



REGERINGEN

Konkurrenceudsættelse – den bedst mulige service for pengene

Økonomi- og Indenrigsministeriet og Erhvervsministeriet

MAJ 2018

Indhold

1. Forord	4
2. Måltal for konkurrenceudsættelse – hvorfor og hvordan	6
3. Initiativer til fremme af konkurrenceudsættelse	12
3.1 Etablering af et udbudsfagligt råd – Forum for Udbud	12
3.2 Partnerskaber mellem kommuner, regioner og erhvervsorganisationer	12
3.3 Servicetjek af lovgivning der begrænser udbud	14
3.4 Udbredelse af offentlig-private innovationspartnerskaber	14
3.5 Nemmere for mindre virksomheder at byde på offentlige opgaver	14
3.6 Lavere omkostninger ved udbud	15
3.7 Analyser af potentialet for yderligere konkurrenceudsættelse i kommuner, regioner og staten	16
3.8 Forskellige igangværende initiativer for at styrke konkurrenceudsættelsen	16
4. Status for konkurrenceudsættelsen i dag	18
5. Potentialer for øget konkurrenceudsættelse	27

1 Forord

Danmark har brug for en offentlig sektor, der følger med tiden og som konstant udvikler og fornyer sig. En vej til fortsat kvalitetsudvikling, innovation og effektivisering af den offentlige opgaveløsning er mere konkurrence om de offentlige opgaver.

Regeringen ønsker derfor at konkurrenceudsætte flere offentlige opgaver i stat, regioner og kommuner. At en opgave konkurrenceudsættes betyder ikke nødvendigvis, at opgaven skal varetages af en privat aktør. Det centrale for regeringen er, at opgaven bringes i udbud, og at det testes, om opgaveløsningen er effektiv og giver den bedste

kvalitet til prisen. Det afgørende er, at danskerne får den bedst mulige service for pengene.

Regeringen vil derfor opstille ambitiøse måltal for konkurrenceudsættelsen i kommuner, regioner og staten. Ambitiøse måltal skal give konkurrenceudsættelsen et kærligt skub i alle tre sektorer. Vi har tidligere haft måltal på kommunernes område. Tiden er nu kommet til at have måltal for hele den offentlige sektor.

I 2017 konkurrenceudsatte kommunerne 27,1 pct., regionerne¹ 19,1 pct. og staten 28,8 pct.

¹ Regnskabstallene for regionerne er foreløbige.



Boks 1

Regeringen foreslår følgende måltal for konkurrenceudsættelse i 2025

Måltal for konkurrenceudsættelse i 2025

- Kommunerne – 35 pct.
- Regionerne – 25 pct.
- Staten – 35 pct.



Ambitiøse måltal skal give konkurrenceudsættelsen et kærligt skub i alle tre sektorer

Måltallene skal ikke stå alene. Det er vigtigt samtidig at støtte op om de synergier, der kan opstå, når den offentlige sektor og private virksomheder arbejder sammen om at nytænke måden opgaverne løses på.

Regeringen vil derfor samtidig igangsætte en række initiativer, som skal bidrage til at understøtte udviklingen af det offentlig-private samarbejde bredt set. Initiativer for både kommuner, regioner, stat og virksomheder.

Styrket samarbejde mellem offentlige og private aktører rummer et stort potentiale for fortsat udvikling i løsningen af

de offentlige opgaver. Et styrket samarbejde vil også gavne de danske virksomheder, som konkurrerer om at levere innovative løsninger til det offentlige. Effektiv konkurrence om opgaverne styrker således produktiviteten både i det private erhvervsliv og i den offentlige sektor. Derfor vil regeringen gå ambitiøst til værks. Der er brug for et løft i det offentlig-private samarbejde.



Boks 2

Initiativer til styrket offentlig-privat samarbejde

1. Etablering af et udbudsfagligt råd – Forum for Udbud
2. Partnerskaber mellem kommuner, regioner og erhvervsorganisationer
3. Servicetjek af lovgivning der begrænser udbud
4. Udbredelse af offentlig-private innovationspartnerskaber
5. Nemmere for mindre virksomheder at byde på offentlige opgaver
6. Lavere omkostninger ved udbud
7. Analyser af potentialet for yderligere konkurrenceudsættelse i kommuner, regioner og staten
8. Forskellige igangværende initiativer for at styrke konkurrenceudsættelsen

2

Måltal for konkurrenceudsættelse

– hvorfor og hvordan

Det er godt at teste markedet. For på den måde at få det bedste produkt til den bedste pris.

Som privatpersoner indhenter vi med en selvfølgelighed flere tilbud, når vi for eksempel skal have et nyt tag på huset. Det er økonomisk sund fornuft at undersøge markedet. Det gælder også i den offentlige sektor.

Gennem udbud af offentlige opgaver bliver det afdækket, om den offentlige opgavevaretagelse er den mest effektive og hensigtsmæssige, eller om der er andre leverandører, der er i stand til at løse opgaven bedre. Konkurrence udfordrer leverandører, og det giver tilskyndelse til at finde på nye og bedre måder at gøre tingene på. Det kan medvirke til både bedre kvalitet og omkostningseffektivitet.

Det er ikke afgørende for regeringen, om opgaverne i sidste ende bliver løst af kommunen, regionen eller af private leverandører. Det afgørende er at teste

markedet, så opgaven løses så godt og effektivt som muligt.

Regeringen mener, at måltal er et godt redskab til at skabe opmærksomhed omkring den dagsorden.

Der har én gang tidligere været indgået en aftale om måltal for kommunerne. I Aftalen om kommunernes økonomi for 2007 blev den daværende VK-regering og KL enige om, at kommunerne skulle øge andelen af konkurrenceudsatte opgaver fra 20 pct. i 2005 til 25 pct. i 2010. Graden af konkurrenceudsættelse steg mere i denne periode, hvor der var måltal, end i den efterfølgende periode, hvor der ikke var måltal.

Der har ikke tidligere været fastsat måltal på det regionale eller det statslige område.

Regeringen foreslår måltal for konkurrenceudsættelse for henholdsvis kommuner, regioner og stat i 2025, jf. boks 4.



Boks 3

Indikatorer for konkurrenceudsættelse

Kommunernes indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) opgøres i procent og måler, hvor mange opgaver, der konkurrenceudsættes set i forhold til, hvor mange opgaver, det er muligt at konkurrenceudsætte. Opgaver som kommunerne har vundet igennem udbud indgår i opgørelsen som opgaver, der er konkurrenceudsat. IKU omfatter ikke varekøb, medmindre varekøbet udgør en del af en konkurrenceudsat opgave. Undtaget er endvidere overførsler, myndighedsopgaver samt driftsopgaver, der ifølge lovgivningen ikke kan konkurrenceudsættes.

Regionernes indikator for konkurrenceudsættelse (RIKU) opgør ligeledes, hvor mange opgaver, der konkurrenceudsættes set i forhold til, hvor mange opgaver, det er muligt at konkurrenceudsætte. Opgaver

som regionerne har vundet igennem udbud indgår i opgørelsen som opgaver, der er konkurrenceudsat. RIKU omfatter ikke varekøb, medmindre varekøbet udgør en del af en konkurrenceudsat opgave. Undtaget er endvidere myndighedsopgaver samt praksissektoren.

Statens indikator for konkurrenceudsættelse (SIKU) opgøres en smule anderledes. Det er på nuværende tidspunkt ikke teknisk muligt i opgørelsen at undtage de opgaver, som reelt set ikke kan konkurrenceudsættes. Derfor indgår lønninger til fx politi og forsvar som opgaver, der kan konkurrenceudsættes i den statslige indikator, selvom de ifølge lovgivningen ikke kan konkurrenceudsættes. Det skal der tages højde for i forbindelse med opfølgning på et måltal baseret på SIKU.



Boks 4

Måltal for konkurrenceudsættelse i 2025

Kommuner

IKU på 35 pct. Det svarer til, at konkurrenceudsættelsesgraden øges med knap 8 pct.-point. Dette svarer til en lidt højere stigningstakt på 1 pct.-point end sidst der var måltal i 2007-2010, hvor den lå på 0,8 pct.-point.

Regioner

RIKU på 25 pct. Det svarer til en stigning på ca. 6 pct.-point og en årlig stigningstakt på 0,7 pct.-point.

I perioden 2013-2017 er RIKU'en faldet med 0,2 pct.-point i gennemsnit.

Staten

SIKU på 35 pct. Det svarer til en samlet stigning på 6 pct.-point og en årlig stigningstakt på 0,7 pct.-point. Staten er i modsætning til kommuner og regioner forpligtet til med jævne mellemrum at vurdere, om udbuds-egnede opgaver kan konkurrenceudsættes.

På det kommunale område er der stor forskel imellem landets 98 kommuner. Graden af konkurrenceudsættelse spænder fra 17,5 pct. til 51,1 pct. Der er ligeledes forskel i graden af konkurrenceudsættelse imellem de 5 regioner. Den spænder fra 16,9 til 22,9. Måltal for kommunerne på 35 pct. i 2025 og et måltal for regionerne på 25 pct. i 2025 vurderes samlet set at være ambitiøse men realistiske.

I staten er måltallet ambitiøst, men regeringen finder det vigtigt at sætte en klar retning.

Derfor er der fortsat et væsentligt potentiale for at øge konkurrenceudsættelsen for både kommuner, regioner og stat.

2.1. Modeller for målopfyldelse

Da den daværende VK-regering indgik en aftale om måltal med KL i 2006, blev der fastsat ét måltal for kommunerne samlet set. Men der kan også være andre måder at nå den samlede målsætning på statslig, regionalt og kommunalt niveau.

Regeringen vil drøfte med KL og Danske Regioner, hvordan man konkret skal opstille modeller for målopfyldelsen i forbindelse med årets økonomiforhandlinger.

I det følgende beskrives mulige modeller på det kommunale område.

2.1.1 Trappemodell for måltal

Der er allerede i dag kommuner, der konkurrenceudsætter over 35 pct. af deres opgaver. Men der er fortsat et stort antal kommuner, der skal gøre en ekstra indsats, hvis det samlede mål om 35 pct. i 2025 skal nås.

I en trappemodell foreslås det at inddele kommunerne i tre grupper med forskellige mål for udviklingen i IKU, jf. boks 5.

På denne måde stilles der større krav til de kommuner, som i dag konkurrenceudsætter mindst. Hvis hver gruppe øger graden af konkurrenceudsættelse med den foreslåede vækstrate, vil IKU'en i 2025 være 35,9. Kommunerne vil samlet set konkurrenceudsætte ca. 84 mia. kr., hvilket er ca. 21 mia. kr. mere end i 2017.

2.1.2. Måltal for udvalgte kommunale opgaveområder

En anden model er at sætte særligt fokus på sektorer med et stort potentiale for øget konkurrenceudsættelse.

Eksempelvis er det tekniske område det område, hvor kommunerne i dag konkurrenceudsætter flest opgaver (58,8 pct.). Men det er også et af de områder, hvor der er størst forskel mellem den kommune, der konkurrenceudsætter mindst (16 pct.), og den kommune der konkurrenceudsætter mest (96,3 pct.). Derudover er der også flere gode eksempler på, at kommuner har opnået økonomiske gevinster ved at konkurrenceudsætte inden for fx vej- og parkområdet.

Det administrative område er et andet område, hvor der er potentiale for at øge konkurrenceudsættelsen yderligere. På landsplan konkurrenceudsætter kommunerne 22,3 pct. af de udbuds-egnede opgaver. Også på dette område er der stor forskel imellem, hvor meget kommunerne konkurrenceudsætter. Graden af konkurrenceudsættelse spænder fra 8,3 pct. til 33,1 pct.



Boks 5

Eksempel på trappemodell med tre grupper

- IKU under 25 (29 kommuner)
→ IKU skal stige med 1,5 procentpoint årligt
- IKU mellem 25 og 30 (48 kommuner)
→ IKU skal stige med 1 procentpoint årligt
- IKU over 30 (21 kommuner)
→ IKU skal stige med 0,5 procentpoint årligt



Boks 6

Case: 2. gangs udbud af vej- og parkdrift frigav yderligere midler til andre velfærdsopgaver i Favrskov Kommune

Favrskov Kommune konkurrenceudsatte deres vej- og parkdrift for første gang i 2011 og samlede udbuddet i én kontrakt. En privat leverandør tilbød at udføre opgaven 15 pct. billigere, end hvad kommunen selv havde gjort tidligere. Udliciteringen levede op til kommunens forventninger og frigav fire mio. kr. årligt.

Kommunen erfarede ved det første udbud, at leverandøren var mest effektiv til at vedligeholde de grønne områder i forhold til vedligeholdelse af vejene. Da opgaven skulle genudbydes blev kontrakten derfor delt op i tre delkontrakter. Det har givet leverandørerne mulighed for at byde på den delopgave, som de er mest effektiv indenfor. Denne tilpasning af udbudsmaterialet har frigivet yderligere 4,3 mio. kr. årligt.

Kilde: Dansk Industri



Boks 7

Case: Frederiksberg Kommune genudbyder løn- og personalesystem

Frederiksberg Kommune har haft gode erfaringer med at konkurrenceudsætte driften af kommunernes løn- og personalesystem. Derfor besluttede kommunen at udbyde opgaven igen. Udover prisen lagde kommunen stor vægt på driftskvaliteten i udbuddet. Silkeborg Data vandt udbuddet, og de har bl.a.

stillet nye selvbetjeningsløsninger til rådighed, der optimerer driften af løn- og personalesystemet.

Genudbuddet har givet Frederiksberg Kommune en årlig besparelse på 1,4 mio. kr. Det svarer til ca. 25 pct. af udgifterne.

Kilde: Dansk Industri

Samlet kunne man fx opstille følgende måltal for de to udvalgte opgavområder:



Boks 8

Eksempler på måltal for udvalgte kommunale opgaveområder²

- I 2025 er 70 pct. af kommunernes opgaver på det tekniske område konkurrenceudsat
- I 2025 er 32 pct. af kommunernes opgaver på det administrative område konkurrenceudsat

I 2017 konkurrenceudsatte kommunerne 58,8 pct. af opgaverne på det tekniske område og 22,3 pct. på det administrative område.

Regeringen er åben overfor, at modeller for opnåelse af måltal kan sammensættes på forskellige måder. De ovenstående to modeller vil indgå i regeringens drøftelse med KL i økonomiforhandlingerne for 2019.

2.3. Måltal på det regionale og statslige område

Lige som det kommunale område er der også på det regionale område forskel

i graden af konkurrenceudsættelse mellem de fem regioner. Regionernes hovedopgaver er sundhedsvæsenet, regional udvikling og kollektiv trafik. Sundhedsområdet udgør ca. 95 pct. af de regionale budgetter.

Regeringen vil drøfte med Danske Regioner, hvordan måltallet kan opnås.

På det statslige område er det ikke muligt på baggrund af ministeriernes regnskabstal at sige, hvilke typer af opgaver de forskellige ministerier udbyder.

Det er imidlertid regeringens klare ambition, at der også på statens område skal konkurrenceudsættes flere opgaver. Derfor vil regeringen tage initiativ til en analyse af statens konkurrenceudsættelse. Analysen vil komme med konkrete anbefalinger til udbudsområder, hvor staten med fordel kan konkurrenceudsætte flere opgaver. Analysen vil endvidere undersøge mulighederne for, hvordan den nuværende opgørelsesindikator for staten – SIKU – kan indrettes, så opfølgningen på statens måltal bliver mere retvisende. Initiativet udbygges i det følgende sammen med de øvrige initiativer til styrket offentlig-privat samarbejde.

² Det tekniske område vedrører udgifter til kommunale veje og kollektiv trafik (Hovedkonto 2 i den kommunale kontoplan). Det administrative område vedrører udgifter til lønudbetaling, fælles IT og rengøring (Hovedkonto 6 i den kommunale kontoplan).



Regeringen er åben overfor, at modeller for opnåelse af måltal kan sammensættes på forskellige måder



3 Initiativer til fremme af konkurrenceudsættelse

Måltallene for konkurrenceudsættelse skal ikke stå alene. Regeringen vil derfor igangsætte en række initiativer, som skal være med til at understøtte udviklingen af det offentlig-private samarbejde bredt set. Initiativerne gælder for både kommuner, regioner, stat og virksomheder.

3.1 Etablering af et udbuds-fagligt råd – Forum for Udbud

Regeringen vil nedsætte et nyt udbuds-fagligt råd – *Forum for Udbud*.

Der har siden udbudslovens ikrafttrædelse 1. januar 2016 manglet et fast

omdrejningspunkt for interessent-samarbejdet om offentlige udbud, som kan bidrage til at følge op på de aktuelle indsatsområder samt mere offensivt fremme konkurrenceudsættelse af de offentlige opgaver. Det vil regeringen nu ændre på.

Forum for Udbud får til opgave at skabe dialog og sikre videndeling mellem områdets centrale aktører, herunder give input til det videre arbejde med at sikre effektive udbudsprocesser og udbrede bedste praksis på udbudsområdet. *Forum for Udbud* skal drøfte aktuelle indsatsområder og fungere som rådgivende organ.

3.2 Partnerskaber mellem kommuner, regioner og erhvervsorganisationer

Regeringen vil tage initiativ til at etablere partnerskaber mellem erhvervsorganisationer og de kommuner og regioner,



Forum for Udbud får til opgave at skabe dialog og sikre videndeling mellem områdets centrale aktører



Boks 9

Om det nye udbuds-faglige råd – Forum for Udbud

Forum for Udbuds medlemmer er relevante ministerier samt parter, der er direkte involveret i udbudsprocessen, dvs. Erhvervsministeriet, Finansministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet, IKA, SKI, KL, Danske Regioner, DI, Dansk Erhverv og Dansk Byggeri. Endvidere kan praktikere fra tilbudsgiver- og ordregiverside blive involveret i arbejdet med at belyse konkrete problemstillinger såsom udbud med for høje transaktionsomkostninger eller små og mellemstore virksomheders udfordringer med at få adgang til offentlige udbud.

Medlemmerne udpeges af erhvervsministeren efter indstilling, og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vil være ansvarlig for sekretariatsbetjeningen, herunder udarbejdelse af selvstændige analyser, som *Forum for Udbud* kan drøfte og eventuelt offentligt formulere en holdning til. Den konkrete opgaveportefølje vil blive nærmere fastlagt i et kommissorium. Rådet mødes 3-4 gange årligt.



Boks 10

Nye samarbejdsformer skal sikre færre indlæggelser af KOL-patienter

Kilde:

Electronic-supply.dk. Artikel bragt d. 14. december 2017

Falck og Philips vil i et nyt samarbejde indgå partnerskaber med de danske regioner, hvor ambulancedrift er mere end responstider og transport til hospitalet.

Parterne vil ved hjælp af ny sundhedsteknologi inden for diagnostisering, blodprøveanalyser og lungefunktionstests arbejde med i højere grad at diagnosticere og behandle

KOL-patienter i hjemmet fremfor at køre patienterne på hospitalet. Behandling i eget hjem kan skabe tryghed for patienten og give en bedre patientoplevelse. Derudover kan det medvirke til at nedbringe presset på akutmodtagelserne og reducere omkostningerne.

der ønsker at få belyst potentialerne ved øget konkurrenceudsættelse på konkrete opgaveområder.

Erhvervsorganisationer kan stille deres særlige viden om områderne til rådighed og facilitere de udvalgte kommuner og regioner med analytisk og strategisk hjælp, mens kommuner og regioner kan byde ind med de konkrete udfordringer, de oplever i forhold til at få konkurrenceudsat et konkret område eller opgave. Initiativet skal bidrage til at belyse potentialerne ved

øget konkurrenceudsættelse på nye kommunale og regionale opgaveområder og bidrage til at flere offentlige opgaver konkurrenceudsættes, så borgerne får mest mulig velfærd for deres skatte kroner.

Regeringen vil drøfte den nærmere udformning af partnerskaberne med KL og Danske Regioner i forbindelse med forhandlingerne om kommunernes og regionernes økonomi for 2019 samt med erhvervsorganisationer.

3.3 Servicetjek af lovgivning der begrænser udbud

Der skal være så få barrierer i sektorlovgivningen som muligt for at skabe øget konkurrence om de offentlige opgaver. Der er på nogle områder regulering eller sektorlovgivning, der kan medvirke til at begrænse anvendelsen af private leverandører i den offentlige opgavevaretagelse.

Regeringen vil derfor igangsætte en analyse af, hvorvidt gældende sektorlovgivning begrænser incitamentene til, eller ligefrem udgør en barriere for, anvendelsen af private leverandører i den offentlige opgavevaretagelse. Analysen vil ligeledes fokusere på at få afklaret, om der er områder, hvor der er usikkerhed om, hvorvidt der er tale om myndighedsopgaver eller udbudsmulige opgaver.

På baggrund af analysen får *Forum for Udbud* bl.a. til opgave at foreslå konkrete ændringer og alternativer til udbudsbegrænsende sektorlovgivning.

3.4 Udbredelse af offentlig-private innovationspartnerskaber

Regeringen ønsker at understøtte, at det offentlige og private virksomheder i fællesskab udvikler flere innovative løsninger gennem offentlig-private innovationspartnerskaber.

Innovationspartnerskaber har potentialet til at forny den måde velfærdsopgaverne løses på. De offentlige og private parter kan idéudvikle i samarbejde, hvilket kan give synergieffekter.

Regeringen vil drøfte med KL og Danske Regioner, hvordan offentlig-private innovationspartnerskaber kan fremmes yderligere i forbindelse med forhandlingerne om kommunernes og regionernes økonomi for 2019.

3.5 Nemmere for mindre virksomheder at byde på offentlige opgaver

Regeringen vil skabe større fokus på, at små og mellemstore virksomheder deltager i konkurrencen om offentlige opgaver.

eller indirekte skyldes dehydrering. De tre kommuner og Markedsmodningsfonden har i sommeren 2017 indgået kontrakter med to konsortier om udviklings- og testsamarbejder vedrørende to nye løsninger til forebyggelse af dehydrering hos ældre.

Der er endvidere gennemført innovationspartnerskaber vedrørende forbedret indeklima med henblik på at reducere sygefravær samt udviklingen af en "sengesensor" til at forhindre ulykker på hospitaler, som følge af at patienter fx falder ud af deres seng.

Den nye udbudslov, som trådte i kraft januar 2016, åbnede for udbudsformen "Innovationspartnerskaber". Innovationspartnerskaber giver offentlige parter mulighed for at skabe innovation og løse problemstillinger på en ny og mere effektiv måde i samarbejde med private leverandører.

Frederiksbund, Esbjerg og Albertslund Kommune gik i 2016 sammen med Markedsmodningsfonden om at efterlyse innovative løsninger, der kan forebygge og reducere antallet af indlæggelser hos ældre, der direkte



Boks 11

Eksempler på offentlig-private innovationspartnerskaber

Det styrker innovation og konkurrence, hvis små og mellemstore danske virksomheder også byder aktivt ind på de offentlige opgaver. Der kan imidlertid være barrierer, som betyder at små og mellemstore virksomheder undlader at deltage i konkurrencen om de offentlige opgaver – fx unødigt store kontrakter.

Regeringen vil derfor gennemføre en informationsindsats over for de offentlige ordregivere om udbudslovens "opdel- eller forklar"-princip. Herudover skal der udarbejdes en vejledning, der skal give mindre virksomheder en forståelse af udbudsområdet og klæde dem på til at udarbejde tilbud. Endelig vil regeringen inden udgangen af 2018 gennemføre en ny evaluering af udbudslovens "opdel- eller forklar"-princip. Evalueringen skal vurdere om de offentlige ordregivere er blevet bedre til at opfylde udbudslovens krav om at forklare, hvis et udbud ikke er opdelt.

Arbejdet tilrettelægges i tæt samspil med relevante brancheorganisationer og forankres i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

3.6 Lavere omkostninger ved udbud

Regeringen vil understøtte, at virksomhedernes omkostninger ved at deltage i udbud ikke er unødigt høje. Høje udbudsomkostninger (også kaldet transaktionsomkostninger) kan få virksomheder til at afholde sig fra at deltage i udbud, ligesom det kan udgøre en barriere for mere og bedre konkurrence om de offentlige indkøb og opgaver.

Regeringen vil derfor iværksætte en informationsindsats, der skal fremme de gode råd til indretning af udbudsmaterialet med henblik på at sænke de unødvendige transaktionsomkostninger.

Med henblik på at sætte fokus på transaktionsomkostningerne for de offentlige ordregivere, vil regeringen gennemføre en analyse af ordregiveres transaktionsomkostninger, som offentliggøres inden udgangen af 2018. På baggrund af analysen vil der blive taget stilling til, om der er behov for yderligere tiltag for at lette ordregiverens transaktionsomkostninger.

Med udbudsloven blev der 1. januar 2016 indført et krav om, at offentlige ordregivere enten skal opdele kontrakter i delkontrakter eller forklare, hvis en opdeling findes uhensigtsmæssig (opdel eller forklar-princippet). Forklaringen skal fremgå af udbudsmaterialet.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har i begyndelsen af 2017 evalueret udbudslovens "opdel eller forklar-princip". Evalueringen viser en stigning i andelen af EU-udbud, som er opdelt i mindre delkontrakter. Men evalueringen viser også, at mange offentlige ordregivere ikke lever op til forpligtelsen om at forklare, hvorfor et udbud ikke er opdelt i delkontrakter.



Boks 12

Udbudslovens "opdel- eller forklar"-princip

3.7 Analyser af potentialet for yderligere konkurrenceudsættelse i kommuner, regioner og staten

Ca. 25 pct. af de udbudsmulige opgaver i den offentlige sektor er konkurrenceudsat. Konkurrenceudsættelsen er de seneste år stagneret.

Med udspillet opstiller regeringen derfor bl.a. ambitiøse måltal for konkurrenceudsættelsen i kommuner, regioner og staten. Det gør regeringen, fordi det er den klare ambition, at der skal konkurrenceudsættes flere opgaver.

For at understøtte indfrielsen af måltallene, vil regeringen igangsætte et analysearbejde af konkurrenceudsættelsen i den offentlige sektor. Analyserne vil belyse potentialet for øget konkurrenceudsættelse af kommunernes, regionernes og statens opgaver, herunder bidrage med viden om, hvordan de enkelte sektorer arbejder med konkurrenceudsættelse. Endelig vil analyserne komme med konkrete anbefalinger til udbudsområder, hvor den offentlige sektor med fordel kan konkurrenceudsætte flere opgaver. I forbindelse med analyserne vedrørende staten vil det endvidere blive undersøgt, hvordan SIKU'en kan tilpasses, så opfølgningen på statens måltal bliver mere retvisende. Analyserne offentliggøres inden udgangen af 2018.

3.8 Forskellige igangværende initiativer for at styrke konkurrenceudsættelsen

Regeringen har allerede igangsat en række konkrete initiativer, der styrker konkurrenceudsættelsen.

Et eksempel herpå er, at regeringen sidste år besluttede at etablere en ny fælles løsning i Bygningsstyrelsen til at varetage facility managementopgaver

på tværs af staten. Facility management-opgaver inkluderer blandt andet rengøring, vedligehold og intern service.

En fællesstatslig facility management-løsning indebærer, at der over en årrække konkurrenceudsættes opgaver, der i dag varetages internt i staten. Løsningen implementeres i første omgang til dele af staten, hvorefter der skal foretages en evaluering, inden løsningen udrulles til resten af staten.

I *Delaftale om fair og lige konkurrence mellem offentlige og private aktører* af 5. april 2018 blev regeringen enige med Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet og Det Radikale Venstre om at revidere reglerne for kontrolbud, dvs. udbud, hvor den offentlige myndighed selv afgiver et tilbud på en opgave, den har sendt i udbud. I forbindelse med afgivelse af et kommunalt eller regionalt kontrolbud indføres pligt om at underrette forbigående tilbudsgivere om vurdering af indkomne tilbud. Derudover skal kommuner og regioner hvert andet år foretage en opfølgning på de vundne kontrolbud.

Når stat, regioner og kommuner udøver erhvervsaktivitet i konkurrence med den offentlige sektor, skal ydelserne prissættes på fair og lige vilkår med de private aktører. I *Delaftale om fair og lige konkurrence mellem offentlige og private aktører* blev det ligeledes aftalt, at prissætningsreglerne i den offentlige sektor så vidt muligt skal følge OECD's anbefalinger, herunder indregning af profit. De nye prissætningsregler skal også gælde for kontrolbud, dog skal der ikke indregnes profit.



4 Status for konkurrenceudsættelsen i dag

Hvert år tester stat, regioner og kommuner offentlige opgaver for milliarder af kroner på markedet. For at følge udviklingen i hvor meget den offentlige sektor skaber konkurrence om, er der udarbejdet indikatorer for konkurrenceudsættelse for staten, regionerne og kommunerne jf. boks 3.

Formålet med indikatorerne for konkurrenceudsættelse er at følge udviklingen på de områder, hvor den offentlige myndighed står med et valg i forhold til, om ydelsen skal leveres af en privat leverandør, eller om det offentlige selv producerer ydelsen. Udviklingen i hele den offentlige sektor afrapporteres



årligt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens rapport Status for offentlig konkurrence.

Eksempelvis kan en kommune vælge, hvorvidt kommunen selv skal stå for at vedligeholde de kommunale veje, eller om det er mere fordelagtigt at lade en privat leverandør gøre det. Ved indkøb af kontorartikler, rengøringsmidler eller andre varer er der sjældent tale om et valg imellem, om kommunen skal producere varen selv eller købe den hos en privat leverandør. Varekøb indgår derfor ikke i opgørelsen af konkurrenceudsættelse.

Indikatorerne for konkurrenceudsættelse opgør således ikke, hvor meget stat, regioner og kommuner køber i den private sektor, ligesom indikatorerne ikke er et udtryk for den samlede mængde af samarbejde mellem den offentlige sektor og private leverandører. De er et udtryk for, hvor mange af de udbudsegne opgaver, der bliver skabt konkurrence om.

Det gælder endvidere, at indikatorerne for konkurrenceudsættelse ikke opgør,

hvorvidt der er en velfungerende konkurrence blandt de potentielle private leverandører. En effektiv konkurrence blandt private leverandører er en grundlæggende forudsætning for, at offentlige ordregivere kan opnå gevinster ved at sende opgaver i udbud.

I det følgende vises udviklingen i graden af konkurrenceudsættelse for kommunerne, regionerne og staten.

4.1 Kommunerne

Kommunerne konkurrenceudsatte 27,1 pct. af opgaverne i 2017, hvilket svarer til ca. 63,5 mia. kr. ud af de ca. 235 mia. kr.³, der potentielt kan konkurrenceudsættes. Figur 1 viser, hvordan graden af konkurrenceudsættelse har udviklet sig i kommunerne siden 2007.

³ Heraf udgør private leverandører 63 mia. kr. og kommunalt vundne udbud udgør 0,5 mia. kr.

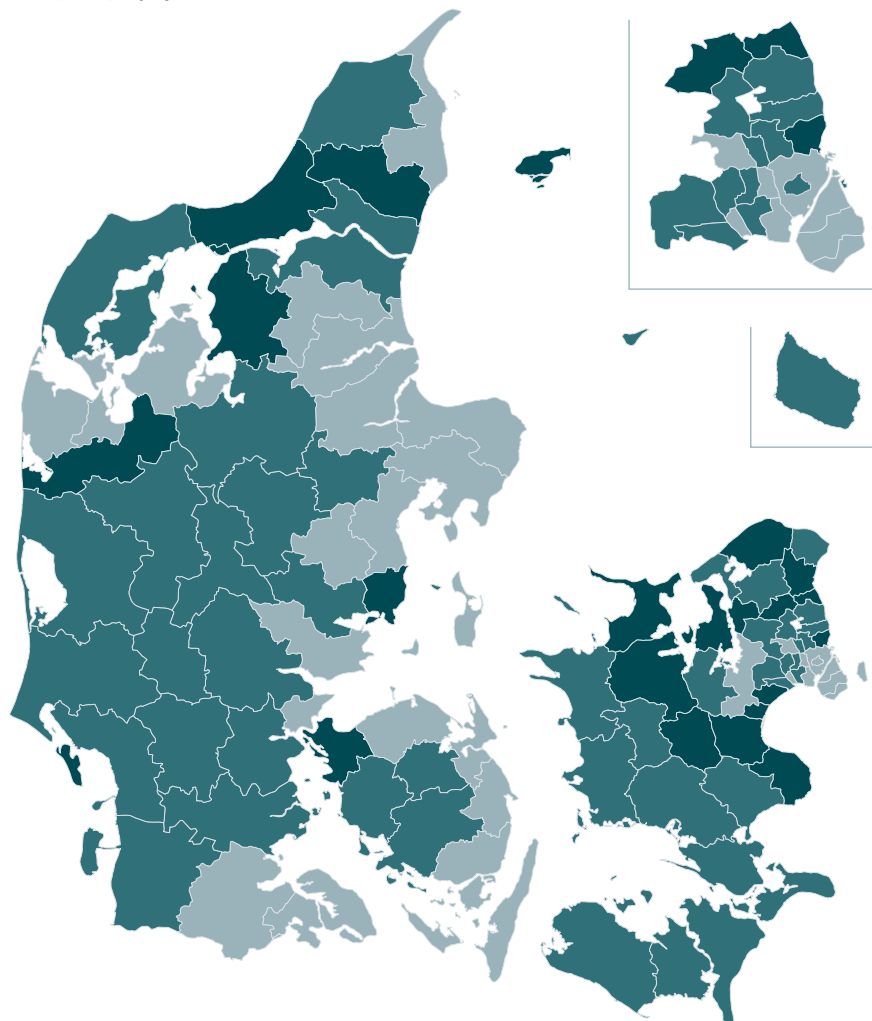
Figur 1
Udvikling i graden af konkurrenceudsættelse i kommunerne 2007 – 2017



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

Figur 2
Kommunernes IKU
2017 inddelt i 3 grupper

● 0,0 - 24,9 (29)
● 25,0 - 29,9 (48)
● 30,0 - 51,1 (21)



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

“ Der er store forskelle imellem kommunerne i forhold til, hvor meget de konkurrenceudsætter”

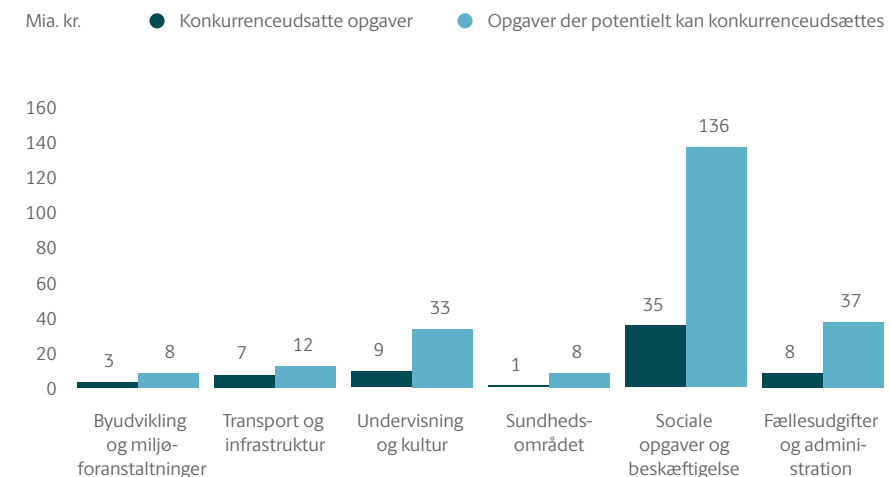
Som det fremgår af figur 1, er der tale om en løbende stigning i alle årene, om end stigningen har været beskednen de senere år sammenlignet med årene lige efter kommunalreformen. Særligt i de seneste år er udviklingen stagneret.

Et kig på Danmarkskortet viser, at der er store forskelle imellem kommunerne i forhold til, hvor meget de konkurrenceudsætter.

Som det fremgår af figur 2, er der 29 kommuner, der konkurrenceudsætter under 25 pct. af opgaverne. 48 kommuner konkurrenceudsætter mellem 25 og 30 pct. af opgaverne, mens 21 kommuner konkurrenceudsætter over 30 pct.

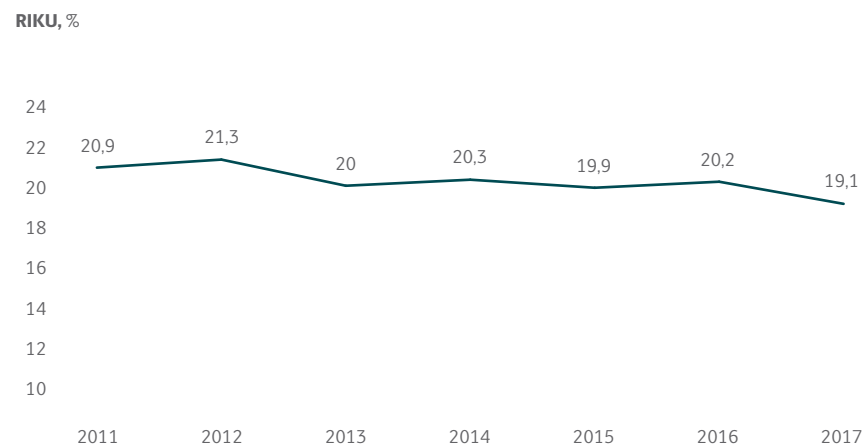
På tværs af de kommunale opgaveområder er der også stor variation i, hvor meget kommunerne konkurrenceudsætter. Det viser figur 3 nedenfor.

Figur 3
Konkurrenceudsatte opgaver fordelt på kommunale opgaveområder 2017



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

Figur 4
Udvikling i graden af konkurrenceudsættelse i regionerne 2011 – 2017



Anm.: Faldet fra 2012 til 2013 skyldes databrud i opgørelsen af Region Hovedstadens IKU

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

Som det fremgår af figur 3 ligger over halvdelen af de opgaver, der potentielt kan konkurrenceudsættes, på det sociale område. I 2017 testede kommunerne omkring en fjerdedel af opgaverne på markedet.

Det næststørste opgaveområde er fællesudgifter og administration, hvor kommunerne konkurrenceudsatte for 8 mia. kr. ud af 37 mia. kr. Herunder ligger blandt andet opgaver som udbetaling af løn til kommunens ansatte, fælles udgifter til IT og telefoni samt vedligeholdelse og rengøring.

Tredjestørste udgiftsområde er undervisning og kultur, hvor der i 2017 blev konkurrenceudsat for 9 mia. kr. ud af 33 mia. kr. Opgaverne herunder omhandler fx kørsel af elever til og fra skole, rengøring på folkeskoler samt drift af museer, teatre og biblioteker⁴.

⁴ Lærerlønninger indgår ikke i opgørelsen, da folkeskolen ikke kan konkurrenceudsættes.

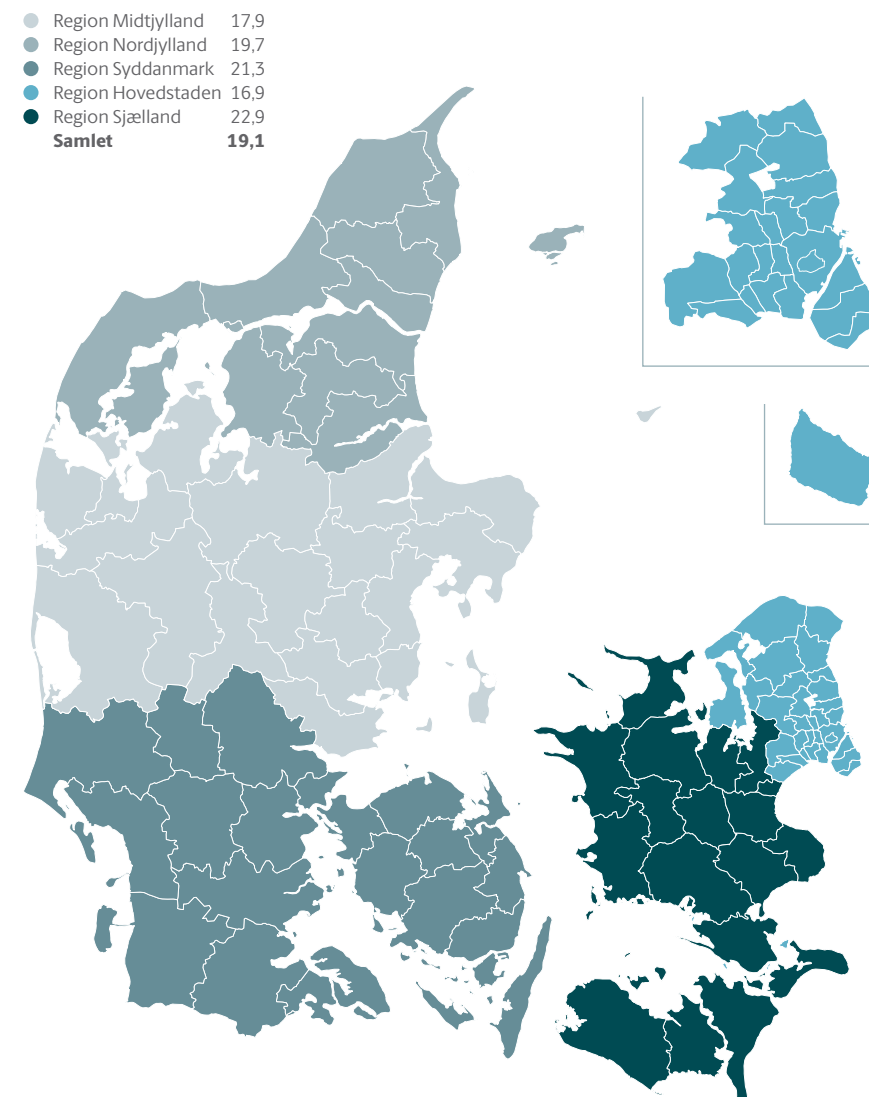
4.2 Regionerne

I 2017 konkurrenceudsatte regionerne 19,1 pct., hvilket svarer til ca. 18,5 mia. kr. ud af ca. 97 mulige. Figur 4 viser udviklingen siden 2011. Graden af konkurrenceudsættelse har ligget omkring samme niveau i hele perioden, men er faldet fra 2016 og 2017.

Figur 5 viser graden af konkurrenceudsættelse for hver af de fem regioner.

Langt størstedelen af regionernes udbudsmulige opgaver findes på sundhedsområdet (ca. 91 mia. kr. ud af ca. 97 mia. kr. udbudsmulige). Regionerne konkurrenceudsætter flest opgaver inden for regional udvikling. Det er opgaver som bl.a. kollektiv trafik og miljø. Området fylder dog blot 2,6 pct. ud af regionernes samlede udbudsmulige opgaver.

Figur 5
Regionernes IKU 2017

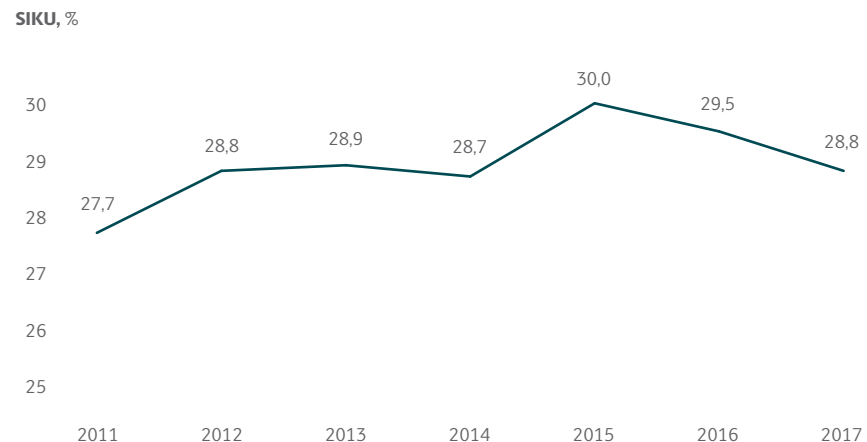


Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

Figur 6
Udviklingen i graden af konkurrenceudsættelse for staten 2011 – 2017

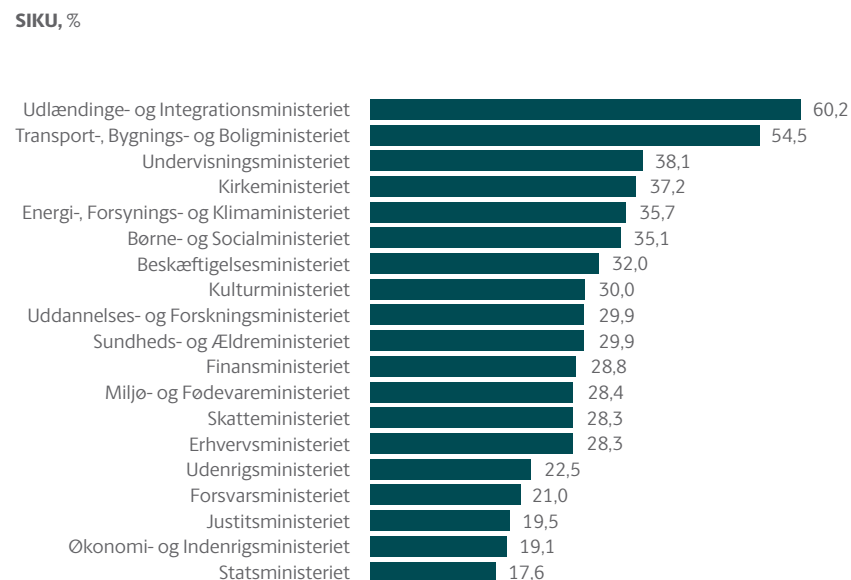
Afvigelser i indikator for konkurrenceudsættelse i staten for 2011-2016 i forhold til Status for Offentlig Konkurrence 2017 skyldes korrektioner for regnskabsfejl og hensættelser

Kilde:
Moderniseringsstyrelsen



Figur 7
Konkurrenceudsættelse på ministerområder i 2017

Kilde:
Moderniseringsstyrelsen



4.3 Staten

Figur 6 viser, at graden af konkurrenceudsættelse i staten overordnet set er steget siden 2011 men er fra 2015 faldet. Samlet set konkurrenceudsatte staten 28,8 pct. af de samlede driftsudgifter. Det svarer til ca. 22,5 mia. kr.

Som det fremgår af figur 7, er der på tværs af ministerområderne stor forskel på, hvor mange opgaver der bliver konkurrenceudsat. En væsentlig forklaring er, at de enkelte ministerområder i modsætning til kommuner og regioner har forskellige opgaver. Herudover

udfører ministerierne en lang række myndighedsopgaver, som ifølge lovgivningen ikke må konkurrenceudsættes. Det omfatter bl.a. de kerneopgaver, der leveres af fx politi, forsvar, domstole og tilsynsmyndigheder. Der er derfor forskel på, hvor meget private leverandører kan inddrages i opgaveløsningen.

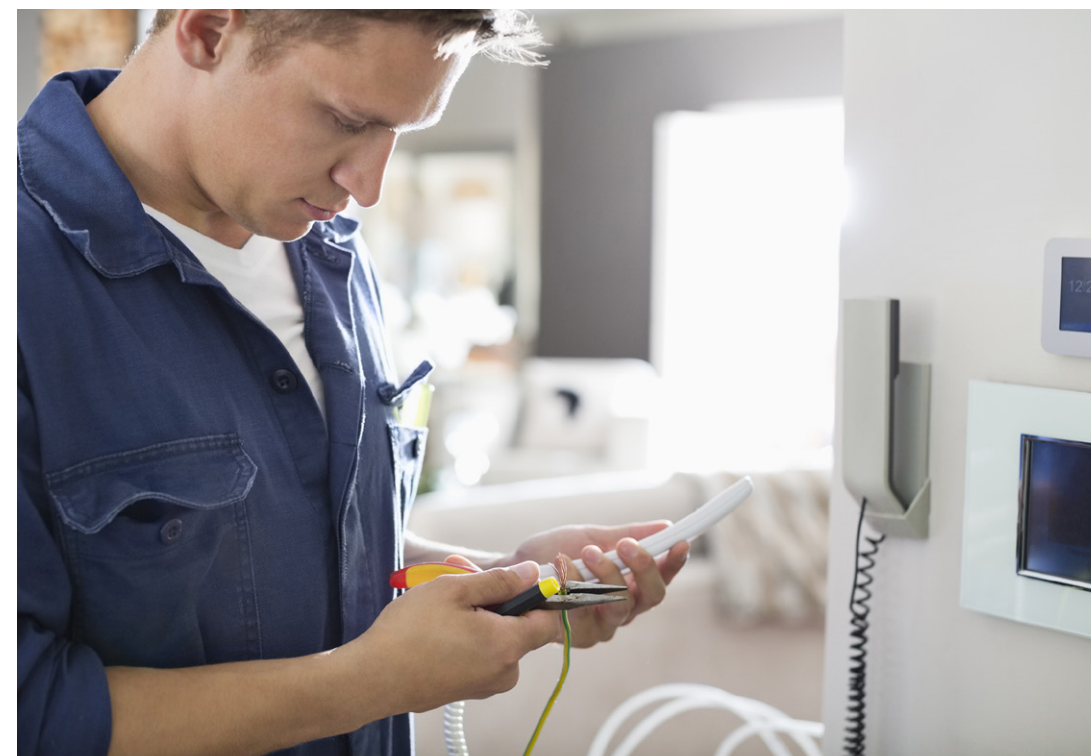
Det er således ikke nødvendigvis muligt for alle ministerområder at opnå en konkurrenceudsættelsesgrad på niveau med Udlændinge- og Integrationsministeriet, der konkurrenceudsatte flest opgaver i 2017. Som beskrevet i afsnit 2.3., er det på det statslige område ikke muligt på baggrund af ministeriernes regnskabstal at sige, hvorvidt ændringer i graden af konkurrenceudsættelse for

det enkelte ministerium fra det ene år til det andet skyldes flere/færre udbud eller fx skyldes ressortomlægninger.

4.4 Opsamling

Set på tværs af den offentlige sektor, kan det konstateres, at konkurrenceudsættelsesgraden i kommuner er stagneret de seneste år, mens der i staten og regionerne ses et fald.

Der er desuden relativt store forskelle i konkurrenceudsættelsesgraden indenfor såvel staten, regioner og kommuner. Det peger på, at der er et betydeligt potentiale for at konkurrenceudsætte flere opgaver. Det beskrives nærmere i det følgende afsnit.



5 Potentialer for øget konkurrenceudsættelse

En måde at få et indtryk af potentialerne for øget konkurrenceudsættelse er at se på forskellen imellem de kommuner og regioner, som konkurrenceudsætter mest, og dem der konkurrenceudsætter mindst.

5.1. Kommunerne

Konkurrenceudsættelse af kommunale opgaver forudsætter, at der er et marked med private leverandører. Tilstedeværelsen af et velfungerende marked for konkrete opgaver varierer på tværs

af Danmark. Som det fremgår af figur 2 på side 20, er både kommuner med høj IKU og lav IKU fordelt ud over hele landet. Der vurderes derfor ikke at være systematiske barrierer for konkurrenceudsættelse i form af et manglende marked i bestemte dele af landet.

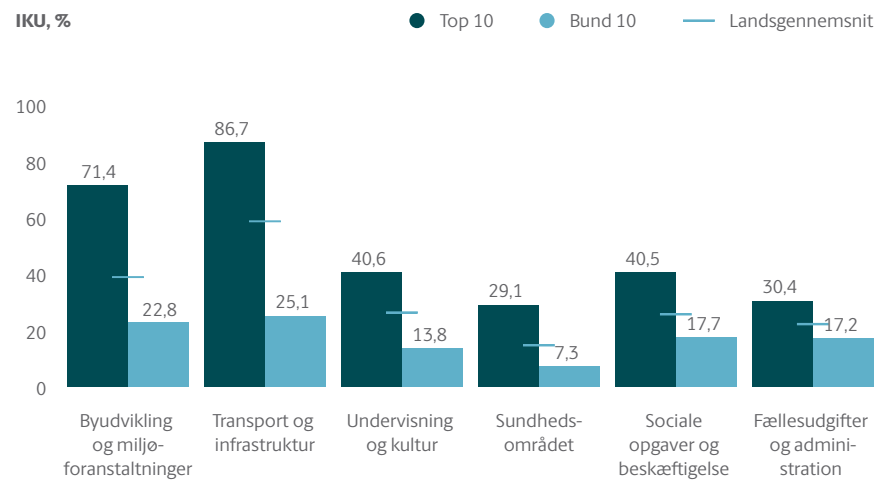
Der er ganske stor variation i niveauet for konkurrenceudsættelse mellem kommunerne. Kommunerne i top 10 konkurrenceudsætter mellem 33,4 og 51,1 pct. af opgaverne, mens de 10 kommuner med lavest konkurrenceudsættelse ligger på mellem 17,5 og 23,1 pct. af opgaverne. En forskel på 33,6 procentpoint mellem det højeste og det laveste niveau indikerer, at der er et stort potentiale for at konkurrenceudsætte flere kommunale opgaver.



Der er et stort potentiale for at konkurrenceudsætte flere kommunale opgaver.

Figur 8

Variation i kommunernes IKU i 2017 i forhold til top 10 og bund 10 på opgaveområderne



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

Et kig på de enkelte kommunale opgaveområder viser ligeledes, at der er stor forskel mellem de kommuner, der konkurrenceudsætter mest, og de kommuner, der konkurrenceudsætter mindst. Inden for områderne "transport og infrastruktur" konkurrenceudsætter kommunerne i gennemsnit 58,8 pct. af de opgaver, det var muligt at konkurrenceudsætte. Som det fremgår af figur 8, er det imidlertid også på dette område, hvor der er størst spredning imellem top 10 og bund 10. Det peger på, at der for flere kommuner kan være et betydeligt potentiale i at konkurrenceudsætte flere opgaver på området.

De kommuner, der konkurrenceudsætter mest inden for transport og infrastruktur, er ikke dem, der også ligger højt inden for eksempelvis socialområdet eller fællesudgifter og administration. Det samme viser sig, når man kigger på tværs af opgaveområderne blandt de kommuner, der konkurrenceudsætter mindst. Det indikerer, at kommunerne ikke forholder sig systematisk til

muligheden for konkurrenceudsættelse i hele kommunens opgaveportefølje. Der kan derfor være et potentiale for de enkelte kommuner i at gå mere systematisk til værks og tænke konkurrenceudsættelse inden for alle kommunens opgaveområder.

5.2. Regionerne

På det regionale område er der en forskel på 6,1 procentpoint imellem den region, der konkurrenceudsætter mest (22,9 pct.) og den region, der konkurrenceudsætter mindst (16,9 pct.). Regionerne ville samlet set konkurrenceudsætte for ca. 3,5 mia. kr. mere om året, hvis alle regioner konkurrenceudsatte på samme niveau som Region Sjælland, der konkurrenceudsætter mest.

Sundhedsområdet udgør langt størstedelen af udgifterne i regionerne. Sundhedsområdet dækker over en lang række ydelser fra kerneopgaver som lægekonsultationer og sygehusbehandling til støttefunktioner som rengøring og kantinedrift.

Nogle af opgaverne har en så kompleks karakter, at de på kort sigt kan være svære at konkurrenceudsætte, men for andre opgaver eksisterer der et konkurrenceudbygtigt marked.

Det er forskelligt fra region til region, hvilke ydelser, der konkurrenceudsættes på områder, hvor ydelserne er mindre komplekse og derfor nemmere at konkurrenceudsætte. Fx er det ikke alle regioner, der har konkurrenceudsat hospitalsrengøring.

5.3. Staten

Som det fremgik af afsnit 4.3, er der stor forskel på, hvor meget de enkelte ministerier konkurrenceudsætter.

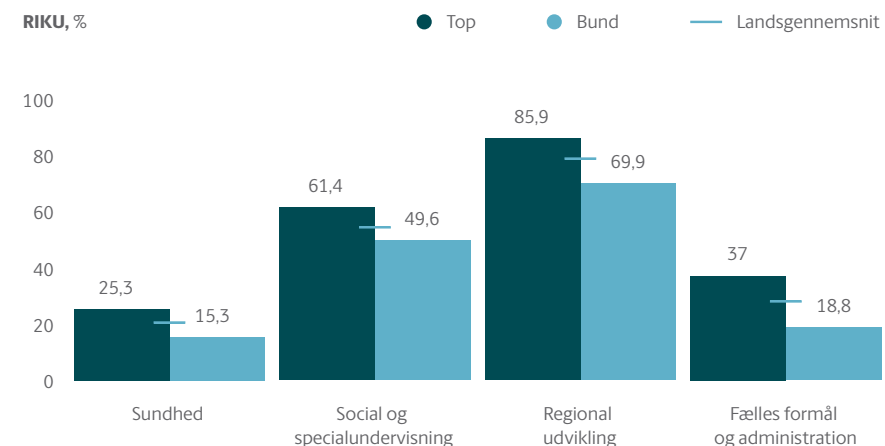
Det er imidlertid en udfordring i forhold til vurderingen af potentialets størrelse, at statens indkøb af tjenesteydelser ikke umiddelbart kan deles op på opgaveniveau jf. afsnit 4.3.

Det betyder, at det ikke på baggrund af regnskabsoplysninger er muligt at sige noget særligt præcist om, hvilke opgaver de forskellige ministerier udbyder, eller hvordan opgavefordelingen mellem private leverandører og egen opgaveløsning generelt er i ministerierne. Det er derfor svært at sammenligne ministeriernes konkurrenceudsættelse.

Regeringen vil derfor igangsætte en analyse af konkurrenceudsættelsen i den offentlige sektor, jf. initiativ 3.7. Analysen vil bl.a. belyse potentialet for øget konkurrenceudsættelse af statens opgaver, herunder bidrage med viden om, hvordan de enkelte ministerier arbejder med konkurrenceudsættelse. Endelig vil analysen komme med konkrete anbefalinger til udbudsområder, hvor staten med fordel kan konkurrenceudsætte flere opgaver.

Figur 9

Variation i regionernes IKU i 2017 i forhold til top og bund på opgaveområderne



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet

Maj 2018

Økonomi- og Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Tlf. +45 72 28 24 00
E-mail: oim@oim.dk

ISBN 978-87-93635-59-3 (pdf version)

Design: e-Types
Foto: Johnér Bildbyrå, Pexels og Scanpix

Publikationen kan hentes på
www.oim.dk

Økonomi- og Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 10
1216 København K
Tlf. +45 72 28 24 00