



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

# VELFUNDERENDE MARKEDER

10 | 2017

## KOMMUNERNES ARBEJDE MED KONKURRENCEUDSÆTTELSE

Der er stor forskel på, hvor meget konkurrence kommunerne skaber om deres opgaver. I 2016 var den laveste grad af konkurrenceudsættelse i en kommune på 17,6 pct. Den højeste var knap tre gange større. En stor del af forklaringen på de markante forskelle i kommunernes konkurrenceudsættelse skal findes i de valg, der træffes lokalt i den enkelte kommune.

Det er især egne beslutninger frem for geografi, kommunestørrelse eller andre udefrakommende forhold, der har betydning for konkurrenceudsættelsen i kommunen.

I artiklen fokuseres på, hvordan kommunerne konkret arbejder med konkurrenceudsættelse. Artiklen bygger på

interview med en række kommuner og en spørgeskemaundersøgelse, som er besvaret af indkøbs- og udbudsafdelingerne i kommunerne.

Det samlede billede er, at der for mange kommuner fortsat er et væsentligt potentiale i at teste effektiviteten af deres opgaveløsning ved at konkurrenceudsætte opgaverne og søge inspiration i andre kommuner om, hvordan udbudsprocesser gennemføres og organiseres effektivt.

Læs den fulde artikel på næste side →

2016 konkurrenceudsatte kommunerne samlet set knap 27 pct. af de opgaver, som det var muligt at skabe konkurrence om, jf. boks 1.

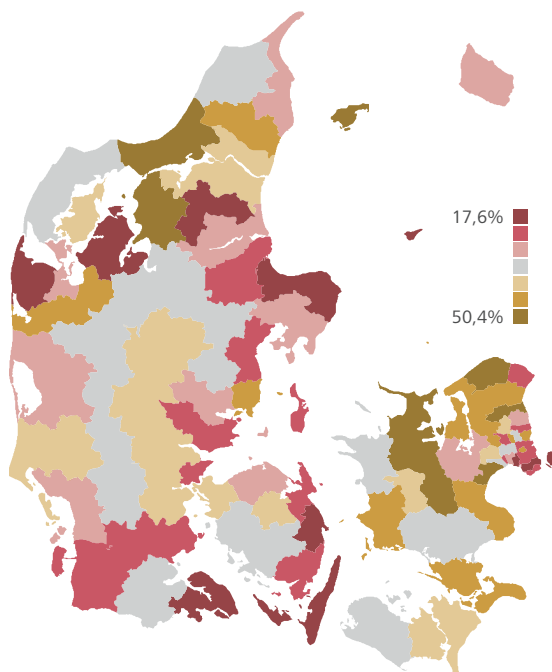
Gennem de seneste seks år har der været en mindre stigning i den andel af kommunernes opgaver, som konkurrenceudsættes. Andelen er således steget med ca. to procentpoint siden 2011.<sup>1</sup>

Den kommune, der har den største konkurrenceudsættelse er Gribskov Kommune, der konkurrenceudsatte 50,4 pct. i 2016. I den anden ende ligger Ærø og Tårnby Kommuner med en konkurrenceudsættelse på henholdsvis 17,6 pct. og 20,9 pct.

Forskellene mellem kommunernes grad af konkurrenceudsættelse er vokset siden 2006.<sup>2</sup>

Der er ikke større geografiske forskelle i kommunernes konkurrenceudsættelse, jf. figur 1. Der er ganske vist en lidt højere grad af konkurrenceudsættelse i bykommunerne, men der er kommuner med henholdsvis høje og lave konkurrenceudsættelsesgrader over hele landet.<sup>3</sup>

**Figur 1**  
Konkurrenceudsættelsesgrader 2016



Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har også undersøgt, om kommunernes størrelse, befolkningstal og befolkningstæthed kan forklare forskellene i konkurrenceudsættelse. Det er ikke tilfældet.

Økonomi- og Indenrigsministeriet har endvidere i en undersøgelse fra 2012 konkluderet, at borgmestrenes parti-farve ikke betyder så meget for udsættelsesgraden<sup>4</sup>.

Det samlede billede er således, at ydre forhold og politiske omstændigheder tilsyneladende ikke har afgørende betydning for kommunernes konkurrenceudsættelse, jf. boks 2.

For at komme tættere på en forklaring af de varierende konkurrenceudsættelsesgrader har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemført en kortlægning af, hvordan kommunerne konkret arbejder med konkurrenceudsættelse.

Formålet har været at bidrage med ny viden om, hvad der driver kommunernes arbejde med konkurrenceudsættelse, samt de barrierer, kommunerne møder, når de arbejder med konkurrenceudsættelse.

Kortlægningen viser en stor variation i den måde, hvorpå kommunerne arbejder med konkurrenceudsættelse. I denne artikel behandles følgende temaer.

- **Kommunernes arbejde med udbudspolitikker og planer samt nye udbudsområder.** *Analysen viser bl.a., at en del kommuner tilsyneladende ikke har en politik på området.*
- **Kommunernes organisering af indkøbs- og udbudsafdelinger.** *Knap en tredjedel af indkøbs- og udbudsafdelingerne har angivet, at de nedprioriterer eller fravælger udbud på grund af for få ressourcer.*
- **Kommunale indkøbsfællesskaber.** *Analysen viser, at kommunesamarbejde om indkøb og udbud kan styrke effektiviteten. Men der er meget få fællesudbud af komplekse ydelser, fx velfærdsydelser, i kommunerne.*
- **Forskelle i risikovillighed ift. udbud.** *Analysen viser relativt store forskelle i risikovillighed på tværs af kommuner. Særligt på velfærdsområdet er der lav risikovillighed. Byråd er mindre risikovillige end fx udbudsafdelinger og fagforvaltninger.*

#### Boks 1

#### Konkurrence måles med Indikator for konkurrenceudsættelse

Indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) er et mål for, hvor stor en andel af de opgaver, der er mulige at konkurrenceudsætte, som offentlige myndigheder skaber konkurrence om. Det sker typisk ved at udbyde opgaver i konkurrence mellem private virksomheder eller mellem private virksomheder og kommunen selv. Når borgerne selv har mulighed for at vælge mellem private og offentlige aktører, forøger det også konkurrenceudsættelsesgraden.

Fortsættes ...

... fortsat

IKU'en opgøres som forholdet mellem de samlede konkurrenceudsatte bruttoudgifter og summen af de samlede bruttoudgifter, der kan konkurrenceudsættes.

Det er ikke alle opgaver, som det er lovligt for kommunerne at konkurrenceudsætte, fx myndighedsopgaver. Disse opgaver tælles i udgangspunkt ikke med i IKU'en. Kommunerne har heller ikke pligt til at konkurrenceudsætte alle de opgaver, som kan konkurrenceudsættes<sup>5</sup>.

### Udbudspolitikker, udbudsplaner og nye udbudsområder

77 pct. af kommunerne giver udtryk for, at de har en udbudspolitik, og at politikken er offentligt tilgængelig.

Udbudspolitikken kan blandt andet definere rammerne for, hvilke opgaver kommunen ønsker at konkurrenceudsætte, og hvilke opgaver den selv vil løse. Udbudspolitikken kan skabe strategisk fokus i arbejdet med konkurrenceudsættelse.

Nogle kommuner har specifikke og offentliggjorte målsætninger om konkurrenceudsættelse i deres udbudspolitik, jf. boks 3.

#### Boks 3

#### IKU-mål i Frederiksberg Kommune

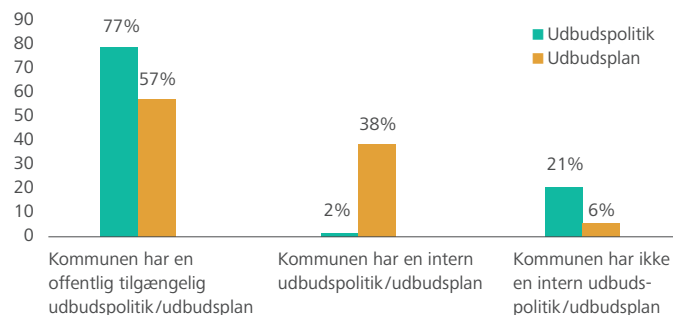
Byrådet i Frederiksberg Kommune har opstillet en målsætning om at øge konkurrenceudsættelsesgraden fra 27,1 pct. i 2015 til 33 pct. i 2020. Det har medført et screeningsarbejde, hvor Frederiksberg Kommune har vurderet, om den enkelte opgave, ud fra et forretningsmæssigt perspektiv, egner sig til konkurrenceudsættelse. Frederiksberg Kommune har oplyst, at de har til hensigt at konkurrenceudsætte for yderligere ca. 165 mio. kr. over de næste år.

Der er omvendt også relativt mange kommuner, som ikke har taget stilling til de overordnede rammer for kommunens indkøb og udbud i en udbudspolitik. Ca. 1/5 af kommunerne har således ikke en udbudspolitik, jf. figur 2.<sup>6</sup>

En udbudsplan er et andet strategisk redskab. Planen indeholder typisk de opgaver, der skal udbydes, og giver information om, hvornår konkrete udbud vil finde sted. Kortlægningen viser, at de fleste kommuner har en udbudsplan, men at udbudsplanen ofte, dvs. i 38 pct. af kommunerne, er intern og derfor antagelig ikke er tilgængelig for potentielle leverandører.

Figur 2

Kommunernes brug af udbudspolitik og -planer



Åbne udbudsplaner kan skabe bedre forhold for konkurrencen, fordi leverandørerne kan se, hvornår udbuddene gennemføres. Det kræver ressourcer og tid at afgive et tilbud på en kontrakt eller på et udbud. Offentligt tilgængelige udbudsplaner, hvor planlagte udbud varsles i god tid, kan derfor forbedre virksomhedernes mulighed for at lave gode tilbud og tilrettelægge deres processer effektivt.

I de kommuner, hvor byrådet godkender udbudsplanen, sker det som regel én gang om året. Ved denne lejlighed vedlægger nogle indkøbs- og udbudsafdelinger en oversigt over gennemførte udbud, en status over gevinstrealiseringer på igangværende kontrakter og eventuelt potentialeafklaringer for nye udbudsområder.

Flere af de interviewede medarbejdere i kommunerne giver indtryk af, at synlighedsindsatsen af udbudsplaner og gevinstrealiseringer er med til at øge den politiske opmærksomhed om udbudsområdet.

### Indkøbs- og udbudsafdelingernes organisering

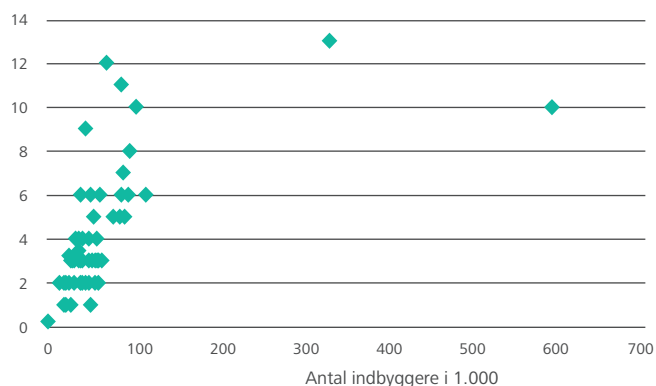
Kommunerne har i gennemsnit lidt mere end fire medarbejdere ansat, som hovedsageligt arbejder med udbud og kontrakter. De fleste af disse medarbejdere er ansat i centrale indkøbs- og udbudsafdelinger. Antallet af decentrale medarbejdere udgør kun i gennemsnit ca. fem pct. af det samlede antal medarbejdere på området.

30 pct. af indkøbs- og udbudsafdelingerne har angivet, at de nedprioriterer eller fravælger udbud på grund af for få ressourcer. I forlængelse heraf har 25 pct. af indkøbs- og udbudsafdelingerne oplyst, at de ikke har tid og ressourcer til at prioritere nye udbudsområder.

Der er en tendens til, at større kommuner har flere medarbejdere i udbudsafdelingerne, i hvert fald op til en vis grænse, jf. figur 3.

**Figur 3**

Sammenhæng mellem antal medarbejdere og antal indbyggere i kommunerne



Der er også en vis tendens til, at kommuner med høj IKU har lidt flere medarbejdere ansat på området. De ti kommuner, der, når man helt simpelt korrigerer for kommune-størrelse, har flest medarbejdere, har i gennemsnit en IKU på 28,8. De ti kommuner, der har færrest medarbejdere, har tilsvarende en IKU på 26,6.

Analysen peger dog også på, at kommunerne kan have en høj grad af konkurrenceudsættelse, selv om de har organiseret deres arbejde med indkøb og udbud meget forskelligt, jf. boks 5. Nogle kommuner har således relativt få ansatte i udbudsfunktionerne, men inddrager til gengæld private konsulenter i arbejdet med indkøb og udbud.

Derfor giver antallet af medarbejdere i kommunen ikke nødvendigvis et godt billede af, hvor mange ressourcer der anvendes på området.

### Kommunale indkøbsfællesskaber

Mange kommuner samarbejder om indkøb og udbud. Kortlægningen viser, at det primært sker af tre årsager:

- For at opnå bedre priser i kraft af større volumen
- For at udveksle viden og erfaringer med andre
- Fordi fællesudbud letter arbejdsbyrden og frigør ressourcer.

De kommunale indkøbsfællesskaber er forskellige, bl.a. når det gælder antallet af deltagende kommuner og organisering. Mht. organisering er der fx eksempler på både centrale og decentrale samarbejdsformer.

Indkøbsfællesskaberne har primært fokus på udbud af standardiserede vare- og tjenesteydelseskontrakter samt på bedre implementering af rammeaftaler og gevinstrealisering<sup>7</sup>.

### Boks 5

#### Forskelle i organisering – to eksempler

Holbæk Kommune har oplyst, at der aktuelt er ansat syv udbudskonsulenter, en controller, en e-handelskoordinator og en leder i den centrale indkøbsafdeling. Det er vurderingen i Holbæk, at disse ressourcer giver mulighed for at gennemføre udbud på nye områder og at levere en målrettet indsats på indkøbsområdet.

Holbæk Kommune har oplyst, at indkøbsafdelingen hvert år realiserer anslåede gevinster i omegnen af 10 mio. kr.

Jammerbugt Kommune har ligesom Holbæk Kommune en høj grad af konkurrenceudsættelse, men i modsætning til Holbæk har Jammerbugt oplyst, at de har en relativt lille indkøbs- og udbudsafdeling med en udbudskonsulent og en medarbejder ansat på 12 timer. For at gennemføre alle de udbud, som politikerne ønsker, har man i stedet valgt at udbyde strategisk vigtige udbudsområder i samarbejde med eksterne konsulenter.

Der er meget få fællesudbud af komplekse ydelser, fx velfærdsydelser, i kommunerne. Kortlægningen peger på, at det bl.a. kan skyldes forskelle på det ønskede serviceniveau i kommunerne.

Der er indikationer på, at kommunerne opnår væsentlige fordele ved fællesindkøb. En undersøgelse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fra 2015<sup>8</sup> viser, at:

- 60 pct. af indkøberne oplever, at centrale rammeaftaler stort set altid/ofte sikrer lave priser på indkøbet, mens 6 pct., af indkøberne sjældent/aldrig oplever, lave priser på indkøbet.
- 60 pct. af indkøberne oplever, at rammeaftalerne stort set altid/ofte sikrer et lavere ressourceforbrug til indkøbet sammenlignet med andre måder at købe ind på, mens 13 pct. oplever at rammeaftaler sjældent/stort set aldrig sikrer et lavere ressourceforbrug.
- 50 pct. af indkøberne oplever, at centrale rammeaftaler stort set altid/ofte sikrer, at produktet matcher slutbrugers behov, mens 8 pct. sjældent/stort set aldrig oplever, at indkøbet matcher slutbrugers behov.

### Lav risikovillighed ved velfærdsopgaver

Velfærdsopgaver som fx drift af plejehjem, hjemmehjælp og ydelser til voksne med særlige behov fylder meget i de kommunale budgetter.

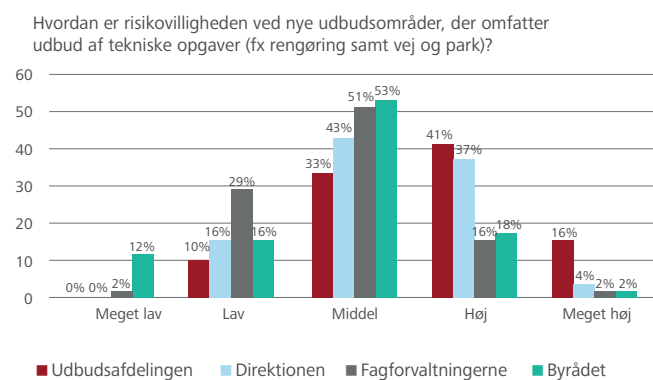
Udgifterne til social- og sundhedsvæsen udgør således i gennemsnit 57 pct. af de opgaver, som det er muligt at konkurrenceudsætte i en kommune.<sup>9</sup>



Generelt viser kortlægningen imidlertid, at de kommunale aktører, efter udbudsafdelingernes vurdering, har en noget lavere risikovillighed ved udbud af velfærdsopgaver end ved udbud af tekniske opgaver (fx rengøring samt vej og park), jf. figur 4 og 5.

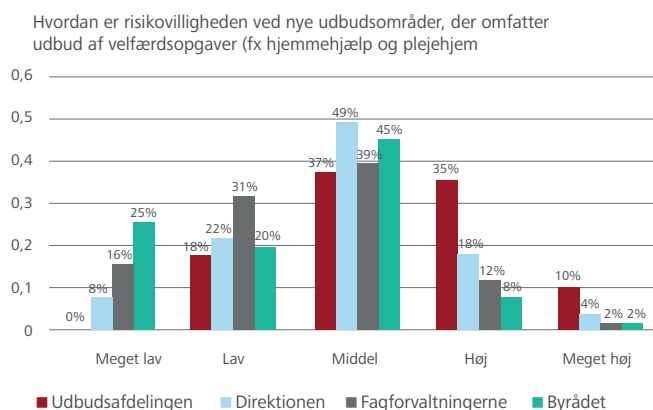
**Figur 4**

Kommunernes risikovillighed ved de tekniske opgaver<sup>10</sup>



**Figur 5**

Kommunernes risikovillighed ved velfærdsopgaver<sup>11</sup>



Forskellen i oplevet risikovillighed er særlig tydelig hos byrådene, hvor indkøbs- og udbudsafdelingerne har oplyst, at henholdsvis 25 pct. og 20 pct. af byrådene har en meget lav og lav risikovillighed ved udbud af velfærdsopgaver. De tilsvarende tal for de tekniske opgaver er 12 pct. og 16 pct. Der er også stor forskel i oplevet risikovillighed på tværs af kommuner. Det gælder både på velfærdsområdet og på de mere tekniske områder.

Resultaterne fra kortlægningen understøttes af udsagn fra interviews, hvor blandt andet konkurser, hensyn til medarbejdere og frygt for dårlig medieomtale nævnes som forhold, der medfører en lav risikovillighed.

I lyset af den uro, der har været omkring særligt konkurser på ældreområdet, har regeringen den 3. september 2017 offentliggjort et udspil med forslag til følgende initiativer:

- Krav om kommunale beredskabsplaner
- Løbende efterberegning af afregningspriser
- Krav om bankgaranti
- Bedre leverandørstyring
- Virksomhedsoverdragelse
- Bedre information om det frie valg.

Regeringsudspillet bygger på en ny analyse af konkursforholdene blandt private leverandører af hjemmehjælp (personlig og praktisk hjælp).<sup>12</sup>

Analysen viser bl.a., at 40 private leverandører på hjemmehjælpsområdet er gået konkurs i perioden 2010-2016. 33 af konkurserne er sket i årene 2013-2016.

Der er sket en konsolidering i sektoren, idet den gennemsnitlige omsætning per leverandør er forøget relativt kraftigt de senere år, mens antallet af leverandører er faldet. Før 2013 var det oftest enkeltmandsvirksomheder, som gik konkurs. Efter 2013 har de konkursramte leverandører i højere grad været især anpartsselskaber, men også enkelte aktieselskaber.

Blandt de borgere, som modtager hjemmehjælp fra private leverandører, er det ca. seks pct., som blev påvirket af konkurser i 2016. Det fremgår af undersøgelsen, at de kommuner, der har oplevet konkurser i årene 2010-2016, vurderer, at langt hovedparten af konkurserne slet ikke eller i mindre grad har medført manglende levering af ydelser til kommunens borgere. Hovedparten af kommunerne vurderer dog, at konkurserne i nogen grad eller i høj grad har haft konsekvenser for borgerne i form af udskiftning af personale, der leverer ydelser til borgerne.

Derudover viser analysen, at den andel af leverandørerne af velfærdsopgaver, som er gået konkurs, er større, når kommunerne benytter godkendelsesmodellen, end når kommunerne benytter udbudsmodellen. Dette gælder også, når der korrigeres for, at godkendelsesmodellen anvendes oftere.<sup>13</sup> Det fremgår samtidig, at priserne i 2016 var ca. 10 pct. lavere for personlig pleje og ca. 14 pct. lavere for praktisk hjælp ved anvendelsen af udbudsmodellen end ved anvendelsen af godkendelsesmodellen.

Prisniveauet for de serviceydelser, der er indgået kontrakt om, er desuden markant lavere i de kommuner, der har oplevet konkurser sammenlignet med kommuner, der ikke har oplevet konkurser. Det gælder både for kommuner, der har anvendt godkendelsesmodellen og udbudsmodellen. Endelig viser analysen, at der ikke er nogen sammenhæng mellem konkurser og det tildelingskriterie, der er blevet anvendt ved tilbudsevalueringen. Det betyder, at kommuner,

der har anvendt "laveste pris", ikke oplever flere konkurser end ordregivere, der har anvendt "det økonomiske mest fordelagtige tilbud/bedste forhold mellem pris og kvalitet".

---

Du kan læse hele rapporten *Kortlægning af kommunernes arbejde med udbud* på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside ([kfst.dk/offentligkonkurrence](http://kfst.dk/offentligkonkurrence))

---

- 1 [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk) og egne beregninger.
- 2 Målt som standardafvigelse i IKU'en. Standardafvigelsen er steget fra 3,2 i 2006 til 4,2 i 2016. Der ses dog periodevise fald i standardafvigelsen i 2008-2013 og 2015-2016.
- 3 Der er testet på kommuner opdelt i hhv. by-, mellem-, land- og yderkommune efter de definerede landdistriktsgrader fra [www.noegletal.dk](http://www.noegletal.dk).
- 4 Notat om indikator for konkurrenceudsættelse, 2012. <http://www.oim.dk/media/12240/indikator-for-konkurrenceudsættelse.pdf>
- 5 En nærmere beskrivelse af, hvordan indikatoren opgøres kan findes på Økonomi- og Indenrigsministeriets hjemmeside eller i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens Status for offentlig konkurrence 2016".
- 6 Der knytter sig ingen særlige karakteristika til disse kommuner.
- 7 Jf. bl.a. præsentationer fra SKI's Årsdage for offentligt indkøb 2016. <https://www.ski.dk/viden/sider/praesentationer-fra-aarsdagene-2016.aspx>
- 8 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Offentlige indkøb via centrale rammeaftaler, april 2015.
- 9 Dvs. hovedkonto 5 i den kommunale konteringsplan.
- 10 Udbudsafdelingerne er spurgt: "Hvordan er risikovilligheden ved nye udbudsområder, der omfatter udbud af tekniske opgaver (fx rengøring samt vej og park)?"
- 11 Udbudsafdelingerne er spurgt: "Hvordan er risikovilligheden ved nye udbudsområder, der omfatter udbud af velfærdsopgaver (fx hjemmehjælp og plejehjem)?"
- 12 <http://www.sum.dk/Aktuelt/Nyheder/Aeldre/2017/September/Nyt-udspil-Regeringen-vil-forebygge-konkurser-i-aeldreplejen.aspx>
- 13 Baseret på svar fra 50 kommuner, som har oplevet konkurser i 2013-2016. Konkursandelen er 37 pct. under godkendelsesmodellen og 19 pct. efter udbudsmodellen (N=76 kontrakter). Bemærk dog, at udbudsmodellen blot er anvendt i 28 pct. af kontrakterne, så datagrundlaget er forholdsvis beskedent (N=4).