

Produktivitetskommissionen  
Bredgade 38, 1.  
1260 København K

Islands Brygge 26  
Postbox 1990  
2300 København S  
tlf. 33 93 20 00  
fax 33 32 01 74  
hvr@hvr.dk  
hvr.dk

1. november 2013

### **Håndværksrådets bidrag til Produktivitetskommissionens analyse vedr. styrkelse af produktiviteten og innovationskraften i den offentlige sektor**

Håndværksrådet vil gerne sige tak for at få muligheden for at kunne bidrage til Produktivitetskommissionens vigtige analysearbejde til, hvordan man styrker produktiviteten og innovationskraften i den offentlige sektor gennem et styrket offentligt-privat samarbejde.

Håndværksrådet repræsenterer op imod 20.000 små og mellemstore virksomheder, hvoraf mange indgår i et forretningsmæssigt samarbejde med den offentlige sektor. Det gælder ikke mindst de virksomheder og brancher, som har relation til bygge- og anlægssektoren samt virksomheder inden for pleje- og rengøringsområdet.

Samarbejdet består primært i at være leverandør til den offentlige sektor – enten via et offentligt indkøb eller via en offentlig udbudsrunde. Udbuddet kan så enten være tilrettelagt efter de danske regler eller efter EU's udbudsregler.

Det er Håndværksrådets generelle opfattelse, at den offentlige sektor over de seneste tyve år gradvist er blevet mere opmærksom på og mere villig til at konkurrenceudsætte deres opgaver. Det skyldes givetvis en kombination af flere ting. De ideologiske skillelinjer synes ikke længere at være så markante som tidligere, og samtidigt har de kommunale budgetter i de senere år været under stærkt pres, hvilket har fået myndighederne til at søge efter nye, billigere og mere innovative løsninger i det private erhvervslev.

Fra politisk side har der derudover været lagt et pres på kommunerne for at få dem til at føre en mere aktiv udbudspolitik. Det er blandt andet kommet til udtryk i økonomiaftalerne med kommunerne, hvor VK-regeringen tilbage i 2005-2006 besluttede at sætte et måltal for andelen af konkurrenceudsatte opgaver samt pålagde kommunerne at udarbejde og offentliggøre konkrete udbudsstrategier. Med den nye regerings tilkomst i 2011 skete der imidlertid en ændring. Måltallene og kravet om offentlige udbudsstrategier blev droppet.

Det er Håndværksrådet oplevelse, at det har betydet en stagnation i omfanget af konkurrenceudsatte kommunale opgaver, og at ændringen har lagt en generel dæmper på det offentlige-private samarbejde og den innovation, der følger heraf. Håndværksrådet har derfor ved adskillige lejligheder i såvel Udbudsrådet og i det nye "Rådet for offentlig-privat samarbejde" givet udtryk for sin bekymring over, at den nye regering er gået bort fra måltallene samt de andre lovgivningsmæssige ændringer, der ifølge Kommunerne er uden sammenligning Danmarks største indkøbere, og derfor tager Håndværksrådets indkøbs- og udbudspolitik primært udgangspunkt i den kommunale relation, selv om der naturligvis også er kommercielle forbindelser mellem SMV'erne og staten, regionerne og de offentlige virksomheder.

Kommunernes indkøbspolitik er generelt en del af deres erhvervspolitik. Kommunernes indkøb bør derfor afspejle de målsætninger, der arbejdes med i erhvervspolitikken.

Når målet for den danske erhvervspolitik er at fremme iværksætteri, styrke kreativitet og innovation samt at have høj konkurrence på markedet, er det nødvendigt, at kommunernes indkøb indrettes, så de bedst muligt understøtter disse mål.

SMV'er er som omtalt relevante samarbejdspartnere og leverandører til kommunen. De mindre virksomheder er endvidere ofte lokalt funderet og vil i forholdet til bygherrer – og derfor ofte – være mere fleksible og have en kortere responstid sammenlignet med større virksomheder.

Derfor arbejder Håndværksrådet naturligvis på, at SMV'er er centrale i enhver kommunes erhvervs- og indkøbspolitik, og i Håndværksrådet henholder vi os desuden til, at "Think Small First" principperne i EU's Small Business Act også gælder ved udbud.

Håndværksrådets råd og opfordringer til de offentlige myndigheder er derfor i videst mulig omfang at tilrettelægge en SMV-venlig udbudspolitik, som sikrer myndighederne en afbalanceret erhvervs- og udbudspolitik, og som ikke udelukker de mindre virksomheder.

Det, mener vi, bedst lader sig gøre ved at udbyde i fagentrepriser og i et omfang og en geografisk afgrænsning, som SMV'erne har mulighed for at byde ind på. Derudover er det vores oplevelse – også med udgangspunkt i konkrete kommunale erfaringer – at fagentrepriser giver de billigste priser pga. et højere konkurrenceelement. Som en sidegevinst kan fagentrepriser også bidrage til at styrke den lokale beskæftigelse samt oprettelsen af lære- og praktikpladser, hvilket bidrager til at bevare mangfoldigheden og bevarelsen af de danske landdistrikter.

Ifølge EU's udbudsregler kan kommunerne fuldt lovligt vælge at holde dele af deres kontrakter uden for udbud. Disse opgaver kan kommunerne tildele/udbyde til mindre eller nystartede virksomheder i tråd med ønskerne i erhvervspolitikken. På denne måde kan kommunen på lovlig vis udvikle og styrke de lokale iværksættere og derved anvende sin indkøbspolitik til at drive en aktiv erhvervspolitik.

Håndværksrådet ønsker ikke afskærmede lokale tilbudsreservater for små og mellemstore virksomheder. Men vi mener på den anden side heller ikke, at de mindre virksomheder skal udelukkes fra at konkurrere med større virksomheder, hvilket sker, hvis kommunerne udbyder på en måde og med krav, som mindre virksomheder ikke kan opfylde.

Så uden at ville reservere opgaver til lokale virksomheder, så er det dog i mere end en forstand vigtigt at inddrage de lokale virksomheder i konkurrencen om kommunens opgaver. For det er åbenbart, at lokale virksomheder har større kendskab til og er tættere på det sted, hvor et arbejde skal udføres, eller en leverance skal leveres. Og hvis kommunen i samarbejde med det lokale erhvervsliv skal have løst andre opgaver end dem, der udbydes, så er det vigtigt, at de lokale virksomheder har beskæftigelse.

Det er evident, at ikke alle udbud kan opdeles og udbydes, så SMV'er kan byde. Men, hvis det er meningsfuldt, og hvis det er muligt, så mener vi, at offentlige udbud bør tilrettelægges, så SMV'er kan deltage i konkurrencen om kommunale opgaver på lige fod med større virksomheder.

Det skal fremhæves, at en bedre adgang for små og mellemstore virksomheder til at byde på kommunale opgaver jo ikke udelukker store virksomheder fra at byde, eksempelvis ved at afgive et hovedentreprisetilbud i konkurrence med fagentreprisetilbud.

Er det undtagelsesvist ikke muligt eller hensigtsmæssigt at opdele udbud, så mindre virksomheder kan byde alene, så mener Håndværksrådet, at det kommunale udbud bør tilrettelægges, så mindre virksomheder i fællesskab har mulighed for at byde på opgaven. Dermed fremmer man mindre virksomheders adgang og motivation til at gå sammen om at løse større opgaver i konsortier eller andre formaliserede samarbejder. Et samarbejde, der i sig selv også vil bidrage til at styrke innovationskraften i samfundet

En afgørende forudsætning, for at virksomheder kaster sig ud i et konsortie, er dog, at kommunen tilkendegiver, at den ønsker at tilrettelægge sine udbud, så sådanne konsortier kan byde på opgaverne. For det tager tid og ressourcer at etablere sådanne virksomhedssamarbejder, og det er risikabelt at påtage sig et solidarisk ansvar med andre virksomheder. Og det gør virksomhederne kun, hvis de ser det som en realistisk mulighed at vinde opgaven.

I sidste ende er det naturligvis konkurrencen der afgør, hvilket tilbud der er bedst for kommunen, og om opgaven tilfalder en SMV'er, et konsortie eller en stor hoved- eller totalleverandør.

Gennem de seneste år er kommunerne i stigende omfang begyndt at indlægge sociale klausuler – især uddannelsesklausuler – i deres udbud.

I Håndværksrådet har vi generelt en skeptisk holdning til denne problemstilling, men mener grundlæggende, at kravet om klausuler kan begrænse konkurrencen om de offentlige udbud og dermed også påvirke prissætningen negativt.

SMV'er uddanner i meget stort omfang lærlinge, men SMV'erne har på grund af deres størrelse ikke samme muligheder som store virksomheder til at skabe plads eller indarbejde nye medarbejdere eller lærlinge i medarbejderstaben, uden at man må skille sig af med andre medarbejdere.

Hvis kommunen alligevel anvender sociale klausuler, så bør det altid reserveres til meget store opgaver. Og ved uddannelsesklausuler bør der altid tages hensyn til virksomheder, som i forvejen har lærlinge ansat – ellers straffes disse virksomheder.

Mange SMV'er er uvante med at udarbejde tilbud til en kommune. Virksomhederne har derfor brug for information om krav og forventninger, der ikke direkte fremgår af selve udbudsmaterialet. Kommunen kan derfor med fordel for både sig selv og tilbudsgiverne udarbejde retningslinjer om, hvordan tilbud skal udformes, hvis de skal opfylde kommunens ønsker ud over dem, der fremgår af selve udbuddet.

Udbuddet skal afvikles som et reelt og fair udbud, hvor såvel udbudsbetingelser, udvælgelse af tilbudsgivere, afgivelse af eventuelt kontrolbud og tildeling af opgaven, foregår på en tillidsvækkende, korrekt og åben måde. Og så skal opgaven altid tildeles vinderen af en udbudt opgave, hvis kommunens eget kontrolbud er dårligere end bedste eksterne tilbud.

Hver gang et udbud annulleres har de deltagende virksomheder således spildt tid og penge på en forgæves tilbudsgivning. Og jo flere specifikationer og projekteringsydelser der forlanges, og jo flere virksomheder som skal opmåle og beregne tilbud på de samme ydelser, jo større er virksomhedernes og samfundets ressourcospild.

Det samme spild opstår, hvis virksomheder bruger tid på at udregne tilbud på en opgave, som de ikke kan håndtere. Derfor bør det sikres, at alle forudsætninger for udførelse af en opgave fremgår klart af prækvalifikations- og udbudsbetingelser. Endvidere skal tilbudsgivere pålægges færrest mulige forpligtelser ved tilbudsgivningen, hvis opfyldelse kun er relevant for den virksomhed, der vinder opgaven.

Med venlig hilsen



Frank Korsholm