

- ANALYSE

Hjemtagning reducerer konkurrencen om offentlige opgaver

De seneste tal for konkurrenceudsættelsen af offentlige opgaver viser, at der er sket et fald fra 2018 til 2019. Det skyldes delvist hjemtagning af opgaver. Dansk Erhverv har derfor undersøgt, hvor mange opgaver der i dag hjemtages og med hvilken begrundelse. Undersøgelsen viser, at virksomheder, der sælger til det offentlige, i gennemsnit har fået hjemtaget to opgaver i løbet af de seneste tre år. Hjemtagning sker oftest med begrundelsen om, at det offentlige kan levere ydelsen bedre og billigere selv. Men kun i én ud af 50 hjemtagningsager har kommunen bevist dette ved at vinde opgaven med et kontrolbud.

Den offentlige sektor køber hvert år varer og serviceydelser for godt 380 mia. kr.ⁱ Konkurrence om offentlige opgaver, hvor private aktører får mulighed for at byde ind, er med til at sikre innovative løsninger, der bl.a. kan bidrage til at sætte fart på den grønne omstilling og øge kvaliteten i den offentlige service. I 2019 konkurrenceudsatte den offentlige sektor 25,1 pct. af de opgaver, som er mulige at konkurrenceudsætte. Det er lavere end i 2018, hvor 25,5 pct. blev konkurrenceudsat. Det svarer til, at det offentlige har konkurrenceudsat opgaver for ca. 800 mio. kr. mindre i 2019 end i 2018ⁱⁱ.

En af årsagerne til denne udvikling er, at det offentlige hjemtager opgaver, som tidligere blev løst af en privat aktør. Der eksisterer ikke på nuværende tidspunkt et samlet, offentligt tilgængeligt overblik over hjemtagningen af offentlige opgaver. Derfor har Dansk Erhverv undersøgt omfanget af hjemtagning af offentlige opgaver, ligesom vi også har kigget på årsagerne hertil.

Undersøgelsen viser, at hver tredje virksomhed, som sælger til det offentlige, har fået hjemtaget opgaver i løbet af de seneste tre år. I gennemsnit har alle virksomheder, der sælger til det offentlige, fået hjemtaget ca. to opgaver over de seneste tre år. Det svarer til, at de virksomheder, der har oplevet hjemtagning, er helt oppe på seks hjemtagninger i gennemsnit over de seneste tre år. Derudover viser undersøgelsen, at flere brancher (fx socialøkonomiske virksomheder og foreninger, rådgivning og manuelle servicevirksomheder) oplever hjemtagning som et stigende problem.

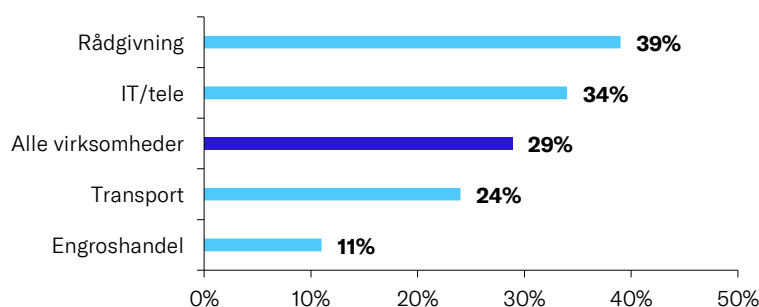
Endelig viser undersøgelsen, at et stort flertal af de virksomheder, som har oplevet hjemtagning, har fået hjemtaget opgaver med begrundelsen om, at det offentlige kan løse opgaven bedre og billigere end private leverandører. For at bevise dette, kan den offentlige aktør vinde et kontrolbud om opgaven. Det sker dog kun i én ud af 50 hjemtagningsager, hvilket kan skabe usikkerhed om, hvorvidt borgerne får løst opgaven til bedste pris og/eller den højeste kvalitet.

Omfanget af hjemtagning i Danmark

I perioden fra 2016-2019 er konkurrenceudsættelsen af offentlige opgaver faldet i to ud af tre år.ⁱⁱⁱ Én af årsagerne hertil er, at det offentlige hjemtager opgaver, som tidligere har været løst af private aktører. I en medlemsundersøgelse fra november 2020 svarer 29 pct. af virksomhederne, som har salg til det offentlige, at de har fået hjemtaget én eller flere opgaver i løbet af de seneste tre år, se figur 1. I rådgivningsbranchen er det hele 39 pct. af virksomhederne med salg til det offentlige, som har fået hjemtaget opgaver. I engroshandlen er det 11 pct.

I figuren har vi udeladt en række brancher, da antallet af respondenter ikke er tilstrækkeligt højt. Der er dog indikationer i disse tal på, at hjemtagning af opgaver fylder rigtig meget i særligt brancherne socioøkonomiske virksomheder og foreninger (fx NGO'er) og manuel service (fx rengøring og hjemmehjælp).

Figur 1: **Andelen af Dansk Erhvervs medlemmer, som har fået hjemtaget én eller flere opgaver i løbet af de seneste tre år fordelt på udvalgte brancher.**

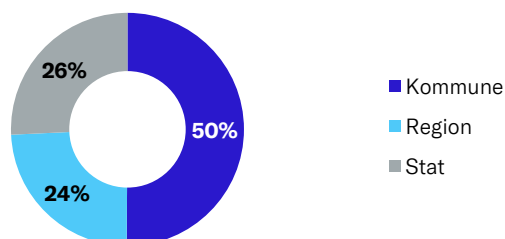


Kilde: Dansk Erhvervs medlemsundersøgelse, november 2020.

Anm: n (alle virksomheder) = 388. n (rådgivning) = 41. n (IT/tele) = 38. n (transport) = 82. n (engroshandel) = 38. Figuren viser kun udvalgte brancher med mere end 30 respondenter i hver kategori. Den statistiske usikkerhed er maksimalt +/- 15,1 pct.-point.

Hjemtagninger kan både finde sted i kommunalt, regionalt og statsligt regi. I denne undersøgelse er 50 pct. af de hjemtagne opgaver i kommunalt regi, mens regionerne står for 24 pct. og staten står for 26 pct., se figur 2. Det afspejler nogenlunde den reelle fordeling mellem konkurrenceudsatte opgaver i kommuner, regioner og stat. Målt på værdi udgør kommunernes andel af alle konkurrenceudsatte opgaver 60 pct., mens andelen for hhv. region og kommuner er 18 pct. og 23 pct. (ikke vist i figur).^{iv}

Figur 2: **Fordelingen af antal hjemtagne opgaver på tværs af kommune, region og stat.**



Kilde: Dansk Erhvervs medlemsundersøgelse, november 2020.

Anm: n = 388.

Case: Kommunal hjemtagning

DANSK
ERHVERV

Hjemmepleje i Gribskov Kommune

I december 2019 blev Pleje Gribskov, der er Gribskov Kommunes egen enhed, hovedleverandør af hjemmepleje i Gribskov Kommune. Hjemtagningen skete efter, at en række private virksomheder havde valgt ikke at byde på opgaven, da leverandørerne mente, at kommunen krævede urealistisk lave priser for at løse opgaven.^v

Efter overgangen til Pleje Gribskov har kommunen i 2020 haft et betragteligt merforbrug på hjemmepleje, som ligger markant over det angivne budget. På et møde i Ældre, Social og Sundhed den 2. februar 2021 orienteres udvalget igen om de millionstore budgetoverskridelser i 2020.

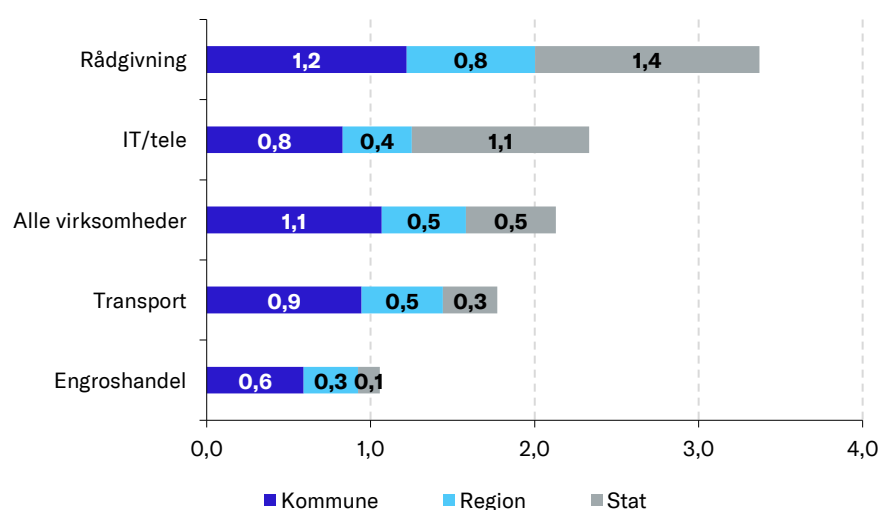
Pleje Gribskov kan i modsætning til private leverandører ikke gå konkurs. Det betyder i sidste ende, at regningen for det øgede forbrug havner hos borgerne. I denne sag på grund af øgede tilskudsbevillinger, som skal opkræves via skatten.

Virksomheder, der sælger til det offentlige, har i gennemsnit oplevet at få hjemtaget to opgaver i løbet af de seneste tre år. Fordelingen er tilsvarende den i figur 2, men i absolute tal drejer det sig om 1,1 opgaver i gennemsnit for kommunale opgaver, mens regionale og statslige opgaver begge udgør 0,5 i gennemsnit, se figur 3. Tallene baserer sig på virksomhedernes vurdering af, hvor mange opgaver, de har fået hjemtaget. Antallet af hjemtagne opgaver kan derfor ikke nødvendigvis sammenlignes med antallet af udbud, som er hjemtaget.

Rådgivningsvirksomheder har i gennemsnit oplevet lige godt tre hjemtagne opgaver inden for de seneste tre år, mens IT/tele-virksomheder har oplevet lige godt to hjemtagne opgaver. Derimod har engrosvirksomheder oplevet ca. én hjemtaget opgave i gennemsnit.

Figuren viser også, at kommunale, regionale og statslige hjemtagninger ikke fylder lige meget på tværs af brancher. Statslige hjemtagninger fylder fx mest i brancherne rådgivning og IT/tele, mens kommunale hjemtagninger fylder mere i fx transport- og engrosvirksomhederne.

Figur 3: **Antal hjemtagninger i gennemsnit fordelt på udvalgte brancher og opdragsgiver blandt virksomheder med salg til det offentlige.**



Kilde: Dansk Erhvervs medlemsundersøgelse, november 2020.

Anm: n (alle virksomheder) = 388. n (rådgivning) = 41. n (IT/tele) = 38. n (transport) = 82. n (engroshandel) = 38. Figuren viser kun udvalgte brancher med mere end 30 respondenter i hver kategori. Der er stor usikkerhed forbundet med det gennemsnitlige antal hjemtagninger på tværs af branche pga. det beskedne antal respondenter.

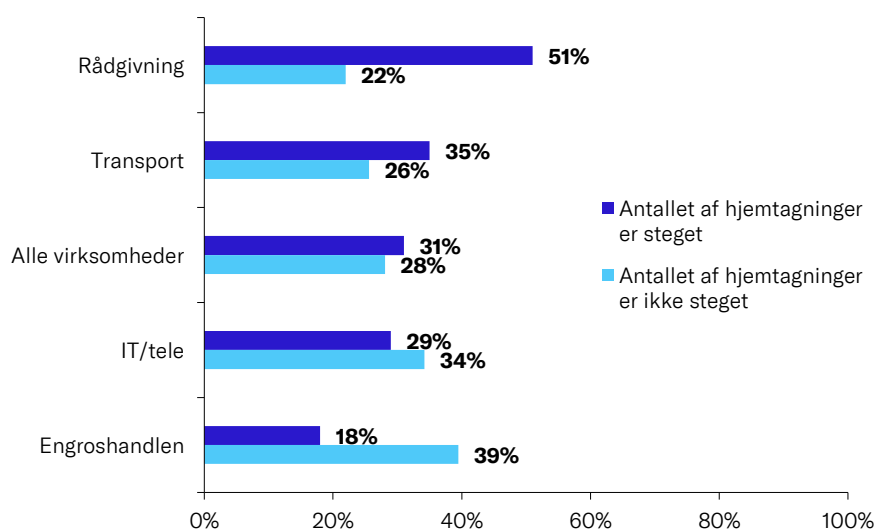
Der er som nævnt ikke noget offentligt datagrundlag, som kan anvendes til at afgøre, om antallet af hjemtagne opgaver stiger eller falder. Indikator for konkurrenceudsættelse

(IKU), er et nøgletal, som hvert år opgøres af Indenrigs- og Boligministeriet (tidligere Social- og Indenrigsministeriet) og Økonomistyrelsen. Tallet giver en indikation af det samlede omfang af konkurrenceudsatte opgaver, men kan ikke direkte bruges til at vurdere omfanget af hjemtagne opgaver.

Vi har derfor spurgt vores medlemmer, hvordan de oplever udviklingen i antal hjemtagne opgaver. Overordnet set oplever 31 pct. af virksomhederne, at det offentlige oftere hjemtager opgaver i dag sammenlignet med for tre år siden. 28 pct. svarer, at de ikke mener, at omfanget er steget.

Der er forskelle mellem brancher. Rådgivningsbranchen er den branche, som i størst omfang oplever en stigende konkurrenceudsættelse. Her angiver hele 51 pct. af virksomheder, at antallet af hjemtagninger er steget, mens kun 22 pct. angiver, at de ikke mener, at omfanget er steget. Det stemmer fint overens med den nuværende socialdemokratiske regerings fokus på at spare på det offentlige indkøb af eksterne konsulenter.^{vi}

Figur 4: **Andel af virksomheder med salg til det offentlige, som oplever, at hjemtagning af opgaver er et stigende problem.**



Kilde: Dansk Erhvervs medlemsundersøgelse, november 2020.

Anm: n (alle virksomheder) = 388. n (rådgivning) = 41. n (IT/tele) = 38. n (transport) = 82. n (engroshandel) = 38. De resterende brancher er ikke vist i figuren, da der er færre end 30 respondenter i de pågældende brancher. Den statistiske usikkerhed er maksimalt +/- 15,1 pct.-point.

Det offentlige hjemtager opgaver uden at vinde kontrolbud

For at sikre den bedste udnyttelse af de offentlige midler, bør det offentlige vælge den leverandør – offentlig eller privat – som kan levere det bedste forhold mellem pris og kvalitet. Når offentlige aktører hjemtager opgaver, er det derfor vigtigt, at de fremlægger en gennemsigtig og realistisk pris på den ydelse, som de hjemtager.

For at kunne sammenligne offentlige og private tilbud på en opgaveløsning er det vigtigt, at det offentlige afgiver et kontrolbud. Dansk Erhverv har derfor undersøgt, hvor ofte hjemtagning af opgaver sker som følge af et vundet kontrolbud.

Først og fremmest kan det konstateres, at de fleste opgaver hjemtages, fordi det offentlige vurderer, at de kan løse opgaven bedre/billigere end markedet, se figur 5. 43 pct. af de hjemtagninger, som i dag løses af det offentlige selv, blev ifølge virksomhederne begrundet med, at det offentlige kunne løse opgaven billigere selv. Det tilsvarende tal for *bedre* er 19 pct. Sammenlagt har 51 pct. af virksomhederne angivet, at det offentlige brugte begrundelsen om bedre eller billigere, da de hjemtog opgaven^{vii}. Stort set ingen af opgaverne blev hjemtaget som følge af utilfredshed med den leverede kvalitet eller brud på kontraktuelle vilkår.

Figuren viser også, at en lang række virksomheder nævner andre årsager til hjemtagningerne. Det drejer sig primært om regeringens politiske beslutning om besparelser på eksterne konsulenter, som har resulteret i rigtig mange hjemtagninger over det sidste års tid. Endelig angiver en fjerdedel af virksomhederne, at de ikke kender årsagen til hjemtagning af opgaven.

Figur 5: **Hvorfor blev opgaven hjemtaget?**



Kilde: Dansk Erhvervs medlemsundersøgelse, november 2020.

Anm: n = 112. Det er kun virksomheder, som har angivet, at deres seneste hjemtagne opgave i dag løses af det offentlige, som indgår i figuren. Det var muligt at angive flere årsager.

Fællesstatslige konsulentenheder

Den nuværende socialdemokratiske regering har siden seneste folketingsvalg bebudet store nedskæringer på den offentlige sektors forbrug af eksterne rådgivere.^{viii} Ambitionen har fra start været at spare 3 mia. kr. I forbindelse med finansloven for 2021 har man vedtaget nedskæringer på eksterne rådgivere på knap 0,9 mia. kr. årligt, ligesom man i økonomiaftaler med kommunerne og regionerne har indgået aftale om nedskæringer på ca. to mia. kr. årligt.^{ix}

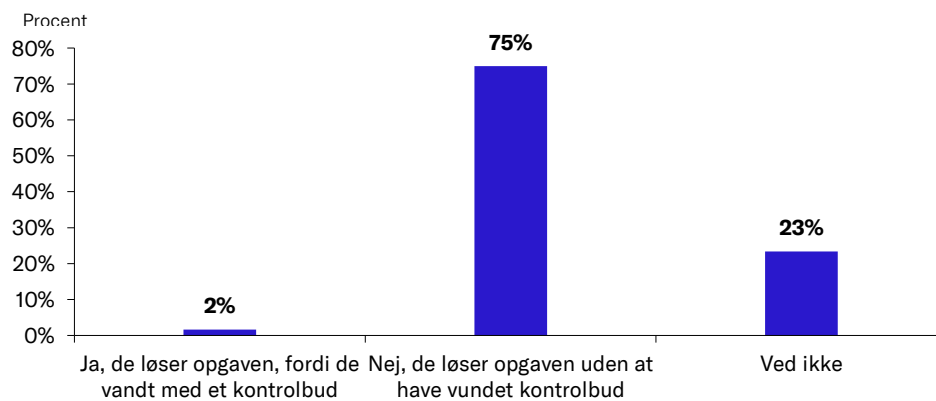
Regeringen har i stedet planer om at igangsætte *"fællesstatslige løsninger, som skal styrke statens muligheder for fremadrettet i højere grad selv at løse opgaver relateret til analyse, rekruttering og juridisk bistand og dermed reducere afhængigheden af eksterne konsulenthuse"*. I forlængelse heraf har regeringen derfor besluttet at oprette fællesstatslige enheder i Økonomistyrelsen, Justitsministeriet og Medarbejder- og Kompetencestyrelsen, som skal løse mange af de opgaver, der tidligere blev løst af eksterne rådgivere.

Regeringen har ifølge finansminister Nicolai Wammen hjemtaget opgaverne, da det er *"sund fornuft og klog brug af statens ressourcer at fastholde og opbygge viden og kompetencer internt"*. En lang række professorer og eksperter, bl.a. fra Aalborg Universitet og Syddansk Universitet, fremhæver dog en række udfordringer ved at hjemtage opgaverne, herunder at mange af de opgaver, som eksterne rådgivere løser i dag, kræver højt specialiserede kompetencer, som ikke giver mening at have internt i staten^x. Det bekræftes af en tidligere undersøgelse fra Dansk Erhverv^{xi} der viser, at ni ud af ti offentlige forvaltningschefer er tilfredse med samarbejdet med eksterne rådgivere, bl.a. fordi de tilfører ny specialiseret viden og nye kompetencer til den offentlige sektor.

Vi kan altså konstatere, at de fleste hjemtagninger sker med baggrund i et ønske fra det offentlige om at kunne gøre det bedre/billigere selv. Alligevel viser undersøgelsen også, at kun 2 pct. af hjemtagningerne er sket som følge af et vundet kontrolbud. 75 pct. er sket uden et vundet kontrolbud, mens 23 pct. af virksomhederne har svaret "Ved ikke".

Det er naturligvis svært at sige noget håndfast om disse 23 pct., men man kunne forestille sig, at de fleste ville kende til kontrolbuddet fra det offentlige, hvis det rent faktisk var blevet fremlagt. Det indikerer, at andelen af hjemtagningssager, som er vundet *uden* kontrolbud, er højere end 75 pct.

Figur 6: **Udfører den offentlige aktør opgaven, fordi de vandt opgaven med et kontrolbud?**



Kilde: Dansk Erhvervs medlemsundersøgelse, november 2020.

Anm: n = 112. Det er kun virksomheder, som har angivet, at deres seneste hjemtagne opgave i dag løses af det offentlige, som indgår i figuren.

Om dette notat

Arbejdet med analysenotatet er afsluttet den 26. februar 2021.

Om Dansk Erhvervs medlemsundersøgelser

Dansk Erhverv har foretaget en medlemsundersøgelse, som afdækker omfanget af hjemtagninger blandt virksomheder, som sælger til det offentlige. Der er 388 virksomheder, som har salg til det offentlige, ud af en samlet stikprøve på 929 respondenter. Stikprøven er ikke repræsentativ for det samlede danske erhvervsliv, men er bredt dækkende på tværs af en lang række brancher fx detailhandel, engroshandel, transport, IT-tele og rådgivning. Den maksimale stikprøveusikkerhed i en undersøgelse med 388 respondenter er +/- 5,0 pct. point. I figurer og tabeller med færre respondenter er usikkerheden højere.

Om Dansk Erhvervs Analysenotater

Dansk Erhverv udarbejder løbende analyser, som samles i analysenotater. Ambitionen er at udgøre et kvalificeret og anvendeligt beslutningsgrundlag i forhold til væsentlige, aktuelle udfordringer på alle områder, som har betydning for dansk erhvervsliv og den samfundsøkonomiske udvikling. Det er tilladt at citere fra Dansk Erhvervs analysenotater med tydelig henvisning til Dansk Erhverv.

Kontakt

Henvendelser angående analysen kan ske til senioranalytiker Jakob Kæstel Madsen på jkm@danskerhverv.dk eller på tlf. 3374 6079.

Noter

ⁱ <https://www.kfst.dk/media/bk4ej5gt/status-for-offentlig-konkurrence-2020.pdf>

ⁱⁱ Faldet er beregnet som forskellen mellem værdien af de konkurrenceudsatte opgaver i 2019 og 2018.
<https://www.kfst.dk/media/bk4ej5gt/status-for-offentlig-konkurrence-2020.pdf> og <https://www.kfst.dk/media/a14bkdcq/status-for-offentlig-konkurrence-2019.pdf>

ⁱⁱⁱ <https://www.kfst.dk/media/bk4ej5gt/status-for-offentlig-konkurrence-2020.pdf>

^{iv} <https://www.kfst.dk/media/bk4ej5gt/status-for-offentlig-konkurrence-2020.pdf>

^v <https://www.nb-okonomi.dk/2019/06/12/gribskov-kommune-staar-uden-hjemmepleje-foerste-december/>

^{vi} <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/maj/regeringen-naar-2-mia-i-besparelser-paa-det-offentlige-konsulentforbrug/>

^{vii} Andelen af virksomheder, som har svaret *enten* bedre *eller* billigere er ikke blot summen af de to søjler, da virksomhederne har kunne angive flere svar på spørgsmålet.

^{viii} <https://www.socialdemokratiet.dk/media/8473/velfaerd-foerst-i-hele-danmark.pdf>

^{ix} <https://fm.dk/nyheder/nyhedsarkiv/2020/maj/regeringen-naar-2-mia-i-besparelser-paa-det-offentlige-konsulentforbrug/>

^x <https://www.berlingske.dk/oekonomi/regeringen-i-tvivlsom-spareoevelse-paa-konsulentomraadet-det-er-helt>

^{xi} <https://www.danskerhverv.dk/siteassets/mediafolder/dokumenter/O1-analyser/analysenotater-2018/72-private-radgivere-leverer-unikke-og-vardifulde-ydelser-til-det-offentlige.pdf>