



## **8. Baggrundsanalyse: Indkøb, udbud og konkurrenceudsættelse**

### **1. Problemstilling**

Task forcens medlemmer samt erhvervsorganisationer har peget på, at Københavns Kommune – med henblik på at skabe vækst – med fordel kan:

- 1) øge konkurrenceudsættelsen
- 2) øget information og reducere virksomhedernes omkostninger ved udbud
- 3) føre en indkøbspolitik, der i højere grad tilgodeser SMV'erne
- 4) have et øget fokus på kommunens totalomkostninger i indkøb
- 5) have en mere innovativ efterspørgsel

Indeværende notat belyser, hvordan ovenstående parametre kan påvirke den økonomiske vækst, hvordan København placerer sig på de pågældende parametre, og hvilke indsatser Københavns Kommune allerede har igangsat. Der gives eksempler på, hvordan andre kommuner arbejder med området og endelig diskuteres en række mulige indsatsområder.

Internationale sammenligninger af det offentlige indkøbsområde er mindre interessante i denne sammenhæng, da de i høj grad omhandler fravær af korrupsion, digitaliseringsgrad og tilstedeværelsen af indkøbsstrategier, hvor Danmark generelt klarer sig godt i forhold til andre OECD-lande (OECD, 2017).

### **2. Analyse**

#### *2.1. Øget konkurrenceudsættelse*

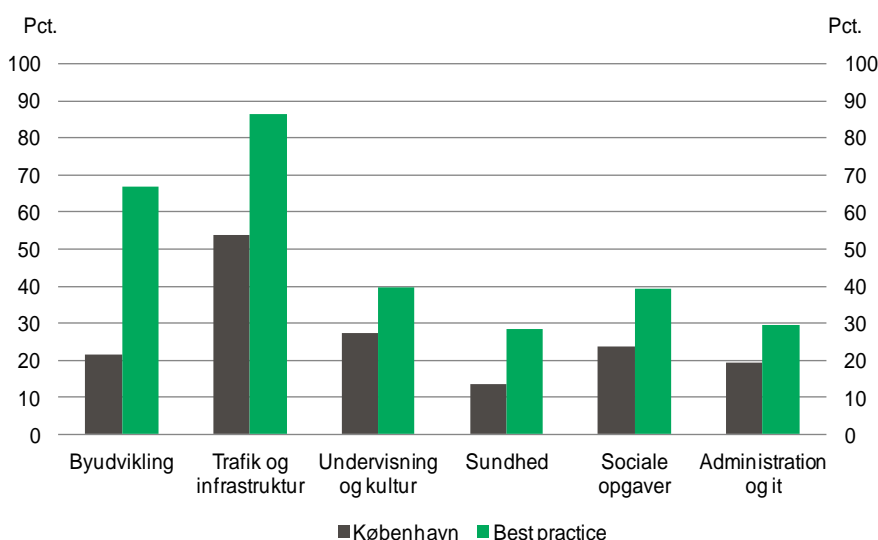
Konkurrence er en helt afgørende drivkraft for produktivitet og vækst, da den sikrer, at de mest effektive virksomheder kan vinde markedsandele fra de mindre effektive (Produktivitetskommissionen, 2014). Der er dog en generel erkendelse af, at visse opgaver ligger bedst i den offentlige sektor og er decideret uegnede til konkurrenceudsættelse fx myndighedsopgaver.

Uafhængige analyser fra forskellige eksterne aktører peger på, at konkurrenceudsættelse af en kommunes opgaver kan medføre effektiviseringsgevinster på mellem 5 og 17 pct. Konsulenthuset Quartz + Co (Quartz, 2014) har overfor Finansministeriet påpeget, at der kan opnås effektiviseringsgevinster på 5-10 pct. ved at konkurrenceudsætte. CEPOS (Struensee, 2016) peger på, at kommunerne kan opnå gevinster på 8-17 pct. af udgifterne ved konkurrenceudsættelse - afhængigt af serviceområde.

Kommuners konkurrenceudsættelse opgøres ud fra specifikke arter på kommunernes hovedkonti, jf. Indenrigsministeriets kontoplan. I Københavns Kommune ligger der et stort potentiale for yderligere konkurrenceudsættelse på områderne byudvikling, trafik- og infrastruktur samt sundhed. Dette målt op mod ”best practice”, som er niveauet for konkurrenceudsættelse svarende til gennemsnittet for de ti kommuner, der inden for hver hovedkonto konkurrenceudsætter mest, jf. figur 1.

Hvis Københavns Kommune samlet set løfter konkurrenceudsættelsen til gennemsnittet af de 10 bedste danske kommuner, svarer det til en effektivisering på op til 467 mio. kr. om året (DI, 2016).

**Figur 1 Konkurrenceudsættelse i Københavns Kommune ift. gennemsnittet af de 10 danske kommuner der konkurrenceudsætter mest, 2016**



Note: Best Practice angiver niveauet for konkurrenceudsættelsen svarende til gennemsnittet for de ti kommuner, der inden for hver hovedkonto konkurrenceudsætter mest.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet, Danmarks Statistik og DI-beregninger

Som Danmarks største kommune kan København have nogle stordriftsfordele, som betyder, at der kan være argumenter for at opretholde en relativt stor materielgård. Dansk Byggeri fremhæver, at der er en sammenhæng mellem størrelsen på en kommunes entreprenør- eller materielgård og hvor mange opgaver der løses internt (Dansk Byggeri, 2017). Frederikssund Kommune scorer højt i erhvervsklimamålinger, fordi de konkurrenceudsætter og udliciterer en stor del af deres opgaver, jf. boks 1. Ved at konkurrenceudsætte en større del af det tekniske område i Københavns Kommune, kunne det afprøves, om kommunens egen drift er konkurrencedygtig. Såfremt specifikke områder af Københavns Kommune drift viser sig at være konkurrencedygtige, vil det ikke bidrage til øget vækst, at udlicitere disse.

### Boks 1. Eksempel udpræget brug af konkurrenceudsættelse i en kommune

Frederikssund Kommune har udliciteret 91,8 procent af deres tekniske opgaver i 2016 (Dansk Byggeri, 2017). I deres udbuds- og indkøbsstrategi 2014-2017 skriver de: ”Der skal altid være fokus på, at kommunens indkøb og service udføres så effektivt som muligt, herunder skal markedsprøvning som redskab altid vurderes på relevante områder. Dette for at sikre, at der altid er god sammenhæng mellem pris og kvalitet samt fokus på effekt og værdiskabelse i kerneopgaven” (Frederikssund.dk).

### 2.2. Øget information og virksomhedernes omkostninger ved at deltage i udbud

Det er afgørende for at få mest mulig konkurrence og dermed den bedste pris på en opgave, at flest mulige virksomheder får adgang til kommunens indkøb (Produktivitetskommissionen, 2014). Det betyder, at det skal være nemt at finde rundt i udbud fra de forskellige dele af Københavns Kommune.

I dag angiver flere erhvervsorganisationer, at det er vanskeligt for virksomhederne at finde rundt i udbud fra de forskellige dele af Københavns Kommune, hvorfor nogle virksomheder risikerer at undlade at byde på opgaver, som de ellers ville have fundet relevante. Dansk Byggeris undersøgelse af erhvervsvenlighed og DI's erhvervsklimaundersøgelse viser også, at virksomhedernes tilfredshed med Københavns Kommunes udbudsproces er blandt de dårligste af de danske kommuner jf. tabel 1.

Tabel 1 Københavns Kommunes placering i erhvervsorganisationernes seneste målinger fra 2017 på centrale rammebetingelser på indkøbsområdet

DI Erhvervsclima 2017		KK placering
Kommunens udbudsproces overfor private leverandører	Tilfredshed med udbudsmateriale, tidsfrist og dialog.	93/96
Dansk Byggeri Erhvervsvenlighed 2017		
Udbudspolitik	Har kommunen en opdateret og langsigtet udbudsstrategi, og giver kommunen fyldestgørende information til virksomheder som ønsker at byde på kommunens opgaver.	78/98
Arbejdsgarantier	Beløbsgrænse for hvornår de kræver arbejdsgaranti. Jo højere grænsen er, des bedre er kommunen placeret.	42/98
Kædeansvar	Hæfter leverandøren økonomisk for underentreprenørers ansatte.	64/98

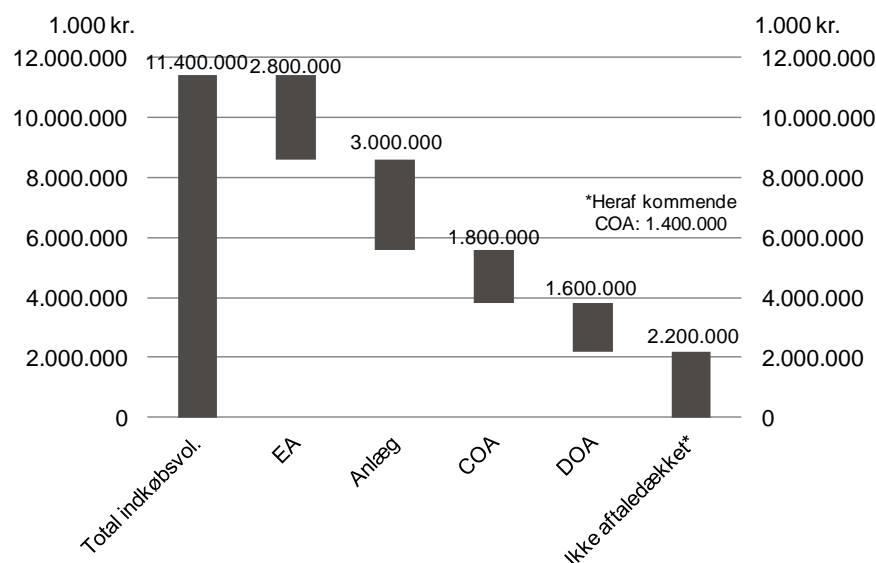
For at bidrage til et bedre overblik over kommunens indkøb har Københavns Kommune sat ind ved bl.a. at:

- have en politisk vedtaget indkøbspolitik for hele kommunen
- etablere den fælles indkøbsenhed (Center for Indkøb)
- afholde et årligt "Leverandørforum" på Københavns Rådhus, hvor kommunens nye indkøb og udbud præsenteres og drøftes med interesserede virksomheder.

Indkøbsområdet i Københavns Kommune er i dag organiseret med en fælles indkøbsenhed og decentrale indkøbsenheder. Den fælles indkøbsenhed, Center for Indkøb i Økonomiforvaltningen, har ansvaret for kommunens fælles indkøbsaftaler og kommunens elektroniske indkøbssystem, Netbutikken, mens de decentrale indkøbsenheder er placeret i forvaltningerne og har ansvaret for de enkelte indkøb og udbud.

Kommunens indkøb fordeler sig med ca. en femtedel gennem central obligatoriske aftaler (Center for indkøb), en femtedel gennem decentral obligatoriske aftaler (forskellige forvaltninger) og en femtedel, der endnu ikke er aftaledækket, *jf. figur 2*.

Figur 2. Kommunens indkøbsvolumen fordelt på aftaletyper, regnskab 2013



Note: Københavns Kommunes indkøbspolitik 2014-2018

EA: Ej adresserbar, dvs. vanskeligt at konkurrenceudsætte bl.a. frit valg og mellemkommunale betalinger. COA: Central Obligatorisk Aftale. DOA: Decentral Obligatorisk Aftale.

Mange krav til virksomhederne er en faktor, der øger virksomhedernes omkostninger og dermed reducerer tilbøjelighed til at byde på opgaver. Ved at stille krav om sociale klausuler, grønne hensyn, garanti og ansvarsplacering, pålægger kommunen virksomhederne en ekstra økonomisk byrde, da garantier er kostbare at etablere og at opretholde i garantiperioden. Dansk Byggeri advarer i deres undersøgelse af kommuners erhvervsvenlighed mod kædeansvar, fordi det risikerer at "binde" ellers uafhængige projekter sammen, ved at man som samarbejdspartner kan blive ramt af en anden virksomheds

problemer – problemer som kan stamme fra et helt andet projekt. Københavns Kommune placeres som nr. 64 ud af 98 kommuner, i forhold til om kommunen stiller krav om kædeansvar, *jf. tabel 1*.

En analyse fra Center for forskning i offentlig-privat samspil (COPS) viser, at det er mere omkostningsfuldt for virksomhederne at beregne, skrive og afgive et tilbud, når den offentlige ordregiver ikke alene lægger vægt på prisen, men vælger vinderen ud fra en blanding af pris, kvalitet og øvrige forhold (COPS, 2017). Virksomhedens totalomkostninger vil således øges i takt med at udbuddene indeholder flere forskellige hensyn.

Dette skal dog vejes op imod at kommunen ved at stille krav opnår de ønskede samfundsmæssige gevinster fx i form af bedre sociale og miljømæssige forhold i kommunen. Københavns Kommunes indkøbspolitik 2014-2018 foreskriver, at indkøbsvolumen skal fremme miljørigtige og samfundsansvarlige indkøbsaftaler. Det sker fx gennem et styrket fokus på totalomkostninger i kommunens indkøb, hvor sociale og miljømæssige omkostninger også indgår (KK, 2014). Af handleplanen for erhvervs- og vækstpolitikken 2017-2018 fremgår det, at kommunen i forbindelse med et mere bæredygtigt arbejdsmarked vil arbejde for at sikre, at virksomheder anvender og overholder arbejdsklausulen og sociale klausuler i forbindelse med udbud (KK, Handleplan, 2017). *Jf. boks 2*, har nogle kommuner igangsat indsatser for at bidrage til øget information og at virksomhedernes omkostninger ved at deltage i offentlige udbud reduceres.

**Boks 2 Eksempler på kommunale indsatser for at øge informationen og reducere virksomhedernes omkostninger ved at deltage i offentlige udbud**

Høje-Taastrup afholder dialogmøder med virksomheder for at informere virksomhederne, så de oplever mere gennemsigtighed i indkøbsprocesserne, og det bliver lettere at finde rundt i kravene fra kommunen. Høje-Taastrup har også givet kommunens hjemmeside en overhaling, så den i højere grad er blevet mere målrettet brugerne (DI, 2017).

I Langelands Kommune har man i forbindelse med vedtagelse af en ny indkøbs- og udbudspolitik arbejdet med at lette adgangen for virksomhederne til kommunens indkøb. Her har man oprettet en leverandørportal, hvor alle leverandører har mulighed for at tilkendegive deres interesse for at levere varer og tjenesteydelser til kommunen. Leverandørportalen bruges ved indhentning af tilbud på opgaver, som ikke er omfattet af kommunens indkøbsaftaler, og hvor beløbet ligger under de lovbestemte grænseværdier for udbudspligt (DI, 2017).

### 2.3. Fokus på SMV'ere i indkøb

Ifølge EU's definition er SMV'ere karakteriseret ved at beskæftige under 250 ansatte og en årlig omsætning på under 50 mio. kr. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anvender en smallere definition af SMV'er, som virksomheder med færre end 50 ansatte og en årlig omsætning under 10 mio. kr. Ud fra disse to definitioner kan mellem 97 pct. og 99 pct. af alle danske virksomheder karakteriseres som SMV'ere (KK, 2014).

Erhvervsorganisationer og kommunens egne analyser peger på, at SMV'erne efterspørger klarere linjer, øget dialog, en optimeret og enkel udbudsproces samt mindre kontrakter for i højere grad at kunne byde ind på kommunens udbud og dermed bidrage til vækst og beskæftigelse (KK, 2014).

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fremhæver dog, at det altid bør være en central overvejelse, hvordan der kan opnås et effektivt resultat for den offentlige myndighed, når opgaver sendes i udbud. I nogle tilfælde kan det derfor være nødvendigt at prioritere andre hensyn end SMV-deltagelse for at få det mest effektive resultat (KFST, 2013).

Produktivitetskommissionen fremhæver, at man ved at opdele kontrakterne i mindre bidder, for at gøre det lettere for SMV'er at byde, begrænser konkurrencen herved den offentlige myndighed ikke opnår den laveste pris (Produktivitetskommissionen, 2014).

Ved at udbyde større kontakter over en længerevarende periode opnås effektiviseringsgevinster både for kommunen og virksomhederne. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013) peger på, at der er situationer, hvor man ved at udbyde en omfattende opgave giver det offentlige mulighed for at udnytte storskalaeffekter og dermed få mest mulig værdi for pengene. Samtidig bemærker de, at store udbud ikke udelukker, at SMV'er kan deltage i konkurrencen, men det kan betyde at disse udbud vil være mere attraktive for større virksomheder (KFST, 2013). SMV'er vil desuden kunne deltage gennem konsortier og som underleverandører.

Gennem konsortier med totalentrepriser opbygger virksomhederne kompetencer ift. kommunen, som gør det lettere for dem at løse opgaven, samtidig reducerer det kommunens administrative arbejde og dermed omkostninger, da det vindende konsortium/virksomhed typisk påtager sig koordineringsforpligtigelserne inden for den pågældende opgave.

Københavns Kommunes nuværende indkøbspolitik indeholder et grundlæggende hensyn til effektivitet. Indkøb skal effektiviseres gennem fokus på bl.a. pris, driftsomkostninger, organisering og styring, hvorfor store udbud bl.a. henvendt til konsortier også er interessante for kommunen.

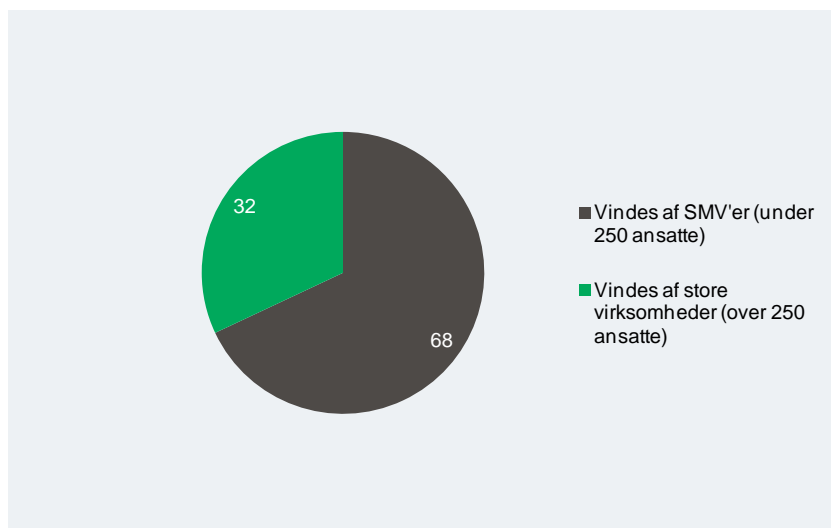
Københavns Kommunes bygherreenhed, Byggeri København, har i 2016 udbudt to store rammeaftaler som strategiske partnerskaber. De strategiske partnerskaber er en samarbejdsform, hvor leverandørens (den strategiske partners) organisation skal bidrage med alle de faglige kompetencer, der er i spil under gennemførelse af byggeprojekter, som fx entreprenører, arkitekter og ingeniører.

Byggeri København bruger de nye, store rammeaftaler som en platform til at udnytte de optimeringspotentialer, der ligger i en stor portefølje med flere ensartede processer og produktioner. Hensigten er også at øge tilliden og dermed samarbejdet gennem hele byggeriets værdikæde, så man ved at dele viden og kompetencer kan skabe fornuftige løsninger, øge produktiviteten og reducerer risici og fejl til gavn for alle parter.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen viser, at den hyppigste årsag blandt virksomhederne til at byde i et konsortium, er, at virksomhederne ikke selv kan levere hele sortimentet (35 pct.). De fremhæver, at ca. hver fjerde respondent i deres undersøgelse tilkendegav, at virksomheden godt kunne have budt alene, men at det var økonomisk mest fordelagtigt at byde i konsortium (KFST, 2016).

SMV'er indgår allerede i mange af Københavns Kommunes aftaler. En opgørelse af de fælles obligatoriske aftaler i kommunen viser, at 79 pct. af kontraktmidlerne tilgår SMV'er (her: under 250 ansatte). SMV'er vandt 68 pct. af kommunens fælles obligatoriske aftaler i 2014, jf. figur 3. En rundspørge blandt forvaltningerne i 2014 viste, at omtrent 42 pct. ud af 218 af kommunens aftaler blev indgået med SMV'er (med under 50 ansatte) med kontor i Danmark (KK, 2014).

Figur 3. Fordelingen af hvilke typer leverandører der vandt Københavns Kommune fælles obligatoriske aftaler i 2014 (SMV= under 250 ansatte)



Et eksempel på et indkøbstiltag, hvor Københavns Kommune har sat fokus på SMV'erne blev gennemført med inspiration fra Aarhus i september 2016. Københavns Kommune indgik en aftale med en række private leverandører om levering af håndværkerydelser. I aftalen er kommunen delt op i fem geografiske distrikter, som har hver sine håndværkere inden for seks fag: Malere, murere, tømrere, VVS/blikkenslagere, elektrikere og glarmestre. Opdelingen skal sikre, at SMV'er kan byde på opgaven (KK, 2014). Aftalen løber i 2 år med mulighed for forlængelse. Rammeaftalen skal samtidig sikre, at leverandøren er faguddannet og bekendt med kommunens krav til miljø, arbejdsmiljø, arbejdsforhold, beskæftigelse af praktikanter m.v.

#### *2.4 Fokus på totalomkostninger*

Offentlige myndigheder kan med fordel have fokus på totaløkonomien frem for kortsigtede besparelser, når de køber ind. Det ske ved at kommunen stiller krav til totalomkostninger (TCO), når der er store omkostninger forbundet med at bruge, vedligeholde og/eller bortskaffe varen eller serviceydelsen efter købet (Produktivitetskommissionen, 2014). Samtidig kan et øget offentligt fokus på TCO have den positive sideeffekt, at virksomhederne byder ind med nye typer af løsninger, som gør virksomhederne mere innovative og dermed konkurrencedygtige og vækstskabende.

Københavns Kommunes erhvervs- og vækstpolitik 2015-2020 og Københavns Kommunes indkøbspolitik 2014-2018 slår fast, at kommunen skal have et styrket fokus på kommunens TCO i indkøb (KK, 2015) (KK, 2014).

#### *2.5 Mere innovativ efterspørgsel fra kommunen*

Ud over at tage hensyn til SMV'er, og TCO i kommunens udbud er det også væsentligt for vækst og udvikling, at kommunen sikrer en løbende innovativ efterspørgsel, da innovation er en fundamental kilde til produktivitetsvækst (Produktivitetskommissionen, 2014). Kommunen kan bl.a. bidrage til innovativ efterspørgsel gennem øget dialog med private aktører om offentlige opgaver eller ved i højere grad at bruge flere funktionskrav i udbuddene og satse mere på offentlig-private innovationssamarbejde (OPI). Grundlæggende er det en udfordring for kommunen, at få identificeret de områder, hvor de eksisterende løsninger ikke slår til, og der skal findes nye og innovative løsninger.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ordregivere så vidt muligt erstatter aktivitetskrav og detaljerede krav til produktspecifikationer med funktionskrav i udbudsmaterialet, så der bliver skabt gode muligheder for nytænkning og innovation (Produktivitetskommissionen, 2014). Københavns Kommune har med



erhvervs- og vækstpolitikken også sat fokus på mere innovativ efterspørgsel i kommunen. Konkret ønskes der flere funktionsudbud, hvor fokus er på løsninger frem for proces, og som giver virksomhederne et incitament til at udvikle flere innovative løsninger. Derudover foreslås det, at kommunen øger dialogen i forbindelse med udbud således, at flere virksomheder får mulighed for at deltage i udbud (KK, Erhvervs- og vækstpolitik 2015-2020, 2015).

Rådet for offentlig-privat samarbejde (ROPS) fremhæver, at den offentlige og private sektor har forskellige styrker og derfor med fordel kan samarbejde om at udvikle nye løsninger i et Offentlig-privat innovationssamarbejde (OPI). OPI er særlig relevant, når markedet ikke kan levere innovation eller de nye løsninger, som den offentlige myndighed efterspørger (ROPS, 2015). OPI området vil blive yderligere belyst på task force mødet om innovation og vækstbrancher.

**Kilder:***Udgivelser:*

Center for forskning i offentlig-privat samspil, Private virksomheders transaktionsomkostninger ved offentlige udbud, 2017  
Dansk Byggeri, Kommunernes erhvervsvenlighed 2017  
DI, Lokal Erhvervsklimaundersøgelse, 2017  
DI, Konkurrence om kommunens opgaver, 2016  
Dialogforum for samfundsansvar og vækst, anbefalinger  
Samfundsansvar i offentlige indkøb, 2017  
Europa Kommissionen, Offentlige udbud som drivkraft for innovation, SMV'er og offentlige tjenester, 2016  
KL, Indkøb handler om velfærd, Fælleskommunal indkøbsstrategi 2017-2020  
KL, Den cirkulære kommune, 2017  
KL, Effektivt indkøb på dagsordenen  
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Små og mellemstore virksomheders deltagelse i udbud, 2013  
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Konsortier og udbud, 2016  
Københavns Kommunes erhvervs- og vækstpolitik 2015-2020, 2015  
Københavns Kommunes handleplan for erhvervs- og vækstpolitikken 2017-2018, 2017  
Københavns Kommunes indkøbspolitik 2014-2018  
Københavns Kommune, Udbud, indkøb, vækst og jobskabelse, 2014  
OECD, Government at a Glance, 2017  
Produktivitetskommissionen, Det handler om velstand og velfærd, 2014  
Regeringen, Strategi for intelligent offentligt indkøb, 2013  
Rådet for offentlig-privat samarbejde (ROPS), 2015  
Struensee & co, Hvordan realiseres gevinsterne ved øget samspil mellem den offentlig og private sektor, 2016  
Quartz og Co, Analyse af offentlig-privat samarbejde, 2014

*Hjemmesider:*

[https://kobenhavnsejendomme.kk.dk/sites/kobenhavnsejendomme.kk.dk/files/uploaded-files/nyhedsbrev\\_-\\_haandvaerkerydelser\\_sep.16.pdf](https://kobenhavnsejendomme.kk.dk/sites/kobenhavnsejendomme.kk.dk/files/uploaded-files/nyhedsbrev_-_haandvaerkerydelser_sep.16.pdf)  
<https://byk.kk.dk/artikel/strategiske-partnerskaber-0>

*Samtaler:*

Derudover er der indhentet informationer fra følgende afdelinger i Københavns Kommune: Team Grønne Indkøb (TMF), Center for Indkøb (KEID/ØKF), Københavns Byggeri (ByK/ØKF), Center for Økonomi (ØKF) og Innovationshuset (ØKF).