

KREVI.

Hvad vil konkurrencepakken betyde for kommunernes administration og selvstyre?

VAKKS-UNDERSØGELSE AF LOVFORSLAGET
TIL KONKURRENCEPAKKEN

11. MAJ 2007

OLOF PALMES ALLÉ 13
8200 ÅRHUS N

Indholdsfortegnelse

1. Resumé	3
2. Indledning.....	4
3. Formål.....	4
4. Elementer i lovforslaget som vil få konsekvenser for kommunerne	4
4.1. Annonceringspligt for opgaver over 500.000 kr.....	5
4.2. Bedre mulighed for at give en klage opsættende virkning.....	5
4.3. Styrket kompetence til Konkurrencestyrelsen	5
4.4. Styrket kompetence til Konkurrencerådet	6
5. Metode	6
5.1. Centrale begreber	6
5.2. Screening.....	7
5.3. Scoping	8
5.4. Assessment	8
6. Forventede administrative konsekvenser.....	13
6.1. Administrative omstillingsomkostninger	13
6.2. Administrative driftskonsekvenser	16
6.3. Supplerende beregninger	19
7. Forventede konsekvenser for det kommunale selvstyre.....	20
7.1. Centralisering af kommunernes indkøb.....	20
7.2. Ministerens bemyndigelser.....	21
8. Kommunernes forslag til regelforenklinger	21
8.1. Regelforenklinger, der kan reducere de administrative omkostninger	22
8.2. Regelforenklinger, der kan reducere de selvstyremæssige begrænsninger ...	23
9. Kommunernes inspiration til god praksis	23
Bilagsoversigt	25

1. Resumé

VAKKS-undersøgelsen har til formål at afdække konkurrencepakken forventede positive og negative administrative konsekvenser for kommunerne samt de forventede konsekvenser for det kommunale selvstyre. Derudover er det formålet at indhente kommunernes forslag til regelforenklinger og deres erfaringer med god praksis.

Lovforslaget til konkurrencepakken ("Forslag til lov om ændring af konkurrenceloven, lov om rettens pleje, lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren og lov om Klagenævnet for Udbud") har til formål at øge konkurrencen om offentlige opgaver i Danmark. Med lovforslaget indføres annonceringspligt for offentlige kontrakter om køb af varer og tjenesteydelser over 500.000 kr., der ikke er omfattet af krav om EU-udbud. Derudover får Konkurrencestyrelsen og Konkurrencerådet styrket kompetence til at indhente oplysninger i kommunerne.

De opgjorte administrative konsekvenser er sammenfattet i tabel 1.

Tabel 1. Forventede administrative konsekvenser for kommunerne af konkurrencepakken, fordelt på internt tidsforbrug og udgifter til anskaffelser

	Landstal		Gennemsnit pr. kommune	
	Timer	Kroner	Timer	Kroner
Omstillingsomkostninger	627.007	5.775.000	6.398	58.929
Driftsomkostninger pr. år	122.987	0	1.255	0

Kommunerne foreslår forskellige regelforenklinger, der vil kunne mindske de administrative byrder ved implementering af loven. Blandt andet foreslås det, at beløbsgrænsen på 500.000 kr. forhøjes for at nedbringe antallet af ekstra udbud. Desuden vil det være en administrativ hjælp til kommunerne, hvis ministeriet for det første udpeger nogle varegrupper, der *skal* udbydes uanset pris, og for det andet udstikker klare retningslinjer for gruppering af varer. Endelig efterlyses muligheden for indbudt licitation på indkøb mellem 0,5 og 1,6 mio. kr.

Overordnet set vurderer interviewkommunerne, at lovforslaget til konkurrencepakken mere indskrænker end udvider det kommunale selvstyre. I tilknytning hertil foreslås det, at økonomi- og erhvervsministerens bemyndigelse til at fastsætte regler for tildelingskriterier betinges eller helt fjernes. På baggrund af interviews med kommunerne fremsættes derudover en række inputs til god praksis.

2. Indledning

Denne rapport sammenfatter VAKKS-undersøgelsen af "Forslag til lov om ændring af konkurrenceloven, lov om rettens pleje, lov om indhentning af tilbud i bygge- og anlægssektoren og lov om Klagenævnet for Udbud" (herefter kaldet konkurrencepakken).

Styregruppen for Tværoffentligt Samarbejde (STS) har bedt KREVI om at foretage undersøgelsen. Den er påbegyndt på tidspunktet for lovforslagets offentliggørelse, færdiggjort forud for førstebehandlingen i Folketinget og afrapporteret til arbejdsgruppen under STS i februar 2007.

Undersøgelsen er gennemført som en ex ante-evaluering af konkurrencepakken ved hjælp af VAKKS-metoden. Metoden er udviklet for STS og fremgår af VAKKS-manualen ("Metode til Vurdering af Administrative Konsekvenser for Kommunerne ved ny Statslig regulering, (VAKKS)", Epinion A/S, maj 2006). Det er første gang, metoden anvendes til at vurdere et lovforslags forventede konsekvenser, inden det er vedtaget og implementeret.

I rapporten vurderes bl.a. de forventede konsekvenser af § 3, stk. 2: "Økonomi- og Erhvervsministeren kan fastsætte regler om anvendelsen af kriterierne for tildeling af ordren". Denne paragraf var en del af det oprindelige lovforslag, der blev sendt i høring, og som KREVI blev bedt om at undersøge ved hjælp af VAKKS-metoden. I lovforslaget, der efterfølgende blev fremsat i Folketinget, er denne paragraf taget ud.

3. Formål

Formålet med VAKKS-undersøgelsen er ifølge VAKKS-manualen at undersøge de forventede positive og negative administrative konsekvenser for kommunerne af ny lovgivning (s. 10-11). Desuden vurderes lovgivningens konsekvenser for det kommunale selvstyre.

VAKKS-undersøgelser kan foretages både før og efter en ny lovs implementering. Formålet med undersøgelser, der (som denne) foretages før implementering, er at kvalificere lovudarbejdelsen ved fx at komme med forslag til regelforenklinger.

4. Elementer i lovforslaget som vil få konsekvenser for kommunerne

Lovforslaget til konkurrencepakken har til formål at øge konkurrencen om offentlige opgaver i Danmark. Med lovforslaget formaliseres EU-traktatens principper om offentlighed, ligebehandling og gennemsigtighed ved indgåelse af kontrakter over 500.000 kr., der ikke er omfattet af krav om EU-udbud.

Kommunerne har således allerede principielt pligt til i en eller anden grad at konkurrenceudsætte iflg. EU-reglerne. EU's principper er dog mere vage end konkurrencepakkens forskrifter, da de omhandler gennemsigtighed, ligebehandling og offentlighed i generelle termer. Dermed levner EU-principperne større plads til lokal fortolkning, mens lovforslaget gør det helt klart, hvilke regler, der gælder for udbud og annoncering i Danmark.

4.1. Annonceringspligt for opgaver over 500.000 kr.

Der indføres en annonceringspligt for offentlige kontrakter om køb af varer og tjenesteydelser, der overstiger 500.000 kr., og som ikke er omfattet af krav om EU-udbud. Annonceringspligten gælder også for indgåelse af kontrakter om såkaldte Bilag II B-tjenesteydelser.

Figur 1. Illustration af annonceringspligtens område

Indkøbskontraktens genstand	Varer	Bilag II A-tjenesteydelser	Bilag II B-tjenesteydelser
Pris			
> 1,6 mio.	Formel annonceringspligt i dag iflg. EU's Udbudsdirektiv		
500.000-1,6 mio.	Formel annonceringspligt i lovforslag (konkurrencepakken)		
< 500.000	Ingen formel annonceringspligt		

Annoncen skal som minimum indeholde en beskrivelse af opgaven, kontaktoplysninger, frist og adresse for modtagelse af tilbud eller anmodning om deltagelse og kriterier for tildeling af opgaven.

Økonomi- og erhvervsministeren bemyndiges til at fastsætte regler om, at annoncering skal ske i et særligt elektronisk medie. Udbydere kan dog som udgangspunkt selv vælge annonceringsplatform.

Udbydere skal sørge for, at udvælgelsen af tilbudsgivere sker på grundlag af objektive, saglige og ikke-diskriminerende kriterier, og at der ikke finder forskelsbehandling sted. Desuden har udbyderen pligt til at underrette alle tilbudsgivere om valg af leverandør. Økonomi- og erhvervsministeren kan fastsætte regler om, hvilke kriterier, der skal anvendes ved tildeling af ordren, samt kriteriernes indbyrdes vægtning.

4.2. Bedre mulighed for at give en klage opsættende virkning

Når en klager begærer opsættende virkning inden for standstill-perioden, skal Klagenævnet for Udbud behandle begæringen hurtigst muligt og senest inden for 10 arbejdsdage. Lovforslaget medfører, at ordregiver ikke må indgå kontrakt, mens Klagenævnet behandler begæringen. Til gengæld kan ordregiver underskrive kontrakten efter udløbet af denne periode, hvis ikke der gives opsættende virkning.

4.3. Styrket kompetence til Konkurrencestyrelsen

Konkurrencestyrelsen får en klar kompetence til på eget initiativ at indhente oplysninger om indgåelse af kontrakter, så styrelsen får bedre mulighed for fx at afdække manglende udbud eller overtrædelser i konkrete udbud. Det kan ske på baggrund af en klage, henvendelse på et givet område, offentliggjorte tal, udbudsstatistikker, kommunale regnskaber mv.

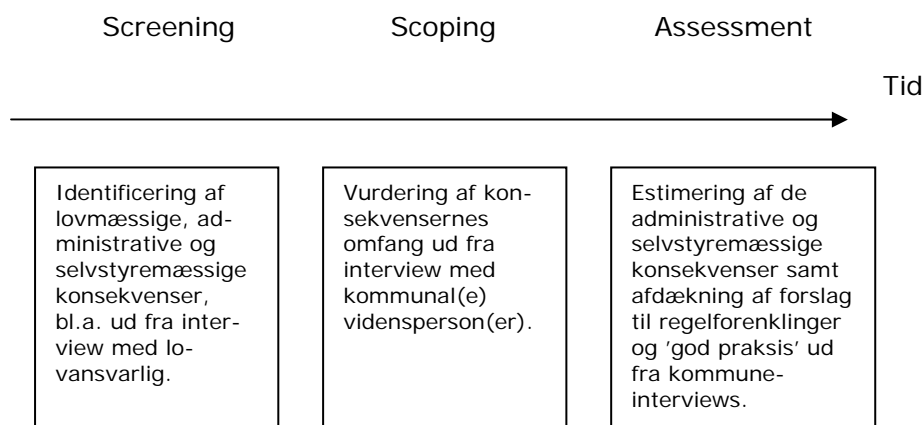
4.4. Styrket kompetence til Konkurrencerådet

Konkurrencerådet får styrket kompetence til at kontrollere afregningspriser ved fritvalgsordninger. Samtidig kan Konkurrencerådet påbyde offentlige myndigheder at efterbetale private leverandører, hvis afregningsprisen har været for lav.

5. Metode

I dette afsnit beskrives den metode, som KREVI har anvendt i VAKKS-undersøgelsen af lovforslaget til konkurrencepakken. Metoden har taget udgangspunkt i VAKKS-manualens forskrifter. KREVI har derfor tilstræbt at gennemføre undersøgelsesprocessen inden for 20-30 dage, som manualen tilsiger (s. 58-61). Metodebeskrivelsen er ordnet efter de tre hovedfaser i en VAKKS-undersøgelse: screening, scoping og assessment. Figur 2 giver et overblik over undersøgelsesprocessen.

Figur 2. Overblik over VAKKS-processen



I afsnit 5.2-5.4 beskrives undersøgelsens indhold og metodeovervejelser i hver af de tre faser, men først skal nogle af VAKKS-metodens centrale begreber defineres.

5.1. Centrale begreber

5.1.1. Administrative konsekvenser

VAKKS-manualen (s. 13-14) opererer med to typer af administrative konsekvenser:

- Omstillingskonsekvenser er de omkostninger, som kommunen vil opleve på kort sigt, og som den kun vil opleve én gang i forbindelse med implementering af den nye lovgivning. Selve omstillingen kan i sagens natur ikke være forbundet med administrative lettelser for kommunerne.
- Driftskonsekvenserne vedrører de administrative omkostninger eller besparelser, som har permanent, tilbagevendende karakter.

Administrative konsekvenser kan være både interne og eksterne. Interne konsekvenser opgøres som nettotidsforbrug i timer, mens eksterne omkostninger opgøres i kroner.

5.1.2. Administrative aktiviteter

Administrative aktiviteter defineres i VAKKS-manualen som: "De proceduremæssige, IT-mæssige, personalemæssige og organisatoriske tilpasninger og aktiviteter, som det er nødvendigt for kommunerne at implementere for at kunne efterleve reguleringen" (s. 12).

5.1.3. Konsekvenser for det kommunale selvstyre

"Konsekvenser for det kommunale selvstyre" forstås ifølge VAKKS-manualen som kommunernes muligheder for at prioritere og tilrettelægge den kommunale administration og service, herunder mulighederne for at fastlægge serviceniveau og -standarder (s. 10).

Selvstyremæssige konsekvenser kan fx være krav til kommunernes politiske og administrative organisering, tilrettelæggelsen af beslutningsprocesser, budgetsystemers indretning eller normering af servicestandarder.

5.1.4. Regelforenklingsforslag

Ifølge VAKKS-manualen knytter regelforenklingsforslag sig både til administrative og selvstyremæssige konsekvenser (s. 11). For det første drejer det sig om kommunernes forslag til, hvor der mest effektivt kan sættes ind for at reducere de administrative omkostninger. Forslagene baseres på kommunernes viden om, hvor i processen de administrative omkostninger hovedsageligt opstår. For det andet drejer det sig om kommunernes forslag til, hvordan lovgivningen kan udformes, så respekten for og udstrækningen af det kommunale selvstyre opretholdes.

5.1.5. Segmentering

Udvælgelsen af interviewkommuner foretages ud fra en indledende segmentering. Segmentering vil sige, at landets kommuner før udvælgelsen opdeles i to eller flere grupper på baggrund af ét eller flere karakteristika, som antages at have betydning for kommunernes administrative omkostninger ved en ny lovgivning. Herefter udvælges interviewkommuner fra alle grupper, ligesom den endelige opskrivning til landstal sker gruppevis.

5.1.6. Normalt effektiv

En VAKKS-undersøgelse bør ifølge manualen kun inkludere "normalt effektive" kommuner, dvs. kommuner som hverken er 'frontløbere' eller 'fodslæbere' på det område, lovgivningen vedrører (s. 16). Man bør således principielt undgå kommuner, der systematisk har over- eller underimplementeret den eksisterende lovgivning på området.

Der kan ikke sættes en fast skabelon op for, hvilke karakteristika kommunerne skal have eller ikke have for at være normalt effektive. Det beror på en konkret vurdering fra lov til lov.

5.2. Screening

I screeningsfasen er der fokus på det rent lovmæssige. Formålet er at identificere de elementer i lovforslaget til konkurrencepakken, der forventes at få administrative og selvstyremæssige konsekvenser for kommunerne.

KREVI gennemlæste loven og dens bemærkninger og udarbejdede et udkast til screeningsoversigt. Herefter talte KREVI med en lovansvarlig i Konkurrencestyrelsen

med henblik på en vurdering af screeningsoversigten. Interviewet med den lovensvarlige resulterede i en lovmæssig begrebsafklaring. Desuden blev der foretaget en afklaring af konkurrencepakken forhold til EU-regler og eksisterende dansk lovgivning.

5.3. Scoping

I scoping-fasen dannes et mere detaljeret overblik over omfanget af konsekvenser for kommunerne, hvis lovforslaget bliver vedtaget. KREVI interviewede i denne fase en kommunal vidensperson. Forud for interviewet udarbejdede KREVI udkast til en såkaldt scoping-oversigt over de administrative aktiviteter, som kommunerne skal foretage som følge af lovforslaget. Scoping-oversigten indeholdt desuden KREVI's bud på selvstyremæssige konsekvenser.

Den aktuelle vidensperson er involveret i det kommunale indkøbsnetværk IKA og blev anbefalet af den lovensvarlige. De vigtigste resultater af scoping-interviewet var afdækningen af en lang række konkrete omstillings- og driftsaktiviteter ved implementering af loven. Desuden gav videnspersonen sit bud på, hvilken type ressourcer, det vil kræve eller frigøre i kommunerne. Endelig havde personen mange betragtninger om konsekvenser for det kommunale selvstyre.

Resultatet af scoping-fasen var en revideret oversigt over konkrete aktiviteter, kommunerne som minimum skal sætte i gang for at implementere og efterleve lovgivningen. Desuden blev der udarbejdet en bruttoliste over forventede konsekvenser for det kommunale selvstyre. På baggrund heraf udarbejdede KREVI et udkast til interviewguide til de efterfølgende kommuneinterviews. Interviewguiden findes i bilag 1.

5.4. Assessment

I assessment-fasen foretages en konkret undersøgelse af kommunernes forventning til, hvor mange ressourcer, der vil kræves eller frigøres ved gennemførelse af de enkelte aktiviteter. Desuden indhentes kommunernes vurdering af konsekvenserne for det kommunale selvstyre.

5.4.1. Udvælgelse af kommuner

Af de 98 nye kommuner skal der udvælges 6 case-kommuner. KREVI og STS har besluttet at udvælge interviewkommunerne blandt de 32 kommuner, som ikke indgår i en kommunesammenlægning i forbindelse med strukturreformen. Det er der både metodiske og praktiske årsager til. Metodisk forventes de kommuner, der ikke skal lægges sammen, at være mere 'normalt' fungerende end de kommuner, der er i gang med sammenlægningsarbejdet. Det ville være svært for en sammenlægningskommune at lave fornuftige tidsangivelser pga. forskellig praksis i de sammenlagte kommuner og mulig usikkerhed om den fremtidige administrative organisering. Praktisk er der ingen grund til at belaste de sammenlægningstravle kommuner yderligere. Det ville derudover have været vanskeligt at få dem til at deltage i interviews i december eller januar måned.

KREVI vurderer, at den primære omkostningsdriver i forbindelse med lovforslaget er den erfaring, kommunen har med at gennemføre eksterne indkøb og udbud. Udbudserfaringen har betydning for både omstillingsomkostninger og driftskonsekvenser. Her forventes det, at jo større erfaring med eksterne indkøb og udbud kommu-

nen har, des mere 'gearet' er den til at indarbejde de nye pligter, og jo lavere vil omstillingsomkostningerne og tidsforbruget for et udbud dermed være.

KREVI's vurdering blev bekræftet af både den lovansvarlige og den kommunale vidensperson. Sidstnævnte tilføjede, at også kommunens størrelse har betydning, navnlig ved sammenlægning af flere små kommuner, der ikke tidligere har haft en central indkøbsfunktion.

For kommunens størrelse kan man forvente, at jo større den er, des flere eksterne indkøb har den mellem 0,5 og 1,6 mio. kr. Det vil forøge driftsomkostningerne. Til gengæld kan en større kommune forventes at have bedre administrativ kapacitet og være vant til at købe stort ind, hvilket vil reducere omkostningerne.

Udbudserfaring benyttes som segmenterings-kriterium, og der tilstræbes en størrelsesmæssig spredning inden for hvert segment. KREVI spurgte den lov-ansvarlige og den kommunale vidensperson til råds for at undgå kommuner, der ikke er normalt effektive. Forespørgslerne resulterede ikke i advarsler mod at udvælge bestemte kommuner. Videnspersonen udtrykte dog forventning om, at der er forskel på jyske og sjællandske kommuner. Derfor tilstræbes desuden en balanceret geografisk fordeling af de udvalgte kommuner.

I mangel af bedre benyttes oprindeligt Indenrigsministeriets udliciteringsindikator (www.noegletal.dk) som proxy for kommunernes udbudserfaring. Udliciteringsindikatoren måler kommunens udgifter til private og andre offentlige leverandører i procent af de samlede udgifter. Indikatoren er et unøjagtigt, men udbredt og accepteret mål for kommunernes anvendelse af eksterne leverandører. Den siger dog ikke noget om graden af konkurrenceudsættelse. Indikatoren er beregnet ud fra kommunernes regnskabsindberetninger til Danmarks Statistik, og dens bagvedliggende datagrundlag er dermed validt og konsistent.

Udliciteringsindikatoren for de 98 nye kommuner estimeres som et vejet gennemsnit af udliciteringsindikatorerne for 2005, der er de nyeste tilgængelige tal. Gennemsnittet vejes med de 271 tidligere kommuners indbyggertal pr. 1. januar 2006. Dermed er vejningen foretaget ud fra en antagelse om, at de tidligere kommuner i de nye enheder får politisk indflydelse efter fordums størrelse.

De 98 nye kommuners indbyggertal er estimeret på baggrund af indbyggertallet i de 271 tidligere kommuner pr. 1. januar 2006.

Segmenterne og spredningen heri dannes ved hjælp af percentilbetragtninger på de to dimensioner. 49 pct. af kommunerne har en udliciteringsgrad over 11,6, mens 51 pct. har 11,6 eller derunder. 34 pct. af kommunerne har et indbyggertal under 36.500, 34 pct. har mellem 36.500 og 52.000 indbyggere, og 33 pct. har mere end 52.000. Ved den opdeling fremkommer felterne i figur 2. Der er i kommuneudvælgelsen sikret ligelig repræsentation fra de to udbudserfaringsegmenter. Konkret er der gennemført interviews med de kommuner, der er anført i figur 3. I bilag 2 findes kommunelister over udliciteringsindikator og indbyggertal.

Det viste sig i undersøgelsens løb, at udliciteringsindikatoren ikke var et relevant segmenteringskriterium. Mere herom i afsnit 5.4.3.

Figur 3. De udvalgte normalt effektive kommuner i hvert segment (udliciteringsindikator/indbyggertal i parentes)

Udbuds- erfaring \ Kommune- størrelse	Lille (< 36.500 indb.)	Mellem (36.500-52.000 indb.)	Stor (> 52.000 indb.)
1. segment Lav grad af udlicitering (<= 11,6 pct.)	Morsø (9,6/22.333)	Fredericia (11,4/49.252)	Århus (10,4/259.513)
2. segment Høj grad af udlicitering (> 11,6 pct.)	Vallensbæk (15,5/12.230)	Høje-Taastrup (12,9/46.257)	Helsingør (13,9/61.340)

Note: Kun kommuner, der ikke skal sammenlægges med andre kommuner i forbindelse med strukturreformen, indgår i tabellen. Kommunerne Frederiksberg, København, Læsø, Fanø og Samsø indgår ikke, da disse kommuner pga. hhv. opgaveportefølje og størrelse ikke kan betragtes som normalt effektive.

Praktisk var det yderst tidskrævende at indgå aftaler om interviews med kommunerne. De fleste interviews kunne arrangeres inden for 1-2 uger efter første kontakt til en kommune. KREVI havde kontakt til i alt 14 kommuner, hvoraf der kunne indgås aftaler med seks. I otte tilfælde førte kontakt således ikke til aftale om interview. I fire tilfælde fordi de pågældende kommuner var meget længe om at melde tilbage eller først kunne stille op til interview sent. I de øvrige fire tilfælde skyldtes det, at kommunens indkøbsfunktion var under- eller ubemandet på henvendelsestidspunktet. Det betyder, at der indgår et element af selvudvælgelse i undersøgelsen. KREVI vurderer dog, at der er fundet tilfredsstillende alternativer med nogenlunde samme karakteristika inden for udbudserfaring, størrelse og geografi som de oprindeligt udvalgte kommuner.

5.4.2. Afvikling af interviews

KREVI's interviews med de udvalgte kommuner er gennemført som strukturerede interviews med kvalitative elementer. Interviewene tog udgangspunkt i den udarbejdede interviewguide og varede ca. 2 timer. De interviewede kommuner deltog med 1-4 personer. Typisk deltog den eller de ansvarlige for de overordnede og praktiske dele af kommunens indkøb og udbud.

Interviewguiden er udsendt til kommunerne forud for interviewet sammen med beskrivelsen af de elementer i konkurrencepakken, der forventes at få konsekvenser for kommunerne. Udsendelsen af interviewguiden forud for interviewet er en afvigelse fra fremgangsmåden i de første test-undersøgelser, hvor VAKKS-metoden blev anvendt ex post ("Afrapportering af de første to VAKKS-målinger", Epinion A/S, april 2006). Her valgte man at undlade at udsende interviewguiden, fordi man frygtede, at en meget lang interviewguide ville virke intimiderende på interviewpersonen og fastlåse interviewpersonens tankegang i de afgrænsede svarkategorier. KREVI har omvendt vurderet, at udsendelse af guiden ville sikre et højere forberedelsesniveau hos interviewpersonen og dermed lette interviewets forløb og kvalificere dets indhold. Hvad angår faren for fastlåsnings i afgrænsede svarkategorier, skal det påpeges, at selvom interviewet i vid udstrækning kan betegnes som struktureret, blev det i praksis udført mere åbent. Hensigten hermed var netop at undgå 'fastlåsnings' samt at indhente begrundelser for de fremsatte svar. Dertil kommer, at interviewguiden systematisk indeholdt kategorien "andet?" og dermed åbnede for selvstændige tilføjelser fra interviewpersonen.

Interviewene forløb godt. Interviewpersonerne var generelt velforberedte og deltog konstruktivt, selv om de fandt det vanskeligt at sætte konkrete timetal på de forskellige aktiviteter. Udsendelsen af interviewguiden på forhånd mødte kun positive tilkendegivelser i kommunerne.

I vurderingen af konsekvenser for det kommunale selvstyre og forslag til regelforenklinger havde kommunerne tendens til at medtage erfaringer, ideer, frustrationer osv. fra arbejdet med regler, der ikke direkte udspringer af konkurrencepakken. Forslagene til regelforenklinger med betydning for indkøbs- og udbudsområdet, men uden direkte relation til konkurrencepakken, er dog ikke medtaget i rapporten.

KREVI vurderer, at de interviewede personer var i stand til at svare kvalificeret på de stillede spørgsmål. Respondenterne repræsenterede i de fleste tilfælde alene det administrative niveau i kommunen. Sandsynligvis ville vurderingerne af konsekvenser for det kommunale selvstyre have været anderledes, hvis det politiske niveau havde været repræsenteret.

Ved VAKKS-undersøgelser eksisterer en vis risiko for strategiske besvarelser fra de interviewede kommuner, bl.a. på grund af den mulige kobling til DUT-forhandlingerne mellem KL og regeringen. KREVI har imidlertid ikke oplevet tegn på, at interviewpersonerne overdriber tidsestimaterne. Fx er der steder i interviewguiden, hvor KREVI på baggrund af interviewet med den kommunale vidensperson havde formuleret mulige omkostninger som følge af nye bestemmelser, men hvor flere kommuner afviste, at bestemmelserne vil medføre administrative belastninger. Se i øvrigt afsnit 6.

5.4.3. Opskrivning til landstal

Efter interviewrunden skal kommunernes vurderinger af administrative konsekvenser standardiseres og opskrives til et landstal. VAKKS-manualen understreger, at opskrivningen ikke skal baseres på en ukritisk beregning af gennemsnit på baggrund af de indsamlede data, men derimod på en kritisk vurdering af data (s. 40-41).

KREVI's kvalitetssikring af de indsamlede data blev foretaget i to trin. I første omgang blev der under interviewet stillet uddybende spørgsmål til ræsonnementerne bag de oplyste tal, særligt når tallene afveg fra den generelle tendens. I enkelte tilfælde reviderede kommunerne deres svar, men i langt de fleste tilfælde havde interviewpersonerne klare og plausible begrundelser. Svarene brød endvidere med logikken i interviewguiden, hvilket indikerer, at interviewpersonerne ikke blev fastlåst af guiden.

Den anden kvalitetssikring blev foretaget efter interviewrunden og i forlængelse af den indledende databehandling og standardisering. Kvalitetssikringen tog form af en opfølgning til kommunerne over mail eller telefon. Her stillede KREVI supplerende spørgsmål til de tids- og hyppighedsangivelser, der afveg fra det generelle mønster, eller hvor begrundelserne var uklare eller fraværende. Det resulterede atter i mange gode begrundelser og få revideringer.

KREVI oplevede som nævnt ikke tegn på strategiske besvarelser. Nogle kommuner svarede dog med en højere grad af sikkerhed end andre. Disse skiller sig imidlertid ikke systematisk ud med særligt høje eller særligt lave timevurderinger. På den baggrund har KREVI i opskrivningen til landsplan valgt at vægte de kvalitetssikrede besvarelser ligeligt.

I løbet af undersøgelsen viste det sig som nævnt, at udliciteringsindikatoren ikke som forventet var et godt mål for kommunernes udbudserfaring. I stedet ser det ud til, at den primære omkostningsdriver for især omstillingsfasen er kommunens organisering på området. Det viste sig at være afgørende, hvorvidt der allerede findes en form for central indkøbsfunktion i kommunen. Kommunernes fordeling på denne faktor er ikke opgjort systematisk, men knytter sig erfaringsmæssigt til kommunens størrelse. I case-kommunerne fandt KREVI således i de fire største kommuner en vis grad af centralisering og formalisering af kommunens indkøb, mens det i lavere grad gjaldt for de to mindste.

De to mellemstore kommuner ligner altså omstillingsomkostningsmæssigt de to største kommuner mere end de to små. Derfor er det skønnet, at landets 98 kommuner på udbudsområdet deler sig i to grupper, nemlig den mindste tredjedel og de største to tredjedele. Det betyder konkret, at landstallet for de administrative konsekvenser fremkommer som gennemsnittet for de to små kommuner ganget med 33 plus gennemsnittet for de fire store kommuner ganget med 65. Beregningsformlen fremgår af figur 4.

Figur 4. Formel for opskrivning af undersøgelsens resultater til landsplan

$$\text{Landstal} = 33 * \text{gns. små kommuner} + 65 * \text{gns. store kommuner}$$

Gennemsnittene beregnes på baggrund af de samlede omstillingsomkostninger hhv. driftskonsekvenser for hver enkelt kommune. Når dette forhold understreges, skyldes det, at de enkelte konsekvenser optræder med forskellige hyppigheder i kommunerne. Således opgøres nogle konsekvenser som engangsomkostninger, andre opgøres pr. år, mens konsekvenser, der knytter sig til udbudsprocessen, opgøres pr. udbud.

Omstillingsomkostningerne for hver interviewkommune opgøres som mertidsforbruget for et førstegangsudbud ganget med den 'pukkel' af førstegangsudbud, som kommunen forventer i startfasen. Hertil lægges de øvrige engangsomkostninger for omstillingsfasen. Driftskonsekvenserne for hver kommune opgøres som konsekvenserne pr. driftsudbud ganget med det gennemsnitlige antal driftsudbud pr. år, tillagt eller fratrukket øvrige driftskonsekvenser pr. år. Herefter bruges fremgangsmåden i figur 4 til at opskrive til landstal.

Den egentlige population for driften er det årlige antal indkøb og ordrer omfattet af lovforslaget på landsplan. Det tal er dog ukendt for både kommunerne og Konkurrencestyrelsen. Derfor måtte den enkelte kommune give et bud på sit eget antal og beregningen foretages på baggrund heraf som beskrevet ovenfor. Hvis den eksakte population havde været kendt, ville det imidlertid have været mere korrekt at opskrive ved at opgøre det gennemsnitlige tidsforbrug pr. udbud og gange det med det årlige antal udbud på landsplan.

Trods kvalitetssikringen og det tilsyneladende fravær af strategiske besvarelser, er opskrivningsmetoden forbundet med en vis usikkerhed, da det ikke håndfast kan dokumenteres, at de udvalgte kommuner er normalt effektive. KREVI vurderer imidlertid ikke, at de udvalgte kommuner systematisk over- eller underimplementerer.

Man må dog forvente, at de nye sammenlagte kommuner i det store segment har en lav grad af udbudserfaring trods deres størrelse. Det gælder navnlig for kommuner, som er lagt sammen af mange små kommuner, hvor der ikke tidligere har været en

indkøbsfunktion. De kommer nu til at befinde sig i det store og udbudserfarne segment og tilskrives omstillingsomkostninger derefter. Det er på den ene side en fejlkilde i forhold til den nationale opskrivning, som betyder en potentiel underestimering. På den anden side tilskrives de nye store kommuner også driftskonsekvenser som de store kommuner i undersøgelsen. Det vurderer KREVI til gengæld som korrekt, da driftskonsekvenser primært drives af, hvor mange ekstra indkøb mellem 0,5 og 1,6 mio. kr., der vil blive foretaget centralt.

For to af elementerne i forslaget til konkurrencepakken er beregningen af landstallet betinget af andet end kommunens størrelse. Det drejer sig om de bestemmelser, der giver Konkurrencestyrelsen og Konkurrencerådet adgang til at indhente oplysninger i kommunerne.

De administrative konsekvenser i forbindelse med servicering af de to instanser afhænger af fire ting. For det første den tid, kommunen skal bruge på at udlevere oplysninger pr. henvendelse. For det andet den frekvens, hvormed Konkurrencestyrelsen og Konkurrencerådet henvender sig til kommunerne. For det tredje henvendelsernes karakter, og for det fjerde antallet af klagesager, som er den væsentligste baggrund for indhentning af oplysninger. Kommunerne kunne af gode grunde kun udtale sig kvalificeret om førstnævnte parameter. Det beregnede landstal bygger derfor desuden på gennemsnitsoplysninger fra Konkurrencestyrelsen. Overvejelser om beregningerne findes i afsnit 6.

6. Forventede administrative konsekvenser

De forventede administrative konsekvenser for kommunerne som følge af forslaget til konkurrencepakken kan som nævnt opdeles i engangsomkostninger til omstilling og driftskonsekvenser af tilbagevendende karakter.

Generelt skal det påpeges, at alle kommuner understregede, at deres angivelser af tidsforbrug og indkøbsomfang ikke var eksakte tal, men deres bedste bud.

6.1. Administrative omstillingsomkostninger

Tabel 2 sammenfatter resultatet af KREVI's kommuneinterviews hvad angår de forventede administrative omstillingsomkostninger.

6.1.1. Annonceringspligt for indkøb mellem 0,5 og 1,6 mio. kr.

Annonceringspligten for køb af varer og tjenesteydelser mellem 0,5 og 1,6 mio. kr. (§ 3, ad § 15 b) er ifølge kommunerne det eneste element i lovfor-slaget, der medfører administrative omstillingsomkostninger. Omkostningerne vedrører for det første organisering og centralisering af indkøb, især i de mindre udbudsparate kommuner. For det andet angav alle kommuner, at de skal bruge omstillingstid på at gennemføre en pukkel af førstegangsudbud som følge af, at beløbsgrænsen for konkurrenceudsættelse formelt sænkes til 500.000 kr.

Tabel 2. Gennemsnitlige forventede administrative omstillingsomkostninger som følge af forslaget til konkurrencepakken

Ændring i kommunal forpligtelse	Gns, små kommuner		Gns, store kommuner	Landsplan	
	Intern tid (timer)	Anskaffelser (kr.)	Intern tid (timer)	Intern tid (timer)	Anskaffelser (kr.)
§ 3: Annonceringspligt					
Læse, forstå og fortolke lovændring	151	0	9	5.571	0
Omstillingsproces, herunder intern kompetenceudvikling	0	0	325	21.125	0
Oprette en central indkøbsfunktion, herunder skabe indledende overblik over og gruppere indkøb på de enkelte vareområder	2.035	0	0	67.155	0
Yderligere gruppering af indkøb på de enkelte vareområder	0	0	38	2.438	0
Udvikle rutiner til at kategorisere kontraktens genstand og beregne anslået pris	4	0	0	122	0
Intern kommunikation til forvaltning og decentrale institutioner	63	0	0	2.063	0
Indkøb af IT	0	175.000	0	0	5.775.000
Omstilling ekskl. førstegangsudbud	2.252	175.000	372	98.473	5.775.000
Omstilling, mertid til førstegangsudbud	37	0	8.113	528.534	0
Omstilling i alt	2.289	175.000	8.484	627.007	5.775.000

Der er forskel på kommunernes fordeling af tidsforbruget i omstillingsfasen. Det skyldes primært, at nogle kommuner i interviewsituationen havde nemmest ved at fordele tiden på en gennemsnitsmeromkostning pr. førstegangsudbud, mens andre tænkte mere i samlede enkeltomstillingsaktiviteter. Det forhold afspejles i det generelle mønster.

Omstillingsprocessen generelt

Den indledende proces indeholder en orientering i og operationalisering af lovteksten og dens betydning for kommunen. To kommuner forventede ikke at skulle bruge tid herpå. De forventede til gengæld ekstra tid til at samle og kategorisere varegrupper samt beregne anslåede priser, bl.a. i forbindelse med førstegangsudbud.

To kommuner forventede at skulle bruge 20-37 timer på at læse og fortolke loven centralt. I en tredje kommune vurderede man, at i alt 15 personer vil få brug for

indgående viden om loven, fordi indkøb er organiseret meget decentralt i forvaltningen. Med forberedelse, tilrettelæggelse og afholdelse af et internt kursus bliver det 281 timer.

En kommune vurderede, at der skal bruges omtrent 1 årsværk på omstillingsprocessen. Tiden bruges til at læse og operationalisere loven samt videreformidle den til resten af administrationen, både decentralt og centralt. I tidsforbruget indgår også tid til intern kompetenceudvikling. Kommunen forventede til gengæld ikke at bruge mere tid på et førstegangsudbud end på et driftsudbud.

I alle seks kommuneinterviews blev der givet udtryk for, at lovforslaget gør det nødvendigt med en høj grad af centralisering af indkøb. Ingen af de store kommuner skal imidlertid bruge tid på at oprette en central indkøbsfunktion, da de allerede har en sådan. De små kommuner anslår derimod, at det vil koste ½-2 årsværk at opbygge en indkøbsfunktion. Variationen skyldes bl.a. kommunernes størrelse og dermed antal indkøb over 0,5 mio. kr. Desuden indregner den ene kommune hele kategoriserings- og informationsarbejdet i den samlede tidsangivelse, mens den anden beregner selvstændig tid til disse aktiviteter.

Sidstnævnte kommune forventer at skulle bruge i alt 125 timer på informationsarbejdet. Tidsestimatet baserer sig på nuværende processer, hvor man bruger en kombination af brugervejledninger, intern undervisning og udgående teams til at informere og støtte decentralt. Kommunen forventer derudover, at implementeringen vil kræve indkøb af IT til 350.000 kr. Der blev henvist til et bestemt program fra KMD, som skal bruges til bestilling af varer decentralt og samlet registrering af hver varegruppe centralt i kommunen. Endelig forventer kommunen ikke at skulle bruge tid på intern kompetenceudvikling, da man regner med at ansætte nye medarbejdere, der kender lovgivningen i forvejen.

En af de kommuner, der angav 0 timer til de indledende øvelser, forventer at bruge sammenlagt 150 timer på at danne sig et overblik over indkøb mellem 0,5 og 1,6 mio. kr. og kategorisere varer i grupper. Det skal gøres ved at systematisere de nuværende decentrale indkøb ved hjælp af udtræk fra kommunens elektroniske faktureringsystem.

Den anden kommune, der angav 0 timer til de ovennævnte indledende øvelser, forventer at skulle bruge 74 timer ekstra pr. førstegangsudbud på at skabe overblik over vareområdets omfang og pris. Forventningen bygger på erfaringer fra nuværende indkøb.

Det samlede engangstidsforbrug til omstilling på landsplan som følge af bestemmelsen om annonceringspligt for køb af varer og tjenesteydelser mellem 0,5 og 1,6 mio. kr. er opgjort til 98.473 timer og 5.775.000 kr.

Førstegangsudbud

Alle kommuner angiver, at der i omstillingsfasen vil være en 'pukkel' af ekstra førstegangsudbud, som følge af at beløbsgrænsen for konkurrenceudsættelse sænkes til 500.000 kr. Antallet af førstegangsudbud svinger mellem 5 og 150. Estimaterne er meget afhængigt af kommunens størrelse og organisering på indkøbsområdet.

I den forbindelse skal det anføres, at kommunerne generelt havde vanskeligt ved at svare på spørgsmålet om, hvor mange ekstra udbud om året, de forventede at skulle gennemføre som følge af lovforslaget. Det skyldes primært, at mange indkøb i dag foregår decentralt, også i de større kommuner. En del af implementeringen af lov-

forslaget vil netop være at samle og kategorisere varegrupper. Alle kommunerne angav, at antallet af udbud er meget afhængigt af, hvordan man definerer sine varegrupper, hvilket ikke fremgår af lovforslaget.

Som nævnt ovenfor er der forskel på kommunernes fordeling af omstillingsomkostningerne. Derfor varierer deres forventede tidsforbrug pr. førstegangsudbud mellem 62 og 272 timer. Tidsforbruget pr. førstegangsudbud er mindst i de mest udbudserfarne kommuner, hvor man i forvejen har mange indkøbsprocesser i gang. Mange arbejdsgrupper er derfor allerede nedsat, varerne er i vidt omfang kategoriseret, og den interne information er ført ud i livet. Mertidsforbruget pr. førstegangsudbud er højst i kommuner, hvor de øvrige omstillingsomkostninger er lave eller fraværende. Indholdet i en udbudsproces er beskrevet i afsnit 6.2.

Det samlede mertidsforbrug på landsplan til gennemførelse af førstegangsudbud som følge af sænkelsen af beløbsgrænsen er opgjort til 528.534 timer.

6.1.2. Samlede omstillingsomkostninger på landsplan

Dermed fører annonceringspligten for indkøb mellem 0,5 og 1,6 mio. kr. til forventede administrative omstillingsomkostninger på i alt 627.007 timer. Hertil kommer udgifter til indkøb af IT på knap 5,8 mio. kr.

Omstillingsomkostningerne fordeler sig forskelligt efter, hvor udbudsparat kommunen er. For de mindst udbudsparate kommuner fylder engangsomkostningen til oprettelse af en central indkøbsfunktion 98 pct. af den samlede omstillingsomkostning. For de mest udbudsparate kommuner fylder mertidsforbruget til førstegangsudbud 96 pct. af den samlede omstillingsomkostning.

Det er dog de samme to delaktiviteter, der driver omstillingsomkostningerne for begge typer kommuner. For det første information til alle interessenter om de nye regler og deres betydning for kommunens fremtidige indkøbsprocesser. Delaktiviteten indeholder kommunikation med og information til fx decentrale indkøbere, leverandører og administrative medarbejdere. For det andet systematisering af indkøb, herunder at skabe overblik over de nuværende indkøb og gruppere varerne.

6.2. Administrative driftskonsekvenser

Driftskonsekvenser vedrører de administrative aktiviteter, som kommunerne skal gentage år efter år for at leve op til konkurrencepakkens krav.

6.2.1. Annonceringspligt for indkøb mellem 0,5 og 1,6 mio. kr.

Tabel 3 sammenfatter resultaterne af KREVI's kommuneinterviews hvad angår de forventede driftskonsekvenser af annonceringspligten.

Udarbejdelse af udbudsmateriale for et mindre standardudbud af opgaver mellem 0,5 og 1,6 mio. kr. indeholder de fleste af aktiviteterne i interviewguiden. Mange kommuner fandt det dog irrelevant at differentiere tidsforbruget på de enkelte delaktiviteter. KREVI vurderer ikke, at der er behov for yderligere udspecificering af timeforbruget, da alle kommuner enten har taget udgangspunkt i nuværende fremgangsmåder for EU-udbud eller givet andre gode begrundelser for deres estimater.

Tabel 3. Gennemsnitlige administrative driftskonsekvenser som følge af annonceringspligten

Ændring i kommunal forpligtelse	Gns, små kommuner	Gns, store kommuner	Landsplan
§ 3: Annonceringspligten			
Drift for gennemførelse af ekstra driftsudbud mellem 0,5 og 1,6 mio. kr.	1.364	4.133	313.658
Anden drift	0	- 2.937	- 190.900
Drift i alt pr. år	1.364	1.196	122.758

I udbudsprocessen for ethvert indkøb indgår i de fleste kommuner tid til at:

- Gennemføre beregninger af anslået pris på aktuelle indkøb
- Beskrive opgaven via udarbejdelse af krav- og behovsspecifikationer. Herunder informere, nedsætte, forberede sig til og afholde møder i arbejds- og brugergrupper (inkl. arbejds- og brugergruppedeltagernes tid)
- Udarbejde udbudsmateriale – herunder udarbejde og vægte tildelingskriterier
- Have løbende kontakt til annoncører eller intern kommunal hjemmesideansvarlig
- Modtage og vurdere tilbud
- Informere og kommunikere internt løbende
- Underrette alle relevante parter (fx forbigåede leverandører)

Det forventede tidsforbrug for et mindre standarddriftsudbud varierer mellem 50 og 148 timer. Det laveste tidsforbrug indregner ikke tid til intern information og løbende overvågning af vareområder, som kommunen i stedet angav på årsbasis. Det højeste tidsforbrug blev begrundet med en tæt politisk styring, hvor alle udbud og tildelingskriterier mv. i den pågældende kommune skal godkendes politisk. Det forventede tidsforbrug afhænger ikke systematisk af hverken kommunens størrelse eller udbudserfaring. Alle besvarelserne er velbegrundede og tager udgangspunkt i delaktiviteterne i interviewguiden samt erfaringer fra kommunens øvrige udbudsprocesser. For yderligere at validere estimerne tog vi kontakt til Kommunernes Revision, der også har undersøgt, hvor lang tid det tager at gennemføre et udbud (se boks 1).

Boks 1. Validering af tidsforbrug pr. udbud

I et telefoninterview med Bo Bloch fra Kommunerne Revision (KR) har KREVI fået oplyst, at KR i en kommuneundersøgelse på indkøbsområdet har fundet, at der samlet bruges ca. 300 timer pr. førstegangs-EU-udbud. Det tilsvarende tal i KREVI's undersøgelse er 62-272 timer. For driftsudbud anslår KR tidsforbruget til 50-100 timer. Her er KREVI's tal 50-148 timer.

KR-rapportens tal ligger således omtrent på samme niveau som VAKKS-undersøgelsens estimer. Det underbygger indtrykket af, at interviewkommunerne ikke overestimerede deres tidsforbrug. Dermed mindskes den førnævnte risiko for, at der blev svaret strategisk i KREVI's undersøgelse.

Alle kommuner påpegede, at der er stor forskel på tidsforbruget pr. driftsudbud for forskellige varegrupper. Hvor en varegruppe som kaffe stort set ikke udvikler sig over årene, er hjælpemidler til ældre og handicappede et eksempel på en varegruppe, der udvikler sig hele tiden. Her vil man kun kunne genbruge en lille del af udbudsmaterialet, da man vil være nødt til at opdatere krav- og behovsspecifikationerne efter områdets udvikling.

Antallet af årlige driftsudbud svinger mellem 8 og 150. Antallet afhænger af kommunens størrelse og organisering på indkøbsområdet, samt af kontraktens forventede gennemsnitsvarighed. I mange kommuner var det vurderingen, at kontrakter typisk løber over 3 år, hvorfor antallet af driftsudbud er en tredjedel af antallet af førstegangsudbud i kommunen. En enkelt kommune angav, at de fleste udbud de første år ville være engangsindkøb, indtil man får rammeaftaler på plads efterhånden.

Endelig angav nogle kommuner, at der vil blive frigjort tid decentralt ved centraliseringen af kommunens indkøb. En kommune anslog den decentrale tidsbesparelse til 11.000 timer om året. Tallet blev begrundet med, at der i dag bruges 2 timer om ugen på indkøb for 250 personer i decentrale institutioner. Halvdelen af den tid kan spares, fordi de decentrale indkøbere i fremtiden ikke skal bruge tid på at opsøge leverandører, indhente tilbud, forhandle om prisen etc., men kan 'nøjes med' at bestille varer gennem centrale indkøbsaftaler.

En anden kommune var i gang med et internt benchmarking-projekt om decentral tid brugt på indkøb. På den baggrund oplyste man, at der var stor forskel på besparelspotentialet på forskellige sektorområder. Mere specifikt var ældreområdet langt fremme og derfor nærmest uden potentiale, mens man på skoleområdet ville kunne spare 1 dag pr. skole pr. måned ved at samle indkøbene centralt. Daginstitutionsområdet var mere komplekst, idet man her lægger et fagligt-pædagogisk indhold i at gå ud og købe ind sammen med børnene.

I en tredje kommune indregnede man den decentrale tidsbesparelse i den samlede udbudstid, mens man i tre kommuner ikke mente, at der var noget at hente på den front. Sidstnævnte begrundede deres svar med, at de decentrale indkøbere stadig vil skulle bruge tid på at købe ind efter lovens implementering. Fremover skal de blot henvende sig til kommunens indkøbsfunktion frem for til leverandørerne direkte. En af kommunerne tilføjede, at indkøbsfunktionen snarere bliver en udbudsfunktion, der indgår kontrakter, definerer udbud og overvåger varegrupper. De aktiviteter udføres ikke i dag decentralt.

Det samlede årlige administrative tidsforbrug på landsplan som følge af annonceringspligten for indkøb mellem 0,5 og 1,6 mio. kr. er opgjort til 122.758 timer.

Man kan ikke på baggrund af undersøgelsen sige noget generelt om, hvilke af delaktiviteterne på s. 17, der fylder mest i en driftsudbudsproces. Det handlede for kommunerne primært om at nedbringe antallet af udbud. Se i øvrigt afsnit 8.1.

6.2.2. Udvidede beføjelser til Konkurrencestyrelsen og Konkurrencerådet

De udvidede beføjelser til Konkurrencestyrelsen (§ 4 ad § 8a) og Konkurrencerådet (§ 1) forventedes ikke at medføre omstillingsomkostninger, men alene administrative driftskonsekvenser. Tabel 4 sammenfatter resultatet af KREVI's kommuneinterviews for bestemmelserne.

Kommunerne angav deres gennemsnitlige tidsforbrug ved udlevering af standardoplysninger til Konkurrencestyrelsen og Konkurrencerådet som erfaringsmæssigt mellem 10 minutter og 1½ dag, afhængigt af typen af oplysninger. Hvis der kører en klagesag, hvor kommunen skal i retten mv., er billedet imidlertid anderledes. Da vil det koste mellem ½ og 1 årsværk pr. år i den tid, sagen kører.

Det var som nævnt ikke muligt for kommunerne at anslå antallet af henvendelser fra de to instanser. Konkurrencestyrelsen forventer, at der i alt vil blive tale om 30 tilfælde om året, hvor kommunerne vil skulle udlevere oplysninger. For Konkurrencerådet er tallet 20. Det minimale samlede årlige tidsforbrug som følge af de udvidede beføjelser til Konkurrencestyrelsen og Konkurrencerådet er dermed opgjort til 229 timer.

Tabel 4. Gennemsnitlige administrative driftskonsekvenser som følge af de udvidede beføjelser til Konkurrencestyrelsen og Konkurrencerådet

	Gns. tid pr. henvendelse	Gns. antal henvendelser pr. år	Landsplan
§ 4			
Udlevering af oplysninger til Konkurrencestyrelsen	5	30	137
§ 1			
Udlevering af oplysninger til Konkurrencerådet	5	20	92
Drift i alt pr. år			229

Alle kommuner gav dog udtryk for en forventning om, at der vil komme langt flere klager i fremtiden. Det begrundede de i, at sænkelsen af beløbsgrænsen for det første vil medføre flere udbud og dermed flere klageanledninger og for det andet flere tilbudsgivere og dermed flere potentielle klagere, der ikke kender reglerne for tildeling. Med flere klager forventede kommunerne, at der vil følge et øget administrativt ressourcebehov. Hvor mange omfattende sager, der kommer til at køre, kan der dog kun gisnes om. I problematikken ligger dog en potentiel underestimering af de administrative omkostninger.

6.2.3. Samlede driftskonsekvenser på landsplan

Kommunernes samlede driftsomkostninger på landsplan opgøres til 122.987 timers internt tidsforbrug pr. år.

6.3. Supplerende beregninger

To steder opstod der betænkeligheder i forbindelse med databehandlingen og den nationale opskrivning.

For det første er der en kommune, der anslår et tidsforbrug på 148 timer for gennemførelse af et driftsudbud. Selvom kommunen giver gode begrundelser herfor, er det en høj tidsangivelse i forhold til både de øvrige case-kommuner og KR's undersøgelse (se boks 1). Derfor har KREVI foretaget en supplerende beregning, hvor den pågældende kommunes tidsforbrug er sat til gennemsnittet for de andre kommuner: 84 timer. Det vil betyde, at der på landsplan lægges 4 pct. til omstillingsomkostningerne og spares 6 pct. på den årlige drift i forhold til resultaterne i afsnit 6.1. og 6.2.

Det andet forhold knytter sig til segmenteringen. Her er der stor forskel på antallet af udbud mellem de to mindste og de to største kommuner i det store segment. Derfor kan det tænkes, at der vil være ændringer i den nationale opskrivning, hvis det store segment deles i to. KREVI har foretaget en sådan kontrolberegning. Den viste,

at omstillingsomkostningerne vil reduceres med 1 pct., mens de årlige driftsomkostninger vil reduceres med 4 pct. på landsplan i forhold til tallene i afsnit 6.1. og 6.2.

Resultaterne af de supplerende beregninger gav ikke KREVI anledning til at ændre det samlede landsestimat.

7. Forventede konsekvenser for det kommunale selvstyre

Overordnet set vurderede interviewkommunerne, at lovforslaget til konkurrencepakken mere indskrænker end udvider det kommunale selvstyre. Dog nævnte de også en række forventede positive effekter af lovpakken.

Der er ikke systematisk forskel på store og små kommuners vurderinger af konsekvenser for det kommunale selvstyre. Der er dog en tendens til at de mindre kommuner i højere grad end de store kommuner ser konkurrencepakken som en indskrænkning af selvstyret. Det skyldes, at de store kommuner i forvejen har gennemført en centralisering af indkøb.

7.1. Centralisering af kommunernes indkøb

Kommunerne gav udtryk for, at konkurrencepakken vil betyde, at kommunerne tvinges til i højere grad at centralisere indkøb i den kommunale forvaltning frem for på de decentrale institutioner. En kommune nævnte fx, at oprettelsen af en central indkøbsfunktion strider mod princippet om at fordele pengene ud til de varme hænder, fordi man med lovforslaget tvinger kommunerne til at trække indkøbskronerne tilbage til administrationen. En afledt konsekvens af centraliseringen er, at kommunalbestyrelsens mulighed for at tildele visse kompetencer til institutionsledere samt forældre- og brugerbestyrelser reduceres. Det nævntes, at effekten i sidste ende kan være en standardisering af produktionen, hvor alle institutioner har standardmad, standardbleer mv. Der levnes ikke plads til forskellighed.

Centralisering af indkøb fik dog også positive tilbagemeldinger. Bl.a. blev det anført, at konkurrencepakken øger fokus på indkøbsområdet og dermed giver medvind til det centrale indkøbsarbejde. Kommunerne ser tre gevinster ved at centralisere og professionalisere kommunale indkøb. Den ene er potentielt forbedret økonomistyring. Den anden er, at man på den måde gør det nemmere decentralt at koncentrere sig om kerneydelserne. Endelig påpegede kommunerne muligheden for at opnå økonomiske gevinster (se boks 2).

Boks 2. Konkurrencepakken forventede økonomiske gevinster

Der er i undersøgelsen af Konkurrencepakken udelukkende målt administrative konsekvenser. Andre konsekvenser, herunder effektiviseringsgevinster på længere sigt, skal ikke medtages i en VAKKS-undersøgelse.

Det fremgik dog af interviewene, at kommunerne mente at kunne spare penge på indkøbsprisen af varer og tjenesteydelser ved at centralisere og samle indkøbene i rammeaftaler. Konkurrencepakken forventes således at få økonomiske gevinster.

Kommunerne påpegede også behovet for at holde Konkurrencepakken administrative omkostninger op mod dens økonomiske gevinster. Desuden blev der givet udtryk for, at Konkurrencepakken i sidste ende kan virke modsat hensigten og fordyre kommunernes indkøb. Det kan ske, hvis leverandører ikke kan eller ikke ønsker at handle med kommunen, fordi det er for ressourcekrævende at udarbejde tilbud. Det kan betyde, at der kun kommer få bud, og at der dermed opstår et reelt monopol.

En kommune angav endvidere, at det ikke nødvendigvis er billigere at købe fx kaffe i samlet udbud, end at medarbejdere selv køber kaffe, når den er på tilbud i Netto. Desuden vil man decentralt have et incitament til at købe billigt ind, når man selv har råderet over 'overskuddet'.

7.2. Ministerens bemyndigelser

To elementer i loven giver Økonomi- og Erhvervsministeren bemyndigelse til selvstændigt at træffe beslutninger, som vil få administrative konsekvenser for kommunerne. Det drejer sig konkret om § 3 ad § 15b, stk. 4 om et obligatorisk annonceringsmedium samt om § 3 ad § 15c, stk. 2 om regler for anvendelse af tildelingskriterier.

Hvis ministeren vælger at fastsætte regler for anvendelse af tildelingskriterier, kan det blive et omfattende indgreb i det kommunale selvstyre. Flere kommuner forventede, at det vil komme til at betyde, at kommunerne skal vælge prisen som primært kriterium for tildeling af ordrer. Det er ikke nødvendigvis i kommunernes interesse, da billigst ikke altid er bedst. Man ønskede med andre ord at bevare friheden til at vægte kvalitet højere end pris ved tildeling.

Ministerens mulighed for at udpege et obligatorisk annonceringsmedium blev ikke set som en begrænsning af selvstyret. Hvis ikke det bliver gratis at annoncere i et sådant medium, forventede kommunerne at blive kompenseret for annonceringsudgifterne.

8. Kommunernes forslag til regelforenklinger

I kommuneinterviewene efterspurgte KREVI kommunernes forslag til regelforenklinger. Der er som nævnt forskel på, hvordan de overordnet vurderer konkurrencepakken. Flere kommuner mener, at lovforslaget støtter en fornuftig indkøbspolitik, mens andre er mere skeptiske.

8.1. Regelforenklinger, der kan reducere de administrative omkostninger

Kommuneinterviewene indeholder samlet set en række forslag til regelforenklinger, der kan reducere de administrative omkostninger.

8.1.1. Annonceringspligt for indkøb mellem 0,5 og 1,6 mio. kr.

Alle kommuner ser nedsættelsen af beløbsgrænsen for konkurrenceudsættelse til 500.000 kr. som den administrativt mest belastende regelændring i konkurrencepakken. Det er i overensstemmelse med den estimerede tidsfor-brugs fordeling. Især de store kommuner vil stort set ikke kunne foretage indkøb uden at annoncere, hvilket er arbejdskrævende.

For at nedbringe antallet af udbud og dermed de administrative omkostninger foreslår kommunerne, at beløbsgrænsen forhøjes. Et andet forslag er at åbne mulighed for indbudt licitation på indkøb mellem 0,5 og 1,6 mio. kr. Det kan kombineres med en forpligtelse til at udvælge forskellige leverandører og en kontrolmekanisme, der fx kan bestå i, at offentlige ordregivere forpligtes til at føre en liste over de leverandører, der indhentes tilbud fra, samt til på forlangende at udlevere listen til Konkurrencestyrelsen.

Indbudt licitation kan også løse det problem, at det forventes at blive administrativt tungt for kommunerne at lave åbent udbud af tjenesteydelser. Byrden ligger primært på tilsynsopgaven, der vil blive større, når man ikke kan målrette opgavebeskrivelsen til de dygtige leverandører. Erfaringen er nemlig, at en leverandørs tilbud ikke altid afspejler den faktiske kvalitet.

Derudover vil annonceringspligten medføre et stort afdæknings- og overvågningsarbejde. Kommunerne skal finde ud af hvilke indkøb, der foretages, og hvordan varerne grupperes. Desuden skal de løbende holde øje med, om varegrupperne nærmer sig grænseværdien. I forlængelse heraf efterlyses klare retningslinjer for gruppering af varer. En kommune foreslår endvidere, at ministeriet fastlægger hvilke varegrupper, der skal udbydes eller konkurrenceudsættes. Det ville være enklere at administrere for kommunerne. Endelig foreslås en detaljeret skabelon for annoncering.

Som følge af sænkelsen af beløbsgrænsen forventer kommunerne desuden at skulle bruge megen administrativ tid på at besvare henvendelser om bl.a. tildelingsregler fra små og mellemstore leverandører, der vil have behov for øget information. Derfor foreslår flere kommuner, at økonomi- og erhvervsministeriet gør en indsats for at klæde små og mellemstore virksomheder på til at klare de ændrede vilkår. Det kunne fx ske gennem innovations- eller erhvervscentre.

Generelt er det i øvrigt vigtigt at sikre, at Udbudsdirektivet og Tilbudsloven, efter konkurrencepakkens ændringer, grænser nøjagtigt op til hinanden, så der ikke er overlap eller huller. Derved lettes administrationen, da man slipper for at krydstjekke mellem de to regelsæt.

En kommune nævnte, at annonceringspligtens administrative omkostninger kan begrænses ved at give kommunerne mulighed for at vælge mellem udbud i henhold til Tilbudsloven og Udbudsdirektivet. Dermed kan kommunerne indgå parallelle rammeaftaler med indbygget mulighed for miniudbud. Den løsning vil give mindre administration, bl.a. fordi kommunen i forvejen har begrænset antallet af tilbudsgivere til dem, der er indgået rammeaftale med. Desuden vil flere aftaleområder kunne samles inden for en ramme, så antallet af udbud begrænses.

8.1.2. Udvidede beføjelser til Konkurrencestyrelsen og Konkurrencerådet

I forventningen om administrative byrder som følge af et øget antal klager, jf. afsnit 6.2.2., foreslog kommunerne, at Konkurrencestyrelsen og Konkurrencerådet begrænses eller forpligtes i deres mulighed for at indhente oplysninger. Således bør der være grænser for hvilke oplysninger, der må indhentes på hvilken baggrund, så bagatelpilleri undgås.

8.2. Regelforenklinger, der kan reducere de selvstyremæssige begrænsninger

Kommuneinterviewene indeholder samlet set to forslag til regelforenklinger, der kan styrke det kommunale selvstyre.

Ministerens bemyndigelse til at fastsætte regler for tildelingskriterier bør ifølge fem af kommunerne fjernes eller betinges. Der bør være sammenfald mellem Udbudsdirektivets kriterier og Tilbudslovens, så man fx kan vægte kvalitet højere end pris.

Ideen om et centralt obligatorisk annonceringsmedium er god, men det skal som nævnt være udgiftsneutralt for kommunerne. Desuden bør det være tilladt at annoncere andre steder samtidig. Flere kommuner luftede derudover ideen om at udbyde eller konkurrenceudsætte annonceringsopgaven.

9. Kommunernes inspiration til god praksis

Flere af de interviewede kommuner havde input til god praksis på indkøbsområdet, som kan inspirere andre kommuner. VAKKS-metodens disponering af interviewtemaer levnede ikke plads til at gå meget i detaljen, men nedenfor gives i punktform et overblik over de indsamlede erfaringer.

- Informations- og kommunikationsindsatsen er alfa og omega – og har vist sig at være en meget vanskelig opgave. Her skal kræfterne sættes ind. Indkøb berører mange mennesker, så underkend ikke behovet for vedvarende drøftelser med og uddannelse til leverandører, brugere, decentrale indkøbere m.fl.
- Lav en central indkøbsfunktion og en god indkøbspolitik. Udbyd mere og udsæt tingene for konkurrence. Her kan man spare mange penge.
- Brug af indkøbsaftaler i fællesskab med andre kommuner er en god idé.
- IKA-portalen er gratis, et godt værktøj og en enkel måde at lave udbud på.
- Elektroniske indkøb må vinde mere indpas hos leverandører og kommuner. Digitalisering er vejen frem.
- Intern benchmark af det decentrale indkøbsområde er en øjenåbner.
- Italesæt indkøb noget mere og anerkend, at offentlige indkøb er professionelle indkøb.

- For kommuner, der starter helt fra bunden, kan det anbefales at bruge ekstern konsulentbistand i omstillingsfasen. Da får man erfarne folk til at gøre benarbejdet med at danne overblik og gruppere varer mv.

Bilagsoversigt

Bilag 1. Interviewguide som fremsendt til de kommunale interviewpersoner

Bilag 2. Kommuneliste, udliciteringsindikator og indbyggertal