

Fakta om udbud og konkurrenceudsættelse

September 2012

Udvikling i kommunernes konkurrenceudsættelse

- At en opgave konkurrenceudsættes betyder ikke nødvendigvis, at opgaven udliciteres, men blot at den bringes i udbud. Kommunen kan selv vinde udbuddet gennem et kontrolbud.
- Kommunernes konkurrenceudsættelse opgøres med den såkaldte Indikator for KonkurrenceUdsættelse (IKU).
- IKU udtrykker, hvor stor en andel af de opgaver, der kan udsættes for konkurrence, kommunerne har konkurrenceudsat.
- Definitionen på IKU er i 2012 blevet korrigeret på en række områder som følge af ændret lovgivning. Forsyningsområdet – hovedkonto 1 i de kommunale regnskaber – indgår fx ikke længere i beregningen af IKU som følge af selskabsgørelsen på området.
- Udviklingen i kommunernes konkurrenceudsættelse har på landsplan været:

År	2006	2007	2008	2009	2010	2011
IKU i pct. 2012- definition	19,5	22,6	24,0	24,1	24,9	25,0
IKU i pct. Tidligere definition	20,2	23,7	24,8	25,0	25,7	Opgøres ikke mere

Kilde: De kommunale nøgletal - <http://www.noegletal.dk/> . Læs om ændringerne i IKU - <http://www.noegletal.dk/nwinfo-IKUogPLI2011.pdf>

- KL har lavet et sammenligningsværktøj for kommunerne, hvor IKU opgøres mere specifikt: www.kl.dk/IKU
- Kommunerne har ikke pligt til at udsætte deres opgaver for konkurrence, og der er ikke aftalt et mål for kommunernes konkurrenceudsættelse.
- KL og regeringen er enige om, at kommunerne skal have frihed til at tilrettelægge opgaveløsningen på den måde, der lokalt vurderes at være mest hensigtsmæssig. Konkurrenceudsættelse kan i den forbindelse være et vigtigt redskab til at sikre en effektiv og innovativ opgaveløsning.

- En undersøgelse i KL's nyhedsbrev Momentum (2011/1) viser en kraftig stigning i antallet af kommunale opgaver, der udsættes for konkurrence fra private virksomheder:
 - 63 pct. af kommunerne har i 2010 besluttet at konkurrenceudsætte opgaver, de hidtil selv har udført.
 - Kommunerne er ved at tage hul på at konkurrenceudsætte de store velfærdsområder:

Områder, hvor nye opgaver konkurrenceudsættes – besluttet i 2010	Andel af kommunerne i pct.
Klassiske udbudsområder (fx teknik- og miljøområdet, kørsel, affaldsindsamling)	41
Facility management (fx rengøring, vedligehold, kantine, klima- og energiudvikling)	35
Markedsmodnede velfærdsområder (fx frit valg, madservice, beskæftigelse)	34
Administrative ydelser (fx lønadministration, it-drift)	22
De store velfærdsområder (fx ældre- og plejecentre, daginstitutioner, sociale institutioner)	16

Kilde: KL's nyhedsbrev Momentum 2011/1

Nye regler for frit valg og udbud på ældreområdet

- Som led i udmøntningen af aftalen om kommunernes økonomi for 2013 fremsætter regeringen i efteråret 2012 et lovforslag, der ændrer reglerne for frit valg og udbud på ældreområdet. De nye regler forventes at træde i kraft pr. 1. jan. 2013.
- Kommunalbestyrelsen vil fortsat være forpligtet til at skabe grundlag for, at visiterede borgere til personlig og praktisk hjælp og madservice efter servicelovens § 83 kan vælge mellem to eller flere leverandører.
- Men de særlige regler for udbud fjernes, så borgernes frie valg kan tilvejebringes gennem udbud efter de almindeligt gældende udbudsregler, hvor kommunen kan forsætte som leverandør. Kommunalbestyrelsen kan desuden tilvejebringe det frie valg ved at tilbyde borgerne et servicebevis.
- Med de almindeligt gældende udbudsregler som ramme får kommunerne helt nye muligheder for at nytænke organiseringen af ældreområdet, da det bliver muligt at samle forskellige opgaver på tværs af fritvalgsområdet og det øvrige ældreområde i større udbud – eksempelvis:
 - Et plejecenter og personlig pleje og praktisk hjælp i hjemmeplejen
 - Madservice i plejeboliger, hjemmeplejen og folkeskoler
 - Personlig pleje (servicelovens § 83) og hjemmesygepleje (sundhedslovens § 138)

Ophævelse af annonceringspligten

- Som led i udmøntningen af aftalen om kommunernes økonomi for 2013 er tilbudslovens regler om annoncering på vej til at blive lempet. Lempelsen forventes at træde i kraft pr. 1. jan. 2013.
- Lempelsen består i, at den nationale annonceringspligt for bilag II B-tjenesteydelser ophæves uanset kontraktværdiens størrelse, hvis opgaven ikke har en klar grænseoverskridende interesse.
- Med ophævelsen af annonceringspligten som en generel regulering af udbudsprocessen får kommunerne frihed til at tilrettelægge den proces, der er mest velegnet til at sikre, at markedet leverer den rette opgaveløsning til den rette pris.
- Kommunerne slipper samtidig for en administrativ byrde, da pligten til at beskrive opgaven og kriterierne for tildelingen af kontrakten i forbindelse med en annoncering i praksis har udviklet sig til en ressourcekrævende opgave. Det skyldes, at kommunerne af frygt for ikke at overholde principperne om gennemsigtighed og ligebehandling ofte vælger at følge de samme procedurer som ved et EU-udbud.

Revidering af EU's udbudsdirektiver

- EU's udbudsdirektiver er ved at blive revideret. De nye udbudsdirektiver skulle efter planen være vedtaget inden udgangen af 2012, men det tyder på, at processen bliver forsinket, så direktiverne først vedtages i foråret 2013.
- KL arbejder for:
 - At tærskelværdien for udbud af varer og tjenesteydelser hæves fra 1,5 til 7,5 mio. kr.
 - EU-Kommissionen har i 2011 opgjort, at den direkte grænseoverskridende handel efter EU-udbud i hele Europa blot udgør 1,6 pct. målt på antallet af kontrakter eller 3,6 pct. målt på kontraktværdien.
 - Alligevel tvinges kommunerne til at bruge mange timer på at bringe varer og tjenesteydelser i EU-udbud efter et bureaukratisk regelsæt. Med et stort samfundsøkonomisk tab som det eneste resultat.
 - Hvis tærskelværdien for udbud af varer og tjenesteydelser hæves fra de nuværende 1,5 mio. kr. til 7,5 mio. kr., vil det halvere antallet af EU-udbud. Det vil være en væsentlig administrativ lettelse, da udbuddene i stedet for vil være reguleret af den mindre bureaukratiske danske tilbudslov.
 - At udbudsdirektivernes anvendelsesområde ikke udvides
 - En række tjenesteydelser er i dag undtaget EU's udbudsregler (de såkaldte bilag II B-ydelser). Sundhedsområdet og socialområdet er fx undtaget.
 - Det skyldes, at ydelserne har en karakter, der gør dem uegnede til handel på tværs af landegrænserne – bl.a. på grund af kulturelle og lovgivningsmæssige forskelle.

- I EU-Kommissionens direktivforslag lægges der op til at ophæve denne undtagelse ved at indføre et "light-regime" for udbud af disse tjenesteydelser. Det vil kun pålægge kommunerne yderligere administrative byrder.
 - Når den grænseoverskridende handel efter 20 år stadig kun er forsvindende lille for de varer og tjenesteydelser, der burde have en grænseoverskridende interesse (de såkaldte bilag II A-ydelser), giver det ikke mening at udvide EU-udbudsreglernes anvendelsesområde med nye tjenesteydelser.
- At der bliver en generel adgang til dialog og forhandling
 - Mulighederne for dialog og forhandling undervejs i udbudsprocessen er alt for begrænsede med de nuværende regler. Det hindrer de offentlige indkøbere og leverandørerne i sammen at finde effektive og innovative løsninger.
 - For dialog bidrager til innovation og udviklingen af løsningsforslag, som kommunerne ikke selv kunne have kravspecificeret – innovation harmonerer dårligt med firkantede regler.
 - Og forhandling bidrager til, at kommunerne og regionerne får den rigtige løsning til den rigtige pris. Det viser erfaringerne fra de områder, der ikke er underlagt EU's udbudsregler. Samtidig viser erfaringerne fra forsyningsområdet – hvor der er en generel forhandlingsadgang – at forhandling ikke fører til misbrug eller korruption.
- At udbudsdirektiverne regulerer udbud og ikke andet
 - EU's udbudsregler skal først og fremmest sikre effektive og innovative offentlige indkøb. Det harmonerer dårligt med centrale EU-krav om tvungen brug af fx sociale kriterier eller bestemte miljøstandarder.
 - Det skal være muligt ud fra lokale hensyn og opgavens karakter at træffe beslutning om at stille bestemte krav til virksomhederne om fx praktikpladser eller at vægte miljømæssige eller innovative kriterier i tildelingen.
 - Der er behov for at tydeliggøre disse muligheder i udbudsdirektivet – men det skal være fleksible muligheder og ikke rigide krav. Udbudsdirektiverne skal sætte rammerne for offentlige indkøb – ikke detailregulere alt ned i mindste detalje.

Implementering af udbudsdirektiverne gennem en dansk udbudslov

- Som led i udmøntningen af aftalen om kommunernes økonomi for 2013 vil regeringen fremlægge en dansk udbudslov, der skal sikre større klarhed og fleksibilitet for ordregivere og virksomheder.
- Regeringen vil nedsætte en arbejdsgruppe til det lovforberedende arbejde med deltagelse af bl.a. KL og eksterne eksperter med praktisk erfaring i arbejdet med udbud.
- En udbudslov skal sikre en fleksibel fortolkning af direktiverne og et entydigt fortolkningsgrundlag i Klagenævnet for Udbud.

- I dag er udbudsdirektiverne implementeret direkte i dansk lovgivning. Det betyder, at fortolkningen af udbudsdirektiverne udelukkende foregår gennem løbende kendelser fra Klagenævnet for Udbud. Fortolkningen baserer sig dermed på specifikke sager, der reelt ikke gør det muligt at udlede en generel fortolkning af de anvendte regler i kendelserne.
- Det nuværende system har ført til, at den danske fortolkning af udbudsdirektiverne er langt mere restriktiv end nødvendigt, fordi kendelserne fra klagenævnet i høj grad fokuserer på juridiske detaljer ved udbuddet under henvisning til principperne om ligebehandling og gennemsigtighed.
- Hensynet til et effektivt offentlig-privat samarbejde nedprioriteres, så kommunerne ikke opnår de fulde gevinster ved et udbud.

Ændringer i klagesystemet på udbudsområdet

- KL og regeringen er enige om, at praksis i det nuværende klagesystem for udbud indebærer for store forsinkelser og omkostninger.
- Som led i udmøntningen af aftalen om kommunernes økonomi for 2013 vil regeringen derfor tage initiativ til at ændre rammerne for det nuværende klagesystem. Det forventes, at regeringen i starten af 2013 vil fremlægge et forslag til nye rammer, der bl.a. vil omfatte en forhøjelse af klagegebyret og en større symmetri i fordelingen af sagsomkostninger mellem den offentlige ordregiver og klageren.

Klarhed om anvendelsen af rammeaftaler

- Afgørelser fra Klagenævnet for Udbud har skabt usikkerhed om brugen af rammeaftaler. I aftalen om kommunernes økonomi for 2013 er KL og regeringen derfor enige om, at der skal ske en afklaring via en revision af implementeringsbekendtgørelsen. Det forventes, at bekendtgørelsen vil blive udarbejdet i efteråret 2013.
- Der er behov for en retlig bindende præcisering af:
 - At der inden for samme rammeaftale både kan anvendes direkte tildeling og miniudbud.
 - At ansvarsfordelingen mellem en indkøbscentral og brugerne af en rammeaftale præciseres
 - Indkøbscentralen skal være ansvarlig for at sikre, at rammeaftalen er i overensstemmelse med udbudsdirektivernes bestemmelser – brugerne skal være ansvarlige for, at tildeling via rammeaftalen sker i overensstemmelse med retningslinjerne i rammeaftalen.