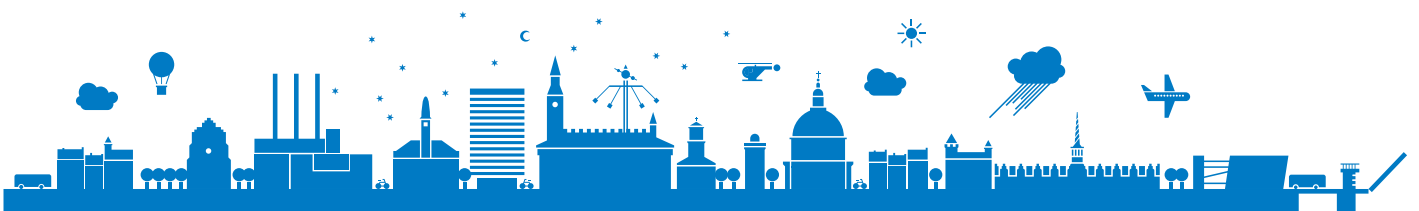


# UDBUD, INDKØB, VÆKST OG JOBSKABELSE

Rapport udarbejdet i Center for Økonomi, Økonomiforvaltningen  
(april 2014) under arbejdsgruppe på tværs af forvaltningerne i  
Københavns Kommune



# INDHOLDSFORTEGNELSE

---

1.1	Introduktion	3
1.2	Definition af SMV'er	4
1.3	Afgræsning	5
1.4	Igangsatte initiativer i Københavns Kommune	5
1.5	Rapporten i lyset af Københavnerfortællingen	7
2	PROBLEMANALYSE: SMV-DELTAGELSE I KOMMUNALE UDBUD	8
2.1	Introduktion: Offentlige indkøb i Danmark	8
2.2	Lokalt erhvervsklima - København	8
2.3	SMV'er i offentlige udbud i Danmark	9
2.3.1	Transaktionsomkostningsteori	10
2.3.2	Konkurrence i offentlige udbud	12
2.4	SMV-deltagelse i Københavns Kommunes udbud	13
2.4.1	Vurdering – Problemets størrelse	14
2.5	SMV-barrierer i Københavns Kommune	18
3	RETSLIGT HANDLERUM I UDBUDSPROCESSEN	21
3.1	Gældende ret	21
3.2	Nyt Udbudsdirektiv – fokus på SMV'er	22
3.2.1	Opdeling af kontrakter	22
3.2.2	Omsætningskrav	23
3.2.3	Underleverandører	23
3.2.4	Dokumentationskrav	23
3.2.5	Afdækning af markedet	23
3.2.6	Kortere tidsfrister	24
4	OFFENTLIGE AKTØRERS FORSLAG OG INITIATIVER	25
4.1	Tilrettelæggelse af offentligt intelligent udbud og indkøb	25
4.2	Kontantrabatter mod kort betalingsfrist	27
4.3	Konsortiedannelse	28
4.4	Udbud i fagentrepriser	30
4.5	Aarhus-modellen	31
4.6	Samordnet varedistribution	32
4.7	Innovationsfremmende indkøb	33
5	LITTERATUR	35

## 1.1 INTRODUKTION

13. maj 2013 stillede Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten i Københavns Kommune et medlemsforslag vedrørende skabelse af lokale job gennem kommunens indkøb og udbud. Forslaget var motiveret af en analyse, som Oxford Research har udarbejdet på vegne af Odense Kommune<sup>1</sup>. Analysen viser, at offentlige og private investeringer for 25 mia. kroner vil skabe omkring 38.000 nye arbejdspladser frem mod 2020. Medlemsforslaget blev behandlet på Økonomiudvalgets møde d. 8. oktober 2013, hvor det blev besluttet at nedsætte en arbejdsgruppe med det formål, at belyse mulighederne for at komme med forslag til, hvordan Københavns Kommune kan arbejde for, at der i øget omfang skabes mulighed for benyttelse af lokal arbejdskraft samt lokale virksomheder og entreprenører i forbindelse med udbud og indkøb inden for gældende lovgivning.

I rapporten "Flere Job i København"<sup>2</sup> fastslås det, at Københavns Kommunes mål om at skabe 20.000 nye job i den private sektor frem mod år 2020 kræver, at virksomhederne sikres de bedst mulige vilkår for at øge omsætningen og sikre arbejde til flere københavnere. Det vurderes, at opfyldelse af målet særligt kræver fokus på små- og mellemstore virksomheder (herefter SMV'er), fordi potentialet for at sikre nye arbejdspladser er størst i netop disse typer af virksomheder. Derudover argumenteres der for, at flere virksomheder afholder sig fra at afgive tilbud, når Københavns Kommune afholder udbud, fordi de finder udbudsprocessen for besværlig og risikofyldt. Endvidere vurderes det, at SMV'ers adgang til opgaver begrænses af udbuddenes størrelse og omfang. I rapporten fokuseres der således på vilkårene for SMV'er i Københavns Kommunes udbudsproces.

Fokus på SMV'er i offentlige udbud<sup>3</sup> har gennem de senere år været i politikernes søgelys. Regeringen udpeger i sin vækstplan<sup>4</sup> offentlige indkøb som et strategisk vigtigt område, som gennem bedre og mere effektiv tilrettelæggelse af offentlige udbud har potentialet til at sikre vækst og beskæftigelse i Danmark. I den sammenhæng nævnes SMV'er som nøgleaktører for opnåelse af målsætningen, da Danmark er et land karakteriseret ved en meget stor andel af SMV'er<sup>5</sup>. Problemstillingen er dog, at en række barrierer på indkøbsområdet på nuværende tidspunkt kan fraholde SMV'er fra at deltage optimalt i offentlige udbud. Derfor er det centralt at afklare, hvilke initiativer der kan forbedre udbudsprocessen for SMV'er.

Kapitel 2 udgør rapportens problemanalyse. Hensigten med problemanalysen er, at udbygge og kvalificere problematikken vedrørende SMV'ers deltagelse i offentlige udbud samtidig med, at der tilvejebringes en beskrivelse og analyse af Københavns Kommune som ordregiver. Endvidere opregnes substansen af nuværende undersøgelser på området, og der gives et oprids af det underliggende teoretiske fundament. Med afsæt i forhåndenværende udbudsdata vil anden del af kapitlet give en karakteristik af Københavns Kommune som indkøber og endelig berøres virksomhedernes oplevelse af samarbejdet med kommunen som ordregiver.

---

<sup>1</sup> Beskæftigelses- og bosætningsperspektiver for Odense - 2012-2030, Oxford Research Danmark, Oxford Research A/S. Læs mere her: [http://www.odense.dk/presse/pressemeddelelser/pressemeddelelser%202013/~/\\_media/BMF/Bystrategisk%20Stab/Byudvikling/Vaekstanalyse%202013/Vaekstanalyse%20praesentation%20Oxford%20Research.ashx](http://www.odense.dk/presse/pressemeddelelser/pressemeddelelser%202013/~/_media/BMF/Bystrategisk%20Stab/Byudvikling/Vaekstanalyse%202013/Vaekstanalyse%20praesentation%20Oxford%20Research.ashx)

<sup>2</sup> Rapporten "Flere Job i København – Anbefalinger fra Københavns Kommunes ekspertgruppe for erhvervsklimaet i København 2013"

<sup>3</sup> Der henvises her til et udbud i det offentlige. Det er således ikke udbudsformen, der refereres til. Begrebet skal forstås på samme måde fremadrettet. Det er således ikke udbudsformen, der refereres til.

<sup>4</sup> Regeringens vækstplan blev fremlagt i slutningen af 2013 og indeholder en række anbefalinger indenfor et bredt felt af strategiske indsatsområder. Den del af regeringens vækstplan der specifikt omhandler offentlige indkøb kendes under navnet "Strategi for intelligent offentligt indkøb" (2013) og kan tilgås gennem følgende link: <http://www.evm.dk/publikationer/2013/31-10-13-strategi-for-intelligent-offentligt-indkoeb>

<sup>5</sup> Afhængig af definitionen vurderes det, at et sted imellem 97 % (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens definition) – 99 % (EU's definition) af danske virksomheder kan betegnes som SMV'er.

Kapitel 3 opridser de lovgivningsmæssige rammer, som kommunen som ordregiver er underlagt i forhold til at imødekomme ønsket om at lette adgangen for SMV'ers deltagelse i udbud. I den forbindelse vurderes den nuværende lovgivning samt det nye Udbudsdirektiv og den kommende nationale Udbudslov.

Kapitel 4 trækker på inspiration fra offentlige aktører, der hver især kommer med bud på, hvordan den offentlige sektor kan skabe en bedre udbudskultur ved enten at "kigge indad" på selve tilrettelæggelsen af udbud, eller ved at nedbryde barrierer, der hindrer, at SMV'er byder på offentlige opgaver.

## 1.2 DEFINITION AF SMV'ER

Det bør bemærkes, at SMV'er ikke defineres ens i alle sammenhænge. 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. I Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse af små og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud<sup>6</sup> defineres SMV'er som virksomheder med færre end 50 ansatte og en årlig omsætning/balance, der ikke overstiger 10 mio. EUR. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen begrundede anvendelsen af denne definition med et ønske om at indsnævre rapportens fokus i forhold til den definition, som EU har vedtaget. I realiteten er der dog kun tale om en forskel på 2 % mellem anvendelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens smalle definition og anvendelse af den bredere EU-definition af SMV'er. Andelen af danske virksomheder, som kan karakteriseres som SMV'er, varierer således mellem 97 % - 99 % ved anvendelse af hhv. den smalle og brede definition. I udgangspunktet anvendes EU-definitionen i nærværende rapport, hvor en SMV maksimalt har 250 medarbejdere og en årlig omsætning på mindre end 50 mio. EUR, men rapporten inddrager, til belysning af problemets omfang i Københavns Kommune, en nyere opgørelse blandt kommunens forvaltninger, som beror på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens definition.

SMV'er omfatter i denne rapport også socialøkonomiske virksomheder, da antallet af ansatte og omsætningen i disse virksomheder ofte harmonerer med SMV-definitionen. Denne rapport behandler således ikke særskilt nedbrydelse af barrierer i forhold til socialøkonomiske virksomheder.

## 1.3 AFGRÆNSNING

### Lokale job

I denne rapport operationaliseres begrebet "lokal" som virksomheder med firmaadresse i Region Hovedstaden (undtagen Bornholm). Denne operationalisering er geografisk set bredere end forudsat i opdraget til denne rapport, idet medlemsforslaget kun sigter på omfanget af jobskabelse inden for Københavns Kommune. Grundet den store grad af udpendling og indpendling mellem kommunerne i Region Hovedstaden (og særligt den høje grad af indpendling til Københavns Kommune) har arbejdsgruppen vurderet, at et bredere geografisk sigte er mere hensigtsmæssigt til at tilgodese den høje grad af økonomisk interaktion mellem kommunerne i Region Hovedstaden.

---

<sup>6</sup> *Små og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud*, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013a), maj 2013

### Hovedleverandører

Det eksisterende datagrundlag hviler alene på tilbudsgivere i form af hovedleverandører. Det har ikke været muligt for arbejdsgruppen at fremkomme med tilstrækkelig data, der bygger på underleverandørerne. Der opnås dog god viden om kommunens tjenesteydelseskontrakter samt bygge- og anlægskontrakter, når det kommende aftalesystem vedrørende kommunens indsats team mod social dumping er fuldt ud implementeret. Fremadrettet får Københavns Kommune således en samlet database af kontrakter, på disse områder, som er tilknyttet kommunens arbejdsklausul.

### Evaluering af bagatelgrænse

Af rapportens kommissorium fremgår det, at rapporten skal evaluere, hvorvidt grænsen for det nuværende krav om sikkerhedsstillelse kan hæves. Da denne regelændring kun har været gældende i en meget begrænset periode, vurderer arbejdsgruppen, at der endnu ikke er empirisk belæg for at vurdere, hvorvidt det er hensigtsmæssigt at ændre den nuværende bagatelgrænse - hvorfor initiativet ikke evalueres i denne rapport.

### Ekspertviden

Den tværgående arbejdsgruppe, der blev nedsat i forbindelse med medlemsforslaget, har konstateret, at forskningen i effekten af lokale investeringer på lokalt niveau med henblik på vækst- og jobskabelse er stærkt begrænset. Den manglende forskningsmæssige evidens betyder, at der ikke kan opstilles entydige kausalitetskæder, hvorfor denne rapport fokuserer på, hvilke foreløbige erfaringer en række best practice offentlige aktører har gjort sig på udbudsområdet.

## 1.4 IGANGSATTE INITIATIVER I KØBENHAVNS KOMMUNE

Københavns Kommune har allerede igangsat forskellige tiltag, som forventes at minimere barrierer i udbudsprocessen. I Københavns Kommunes Budgetaftale 2014 er det vedtaget, at kommunen skal blive bedre til at udnytte virksomhedernes potentiale ved at reducere barriererne for deltagelse i kommunens udbud. Nedenfor opregnes de initiativer, som Københavns Kommune allerede nu har iværksat.

#### • Fælles skabeloner/udbudsmaterialer og procedurer

Som led i reducere af de barrierer, tilbudsgivere oplever, har Københavns Kommune i Budgetaftalen 2014 taget initiativ til, at der sættes fornyet fokus på anvendelse af fælles skabeloner og procedurer på tværs af forvaltningerne. Der er derfor nedsat en arbejdsgruppe, som skal afrapportere på tværs af forvaltningerne i juni 2014. Således vil tilbudsgivere fremadrettet opleve mere ensartede udbudsmaterialer fra Københavns Kommune. Det forventes, at et mere standardiseret materiale vil gøre det lettere at byde på opgaver udbudt af Københavns Kommune.

#### • Dialog med markedet

Derudover blev det vedtaget, at kommunen i højere grad end i dag skal gå i dialog med virksomhederne omkring udbudsprocessen. Dette omfatter blandt andet en styrket rådgivning af virksomheder, så disse bliver bekendt med kommunens udbud samt muligheden for at danne konsortier. Denne rådgivning skal naturligvis være et tilbud til alle virksomheder – ikke kun SMV'er – fordi kommunen ikke kan favorisere en bestemt gruppe virksomheder. Rådgivning af virksomheder er endnu et SMV-venligt initiativ, men udfordringen er at nå ud til de relevante virksomheder. Dette kræver en stor kommunikativ indsats, da det næppe er alle disse virksomheder, der er bekendt med, hvor oplysninger om kommunens udbud kan findes.

#### • Bagatelgrænse for sikkerhedsstillelse

I forbindelse med udbud vedrørende bygge- og anlægsopgaver blev det også i Budgetaftalen 14 besluttet, at SMV'er skal have lettere ved at byde på disse opgaver i Københavns Kommune. Almindeligvis skal en entreprenør stille sikkerhed for opfyldelse af sine forpligtelser over for bygherren. Der er derfor blevet indført en bagatelgrænse for, hvornår der stilles krav om sikkerhedsstillelse. Fremover vil kommunen læne sig op ad statens regler, hvorefter der gælder, at der ikke behøves stilles krav om sikkerhed, hvis der er tale om en bygge- og anlægsopgave til en værdi under 0,5 mio. DKK, og hvis det på baggrund af en konkret risikovurdering findes unødvendigt. Anvendelsen af bagatelgrænsen trådte i kraft ved årsskiftet 2013/14.

- **Elektronisk udbudssystem**

I Økonomiforvaltningen samt i nogle af kommunens andre forvaltninger, anvendes et elektronisk udbudssystem i forbindelse med udbudsprocessen. Når udbudsmaterialet er offentliggjort, kan tilbudsgivere få adgang til materialet på den elektroniske platform. Det er også derigennem, at ordregiver og interesserede virksomheder kan kommunikere. Hvis en virksomhed stiller et spørgsmål vedrørende et konkret udbud, offentliggøres spørgsmålet i anonymiseret form. På samme måde offentliggøres svar, således at alle virksomheder får samme information. Når tilbudsgiver skal afgive sit tilbud, sker dette også via det elektroniske udbudssystem. Først når tilbudsfristen er udløbet, får ordregiver adgang til de modtagne tilbud. Dette dokumenteres via systemet, hvilket er med til at sikre ligebehandling samt dokumentation for ordregivers færden. Når tilbudsgiver skal uploade sit tilbud, er det muligt at få teknisk support, hvis det er nødvendigt. Når tilbuddet er uploadet modtages en kvittering på, at tilbuddet er afleveret rettidigt. Det er dog ingen garanti for, at tilbuddet er konditionsmæssigt – men det vurderes, at processen minimerer risikoen for fejl i tilbuds- og udbudsprocessen hos virksomhederne.

- **SMV-venligt udbud og feedback-funktion**

På [www.udbud.dk](http://www.udbud.dk) er alle danske offentlige udbud samlet, så leverandører lettere kan finde de offentlige opgaver. På siden er der for nylig kommet to nye funktioner; en kategorisering af SMV-venlige udbud og en feedback-funktion. Det betyder, at ordregivere kan markere, om udbud er velegnede for SMV'er. Dermed rettes fokus mod, hvordan udbud tilrettelægges. Selvom en opgave er markeret som SMV-venlig, kan alle leverandører byde på opgaven. På samme måde kan SMV'er også stadig byde på opgaver, der ellers ikke er markeret som særligt egnede for dem. Feedback-funktionen skal bidrage til, at fremtidige udbud, og dermed konkurrencen om de offentlige opgaver, bliver bedre. Funktionen giver leverandører mulighed for at komme med kommentarer til udbudsmaterialet. Efter tilbudsfristens udløb kan ordregiver få et samlet dokument, som indeholder alle kommentarer. Denne form for dialog kan forhåbentlig give et konstruktivt udbytte til glæde for alle parter.

## 1.5 RAPPORTEN I LYSET AF KØBENHAVNERFORTÆLLINGEN

Københavns Kommunes overordnede strategiske målsætninger findes i Københavnerfortællingen 2.0 fra 2010, som udpeger vekselvirkningen mellem økonomisk vækst og livskvalitet som hinandens indbyrdes forudsætninger. Denne rapport's genstandsfelt skriver sig ind i vækstdelen af Københavnerfortællingen, da delmålene om mere viden, innovation og beskæftigelse er direkte drevet af kommunens interaktion med erhvervslivet samt arbejdet med at udvikle de bedst mulige rammevilkår for virksomheder.

## 2 PROBLEMANALYSE: SMV-DELTAGELSE I KOMMUNALE UDBUD

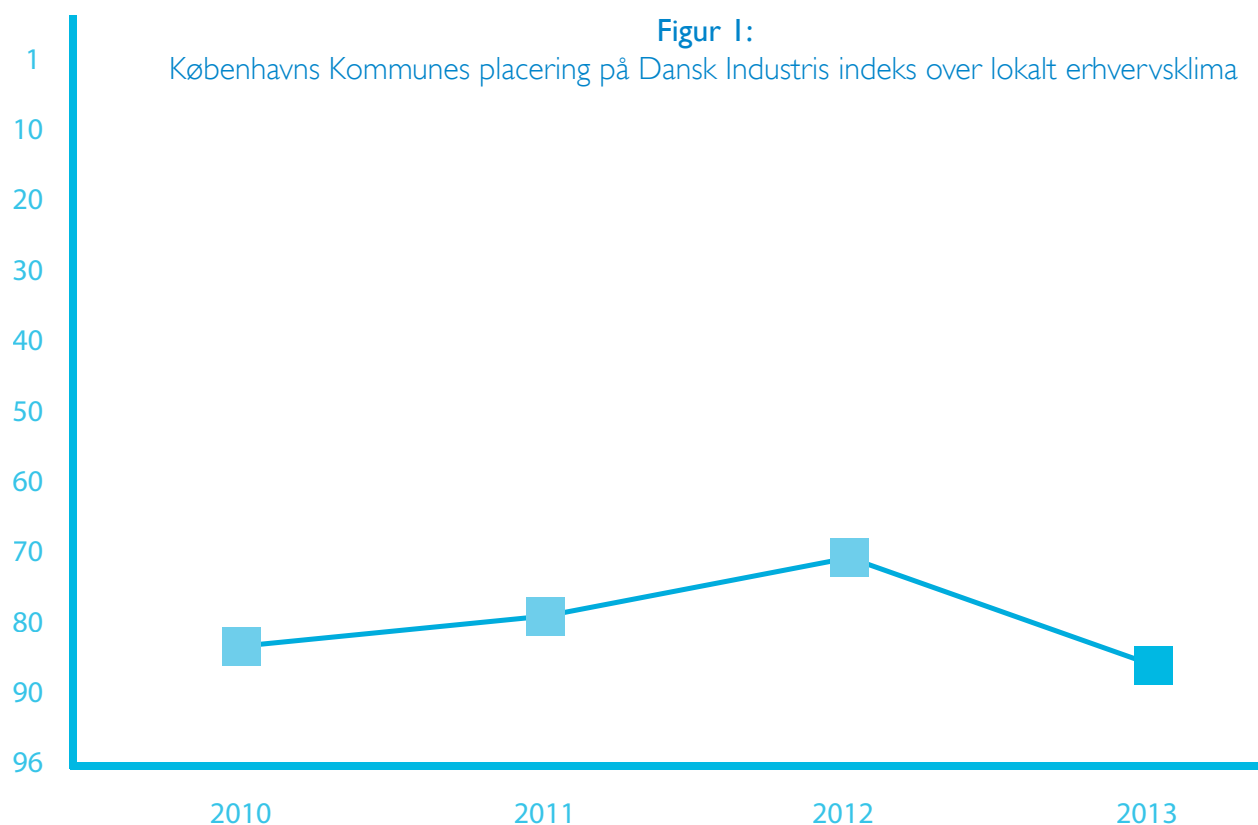
### 2.1 INTRODUKTION: OFFENTLIGE INDKØB I DANMARK

Offentlige indkøb udgør en stor del af Danmarks samlede økonomi, hvorfor dette område anses for et centralt strategisk indsatsområde. Det offentlige foretog i 2012 indkøb af varer og tjenesteydelser fra private leverandører for næsten 300 mia. kr. [299,5 mia. kr.] fordelt på offentlige virksomheder, kommuner, stat og regioner. Ud af den samlede indkøbssum i 2012 foretog de danske kommuner indkøb for 84,8 mia. kr. svarende til 28 % af værdien af alle offentlige indkøb og 5 % af BNP [1825,6 mia. kr. i 2012]. Københavns Kommune var i 2013 karakteriseret ved en samlet indkøbssum på 11,4 mia. kr., hvoraf 10 mia. kr. (anslået) var indkøb fra private leverandører. Sammenlignet med andre kommuner svarer dette til, at Københavns Kommunes indkøb udgør 11 % af de samlede kommunale indkøb og 3 % af samtlige offentlige indkøb.

## 2.2 LOKALT ERHVERVSKLIMA - KØBENHAVN

Dansk Industri arbejder løbende på at forbedre vilkårene for det private erhvervsliv i Danmark. Derfor udarbejdes der årligt en rangliste over lokalt erhvervsklima på kommuneniveau baseret på en kombination af kvantitative og kvalitative data. Undersøgelsen viser blandt andet, at det Københavnske erhvervsliv har særligt gode rammevilkår for konkurrenceudsættelse sammenlignet med vilkårene for erhvervslivet i andre danske kommuner. Københavns Kommune rangerer således som nr. 8 ud af alle landets kommuner i forhold til graden af konkurrenceudsættelse (IKU-score). Derudover rangerer Københavns Kommune højt på graden af indpendling<sup>7</sup>, hvilket indikerer, at Københavns Kommune er i stand til at tiltrække arbejdskraft fra andre kommuner gennem opretholdelse af et stærkt lokalt erhvervsklima. Center for Byudvikling i Københavns Kommune anfører, at i 2013 indpendlede 162.260 personer fra Region Hovedstaden<sup>8</sup> og Region Sjælland til arbejdspladser i Københavns Kommune. Den tilsvarende udpending<sup>9</sup> udgjorde 105.214 antal personer, der pendlede til arbejdspladser placeret i Region Hovedstaden og Region Sjælland.

Til trods for disse gode rammevilkår konkluderer undersøgelsen samlet set, at der er plads til forbedring i Københavns Kommune, da kommunen på tværs af alle inkluderede parametre rangerer relativt lavt på det samlede indeks (Figur 1).



<sup>7</sup> Graden af indpendling beskriver antallet af personer med arbejdssted i en given kommune, men med bopæl i en anden kommune i procent af personer med arbejdssted i kommunen.

<sup>8</sup> Inklusiv personer bosiddende i Frederiksberg Kommune.

<sup>9</sup> Antallet af personer med bopæl i Københavns Kommune, men med arbejdssted udenfor kommunen.

I 2013 rangerer Københavns Kommune samlet set som nummer 86 ud af 96 kommuner. Det er særligt på parametrene velfærdsservice, information og dialog med kommunen og kommunal sagsbehandling at Københavns Kommune rangerer lavest på landsplan.

I konteksten af denne rapport scorer København ligeledes lavt på indikatoren brug af private leverandører, der måler virksomhedernes opfattelse af kommunen som samarbejdspartner ud fra kvalitative parametre, såsom 1) virksomhedernes opfattelse af kommunens åbenhed overfor brug af private leverandører samt 2) virksomhedernes tilfredshed med kommunens overholdelse af betalingsfrister, hvilket indikerer, at trods en høj grad af konkurrenceudsættelse, er der en række barrierer i Københavns Kommune – og dermed et forbedringspotentiale i samarbejdet med private leverandører.

Københavns Kommune er en vægtig spiller på udbudsområdet, hvorfor det alt andet lige må antages, at forbedrede SMV-vilkår i København vil tilvejebringe en forholdsvis stor udnyttelse af det samlede potentiale på indkøbsområdet med henblik på øget beskæftigelse og vækst. Der ligger således et stort økonomisk potentiale i, at danske kommuner indkøber så effektivt som muligt ud fra parametrene pris og kvalitet, hvilket ofte sikres bedst gennem konkurrenceudsættelse af offentlige udbud.

## 2.3 SMV'ER I OFFENTLIGE UDBUD I DANMARK

Det empiriske fundament for vurdering af graden af SMV-deltagelse i offentlige udbud er relativt begrænset i en dansk kontekst. Ekspertisen på området er koncentreret dels i gruppen af udbudsjurister i den offentlige forvaltning, der sidder med den daglige administration af udbudsreglerne, og dels koncentreret i statslige myndigheder beskæftiget med erhverv og vækst, herunder særligt Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Sidstnævnte myndighed har i de senere år udgivet en række analyser, der undersøger udbredelsen af SMV-deltagelse i offentlige udbud i Danmark samt sætter fokus på hvilke barrierer, der fraholder denne gruppe af virksomheder fra at byde på udbudsopgaver.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens seneste rapport Små og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud (2013) viser, at SMV'er deltager i konkurrencen om cirka to tredjedele (63 %) af offentlige udbud og vinder godt halvdelen (47 %) af alle udbud (sammenholdt med at denne virksomhedsgruppe genererer en tredjedel af omsætningen på det private marked). Ifølge rapporten indikerer dette, at mange offentlige udbud udbydes på en måde, der gør dem attraktive for SMV'er. Samtidig pointeres det, at der er plads til forbedring, hvilket understøtter Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport's pointe vedrørende det latente potentiale, der ligger i forøget SMV-deltagelse. Særligt påpeges det, at SMV-deltagelse falder markant i udbud af kontrakter, hvis værdi overstiger 5 mio. kr.

I rapporten fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013a) konkluderes det, at større SMV-deltagelse i offentlige udbud opnås ved at nedbringe de barrierer, der afholder SMV'er fra at afgive tilbud. Rapporten peger på følgende hovedbarrierer for SMV-deltagelse:

- Ressourcekrævende udbudsprocesser.
- Komplekst og uflexibelt udbudsmateriale med unødigt høje krav.
- Behov for mere viden.

På denne baggrund fremkommer rapporten med en række anbefalinger, der består af en kombination af eksisterende initiativer, som kan videreudvikles, samt en række nye initiativer, herunder blandt andet vejledning om dialog til virksomheder, fremme af e-udbud, øget brug af funktionskrav, udbygning af udbud.dk, vejledning til ordregivere i at gennemføre markedsundersøgelser samt udarbejdelse af paradigmer til udbudsprocesser.



## 2.3.1 TRANSAKTIONSOMKOSTNINGSTEORI

Ræsonnementet bag offentlige udbudsprocesser, og således også Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens anbefalinger, udløber af transaktionsomkostningsteori, der blandt andet finder sin anvendelse i mikroøkonomi.

Transaktionsomkostningsteori fokuserer på de omkostninger, som opstår, når en transaktion gennemføres mellem virksomheder. Teorien fokuserer således ikke på de omkostninger, som fremkommer ved tilvejebringelsen af den ydelse, som kontraheringen omhandler, men på de omkostninger, som opstår som følge af selve kontraheringen. Nedbringelse af transaktionsomkostninger antages at have en række positive afledte effekter, herunder øget konkurrence. Det antages, at jo nemmere (og billigere) det er for aktører at indgå i en transaktion – jo større vil incitamentet være for at indgå i denne transaktion, hvilket derved skærper konkurrencen mellem deltagende aktører. Skærpelse af konkurrencen vil ud fra neoklassisk teori resultere i en mere effektiv udnyttelse af samfundsøkonomiske ressourcer, herunder generere et lavere generelt prisniveau og øge innovationen blandt private aktører.

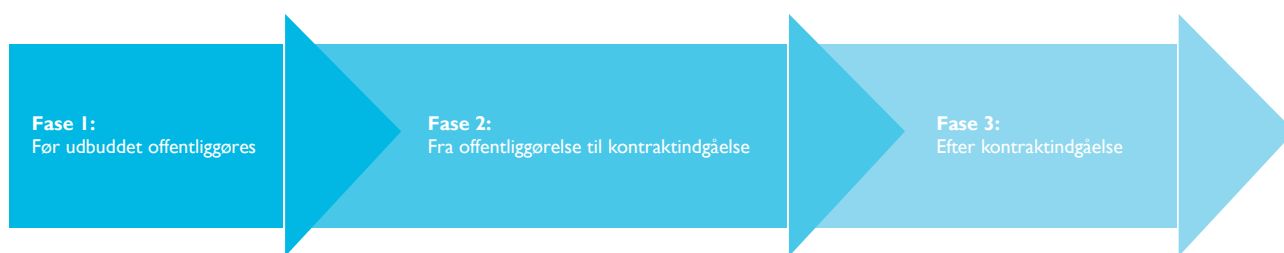
### 2.3.1.1 TRANSAKTIONSOMKOSTNINGSTEORI ANVENDT PÅ OFFENTLIGE UDBUD

Transaktionsomkostninger defineres i offentlige udbud som de omkostninger, der er ved at udbyde, vurdere samt afgive tilbud (jf. DI Videnrådgiverne<sup>10</sup>). Det tilstræbes, at transaktionsomkostningerne i forbindelse med offentlige udbud i udgangspunktet ikke overskygger de gevinster, som et udbud antages at tilvejebringe.

Transaktionsomkostningerne i offentlige udbud kan overordnet set deles op i de omkostninger, som opstår før (ex-ante) og efter (ex-post) indgåelsen af kontrakter. Mere specifikt udgør ex-ante-omkostninger, omkostningerne i forbindelse med drøftelse, udformning og oprettelse af sikringer til overholdelse af kontrakten, mens ex-post-omkostninger indbefatter omkostninger forbundet med håndhævelsen af kontrakten.

Udbudsrådet<sup>11/12</sup> (2011) opererer dog med en tredelt proces, der går på tværs af opdelingen i ex-ante og ex-post omkostninger (Figur 2):

Figur 2:  
Faseopdeling af den kommunale udbudsproces



I nærværende rapport kan ex-ante-omkostninger sidestilles med Fase 1 samt Fase 2, hvor ex-post-omkostninger svarer til Fase 3. Ligeledes kan transaktionsomkostningerne opdeles i **ordregiver** og **tilbudsgiver**. Da fokus i nærværende rapport er på sænkning af transaktionsomkostningerne for SMV'er, tages der udgangspunkt i de transaktionsomkostninger, som konfronterer tilbudsgivere. Udbudsrådet påpeger i "Analyse af transaktionsomkostninger ved udbud" (2011), at transaktionsomkostningerne for tilbudsgivere i offentlige udbud er koncentreret i Fase 2. Der vil således være en klar overvægt af ex-ante-omkostninger for tilbudsgiveren i offentlige udbud. Disse omkostninger er hovedsageligt forbundet med at tilvejebringe den dokumentation, som er nødvendig for at blive erklæret egnet til at deltage i udbuddet. Overvægten af ex-ante-omkostninger kvalificerer, at der i denne rapport tages udgangspunkt i de barrierer, der fremkommer forud for kontraktindgåelsen mellem ordregiver og tilbudsgiver.

<sup>10</sup> <https://viden.di.dk/Videnraadgiverne%20mener/offentligtindkob/Pages/Transaktionsomkostninger.aspx> (lokaliseret d. 30.01.2014)

<sup>11</sup> Udbudsrådet (2011): Analyse af transaktionsomkostninger ved udbud.

<sup>12</sup> Udbudsrådet er siden d. 1. januar 2013 kendt under navnet Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde.

Nedbringelse af disse barrierer for SMV'er svarer til at nedbringe transaktionsomkostningerne ved offentlige udbud og derved skærpe konkurrencen, hvilket udtrykkes i det følgende.

### 2.3.2 KONKURRENCE I OFFENTLIGE UDBUD

I forlængelse af ovenstående redegøres der i dette afsnit for graden af konkurrence i offentlige udbud. Konkurrence kan i denne sammenhæng siges at være udtryk for, dels hvor høj en grad af barrierer, der findes i offentlige udbud, og dels hvor effektivt det offentlige anvender offentlige midler i forbindelse med indkøb.

Konkurrence mellem tilbudsgivere kan altså i teorien siges at sikre opnåelse af bedst mulig kvalitet for færrest penge, hvilket ud fra en økonomisk betragtning er ønskværdig, da de økonomiske ressourcer (primært skatteindtægter) anvendes mest effektivt og derved sikrer, at borgerne får mest muligt for pengene ud fra parametrene pris og kvalitet. Dette harmonerer med kommunens generelle forpligtelse til at handle økonomisk forsvarligt.

#### 2.3.2.1 KONKURRENCEUDSÆTTELSE (IKU)

Konkurrence i offentlige udbud opgøres som oftest med udgangspunkt i Indikator for Konkurrenceudsættelse (IKU), der beskriver forholdet mellem andelen af konkurrenceudsatte opgaver og den totale mængde udbudseggede opgaver<sup>13</sup>:

$$\text{IKU} = \frac{\text{Konkurrenceudsatte - Opgaver}}{\text{Udbudseggede - Opgaver}}$$

I den årligt tilbagevendende rapport Status for offentlig konkurrence 2013<sup>14</sup> udgivet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013b) opgøres graden af konkurrence i offentlige udbud ud fra IKU-værdier. Rapporten påviser, at det offentlige skaber konkurrence om opgaver for i alt 97,2 mia. kr., hvilket sammenholdt med den totale værdi [385 mia. kr.] af udbudseggede opgaver svarer til en konkurrenceudsættelse af ca. 25 % af alle udbudseggede opgaver i den offentlige sektor. Kommunerne konkurrenceudsatte i 2012 opgaver for 55,6 mia. kr., hvilket sammenholdt med den totale værdi [220,6 mia. kr.] af udbudseggede opgaver på det kommunale område svarer til en konkurrencegrad på 25,4 % (svarende til landsgennemsnittet). Københavns Kommune konkurrenceudsatte til sammenligning 28,7 % (svarende til IKU på 28,7) af udbuddene i 2012, hvilket er cirka 3 procentpoint over landsgennemsnittet.

Dansk Industri<sup>15</sup> vurderer i den forbindelse, at der på landsplan er et stort latent potentiale i yderligere kommunal konkurrenceudsættelse. Specifikt i forhold til Københavns Kommune opregnes det økonomiske potentiale ved en skærpelse af konkurrencen til at udgøre 302,5 mio. kr. årligt såfremt Københavns Kommune konkurrenceudsætter opgaver svarende til 37,5 % af de udbudseggede opgaver. Denne procentsats svarer til gennemsnittet for konkurrencegraden af de ti mest konkurrenceudsættende kommuner på landsplan. Særligt peger Dansk Industri på et stort potentiale i forhold til konkurrenceudsættelse af opgaver relateret til byudvikling, trafik og infrastruktur samt sundhed. Produktivitetskommissionen anfører kort og godt blandt hovedanbefalingerne: "Skab konkurrence om alle offentlige opgaver, der egner sig til det"<sup>16</sup>.

<sup>13</sup> En metodisk uddybning af IKU kan tilgås på Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside (De Kommunale Nøgletal): <http://www.noegletal.dk/ntlInfo/4A.html>. IKU opgøres her på følgende vis: Indikator for konkurrenceudsættelse måler summen af de faktisk konkurrenceudsatte udgifter i kommunerne som andel af summen af udgifter, som det er muligt at konkurrenceudsætte. IKU er PLI-justeret (privat-leverandør-indikator) for kommunernes egne vundne udbud. Dermed tages der højde for, at nogle kommuner selv varetager opgaver, der har været konkurrenceudsat.

<sup>14</sup> Rapporten kan hentes via følgende link: [http://www.kfst.dk/Indhold-KFST/Nyheder/Pressemeddelelser/2013/~/\\_/media/KFST/Publicationer/Dansk/2013/Status%20for%20offentlig%20konkurrence%202013.pdf](http://www.kfst.dk/Indhold-KFST/Nyheder/Pressemeddelelser/2013/~/_/media/KFST/Publicationer/Dansk/2013/Status%20for%20offentlig%20konkurrence%202013.pdf)

<sup>15</sup> Dansk Industri: Fakta om konkurrenceudsættelse – København. <http://di.dk/SiteCollectionDocuments/Kommunale%20Faktaark/Region%20Hovedstad/K%C3%B8benhavn.pdf>

<sup>16</sup> Produktivitetskommissionen: "Det handler om velfærd og velstand – oversigt over slutrapport", marts 2014.

## 2.4 SMV-DELTAGELSE I KØBENHAVNS KOMMUNES UDBUD

Nedenfor vil Københavns Kommunes rolle som udbudsaktør blive beskrevet med udgangspunkt i SMV repræsentation i kommunens centrale og fællesobligatoriske<sup>17</sup> aftaler på indkøbsområdet (se Tabel 1).

Tabel 1

	København	Region Hovedstaden	Resten af landet	I alt
<b>Antal</b>	<b>81</b>	<b>68</b>		<b>32</b>
<b>% af antal SMV'ere</b>	<b>25</b>	<b>50</b>	<b>25</b>	<b>100</b>
<b>% af antal centrale, fællesobligatoriske aftale [47 aftaler]</b>	<b>17</b>	<b>34</b>	<b>17</b>	<b>68</b>

Af Tabel 1 fremgår det, at ud af Københavns Kommunes 47 fælles obligatoriske indkøbsaftaler blev 32 af aftalerne svarende til 68 % vundet af en SMV. 24 af disse aftaler (ud af den totale mængde indkøbsaftaler) blev vundet af lokale<sup>18</sup> SMV'er<sup>19</sup> svarende til 51 %. Ved sammenligning af lokale og ikke-lokale SMV'er viser Tabel 1 yderligere, at ud af de 32 aftaler, der blev vundet af en SMV, tilfaldt 75 % af kontrakterne lokale SMV'er, hvilket indikerer, at lokale SMV'er er bedre repræsenteret i Københavns Kommunes udbud end ikke-lokale SMV'er.

Ud fra ovenstående kan det slutes, at Københavns Kommune allerede har et indgående samarbejde med lokale SMV'er<sup>20</sup> på det centrale indkøbsområde dækket af de fællesobligatoriske aftaler.

### 2.4.1 VURDERING – PROBLEMETS STØRRELSE

Da der ikke findes nogen sammenlignelige data fra andre kommuner, er det ikke muligt entydigt og systematisk at vurdere, hvorvidt graden af SMV-deltagelse i Københavns Kommunes indkøb ligger over eller under landsgennemsnittet.

<sup>17</sup> Det vil sige de indkøbsaftaler, der gælder for alle forvaltninger og enheder i Københavns Kommune.

<sup>18</sup> I nærværende rapport operationaliseres begrebet 'lokal' som SMV'er med firmaadresse i Region Hovedstaden (<http://www.regionh.dk/topmenu/omRegionH/faktaOgTal/Kommunerne/>) (undtagen Bornholm). Underopdelingen på Københavns Kommune er medtaget for overskuelighedens skyld. Arbejdsgruppen har vurderet, at en operationalisering baseret udelukkende på SMV'er med firmaadresse i Københavns Kommune, er uhensigtsmæssig grundet den ???

<sup>19</sup> SMV defineres i nærværende rapport som virksomheder med op til 250 ansatte og hvis årlige omsætning/balance ikke overstiger 50 mio. EUR.

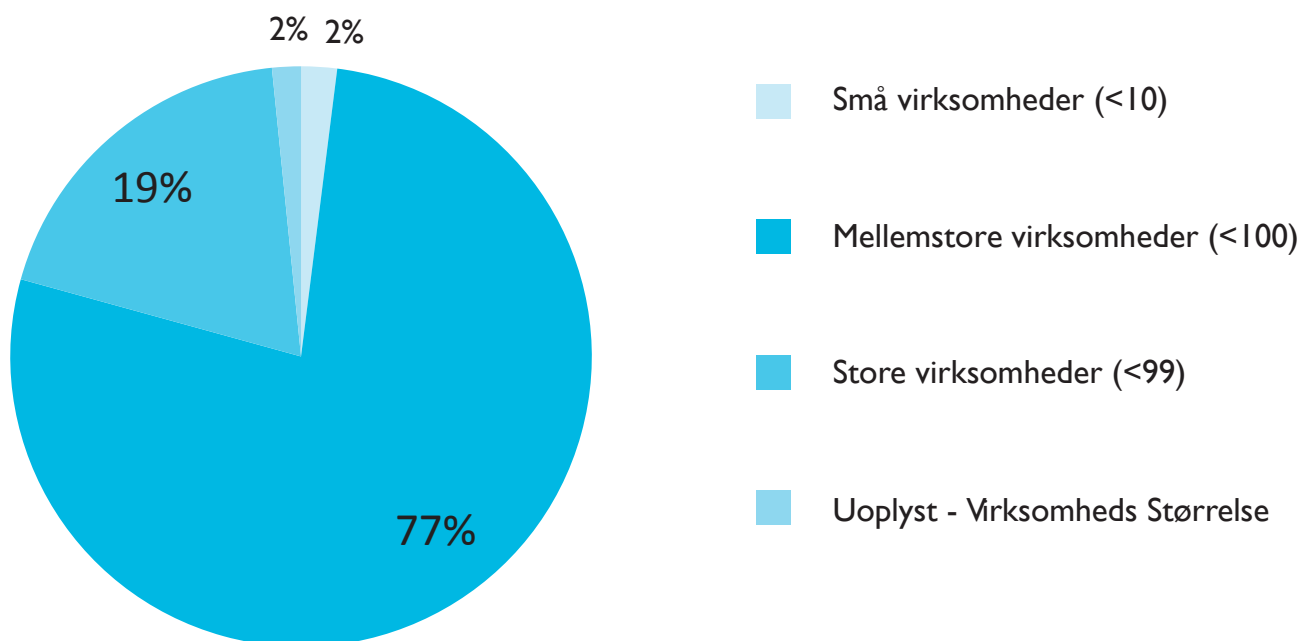
<sup>20</sup> Grundet manglende data for SMV-deltagelse på det decentrale (forvaltningsspecifikke) indkøbsområde kan der ikke skabes et samlet overblik over alle Københavns Kommunes indkøbsaftaler. Derfor tager arbejdsgruppen forbehold for evt. ændringer i det samlede resultat ved inddragelse af decentrale indkøbsaftaler.

I forlængelse af opgørelsen over SMV-deltagelsen i Københavns Kommunes centrale indkøbsaftaler er det relevant at undersøge SMV'ernes tilstedeværelse på bygge- og anlægsområdet, da denne sektor er karakteriseret ved en stor andel af SMV'er<sup>21</sup>. Det anslås, at 99 % af alle danske virksomheder på bygge- og anlægsområdet udgøres af SMV'er<sup>22</sup>. Bygge- og anlægsområdet indtræder derfor som et muligt fokuspunkt, da det er arbejdsgruppens opfattelse, at andelen af SMV'er i Københavns Kommunes bygge- og anlægsudbud er forholdsmæssig stor sammenlignet med andre udbudsområder, og derfor kan tjene til inspiration som et best practice område.

Baseret på de nyeste udbudsdata fra Københavns Ejendomme i perioden fra 2011-2014<sup>23</sup> fordeler kontraktmidlerne sig inden for bygge- og anlægsudbud<sup>24</sup> på følgende måde (Figur 4 og 5):

Figur 4:

## Entreprenører - Kontraktsum



<sup>21</sup> Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013a) - Små og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud.

<sup>22</sup> SBA Fact Sheet 2013. Europa-kommissionen.

<sup>23</sup> 01.01.2011-07.02.2014.

<sup>24</sup> Disse kontraktmidler er ikke indeholdt i opgørelsen af indkøbsmidler ovenfor, hvorfor disse data bliver behandlet særskilt.

Figur 5:

### Samlede kontraktbeløb efter størrelse



Som det fremgår af opgørelsen i Figur 4, er SMV'ers tilstedeværelse særdeles udtalt på bygge- og anlægsområdet, hvor 79 % af kontraktmidlerne således tilgår SMV'erne<sup>25</sup> – særligt de mellemstore virksomheder (10-99 ansatte), der vinder 77 % af kontraktmidlerne svarende til ca. 1,6 mia. kr.

Ud af den samlede kontraktværdi på 2,1 mia. kr. tilfaldt 1,3 mia. kr. lokale SMV'er<sup>26</sup>, hvilket svarer til en andel på ca. 59 %. Københavns Ejendomme vurderer dog, at SMV-andelen reelt set er større, da underleverandører ikke medtages i datagrundlaget. SMV'er får som udgangspunkt også andel i de udbud, der vindes af større virksomheder. Opgjort på antal tilfalder ca. 69 % af kontrakterne lokale SMV'er, hvilket understreger, at Københavns Kommunes udbud på bygge- og anlægsområdet i høj grad inddrager (lokale) SMV'er.

Alt i alt tyder det på, at det står godt til i Københavns Kommune på indkøbsområdet. Det kan imidlertid dog fortsat være relevant at se på, hvilke områder Københavns Kommune kan forbedre og gøre endnu mere attraktive for SMV'erne ved implementering af (nye) initiativer samt nedbringelse af SMV-barrierer. Med andre ord er en stor andel af SMV'er ikke lig med et udtømt forbedringspotentiale, da opgørelsen ovenfor ikke tager højde for, hvor stor en andel af Københavns Kommunes udbud, der potentielt kunne varetages af (lokale) SMV'er. En uddybning af, hvilke tiltag Københavns Kommune har mulighed for at implementere i forhold til gældende ret m.v., gives i kapitel 3.

#### 2.4.2 – KONSEKVENSERVED BRUG AF KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSENS SMV DEFINITION

Da nærværende analyses resultater i væsentligt omfang afhænger af operationaliseringen af SMV-begrebet vil underafsnittet opregne de eventuelle konsekvenser af en alternativ SMV-definition. Det er nærliggende at anvende Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens (2013a) SMV-definition, der operationaliserer en SMV som en virksomhed med mindre end 50 ansatte og en årlig omsætning/balance, der ikke overstiger 10 mio. EUR.

Ved anvendelse af denne definition ser SMV'ernes repræsentationsgrad i forhold til Københavns Kommunes centrale og fællesobligatoriske aftaler således ud (Tabel 2):

<sup>25</sup> Københavns Ejendomme operationaliserer SMV-begrebet som en virksomhed med op til 99 ansatte. Der tages i denne opgørelse ikke højde for virksomhedens årlige omsætning. Selvom denne operationalisering afviger fra EU-definitionen [op til 250 ansatte] vil en bredere operationalisering alt andet lige forøge andelen af SMV'er.

<sup>26</sup> Operationaliseret som SMV'er med firmaadresse i Region Hovedstaden (undtagen Bornholm).

Tabel 2

	København	Region Hovedstaden	Resten af landet	I alt
Antal	26		21	0
% af antal SMV'ere	20	60	20	100
% af antal centrale, fællesobligatoriske aftale [47 aftaler]	41	34		21

Af Tabel 2 fremgår det, at andelen af SMV'er er mindre ved anvendelse af en mere restriktiv SMV- definition. Reelt set er andelen af SMV'er reduceret med ca. en tredjedel, hvilket ligeledes giver sig udslag i, at SMV'ernes samlede tilstedeværelse på det centrale indkøbsområde er reduceret tilsvarende fra 68 % til 21 %. Dette er ikke overraskende, eftersom en snævrere definition alt andet lige vil reducere antallet af virksomheder klassificeret som en SMV. Det ville derfor være naturligt at forvente, at repræsentationsgraden ligeledes var ca. 5 gange mindre ved anvendelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens definition, hvilket imidlertid ikke er tilfældet.

I forbindelse med Københavns Kommunes indsats mod social dumping, skal forvaltningerne indlægge aftaler indenfor tjenesteydelser samt bygge- og anlægsopgaver med kontraktværdi på over 1 mio. kr. i et aftalestyringssystem. Af aftalestyringssystemet fremgår<sup>27</sup> også aftaler med underleverandører, hvorfor et mere uddybende billede end tidligere opnås. Ved at samle oplysninger om leverandører fra både det fællesobligatoriske område, fra aftalestyringssystemet og ved at bede forvaltningerne om at melde yderligere aftaler ind, ser SMV'ernes repræsentationsgrad i Københavns Kommune således ud:

Tabel 3<sup>28</sup>

	Region Hovedstaden	Resten af landet	I alt
Antal	76	15	91
Opgjort i %	84	16	100
% SMV'er af antal [218] <sup>29</sup> aftaler	35	74	2

<sup>27</sup> Forvaltningerne er dags dato (27.05.14) ikke færdige med arbejdet med at lægge aftaler ind i systemet.

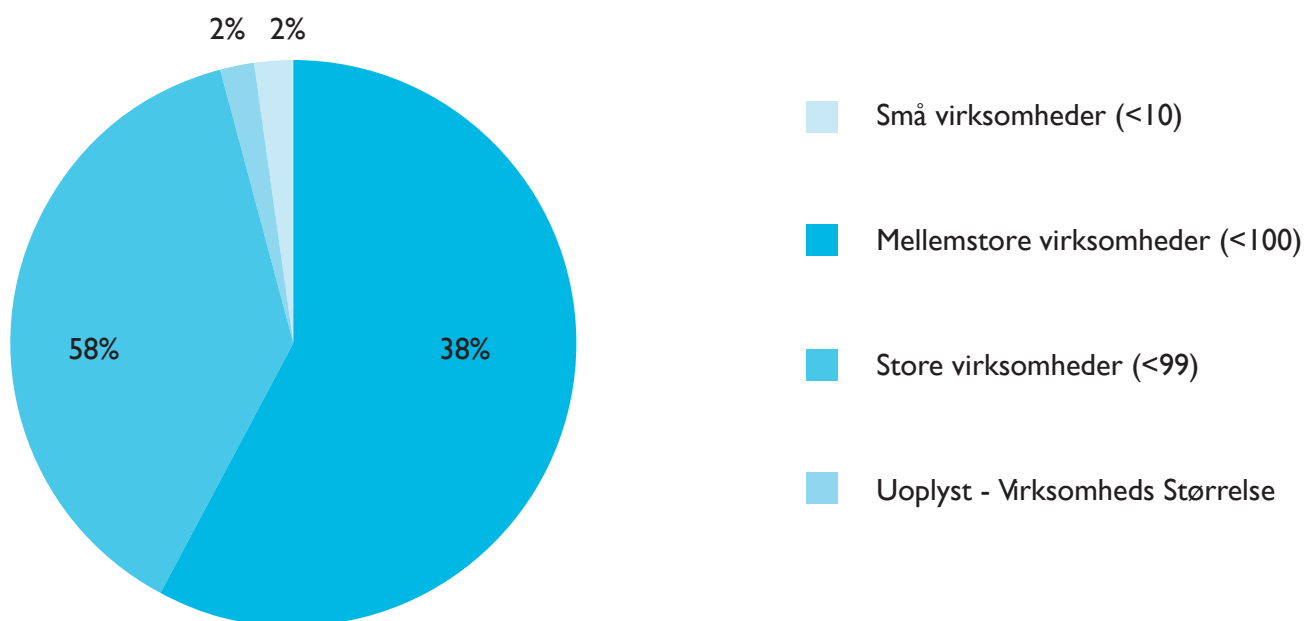
<sup>28</sup> Det har ikke været muligt at indhente udtømmende oplysninger om Københavns Kommunes samlede aftaler; og undersøgelsen hviler alene på oplysninger om antallet af ansatte i virksomhederne og ikke virksomhedernes omsætningsniveau. Endvidere er det ikke muligt uden grundigere analyse, at udskille Københavns Kommune fra hovedstadsregionen, idet forvaltningerne har meldt oplysninger ind for Region Hovedstaden.

<sup>29</sup> I undersøgelsen indgår 92 aftaler fra aftalestyringssystemet, 57 aftaler fra Sundheds- og Omsorgsforvaltningen, 2 aftaler fra Kultur- og Fritidsforvaltningen, 3 aftaler fra Børne- og Ungeforvaltningen, 17 aftaler fra Koncern Service (under Økonomiforvaltningen) og endelig 47 fællesobligatoriske aftaler (Økonomiforvaltningen).

På bygge- og anlægsområdet vil anvendelsen af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens SMV-definition ligeledes give anledning til ændringer i andelen af kontraktmidler, der tilfalder SMV'er (se Figur 4a og 5a).

Figur 4a:  
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens SMV-definition.

## Entreprenører - Kontraktsum



### Samlede kontraktbeløb efter størrelse



Af figur 4a og 5a fremgår det tydeligt, at anvendelsen af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens SMV-definition (2013a) betyder, at andelen af kontraktmidler, der tilfalder SMV'erne, reduceres fra ca. 1,7 mia. kr. (ved et skæringspunkt på op til 100 ansatte) til 865 mio. kr. (ved et skæringspunkt på op til 50 ansatte). Procentvis svarer dette til en reduktion fra 79 % til 40 % af kontraktmidlerne. Ud af den samlede kontraktværdi på 2,1 mia. kr. tilfaldt ca. 535 mio. kr. lokale SMV'er<sup>30</sup>, hvilket svarer til en andel på ca. 25 %.

## 2.5 SMV-BARRIERER I KØBENHAVNS KOMMUNE

I forbindelse med Budget 2013 blev det besluttet, at der på baggrund af Københavns lave placering på Dansk Industris rangliste over Lokalt Erhvervs-klima<sup>31</sup> skulle nedsættes en ekspertgruppe. Formålet med ekspertgruppen (bestående af repræsentanter fra Københavns Kommune, erhvervsorganisationer, lokale virksomheder etc.) var at analysere erhvervs-klimaet i København, og på den baggrund fremkomme med en række anbefalinger til forbedring. Ét af ekspertgruppens fokusområder var indkøb og udbud, hvor der i ekspertgruppens rapport Flere job i København blev peget på følgende SMV-barrierer:

- Manglende SMV-adgang grundet størrelsen og omfanget af udbud i Københavns Kommune.
- For stor variation i udbudsmaterialet på tværs af kommunen, hvilket gør det ressourcekrævende for mindre virksomheder at byde.
- Kommunen udtrykker ikke interesse for dialog om kvalitet og indhold, men opfattes af SMV'er som fokuseret udelukkende på pris i bedømmelsen af tilbud.
- Kommunen opfattes som 'tung at danse med', hvilket afskrækker mindre virksomheder fra at afgive tilbud.
- Bankgarantien på fem år i forbindelse med anlægsudbud er hæmmende for SMV'er.

Til denne liste kan også tilføjes følgende mindre barrierer, der er blevet identificeret af Københavns Erhvervs-service i samarbejdet med lokale SMV'er:

- Uigennemsigthed i kommunens udbud.
- Manglende kommunikation og rådgivning fra kommunens side vedrørende krav til tilbudsmateriale, proceskrav, kommende udbud etc.

Virksomhederne peger således typisk på kompleksiteten i udbudsmaterialet. Selve udbudsmaterialet er ofte et komplekst dokument, som består af mange dele. Det kan være vanskeligt for virksomheder, der ikke er vant til at deltage i udbud, at skabe sig et overblik og gennemskue kravene. Derudover vil to udbudsmaterialer sjældent være ens. For det første fordi de ydelser, der indkøbes, er forskellige, og for det andet fordi der er mange forskellige ordregivere. I Københavns Kommune har der hidtil været forskellige tilgange til, hvordan udbudsmaterialet udarbejdes i de forskellige forvaltningers indkøbsafdelinger. Der er risiko for, at dette forvirrer virksomheder, som formentlig ser Københavns Kommune som én enhed, selvom den består af syv forvaltninger med varierende udbudspraksis. Endvidere er det svært for tilbudsgivere at lære af egne fejl, hvis udbudsprocessen varierer fra forvaltning til forvaltning. Dette sætter således store krav til, hvordan materialet formuleres. Det samme gælder de kontrakter og rammeaftaler, som kommunen indgår på baggrund af en udbudsproces. For at undgå fortolkningstvister er det nødvendigt, at rammeaftaler og kontrakter er formuleret klart og præcist.

Endelig oplever mange virksomheder, at kommunens krav til leverandørerne er høje. Særligt SMV'er kan have svært ved at opfylde eksempelvis høje miljøkrav samt krav i sociale klausuler og arbejdsklausuler. For at skabe en rimelig konkurrence er det en forudsætning, at det ikke kun er markedets største aktører, der kan deltage. I forbindelse med afdækning af markedet kan det vise sig, at ikke alle aktører kan opfylde de krav, der er politisk vedtaget i Københavns Kommune. Dette kan afskære en del af markedet fra at afgive tilbud. Udfordringen er således at skabe balance mellem markedet og de krav, der stilles. Dette gælder alle dele af kravspecifikationen, hvorfor markedsafdækning er et meget vigtigt element, som kan bidrage til nedbrud af barrierer.

<sup>30</sup> Operationaliseret som SMV'er med firmaadresse i Region Hovedstaden (undtagen Bornholm).

<sup>31</sup> Ranglisten opdateres årligt og kan tilgås via følgende link: <http://di.dk/lel3/Pages/heleranglisten.aspx>.



Som Håndværksrådet<sup>32</sup> har påpeget, virker kommunens politiske målsætninger, særligt om sociale klausuler, afskrækkende for SMV'er, da disse ikke nødvendigvis har de fornødne ressourcer til at tilgodese sociale forpligtelser i deres tilbud, som det er tilfældet med større virksomheder.

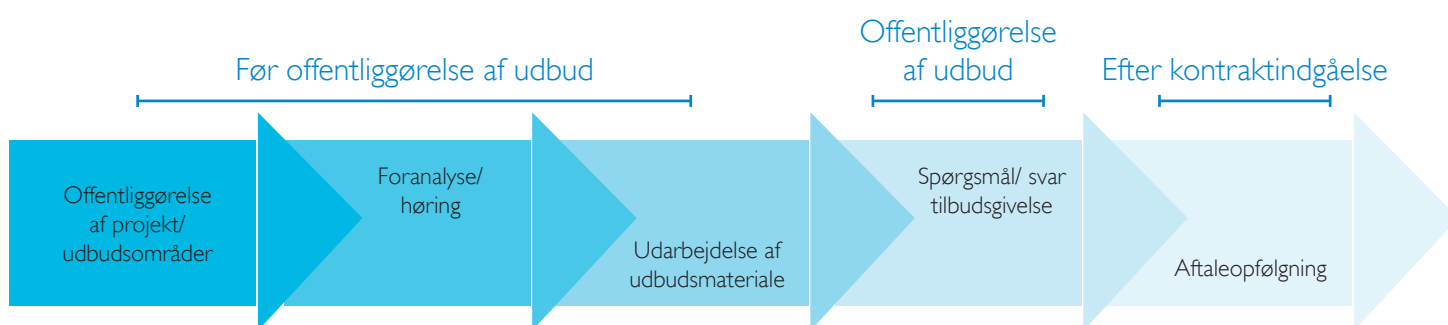
Produktivitetskommissionen anfører, at brug af sociale klausuler og særlige hensyn til lokale leverandører kan begrænse antallet af tilbud, og at samfundsmæssige problemer bedst løses gennem andre målrettede politiske tiltag.<sup>33</sup>

Sammenlignet med de barrierer, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen påpeger, er der et betydeligt overlap med de barrierer, der er lokaliseret i kraft af ekspertgruppens arbejde, hvilket tyder på, at Københavns Kommune ikke er et særtilfælde i forhold til SMV-barrierer, men konfronteres af de samme vanskeligheder i forhold til SMV'er som mange andre danske kommuner. Sammenstillet falder barrierer for SMV'ers deltagelse i Københavns Kommunes udbud i tre hovedgrupper:

1. Manglende SMV-adgang grundet størrelsen og omfanget af udbud, herunder også ressourcekrævende udbud.
2. Komplekst, uigennemsigtigt og ufleksibelt udbudsmateriale med unødigt høje krav i forbindelse med eksempelvis bankgaranti og sociale klausuler, som SMV'er ikke altid har mulighed for at imødekomme.
3. 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 tilbudsmateriale, proceskrav, kommentarer til udbud etc., og endelig dialog om, hvad markedets aktører kan præstere.

Ordregivers mulighed for at optimere sine udbud og således også nedjustere transaktionsomkostninger er, som nævnt tidligere, 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 ligger. I modellen nedenfor opdeles udbudsprocessens første fase, faserne før offentliggørelse af udbud, i tre delfaser med henblik på at præcisere hvornår ordregiver bør arbejde proaktivt for at nedbryde virksomhedsbarrierer.

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



Udbudsprocessen bør således indledes med at informere tilbudsgivere om hvilke projekter og udbudsområder, som ordregiver har i støbeskeen. For at ruste markedet til at byde på kommende udbud, bør denne information underbygges med generel vejledning i at deltage i udbud – understøttet af vækstiværksætter-miljøer, væksthuse og erhvervsorganisationer, som kan yde både bred og snæver én-til-én rådgivning.

Formålet med foranalyse er herefter, at opnå markeds- og produktkendskab gennem formøder med leverandørerne indenfor udbudsområdet, og formålet med høringen er, at få input fra leverandørerne, der kan medvirke til at sikre kvaliteten af udbudsmaterialet.

<sup>32</sup> [http://hvr.dk/Files/NW/PDF/Politik/Syv\\_veje\\_til\\_SMV-venlig\\_udbud\\_april2012.pdf](http://hvr.dk/Files/NW/PDF/Politik/Syv_veje_til_SMV-venlig_udbud_april2012.pdf).

<sup>33</sup> Produktivitetskommissionen. 2014. Offentlig-privat samarbejde.

## 3 RETSLIGT HANDLERUM I UDBUDSPROCESSEN

Såfremt Københavns Kommune ønsker at varetage lokale hensyn i forbindelse med udbud, er det vigtigt at være opmærksom på hvilke juridiske rammer, der gælder på området. Indledningsvis beskrives gældende ret. Dernæst beskrives det nye Udbudsdirektiv med henblik på at belyse eventuelle relevante forskelle i forhold til lovgivningen i dag.

I december 2011 offentliggjorde Kommissionen et forslag til et nyt Udbudsdirektiv. I foråret 2013 indledte Kommissionen, Europa-Parlamentet og Rådet triologforhandlinger, som førte til foreløbig politisk enighed i juni 2013. Direktivet blev endeligt vedtaget d. 11. februar 2014 og skal implementeres i medlemsstaterne senest to år efter ikrafttrædelse. I Danmark skal Udbudsdirektivet implementeres ved en Udbudslov.

### 3.1 GÆLDENDE RET

Når offentlige myndigheder køber varer, visse tjenesteydelser samt bygge- og anlægsydelser for en værdi, der overskrider en nærmere fastsat tærskelværdi, forpligtes disse til at følge EU's Udbudsdirektiv<sup>34</sup>. Direktivet suppleres af bestemmelserne i den danske Tilbudslov<sup>35</sup>. Når værdien af disse kontrakter er lavere end tærskelværdierne<sup>36</sup> for EU-udbud, men over den tærskelværdi, der er fastsat i Tilbudsloven<sup>37</sup>, gælder der en annonceringspligt.

Københavns Kommune er som ordregivende myndighed underlagt lovgivningen på området – herunder EU-retens principper om varernes, tjenesteydelsernes og arbejdskraftens frie bevægelighed samt principper om ligebehandling og ikke-diskrimination.

---

<sup>34</sup> Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter.

<sup>35</sup> LBK nr. 1410 af 07/12/2007 (Bekendtgørelse af lov om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter).

<sup>36</sup> Der gælder forskellige tærskelværdier for statslige myndigheder og kommuner. Følgende tærskelværdier gælder for kommuner med virkning fra 1. januar 2014:

-Tjenesteydelser:

- Tjenesteydelser: 1.541.715 kr.
- Delydelser: 595.832 kr.

-Varer:

- Varer: 1.541.715 kr.
- Delydelser: 595.832 kr.

-Bygge- og anlæg:

- Bygge- og anlæg: 38.624.809 kr.
- Koncessioner: 38.624.809 kr.
- Delarbejder: 7.447.900 kr.

-Det bemærkes, at Udbudsdirektivet sondrer mellem Bilag IIA- og Bilag IIB-tjenesteydelser. Den egentlige udbudspligt efter direktivet omfatter kun ydelser, der er angivet i direktivets Bilag IIA, mens direktivet kun i begrænset omfang gælder for de ydelser, der er angivet i Bilag IIB. Sondringen skyldes, at interessen for at deltage i udbudsprocedurer i andre EU-lande ikke er lige stor ved alle typer af tjenesteydelser.

<sup>37</sup> Indkøb af varer og tjenesteydelser over 500.000 kr. skal annonceres. Bygge- og anlægsprojekter over 3 mio. kr. skal i licitation. Ordregiver har ikke pligt til at følge Tilbudslovens regler om annoncering af Bilag IIB-tjenesteydelser uanset kontraktværdien. Såfremt opgaven vurderes at have en klar grænseoverskridende interesse, er ordregiver dog fortsat underlagt EU-retens principper om bl.a. ligebehandling og gennemsigtighed.

Hvis en ordregiver i forbindelse med et udbud stiller krav om, at leverandøren skal være dansk, at leverandørens virksomhed er beliggende i ordregivers kommune eller på anden måde opstiller betingelser, som favoriserer nationale eller lokale leverandører, vil dette som altovervejende hovedregel være i strid med ovennævnte principper i EU-retten. Dette viste sig blandt andet i forbindelse med Storebæltsbroens opførelse, hvor det var en betingelse, at den vindende leverandør i størst muligt omfang skulle anvende danske materialer og dansk arbejdskraft. Dette resulterede i en sag, som blev behandlet af den daværende EF-Domstol, der vurderede, at klausulen om dansk indhold var i uoverensstemmelse med EU-retten.

Krav, som favoriserer lokale virksomheder, kan alene anses som saglige, hvis der er behov for at varetage nogle helt særlige hensyn i den konkrete situation. Eksempelvis har Klagenævnet for Udbud i et enkelt tilfælde accepteret krav, hvor tilbudsgiverne skulle konkurrere på ”geografisk beliggenhed og offentlig transport” i forbindelse med et udbud vedrørende danskundervisning til voksne udlændinge. Det fremgik, at der blev lagt vægt på den kortest mulige transporttid med offentlige transportmidler fra en bestemt station i ordregivers kommune til undervisningslokalerne. Klagenævnet vurderede, at dette var et sagligt krav, fordi de pågældende udlændinge måtte forventes primært at benytte offentlig transport for at komme til undervisning. Dog fremhævede Klagenævnet, at ordregiver burde have gjort det klart i udbudsbetingelserne, at der alene var tale om et krav om, at tilbudsgiver skulle sandsynliggøre, at tilbudsgiveren ville råde over egnede lokaler på tidspunktet for kontraktstart. Kravet skal således have en væsentlig og saglig betydning for udførelsen af den konkrete kontrakt. Med undtagelse af helt særlige tilfælde kan Københavns Kommune ikke stille krav om, at der anvendes lokal arbejdskraft eller lokale virksomheder i forbindelse med udbud. Dog er det muligt, at der findes andre tiltag, som kan bidrage til vækst og arbejdspladser i Københavns Kommune. Disse behandles i rapportens øvrige kapitler.

## 3.2 NYT UDBUDSDIREKTIV – FOKUS PÅ SMV'ER

I Danmark er det nuværende udbudsdirektiv fortolket forholdsvis restriktivt. Det er derfor vigtigt at holde for øje, at mange af mulighederne i det nye direktiv afhænger af fortolkningen i den kommende Udbudslov. I relation til nærværende rapport er det særligt interessant at belyse, hvilken betydning det kommende direktiv har for SMV'er. Som beskrevet tidligere anbefaler eksperterne bag rapporten Flere Job i København, at Københavns Kommune fokuserer på SMV'er for at bidrage til opfyldelse af målet om skabelse af lokale job. Det påvirker naturligvis konkurrencen på markedet positivt, at det gøres lettere for SMV'er at byde på opgaver i udbud. Dog er det samtidig vigtigt at overveje, hvordan ordregivere opnår effektive resultater. I nogle tilfælde kan det derfor være nødvendigt at prioritere andre hensyn – eksempelvis udnyttelse af stordriftsfordele til gavn for borgerne i Københavns Kommune. Denne fleksibilitet ser i en vis grad ud til at blive imødekommet i det nye Udbudsdirektiv.

### 3.2.1 OPDELING AF KONTRAKTER

Det nye direktiv forpligter ordregiver til at angive en begrundelse, hvis det besluttes, at en kontrakt ikke skal inddeles i delkontrakter. Opdeling af kontrakter i delkontrakter vil alt andet lige gøre det lettere for SMV'er at byde på opgaver, som det offentlige udbyder. Således er ordregivere nødt til at foretage en konkret vurdering af de enkelte udbuds sammensætning forud for offentliggørelse. I forbindelse med implementeringen af Udbudsdirektivet kan medlemsstaterne dog vælge at gøre denne opdeling af kontrakter obligatorisk for ordregivere. I skrivende stund vides det ikke, hvorvidt dette vedtages i den kommende Udbudslov.

### 3.2.2 OMSÆTNINGSKRAV

Med det nye direktiv kan ordregiver maksimalt kræve, at tilbudsgivers omsætning er dobbelt så stor som værdien af den konkrete kontrakt. På den måde burde offentlige kontrakter blive mere tilgængelige for SMV'er. Det er dog muligt at fravige forholdet, hvis der er en særlig risiko forbundet med udførelsen af opgaven.

### 3.2.3 UNDERLEVERANDØRER

Fremover skal underleverandører leve op til de fastsatte udvælgelseskriterier. Det er ordregiver, der skal sikre, at underleverandøren lever op til disse kriterier, samt at der ikke foreligger udelukkelsesgrunde. Såfremt underleverandøren ikke opfylder dette, skal den pågældende underleverandør erstattes af en anden, som lever op til krave-

ne. Endvidere kan ordregiver kræve, at hovedleverandøren og dennes underleverandører hæfter solidarisk. I den forbindelse bør det bemærkes, at når Københavns Kommune indgår aftale med en hovedleverandør, så hæfter denne altid for eventuelle underleverandører. Endelig kan medlemsstaterne stille krav om, at en ordregiver betaler sine underleverandører direkte, såfremt de kræver det.

Som tidligere beskrevet oplever SMV'er ofte barrierer i forbindelse med deltagelse i udbud. Hvis SMV'er deltager i udbud som underleverandører, er det muligt at de samtidig får mulighed for at drage nytte af hovedleverandørens ressourcer – særligt fordi hovedleverandøren må forventes at være interesseret i, at underleverandøren opfylder de fastsatte krav. Dette er således en fordel for SMV'er.

#### 3.2.4 DOKUMENTATIONSKRAV

Ifølge det nye direktiv skal ordregivere acceptere en form for egen erklæring fra tilbudsgiver frem for egentlig dokumentation. Denne erklæring skal accepteres som et foreløbigt bevis for, at de nødvendige krav er opfyldt. Som udgangspunkt er det derfor kun den vindende tilbudsgiver, der skal fremsende dokumentation. Dette tiltag findes generelt positivt, fordi risikoen for, at tilbudsgivere indleverer tilbud, som er udfyldt forkert eller utilstrækkeligt, minimeres. Det hænder, at virksomheder ikke kan deltage i konkurrence på grund af manglende fremsendelse af materiale. Ved at minimere denne risiko kan flere således deltage i konkurrencen. SMV'er har typisk ringere erfaring med deltagelse i udbud, hvorfor det lempede dokumentationskrav er særlig positivt i den relation.

#### 3.2.5 AFDÆKNING AF MARKEDET

Tidligere var ordregivers mulighed for at gå i teknisk dialog med markedet kun nævnt i direktivets præambel. Derudover forpligter Ligebehandlingsprincippet ordregivere til at udelukke en aktør, der har ydet rådgivning, fra udbudsproceduren, såfremt dette har resulteret i en objektiv konkurrencefordel. Hvis eksempelvis en byggekoncern har rådgivet en ordregiver, kan byggekoncernen godt deltage i det efterfølgende udbud, såfremt deres rådgivningsmateriale gives til alle tilbudsgivere. På den måde stilles alle lige. I det nye direktiv er muligheden for at gennemføre indledende markedsundersøgelser skrevet direkte ind i selve direktivteksten. En leverandør, der har deltaget i ordregivers markedsundersøgelse, kan således kun udelukkes fra deltagelse i udbuddet, hvis denne har opnået en konkurrencefordel, som er umulig at eliminere. På den måde bliver det mere attraktivt for virksomheder at deltage i ordregivers markedsundersøgelser. Hvis også SMV'er deltager i markedsundersøgelser får ordregiver en indikation af, hvad den brede del af markedet kan præstere. Derved øges chancerne for, at SMV'er er i stand til at varetage de udbudte opgaver, hvilket har en positiv effekt på konkurrencen på markedet og dermed også på de tilbudte priser.

Med vedtagelsen af det nye Udbudsdirektiv bliver det således lettere at gå i dialog med markedet uden at disse virksomheder skal udelukkes fra den efterfølgende konkurrence på grund af en opnået konkurrencefordel.

#### 3.2.6 KORTERETIDSRISTER

Det nye udbudsdirektiv giver medlemsstaterne mulighed for at fastsætte nogle tidsfrister, som er betydeligt kortere end tidligere. Dette er naturligvis en fordel for ordregivere, fordi udbudsprocessen kan gennemføres hurtigere. Til gengæld kan det være en udfordring for tilbudsgiverne at udarbejde et fyldestgørende tilbudsmateriale inden tidsfristens udløb. Dette må særligt forventes at være en udfordring for SMV'er, fordi deres ressourcer typisk er begrænsede. Det bør bemærkes, at der er tale om minimumsfrister, hvorfor medlemsstaterne kan vælge at indføre længere frister, når direktivet implementeres i den nationale lovgivning.

## 4 OFFENTLIGE AKTØRERS FORSLAG OG INITIATIVER

På trods af snævre lovgivningsmæssige rammer samt komplekse hensyn i tilrettelæggelsen af udbudsprocessen, har en lang række offentlige aktører i og udenfor Danmark fundet veje til at nedbryde barrierer, der hindrer, at SMV'er byder på offentlige opgaver. Nedenfor opregnes en række offentlige aktørers forslag og konkrete initiativer til at skabe en mere SMV-venlig indkøbs- og udbudskultur med sigte på eventuelt at inspirere Københavns Kommune til at opnå større SMV-deltagelse i udbud. Disse initiativer vil ikke nødvendigvis kun være til fordel for SMV'er, men kan være fordelagtige for tilbudsgivere generelt.

Først præsenteres regeringens forslag til principper fra rapporten Strategi for intelligent offentligt indkøb, som offentlige aktører bør tilstræbe at efterleve for at kunne foretage intelligente indkøb. Dernæst skitseres et forslag vedrørende kontantrabatter fra leverandører mod til gengæld at betale regninger før disse forefalder. Endvidere belyses initiativer som andre offentlige aktører end Københavns Kommune har iværksat i forbindelse med indkøb og udbud med henblik på, indenfor de lovgivningsmæssige rammer, at øge vækst og jobskabelse, herunder initiativer indenfor konsortiedannelse, udbud via fagentrepriser og varekøb via centraliseret distribution. Og endelig inddrages erfaringer med henblik på at inspirere til et samarbejde mellem det offentlige og det private om innovationsprojekter.

### 4.1 TILRETTELÆGGELSE AF OFFENTLIGT INTELLIGENT UDBUD OG INDKØB

I forbindelse med gennemførelsen af udbud i Københavns Kommune er der en række hensyn, som skal imødekommes. Udfordringen er, at der kan være tale om modstridende hensyn og interesser, som kan være svære at forene for kommunens udbudsfaglige personale i tilrettelæggelsen af en udbudsproces. Finansministeriet offentliggjorde i oktober 2013 regeringens Strategi for intelligent offentligt indkøb<sup>38</sup>. Heri kommer regeringen med forslag til følgende tre målsætninger for offentlige indkøb:

- 1) Effektivitet (lave priser, lave totalomkostninger og brugbare løsninger).
- 2) Innovation og kvalitetsudvikling (nytænkning og markedsmodning – herunder udvikling af nye løsninger, der kan understøtte vækst og jobskabelse).
- 3) Bæredygtighed (miljø- og energikrav, udvikling af grønne løsninger, samfundsansvar (CSR). og sociale hensyn – herunder sociale klausuler og arbejdsklausuler).

I grove træk harmonerer disse målsætninger fint med de overordnede politiske målsætninger i Københavns Kommune. Der er tale om mål, der til en vis grad trækker i forskellige retninger, og i regeringens rapport fremhæves det da også, at offentlige indkøb er både komplekse og forskellige. Det er derfor en forudsætning, at tilgangen til nye udbud er differentieret. Et intelligent indkøb kan således ikke defineres præcist, idet det afhænger af den indkøbte ydelses kompleksitet samt af modenheten på det pågældende marked. I forlængelse af denne konstatering præsenterer Regeringen syv principper, som er relevante på tværs af forskellige typer af indkøb. Det fremhæves, at det bør bero på en konkret vurdering hvilke principper, der er mest relevante i forskellige indkøbssituationer. Hvis disse principper efterlevs, kan det formentlig bidrage til minimering af de barrierer, som virksomheder oplever i forbindelse med tilbudsafgivning på opgaver udbudt af Københavns Kommune.

<sup>38</sup> Strategi for intelligent offentligt indkøb, 2013/14:6, ISBN 978-87-92985-72-9, Elektronisk publikation 978-87-92985-72-9

## DE SYV PRINCIPPER ER:

- 1) Optimer indkøbsfunktionen med de rette kompetencer og et strategisk fokus og udnyt koordinationsmuligheder, faglige synergier og stordriftsfordele.
- 2) Foretag altid en grundig behovs- og markedsafdækning samt markedsdialog for at sikre konkurrencen og indfri markedets potentiale.
- 3) Vælg altid den udbudsform, der bedst understøtter indkøbets formål og begrænser de samlede transaktionsomkostninger.
- 4) Overvej altid at bruge funktionskrav, så der bliver rum til nytænkning og effektivisering af den offentlige opgaveløsning.
- 5) Overvej altid at inddrage totalomkostninger ved indkøb for at sikre lave totaløkonomiske omkostninger i brugsperioden.
- 6) Understøt den grønne omstilling ved at stille miljø- og energikrav.
- 7) Prioriter implementering og kontraktstyring efter aftaleindgåelse, så indkøbsaftalerne efterleveres og gevinsterne realiseres.

Tilsammen danner de syv principper en udmærket rettesnor for tilrettelæggelse af indkøb og udbud. Efterlevelse af principperne nødvendiggør, at indkøbsfunktioner undergår kontinuerlig faglig udvikling således, at de indkøbs- og udbudsfaglige medarbejdere kan tage højde for den kompleksitet, der ligger i på den ene side at sikre et balanceret fokus og på den anden side at anlægge en differentieret tilgang til optimering af indkøb. Dette kunne blandt andet omfatte vidensudvikling om de forskellige udbudsformer og – procedurer således, at det sikres, at udbud tilrettelægges mest hensigtsmæssigt.

Det er endvidere en stor hjælp for virksomheder, at ordregiver stiller præcise krav til den ydelse, som ønskes leveret. En præcis karakteristik af det, der efterspørges, gør det lettere for virksomheder at vurdere, hvad de skal levere og dermed lettere at tilbyde en konkurrencedygtig pris. Dette er også til gavn for ordregiver og i sidste ende kommunens borgere. Når Økonomiforvaltningen i Københavns Kommune laver udbud, resulterer de i centrale fællesobligatoriske aftaler, som alle forvaltninger er forpligtede til at anvende. Disse aftaler har en bred brugergruppe, hvorfor der typisk er mange forskellige behov, som ønskes opfyldt. For at få en indikation af, hvilke behov der er tale om, inddrages repræsentanter fra kommunens øvrige forvaltninger. Udfordringen er, at det sjældent er slutbrugerne, der deltager som repræsentanter for de respektive forvaltninger. Dette til trods for at det er dem, der kender det konkrete behov. Det kræver derfor en stor arbejdsindsats at identificere disse.

Det er ikke tilstrækkeligt at kende kommunens behov – det er også en forudsætning, at markedet er i stand til at opfylde behovene via de ydelser, der leveres. Når markedet afdækkes, er det oplagt at gå i dialog med markedets aktører for at definere mulighedsfeltet. Det er nødvendigt, at der er effektiv konkurrence på det pågældende marked, både for at undgå udelukkelse af nogle virksomheder (særligt SMV'erne), men også af hensyn til prisen.

Dialog med markedet kan også omfatte rådgivning omkring udbudsprocesser generelt. I samme forum kan virksomhederne blive orienteret om muligheden for at indgå i konsortier. For at nå ud til alle virksomheder kræver det en stor kommunikativ indsats. Derefter kan dialogen skabes på eksempelvis stormøder med leverandører eller på en elektronisk platform, som eksempelvis Offentlig-Privat-Dialog<sup>39</sup>. En af fordelene ved sidstnævnte er den gennemsigtighed, det skaber, når dialogen er tilgængelig på en offentlig platform. Derudover er det muligt at starte dialogen tidligt i processen, så virksomhederne bliver bekendt med kommende udbud i god tid.

---

<sup>39</sup> <http://www.offentligprivatdialog.dk/>

Endelig er det nødvendigt, at der i høj grad følges op på de aftaler, kommunen indgår. For det første skal der følges op på, om kommunens enheder anvender aftalerne, så de opnåede effektiviseringer realiseres. For det andet er en systematisk opfølgning på aftaler en fordel, når området senere skal i genudbud. Kontraktopfølgningen og henvendelser fra kommunens enheder kan hjælpe til at sortere irrelevante elementer fra, samt til at definere hvilke elementer der bør vælges til i et nyt udbud. På den måde bliver det lettere at beskrive det konkrete behov, og dermed lettere at afgive tilbud.

## 4.2 KONTANTRABATTER MOD KORT BETALINGSFRIST

PA Consult præsenterede i oktober 2013 Københavns Kommune for en model, hvor kommunen kan opnå en rabat fra leverandører mod til gengæld at betale regninger før disse forefalder. På den måde får leverandøren hjælp til finansiering, mens kommunen får en rabat. Dette vurderes særligt at være en hjælp for SMV'er, som ellers kan have svært ved at skaffe finansiering.

Såfremt Københavns Kommune ikke betaler sine regninger til tiden, pålægges en morarente. Det følger af Renteloven<sup>40</sup>, at rente skal betales fra forefaldsdatoen, hvis denne er fastsat i forvejen. I andre tilfælde skal der betales rente, når der er gået 30 dage efter den dag, hvor skyldneren var i stand til at indhente de oplysninger, som må anses for nødvendige for at bedømme kravets berettigelse og størrelse. Det betyder, at regninger normalt skal betales senest 30 dage efter afsendelse af en faktura. Såfremt Københavns Kommune aftaler en kortere betalingsfrist, regnes eventuelle morarenter fra den dag. Om det er et attraktivt tiltag for Københavns Kommune afhænger blandt andet af, om betalingsfristen kan overholdes. Det er således nødvendigt at foretage en beregning, som indeholder den forventede rabat, den mistede rente samt risikoen for at betalingsfristen ikke overholdes.

Det er ikke muligt at implementere rabatten ved tidlig betaling i kommunens nuværende aftaler. Efter kontraktindgåelse er det ikke muligt at ændre en kontrakt væsentligt uden at ordregiver genudbyder kontrakten, idet en væsentligt ændret kontrakt betragtes som en ny kontrakt. Årsagen til at kontrakter ikke kan ændres væsentligt, er således for at sikre gennemsigtige procedurer samt ligebehandling af tilbudsgivere. Hvis Københavns Kommune tilbyder tidlig betaling til aftaleparten, mod til gengæld at opnå en kontantrabat, vurderes det at medføre en ændring i den økonomiske balance. Derudover er det ikke usandsynligt, at andre leverandører ville have haft mulighed for at deltage i det oprindelige udbud, hvis de havde kendt til muligheden for at modtage tidlig betaling. Endelig kunne andre leverandører have fået kontrakten tildelt, hvis det havde fremgået af det oprindelige udbudsmateriale, at der var mulighed for at få betalingen hurtigere end sædvanligt. Dette gælder særligt, hvis tilbudsgiver selv fastsætter rabattens størrelse på baggrund af, hvornår ordregiver senest betaler for den leverede ydelse. Altså: Hvis rabattens størrelse bliver et konkurrenceparameter. Selvom der er tale om en ændring af betalingsbetingelserne, vurderes det samtidig, at der indirekte er tale om en prisændring, idet den hurtige betaling betinges af, at leverandøren yder en kontantrabat. Således er der tale om en væsentlig ændring af de kontrakter, som allerede er indgået. Det er derfor ikke muligt at indføre tiltaget i eksisterende kontraktforhold uden at udbyde ydelsen på ny.

Juridisk er der ikke noget til hinder for, at der tilbydes en kortere betalingsfrist i fremtidige kontrakter, som er resultatet af et gennemført udbud. Dog er der en række forhold, som det er vigtigt at være opmærksom på:

- Muligheden for at opnå hurtig betaling af regninger bør gælde alle leverandører, så reglerne på området bliver gennemsigtige og sikrer, at alle behandles lige.
- 1. marts 2013 trådte ændringer af reglerne vedrørende forsinket betaling i kraft. Fremover gælder en betalingsfrist på 30 dage fra afsendelse af faktura. Tidligere blev betalingsfristen regnet fra modtagelse af en faktura. Formålet med ændringen er blandt andet, at særligt SMV'er ikke kan tvinges til at acceptere lange betalingsfrister. Derudover forhøjes morarenten, så den nu består af Nationalbankens udlånsrente plus et tillæg på 8 %. Tidligere bestod morarenten af Nationalbankens udlånsrente plus et tillæg 7 %. Det bliver således dyrere, hvis betalingsfristen ikke overholdes. Københavns Kommune bør derfor vurdere risikoen for, at regninger ikke kan betales til tiden – særligt, hvis betalingsfristen sænkes.

<sup>40</sup> LBK nr 743 af 04/09/2002 (Bekendtgørelse af lov om renter ved forsinket betaling m.v.)

Hvorvidt der bør gælde en kortere betalingsfrist, bør bero på en konkret vurdering hver gang et udbud gennemføres. Som led i vurderingen er det relevant at inddrage ovenstående faktorer.

I Økonomiforvaltningen afprøves effekten af at tilbyde kontantrabatter i et udbud vedrørende rekruttering. Betalingsfristen ændres til 14 dage, hvilket betyder, at betaling derefter medfører morarenter. Når udbuddet er gennemført, vil leverandørerne blive kontaktet for at høre, om de vil oplyse, hvorvidt prisen har ændret sig på grund af den kortere betalingsfrist, og i så fald hvor meget i forhold til en betalingsfrist på 30 dage. Initiativet vil blive evalueret (formentlig i august 2014) med henblik på at vurdere, om kortere betalingsfrister bør gælde i alle fremtidige udbud.

### 4.3 KONSORTIEDANNELSE

Ofte udbydes kommunale opgaver samlet i store enheder, hvilket kan gøre det svært for SMV'er at leve op til kravene i udbudsmaterialet. Nøglen til at vinde attraktive, offentlige kontrakter for SMV'er kan være at indgå i et konsortiesamarbejde, som gør det muligt at byde ind på de større kommunale opgaver. I et konsortium kan SMV'er opnå de faglige og økonomiske kompetencer, det kræves for at møde kravene, når offentlige opgaver udbydes. Konsortier kan således være en attraktiv løsning for SMV'er, der opererer inden for et afgrænset marked og som ønsker en udvidelse af deres produkt- eller serviceportefølje. Dette skal dog vejes op mod risikoen for at markedet indskrænkes, fordi virksomhederne opbygger så tætte relationer, at det skaber potentiel grobund for karteldannelse.

I *Praktisk guide til konsortiedannelse og underleverandørnetværk fra Oxford Research A/S (2013)* anføres det, at samarbejde mellem virksomheder, der besidder komplementære kompetencer enten vertikalt eller horisontalt i værdikæden, kan bidrage til nedbrydelse af indgangsbarrierer, der ellers ofte gør det dyrt eller uoverkommeligt for SMV'er at gå ind på et nyt marked. Gennem det samarbejde, der udfolder sig i et konsortium, kan SMV'er nyde gavn af hinandens kompetencer og styrkepositioner og dermed bidrage til at udvide SMV'ers respektive forretningsområder. Ydermere anføres det i guiden, at konsortiedannelse kan være en måde, hvorpå virksomheder kan indgå i et strategisk samarbejde med henblik på at positionere sig bedst muligt til kommende opgaver. Strategisk samarbejde er særligt relevant inden for brancher, hvor virksomhederne ved, at der fremadrettet kommer opgaver, som vil være interessante at byde ind på i fællesskab. Ved at indgå i sådanne strategiske samarbejder, der er af mere formel karakter end løst forankrede virksomhedsnetværk, vil man internt i konsortiet kunne arbejde målrettet på at positionere sig til de kommende opgaver. På markeder, hvor udbudsprocesser er omfattende, kan man eksempelvis – allerede inden udbuddet bliver offentliggjort – etablere tillidsrelationer og interne retningslinjer. Ligesom man gennem løbende opgaver kan lære hinanden bedre at kende samt teste samarbejdsrelationerne.

Etableringen af et succesfuldt konsortium er ikke en enkel proces, og mange forsøg på at opbygge et værdiskabende samarbejde er mislykkedes. Det er en stor barriere, at de virksomheder, der indgår i et givent konsortium, hæfter solidarisk. Derudover løber konsortieprocesserne ofte ud i sandet enten i opstartsfasen, hvor der ikke er tilstrækkelig grad af formalisering og struktur til at understøtte og styre samarbejdet, eller senere i processen, hvor eventuelle samarbejdsrelationer bliver opløst på grund af manglende tillid, engagement eller motivation blandt konsortiedeltagerne.

Flere af landets kommuner har iværksat tiltag, der har til hensigt at understøtte SMV'ers mulighed for at indgå i konsortier ved eksempelvis at henvise til guides og vejledninger, ved at afholde fyraftensmøder eller afholde mindre kursusforløb for virksomheder om muligheder og rammer inden for området.

**Odense Kommune**<sup>41</sup> arbejder i øjeblikket målrettet på at skabe mulighed for konsortiedannelse og anfører selve fasen omkring markedsafdækning som helt central, fordi virksomhederne i denne fase har mulighed for at indgå

---

<sup>41</sup> Afsnittet vedr. konsortiedannelse i Odense Kommune bygger på interview med en udbudsjurist fra Odense Kommunes udbuds- og kontraktafdeling.



strategiske samarbejder og sammensætte konsortier, der positionerer sig stærkt og kommer med innovative løsningsforslag i forbindelse med kommunens kommende udbud. I denne fase følger Odense Kommune en strategi, der omfatter:

**1. Tid:** Kommunens udbudsplaner offentliggøres i god tid på webportalen [www.offentligprivatdialog.dk](http://www.offentligprivatdialog.dk), så virksomhederne får det nødvendige tidsmæssige rum som konsortiedannelse kræver.

**2. Involvering:** Markedsdialog i form af stormøder forud for udfærdigelsen af udbud, hvor der gives rum til, at virksomhederne kan netværke og afdække hinandens kompetencer og i givet fald indgå i konsortier.

**3. Facilitering:** Kommunen implementerer i nær fremtid et webbaseret redskab med tilnavnet ”konsortiedating”, hvor virksomheder kan oploade profiler og finde de rette match, der skal til for at indgå i konsortiesamarbejder. Værktøjet lægges ud på sitet [www.offentligprivatdialog.dk](http://www.offentligprivatdialog.dk).

**4. Modning:** I forbindelse med offentliggørelsen af udbudsplanerne gør Odense Kommune særligt opmærksom på forhold i det kommende udbud, som fordrer nye innovative løsninger og giver på den måde virksomhederne mulighed for at udvikle innovative løsninger samt indhente de rette kompetencer.

Konsortiedannelse blandt leverandører i Københavns Kommune er ikke et ukendt fænomen, men hviler i øjeblikket alene på tilbudsgivers initiativ. I kommunens budgetaftale for 2014 fremgår det, at der skal ske styrket rådgivning af virksomheder omkring deres muligheder for at danne konsortier, men der er ikke derudover konkrete initiativer til at imødekomme og facilitere konsortiedannelse.

## 4.4 UDBUD I FAGENTREPRISER

Det er et stort ønske fra de håndværksfaglige organisationer, at kommuner på bygge- og anlægsområdet udbyder opgaver i fagentrepriser og dermed bryder med normen om udbud som hovedentrepriser. Mange kommuner, særligt i randområderne, har taget ønskerne til efterretning og truffet principbeslutninger om i videst muligt omfang at benytte fagentrepriser som udbudsform begrundet med ønsket om at skabe øget lokal vækst samt jobskabelse.

Den primære forskel mellem fagentreprise og hovedentreprise er fordelingen af styring og risici. Ved fagentreprise påtager bygherren sig styringen af de forskellige fagentrepriser og koordineringen af selve arbejdet. Dermed påtager bygherren sig også de risici, der er forbundet med styringen og koordineringen samt de omkostninger, der er forbundet hermed. Udbud ved fagentrepriser påfører således kommuner øgede administrationsudgifter fordelt på selve udbudsarbejdet (flere udbud) og på den efterfølgende projekt- og koordineringsopgave, som flyttes fra hovedleverandøren. Derfor vil et øget fokus på udbud ved fagentrepriser gøre det nødvendigt at geare organisationerne, da det kræver flere ressourcer samt andre kompetencer at styre i fagentrepriser. Tilsyneladende findes der ikke opgørelser over eventuelle samlede besparelser eller fordyrelser, når den antageligt øgede kommunale administrationsudgift sættes overfor den givne besparelse ved konkurrenceudsættelsen af hvert fag i en given opgave.

Ofte vil SMV'er være engageret i en hovedentreprise, men her er det alene op til hovedentreprenøren, hvilke underleverandører, der sættes på de fagspecifikke opgaver, og i reglen vil hovedentreprenøren hyre ”gengangere”, hvilket kan være en adgangsbatteri for virksomheder, der ønsker at indtræde på markedet. Fagentrepriser kan formentlig skabe øget konkurrence og øge konkurrenceudsættelsen. Derved kan kommunerne potentielt opnå en besparelse. Det er ikke sikkert, at udbud i fagentrepriser vindes af lokale virksomheder, men formen vurderes bredt at give SMV'er bedre muligheder for at byde. Der er heller ikke lavet opgørelser omkring lokal vækst og jobskabelse i medfør af omlægning af udbudsprocesser fra hoved- til fagentrepriser, men den brede antagelse er,

at fagentrepriser er en mulig vej til vækst og jobskabelse i de ellers snævre rammer, som retsfor skrifterne sætter for offentlige udbud.

I Københavns Kommunes Børne- og Ungdomsforvaltning benyttes fagentreprisemodellen i et nyligt offentliggjort udbud på frugt og grøntområdet som et forsøg på, indenfor rammerne, at give en socialøkonomisk virksomhed mulighed for at byde ind på ”krydderurtedelen” af den samlede opgave.

Et andet illustrativt eksempel til belysning af udbud i fagentreprise er den igangværende omdannelse af Thomas B. Thriges Gade i det centrale Odense. Odense Kommune udbyder opgaven gennem fagentrepriser, og man finder således udbud på eksempelvis elevatorarbejde, topmembramarbejde, elementmontage osv. Odense Kommune forventer, at projektets deltagende parter på både virksomheds- og beskæftigelsessiden hovedsageligt vil være odenseanere. Odense Kommune har dog erfaret, at selvom der politisk ligger en principbeslutning omkring udbud ved fagentrepriser, er langt fra alle udbud på bygge- og anlægsområdet egnet til en sådan model. I et igangværende projekt vedrørende etablering af en stibro, som skal forbinde by og havn i Odense, har kommunen således fulgt en anbefaling om at udbyde opgaven som en hovedentreprise.

Som skitseret i kapitel 2, så har Københavns Kommune på bygge- og anlægsområdet allerede i dag en ganske høj andel deltagende SMV'er, hvorfor der ikke i rapportens sammenfatning stilles særskilt forslag om benyttelse af udbud ved fagentreprise.

## 4.5 AARHUS-MODELLEN

Aarhus Kommune udviklede i 2012 en udbudsmodel, som nu vinder indpas hos flere kommuner – også i Københavns Kommune. Udbuddet omhandlede håndværkerydelser og blev organiseret som en rammeaftale med ni geografiske delområder i en fireårig periode. Under hvert geografisk delområde blev der udbudt fagentrepriser for tømrer-, murer-, maler-, VVS- samt el-installationsarbejder, dog med maksimalt 10 kontrakter pr. delområde. Udbuddet omfattede udførelse af ombygnings- og vedligeholdelsesopgaver. Opgaver under en dags varighed og opgaver over 3 millioner kr. var ikke omfattet af udbuddet. En entreprenør kunne maksimalt blive tildelt fem delområder inden for hvert fagområde<sup>42</sup>.

Udbudsformen var en måde for Aarhus Kommune at sikre, at både små og store virksomheder kunne byde. Der blev ikke i udbudsmaterialet stillet krav til lokalkendskab eller geografisk placering, da det er i strid med udbudsreglerne, men de lokale håndværksmestre blev tilgodeset ved at sænke kravene til virksomhedernes egenkapital. Hovedparten af de tilbud, som kommunen modtog, blev afgivet af lokale virksomheder og virksomheder med afdelinger i Aarhus. Der blev indgået i alt 438 aftaler med 101 virksomheder. Konkret blev op mod 90 % af aftalerne indgået med virksomheder, der har adresse i Aarhus Kommune. Den samlede, årlige omsætning forventes at ligge på 105 mio. kr. Aarhus Kommune forventer at opnå årlige besparelser gennem udbuddet i størrelsesordenen 5-10 mio. kr – dog først med fuld virkning fra andet år, da der forventes øgede omkostninger til instruktion, tilsyn m.v. det første år.

Københavns Kommune er i øjeblikket i gang med at afdække muligheden for at iværksætte et tilsvarende udbud på håndværkerydelser.

---

<sup>42</sup> Casebeskrivelsen hviler på telefonnotat udarbejdet i forbindelse med Fallesen rapporten, selve udbudsmaterialet samt nyhed på Aarhus Kommunes hjemmeside fra d. 20.11.12 <http://www.aarhus.dk/da/omkommunen/nyheder/2012/November/Udbud-af-haandvaerkerydelser-sikrer-besparelser.aspx>.

## 4.6 SAMORDNET VARE DISTRIBUTION<sup>43</sup>

Et opsigtsvækkende projekt danner nu skole ved at samordne leveringer indenfor levnedsmiddelområdet. Tre kommuner i det sydøstlige Skåne (Ystad, Simrishamn og Tommelilla) er gået sammen om at mindske transport på levnedsmiddelområdet ved at gå fra fri leverance til samordnet varedistribution. Det er lykkedes at mindske antallet af kørte kilometer fra 26.245 til 7.000.

Helt konkret har kommunerne oprettet én central som aftaleleverandørerne leverer alle varer til. Logistisk set er opgaven for kommunerne ret omfattende, og ordningen har de senere år udviklet en digital bestillingsplatform samt en model for nøje planlægning af turene. Det er således kommunerne selv, der planlægger og udfører transporten. Ordningen koster kommunerne mellem 2,6 og 2,8 millioner SEK årligt og involverer 124 kommunale institutioner. Der købes levnedsmidler for 35-40 millioner SEK årligt samlet i de tre kommuner.

Systemet har flere fordele. Samordnet varedistribution tilgodeser mindre virksomheder, der ikke har opbygget et stort transport- eller distributionssystem, og de tre kommuner oplever faldne indkøbspriser efter indførelse af ordningen på grund af transportbesparelsen. Endvidere oplever de enkelte enheder, at det er nemmere at planlægge indkøb, idet vareudlevering sker 1-3 gange, hvor det tidligere var normen, at der var 10-12 leverandører med varer til de enkelte enheder per uge. Endelig oplever kommunerne, at initiativet har medført miljøgevinster, øget trafikikkerhed omkring de berørte institutioner samt forøgelse af lokalt producerede fødevarer i de kommunale institutioner. De tre sydsvenske kommuner planlægger nu en udvidelse af ordningen til også at omfatte andre varer end levnedsmidler.

Københavns Kommunes nuværende distribution af levnedsmidler medfører, at hver enkelt leverandør kører ud til de modtagende enheder med præcis deres varetype/varegruppe. Dette skaber en del unødigt kørsel, som kommunen indirekte betaler. Ydermere er det omkostningstungt for mindre leverandører, som ikke har opbygget det logistiknet, der skal til for at levere til så mange adresser, som Københavns Kommunes enheder har. Dette kan betyde, at de afholder sig fra at byde på udbud, eller at deres pris aldrig kan blive konkurrencedygtig, da der er for store etableringsomkostninger forbundet med at skulle levere til så mange enheder. Ved at indføre en model lig "samordnet varedistribution" kan en række omkostninger formentlig elimineres. Dette må alt andet lige medføre bedre indkøbspriser.

Udfordringen med at implementere en form for samordnet varedistribution i Københavns Kommune vil primært være i forbindelse med etableringsomkostninger til modtage- og fordelingsenheden. Denne ydelse kan dog muligvis udbydes særskilt, så en erfaren virksomhed indenfor logistik og lagerføring kan stå for driften. Opsætning af samordnet varedistribution vil være udgiftstungt, men vil teoretisk set, over tid, blive betalt tilbage igennem bedre priser i udbud. Der kræves derfor politisk vilje at søsætte og fastholde projektet, for at det på sigt kan blive en succes. En uddybende undersøgelse vurderes relevant.

---

<sup>43</sup>Afsnittet bygger på:

- 12. nov. 2013, Ystad Allehanda: <http://www.ystadallehanda.se/ystad/article2020607/Stort-riksintresse-for-Ystadsmodellen.html>.
- Ystad Kommunes hjemmeside: <https://www.ystad.se/samvaru>.
- Oplæg: Samordnad varudistribution 2.0, Ystad-Österlenklustrets samordning av transporter i en nu upphandlingsform: [http://upphandling24.idg.se/polopoly\\_fs/1.479979.1354346017!olofmoen.pdf](http://upphandling24.idg.se/polopoly_fs/1.479979.1354346017!olofmoen.pdf).
- Oplæg: Samordnad Varudistribution 2.0 [http://www.oresundskomiteen.org/wp-content/uploads/2013/12/Tina\\_Ystad.pdf](http://www.oresundskomiteen.org/wp-content/uploads/2013/12/Tina_Ystad.pdf).

## 4.7 INNOVATIONSFREMMENDE INDKØB

I et innovationsfremmende indkøb arbejder en offentlig og privat part sammen om at tilvejebringe nye løsninger i form af ny teknologi eller ved anvendelsen af eksisterende teknologi til nye formål. Innovationen kan enten ske via almindeligt udbud baseret på funktionskrav og totalomkostningsbetragtninger, eller igennem længerevarende samarbejdsforløb i såkaldte offentlig-privat innovationspartnerskaber, OPI.

Internationale erfaringer fra USA, Holland, Sverige og Finland indikerer, at der kan opnås positive effekter hos SMV'er i form af jobskabelse og økonomisk vækst ved at bruge offentlige midler til at understøtte udviklingen af nye innovative løsninger gennem innovationsfremmende indkøb. En nyere analyse fra Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde<sup>44</sup> beskriver de internationale erfaringer på området og anfører, at erfaringerne med gennemførelsen af innovationsfremmende indkøb i Danmark er begrænsede. Eksempelvis er brugen af innovationsfremmende funktionskrav kun halvt så anvendt i Danmark som i Sverige. Samtidig er der kun gennemført få offentlig-private innovationspartnerskaber, OPI, i Danmark. Alene 12 % af de adspurgte offentlige indkøbere angiver, at de i deres organisation har erfaringer med innovationsprojekter. På baggrund af det spinkle danske datagrundlag er det ikke muligt at konkludere, hvad effekterne af innovationsfremmende indkøb og OPI'er generelt er herhjemme.

Med det nye direktiv indføres ny udbudsprocedure – de såkaldte ”innovationspartnerskaber”. Dette giver ordregivere mulighed for at indgå partnerskaber med virksomheder med henblik på at udvikle et produkt eller en ydelse. En forudsætning for at benytte denne udbudsform er, at ordregiver har behov for et innovativt produkt, som ikke allerede er tilgængeligt på markedet. Som ordregiver kan Københavns Kommune forsøge at fremme innovationen ved at efterspørge på en anderledes måde – eksempelvis ved at lade virksomhederne bestemme en løsning, der opfylder ordregivers konkrete behov. Gennem dialog og samarbejde kan virksomheder komme med forslag til, hvordan de udbudte opgaver kan løses. Derudover kan dialog med markedet give ordregiver viden om, hvad der findes på markedet, eller om eksisterende løsninger kan tilpasses ordregivers behov. På den måde sikres en god udnyttelse af de forskellige kompetencer i den private og den offentlige sektor. Samarbejde kan således bidrage til innovation. Virksomheder, der udvikler innovative løsninger, kan formentlig også afsætte disse til andre end ordregiver. På den måde kan ordregivers investering i innovation bidrage til skabelse af vækst og dermed også job. Det er derfor en oplagt mulighed, at ordregivere skaber incitament til, at virksomheder udvikler innovative løsninger.

### Erfaringer i Københavns Kommune

Københavns Kommune arbejder i øjeblikket med et OPI-projekt om intelligente transportsystemer (ITS), dvs. systemer, der er dynamiske og reagerer på den aktuelle trafiksituation<sup>45</sup>. Virksomheder og vidensinstitutioner inviteres til, i samarbejde med kommunen, at udvikle nye ITS-relaterede forretningskoncepter og løsninger til håndtering af trafikken i København. Innovationssamarbejdet skal skabe værdi for både de deltagende offentlige og private virksomheder og for borgere/brugere. Virksomhedernes aktie i samarbejdet er at styrke deres muligheder for salg af ITS-løsninger nationalt og internationalt.

ITS-projektet forventes at have rigt potentiale for, at virksomheder og vidensinstitutioner innoverer nye ITS-løsninger og opbygger nye samarbejdsrelationer. Derudover er der i projektet givet finansiering til at teste og fremvise ITS-løsninger i København, og løsningernes markedspotentiale tjekkes i sessioner af markedsekspertes for at øge løsningernes skalerbarhed internationalt. Hertil kan virksomhederne søge Markedsmodningsfonden om tilskud til yderligere at teste, om en prototype eller et koncept fungerer i et realistisk miljø hos potentielle kunder, samt tilpasning af prototypen/konceptet, så løsningens kommercielle muligheder på markedet styrkes. Markedsmodningsfonden giver tilskud til innovative produkter/serviceydelser inden for områder med særlige styrker og potentialer, hvori ITS må indregnes.

<sup>44</sup> Rådet for Offentligt-Privat Samarbejde: Innovationsfremmende indkøb 2013

<sup>45</sup> <https://www.kk.dk/da/erhverv/indkoeb-og-udbud/eu-udbud/innovationssamarbejde-om-intelligente-transportssystemer-its>.

### Internationale erfaringer

De internationale erfaringer på området kan ikke overføres direkte til Danmark. Ikke desto mindre kan erfaringerne tjene som nyttig inspiration for det fremadrettede arbejde. USA har et stort forspring i arbejdet med innovationsfremmende indkøb i forhold til de europæiske lande, idet USA allerede i 1982 igangsatte et initiativ med det formål at motivere og støtte SMV'er, så de kan udvikle innovative løsninger til den offentlige sektor. Erfaringerne fra Storbritannien, Holland og Finland er ikke så omfattende som de amerikanske. Til gengæld er de foregangslande, når det kommer til at tilpasse den amerikanske tilgang til en europæisk kontekst, ikke mindst EU's udbudsregler. Der er igangsat andre relevante initiativer, og de udvalgte initiativer er således en del af en bredere indsats i de fire lande.

## 5 LITTERATUR

### Publikationer

Dansk Industri. 2013. Lokalt erhvervsklima: Sammenligning af kommunerne på områder, der har betydning for erhvervslivet.

Erhvervs- og Vækstministeriet. 2013. Strategi for intelligent offentligt indkøb.

Konkurrence og Forbrugerstyrelsen. 2013a. Små og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud – konkurrence- og forbrugeranalyse 02.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. 2013b. Status for offentlig konkurrence 2013 – konkurrence- og forbrugeranalyse 06.

Københavns Kommunes ekspertgruppe for erhvervsklimaet i København. 2013. Flere Job i København – Anbefalinger fra Københavns Kommunes ekspertgruppe for erhvervsklimaet i København 2013.

Oxford Research A/S. 2013. Praktisk guide til konsortiedannelse og underleverandørnetværk.

Produktivitetskommissionen. 2014. Det handler om velfærd og velstand – oversigt over slutrapport.

Produktivitetskommissionen. 2014. Offentlig-privat samarbejde

Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde. 2013. Innovationsfremmende indkøb.

Udbudsrådet<sup>46</sup>. 2011. Analyse af transaktionsomkostninger ved udbud.

### Retskilder

Bekendtgørelse af lov om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter (LBK nr. 1410 af 07/12/2007)

Bekendtgørelse af lov om renter ved forsinket betaling m.v. (LBK nr. 743 af 04/09/2002)

Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv nr. 2004/18/EF af 31. marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter.

---

<sup>46</sup>Udbudsrådets funktionsperiode ophørte d. 31. december 2012. Rådet blev derefter erstattet af Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde, som er uafhængigt og sekretariatbetjenes af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

## Cases

Ystad Kommune: Samordnet Vardistribution.

- Ystads Allehanda. 12. november 2013. <http://www.ystadsallehanda.se/ystad/article2020607/Stort-riksintresse-for-Ystadsmodellen.html>
- Ystads Kommun. 28. november 2013. <https://www.ystad.se/samvaru>
- Samordnad Varudistribution 2.0 Ystad-Österlensklustrets samordning af transporter i en nu upphandlingsform. [http://upphandling24.idg.se/polopoly\\_fs/1.479979.1354346017!olofmoen.pdf](http://upphandling24.idg.se/polopoly_fs/1.479979.1354346017!olofmoen.pdf)
- Samordnad Varudistribution 2.0. [http://www.oresundskomiteen.org/wp-content/uploads/2013/12/Tina\\_Ystad.pdf](http://www.oresundskomiteen.org/wp-content/uploads/2013/12/Tina_Ystad.pdf)

## Odense Kommune

Casebeskrivelsen hviler på telefonnotat udarbejdet i forbindelse med Fallesen rapporten, selve udbudsmaterialet samt nyhed på Aarhus Kommunes hjemmeside fra d. 20.11.12

## Aarhus Kommune

<http://www.aarhus.dk/da/omkommunen/nyheder/2012/November/Udbud-af-haandvaerkerydelser-sikrer-besparelser.aspx>

## Internetkilder

Dansk Industri. 30. januar 2014.

<https://viden.di.dk/Videnraadgiverne%20mener/offentligtindkob/Pages/Transaktionsomkostninger.aspx>

Dansk Industri. Fakta om konkurrenceudsættelse.

2013. <http://di.dk/SiteCollectionDocuments/Kommunale%20Faktaark/Region%20Hovedstad/K%C3%B8benhavn.pdf>

Håndværksrådet. Syv veje til SMV-venlig udbudspolitik. 25. april 2012.

[http://hvr.dk/Files/NW/PDF/Politik/Syv\\_veje\\_til\\_SMV-venlig\\_udbud\\_april2012.pdf](http://hvr.dk/Files/NW/PDF/Politik/Syv_veje_til_SMV-venlig_udbud_april2012.pdf)

Københavns Kommune. 23. maj 2013. Medlemsforslag om skabelse af lokale job.

<https://subsite.kk.dk/PolitikOgIndflydelse/Moedemateriale/Borgerrepraesentationen/23-05-2013/78d9289e-9e11-4a6b-8976-6375a159090d/7321d6ff-dc86-4d80-b080-db6ef4d8d6e1.aspx>

Københavns Kommune. 20. marts 2014. OPI om Intelligente Transportsystemer

<https://www.kk.dk/da/erhverv/indkoeb-og-udbud/eu-udbud/innovationssamarbejde-om-intelligente-transportssystemer-its>

OffentligPrivatDialog.

<http://www.offentligprivatdialog.dk/>

Økonomi- og Indenrigsministeriet<sup>48</sup>. Kommunale nøgletal.

<http://www.noegletal.dk/ntInfo14A.html>

---

<sup>47</sup> Mulighed for metodisk uddybning af IKU.