

# IVÆRKSÆTTERE, INDKØB OG INDKØBSPOLITIK

9 FORSLAG TIL IVÆRKSÆTTERFREMME I KØBENHAVNS KOMMUNE



JANUAR 2006



# Indholdsfortegnelse

1. Sammenfatning .....	5
2. Om undersøgelsen .....	13
2.1. Baggrund .....	13
2.2. Fokus og datagrundlag .....	13
2.3. Rapportens struktur .....	15
3. Københavns Kommunes indkøb .....	17
3.1. Københavns Kommunes indkøbsprocesser .....	17
3.2. Indkøb hos iværksættere .....	20
4. Barrierer for iværksætterfremme i indkøbspolitikken .....	23
4.1. Juridiske barrierer .....	23
4.2. Indkøbspolitiske barrierer .....	26
4.3. Administrative barrierer .....	29
4.4. Holdningsmæssige barrierer .....	30
5. Indkøbspolitikken som policy instrument .....	35
5.1. Betingelser for iværksætterfremme .....	35
5.2. Internationale erfaringer .....	36
6. Forslag til iværksætterfremmende indkøbspolitik .....	39
6.1. Øget markedsadgang gennem synliggørelse .....	39
6.2. Øget markedsadgang gennem ændrede indkøbsprocedurer .....	41
6.3. Styrkelse af iværksætterkompetencer .....	43
6.4. Øget incitament til at handle med iværksættere .....	44
6.5. Øget incitament til accept af økonomisk risiko .....	45
Bilag .....	47
Bilag I: Følgegruppens sammensætning .....	47
Bilag II: Oversigt over interviewede .....	47
Bilag III: Indkøbernes forslag til indkøbspolitikken .....	48
Bilag IV: Figur- og tabeloversigt .....	51



# 1. SAMMENFATNING

Denne rapport indeholder resultatet af en undersøgelse af, hvorledes Københavns Kommune kan udmønte målsætningen i *Erhvervspolitisk Handlingsplan 2005-2006* om at understøtte iværksættere gennem kommunens indkøbspolitik. Undersøgelsen er udarbejdet for Økonomiforvaltningen af Competencehouse i perioden oktober 2005 til januar 2006.

Det understreges, at undersøgelsen alene har haft som formål at tilvejebringe et iværksætterfremmeperspektiv på kommunens indkøb og med dette udgangspunkt udarbejde en række forslag til den videre beslutningsproces. Undersøgelsen omfatter således ikke en generel vurdering af indkøbspolitikken, og de stillede forslag er derfor ikke baseret på en samlet afvejning af de forskellige hensyn, der skal tages i en indkøbspolitik.

Undersøgelsen indeholder fire elementer:

- en introduktion til kommunens indkøbsprocesser og faktiske indkøb,
- en afdækning af barrierer for iværksætterfremmende indkøbspolitik, herunder en holdningsundersøgelse blandt 424 indkøbere,
- opsamling af udenlandske erfaringer med iværksætterfremmende indkøbspolitik, samt
- forslag til en iværksætterfremmende indkøbspolitik for Københavns Kommune.

Iværksættere defineres i selve undersøgelsen som virksomheder med en alder på under 3½ år. Denne definition er valgt for at sikre sammenlignelighed med Erhvervs- og Byggestyrelsens undersøgelser. De forslag, der stilles til en iværksætterfremmende indkøbspolitik, foreslås imidlertid at omfatte virksomheder med op til 5 års anciennitet, idet det er vurderingen, at indkøbspolitikken med denne definition bedre vil kunne understøtte vækstiværksættere i opstartsfasen.

## **Københavns Kommunes indkøbsprocesser**

Københavns Kommunes indkøb er organiseret med en fælles indkøbsenhed kaldet Strategisk Indkøb, en tværkommunal indkøbschefgruppe og decentrale indkøbsenheder. Strategisk Indkøb har ansvar for etablering og indgåelse af fælles indkøbsaftaler, og indkøbschefgruppen har ansvar for koordinering af aktiviteter på indkøbsområdet. Selve indkøbene foregår decentralt, idet ansvaret for hovedparten af indkøbene er delegeret til de enkelte forvaltninger og institutioner. Det betyder, at de lokale indkøbere er nøglepersoner for implementering af en iværksætterfremmende indkøbspolitik.

## Københavns Kommunes indkøb

Københavns Kommunes samlede indkøb hos virksomheder er i denne undersøgelse estimeret til 6,8 mia. kr., hvoraf godt og vel 200 mio. kr. sker på de fælles indkøbsaftaler.<sup>1</sup>

Iværksættervirksomheder udgør ca. 30 % af de eksisterende virksomheder i Københavns Kommune. Til sammenligning udgør iværksættere – lokaliseret i og uden for Københavns Kommune - 15 % af kommunens leverandører. De 15 % iværksætterleverandører står kun for 3 % af kommunens samlede indkøbsvolumen.

Kommunen køber i gennemsnit for 68.000 kr. hos en iværksætter om året, hvilket skyldes at 80 % af iværksætterne sælger for mindre end 50.000 kr. til kommunen. Indkøbene blandt gruppen af iværksætterleverandører er også meget skævt fordelt. De 2 % mest sælgende iværksættere står således for halvdelen af kommunens indkøb.

### Barrierer for iværksætterfremme

Der er identificeret 4 barrierer for, at iværksættere kan blive leverandører til kommunen og for at gennemføre en iværksætterfremmende indkøbspolitik.

1. **EF-traktatens principper og udbudsdirektiverne** herunder særligt ligebehandlingsprincippet definerer stramme juridiske rammer for offentlige indkøb. Ligebehandlingsprincippet betyder, at det ikke vil være lovligt at formulere konkrete mål for omfanget af indkøb hos iværksættere, ligesom det næppe heller ikke vil være holdbart at foretage direkte begunstiging af iværksættervirksomheder.
2. **Københavns Kommunes indkøbspolitik** indeholder elementer, der udgør en barriere for iværksættere. Kommunen arbejder således målrettet på at pulje sine indkøb, på at mindske antallet af leverandører og på at anvende større leverancer. Forholdet betyder, at mange iværksættere *ikke* kan honorere kravene til skalerbarhed og forsyningssikkerhed.
3. **De administrative rutiner** spænder også ben for iværksætterne. Kommunens indkøbere har ofte svært ved at "få øje på" iværksætterne, fordi kun få iværksættere er repræsenteret i kommunens leverandørdatabase. Iværksætterne har vanskeligt ved at få information om kommunens udbud så betids, at de kan nå at udarbejde et tilbud. Det kræver særlige kompetencer at håndtere kommunens omfattende udbudsmateriale, herunder miljøcertificeringskrav.
4. Endelig eksisterer der en række **holdninger** blandt kommunens indkøbere, som kan gøre det vanskeligt for iværksættere at blive leverandører. Det drejer sig især om, at mere end 90 % af indkøberne lægger vægt på at købe ind hos leverandører, de har erfaring med og som har gennemtestede

---

<sup>1</sup> Undersøgelsen omfatter alle Københavns Kommunes indkøb i 2004 foretaget hos CVR-registrerede virksomheder.

produkter. Men også risikoen for at iværksættere skal gå konkurs, og for at de ikke kan håndtere uventede problemer udgør en barriere.

### **Udenlandske erfaringer**

Undersøgelsen af de udenlandske erfaringer med iværksætterfremmende indkøbspolitik viser, at hovedparten af EU-landene *ikke* har indkøbspolitikker, der prioriterer iværksætterfremme. Det er kun Grækenland, der har forpligtende reguleringer af offentlige indkøb, der tilgodeser små og mellemstore virksomheder og dermed også iværksættere. I Tyskland og Luxembourg udnytter man systematisk udbudsdirektivernes muligheder for, at virksomheder kan indgå partnerskaber og give fælles bud på større offentlige udbud. I Sverige har man etableret en særlig indkøbsportal for små og mellemstore virksomheder.

Uden for Europa skal de amerikanske erfaringer med Small Business Innovation Research Program trækkes frem. Det er et program, der stimulerer den forsknings- og udviklingstunge vækst i små og mellemstore virksomheder.

### **Forslag til en iværksætterfremmende indkøbspolitik**

Der er stillet 9 forslag til, hvorledes Københavns Kommune kan gennemføre en iværksætterfremmende indkøbspolitik. Forslag 1 og 2 sigter på at øge iværksætternes markedsadgang gennem synliggørelse, forslag 3 og 4 har til formål at øge markedsadgangen gennem ændrede indkøbsprocedurer, forslag 5 og 6 har som ambition at styrke iværksætternes kompetencer til at blive leverandører til kommunen, forslag 7 har til formål at øge incitamenterne til at handle med iværksættere, og endelig søger forslag 8 og 9 at øge indkøbernes incitament til at acceptere den økonomiske risiko, der er forbundet med at handle med iværksættere.

#### **Forslag 1. En offentligt tilgængelig indkøbsnøgle på [www.kk.dk](http://www.kk.dk)**

Undersøgelser viser, at det er et problem for små og mellemstore virksomheder og dermed også for iværksættere at få information om offentlige indkøb.

Det foreslås derfor, at Københavns Kommune offentliggør sine indkøbsaftaler og planlagte nye fællesindkøb fra leverandørindgangen på [www.kk.dk](http://www.kk.dk), således at iværksættere (og andre) kan danne sig et overblik over hvilke indkøbsaftaler, der eksisterer, hvor langt de rækker, og hvad de dækker. Endvidere foreslås det, at det fra leverandørindgangen på [www.kk.dk](http://www.kk.dk) bliver muligt, at tilmelde sig et nyhedsbrev, hvori man kan vælge, hvilke vareområder eller forvaltninger man vil holde sig opdateret omkring.

#### **Forslag 2. Etablering af en iværksætterproduktportal**

Hvis iværksætterne skal komme i betragtning som leverandører til Københavns Kommune, skal kommunens indkøbere kende til deres eksistens. 1/3 af Københavns Kommunes indkøbere har oplyst, at de ikke har erfaring med at købe ind hos iværksættere, 45 % mener, at iværksættere ikke er gode nok til at markedsføre sig, og mange har angivet, at de ikke har ressourcer til løbende at orientere sig om markedet.

En iværksætterproduktportal, hvor iværksættere gives mulighed for at indrapportere oplysninger om deres virksomhed, produkter og ydelser vil et langt stykke af vejen gøre iværksættere synlige for kommunens indkøbere. Da EF-traktatens principper og udbudsdirektiverne næppe muliggør, at kommunen etablerer en særlig produktportal for iværksætterleverandører, foreslås det, at Københavns Kommune opfordrer EVU, Dansk Iværksætterforening og/eller erhvervsorganisationerne til at etablere en sådan.

Endelig foreslås det, at Københavns Kommune sikrer, at en eventuel iværksætterproduktportal kan sammenholdes med kommunens indkøbsnøgle, således at iværksættere direkte kan tilgå information om relevante aftaler og udbud. Dette forudsætter formentlig, at også andre produktportaler får mulighed for at integrere sig op i mod indkøbsnøglen.

### **Forslag 3. Øget opdeling af udbud**

Københavns Kommunes bestræbelser på at samle udbud i puljer, gør det vanskeligt for iværksættere og også for små og mellemstore virksomheder at byde på opgaverne, fordi de ikke kan leve op til kravene om at levere i stor skala. På nogle indkøbsområder vil der være store økonomiske fordele ved at pulje udbud, men på andre områder vil det efter flere indkøberes vurdering være en økonomisk fordel at dele udbudene op, fordi kommunen herved opnår en bedre konkurrencesituation.

Det foreslås derfor, at kommunens "puljepraksis" ændres, og at udbud opdeles, med mindre der er klare økonomiske fordele ved at samle dem.

Det foreslås også, at Københavns Kommune i større omfang giver leverandørerne adgang til at afgive delbud, dvs. til at afgive tilbud på en del af de udbudte opgaver og at kommunen udnytter udbudsreglernes mulighed for at unklade EU-udbud mht. op til 20 % af et udbudspligtigt indkøb. Sidstnævnte mulighed for at indgå delkontrakter uden EU-udbud, sigter netop mod at tilgodese små og mellemstore virksomheder.

### **Forslag 4. Brug af innovations- og iværksættervenlige udbudsformer**

Københavns Kommune har en særlig interesse i at understøtte vækstiværksættere, fordi de i særlig grad bidrager til regionens vækst. Ifølge holdningsundersøgelsen mener 38 % af kommunens indkøbere, at iværksættere leverer mere kreative løsninger end etablerede leverandører, ligesom mange af de indkøbere, der har erfaring med iværksættere vurderer, at iværksætterne kan bidrage til udvikling af kommunen. Det er vurderingen, at det især er vækstiværksætterne, der er udviklingsorienterede.

Det foreslås derfor, at Københavns Kommune prioriterer mere innovationsvenlige udbudsformer, fordi det på en og samme gang fremmer kommunens udvikling og vækstiværksætternes muligheder for - i konkurrence med andre virksomheder - at blive leverandører.

Konkret foreslås det, at der udarbejdes retningslinier for en bredere anvendelse af udbudsformen konkurrencepræget dialog, idet det bemærkes, at

hovedanvendelsesområdet for konkurrencepræget dialog er særligt komplekse kontrakter.

Det foreslås også at kommunen eksperimenterer med udbud, hvor de potentielle leverandører gives en (mindre) betaling, hvis tilbudsarbejdet involverer en indsats udover sædvanlig tilbudsudarbejdelse. Derved kan de iværksættere tilgodeses, som ellers ikke ville have ressourcer til at deltage i sådanne udbudsprocedurer.

Endelig foreslås det, at innovation, hvor dette er relevant i forhold til den udbudte opgave, skal overvejes inddraget som et vurderingskriterium ved tildeling af opgaver, der sigter på at udvikle kommunen eller dens ydelser. At åbne for alternative bud på den udbudte opgave er også en måde at give innovation bedre vilkår på.

### **Forslag 5. Informationsmøder om dokumentations- og proceskrav**

De dokumentations- og proceskrav Københavns Kommune stiller til sine leverandører er ofte krævende at leve op til. For iværksættere og små virksomheder er der tale om betydelige ressourcer, der skal sættes af til at opklare, hvordan de forskellige krav og kriterier skal forstås.

Det foreslås derfor, at der laves særskilte informationsmøder om kommunens krav til sine leverandører - både de krav der stilles til leverandører, der ønsker at deltage i udbud, til leverandører der indhentes tilbud fra, og til leverandører i øvrigt.

Det anbefales, at der tages kontakt til EVU, forskerparkerne, innovationsmiljøerne, Dansk Iværksætterforening og erhvervsorganisationerne for at få disse til yderligere at markedsføre informationsmøderne overfor iværksættere.

### **Forslag 6. Iværksætter-dating til fælles udbud**

De færreste iværksættere besidder alle de kompetencer, som er nødvendige for at blive leverandør på Københavns Kommunes fællesaftaler. Til gengæld vil flere iværksættere i fællesskab og iværksættere i partnerskab med etablerede virksomheder kunne stille med de efterspurgte kompetencemiks. De fleste iværksættere mangler imidlertid et netværk til andre virksomheder, der gør dem i stand til at finde potentielle samarbejdspartnere, og de har heller ikke ressourcer til at opdyrke et sådant netværk.

Det foreslås derfor, at Københavns Kommune gennem sit medlemskab af bestyrelsen i EVU foreslår, at EVU som selvejende og ikke-kommerciel organisation, der arbejder med erhvervsfremme i København, på Frederiksberg og i Øresundsregionen, påtager sig at etablere en iværksætter-dating portal, hvor iværksættere med komplementerende kompetencer kan finde sammen og byde på opgaver, evt. i samarbejde med etablerede virksomheder.

Det foreslås, at det gøres muligt at datingportalen integreres med den foreslåede indkøbsnøgle, således at portalen kan foreslå iværksættere konkrete matchmuligheder på konkrete udbud med både andre iværksættere og evt. andre virksomheder.

Der er vurderingen, at der ligger et dobbelt potentiale i at etablere mekanismer, der kan bringe iværksættere sammen. For det første skabes der synergier mellem de forskellige leverandører gennem den underskov af leverandører der samlet danner grobund for vækst og kompetenceklynger. For det andet gives iværksættere mulighed for at pulje deres kompetencer således, at der i højere grad kan bydes ind på store udbud.

### **Forslag 7. Styrkelse af incitamenterne til at handle med iværksættere**

Københavns Kommune foretager i dag hovedparten af sine indkøb hos etablerede virksomheder. En af grundene hertil er ifølge holdningsundersøgelsen, at iværksætterne er usynlige i indkøbspolitikken, og at indkøberne derfor ikke prioriterer at orientere sig om, hvorvidt der kommer nye leverandører på de forskellige markeder. Samtidig viser undersøgelsen også, at mange lokale indkøbere ser det som deres "ret" at definere, hvordan de lokale behov varetages bedst.

Det foreslås derfor, at Københavns Kommunes indkøbspolitik justeres, således at det kommer til at fremgå:

- at væksten i regionen styrkes, når kommunen anvender iværksættere, specielt vækstiværksættere som leverandører,
- at kommunen lægger vægt på at have leverandørrelationer til iværksættere,
- at kommunens indkøbere har en forpligtelse til at være opmærksomme på, at kommunens *potentielle* leverandører langt fra udgør en statisk gruppe men til stadighed får en væsentlig tilgang af iværksættere,
- at det i forlængelse af omtalen af den del af Københavns Kommunes værdigrundlag, som udtrykker at kommunen skal være udviklingsorienteret, pointeres, at det kan være relevant at inddrage potentielle leverandørers innovationsbidrag i forhold til den udbudte opgave som et tildelingskriterium,
- at Strategisk Indkøb får til opgave at formidle de ændringer i indkøbspolitikken som måtte blive besluttet til de lokale indkøbere, for at fremme implementeringen.

### **Forslag 8. Fra regnskabsdokumentation til dokumentation af vækstpotentiale**

Det er et centralt element i Københavns Kommunes kriterier for virksomheder der ønsker at blive leverandører, at de kan dokumentere deres økonomiske formåen. Det gælder også iværksættere. Iværksættere har imidlertid i sagens natur vanskeligt ved at dokumentere deres økonomi med regnskabsresultater.

Det foreslås derfor, at mulighederne for at ændre praksis omkring vurderingen af økonomisk og finansiel formåen hos iværksættere undersøges. Konkret foreslås det undersøgt, om man - i de situationer, hvor iværksætterne vurderes at kunne levere de ønskede produkter og ydelser og hvor iværksætteres alder gør, at de *ikke* kan fremlægge flere års regnskabsresultater eller omsætningstal - kan lade iværksætterens vækststrategi indgå i bedømmelsen.

Ved at tilskynde iværksættervirksomhederne til at gennemtænke deres vækstpotentialer og underbygge deres vækststrategi, er det endvidere vurderingen, at mulighederne for fremme af vækstiværksættere forbedres.

Afhængig af opgavens karakter kan det også ved prækvalifikation af virksomheder overvejes at lempe dokumentationskravet omkring ansøgernes økonomi ved, at der opstilles et kontraktkrav om, at den vindende virksomhed stiller en anfordringsgaranti til sikkerhed for løsning af opgaven.

### **Forslag 9. Etablering af en kommunal forsikringsordning**

Det fremgår af holdningsundersøgelsen, at 58 % af kommunens indkøbere vurderer, at det er en stor risiko i forbindelse med at handle med iværksætterne fordi de kan gå konkurs. For at mindske de enkelte indkøberes forbehold for at indgå aftaler med iværksættere, foreslås det, at der etableres en kommunal forsikringspulje til at dække de tab, som forvaltningerne og institutionerne måtte lide som følge af eventuelle iværksætteres konkurs.

Herved fordeles risikoen bredt, og der skabes et incitament til at udnytte fordelene ved at anvende iværksættere som leverandører.



## 2. OM UNDERSØGELSEN

Dette afsnit indeholder en kort gennemgang af baggrunden for undersøgelsen, en beskrivelse af undersøgelsens fokusområder og datagrundlag, og endelig redegøres der kort for synopsisens struktur.

### 2.1. Baggrund

I denne rapport undersøges, hvordan Københavns Kommune kan støtte iværksættere gennem sin indkøbspolitik. Undersøgelsen udspringer af kommunens *Erhvervspolitisk strategi 2005-2008* og den tilhørende *Erhvervspolitisk handlingsplan 2005-2006*. Den erhvervspolitiske strategi indeholder en vision om, at Københavns Kommune skal være et omdrejningspunkt for vækst og udvikling i Danmark og Ørestadsregionen. Det skal bl.a. ske ved at skabe samarbejde mellem offentlige og private om brugerdreven innovation og ved at støtte iværksættere og deres vækst. Her kan kommunen spille en væsentlig rolle gennem sine indkøb.

Med Borgerrepræsentationens vedtagelse af den erhvervspolitiske handlingsplan sommeren 2005 blev det besluttet at undersøge "*hvilke muligheder Københavns Kommune har for at støtte iværksættere via sin indkøbspolitik*".<sup>2</sup> Det var samtidig en forudsætning, at der blev skabt et foreløbigt overblik over, hvilke muligheder og datagrundlag kommunen kunne agere på.

### 2.2. Fokus og datagrundlag

På denne baggrund har Økonomiforvaltningen bedt Competencehouse om at foretage en undersøgelse af kommunens muligheder for at støtte iværksættere gennem indkøbspolitikken.

Formålet med undersøgelsen er:

- at kortlægge de eksisterende indkøbsprocesser og indkøb i Københavns Kommune,
- at afdække barrierer for at iværksættere kan blive leverandører til kommunen og barrierer for at gennemføre en iværksætterfremmende indkøbspolitik,
- at redegøre for andre landes erfaringer med iværksætterfremmende indkøbspolitik,
- at stille forslag til en iværksætterfremmende indkøbspolitik for Københavns Kommune.

Det understreges, at undersøgelsen alene har haft som formål at tilvejebringe et iværksætterfremmeperspektiv på kommunens indkøb og med dette udgangspunkt udarbejde en række forslag til den videre beslutningsproces. Undersøgelsen omfatter således ikke en generel vurdering af indkøbspolitikken, og de stillede

---

<sup>2</sup> *Erhvervspolitisk handlingsplan 2005-2006*, Økonomiforvaltningen, Københavns Kommune (2005).

forslag er derfor ikke baseret på en samlet afvejning af de forskellige hensyn, som der skal tages i en indkøbspolitik.

### **Kortlægning af eksisterende indkøbsprocesser og indkøb**

Kortlægningen af de eksisterende indkøbsprocesser er sket med udgangspunkt i en gennemgang af materiale fra Københavns Kommunes fælles centrale indkøbsfunktion, Strategisk Indkøb, og fra de enkelte forvaltninger.

Der er desuden foretaget kvalitative interviews med 7 af de 8 medlemmer af Indkøbschefgruppen, der er bindeleddet mellem forvaltningernes indkøbsenheder og Strategisk Indkøb.

Derudover er der foretaget en kortlægning af kommunens faktiske indkøb hos iværksættere i 2004. Kortlægningen omfatter opgørelser over andelen af iværksættere blandt Københavns Kommunes leverandører samt det indkøbsvolumen de står for. Iværksætterandelen er opgjort både for de samlede indkøb og for de indkøb, der er omfattet af fælles indkøbsaftaler. Opgørelserne er udarbejdet på baggrund af data trukket fra Københavns Kommunes Økonomi- og indkøbssystem, KØR, samt fra kommunens Indkøbsnøgle, der er en oversigt over de indgåede fælles aftaler.

### **Kortlægning af barrierer**

Kortlægningen af barriererne for at iværksættere kan blive leverandører til kommunen, og barriererne for at gennemføre en iværksætterfremmende indkøbspolitik omfatter tre delundersøgelser:

For det første er det undersøgt, i hvilken udstrækning de juridiske rammer for indkøb, der primært defineres af EF-traktatens principper og EU's udbuds- og forsyningsvirksomhedsdirektiver, udgør en barriere for at gennemføre en iværksætterfremmende indkøbspolitik. De juridiske rammer er søgt afklaret gennem de eksisterende vejledninger på området, interviews med jurister fra Strategisk Indkøb og med Konkurrencestyrelsens direktør.

Herudover er det undersøgt, om Københavns Kommunes praksis i form af regler og politikker udgør en barriere. Dette er søgt afklaret dels ved en gennemgang af de relevante indkøbspolitikker, dels ved de ovenfor omtalte kvalitative interviews med chefen for Strategisk Indkøb og forvaltningernes repræsentanter i Indkøbschefgruppen.

Endelig er de holdningsmæssige barrierer søgt afdækket på baggrund af en holdningsundersøgelse foretaget som websurvey blandt 424 centrale indkøbere fordelt over Københavns Kommunes forskellige enheder. Holdningsundersøgelsen søger både at afdække de normer, der generelt styrer de decentrale indkøbere og at belyse indkøbernes syn på at handle med iværksættere.

### **Erfaringer med iværksætterfremmende indkøbspolitik**

Kortlægningen af andres erfaringer med iværksætterfremmende indkøbspolitik omfatter dels en gennemgang af i hvilken udstrækning der i EU findes regulering, der forpligtende favoriserer eller tilgodeser små og mellemstore virksomheder, dels

en beskrivelse af det amerikanske Small Business Innovation Research Program - SBIR.

### **Forslag til iværksætterfremmende indkøbspolitik**

Forslagene til en iværksætterfremmende indkøbspolitik tager udgangspunkt i kortlægningen af de eksisterende indkøb og af barriererne for at støtte iværksættere, men er også inspireret af de beskrevne erfaringer fra udlandet og af de mange forslag som kommunens indkøbere har formuleret i forbindelse med holdningsundersøgelsen.

## 2.3. Rapportens struktur

Rapporten indledes i kapitel 1 med en sammenfatning af de gennemførte undersøgelser, og af anbefalingerne til hvorledes København Kommune kan fremme iværksætteri gennem sin indkøbspolitik.

I kapitel 2 redegøres for rapportens baggrund, fokusområder og datagrundlag samt struktur.

I kapitel 3 følger en introduktion til kommunens indkøbsprocedurer og en gennemgang af kommunens indkøbspolitik. Det er også her, man finder opgørelserne over, hvor meget Københavns Kommune handler hos iværksættere.

I kapitel 4 gennemgås barriererne for at etablere en iværksætterfremmende indkøbspolitik. Kapitlet indeholder en gennemgang af de juridiske, administrative og indkøbspolitiske barrierer samt desuden resultatet af holdningsundersøgelsen om indkøb hos iværksættere.

Kapitel 5 indeholder et rids af perspektiverne ved at anvende indkøbspolitikken som policy instrument for iværksætterfremme og en kort gennemgang af udenlandske erfaringer med at koble indkøbspolitik og iværksætterstøtte.

Rapporten afsluttes i kapitel 6 med en række forslag til iværksætterfremmende indkøbspolitik.



## 3. KØBENHAVNS KOMMUNES INDKØB

I dette kapitel gives en grundlæggende introduktion til, hvordan indkøb foretages i Københavns Kommune. Herefter præsenteres en række analyser af, i hvilket omfang Københavns Kommune anvender iværksættere i sine nuværende indkøb.

### 3.1. Københavns Kommunes indkøbsprocesser

Københavns Kommunes indkøb er organiseret med en fælles indkøbsenhed kaldet Strategisk Indkøb, en tværkommunal indkøbschefgruppe og decentrale indkøbsenheder. Strategisk Indkøb har ansvar for etablering og indgåelse af fælles indkøbsaftaler. Indkøbschefgruppen har ansvar for koordinering af aktiviteter på indkøbsområdet, herunder prioritering af de områder der skal laves indkøbsaftaler på. Desuden fungerer Indkøbschefgruppens repræsentanter som kommunikationskanal til de enkelte forvaltninger. Selve indkøbene foregår decentralt, idet ansvaret for hovedparten af indkøbene er delegeret til de enkelte forvaltninger og institutioner.

Strategisk indkøb blev oprettet i 2002 med henblik på at skabe en central enhed til at effektivisere og professionalisere kommunens indkøb. I 2004 realiserede Strategisk Indkøb gennem fælles indkøbsaftaler besparelser for godt kr. 40 millioner for kommunen.

Det forhold, at hovedparten af indkøb foregår decentralt, indebærer i praksis, at der er stor forskel på, hvordan indkøbsfunktionen er organiseret og styret. I enkelte forvaltninger, som f.eks. Sundhedsforvaltningen, styres en række udbud centralt. I de øvrige forvaltninger tilrettelægges indkøbene i følge flere informanter primært lokalt.

Københavns Kommunes indkøb kan grupperes i 4 kategorier, idet der kan skelnes mellem indkøb foretaget på baggrund af:

1. fælles rammeaftaler gennem EU-udbud, der er indgået af Strategisk Indkøb,
2. anden brug af EU-udbud i de enkelte forvaltninger,
3. indhentning af tilbud fra udvalgte leverandører gennem andre tilbudsrunder samt
4. øvrige indkøb, f.eks. mindre forefaldende indkøb.

For indgåelse af fælles rammeaftaler (1) samt anden brug af EU-udbud (2) gælder EU's udbudsregler typisk. For almindelig brug af tilbud (3) samt andre øvrige indkøb (4) gælder blot de generelle regler for offentlige indkøb, herunder bl.a. ligebehandlingsprincippet.

EU's udbudsregler indeholder en række regler både for udbudsformer og for de heraf afledte udbudsprocedurer. Principperne i udbudsreglerne er kort skitseret i afsnit 4.1.

Offentligt udbud og begrænset udbud er ifølge informanterne de mest anvendte udbudsformer i Københavns Kommune:

- Offentligt udbud gennemføres i én fase. Det betyder, at virksomhedernes egnethed vurderes samtidig med vurderingen af deres tilbud.
- I begrænset udbud slås først et udbud op, hvorefter der udvælges mellem 5 og 20 virksomheder, der prækvalificeres, dvs. vurderes generelt egnede. Herefter afgiver de udvalgte virksomheder deres endelige tilbud.<sup>3</sup>

### **Fælles rammeaftaler**

De fælles rammeaftaler indgås af Strategisk Indkøb på baggrund af en beslutning i Indkøbschefgruppen. Strategisk Indkøb udpeger en række mulige omsætningsområder, hvorefter der i indkøbschefgruppen træffes en beslutning om et område for fælles aftaler. Herefter nedsætter Strategisk Indkøb en arbejdsgruppe der - med deltagelse fra de relevante parter - udfærdiger det samlede udbudsmateriale, herunder kravspecifikationer og tildelingskriterier.<sup>4</sup>

De enkelte forvaltninger kan desuden selvstændigt indgå egne indkøbsaftaler på områder, der ikke er dækket af fælles aftaler og stille dem til rådighed for de øvrige forvaltninger.

Her kan Strategisk Indkøb fungere som sparringspartner i forbindelse med udarbejdelse af udbudsmateriale.

Når en aftale er indgået registreres den i Indkøbsnøglen, der er en intern oversigt over kommunens fælles rammeaftaler. Den registreres også i RAKAT, der er kommunens leverandørkatalog over godkendte aftaler. RAKAT er en oversigt over alle de leverandører kommunen har aftaler med. I RAKAT kan kommunens indkøbere via kommunens indkøbsweb søge information om leverandørerne, herunder få oplysninger om de områder, der er indgået aftaler på, finde bilag med en beskrivelse af aftaleindholdet samt kontaktinformation.

De fælles aftaler er obligatoriske aftaler ifølge principperne i Københavns Kommunes indkøbspolitik. Fællesaftalerne kan i indkøbssituationen anvendes på to måder:

- der kan bestilles varer elektronisk gennem indkøbssystemet eller
- der kan bestilles varer uden om indkøbssystemet, f.eks. telefonisk, via mail eller gennem en skriftlig aftale. Kontaktoplysninger og oplysninger om varerne findes i denne situation typisk ved hjælp af leverandørkataloget RAKAT.

Kravene til de leverandører, der omfattes af de fælles aftaler, afhænger blandt en række ting af, om aftalen omfatter katalogvarer eller andre varetyper.

### Katalogvarer

De leverandører, der vinder et udbud på katalogvarer, forpligter sig til at

---

<sup>3</sup> Se [www.ks.dk](http://www.ks.dk) – vejledning i udbud.

<sup>4</sup> Dette uddybes ikke her, men er grundlæggende forklaret i Københavns Kommunes *Indkøbsstrategi 2004-2007* samt i den heraf udledte *Procesmanual for arbejdsgrupper*.

understøtte kommunens elektroniske indkøbssystem. Dette indebærer, at leverandørerne skal publicere og opdatere et online-katalog på DOIP. DOIP er en forkortelse for *Den Offentlige Indkøbsportal*, der er en e-handelsløsning for offentlige og private virksomheder, som er integreret med Københavns Kommunes indkøbssystem i KØR.<sup>5</sup> Gennem DOIP ses og bestilles katalogvarerne – det er derfor vigtigt at leverandørernes varekatalog er opdateret, således at de korrekte varer til enhver tid kan ses.

Understøttelse af kommunens indkøbssystem indebærer også, at dokumentudvekslingen skal ske på ordrelinjeniveau for både elektroniske fakturaer og kreditnotaer.<sup>6</sup> Dette indebærer, at kravene i lov om offentlige betalinger skærpes, idet der typisk ikke kan anvendes "læs-ind" bureauer, men i stedet enten skal anvendes en fuldt integreret løsning eller en løsning med web-indberetning.<sup>7</sup>

Kommunens indkøbssystem strømliner således forretningsgangene fra bestilling til betaling og vurderes af Strategisk Indkøb som værende blandt de mest brugervenlige i Danmark.

#### Ikke katalogvarer

For ikke-katalogvarer stilles der typisk ikke samme krav til virksomhederne om at understøtte kommunens elektroniske indkøbssystem.

#### **Anden brug af EU-udbud**

Der kan indenfor de enkelte forvaltninger være en række områder, hvor der har været tradition for, at forvaltningen selv varetager sine EU-udbud.

Dette organiseres herefter i forvaltningen eller den indkøbende enhed – enten gennem faste løbende udbud eller gennem enkeltstående udbud.

#### **Tilbudsrunder**

For de indkøb, der er under tærskelværdierne og ikke er omfattet af EU's udbudsregler, gælder ikke samme omfattende regulering som ovenfor.

Vurderinger blandt flere informanterne indikerer, at der i reglen indhentes 2-3 tilbud fra forskellige leverandører, hvilket sikrer en konkurrence og samtidig gør det muligt at dokumentere, at der ikke udøves forskelsbehandling.

Et gennemgående træk ved indhentningen af tilbud er ifølge flere informanter, at hovedparten af de virksomheder, hvorfra der indhentes tilbud, er at finde i "*en begrænset pulje af de eksisterende leverandører*".

#### **Øvrige og almindelige indkøb**

Dette er restgruppen, der dækker de øvrige indkøb. Her er der typisk tale om mindre forefaldende indkøb, indkøb over kontokort eller indkøb, der er

---

<sup>5</sup> KØR er kommunens økonomistyrings- og regnskabssystem, der endvidere indeholder et indkøbssystem.

<sup>6</sup> Indkøbssystemet præsenteres i Økonomiforvaltningens *Indkøbsredegørelse 2005*.

<sup>7</sup> I lov nr. 1203 om offentlige betalinger fra 2003 fremgår det at der er tre muligheder for at indberette faktura elektronisk til det offentlige: Pr. integreret løsning, pr. web-indberetning eller gennem et såkaldt "læs-ind" bureau.

exceptionelle i forhold til ydelsen og indkøbssituationen. Her kan både være tale om indkøb indenfor aftaledækkede områder, men uden for aftalerne, eller der kan være tale om mindre indkøb uden for aftaleområderne.

Her vil det typisk være de eksisterende indkøbsflader til virksomhederne – i form af faste aftaler, telefon- eller mailbestilling - der er afgørende for indkøbnes tilrettelæggelse.

En ikke ubetydelig del af indkøbene foretages desuden med personlige udlæg, der efterfølgende refunderes.<sup>8</sup>

### **Fordelingen af indkøb på de 4 indkøbskategorier**

Københavns Kommunes samlede indkøb hos virksomheder der er CVR-registreret udgør 6,8 mia. kr. jf. næste afsnit. Der findes ikke opgørelser over, hvorledes disse indkøb fordeler sig på de 4 indkøbskategorier. Strategisk Indkøb estimerer konservativt, at de fælles rammeaftaler i dag repræsenterer en samlet dækning på omkring 400 millioner kroner svarende til 6 % af det samlede indkøb hos virksomheder med CVR-nummer, men gør samtidig opmærksom på, at indkøb via de aftalebelagte områder langt fra endnu er fuld implementeret, idet der inden for aftalerne i 2004 var en skønnet anvendelsesgrad på 53 %.<sup>9</sup>

I iværksættersammenhæng er indkøbene uden for de fælles rammeaftaler derfor særligt interessante. Det betyder også, at de lokale indkøberes adfærd og holdninger til indkøb, i realiteten er bestemmende for hovedparten af kommunens indkøb.

## **3.2. Indkøb hos iværksættere**

Oversigterne over Københavns Kommunes indkøb hos iværksættere er baseret på en definition af en iværksætter som en virksomhed, der har et CVR-nummer, der er registreret indenfor 3 ½ år, dog undtaget offentlige virksomheder, fusioner af eksisterende virksomheder, spin-offs, nye selskabskonstruktioner, etc.<sup>10 11</sup>

I tabel 1 ses, hvorledes kommunens samlede indkøb på 6,8 mia. kr. hos virksomheder i 2004 er fordelt på iværksættere og andre leverandører. Det fremgår af tabellen, at iværksætterne udgør 15 % af kommunens leverandører.

---

<sup>8</sup> Disse er dog ikke medtaget i opgørelserne i afsnit 3.2, da der her er rensset for transaktioner, der ikke er foretaget til en virksomhed med CVR-nummer.

<sup>9</sup> Indkøbsredegørelse 2005, Økonomiforvaltningen, 2005.

<sup>10</sup> Aldersdefinitionen på 3 ½ år er valgt for at sikre sammenlignelighed med Erhvervs- og Byggestyrelsen, der arbejder efter faktiske opstartsrate samt TEA, Total Entrepreneur Activity.

<sup>11</sup> Københavns Kommunes indkøb hos virksomheder i 2004 med et CVR-nummer, der er registreret indenfor 3 ½ år fra bogføringsdatoen, omfatter 3572 virksomheder. Gruppen af virksomheder er herefter rensset for ikke-iværksættere på følgende måde: Alle offentlige virksomheder er frasorteret, alle øvrige virksomheder hvor kommunen har købt ind for mere end 50.000 kr. er gennemgået med henblik på at frasortere virksomheder, der er nyregistrerede som følge af fusion, spin-offs, ny selskabskonstruktion, mv. Endelig er antallet og indkøbsvolumen blandt virksomheder, hvor kommunen har købt ind for mindre end 50.000 kr. reduceret for fusionerede virksomheder, spin-offs, nye selskabskonstruktioner, mv. på baggrund af en stikprøve på 10 %.

De indkøb, der lægges hos iværksættere er relativt beskedne. De samlede indkøb hos iværksættere tegner sig for 3 % af kommunens indkøb hos virksomheder, der har et CVR -nummer. Kommunen køber således i gennemsnit for 68.000 kr. hos en iværksætter, hvilket er 1/5 af, hvad kommunen i gennemsnit køber ind for hos sine leverandører generelt.

Tabel 1

Københavns Kommunes indkøb fordelt på iværksættere og andre leverandører

Tabellen viser, hvorledes kommunens samlede indkøb på 6,8 mia. kr., foretaget hos virksomheder med CVR-nummer, fordeler sig på iværksættere og øvrige leverandører i 2004.

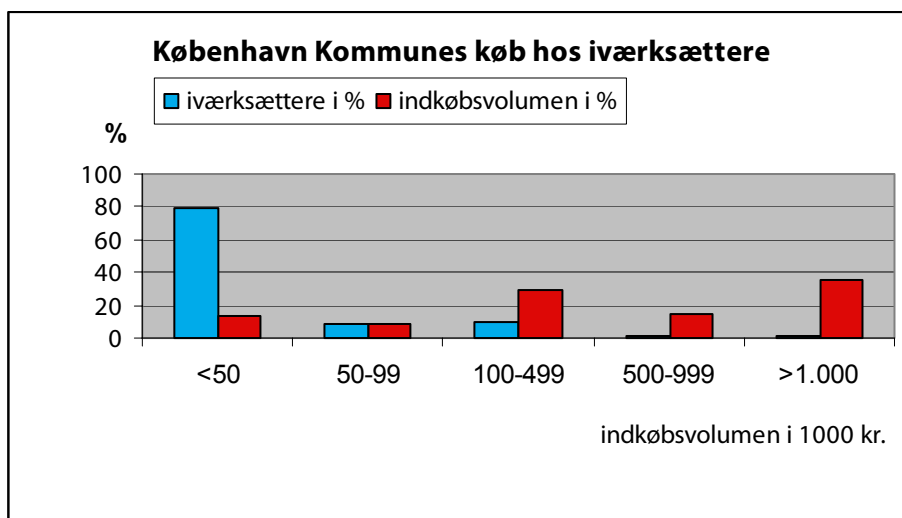
Leverandører	Antal leverandører		Indkøbsvolumen		Volumen pr. leverandør
	antal	%	Mio.	%	Antal
Iværksættere 0 – 3½ år	2.864	15	194	3	0,068
Andre leverandører	16.631	85	6.637	97	0,399
Alle leverandører	19.495	100	6.831	100	<b>0,350</b>

Kilde: Københavns Kommunes regnskabs- og økonomisystem KØR, CVR-registret.

Det er også undersøgt, hvordan de 2.864 iværksætterleverandører fordeler sig på indkøbsvolumen. Af figur 1 og tabel 1 fremgår det således, at 2 % af iværksætterne – nemlig de iværksættere, hvor kommunen køber ind for mere end ½ mio. står for

Figur 1

Københavns Kommunes iværksætterindkøb fordelt på indkøbsvolumen



50 % af det samlede iværksætter indkøbsvolumen, mens de næsten 80 % af iværksætterne, hvor kommunen køber ind for mindre end 50.000 kr. kun står for 13 % af indkøbsvolumenet.

### Tabel 2

#### Københavns Kommunes iværksætterindkøb fordelt på indkøbsvolumen

Tabellen viser, hvorledes kommunens samleindkøb hos iværksættere på 194 mio. fordeler sig på forskellige kategorier af indkøbsvolumen.

Iværksættere fordelt efter indkøbsvolumen i 1000 kr.	Iværksættere		Samlet indkøbsvolumen		Volumen pr. iværksætter
	antal	%	mio.	%	mio.
< 50	2.272	79	24	13	0,011
50-99	248	9	17	9	0,069
100-499	275	10	56	29	0,204
500-999	41	1	29	15	0,710
>1.000	28	1	67	35	2,390
Alle iværksættere	2.864	100	194	100	0,068

Kilde: Københavns Kommunes regnskabs- og økonomisystem KØR, CVR-registret.

Endelig er det – jf. tabel 3 – undersøgt, i hvilken udstrækning Københavns Kommune foretager indkøb hos iværksættere gennem de fælles rammeaftaler. Det fremgår af opgørelsen, at andelen af iværksætterne er betydeligt mindre på de fælles rammeaftaler, nemlig blot 2 % i forhold til de 15 %, som andelen af iværksættere udgør af *alle* kommunens leverandører.

### Tabel 3

#### Københavns Kommunes andel af iværksættere i de fælles rammeaftaler<sup>12</sup>

Tabellen viser, hvorledes kommunens leverandører på de fælles rammeaftaler fordeler sig på iværksættere og andre leverandører ultimo 2004.

Leverandører	Antal leverandører	
	Antal	%
Iværksættere 0 – 3½ år	2	2
Andre leverandører	105	98
Alle leverandører	107	100

Kilde: Københavns Kommunes Indkøbsnøgle, Regnskabs- og økonomisystemet KØR og CVR-registret.

<sup>12</sup> Opgørelsen er baseret på Indkøbsnøglen, hvor der ultimo 2005 findes 118 forskellige leverandører. For sammenlignelighed med de øvrige 2004-tal er fratrukket de 10 nye leverandører, som der er indgået aftaler med i 2005. Yderligere er fratrukket 1, der ikke kunne identificeres ud fra data i Indkøbsnøglen og RAKAT. En iværksætter er her defineret ud fra alderen ved tidspunktet for aftaleindgåelse. Der er i tabellen ikke medtaget de leverandører, der ikke fremgår af Indkøbsnøglen (håndværkere, hoteller mv.).

## 4. BARRIERER FOR IVÆRKSÆTTERFREMME I INDKØBSPOLITIKKEN

I dette kapitel skitseres først de barrierer, som de centrale juridiske rammer for offentlige indkøb udgør for at gennemføre en iværksætterfremmende indkøbspolitik. Derefter vurderes det, i hvilken udstrækning Københavns Kommunes indkøbspolitik samt og praksis i administrationen udgør barrierer. Endelig præsenteres resultatet af holdningsundersøgelsen herunder de holdningsmæssige barrierer.

### 4.1. Juridiske barrierer

EU regulerer offentlige indkøb gennem flere forskellige direktiver og principper:

- EF-traktatens principper
- Udbudsdirektiverne

I Danmark er det på disse områder Konkurrencestyrelsen, der implementerer og præciserer gældende ret.<sup>13</sup> Herudover har aftaler indgået i regi af bl.a. WTO, domsafgørelser, national og kommunal praksis betydning.

#### **EF-traktaten**

EF-traktaten er en del af det oprindelige grundlag for det europæiske samarbejde i EU.

Af EF-traktatens bestemmelser kan der således udledes en overordnet ramme for offentlige indkøb, herunder kommunale valg af leverandører. De senere tilkommende udbudsdirektiver både udvider og præciserer rammerne for leverandørvalg, hvorfor der er grund til at gå særligt i dybden med disse.

Her vil tre centrale principper, der udspringer af EF-traktaten blive skitseret. Det betyder, at de alle gælder, uanset om udbudsdirektiverne skal anvendes. Det drejer sig om ikke-diskriminationsprincippet, princippet om gennemsigtighed samt princippet om proportionalitet.

Ikke-diskriminationsprincippet fastslår, at der ikke må foretages forskelsbehandling med udgangspunkt i nationalitet. Dette udvides videre for så vidt det i udgangspunktet ikke er tilladt at etablere indførselsrestriktioner på arbejdskraft, varer og serviceydelser, der i praksis har en ekskluderende virkning på national oprindelse.

Gennemsigtighedsprincippet betyder, at offentlige myndigheder skal kunne bevise, at de ikke har forbrudt sig mod ikke-diskriminationsprincippet ved tildeling af en

---

<sup>13</sup> Udgangspunktet for dette afsnit er Konkurrencestyrelsens vejledninger som de præsenteres på [www.konkurrencestyrelsen.dk](http://www.konkurrencestyrelsen.dk) pr. primo december 2005.

kontrakt. Det betyder, at potentielle tilbudsgivere i en eller anden form skal have mulighed for at byde på offentlige kontrakter – også selv om kontrakten ligger under tærskelværdierne og ikke er omfattet af udbudsreglerne.

Da andelen af udenlandske leverandører blandt kommunens leverandører selv på udbud ikke er betydelig, er de problemstillinger, der knytter sig til rammerne for valg af udenlandske leverandører, ikke udfoldet nedenfor.

Endelig fastslår proportionalitetsprincippet, at der ved tilrettelæggelsen af offentlige indkøb skal være en klar sammenhæng mellem de opstillede målsætninger med indkøbet og de krav, der stilles til tilbudsgiverne. Det vil typisk betyde, at de krav ordregiver retmæssigt kan pålægge en leverandør, ikke kan pålægges virksomheden som et hele, men kun virksomheden for så vidt angår de medarbejdere, der er beskæftigede i den konkrete leverance.

### **EU's udbudsdirektiverne**

EU-udbudsdirektiverne er implementeret i dansk lovgivning. Fra primo 2005 er nye udbudsdirektiver trådt i kraft. Da det interessante i nærværende rapport er de fremtidige rammer for iværksætterfremme i indkøbspolitikken, vil disse danne grundlag for gennemgangen.

De nye EU-udbudsregler adskiller sig fra de gamle ved at præcisere flere udbudsformer og samtidig give bedre muligheder for at tilpasse udbudsrunderne de konkrete indkøbssituationer.

De nye udbudsdirektiver dækker over *udbudsdirektivet* samt *forsyningsvirksomhedsdirektivet*, der sammen regulerer offentlige myndigheders indgåelse af kontrakter med eksterne leverandører.<sup>14</sup>

Udbudsdirektiverne angiver, at offentlige kontrakter over en vis størrelse skal tildeles efter detaljerede procedurebeskrivelser.<sup>15</sup> Disse størrelsesgrænser er reguleret i tærskelværdier, der løbende justeres.

De nye udbudsdirektiver fastslår og præciserer principperne i EF-traktaten. Herudover tilføjes et yderlige væsentligt princip, ligebehandlingsprincippet. Selve ligebehandlingsprincippet gælder dog også udenfor udbudsreglerne, dvs. også i andre offentlige indkøb.

Ligebehandlingsprincippet ligger i forlængelse af princippet om ikke-diskrimination, men udvides til ikke kun at handle om nationalitet, men til at forbyde generel forskelsbehandling mellem leverandørerne.

Princippet betyder, at alle leverandører skal stilles lige. Dette har konsekvenser for procedurerne for udbud, der som nævnt derfor er underkastet procedureforskrifter - heriblandt krav til objektivitet og habilitet.

---

<sup>14</sup> Hhv. direktiv 2004/18/EF af 31/3-2004 samt direktiv 2004/17/EF af 31/3-2004.

<sup>15</sup> Undtaget fra de detaljerede procedureregler er de såkaldte bilag B-ydelser (f.eks. køb af tjenesteydelser på kultur- og velfærdsområdet) samt koncessionskontrakter om tjenesteydelser.

Kravene om objektiv beskrivelse af kontraktens genstand betyder, at genstanden skal beskrives så objektivt, standardneutralt og uddybende som muligt.

For så vidt angår kravene om habilitet betyder det, at mulighederne for rådgivning fra og dialog med potentielle tilbudsgivere på kontraktens genstandsfelt (såkaldt "teknisk dialog") ligeledes er begrænset af ligebehandlingsprincippet i alle dele af udbudsprocessen.

Konkurrencestyrelsen anfører følgende kriterier ud fra egen samt Klagenævnets praksis, til afgørelse af, hvorvidt der kan være tale om inhabilitet:

- *"Omfanget og karakteren af det forudgående arbejde.*
- *Om det tidligere arbejde kan sidestilles med et færdigt projekt for den udbudte opgave.*
- *Om resultatet af rådgivningen er gjort tilgængeligt for alle deltagere i konkurrencen.*
- *Om rådgiveren medvirker i forhold, der indgår i tildelingskriterierne.*
- *Om samarbejdet mellem rådgiver og ordregiver har resulteret i tekniske specifikationer, der er skræddersyet til rådgiverens egne produkter.*
- *Om rådgiveren i øvrigt har skaffet sig en utilbørlig konkurrencefordel."*

Enkelte informanter har pointeret, at de nye udbudsregler åbner op for, at en privat leverandør, som giver en offentlig myndighed ideen til et projekt, ikke automatisk afskæres fra at byde på projektet. Kommunen skal blot sikre, at kommunikationen og det efterfølgende udbud af projektet ikke gør leverandøren inhabil efter ovenstående kriterier.

Det er i forlængelse heraf vurderingen, at de nye udbudsregler åbner muligheder for iværksætterfremme gennem anvendelse af nye udbudsformer, der tillader en tættere dialog mellem udbydere og leverandør. Dette kan – foruden en formodet bedre identifikation af den offentlige myndigheds behov – betyde en større mulighed for nye måder at levere ydelser til de offentlige myndigheder på.

**Fortolkningen af udbudsdirektiverne i forbindelse med iværksætterfremme**  
Europæisk ret kan betragtes som *case law*. Her udvikler fortolkningen af de forskellige principper og direktiver sig i takt med, at der træffes nye afgørelser, afsiges nye domme og udstedes nye erklæringer, mv.

Der er trådt nye EU-udbudsdirektiver i kraft januar 2005.

I forhold til fortolkningen af udbudsdirektiverne skønnes to forhold være relevante i en iværksætterkontekst:

For det første er de nye direktiver udtryk for en generel opblødning af kravene, man kan stille i en udbudsproces.

For det andet er der flere indikatorer på, at retspraksis i visse situationer åbner op for, at bredere samfundsmæssige hensyn kan vægtes ved tildeling og udførelse af udbud. Dette ses særligt i forhold til krav om miljøhensyn, sociale hensyn og klausuler i de forskellige dele af udbudsprocesserne. Det må dog samtidig understreges, at der ikke findes eksplicit hjemmel til at fremme et samfundsmæssigt hensyn som øget vækst blandt iværksættere.

Overordnet er det Competencehouse's vurdering, at der formentlig er et uudnyttet rum for inddragelse af samfundsmæssige hensyn i de offentlige indkøb omfattet af udbudsreglerne. Samtidig må det dog påpeges at udnyttelsen af dette rum er forbundet med en risiko for en senere omgørelse, hvis den indbringes.

Det er dog vurderingen, at et mål om at kommunen skal lægge en bestemt procentsats af sine indkøb hos iværksættere vil stride mod ligebehandlingsprincippet og muligvis blive omgjort.

For offentlige indkøb, der ikke er omfattet af udbudsdirektiverne, er der videre rammer for inddragelse af samfundsmæssige hensyn.

## 4.2. Indkøbspolitiske barrierer

### **Københavns Kommunes indkøbspolitik**

*Københavns Kommunes Indkøbspolitik* skitserer formål med og organisation af kommunens indkøb.<sup>16</sup>

Indledningsvis skal det fremhæves, at det overordnede mål for indkøbspolitikken *ikke* reflekterer den del af Københavns Kommunes værdigrundlag, som udtrykker at kommunen skal være udviklingsorienteret. Denne manglende implementering af udviklingsdimensionen i værdigrundlaget skønnes at være en barriere for måske især vækstiværksættere, idet mange af de indkøbere der har handlet med iværksættere vurderer, at iværksætterne er særligt gode til at bidrage til udvikling af kommunen.

Mere konkret indeholder indkøbspolitikken fire formuleringer, der skønnes at have direkte betydning for iværksætteres mulighed for at blive leverandører til kommunen.

For det første er det gennemgående omdrejningspunkt for indkøbspolitikken, herunder særligt den centrale tanke bag etableringen af den fælles indkøbsenhed, at *"...kommunen kan optræde som én kunde overfor leverandørerne, hvilket medfører både forretningsmæssige og administrative gevinster."*

Der kan umiddelbart høstes en række administrative og også prismæssige stordriftsfordele ved at samle kommunens indkøb i det omfang, de lokale behov stadig kan tilgodeses. Men omvendt kan puljingen af indkøb også betyde, at mængden af potentielle leverandører indskrænkes i et sådan omfang, at konkurrencen reduceres mærkbart. En sådan reduktion af konkurrencen kan i visse

---

<sup>16</sup> *Københavns Kommunes Indkøbspolitik*, Økonomiforvaltningen, Københavns Kommune (2003).

situationer indebære, at indkøb fordyres.<sup>17</sup> Dette afhænger af situationen på det konkrete marked. Det har f.eks. været observeret, at indkøb af forskellige IT-ydelser kan billiggøres ved at opdele udbudene. Der ligger derfor en løbende udfordring i at lave en konkret afvejning mellem fordele og ulemper ved opdeling af indkøb overfor stordrift. For mange iværksættere udgør samling af indkøb i puljer en barriere, idet iværksætterne ikke vil kunne blive vurderet egnede til at levere i stor skala.

For det andet fremgår det af indkøbspolitikken at:

*"Indkøb til kommunen skal først og fremmest foretages ud fra forretningsmæssige kriterier, dvs. pris, service, kvalitet, leveringssikkerhed, miljø- og arbejdsmiljøforhold, understøttelse af kommunens elektroniske indkøbssystem, etiske forhold, etc."*

Det er her værd at notere, at miljø- og arbejdsmiljø og etiske forhold defineres som forretningsmæssige kriterier, at listen over kriterier ikke er endelig, samt at indkøbspolitikken ikke legitimerer inddragelse af indkøb hos iværksættere som et kriterium i leverandørvalg.

For det tredje hedder det i indkøbspolitikken om valg af leverandører, at:

*"Københavns Kommune lægger vægt på gode, dynamiske og længerevarende relationer til sine leverandører."*

Her ligger der et centralt dilemma mellem de øgede transaktionsomkostninger og det eventuelle tab af viden ved dynamiske relationer, hvor markedets priser løbende testes, overfor de mere længerevarende relationer, hvor der er en større risiko for træghed i produktudviklingen og i de tilbudte prisers konkurrencedygtighed.

Selvom det dynamiske element mellem kommune og leverandør trækkes frem som noget positivt, er det vurderingen, at der er en risiko for, at fokuseringen på "længerevarende relationer" kommer til at indebære, at iværksættere vælges fra til fordel for eksisterende leverandører.

Endelig skal det fremhæves, at indkøbspolitikken forudsætter at:

*"Kommunens leverandører forventes at tilføre relevant viden om markedsforhold, produktudvikling, mv."*

Denne bestemmelse i indkøbspolitikken skønnes også at stille etablerede virksomheder bedre end iværksættere, fordi ansvaret for at følge med i markedsudviklingen ikke lægges direkte på indkøberne. Det skønnes, at det er en forudsætning for at kommunen kan udvikle dynamiske og innovative relationer til iværksættere og andre virksomheder, at kommunen selvstændigt påtager sig et

---

<sup>17</sup> Baseret på noter fra interview med Konkurrencestyrelsens direktør.

ansvar for at indsamle information om, hvordan markedet udvikler sig. Dette gælder i særdeleshed med henblik på iværksættere, der jo er nye aktører på markedet.

### **Københavns Kommunes indkøbsstrategi**

I forlængelse af kommunens indkøbspolitik fra 2003 blev der primo 2004 udformet en *Indkøbsstrategi for Københavns Kommune 2004-2007*<sup>18</sup>.

Med udgangspunkt i Københavns Kommunes værdier og indkøbspolitik er der i strategien formuleret en vision om effektiv indkøbsforvaltning. Heri anføres, at Københavns Kommune kontinuerligt skal være blandt Danmarks bedste offentlige indkøbere.

Det skal sikres ved:

- *"Fortsat at indgå attraktive fælles indkøbsaftaler*
- *At øge anvendelsen af disse aftaler*
- *At udvikle og implementere det fælles indkøbssystem i forvaltningerne og institutionerne*
- *At øge anvendelsen af indkøbssystemet i forvaltningerne*
- *At måle og følge op på, at strategiens mål opfyldes."*

Indkøbsstrategien fokuserer primært på de fælles indkøbsaftaler og det fælles indkøbssystem og indeholder ingen pejlemærker, der forholder sig til kommunens anvendelse af iværksætterleverandører.

Anvendelsen af de fælles indkøbsaftaler er uddybet i EMAS såvel som i Strategisk Indkøbs redegørelse for indkøbsfunktionens virksomhed i 2004.<sup>19</sup> Her er det præciseret, at *"de nye fælles indkøbsaftaler er obligatoriske at anvende, og anvendelsen af aftalerne bør derfor være så nær 100 % som muligt"*. Det hedder endvidere i samme redegørelse *"Det skal via udbud og indgåelse af aftaler sikres, at der anvendes færre leverandører og produkter samt anvendes større leverancer"*.

Målet om at øge de fælles aftaler og anvendelsen af dem, samt målet om at anvende færre leverandører udgør en barriere for iværksættere.

### **Implementering af indkøbspolitik og -strategi**

Implementeringen af Københavns Kommunes indkøbspolitik og -strategi varetages som beskrevet i kapitel 3.1, dels af Strategisk Indkøb understøttet af den tværgående Indkøbsschefgruppe, dels af de enkelte forvaltninger.

Interviews med indkøbsschefgruppen og kommentarer fra de decentrale indkøbere i forbindelse med holdningsundersøgelsen indikerer:

- At der lokalt er en betydelig skepsis ved de fælles indkøbsaftaler,
- At der lokalt er et ringe kendskab til området for aftaleindgåelse.

---

<sup>18</sup> *Københavns kommunes Indkøbsstrategi 2004-2007*, Økonomiforvaltningen, Københavns Kommune (2004).

<sup>19</sup> *EMAS redegørelse for indkøbsfunktionen*, Økonomiforvaltningen (2005), samt *Redegørelse for Københavns Kommunes Indkøb 2005*, Økonomiforvaltningen (2005)

- At der mangler data, der kan dokumentere indkøbsmønstre og fordelingen af indkøb på indkøbskategorier, herunder data der kan belyse om indkøbspolitikken følges. Det indebærer, at det i dag hverken er administrativt eller politisk er muligt at få tilstrækkelig ledelsesinformation, der kan lægges til grund for drøftelser om ændringer i indkøbspolitikken,
- At de lokale indkøbere som udgangspunkt ser det som deres "ret" at definere, hvordan de lokale behov varetages bedst.

Såfremt en iværksætterfremmende indkøbspolitik skal implementeres er det derfor vigtigt, at der fra Strategisk indkøb tages initiativer til at sikre at de lokale indkøbere får indkøbspolitikken ind under huden.

### 4.3. Administrative barrierer

EU offentliggjorde i 2004 en undersøgelse der sigtede på at afdække de problemer små og mellemstore virksomheder oplever i forbindelse med offentlige indkøb. EU-kommissionen anfører her blandt andet følgende barrierer for små og mellemstore virksomheders (SMV) adgang til offentlige indkøb:<sup>20</sup>

- Problemer med at få information om de offentlige indkøb.
- Manglende viden om indkøbsprocedurerne.
- Det korte tidsrum til at forberede tilbud.
- Omkostningerne ved at forberede tilbud – med uforholdsmæssigt høje omkostninger for de små virksomheder.
- Høje administrative byrder.
- Uklarhed omkring den anvendte jargon i materialet.
- Høje niveauer for certificering og kvalifikation.
- Krav om finansielle garantier.

I forhold til Københavns Kommune indikerer interviewene med repræsentanterne for Indkøbschefgruppen og kommentarerer fra indkøberne i holdningsundersøgelsen, at enkelte af ovenstående administrative barrierer er særligt fremtrædende. Det vurderes således at være et problem for mange iværksættere:

- At Københavns Kommunens indkøbere ikke "får øje på" iværksætterne, fordi kun få iværksættere er repræsenteret i leverandør databasen RAKAT,
- At det er vanskeligt at få information om kommunens udbud så betids at iværksætterne kan afsætte tilstrækkelige ressourcer til at udarbejde et tilbud,
- At der er høje forberedelsesomkostninger og ofte i praksis også beskeden mulighed for at byde ind med alternative "løsninger" ved afgivelse af tilbud, da de fleste af kommunens udbud sker på baggrund af et meget detaljeret udbudsmateriale,
- At det kræver særlige kompetencer at håndtere miljøcertificeringskrav,
- At mange iværksættere fravælger at forsøge at imødekomme kriterierne for at blive erklæret egnet som leverandør til kommunen. Det gælder særligt

<sup>20</sup> *SME's access to public procurement contracts*, European Commission (2004).

praksis om understøttelse af kommunens indkøbssystem samt vurderingen af forsyningsikkerhed og skalerbarhed.

#### 4.4. Holdningsmæssige barrierer

Der blev i perioden fra den 23. november til onsdag den 7. december 2005 gennemført en holdningsundersøgelse blandt kommunens indkøbere. Økonomiforvaltningen havde udvalgt 424 indkøbere fra de syv forvaltninger fordelt på centrale og decentrale enheder. Af de 424 har i alt 285 indkøbere besvaret spørgsmålene, hvilket svarer til en besvarelsesprocent på 67 %.

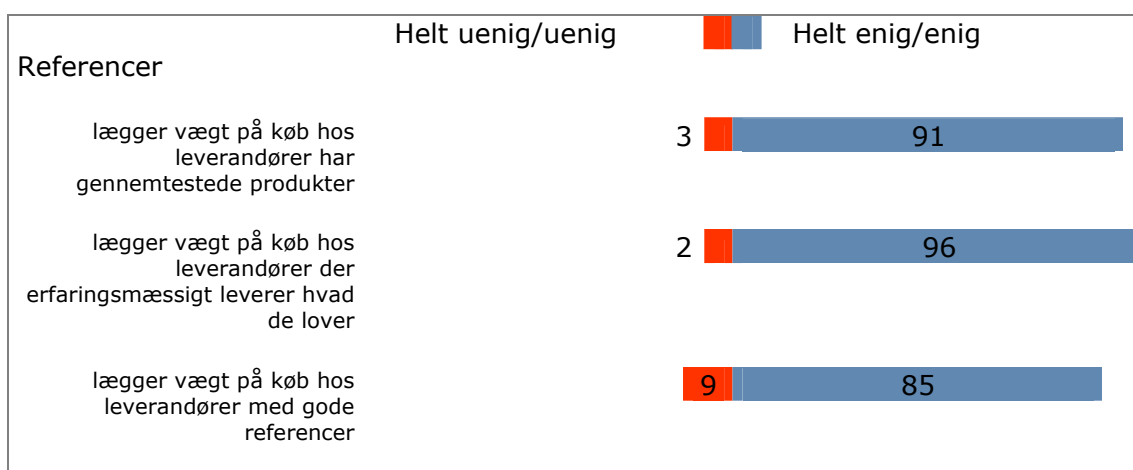
##### Erfaring og referencer

Iværksættere vil altid være handicappet af, at de er unge virksomheder og derfor har beskeden erfaring. For at belyse betydningen heraf er indkøberne dels blevet bedt om at tilkendegive, hvor stor vægt de lægger på erfaring, når de skal vælge leverandører, dels om at vurdere, hvorvidt iværksætternes manglende erfaring er et problem.

Indkøbernes vurdering af erfaringens betydning fremgår af figur 2. Det ses her, at erfaring vægtes endog meget højt. 96 % af indkøberne lægger således vægt på at købe ind hos leverandører, som de har erfaring for holder hvad de lover, 91% prioriterer at leverandører har gennemtestede produkter og 85 % lægger vægt på, at leverandører har gode referencer. Iværksætternes beskedne muligheder for at dokumentere deres erfaring udgør med andre ord en barriere for, at de kan komme i betragtning som leverandører.

*Figur 2*

*Indkøbernes holdninger til betydningen af leverandørers erfaring og referencer*

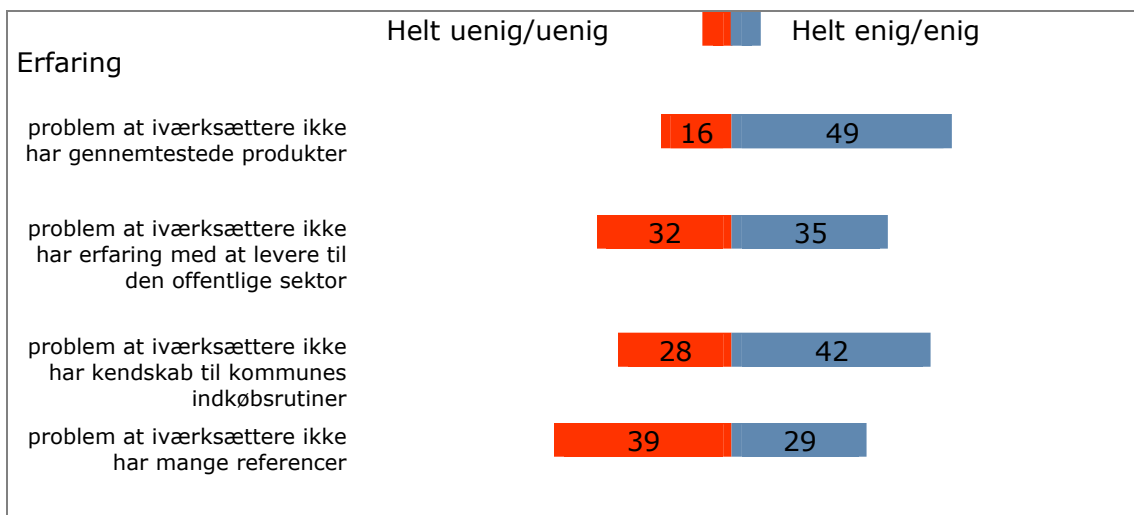


Spørger man indkøberne direkte om, hvorvidt iværksætternes manglende erfaring er et problem, er billedet jf. figur 3 knapt så belastende for iværksætterne. Der er således *kun* 49 %, der mener, at det er problem, at iværksættere ikke har gennemtestede produkter, 42 % der mener, at manglende kendskab til kommunens indkøbsrutiner er et problem, og 29 % vurderer, at manglende referencer er et problem. Det skal dog pointeres, at ca. 1/3 af de adspurgte har svaret "ved ikke" og

samtidig angivet, at de ikke er i stand til at besvare spørgsmålene, fordi de ikke har erfaring med at handle med iværksættere.

Figur 3

Indkøberes holdninger til iværksætteres manglende erfaring og referencer



### Virksomhedsstørrelse

Flere informanter fra indkøbschefgruppen og Strategisk Indkøb har en klar holdning til, at iværksættere ikke umiddelbart har store chancer i forbindelse med indgåelse af større rammeaftaler for Københavns Kommune, da de vurderer at iværksætterne har vanskeligt ved at honorere kravene om skalerbarhed og forsyningsikkerhed.

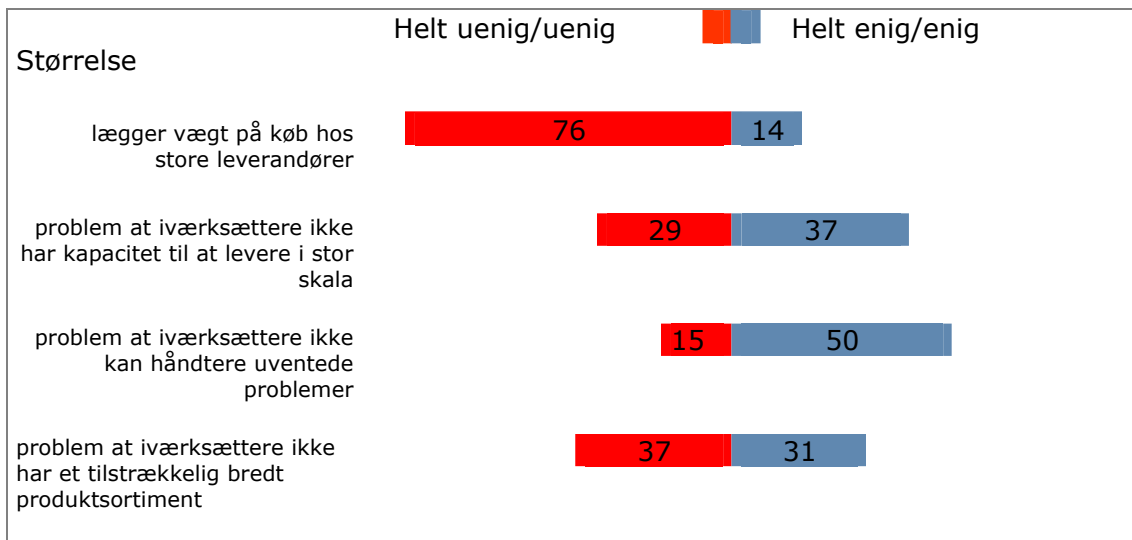
I holdningsundersøgelsen er indkøberne blevet bedt om at tilkendegive, om de lægger vægt på at købe ind hos store leverandører, hvad enten de er omfattet af de fælles rammeaftaler eller ej. Det fremgår umiddelbart lidt overraskende af figur 4, at  $\frac{3}{4}$  af indkøberne *ikke* lægger vægt på at købe ind hos store leverandører.

Selvom indkøberne ikke prioriterer køb hos store virksomheder, vurderer 37 % af de indkøbere, der har deltaget i undersøgelsen, ligesom indkøbschefgruppen, at det er et problem, at iværksættere ikke har en tilstrækkelig størrelse til at kunne levere i stor skala. Det største problem ved køb hos iværksættere vurderes imidlertid at være, at de ikke kan håndtere uventede problemer. Det mener således 50 %.

Et andet parameter, der normalt er relateret til en virksomheds størrelse, er bredden af produktsortimentet. På dette område er der 31 %, der vurderer, at manglende bredde af produktsortimentet er et problem hos iværksættere, mens 37 % ikke anser det for et problem.

**Figur 4**

**Indkøbernes holdninger til betydningen af leverandørers virksomhedsstørrelse**



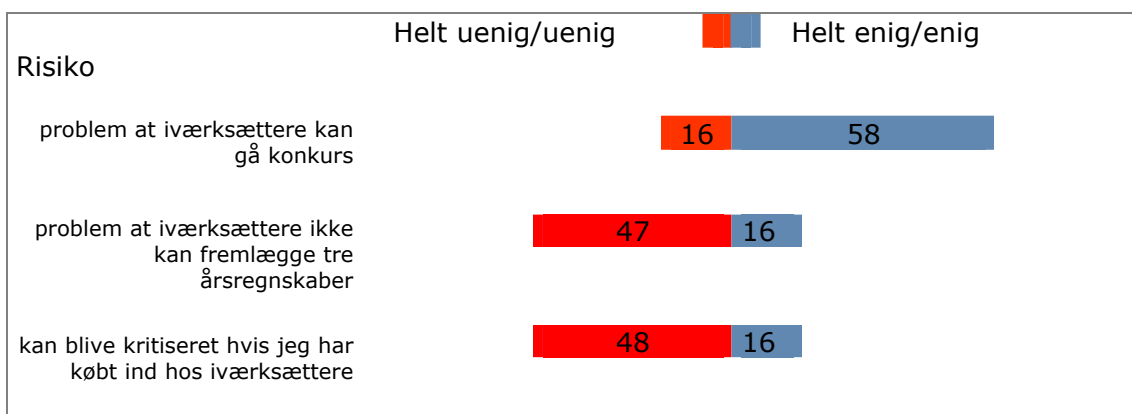
**Økonomisk risiko**

Iværksættere har en lav overlevelseseffekt. Efter de første 3 år er det kun mellem 50 og 60 % af nystartede virksomheder, der stadig er i drift.<sup>21</sup> Det er derfor undersøgt, i hvilken udstrækning den lave overlevelseseffekt opleves som et problem af kommunens indkøbere.

Af figur 5 fremgår, at 58 % af de adspurgte anser konkurserisikoen for et problem. Problemet synes dog ikke at udmønte sig i, at indkøberne bliver kritiseret, hvis de vælger iværksættere som leverandører. Her er knap halvdelen af indkøberne *uene* i, at de kan blive kritiseret, hvis de vælger en iværksættervirksomhed.

**Figur 5**

**Indkøbernes holdninger til risiko ved køb hos iværksættere**



<sup>21</sup> *Vækst og dynamik i nye virksomheder - 5. statistiske portræt*, Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005).

## Synlighed og kvalitet

En grundlæggende forudsætning for at kommunens indkøbere vælger iværksættere som leverandører er, at de bliver opmærksomme på iværksætternes eksistens, og at iværksætterne kan levere produkter og ydelser af god kvalitet.

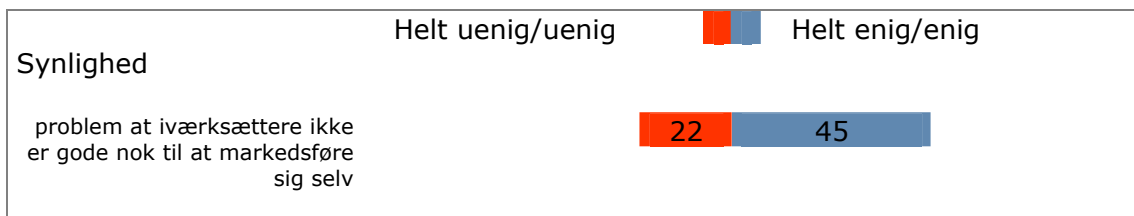
Af figur 6 fremgår det, at 45 % af indkøberne mener, at det er et problem, at iværksætterne ikke er gode nok til at markedsføre sig selv, og 33 % har svaret, at de ikke kan besvare spørgsmålet, primært fordi de ikke har kontakt med iværksættere og derfor ikke kan vurdere deres markedsføringsindsats. De resterende 28 % er uenige i, at det er et problem, at iværksættere ikke er gode nok til at markedsføre sig selv. Det forhold at 68 % af indkøberne enten ikke har kendskab til iværksætterne eller vurderer, at deres manglende markedsføring er et problem.

Det forstærkes dels af, at iværksætterfremme ikke har været et spørgsmål, der har været drøftet i indkøbssammenhæng, dels at iværksætterne som følge heraf ikke er synliggjort i kommunens leverandøroversigt, RAKAT.

Indkøbernes holdning til kvaliteten af iværksætternes produkter og ydelser synes derimod ikke at udgøre en stor barriere for iværksætternes mulighed for at blive leverandører til Københavns Kommune. Ifølge figur 7 er der 17 % af de adspurgte indkøbere, der finder, at kvaliteten er et problem, mens der er 37 %, der er *uenige* i, at iværksætternes produkter og ydelser ikke er gode nok.

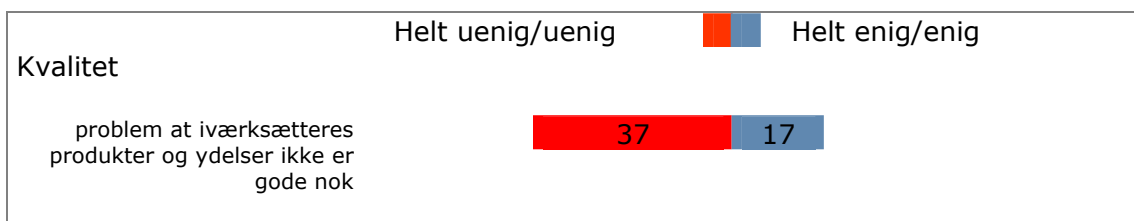
Figur 6

### Indkøbernes holdninger til iværksætternes synlighed



Figur 7

### Indkøbernes holdninger til kvaliteten af iværksætternes produkter og ydelser



## Iværksætternes konkurrencefordele

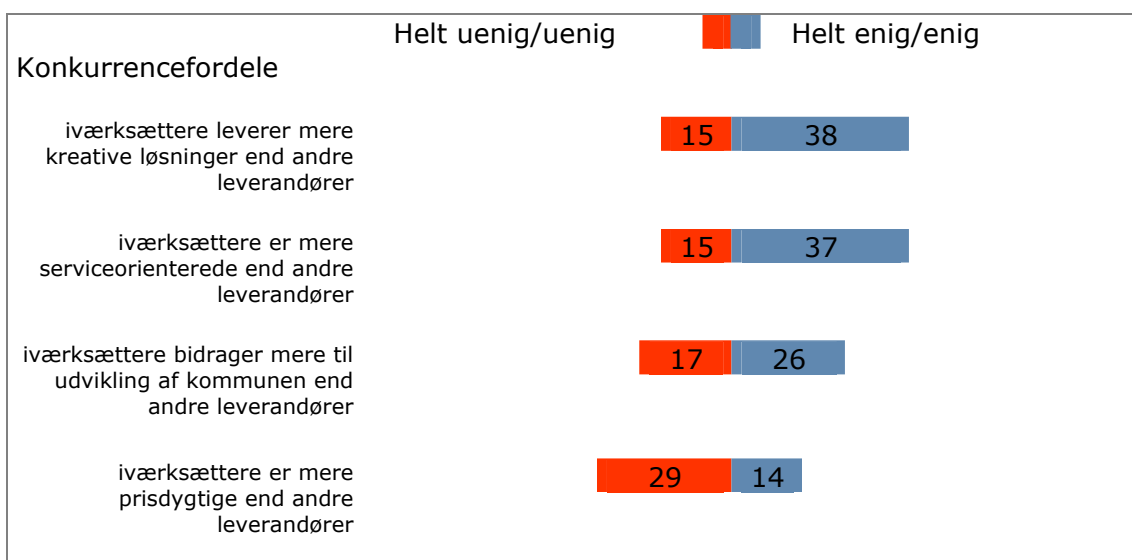
Endelig er det forsøgt indkredset, i hvilken udstrækning kommunens indkøbere har holdninger til, om iværksættere har særlige konkurrencefordele. Det er kun mellem 43 og 53 % af de adspurgte indkøbere, der har set sig i stand til at besvare denne del af undersøgelsen. Ca. 33 % har som tidligere nævnt svaret "ved ikke" og samtidig angivet, at de ikke er i stand til at besvare spørgsmålene, fordi de ikke har erfaring med at handle med iværksættere, en række af de resterende indkøbere, som har

svaret "ved ikke" til spørgsmålene om iværksætternes konkurrencefordele har angivet, at de ikke er tilstrækkelig "tæt på" brugerne af de produkter og ydelser der indkøbes til at kunne foretage en evaluering.

Af figur 8 fremgår, at 37-38 % af alle de indkøbere, der har deltaget i undersøgelsen, finder, at iværksættere leverer mere kreative løsninger og er mere serviceorienterede end andre leverandører. 26 % mener, at kreativiteten bidrager til udvikling af kommunen, mens 17 % er uenige i dette.

Endelig er det interessant, at iværksætterne af 29 % *ikke* vurderes til at være mere prisdygtige end andre leverandører.

**Figur 8**  
*Indkøbernes holdninger til iværksætteres konkurrencefordele*



## 5. INDKØBSPOLITIKKEN SOM POLICY INSTRUMENT

I dette kapitel gennemgås indledningsvis, hvorfor der ligger et potentiale i at arbejde med iværksætterfremme gennem indkøbspolitikken, derefter følger en kort gennemgang af udenlandske erfaringer på området.

### 5.1. Betingelser for iværksætterfremme

#### **Perspektiver**

Hvis Københavns Kommune skal realisere sin erhvervspolitiske vision om at blive et omdrejningspunkt for vækst, er det væsentligt, at netop iværksættere får en central rolle i erhvervsudviklingen.

Det fremgår bl.a. af *Iværksætterindeks 2005*, at nye virksomheder har stor betydning for velstandsniveauet og forbedringen af produktiviteten. Her fremhæves det bl.a. at: *"En konstant strøm af nye virksomheder skærper konkurrencen, fremmer innovation i hele samfundet, og ruster danske virksomheder bedre til den globale konkurrence."*<sup>22</sup> Med reference til flere undersøgelser fremhæves det endvidere: *"...at op mod 17 procent af væksten i produktiviteten i dag kan tilskrives udskiftningen af virksomheder, og at nye virksomheder skaber op mod 26.500 danske jobs blot i opstartsåret."* Dette tal forstærkes markant, hvis man alene ser på vækstiværksættere.<sup>23</sup>

I *Vækstredøgørelse 2005* anføres det således, at vækstiværksætternes produktivitet i 2002 var 40 % højere end hos den gennemsnitlige virksomhed.<sup>24</sup>

Perspektiverne ved at Københavns Kommune systematisk arbejder med at støtte iværksættere, herunder i særdeleshed vækstiværksættere, gennem sin indkøbspolitik er således betydelige.

#### **Faktorer der har betydning for præstationen på iværksætterområdet**

Ifølge Erhvervs- og Byggestyrelsen er der fem faktorer, der er afgørende for at iværksættere kan præstere resultater.<sup>25</sup> Det drejer sig om:

1. Markedsadgang, som gør det muligt for iværksætteren at sælge sine produkter og ydelser.
2. Kompetencer, som gør iværksætteren i stand til at starte, drive og få sin virksomhed til at vokse.
3. Et varieret udbud af kapital til brug for opstart og ekspansion.
4. En incitamentsstruktur i samfundet, som belønner opstart og accepterer potentiel fiasko.
5. En iværksætter- og innovationsvenlig kultur.

<sup>22</sup> *Iværksætterindeks 2005*, Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005).

<sup>23</sup> En vækstiværksætter er defineret ved over tre regnskabsår at have oplevet en vækst på mere end 60 % i både omsætning og antal beskæftigede.

<sup>24</sup> *Vækstredøgørelse 2005*, Økonomi- og Erhvervsministeriet (2005).

<sup>25</sup> *Iværksætterindeks 2005*, Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005).

Københavns Kommunes indkøbspolitik kan understøtte iværksætternes præstation og dermed væksten i regionen på tre felter.

For det første repræsenterer kommunens årlige indkøb på 6,8 mia. i virksomheder selv sagt et interessant marked for iværksættere, der f.eks. kan give vækstvirksomheder et indenlandsk marked, som afsæt for eksport. Det er her vigtigt, at Københavns Kommune ikke – gennem de både demokratisk og økonomisk betingede krav der stilles til leverandører – systematisk forfordeler etablerede virksomheder på bekostning af iværksættere.

For det andet kan kommunens indkøbsprocedurer tilrettelægges, så de understøtter en incitamentsstruktur, der fremmer opstart af virksomheder og accepterer, at indkøb hos iværksættere indebærer en potentiel risiko for fiasko.

Endelig er det vurderingen, at kommunen kan bidrage til at udvikle iværksætternes kompetencer til at handle med den offentlige sektor.

I kapitel 6 er det skitseret, hvorledes København Kommune kan justere sin indkøbspolitik, så den understøtter iværksætterfremme.

## 5.2. Internationale erfaringer

### Erfaringer fra Europa

Der eksisterer ikke undersøgelser over reguleringer af offentlige indkøb på EU-niveau specifikt adresseret mod iværksætterproblematikken. Derimod har man fra kommissionens side dedikeret en del opmærksomhed til de små- og mellemstore virksomheders erhvervsbetingelser. I tabel 4 er der således vist en oversigt over, i hvilken udstrækning forskellige europæiske lande har en regulering, der forpligtigende favoriserer eller tilgodeser små- og mellemstore virksomheder, herunder også iværksættere.

Som det fremgår af tabel 4, er det kun Grækenland, der har en forpligtende reguleringer af offentlige indkøb, der tilgodeser SMVer og dermed også iværksættere. Konkurrencestyrelsen vurderer, at Grækenlands brug af kvoteordninger "...formentlig er i strid med ligebehandlingsprincippet."<sup>26</sup>

Det skal også fremhæves, at man i Sverige er opmærksom på problematikken med, at små og mellemstore virksomheder er tilbøjelige til at vælge større indkøbsaftaler fra. Bl.a. derfor har man etableret GEA, *Gemenskapet for elektroniske affärer* i 1999 med det primære formål at udbrede kendskabet til det offentlige e-handelssystem IHS – en indkøbsportal, der er opbygget med en introduktion til systemet, mulighed for at downloade en håndbog i systemet samt hands-on anvisninger.<sup>27</sup> GEA arbejder gennem seminarer, informationsmøder og diskussionsgrupper. Et særligt projekt under GEA kaldes SVEA og består i at lave en særlig indkøbsportal rettet mod SMVer.<sup>28</sup> Her formidles der centrale forretningsinformationer samt gode lokale

<sup>26</sup> Baseret på noter fra interview med Konkurrencestyrelsens direktør.

<sup>27</sup> Se [www.nou.se](http://www.nou.se) for en uddybning.

<sup>28</sup> Se [www.svea.gea.nu](http://www.svea.gea.nu) for en uddybning.

eksempler. SVEA har i dag omkring 500 personer ude at fortælle og coache om mulighederne ved e-handel især for mindre virksomheder.

Tabel 4

Oversigt over SMV-fremmende indkøbsregulering i europæiske lande<sup>29</sup>

Land	Regulering der forpligtende favoriserer eller tilgodeser SMVer?
Belgien	Ingen favoriserende regulering
Danmark	Ingen favoriserende regulering
Finland	Ingen favoriserende regulering
Frankrig	Ingen favoriserende regulering, men generel lovgivning, der kan være særlig anvendelig for SMver
Grækenland	SMV favoriseres ved at opdele udbud i klasser efter størrelse, hvor små virksomheder kan byde på små udbud, som større virksomheder er udelukket fra
Holland	Ingen favoriserende regulering
Irland	Ingen favoriserende regulering
Italien	Ingen favoriserende regulering
Luxembourg	Ingen favoriserende regulering, men aktiv udnyttelse af muligheden for fælles bud på udbud gennem partnerskaber mellem mindre virksomheder samt pligt til alternative bud for innovative SMV
Norge	Ingen favoriserende regulering, men SMV tilgodeses delvist gennem decentralisering af udbud samt ved simpel notificering ved indkøb med lave tærskelværdier
Portugal	Ingen favoriserende regulering
Spanien	Ingen favoriserende regulering
Storbritannien	Ingen favoriserende regulering
Sverige	Ingen favoriserende regulering, men udvikling af en særlig indkøbsportal SVEA med formidling af forretningsinformationer rettet mod SMV
Tyskland	Ingen favoriserende regulering, men aktiv udnyttelse af muligheden for fælles bud på udbud gennem partnerskaber mellem mindre virksomheder samt pligt til alternative bud for innovative SMV
Østrig	Ingen favoriserende regulering, men i nogle tilfælde medtages SMV "... <i>in due consideration</i> "
De 10 nye EU-medlemslande	Ingen favoriserende regulering

Endelig skal det fremhæves, at tiltagene i Tyskland og Luxembourg i dag delvis indgår i de nye udbudsdirektivs muligheder for alternative bud samt for at virksomheder kan indgå partnerskaber og give fælles bud på større offentlige udbud.

### **Erfaringer fra USA**

I USA, hvor man ikke er underlagt samme typer af regelsæt som offentlige indkøbere i EU, er man generelt meget åben overfor at tilgodese politiske hensyn i indkøbsprocessen. I Californien arbejder man f.eks. med at støtte mindre virksomheders likviditet i samhandlen med dem. Dette gøres ved systematisk at opprioritere betalingen af deres fakturaer, da mindre virksomheder ofte har likviditetsproblemer. Da sådanne tiltag skønnes at stride mod gældende EU-regelsæt, er de ikke nærmere belyst.

<sup>29</sup> Kilde: Konkurrencestyrelsen, med udgangspunkt i undersøgelse fra Public Procurement Network.

Den mest interessante og også implementerbare erfaring fra USA er SBIR – Small Business Innovation Research Program – som er et amerikansk forsøg på at stimulere den forsknings- og udviklingstunge vækst i små og mellemstore virksomheder.<sup>30</sup>

SBIR har rødder knap 30 år tilbage i tiden, og i 1982 vedtoges en lov, der indebar, at 2,5 % af alle eksternt udførte føderale Forsknings- og Udviklingsudgifter skulle bruges til projekter udformet af små og mellemstore virksomheder. SBIR er således finansieret gennem akkumulering af lokale budgetter. I 2004 udgjorde de 2,5 % næsten 2 milliarder US \$.

SBIR's organisering tager udgangspunkt i en lokal forankring, idet de enkelte forvaltningsenheder udformer de problem- og projektbeskrivelser, som SMV kan konkurrere om at få kontrakt på. Den lokale forankring er med til at sikre en strategisk anvendelse af midlerne.

Processen er opdelt i tre faser. I første fase udbydes foranalyser til SMV i konkurrence på udvalgte projektområder. De vindende virksomheder skal medfinansiere med 50 % - formålet med foranalysen er dels at konkretisere det udbudte projekt, dels at belyse kommerเชียลiseringspotentialet.

I anden fase udvælges de mest perspektivrige projekter. I anden fase, hvor den egentlige udvikling finder sted, stiger virksomhedens medfinansieringsgrad til 80 %, for at sikre en vis risikooversitet og kvalitet i projekterne.

I tredje fase skal virksomheden selv bære projektet videre i den egentlige kommerเชียลiseringsfase. Her er det centralt, at SBIR overlader ejendomsretten til de udviklede ydelser til de nye virksomheder.

I den amerikanske version af SBIR indgås der typisk en aftale omkring den offentlige myndigheds brugsrettigheder af de udviklede produkter eller ydelser.

En eventuel implementering af SBIR i Danmark, vil formodentlig forudsætte at ordningen omdefineres til en selektiv støtteordning, hvor de udvalgte virksomheder højst støttes med 100.000 €, jf. *de minimis*-princippet. Her kan der ikke umiddelbart forlanges direkte modydelser fra den tilskudsgivende myndighed.

---

<sup>30</sup> *Forskning og innovation i Småföretag. SBIR.* Göran Reitberger, Vinnova rapport (2004).

## 6. FORSLAG TIL EN IVÆRKSÆTTERFREMMEDE INDKØBSPOLITIK

I dette kapitel stilles en række forslag til, hvorledes København Kommune kan gennemføre en iværksætterfremmende indkøbspolitik. En række af forslagene sigter alene på at rette op på den forfordeling, en række af de nuværende indkøbsprocedurer giver etablerede leverandører, andre forslag tager afsæt i at give specielt vækstiværksætterne bedre vilkår for at blive leverandører til kommunen. Forslagene er rettet mod iværksættere med op til 5 års anciennitet.

Kriterier for samtlige forslag er, at de:

- har en realistisk implementeringshorisont,
- ikke strider mod gældende regulering af kommunale indkøb,
- vil give synlige resultater og
- vil give målbare effekter.

Forslagene henvender sig både til indkøb omfattende af udbudsdirektiverne og kommunens øvrige indkøb. Forslagene tager udgangspunkt i faktorer, jf. kapitel 5.1, der har betydning for iværksætteres præstationer, og i de barrierer, der er identificeret i kapitel 4 samt i de udenlandske erfaringer, som er beskrevet i kapitel 5.2. Forslagene sigter på:

- at øge iværksætternes markedsadgang gennem synliggørelse,
- at øge iværksætternes markedsadgang gennem ændrede indkøbsprocedurer,
- at styrke iværksætternes kompetencer til at handle med Københavns Kommune,
- at øge indkøbernes incitamenter til at handle med iværksættere og
- at øge indkøbernes incitamenter til at acceptere den potentielle økonomiske risiko ved at handle med iværksættere.

### 6.1. Øget markedsadgang gennem synliggørelse

Flere informanter og mange af de indkøbere, der har deltaget i web-surveyen har fremhævet, at det er meget ressourcekrævende at søge information om potentielle leverandører. Indkøberne har og får typisk ikke information om iværksættere, der kan være potentielle leverandører. Det vurderes at være en af hovedårsagerne til, at iværksætterne ikke direkte bliver bedt om at deltage i udbud eller give tilbud. Dette forhold forværres yderligere af, jf. holdningsundersøgelsen, at iværksætternes markedsføring er mangelfuld. Der er derfor et stort behov for at gøre iværksættere og deres produkter og ydelser både synlige og tilgængelige for indkøberne i kommunen.

Men ifølge flere informanter er der også et stort behov for at synliggøre iværksætternes muligheder for at komme i betragtning som leverandører til København Kommune.

Forslag 1 sigter mod at gøre mulighederne i Københavns Kommune synlige overfor iværksættere – forslag 2 sigter mod at synliggøre iværksættere overfor kommunens indkøbere.

### **Forslag 1. En offentligt tilgængelig indkøbsnøgle**

Mange undersøgelser viser, at det er et problem for små og mellemstore virksomheder og dermed også for iværksættere at få information om offentlige indkøb. I dag er det som iværksætter ikke umiddelbart muligt at danne sig et overblik over hvilke indkøbsaftaler, der eksisterer i Københavns Kommune, hvor langt de rækker, og hvad de dækker.

Det foreslås derfor, at følgende data gøres tilgængelige fra leverandørindgangen på [www.kk.dk](http://www.kk.dk):

- Hvilke fælles indkøbsaftaler der eksisterer i dag.
  - Hvad de omfatter.
  - Hvilke leverandører der er medtaget.
  - Hvornår de skal fornyes.

Desuden foreslås det, at der i forbindelse med udbud efter nedsættelse af en arbejdsgruppe, orienteres om det planlagte udbud på følgende områder:

- Hvilke fælles indkøbsaftaler der planlægges.
  - Hvad de omfatter.
  - Hvor mange leverandører der påtænkes medtaget.
  - Hvornår de påtænkes udbudt.

Det vil give iværksættere og andre virksomheder mellem 4 måneder og 2 år til at forberede sig på tilbudsgivningen, idet arbejdsgrupperne her udarbejder kommunens udbudsmateriale imens.

Endvidere foreslås det, at det fra leverandørindgangen på [www.kk.dk](http://www.kk.dk) gøres muligt at tilmelde sig nyhedsbreve, hvori man udvælger hvilke vareområder og forvaltninger man vil holde sig opdateret omkring.

Forslaget indebærer ligeledes, at der ikke gennemføres udbud decentralt, uden at udbudsmaterialet offentliggøres på [www.kk.dk](http://www.kk.dk).

### **Forslag 2. Etablering af en iværksætterproduktportal**

Hvis iværksætterne skal komme i betragtning som leverandører til Københavns Kommune, skal kommunens indkøbere kende til deres eksistens. 1/3 af Københavns Kommunes indkøbere har oplyst, at de ikke har erfaring med at købe ind hos iværksættere, 45 % mener, at iværksættere ikke er gode nok til at markedsføre sig. Endvidere oplyser mange af de lokale indkøbere, at de ikke har ressourcer til at følge udviklingen på markedet og holde sig ajour med de mange nye virksomheder, som løbende etableres. Alene i Københavns Kommune er 30 % af alle virksomheder iværksættervirksomheder.

En iværksætterproduktportal, hvor iværksættere gives mulighed for at indrapportere oplysninger om deres virksomhed, produkter og ydelser vil et langt stykke hen af vejen gøre iværksættere synlige for kommunens indkøbere. Da EF-traktatens principper og EU-udbudsdirektiverne næppe muliggør, at kommunen etablerer en særlig produktportal for iværksætterleverandører, foreslås det, at Københavns Kommune opfordrer EVU, Dansk Iværksætterforening og/eller erhvervsorganisationerne til at etablere en iværksætterproduktportal.

Endelig foreslås det, at Københavns Kommune sikrer, at en eventuel iværksætterproduktportal kan sammenkobles med kommunens indkøbsnøgle, således at iværksættere direkte kan tilgå information om relevante aftaler og udbud. Dette forudsætter formentlig, at også eventuelle andre produktportaler får mulighed for at tilkoble sig indkøbsnøglen.

## 6.2. Øget markedsadgang gennem ændrede indkøbsprocedurer

Københavns Kommunes indkøbsprocedurer volder iværksættere problemer på flere områder.

Den største barriere for at blive en reel tilbudsgiver skønnes at ligge i indkøbspolitikens mål om at Københavns Kommune skal optræde som én kunde overfor leverandørerne og det bl.a. deraf afledte mål om, at det ved udbud og indgåelse af aftaler skal sikres, at der anvendes færre leverandører og produkter og større leverancer.

Disse forhold fremmer især etablerede leverandører. Skal man derfor søge at fremme iværksættere, skal man fokusere på udbudsformer, der prioriterer innovation. Ifølge web-surveyen mener mere end 3/4 af de indkøbere, der har erfaring med iværksættere, at disse leverer mere kreative løsninger end etablerede leverandører.

Forslag 3 sigter på denne baggrund på at mindske de udbudsformer, der favoriserer etablerede store leverandører, mens forslag 4 arbejder med udbudsformer, der giver innovative iværksættere og andre innovative virksomheder bedre mulighed for at blive leverandører til kommunen.

### **Forslag 3. Øget opdeling af udbud**

Københavns Kommunes bestræbelser på at samle udbud i puljer, gør det vanskeligt for iværksættere og også for små og mellemstore virksomheder at byde på opgaverne, fordi de ikke kan leve op til kravene om at levere i stor skala. På nogle indkøbsområder vil der være store økonomiske fordele ved at pulje udbud, men på andre områder vil det efter flere indkøberes vurdering være en økonomisk fordel ved at dele udbudene op, fordi kommunen herved opnår en bedre konkurrencesituation. Der er derfor ikke nødvendigvis et dilemma mellem muligheden for effektivt prispres og et valg af udbudsformer, der ligestiller iværksættere og etablerede leverandører.

Det foreslås derfor, at kommunens "puljepraksis" ændres og at udbud opdeles med mindre, der er klare økonomiske fordele ved at samle udbudene.

Det foreslås konkret at:

- Målsætningen om at det via udbud og indgåelse af aftaler sikres, at der anvendes færre leverandører og produkter samt anvendes større leverancer, udgår.
- At der udarbejdes retningslinier for udarbejdelse af udbud, der i videst mulig udstrækning sigter mod at dele udbudene op, således at der på det aktuelle marked er en velfungerende konkurrencesituation.

Endvidere kan det påpeges, dels at der (i stedet for opdeling af udbud) i større omfang kan gives adgang til delbud, dvs. til at afgive tilbud på kun en del af de udbudte opgaver, dels at udbudsreglerne også giver mulighed for at undlade EU-udbud mht. op til 20 % af et udbudspligtigt indkøb. Sidstnævnte mulighed for uden EU-udbud at indgå delkontrakter, der hver må udgøre max. kr. 595.000 (varer og tjenesteydelser), sigter netop mod at tilgodese små og mellemstore virksomheder.

#### **Forslag 4. Brug af innovations- og iværksættervenlige udbudsformer**

Ifølge holdningsundersøgelsen mener 38 % af kommunens indkøbere, at iværksættere leverer mere kreative løsninger end etablerede leverandører ligesom mange af de indkøbere, der har erfaring med iværksættere vurderer, at iværksætterne kan bidrage til udvikling af kommunen. Det er vurderingen, at det især er vækstiværksætterne, der er udviklingsorienterede.

Ud fra den kortlægning af indkøbsprocesser, der er foretaget gennem interviewrunderne, er det blevet tilkendegivet, at der stort set ikke foretages proaktiv markedsundersøgelse op til udbud. Der anvendes i stedet offentlige og begrænsede udbud blandt en "*pulje af eksisterende leverandører*", som en informant udtrykker det, hvad enten der er tale om udbud af standard ydelser og produkter, eller udbud som sigter på at udvikle kommunen eller dens ydelser. Men de nye udbudsdirektiver muliggør også andre udbudsformer.

Det foreslås derfor, at Københavns Kommune prioriterer mere innovationsvenlige udbudsformer, fordi det på en og samme gang fremmer kommunens udvikling og vækstiværksætternes muligheder for - i konkurrence med andre virksomheder - at blive leverandører.

Konkret foreslås:

- at der udarbejdes retningslinier for en bredere anvendelse af udbudsformen *konkurrencepræget dialog*,
- at kommunen eksperimenterer med at anvende projektkonkurrencer, hvor dette er relevant ved planlægnings- og projekteringsarbejder til at skabe ideer og innovation og
- at det sikres at innovation, hvor dette er relevant i forhold til den udbudte opgave, overvejes inddraget som ét vurderingskriterium ved tildeling af opgaver, der sigter på at udvikle kommunen og/eller dens ydelser. At åbne

for alternative bud på den udbudte opgave er også en måde at give innovation bedre vilkår ved udbud.

*Konkurrencepræget dialog* er en fleksibel udbudsprocedure, der åbner for en dialog om opgaveløsningen med potentielle tilbudsgivere. *Konkurrencepræget dialog* anvendes i *udgangspunktet* til særligt komplekse opgaver, når tekniske, retlige eller finansielle vilkår ikke objektivt og entydigt kan defineres.

Det er dog vurderingen, særligt med tanke for at der endnu ikke er nogen praksis for anvendelsen af *konkurrencepræget dialog*, at det er muligt at tolke anvendelsesmulighederne mere bredt.

### 6.3. Styrkelse af iværksætterkompetencer

Iværksætteres mulighed for at performe afhænger bl.a. af, som beskrevet i afsnit 5.1, at de har kompetencer, der gør dem i stand til at drive deres virksomhed og få den til at vokse. Da den offentlige sektor udgør et stort marked i Danmark, og opgaver for den offentlige sektor kan bruges som afsæt for eksport, ligger der et potentiale i at styrke specielt vækstiværksætternes kompetencer til at betjene den offentlige sektor og til at omsætte myndigheders behov til bæredygtige forretningskoncepter.

Forslag 5 sigter i forlængelse heraf, på at øge iværksætternes kompetencer til at byde og afgive tilbud på at løse kommunens opgaver og forslag 6 på at styrke iværksætternes kompetencer til at udføre kommunens udbudte opgaver.

#### **Forslag 5. Informationsmøder om dokumentations- og proceskrav**

De dokumentations- og proceskrav Københavns Kommune stiller til sine leverandører er ofte omstændige og krævende at leve op til. For iværksættere og små virksomheder er der tale om betydelige ressourcer, der skal sættes af til at opklare, hvordan de forskellige krav og kriterier skal forstås.

Det foreslås derfor, at der laves særskilte informationsmøder om kommunens krav til sine leverandører - både de krav der stilles til leverandører, der ønsker at deltage i udbud, til leverandører der indhentes tilbud fra, og til leverandører i øvrigt.

Det anbefales, at der tages kontakt til EVU, forskerparkerne, innovationsmiljøerne, Dansk Iværksætterforening og erhvervsorganisationerne for at få disse til yderligere at markedsføre informationsmøderne overfor iværksættere.

#### **Forslag 6. Iværksætter-dating til fælles udbud**

Det er flere gange blevet fremhævet, at der i et juridisk perspektiv ikke er noget principielt til hinder for, at iværksættere afgiver tilbud i Københavns kommunes udbud. De færreste iværksættere besidder imidlertid alle de kompetencer, som er nødvendige for at blive leverandør på Københavns Kommunes fællesaftaler. Til gengæld vil flere iværksættere i fællesskab og iværksættere i partnerskab med etablerede virksomheder kunne stille med de efterspurgte kompetencemiks. De fleste iværksættere mangler imidlertid et netværk til andre virksomheder, der gør dem i stand til at finde potentielle samarbejdspartnere, og de har heller ikke ressourcer til at opdyrke et sådant netværk.

Det foreslås derfor, at Københavns Kommune gennem sit medlemskab af bestyrelsen i EVU foreslår, at EVU som selvejende og ikke-kommerciel organisation, der arbejder med erhvervsfremme i København, på Frederiksberg og i Øresundsregionen, påtager sig at etablere en iværksætter-dating portal, hvor iværksættere med komplementerende kompetencer kan finde sammen og byde på opgaver evt. i samarbejde med etablerede virksomheder. Det foreslås, at det gøres muligt for datingportalen at integrere sig med den foreslåede indkøbsnøgle, således at portalen kan foreslå iværksættere konkrete matchmuligheder på konkrete udbud med både andre iværksættere og evt. andre virksomheder.

Der er vurderingen, at der ligger et dobbelt potentiale i at etablere mekanismer, der kan bringe iværksættere sammen. For det første skabes der synergier mellem de forskellige leverandører gennem den underskov af leverandører, der samlet danner grobund for vækst og kompetenceklynger. For det andet gives iværksættere mulighed for at pulje deres kompetencer således, at der i højere grad kan bydes på store udbud.

#### 6.4. Øget incitament til at handle med iværksættere

Københavns Kommune har en meget decentral organisering af sine indkøb. Det betyder, at de lokale vurderinger af iværksætternes potentiale har en afgørende betydning for det faktiske indkøbsomfang. Det foreslås derfor, at indkøbspolitikken kommer til at afspejle en positiv holdning til at Københavns Kommune anvender iværksættere som leverandører.

##### **Forslag 7. Styrkelse af incitamenterne til at handle med iværksættere**

Det fremgår i dag af kommunens indkøbspolitik, at *"Indkøb til kommunen skal først og fremmest foretages ud fra forretningsmæssige kriterier, dvs. pris, service, kvalitet, leveringssikkerhed, miljø- og arbejdsmiljøforhold, understøttelse af kommunens elektroniske indkøbssystem, etiske forhold, etc."*<sup>31</sup>

Det foreslås, at denne formulering suppleres med en omtale af at:

*"Københavns Kommune er opmærksom på, at kommunens indkøb hos især vækstiværksættere kan styrke væksten i regionen.*

Indkøbspolitikken indeholder endvidere en passus om at *"Københavns Kommune lægger vægt på gode, dynamiske og længerevarende relationer til sine leverandører."*

Det foreslås at denne formulering ændres til at:

*"Københavns Kommune lægger vægt på gode, dynamiske og længerevarende relationer til sine leverandører og på at have iværksættervirksomheder blandt sine leverandører".*

Også bestemmelsen om at *"Kommunens leverandører forventes at tilføre viden om markedsforhold, produktudvikling mv."* foreslås justeret med en tilføjelse:

*"Tilsvarende forventes det, at kommunens indkøbere holder sig orienteret om potentielle leverandører herunder om iværksættere, der bidrager til udvikling af regionen".*

---

<sup>31</sup> Københavns Kommunes Indkøbspolitik: Økonomiforvaltningen, Københavns Kommune, 2003.

Det foreslås også, at det i forlængelse af omtalen af den del af Københavns Kommunes værdigrundlag, som udtrykker at kommunen skal være udviklingsorienteret, pointeres, at dette indebærer, at det ofte vil være relevant at inddrage potentielle leverandørers innovationsbidrag som et egnethedskriterium.

Endelig foreslås, at Strategisk Indkøb får til opgave at formidle de ændringer i indkøbspolitikken som måtte blive besluttet til de lokale indkøbere, for herved at fremme implementeringen.

## 6.5. Øget incitament til accept af økonomisk risiko

Det fremgår af den gennemførte holdningsundersøgelse, at 58 % af indkøberne vurderer det som et problem, at iværksættere kan gå konkurs. Risikoaspektet udgør med andre ord en væsentlig barriere for indgåelse af kontrakter med iværksættere. Samtidig fremhæves det i *Iværksætterindeks 2005*, jf. kapitel 5.1, at det generelt er vigtigt for iværksætteres performance, at samfundet har en incitamentsstruktur, der accepterer potentiel fiasko. Dette er baggrunden for forslag 8 og 9.

**Forslag 8. Fra regnskabsdokumentation til dokumentation af vækstpotentiale**  
Iværksættere kan have svært ved at dokumentere deres økonomiske og finansielle formåen efter samme standarder som etablerede virksomheder.

Strategisk Indkøb stiller ikke længere krav om, at potentielle leverandører skal indsende de sidste 3 års regnskaber i forbindelse med en egnethedsvurdering. I stedet er praksis at bede potentielle leverandører om at indsende det sidste års regnskab sammen med omsætningstal for de sidste 3 år. Dette kan dog afviges, hvis det vurderes velbegrunderet.

Det foreslås, at mulighederne for at ændre praksis omkring vurderingen af økonomisk og finansiell formåen hos iværksættere undersøges. Konkret foreslås det undersøgt, om man - i de situationer, hvor iværksætterne vurderes at kunne levere de ønskede produkter og ydelser og hvor iværksætteres alder gør, at de *ikke* kan fremlægge flere års regnskabsresultater eller omsætningstal - kan lade iværksætteres vækststrategi indgå i bedømmelsen. Ved at tilskynde iværksættervirksomhederne til at gennemtænke deres vækstpotentialer og underbygge deres vækststrategi, er det endvidere vurderingen, at mulighederne for fremme af vækstiværksættere forbedres.

Afhængig af opgavens karakter kan det også ved prækvalifikation af virksomheder overvejes at lempe dokumentationskravet omkring ansøgernes økonomi ved, at der opstilles et kontraktkrav om, at den vindende virksomhed stiller en anfordringsgaranti til sikkerhed for løsning af opgaven.

Det foreslås endeligt, at Strategisk Indkøb får til opgave at formidle evt. ændringer i praksis om dokumentation for økonomisk og finansiell formåen til de indkøbere, der lokalt arbejder med udbud.

### **Forslag 9. Etablering af en kommunal forsikringsordning**

Det fremgår af holdningsundersøgelsen, at 58 % vurderer, at det er en stor risiko i forbindelse med indkøb, at iværksætterne kan gå konkurs.

For at mindske de enkelte indkøbers forbehold for at indgå aftaler med iværksættere, fordi de risikerer at gå konkurs, foreslås det, at der etableres en kommunal forsikringspulje til at dække de tab som forvaltningerne og institutionerne måtte lide som følge af eventuelle iværksætteres konkurs.

I praksis foreslås det, at kommunen afsætter en pulje, hvor institutioner der måtte få økonomiske problemer som følge af en iværksætterkonkurs kan få kompensation.

Herved fordeles risikoen bredt og der skabes et incitament til at udnytte fordelene ved at anvende iværksættere som leverandører.

# BILAG

## Bilag I: Følgegruppens sammensætning

I følgegruppen har medvirket:

- Jette V. Kristensen, fuldmægtig i 10. kontor i Økonomiforvaltningen, Københavns Kommune.
- Jesper Buch Andersen, chefkonsulent i 10. kontor i Økonomiforvaltningen, Københavns Kommune.
- Anker Oesten, indkøbschef, Strategisk Indkøb i Økonomiforvaltningen, Københavns Kommune.
- Michael Lange, adm. direktør i Erhvervsservicecenteret for Storkøbenhavn, EVU.
- Jóannes Jørgen Gaard, chefkonsulent i Ingeniørforeningen i Danmark, IDA.
- Flemming G. Jørgensen, chefanalytiker i Dansk Industri.

## Bilag II: Oversigt over interviewede

### Repræsentanter i Indkøbschefgruppen

I perioden fra medio november 2005 til medio december 2005 er der foretaget semistrukturerede interviews af omkring en times varighed med følgende:

- Anker Oesten, indkøbschef, formand for Indkøbschefgruppen (16/11 og 21/12 – jf. også nedenfor).
- Jens-Kristian Jacobsen, repræsentant for Miljø- og Forsyningsforvaltningen (24/11).
- Bo Møller, repræsentant for Kultur- og Fritidsforvaltningen (24/11).
- Jens Stenholdt, repræsentant for Uddannelses- og Ungdomsforvaltningen (30/11).
- Martin B. Pearson, repræsentant for Bygge- og Teknikforvaltningen (23/11).

- Solgerd Thomsen, repræsentant for Social- og Sundhedsforvaltningen (30/11).
- Bodil Mortensen, repræsentant for Økonomiforvaltningen (23/11).

### **Repræsentanter for Strategisk Indkøb, 11. kontor**

I perioden fra medio november 2005 til primo januar 2006 er der foretaget interviews af omkring en til to timers varighed med følgende:

- Anker Oesten, indkøbschef (16/11).
- Anker Oesten, indkøbschef og Ulrik Forsbøl, fuldmægtig (21/12)
- Stig A. S. Blomster Odoom, specialkonsulent og Ulrik Forsbøl, fuldmægtig (10/11).
- Anker Oesten, indkøbschef, Stig A. S. Blomster Odoom, specialkonsulent og Ulrik Forsbøl, fuldmægtig (5/01)

### **Konkurrencestyrelsen**

Interviewet er foretaget den 14. december 2005.

- Finn Lauritzen, adm. direktør.

## **Bilag III: Indkøbernes forslag til indkøbspolitikken**

Det store flertal af indkøberne har udover deres holdninger til iværksættere og indkøb tilkendegivet en række forslag til hvordan man kan forbedre kommunens indkøbspolitik.

Forslagene er mangeartede og kvalificerede. I det følgende gives et helt kort rids af særligt interessante forslag præsenteret i en kategorisering.

### **Administration**

*Det kan være et problem for dem at sende elektroniske fakturaer. Det kunne være at man skal hjælpe dem lidt mere med at sætte sig inde i det. Det kan også være et problem at der går 5 dage fra fakturaen er afsendt til at vi modtager den. Derved risikerer man tit at betalingsdatoen er overskredet.*

*Udføre mere opsøgende arbejde overfor iværksættere - tilbyd dem en kommunal konsulentordning. Mindre "rigide" regler om hvordan enhederne i kommunerne skal købe ind - med opfordring til lokale institutioner om at være mere åbne overfor iværksættere (priserne skal selvfølgelig være i orden). Jeg har mødt iværksættere, der går helt "døde" når man starter med at fortælle dem, at vi f.eks. kun kan betale elektronisk. Når man kommer halvvejs gennem oplæsningen af*

*EAN.nr/referencenr. osv. kan man blot høre et dybt suk!! Større fleksibilitet og åbenhed fra alle sider - fra top til bund. Har en ny iværksætter i det hele taget en chance for at blive fast leverandør i kommunen med aftale??*

## **Feedback**

*Man kan i en vis udstrækning, sikre dem en omsætning kombineret med en nøje overvågning af kvaliteten af den vare de leverer. Sober efterkritik af deres leveringsparathed og kommunikation vil altid gavne begge parter i den type leverandør/kundeforhold. Man kan altid bidrage til at gøre vilkårene bedre for iværksættere ved stadig kommunikation parterne imellem, så de kan udvikle sig i den rigtige retning.*

## **Pilotforsøg**

*Lad det komme an på en prøve, så lav nogle aftaler med iværksættere. Så kommunen også viser en vilje til at støtte de små og få dem i gang med en forhåbentlig rigtig god retning.*

*Det er ekstremt svært for mindre virksomheder at komme i betragtning. Man bør være MEGET mere åbne overfor mindre virksomheder, som i mange tilfælde er billigere end større. Hvorfor skal man give mere for f.eks. hæve/sænkeborde, kontorstole mv. hos større virksomheder. Jeg mener Københavns Kommune kan spare mange penge ved at "lukke" flere mindre virksomheder ind.*

## **Synlighed**

*Ved synliggørelse af iværksættere på små-seminarer for forvaltningernes og institutionernes indkøbsansvarlige.*

*Jeg så gerne at der var flere muligheder for at handle med andre (herunder) iværksættere. Det er problematisk hvis en lev. skal kunne præstere et meget bredt produktudvalg, da dette udelukker en del mindre producenter. Et forslag for mindre fabrikker/virksomheder, kunne være at de fik mulighed for at slå sig sammen, en i en indkøbsaftale med Kbh. Kommune. Eller hvad med at afholde en indkøbsmesse for iværksættere, hvor de kunne præsentere deres produkter og at der så efterfølgende ville kunne laves en særaftale om det enkelte produkt.*

*Det skal være mere tydelig hvordan man kan blive en del af kommunens indkøbsaftaler - altså skal vi herude på institutionerne vide hvor de forskellige leverandører kan henvende sig!*

*Man kunne udarbejde et "iværksætterkatalog", som løbende kunne opdateres og lægges på KK net*

*Det kan f.eks. oplyses at de er iværksættere - så kan man jo skele til det, hvis man er interesseret.*

## **Nye kriterier for tildeling af ordrer**

*Ved at lægge yderligere vægt i indkøbspolitikken på kvalitative krav om arbejdsmiljø, etik, socialt ansvar og miljø.*

*Der kunne godt være sociale og etniske hensyn i indkøbspolitikken (noget for noget - det er ikke efter loven, men praktiseres i stort omfang rundt omkring). KK kunne have fokus på mere kreative og alternative udbud fra f.eks. mindre leverandører.*

## **Indkøbspolitikken**

*Handel med iværksættere bør skrives ind i indkøbspolitikken og det bør heraf fremgå hvordan Københavns Kommune vægter handel med denne gruppe. Der bør findes områder hvor det ikke er interessant for store virksomheder, men hvor iværksættere vil kunne håndtere det at handle med en stor kommune.*

## **Bilag IV: Kilder**

### **Anvendt litteratur, publikationer og papirer**

Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005). *Iværksætterindeks 2005*, Erhvervs- og Byggestyrelsen.

Erhvervs- og Byggestyrelsen (2005). *Vækst og dynamik i nye virksomheder - 5. statistiske portrætter*, Erhvervs- og Byggestyrelsen 2005.

European Commission (2004). *SMEs' access to public procurement contracts*, European Commission.

Reitberger, Göran (2004). *Forskning og innovation i Småforetag. SBIR, Vinnova rapport*.

Økonomi- og Erhvervsministeriet (2005). *Vækstredøgørelse 2005*, Økonomi- og Erhvervsministeriet.

Økonomiforvaltningen (2005). *EMAS redegørelse for indkøbsfunktionen*. Københavns Kommune.

Økonomiforvaltningen (2005). *Erhvervspolitisk handlingsplan 2005-2006*, Københavns Kommune.

Økonomiforvaltningen (2005). *Erhvervspolitisk strategi 2005-2008*, Københavns Kommune.

Økonomiforvaltningen (2005). *Redegørelse for Københavns Kommunes Indkøb 2005*, Københavns Kommune.

Økonomiforvaltningen (2004). *Københavns kommunes Indkøbsstrategi 2004-2007*, Københavns Kommune.

Økonomiforvaltningen (2004). *Procesmanual for arbejdsgrupper*. Papir fra 11. kontor, Københavns Kommune.

Økonomiforvaltningen (2003). *Københavns Kommunes Indkøbspolitik*, Københavns Kommune.

## **Websider**

www.ks.dk  
www.kk.dk  
www.gatetrade.dk  
www.nou.se  
www.svea.gea.nu

## **Bilag V: Figur- og tabeloversigt**

### **Figurer**

Figur 1: Københavns Kommunes iværksætterindkøb fordelt på indkøbsvolumen ...	21
Figur 2: Indkøbernes holdninger til leverandørers erfaring og referencer .....	30
Figur 3: Indkøberes holdninger til iværksætteres erfaring og referencer .....	31
Figur 4: Indkøbernes holdninger til leverandørers virksomhedsstørrelse .....	32
Figur 5: Indkøbernes holdninger til risiko ved køb hos iværksættere .....	32
Figur 6: Indkøbernes holdninger til iværksætteres synlighed .....	33
Figur 7: Indkøbernes holdninger til kvaliteten af iværksætteres produkter .....	33
Figur 8: Indkøbernes holdninger til iværksætteres konkurrencefordele .....	34

### **Tabeller**

Tabel 1: Kommunens indkøb fordelt på iværksættere og andre leverandører .....	21
Tabel 2: Kommunens iværksætterindkøb fordelt på indkøbsvolumen .....	22
Tabel 3: Kommunes andel af iværksættere i de fælles rammeaftaler .....	22
Tabel 4: Oversigt over SMV-fremmede indkøbsregulering i europæiske lande .....	37