

Status for offentlig konkurrence

December 2019



KONKURRENCE- OG FORBRUGERSTYRELSEN

Status for offentlig konkurrence 2019

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen

Carl Jacobsens Vej 35
2500 Valby
Tlf.: +45 41 71 50 00
E-mail: kfst@kfst.dk

Online ISBN 9788770294324

Status for offentlig konkurrence 2019 er udarbejdet af
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen.

December 2019

Indhold

Kapitel 1	4
Overblik og sammenfatning	4
1.1 Velfungerende udbudsmarkeder	4
1.2 Sund konkurrence om de offentlige indkøb	5
1.3 Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver	8
1.4 Små virksomheders andel af danske EU-udbud	9
1.5 Transaktionsomkostninger ved EU-udbud	11
1.6 Annullationer af danske EU-udbud	13
1.7 Det digitale "Udbudsdanmark"	15
Kapitel 2	16
Fakta om danske udbud	16
2.1 Mere fleksibilitet i de danske EU-udbud	16
2.2 Udbud under tærskelværdier	17
2.3 Offentligretlige organer har flest udbudte opgaver	19
2.4 De fleste EU-udbud vedrører levering af tjenesteydelser	20
2.5 En fjerdedel af EU-udbud er opdelt	21
2.6 Små virksomheders andel af offentlige kontrakter	23
2.7 Fortsat mange annullationer	25
2.8 Konkurrencen om offentlige udbud	28
2.9 Flere ordregivere anvender rammeaftaler	29
Kapitel 3	32
Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver	32
3.1 Stabil konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver	32
3.2 Udviklingen i konkurrenceudsættelsesgrad hos stat, region og kommune	34
3.3 Konkurrenceudsættelse i kommunerne	35
3.4 Konkurrenceudsættelse i regionerne	38
3.5 Konkurrenceudsættelse i staten	43
3.6 Analyse af statens konkurrenceudsættelsesgrad	45
Bilag	49

Kapitel 1

Overblik og sammenfatning

1.1 Velfungerende udbudsmarkeder

Den offentlige sektor indkøber hvert år varer og tjenesteydelser – herunder bygge- og anlægsopgaver – for ca. 370 mia. kr. Det svarer til ca. 1/3 af de offentlige udgifter.¹ Det er den danske udbudslov og de bagvedliggende EU-udbudsdirektiver, der sætter rammerne for en stor del af de offentlige indkøb. Udbudsreglerne har grundlæggende til formål at sikre en velfungerende konkurrence om de offentlige opgaver, skabe gennemsigtige rammer for krav til fx bæredygtighed og brug af klausuler samt offentlig-privat samarbejde. Endvidere tjener reglerne som et værn mod korruption.

En velfungerende konkurrence indebærer, at de private leverandører presses til at levere det bedst mulige tilbud – både hvad angår kvalitet og pris. Dermed bidrager udbudsreglerne først og fremmest til at sikre, at danskerne får mest mulig service fra den offentlige sektor. Derudover bidrager en skarp konkurrence mellem de private leverandører til at styrke produktiviteten i den private sektor.

Udbudsreglerne favner bredt og dækker offentlige indkøb fra eksempelvis medicin og serviceydelser som ejendomsdrift, forsvarsmateriel, IT, standardvarer som printerpapir, kuglepenne, over til borgernære velfærdsydelser som madordninger for ældre mv. Udbudsloven indeholder derfor flere forskellige udbudsprocedurer, som de offentlige indkøbere kan gøre brug af for at tilrettelægge den bedst mulige proces i forhold til det konkrete indkøb.

En offentlig indkøber kan vælge at gennemføre en proces, hvor de private leverandører bliver evalueret på, om de kan levere den laveste pris – forudsat, at de lever op til en række minimumsstandarder. Men ordregiveren kan også vælge at sætte mere fokus på kvalitet og udvikling ved at vælge en evalueringsmodel, hvor de private leverandører i højere grad konkurrerer på kvalitet.

Kvalitet skal forstås bredt og kan eksempelvis handle om funktionalitet eller miljø- og klimamæssig bæredygtighed. I andre tilfælde ønsker den offentlige institution måske at indgå i et samarbejde med en privat leverandør om at udvikle en helt ny teknologisk løsning eller tjenesteydelse. Det kan gøres ved eksempelvis at bruge den procedure, der hedder et innovationspartnerskab.

En velfungerende konkurrence om de offentlige indkøb indebærer således ikke kun, at der er fokus på at levere det billigste produkt eller serviceydelse. Reglerne understøtter i lige så høj grad, at der konkurreres på kvalitet og innovationskraft. Udbudsreglerne giver på tilsvarende vis også mulighed for, at ordregiverne kan stille krav til sociale aspekter om produktet eller udførelsen af tjenesteydelsen. Det kan være krav om lærlingepladser, arbejdsklausuler mv.

¹ Danmarks Statistik, Statistikbanken "Offentlig forvaltning og service, udgifter og indtægter, OFF3" samt Finansministeriet "Økonomisk Analyse: Udviklingen i de offentlige udgifter fra 2000 til 2017", 2018.

Udbudsreglerne giver således plads til andre hensyn end rent økonomiske, herunder fx innovation og klima- og miljømæssige hensyn.

En vigtig forudsætning for en fair og velfungerende konkurrence er, at udbudsprocesserne sikrer ligebehandling af alle tilbudsgivere, gennemsigtighed i hele processen og proportionalitet i kravene til leverandørerne. Ved at opstille disse principper for konkurrencen er udbudsdirektiverne og den danske udbudslov også et vigtigt værn mod korrupsion og usaglig favorisering. Derfor indeholder udbudsreglerne en række proceskrav, som offentlige indkøbere og private tilbudsgivere skal leve op til – og som adskiller det offentlige marked fra køb og salg på et privat marked. Det medfører uundgåeligt visse transaktionsomkostninger.

Den danske udbudslov blev vedtaget i 2015 og trådte i kraft 1. januar 2016. Udbudsloven implementerer det seneste udbudsdirektiv, der blev vedtaget i 2014. Folketinget besluttede i forbindelse med behandlingen af udbudsloven, at den skal evalueres senest i 2020. Overordnet vil evalueringen belyse, om udbudsloven lever op til de grundlæggende formål, og om der er mulighed for ændre reglerne, således at transaktionsomkostninger eksempelvis reduceres og mulighederne for innovation og god konkurrence kan styrkes, herunder fx ved at sikre bedre adgang for små virksomheder. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemført en offentlig høring til brug for evalueringen, som blev afsluttet i februar 2019. Der er modtaget 48 høringssvar, som indgår i det videre arbejde med evalueringen.

Med henblik på at give en status for det danske udbudsmarked anno 2019 præsenteres i det følgende et overblik over nyere viden om udbudsmarkedet og brug af udbudsreglerne baseret på analyser, som Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har gennemført de seneste par år. Disse resultater indgår også i arbejdet med evalueringen af udbudsloven.

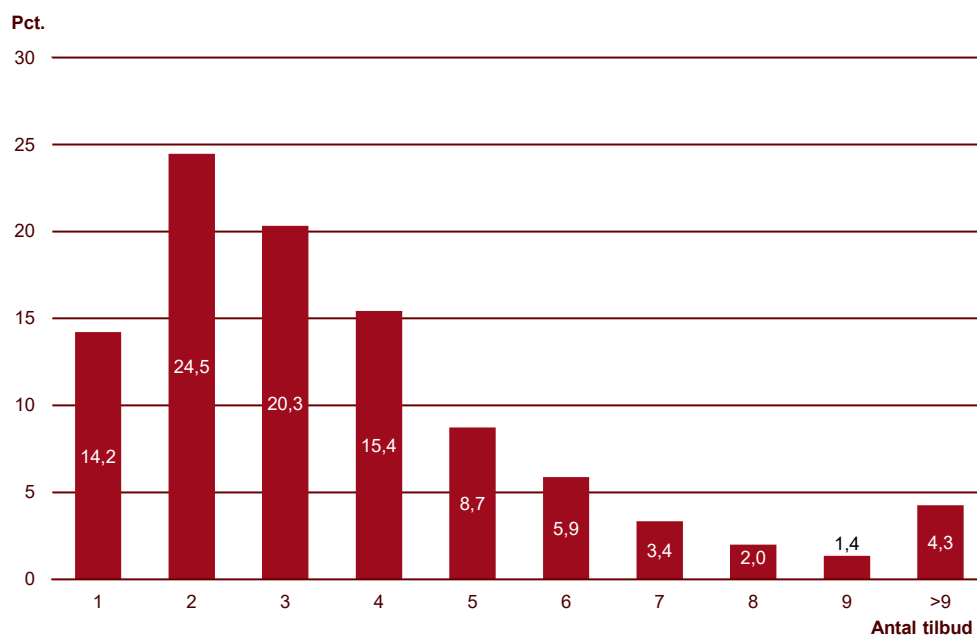
1.2 Sund konkurrence om de offentlige indkøb

Når en offentlig myndighed vælger at udbyde en opgave, er det vigtigt, at der er effektiv konkurrence om at levere opgaven, så den offentlige sektor får det mest fordelagtige tilbud. Overordnet er der god konkurrence om de fleste udbudte offentlige opgaver. Andelen af offentlige udbud, der kun modtager meget få tilbud, er således faldende. Erfaringerne viser også, at de offentlige indkøbere har øget brugen af de fleksible og innovationsfremmende udbudsformer siden udbudslovens vedtagelse.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen offentliggjorde i 2018 analysen "Konkurrencen om danske EU-udbud"², der belyste konkurrencen om de offentlige opgaver ved udbudsproceduren *offentligt udbud* målt på antallet af tilbud pr. kontrakt. I 2018 var det gennemsnitlige antal tilbud på 4,1 tilbud pr. delkontrakt. Medianen svarer også til ca. 4 og er steget siden 2015.

Analysen viste dog også, at en forholdsvis stor andel af udbuddene med proceduren offentlig udbud (knap 40 pct.) kun modtager ét eller to tilbud, *jf. figur 1.1*. Det er især inden for nogle afgrænsede områder, fx snerydning og forsikring, at der er mange udbud med kun få tilbud. Andelen af udbud og delkontrakter, der modtager få tilbud, er faldet siden 2016. Det peger på, at der er færre udbud, der har risiko for svag konkurrence.

² Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen "Konkurrencen om danske EU-udbud", 2018.

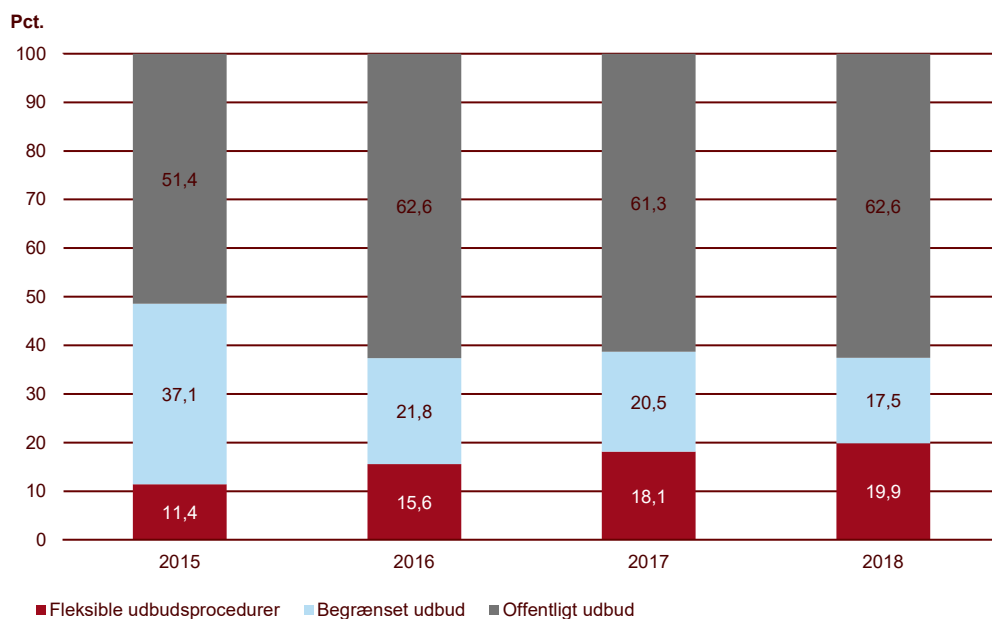
Figur 1.1 Fordelingen af antal tilbud ved udbudsproceduren *offentligt udbud*

Anm.: Baseret på 4.506 udbud og delkontrakter, der er offentliggjort i perioden 2015-2018. Alle kontrakter er gennemførte og afsluttet inden 1. maj 2019 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Kontrakterne er udbudt efter udbudsproceduren "Offentligt udbud". Rameaftaler, profylakser og annullerede udbud indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Den mest anvendte udbudsform i Danmark er udbudsproceduren *offentligt udbud*. Ca. 2/3 af de danske EU-udbud gennemføres som et offentligt udbud, jf. figur 1.2. Når ordregiver udbyder med udbudsproceduren *offentligt udbud* er antallet af tilbud ikke begrænset på forhånd, og alle, der opfylder de angivne minimumskrav, kan byde på opgaven. Den andel af EU-udbudene, som er udbudt som *offentligt udbud*, er steget siden 2015.

Figur 1.2 Udbudsprocedurer ved danske EU-udbud, 2015-2018



Anm.: De fleksible udbudsprocedurer udgør procedurerne *udbud med forhandling, konkurrencepræget dialog og innovationspartnerskab*. EU-udbud vedrører indkøb over EU's fastsatte tærskelværdier, jf. boks 2.1

Kilde: Udtræk fra TED-databasen om de danske EU-udbud.

Udbudsloven fra 2016 gav udvidet adgang til at benytte de fleksible udbudsprocedurer. Helt specifikt klassificeres følgende udbudsprocedurer som fleksible: *Udbud med forhandling, konkurrencepræget dialog* og *innovationspartnerskab*. De fleksible udbudsprocedurer kan populært sagt benyttes, når det, der købes, ikke er en "hyldevare", og procedurerne er særligt anvendelige, hvis ordregivere har behov for at undersøge, hvilken løsning der kan opfylde det konkrete behov.³ Ordregivere får mulighed for at indgå i dialog og forhandling med tilbudsgivere omkring det endelige produkt med henblik på at finde de bedste og mest effektive løsninger. Siden 2015 er andelen af udbud, hvor der anvendes en fleksibel procedure, næsten fordoblet fra 11 til 20 pct., jf. figur 1.2.

I nogle tilfælde kan det være en fordel at benytte udbudsproceduren *begrænset udbud*. Her vælger ordregiver at begrænse antallet af tilbudsgivere, fx fordi opgavens kompleksitet medfører, at tilbudsgiver skal anvende en del ressourcer for at deltage i udbuddet. Ordregiver skal udvælge minimum fem tilbudsgivere, som derefter deltager i konkurrencen om at vinde udbuddet. Brugen af denne udbudsprocedure er i perioden 2015-2018 reduceret fra 37,1 til 17,5 pct., jf. figur 1.2. Udviklingen kan skyldes, at adgangen til at anvende udbud med forhandling – som også begrænser antallet af tilbudsgivere – er blevet udvidet betydeligt med udbudsloven fra 2016. En anden bidragende faktor kan være, at udbudsloven også indførte krav om, at hele

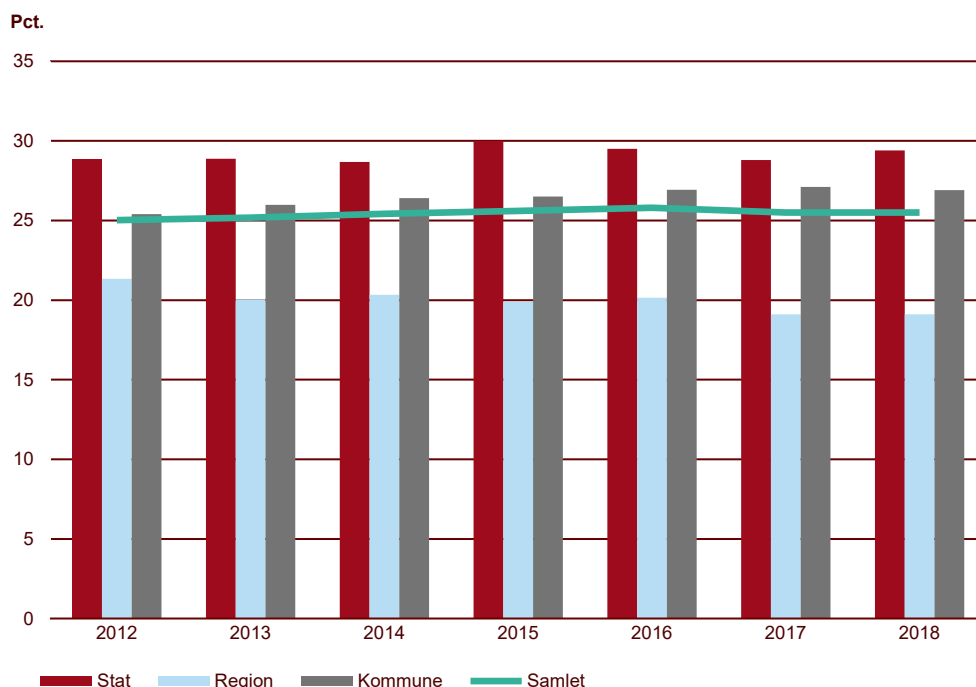
³ Erhvervsministeriet har endvidere igangsat et GovTech-program med henblik på at understøtte øget samarbejde mellem det offentlige og teknologivirksomheder med innovative løsninger. GovTech-programmet skal desuden i lille skala teste nye virkemidler, der skal styrke matchet mellem govtech virksomheder og den offentlige sektor.

udbudsmaterialet skal offentliggøres samtidigt med udbudsbekendtgørelsen. Før udbudsloven var det almen praksis, at udbudsmaterialet først forelå efter udvælgelsen ved *begrænset udbud*, og uden denne mulighed, kan andre udbudsprocedurer vurderes som mere fordelagtige.

1.3 Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver

Udbudsreglerne sætter som regel rammerne, når offentlige myndigheder konkurrenceudsætter deres serviceopgaver. Konkurrenceudsættelsen af opgaver, som kan løses af både private leverandører og det offentlige selv, har med få udsving ligget på knap 26 pct. siden udbudslovens vedtagelse, *jf. figur 1.3*. Det svarer til, at der konkurrenceudsættes for 106,7 mia. kr. ud af 418,5 mia. kr., der er den samlede værdi af de opgaver, som det skønnes kan løses af både private leverandører og det offentlige selv⁴.

Figur 1.3 Konkurrenceudsættelse af tjenesteydelser, 2012-2018



Anm.: Opgørelsen af statens konkurrenceudsættelsesgrad er ikke korrigeret for myndighedsopgaver.

Kilde: Moderniseringsstyrelsen, Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

De tjenesteydelser, som den offentlige sektor enten selv kan levere til borgerne eller alternativt benytter private leverandører til at udføre, er fx ydelser som rengøring, ejendomsdrift, busdrift o. l. Konkurrenceudsættelse af sådanne opgaver indebærer, at det offentlige tester, hvilke leverandører der bedst og billigst kan udføre opgaven. Det offentlige kan også vælge

⁴ Opgaver, som kan løses af både private leverandører og det offentlige selv, opgøres som det offentliges samlede driftsomkostninger fratrukket omkostninger til myndighedsopgaveudførelse.

selv at indgå i konkurrencen om opgaven ved at afgive et såkaldt kontrolbud. Hvis kontrolbudet er det mest fordelagtige tilbud, kan ordregiver aflyse udbudsproceduren og selv varetage opgaven.

Konkurrenceudsættelse betyder derfor ikke altid, at opgaven overlades til en privat leverandør. Hvis det viser sig, at det mest effektive fortsat er at lade den offentlige institution levere ydelsen, kan den offentlige institution vælge selv at varetage opgaven. Det kan fx testes ved, at den offentlige institution laver et kontrolbud, når opgaven sendes i udbud.

I 2018 konkurrenceudsatte den offentlige sektor 25,5 pct. af tjenesteydelser og dertilhørende varer, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv. Det er stort set uændret i forhold til 2017. Den stabile samlede konkurrenceudsættelsesgrad (IKU) afspejler en vis stigning i statens IKU i 2018, mens der for kommunerne er tale om et mindre fald. For regionerne er IKU'en på samme niveau som i 2017.

IKU'en opgøres med udgangspunkt i regnskabstal, hvor indkøbte tjenesteydelser og tilknyttede varekøb opgøres og sættes i forhold til de samlede driftsomkostninger på de opgaveområder, som indgår i opgørelsen. I opgørelsen af driftsomkostningerne for staten indgår også omkostningerne til myndighedsopgaver, hvilket ikke er tilfældet for kommuner og regioner. Myndighedsopgaver er kendetegnet og afgrænset ved, at de som udgangspunkt ikke må konkurrenceudsættes. IKU'en for staten udgør derfor et underkantsskøn.

På baggrund af en spørgeskemaundersøgelse blandt de statslige institutioner skønnes det, at andelen af myndighedsopgaver i gennemsnit udgør knap 1/3 af de samlede statslige driftsomkostninger. Når statens driftsomkostninger korrigeres for myndighedsopgaver, opgøres statens IKU (SIKU) til 42,3 pct. i 2018 mod ca. 29 pct. uden denne korrektion. Niveaulet for den korrigerede SIKU er dog behæftet med usikkerhed, da den er baseret på institutionernes selvrapporterede skøn.

1.4 Små virksomheders andel af danske EU-udbud

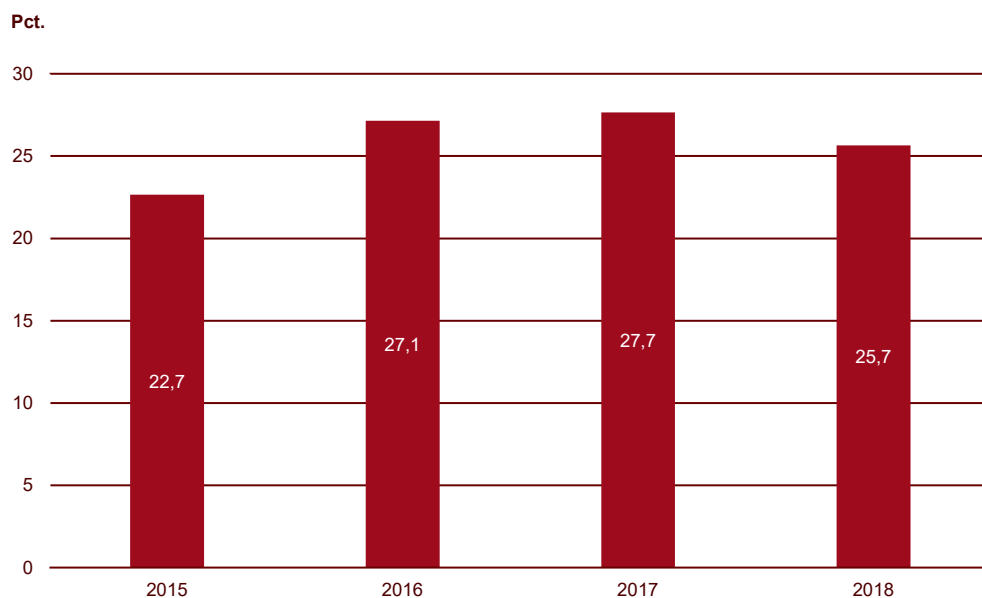
Et velfungerende udbudsmarked indebærer, at flest mulige tilbudsgivere finder det attraktivt at byde på offentlige opgaver – det gælder store såvel som små virksomheder.

Små virksomheder – her defineret som virksomheder med færre end 50 ansatte – vandt i 2018 knap 46 pct. af alle danske EU-udbud. Heri indgår ikke indkøb under EU's tærskelværdier, hvorfor små virksomheders reelle andel af de samlede offentlige indkøb sandsynligvis er højere.

I Danmark er der mange små og mellemstore virksomheder. Omkring 97 pct. af alle virksomheder har mindre end 50 medarbejdere ansat. Det er derfor vigtigt for bl.a. konkurrencen, at små virksomheder også har gode betingelser for at deltage i konkurrencen om offentlige opgaver.

Udbudsloven indførte i 2016 to initiativer, der skal fremme små og mellemstore virksomheders adgang til offentlige kontrakter. For det første blev der indført et loft over, hvor store minimumskrav ordregivere må stilles til ansørgernes eller tilbudsgivernes omsætning i vurderingen af egnethed. Ordregiver må som udgangspunkt ikke kræve en højere omsætning end det dobbelte af kontraktens anslåede værdi. For det andet blev der indført et "opdel eller forklar"-princip, som betyder, at ordregiver skal opdele kontrakten i mindre delkontrakter eller forklare, hvorfor kontrakten ikke er opdelt. Når kontrakten opdeles i delkontrakter, får små og mellemstore virksomheder alt andet lige bedre adgang til at deltage i konkurrencen om offentlige opgaver. I 2018 var godt 25 pct. af de offentlige udbud opdelt i mindre kontrakter. Andelen er noget højere end i 2015, hvilket muligvis skal ses i sammenhæng med de ovenfor nævnte tiltag, jf. figur 1.4.

Figur 1.4 Andel opdelte udbud

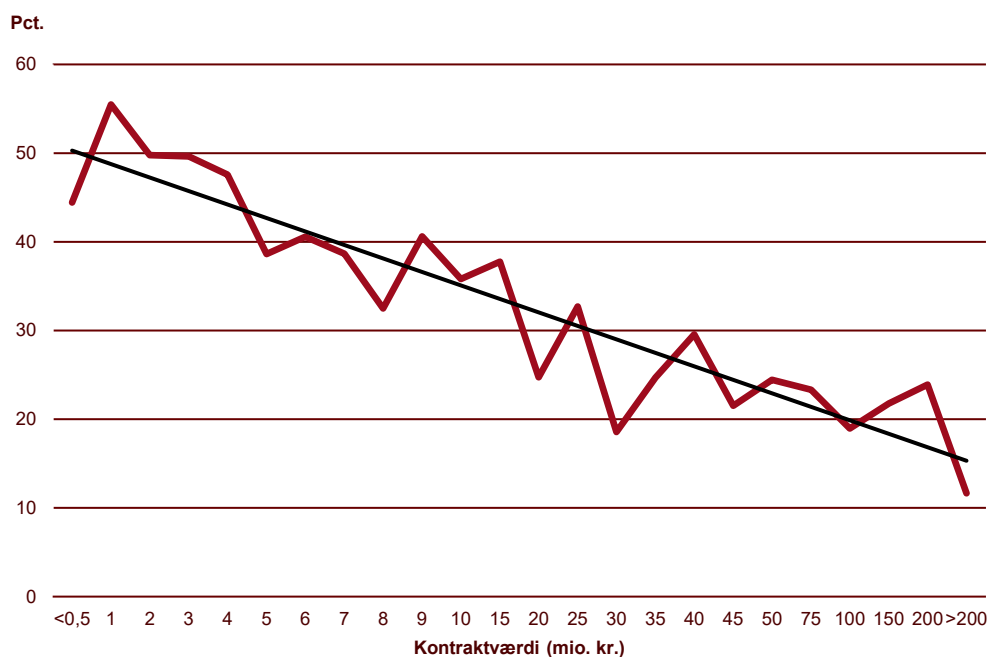


Anm.: Baseret på 8.908 udbud, der er offentliggjort i perioden 2015-2018. Alle udbud er afsluttet inden 1. maj 2019 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylakser indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Opgavens størrelse har selvsagt betydning for, om en mindre virksomhed kan byde på opgaven og vinde den. Der er således en klar sammenhæng mellem den andel af udbuddene, som vindes af små virksomheder og kontraktens størrelse, *jf. figur 1.5*. Knap halvdelen af de små kontrakter (kontrakter ≤ 2 mio. kr.) vindes af små virksomheder, mens det gælder for knap 1/4 af opgaverne på 75 mio. kr., *jf. figur 1.5*.

Figur 1.5 Andel af offentlige kontrakter, der vindes af små virksomheder fordelt på kontraktværdiens størrelse



Anm.: Opgørelsen er baseret på 5.347 udbud og delkontrakter, der er offentliggjort i perioden 2015-2018. Kontrakterne er afsluttet inden 1. maj 2019 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Rammeaftaler, profylakser og annullerede udbud indgår ikke. Alle observationerne indeholder information om kontraktværdi. Tallene under søjlerne repræsenterer den øvre værdi, så "10" således dækker over udbud med kontraktværdi på 9-10 mio. kr. Små virksomheder defineres som virksomheder med færre end 50 ansatte.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Små virksomheder vinder ofte kontrakter, der har stor økonomisk betydning for den pågældende virksomhed. Den vundne kontraktværdi pr. ansat er således godt 10 gange større for små virksomheder med under 50 ansatte end for de større virksomheder (med over 50 ansatte). Godt 11 pct. af de store kontrakter på over 200 mio. kr. vindes af små virksomheder. Det skal dog nævnes, at nogle af de mindre virksomheder er koncernforbundne med andre virksomheder. De kan dermed have større kapacitet, end antallet af ansatte umiddelbart indikerer. Omvendt indgår det heller ikke i opgørelsen, at mindre virksomheder kan være underleverandører til de store virksomheder, der vinder større kontrakter.

1.5 Transaktionsomkostninger ved EU-udbud

Transaktionsomkostningerne ved danske EU-udbud er moderate for både ordre- og tilbudsgiver. Ordregiveres samlede transaktionsomkostninger udgør 1,4 pct. af den samlede kontraktsum, mens de vindende tilbudsgiveres samlede transaktionsomkostninger udgør 0,5 pct.⁵ Transaktionsomkostningerne er her defineret som de omkostninger, som afholdes frem til det

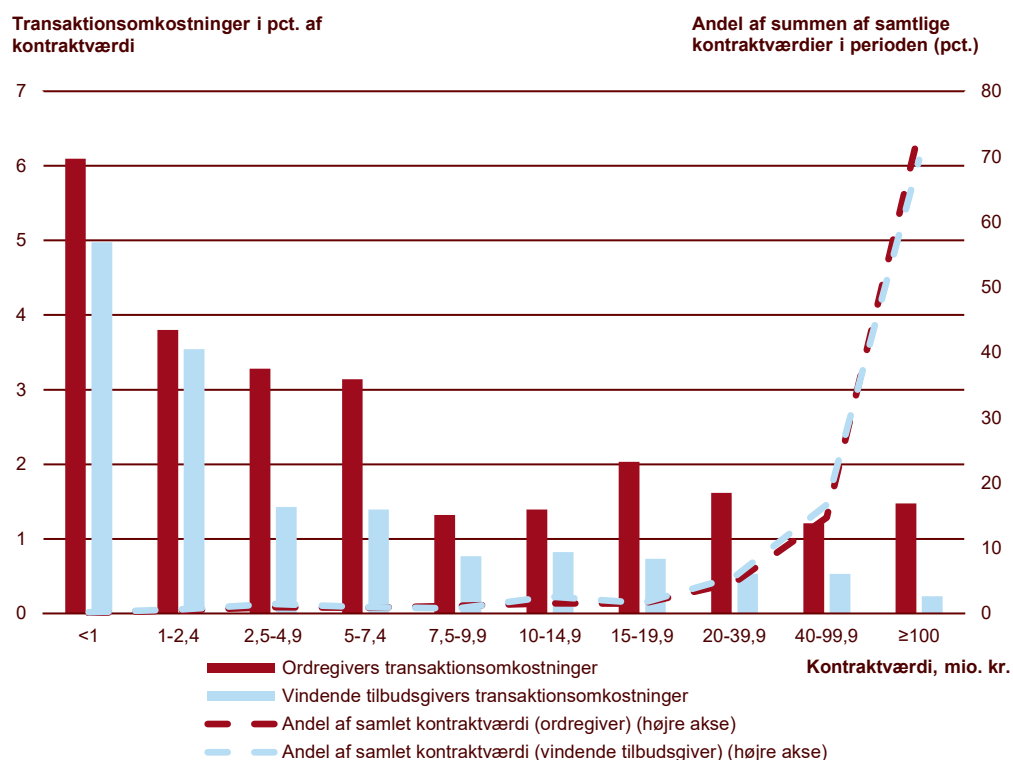
⁵ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse: "Transaktionsomkostninger ved EU-udbud", 2019.

tidspunkt, hvor der er fundet en vinder af et udbud, og omfatter således også udgifter til fx at udforme et tilbud.

Uanset om en leverandør indgår en kontrakt med en privat eller en offentlig kunde, vil der være transaktionsomkostninger forbundet med processen. Det gælder i forbindelse med udarbejdelsen af tilbuddet, indgåelse af kontrakten og dokumentation af forskellige krav, der kan stilles af kunden. For den offentlige sektor er der desuden som nævnt en række proces- og dokumentationskrav, som følger af udbudsreglerne. Disse regler sigter bl.a. på at sikre ligebehandling og gennemsigtighed i udbudsprocessen.

Udbud med lave kontraktværdier har i gennemsnit højere procentvise transaktionsomkostninger end udbud med højere kontraktværdier. For ordregiver har udbudte opgaver med en kontraktværdi på mere end 7,5 mio. kr. i gennemsnit lave transaktionsomkostninger målt som andel af kontraktværdien. Det samme gælder for tilbudsgiverne, når opgaverne er over 2,5 mio. kr., jf. figur 1.6. Langt den største del af de offentlige indkøb via EU-udbud vedrører kontraktværdier af denne størrelse. Udbud, med en værdi under 7,5 mio. kr., udgør således under en pct. af den samlede kontraktsum, jævnfør den stiplede linje i figur 1.6.

Figur 1.6 Gennemsnitlige relative transaktionsomkostninger for EU-udbud fordelt på kontraktværdien



Ann.: Baseret på 163 observationer for ordregivere og 188 observationer for vindende tilbudsgivere. Skillelinjen for den første kategori "<1" er sat til 1.006.628 kr., som var den laveste af EU's tærskelværdier i 2017. Figuren tager udgangspunkt i offentlige kontrakter. Kontraktværdien angiver værdien for hele kontrakten for ordregiverne og den pågældende delkontrakt for vindende tilbudsgiver.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse "Transaktionsomkostninger ved EU-udbud" (2019).

Ved at bruge tilstrækkelige ressourcer på at forberede et udbud kan ordregiver spare unødige omkostninger senere i udbudsforløbet. Samtidig kan et velforberedt udbud reducere transaktionsomkostningerne for tilbudsgiverne. Det kan være en god idé at investere ressourcer i den

indledende fase, så den udbudte opgave er veldefineret, og udbudsmaterialet er gennemarbejdet. Det kan betyde lavere transaktionsomkostninger i det videre udbudsforløb.

Unødige transaktionsomkostninger er omkostninger, som ikke bidrager til at sikre en sund konkurrence om opgaven, ligebehandling blandt tilbudsgiverne eller et bedre eller billigere produkt. Eksempelvis kan uforholdsmæssige krav til dokumentation for tilbudsgivers formåen eller dårlig forberedelse af udbudsmaterialet give unødige omkostninger for både ordregiver og tilbudsgiver.

Som ordregiver bør man være opmærksom på at minimere de unødvendige transaktionsomkostninger. Høje transaktionsomkostninger reducerer den forventede gevinst ved at deltage i udbuddet, hvilket kan afholde virksomheder fra at byde. Dermed svækkes konkurrencen, hvilket indebærer, at ordregivere kan komme til at betale en højere pris for ydelsen. Samtidig bliver det dyrere for virksomheder at deltage i udbudsprocessen, hvilket tilbudsgiverne helt eller delvist overvælter i deres tilbudspriser.

1.6 Annullationer af danske EU-udbud

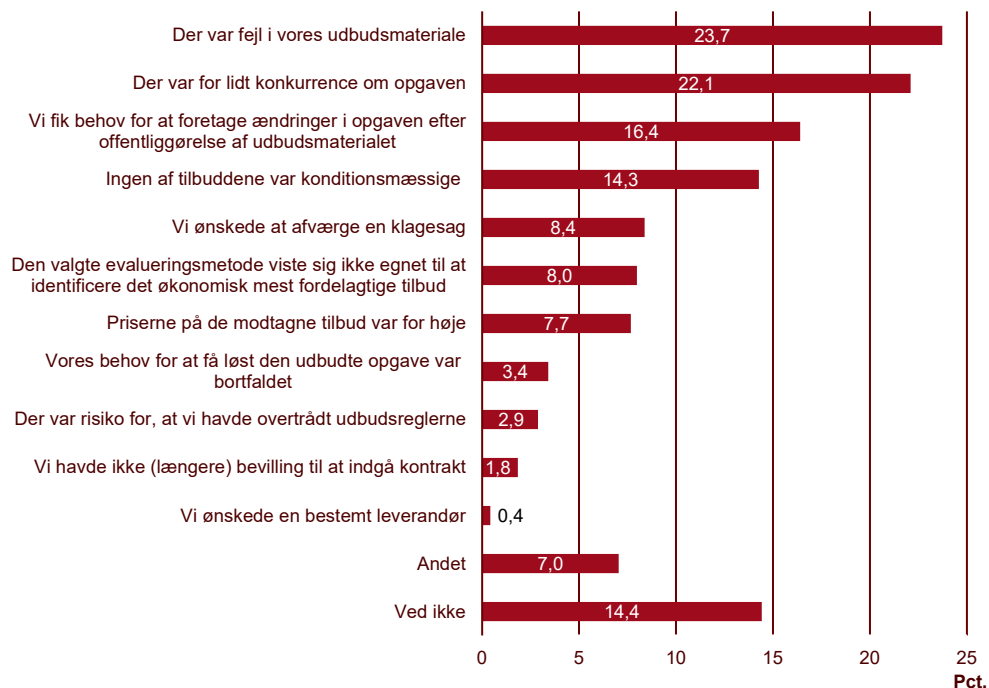
Ca. hvert fjerde danske EU-udbud bliver annulleret. Denne andel er faldet en smule siden 2017. Annullationer indebærer alt andet lige ekstra omkostninger for både ordre- og tilbudsgivere. Størstedelen af de annullerede udbud genudbydes dog med samme eller revideret materiale.⁶

Annullationerne skyldes ofte fejl i udbudsmaterialet og behov for at foretage ændringer. Når udbuddet annulleres med henvisning til fejl eller behov for ændringer, bliver udbuddet typisk offentliggjort på ny i en delvist tilpasset form. Det er således kun ca. otte pct. af de udbud, der annulleres med henvisning til fejl eller behov for ændringer, som ikke bliver udbudt på ny.

En anden årsag til annullation af udbud er utilstrækkelig konkurrence, *jf. figur 1.7*. Det er skønsmæssigt knap 5 pct. af alle udbud, som annulleres med henvisning til utilstrækkelig konkurrence. I disse tilfælde annulleres opgaven naturligt først sent i processen, efter ordregiver har modtaget tilbud. Ordregivere angiver også, at de kan føle sig nødsaget til at annullere et udbud for at undgå en klagesag. Disse annullationer sker typisk også sent i processen og offentliggøres i de fleste tilfælde igen, når materialet er tilpasset.

⁶ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse "Annullationer af danske EU-udbud", 2019.

Figur 1.7 Årsager til annullationer af EU-udbud



Anm.: Baseret på 543 vægtede besvarelser til annullerede udbud og delkontrakter 2016-2017. Beregningerne er vægtede. Respondenterne havde mulighed for at angive op til tre svar, hvorfor tallene summer til mere end 100 pct. I gennemsnit er der 1,3 årsager pr. annullation.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse "Annullationer af danske EU-udbud" (2019).

Halvdelen af alle ordregivere vurderer, at annullationen kunne have været undgået. De kunne fx have anvendt flere ressourcer i udbudsmaterialet, udbudsproceduren var ikke den rigtige, eller de kunne have prioriteret en grundigere markedsafdækning.

Godt halvdelen af alle annullationer sker efter tilbudsfristen er udløbet. Når annullationen sker så sent i udbudsprocessen, har tilbudsgiver og ordregiver brugt en del ressourcer på udbuddet. Såfremt opgaven ikke bliver genudbudt, vil disse transaktionsomkostninger være en omkostning med meget begrænset værdiskabelse. Det er dog 3/4 af alle annullerede udbud, der genudbydes i oprindelig eller tilpasset form. Vælger en ordregiver på ny at skabe konkurrence om annullerede udbud i omtrent samme form, vil meget af det arbejde, som ordregiver og tilbudsgiver har lavet, fortsat have værdi. Udsættelsen medfører imidlertid omkostninger, som fordyrer projektet, og medfører tab for tilbudsgiverne. Derfor er det vigtigt at sikre, at ordregiver prioriterer at anvende ressourcer på at foretage en passende markedsafdækning, definere opgaven klart og præcist og udarbejde et gennemarbejdet udbudsmateriale evt. med en markedsdialog, så risikoen for annullation minimeres.

1.7 Det digitale "Udbudsdanmark"

Det seneste EU-udbudsdirektiv indeholdt to nye krav vedrørende digitalisering af udbudsprocessen. Der er således indført krav om, at ordregivere skal give fri, direkte og fuld elektronisk adgang til udbudsmaterialet. Det skal ske i forbindelse med udbudsbekendtgørelsen på onlineportalen TED⁷. Det har betydet, at så godt som alle udbud indeholder et link til udbudsmaterialet, så materialet er frit tilgængeligt for alle interesserede.

Derudover blev der indført et krav om, at al kommunikation mellem ordregivere og tilbudsgivere skal foregå elektronisk. Dette digitaliseringstiltag har medført, at kommunikationen mellem ordre- og tilbudsgiver i Danmark i størstedelen af udbuddene er elektronisk.

Formålet med disse krav er at sænke de administrative omkostninger for både ordre- og tilbudsgiverne.

Det er derfor positivt, at ordregivere og tilbudsgivere i Danmark ser ud til i høj grad at have implementeret digitaliseringsinitiativerne.

⁷ www.ted.eu indeholder alle offentligt tilgængelige dokumenter for samtlige EU-udbud i EU.

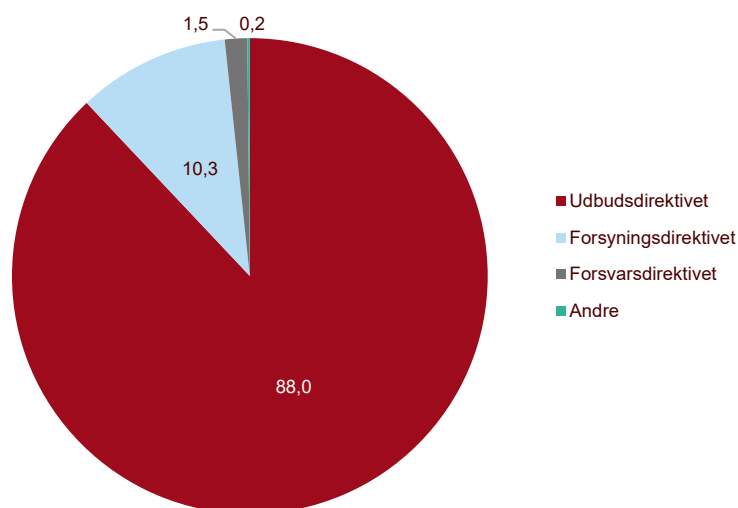
Kapitel 2

Fakta om danske udbud

I dette kapitel belyses, hvordan det danske udbudsmarked har udviklet sig siden 2015. Den danske udbudslov trådte i kraft 1. januar 2016 og var en implementering af det nye EU-direktiv fra 2014. På særlige brancheområder anvendes specifikke direktiver, som regulerer reglerne for udbud. Det gælder blandt andet på forsynings- og forsvarsområdet, hvor reglerne er mere lempelige. Disse direktiver er implementeret direkte i dansk lovgivning.

Tallene i dette kapitel er baseret på udbud under alle direktiver. Størstedelen af de danske EU-udbud blev dog udbudt efter udbudsdirektivet, jf. figur 2.1.

Figur 2.1 Andel udbud opdelt på direktiver, 2018



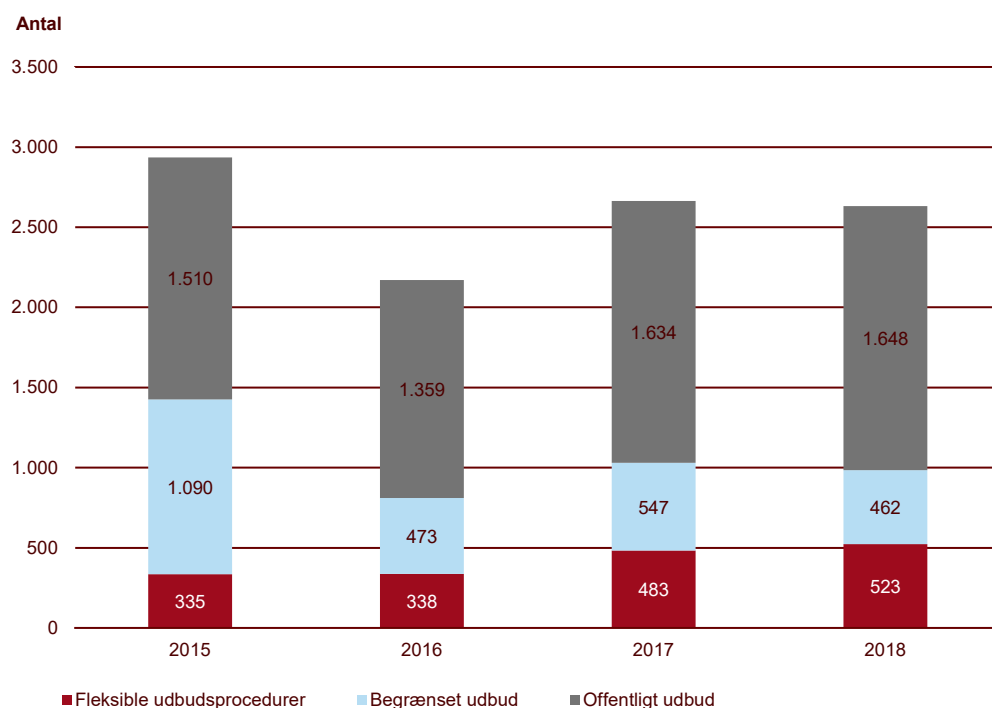
Anm: Baseret på 2.428 udbud, der er offentliggjort i 2018. Alle udbud er afsluttet inden 1. maj 2019 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Der indgår både gennemførte og annullerede udbud. Opgørelsen indeholder både offentlige kontrakter og rammeaftaler. Kategorien "Andre" indeholder Koncessionsdirektivet og Direktiv 2009/81/EF.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

2.1 Mere fleksibilitet i de danske EU-udbud

Antallet af EU-udbud er faldet fra 2015 til 2016. Dette skal ses i lyset af, at antallet af EU-udbud var ekstraordinært højt, særligt i slutningen af 2015, og tilsvarende lavt i de første måneder af 2016. Det afspejler formentlig en fremrykning af udbud til 2015, inden udbudsloven trådte i kraft. I 2017 og 2018 har der i Danmark været godt 2.600 udbud, hvilket er lidt flere end gennemsnittet for 2015 og 2016, jf. figur 2.2.

Figur 2.2 Antal offentliggjorte EU-udbud i 2015-2018 fordelt på udbudsprocedurer



Anm.: Baseret på alle udbud, der er offentliggjort i perioden 2015-2018. De fleksible udbudsprocedurer udgør procedurerne udbud med forhandling, konkurrencepræget dialog og innovationspartnerskab. Der er desuden 12 udbud, der er uspecificeret i perioden 2016-2018. Bemærk, at antallet af udbudsbekendtgørelser i TED afviger fra antallet af bekendtgørelser om indgået kontrakt, som danner grundlag for de fleste figurer i kapitlet.

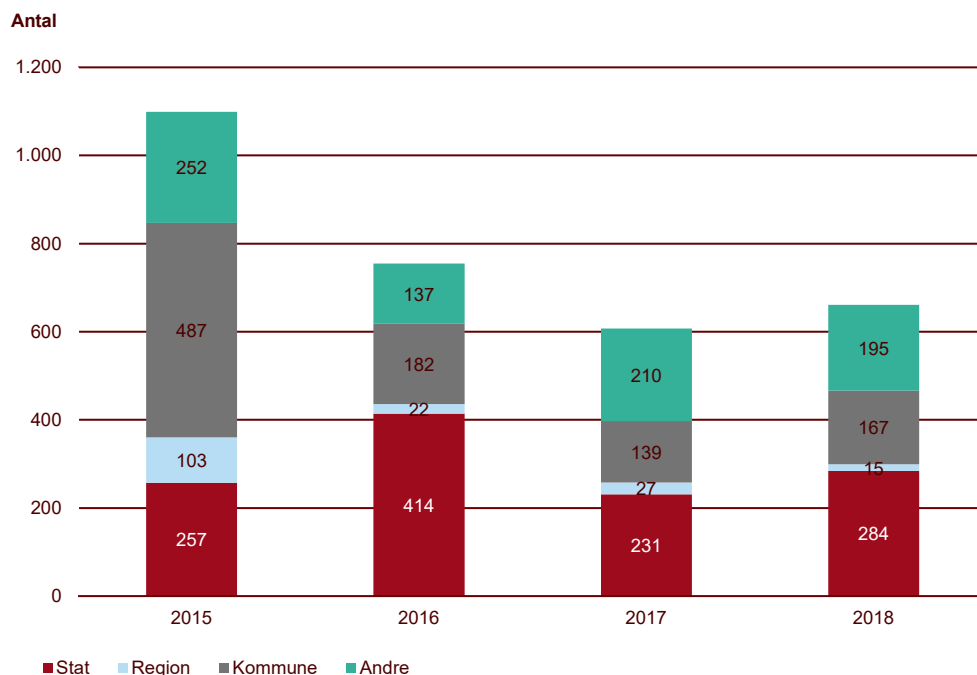
Kilde: Udtræk fra TED-databasen om danske udbud i perioden 2015-2018.

Anvendelsen af de fleksible udbudsprocedurer er steget. I 2015 anvendte ordregiver en fleksibel udbudsprocedure i 11 pct. af udbuddene, mens anvendelsen i 2018 var steget til knap 20 pct. De fleksible udbudsprocedurer anvendes i høj grad på forsynings- og forsvarsområdet, hvor andelen har ligget på 50-70 pct. i hele perioden. Stigningen ses dog især blandt udbud omfattet af udbudsdirektivet, hvor andelen er steget fra godt 1 pct. i 2015 til godt 14 pct. i 2018. Med udbudsloven fik ordregiverne øget adgang til de fleksible udbudsprocedurer. Stigningen i anvendelsen indikerer, at ordregiverne har taget de nye muligheder til sig.

2.2 Udbud under tærskelværdier

I 2018 blev der annonceret 661 indkøb under EU's tærskelværdier, jf. figur 2.3. Det er et fald på knap 40 pct. i forhold til antallet i 2015. Faldet i antallet af annoncerede udbud under EU's tærskelværdier skal ses i lyset af, at udbudsloven også medførte ændring af annonceringspligten, jf. boks 2.1. Indkøb under tærskelværdierne følger lidt lempeligere regler.

Figur 2.3 Antal annonceringer fordelt på myndighedstyper



Anm: Danske annonceringer af indkøb under tærskelværdierne med og uden klar grænseoverskridende interesse i perioden 2015-2018. Kategorien "Andre" dækker over institutioner, der ikke falder ind under "Stat", "Region" eller "Kommune". Det kan fx være offentlige organer eller offentlige virksomheder, der er omfattet af udbudsreglerne.

Kilde: Dataudtræk fra Udbud.dk.

Indkøb under EU's tærskelværdier skal annonceres på Udbud.dk, hvis der er en klar grænseoverskridende interesse. Kravet om annoncering gælder i hele EU, og kravet forøger dermed også danske virksomheders mulighed for at få adgang til offentlige opgaver i andre EU-lande. Det kan også være en fordel for ordregiver at annoncere indkøb under tærskelværdier uden klar grænseoverskridende interesse, hvis det kan medføre flere tilbud, som kan skærpe konkurrencen om opgaven. Godt 25 pct. af annonceringerne i 2018 havde ikke klar grænseoverskridende interesse. Inden udbudsloven var der annonceringspligt på alle varer og tjenesteydelser, der havde værdi under EU's tærskelværdier, men over en bagatelgrænse.

Boks 2.1 Udbudsregler over og under EU-tærskelværdi

Der er forskellige regler i udbudsloven, der regulerer indkøbet, alt efter størrelsen på indkøbets kontraktværdi.

Hvis værdien af et indkøb er over EU's tærskelværdier, skal indkøbet foretages som et EU-udbud. Tærskelværdierne på indkøb af tjenesteydelser og vareindkøb er i 2019 1.072.094 kr. for statslige ordregivere og 1.645.367 kr. for regionale/kommunale og offentligretlige organer, mens tærskelværdien for bygge- og anlægsarbejde er på 41 mio. kr. Reglerne indebærer, at ordregiveren pålægges nogle forpligtelser i udbudsprocesser. Bl.a. skal der tages stilling til udbudsprocedure; der er krav om nogle særlige tidsfrister; og ordregiveren skal offentliggøre udbuddet gennem en udbudsbekendtgørelse, der annonceres i hele EU. Reglerne indebærer også, at udbuddet skal afsluttes med en *Bekendtgørelse om indgået kontrakt*, hvor ordregiver angiver relevant information om kontrakttildelingen eller oplysninger om, at udbuddet er annulleret.

Hvis værdien af indkøbet er under EU's tærskelværdier, kan indkøbet foretages efter lempeligere regler. Hvis ordregiver vurderer, at indkøbet har klar grænseoverskridende interesse, skal indkøbet annonceres på Udbud.dk. Indkøbsprocessen skal ske under overholdelse af principperne om ligebehandling, gennemsigtighed og transparens. Pligten til at annoncere offentlige vare og tjenesteydelseskontrakter efter den tidligere tilbudslovs afsnit II blev afskaffet med udbudsloven. Det betyder, at der ikke længere er krav om annoncering af offentlige varer- og tjenesteydelseskontrakter, når indkøbet er under tærskelværdierne, men over den tidligere "bagatelgrænse" på 500.000 kr. i tilbudsloven, og samtidigt er uden klar grænseoverskridende interesse. Sådanne indkøb skal dog foretages på markedsmæssige vilkår, så de forvaltningsretlige principper følges. Indkøb under EU's tærskelværdier og uden klar grænseoverskridende interesse kan derfor foregå efter en betydelig forenklet proces.

Staten er den ordregiver, der annoncerer flest indkøb under tærskelværdierne på Udbud.dk. Staten annoncerede godt 10 pct. flere indkøb i 2018 end i 2015, mens kommunernes antal annonceringer i 2018 var omkring 1/3 af niveauet i 2015.

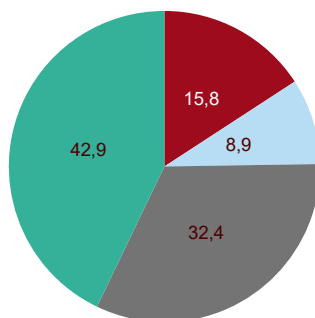
Antallet af annonceringer er næsten halveret siden før udbudslovens ikrafttrædelse. Det kan indikere, at flere indkøb under tærskelværdierne foregår mere enkelt og direkte på markedsvilkår. Omvendt kan færre annonceringer også have medført mindre konkurrence om opgaverne.

2.3 Offentligretlige organer har flest udbudte opgaver

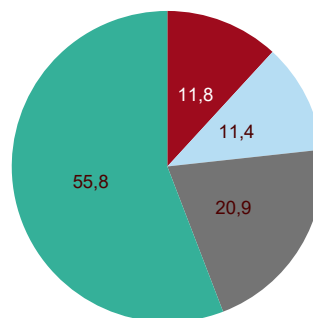
Offentligretlige organer er institutioner som Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI), Amgros, forsyningsselskaber og almene ejendomsselskaber. De offentligretlige organer stod for knap 43 pct. af alle danske EU-udbud i 2018 og udgjorde dermed den ordregivertype, som udbyder flest opgaver, *jf. figur 2.4a*.

Figur 2.4 Fordeling af ordregivertype ved EU-udbud, 2018 (pct.)

a) Andel ud af alle EU-udbud



b) Andel ud af kontraktsum



■ Stat ■ Region ■ Kommune ■ Offentligretligt organ ■ Stat ■ Region ■ Kommune ■ Offentligretligt organ

Anm.: Baseret på 2.215 EU-udbud, der er offentliggjort i 2018. 15 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen. Alle udbud er afsluttet inden 1. maj 2019 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylakser indgår ikke i opgørelsen. I figur 2.4b er observationer med manglende kontraktværdi erstattet med gennemsnitsværdien for ordregiver- og kontrakttype.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

De offentligretlige organer står også for en stor del af udbuddene, når de måles i den kontraktværdi. Kontraktværdien for udbud fra offentligretlige organer var i gennemsnit lidt større end for udbud fra kommuner og staten, og den samlede kontraktsum af offentligretlige organers udbud udgjorde over halvdelen af den samlede udbudte kontraktsum i 2018, jf. figur 2.4b. Kommunale udbud udgjorde knap 1/3 af alle danske EU-udbud, men kun godt 1/5 af den samlede kontraktværdi.

Boks 2.2 Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens data om EU-udbud

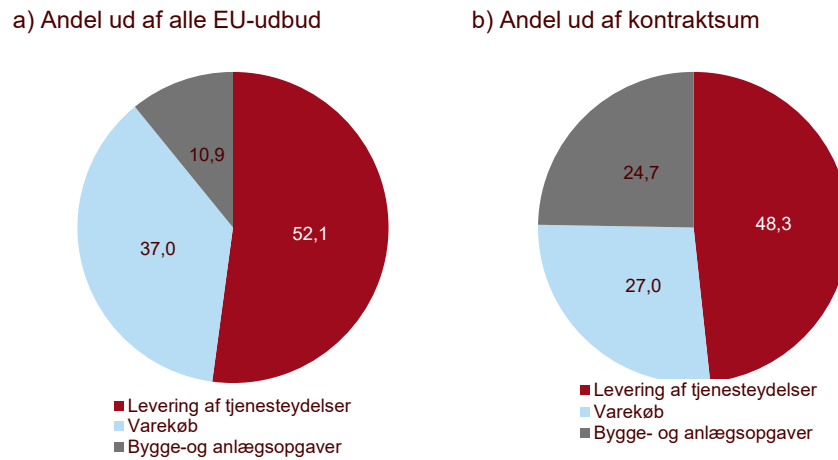
Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har samlet data om danske EU-udbud siden 2015. Disse data samles med henblik på at styrke det evidensbaserede arbejde om EU-udbud. I praksis indgår al information, som angives i en *bekendtgørelse om indgået kontrakt* og deres tilhørende *Udbudsbekendtgørelse* på Tenders Electronic Daily (TED). For hvert EU-udbud skal ordregiver angive en række informationer om karakteristika ved udbuddet, hvorfor det har været muligt at udarbejde en database bestående af 88 variable. Data kvalitetssikres løbende ved blandt andet at kontakte ordregivere, når der opstår tvivl om informationerne i TED.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har med databasen fået mulighed for at følge og analysere udviklingen på det danske udbudsmarked. Kapitel 2 i dette års "Status for Offentlig Konkurrence" er primært baseret på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens data, og giver et overblik over det danske udbudsmarked i 2018.

2.4 De fleste EU-udbud vedrører levering af tjenesteydelser

Lidt over halvdelen af alle EU-udbud i 2018 vedrørte levering af tjenesteydelser, jf. figur 2.5a. Varekøb udgjorde godt 37 pct. mens bygge- og anlægsopgaver udgjorde knap 11 pct. af alle EU-udbud, jf. figur 2.5a.

Figur 2.5 Fordeling af danske EU-udbud på kontrakttype, 2018 (pct.)



Anm.: Baseret på 2.230 EU-udbud, der er offentliggjort i 2018. Alle udbud er afsluttet inden 1. maj 2019 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylakser indgår ikke i opgørelsen.

I figur 2.5b er observationer med manglende kontraktværdi erstattet med gennemsnitsværdien for ordregiver- og kontrakttype.

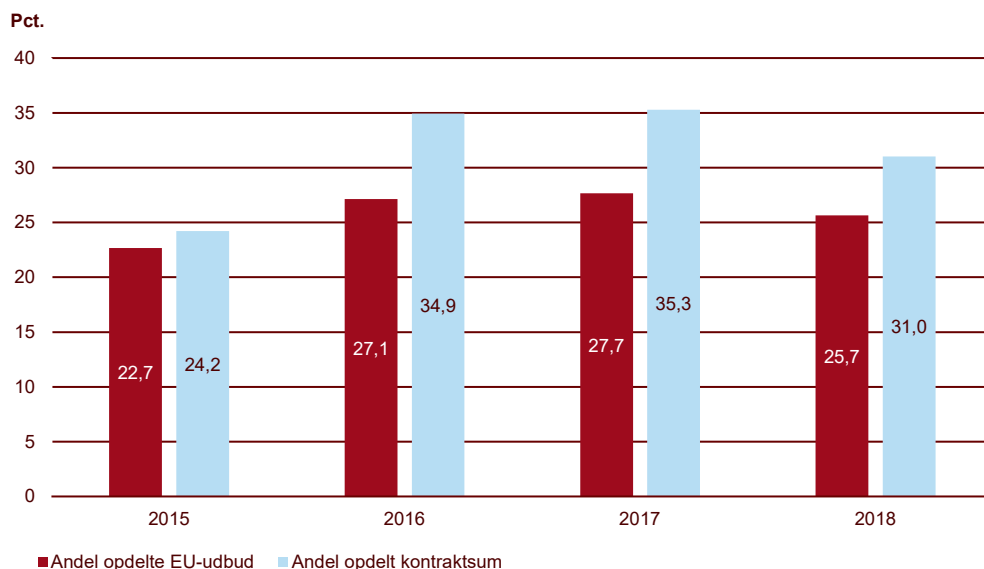
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Udbud af kontrakttypen *varekøb* har typisk en lidt lavere kontraktværdi end de resterende kontrakttyper. I 2018 var den gennemsnitlige kontraktværdi godt 26 mio. kr., når kontrakten vedrørte varekøb, mens gennemsnitsværdien for levering af tjenesteydelser og bygge- og anlægsopgaver var hhv. knap 34 mio. kr. og knap 83 mio. kr. Når der vægtes med kontraktværdien, udgør varekøb således kun 27 pct. Omvendt bliver bygge- og anlægsopgaver først udbudspligtige, når kontraktsummen er over 41 mio. kr. Værdien af bygge- og anlægsopgaver udgjorde derfor godt 27 pct. af den samlede kontraktsum *jf. figur 2.5b*.

2.5 En fjerdedel af EU-udbud er opdelt

I 2018 var godt 1/4 af alle danske EU-udbud opdelt i mindre delkontrakter, hvilket svarer til en stigning på knap 15 pct. i forhold til 2015, *jf. figur 2.6*. Opdelte udbud har i gennemsnit en højere kontraktværdi (samlet set) end ikke opdelte udbud, og i 2018 vedrørte knap 1/3 af den samlede kontraktsum derfor opdelte udbud. Det svarer til en stigning på knap 30 pct. i forhold til 2015. Der er med udbudsloven indført et "opdel eller forklar"-princip, der forpligter ordregiver til at opdele kontrakterne i delkontrakter, eller forklare, hvorfor kontrakten ikke opdeles, *se boks 2.3*. Det kan have forøget antallet af opdelte udbud.

Figur 2.6 Andel opdelt udbud, 2015-2018



Anm.: Baseret på 8.908 udbud, der er offentliggjort i perioden 2015-2018. Alle udbud er afsluttet inden 1. maj 2019 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylakser indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Boks 2.3 "Opdel eller forklar"- princippet

Med udbudsloven, som trådte i kraft 1. januar 2016, blev der indført et "opdel eller forklar"-princip. Princippet forpligter ordregiver til at vurdere, om det er hensigtsmæssigt at opdele en kontrakt i delaftaler. Hvis ikke kontrakten opdeles i mindre delkontrakter, er ordregiver forpligtet til at forklare, hvorfor kontrakten ikke opdeles.

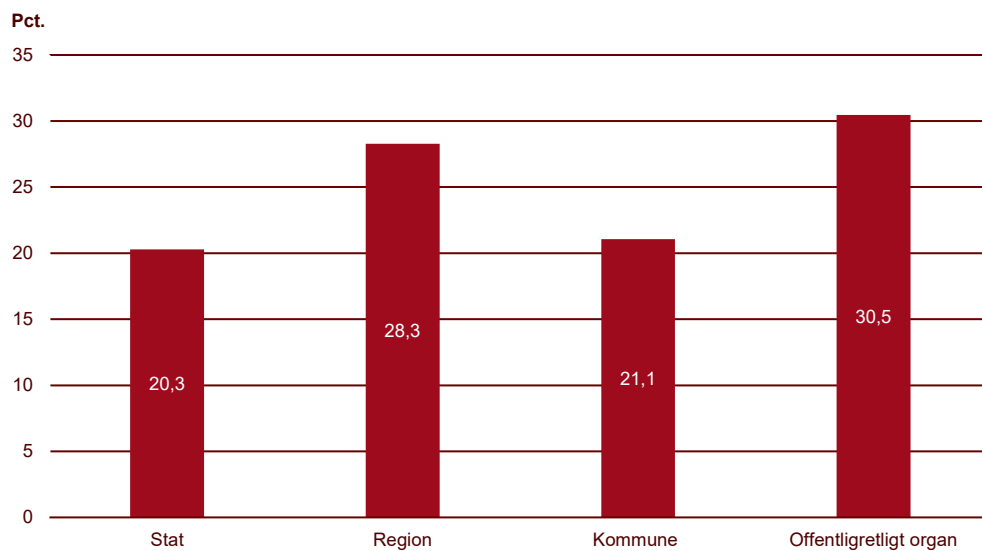
Et udbud kan således enten bestå af en enkelt kontrakt eller af flere delkontrakter, som alle er genstand for deres egen konkurrence. Der kan være flere grunde til, at et udbud har flere delkontrakter. For det første kan det i nogle situationer sænke transaktionsomkostningerne, hvis ordregiver samler flere kontrakter under samme udbud. Derudover kan det være hensigtsmæssigt at opdele en kontrakt i mindre delkontrakter, hvis det fx vurderes, at det kan have en positiv effekt på konkurrencen.

"Opdel eller forklar"-princippet har primært til formål at minde ordregiverne om, at det kan være hensigtsmæssigt at opdele en kontrakt i mindre delkontrakter, fx for at sikre at flere virksomheder får bedre mulighed for at deltage i konkurrencen om opgaven. Hvis kontrakterne opdeles i mindre delkontrakter kan det være nemmere for små og mellemstore virksomheder at deltage i udbuddet. Det er dog ikke altid hensigtsmæssigt, at kontrakten opdeles. Store kontrakter giver bl.a. bedre mulighed for stordriftsfordele, som i sig selv kan medføre fordelagtige priser.

Ca. 30 pct. af udbuddene fra offentligretlige organer blev opdelt i mindre delaftaler, mens staten opdeltede en femtedel af deres udbud, jf. figur 2.7. Det skal ses i sammenhæng med, at offentligretlige organer har flere udbud, der vedrører varekøb, der oftere opdeles. Opdelte udbud bestod i 2018 i gennemsnit af knap syv delkontrakter.

Udbud af rammeaftaler er oftere opdelt end offentlige kontrakter. Knap hver tredje rammeaftale er opdelt i mindre delaftaler, mens hver femte offentlige kontakt opdeles.

Figur 2.7 Andel udbud, der var opdelt i mindre delkontrakter i 2018, fordelt på ordregi-
verttype



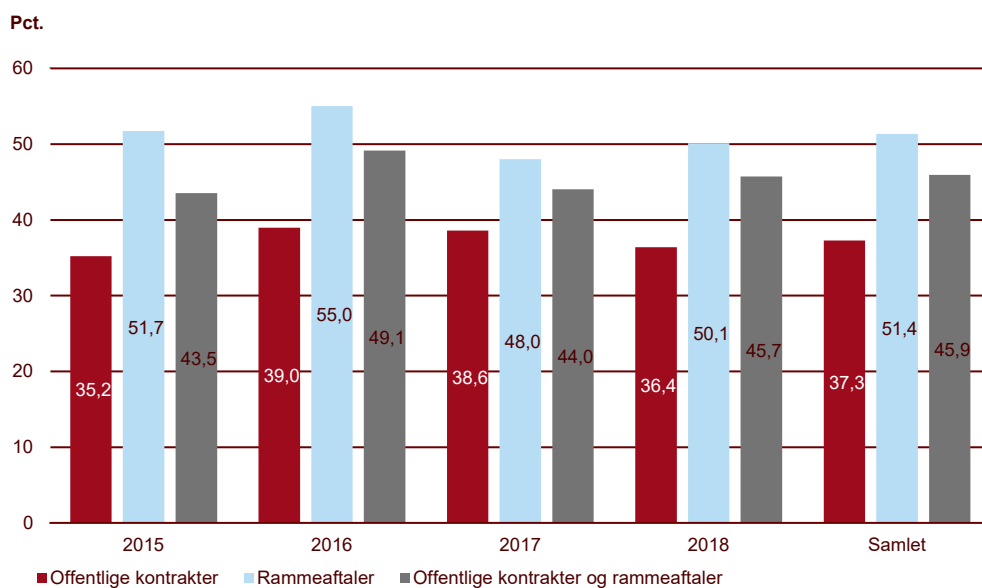
Anm.: Baseret på 2.215 udbud, der er offentliggjort i 2018. 15 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen. Alle udbud er afsluttet inden 1. maj 2019 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både gennemførte og annullerede udbud og både offentlige kontrakter og rammeaftaler. Profylakser indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

2.6 Små virksomheders andel af offentlige kontrakter

Små virksomheder vinder i større grad offentlige opgaver end tilfældet var i 2015, jf. figur 2.8. Små virksomheder er her defineret som virksomheder med mindre end 50 ansatte.

Figur 2.8 Små virksomheders andel af danske EU-udbud



Anm.: Baseret på 20.688 udbud og delkontrakter, der er offentliggjort i perioden 2015-2018, herunder er 12.409 kontrakter tilknyttet en rammeaftale, mens 8.279 kontrakter vedrører offentlige kontrakter. Kontrakterne er tildelt i en bekendtgørelse om indgået kontrakt senest 1. maj 2019. Opgørelsen indeholder ikke annullerede udbud eller profylakser. Små virksomheder er her defineret som virksomheder med færre end 50 ansatte.

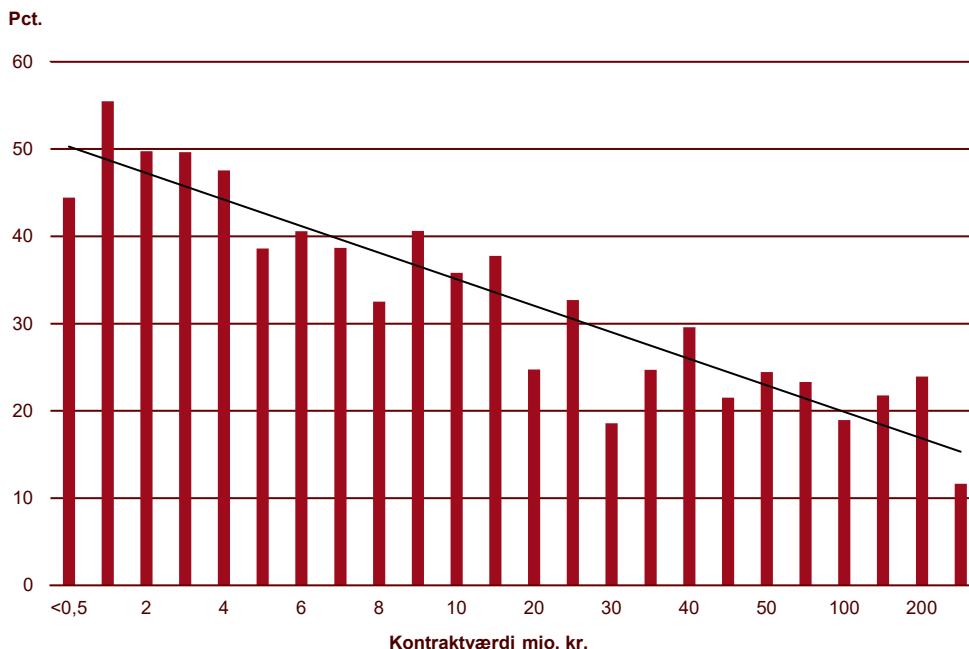
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

I hele perioden 2016-2018 vandt små virksomheder godt 38 pct. af de offentlige kontrakter og mere end 51 pct. af rammeaftalerne. Dette dækker dog over udsving i årene efter 2015.

Små virksomheders andel af kontrakterne i offentlige udbud og rammeaftaler er siden 2015 steget lidt fra knap 43,5 pct. til ca. 46 pct. Det afspejler især en stigning for offentlige udbud, jf. figur 2.8.

Små virksomheder vinder naturligt nok især EU-udbud, der har relativt lave kontraktværdier. Den andel af de offentlige kontrakter (eksklusive rammeaftaler), som vindes af små virksomheder, er således højest ved EU-udbud med kontraktværdi mellem 0,5-1 mio. kr., hvor mere end hvert andet udbud vindes af små virksomheder, jf. figur 2.9.

Figur 2.9 Andelen af offentlige kontrakter, der vinder af små virksomheder, opdelt på kontraktværdiens størrelse, 2015-2018



Anm.: Baseret på 5.347 udbud og delkontrakter, der er offentliggjort i perioden 2015-2018. Kontrakterne er afsluttet med en bekendtgørelse om indgået kontrakt inden 1. maj 2019. Rameaftaler, profylakser og annullerede udbud indgår ikke. Alle observationerne indeholder information omkring kontraktværdi. Tallene under søjlerne repræsenterer den øvre værdi, så "10" således dækker over udbud med kontraktværdi på 9-10 mio. kr. Små virksomheder defineres som virksomheder med færre end 50 ansatte.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

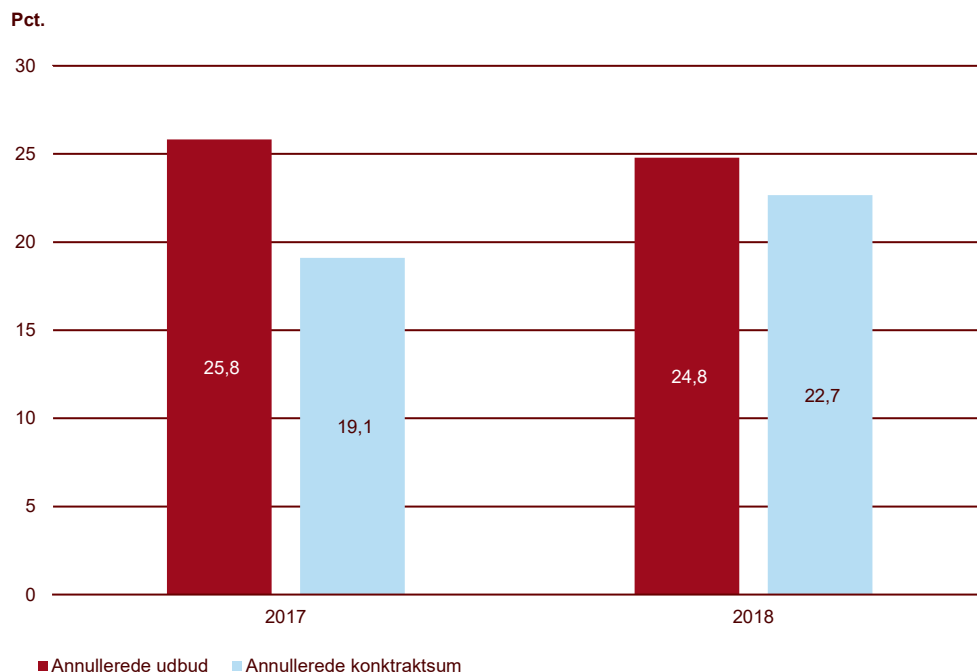
Små virksomheder med mindre end 50 ansatte vinder imidlertid også relativt store kontrakter. Eksempelvis vinder små virksomheder knap 11 pct. af de offentlige kontrakter med en værdi på over 200 mio. kr. Den gennemsnitlige kontraktværdi pr. ansat er i disse tilfælde omtrent 37 mio. kr., hvilket tyder på, at virksomhedernes kapacitet målt ved antallet af ansatte i mange tilfælde ikke afgør, om de kan byde på og endda vinde en stor offentlig opgave. Nogle virksomheder er dog koncernforbundne med andre virksomheder og har dermed større kapacitet, end antallet af ansatte umiddelbart indikerer. Omvendt kan små virksomheder også være underleverandører til de store virksomheder, som vinder store kontrakter.

2.7 Fortsat mange annullationer

Knap 1/4 af alle kontrakter blev annulleret i 2018, jf. figur 2.10. Det er knap 1 procentpoint mindre end i 2017.

En annullation er en aflysning af et allerede påbegyndt udbud. Hver enkelt delkontrakt på et udbud kan være genstand for en selvstændig annullation. Offentlige ordregivere og private virksomheder investerer ressourcer i at tilrettelægge udbud og udforme tilbud. Det er derfor vigtigt, at udbuddene gennemføres så effektivt som muligt. Annullationer kan resultere i øgede transaktionsomkostninger for både ordre- og tilbudsgivere.

Figur 2.10 Andel annullerede kontrakter i 2017 og 2018



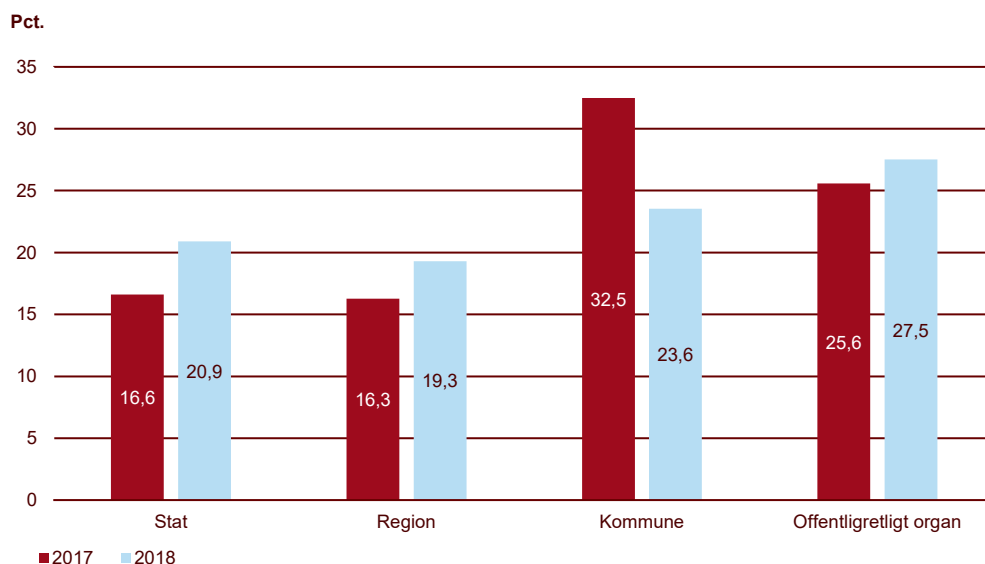
Anm.: Baseret på 4.637 udbud fordelt på 12.464 kontrakter, der er offentliggjort i 2017-2018. Alle udbud er afsluttet inden 1. maj 2019 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylakser indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

De annullerede udbud har en lavere gennemsnitlig kontraktværdi. Annullerede kontrakter udgør derfor knap 23 pct. af den samlede kontraktsum. Det er en stigning i forhold til 2017, hvor den annullerede kontraktsum udgjorde knap 20 pct.

Omkring 1/5 af de statslige og regionale kontrakter blev i 2018 annulleret, mens det samme var tilfældet for over en fjerdedel af de offentligretlige organers udbud og delkontrakter, *jf. figur 2.11*. Der er sket en stigning i andelen af statslige og regionale kontrakter, der annulleres i forhold til niveauet i 2017, mens andelen af annullerede kommunale kontrakter er faldet markant i forhold til 2017.

Figur 2.11 Andel annullerede udbud fordelt på ordregivertype



Anm.: Baseret på 4.611 udbud fordelt på 12.428 kontrakter, der er offentliggjort i 2017-2018. 26 udbud er udbudt af europæiske agenturer og indgår ikke i opgørelsen. Alle udbud er afsluttet inden 1. maj 2019 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylakser indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

De fleste annullerede kontrakter bliver genstand for fornyet offentliggørelse i den oprindelige eller en tilpasset form.⁸ Vælger en ordregiver på ny at skabe konkurrence om annullerede udbud i omtrent samme form, vil meget af det arbejde, som ordregiver og tilbudsgiver har lavet, fortsat have værdi. Hvis udbuddet derimod ikke er genstand for fornyet offentliggørelse, vil annullationen være forbundet med relativt store omkostninger, da ordre- og tilbudsgiver bruger flest ressourcer på at udarbejde udbudsmateriale og tilbud. Hvis de annullerede udbud ikke bliver genstand for fornyet offentliggørelse, er dette ressourceforbrug potentielt spildt.

En analyse af annullationer af EU-udbud⁷ viste, at manglende konkurrence var en forklaring på ca. 22 pct. af annullationerne. Det betyder, at knap fem pct. af alle EU-udbud blev annulleret som følge af svag konkurrence, hvilket trods alt er en relativt lille andel. Den svage konkurrence kan i nogle af disse tilfælde afspejle den måde, udbuddet er udformet på. Hvis der fx er stillet uhensigtsmæssige minimumskrav, kan konkurrencen svækkes unødigt.

⁸ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens analyse "Annullationer af danske EU-udbud", 2019.

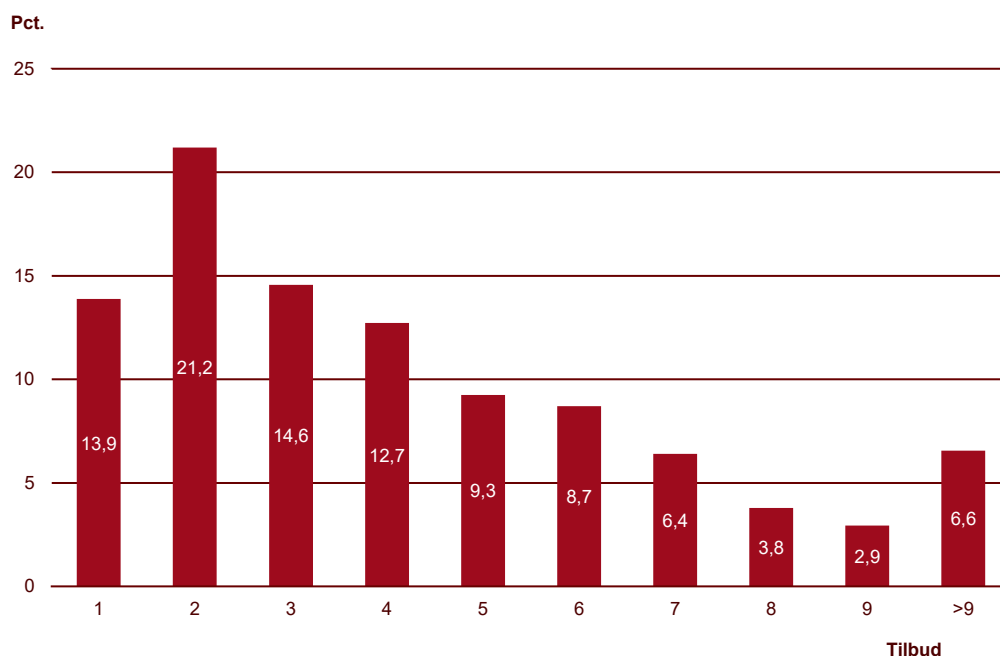
2.8 Konkurrencen om offentlige udbud

I 2018 modtog offentlige kontrakter, hvor der anvendtes udbudsproceduren *offentligt udbud*, i gennemsnit 4,1 tilbud. Det er lidt mere end i 2015, hvor antallet af tilbud i gennemsnit var 3,5.

Effektiv konkurrence om de offentlige opgaver er vigtigt for at sikre den bedst mulige pris og kvalitet. Når en opgave modtager få tilbud, kan ordregiver ikke vide sig sikker på, at de har opnået en konkurrencedygtig pris og kvalitet. Antallet af tilbud kan derfor ses som en indikation på, om konkurrencen om opgaven kan styrkes.

Der er en del af de offentlige opgaver, hvor der er relativt få tilbud. I 2018 udgjorde de offentlige udbud, som har modtaget ét eller to tilbud, godt 35 pct., *jf. figur 2.12*.

Figur 2.12 Fordelingen af antal tilbud i 2018



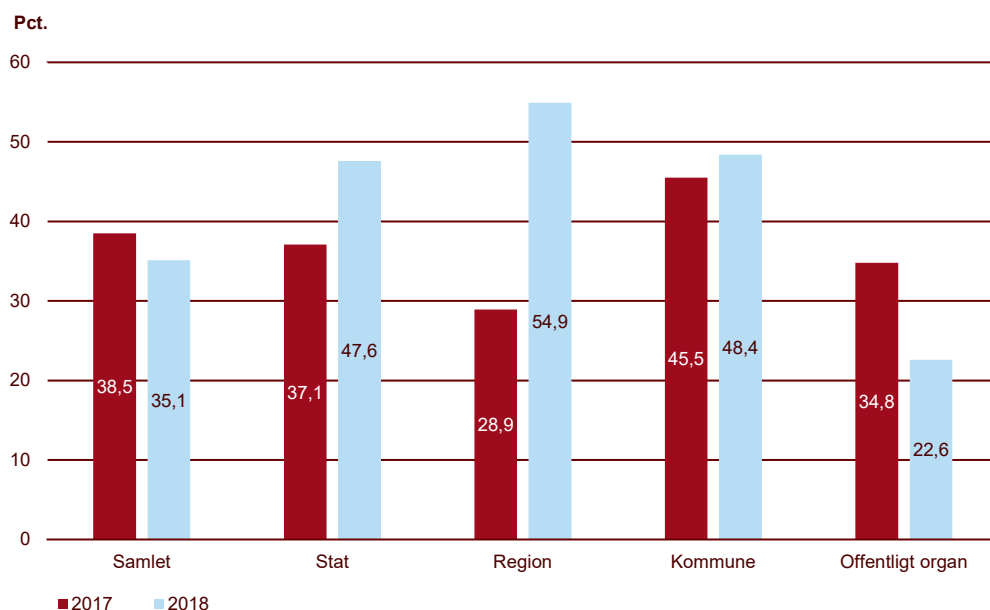
Anm.: Baseret på 1.297 udbud og delkontrakter, der er offentliggjort i 2018. Alle udbuddene er gennemført og afsluttet inden 1. maj 2019 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Kontrakterne er udbudt efter udbudsproceduren "Offentligt udbud". Rammeaftaler, profylakser og annullerede udbud indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Få tilbud er dog ikke nødvendigvis udtryk for svag konkurrence. Det afgørende er, om tilbudsgiver *forventer*, at konkurrencen om EU-udbuddet er hård på det tidspunkt, hvor tilbuddet afgives.

Regionerne havde den højeste andel af udbud med få tilbud i 2018. Her var det godt halvdelen af opgaverne, der modtog ét eller to tilbud, *jf. figur 2.13*. Det er en fordobling i forhold til 2017, hvor regionerne havde den laveste andel med få tilbud. 22,6 pct. af de offentligretlige organers offentlige udbud modtog i 2018 ét eller to tilbud, hvilket er et væsentligt fald ift. 2017. Den lave andel med få tilbud kan ses i sammenhæng med, at offentligretlige organer oftere annullerer deres udbud. Det kan evt. afspejle, at offentligretlige organer i højere grad end andre offentlige ordregivere annullerer de udbud og delkontrakter, der har modtaget få tilbud.

Figur 2.13 Andel udbud med få tilbud (ét eller to) opdelt på ordregivertype



Anm.: Baseret på 2.683 udbud og delkontrakter, der er offentliggjort i 2017-2018. Alle udbuddene er gennemført og afsluttet inden 1. maj 2019 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Kontrakterne er udbudt efter udbudsproceduren "Offentligt udbud". Der indgår ikke rammeaftaler, profylakser eller annullerede udbud i opgørelsen.

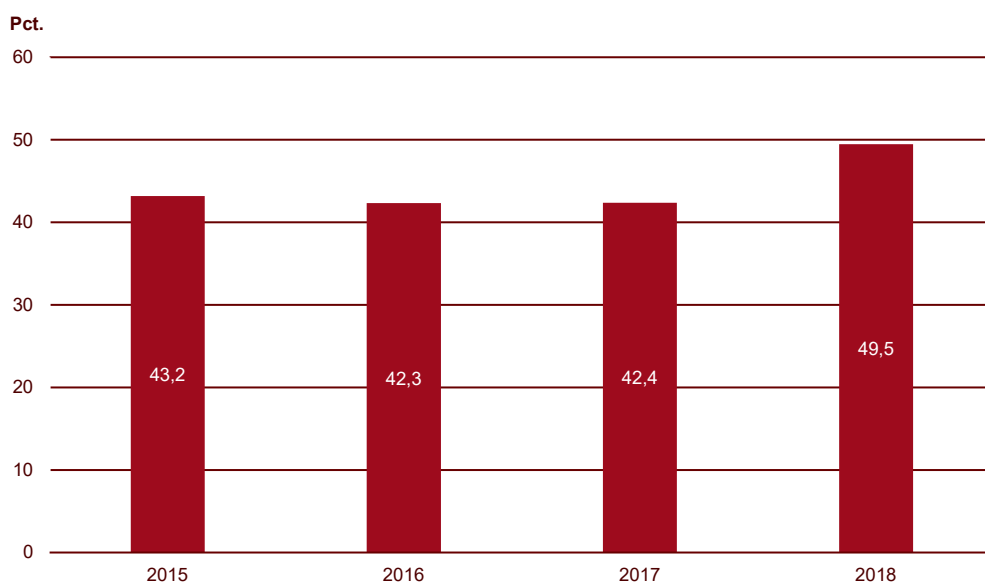
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

2.9 Flere ordregivere anvender rammeaftaler

I 2018 havde 49,5 pct. af alle danske EU-udbud tilknyttet en rammeaftale. I årene før var niveauet stabilt omkring 42-43 pct., *jf. figur 2.14*. Anvendelsen af rammeaftaler er dermed steget en del i 2018.

En rammeaftale er en løbende aftale mellem en eller flere ordregivere på den ene side og en eller flere leverandører på den anden. Rammeaftaler har til formål at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal indgås i løbet af en nærmere fastsat periode. En af fordelene ved rammeaftaler er, at ordregiver ikke skal gennemføre et nyt udbud, hver gang der skal foretages et indkøb, og rammeaftaler anvendes oftest til mere standardiserede varer.

Figur 2.14 Andelen af EU-udbud, der har tilknyttet en rammeaftale, 2015-2018

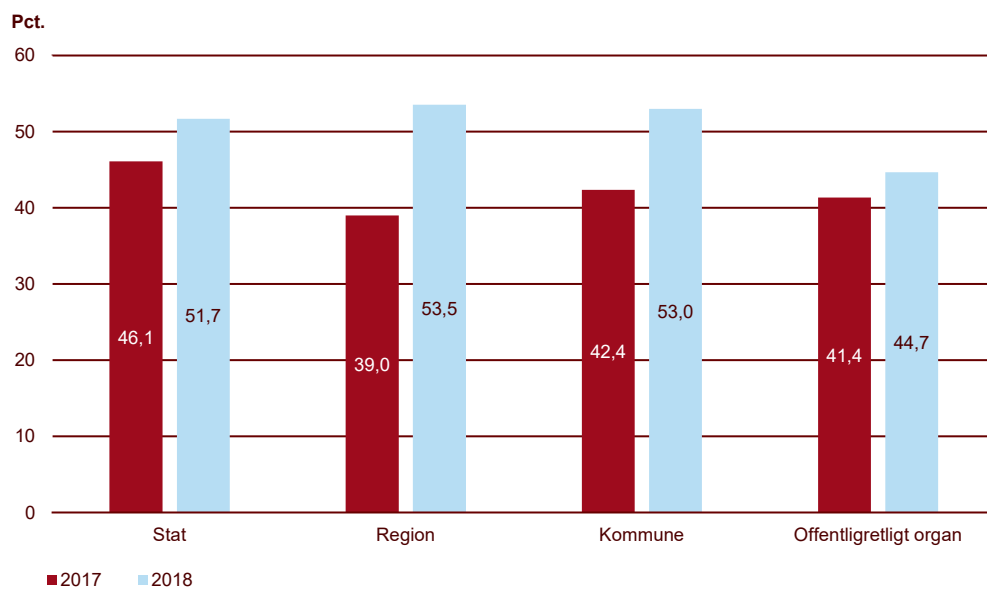


Anm.: Baseret på 8.908 udbud, der er offentliggjort i perioden 2015-2018. Alle udbud er afsluttet inden 1. maj 2019 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylakser indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Brugen af rammeaftaler er steget i både regioner og kommuner, *jf. figur 2.15*. Staten, regionerne og kommunerne anvendte i 2018 rammeaftaler i over halvdelen af deres udbud, mens offentlige organer udbyder knap 45 pct. af deres opgaver med en tilknyttet rammeaftale, *jf. figur 2.15*.

Figur 2.15 Andel af rammeaftaler fordelt på ordregivertype



Anm.: Baseret på 4.614 udbud, der er offentliggjort i perioden 2017-2018. Alle udbud er afsluttet inden 1. maj 2019 med en bekendtgørelse om indgået kontrakt. Opgørelsen indeholder både annullerede og gennemførte udbud. Både offentlige kontrakter og rammeaftaler indgår. Profylakser indgår ikke i opgørelsen.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens kortlægning af danske EU-udbud på baggrund af TED-databasen.

Kapitel 3

Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver

Konkurrence om offentlige opgaver er en drivkraft til at sikre effektivitet og løbende kvalitetsudvikling. Konkurrencen kan bidrage til at hæve produktiviteten i den offentlige sektor ved at optimere arbejdsgange og udstyr, ved at forbedre overblik og styring samt ved at skærpe fokus på kvalitets- og serviceniveauet i opgaveløsningen.

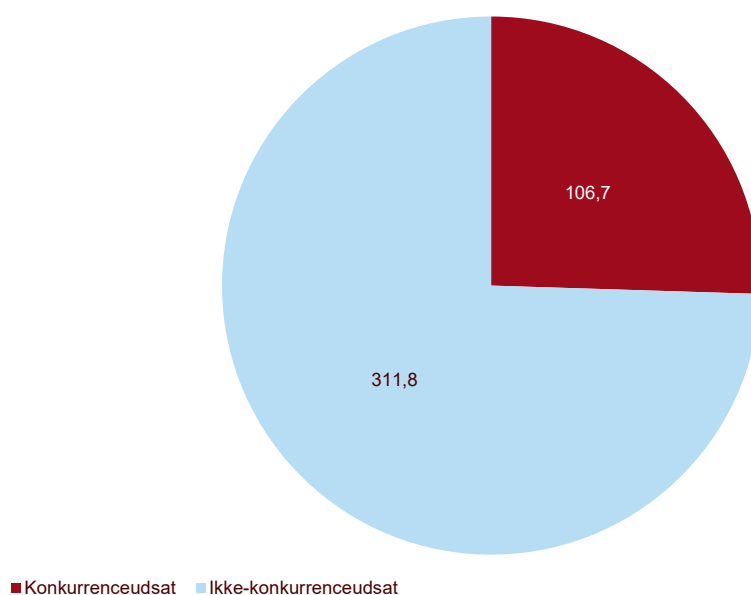
Offentlige myndigheder stiller mange forskellige ydelser til rådighed for borgerne såsom sundhedsydelser, politi og retsvæsen, uddannelse og infrastruktur. En del af disse ydelser skal det offentlige selv levere. Det drejer sig om de såkaldte myndighedsopgaver, som omfatter fx politi, forsvar og domstole. Andre ydelser kan det offentlige vælge selv at producere, eller de kan anvende private leverandører til hele eller dele af opgaven. Disse opgaver kan sendes i udbud med henblik på at lade private aktører konkurrere om opgaven. På den måde afdækkes det, om opgaven udføres bedst og billigst i privat eller offentligt regi.

I 2018 udgjorde andelen af konkurrenceudsatte tjenesteydelser 25,5 pct. målt med indikatoren for konkurrenceudsættelse (IKU). Det betyder, at ca. en fjerdedel af de tjenesteydelser, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, har været konkurrenceudsat. Niveaue er uændret i forhold til 2017. Kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad er dog faldet marginalt, mens staten konkurrenceudsætter en lidt større del af disse opgaver. Konkurrenceudsættelsesgraderne, som præsenteres nedenfor, vedrører i udgangspunktet kun tjenesteydelser, og dermed ikke større bygge- og anlægsopgaver eller varekøb, medmindre varekøbet er tilknyttet tjenesteydelsen.

3.1 Stabil konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver

I 2018 konkurrenceudsatte det offentlige tjenesteydelsesopgaver til en værdi af 106,7 mia. kr., hvilket svarer til 25,5 pct., *jf. figur 3.1.*

Figur 3.1 Offentlige tjenesteydelsesopgaver, 2018 (mia. kr.)



Anm.: Der findes ikke en opgørelse af offentlige virksomheders opgaver, som gør det muligt at se, hvad der kan og ikke kan konkurrenceudsættes. Offentlige virksomheder indgår ikke i figuren.

Kilde: Moderniseringsstyrelsen, Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Konkurrenceudsættelsesgraden beregnes ved at sammenholde værdien af det offentlige tjenesteydelsesopgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, med værdien af de opgaver, som konkurrenceudsættes, *se boks 3.1*. Statens opgaveportefølje, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, udgjorde i 2018 81,0 mia. kr., regionernes udgjorde 99,4 mia. kr., mens kommunernes udgjorde 238,2 mia. kr.

Konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver betyder ikke nødvendigvis, at opgaven skal udliciteres til en privat aktør. Det betyder alene, at opgaven bringes i udbud, og at det testes, om opgaveløsningen er effektiv og giver den bedste kvalitet til prisen. Hvis det viser sig, at en privat løsning ikke er mest effektiv, kan opgavevaretagelsen fortsætte i offentligt regi.

Offentlige ordregivere kan vælge at udarbejde et kontrolbud for at vurdere, om de selv kan varetage den udbudte opgave mest effektivt. I et kontrolbud byder den offentlige part selv på opgaven efter gennemskuelige og konkurrenceneutrale principper. For kommunerne var andelen af de konkurrenceudsatte opgaver, som blev vundet af kommunen selv gennem et kontrolbud, på 0,8 pct. af alle udbud i 2018, mens andelen udgjorde knap 0,1 pct. hos regionerne. Dette skal ses i lyset af, at kommunerne og regionerne kun i begrænset omfang anvender kontrolbud. Værdien af vundne kontrolbud er ikke tilgængelig for staten.

Boks 3.1

Opgørelse af konkurrenceudsættelsesgraden og IKU'ens anvendelse

Status for offentlig konkurrence tager udgangspunkt i en indikator for konkurrenceudsættelse – også kaldet IKU. Indikatoren måler, hvor stor en andel af de tjenesteydelser, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, der er skabt konkurrence om gennem fx et udbud eller indhentning af flere tilbud. IKU'en er således forholdet mellem værdien af de samlede konkurrenceudsatte bruttoudgifter (tælleren) og værdien af de samlede bruttoudgifter, det vurderes at være muligt at konkurrenceudsætte (nævneren).

Indikatoren opgøres årligt for henholdsvis stat, regioner og kommuner. Indikatoren for kommuner og regioner udarbejdes af Social- og Indenrigsministeriet, mens opgørelsen for staten – SIKU – udarbejdes af Moderniseringsstyrelsen.

IKU'en anvendes som indikator for, hvad der er konkurrenceudsat, og ikke hvem der vinder udbuddet. Den er dermed uafhængig af, om det er en privat eller offentlig leverandør, som ender med at løse opgaven.

Som udgangspunkt kræver konkurrenceudsættelse af myndighedsopgaver hjemmel i lovgivningen. Myndighedsopgaver medtages derfor som udgangspunkt ikke i opgørelsen af IKU'en, når det er muligt at adskille dem fra andre opgaver. For staten er det imidlertid ikke umiddelbart muligt at inddrage opgaver i myndighedsopgaver, der som udgangspunkt ikke må konkurrenceudsættes, og opgaver, som kan varetages af både private leverandører og det offentlige selv. Størstedelen af statens opgaver medregnes derfor i opgørelsen af IKU'en.

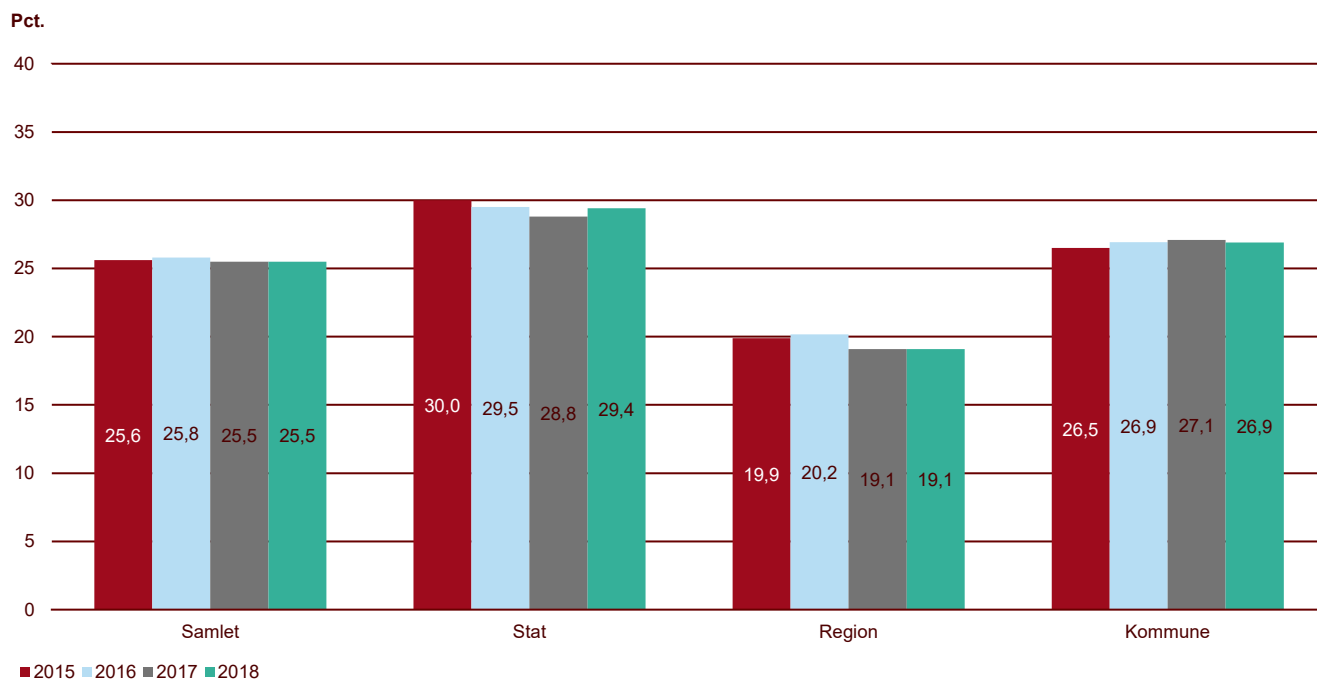
Offentlige varekøb indgår kun i tælleren for IKU, hvis tjenesteydelsen, som varekøbet anvendes i, er konkurrenceudsat. Det er tilfældet, selv om varekøb oftest købes hos private, og varekøbet dermed er anskaffet på et marked med konkurrence. Et eksempel kan være kantinedrift, som varetages af den offentlige myndighed selv, men hvor råvarerne til kantinen leveres af private virksomheder. I det tilfælde vil den samlede drift ikke være konkurrenceudsat, og ydelsen inkl. kantinens vareindkøb vil derfor ikke tælle med som konkurrenceudsat. Hvis kantinedriften konkurrenceudsættes, vil både udgifter til drift og indkøb af råvarer imidlertid fremgå som konkurrenceudsat og dermed øge IKU'en.

IKU'en har visse andre begrænsninger. Indikatoren er baseret på regnskabsdata, hvor kommuner og regioner indberetter udgifter til de opgaver, de varetager, samt værdien af de opgaver, som er konkurrenceudsatte. Forskelle på de enkelte myndigheders konteringspraksis kan derfor påvirke indikatorerne. Endvidere er der nogle særlige problemstillinger, der gør sig gældende for beregningen af statens indikator for konkurrenceudsættelse, *jf. boks 3.2*.

3.2 Udviklingen i konkurrenceudsættelsesgrad hos stat, region og kommune

Staten, regioner og kommuner konkurrenceudsatte i 2018 25,5 pct. af de opgaver, der i udgangspunktet var mulige at udbyde. Fra 2017 til 2018 er der tale om en uændret IKU med en ændring på 0,03 procentpoint, *jf. figur 3.2*. Niveauet i 2018 dækker over en lille stigning i statens konkurrenceudsættelse, status quo i regionerne og et marginalt fald i kommunernes IKU.

Figur 3.2 Konkurrenceudsættelsesgraden i stat, region og kommune



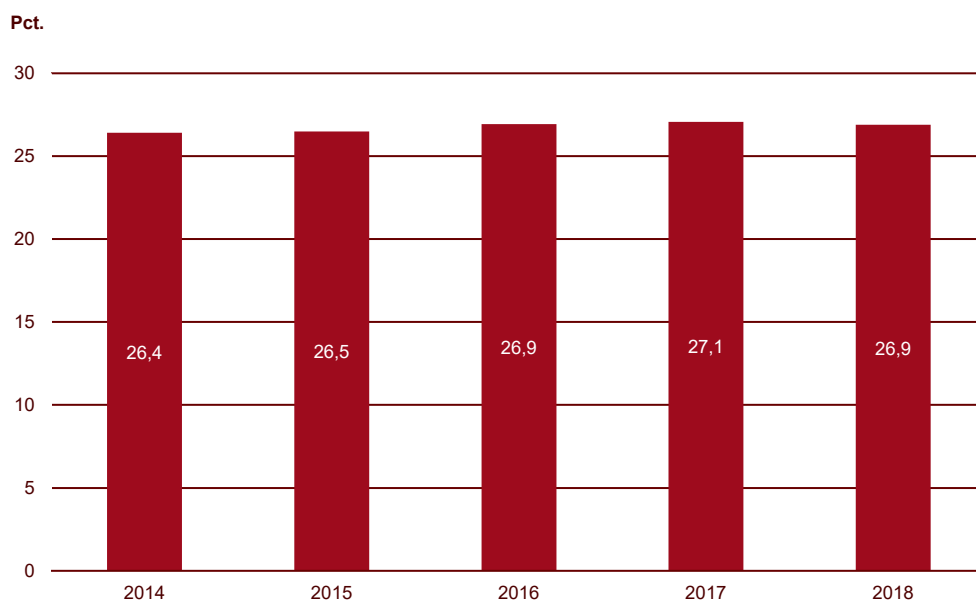
Kilde: Moderniseringsstyrelsen, Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Konkurrenceudsættelsen af tjenesteydelser, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, har med få udsving ligget på knap 26 pct. siden 2012. Der er derfor ikke umiddelbart en forskel i graden af konkurrenceudsatte ydelser før og efter udbudslovens ikrafttrædelse i 2016. I perioden 2012 til 2018 er IKU'en steget med godt 0,5 procentpoint, hvilket svarer til knap 0,1 procentpoint i gennemsnit om året.

3.3 Konkurrenceudsættelse i kommunerne

Kommunerne konkurrenceudsatte i 2018 opgaver til en værdi af 64,0 mia. kr. Det svarer til en IKU på 26,9 pct., jf. figur 3.3. Dette er et marginalt fald siden 2017, hvormed kommunernes IKU er på samme niveau som i 2016.

Figur 3.3 Kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad, 2014-2018



Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger

Faldet i kommunernes IKU kan henføres til, at 58 kommuner i 2018 oplevede et fald i konkurrenceudsættelsesgraden, mens 40 kommuner har øget deres konkurrenceudsættelse i forhold til 2017.

Sammenlignet med 2017 er forskellen i kommunernes IKU steget marginalt med 0,2 procentpoint, jf. tabel 3.1. Afstanden mellem IKU'en for de kommuner, der konkurrenceudsætter mest og mindst, er således steget.

Tabel 3.1 Sammenligning af ændringerne i kommunernes IKU, 2017 og 2018

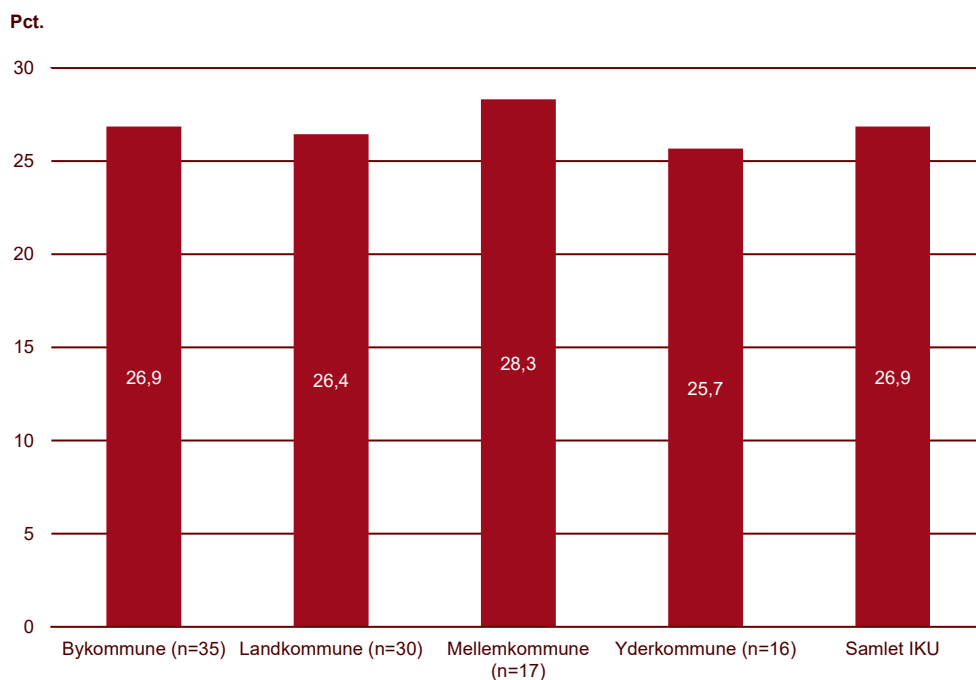
	2017	2018
Kommunernes IKU samlet (pct.)	27,1	26,9
Simpelt gennemsnit for kommunernes IKU (pct.)	27,7	27,6
Gennemsnitlig vækst i IKU pr. kommune (procentpoint)	0,3	-0,1
Standardafvigelse for kommunernes IKU (procentpoint)	4,6	4,8

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Kommunernes IKU varierer mellem 19,6 pct. til 52,5 pct., hvor Ærø Kommune konkurrenceudsætter mindst og Gribskov Kommune konkurrenceudsætter mest, jf. tabel B.1. Størstedelen af kommunerne konkurrenceudsætter dog mellem omkring 22 og knap 36 pct. af deres opgaver.

Mellemkommuner⁹ konkurrenceudsætter marginalt mere end andre kommunetyper, mens yderkommuner konkurrenceudsætter marginalt mindre end gennemsnittet, *jf. figur 3.4*. Der findes dog kommuner med både høje og lave konkurrenceudsættelsesgrader inden for alle landsdele, *jf. figur B.1*.

Figur 3.4 Kommunernes konkurrenceudsættelse ud fra kommunetype



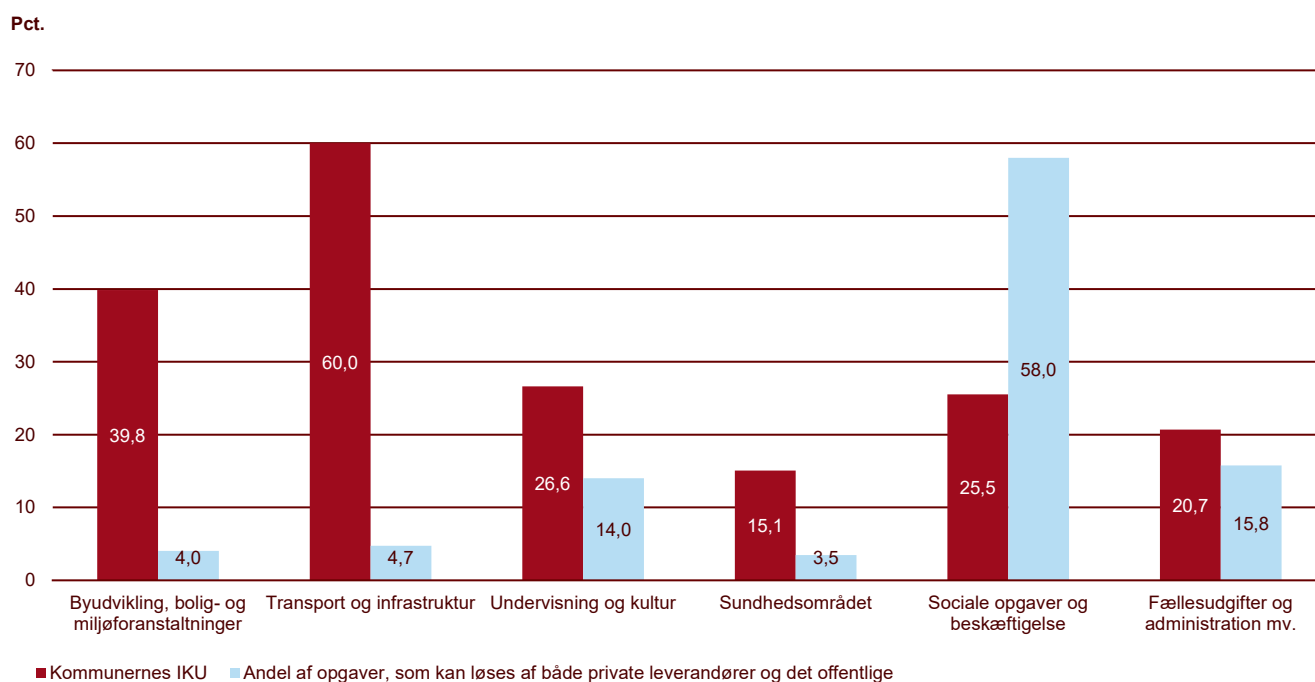
Anm.: Gennemsnittet er vægtet med kommunernes driftsomkostninger. Kommunetyperne er bestemt ud fra et klassifikations-system på baggrund af 14 objektive kriterier.⁹

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Kommunerne konkurrenceudsætter den største andel af opgaver inden for transport og infrastruktur samt byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger, mens konkurrenceudsættelsesgraden er mindst inden for sundhedsområdet, *jf. figur 3.5*.

⁹ Kommunetyperne er bestemt ud fra et klassifikationssystem på baggrund af 14 objektive kriterier, som er fastsat i det daværende Ministerium for Fødevarer, Landbrug og Fiskeris publikation "Landdistriktsprogram 2007-2013" (2008).

Figur 3.5 Konkurrenceudsættelse på forskellige områder i kommunerne



Anm.: Opgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, omfatter kommunernes driftsomkostninger uden myndighedsopgaver.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

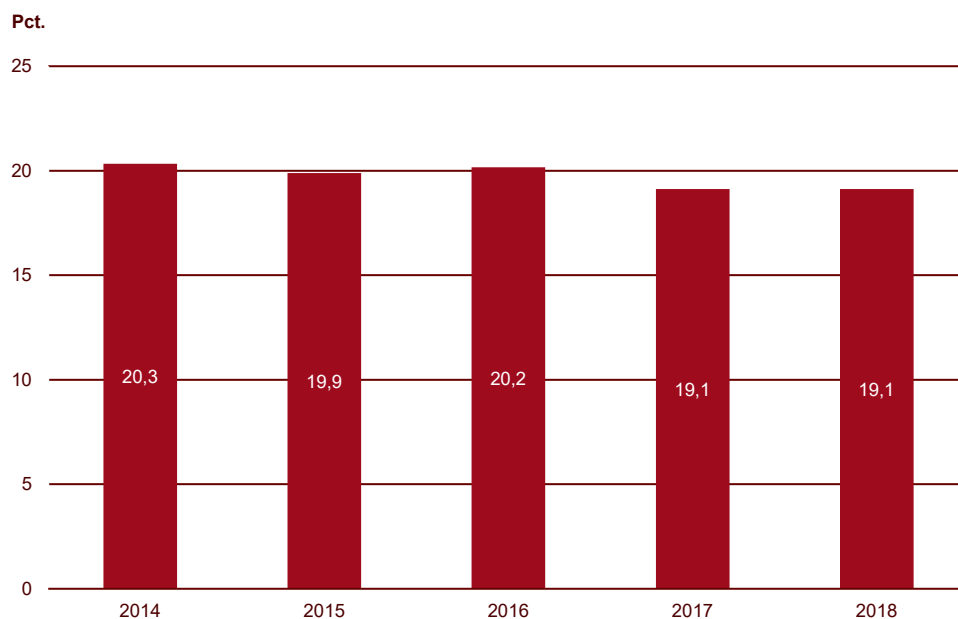
Kommunernes opgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, opgøres ud fra overordnede kontoniveauer. Der konkurrenceudsættes den største andel af opgaver inden for *Transport- og infrastruktur*-området samt området for *Byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger*, som omfatter opgaver såsom bus- og taxakørsel, vejvedligeholdelse, snerydning samt vedligeholdelse af grønne anlæg og kirkegårde. Disse opgaver udgør dog en relativt lille andel af de opgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv. Derfor er effekten af en stigning i konkurrenceudsættelsesgraden på disse områder mindre end en tilsvarende stigning i konkurrenceudsættelsesgraden fx på social- og beskæftigelsesområdet.

Forskellen i kommunernes IKU'en på forskellige kontoniveauer indikerer, at der i nogle kommuner kan være en mulighed for at konkurrenceudsætte flere opgaver. De kontoniveauer, som konkurrenceudsættes i højest grad, er også dem, hvor der er størst spredning i graden af konkurrenceudsættelse. Inden for *Transport og infrastruktur* er forskellen mellem den kommune med hhv. højest og lavest IKU 80,3 procentpoint, hvor Holstebro Kommune har konkurrenceudsat 96,3 pct. af deres opgaver på området og Ærø Kommune kun 16,0 pct. Til sammenligning er der ved kontoen *Fællesudgifter og administration* en forskel på 23,9 procentpoint mellem højeste og laveste konkurrenceudsættelsesgrad.

3.4 Konkurrenceudsættelse i regionerne

Regionerne konkurrenceudsatte i 2018 opgaver til en værdi af 18,9 mia. kr. Det svarer til en IKU på 19,1 procent, *jf. figur 3.6*.

Figur 3.6 Regionernes konkurrenceudsættelse, 2014-2018



Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

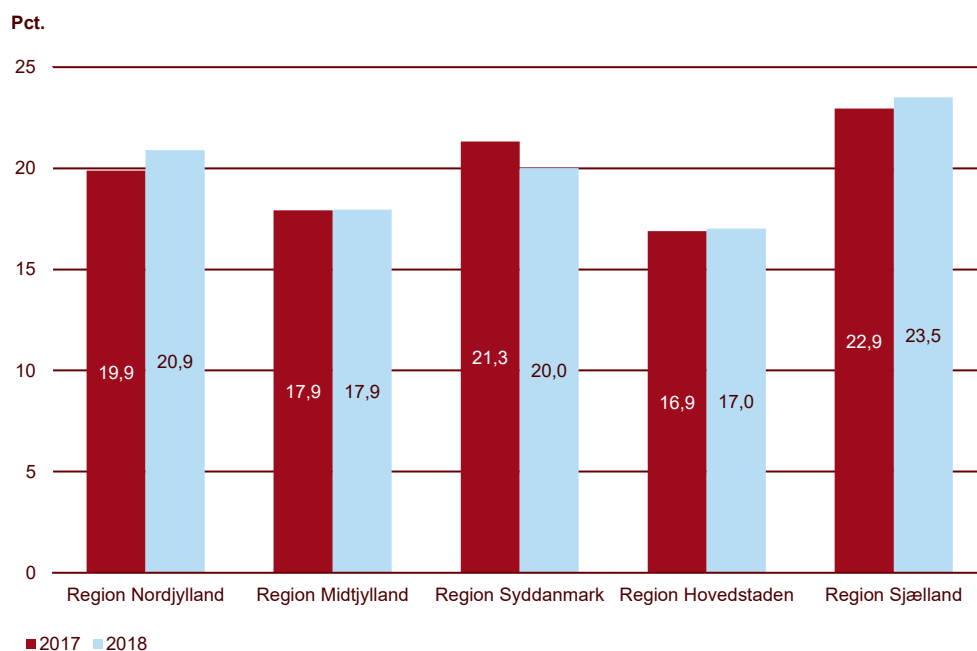
Regionernes samlede konkurrenceudsættelsesgrad (RIKU) er ca. uændret fra 2017 til 2018. Det dækker over, at tre ud af fem regioner har øget deres IKU. RIKU'en har i perioden 2012-2016 været på omtrent 20 pct., hvor der i 2017 var et fald til 19,1 pct.

Regionernes udgifter til medicin kan have indflydelse på RIKU'en. Når medicin udgør en større andel af regionernes driftsomkostninger vil RIKU'en, alt andet lige falde, selv om værdien af de konkurrenceudsatte opgaver er uændret eller øget.

Region Syddanmark var i 2018 den eneste region, hvor RIKU'en faldt, jf. figur 3.7. Regionen med den største stigning var Region Nordjylland, mens Region Sjælland fortsat har den højeste IKU på 23,5 pct. Standardafvigelsen, som indikerer, hvor stor forskel der er mellem regionerne, er på 2,6 procentpoint, hvilket er marginalt højere end i 2017, hvor niveauet var 2,5 procentpoint. Der kan være forskelle i regionernes opgaveportefølje, som har indflydelse på niveauet for deres IKU.¹⁰

¹⁰ Myndighedsopgaver medregnes ikke i RIKU'en, men samtidig er regionerne underlagt sundhedsloven og Sundhedsstyrelsens specialeplan, hvilket vanskeliggør konkurrenceudsættelse af visse af regionernes opgaver. Det gælder fx inden for området for specialiseret behandling. Nogle regioner har flere specialiserede hospitalsfunktioner end andre, og dette kan i et vist omfang påvirke de enkelte regioners konkurrenceudsættelsesgrad.

Figur 3.7 Regionernes konkurrenceudsættelse, 2017 og 2018



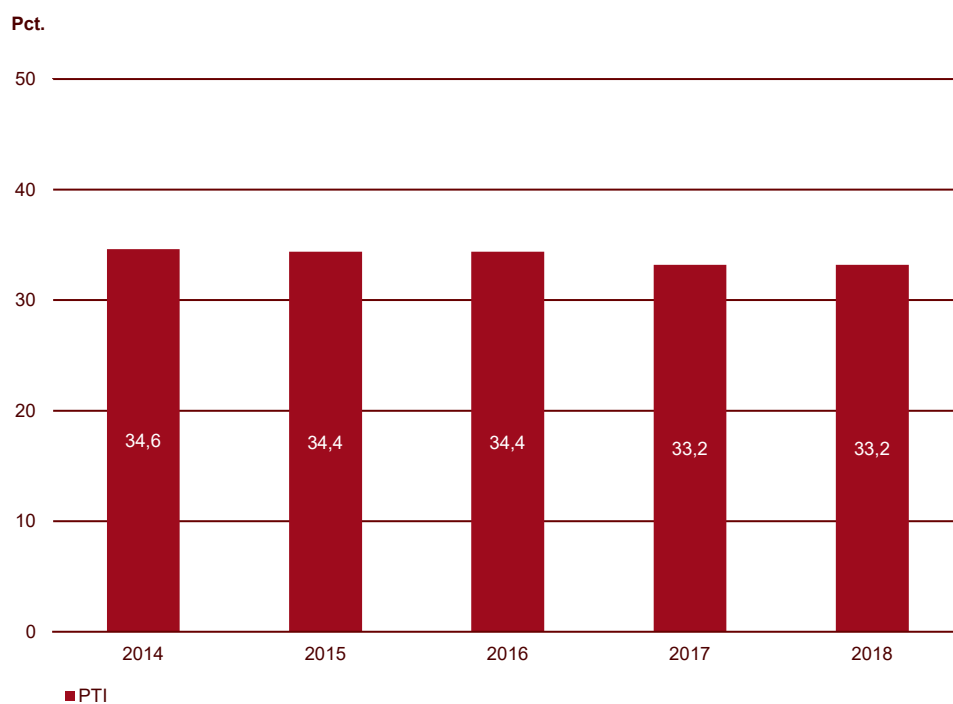
Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Region Nordjylland har oplevet den største stigning i IKU fra 2017 til 2018 på 1 procentpoint. Syddanmark er den eneste region, som ikke har oplevet en stigning i IKU'en, men i stedet et fald på -1,3 procentpoint.

Regionernes privat tjenesteydelsesindikator (PTI) er med 33,2 pct. i 2018 på samme niveau som i 2017, jf. figur 3.8. PTI opgør bruttoudgifter til private leverandører i forhold til bruttoudgifter til tjenesteydelser, der potentielt set vurderes at kunne leveres af private. Forskellen mellem IKU og PTI består bl.a. i, at regionernes udgifter til praksissektoren i form af privatpraktiserende læger medtages i PTI. Desuden ses der i opgørelsen bort fra værdien af regionernes egne vundne udbud.

PTI'en har været stabil omkring 34,5 pct. i perioden 2013 til 2016, hvorefter der skete et fald i 2017. Niveaueet er uændret i 2018.

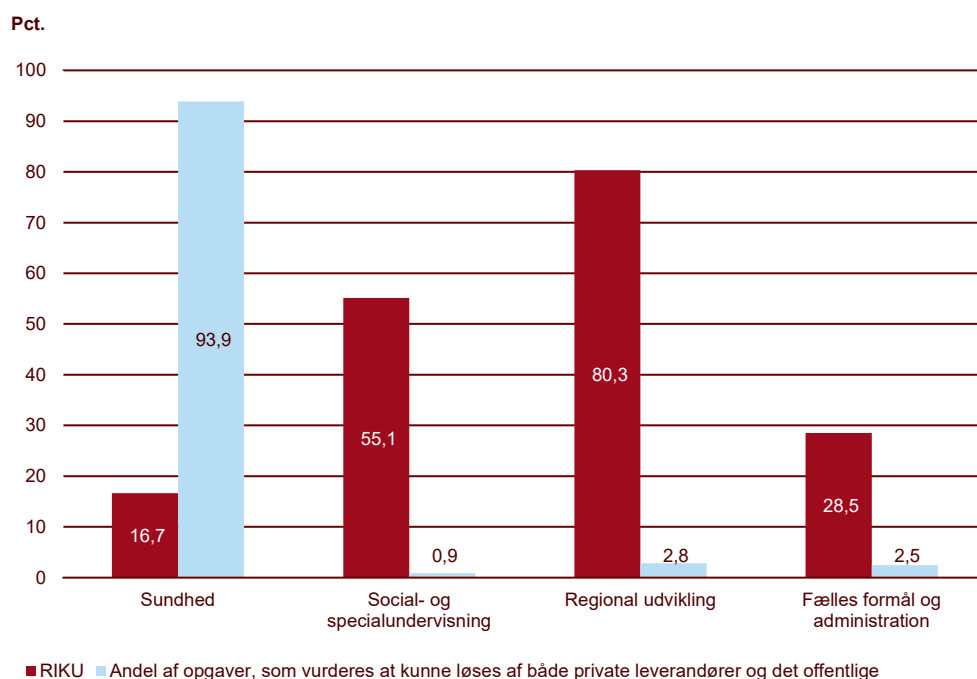
Figur 3.8 Regionernes niveau for privat tjenesteydelsesindikator (PTI)



Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Langt de fleste af regionernes opgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, findes inden for sundhedsområdet, jf. figur 3.9. Men sundhedsområdet er også det område, hvor regionerne konkurrenceudsætter den mindste andel af opgaver.

Figur 3.9 Konkurrenceudsættelse på forskellige områder i regionerne



Anm.: Opgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, omfatter regionernes driftsomkostninger uden myndighedsopgaver.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Region Sjælland konkurrenceudsætter den største andel inden for tre af de fire kontoniveauer, jf. tabel 3.2. Inden for sundhedsområdet har den region, som konkurrenceudsætter mest og mindst en forskel i IKU på 5,1 procentpoint, mens forskellen er 13,5 procentpoint inden for kontoen *Regional udvikling*. Forskellene indikerer, at der er mulighed for øget konkurrenceudsættelse inden for alle kontoniveauer. Sammenlignet med kommunernes spredning inden for de forskellige kontoniveauer er regionernes spredning dog markant mindre.

Tabel 3.2 Regionernes konkurrenceudsættelse af kontoniveauer i 2018 (pct.)

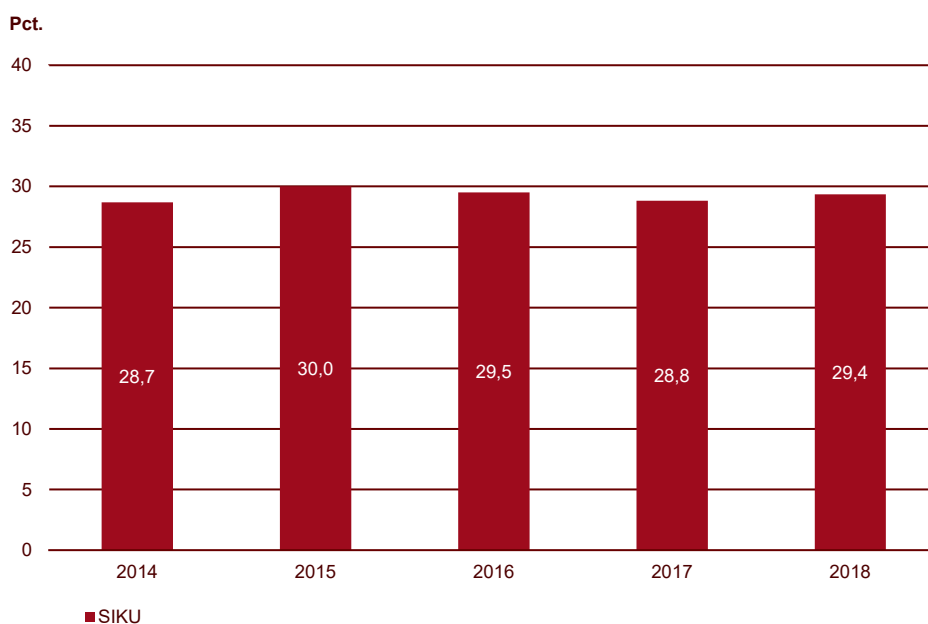
	Sundhed	Social- og specialundervisning	Regional udvikling	Fælles formål og administration
Region Nordjylland	17,7	55,7	74,0	28,4
Region Midtjylland	15,1	55,3	84,7	34,8
Region Syddanmark	18,4	55,3	77,9	30,0
Region Hovedstaden	15,0	50,2	77,9	25,0
Region Sjælland	20,2	59,0	87,5	23,9
Samlet	16,7	55,1	80,3	28,5

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

3.5 Konkurrenceudsættelse i staten

Staten konkurrenceudsatte i 2018 opgaver til en værdi af 23,8 mia. kr. Det svarer til en konkurrenceudsættelsesgrad på 29,4 procent. Statens konkurrenceudsættelsesgrad (SIKU) er dermed steget med 0,5 procentpoint fra 2017 til 2018, *jf. figur 3.10*.

Figur 3.10 Statens konkurrenceudsættelsesgrad 2014-2018



Anm.: Omkostninger til Danmarks Domstole (bogføringskreds 12207) indgår ikke i opgørelsen af SIKU'en, da Moderniseringsstyrelsen vurderer, at omkostningerne hovedsageligt vedrører myndighedsopgaver.

Kilde: Moderniseringsstyrelsen og egne beregninger.

SIKU'en opgøres med udgangspunkt i regnskabstal, hvor indkøbte tjenesteydelser og tilknyttede varekøb opgøres og sættes i forhold til de samlede driftsomkostninger. I de samlede driftsomkostninger indgår myndighedsopgaver, men disse kan som udgangspunkt ikke konkurrenceudsættes, *jf. boks 3.2*. Det betyder bl.a., at konkurrenceudsættelsesgraden er et underkantsskøn for den reelle konkurrenceudsættelse, og at det er vanskeligt at sammenligne niveauerne med kommunernes og regionernes IKU, hvor myndighedsopgaver i udgangspunktet ikke indgår.

**Boks 3.2
Myndighedsopgaver og
statens konkurrenceud-
sættelse**

Staten har pligt til at konkurrenceudsætte de drifts- og anlægsopgaver, der er udbudsegnede og har en værdi, der ligger over EU's tærskelværdier.¹¹ En opgave kan vurderes ikke at være udbudsegnet, hvis opgaven fx ikke har tilstrækkelig volumen, eller at der mangler et velfungerende marked for den type opgaver.

Statens opgaver kan således inddeles i tre kategorier: i) konkurrenceudsatte opgaver, ii) myndighedsopgaver, der i udgangspunktet ikke må konkurrenceudsættes samt iii) ikke-konkurrenceudsatte opgaver, der yderligere kan opdeles i udbudsegnede og ikke-udbudsegnede opgaver.

Myndighedsopgaver er en samlebetegnelse for mange forskelligartede opgaver, som har det til fælles, at de ensidigt og bindende fastlægger og regulerer borgernes og virksomhedernes rettigheder og pligter, typisk i form af forbud, påbud og tilladelser. Myndighedsopgaver er eksempelvis afgørelser i håndhævelsessager (fx hos Forbrugerombudsmanden, Fødevarerstyrelsen etc.), tilsynsopgaver som fx told, arbejdstilsyn etc. og anvendelse af tvangsmagt i situationer, hvor myndigheden er i fysisk kontakt med borgeren. Konkurrenceudsættelse af myndighedsopgaver kræver som udgangspunkt, at der er hjemmel i lovgivningen til, at opgaverne må konkurrenceudsættes.

Myndighedsopgaver, kan derfor være konkurrenceudsat, om end det er ukendt, i hvor høj grad dette gør sig gældende. Af regnskabstekniske grunde medregnes næsten alle statslige driftsomkostninger som opgaver, der vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv – også myndighedsopgaver. Det skyldes, at myndighedsopgaver ikke kan udskilles fra de enkelte regnskabskonti. Dog er driftsomkostninger for Danmarks domstole (bogføringskreds 12207) fratrukket i opgørelsen, da Moderniseringsstyrelsen vurderer, at disse hovedsageligt vedrører myndighedsopgaver.

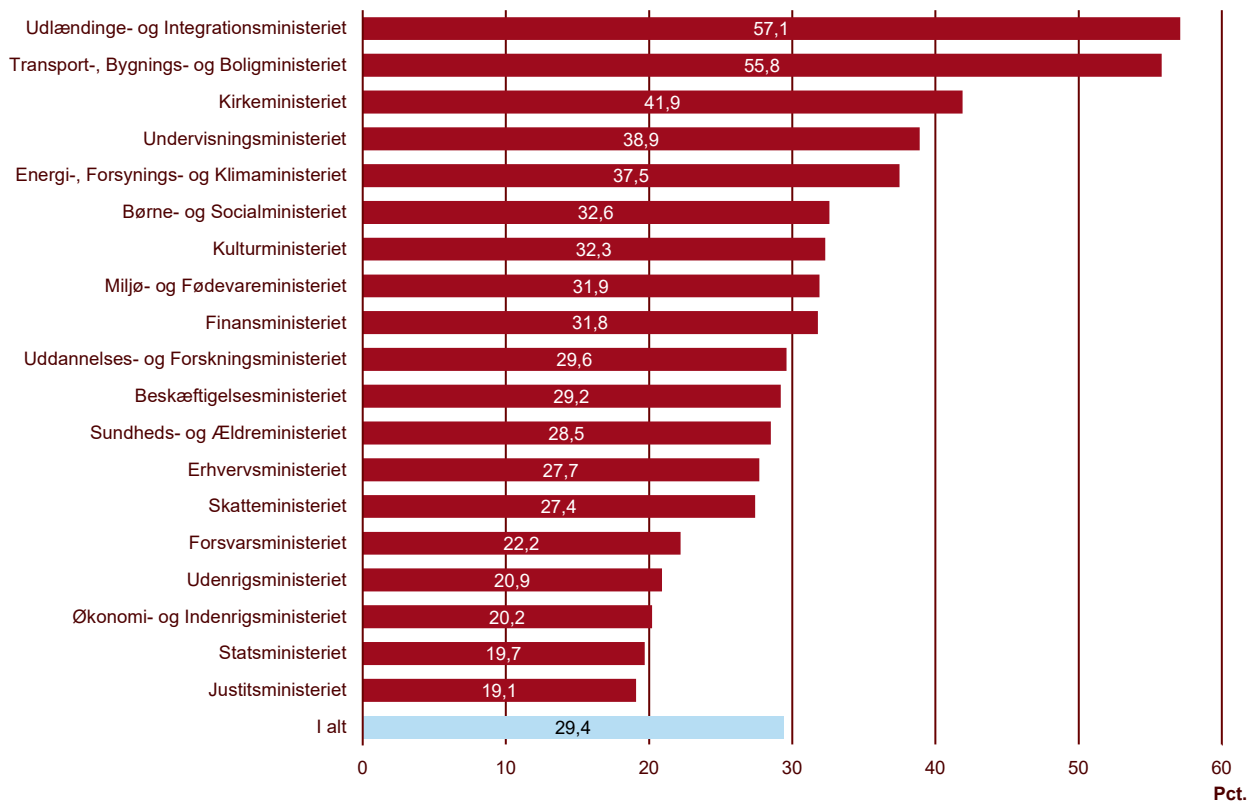
Der er dermed tale om en noget mere grovkornet opgørelse af opgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og det offentlige selv, end for regioner og kommuner. Det betyder samtidig, at nævneren i SIKU'en indeholder flere opgaver, end det reelt er muligt at konkurrenceudsætte.

Eksempelvis er alle statens lønninger medtaget, inklusive lønninger til politi og forsvar, selv om disse i et vist omfang omfatter myndighedsopgaver, der ikke kan konkurrenceudsættes.

Der er stor variation i de enkelte ministerområders konkurrenceudsættelsesgrader, hvilket bl.a. skal ses i sammenhæng med, at ministerierne har forskelligartede opgaver, *jf. figur 3.11*. Udlændinge- og Integrationsministeriet er det ministerium med den højeste IKU, hvor 57,1 pct. af driftsomkostningerne konkurrenceudsættes.

¹¹ Jf. cirkulære af 31. marts 2016 om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver.

Figur 3.11 Ministeriernes konkurrenceudsættelsesgrad, 2018



Anm.: Inddelingen af ressortområder i figuren følger inddelingen af ressortområder i 2018. Omkostninger til Danmarks Domstole (bogføringskreds 12207) indgår ikke i opgørelsen af SIKU'en, da Moderniseringsstyrelsen vurderer, at omkostningerne hovedsageligt vedrører myndighedsopgaver.

Kilde: Moderniseringsstyrelsen og egne beregninger.

Justitsministeriet har den laveste IKU på 19,1 procent, men er samtidig også et ministerområde med mange myndighedsopgaver, som ikke må konkurrenceudsættes. Det er således ikke muligt for alle ministerområder at opnå konkurrenceudsættelsesgrader på niveau med fx Udlændinge- og Integrationsministeriet.

10 ud af 19 af ministerområderne har øget deres IKU fra 2017 til 2018. Kirkeministeriet er det ministerområde, der har oplevet den største forøgelse på 4,7 procentpoint.

Statslige myndigheder skal jævnligt vurdere, om forholdene ved en opgaves varetagelse har ændret sig, for at vurdere om opgaven er udbudseget eller ej.

3.6 Analyse af statens konkurrenceudsættelsesgrad

For at få et bedre indblik i statens egentlige konkurrenceudsættelsesgrad har Moderniseringsstyrelsen og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen gennemført en spørgeskemaundersøgelse vedrørende andelen af myndighedsopgaver.

Alle statslige institutioner med selvstændige budgetter er blevet bedt om at oplyse deres bedste skøn for, hvor stor en del af institutionens driftsomkostninger, der anvendes på myndigheds-

opgaver, se *boks 3.3*. Formålet med dette var at kunne rense indikatoren for statens konkurrenceudsættelse for myndighedsopgaver, og derved gøre den mere sammenlignelig med kommunernes og regionernes IKU.

Boks 3.3
Spørgeskemaundersøgelse vedr. myndighedsopgaver

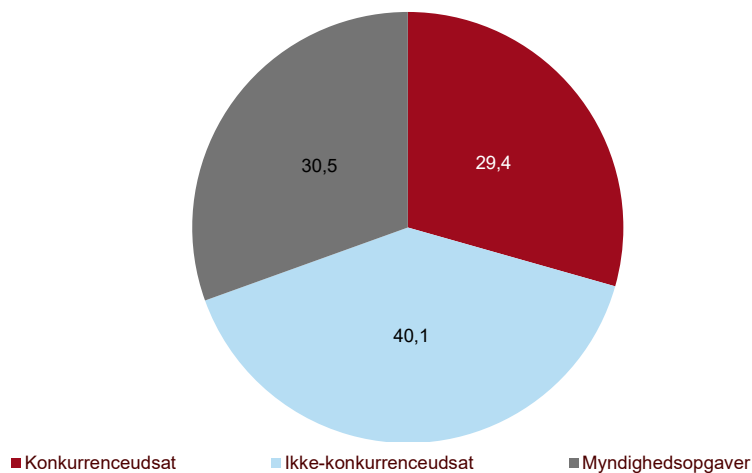
De statslige institutioner har i en spørgeskemaundersøgelse angivet, hvor stor en andel myndighedsopgaver udgør af de samlede driftsomkostninger (inklusive lønomkostninger). Der er tale om selvrapporterede skøn, og tallene er forbundet med usikkerhed. Det har bl.a. været vanskeligt for institutionerne at give et præcist skøn for, hvor stor en andel af opgaverne, der skal defineres som myndighedsopgaver. 11 institutioner har angivet et skøn for myndighedsopgaver, der sammen med allerede konkurrenceudsatte opgaver (fra statens regnskab) summer til mere end de samlede driftsomkostninger. I disse tilfælde er andelen af myndighedsopgaver af beregningsmæssige årsager korrigeret ned, så andelen af myndighedsopgaver og andelen af konkurrenceudsatte opgaver samlet udgør 100 pct. af driftsomkostningerne.

96 ud af 104 institutioner har besvaret spørgsmålet vedr. myndighedsopgaver. Oplysningerne om driftsomkostninger er leveret af Moderniseringsstyrelsen. For fire institutioner – som har angivet myndighedsandel – har det ikke været muligt at finde matchende oplysninger om institutionens driftsomkostninger. Disse institutioners oplysninger om myndighedsopgaver indgår ikke i analysens beregninger, da myndighedsandelen ikke kan sættes i forhold til institutionernes driftsomkostninger.

Staten har driftsomkostninger for knap 81 mia. kr. Disse fordeler sig på myndighedsopgaver, allerede konkurrenceudsatte opgaver og ikke-konkurrenceudsatte opgaver. I spørgeskemaundersøgelsen har de statslige institutioner angivet, at andelen af myndighedsopgaver i gennemsnit udgør knap 1/3 af driftsomkostningerne, *jf. figur 3.12*. Det svarer til ca. 25 mia. kr. af de 81 mia. kr.

Med oplysning om, hvor stor en andel de konkurrenceudsatte opgaver udgør af statens driftsomkostninger, samt et skøn for myndighedsopgavernes andel, efterlader det en skønnet residual på 40,1 pct., svarende til 32 mia. kr., som udgør de ikke-konkurrenceudsatte opgaver, *jf. figur 3.12*. De ikke-konkurrenceudsatte opgaver, som kan løses af både private leverandører og det offentlige selv, er ikke nødvendigvis udbudsegnete. De statslige ordregivere skal løbende vurdere, om deres opgaver er udbudsegnete eller ej. I den vurdering kan fx ligge en vurdering af, at opgaven ikke har tilstrækkelig volumen, eller at markedet ikke er velfungerende.

Figur 3.12 Statens driftsomkostninger fordelt på opgavetyper (pct.)

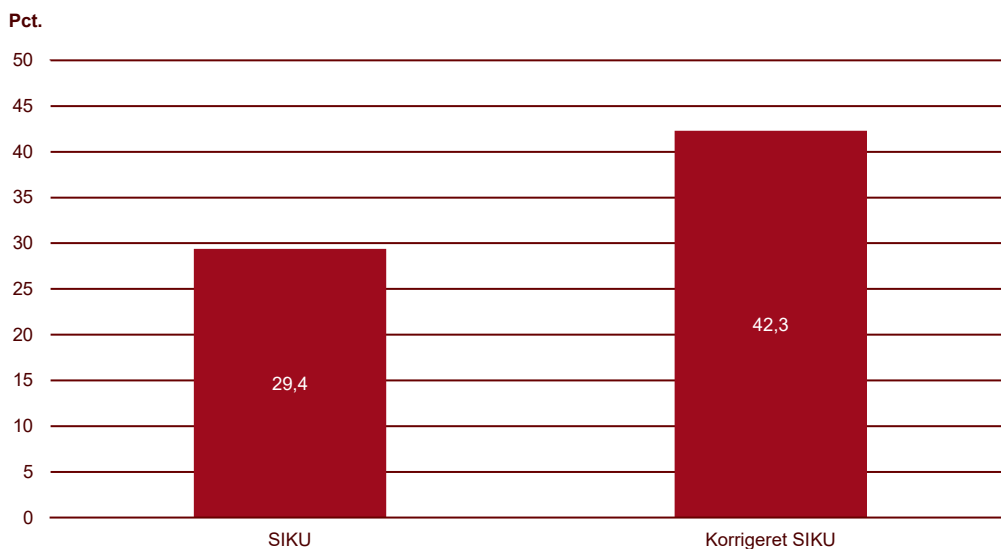


Anm.: Beregnet på baggrund af 96 respondenter angivelser af andelen af myndighedsopgaver. De ikke-konkurrenceudsatte opgaver er fundet residualt ud fra de to andre andele, dvs. konkurrenceudsatte opgaver og myndighedsopgaver. De 96 institutioner har driftsomkostninger for knap 45 mia. kr. i 2017, hvilket er 57 pct. af de samlede driftsomkostninger i staten. 11 institutioner har angivet myndighedsandele, der sammenlagt med andelen af konkurrenceudsatte opgaver (fra statens regnskab) udgjorde mere end 100 pct. af driftsomkostningerne. Af beregningsmæssige årsager er den selvrapporterede myndighedsandel i disse tilfælde korrigeret, så summen af konkurrenceudsatte opgaver og myndighedsopgaver ikke overstiger de samlede driftsomkostninger. Opgørelsen af myndighedsopgaveandelen er forbundet med betydelig usikkerhed.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgeskemaundersøgelse og Moderniseringsstyrelsen.

Med udgangspunkt i de statslige institutioners skøn for myndighedsopgaveandelen kan den korrigerede SIKU beregnes til 42,3 pct. i 2018, mens den ukorrigerede SIKU er 29,4 pct., jf. figur 3.13.

Figur 3.13 SIKU'en med og uden korrektion for myndighedsopgaver, 2018



Anm.: Den korrigerede SIKU tager udgangspunkt i besvarelser fra 96 statslige institutioner. Da der er tale om selvrappede skøn, er opgørelsen af den korrigerede SIKU forbundet med usikkerhed. Omkostninger til Danmarks Domstole (bogføringskreds 12207) indgår ikke i opgørelsen af SIKU'en, da Moderniseringsstyrelsen vurderer, at omkostningerne hovedsageligt vedrører myndighedsopgaver.

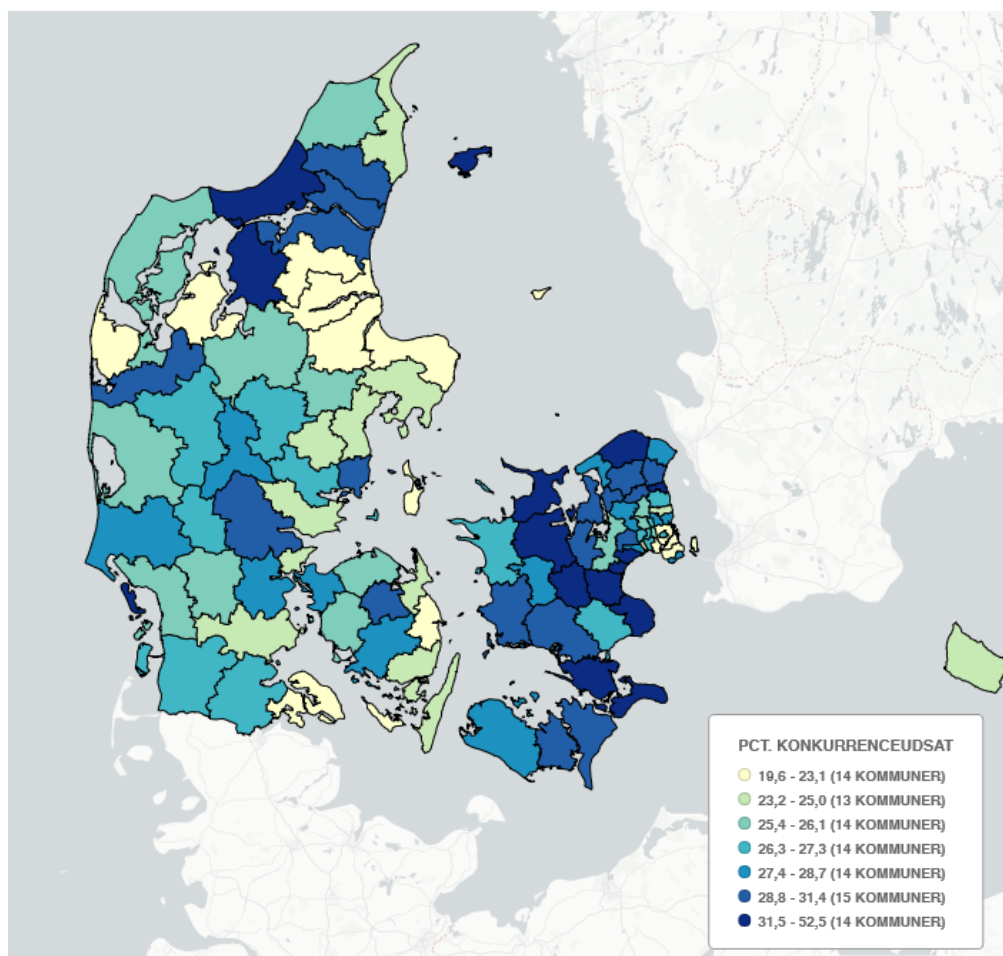
Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens spørgeskemaundersøgelse og Moderniseringsstyrelsen.

Den korrigerede SIKU skal dog ses i lyset af, at myndighedsopgavernes andel er angivet ud fra institutionernes selvrappede skøn. Der er stor variation i vurderingen af, hvor stor en andel af driftsomkostningerne, der er myndighedsopgaver blandt de institutioner, der har deltaget i undersøgelsen.

Vurderingerne spænder fra 0 pct. til 100 pct. Det afspejler, at institutionerne har forskelligartede opgaver, og at myndighedsopgaver naturligt udgør en meget forskellig andel af opgaverne. Dertil kan variationen skyldes, at institutionerne har en forskellig opfattelse af, hvilke opgaver, der udgør myndighedsopgaver.

Bilag

Figur B.1 Danmarkskort - konkurrenceudsættelse i kommunerne fordelt geografisk



Anm.: Farveskalaen er fastsat, så den dækker spændet fra de kommuner, der konkurrenceudsætter mindst, til de kommuner, der konkurrenceudsætter mest, målt ved IKU. Inddelingen i kategorier er baseret på at opnå omtrent lige fordeling af antal kommuner i hver kategori.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet og egne beregninger.

Tabel B.1 Kommunernes IKU og ændring i IKU i procentpoint

Kommune	Kommunetype	IKU 2017	IKU 2018	Ændring i IKU 2017-2018 (procentpoint)
Samlet		27,1	26,9	-0,2
Albertslund	Bykommune	28,2	26,7	-1,5
Allerød	Bykommune	33,4	31,4	-2,0
Assens	Landkommune	26,6	26,0	-0,6
Ballerup	Bykommune	24,1	25,9	1,8
Billund	Landkommune	25,7	26,3	0,6
Bornholm	Yderkommune	26,3	24,7	-1,6
Brøndby	Bykommune	25,5	26,4	0,9
Brønderslev	Landkommune	32,7	31,4	-1,3
Dragør	Bykommune	25,3	27,4	2,1
Egedal	Bykommune	28,1	27,6	-0,5
Esbjerg	Landkommune	26,1	25,6	-0,5
Fanø	Landkommune	41,5	42,9	1,4
Favrskov	Mellemkommune	26,8	26,0	-0,9
Faxe	Mellemkommune	27,8	27,2	-0,6
Fredensborg	Bykommune	30,7	30,2	-0,5
Fredericia	Mellemkommune	24,0	23,9	0,0
Frederiksberg	Bykommune	28,4	27,3	-1,2
Frederikshavn	Landkommune	24,8	25,0	0,2
Frederikssund	Bykommune	32,1	30,1	-2,0
Furesø	Bykommune	27,1	25,9	-1,2
Faaborg-Midtfyn	Landkommune	27,6	28,5	0,9
Gentofte	Bykommune	30,0	28,6	-1,3
Gladsaxe	Bykommune	27,9	27,7	-0,2
Glostrup	Bykommune	26,4	26,8	0,4
Greve	Bykommune	34,3	33,6	-0,7
Gribskov	Bykommune	51,1	52,5	1,4
Guldborgsund	Landkommune	28,9	29,8	0,9
Haderslev	Landkommune	25,2	24,7	-0,4
Halsnæs	Mellemkommune	29,8	28,2	-1,6
Hedensted	Landkommune	24,7	24,4	-0,4
Helsingør	Bykommune	27,9	28,1	0,2
Herlev	Bykommune	29,5	27,0	-2,5
Herning	Landkommune	27,7	26,6	-1,1
Hillerød	Bykommune	29,8	31,1	1,2
Hjørring	Landkommune	27,6	25,4	-2,2
Holbæk	Mellemkommune	32,8	36,9	4,1
Holstebro	Landkommune	30,3	30,8	0,5

Horsens	Mellemkommune	26,1	26,8	0,7
Hvidovre	Bykommune	22,5	22,4	-0,1
Høje-Taastrup	Bykommune	27,5	28,9	1,4
Hørsholm	Bykommune	35,5	36,4	0,9
Ikast-Brande	Landkommune	27,7	27,5	-0,1
Ishøj	Mellemkommune	27,9	27,8	0,0
Jammerbugt	Landkommune	35,8	39,6	3,8
Kalundborg	Landkommune	27,4	26,7	-0,7
Kerteminde	Landkommune	23,2	23,2	0,0
Kolding	Bykommune	27,5	27,8	0,3
København	Bykommune	23,7	22,8	-0,9
Køge	Bykommune	32,1	32,3	0,2
Langeland	Yderkommune	24,9	23,9	-1,0
Lejre	Bykommune	27,2	30,0	2,8
Lemvig	Yderkommune	23,1	23,1	0,1
Lolland	Yderkommune	27,7	27,6	0,0
Lyngby-Taarbæk	Bykommune	25,5	25,0	-0,5
Læsø	Yderkommune	39,2	37,8	-1,4
Mariagerfjord	Landkommune	23,6	23,1	-0,5
Middelfart	Mellemkommune	33,6	27,4	-6,2
Morsø	Yderkommune	27,6	25,8	-1,7
Norddjurs	Yderkommune	23,3	21,7	-1,6
Nordfyn	Landkommune	23,1	22,5	-0,6
Nyborg	Landkommune	22,7	22,1	-0,6
Næstved	Mellemkommune	28,1	28,8	0,7
Odder	Mellemkommune	30,1	28,9	-1,2
Odense	Bykommune	29,4	29,2	-0,2
Odsherred	Landkommune	32,1	31,9	-0,2
Randers	Landkommune	23,9	22,5	-1,4
Rebild	Landkommune	22,7	22,2	-0,5
Ringkøbing-Skjern	Yderkommune	25,1	25,5	0,4
Ringsted	Mellemkommune	31,8	32,0	0,1
Roskilde	Bykommune	24,9	25,4	0,5
Rudersdal	Bykommune	27,2	27,0	-0,1
Rødovre	Bykommune	24,6	25,9	1,3
Samsø	Yderkommune	21,9	20,9	-1,0
Silkeborg	Mellemkommune	28,3	27,0	-1,2
Skanderborg	Bykommune	23,7	24,0	0,4
Skive	Yderkommune	21,9	21,9	0,0
Slagelse	Mellemkommune	27,3	29,5	2,2
Solrød	Bykommune	34,5	33,4	-1,1
Sorø	Mellemkommune	26,9	27,6	0,7

Stevns	Mellemkommune	34,5	33,6	-0,9
Struer	Yderkommune	24,6	25,5	0,9
Svendborg	Landkommune	24,2	23,8	-0,5
Syddjurs	Landkommune	24,6	24,1	-0,5
Sønderborg	Landkommune	22,6	22,3	-0,3
Thisted	Yderkommune	26,8	25,4	-1,4
Tønder	Yderkommune	26,3	26,8	0,5
Tårnby	Mellemkommune	20,6	20,1	-0,4
Vallensbæk	Bykommune	24,0	23,4	-0,6
Varde	Yderkommune	29,0	28,7	-0,2
Vejen	Landkommune	26,4	25,8	-0,6
Vejle	Mellemkommune	28,5	28,8	0,3
Vesthimmerland	Yderkommune	30,7	31,5	0,8
Viborg	Landkommune	27,1	26,1	-1,0
Vordingborg	Landkommune	29,5	33,5	4,0
Ærø	Yderkommune	17,5	19,6	2,1
Aabenraa	Landkommune	26,1	26,7	0,6
Aalborg	Bykommune	29,0	29,1	0,1
Aarhus	Bykommune	24,8	23,6	-1,2

Anm.: Ændringen i IKU er opgjort i procentpoint.

Kilde: Social- og Indenrigsministeriet.
