

Analyse af offentlig-privat samarbejde

RAPPORT

December 2014

www.quartzco.com

COPENHAGEN
Ryesgade 3A
2200 Copenhagen N
Denmark
+45 33 17 00 00

STOCKHOLM
Birger Jarlsgatan 7
111 45 Stockholm
Sweden
+46 (0)8 614 19 00

OSLO
Wergelandsveien 21
0167 Oslo
Norway
+47 22 59 36 00

INDHOLD

1.	LEDELSESRESUME	4
1.1.	Formål	4
1.2.	Analytisk tilgang	5
1.3.	Tværgående analyseresultater	8
1.4.	Barrierer og muligheder for øget kvalitet og omkostningseffektivitet	12
1.5.	Sektorspecifikke Analyser	16
1.6.	Anbefalinger.....	25
2.	INTRODUKTION TIL OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE.....	32
2.1.	Kapitlets opbygning	32
2.2.	Hvad menes med offentlig-privat samarbejde.....	32
2.3.	Omfanget af offentlig-privat samarbejde	34
2.4.	Udviklingen i offentlig-privat samarbejde.....	36
2.5.	Hvad siger tidligere studier om offentlig-privat samarbejde?.....	38
2.6.	Opsamling	43
3.	ANALYSEFORLØB, DEEP-DIVEUDVÆLGELSE, ANVENDTE DATA OG ANVENDT ANALYSEMETODE	45
3.1.	Kapitlets opbygning	45
3.2.	Analyseforløb.....	45
3.3.	Valg af opgaveområder til deep-dives	47
3.4.	Datakilder	51
3.5.	Analysemetoder	68
4.	FACILITY MANAGEMENT.....	80
4.1.	Kapitlets opbygning	81
4.2.	Opgaver inden for facility management.....	81
4.3.	Offentlig-privat samarbejde inden for facility management	89
4.4.	Effekter af udbud på facility management-området.....	95
4.5.	Faktorer der påvirker effekter af udbud af facility management-opgaver	101
4.6.	Faktorer der påvirker beslutningen om udbud af facility management-opgaver	108
4.7.	Opsamling og anbefalinger.....	112
5.	DET KOMMUNALE VEJOMRÅDE	114
5.1.	Kapitlets opbygning	115
5.2.	Opgaver på det kommunale vejområde	115
5.3.	Offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde	122
5.4.	Effekter af offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde.....	125
5.5.	Faktorer der påvirker effekter ved offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde.....	134
5.6.	Faktorer der påvirker beslutningen om offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde.....	148
5.7.	Opsamling og anbefalinger.....	153
6.	HJEMMEPLEJEOMRÅDET	157
6.1.	Kapitlets opbygning	158
6.2.	Opgaver på hjemmeplejeområdet	159
6.3.	Offentlig-privat samarbejde på hjemmeplejeområdet.....	166
6.4.	Effekter af offentlig-privat samarbejde ved udbud på hjemmeplejeområdet	170
6.5.	Faktorer der påvirker effekter ved anvendelse af udbud til at sikre det frie valg på hjemmeplejeområdet.....	178
6.6.	Faktorer der påvirker beslutningen om udbud på hjemmeplejeområdet	184

6.7.	Opsamling og anbefalinger.....	193
6.8.	Appendiks – fem kommuners svar på uddybende spørgsmål omkring gennemførte udbud på hjemmeplejeområdet.....	197
7.	PLEJECENTEROMRÅDET.....	200
7.1.	Kapitlets opbygning	201
7.2.	Opgaver på plejecenterområdet	201
7.3.	Offentlig-privat samarbejde på plejecenterområdet	205
7.4.	Effekter af offentlig-privat samarbejde på plejecenterområdet.....	210
7.5.	Faktorer der påvirker effekter af offentlig-privat samarbejde på plejecenterområdet.....	216
7.6.	Faktorer der påvirker beslutningen om offentlig-privat samarbejde på plejecenterområdet.....	222
7.7.	Opsamling og anbefalinger.....	226
8.	DET SPECIALISEREDE SOCIALOMRÅDE FOR BØRN OG UNGE MED SÆRLIGE BEHOV.....	229
8.1.	Kapitlets opbygning	230
8.2.	Opgaver på det specialiserede socialområde for børn og unge.....	231
8.3.	Offentlig-privat samarbejde som valget mellem forskellige anbringelsessteder	237
8.4.	Effekter af kommunens mulighed for valg af anbringelsessted	239
8.5.	Faktorer der påvirker effekterne af den eksisterende form for offentlig-privat samarbejde.....	244
8.6.	Potentialerne ved udbud som redskab til at skabe mere effektiv konkurrence.....	253
8.7.	Opsamling og anbefalinger.....	265
9.	TVÆRGÅENDE KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER	270
9.1.	Kapitlets opbygning	270
9.2.	Opgaver på tværs af de fem opgaveområder	271
9.3.	Offentlig-privat samarbejde på tværs af de fem opgaveområder	277
9.4.	Svar på spørgsmål 1: Effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde.....	282
9.5.	Svar på spørgsmål 2: Barrierer og muligheder for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet.....	288
9.6.	Svar på spørgsmål 3: Mere kvalitet og omkostningseffektivitet i forbindelse med frit valg	301
9.7.	Anbefalinger.....	308
9.8.	Opsamling på analysens resultater set i lyset af tidligere studier af offentlig-privat samarbejde.....	325

1. LEDELSESRESUME

Quartz+Co har i perioden april til oktober 2014 gennemført en analyse af offentlig- privat samarbejde i de danske kommuner. Rambøll Management Consulting har været anvendt som underleverandør på analysen. Analysen er gennemført i samarbejde med Kommunernes Landsforening, Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, Erhvervs- og Vækstministeriet, Økonomi- og Indenrigsministeriet samt Finansministeriet.

Analysen har haft fokus på udvalgte kommunale opgaveområder. Der er fem hovedkonklusioner fra analysen.

1. *Kommunerne vurderer, at der er positive effekter ved udbud på de kommunale opgaveområder.* I gennemsnit oplever kommunerne positive økonomiske såvel som ikke-økonomiske effekter ved anvendelse af udbud på de undersøgte kommunale opgaveområder.
2. *Der er ingen væsentlige barrierer for anvendelse af udbud og offentlig-privat samarbejde i kommunerne.* På fire af de fem undersøgte opgaveområder kan kommunerne anvende udbud, hvis de vil. Der er generelt et tilfredsstillende leverandørmarked og få eller ingen lovgivningsmæssige barrierer. På et enkelt opgaveområde er der konstateret større barrierer. På dette område er anvendes udbud ikke i dag.
3. *Der er en meget stor spredning i kommunernes anvendelse af offentlig-privat samarbejde.* På trods af de positive effekter, og på trods af, at der ikke ses egentlige barrierer for anvendelse af offentlig-privat samarbejde, er der nogle kommuner, der kun anvender offentlig-privat samarbejde i meget begrænset omfang.
4. *Kommunerne kan forbedre offentlig-privat samarbejde gennem et øget strategisk fokus - og ved at tilvejebringe de rette kompetencer.* Mange kommuner har ikke klare strategier for anvendelse af offentlig-privat samarbejde på de analyserede opgaveområder. Eksempelvis gennemføres som oftest for små udbud. Hertil kommer, at der med fordel kan ske et kompetenceløft i kommunerne indenfor offentlig-privat samarbejde.
5. *Mens erfaringerne med udbud generelt er positive er erfaringerne med fritvalgsordningerne mere blandede.* Fritvalgsordninger øger serviceuddet for borgerne. Men såvel kommuner som leverandører vurderer, at effekterne i forhold til omkostningseffektivitet og kvalitet er mere blandede.

I rapporten præsenteres de analyser, der er gennemført for at nå frem til ovenstående hovedkonklusioner, de mange nuancer og forbehold, det er vigtigt at være opmærksom på i forhold til hver enkelt hovedkonklusion, samt de anbefalinger, der kan udledes på baggrund af de opnåede analyseresultater. Dette ledelsesresumé har seks delafsnit.

- I afsnit 1.1. præsenteres analysens formål.
- I afsnit 1.2. præsenteres den anvendte analytiske tilgang.
- I afsnit 1.3. præsenteres de tværgående analytiske hovedresultater.
- I afsnit 1.4. præsenteres barrierer og muligheder for øget kvalitet og omkostningseffektivitet ved offentlig-privat samarbejde.
- I afsnit 1.5. præsenteres de gennemførte sektorspecifikke analyser.
- I afsnit 1.6. præsenteres de anbefalinger, der kan udledes på baggrund af de gennemførte analyser.

1.1. FORMÅL

Baggrunden for analysen er bl.a. *Aftale om kommunernes økonomi for 2015*, og formålet er at opnå en større viden om effekterne af offentlig-privat samarbejde, herunder barrierer og muligheder for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet. Analysen tager derfor udgangspunkt i følgende tre overordnede spørgsmål:

- Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde i forhold til bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?
- Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved en konkurrence om opgaverne? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne?
- Hvordan sikres en højere grad af kvalitet og omkostningseffektivitet i forbindelse med frit valgs ordninger på centrale velfærdsområder?

Tidligere studier viser, at klassisk offentlig-privat samarbejde kan indebære en række positive effekter, som både kommer borger og myndighed til gode. De positive effekter kan bl.a. være højere omkostningseffektivitet, da konkurrencesituationen tilskynder leverandørerne til at tilbyde den bedste og billigste løsning. Og effekterne kan være øget kvalitet og større servicemangfoldighed, da nye leverandører skal finde måder at differentiere deres produkt eller ydelse på. Endelig kan de positive effekter bestå i en mere innovativ opgaveløsning, da konkurrencesituationen giver leverandørerne incitamenter til at finde nye og innovative løsninger med højere omkostningseffektivitet. Rapporterne viser også, at der nogle gange kan være negative effekter ved offentlig-privat samarbejde. Endelig finder nogle rapporter også, at der er en mangel på danske og internationale studier, som på et metodisk solidt grundlag dokumenterer effekterne ved klassisk offentlig-privat samarbejde i forhold til såvel økonomi, kvalitet og medarbejderforhold.

Derfor er ambitionen i denne analyse at afdække på den ene side *kommunernes perspektiv* og på den anden side *virksomhedernes perspektiv* på offentlig-privat samarbejde ift. såvel økonomiske effekter som ikke-økonomiske effekter, herunder bl.a. faglig/objektiv kvalitet, medarbejdertilfredshed og brugertilfredshed.

Det anføres ofte i debatten om offentlig-privat samarbejde, at der ikke er tilstrækkelig viden om, hvorvidt offentlig-privat samarbejde "virker", om det er en "god" eller "dårlig" måde at tilrettelægge den offentlige opgavevaretagelse. Vi ser dette som en mindre frugtbar måde at tilgå offentlig-privat samarbejde.

Dette kan ses ved at drage en parallel til andre værktøjer, der anvendes i den offentlige sektor, eksempelvis IT eller personaleledelse. Hverken IT, personaleledelse eller offentlig-privat samarbejde har iboende kvaliteter, der gør, at disse værktøjer altid har en bestemt effekt. Alt afhænger af, *hvordan* værktøjerne anvendes. Der findes god og dårlig anvendelse af IT. Der findes god og dårlig personaleledelse. Og der findes godt eller dårligt offentlig-privat samarbejde.

Snarere end at spørge, om offentlig-privat samarbejde i sig selv er godt eller mindre godt, bør fokus altså være på godt eller mindre godt offentlig-privat samarbejde. Det spørgsmål, der har været drivende i denne analyse, er altså i mindre grad *hvorvidt*, men snarere *hvornår* og under hvilke betingelser, offentlig-privat samarbejde har hhv. positive og mindre positive effekter. Som følge heraf ses også såvel på gennemsnitlige effekter som på spredningen i effekter.

Analysen går på tværs af samtlige 98 kommuner, går i dybden med fem særskilte kommunale opgaveområder og afdækker på tilsvarende vis virksomhedsperspektivet på offentlig-privat samarbejde inden for de fem opgaveområder. Rapporten er struktureret i tre dele.

- I *del ét* præsenteres først eksisterende erfaringer med og tidligere gennemførte analyser af offentlig-privat samarbejde. Dette er fokus for kapitel to. Herefter præsenteres den anvendte metode og de benyttede datakilder. Dette er fokus for kapitel tre.
- I *del to* – kapitel fire til kapitel otte – præsenteres resultaterne af de gennemførte analyser på de fem opgaveområder.
- I *del tre* – kapitel ni – foretages en opsamling på tværs af de fem opgaveområder. Desuden præsenteres de anbefalinger, som Quartz+Co og Rambøll har udarbejdet på baggrund af de gennemførte analyser.

I dette ledelsesresume gives en kortfattet præsentation af den anvendte analytiske tilgang, af tværgående analyseresultater samt af analyseresultaterne fra hvert af de fem opgaveområder. Endelig præsenteres de samlede anbefalinger.

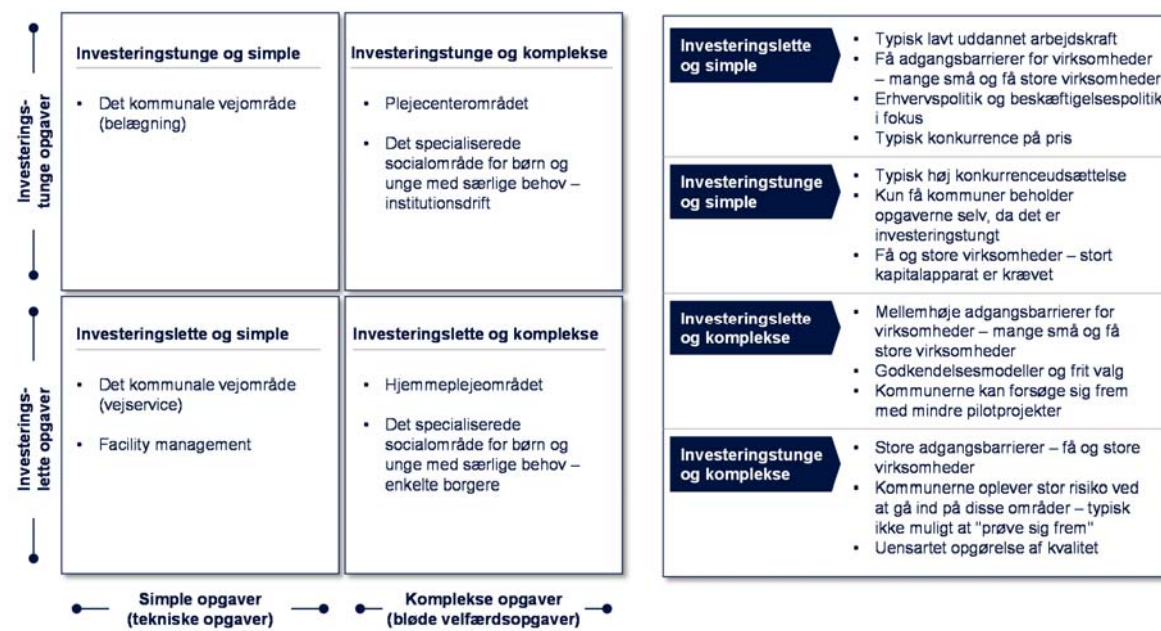
1.2. ANALYTISK TILGANG

De fem opgaveområder, der undersøges i analysen, er facility management, drift og vedligehold af kommunale veje, hjemmehjælp, plejecentre og det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. De fem områder er valgt ud fra en indledende vurdering af områdernes forskellige status i forhold til offentlig-privat samarbejde for så vidt angår dels *graden af* offentlig-privat samarbejde og dels de *udfordringer og barrierer* for offentlig-privat samarbejde, der, i en indledende analyse, blev vurderet at være på de enkelte opgaveområder. Desuden blev opgaveområderne valgt ud fra en indledende vurdering af, at der ville være behov for differentierede anbefalinger på hvert enkelt område.

1.2.1 Klassificering af de analyserede opgaveområder

Som led i den gennemførte analyse er områderne beskrevet. Helt overordnet er de undersøgte opgaveområder meget forskellige ift. hvilke opgaver der håndteres på de enkelte områder. En måde at sammenligne områderne på er at sammenholde dem ift. hvor investeringstunge og komplekse opgaverne på de enkelte områder er. Dette er gjort i figur 1.1. nedenfor.

Figur 1. 1 Investeringstygde og kompleksitet på tværs af de analyserede opgaveområder



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Opdelingen af områderne på de to dimensioner i figuren, og de tilhørende fire separate typologier, anvendes i rapporten som analytisk afsæt ift. at forstå og forklare forskelle i kommunernes vurderinger af effekter, hvad der har betydning for effekternes størrelse samt beslutningen om at gennemføre et offentlig-privat samarbejde.

I forhold til opgavernes kompleksitet kan der helt overordnet skelnes mellem tekniske opgaver og bløde velfærdsopgaver, hvor førstnævnte type opgaver oftest er simple og kravspecifikere, mens sidstnævnte oftest er af mere kompleks karakter. I forhold til investeringstygden i de enkelte opgaver kan der overordnet skelnes mellem opgaver, som er investeringstunge, og opgaver, som er mere investeringslette. Set fra virksomhedernes side vil investeringstygden i opgaverne typisk være bestemt af, hvor kapitalintensive områderne er. Herved vil mere investeringstunge opgaver også have større adgangsbarrierer, og som sådan vil der forventeligt også være færre virksomheder på disse opgaveområder. Set fra kommunernes side kan en proxy for investeringstygden være såvel den gennemsnitlige udbudsstørrelse som spredningen i udbudsstørrelsen på de forskellige opgaveområder. På den ene side vil en stor gennemsnitlig kontraktsum på et område således indikere en stor investeringstygde, mens en stor spredning i kontraktsummer på den anden side vil indikere, at opgaverne ikke nødvendigvis er investeringstunge, da det er muligt at gennemføre mindre udbud.

1.2.2 Analytiske fokuspunkter

På tværs af de fem delområder er der to gennemgående, analytiske fokuspunkter:

For det første undersøges *effekterne* af offentlig-privat samarbejde. Dette tilgås primært ved en analyse af spørgeskemadata, hvor kommunale fagchefer på de fem delområder har angivet 1) deres *forventede og realiserede effekter ved seneste udbud* og 2) deres *generelt forventede effekter* ved offentlig privat-samarbejde.

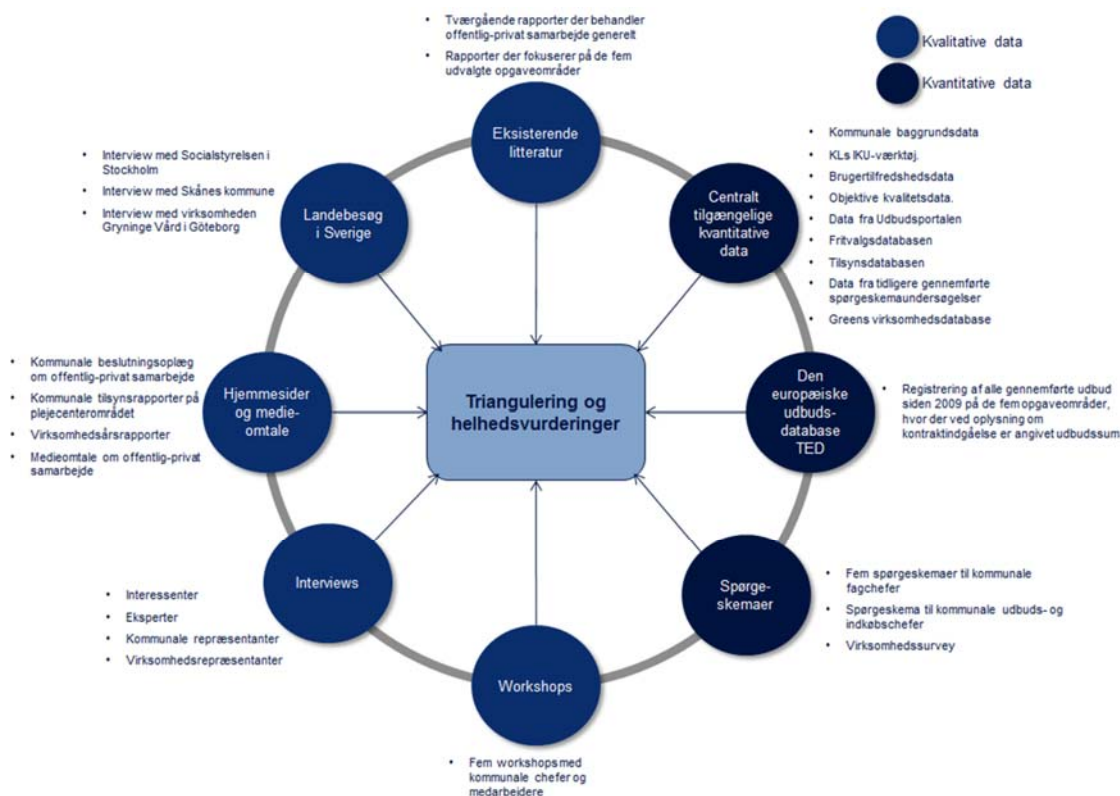
For det andet undersøges *barrierer og muligheder* for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved at skabe konkurrence om opgaverne. Dette tilgås primært ved analyser af spørgeskemadata fra såvel de kommunale

fagchefer som de relevante virksomheder på området. I de gennemførte spørgeskemaundersøgelser har de kommunale fagchefer samt de kommunale indkøbs- og udbudschefer foretaget en vurdering af hvilke faktorer, der er særligt vigtige for arbejdet med offentlig-privat samarbejde. Overordnet fokuseres på, hvordan forskellige rammebetingelser, hvordan kommunernes strategiske arbejde med offentlig-privat samarbejde og hvordan kommunernes styring og kompetencer påvirker en række økonomiske og ikke-økonomiske effekter, fx brugertilfredshed, medarbejdertilfredshed og faglig/ objektiv kvalitet. Denne tilgang anvendes dels ift. en analyse af *effekterne* af offentlig-privat samarbejde og dels ift. en analyse af *beslutningen* om at anvende offentlig-privat samarbejde.

1.2.3 Datagrundlag

Det bærende datagrundlag er de syv gennemførte spørgeskemaundersøgelser (fem undersøgelser blandt de kommunale fagchefer, en undersøgelse blandt de kommunale udbudschefer og en undersøgelse blandt leverandørerne). Der er gennemført et omfattende antal statistiske analyser af de indsamlede spørgeskemadata. De statistiske analyser af spørgeskemadata suppleres og nuanceres med bl.a. data fra workshops med kommunale fagchefer, interviews med kommuner og virksomheder, analyser af eksisterende litteratur og centralt tilgængelige kvantitative data samt udtræk fra den europæiske udbudsdatabase, TED. Figur 1.2 viser de samlede datakilder, som analysen bygger på.

Figur 1. 2 Anvendte datakilder



Kilde: Quartz+Co og Rambøll-analyse

Såvel de kvantitative som kvalitative datakilder vil i sagens natur være behæftet med en vis usikkerhed. Det skal i den sammenhæng særligt bemærkes, at den gennemførte analyse særligt har haft fokus på bredden, altså på alle kommuner på tværs af de fem analyserede opgaveområder. Hermed er også dybdegående caseanalyser af enkeltstående eksempler på offentlig-privat samarbejde fravalgt. Det betyder også, at der er en række datakilder, som det ville være naturligt at inddrage i dybdegående caseundersøgelser, som ikke er medtaget i denne analyse, eksempelvis detaljerede økonomiske beregninger af effekter, detaljerede kvalitetseffektvurderinger og detaljerede og

casespecifikke data vedrørende medarbejdertilfredshed, løn- og arbejdsvilkår. Analysens resultater skal ses i dette lys og bør generelt tages med de forbehold, den anvendte metode fører til.

Det er dog samlet set vurderingen, at kombinationen af de forskellige datakilder specifikt og den analytiske tilgang generelt giver en retvisende og solid helhedsvurdering af offentlig-privat-samarbejde i de danske kommuner på de udvalgte opgaveområder. Analysens analytiske tilgang er udfoldet nærmere i kapitel tre.

Det skal nævnes, at der som et gennemgående træk i rapporten er refereret til konkrete kommuners erfaringer med offentlig-privat samarbejde. Oplysningerne om de enkelte kommuner er typisk indsamlet i interviews, via medieomtale eller via kommunernes egne hjemmesider. Alle oplysninger om enkelte kommuner har været sendt til kommunerne til validering. Hvor kommunerne ikke har svaret på henvendelser omkring validering af data, er kommunenavnene som hovedregel anonymiseret. Der henvises også til konkrete virksomheders erfaringer og til data for navngivne virksomheder. Oplysninger fra virksomhederne er typisk hentet fra virksomhedernes hjemmesider, årsregnskaber eller lignende. Oplysningerne har som hovedregel ikke været sendt til virksomhederne til deres validering, og eventuelle fejlforklaringer er således helt og aldeles Quartz+Cos og Rambølls ansvar.

1.3. TVÆRGÅENDE ANALYSERESULTATER

I dette afsnit er kort gengivet analysens tværgående konklusioner. Om end der i dette afsnit er fokus på de tværgående konklusioner fra rapporten er det vigtigt at bemærke, at det offentlig-private samarbejde først og fremmest er analyseret ved at gå i dybden med de fem opgaveområder. Først på bagkant heraf er en tværgående analyse meningsfuld. Der henvises til kapitel fire til otte for de sektorspecifikke analyser og konklusioner.

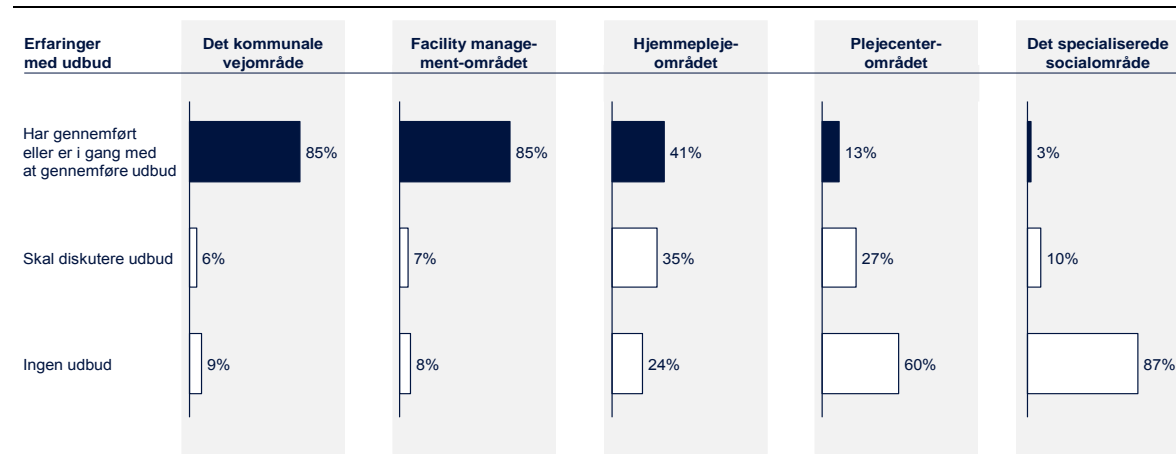
Analysen undersøger overordnet to typer af offentlig-privat samarbejde:

- Udbud
- Frit valg

1.3.1 Offentlig-privat samarbejde via udbud i de danske kommuner på de udvalgte opgaveområder

Erfaringerne med offentlig-privat samarbejde via udbud i kommunerne er meget forskellige på tværs af de fem områder. Kommunerne har størst erfaringer med udbud på de tekniske områder, mens erfaringerne er væsentligt færre på de bløde velfærdsområder, jf. figur 1.3. nedenfor. Eksempelvis angiver 85 pct. af de kommunale fagchefer på de tekniske områder, at kommunen har erfaring med udbud, mens andelen for hjemmepleje er 41 pct., for plejecentre 13 pct. og for det specialiserede socialområde 3 pct.

Figur 1. 3. Kommunernes erfaringer med udbud på tværs af de fem opgaveområder



Kilde: Spørgeskemabesvarelser fra de kommunale fagchefer

Lige så vigtig som variationen på tværs af opgaveområderne, er variationen på tværs af de enkelte kommuner. Således har nogle kommuner bred erfaring på tværs af alle områder, mens andre kommuner i vid udstrækning fastholder opgavevaretagelsen i kommunalt regi.

1.3.1.1. Effekter ved udbud

Kommunerne vurderer overordnet, at der er *positive effekter – økonomiske såvel som ikke-økonomiske – ved offentlig-privat samarbejde gennem udbud*. Dette fremgår på tværs af de opgaveområder, hvor der er gennemført udbud. Og det fremgår ligeledes af kommunernes generelle forventninger til effekter ved at gennemføre udbud på områder, hvor de endnu ikke selv har foretaget udbud.

Økonomiske effekter

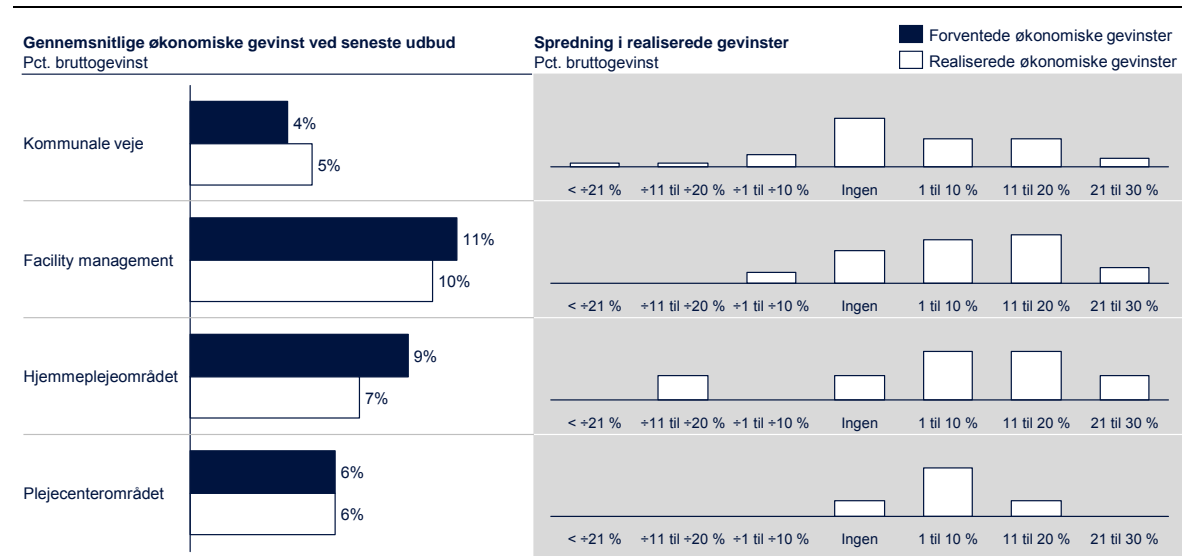
Der er to centrale konklusioner vedrørende økonomiske effekter blandt de kommuner, der har gennemført udbud.

For det første realiserede kommunerne generelt økonomiske gevinster på tværs af analysens områder ved seneste udbud. For de områder, hvor kommunerne har gennemført udbud, angiver kommunerne, at der realiseredes 5-10 pct. i økonomiske effekter ved udbud. De 5-10 pct. i økonomiske effekter er gennemsnitlige gevinster og dækker over en betydelig variation, herunder på tværs af førstegangsudbud og gentagne udbud.

For det andet realiserede kommunerne altovervejende de effekter, de forventede. De 5-10 pct. dækker også over, at kommunerne nogle gange gennemfører udbud med den forventning, at udbuddene vil føre til øgede omkostninger, og hvor formålet med udbuddet således er at sikre et øget kvalitetsniveau i opgaveløsningen.

De forventede og realiserede effekter ved kommunernes senest gennemførte udbud er illustreret i figur 1.4. nedenfor.

Figur 1. 4. Realiserede økonomiske gevinster ved kommunernes seneste udbud



Kilde: Spørgeskemabesvarelser fra de kommunale fagchefer

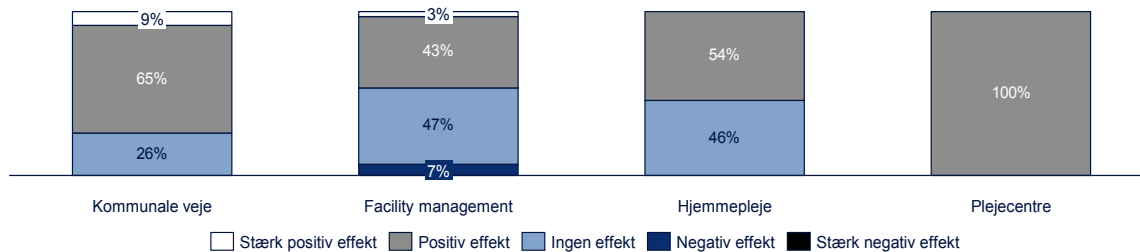
Ikke-økonomiske effekter

Der er tilsvarende to tværgående konklusioner vedrørende ikke-økonomiske effekter blandt de kommuner, der har gennemført udbud.

For det første forventede kommunerne generelt positive ikke-økonomiske effekter ved deres seneste udbud. Således forventede omkring tre ud af fire kommuner på vejområdet ved udbudsmaterialets offentliggørelse, at deres seneste udbud ville føre til positive ikke-økonomiske gevinster. Det samme gjorde sig gældende for ca. halvdelen af kommunerne ved seneste udbud på såvel facility management-området som på hjemmeplejeområdet. Alle kommuner, der har gennemført udbud på plejecenterområdet, forventede positive ikke-økonomiske effekter på

tidpunktet for udbudsmaterialets offentliggørelse. Kommunernes forventninger til de ikke-økonomiske effekter ved seneste udbud er illustreret i figur 1.5 nedenfor.

Figur 1. 5. Kommunernes forventning til de ikke-økonomiske effekter ved seneste udbud

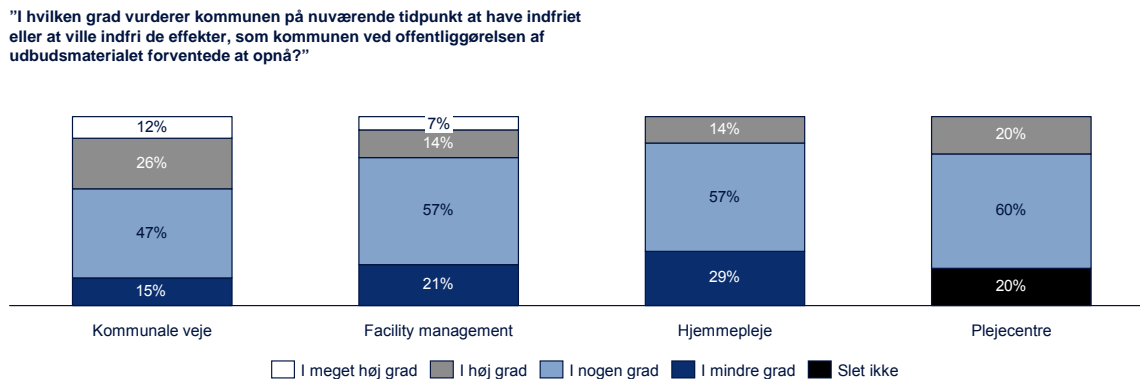


Note: Besvarelser på de seks ikke-økonomiske effekter er her aggregeret til gennemsnit for hver kommune, hvor fx et gennemsnit på 2,5-3,5 kategoriseres som ingen effekt, et gennemsnit på 3,5-4,5 kategoriseres som positiv effekt osv.

Kilde: Spørgeskemabesvarelser fra de kommunale fagchefer

For det andet blev disse forventede effekter generelt realiseret. Analysen viser, at de kommuner, som forventede positive ikke-økonomiske gevinster ved deres seneste udbud, også generelt realiserede disse, jf. figur 1.6. På tværs af områderne blev kommunernes positive forventninger således indfriet i nogen grad, i høj grad eller i meget høj grad. Dog oplevede én kommune på plejecenterområdet (svarende til 20 pct. af de fem registrerede udbud på området), at man slet ikke realiserede sine forventede positive effekter.

Figur 1. 6. Realiserede ikke-økonomiske effekter for de kommuner, som ved seneste udbud forventede positive effekter

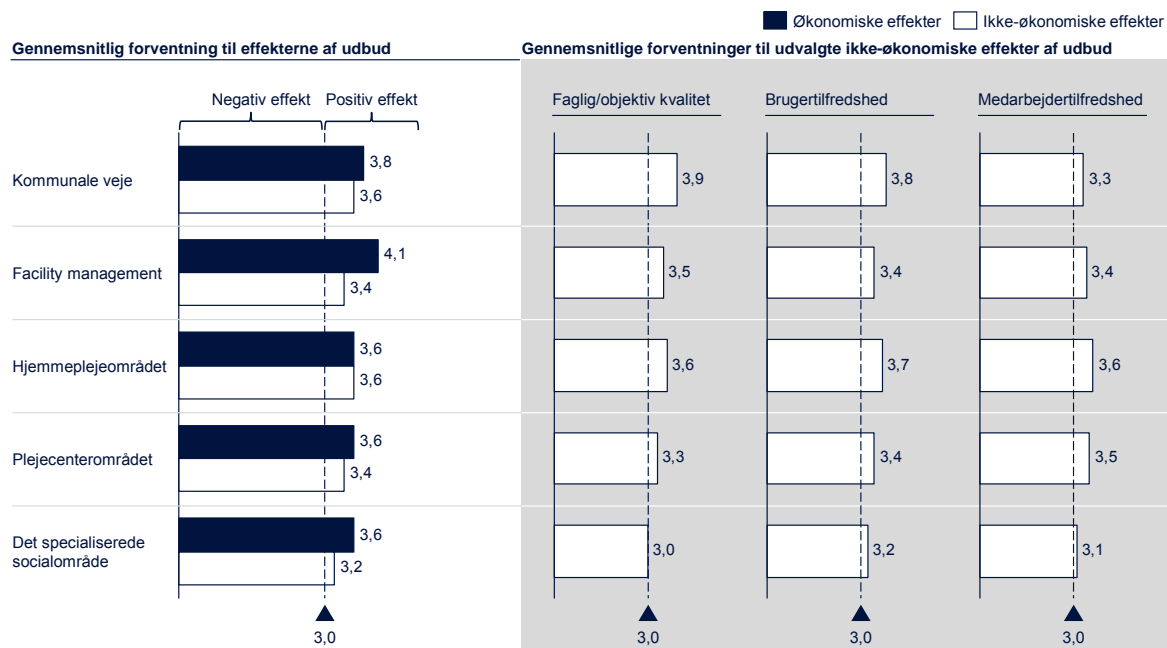


Kilde: Spørgeskemabesvarelser fra de kommunale fagchefer

Generelle forventninger til effekter

På tværs af kommuner, der har gennemført udbud, og kommuner, der ikke har gennemført udbud, er det generelt kommunernes forventninger, at udbud fører til økonomiske såvel som ikke-økonomiske effekter. De generelle forventninger i kommunerne under ét er altså i høj grad i overensstemmelse med de faktiske erfaringer hos de kommuner, der har gennemført udbud. De generelle forventninger til de økonomiske effekter af udbud er størst på de tekniske områder, om end forventningerne også er positive på de bløde velfærdsområder. Omvendt er de generelle forventninger til de ikke-økonomiske effekter både størst og mindst på de bløde velfærdsområder. Således forventes de største positive ikke-økonomiske effekter af udbud på plejecenterområdet (3,7), mens de mindste forventes på det specialiserede socialområde (3,2). Se figur 1.7 nedenfor.

Figur 1. 7. Kommunernes generelle forventninger til effekterne af udbud



Note: De ikke-økonomiske effekter består af faglig/objektiv kvalitet, brugertilfredshed, medarbejdertilfredshed, variation i servicetilbuddet til borgerne, innovation i opgavevaretagelsen og læring mellem den kommunale og private leverandør.

Kilde: Spørgeskemabesvarelser fra de kommunale fagchefer

1.3.2 Offentlig-privat samarbejde via frit valg på hjemmeplejeområdet og via valg af rette anbringelsessted på det specialiserede socialområde

I denne rapport er undersøgt to områder, hvor anvendelse af konkurrence ikke primært eller udelukkende sker via udbud. Hjemmeplejeområdet er undersøgt som et område kendetegnet ved frit valg. Og det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge er undersøgt som et område, hvor de kommunale sagsbehandlere løbende og for de enkelte anbringelser vælger, hvilken leverandør, der er den rette for det enkelte barn eller den enkelte unge.

Frit valg på hjemmeplejeområdet betyder, at kommunen har pligt til at skabe grundlag for borgerens frie valg af leverandører af personlig pleje, praktisk hjælp samt madservice. Borgeren er altså lovmæssigt sikret et frit valg mellem flere leverandører, hvoraf minimum én skal være privat. Kommunerne kan sikre borgeren det frie valg af hjemmeplejeleverandør ved at gennemføre et udbud eller ved at anvende en godkendelsesordning, hvor en række leverandører kan søge om at blive godkendt som leverandør for den enkelte kommune, og hvor kommunen skal godkender leverandører, der lever op til de kvalitetskriterier, den enkelte kommune har opstillet. Kommunerne kan også kombinere udbud og godkendelse samt udstede fritvalgsbeviser. Før april 2013 skulle kommunerne godkende alle leverandører, der levede op til de opstillede kvalitetskriterier og desuden kunne levere hjemmepleje til en pris, der svarer til kommunens egne gennemsnitlige langsigtede omkostninger. Siden april 2013 har kommunerne kunne sætte et loft over antallet af leverandører, der kan godkendes.

Kommunerne har i vid udstrækning hidtil valgt at anvende godkendelse frem for udbud til sikring af frit valg. Omvendt går udviklingen imidlertid også mod en større anvendelse af udbud i forlængelse af en ændring af Serviceloven i 2013, der gjorde det muligt for kommunen at fortsætte som leverandør, selvom en privat leverandør skulle vinde et udbud.

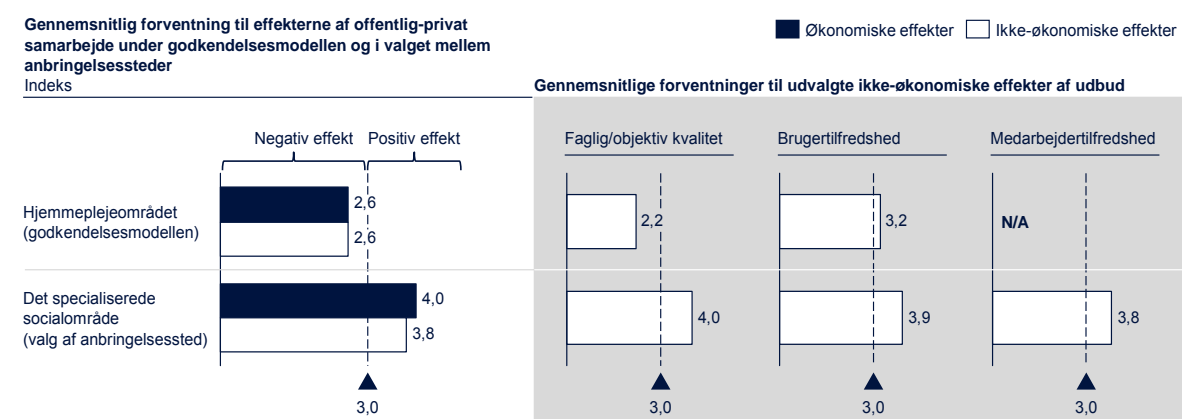
Mens udbud på hjemmeplejeområdet i gennemsnit forventes at føre til positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter, så har kommunerne neutrale til negative vurderinger af effekterne af offentlig-privat samarbejde under anvendelse af godkendelsesordningen. Kommunerne vurderer således i gennemsnit, at godkendelsesordningen fører til moderat negative effekter – såvel økonomiske som ikke-økonomiske

På det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge og kan kommunerne – i den enkelte anbringelse – vælge mellem de forskellige sociale tilbud, der er registreret på Tilbudsportalen. De sociale tilbud kan enten være kommunale døgninstitutioner eller privatdrevne opholdssteder. Herved har det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge mange af de samme karakteristika, som præger områder kendetegnet ved frit valg, nemlig idet sagsbehandleren selv vælger, hvilket tilbud, der skal benyttes. Og som det også er gældende for fritvalgsområder, så er sagsbehandleren afhængig af nemt tilgængelig og let forståelig information omkring kvalitet og pris for at kunne tage et informeret valg.¹

På det specialiserede socialområde har kommunerne positive vurderinger af effekterne af det offentlig-private samarbejde, der eksisterer med den nuværende mulighed for at vælge mellem forskellige anbringelsessteder. Kommunerne vurderer således, at muligheden for at vælge mellem anbringelsessteder fører til både positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter. Særligt vurderer kommunerne, at prisen og den faglige/objektive kvalitet i de enkelte anbringelser øges af muligheden for at vælge mellem forskellige anbringelsessteder.

Kommunernes gennemsnitlige vurderinger af effekterne af indgåelse af kontrakt via godkendelse og valg af anbringelsessted er gengivet i figur 1.8. nedenfor. En sammenligning af figur 1.7. med figur 1.8. viser, at kommunerne på hjemmeplejeområdet vurderer, at der er mere positive effekter ved udbud end ved frit valg. På det specialiserede socialområde forholder dette sig omvendt – her vurderer kommunerne, at effekterne ved muligheden for at vælge det rette anbringelsessted er højere end effekterne ved udbud. Dette skal dog ses i lyset af, at der ikke er erfaringer med udbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge.

Figur 1.8. Kommunernes vurdering af effekter ved anvendelse af godkendelse og valg af anbringelsessted



Note: Imens kommunerne på det specialiserede socialområde er blevet bedt om at vurdere den direkte effekt på en række økonomiske og ikke-økonomiske effektparametre, så er kommunerne på hjemmeplejeområdet blevet bedt om at angive deres enighed i en række udsagn. I ovenstående er de økonomiske og ikke-økonomiske effekter på hjemmeplejeområdet således eksempelvis formuleret som; "I det følgende bedes du med afsæt i erfaringerne med godkendelsesmodellen vurdere, hvor enig eller uenig kommunen er i, at godkendelsesmodellen giver kommunen incitament til at mindske sine egne omkostninger". Dette spørgsmål indgår som del af indekset for de økonomiske effekter – jf. det områdespecifikke kapitel. Der er desuden ikke registreret svar vedrørende medarbejdertilfredsheden.

Kilde: De områdespecifikke analyser

1.4. BARRIERER OG MULIGHEDER FOR ØGET KVALITET OG OMKOSTNINGSEFFEKTIVITET

Det er undersøgt hvilke barrierer og muligheder, der er for øget kvalitet og omkostningseffektivitet på henholdsvis udbud, gennem frit valg og ved kommunernes mulighed for at vælge det rette anbringelsessted på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. Dette er belyst ved at se på en række faktorer, som kan grupperes i tre overordnede kategorier:

- Rammebetingelser for offentlig-privat samarbejde
- Kommunernes strategiske fokus på offentlig-privat samarbejde

¹ Idet de to områder – hjemmepleje og det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge – har mange fællestræk, behandles områderne typisk sammen i denne rapport's tværgående kapitler og afsnit.

- Kommunernes styring og kompetencer indenfor offentlig-privat samarbejde

Rammebetingelser er defineret som forhold, de enkelte kommuner ikke selv kan påvirke. De mest tydelige rammebetingelser er lovgivningsbetingede forhold ved de enkelte områder og strukturelle forhold såsom kommunernes størrelse, deres geografiske placering mm. Hertil kommer andre forhold, som kommunerne godt i nogen udstrækning kan påvirke, såsom antallet af leverandører på markedet, politiske og økonomiske forhold.

Strategisk fokus forstås som den måde, hvorpå kommunerne på et strategisk niveau forholder sig til de givne rammebetingelser. Dette handler således om, hvorvidt kommunerne har en klart formuleret strategi for hvorvidt og hvordan kommunerne vil anvende offentlig-privat samarbejde på området, samt konkrete forestillinger om, hvilke effekter man vil opnå herved.

Styring og kompetencer forstås som den måde, hvorpå kommunerne styrer ift. deres strategiske fokus og understøtter dette kompetencemæssigt. Dette handler således om, hvilke kompetencer kommunerne besidder, hvordan de er organiseret, og hvilke redskaber de benytter i forbindelse med anvendelsen af udbud.

1.4.1 Udbud

Fokus for analysen har været på rammebetingelserne for offentlig-privat samarbejde, på kommunernes strategiske fokus samt på kommunernes organisering og kompetencer. Resultaterne er præsenteret nedenfor.

1.4.1.1. *Rammebetingelser er generelt til stede (med enkelte undtagelser)*

En væsentlig forudsætning for at kunne realisere effekter ved offentlig-privat samarbejde er, at det i det hele taget er muligt at gennemføre udbud mv. på det enkelte område, dvs. om de nødvendige rammebetingelser i form af forhold ved området, forhold ved markedet samt de politiske og økonomiske forhold muliggør gennemførelse af udbud.

Analysens fem delområder inkluderer både bløde og tekniske områder og har alene derfor meget forskellige rammebetingelser. Analysen viser imidlertid, at rammebetingelserne overordnet set understøtter muligheden for at kommunerne kan vælge at gennemføre et offentlig-privat samarbejde på områderne.

Områderne varierer i kompleksitet, men konkurrenceudsættelse er muligt

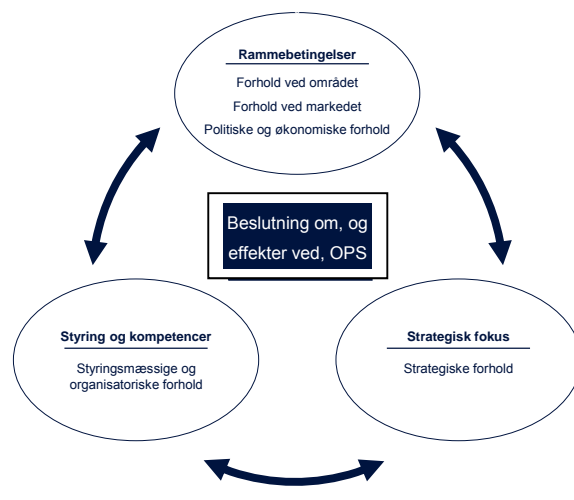
Analysens fem delområder varierer i kompleksitet, dvs. hvor tilgængeligt området er at beskrive og definere krav til i fx et udbudsmateriale. Det er således betydeligt enklere at udarbejde et rengøringsudbud, end det er at lave et samlet udbud af et helt plejecenter. Endvidere oplever kommunerne særligt på velfærdsområderne et fravær af dokumenterede effekter ved udbud, mens leverandørerne oplever et fravær af en ensartet måde at måle kvalitet på. Det betyder, at den krævede indsats og de nødvendige kompetencer for at gennemføre en udbudsproces varierer områderne imellem, men der er ikke nogle områder for hvilke det gælder, at områdernes karakter umuliggør, at et udbud eller anden form for offentlig-privat samarbejde kan gennemføres.

Markedet er generelt præget af tilfredsstillende konkurrence, men nogle kommuner oplever det modsatte

På alle områderne er der et velfungerende leverandørmarked, som afhængig af områdets karakteristika indeholder en lang række leverandører af forskellig størrelse. Fælles for dem alle er, at leverandørmarkedet er kendetegnet ved en tilfredsstillende konkurrencesituation, hvor leverandørerne er interesserede i opgaverne på tværs af geografi, og hvor kommunerne i gennemsnit opnår et tilstrækkeligt antal tilbud. Det gælder dog ikke de mindste kommuner, herunder ø-kommuner, som kan have vanskeligt ved at sikre tilstrækkelig volumen i forbindelse med et udbud.

Analysen viser imidlertid også, at der blandt nogle af de kommunale aktører er divergerende opfattelser af markedssituationen - særligt på plejecenterområdet. Her angiver nogle af kommunerne, at de ikke opfatter

Figur 1. 9. Faktorer der påvirker dels kommunernes beslutning om OPS og dels effekterne, kommunerne får ved at anvende OPS



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

leverandørmarkedet som tilstrækkelig konkurrencefyldt. De anvender i vid udstrækning antallet af potentielle leverandører som indikation herpå, idet der overordnet set eksisterer fire større leverandører, som kan varetage opgaveløsningen. Det bemærkes, at det særligt er kommuner, som ikke har gennemført udbud på plejecenterområdet, som udtrykker skepsis i forhold til markedssituationen, og analysen finder – baseret på de realiserede udbud på området – ikke belæg for at støtte denne skepsis.

Politiske og økonomiske forhold har betydning

Politiske holdninger – forstået som vurderinger og meninger hos kommunens politikere - har generelt stor betydning får såvel *beslutningen* om at gennemføre udbud som beslutningen om ikke at gennemføre udbud. Beslutninger om konkurrenceudsættelser – særligt på de centrale velfærdsområder – er vigtige og centrale i en kommune, og er i sidste ende kommunalpolitikernes ansvar. Det er derfor legitimt og naturligt, at politikere har en mening herom. Politiske og holdninger kan således både være en tilskyndelse og en barriere, og disse kommer tydeligst til udtryk i forbindelse med velfærdsområderne.

Politiske og økonomiske forhold påvirker generelt ikke *realiseringen af effekter*. Dog kan lokalpolitiske hensyn, fx hensyn til lokale erhverv eller beskæftigelse, have indflydelse på realiseringen af effekter. Det sker når kommunerne – fx af hensyn til at mindre, lokale virksomheder skal kunne byde – kun udbyder mindre dele af opgaveløsningen, hvormed der ikke sikres en tilstrækkelig volumen i udbuddet til, at større virksomheder finder udbuddet attraktivt i forhold til at realisere stordriftsfordele og sikre innovation i opgavevaretagelsen.

Rammebetingelserne for konkurrenceudsættelse er til stede, men påvirkes også af kommunernes adfærd

Samlet set er rammebetingelserne således til stede for at kommunerne kan udsætte de analyserede områder for konkurrence via udbud. Forudsætningen for at konkurrence i markedet kan realiseres er imidlertid ikke kun de nødvendige rammebetingelser, men afhænger ligeledes af, at kommunerne arbejder professionelt hermed. Eksempelvis kan et utilfredsstillende antal tilbud på et udbud skyldes forskellige forhold, fx fejl i udbudsmaterialet eller utilstrækkelig volumen. En utilstrækkelig volumen kan resultere i, at større leverandører på området ikke finder det attraktivt at byde, hvilket kan skabe såvel økonomiske som ikke-økonomiske risici for kommunen. Dels har mindre virksomheder ikke mulighed for at realisere stordriftsfordele på samme vis som større virksomheder. Stordriftsfordele og andre effektiviseringer kan skabe positive økonomiske effekter for kommunen eller blive geninvesteret i opgaveløsningen og dermed øge kvaliteten. Dels er risikoen for at mindre virksomheder går konkurs større end ved større og mere solide virksomheder. Endelig er det værd at bemærke, at små og mellemstore virksomheder har mulighed for at deltage i større udbud ved indgåelse i konsortier, mens store virksomheder omvendt ikke finder det attraktivt at deltage i mindre udbud.

Strukturelle forhold spiller en yderst begrænset rolle i forhold til de effekter, kommunerne kan opnå

Strukturelle forhold er bl.a. kommunernes størrelse, befolkningssammensætning, geografiske placering mm. Bortset fra de allermindste kommuner, herunder ø-kommunerne, har strukturelle forhold ingen eller en yderst begrænset betydning for hverken kommunernes beslutning om at anvende offentlig-privat samarbejde eller for de effekter, kommunerne kan opnå. Givet at de helt små kommuner og ø-kommunerne generelt står for en yderst begrænset andel af de totale udgifter på de analyserede opgaveområder – de mindste 20 kommuner står typisk for fem til syv pct. af de totale udgifter – er forholdene for disse kommuner ikke analyseret nærmere, og de præsenterede resultater i rapporten skal ses i det lys.

1.4.1.2. Kommuner, der har et klart strategisk fokus, opnår højere effekter

Med områdernes forskellige udgangspunkt, herunder forskellige rammebetingelser, er det således den enkelte kommunes tilgang og ambition for et eventuelt offentlig-privat samarbejde, som sætter rammerne for realisering af økonomiske såvel som ikke-økonomiske effekter. De i analysen identificerede effekter kan således realiseres på tværs af områderne, men kræver forskellige indsatser og fokus, idet nogle områder kræver en større og mere fokuseret indsats, ligesom tilstedeværelsen af de nødvendige kompetencer varierer fra område til område. Det er således i vid udstrækning den enkelte kommunes strategiske fokus samt prioritering af og investering i ressourcer og kompetencer, som er afgørende for, at kommunen kan gennemføre udbud og realiserer effekterne herved.

Det strategiske fokus hos kommunerne indebærer bl.a., at kommunerne er fokuserede på at gennemføre udbud, hvor der er en tilstrækkelig volumen til, at leverandørerne kan udnytte skalafordele mv. og herigennem tilbyde de for kommunerne mest attraktive vilkår. Kommuner med en veldefineret udbudsstrategi for det enkelte opgaveområde med tilhørende kvantificerbare målsætninger med samarbejdet, opnår i gennemsnit større effekter. Det gælder i

særdeleshed for de mere komplekse og investeringstunge opgaveområder, hvor det alt andet lige er en mere krævende proces at gennemføre udbud, og hvor et mere fokuseret forløb er afgørende for realisering af effekter, end for mindre komplekse områder, hvor det at gennemføre et udbud ganske enkelt er mere simpelt.

1.4.1.3. Ikke alle kommuner har tilstrækkelige (udbuds)kompetencer

Investering i ressourcer og kompetencer indebærer bl.a., at kommunen skal have de nødvendige kompetencer til at udarbejde et solidt og klart udbudsmateriale, til at føre den nødvendige dialog med markedet og til at følge op under og efter selve udbuddet. Kommunerne efterlyser generelt bedre adgang til videndeling omkring praktisk gennemførelse af offentlig-privat samarbejde på de enkelte opgaveområder. Desuden er det tydeligt, at kommunerne i dag ofte har udbudskompetencerne placeret i mange forskellige forvaltninger, og at der ofte ikke er et veludviklet samarbejde om anvendelse af kompetencerne på tværs af de forskellige forvaltninger.

1.4.2 Frit valg på hjemmeplejeområdet og valg af rette anbringelsessted på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

Der er to overordnede forhold, der synes at påvirke effekterne ved anvendelse af godkendelsesordningen til at sikre det frie valg på hjemmeplejeområdet.

For det første får de private leverandører betaling for levering af ydelserne svarende til den kommunale takst, hvilket i udgangspunktet indebærer, at kommunerne ikke realiserer økonomiske effekter. Der er dog mulighed for at kommunen tilpasser omkostningsniveauet i takt med, at kommunen lykkes med at effektivisere egen opgavevaretagelse.

For det andet er der en usikkerhed blandt virksomhederne om, hvorledes kommunerne beregner deres prisniveauer i forbindelse med anvendelse af godkendelse, herunder hvorledes administrationsomkostninger er inkluderet.

Ved anvendelse af udbud sammenlignet med godkendelse har kommunerne således i højere grad mulighed for at skabe konkurrence om opgaveløsningen og herunder definere klare krav til øget kvalitet og omkostningseffektivitet. Samtidig ønsker leverandørerne ligeledes øget anvendelse af udbud, idet de forventer, at det vil mindske deres risici, bl.a. på grund af mulighed for større volumen og sikring af et mere stabilt prisniveau.

Der er to overordnede forhold, der påvirker effekterne ved det eksisterende system på det specialiserede socialområde i forbindelse med anbringelse af børn og unge med særlige behov.

For det første er prisen uigennemskuelig på grund af uklarhed om længden af anbringelserne samt tillægstakster. Ligeledes er kvaliteten vanskelig at gennemskue på grund af manglende gennemsigtighed i, hvad de enkelte anbringelsessteder leverer. Det er muligt at gennemføre udbud på området, men der er ingen erfaringer hermed er på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge, om end der er erfaringer på voksenområdet. Baseret på erfaringerne med udbud på voksenområdet samt erfaringerne med udbud på andre områder er det vurderingen, at et eventuelt udbud kunne skabe større gennemsigtighed og stabilitet i priser og kvalitet ved at kontraktliggøre kommunens behov på området.

For det andet er der en generel tendens til, at hverken kommunale eller private aktører agerer markedslogisk, fx ved ikke at prioritere forholdet mellem kvalitet og pris. I forlængelse heraf er det specialiserede socialområde delt af analysens fem delområder, hvor samarbejdet med kommunens indkøbsafdeling er mindst. Ligeledes er der en tendens til, at de mange mindre virksomheder på området ikke ser stordriftsfordele. Det er bemærkelsesværdigt, idet man i Sverige har større virksomheder på området, som alt andet lige og ifølge virksomheder selv dels kan organisere drift og administration mere effektivt og dels har mulighed for at styrke den socialfaglige kernevirksomhed samtidig med, at man kan helhedstænke de enkelte anbringelser i et langt større omfang, end man kan i små virksomheder.

1.5. SEKTORSPECIFIKKE ANALYSER

I det følgende opsummeres resultaterne af de sektorspecifikke analyser.

1.5.1 Facility management

I analysen undersøges fem delområder; renhold, indvendigt vedligehold af bygninger, udvendigt vedligehold af bygninger, vedligehold af terræn og teknisk service. Facility management er et lavkomplekst opgaveområde i den forstand, at de kommunale fagchefer vurderer, at det er relativt nemt at kravsificere opgaveområdet. Facility management er endvidere et investeringslet opgaveområde i den forstand, at der er relativt få adgangsbarrierer for virksomheder, der vil etablere sig på området. Facility-managementopgaver kan bundles og kan dække mange organisatoriske enheder og / eller flere delopgaveområder. I givet fald vil såvel kompleksitetsniveau som investeringstygden øges.

Kommunernes udgifter til området er svære at opgøre, idet de ikke konteres på selvstændige poster i den kommunale kontoplan. Baseret på nøgletal fra Rigspolitiet og Københavns Kommune kan det med estimeres, at udgifterne på området ligger på mellem 7 og 13 mia. kr. om året, hvilket dog skal tages med meget store forbehold. Der er ligeledes stor forskel på, i hvilket omfang de enkelte delområder er organiseret decentralt og centralt i kommunerne. Udvendig vedligehold af bygninger er fx altovervejende centraliseret, mens særligt det tekniske serviceområde er decentralt organiseret.

Leverandørmarkedet er kendetegnet ved at være meget broget med mange små og mellemstore spillere og en mindre gruppe meget store leverandører i forhold til antal ansatte og omsætning. Særligt de meget store, store og mellemstore virksomheder varetager flere typer af facility managementopgaver, mens markedslederne varetager stort set alle opgavetyper, herunder også eksempelvis kantinedrift.

Der er en relativt høj grad af offentlig-privat-samarbejde på området, og det estimeres, at der bliver skabt konkurrence om 50-60 pct. af opgaverne via udbud. Stort set alle kommuner anvender offentlig-privat samarbejde, men der er konstateret en vis spredning på tværs af kommunerne. Da der er tale om et udgiftsområde, som går på tværs af kommunens forvaltninger, har området ikke sin egen IKU-indikator, og det er derfor svært at sige, hvor stor spredningen, der er i anvendelse af konkurrence på tværs af kommunerne. En mulig proxy for anvendelsen af konkurrence, er antallet af hhv. privatansatte og offentligt ansatte rengøringsmedarbejdere i kommunerne. Her ses en betydelig spredning. I de ti procent af kommunerne, der har flest privatansatte rengøringsmedarbejdere, er gennemsnitligt 95 procent af rengøringsmedarbejderne ansat i privat regi. I de ti procent af kommunerne, der har færrest privatansatte rengøringsmedarbejdere, er gennemsnitligt 23 procent af rengøringsmedarbejderne ansat i privat regi.²

Der lader dog til stadig at være uprøvede potentialer fx ved udbud om tekniske serviceopgaver. Mere end tre ud af fire kommuner har erfaringer med udbud på området, men volumen i de enkelte udbud varierer markant på tværs af kommunerne, og udbudsmetoder – fx dialog med markedet og tværkommunalt samarbejde – anvendes ikke bredt på tværs af de kommunale udbud. Endelig konsoliderer kommunerne i et relativt stort omfang opgaverne på tværs af institutioner men til gengæld kun i et meget lille omfang på tværs af delområder. Det forventes, at de private leverandørers andel af markedet vil fortsætte de seneste fem års vækst over de kommende år, herunder også på det tekniske serviceområde.

1.5.1.1. Effekter af offentlig-privat samarbejde på facility management området

Effekterne af udbud er undersøgt ved at se på dels kommunernes vurdering af effekter ved seneste udbud og dels kommunernes generelle forventninger til effekter ved udbud.

Ved senest gennemførte udbud realiserede kommunerne i et stort omfang de økonomiske effekter, de forventede. Således realiserede 16 ud af de 28 kommuner de samme effekter, som de forventede ved tidspunktet for udbudsmaterialets offentliggørelse. Derudover realiserede seks kommuner større effekter, end de havde forventet,

² Opgørelsen er baseret på udviklingen i antal kommunalt ansatte rengøringsmedarbejdere og er derfor behæftet med en vis usikkerhed, idet et fald i antallet af kommunalt ansatte rengøringsmedarbejdere ikke nødvendigvis – som antaget – afspejler en tilsvarende vækst i antallet af privatansatte rengøringsmedarbejdere. Desuden er udviklingen i antallet af rengøringsmedarbejdere ikke fuldt ud repræsentativ for facility managementområdet under ét.

mens seks kommuner realiserede mindre effekter, end de havde forventet. Generelt forventede kommunerne således i gennemsnit en økonomisk gevinst på ca. 11 pct., mens de i gennemsnit realiserede 10 pct.

47 pct. af de deltagende kommuner forventede neutrale ikke-økonomiske effekter, fx faglig/objektiv kvalitet, medarbejdertilfredshed samt brugertilfredshed, mens samlet 46 pct. forventede positive eller stærkt positive ikke-økonomiske effekter. Disse positive effekter blev realiseret i mindre eller meget høj grad. Kun 7 pct. forventede negative ikke-økonomiske effekter.

Kommunerne forventer generelt positive økonomiske effekter, mens de ligeledes har moderat positive forventninger til de ikke-økonomiske effekter. De laveste forventede effekter ses i forhold til fleksibilitet i opgavevaretagelsen, hvor de kommunale fagchefer angiver, at udbud vil mindske institutionernes fleksibilitet fx i modsætning til en situation, hvor servicemedarbejdere ansat i institutionen. Erfaringer fra andre offentlige organisationer tyder på, at især de økonomiske gevinster potentielt kan blive endnu større. Eksempelvis realiserede Rigspolitiet en positiv økonomisk effekt på 30 pct. ved et udbud af forskellige facility managementopgaver.

Der er lille spredning i kommunernes besvarelser, og spredningen er centreret om de samme værdier, hvilket illustrerer, at kommunerne er relativt enige om effekterne på tværs.

1.5.1.2. Barrierer og muligheder for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet på facility management området

I det nedenstående ses først på forhold, der påvirker effekterne af offentlig-privat samarbejde på områder, herefter på forhold, der påvirker kommunernes beslutning om at anvende offentlig-privat samarbejde på området.

Hvad påvirker effekterne af offentlig-privat samarbejde?

Analysen viser, at rammebetingelserne på facility management-området er til stede for, at kommunerne kan realisere økonomiske og ikke-økonomiske effekter. Således har markedet generelt en tilstrækkelig størrelse og robusthed til at sikre konkurrence om opgaverne i forbindelse med et udbud og samtidig dække kommunernes behov både nationalt og lokalt.

Ligeledes kan kommunerne – ved at skabe konkurrence på området – fremme nye eller innovative løsninger i opgavevaretagelsen, hvilket i særlig grad bidrager til økonomiske og ikke-økonomiske effekter, herunder faglig/objektiv kvalitet samt en mere specialiseret og fleksibel opgavevaretagelse.

Derudover indikerer erfaringer fra andre offentlige organisationer, at kommunerne især kan øge de økonomiske gevinster ved at skabe mere volumen i opgaverne. Herunder særligt ved at samle opgaverne på tværs af delområderne inden for facility management. I forlængelse heraf tilkendegiver leverandørerne på området, at volumen er den vigtigste faktor for virksomhederne, når de skal byde på de kommunale udbud på facility managementområdet. Volumen kan grundlæggende sikres på tre måder: Ved at flere institutioner omfattes af et udbud (eksempelvis alle skoler), ved at flere områder omfattes af et udbud (eksempelvis rengøring og kantinedrift), ved at flere kommuner omfattes eller slutteligt ved at udbuddenes løbetid forlænges. En kortlægning af udbud registreret i TED-databasen viser, at særligt antallet af omfattede institutioner kan forklare størrelsen i de gennemførte udbud.

Endelig viser analyserne, at en klar afdækning af en opgaves baseline, en forventningsafstemning med både leverandører og brugere samt klare effektmål for de forventede effekter ved udbuddet er nødvendige redskaber for, at kommunerne udnytter det fulde potentiale forbundet med udbud på området.

Hvad påvirker beslutningen om at indgå i offentlig-privat samarbejde?

Analysen viser, at særligt organisatoriske forhold opleves som en væsentlig barriere for at kunne skabe konsoliderede udbud – og dermed kunne tilvejebringe et fyldestgørende beslutningsgrundlag – på facility managementområdet. Det skyldes, at området går på tværs af sektorer og institutioner, og koordinerede udbud på området forudsætter således en intern koordination og centralisering på tværs af forvaltningerne.

Ligeledes viser analysen, at større udbud på området forudsætter, at der er en tilstrækkelig intern konsolidering i kommunerne, herunder en klar beslutningsstruktur for anvendelse af udbud på området samt et godt og detaljeret overblik over kommunens samlede økonomi og opgaver på området. Det manglende overblik over områdets baseline og opgaver fremhæves som en medvirkende årsag til, at opgaveområdet opleves som et relativt komplekst opgaveområde sammenlignet med andre tekniske opgaveområder.

Endelig påvirker strategiske og erhvervspolitiske forhold beslutningen om at gennemføre udbud på området. I nogle kommuner er det således vurderingen, at større udbud af facility managementopgaver kan være til skade for det lokale erhvervsliv, hvorfor opgaverne enten ikke udbydes eller deles op i små delaftaler. Analysen viser imidlertid, at udbuddene alligevel altovervejende vindes af den samme gruppe af større spillere, hvorfor den væsentligste konsekvens er, at mindre udbud gør det vanskeligere at skabe stordrift og mindske administrationsomkostninger. Ligeledes fremhæves det, at politiske og ideologiske hensyn kan bevirke, at nogle kommuner ikke ønsker at anvende udbud som redskab.

1.5.2 Kommunale veje

I analysen behandles belægning og vejservice inden for det kommunale vejområde. Kommunernes udgifter til belægnings- og vejserviceopgaver udgør ca. 4,8 mia. kr. årligt. Ca. 2,0 mia. kr. anvendes på belægning (42 pct.) og ca. 2,8 mia. kr. på vejservice (58 pct.). Af de samlede udgifter til området anvendes ca. 2,5 mia. kr. (52 pct.) på opgaveløsning i privat regi. Heraf udgør belægningsopgaverne 68 pct. og vejserviceopgaverne udgør 42 pct. Kommunernes tekniske forvaltninger er altovervejende ansvarlige for offentlig-privat samarbejde på vejområdet og er således ansvarlige for kommunernes udbudsstrategier på området samt for styring, gennemførelse og opfølgning på de enkelte udbud. Oplysninger vedrørende seneste udbud indikerer, at indkøbspraksis i mange kommuner er relativt moden. Mere end halvdelen af kommunerne har således anvendt funktionskrav i seneste udbud, ca. halvdelen af kommunerne har udviklet kravspecifikation i dialog med markedet i forbindelse med det seneste udbud, og 32 pct. af kommunerne har udarbejdet kontrolbud.

Leverandørmarkedet er velfungerende, og der er samlet set mange leverandører på vejområdet. På vejservice er der nogle få store og mange mindre leverandører. På belægningsområdet er der færre og større leverandører. Flertallet af virksomhederne opererer i større by- og landkommuner, og deres aktiviteter er jævnt fordelt på tværs af regioner. En stor del af virksomhederne henter størstedelen af deres omsætning uden for den offentlige sektor. Der er væsentlig spredning i virksomhedernes hidtidige omsætningsudvikling samt i deres forventede, fremadrettede omsætningsudvikling.

Der er en relativt høj grad af offentlig-privat samarbejde på området, og der bliver skabt konkurrence om ca. 55 pct. af opgaverne via udbud. 82 pct. af kommunerne har erfaring med udbud, og de fleste har lavet udbud inden for det seneste år. Flere opgaver bliver bragt i udbud inden for belægning end inden for vejservice. Kommunerne forventer, at omfanget af udbud vil vokse for begge områder fremadrettet, og de forventer en større vækst inden for vejservice end for belægning.

På trods af, at langt de fleste kommuner således har erfaring med udbud er der fortsat en betydelig spredning i forhold til, i hvor høj grad kommunerne anvender konkurrence på området. Kommunernes IKU-grad svinger fra under 10 procent til omkring 95 procent. Desuden ses en udvikling, hvor nogle kommuner i perioden 2009 – 2013 har haft en betydeligt øget anvendelse af konkurrence, mens andre kommuner har begrænset anvendelsen af konkurrence. I gennemsnit er sket en let stigning i anvendelsen af konkurrence på området fra 2009 til 2013.

1.5.2.1. Effekter af offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde

Effekterne af udbud er undersøgt ved at se på dels kommunernes vurdering af effekter ved seneste udbud og dels kommunernes generelle forventninger til effekter ved udbud.

Ved senest gennemførte udbud har kommunerne i gennemsnit opnået såvel økonomiske som ikke-økonomiske effekter. Ved en gennemgang af kommunernes senest gennemførte udbud fremgår det bl.a., at kommunerne gennemsnitligt reducerer udgifterne med fem pct. ved udbud. Førstegangsudbud giver i gennemsnit mindredgifter på syv pct. og genudbud giver mindredgifter på tre pct.

Der er væsentlig spredning blandt kommunernes økonomiske effekter. Nogle kommuner opnåede ingen effekt ved seneste udbud, mens andre kommuner opnåede mindredgifter på op til 30 pct. Kommunerne opnår i høj grad de

effekter, de forventer at opnå, og når kommunerne ikke opnår økonomiske effekter skyldes det altovervejende, at økonomiske effekter ikke var et centralt mål. Når kommunerne har forventet mindredgifter realiseres disse også. Majoriteten af kommunerne realiserer ikke-økonomiske effekter, herunder særligt vedrørende faglig/objektiv kvalitet og brugertilfredshed.

Kommunerne forventer generelt positive økonomiske- og ikke-økonomiske effekter ved udbud. Kommunerne forventer højere effekter for faglig/ objektiv kvalitet og for brugertilfredshed end for øvrige ikke-økonomiske effekter. Der er en tendens til, at kommunerne forventer større økonomiske effekter end ikke-økonomiske effekter, hvilket understøttes af resultater fra tidligere undersøgelser, der viser, at udbud på vejsserviceopgaver i højere grad indebærer økonomiske end ikke-økonomiske effekter. Endelig er der tendens til, at stort set alle effekttyper i højere grad forventes realiseret på det kommunale vejområde end gennemsnittet for de øvrige opgaveområder i indeværende analyse. Det understøtter billedet af, at der generelt er potentialer for effekter på området, og endvidere at vejområdet er et mere modent område.

1.5.2.2. Barrierer og muligheder for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet på det kommunale vejområde

I det nedenstående præsenteres først forhold, der påvirker effekterne af offentlig-privat samarbejde på området, herefter præsenteres forhold, der påvirker kommunernes beslutning om at anvende offentlig-privat samarbejde på området.

Hvad påvirker effekterne af offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde?

Analysen viser, at kommunernes strukturelle forhold, såsom geografi og demografi, ikke spiller en afgørende rolle for de effekter, der forventes på tværs af kommunerne. Ligeledes har kommunerne samlet set adgang til et velfungerende leverandørmarked.

Derimod har det betydning, hvorvidt kommunerne har en klar udbudsstrategi og hvorledes kommunerne fastsætter udbudsstørrelsen. Større udbud giver mindredgifter på 8,3 pct. i gennemsnit, mindre udbud giver mindredgifter på to pct. i gennemsnit. Desuden falder udbudsomkostningerne relativt set med øget volumen i de gennemførte udbud. Der er desuden et potentiale for en yderligere konsolidering af udbud, idet der er en stor spredning i de gennemførte udbud på nogle få meget store udbud og en lang række af mindre udbud. På trods af at øget volumen fører til større gevinster og relativt færre udbudsomkostninger, har en meget stor del af udbuddene på vejområdet fortsat en begrænset størrelse.

Endelig er det centralt, om kommunerne har adgang til de rette kompetencer og sikrer en koordinering og vidensdeling omkring offentlig-privat samarbejde på tværs af de forskellige forvaltninger.

Hvad påvirker beslutningen om at indgå i offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde?

Analysen viser, at de forudsætninger som kommunerne oplever som betydningsfulde for deres beslutning om udbud også er til stede og at rammevilkårene for at gennemføre udbud på dette område er på plads. Således angiver fx 81 pct. af virksomhederne, at de næsten altid eller altid afgiver tilbud på vejopgaver, som de oplever som relevante. At virksomhederne således synes at bidrage aktivt til konkurrencen om de udbudte opgaver bidrager til en vurdering af leverandørmarkedet som velfungerende.

Kommunerne angiver gennemsnitligt, at strategiske forhold, herunder overvejelser om stordrift samt intern vidensdeling, ikke har væsentlig betydning for beslutningen om at lave udbud på området. Dette fremstår modsætningsfyldt, idet en klar udbudsstrategi har stor betydning for realiseringen af effekterne ved udbud, jf. ovenfor. Ligeledes viser analysen, at fraværet af strategi om større udbud, der kan give stordriftsfordele, er relateret til den begrænsede vidensdeling i kommunerne, og flere kommuner har endvidere tilkendegivet, at det kan være vanskeligt at lokalisere de interessante erfaringer på tværs af forvaltninger.

Den væsentligste faktor, der påvirker beslutningen om at indgå i offentlig-privat samarbejde, er politiske og økonomiske forhold, herunder lokale erhvervs- og beskæftigelsespolitiske hensyn. Nogle kommuner fremhæver således, at beslutningen om at gennemføre udbud eller ej påvirkes af eksempelvis et ønske om at fastholde kommunale arbejdspladser.

1.5.3 Hjemmehjælp

Omkring 150.000 danskere modtager i dag hjemmehjælp. Begrebet "hjemmehjælp" dækker over mange forskellige former for hjælp i borgerens eget hjem. Hjemmehjælpområdet reguleres overordnet af Servicelovens § 83, og opgaveområdet består af tre separate opgaveunderområder: Personlig pleje, praktisk hjælp og madservice. Kommunen visiterer de ældre til hjemmehjælp og tildeler den enkelte borger hjælp i forhold til en konkret og individuel vurdering. Herefter har borgeren et lovmæssigt fastlagt frit valg mellem minimum to leverandører, hvoraf den ene kan være kommunal (Serviceloven § 91).

Kommunernes udgifter til hjemmehjælp udgjorde i 2013 ca. 12,4 mia. kr., hvilket repræsenterer et fald fra ca. 14,0 mia. kr. i 2009 svarende til en 11 pct.-reduktion. Af de samlede udgifter i 2013 stod kommunal hjemmehjælp for 10,4 mia. kr. og privat hjemmehjælp for 2 mia. kr. De 49 største kommuner står for mere end 70 pct. af de samlede udgifter, mens de 20 mindste kommuner står for syv pct. af udgifterne.

Leverandørmarkedet består af ca. 400 virksomheder, som leverer personlig pleje, praktisk hjælp, madservice, eller kombinationer heraf. Ud af disse virksomheder findes der i dag ca. 20 virksomheder, som har mere end 100 ansatte. De største virksomheder, som er aktive på hjemmehjælpområdet, er svenske. Der er en enkelt større dansk virksomhed på området. Alle de store virksomheder på hjemmehjælpområdet har størstedelen af deres omsætning i Sverige.

Der er en varierende grad af offentlig-privat samarbejde på området. I 2013 benyttede 36 pct. af de borgere, der er visiteret til hjemmehjælp, en privat leverandør. Det er en stigning fra 26 pct. i 2008. Der er stor spredning på tværs af kommuner. I nogle kommuner er det således omkring 100 pct. og i andre kommuner er det under 6 pct. Spredningen findes for såvel hjemmehjælp som for de enkelte delopgaveområder.

Siden ændringen i Serviceloven i 2013, hvorefter kommunen kunne vælge at stå uden for et udbud af hjemmehjælp er der sket en stor udvikling i anvendelsen af udbud på området. Og svar fra kommunerne viser, at der må forventes flere udbud over de kommende år. 15 af 68 kommuner, der har besvaret det udsendte spørgeskema, angiver, at de har gennemført et udbud på hjemmehjælpområdet. Yderligere 13 kommuner har offentliggjort udbudsmateriale eller har besluttet at gennemføre et udbud. 24 kommuner har planlagt at drøfte anvendelse af udbud i indeværende valgperiode. Otte kommuner har valgt ikke at gennemføre udbud, og andre otte kommuner har hverken drøftet udbud eller har planer om at drøfte det. Også virksomhederne på området forventer, at der vil ske en yderligere stigning i antallet af udbud de kommende år.

1.5.3.1. *Effekter ved offentlig-privat samarbejde gennem udbud på hjemmehjælpområdet*

Effekterne af udbud er undersøgt ved at se på dels kommunernes vurdering af effekter ved seneste udbud og dels kommunernes generelle forventninger til effekter ved udbud.

Ved senest gennemførte udbud på hjemmehjælpområdet har kommunerne i gennemsnit opnået positive økonomiske såvel som ikke-økonomiske effekter. Kommunerne reducerede således gennemsnitligt udgifterne med syv pct. ved udbud (dette er baseret på en opgørelse foretaget af syv kommuner). Der er en tendens til, at kommunerne realiserer en anelse lavere økonomiske gevinster end forventet på tidspunktet for udbudsmaterialets offentliggørelse.

Der er en betydelig spredning såvel i kommunernes realiserede som i kommunernes forventede gevinster. En enkelt kommune har realiseret mindredgifter på mellem 20 og 30 procent. De fem kommuner, der på tidspunktet for udbudsmaterialets offentliggørelse forventede at realisere økonomiske gevinster, realiserede i gennemsnit mindredgifter på 13 procent. Lidt over halvdelen af de kommuner, der har oplyst deres forventninger til ikke-økonomiske effekter, forventede positive ikke-økonomiske effekter ved seneste udbud. Der ses en vis spredning i forhold til om kommunerne realiserer de forventede ikke-økonomiske effekter.

Kommunerne forventer generelt positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter ved udbud. Kommunernes generelle forventninger til de økonomiske effekter ved udbud på hjemmehjælpområdet er på niveau med de forventede økonomiske effekter ved offentlig-privat samarbejde på andre områder. Kommunernes generelle forventninger til ikke-økonomiske effekter er en anelse højere end de forventede ikke-økonomiske effekter på andre områder. Kommunerne forventer de højeste ikke-økonomiske effekter for læring mellem offentlige og private leverandører.

Kommunernes forventninger til effekterne ved udbud skal ses i lyset af deres vurdering af effekterne ved indgåelse af kontrakt gennem godkendelse: Kommunernes vurdering af effekterne ved at indgå kontrakt gennem godkendelse er betydeligt mere negative end kommunernes forventninger til effekterne ved udbud. At kommunerne vurderer, at der er negative økonomiske effekter ved anvendelse af godkendelsesordninger er ikke overraskende. Under anvendelse af godkendelse til indgåelse af kontrakt skal de private leverandører have en betaling, der svarer til kommunernes egne langsigtede gennemsnitlige omkostninger. Hertil skal kommunerne afholde en række administrative omkostninger ved anvendelse af godkendelse. I forhold til de ikke-økonomiske effekter vurderer kommunerne særligt, at der er negative effekter for den faglige kvalitet.

1.5.3.2. Barrierer og muligheder for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet gennem udbud på hjemmeplejeområdet

Barrierer og muligheder er undersøgt ved at se på dels hvad der påvirker effekterne af offentlig-privat samarbejde, og dels hvad der påvirker beslutningen om at gennemføre offentlig-privat samarbejde.

Hvad påvirker effekterne af offentlig-privat samarbejde?

Analysen viser, at forhold ved markedet er den væsentligste faktor, der påvirker effekterne af offentlig-privat samarbejde på området. Dels har kommunernes vurdering af, om der er innovative leverandører betydning for kommunernes forventning til brugertilfredshed ved udbud, for kommunernes forventninger til læringen mellem de kommunale og private leverandører samt for kommunernes forventninger til deres mulighed for at sikre mindredgifter ved anvendelse af udbud. Dels har kommunernes vurdering af konkurrence i markedet betydning for, om kommunerne vurderer, at udbud kan påvirke kommunernes udgiftsniveauer. Langt de fleste kommuner – nogle mindre ø-kommuner undtaget – har adgang til et velfungerende leverandørmarked. Dette gælder særligt, såfremt kommunerne udbyder en større del af deres opgaveportefølje eller på anden vis gennemfører større udbud.

I forbindelse med analysen har flere kommuner argumenteret for, at volumen i den udbudte opgave bør begrænses, således at det lokale erhvervsliv kan beskyttes. En opdeling af opgaverne skulle således medføre, at de store leverandører på området ikke byder på opgaverne, og at de stordriftsfordele, som kan sikres gennem samarbejde med store leverandører, hermed ikke opnås, hvilket blev beskrevet som et samlet set attraktivt trade-off. Omvendt var der ingen af de kommuner, der fremførte dette synspunkt, der havde udarbejdet en samlet business case, der kvantificerede de fordele og ulemper, der ligger i en sådan strategisk prioritering.

Hvad påvirker beslutningen om at indgå i offentlig-privat samarbejde?

Strategiske forhold er den faktor, der har den største betydning for om kommunerne beslutter at gennemføre udbud, og særligt kommunernes vurdering af behovet for fastholdelse af kommunal leveringskapacitet er afgørende. 79 pct. af de kommunale fagchefer er således enige eller helt enige i, at fastholdelse af kommunal opgavevaretagelse er afgørende for, at kommunen kan leve op til forsyningspligten på området.

74 pct. af kommunerne er enige eller helt enige i, at risikoen for at private leverandører af hjemmepleje går konkurs eller trækker sig fra opgaven udgør en væsentlig udfordring for leveringssikkerheden. Ændringen af serviceloven i 2013 har gjort det muligt for kommunerne at stå uden for udbud, hvilket i følge kommuner og leverandører vil øge anvendelsen af udbud. På trods af effekterne ved ændringen af serviceloven er bekymring for konkurser blandt de private leverandører fortsat en central barriere for anvendelse af udbud. Analysen viser imidlertid, at denne bekymring ikke synes at være begrundet. For det første er antallet af konkurser relativt begrænset. For det andet er konkursrisikoen størst blandt mindre leverandører. Givet at udbud fører til en konsolidering på få, større leverandører, må konkursrisikoen vurderes at være faldende, ikke stigende, med øget anvendelse af udbud, og flere udbud samt større volumen i de gennemførte udbud hænger således sammen med en generel markedsmodning. Endelig overtager kommunerne erfaringsmæssigt meget hurtigt borgere fra leverandører, der er gået konkurs. Om end dette kan udgøre en politisk risiko – forstået som at en konkurs er politisk ømtålelig - og være praktisk besværligt, er de økonomiske omkostninger ved at overtage opgaver fra leverandører, der er gået konkurs, begrænsede. Sammenvejes risikoen for at en given leverandør går konkurs med kommunens forventede omkostninger til at håndtere en konkurs, synes den årlige økonomiske risiko for en gennemsnitskommune samlet set meget begrænset i det samlede billede.

Fraværet af klare udbudsstrategier er ligeledes en barriere for anvendelse af udbud som instrument. 57 pct. af cheferne mener ikke, at de har en klar udbudsstrategi. Ingen af de kommuner, som har fravalgt udbud, er helt enige i, at kommunen har en udbudsstrategi for hjemmeplejeområdet.

Endelig har politiske og økonomiske forhold væsentlig betydning for kommunernes beslutning om at anvende af udbud. De interviewede fagchefer fremhæver samstemmende, at politisk tilsagn om offentlig-privat samarbejde er helt centralt for, om den enkelte kommune vælger at gennemføre udbud. For nogle kommuner synes udbud på ældreområdet ikke gangbart af politiske årsager. Langt de fleste kommuner, som i dag af politiske årsager ikke ønsker at gennemføre et udbud på hjemmeplejeområdet, har rammebetingelserne på plads til at gennemføre udbud såfremt det måtte blive aktuelt.

35 pct. af kommunernes fagchefer vurderer, at udbud kan bidrage til at lette det budgetpres, som kommunerne oplever. Fagchefer i kommuner, der har gennemført eller overvejer at gennemføre udbud, vurderer i højere grad at dette er tilfældet end fagchefer i kommuner, der ikke har gennemført eller ikke overvejer at gennemføre, et udbud.

78 pct. af de kommunale fagchefer vurderer, at der mangler dokumentation for, at der er positive effekter ved udbud. I interviews og på den afholdte workshop angiver fagcheferne, at det er svært at overføre erfaringer fra andre kommuner. De enkelte kommuner oplever, at de er nødt til at anvende udbud i mindre skala og selv høste erfaringer herved. Det betyder, at en udbredelse af udbud på hjemmeplejeområdet kan tage ganske lang tid.

1.5.4 Plejecentre

Offentlig-privat samarbejde på plejecenterområdet er kendetegnet ved, at kun få kommuner har gennemført udbud på området, som kan karakteriseres som komplekst og investeringstungt. Området er komplekst i den forstand, at det er borgernært, og at det er svært at beskrive kvalitet på området. Området er investeringstungt i den forstand, at det er omkostningsfyldt at etablere et nyt plejecenter eller at drive et helt plejecenter. I Danmark findes cirka 1.300 plejecentre med cirka 45.000 boliger.

Kommunernes udgifter til plejecentre beløb sig i 2013 til ca. 17,7 mia. kr. Det svarer til en stigning på 1,0 mia. kr. i forhold til 2009, hvor udgifterne lå på ca. 16,7 mia. kr. De 49 største kommuner står for 73 pct. af udgifterne på området. De 20 mindste kommuner står for seks pct. af udgifterne.

Leverandørmarkedet består overvejende af tre private virksomheder og flere fonde, som driver plejecentre i Danmark. De tre virksomheder er danske Forenede Care og svenske Aleris og Attendo. Den største fond er OK-fonden. Virksomhederne er yderligere kendetegnet ved, at kun en lille andel af deres omsætning indenfor plejeområdet kommer fra Danmark, og at hovedparten af omsætningen kommer fra Sverige. Leverandørmarkedet for plejecentre er kendetegnet ved, at det er svært for små virksomheder at træde ind på markedet for fuld plejecenterdrift, da det er meget investeringstungt at drive et helt plejecenter.

Der er en lav grad af offentlig-privat-samarbejde på området. Tolv kommuner har gennemført eller er i proces med at gennemføre udbud på plejecenterområdet. Det største udbud til dato blev gennemført af Gribskov Kommune i 2014, hvor Gribskov Kommune udbød 310 plejecenterboliger. Kommuner, der har gennemført et udbud på plejecenterområdet, udbyder i gennemsnit 88 boliger og modtager i gennemsnit fire bud.

De kommunale fagchefer forventer, at der vil være en stigende involvering af private leverandører over de kommende år. Alligevel er det alene ni pct. af de deltagende kommuner, der har gennemført et udbud, fire pct. har offentliggjort eller besluttet at gennemføre et udbud og 27 pct. skal have en politisk drøftelse herom i den nærmeste fremtid. De resterende 60 pct. har besluttet ikke at gennemføre udbud eller har ingen planer om at diskutere det.

1.5.4.1. Effekter ved offentlig-privat samarbejde gennem udbud på hjemmeplejeområdet

Effekterne af udbud er undersøgt ved at se på dels kommunernes vurdering af effekter ved seneste udbud og dels kommunernes generelle forventninger til effekter ved udbud.

Ved senest gennemførte udbud opnåede kommunerne såvel økonomiske som ikke-økonomiske effekter. For fem plejecenterudbud, hvor kommunerne har oplyst deres effekter, blev udgifterne i gennemsnit realiseret med seks pct.

Der er ikke stor spredning i kommunernes realiserede eller forventede økonomiske effekter. En enkelt kommune realiserede mindredgifter på 10-15 pct., mens en anden kommune havde en uændret udgiftsprofil. De øvrige tre kommuner forventede og realiserede mindredgifter på 1-10 pct. Fem kommuner angiver, at de forventede positive ikke-økonomiske effekter, og disse blev realiseret i fire ud af fem tilfælde.

Kommunerne forventer generelt, at der er positive effekter – økonomiske som ikke-økonomiske – ved udbud. Kommunernes forventninger til de økonomiske effekter er på niveau med de forventede økonomiske effekter ved offentlig-privat samarbejde på andre områder, deres forventninger til de ikke-økonomiske effekter ved udbud er en anelse lavere end de forventede ikke-økonomiske effekter ved offentlig-privat samarbejde på andre områder. Kommunerne forventer de højeste ikke-økonomiske effekter for læring mellem offentlige og private leverandører og de laveste effekter for variation i servicetilbuddet.

I forhold til de ikke-økonomiske effekter indikerer en gennemgang af tilsynsrapporter fra embedslægen, at offentligt drevne plejecentre har et marginalt højere kvalitetsniveau end privatdrevne plejecentre. En tilsvarende gennemgang af kommunale tilsynsrapporter af plejecentrene understøtter imidlertid ikke denne konklusion, da analysen her viser, at der ikke kan påvises nogen forskel i kvalitetsniveauet for offentligt og privat drevne plejecentre. Det bemærkes, at resultaterne skal tolkes varsomt på grund af det lille antal private plejecentre.

1.5.4.2. Barrierer og muligheder for øget kvalitet og omkostningseffektivitet

Barrierer og muligheder er undersøgt ved at se på dels hvad der påvirker effekterne af offentlig-privat samarbejde og dels hvad der påvirker beslutningen om at gennemføre offentlig-privat samarbejde.

Hvad påvirker effekterne af offentlig-privat samarbejde?

Blandt kommunerne er der et uensartet billede af konkurrencesituationen på markedet. Således oplever nogle at der er ganske gode forhold ved gennemførelse af udbud, mens andre ikke oplever en tilstrækkelig konkurrencesituation. Dog er der ingen af de kommuner, som har gennemført udbud, der finder konkurrencen i markedet utilstrækkeligt.

Kommunernes vurdering af om de indgår i en tilstrækkelig dialog med virksomhederne på plejecenterområdet kan forklare spredningen i kommunernes forventning til effekterne ved udbud på en række områder. I jo højere grad kommunerne vurderer, at de er i dialog med markedet, jo højere vil deres forventninger til effekterne være, alt andet lige. Denne konklusion skal ikke mindst ses i lyset af, at kommunerne oplever plejecenterområdet som et område, hvor det er ganske udfordrende at udarbejde kravspecifikationer. 44 pct. af kommunerne er således enige eller helt enige i, at det er vanskeligt at udarbejde kravspecifikationer. Rettes fokus endelig mod leverandører, som beskæftiger sig med plejecenterområdet, er der bred støtte fra leverandørsiden om, at dialog mellem den kommunale udbyder og det potentielle leverandørfelt er positivt for et succesfuldt samarbejde.

Innovation i opgaveløsningen handler om, i hvilket omfang de private leverandører har mulighed for at bidrage til at udvikle nye metoder og tilgange til opgaveløsningen, og i hvilken udstrækning det påvirker effekterne ved gennemførelse af udbud. En måde kommunerne kan øge leverandørernes mulighed for at bidrage til metodeudvikling og innovation i opgaveløsningen, er ved anvendelse af funktionskrav.

40 pct. af kommunerne enige eller helt enige i, at kommunen har de tilstrækkelige kompetencer i forhold til at gennemføre udbud, mens 35 pct. er uenige heri. Tilstrækkelige udbudskompetencer er særligt vigtige i lyset af kompleksiteten ved at udarbejde kravspecifikationer på plejecenterområdet. Utilstrækkelige udbudskompetencer kan således forringe udbudsmaterialets kvalitet og kan resultere i, at kvaliteten af udbuddet bliver kompromitteret og at den ønskede variation i tilbuddene ikke realiseres, idet udbudsmaterialet ikke muliggør det.

Hvad påvirker beslutningen om at indgå i offentlig-privat samarbejde?

Politiske og økonomiske forhold spiller en betydelig rolle for, om kommunerne finder udbud attraktive på plejecenterområdet. Flere kommuner fremhæver således, at politiske holdninger overvejende går imod anvendelsen af udbud på hjemmeplejeområdet, særligt forklaret ved politikernes skepsis overfor offentlig-privat samarbejde som et effektivt værktøj på området. Men der er også eksempler på det modsatte.

Mange kommunale fagchefer vurderer endvidere, at der ikke er tilstrækkelig dokumentation for effekterne af udbud. 86 pct. af de kommunale chefer angiver således, at de er helt enige eller enige i, at der er for få dokumenterede effekter af anvendelsen af udbud på plejecenterområdet, hvilket ligeledes har betydning for, om kommunen beslutter

at lave udbud, herunder bl.a. fordi kvalitet dermed også bliver vanskelig at kravspecifisere. Større private leverandører vurderer ligeledes, at uensartet opgørelse af kvalitet er en barriere for kommunernes anvendelse af udbud. I Sverige anvendes ensartede nationale metoder til at opgøre kvalitet på plejecenterområdet.

Kommuner, der ikke gennemfører udbud, begrundet hyppigt fravalget med, at leverandørmarkedet er utilstrækkeligt. Analysen viser imidlertid, at der er et velfungerende marked på plejecenterområdet, som indebærer, at de kommuner, som har haft til hensigt at udbyde et eller flere plejecentre i vid udstrækning tilkendegiver, at der har været et tilfredsstillende antal bud og med en kvalitet, som modsvarer deres behov og forventninger til opgaveløsning og pris.

Kun få kommuner har en klar strategi for anvendelse af udbud på området. Knap 80 pct. af de kommunale fagchefer angiver således, at de ikke er nogen udbudsstrategi til stede på området.

1.5.5 Det specialiserede socialområde

I analysen undersøges de dele af det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge, der omhandler børn og unge, der er anbringes uden for hjemmet i almindelige døgninstitutioner og almindelige socialpædagogiske opholdssteder efter Servicelovens § 66, stk. 1, nr. 5-6.

Kommunernes udgifter udgør årligt cirka ca. 5,2 mia. kr. på de opgaver, der er omfattet af analysen, hvoraf ca. 2,0 mia. kr. anvendes til private opholdssteder og ca. 3,2 mia. kr. anvendes til kommunale døgninstitutioner. Dette er et fald fra ca. 6,5 mia. kr. i 2009.

Socialministeriet er p.t. i gang med at implementere en Tilsynsreform, der blandt andet skal styrke godkendelsen af og tilsynet med sociale tilbud i Danmark. Tilsynsreformen skal ses i lyset af en beretning offentliggjort af Rigsrevisionen i 2013, hvor Rigsrevisionen blandt andet konkluderede, at taksterne i Tilbudsportalen ifølge kommunerne var ugenomsigtige og vanskelige at sammenligne.

Leverandørmarkedet består af 527 anbringelsessteder til børn og unge med særlige behov, fordelt på 325 private opholdssteder og 202 kommunale døgninstitutioner. Opholdsstederne har generelt en begrænset størrelse. 90 pct. af opholdsstederne har således færre end 15 pladser og typisk 10-20 ansatte. Kun tre procent af opholdsstederne havde i 2013 mere end 30 pladser. Majoriteten af opholdsstederne forventer en omsætningsvækst de kommende år. Flere store leverandører, som er aktive på området i blandt andet Sverige og Norge, er ikke aktive i Danmark. Mens Danmark har en enkelt større leverandør på det specialiserede socialområde (en virksomhed, der er aktiv på området i Sverige men ikke i Danmark), har særligt Sverige udviklet virksomheder, der har en meget betydelig milliardomsætning indenfor området.

Der er en høj grad af offentlig-privat samarbejde på området, idet der formelt set er fuld konkurrence mellem leverandørerne. I henhold til serviceloven er kommunerne forpligtede til at vælge det rette anbringelsessted til borgeren, uanset hvor anbringelsesstedet geografisk måtte ligge, og uanset om tilbuddet er en af kommunens egne døgninstitutioner, en anden kommunes døgninstitution eller et privat opholdssted.

1.5.5.1. Effekter ved offentlig-privat samarbejde på det specialiserede socialområde

Effekterne af offentlig-privat samarbejde på området er undersøgt ved at se på kommunernes vurdering af det eksisterende system, hvor kommunerne kan vælge mellem kommunale døgninstitutioner og private opholdssteder.

Kommunerne vurderer generelt, at der er positive effekter ved det eksisterende system, dvs. muligheden for at vælge det rette anbringelsessted. Kommunerne vurderer særligt, at der er store økonomiske effekter ved muligheden for at vælge det rette anbringelsessted. Kommunernes vurderinger af de ikke-økonomiske effekter er også positive, om end mindre positive end vurderingen af de økonomiske effekter. Blandt de ikke-økonomiske effekter vurderer kommunerne generelt, at effekterne er højest for den faglige / objektive kvalitet. Kommunernes vurdering af såvel de økonomiske effekter som af de ikke-økonomiske effekter er højere for det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge end effekten for de andre kommunale opgaveområder, der er undersøgt i denne rapport. Kommunerne lægger generelt størst vægt på økonomiske effekter samt på faglig kvalitet, når de skal vurdere hvilke effekter, der er vigtigst for dem. Det bemærkes, at spredningen i kommunernes besvarelser er lav.

Målt på andelen af ikke-planlagte sammenbrud i anbringelser på tværs af opholdssteder og døgninstitutioner er der ikke objektivt set en signifikant forskel i kvaliteten af de ydelser, der leveres af kommunale døgninstitutioner og af private opholdssteder.

1.5.5.2. Barrierer og muligheder for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet

Barrierer og muligheder er undersøgt ved at se på dels hvad der påvirker effekterne af det eksisterende offentlig-private samarbejde – dvs. kommunernes valg af tilbud – og dels hvad der påvirker beslutningen om at gennemføre offentlig-privat samarbejde via udbud på området.

Hvad påvirker effekterne af det eksisterende offentlig-private samarbejde?

Der er, med det eksisterende system organiseret omkring Tilbudsportalen, principielt grundlag for et velfungerende offentlig-privat samarbejde på området. Dvs. et samarbejde, der skaber konkurrence mellem forskellige tilbud, og som efter de kommunale fagchefers vurdering medfører såvel økonomiske som ikke-økonomiske effekter. Det skyldes, at området i dag er organiseret efter markedslignende principper, hvor kommunerne har mulighed for at vælge mellem forskellige offentlige og private leverandører til en anbringelse.

Imidlertid er der en række barrierer, som gør, at de potentielle effekter af konkurrencen ikke realiseres fuldt ud. Dette gælder særligt manglende effektiv styring af det offentlig-private samarbejde, manglende markedsmodenhed blandt såvel kommuner som leverandører samt manglende gennemsigtighed i pris og kvalitet i forhold til de leverede services. Ved at adressere disse barrierer gennem en række identificerede tiltag vil effekterne af offentlig-privat samarbejde kunne øges inden for de eksisterende rammer på området.

Hvad påvirker beslutningen om eventuelt at gennemføre udbud på området?

Modsat i Sverige og Norge er der i dag ikke erfaringer i Danmark med anvendelse af udbud på det specialiserede socialområde for børn og unge med særlige behov. Baseret på erfaringer fra voksenområdet og på erfaringer fra andre velfærdsområder synes udbud dog at have et potentiale for at øge de økonomiske effekter ved offentlig-privat samarbejde på området samt øge konkurrencen via markedsmodning, mere gennemsigtige pris- og kvalitetsforhold samt et tættere, mere forudsigeligt og innovativt samarbejde mellem bestillere og leverandører. Desuden viser erfaringerne fra Norge og Sverige, at udbud kan tiltrække store og mere professionelle leverandører med egne kvalitetsmodeller og som i højere grad end de kommunale og private leverandører, der findes i Danmark, vil kunne realisere stordriftsfordele. Disse leverandører har typisk milliardomsætninger i vores nabolande men er ikke til stede på det danske marked, da de ikke finder det eksisterende system tilstrækkeligt attraktivt.

Heroverfor står, at såvel kommuner som de private opholdssteder er skeptiske overfor anvendelse af udbud på området. Dette ikke mindst givet kommunernes vurdering af, at borgernes behov er komplekse og forskelligartede og derfor kun vanskeligt kan kravspecificeres. Hertil kommer, at såvel kommunerne som opholdsstederne forventer, at udbud kan have negative følgevirkninger. Herunder peger kommunerne og opholdsstederne særligt på, at der er risici for lavere kvalitet og øget bureaukrati ved udbud. Omvendt fremhæver en kommune, som har gennemført udbud på det specialiserede socialområde (om end på voksenområdet), at det godt kan lade sig gøre at kravspecifcere ydelserne på området, samt at kommunen ikke oplever de negative følgevirkninger, som andre kommuner er nervøse for.

Sammenlignes det danske system med det svenske er den mest slående forskel, at Tilbudsportalen i Danmark anvendes til at afløfte kommunernes udbudspligt. Det betyder, at de danske kommuner kan foretage indkøb af services på området til en årlig værdi på 5,2 mia. kr. så længe kommunerne køber ydelserne hos leverandører, der er listet på Tilbudsportalen. Dette gælder også selv om det enkelte køb, som ofte ligger over EU's udbudsgrænse, ikke udbydes på Tilbudsportalen. I vores nabolande Sverige gør fraværet af en sådan portal, at kommunerne er nødt til – og derfor mere vant til – at kravspecifcere og udbyde ydelserne på det specialiserede socialområde for børn og unge. Anvendelsen af Tilbudsportalen er efter Quartz+Cos og Rambølls samlede vurdering en central grund til, de danske kommuner ikke anvender udbud i højere grad.

1.6. ANBEFALINGER

I dette afsnit opsummeres Quartz+Cos og Rambølls anbefalinger, som er præsenteret i de enkelte sektorkapitler og i det tværgående kapitel 9. Der skelnes mellem anbefalinger, der er rettet mod øget effekt via udbud (analysens

spørgsmål 2) og anbefalinger, der handler om øget effekt i forbindelse med frit valg samt muligheden for at vælge det rette tilbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge (analysens spørgsmål 3). Under udbud medtages vejområdet, facility management-området, plejecenterområdet samt anbefalinger rettet mod at gøre det mere attraktivt at anvende udbud på det specialiserede socialområde. Under frit valg og muligheden for at vælge det rette tilbud medtages hjemmeplejeområdet under godkendelsesordningen og det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge under det nuværende system.

Anbefalingerne præsenteres i tre grupper – anbefalinger, der er rettet mod de nuværende rammebetingelser, anbefalinger, der er rettet mod kommunernes strategiske fokus i arbejdet med offentlig-privat samarbejde og anbefalinger, der er rettet mod kommunernes styring af offentlig-privat samarbejde og mod et løft af kommunernes kompetencer på området.

Totalt set præsenteres 22 anbefalinger, heraf 13 rettet mod anvendelse af udbud og 9 rettet mod frit valg og muligheden for at vælge det rette tilbud for på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. For hver anbefaling er udarbejdet en mindre og en mere forpligtende variant af anbefalingen. De forskellige varianter af anbefalingerne er ikke medtaget i dette ledelsesresume, men er præsenteret i kapitel 9. Det skal bemærkes, at der for alle anbefalingerne er tale om initiativer, som bør detaljeres og behandles yderligere, inden de kan implementeres.

1.6.1 Anbefalinger rettet mod øget effekt af udbud

Quartz+Co og Rambøll har samlet set 13 anbefalinger rettet mod at sikre øget effekt af offentlig-privat samarbejde via udbud. Disse er opsummeret i tabellen nedenfor og præsenteres kort i de efterfølgende tekstafsnit.

Tabel 1.1. Anbefalinger rettet mod anvendelse af udbud

	Rammebetingelser	Strategisk fokus	Styring og kompetencer
Udbud	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ensartet og national opgørelse af kvalitet på velfærdsområderne 2. Analyse af om et system bygget op omkring Tilbudsportalen blokerer for anvendelse af udbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge 	<ol style="list-style-type: none"> 3. Udarbejdelse af "rammebetingelseskort" for de enkelte kommuner 4. Udarbejdelse af samlede indkøbs- og udbudsstrategier. 5. Udarbejdelse af klare omkostningsbaselines for tværgående områder 6. Fælles businesscase-model og "standardregnemaskine" for offentlig-privat samarbejde 7. Større udbud 8. Klar opgørelse af økonomiske fordele og ulemper ved at anvende udbud til erhvervspolitiske, uddannelsespolitiske, socialpolitiske og beskæftigelsespolitiske formål 	<ol style="list-style-type: none"> 9. Erfarings- og vidensdeling med udgangspunkt i eksisterende erfaringer, herunder ved etablering af et nationalt rejsehold 10. Bistand til kravspecificering og potentialeafklaring fra centralt hold 11. Formulering af standardparadigmer for udbud 12. Planer for tilvejebringelse af de rette kompetencer i kommunerne. 13. Koncepter for fastlæggelse og håndtering af konkursrisici

#1 Ensartet og national opgørelse af kvalitet

Fraværet af et klart sammenligningsgrundlag omkring kvalitet på tværs af kommunerne på særligt de bløde velfærdsområder gør, at drøftelser omkring effekterne ved anvendelse af udbud på kvaliteten af serviceleverancen på plejecenterområdet som oftest ikke bygger på fakta. Det anbefales i forlængelse heraf, at de med inspiration fra Sverige undersøges, hvordan der kan indføres en ensartet og national opgørelse af kvalitet på særligt plejecenterområdet og at resultaterne af kvalitetsopgørelsen offentliggøres på en måde, der gør det let for såvel borgere som kommuner og leverandører at sammenligne kvalitet på tværs af alle leverandører.

#2 Nærmere analyse af erfaringer med anvendelse af udbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge i Sverige

Kommunernes udbudspligt på det specialiserede socialområde afløftes i dag via Tilbudsportalen. Det er Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at anvendelsen af Tilbudsportalen har den sideeffekt, at kommunerne ikke trænes i at gennemføre udbud, og at de derfor ser anvendelse af udbud som kompliceret på det specialiserede socialområde, selvom der i forvejen er et udbredt offentlig-privat samarbejde på området. Det anbefales i forlængelse heraf, at der gennemføres en nærmere analyse af erfaringerne med udbud på det specialiserede socialområde i Sverige og at det i en sådan analyse eksplicit vurderes om udbud kan anvendes som løftestang til at afhjælpe de identificerede ulemper ved Tilbudsportalen.

#3 Udarbejdelse af "rammebetingelseskort" for de enkelte kommuner

Med henblik på at understøtte kommunernes strategiarbejde kan med fordel udarbejdes kommunale rammebetingelseskort, hvor kommunernes rammebetingelser på de enkelte opgaveområder illustreres. Eksempelvis kan det vises, hvilke leverandører, kommunen må antages at have adgang til givet forskellig volumen i de planlagte udbud, samt hvilke (begrænsede) lovgivningsmæssige barrierer, der er på de enkelte opgaveområder.

#4 Udarbejdelse af samlede indkøbs- og udbudsstrategier

Den enkelte kommune kan med fordel udarbejde en klar strategi for udbud såvel indenfor som på tværs af de kommunale opgaveområder. Fra centralt hold kan kommunernes arbejde med strategiske forhold suppleres og understøttes ved, at der udarbejdes fælles skabeloner for etableringen af kommunale strategier. Der findes i dag allerede inspiration hertil på Udbudsportalen, men det er Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at der kan udarbejdes endnu mere detaljerede skabeloner, som yderligere vil kunne understøtte det kommunale arbejde.

#5 Udarbejdelse af klare omkostningsbaselines

På særligt de tværgående opgaveområder som facility management ved kommunerne ofte ikke, hvad deres samlede udgifter på områderne er. Det anbefales derfor, at der dels udarbejdes klare omkostningsbaselines på de tværgående opgaveområder som facility management, og dels at der på de andre opgaveområder foretages økonomisk nedbrydning af omkostningskomponenter og en identificering af centrale omkostningsdynamikker og omkostningsdrivere.

#6 Fælles business case-model og "standardregnemaskine" for offentlig-privat samarbejde

For at understøtte det strategiske arbejde med udbud i kommunerne anbefales det, at der udarbejdes en fælles business case-model for offentlig privat samarbejde gennem udbud. Modellen kan udarbejdes med inspiration fra eksempelvis statens business case-model for store it-projekter og kan inkludere et sæt af standardomkostningskomponenter og et fælles sprog for ikke-økonomiske effekter.

#7 Større udbud

Beslutninger omkring volumen i udbud synes at være et af de mest centrale strategiske valg en kommune skal tage, når den gennemfører et udbud. Øget udbudsstørrelse kan sikres gennem bundling af opgaveområder, ved at lade udbud vare flere år (helst med anvendelse af optioner), ved at undgå unødigt anvendelse af deludbud eller gennem tværkommunale udbud. Hertil kan det undersøges nærmere, om der med fordel fra centralt hold en eller to gange årligt kan gennemføres fælles udbud, således at der sikres volumen i udbuddene, og så kommunernes udbudsomkostninger reduceres. Det bør i den videre forberedelse af et sådant arbejde sikres, at en øget koncentration på landsplan ikke skader konkurrencen blandt aktørerne på markedet.

#8 Klar opgørelse af økonomiske fordele og ulemper ved at anvende udbud til erhvervspolitiske, uddannelsespolitiske, socialpolitiske og beskæftigelsespolitiske formål

Mange kommuner anvender udbud til at løfte erhvervspolitiske, uddannelsespolitiske, socialpolitiske og beskæftigelsespolitiske formål. Det anbefales på den baggrund, at kommunerne fremover søger at udarbejde en kvantificering af fordele og ulemper ved at anvende udbud til at løfte andre politiske mål end at sikre den mest omkostningseffektive løsning af kerneopgaverne på de enkelte opgaveområder.

#9 Erfarings- og vidensdeling med udgangspunkt i eksisterende erfaringer, herunder ved etablering af et nationalt rejsehold

De kommunale fagchefer efterspørger nemmere adgang til andre kommuners erfaringer med såvel udbud som sådan som med konkrete udbudsværktøjer. Dette kan enten ske ved at kommunerne selv intensiverer deres videndelingsaktiviteter eller ved, at der etableres et nationalt rejsehold, der dels kan stå for at arrangere konferencer mm. og dels understøtte de enkelte kommuner i at forberede og gennemføre udbud på de enkelte opgaveområder.

#10 Bistand til kravspecificering og potentialeafklaring fra centralt hold

For kommuner, der har truffet en strategisk beslutning om at gennemføre et udbud på et givent opgaveområde, kan der afsættes ressourcer til udarbejdelse af kravspecifikation og til potentialeafklaring på det pågældende område.

#11 Formulering af standardparadigmer

Særligt på de blødere velfærdsområder er der en betydelig usikkerhed blandt flere kommunale fag- og udbudschefer omkring anvendelse af udbud. Som en måde at understøtte udbudsarbejde på kan fra centralt hold udarbejdes paradigmer for de mest oplagte typer af serviceydelser, der kan udbydes. I disse paradigmer kan serviceydelserne gennemgås og beskrives, og der kan opstilles standard business cases for områderne.

#12 Planer for tilvejebringelse af de rette kompetencer i kommunerne.

Det er Quartz+Co s og Rambølls vurdering, at der er et behov for at sikre, at kommunerne har de rette kompetencer til at gennemføre udbud. Det er endvidere indtrykket, at mange kommuner har adskillige "kompetencelommer" i de enkelte forvaltninger, og at disse kompetencelommer ikke altid arbejder sammen i tilstrækkelig grad. Resultatet er, at der enten ikke gennemføres udbud i den udstrækning, man ellers kunne gøre, at kommunerne får en ringere effekt, eller at kommunerne bruger for mange ressourcer på ekstern rådgivning. Det anbefales på den baggrund, at kommunerne udarbejder en fokuseret kompetenceafklaring, og at denne foretages i tæt samspil med udarbejdelse af kommunale strategier for offentlig-privat samarbejde gennem udbud.

#13 Koncepter for fastlæggelse og håndtering af konkursrisici

Særligt på de blødere velfærdsområder opleves konkursrisici blandt de private leverandører som en central barriere for kommunernes anvendelse af udbud. Heroverfor er det Quartz+Co og Rambølls vurdering, at konkursrisikoen for kommunerne ved anvendelse af udbud er begrænset. Men givet den udbredte kommunale opfattelse, at konkursrisici er en betydelig barriere, kan der med fordel fra centralt hold udarbejdes koncepter for, hvordan den faktiske risiko estimeres, og hvordan en eventuel risiko håndteres.

1.6.2 Anbefalinger rettet mod øget effekt af frit valg og valget af rette tilbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

Quartz+Co og Rambøll har samlet set 9 anbefalinger rettet mod at sikre øget effekt af offentlig-privat samarbejde via frit valg og muligheden for at vælge det rette tilbud for på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. Disse er opridset i tabellen nedenfor og præsenteres kort i det efterfølgende tekstaftsnit.

Tabel 1.2. Anbefalinger rettet mod anvendelse af frit valg og valget af rette tilbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

	Rammebetingelser	Strategisk fokus	Styring og kompetencer
Frit valg og valg af rette tilbud	<ol style="list-style-type: none"> 1. Forbedring af Tilbudsportalen som styringsværktøj 2. Øget forudsigelighed i de kommunale takster, de enkelte leverandører modtager 3. Udvikling af mere ensartede og gennemsigtige prisberegningsmodeller 4. Borgere tildeles enten privat eller kommunal hjemmepleje-leverandør ved, hvis borgeren ikke træffer et aktivt frit valg 5. Mere målrettede indikatorer for offentlig-privat samarbejde på 	<ol style="list-style-type: none"> 6. Klarere strategisk valg omkring fordele og ulemper ved at levere det frie valg på hjemmeplejeområdet ved indgåelse af kontrakt gennem godkendelse eller gennem udbud 	<ol style="list-style-type: none"> 7. Øget anvendelse af styrings- og dokumentationsredskaber med fokus på effekt 8. Øget gennemsigtighed omkring pris 9. Administrativ forsimpning af godkendelsesprocessen

	Rammebetingelser	Strategisk fokus	Styring og kompetencer
	fritvalgsområderne samt på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge		

#1 Forbedring af Tilbudsportalen som styringsværktøj

I 2012 igangsatte Socialministeriet arbejdet med en ny Tilsynsreform, hvor også Tilbudsportalens rolle og funktionaliteter er opdateret. Arbejdet skal ses i lyset af Rigsrevisionens beretning fra 2013, hvor det blev konkluderet, at Tilbudsportalen ikke understøtter de formål, der oprindeligt var formuleret for portalen. I det socialtilsynenes arbejde med at indfase det nye tilsynssystem endnu pågår, er det for tidligt at vurdere, hvorvidt Tilbudsportalen på sigt kan fungere som et effektivt styringsværktøj. Behovet er derfor i første omgang, at man løbende har fokus på og evaluerer den reelle funktionalitet i Tilbudsportalen som redskab for styring, i takt med at tilsynsreformen implementeres. Herunder bør det især vurderes, om Tilbudsportalen bidrager tilstrækkeligt til at skabe gennemsigtighed i pris og kvalitet.

#2 Øget forudsigelighed i de kommunale takster, enkelte leverandører modtager

På hjemmeplejeområdet beregnes taksterne for de private leverandører med udgangspunkt i kommunens egne langsigtede omkostninger. Det betyder, at når kommunerne sænker dens egne langsigtede omkostninger, vil der også ske en justering af de private leverandørers betaling. Med henblik på at gøre det mere attraktivt for leverandørerne at søge om at blive leverandører til kommunerne under anvendelse af godkendelse på hjemmeplejeområdet anbefales det, at takstberegningsmodellen justeres, således at den betaling, der gives til de private leverandører, ligger fast i en længere periode fra leverandøren er godkendt, eksempelvis en periode på op til tre år.

#3 Udvikling af mere ensartede og gennemsigtige prisberegningsmodeller

Private leverandører på særligt hjemmeplejeområdet fremhæver, at takstfastlæggelsen i kommunerne er uigennemskuelig og ofte ikke retvisende for kommunernes reelle omkostningsniveau. Gennemsigtigheden i prisberegningss modellerne kan øges ved, at der sættes nogle vejledende rammer op for beregning af overhead, eksempelvis ved, at der vedtages et fast niveau for overhead i den kommunale prisberegning.

#4 Borgere tildeles enten privat eller kommunal leverandør ved, hvis borgeren ikke træffer et aktivt frit valg

Såvel kommunerne som virksomhederne mener, at de ved kommunernes anvendelse af godkendelse til indgåelse af kontrakt med leverandørerne påtager sig en betydelig volumenrisiko: Når borgerne kan vælge frit mellem et potentielt stort antal leverandører, er det usikkert for en privat leverandør, hvor stor en volumen, den pågældende leverandør vil have. Det kan overvejes, at der indføres en model, hvor borgere, der ikke aktivt træffer en beslutning om, hvilken hjemmeplejeleverandør de vil have, tildeles enten den kommunale leverandør eller en af de godkendte private leverandører i kommunen. Modellen er kendt fra Sverige.

#5 Mere målrettede indikatorer for offentlig-privat samarbejde på fritvalgsområderne og på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

Offentlig-privat samarbejde måles i dag gennem IKU-indikatoren. IKU er ikke en retvisende indikator for offentlig-privat samarbejde på områder, hvor der i princippet er fuld konkurrence mellem offentlige og private leverandører. Dette gælder dels på hjemmeplejeområdet og dels på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. Det bør derfor overvejes at undlade at bruge IKU som indikator på disse områder fremadrettet og lade IKU erstatte af privatleverandørindekset, som måler andelen af opgaver, der løses af private leverandører. Det bør i den sammenhæng også afklares, hvordan involvering af selvejende institutioner helst bør tælle med i opgørelsen af private leverandører.

#6 Klarere strategisk valg omkring fordele og ulemper ved at levere det frie valg på hjemmeplejeområdet ved indgåelse af kontrakt gennem godkendelse eller gennem udbud

Siden 2003 har kommunen skullet tilbyde borgere, der er visiteret til hjemmepleje, et valg mellem to eller flere leverandører af denne hjælp, hvoraf den ene leverandør kunne være den kommunale leverandør. I dag har ikke alle kommuner truffet et klart strategisk valg omkring, hvilken model, kommunen vil anvende for sikring af det frie valg på hjemmeplejeområdet. For de kommuner, der endnu ikke har truffet dette valg på et strategisk niveau, anbefales det, at denne afklaring sker aktivt, således at indgåelse af kontrakt gennem godkendelse er et aktivt tilvalg og ikke blot den historisk betingede måde at sikre det frie valg på.

#7 Øget anvendelse af styrings- og dokumentationsredskaber med fokus på effekt

De kommunale fagchefer vurderer, at det er svært at sikre opfølgning på effekterne af valg af tilbud til børn og unge i botilbud og døgninstitutioner under det nuværende system. Det anbefales derfor, at der sker en øget anvendelse af styrings- og dokumentationsredskaber, som har fokus på effekt. For at sikre, at disse værktøjer anvendes i kommunerne, vil der være behov for en øget vidensdeling om kommunernes erfaringer. Dette kan formentlig bedst implementeres af de enkelte kommuner, men kan eventuelt understøttes fra centralt hold.

#8 Øget gennemsigtighed omkring pris:

De kommunale fagchefer vurderer, at der er en meget lav gennemsigtighed omkring pris i valg af tilbud for udsatte børn og unge. For at øge gennemsigtigheden kan sikres en øget kontraktliggørelse af borgerens progression, anvendelse af tidsbegrænsede anbringelser samt krav om socialfaglig opfølgning ved anbringelsens ophør.

#9 Administrativ forsimplicering af godkendelsesprocessen

Kommunerne er udfordret administrativt og styringsmæssigt samt ift. deres omkostninger, når de løbende godkender og holder tilsyn med leverandører. Et initiativ med henblik på at reducere arbejdsbyrden for kommunerne kunne være kun at gennemføre en godkendelsesproces én til fire gange årligt frem for løbende, som det er tilfældet i de fleste kommuner. Indenfor de eksisterende regler kan kommunerne selv fastlægge hvor mange leverandører, de godkender, samt hvor ofte de godkender nye leverandører.

DEL 1: INTRODUKTION OG METODE

2. INTRODUKTION TIL OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE

I dette kapitel gives en introduktion til offentlig-privat samarbejde i en kommunal kontekst. Særligt ses på definitionerne af offentlig-privat samarbejde, på graden af offentlig-privat samarbejde i kommunerne under ét og på de analyser og studier, der over de seneste år er gennemført af offentlig-privat samarbejde. Det bør i den sammenhæng bemærkes, at der over de seneste år er publiceret en meget omfattende række af studier af forskellige aspekter af offentlig-privat samarbejde såvel i Danmark som internationalt. Store dele af litteraturen er opsummeret i Produktivitetskommissionens delrapport 6 fra februar 2014 om offentlig-privat samarbejde og gennemgås derfor ikke detaljeret her. I stedet fremhæves de centrale konklusioner, som er relevante for nærværende analyses tre hovedspørgsmål, nemlig hvad der vides om effekterne ved offentlig-privat samarbejde, hvad der vides om barrierer og muligheder for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om de kommunale opgaver, samt hvad der vides om, hvordan der kan sikres en højere grad af kvalitet og omkostningseffektivitet i forbindelse med fritvalgsordninger på centrale velfærdsområder.

2.1. KAPITLETS OPBYGNING

Kapitlet har fem delafsnit.

- I afsnit 2.2 ses på, hvad der menes med offentlig-privat samarbejde. Dette er for at afgrænse denne rapporters fokus på udbud, frit valg samt valg af anbringelsessted fra andre former for offentlig-privat samarbejde, særligt offentlige indkøb og offentlig-private partnerskaber.
- I afsnit 2.3 ses på omfanget af offentlig-privat samarbejde i kommunerne på tværs af de kommunale opgaveområder. Ud af de 223,2 mia. kr., der i 2013 blev brugt på de kommunale serviceopgaver, som kunne omfattes af konkurrence, blev 57,8 mia. kr. faktisk omfattet af konkurrence, svarende til gennemsnitligt 25,9 pct.³ på tværs af de kommunale opgaveområder. Der er dog en betydelig variation i brugen af konkurrence såvel på tværs af kommunerne som på tværs af opgaveområderne.
- I afsnit 2.4 ses på udviklingen i den kommunale brug af konkurrence. I perioden fra 1993 til 2006 steg udliciteringen af kommunale opgaver med 15 pct. I 2007 blev der udviklet et nyt mål for brugen af konkurrence, IKU-indikatoren. I 2007 var IKU-graden på 23 pct., og i 2013 var den som nævnt steget til 25,9 pct. – en stigning på 15 pct. på tværs af kommunerne.
- I afsnit 2.5 ses på eksisterende studier af offentlig-privat samarbejde.
- I afsnit 2.6 opsummeres kapitlet og kapitlets hovedobservationer diskuteres. I opsummeringen sættes fokus på, hvilke analysespørgsmål der er særligt interessante i gennemgangen af de enkelte opgaveområder i kapitel 4 til 8. Desuden anvendes opsummeringen til at kridte banen op for præsentation af analysens metode i kapitel 3.

2.2. HVAD MENES MED OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE

I dette afsnit ses på, hvad der menes med offentlig-privat samarbejde. Formålet hermed er at afgrænse denne analyses fokus på udbud og frit valg fra andre former for offentlig-privat samarbejde.

Offentlig-privat samarbejde er en samlebetegnelse for de tilfælde, hvor offentlige myndigheder indgår i et samarbejde med private leverandører om varetagelse af offentligt finansierede opgaver. I Produktivitetskommissionens rapport om offentlig-privat samarbejde fra 2014 skelnes mellem fire former for offentlig-privat samarbejde: konkurrence gennem udbud, konkurrence gennem frit valg, offentlige indkøb og offentlig-private partnerskaber, jf. tabel 2.1. nedenfor.

³ IKU-grad i 2013

Tabel 2.1. Begreber og lovgivningsmæssige rammer for offentlig-privat samarbejde

	Konkurrence gennem udbud	Konkurrence gennem frit valg	Offentlige indkøb	Offentlig-private partnerskaber
	Fokus i denne analyse*		<i>Ikke i fokus i denne analyse</i>	
Opgavetype	Serviceydelser	Serviceydelser	- Varer - Serviceydelser - Bygge- og anlægsopgaver	- Bygge- og anlægsopgaver (koblet med driftsopgaver)
Opgavekarakteristika	Opgaven kan varetages både offentligt og privat	Opgaven kan varetages både offentligt og privat	Opgaven kan ikke varetages både offentligt og privat	Opgavedriften kan varetages både offentligt og privat
Relevant lovgivning	- Udbudsregler	- Sektorlovgivning - Konkurrencelov	- Udbudsregler	- Udbudsregler - Deponeringsregler

Kilde: Produktivitetskommissionen

* Valget af det rette tilbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge kan ikke umiddelbart placeres ind under udbud eller frit valg. Området minder mest om et fritvalgsområde, men med den forskel, at det på det specialiserede socialområde er den kommunale sagsbehandler, ikke borgeren, der vælger tilbuddet.

Nærværende analyse dækker over konkurrence gennem udbud og gennem frit valg, men ikke over offentlige indkøb eller offentlig-private partnerskaber.

Konkurrence gennem udbud er kendetegnet ved, at de opgaver, der udbydes, typisk er serviceydelser, at opgaverne kan varetages af såvel offentlige som private leverandører og at selve udbudstilrettelæggelsen er underlagt udbudsreglerne i den danske tilbudslov, i forsyningsdirektivet og i EU's udbudsdirektiv. Ved udbud udarbejder den offentlige myndighed et udbudsmateriale, der specificerer den opgave, der skal løses. Udarbejdelsen af udbudsmaterialet kan følge efter en analysefase, hvor der bl.a. kan laves en business case, der beskriver de forventede udgifter og gevinster ved udbud. Desuden kan analysefasen indeholde en markedsafklaring, hvor det vurderes, hvilke leverandører, der forventes at byde på opgaven. I markedsafklaringen kan der også indgå en teknisk dialog med potentielle leverandører, hvor den offentlige myndighed kan modtage rådgivning, der kan benyttes til at udarbejde udbudsbetingelserne, dog forudsat at en sådan rådgivning ikke har til følge, at konkurrencen forhindres.⁴

Som led i udbudsmaterialet kan myndigheden stille specifikke krav til kvaliteten af ydelsen eller til konkrete aktiviteter, idet der kan være stor variation på tværs af udbud ift. hvor detaljeret en specificering af aktiviteter og af ønsket kvalitet, der forekommer. Der skelnes ofte mellem udbud med mange aktivitetskrav og udbud med funktionskrav, hvor myndigheden ikke specificerer, hvilke aktiviteter der skal gennemføres, men i stedet specificerer, hvilken kvalitet der skal opnås (hvilket funktionsniveau), og så lader det være op til leverandøren at definere de aktiviteter, der er nødvendige for at opnå det givne kvalitetsniveau. I udbud vil myndigheden også specificere, hvordan pris og kvalitet bliver vægtet i beslutningen om, hvem der skal vinde opgaven, konkret i form af underkriterier til tildelingskriteriet "det økonomisk mest fordelagtige tilbud".

Myndigheden kan selv deltage i konkurrencen om opgaven ved at afgive et kontrolbud. Opgaven udliciteres, hvis en privat leverandør vinder udbuddet. På samme måde, som når en offentlig leverandør står for opgavevaretagelsen, vil den offentlige myndighed også ved udlicitering skulle føre tilsyn med opgavevaretagelsen.

Ved konkurrence gennem frit valg får borgerne mulighed for at vælge mellem forskellige leverandører, herunder mellem offentlige og private leverandører. Frit valg findes på mange områder, eksempelvis på dagtilbuds-, sundheds-, uddannelses- og ældreområderne. Nogle gange sker frit valg ved en godkendelsesordning, hvor myndighederne godkender en privat leverandør til at varetage opgaver på et givent område, og hvor borgerne efterfølgende kan vælge frit mellem alle godkendte leverandører i den kommune, hvor borgeren bor. I andre tilfælde sker frit valg efter, at kommunen har udbudt opgaven til private leverandører, og hvor borgeren så kan vælge frit mellem de leverandører, kommunen har valgt til at varetage opgaven.

⁴ Reglerne om ret til at indgå i teknisk dialog med markedet findes i udbudsdirektivets bilag 1, betragtning 8.

2.3. OMFANGET AF OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE

Siden 2007 har konkurrence gennem udbud som oftest været målt gennem indikatoren IKU, *indikator for konkurrenceudsættelse i kommunerne*. IKU måler, hvor stor en andel af de kommunale opgaver, som vurderes at kunne konkurrenceudsættes, der faktisk bliver konkurrenceudsat.⁵ Mens IKU har visse usikkerheder, er indikatoren et bredt anvendt mål for udviklingen i offentlig-privat samarbejde generelt og udviklingen i anvendelse af konkurrence i den kommunale opgavevaretagelse specifikt.

Boks 2.1. Usikkerheder i IKU-opgørelser

Der er flere usikkerheder forbundet med brug af IKU som indikator for brugen af konkurrence.

- IKU opgør alle opgaver, der varetages af private leverandører, samt de opgaver, som har været i udbud, som kommunen selv har vundet. Det antages i indikatoren, at opgaver leveret af private leverandører på den ene eller anden måde er udsat for konkurrence.
- Registreringspraksis kan variere fra kommune til kommune.
- På områder, hvor der principielt er fuld konkurrence om den fulde omkostningsbase, måler IKU reelt set andelen af opgaver, der varetages af private, ikke andelen, der er omfattet af konkurrence.
- En bevægelse i IKU kan skyldes andet end en ændring i graden af anvendelse af konkurrence – eksempelvis vil IKU stige, såfremt kommunen effektiviserer sin interne drift, eftersom IKU måler andelen af det totale forbrug, der er omfattet af konkurrence.

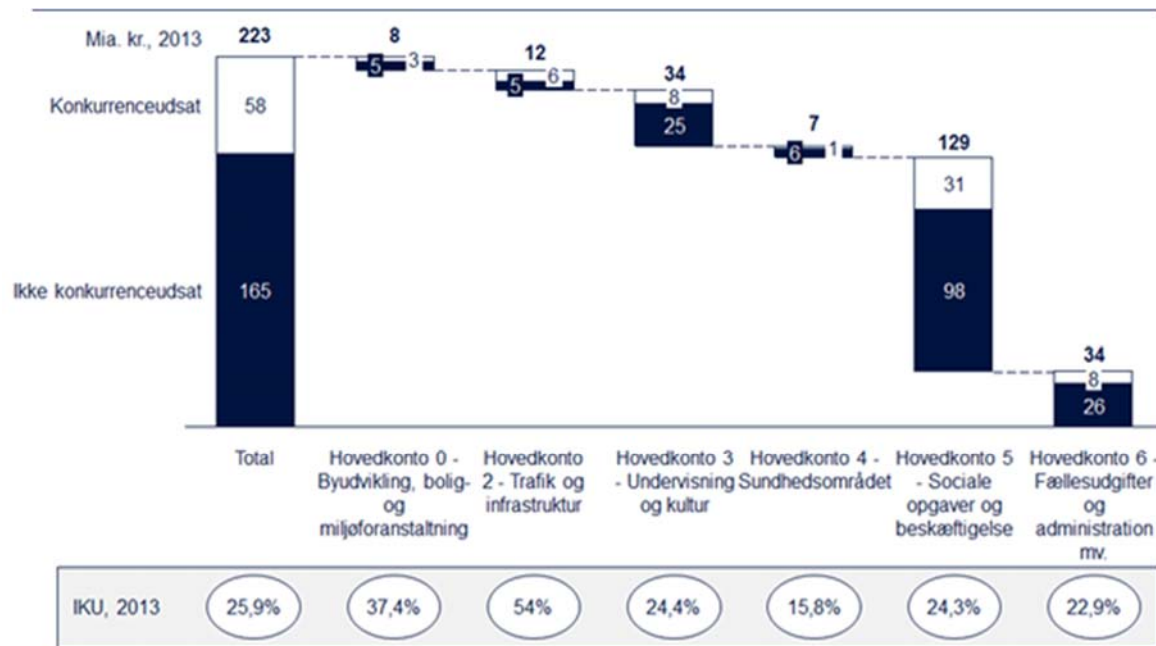
Kilde: Produktivitetskommissionen, Quartz+Co- og Rambøll-analyse.

I denne analyse anvendes IKU som oftest – dog suppleres IKU på flere opgaveområder af andre måder at opgøre graden af offentlig-privat samarbejde på.

Ses der på tværs af de kommunale opgaveområder, blev der i 2013 brugt 223,2 mia. kr. på opgaveområder, der kunne konkurrenceudsættes. Heraf blev opgaver for 57,8 mia. kr. konkurrenceudsat, svarende til 25,9 pct. Som det fremgår af figur 2.1. var der dog en betragtelig variation i IKU på tværs af de kommunale opgaveområder. På området trafik og infrastruktur var IKU på 54 pct., mens IKU på sundhedsområdet var 15,8 pct.

⁵ Produktivitetskommissionen, 2014: 50

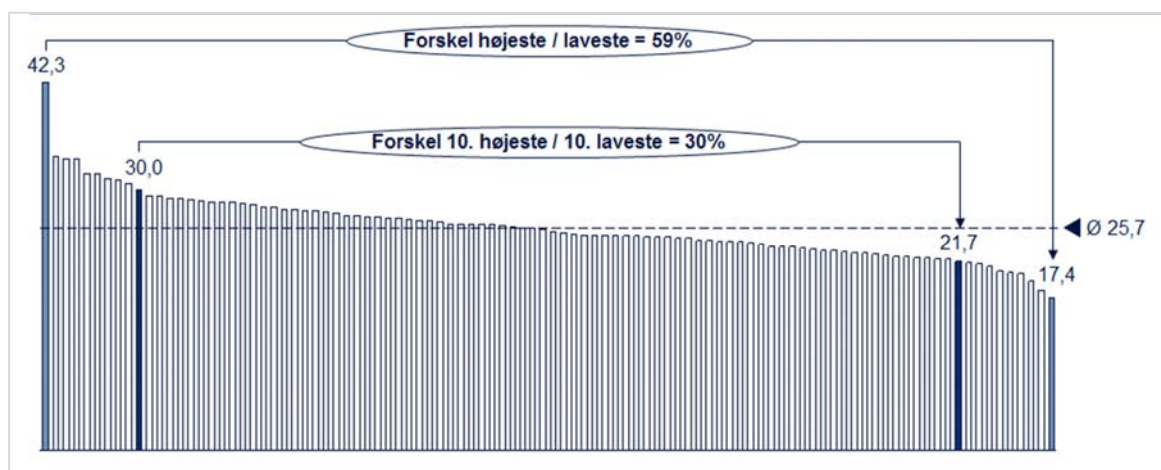
Figur 2.1. IKU på tværs af de kommunale opgaveområder, 2013



Kilde: KL's IKU-værktøj

På samme måde, som der er betydelig variation i IKU på tværs af opgaveområderne, er der også stor variation i IKU mellem kommunerne. Gribskov Kommune, som med en samlet IKU på 42,3 pct. lå højest i 2013, lå således 59 pct. højere end Ærø Kommune, som havde en IKU på 17,4 pct. Og den 10.-højeste kommune lå 30 pct. over den 10.-laveste kommune.

Figur 2.2. Spredning i IKU på tværs af kommunerne



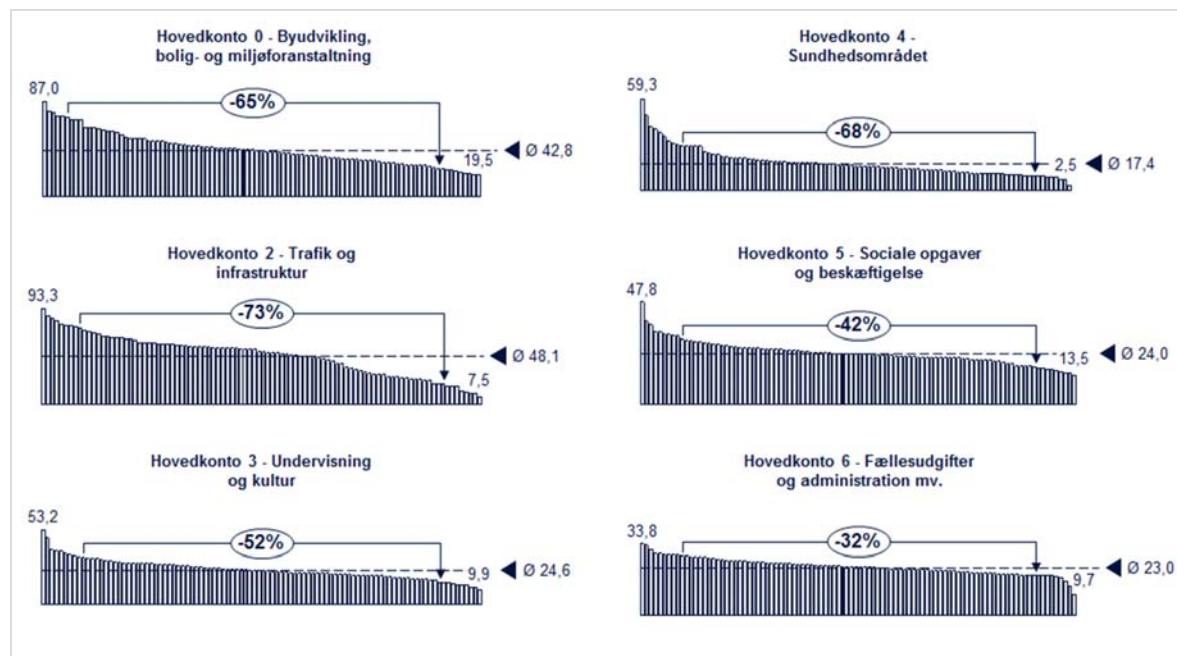
Note: Idet meget høje eller meget lave IKU-værdier kan skyldes registreringsfejl i kommunerne, er det normalt en god ide at være forsigtig med at bruge tal fra kommuner med henholdsvis meget høje og meget lave IKU-værdier. Denne risiko er mindre, når der ses på tværs af alle opgaveområder, end hvis der ses på enkeltområder. I tabellen er både beregnet forskellen mellem den kommune med højest IKU og den med lavest IKU og den kommune med 10.-højest IKU og 10.-lavest IKU.

Kilde: KL's IKU-værktøj

Også inden for de enkelte kommunale opgaveområder er der betydelige forskelle mellem kommunernes IKU. Forskellene – fra 32 pct. mellem 10.-højeste og 10.-laveste kommune på opgaveområdet for administration til 73 pct.

på området for trafik og infrastruktur – er endnu større, end når kommunerne sammenlignes på tværs af opgaveområderne, hvilket kan forklares af, at nogle kommuner har en høj IKU-grad på enkelte områder, men en lavere IKU-grad på andre områder, hvorfor ulighederne ophæves, når der ses på tværs af flere områder.

Figur 2.3. Kommunernes IKU-grader på de seks hovedopgaveområder, 2013 – sammenligning af kommunen med 10.-højeste og kommunen med 10.-laveste IKU-grad



Note: Enkelte kommuner er taget ud af datasættet, fordi deres IKU-grad enten var negativ eller over 100 pct.
Kilde: KL's IKU-værktøj

2.4. UDVIKLINGEN I OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE

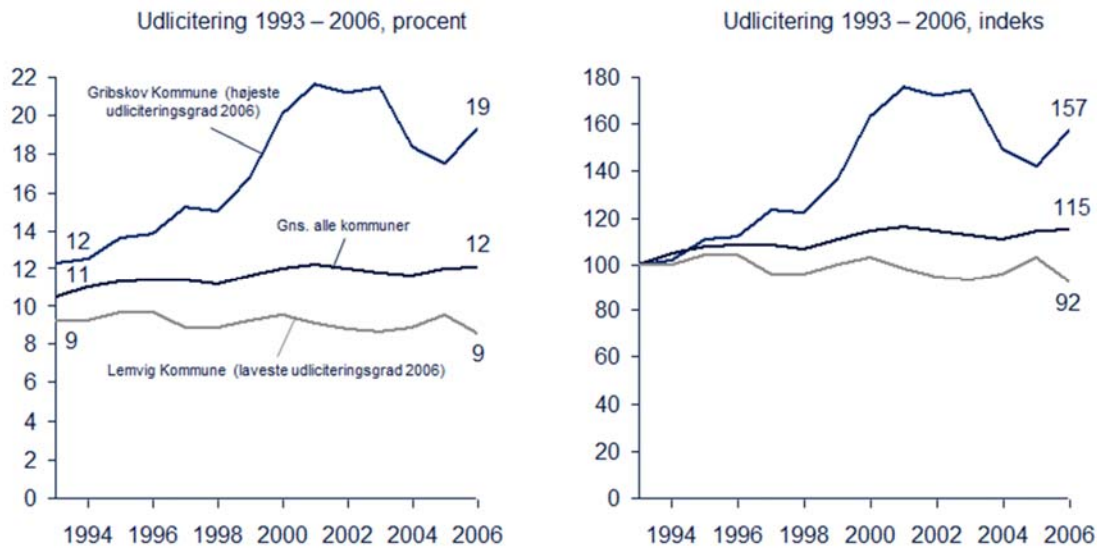
Offentlig-privat samarbejde kom for alvor på dagsordenen i Danmark i løbet af 1990'erne. Frem til 2006 blev graden af konkurrence i kommunerne målt gennem en indikator kaldet udliciteringsgrad. Udliciteringsgraden opgjorde kommunernes køb af fremmede tjenesteydelser målt ift. de totale bruttodriftsudgifter i kommunerne.⁶ I modsætning til IKU tog udliciteringsgraden ikke højde for, at visse opgaver – særligt myndighedsopgaver – ikke kan konkurrenceudsættes.

Som det fremgår af figur 2.4. var udliciteringsgraden i kommunerne under ét på 11 pct. i 1993 og på 12 pct. i 2006, svarende til en vækst på 15 pct. over perioden. Gribskov Kommune, som med 19 pct. udlicitering i 2006 var den kommune, der på landsplan havde den højeste udliciteringsgrad, oplevede en samlet vækst i udlicitering på 57 pct. fra 1993 til 2006. Lemvig, som havde den laveste udliciteringsgrad i 2006, oplevede et fald på 8 pct. i samme periode.

Som nævnt blev udliciteringsindikatoren i 2007 udskiftet med IKU som mål for graden af konkurrence. I perioden fra 2007 til 2013 steg IKU for kommunerne under ét fra 23 pct. til 26 pct., en stigning på 15 pct. i perioden.

⁶ Økonomi- og Indenrigsministeriet

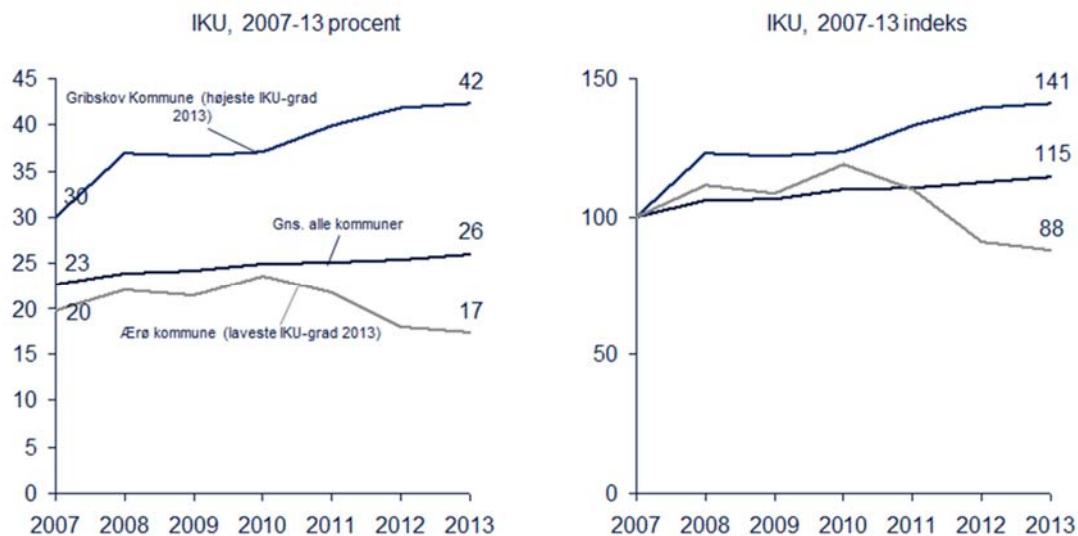
Figur 2.4. Udvikling i udlicitering på tværs af kommunerne, 1993-2006



Note: Data for kommuner, der har været påvirket af kommunalreformen, kan have måleusikkerheder.
 Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriets udliciteringsindikator

Ses på udviklingen for kommuner med henholdsvis højeste og laveste gennemsnitlige IKU er det tydeligt, at disse kommuner har haft en markant forskellig udvikling i perioden til 2013. Gribbskov Kommune havde en IKU-grad på 30 pct. i 2007 stigende til 42 pct. i 2013. Dette svarer til en stigning på 41 pct. i perioden. Heroverfor havde Ærø, som i 2013 havde landets laveste samlede IKU, en IKU på 20 pct. i 2007 faldende til 17 pct. i 2013. Dette svarede til et fald på 12 pct.

Figur 2.5. IKU i kommunerne, 2007-2013



Kilde: KL's IKU-værktøj, 2013

På tværs af opgaveområderne ses et tilsvarende billede, hvor nogle kommuner har haft en betydelig vækst i IKU, mens andre kommuner har rullet IKU-graden tilbage.

2.5. HVAD SIGER TIDLIGERE STUDIER OM OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE?

Efter ovenstående introduktion af de forskellige former for offentlig-privat samarbejde opsummeres nedenfor de overordnede resultater fra tidligere analyser af offentlig-privat samarbejde. Offentlig-privat samarbejde har været studeret i en lang række rapporter og studier over de senere år. I en opgørelse af effekterne ved offentlig-privat samarbejde fra 2011 har KORA identificeret 3.893 studier af offentlig-privat samarbejde og udvalgt 80 studier til nærmere analyser.⁷ Af de 80 studier handler 37 om danske forhold. Og i Produktivitetskommissionens delrapport 6 om offentlig-privat samarbejde fra februar 2014 findes en omfattende oversigt over såvel dansk som international litteratur omkring offentlig-privat samarbejde.

Da der i disse to analyser allerede er foretaget opsummeringer af de tidligere erfaringer med offentlig-privat samarbejde, trækkes der i det følgende på KORA's rapport fra 2011 samt Produktivitetskommissionens gennemgang af de eksisterende rapporter og studier fra 2014. Detaljerede henvisninger til andre rapporter og studier indgår i rapportens kapitel 4-8, hvor de udvalgte opgaveområder gennemgås.

2.5.1 Effekterne ved offentlig-privat samarbejde gennem udbud

I dette afsnit ses først på KORA's gennemgang af effekterne ved offentlig-privat samarbejde. Herefter ses på Produktivitetskommissionens behandling af samme emne.

Som allerede nævnt gennemgår KORA's rapport international og national litteratur fra perioden 2001-2011 vedrørende offentlig-privat samarbejde. Rapporten fokuserer på økonomiske og kvalitetsmæssige effekter ved offentlig-privat samarbejde, effektvarians på tværs af opgaveområder samt effekter af offentlig-privat samarbejde på medarbejdertilfredsheden.

I forhold til den opnåede effekt ved offentlig-privat samarbejde vurderer KORA, at kun få af de gennemgåede effektstudier er af høj metodemæssig kvalitet. Ifølge KORA er det samlede billede på baggrund af de relativt få kvalitetsmæssigt tilfredsstillende danske studier, som KORA har identificeret, at der er overvejende dokumentation for, at offentlig-privat samarbejde har ført til en omkostningsbesparelse, mens det generelt er ringere dokumenteret, om omkostningsbesparelsen opnås ved uændret kvalitetsniveau i opgaveløsningen.

Også ift. internationale studier peger KORA på, at billedet ift. økonomiske effekter er varieret, idet der nogle gange er identificeret betydelige positive økonomiske effekter (på op til 50 pct.), mens effekterne andre gange er mindre positive og i nogle tilfælde negative (ned til øgede udgifter på 6 pct.). Generelt er der dog ved opgørelsen af de økonomiske effekter ifølge KORA ikke i tilstrækkeligt omfang taget højde for transaktionsomkostninger og for eventuelt øgede tilsynsomkostninger i forbindelse med den efterfølgende kontraktstyringsopgave.

Billedet af effekterne af offentlig-privat samarbejde på kvaliteten af opgaveløsningen er tilsvarende uklar – nogle gange opnås en positiv effekt, andre gange en mindre positiv effekt. Mange gange dokumenteres effekten af offentlig-privat samarbejde på kvaliteten i opgaveløsningen ikke tilstrækkeligt.

KORA ser endvidere på variansen i effekterne af offentlig-privat samarbejde på tværs af de offentlige opgavetyper og peger på, at det på baggrund af de gennemgåede studier generelt ikke kan konkluderes, at der er økonomiske effekter på de blødere velfærdsområder. De studier, KORA har gennemgået, indikerer dog generelt højere effekter på de tekniske områder end på de blødere velfærdsområder. Der er ikke egentlige forklaringer herpå i studierne, men KORA's bud på forskellene er, at de kan skyldes, at de bløde velfærdsområder er mere arbejdskraftintensive og derfor har færre stordriftsfordele end de tekniske områder; at der på grund af de bløde områders særlige karakteristika er øgede transaktionsomkostninger til kontraktindgåelse og kontraktoverholdelse ved offentlig-privat samarbejde på disse områder; eller at de blødere områder ift. offentlig-privat samarbejde er mindre modne end de tekniske områder, og at der derfor er mindre kendskab til, hvordan der opnås effekter på disse områder.

⁷ KORA 2011: Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver - En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011. Det bemærkes, at KORA har udarbejdet en ny og opdateret version af 2011-rapporten i efteråret 2014. Denne rapport er udarbejdet efter indholdsarbejdet med nærværende rapport er færdiggjort.

I forhold til medarbejdertilfredsheden fremhæver KORA, at de gennemgåede danske studier giver "et blandet billede af medarbejderkonsekvenserne men med en overvægt af undersøgelser, som mest rapporterer negative eller nogle negative effekter for medarbejdere, som berøres af udlicitering".⁸ KORA påpeger endvidere, at de fleste studier undersøger effekten af offentlig-privat samarbejde på medarbejdertilfredsheden ved gennem undersøgelser at spørge til medarbejdernes selvoplevede tilfredshed før og efter igangsættelsen af det offentlig-private samarbejde. KORA vurderer, at dette metodemæssigt er problematisk, og at denne type studier med fordel kunne være suppleret af studier af mere objektive indikatorer såsom udvikling i løn- og arbejdsvilkår.

Produktivitetskommissionen konstaterer, at offentlig-privat samarbejde kan skabe konkurrence om offentlige opgaver og som sådan kan være en væsentlig drivkraft for produktivitet og innovation, og baserer desuden store dele af sin gennemgang af effekterne ved offentlig-privat samarbejde på KORA's analyse. Ligesom KORA fremhæver Kommissionen, at der er begrænset systematisk viden om effekterne af de forskellige former for offentlig-privat samarbejde, og de fremhæver endvidere, at det ikke er afgørende for effekterne ved offentlig-privat samarbejde, om opgaven ender med at blive udliciteret til en privat virksomhed, eller om den offentlige myndighed selv fastholder opgaven. Det afgørende er, at der bliver skabt konkurrence om opgaven.

Ud over KORA trækker Produktivitetskommissionen på data fra Udbudsportalen, hvor der er samlet en række inspirationscases. Den gennemsnitlige effektivisering i de cases, der indgår i Udbudsportalen, er på 15 pct., men varierer fra mindreudgifter på 70 pct. til merudgifter på lige under 20 pct. Produktivitetskommissionen peger på, at der kan være en tendens til, at data samlet i Udbudsportalen ikke er repræsentative, da der kan være et udvælgelsesproblem, idet myndighederne selv vælger, om de vil offentliggøre deres data på Udbudsportalen. Ligesom KORA gør også Produktivitetskommissionen opmærksom på, at det er svært at sammenholde udviklingen i kvalitetsniveau og udgiftsniveau før og efter et udbud.

2.5.2 Barrierer for offentlig-privat samarbejde gennem udbud og mulige initiativer til at overkomme barriererne

I det omfang de effektstudier, som KORA har gennemgået, belyser barrierer for offentlig-privat samarbejde eller mulige initiativer for at overkomme barriererne, bliver dette kun i begrænset omfang belyst i KORA's rapport. Som nævnt ovenfor, har KORA selv nogle bud på, hvorfor der ses lavere effekter på de bløde velfærdsområder (lavere stordriftsfordele, større transaktionsomkostninger, lavere offentlig-privat samarbejde-modenhed). Dette skal ses i lyset af, at KORA's analyse ikke er rettet mod en nærmere beskrivelse af barrierer for effekter, og i lyset af, at KORA's rapport heller ikke har til formål at komme med forslag til initiativer. KORA kommer dog med en række forslag til, hvordan fremadrettede effektanalyser bør designes, således at der kan skabes et højere vidensniveau omkring effekterne ved offentlig-privat samarbejde.

Produktivitetskommissionen er i sin rapport mere fokuseret på barrierer og mulige initiativer end på effekterne ved offentlig-privat samarbejde. Kommissionen peger på en række barrierer for offentlig-privat samarbejde.

På nogle sektorområder begrænser lovgivningen de offentlige myndigheders mulighed for at udbyde driften af institutionerne. De områder, som Kommissionen fremhæver, er folkeskoler, skolefritidsordninger, ungdomsskoler, musikskoler, erhvervsskoler og gymnasier. Desuden peger Kommissionen på, at der er nogle opgavetyper, hvor det er uklart, om lovgivningen tillader udbud. Endelig noterer Kommissionen, at skiftende sektorlovgivning kan være en barriere for indgåelse af kontrakter med private leverandører, da der kan være behov for at ændre grundlaget for samarbejdet i kontraktens løbetid, såfremt sektorlovgivningen på området ændres. Sker dette, skal kontrakten opsiges, og udbuddet gå om. I tillæg til de forskellige sektorlove peger Kommissionen på, at udbudsreglerne kan udgøre en barriere for et effektivt offentlig-privat samarbejde.

Kommissionen noterer sig, at der er en sammenhæng mellem hvor mange leverandører, der byder på en opgave, og størrelsen af myndighedens økonomiske gevinst. Kommissionen vurderer, at hensyntagen til andre politiske mål end øget produktivitet (kvalitetsjusteret pris) i udbudstilrettelæggelsen – herunder brugen af sociale klausuler, unødigt detaljerede krav og særlig hensyntagen til lokale leverandører – alle kan være barrierer, der begrænser antallet af modtagne bud, og som derfor forringer de effekter, myndighederne opnår.

⁸ KORA 2011: 42

Kommissionen fremhæver endvidere, at offentlig-privat samarbejde ikke altid indgås ud fra en samlet økonomisk betragtning (total cost of ownership). Det kan betyde, at myndighederne realiserer gevinster på den korte bane, men at gevinsterne forsvinder på længere sigt.

I forhold til selve udbudstilrettelæggelsen fremhæver Kommissionen, at det kan være svært for de offentlige myndigheder at opnå de fulde innovationsfordele, som samspillet med private leverandører potentielt kan rumme. Dette dels på grund af den nulfejlskultur, der ifølge Kommissionen er til stede i store dele af den offentlige sektor, og dels fordi myndighederne i for høj grad anvender meget detaljerede aktivitetskrav i selve udbudsmaterialet.

Kommissionen noterer desuden, at det kan være svært og omkostningsfyldt for de offentlige myndigheder at kravspecifilere samt sikre kontrol med mere komplekse opgaver. Hertil kommer, at frygt for leveringssvigt – eksempelvis som følge af en konkurs hos den private leverandør – kan være en stor oplevet barriere, særligt på velfærdsområderne.

Kommissionen peger også på, at udbud af opgaver kan være mindre attraktivt, såfremt der er en begrænset mulighed for tilpasning af omkostningsstrukturen i resten af den kommunale opgaveportefølje, eller såfremt den tilbageværende kommunale kapacitet ikke kan udnyttes fuldt ud. Eksempelvis vil ikke alle overheadomkostninger i kommunen falde bort ved en overdragelse af dele af den kommunale opgaveportefølje til en anden aktør, men kommunen skal betale den nye leverandør for den fulde opgavevaretagelse.

Kommissionen vurderer endeligt, at der blandt den politiske ledelse i kommunerne kan være manglende fokus på offentlig-privat samarbejde, såfremt dette opfattes som et emne, der kan føre til, at politikerne mister stemmeopbakning. Kommissionen peger på, at manglende udbredelse af viden om metoder til samt effekter ved offentlig-privat samarbejde kan forstærke den politiske skepsis over for udbud.

For at overkomme de identificerede barrierer har Produktivitetskommissionen en række anbefalinger. Disse er gengivet i boks 2.2. nedenfor.

Boks 2.2. Produktivitetskommissionens anbefalinger for at overkomme barrierer for offentlig-privat samarbejde gennem udbud

Produktivitetskommissionen anbefaler, at

- Offentlige myndigheder skaber konkurrence om alle de offentlige opgaver, der egner sig til anvendelse af konkurrence.
- Den enkelte statslige, regionale og kommunale myndighed sætter kvantitative mål for, hvor stor en del af deres serviceydelser der skal udbydes. Målene sammenholdes med den faktiske udvikling, revideres mindst hvert andet år og offentliggøres med en begrundelse.
- Regioner og kommuner med passende mellemrum gennemgår deres opgaveportefølje med henblik på at identificere serviceydelser, der med fordel kan udbydes.
- Der afsættes statslige ressourcer til at støtte offentlige myndigheder i at udbyde flere af deres serviceydelser.
- Det undgås, at lovgivning begrænser de offentlige myndigheders muligheder for at udbyde opgaver på områder, hvor myndighederne vurderer, at udbud kunne give en billigere og/eller bedre opgaveløsning, herunder driften af folkeskoler, skolefritidsordninger, ungdomsskoler, musikskoler, gymnasier og erhvervsuddannelser.
- Offentlige ordregivere udformer udbudsmateriale, så det er attraktivt for så mange kvalificerede leverandører som muligt at byde, herunder udenlandske leverandører.
- Offentlige ordregivere undgår at tage særlige hensyn til lokale leverandører og undgår at bruge sociale klausuler i offentlige kontrakter og indkøbsaftaler.
- Offentlige myndigheder løbende overvejer, hvor indkøbs- og udbudsopgaverne løses mest effektivt, herunder om opgaverne skal løses lokalt, via samarbejde med andre offentlige myndigheder eller via centralt indgåede aftaler.
- Centrale aftaler indrettes, så de understøtter produktiviteten i den offentlige sektor.
- Offentlige myndigheder kombinerer frit valg med udbud på fritvalgsområder, hvor der ikke er markeds-mæssige forudsætninger for at skabe løbende konkurrence mellem leverandørerne.
- Tilbudslovens begrænsninger på antallet af bud, der kan indhentes og forhandles ved offentlige bygge- og anlægsopgaver, fjernes.
- Offentlige ordregivere skaber hyppig og dynamisk konkurrence om en opgave under hensynstagen til, at der kan være gevinster ved at indgå langvarige kontrakter med private leverandører.
- Regionale og kommunale myndigheder, der har svært ved at nå deres mål, får tilbudt en gratis potentialeafklaring og implementeringsplan, mod at materialet bliver offentliggjort og diskuteret på det politiske niveau.

Kilde: Produktivitetskommissionen delrapport 6, februar 2014

2.5.3 Hvordan sikres en højere grad af kvalitet og omkostningseffektivitet i forbindelse med fritvalgsordninger på centrale velfærdsområder?

Dette afsnit bygger i vid udstrækning på Produktivitetskommissionens behandling af emnet, hvor KORA har bidraget ved at behandle fritvalgsemner i flere af analyserne, som indgår i Produktivitetskommissionens behandling af emnet. KORA har dog ikke behandlet fritvalgsordninger selvstændig i 2011-rapporten.

Produktivitetskommissionen definerer et fritvalgsområde som et område, hvor borgerne modtager en bestemt ydelse, der stilles til rådighed af det offentlige, eller hvor det offentlige helt eller delvist betaler private leverandører for at udføre ydelsen, og hvor borgerne har et valg mellem forskellige leverandører. Kommissionen påpeger, at frit valg i dag findes på mange store offentlige opgaveområder (uddannelse, sundhed, dagtilbud og hjemmehjælp), og at Danmark – i modsætning til lande som Finland og Sverige – typisk har rodfæstet frit valg i national lovgivning, hvorefter det er obligatorisk for kommunerne at tilbyde deres borgere frit valg.

Frit valg er typisk indrettet, så der ikke er konkurrence på pris mellem de forskellige leverandører. Private leverandører, der er godkendt af de offentlige myndigheder, modtager samme tilskud for de ydelser, de leverer til borgerne, idet priserne dog kan variere på tværs af kommunerne. Som sådan er frit valg primært en form for offentlig-privat samarbejde, der er tiltænkt at give højere kvalitet for den betalte pris eller i visse tilfælde at give borgerne mulighed for at få en højere kvalitet ved at betale prisdifferencen til standardydelsen.

Da frit valg findes på mange forskellige opgaveområder, peger Kommissionen på, at frit valg ikke kan forventes at indbringe samme gevinster på alle opgaveområder. Rammevilkår og styringsmæssige forhold varierer på tværs af opgaveområderne og vil også betyde, at effekterne må forventes at variere.

Produktivitetskommissionen identificerer overordnet fire forhold med betydning for gevinster ved frit valg:

For det første kan der være styringsmæssige udfordringer. Dels kan frit valg besværliggøre myndighedernes kapacitetsstyring, da myndighederne på den ene side ikke kender deres fremadrettede kapacitetsbehov og på den anden side har en forsyningspligt over for borgerne. Herudover kan frit valg gøre det sværere for myndighederne at gennemføre effektiviserings tiltag, der er baseret på realisering af stordrift eller på anden konsolidering. Takstberegningsprincipperne kan også gøre det svært at realisere en effektiviseringsgevinst; dette eksempelvis på skoleområdet, hvor tilskuddet til privatskoler er baseret på et landsgennemsnitligt udgiftsniveau for folkeskolerne – hermed vil effektiviseringer af skoleområdet i de enkelte kommuner kun få en meget indirekte effekt for kommunens udgifter til privatskolerne. Og endelig kan frit valg fragmentere de offentlige ydelser og give mindre sammenhængende borgerforløb på områder, hvor kvaliteten i opgavevaretagelsen kræver integrerede borgerforløb.

For det andet er det en forudsætning for realisering af gevinster ved frit valg, at borgerne er aktive og kvalitetsbevidste. Dette forudsætter, at borgerne har et solidt informationsgrundlag, samt at borgerne kan få stillet retvisende kvalitetsindikatorer til rådighed. Det kræver også, at borgerne får en objektiv rådgivning omkring deres valgmuligheder. Af samme grund foretager stadig flere myndigheder en organisatorisk skelnen mellem myndighedens rolle som myndighed/visitor og som leverandør. Slutteligt vil høje omkostninger for borgerne ved at skifte leverandør reducere konkurrencepresset på tværs af leverandørerne.

For det tredje er effektiv konkurrence en forudsætning for gevinst ved frit valg. Et konkurrencepres forudsætter, at der er forskellige udbydere inden for en passende geografisk afstand, eller at nye leverandører kan træde ind på markedet, hvis der viser sig en efterspørgsel efter nye tilbud. Stordriftsfordele eller et stort element af faste omkostninger kan gøre det svært for nye spillere at komme ind på markedet og kan begrænse konkurrencepresset på de eksisterende leverandører.

Konkurrencen mellem de private og de offentlige leverandører skal også være veludbygget. Dette vil forudsætte en retvisende takstberegningsmodel, særligt på områder hvor leverandørens betaling svarer til kommunens langsigtede udgifter. Flere private leverandører mener ikke, at myndighederne foretager en tilstrækkelig retvisende opgørelse af egne leverandørers udgifter. Heroverfor peger kommunerne på, at det er ressourcetungt at foretage en opgørelse af kommunernes egne udgifter til de opgaveområder, der er dækket af frit valg. Endvidere peger Produktivitetskommissionen på, at manglende mulighed for de private leverandører for at tage overskud ud af driften, kan være med til at gøre det mindre attraktivt for private virksomheder at træde ind på markedet for fritvalgsordninger. Slutteligt peger Kommissionen på, at de offentlige leverandører som udgangspunkt servicerer de borgere, der ikke eksplicit vælger et privat alternativ. Dette begrænser den opgavevolumen, som de private leverandører får, hvilket adskiller sig fra Sverige, hvor private leverandører vil modtage en større andel af de borgere, der ikke som udgangspunkt aktivt vælger mellem de private og offentlige leverandører. Det sker da borgere, som ikke aktivt vælger en leverandør i Sverige, i vid udstrækning tildeles de private leverandører, mens det i dansk kontekst overvejende gælder, at disse borgere bliver serviceret af kommunen i det tilfælde.

For det fjerde kan frit valg skabe social ubalance. Produktivitetskommissionen peger på, at muligheden for at tjene penge og risikoen for at gå fallit kan give de private leverandører tilskyndelse til at udforme tilbud målrettet ressourcestærke brugere (creaming), at slække på kvaliteten af serviceydelsen (skimming) eller at forsøge at undgå ressourcekrævende kunder (dumping). Endvidere peger Kommissionen på en risiko for, at de private virksomheder fokuserer på de forhold, de bliver målt på (tunnelvision), frem for at have et mere helhedsorienteret fokus på borgernes behov. For at undgå disse forhold arbejder kommunerne med forskellige tiltag, herunder visitation, ventelister og lofter over det antal pladser, som kommunen samlet tilbyder (fx ældreboligområdet), afvisningsret og godkendelseskriterier samt tilsyn af leverandørerne. Endvidere har borgerne i kraft af et frit valg pr. definition mulighed for at afslutte deres relation med leverandøren i det tilfælde, at varen ikke leveres.

På baggrund af disse observationer udvikler Produktivitetskommissionen en række anbefalinger for fritvalgsområderne. Disse er gengivet i boks 2.3. nedenfor.

Boks 2.3. Produktivitetskommissionens anbefalinger for at øge effekterne ved offentlig-privat samarbejde gennem frit valg

Produktivitetskommissionen anbefaler, at

- Der igangsættes en evaluering af frit valg, hvor det bl.a. undersøges, hvilke effekter ordningerne har haft på den offentlige sektors produktivitet og effektivitet, kvaliteten i ydelsen og konkurrencen i markedet.
- Offentlige myndigheder kombinerer frit valg med udbud på fritvalgsområder, hvor der ikke er markedsmæssige forudsætninger for at skabe løbende konkurrence mellem leverandørerne.
- Fritvalgordningerne indrettes, så lave transaktionsomkostninger og så lige konkurrence som muligt gør det attraktivt for private leverandører at etablere sig på markedet. Konkret anbefales det, at
 - Reglerne for kommunernes beregninger af fritvalgpriser forenkles med henblik på at gøre det mindre omkostningsfyldt for kommunerne og skabe større gennemsigtighed for leverandørerne.
 - Offentlige myndigheder, der vælger at skabe frit valg gennem en godkendelsesmodel, holder transaktionsomkostningerne for de private leverandører lave, fx ved at ensrette godkendelsesprocesserne og udforme mere standardiseret materiale til godkendelsesprocessen på tværs af myndigheder.
 - Kommuner og regioner sikrer, at borgerne har adgang til sammenlignelige og opdaterede kvalitetsindikatorer på fritvalgsområderne.
- Erfaringerne fra frikommuneforsøgene med tilkøbsydelse evalueres af en uafhængig central instans, der bl.a. vurderer de potentielle fordele ved samproduktion af serviceydelser over for risikoen for krydssubsidiering af tilkøbsydelser leveret af offentlige myndigheder. En evaluering bør således vurdere, hvordan de berørte kommuner har prissat de tilbudte ydelser ift. de samlede faktiske omkostninger, herunder samtlige faste omkostninger samt aflønning af kapital, samt hvilke foranstaltninger der i øvrigt er sat i værk for at undgå nogen form for krydssubsidiering, herunder klare retningslinjer for "konkurs", hvis aktiviteterne er underskudsgivende.

Kilde: Produktivitetskommissionen 2014, delrapport 6

2.6. OPSAMLING

Offentlig-privat samarbejde har været på dagsordenen i Danmark siden 1990'erne, i starten primært som konkurrence gennem udbud og siden også som konkurrence gennem frit valg. I de seneste år er der kommet øget fokus på konkurrence gennem andre former, herunder gennem indkøb og partnerskaber. Denne analyse fokuserer på konkurrence som følge anvendelsen af

- Udbud
- Frit valg, herunder indgåelse af kontrakt gennem godkendelse for så vidt angår borgerens frie valg af hjemmepleje og valg af anbringelsessted til børn og unge med særlige behov

Om end IKU har en række begrænsninger, anvendes den ofte som en tværgående indikator til at måle kommunernes anvendelse af konkurrence. Kommunerne har samlet set ydelser for 223 mia. kr., som principielt kan omfattes af konkurrence. Der er betydelige forskelle i anvendelsen af konkurrence såvel på tværs af de kommunale opgaveområder som på tværs af kommunerne. Den kommune, der i 2013 havde den højeste IKU, lå næsten 60 pct. over den kommune, der havde laveste IKU. Og den 10.-højeste kommune lå 30 pct. over den 10.-laveste kommune.

Der har over de seneste år været udgivet en lang række publikationer omkring offentlig-privat samarbejde. To publikationer – KORA's analyse fra 2011 og Produktivitetskommissionens delrapport 6 fra 2014 – laver en tværgående opsamling på henholdsvis effekter ved offentlig-privat samarbejde gennem udbud, barrierer for offentlig-privat samarbejde gennem udbud samt mulige initiativer for at reducere disse barrierer og effekter af offentlig-privat samarbejde gennem frit valg.

I forhold til effekterne er der bred enighed om, at billedet er blandet – det kan ifølge de to publikationer ikke siges entydigt, at offentlig-privat samarbejde giver positive effekter. Dels er der stor spredning i de effekter, der er nået i en række forskellige cases om offentlig-privat samarbejde, herunder på tværs af de tekniske opgaveområder og de

bløde velfærdsområder, og dels er det uklart, hvordan effekterne bedst opgøres. Særligt KORA er kritiske over for, om effekterne opgøres retvisende, herunder over for, om kvalitet opgøres retvisende.

I forhold til barrierer for offentlig-privat samarbejde gennem udbud er såvel KORA som Produktivitetskommissionen enige om, at der bør sættes ind for at sikre en øget tværgående videndeling og læring. På baggrund af de eksisterende studier peger Produktivitetskommissionen desuden på fem barrierer for offentlig-privat samarbejde gennem udbud, nemlig sektorlovgivning og udbudslovgivning, hensyntagen til andre politiske mål end øget produktivitet i tilrettelæggelsen af offentlig-privat samarbejde, selve udbudstilrettelæggelsen, kommunernes muligheder for tilpasning af omkostningsstrukturen efter at have indgået offentlig-privat samarbejde, og slutteligt den politiske ledelses opbakning til offentlig-privat samarbejde. Produktivitetskommissionen har udarbejdet en række anbefalinger for at overkomme de identificerede barrierer.

I forhold til barrierer for at sikre højere omkostningseffektivitet og øget kvalitet ved offentlig-privat samarbejde gennem frit valg fremhæves dels styringsmæssige udfordringer og dels det, at et effektivt frit valg kræver, at borgerne er aktive og kvalitetsbevidste. Herudover kræver frit valg effektiv konkurrence mellem de offentlige og de private leverandører. Og slutteligt er der en risiko for, at frit valg kan føre til en social ubalance, hvor de private leverandører søger at servicere de mindre omkostningstunge borgere. På samme måde som for konkurrence gennem udbud har Produktivitetskommissionen udarbejdet en række anbefalinger for at styrke effekterne ved frit valg.

I kapitel ni samles op på KORAs gennemgang af eksisterende litteratur og på Produktivitetskommissionens anbefalinger i lyset af denne analyses resultater og anbefalinger. I næste kapitel præsenteres den metode, der har været anvendt i denne rapport. KORAs og Produktivitetskommissionens rapporter har været vigtige inputkilder ift. denne rapports metodefastlæggelse og ift. fokusområder indenfor de enkelte deep-diveområder. Omvendt har også en række andre kilder og hensyn været med til at forme såvel analysens metode som fokusområder. Den anvendte metode og de anvendte datakilder præsenteres i næste kapitel.

3. ANALYSEFORLØB, DEEP-DIVEUDVÆLGELSE, ANVENDTE DATA OG ANVENDT ANALYSEMETODE

I dette kapitel præsenteres den metode, der har været anvendt i analysen, samt de datakilder, som analysen bygger på.

3.1. KAPITLETS OPBYGNING

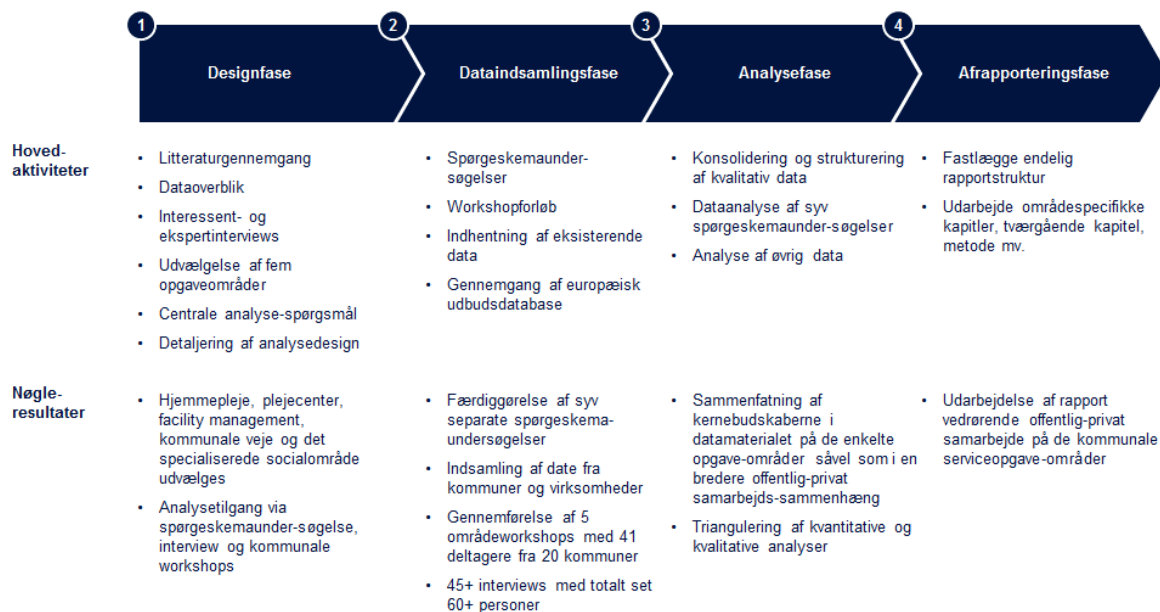
Kapitlet falder i fem overordnede afsnit.

- I afsnit 3.2 præsenteres det gennemførte analyseforløb.
- I afsnit 3.3 præsenteres udvælgelsen af fem deep-diveområder.
- I afsnit 3.4 præsenteres de anvendte datakilder.
- I afsnit 3.5 gennemgås de anvendte analysemetoder.
- I afsnit 3.5 foretages en opsamling og en samlet vurdering af robustheden af de gennemførte analyser.

3.2. ANALYSEFORLØB

Analyseforløbet har bestået af fire separate faser: design, dataindsamling, analyse og afrapportering. Det samlede analyseforløb har samlet set strakt sig over en periode på seks måneder, fra april til september 2014. Figur 3.1. nedenfor giver et overblik over de enkelte delfaser.

Figur 3.1. Overordnet analyseforløb



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Afsnittet skal give et samlet overblik over de fire delfaser. En nærmere beskrivelse af hver af de datakilder, som har været anvendt, gives i kapitlets afsnit 1.3.

Designfasen

Efter projektets påbegyndelse indledtes designfasen, som overordnet indeholdt to hovedelementer. For det første blev der udvalgt fem kommunale opgaveområder og delopgaveområder, som analysen skulle fokusere på (to delopgaveområder under ældreområdet, det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge, kommunale veje samt facility management). Udvælgelsen skete under hensyn til et designmæssigt ønske om:

- Inddragelse af såvel bløde som mere tekniske kommunale opgaveområder,
- Afdækning af en central del af den kommunale omkostningsbase,
- Inkludering af offentlig-privat samarbejde både i form af udbud og frit valg
- Områder der havde forskellig grad af offentlig-privat samarbejde.

For det andet blev projektets metodiske tilgang og analysedesign fastlagt. Først blev eksisterende litteratur på området gennemlæst. Herefter blev der udarbejdet en oversigt over relevant eksisterende data, herunder data vedrørende kommunernes anvendelse af offentlig-privat samarbejde, tidligere gennemførte analyser og data omkring kvaliteten af de leverede services på de fem opgaveområder. Der blev desuden gennemført interviews med centrale interessenter og eksperter.

På baggrund af litteraturgennemgang, dataoversigt og opstartsinterviews blev fem opgaveområder udvalgt, jf. ovenfor, og de centrale analyse spørgsmål og metoden blev endeligt fastlagt. Metodisk blev der valgt en såkaldt "mixed methods"-tilgang, hvor der anvendes forskellige datakilder og forskellige teknikker til dataindsamling i samme analyse med henblik på at triangulere de resultater, analyserne medfører. Herved sikres et mere solidt analysefundament, end hvis der udelukkende gives prioritet til en enkelt datakilde.

Dataindsamlingsfasen

Efter endt designfase blev dataindsamlingsfasen gennemført. Der blev først udviklet separate spørgeskemaer – ét til de kommunale fagchefer på hvert af de fem opgaveområder, ét til virksomhederne (inklusive særspørgsmål for virksomheder på hvert af de fem opgaveområder) og ét til de kommunale indkøbs- og udbudschefer. De syv spørgeskemaer havde fælles grunddesign, men spørgsmålsformuleringer og tematikker varierede på tværs af opgaveområder og målgrupper. Efter at skemaerne blev færdiggjort, var fokus på at sikre et tilfredsstillende antal besvarelser, herunder gennem e-mail-baseret og telefonisk opfølgning til respondenterne.

Parallelt med gennemførelsen af spørgeskemaundersøgelserne blev der gennemført et omfattende interview- og workshopforløb. Interviews blev gennemført med eksperter og virksomheds- og kommunerepræsentanter, og workshopper blev gennemført med kommunale fagchefer på de enkelte opgaveområder.

I dataindsamlingsfasen blev der endvidere indhentet allerede centralt tilgængelige data, herunder fra KL (IKU-tal), tidligere gennemførte analyser gennemført af ROPS/Udbudsrådet (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen), Ankestyrelsen samt Danmarks Statistik. Desuden blev den europæiske udbudsdatabase gennemgået med henblik på at indsamle data om gennemførte udbud på de udvalgte opgaveområder. Endelig gennemførtes et landebesøg i Sverige.

Analysefasen

Efter indsamlingen af data blev gennemført en analysefase. For de kvantitative datakilder er der gennemført en lang række statistiske analyser af det indsamlede data. Parallelt med de statistiske analyser er der gennemført analyser af de kvalitativt indsamlede data. Analysefasen har således haft til hensigt at identificere sammenhænge og resultater i datamaterialet. Fokus har været på triangulering på tværs af de forskellige datakilder. Samlet set har analysefasen skabt fundamentet for den efterfølgende afrapporteringsfase.

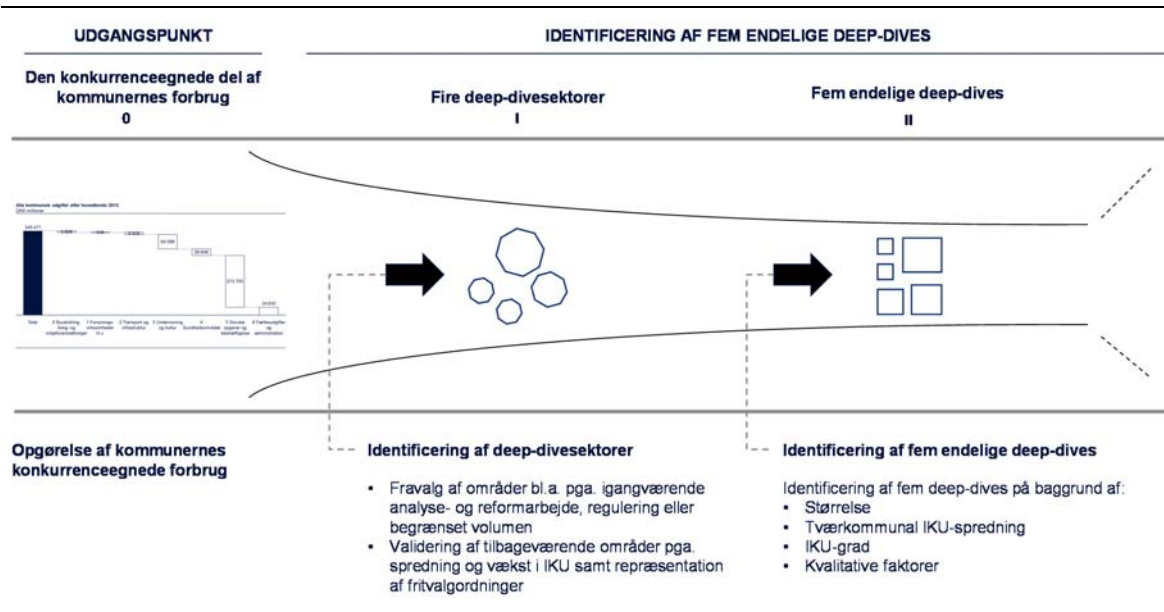
Afrapporteringsfase

Efter færdiggørelse af analyserne har den fjerde og sidste fase bestået i at sammenfatte resultaterne i nærværende rapport.

3.3. VALG AF OPGAVEROMRÅDER TIL DEEP-DIVES

Som beskrevet i afsnit 3.1, blev det i analysens designfase fastlagt, hvilke fem opgaveområder som er i fokus i indeværende analyse (deep-diveområder). Hensigten med udvælgelsen var at sikre en vis variation på en række dimensioner for at skabe et så nuanceret empirisk grundlag for analysen som muligt. Udvælgelsen af opgaveområder skete i tre analytiske skridt, jf. figuren nedenfor.

Figur 3.2. Overordnet proces for valg af deep-diveopgaveområderne

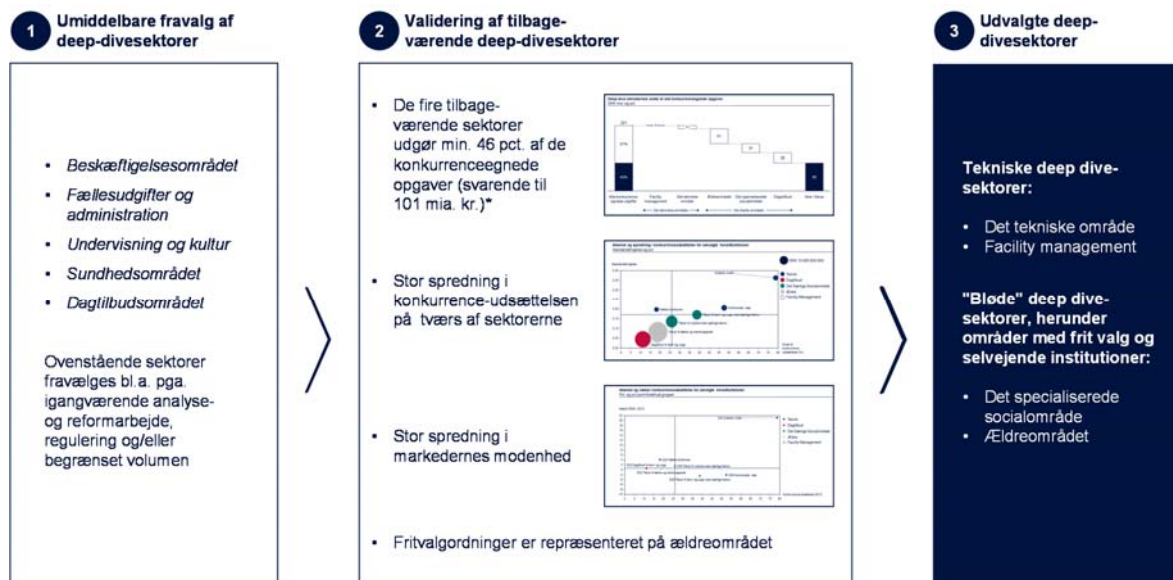


Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Udgangspunktet var en samlet oversigt over den konkurrenceegnede del af kommunernes forbrug. Herfra blev først valgt fire overordnede deep-divesektorer. Blandt disse blev der valgt fem endelige deep-dives.

Jf. figuren ovenfor var et første skridt i valget af fire overordnede deep-divesektorer et fravalg af områder, der ikke blev vurderet som hensigtsmæssige at arbejde med, herunder fordi der var et større reformarbejde i gang.

Figur 3.3. Udvalgte deep-diveopgaveområder



Note: Facility management går på tværs af hovedkonti, og forbruget herpå kan derfor ikke opgøres selvstændigt.
Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

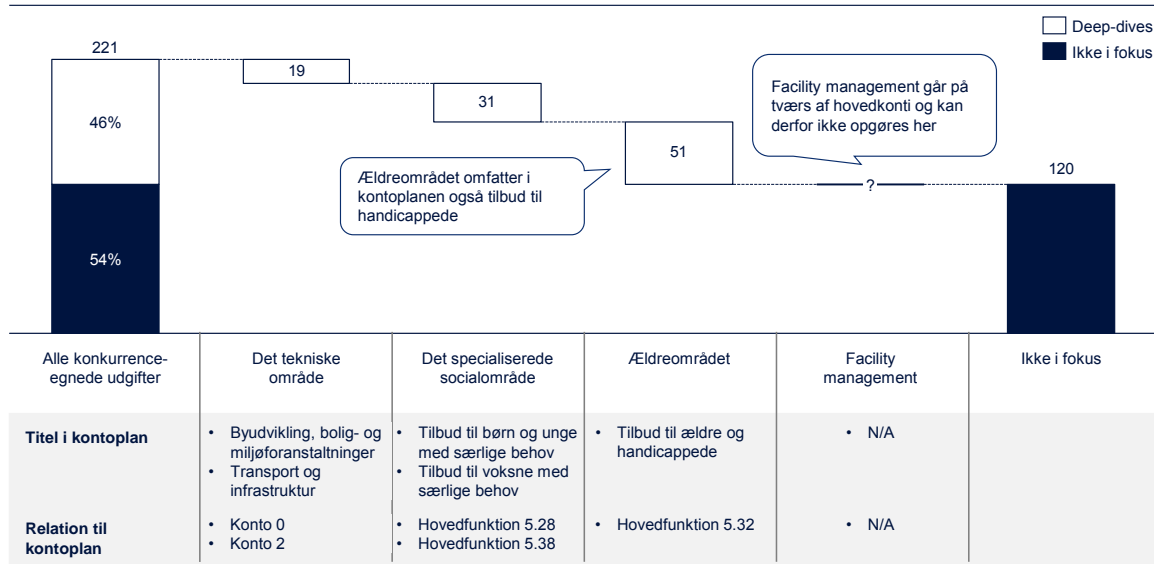
Som det fremgår af figurene ovenfor, var de områder, der blev fravalgt, beskæftigelsesområdet, fællesudgifter og administration, sundhedsområdet og dagtilbudsområdet. Herefter blev der foretaget en overordnet screening af de tilbageværende deep-divesektorer. Det førte frem til at fire deep-divesektorer blev udvalgt, heraf to tekniske områder (det tekniske område overordnet og facility management som et tværgående område) og to "bløde velfærdsområder" (det specialiserede socialområde og ældreområdet).

Ved valg af disse områder blev det sikret, at de overordnede områder repræsenterede en betydelig bredde i forhold til udvælgelseskriterier såsom graden af offentlig-privat samarbejde og den forventede markedsmodenhed på områderne.

De fire overordnede deep-divesektorer udgjorde i 2012 samlet set 46 pct. af det kommunale forbrug, som er egnet til konkurrenceudsættelse, svarende til lige over 100 mia. kr., jf. figuren nedenfor. Dette dog eksklusive facility management, som ikke opgøres som en selvstændig post i den kommunale kontoplan, men som netop blev medtaget i analysen som et eksempel på et tværgående opgaveområde.

Figur 3.4. Udvalgte deep-divesektorer

Deep-divesektorernes andel af alle konkurrenceegnede opgaver
Mia. kr. og pct., 2012



Note: Facility management går på tværs af hovedkonti, og forbruget herpå kan derfor ikke opgøres selvstændigt.
Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse.

Da de fire overordnede deep-divesektorer udgør et årligt forbrug på mere end 100 mia. kr., rummer de en lang række opgaveområder. I den kommunale kontoplan er disse blandt andet:

- For det tekniske område (i den kommunale kontoplan svarende til byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger samt transport og infrastruktur på den kommunale kontoplans hovedkonto 0 og hovedkonto 2): Kommunale veje, kollektiv trafik, grønne områder og fælles funktioner. Forbruget på de konkurrenceegnede dele af det tekniske område udgjorde 19 mia. kr. i 2012.
- For det specialiserede socialområde (i den kommunale kontoplan svarende til tilbud til børn og unge med særlige behov og tilbud til voksne med særlige behov i kontoplanens hovedfunktion 5.28 og 5.38): Plejefamilier og opholdssteder, forebyggende foranstaltninger for børn og unge, døgninstitutioner for børn og unge samt botilbud til længerevarende og midlertidige ophold for voksne. Forbruget på de konkurrenceegnede dele af det specialiserede socialområde i kommunerne udgjorde 31 mia. kr. i 2012.
- For ældreområdet (i den kommunale kontoplan svarende til tilbud til ældre og handicappede i kontoplanens hovedfunktion 5.32): Plejehjem og beskyttede boliger, personlig og praktisk hjælp som hjemmepleje, forebyggende indsats, personlig pleje og praktisk bistand på plejecentre.
- For facility management-området: Blandt andet rengøring og vinduespudsning, sikkerhed, receptionsservice, kantinedrift og det tekniske serviceområde. Facility management er ikke en selvstændig post i den kommunale kontoplan, men et opgaveområde som går på tværs af de andre sektorer.

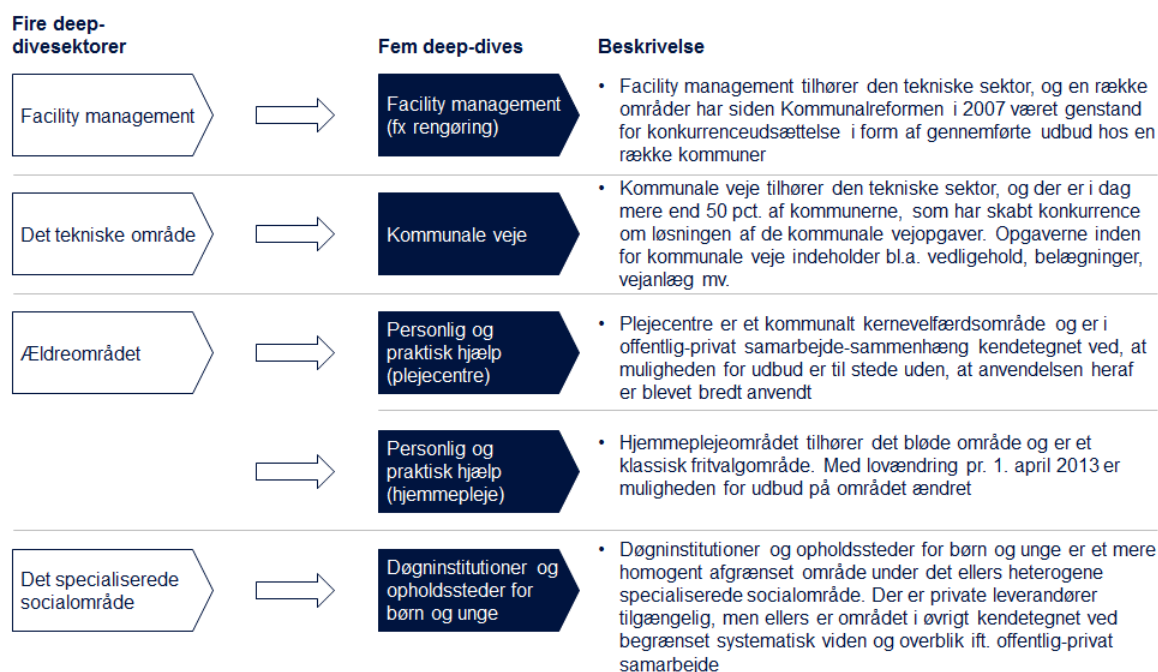
Den nærmere udvælgelse af deep-diveområder blandt de opgaveområder, der indgik i de fire deep-divesektorer, var baseret på tre overordnede kriterier.

- For det første et størrelseskriterium: De udvalgte deep-dives skulle individuelt repræsentere en vis tyngde af de overordnede deep-divesektorers størrelse, og deep-diveområderne skulle samlet set repræsentere en betydelig andel af de samlede kommunale konkurrenceegnede opgaver.
- For det andet et kriterium om spredning i og grad af offentlig-privat samarbejde: Dels ønskedes en udvælgelse af områder med henholdsvis høje og lave grader af anvendelse af konkurrenceudsættelse, og dels ønskedes områder, hvor der på tværs af opgaveområderne var kommuner med høje og lave grader af konkurrenceudsættelse.

- For det tredje en række kvalitative kriterier, herunder hensyn til spredning af former for offentlig-privat samarbejde (særligt konkurrence via udbud og konkurrence via frit valg), til hvorvidt der på de enkelte områder var gennemført nylige analyser, og til om der på opgaveområderne kunne indhentes betydelige erfaringer fra andre lande.

På baggrund af ovenstående kriterier blev fem deep-diveopgaveområder udvalgt inden for de fire overordnede deep-divesektorer. De fem opgaveområder er facility management (7-13 mia. kr.), kommunale veje (4,8 mia. kr.), plejecentre (17,7 mia. kr.), hjemmepleje (12,5 mia. kr.) og døgninstitutioner samt opholdssteder for udsatte børn og unge (5,2 mia. kr.). Opgaveområderne er overordnet beskrevet i figuren nedenfor og udgør tilsammen en samlet omkostningsbase på DKK 40 mia., eksklusive facility management-området.

Figur 3.5. Udvalgte deep-diveopgaveområder



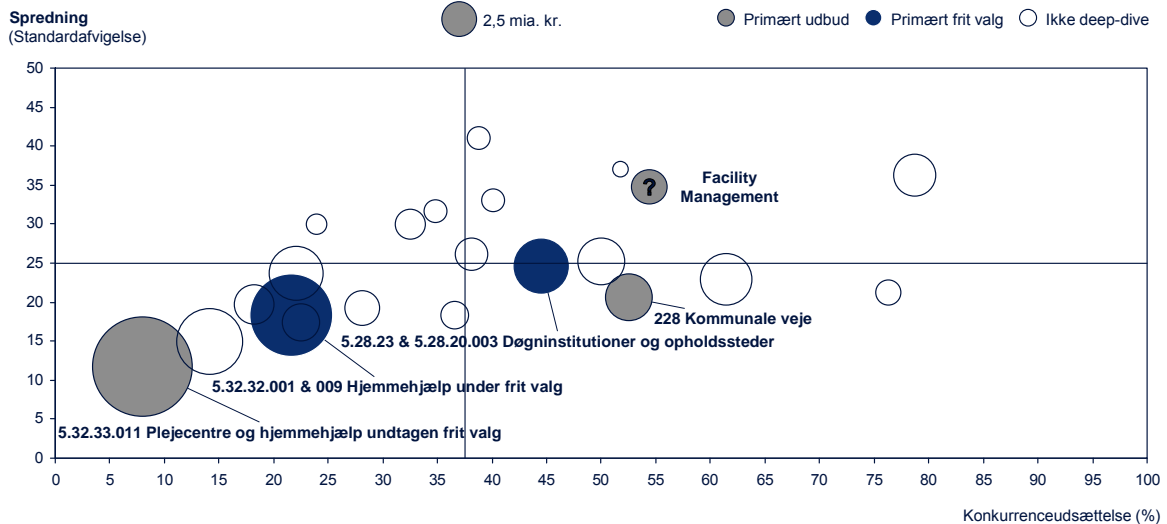
Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Som det ses, rummer udvælgelsen tre områder, hvor konkurrence primært sker gennem udbud. Hertil kommer et klassisk fritvalgsområde, hjemmeplejeområdet, og et område, som har en række af de samme karakteristika, som fritvalgsområderne – det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge – men hvor det ikke er borgeren men den kommunale sagsbehandler, der løbende vælger mellem forskellige tilbud.

Som det fremgår af figuren nedenfor, ses der inden for de fem udvalgte opgaveområder en betydelig spredning i anvendelse af konkurrence som opgjort via IKU-grader på tværs af opgaveområderne (i figuren målt på x-aksen). Der ses tilsvarende en betydelig spredning inden for kommunernes anvendelse af konkurrence på tværs af kommunerne inden for de enkelte opgaveområder (i figuren målt på y-aksen).

Figur 3.6. Udvalgte deep-diveopgaveområder

IKU og kommunal spredning i IKU på områdets potentielle opgaveområder
Standardafvigelse og pct., 2012



Note: Standardafvigelsen $\sigma = \sqrt{E[(X-E(X))^2]}$ måler spredningen af observationerne rundt om middelværdien i en stikprøve. Jo større en observations afvigelse fra middelværdien er, desto større bliver standardafvigelsen. Spørgsmålstegnet ved facility management indikerer, at der her er tale om et estimat baseret på antallet af rengøringsmedarbejdere i kommunerne og udviklingen heraf over de seneste år.

Kilde: KL's IKU-data, Quartz+Co- og Rambøll-analyse, Udbudsrådet og Rambøll 2012

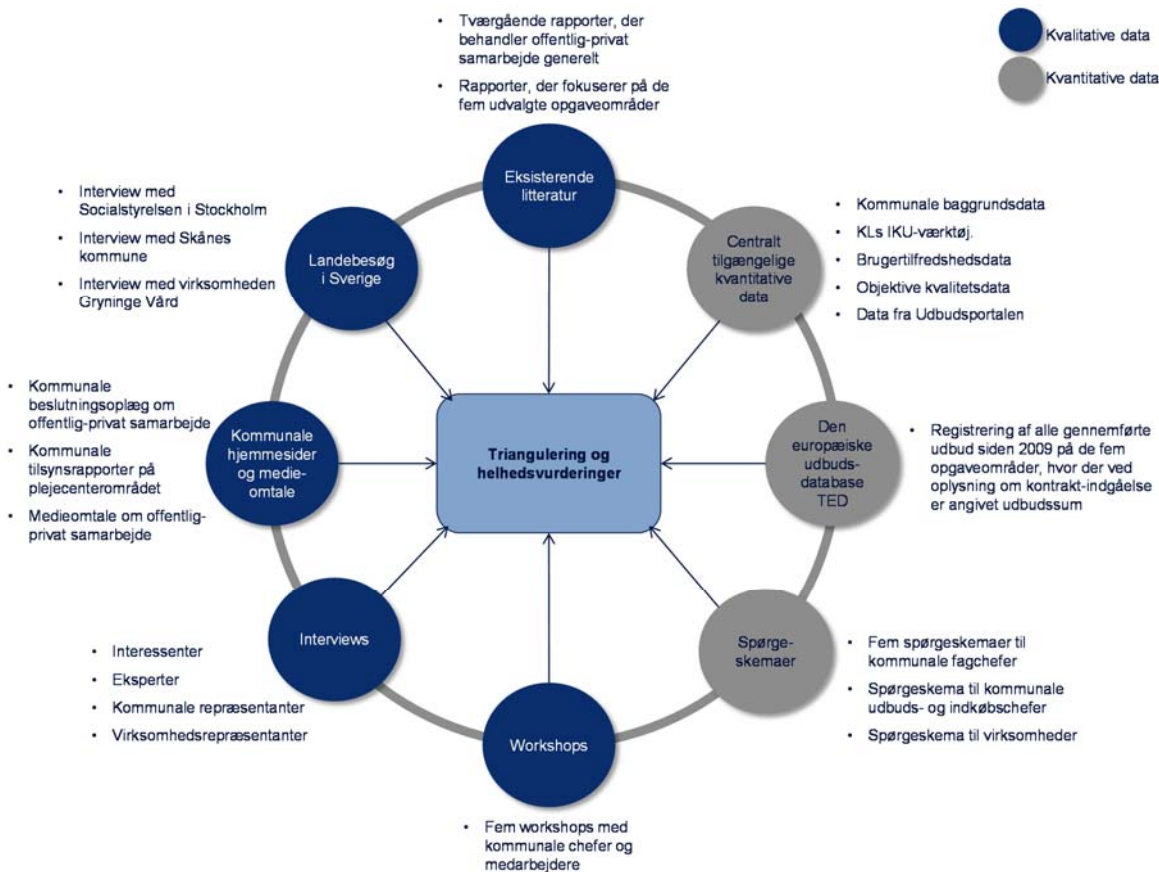
3.4. DATAKILDER

Analysen har bygget på følgende datakilder:

- Eksisterende litteratur
- Centralt tilgængelige kvantitative data, herunder objektive kvalitetsdata
- Materiale hentet fra kommunale hjemmesider og medieomtale
- Den europæiske udbudsdatabase, TED
- Spørgeskemaer
- Workshoper
- Interviews
- Landebesøg i Sverige

De analyseresultater, der er opnået, er altovervejende baseret på en helhedsvurdering på tværs af flere af de anvendte datakilder. Desuden er datakilderne brugt til at sikre triangulering, således at analyseresultater er understøttet af flere forskellige datakilder. Som det ses, er tre ud af de fem datakilder overvejende kvantitative, mens fem datakilder altovervejende er kvalitative.

Figur 3.7. Anvendte datakilder



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

I dette afsnit beskrives hver af disse datakilder. Der lægges særlig vægt på beskrivelserne af de gennemførte spørgeskemaundersøgelser, workshopper og interviews, da disse datakilder har været de bærende i de gennemførte analyser.

3.4.1 Eksisterende litteratur

Der er over de seneste år udarbejdet en betydelig dansk og international litteratur omkring offentlig-privat samarbejde. Desuden er der for nyligt i en dansk sammenhæng foretaget flere tværgående opsummeringer af den eksisterende litteratur. Der er gennemgået dels generel litteratur omkring offentlig-privat samarbejde og dels litteratur om offentlig-privat samarbejde på de fem udvalgte opgaveområder.

Den eksisterende litteratur er dels anvendt i forbindelse med designfasen, hvor den analytiske ramme blev fastlagt, og dels i forbindelse med analysefasen og rapportudarbejdelsen. I designfasen har den eksisterende litteratur været anvendt til at fastlægge og præcisere såvel de overordnede analysespørgsmål som de opgaveområdespecifikke analysespørgsmål. I analysefasen og i forbindelse med rapportudarbejdelsen har den eksisterende litteratur, som en af flere datakilder, været anvendt til triangulering af de analyseresultater, som er fremkommet.

3.4.2 Eksisterende, centralt tilgængelige kvantitative data

Der har været trukket på eksisterende, centralt tilgængelige kvantitative data. Disse falder i fem overordnede grupper:

- Kommunale baggrundsdata (kommunestørrelser mm.), særligt fra Økonomi- og Indenrigsministeriet
- Data fra KL's IKU-værktøj
- Brugertilfredshedsdata på ældreområdet indsamlet på vegne af Socialministeriet
- Objektive kvalitetsdata
- Data fra Udbudsportalen

Kommunale baggrundsdata

Der er indsamlet data via særligt Økonomi- og Indenrigsministeriets database "Kommunale Nøgletal". Indhentet data inkluderer befolkningstal og andre karakteristika for de danske kommuner, eksempelvis om de enkelte kommuner er land- eller bykommuner mm.

De kommunale baggrundsdata har indgået i udvælgelsen af kommuner til workshops og har også været brugt til at svare på en række analysespørgsmål, særligt omkring betydningen af strukturelle faktorer (geografi, demografi mm.) for graden af og effekterne ved offentlig-privat samarbejde i kommunerne.

KL's IKU-værktøj

KL's IKU-værktøj rummer kommunale data omkring de enkelte kommuners forbrug på de kommunale opgaveområder, som kan bringes i konkurrence. IKU-værktøjet har såvel kommunernes totale forbrug og som den andel af de enkelte kommuners forbrug, som er omfattet af konkurrence. IKU-værktøjet er bygget op omkring den kommunale kontoplan og indeholder data på fire detaljeringsniveauer, hvor de enkelte opgaveområder bliver stadig mere detaljeret nedbrudt. Detaljeringsgraden varierer på tværs af de forskellige hovedkonti i den kommunale kontoplan. Det er værd at bemærke, at der er betydelige registreringsforskelle på tværs af kommunerne. Derfor er IKU bedst egnet til at foretage overordnede og indikative analyser, hvor forskellige praksisser typisk udlignes (nogle kommuner overregistrerer på et bestemt område, andre kommuner underregistrerer). Når IKU-værktøjet har været brugt til at foretage analyser på mere detaljerede opgaveniveauer eller for enkelte kommuner, er kommuner med åbenlyse dataproblemer taget ud af datasættet (eksempelvis kommuner, hvor mere end 100 pct. af opgaverne på enkelte områder er omfattet af konkurrence).

Data for de enkelte kommuner på detaljerede opgaveniveauer har krævet særkørsler foretaget af KL. Der er foretaget sådanne detaljerede datakørsler for 2009 og 2013 med henblik på at kunne beskrive en udvikling over tid.

IKU-værktøjet har været brugt til at belyse udviklingen i anvendelsen af konkurrence over tid, herunder til at segmentere kommunerne ud fra deres anvendelse af offentlig-privat samarbejde. Eksempelvis er der i forbindelse med udvælgelse af workshopdeltagere anvendt IKU for at sikre, at workshopdeltagerne repræsenterede kommuner med forskellige erfaringer i forhold til offentlig-privat samarbejde.

IKU-værktøjet dækker ikke alle opgaveområder på en ensartet måde, og nogle opgaveområder, særligt facility management, dækkes ikke. Hvor nødvendigt har IKU været suppleret af andre datakilder. For facility management er antallet af kommunale rengøringsmedarbejdere i de forskellige kommuner eksempelvis anvendt som en proxy for graden af anvendelse af konkurrence på området.

Brugertilfredshedsdata på ældreområdet

På ældreområdet er der trukket på data indsamlet på vegne af Socialministeriet omkring brugertilfredshed i hjemmeplejen. De indsamlede brugertilfredshedsdata har været brugt til at sammenligne brugertilfredsheden på tværs af offentlige og private leverandører af hjemmepleje.

Objektive kvalitetsdata

Jf. nedenfor i dette kapitel vurderes kvalitet ved offentlig-privat samarbejde altovervejende gennem spørgeskemaundersøgelser til kommunerne, hvor de kommunale fagchefer er blevet bedt om at give deres vurdering af kvaliteten på seks forskellige dimensioner.

På flere af de analyserede opgaveområder er det dog muligt at supplere spørgeskemadata med det, der bredt set kan kaldes for objektive kvalitetsdata. Dette er typisk registerbaserede data, der er indsamlet af relevante myndigheder uafhængigt af nærværende analyse. Eksempelvis inddrages på vejområdet både det såkaldte funktionelle og det strukturelle belægningsindeks, som måler kvaliteten af de kommunale veje. På det specialiserede socialområde inddrages registerdata fra Ankestyrelsen vedrørende andelen af ikke-planlagte sammenbrud i anbringelser på henholdsvis private opholdssteder og kommunale døgninstitutioner. På plejecenterområdet trækkes på embedslægernes tilsynsrapporter, som er tilgængelige fra Sundhedsstyrelsen. På hjemmeplejeområdet og på facility management-området har der ikke kunnet findes tilsvarende centralt tilgængelige, objektive kvalitetsdata.

Konkret bidrager inddragelsen af objektive kvalitetsdata til at supplere den spørgeskemabaserede analyse af effekterne ved offentlig-privat samarbejde. Endelig bidrager de objektive kvalitetsdata til at validere analyserne af,

hvilke faktorer som har betydning for realisering af effekter, ved at inkludere disse data som afhængige effektvariable i regressions- eller korrelationsanalyser. Herved konsolideres det, hvorvidt de forklarende faktorer, som har betydning for kommunernes vurderede realiserede effekter, rent faktisk har betydning for reelt målte effekter.

Generelt er der indsamlet solide objektive kvalitetsdata for de enkelte opgaveområder, hvor det har været muligt. Imidlertid kompromitteres datafangsten for plejecentre ved, at der foruden embedslægens tilsynsrapporter også indgår kommunernes egne registreringer i de kommunale tilsynsrapporter. Det indebærer en vis kommunal subjektivitet, hvilket kan medføre begrænsninger i forhold til sammenligninger på tværs af kommunerne.

Udbudsportalen

I Udbudsportalens dokumentationsdatabase er der registreret data vedrørende mere end 150 eksempler på konkurrenceudsættelse af offentlige tjenesteydelser fordelt på en række forskellige sektorområder. Såvel KORA som Produktivitetskommissionen har påpeget, at der kan være en risiko for, at de offentlige myndigheder, der vælger at dele deres erfaringer i dokumentationsdatabase, er dem, der har haft positive erfaringer med offentlig-privat samarbejde. Er det tilfældet, er effektbeskrivelserne ikke repræsentative, men idet data anvendes på en måde, hvor det ikke får lov at stå alene, vurderes det ikke at udgøre en egentlig risiko. Hertil kommer, at der er en række data i dokumentationsdatabase, som kan bruges, uafhængigt af om effekterne er repræsentative.

Konkret anvendes data fra Udbudsportalen til at belyse udbudsomkostningerne ved at gennemføre udbud. Herudover sammenholdes resultaterne fra de effektdata, der er indsamlet via spørgeskemaundersøgelserne til de kommunale fagchefer (se nedenfor), med data fra Udbudsportalen.

Fritvalgsdatabase

I Socialministeriets Fritvalgsdatabase indgår oplysninger om de leverandører, der er godkendt af kommunerne på hjemmeplejeområdet. Der er trukket på Fritvalgsdatabase til analysen af leverandørsammensætningen på hjemmeplejeområdet.

Tilbudsportalen

I Socialstyrelsens Tilbudsportal indgår oplysninger om de leverandører, der er godkendt på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. Der er i den forbindelse trukket på Tilbudsportalen for at analysere den private leverandørsammensætning på området.

Greens virksomhedsdatabase

I Greens virksomhedsdatabase kan der findes oplysninger og kontaktdata på virksomheder inden for forskellige brancher. Der er trukket på Greens virksomhedsdatabase for at udarbejde et overblik over antallet af leverandører samt leverandørernes omsætning og antal ansatte på de analyserede opgaveområder. Der er dog ofte kun meget begrænsede data for mindre leverandører.

3.4.3 Den europæiske udbudsdatabase, TED

Med henblik på at foretage en kvantitativ analyse af kommunernes anvendelse af udbud, er der blevet indsamlet data fra Tenders European Daily (herefter benævnt som TED), hvor bl.a. bekendtgørelser om EU-udbud og indgåelse af kontrakter offentliggøres. Der er i alt blevet indsamlet data om 239 indgåede kontrakter mellem kommuner og leverandører inden for analysens opgaveområder. Grundet manglende information om kontraktsummer i nogle af de registrerede udbud, udgøres det anvendte datagrundlag af hovedsageligt 183 udbud. 109 af disse udbud vedrører facility management-området, 67 vedrører det kommunale vejområde, og 7 vedrører ældreområdet, herunder både plejehjem og hjemmepleje.

Søgeprotokol

Via en systematisk gennemgang af <http://ted.europa.eu> er der indsamlet information om udbud inden for følgende områder

- Facility management
- Kommunale veje
- Hjemmepleje
- Plejecentre

Data er indsamlet for alle tilgængelige år (2009-2014) i TED databasen. Data for 2009 er meget begrænset i omfang, mens data for 2014 er indsamlet frem til den 21. august 2014.

Hvert område er afgrænset vha. af søgninger på specifikke søgeord (jf. områdernes individuelle afgrænsninger) og CPV-koder. Figur 3.8. viser eksempler på de anvendte CPV-koder og deres betydning.

Samtlige søgninger blev afgrænset til danske udbud fra "lokale myndigheder", dvs. danske kommuner. Søgningen blev foretaget i hele TED's arkiv og omfattede kun indgåede aftaler (i modsætning til udbudsbekendtgørelser). Samtlige søgeresultater er gennemgået kvalitativt, og i de tilfælde, hvor beskrivelsen af et dokumentnummer har matchet analysens kriterier, er udbuds- og kontraktmaterialet blevet gennemlæst. Såfremt en endelig kontraktsum fremgår af materialet, er udbuddet blevet registreret med information om op til 40 forskellige variable.

Udvælgelse af udbud

Alle udbud er registreret, såfremt de falder inden for definitionerne af områderne, og deres bekendtgørelser om kontraktindgåelse som minimum indeholder information om kontraktsum. Disse udvælgelseskriterier begrænser datagrundlaget, da det skønnes, at 30-50 pct. af bekendtgørelserne om kontraktindgåelse udelader informationer om kontraktsum. Udvælgelsen er desuden underlagt en generel bias mod større udbud givet EU-tærskelværdierne.

Undersøgelser af de udsøgte udbud

Undersøgelsen analyserer forskellige tendenser observeret på tværs af de registrerede udbud. Analyserne kan grupperes i følgende temaer

- Størrelse af udbudte kontrakter
- Koncentration af samlet udbudt værdi på store og små kontrakter
- Koncentrationen på leverandørmarkedet
- Udbyders præcision i vurdering af udbuddets reelle værdi
- Antal afgivne bud pr. udbud og delkontrakt
- Anvendelse af forskellige tildelingskriterier
- Forskellige kommunetypers evne til at tiltrække bud

Eftersom udbuddene kun er registreret inden for bestemt områder, jf. søgeprotokollen, er samlet ikke repræsentativt for populationen af alle kommunale udbud. Desuden er antallet af registrerede udbud med information om kontraktsum på hvert område begrænset. De gennemførte analyser er således indikative og ikke fuldt ud repræsentative.

3.4.4 Spørgeskemaundersøgelser

Spørgeskemaundersøgelser er en af de vigtigste datakilder i denne rapport, da disse undersøgelser muliggør indsamling af data for en stor del af populationen af både kommuner og virksomheder. I forbindelse med analysen blev der gennemført syv spørgeskemaundersøgelser. Fem spørgeskemaer blev sendt til de kommunale fagchefer på de fem respektive udvalgte opgaveområder, ét spørgeskema blev sendt til de kommunale indkøbs- og udbudschef, og ét blev sendt til virksomheder på de udvalgte opgaveområder. I det følgende vil udarbejdelsen af

Figur 3.8: Eksempler på anvendte CPV-koder i dataindsamlingen

90911300	Vinduespudsning
90911200	Rengøring af bygninger
90919000	Rengøring af kontorer, skoler og kontorudstyr
90919200	Rengøring af kontorer
90919300	Rengøring af skoler
90911000	Rengøring af boliger, bygninger og vinduer
90911100	Rengøring af lokaler
90915000	Rengøring af ovne samt skorstensfejning
77314000	Vedligeholdelse af arealer
77313000	Vedligeholdelse af parker
77312100	Ukrudtsbekæmpelse
77320000	Vedligeholdelse af sportsarealer
77340000	Træbeskæring og hækkeklipping
77311000	Vedligeholdelse af have- og parkanlæg
90630000	Isrydning
90620000	Snerydning
90610000	Gaderengøring og -fejning
90612000	Gadefejning
90611000	Gaderengøring
45233220	Belægningsarbejde på veje
45233210	Belægningsarbejde på hovedveje
45233200	Diverse belægningsarbejder
45233141	Vejvedligeholdelse
85311100	Forsorg for ældre
85311000	Sociale foranstaltninger med institutionsophol
85310000	Sociale foranstaltninger
85311300	Forsorg for børn og unge
98513310	Hjemmepleje
85144100	Sygepleje på plejehjem

Note: Søgning med CPV-koder er suppleret af individuelle vurderinger af hvert søgeresultat.

Kilde: EU Kommissionen (2008): Forordning Nr. 213/2008

spørgeskemaerne blive præsenteret nærmere, og deltagelsesgraden vil blive diskuteret i forhold til repræsentativiteten af resultaterne.

Spørgeskema til kommunale fagchefer

De 98 kommunale fagchefer på hvert af de fem udvalgte opgaveområder blev bedt om at besvare spørgeskemaer vedrørende deres erfaringer med og holdninger til at udsætte kommunale opgaver for konkurrence. Spørgeskemaerne bygger på den samme grundstruktur og følger kausalmodellen, som hele analysen i denne rapport er struktureret efter. Hvert af de fem spørgeskemaer er tilpasset de fem opgaveområders specifikke omstændigheder for at sikre deres relevans på de enkelte områder. Udarbejdelsen af spørgeskemaerne blev indledt med klarlæggende interviews med kommunale ledere og eksperter på områderne. Herefter blev spørgeskemaerne udviklet i samarbejde med de respektive ansvarshavende ministerier og styrelser samt KL. Efter færdiggørelsen blev spørgeskemaerne pilottestet ved hjælp af telefoninterviews med udvalgte fagchefer. Herefter blev de udsendt til kommunerne, som i første omgang kunne besvare skemaerne over internettet. I løbet af den periode hvor kommunerne kunne besvare spørgeskemaerne, var det muligt for kommunerne at tage kontakt til Rambøll og Quartz+Co med hensyn til afklarende spørgsmål. Efter en indledende besvarelsesperiode modtog de kommuner, som ikke havde besvaret spørgeskemaerne, påmindelser og tilbud om at gennemføre spørgeskemaet telefonisk. Disse tiltag blev gjort for at tilskynde så mange kommuner som muligt til at besvare spørgsmålene.

Struktur i spørgeskemaerne til de kommunale fagchefer

I det følgende vil spørgeskemaernes grundlæggende struktur blive belyst nærmere. Som nævnt ovenfor er de specifikke spørgsmål i et vist omfang blevet tilpasset hvert opgaveområde. En gennemgang af spørgsmålene ville dog være for omfangsrig i denne kontekst. Første sektion i spørgeskemaerne vedrører organisatoriske forhold og kommunernes generelle erfaringer med offentlig-privat samarbejde, herunder udbud. Anden sektion omhandler effekterne ved udbud. Dette afsnit er opbygget på en måde, så både kommuner, som har gennemført udbud, og de, som ikke har, kunne angive deres forventninger til forskellige økonomiske og ikke-økonomiske effekter samt disses betydning ved gennemførelsen af udbud. For de kommuner, som ikke har gennemført udbud, er der en yderligere opdeling i kommuner, som er interesserede i at gennemføre udbud, kommuner, som har besluttet ikke at gennemføre udbud, og kommuner, som ikke har planer om at drøfte udbud på politisk niveau. På denne måde har det været muligt for alle kommuner at udtrykke deres forventninger til effekter ved udbud, uanset hvilken erfaring de har med emnet.

De kommuner, som har gennemført udbud, blev bedt om at angive både forventede og realiserede effekter ved seneste udbud. Sammenhængen mellem forventede og realiserede effekter vil blive beskrevet i nedenfor. Tredje sektion af spørgeskemaerne omhandler drivkræfter og barrierer for udbud og effekterne herved og stiller spørgsmål til kommunernes vurdering af en række strategiske, organisatoriske og økonomiske forhold samt forhold ved markedet og området med hensyn på forholdenes tilstedeværelse i kommunen samt deres betydning for gennemførelsen af udbud. Fjerde og sidste sektion indeholder en række baggrundsspørgsmål til blandt andet kommunens udgifter til henholdsvis kommunal og privat opgavevaretagelse på områderne, udgifternes udvikling historisk set og forventninger til fremtiden samt karakteristika og finansielle nøgletal for det senest gennemførte udbud. Denne overordnede struktur afviger kun på det specialiserede socialområde, hvor de fire nævnte sektioner gennemgås to gange; én gang for kommunernes valg af anbringelsessted og én gang for potentialerne ved udbud, da valget af anbringelsessted er den mest gængse form for offentlig-privat samarbejde, mens udbud på dette område stadig i høj grad kun diskuteres som en hypotetisk mulighed.

Deltagelsesgrad i spørgeskemaerne til de kommunale fagchefer

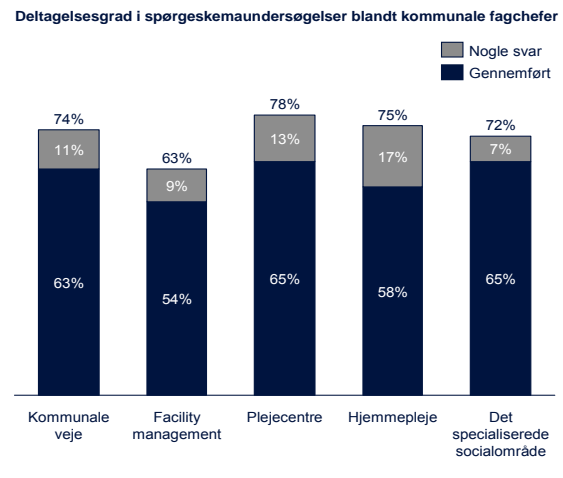
For at spørgeskemaundersøgelsen er valid, og besvarelsene kan bruges i en analyse, skal det testes, om besvarelsene er repræsentative for hele populationen af de 98 danske kommuner. I det følgende vil der derfor ske en gennemgang af deltagelsesgraden i de enkelte spørgeskemaer, og der vil desuden blive præsenteret en række statistikker, som illustrerer repræsentativiteten af besvarelsene i forhold til populationen af danske kommuner. I figur 3.9. ses det, at deltagelsesgraden i spørgeskemaundersøgelsen ligger mellem 63 og 78 pct., og at over halvdelen af kommunerne har besvaret spørgeskemaerne på alle opgaveområderne. Kun facility management-området ligger en smule under deltagelsesniveauet på de andre områder, hvilket kan skyldes, at ansvaret for området er fordelt på forskellige forvaltninger i kommunerne, så det har været sværere at ramme den relevante person med spørgeskemaet. Generelt set vurderes deltagelsesgraden at være tilfredsstillende.

Deltagelsesgraden er ikke det eneste kriterium for en valid undersøgelse. I det følgende belyses, at fordelingen af svarene også er repræsentativ for populationen, hvilket gør at besvarelserne kan anvendes i analyser, som vurderes at være gyldige på tværs af de 98 kommuner. Da ikke alle kommuner har svaret, er der stadig en vis statistisk usikkerhed i besvarelserne, og denne vil der blive taget hensyn til i analyserne, hvor dette er relevant.

Repræsentativitet i spørgeskemaerne til de kommunale fagchefer som målt på antallet af deltagende kommuner

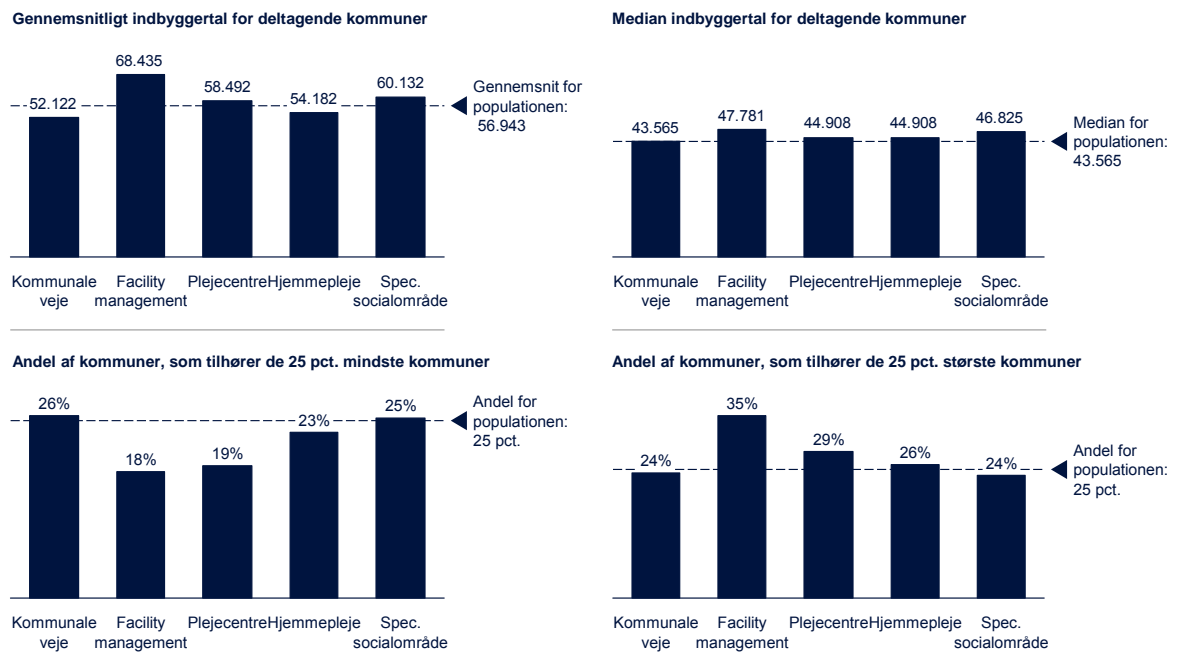
I figur 3.10 ses fordelingen af de deltagende kommuner i forhold til fordelingen af indbyggertallet i alle danske kommuner. Fordelingen af de deltagende kommuner skal så vidt muligt stemme overens med fordelingen for populationen af de 98 kommuner, for at det kan konkluderes, at besvarelserne fra de deltagende kommuner er repræsentative for populationen. De deltagende kommuners fordeling på denne parameter undersøges, fordi det ikke kan udelukkes, at besvarelserne strukturelt kan variere i forhold til demografiske parametre.

Figur 3.9. Deltagelsesgrad i spørgeskemaundersøgelser blandt kommunale fagchefer



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer; Rambøll Survey Xact

Figur 3.10. Beskrivende statistik i forhold til kommunernes størrelse for kommuner som har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen og populationen (alle 98 kommuner)



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer

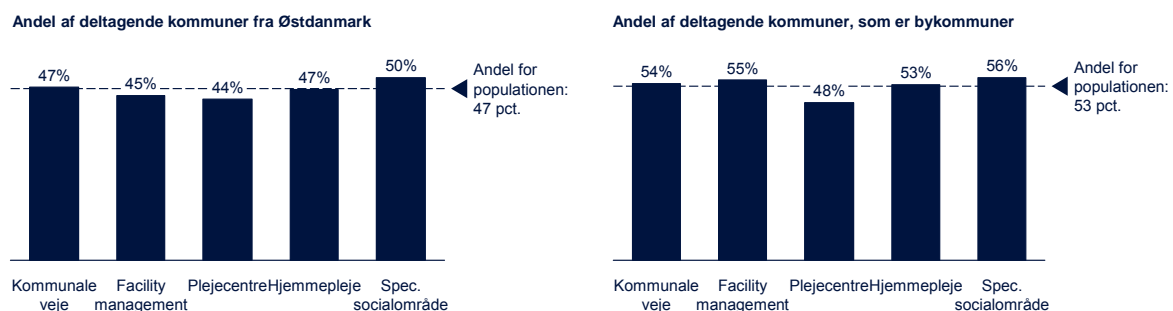
Øverst til venstre ses fordelingen i forhold til den gennemsnitlige befolkning i de danske kommuner på 56.943 indbyggere. Det kan ses, at der på facility management-området er en moderat afvigelse fra kommunernes gennemsnitsstørrelse. De danske kommuner er dog skævt fordelt omkring den gennemsnitlige størrelse, således at kun 30 kommuner er større end gennemsnittet. For at imødekomme denne skæve fordeling viser grafen øverst til højre i figur 3.10. medianstørrelsen af deltagende kommuner, dvs. størrelsen på den kommune som har deltaget på hvert område, hvor der er det samme antal kommuner som er større og mindre end den pågældende kommune. Dette måltal er mere retvisende for, om fordelingen af svar er repræsentativ i forhold til populationen. Det viser sig her, at afvigelsen fra populationens median på alle områderne er relativt lille.

Grafen nederst til venstre viser andelen af deltagende kommuner, som er blandt de 25 pct. mindste kommuner i Danmark. For spørgeskemaundersøgelserne på facility management- og plejecenterområderne ligger andelen henholdsvis 7 og 6 procentpoint under andelen for alle kommuner. På grafen nederst til højre er andelen af deltagende kommuner vist, som tilhører de 25 pct. største kommuner. Her ligger facility management 10 procentpoint over populationen, mens det kun er 4 procentpoint for plejecentre. Det betyder altså, at der på facility management- og på plejecenterområderne er for få af de mindste kommuner og for mange af de største kommuner, som har deltaget i undersøgelsen, i forhold til en optimal fordeling. Denne ulige fordeling udlignes delvist af, at der er en overrepræsentation af kommuner, som er større end de 25 pct. mindste, men mindre end medianen, hvilket kan afledes af, at medianen for de deltagende kommuner på begge nævnte områder er tæt på populationens median. Samlet set må det konkluderes, at store kommuner er lettere overrepræsenteret på facility management-området, mens fordelingen på de fire øvrige områder er tæt på at følge fordelingen for alle danske kommuner. Hvis der er en strukturel forskel i store og små kommuners besvarelser af spørgsmålene i spørgeskemaet, kan dette have en effekt på analyserne på facility management-området. Da overrepræsentationen af store kommuner dog er moderat, vurderes det, at de overordnede konklusioner stadig vil have generel gyldighed.

Repræsentativitet i spørgeskemaerne til de kommunale fagchefer som målt på geografiske og demografiske karakteristika

Repræsentativiteten af spørgeskemaundersøgelsen måles desuden på to andre geografiske og demografiske parametre. Grafen til venstre i figur 3.11. viser fordelingen af kommuner på øst og vest, og grafen nederst til højre viser andelen af deltagende kommuner, som er bykommuner i modsætning til landkommuner. Begge grafer viser, at de deltagende kommuner i høj grad fremviser de samme karakteristika som populationen af alle 98 kommuner. På baggrund af denne analyse vurderes det, at besvarelserne i spørgeskemaerne er repræsentative i forhold til strukturelle demografiske og geografiske forhold.

Figur 3.11. Beskrivende statistik for demografiske parametre for kommuner som har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen og populationen (alle 98 kommuner)



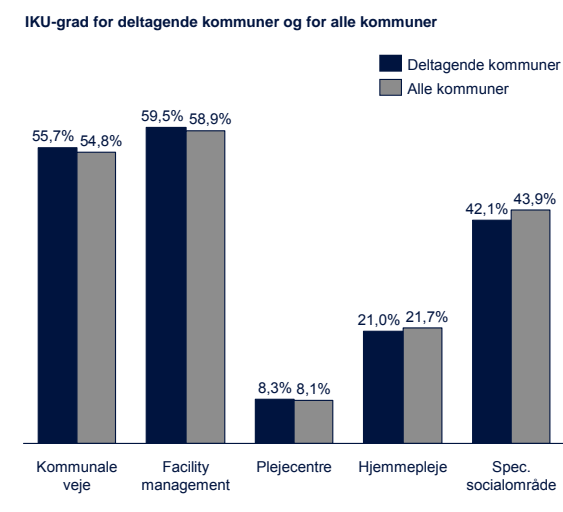
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer

Repræsentativitet i spørgeskemaerne til de kommunale fagchefer som målt på IKU-grader

En sidste test for analysens repræsentativitet vedrører de deltagende kommuners erfaring med offentlig-privat samarbejde. I et spørgeskema, som spørger til kommunernes holdninger og erfaringer med offentlig-privat samarbejde og i særdeleshed udbud, kan det ske, at kommuner, som har en positiv holdning over for emnet, er overrepræsenteret i undersøgelsen, hvilket ville skævvride besvarelsene. Således udtalte en kommunal fagchef på hjemmeplejeområdet, at han ikke ville deltage i undersøgelsen, da spørgsmålene pegede mod udbud, og dette ikke var den måde, kommunen ville anvende offentlig-privat samarbejde på. Skævvridningen undersøges ved at holde de deltagende kommuners IKU-grader på de fem opgaveområder op imod alle 98 kommuners IKU-grader. Dette er illustreret i figur 3.12.

IKU-graden for de fire første områder afviger med under et procentpoint fra den samlede IKU-grad, mens den for det specialiserede socialområde afviger med under 2 procentpoint. I to ud af tre tilfælde ligger de deltagende kommuners IKU-grad tilmed under den samlede IKU-grad. Det vurderes derfor på baggrund af resultaterne, at besvarelsene fra de deltagende kommuner er repræsentative for populationen og ikke udviser en positiv skævvridning i forhold til kommuner, der har gennemført udbud.

Figur 3.12. IKU grad for deltagende kommuner og for alle kommuner



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer; Rambøll Survey Xact

Spørgeskema til indkøbs- og udbudschefer

Ud over til fagcheferne på de fem udvalgte opgaveområder blev der også sendt et spørgeskema til kommunernes indkøbs- og udbudschefer. Formålet med dette skema var at undersøge organiseringen af udbud i kommunerne samt kommunernes modenhed i forhold til at gennemføre udbud. Spørgeskemaet er opbygget efter strukturen i det spørgeskema, Udbudsrådet udviklede til deres analyse af barrierer for mere konkurrence om offentlige opgaver fra 2010. Spørgsmålene er herefter blevet tilpasset denne analyse og de fem opgaveområder. Processen med udarbejdelse, test og udsendelse til kommunerne følger meget tæt processen for spørgeskemaerne til fagcheferne, og den vil derfor ikke blive beskrevet yderligere.

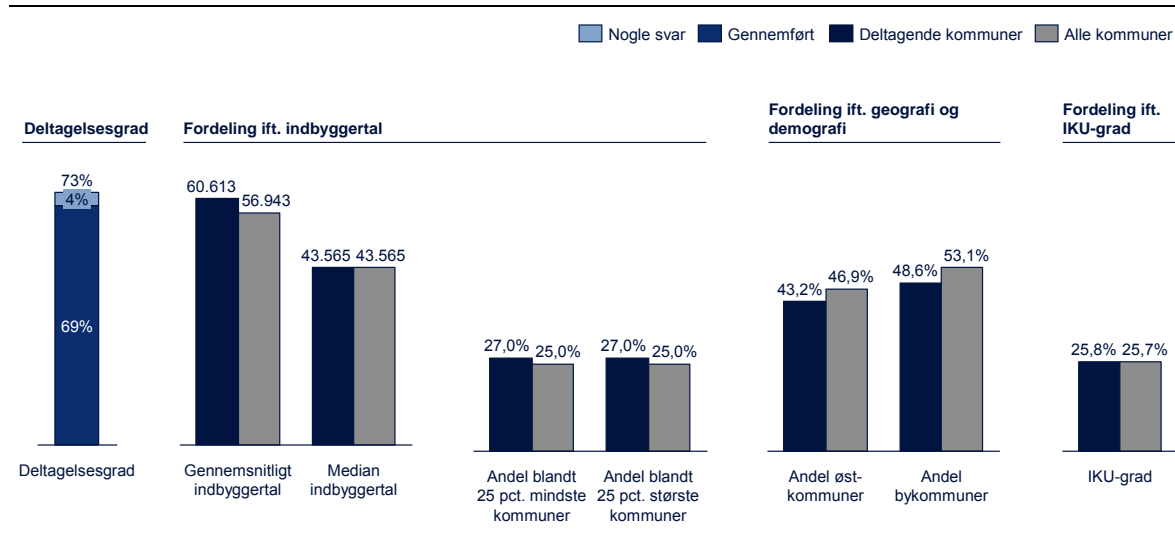
Struktur i spørgeskemaet til de kommunale udbuds- og indkøbschefer

Spørgeskemaet er overordnet struktureret i to dele. Den første del omhandler organisationen i kommunen. Spørgsmålene omhandler ansvarsfordelingen og kommunens strategi for udbud. Hvert spørgsmål er opdelt således, at der spørges til den overordnede organisation i kommunen og derefter til forholdene på hvert af de fem udvalgte opgaveområder. Anden del omhandler kommunens tilrettelæggelse af dens udbudsarbejde. Her blev kommunerne adspurgt om deres vurdering af barrierer og drivkræfter for udbud, igen for kommunen generelt og for hvert opgaveområde. På denne måde kan forskelle på tværs af forvaltninger afdækkes, og svarene kan til dels sammenholdes med dem fra spørgeskemaerne til fagcheferne.

Deltagelsesgrad og repræsentativitet i spørgeskemaet til de kommunale udbuds- og indkøbschefer

Deltagelsesgraden på spørgeskemaundersøgelsen ligger på samme niveau som for spørgeskemaerne til fagcheferne, hvilket kan ses i grafen længst til venstre i figur 3.13. Deltagelsen udmærker sig her ved, at næsten alle deltagende udbudschefer har besvaret skemaet. De øvrige grafer i figur 3.13. sammenligner fordelingen af besvarelsene på de samme parametre som for besvarelsene af spørgeskemaerne til fagcheferne. På tværs af alle syv parametre er fordelingen for de deltagende kommuner meget tæt på fordelingen for alle 98 danske kommuner. Det konkluderes derfor, at besvarelsene er repræsentative for populationen, og at analyserne på baggrund af spørgeskemaundersøgelserne generelt er valide.

Figur 3.13. Deltagelsesgrad og beskrivende statistik for demografiske og geografiske parametre for kommuner som har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen og populationen (alle 98 kommuner)



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale udbudschefer; Rambøll Survey Xact

Spørgeskema til virksomheder

Denne rapport belyser både udbudssiden og efterspørgselssiden ved offentlig-privat samarbejde. Derfor blev der ud over spørgeskemaundersøgelserne til kommuner også gennemført en undersøgelse blandt virksomheder, som samarbejder med kommunerne om varetagelsen af disse opgaver. Udarbejdelsen af spørgeskemaet blev som for kommunerne indledt med interviews af virksomheder og eksperter på området, hvorefter spørgsmålene blev udviklet i samarbejde med ministerier og interesseorganisationer. Spørgeskemaerne blev udsendt til samlet set over 8.000 virksomheder baseret på data fra Greens virksomhedsdatabase.

Antallet af virksomheder dækker over alle virksomheder i databasen på de fem udvalgte opgaveområder, hvor kontaktdata var tilgængelige. Stikprøven blandt virksomhederne blev valgt så bredt, for at den kunne blive så bred og tilfældig som muligt. Til gengæld indeholdt stikprøven mange virksomheder, som ikke samarbejder med kommunerne. Disse blev frasorteret i spørgeskemaet ved, at de blev spurgt om de var aktive eller var interesserede i et af de fem opgaveområder. Hvis de ikke var det, blev de ikke bedt om at besvare spørgeskemaet. Således var formålet ikke at sikre en egentlig repræsentativ besvarelse blandt virksomhederne, da det på forhånd var forventet, at kun få af de omfattede virksomheder er leverandører til de offentlige institutioner – formålet var snarere at anvende spørgeskemaet til at supplere kvalitative interviews med virksomhederne.

En alternativ metode til at danne en stikprøve kunne have været, at virksomhedernes samarbejde med kommunerne på forhånd var blevet undersøgt, og kun relevante virksomheder herefter var blevet udvalgt. På grund af tidsbegrænsninger og da data til denne udvælgelse ikke altid er tilgængelige, blev denne metode forkastet.

Mens besvarelserne var åbne for virksomhederne, havde de mulighed for at kontakte Rambøll og Quartz+Co med eventuelle spørgsmål. Virksomhederne fik også påmindelser efter den indledende besvarelsesperiode, men i modsætning til spørgeskemaerne til kommunerne, var der ikke mulighed for at blive interviewet telefonisk, da stikprøven var meget større. Til gengæld blev der efter en første besvarelsesperiode udsendt et forkortet spørgeskema, som havde til formål at øge stikprøvestørrelsen ved at kræve mindre tid af respondenterne end det oprindelige spørgeskema.

Struktur i spørgeskemaet til virksomheder

Spørgeskemaet til virksomheder er overordnet opdelt i en generel sektion, hvor alle virksomhederne besvarede de samme spørgsmål – men med hensyn til hver deres opgaveområde. Dette blev gjort for at kunne generere analyser, som kan sammenlignes på tværs af områderne. Efter denne længste del af spørgeskemaet blev der også stillet spørgsmål, som er specifikke for hvert område, og som det ikke havde været muligt at stille på tværs af områderne. Første sektion indledes af generelle spørgsmål om virksomhedernes størrelse, deres geografiske aktivitetsområder

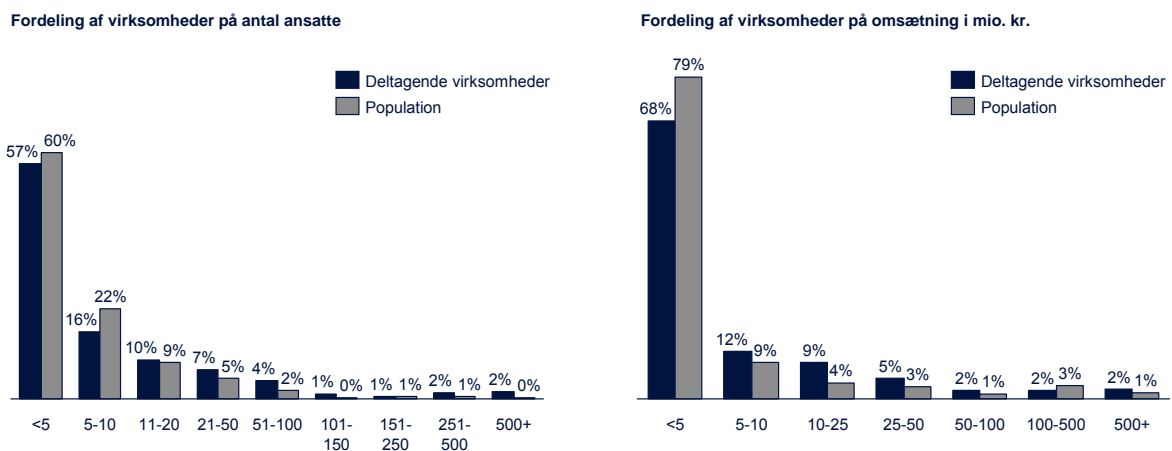
og vurderinger af, hvordan omsætning og aktivitetsområder vil udvikle sig i fremtiden. Herefter spørges der ind til drivkræfter bag og barrierer for at deltage i udbud mht. tilstedeværelsen af barriererne og deres betydning for at afgive et tilbud. Første sektion afsluttes af spørgsmål, der vedrører virksomhedernes prissætning og kvalitet, og spørgsmål til attraktiviteten af udbud, og hvad der skal til for at virksomheder vil give et tilbud. Anden sektion går som nævnt ind på de mere specifikke karakteristika ved opgaveområderne. Her er der en række spørgsmål, som kun virksomheder, der har angivet, at de er aktive på et bestemt område, skulle besvare. Disse spørgsmål vil dog ikke blive diskuteret nærmere i denne kontekst.

Deltagelsesgrad i besvarelsen af spørgeskemaet til virksomheder

Samlet set har i alt 223 virksomheder besvaret hele spørgeskemaet, og i alt 411 virksomheder har afgivet nogle svar. Her medregnes ikke de virksomheder, som er blevet frasorteret, fordi de ikke er aktive inden for offentlig-privat samarbejde med kommunerne. Mens antallet af modtagne besvarelser ikke kan danne grundlag for statistisk valide analyser, er antallet af besvarelser tilstrækkeligt højt til, at de kan supplere de primære datakilder på virksomhedsområdet, nemlig interviews.

Overordnet set følger fordelingerne af de deltagende virksomheder relativt tæt populationens fordeling som vist i figur 3.14. Der lader til at være en lettere underrepræsentation af de mindste virksomheder og en lettere overrepræsentation af de større og store virksomheder. De fleste virksomheder er dog meget små med under fem ansatte og under 5 mio. kr. i omsætning. Dette fører til, at små virksomheders holdninger er overrepræsenterede i den samlede besvarelse. Hvor besvarelsene adskiller sig mellem store og små virksomheder, er de blevet delt op, således at de forskellige holdninger bliver tydelige. Generelt viser fordelingen af deltagende virksomheder i figur 3.14, at besvarelsene er repræsentative for populationen, og at de derfor kan anvendes i analysen med generel gyldighed.

Figur 3.14. Fordeling af antallet af ansatte og omsætningen for de deltagende virksomheder og for populationen (alle virksomheder fra datatræk fra Greens)



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt virksomheder; Greens database

Foruden den gennemførte spørgeskemaundersøgelse blandt virksomhederne er der udarbejdet markedsanalyser for de fem opgaveområder samt detaljerede leverandørbeskrivelser af de centrale aktører på de forskellige markeder. Det er sket med henblik på i videre udstrækning at kunne forstå markedsmekanismerne og have indgående forståelse for og hensyntagen til leverandørperspektivet i forbindelse med de gennemførte analyser samt ved udarbejdelsen af anbefalinger.

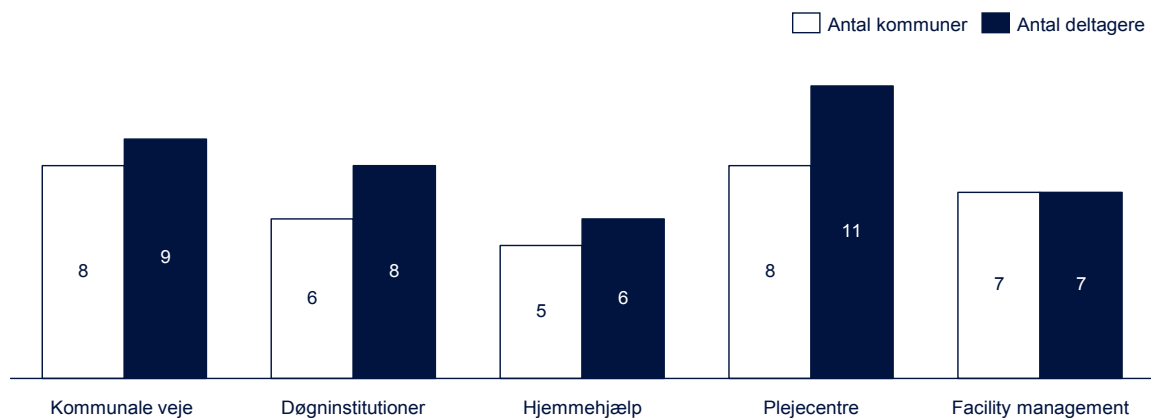
3.4.5 Workshoper

Som nævnt har været gennemført en workshop med kommunale chefer og medarbejdere for hvert af de fem udvalgte opgaveområder.

Formål med workshoper og workshopformat

Hovedformålet med afholdelsen af workshoper var at få en detaljeret forståelse af erfaringerne med, barriererne for og potentialerne ved offentlig-privat samarbejde på de fem sektorområder, samt at undersøge mulige tiltag der kan fremme mulighederne for offentlig-privat samarbejde, der hvor offentlig-privat samarbejde giver mening. Til dette formål blev fem workshoper afholdt med 40 deltagere fra i alt 20 kommuner. Deltagerne omfattede direktører, fagchefer, afdelingsledere, økonomi- og udbudskonsulenter mfl. og var fordelt på de fem workshoper som angivet i følgende figur.

Figur 3.15. Antal repræsenterede kommuner og individuelle deltagere på de fem workshoper



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Således deltog mellem fem og otte kommuner i hver workshop. At der er tyve unikke kommuner skyldes, at nogle kommuner deltog i flere workshoper. Alle workshoper blev afholdt over en fuld dag, geografisk i Fredericia.

Udvælgelse af kommuner til deltagelse i workshoper

Udvælgelsen af kommuner, der skulle deltage i workshoper, blev struktureret efter et "most different systems design", hvilket tilstræber en betydelig spredning i deltagerens definerende karakteristika som fx kommunestørrelse og IKU-grad. Spredningen skal sikre, at identificerede barrierer, potentialer og tiltag er så uafhængige af kommunernes nuværende omstændigheder som muligt. Formålet med denne procedure for udvælgelse er således, at workshoper genererer spørgsmål og svar, der er relevante for flere kommuner, end dem der deltager i workshopen. Der blev derfor sikret en spredning blandt de deltagende kommuner inden for følgende fire variable:

Tabel 3.1. Parametre for udvælgelse af kommuner til deltagelse i workshoper

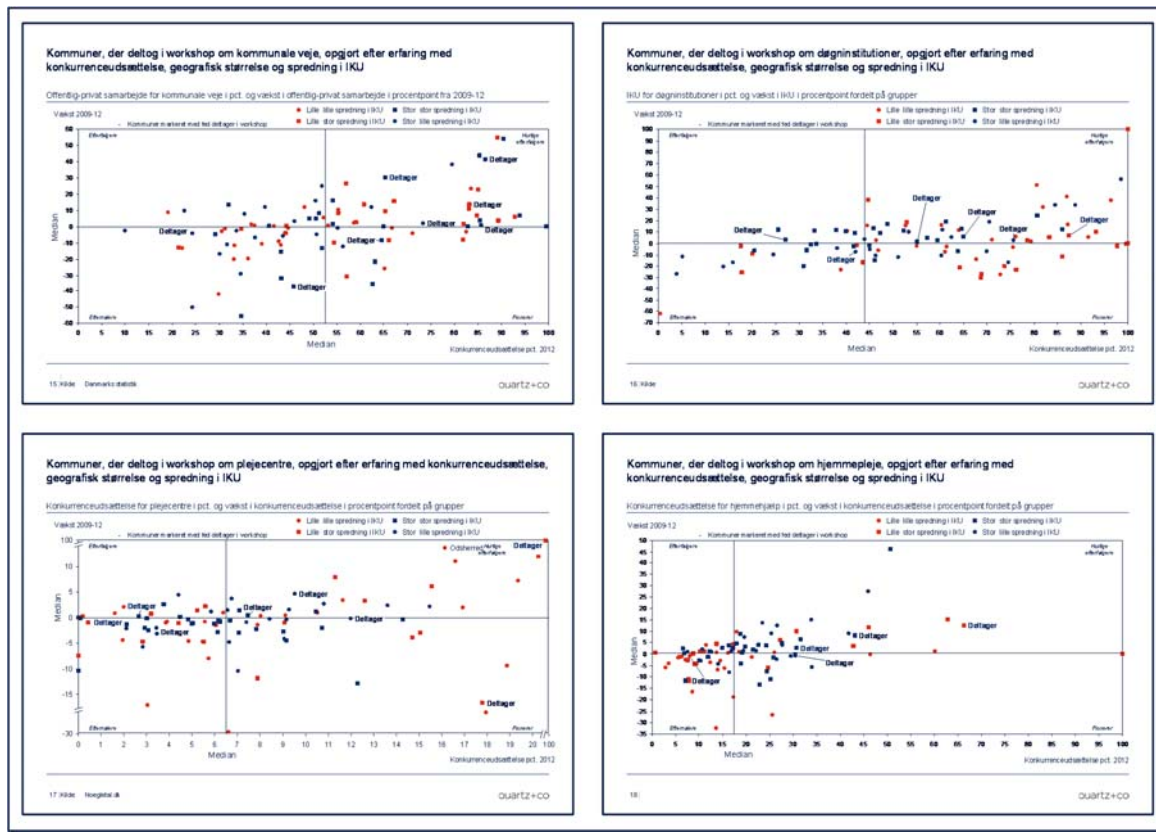
Beskrivelse af anvendt variabel	Spredning inden for variabelen tilstræber...
1. Graden af de deltagenes kommuners konkurrenceudsættelse (IKU) inden for det givne område i 2012	... forskellige erfaringsgrundlag inden for konkurrenceudsættelse blandt de deltagende kommuner.
2. Udviklingen i de deltagende kommuners konkurrenceudsættelsesgrad inden for det givne område i perioden 2009-2012	... at kommunernes anvendelse af konkurrenceudsættelse for nyligt har udviklet sig forskelligt. Således sikres deltagelse fra kommuner, der af forskellige årsager har øget – eller reduceret – graden af konkurrenceudsættelse.
3. Størrelsen af de deltagende kommuner, opgjort som stor eller lille efter befolkningsstørrelse	... mulighed for at problemstillinger belyses for både små og store kommuner, der ikke nødvendigvis har samme muligheder for fx. at sikre volumen i udbudte opgaver.
4. Spredning i IKU-graden på tværs af de forskellige sektorområder, opdelt som stor eller lille spredning	... deltagelse fra kommuner, hvor konkurrenceudsættelse varierer relativt meget imellem sektorområder, samt fra kommuner, hvor konkurrenceudsættelse generelt enten undgås eller prioriteres.

Kilde: Data fra Danmarks Statistik, Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, Quartz+Co- og Rambøll-analyse

For hvert sektorområde blev samtlige kommuner kategoriseret i forhold til de fire variable. Variabel 1 og 2 er kontinuerlige og angiver henholdsvis IKU-grad og -udvikling i procentsatser. Medianerne for variabel 1 og 2 inddeler kommunerne i fire kvadranter, der afspejler deres erfaringsniveau og udvikling ift. konkurrenceudsættelse.

Desuden anvendes variabel 3 og 4 som binære variable, der enten antager værdien stor eller lille, og således skaber fire (2x2) yderligere kategorier, som kommunerne sorteres efter afhængigt af deres størrelse og spredningen i deres erfaringer med konkurrenceudsættelse på tværs af sektorområderne. Baseret på denne kategorisering blev alle kommuner inden for hvert sektorområde inddelt i fire kvadranter og tildelt et ikon, der angiver deres størrelse og spredning i IKU-grad. Figur 3.16. viser, hvordan kommunerne fordeler sig på de forskellige udvælgelseskræterier.

Figur 3.16. Eksempler på sammenfatning af udvælgelseskriterier



Kilde: Danmarks Statistik, Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, Quartz+Co- og Rambøll-analyse

For hver workshop blev der for de udvalgte kommuner sikret repræsentation på tværs af de fire variable, og kommunerne blev yderligere valideret gennem kvalitative studier af deres udbudserfaring på det givne sektormråde. Desuden blev medlemmer af styregruppen inddraget bilateralt i udvælgelsen.

For hver workshop blev de udvalgte kommuner listet med information om deres vigtigste karakteristika, for at sikre at der på alle områder var bred repræsentativitet i de deltagende kommuner.

Figur 3.17. Eksempler på beskrivelse af deltagende kommuner

Kommune	Geografi	Størrelse/IKU-spredning	Øvrig beskrivelse
Kommune 1	Vest	Stor (50.000) høj spredning	Kendt for at have generelt gode overvejelser vedrørende anvendelse af udbud Høj grad af OPS (IKU i 2012 på 65 pct.) og høj vækst (30 pct.point fra 2009-12)
Kommune 2	Vest	Stor (50.000) lav spredning	Høj grad af OPS (IKU i 2012 på 73,3 pct.) og lav vækst (1,8 pct.point fra 2009-12)
Kommune 3	Øst	Stor, høj spredning	Mellemhøj IKU, fald i IKU fra 2009 til 2012
Kommune 4	Vest	Stor (57.000) høj spredning	Tidlige erfaringer på vej- og parkområdet Høj grad af OPS (IKU på 85,6 pct. i 2012) og lav vækst (0,6 pct.point fra 2009-12)
Kommune 5	Øst	Lille (40.000) høj spredning	Generelt høj IKU
Kommune 6	Øst	Stor (190.000) høj spredning	Stort funktionsudbud i 2012, 15-årig løbetid og opgave til samlet set ca. 500 mio. kr. Høj grad af OPS (IKU i 2012 på 65 pct.) og lav vækst (-9 pct.point fra 2009-12)
Kommune 7	Øst	Stor, høj spredning	Stor kommune med høj IKU og høj IKU-vækst
Kommune 8	Vest	Stor, lav spredning	Lav IKU og næsten ingen udvikling i IKU mellem 2009 og 2012

Kommune	Geografi	Befolkning/IKU-spredning	Øvrig beskrivelse
Kommune 1	Øst	Stor (50.000) lav spredning	Greve gennemførte et udbud af et nyopført plejecenter i 2012 med driftstart i 2013. Inddragelse af Greve kan give fokus på beslutning af udbud over for egen drift ved nyopførelser
Kommune 2	Øst	Stor (70.000) høj spredning	Har udbudt drift af et plejecenter med driftstart i 2013, og den opnåede kvalitet vil forventeligt kunne undersøges relativt til forventningerne før udbuddet
Kommune 3	Vest	Stor (60.000) høj spredning	Generelt mindre interesserede i anvendelse af udbud på området. Lav grad af OPS (IKU i 2012 på 3 pct.) og ingen vækst
Kommune 4	Øst	Stor, lav spredning	Ingen udbud af plejecentre. Lav grad af OPS (IKU i 2012 på 4 pct.) og lav vækst (-3 pct.point fra 2009-12)
Kommune 5	Vest	Stor (310.000) høj spredning	Udbud af plejecenter med forventet driftstart i 2014. Til dato lav grad af OPS (IKU i 2012 på 2 pct.)
Kommune 6	Øst	Lille, højspredning	Mindre kommune med høj men faldende konkurrenceudsættelse
Kommune 7	Øst	Stor, høj spredning	Planlægger udbud af plejecentre med kontraktstart 2015
Kommune 8	Vest	Stor, lille spredning	Relativt høj IKU-grad, men ingen udvikling imellem 2009 og 2012

Kommune	Geografi	Størrelse/IKU-spredning	Øvrig beskrivelse
Kommune 1	Vest	Lille (25.000) høj spredning	Lille kommune med lav grad af OPS (IKU i 2012 på 50 pct.) og høj vækst (23 pct. fra 2009-12)
Kommune 2	Vest	Stor (50.000) høj spredning	Høj grad af OPS (IKU i 2012 på 92 pct.) og høj vækst (78 pct. fra 2009-12)
Kommune 3	Øst	Stor (100.000) høj spredning	Færrest kommunale rengøringsmedarbejdere pr. 100 indbyggere i hele landet Høj grad af OPS (IKU i 2012 på 93 pct.) og høj vækst (38 pct. fra 2009-12)
Kommune 4	Øst	Stor (190.000) høj spredning	Har gjort facility management til et tværgående område med deltagelse fra alle forvaltninger Lav grad af OPS (IKU i 2012 på 46 pct.) og lav vækst (12 pct. fra 2009-12)
Kommune 5	Vest	Stor (90.000) lav spredning	Har nyligt gennemført en intern sammenlægning af forskellige facility management-opgaver Høj grad af OPS (IKU i 2012 på 92 pct.) og høj vækst (89 pct. fra 2009-12)
Kommune 6	Vest	Stor (310.000) høj spredning	Har udbudt hele rengøringen i folkeskoler Høj grad af OPS (IKU i 2012 på 90 pct.) og høj vækst (81 pct. fra 2009-12)
Kommune 7	Øst	Lille, lav spredning	Lille kommune med høj konkurrenceudsættelse og stort fald i OPS mellem 2009 og 2012

Kommune	Geografi	Størrelse/IKU-spredning	Øvrig beskrivelse
Kommune 1	Øst	Lille (40.000) høj spredning	Første kommune, der har konkurrenceudsat drift af en døgninstitution, tilbage i 2005. Høj grad af OPS (IKU i 2012 på 47 pct.) og høj vækst (6 pct.point fra 2009-12)
Kommune 2	Øst	Stor (70.000) høj spredning	Er den ledende kommune på det udbud af i første omgang botilbud til voksne, men også senere til børn og unge, som kommunerne i Region Sjælland er i færd med
Kommune 3	Vest	Stor (57.000) høj spredning	En af de kommuner, som bruger evidensbaserede metoder til at evaluere døgninstitutioner og opholdssteder
Kommune 4	Vest	Stor (90.000) lav spredning	Har fået gennemført en potentialeafdækning vedr. udbud, som kommunen i øjeblikket er i gang med at tage stilling til
Kommune 5	Vest	Stor (310.000) højspredning	Ragner for at være langt fremme ift. at opstille konkrete kvalitetsmål for de enkelte borgere og målgrupper samt for at følge systematisk op herpå
Kommune 6	Øst	Lille, lav spredning	Lille sjællandsk kommune, som er del af FUS (Fællesudbud Sjælland) og dermed i drøftelse med Holbæk om udbud på det specialiserede socialområde

Kilde: Danmarks Statistik, Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, Quartz+Co- og Rambøll-analyse

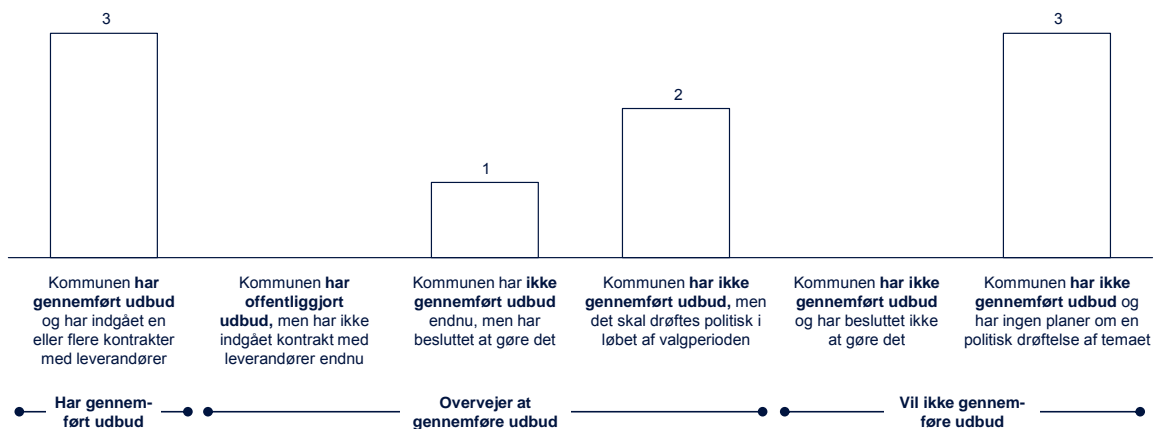
Dagsorden og temaer for de gennemførte workshops

Workshopperne var inddelt i to sektioner, der jf. analysens formål tilsigtede at belyse hvad der påvirker

1. Evnen til at realisere positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter i forbindelse med udbud
2. Beslutningen om at anvende udbud

For at kvalificere og fokusere diskussionerne i hver workshop blev deltagerne på forhånd bedt om at besvare en række spørgsmål vedrørende deres erfaringer med udbud, effekten af udbud og kommunens beslutning om enten at udbyde en opgave eller løse den selv. Besvarelserne blev delvist anvendt til at udvælge og prioritere de temaer, der blev diskuteret i de to sektioner, og delvist til at inddele deltagerne i diskussionsgrupper med en repræsentation af forskellige erfaringer. Nedenstående figur viser et eksempel på deltagernes erfaringer med udbud fra workshoppen om plejecentre.

Figur 3.18. Eksempel på spredning i deltagernes baggrund



Kilde: Besvarelser fra workshopdeltagere

Da udbud stort set ikke anvendes inden for det specialiserede socialområde, var workshoppen her orienteret mod at undersøge hvad der bidrager til:

1. At man opnår større effekter ved kommunens valg af det rette anbringelsessted til borgeren
2. Gennemførelsen af udbud med positive effekter for borgeren og kommunen

Følgende skema opsummerer agendaen og de diskuterede temaer for hver af de fem workshops:

Tabel 3.2. Agenda og temaer for workshops

	Facility management	Hjemmepleje	Kommunale veje	Plejecentre	Døgninstitutioner
Session 1					
Agenda for session 1:	Tiltag der påvirker realiseringen af økonomiske og ikke-økonomiske effekter af udbud			Tiltag der bidrager til, at man opnår større effekter ved kommunens valg af det rette anbringelsessted til borgeren	
Eksempler på temaer for diskussioner fra session 1	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Volumen i ordrestørrelse (integrering på tværs af opgavetyper og forvaltninger)</i> • <i>Evnen til at specificere opgaverne korrekt i udbudsmaterialet</i> • <i>Kontrakter der inkorporerer aspekter af fleksibilitet i forhold til opgaveløsningen</i> • <i>Standardleverandørvalg hvis borgeren ikke selv træffer et valg</i> • <i>Tilstrækkelig konkurrence i markedet</i> • <i>En kompleks lovgivning i forhold til konkurrenceudsættelse</i> 			<p><i>Gennemsigthed i kvalitet og pris</i></p> <p><i>Tilstrækkelige kommunale kompetencer ift. at vurdere pris og kvalitet i det enkelte anbringelsessted</i></p>	
Session 2					
Agenda for session 2:	Generelle tiltag der påvirker beslutningen om at anvende udbud			Tiltag der kan bidrage til gennemførelsen af udbud med positive effekter for borgeren og kommunen?	
Eksempler på temaer for diskussioner fra session 2	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Organiseringen af beslutningskompetencen vedr. udbud af fx facility management-opgaver</i> • <i>Et detaljeret overblik over kommunens opgaveportefølje</i> • <i>Opbakning fra politikere og direktion</i> • <i>Nye regler gennemført 1. april 2013 (mulighed for at stå uden for et udbud)</i> • <i>Tilstedeværelsen af tilstrækkelige kompetencer til at udarbejde kravspecifikation og gennemføre udbudsprocessen</i> • <i>Risici forbundet med valget af privat leverandør (konkurs, kvalitet)</i> 			<p><i>Manglende erfaringer med at drive en udbudsproces – herunder ift. kravspecifikation og dialog</i></p> <p><i>Borgernes konkrete og individuelle behov vanskeliggør udbud</i></p>	

Note: Ovenstående skema opgør udelukkende eksempler på temaer diskuteret i de afholdte workshops. Mere omfattende afrapporteringer fra hver workshop er rundsendt til deltagere og projektets styregruppe.

Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-sammenfatning af fem workshops med i alt 40 deltagere fra 20 kommuner

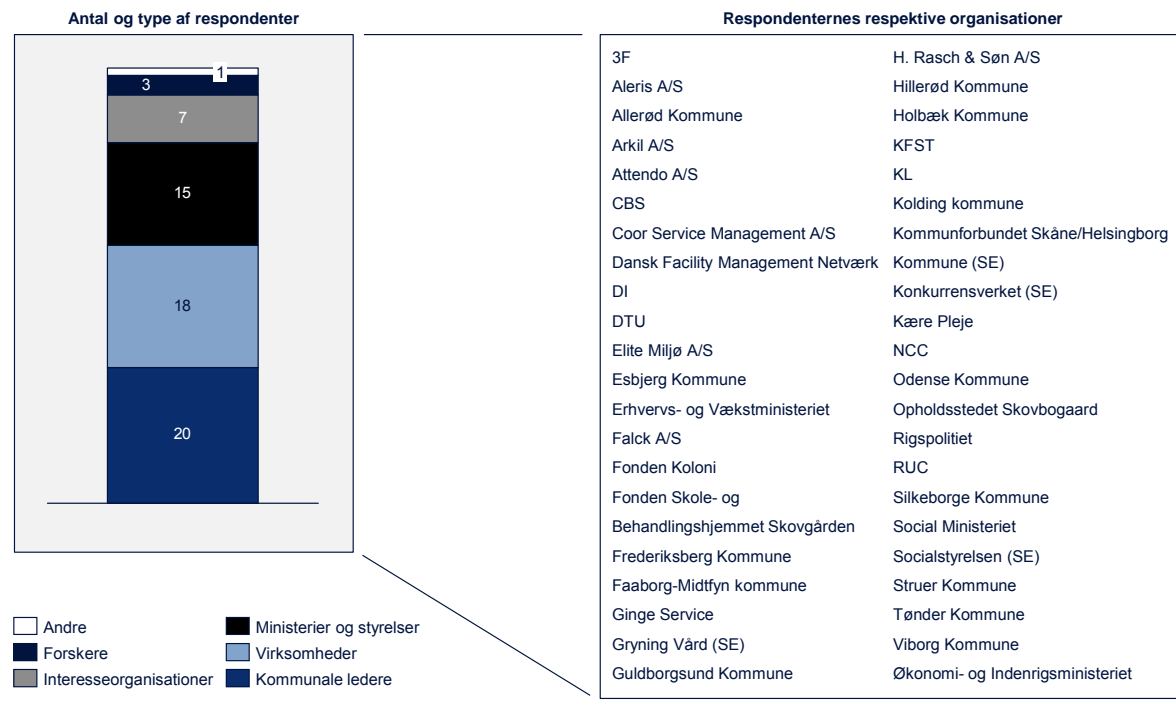
Workshopresultater

Diskussionerne i hver workshop blev dokumenteret af deltagerne og de assisterende konsulenter og efterfølgende opsamlet og tematiseret af Rambøll og Quartz+Co i en afrapportering. Afrapporteringen sammenholder og tematiserer de diskuterede udfordringer og relaterede anbefalinger og er efterfølgende blevet rundsendt til kommentarer fra deltagerne, før den indgik i det videre analysearbejde.

3.4.6 Interviews

Der er i alt blevet interviewet 64 respondenter, fordelt på 42 forskellige organisationer. De interviewede personer er direktører, chefer, ledere og konsulenter i henholdsvis virksomheder, private bosteder, interesseorganisationer, ministerier, styrelser, kommuner og andre offentlige organisationer, samt forskere fra universiteter. Følgende figur viser en opgørelse over de interviewede respondenter.

Figur 3.19. Organisatoriske tilhørsforhold for interviewede respondenter



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-opgørelse over workshopdeltagere

Alle interviews er gennemført som semistruerede interviews, der tillader respondent og interviewer at afvige fra den planlagte agenda og således muliggør, at nye perspektiver og spørgsmål behandles løbende, som de opstår.

Respondenterne er udvalgt på baggrund af litteratur- og case-søgning samt igennem en snebalds-sampling, hvor interviewede respondenter og medlemmer af styregruppen har refereret til andre respondenter, der har ekspertise på et givent område. Blandt kommuner og virksomheder er der sikret spredning i både størrelse og erfaring med henholdsvis at udbyde og afgive bud på opgaver.

Agendaen for interviewene har varieret efter typen af respondent:

- 20 interviews med kommunale ledere har undersøgt erfaring med gennemførte udbud i forhold til metoder, effekter, barrierer, styring mv.
- 18 virksomhedsinterviews har haft til formål at afdække markeds- og leverandørbarrierer og -muligheder
- Interviews med 15 respondenter fra ministerier og styrelser har vedrørt udformning, afgrænsning og validering af analysespørgsmål, samt kortlagt erfaringer, regulering og styring på de respektive sektorområder.
- 7 respondenter fra forskellige interesseorganisationer har bidraget med perspektiver på offentlig-privat samarbejde for arbejdstagere og arbejdsgivere, samt nuancering af analysespørgsmål.
- 3 interviews med forskere har søgt at afdække eksisterende viden inden for et bestemt område samt testet og valideret analysespørgsmål.

Således har interviewene indgået i forskellige faser af analysen og belyst offentlig-privat samarbejde i en kommunal kontekst fra mange forskellige vinkler.

3.4.7 Hjemmesider og medieomtale

Fra de kommunale hjemmesider har der været indhentet oplysninger omkring anvendelsen af offentlig-privat samarbejde i en række kommuner. Mange kommuner offentliggør beslutningsoplæg omkring konkrete tilfælde for anvendelse af konkurrence på et område, fx indstillinger til ældegerådet eller byrådet omkring anvendelse af udbud på hjemmeplejeområdet. Fra disse beslutningsoplæg kan der ofte udtrages en række faktuelle data omkring de enkelte

udbud, eksempelvis anvendelse af sociale klausuler eller kommunens mål for samt arbejde med kvalitet i forbindelse med anvendelsen af konkurrence. Herudover offentliggør nogle kommuner, eksempelvis Københavns Kommune, brugertilfredshedsundersøgelser på ældreområdet. De kommunale data har været anvendt til at supplere data modtaget fra kommunerne som led i de gennemførte spørgeskemaundersøgelser.

De store virksomheder offentliggør årsrapporter, hvor deres omsætning og andre økonomiske nøgletal kan findes. De største undersøgte virksomheder er typisk koncerner med betydelige aktivitetsporteføljer på tværs af lande og opgaveområder, eksempelvis omsorgsvirksomheder med aktivitet inden for såvel ældreområdet som sundhedsområdet og i alle de nordiske lande. Nogle virksomheder opdeler omsætning, overskudsgrader mm. på tværs af lande og opgaveområder. Andre virksomheder bruger mere overordnede data i deres årsrapporter. Data indhentet fra virksomhedernes årsrapporter har været anvendt til at supplere data indhentet via det udsendte virksomhedsspørgeskema.

Medieomtale af offentlig-privat samarbejde har været en vigtig kilde til at indsamle såvel faktuelle data omkring konkrete tilfælde af offentlig-privat samarbejde – eksempelvis beskrivelser i lokale medier omkring udbud på rengøringsområdet – samt til en forståelse af de politiske drøftelser, der ofte er i forbindelse med offentlig-privat samarbejde.

3.4.8 Landebesøg i Sverige

Idet der i Sverige findes en længere tradition for offentlig-privat samarbejde på de store velfærdsområder end i Danmark, har der været gennemført et landebesøg i Sverige. Besøget havde særligt fokus på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. Dette da Sverige for så vidt angår ældreområdet er velbeskrevet i en dansk kontekst (og da andre velfærdsområder, hvor Sverige har mange erfaringer, såsom dagtilbudsområdet, ikke indgår i denne analyse).

Hovedformålet med besøget i Sverige var at indsamle erfaringer med udbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. Desuden var der fokus på leverandørstrukturen på det svenske marked, særligt muligheden for og erfaringerne med at drive koncernvirksomhed.

Besøget i Sverige blev gennemført over en periode på to dage og havde tre dele: Besøg hos Socialstyrelsen i Stockholm, interview med Helsingborg Kommune og Kommunforbundet Skåne samt interview med virksomheden Gryning Vård.

Data indsamlet fra Sverige indgår i kapitlet omkring det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge.

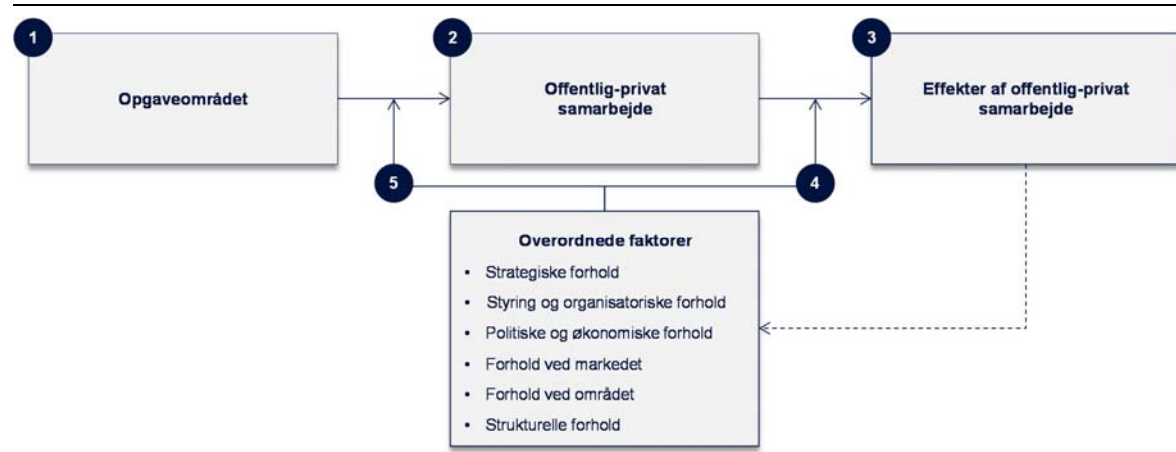
3.5. ANALYSEMETODER

I dette afsnit beskrives den overordnede analytiske metode, som er anvendt i analysen af de enkelte opgaveområder. Analysemetoden bygger på en overordnet model, i rapporten kaldet en *kausalmode*, som er udarbejdet i forbindelse med analysens designfase. Analysemodellen er designet til på tværs af alle de undersøgte opgaveområder at kunne svare på analysens tre hovedspørgsmål omkring a) effekter ved offentlig-privat samarbejde og forhold og barrierer, der påvirker disse, b) anbefalinger til at sikre øgede effekter ved offentlig-privat samarbejde samt forudsætninger herfor og c) anbefalinger, der kan løfte kvalitet og omkostningseffektivitet i fritvalgsordningerne. Modellen bruges til at strukturere de enkelte kapitler i rapporten.

3.5.1 Overordnet kausalmodel

Den overordnede kausalmodel er afbilledet nedenfor i figur 3.20.

Figur 3.20. Rapportens kausalmodel



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Fra venstre mod højre indeholder modellen først det opgaveområde, som analyseres, eksempelvis hjemmeplejeområdet. En gennemgang af selve opgaveområdet er vigtig, før der ses på offentlig-privat samarbejde, da det offentlig-private samarbejde må ses i konteksten af det opgaveområde, der analyseres.

I midten af figuren ses – som modellens element 2 – på offentlig-privat samarbejde på det specifikke område. Her ses på graden af offentlig-privat samarbejde samt på de former for offentlig-privat samarbejde, der findes på området.

I modellens element 3, effekter, ses på effekterne ved offentlig-privat samarbejde. Effekterne kan være økonomiske og måler her den udgiftsudvikling på opgaveområdet, som kan tilskrives offentlig-privat samarbejde, eller de kan være ikke-økonomiske. Der arbejdes med seks ikke-økonomiske effekter: faglig/objektiv kvalitet, brugertilfredshed, medarbejdertilfredshed, variation i servicetilbuddet til borgerne, innovation i opgavevaretagelsen og læring mellem den kommunale og private leverandør.

Nederst i kausalmodellen er en boks med faktorer, som kan antages at have indflydelse dels på effekterne ved offentlig-privat samarbejde og dels på kommunernes beslutning om at anvende offentlig-privat samarbejde. Disse faktorer kan bredt set opfattes som rammevilkårene for offentlig-privat samarbejde på de enkelte områder. I opgavekapitlerne ses først på modellens element 4, hvor der ses på faktorer, der påvirker effekterne ved offentlig-privat samarbejde. Herefter ses på modellens element 5, hvor der ses på beslutningen om at anvende offentlig-privat samarbejde.

Der er en stiplede linje i figuren fra kassen "effekter" til kassen "overordnede faktorer". Denne stiplede linje illustrerer, at de effekter, der dels forventes og dels realiseres ved offentlig-privat samarbejde, må antages at påvirke rammevilkårene gennem et læringsloop, hvor rammevilkår løbende tilpasses i lyset af de opnåede effekter.

Nedenfor uddybes de enkelte elementer i kausalmodellen yderligere.

3.5.2 Opgaver

I opgavebeskrivelsen ses dels på kommunernes opgaveportefølje og organisering og dels på leverandørbilledet.

I forhold til kommunerne ses der på centrale nøgletal, eksempelvis spredningen i det kommunale forbrug på tværs af kommunerne og udgiftsudviklingen på området over de seneste år, på organiseringen på området og på central lovgivning.

I forhold til virksomhederne ses der på koncentrationen af leverandører på markedet, og der gives eksempler på økonomiske nøgletal for de største leverandører.

3.5.3 Offentlig-privat samarbejde

Det offentlig-private samarbejde på de fem analyserede opgaveområder er i vid udstrækning konkretiseret ved, at kommunerne gennemfører udbud af den konkrete opgavevaretagelse, men også indgåelse af kontrakt gennem godkendelse på hjemmeplejeområdet såvel som konkurrence ved valget af anbringelsessted på det specialiserede socialområde er i fokus. Offentlig-privat samarbejde i form af udbud er gennemgående på tværs af de fem områdeanalyser og vil således blive analyseret mest indgående.

De fem områdespecifikke analyser behandler derfor overordnet tre forskellige typer af offentlig-privat samarbejde:

- Udbud.
- Frit valg i form af godkendelse for så vidt angår borgerens frie valg af hjemmepleje.
- Valg af det rette tilbud til børn og unge med særlige behov.

Graden, hvorved kommunerne anvender offentlig-privat samarbejde på de forskellige områder, er som beskrevet i indledning i kapitel to oftest målt ved indikatoren IKU, *indikator for konkurrenceudsættelse*. Dette mål angiver, hvor stor en andel af de opgaver, der kan konkurrenceudsættes, som kommunerne har konkurrenceudsat. Som nævnt er der en del usikkerhed forbundet med målet, da den på tværs af områder ikke nødvendigvis måler det samme. På det specialiserede socialområde er IKU alene et udtryk for, hvor stor en andel af opgavevaretagelsen som er på private hænder, uagtet at dette ikke bunder i, at opgaven som sådan har været konkurrenceudsat. Pladsen til fortolkning af IKU-graden på tværs af de forskellige opgaveområder er således stor, og man skal således være ganske varsom med at sammenligne IKU-grader 1-til-1 på tværs af områderne.⁹

Denne erkendelse er således også med til at betinge den overordnede tilgang til analysen, som er valgt, nemlig at det offentlig-private samarbejde først og fremmest analyseres inden for rammerne af det samme opgaveområde, og det først er på bagkant heraf at en tværgående analyse er meningsfuld og bidrager med ny viden. Alle sammenligninger af IKU-grader på tværs af områder foretages med dette afsæt.

3.5.4 Effekter ved offentlig-privat samarbejde

Ved gennemførelse af offentlig-privat samarbejde er det en grundlæggende præmis fra kommunens side, at deltagelse indebærer, at kommunerne realiserer effekter som følge heraf. Det gælder, hvad enten effekterne er økonomiske, ikke-økonomiske eller både-og. Som følge heraf er det i analysen af de enkelte opgaveområder såvel som i det tværgående kapitel behandlet, i hvilket omfang det offentlig-private samarbejde rent faktisk indebærer, at kommunerne opnår effekter. Imidlertid er dette ikke i alle tilfælde fuldt ud opfyldt, idet der kun i begrænset grad er tilgængeligt datamateriale, som afdækker effekterne ved udbud.

Realiserede effekter ved seneste udbud

Spørgeskemaundersøgelsen blandt de kommunale fagchefer har for hvert af de enkelte områder spurgt ind til de effekter, som er opnået i forbindelse med det senest gennemførte udbud. Konkret er kommunerne blevet bedt om for seneste udbud at angive dels de effekter, de forventede på tidspunktet for seneste udbuds offentliggørelse, og dels de effekter, der efterfølgende er realiseret.

For de økonomiske effekter er kommunerne blevet bedt om at angive udgiftsudviklingen i 10-procentpointsintervaller (altså snarere end at angive en specifik procentsats så at vælge et interval på eksempelvis 11-20 procents udgiftsreduktion). Dette for at lette kommunernes besvarelse af spørgeskemaerne. For de ikke-økonomiske effekter er kommunerne for seneste udbud blevet bedt om at angive deres oprindeligt forventede effekter – på tidspunktet for udbuddets offentliggørelse – på en fempunktskala fra stærkt negativ til stærkt positiv. Kommunerne er endvidere blevet bedt om at svare på, i hvor høj grad de efterfølgende realiserede deres forventninger til de ikke-økonomiske effekter.

Totalt set er der på tværs af de fem opgaveområder modtaget 74 besvarelser, hvor kommunerne for deres seneste udbud har rapporteret dels deres oprindeligt forventede effekter og dels de efterfølgende realiserede effekter.

⁹ For nærmere omkring IKU se Økonomi- og Indrigsministeriet, 2012: Notat om ændringer af den kommunale indikator for konkurrenceudsættelse, pp. 3-4.

Generelt forventede effekter på de enkelte opgaveområder

Med henblik på at skabe en større stikprøvestørrelse og en bredere repræsentativitet i data er kommunerne foruden effekter ved seneste udbud, blevet bedt om at angive deres generelle forventninger til økonomiske- såvel som ikke-økonomiske effekter ved offentlig-privat samarbejde på de enkelte opgaveområder.

Kommunerne er blevet bedt om at angive deres forventninger på en fempunktskala, hvor 1 var lig med stærkt negativ og 5 lig med stærkt positiv. De forventede effekter er gennemgående anvendt som et centralt analyseobjekt, når barrierer for offentlig-privat samarbejde på tværs af kommunerne skulle beskrives. Den store vægt, der i rapporten lægges på forventede effekter, er et metodisk valg, som er truffet af følgende årsager:

- På nogle områder er der for få gennemførte eksempler på bestemte former for offentlig-privat samarbejde til, at der validt kan identificeres mønstre i, om bestemte typer kommuner opnår flere eller færre effekter end andre. Dette er eksempelvis tilfældet på hjemmeplejeområdet.
- Forventede effekter bør være en god proxy for faktiske effekter. Forventningsdannelse er en løbende proces, hvor den enkelte fagchef tager bestik af egne erfaringer med offentlig-privat samarbejde samt af andre kommuners erfaringer. Analysens resultater viser da også, at der er en tæt sammenhæng mellem forventede og realiserede effekter.
- Ved at se på de forventede effekter i stedet for de realiserede effekter, minimeres risikoen for, at nylige erfaringer (gode eller dårlige) slår særligt hårdt igennem i besvarelsen. Hermed kan opnås et mere solidt billede af de potentielle effekter i den enkelte kommune.

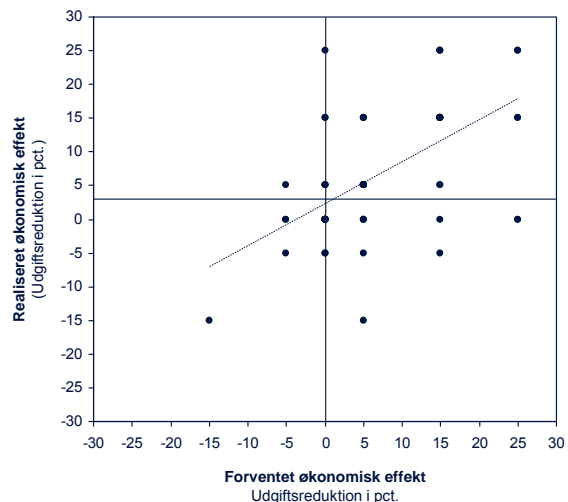
Der er dog nogle udfordringer ved at bruge forventede effekter:

- Psykologisk kan der være en tendens til at overdrive de potentielt positive effekter og lægge mindre vægt på risici. Denne form for "optimismebias" er velkendt og kan bidrage til at forklare, at de realiserede effekter konsekvent synes at være mindre end de oprindeligt forventede effekter.
- Jo mindre modent offentlig-privat samarbejde er på et givent område, jo mere begrænset en tilpasning har der været mellem forventninger og realitet, og jo mindre usikre må resultaterne være.
- Når forventninger til effekter sammenlignes på tværs af opgaveområder, kan en fempunktskala betyde noget forskelligt for forskellige faggrupper.

Udfordringerne ved metoden gør, at resultaterne – for så vidt angår de generelt forventede effekter – skal tages med visse forbehold, men samlet set er det vurderingen, at generelt forventede effekter er et robust mål for omfanget af de effekter, der kan realiseres.

Dette understøttes af data indsamlet i løbet af analysen. På tværs af opgaveområderne er der i analysen indsamlet i alt 74 besvarelser, hvor der både er angivet en forventet og en realiseret økonomisk effekt. Her er der umiddelbart et ret klart billede af, at kommunerne i vid udstrækning opnår de effekter, de forventer. Figur 3.21. til højre angiver kommunernes besvarelse, og som det fremgår, er de gennemsnitligt realiserede effekter stort set på linje med de forventede effekter. Således forventer kommunerne i gennemsnit en besparelse på 6,8 pct. ved gennemførelse af udbud og realiserer 6,5 pct. ifølge de kommunale fagchefer. De forventede effekter synes således at være en god approksimation for de realiserede effekter.

Figur 3.21. Forventede og realiserede økonomiske effekter ved senest gennemførte udbud på tværs af de fem opgaveområder



Note: Figuren afbilder i alt 74 besvarede udbud, hvor respondenterne både har svaret på forventede og realiserede effekter.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelser blandt kommunale fagchefer

3.5.5 Faktorer med betydning for effekt ved offentlig-privat samarbejde

Overordnet set anvendes primært de generelt forventede effekter som udgangspunkt for analysen af, hvad der kan forklare effekt.

I det følgende beskrives det analytiske design og de væsentligste metodiske forhold, der gør sig gældende i forhold til analysen af, hvilke faktorer der har betydning for effekter af offentlig-privat samarbejde. Der er væsentlige overlap i forhold til designet af analysen af, hvilke faktorer der har betydning for kommunernes beslutning om offentlig-privat samarbejde i næste afsnit. Derfor beskrives de grundlæggende principper udelukkende indgående i nærværende afsnit, mens det næste afsnit om faktorer med betydning for beslutningen om offentlig-privat samarbejde fokuserer på en række mindre forskelle i designet og dets metodiske forudsætninger.

Overordnet design af metode for test af faktorer med betydning for effekten ved offentlig-privat samarbejde

Som kausalfiguren illustrerer, identificerer analysen, hvilke faktorer (forklarende variable) der har betydning for effekter af offentlig-privat samarbejde (afhængige variable). Dermed søger analysen at belyse en række årsagssammenhænge, hvilket stiller en række grundlæggende metodiske krav.

For det første skal analysen bygge på en teoretisk forventning om en kausaleffekt af de forskellige betydende faktorer. Derfor er afgrænsningen af, hvilke faktorer der belyses, hypotesedrevet og baseret på den seneste litteratur om effekter af offentlig-privat samarbejde samt analysens indledende eksplorative ekspertinterviews.

For det andet skal analysen påvise sammenhæng mellem de enkelte faktorer og deres forskellige effekter. Dette håndteres først og fremmest via kvantitative analyser af data fra undersøgelsens syv forskellige spørgeskemaer samt registerbaserede data (fx kommunale regnskabstal eller baggrunddata), som påviser statistisk korrelation mellem faktor og effekt. Dernæst understøttes identificerede sammenhænge mellem faktorer og effekter af analysens omfattende kvalitative datagrundlag (fx interviews og workshopper).

For det tredje skal analysen understøtte, at de pågældende faktorer kommer før i tid end deres effekter – altså at faktorerne påvirker effekterne og ikke omvendt. Eksempelvis vil analysen skulle godtgøre, at bestemte elementer af styring og organisatoriske forhold driver økonomiske effekter – og at det fx ikke er reducerede udgifter, der har fremtvinget en bestemt styringsmæssig og organisatorisk adfærd i kommunerne. Reelt kan denne form for kausalitet udelukkende fastslås med evidensstudier, som påviser, hvordan en given effekt af offentlig-privat samarbejde ville have været, hvis ikke en bestemt faktor havde været til stede. Imidlertid ligger denne type analyse uden for projektets ramme, ligesom det heller ikke metodisk ville være muligt at opstille et eksperimentelt miljø, der kan omfatte analysens hypoteser. Det tidlige aspekt af analyserne honoreres først og fremmest af grundige analyser af kvalitative data, som ikke alene bidrager til at underbygge sammenhængen mellem faktorer og effekter, men også bidrager til kausale forklaringer af hvorfor og hvordan de enkelte faktorer påvirker effekter.

Sammenfattende identificerer analysen, hvilke faktorer der har betydning for effekter af offentlig-privat samarbejde via hypotesedrevne (teoretiske) analyser, der triangulerer kvantitative og kvalitative metoder på tværs af analysens forskellige datakilder. Alle rapporterede resultater baserer sig på mere end én datakilde. Dermed bygger analyserne af faktorerens betydning på omfattende mængde af underliggende analyser og data.

Der er en klar arbejdsdeling mellem de anvendte kvantitative og kvalitative data. Således bidrager de kvantitative data til at identificere væsentlige faktorer med betydning for effekter, og de udgør som sådan en struktur for afrapporteringen af faktorerne. De kvalitative data derimod bidrager – sammen med eksisterende viden og andre datakilder – til at validere resultaterne og forklare dem.

I rapporten er der lagt vægt på at præsentere hovedresultaterne på en tilgængelig vis, hvorfor alle delresultater fra de forskellige gennemførte analyser ikke vil være gengivet i sin fulde form.

Afgrænsning af faktorer

Det omfattende datagrundlag skaber mulighed for analyser af et meget stort antal sammenhænge mellem faktorer og effekter. Derfor er mængden af analyserede faktorer afgrænset til de væsentligste, hvilket har muliggjort dybdegående analyse. Først og fremmest beror afgrænsningen på analysens hypoteser og de eksplorative interviews. Endvidere er analysen designet, så faktorerne belyses "oppefra og ned", hvilket vil sige, at analysen først identificerer, hvilke overordnede faktorer der har betydning for effekter. Dernæst bryder analysen betydende,

overordnede faktorer op i deres delelementer for at komme en forklaring nærmere på, hvilke helt konkrete mekanismer der er væsentlige for effekter af offentlig-privat samarbejde. En oversigt over forskellige overordnede faktorer og effekter fremgår af boks 3.1.

Boks 3.1. Beskrivelse af forhold der er undersøgt for at forklare variation i kommunernes forventede effekter ved offentlig-privat samarbejde

På baggrund af desk research og interviews gennemført i projektets opstartsfasen er der identificeret seks overordnede forhold, som kunne forventes at påvirke kommunernes forventede effekter ved offentlig-privat samarbejde. I den gennemførte spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale chefer har der for hvert af de undersøgte opgaveområder været spurgt ind til disse seks forhold gennem konkret at undersøge omkring 30 delelementer (antallet af undersøgte delelementer varierer fra opgaveområde til opgaveområde) grupperet i de seks overordnede forhold. Eksempelvis er kommunerne for så vidt angår strategiske forhold blevet bedt om at vurdere delelementer, der berører, hvorvidt de har en udbudsstrategi, hvor vigtigt det er for dem at fastholde den kommunale opgavevaretagelse, samt hvorvidt de vurderer, at anvendelse af offentlig-privat samarbejde reducerer deres muligheder for at realisere stordriftsfordele. For hver enkelt kommune er kommunens svar på spørgsmål vedrørende delelementerne blevet opsummeret i en samlet score for den overordnede faktor "strategiske forhold". Herefter er det undersøgt, om der er en statistisk sammenhæng mellem de seks overordnede forhold og kommunernes forventede effekter ved offentlig-privat samarbejde. Tilsvarende er de overordnede faktorer betydning for effekterne ved offentlig-privat samarbejde undersøgt gennem interviews og i workshops.

Tabel 3.4. Faktorer der er undersøgt for at forklare variation i kommunernes forventede effekter

Overordnet faktor	Forklaring	Delelementer
Strategiske forhold	Strategiske forhold på området forstås som de strategier, kommunen følger i forbindelse med udbud	<ul style="list-style-type: none"> • Udbudsstrategi med klare mål for hjemmeplejeområdet • Fastholdelse af den kommunale opgavevaretagelse for at efterkomme forsyningspligten • Fastholdelse af den kommunale opgavevaretagelse for at opretholde kompetencer til at specificere udbud • Tab af kommunale stordriftsfordele ved anvendelsen af udbud
Styring og organisatoriske forhold	Styring og organisatoriske forhold forstås som kommunens redskaber og ressourcer (herunder medarbejderkompetencer) i forbindelse med udbud	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunale kompetencer til at specificere udbud • Ufleksibel styring ved anvendelsen af udbud • Erfaringsdeling mellem forvaltninger i kommunen • Erfaringsdeling mellem kommuner
Politiske og økonomiske forhold	Politiske og økonomiske forhold forstås som de politiske og økonomiske faktorer, der påvirker udbud	<ul style="list-style-type: none"> • Risici forbundet med negativ omtale af enkeltsager • Betydningen af udbuds evne til at lette budgetpres
Forhold ved markedet	Forhold ved markedet forstås som forhold, der kendetegner leverandørmarkedet	<ul style="list-style-type: none"> • Private leverandørers evne til at bidrage med innovative løsninger • Antallet af leverandører i markedet • Konkurrencen i markedet • Risici for at private leverandører går konkurs • Risici for at private leverandører ikke leverer ydelser af tilstrækkelig kvalitet • Muligheden for at gå i dialog med potentielle leverandører
Forhold ved området	Forhold ved området forstås som de specifikke karakteristika ved området, som har betydning for udbud	<ul style="list-style-type: none"> • Komplexiteten i områdets lovgivning • Dokumenterede effekter på området • Muligheden for som kommune at stå uden for et udbud • Fritvalgsreglernes indflydelse på kommuners incitament til at gennemføre udbud
Strukturelle forhold	Forhold ved den enkelte kommune	<ul style="list-style-type: none"> • Befolkningsstørrelse

Note: Boksen er udarbejdet med hjemmeplejeområdet som eksempel.

Formidling af faktorenes betydning

Rapportens formidling af faktorenes betydning for effekter afspejler fremgangsmåden i de bagvedliggende analyser, der først har identificeret overordnede faktorer og dernæst brudt faktorerne ned i delementer med betydning. I hvert opgavespecifikt kapitel følges denne struktur.

Konkret indledes afsnittene om faktorer med betydning for effekter med en overordnet gennemgang af faktorenes effekter. Herefter fokuseres på de delementer, der har væsentlig betydning for effekterne. Eksempelvis kan forhold ved markedet først være identificeret som en overordnet, betydende faktor, der efterfølgende brydes ned i en eller flere mere konkrete forklaringsfaktorer, fx antallet af leverandører og leverandørernes evne til at skabe innovative løsninger.

På baggrund af triangulerede kvantitative og kvalitative analyser opsummerer rapporten først de forskellige sammenhænge mellem de overordnede faktorer og effektparametre. Disse overordnede sammenhænge illustreres gennemgående i rapporten som i figur 3.22. Farver i felterne angiver i den forbindelse, hvorvidt der er stærk (blå), svag (grå) eller ingen (hvid) statistisk sammenhæng mellem en faktor og en effekttype. Stjerner angiver, når kvalitative data underbygger en væsentlig sammenhæng.

Eksempelvis fremgår det af figuren, at den overordnede faktor strategiske forhold er den faktor, der har betydning for flest effekter. Derefter kommer forhold ved markedet samt styring og organisatoriske forhold. Tilsvarende figurer er gennem rapporten sorteret faldende, så de giver det overordnede billede af, hvilke faktorer der har betydning for flest effekter.

Mere konkret fremgår det også af figuren, at der er en stærk statistisk sammenhæng mellem forhold ved markedet og faglig/objektiv kvalitet, fordi den pågældende celle er blå. Endvidere er cellen forsynet med en stjerne, som illustrerer, at sammenhængen underbygges af kvalitative data fra interviews eller workshops. Eksempelvis fremgår det endvidere af figuren, at der ikke er nogen sammenhæng mellem forhold ved området og udgifter.

Figur 3.22. Illustration af formidling af overordnede faktorens betydning for effekter i rapporten

Kvalitativ sammenhæng: ☆

Statistisk sammenhæng: □ Ingen ■ Svag ■ Stærk

Overordnede faktorer	Effekter	Faglig/objektiv kvalitet	Bruger-tilfredshed	Medarbejder-tilfredshed	Variation i tilbuddet	Innovation	Læring mellem kommune og privat	Udgifter
Strategiske forhold	☆	■	■	■	■	■	■	☆
Forhold ved markedet	☆	■	■	■	■	■	■	■
Styring og organisatoriske forhold	☆	■	■	■	■	■	■	■
Politiske og økonomiske forhold	☆	■	■	■	■	■	■	☆
Forhold ved området	■	■	■	■	■	■	■	■
Strukturelle forhold	■	■	■	■	■	■	■	■

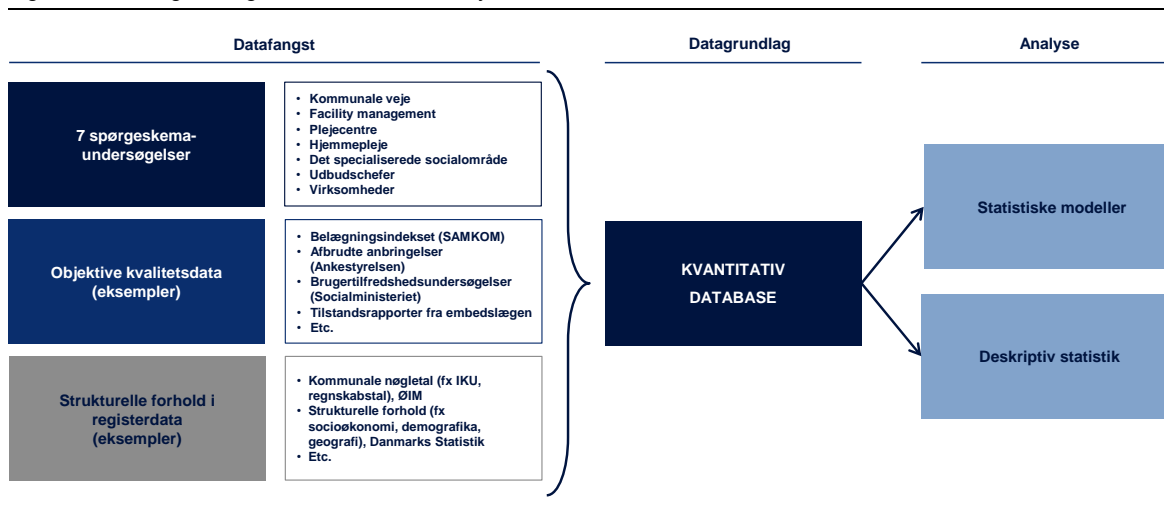
Kilde: Quartz+Co- samt Rambøll-analyse

3.5.5.1. Datagrundlag for kvantitative analyser

De kvantitative analyser bygger på en database, som er flettet sammen af en større datafangst, der falder i tre datatyper. Som det fremgår af figur 3.23, drejer det sig bl.a. om data fra syv spørgeskemaundersøgelser, en række registerbaserede, objektive kvalitetsdata samt registerbaserede strukturelle forhold.

Databasen danner grundlag for to typer kvantitative analyser; dels de statistiske modeller, der behandles i nærværende sammenhæng vedrørende faktorer med betydning for effekter, og dels en større mængde deskriptivt statistiske analyser, der bl.a. udgør hovedgrundlaget for estimering af realiserede effekter og måling af forventede effekter, som beskrives ovenfor.

Figur 3.23. Datagrundlaget for kvantitative analyser



Kilde: Quartz+Co- samt Rambøll-analyse

Indeks til kvantitative analyser

For kvantitativt at kunne analysere betydningen af de overordnede faktorer, er der beregnet et indeks for hver af de fem faktorer – på hvert af de fem opgaveområder. Dvs. 25 indekser i alt. Der er tale om såkaldte additive indekser, der opsummerer den række af konkrete delelementer, som måler faktoren i spørgeskemaet.

På det kommunale vejområde måles eksempelvis den overordnede faktor styring og organisatoriske forhold med afsæt i fempunktskalaer i spørgeskemaet om følgende elementer: kommunale udbudskompetencer, ufleksibel styring ved anvendelsen af udbud, erfaringsdeling mellem forvaltninger i kommunen og på tværs af kommuner, udformning af kravspecifikationer og opfølgning på private leverandørers overholdelse af kontrakterne.

De fleste beregnede indekser afspejler én dimension, hvilket betyder, at de inkluderede spørgsmål i indekset er højt internt korrelerede.¹⁰ Dog er der også nogle indekser, der ikke helt honorerer dette, hvilket kan lede til, at de pågældende indekser ikke korrelerer så stærkt med effektvariablene. Imidlertid fastholdes alle designede indekser for at kunne teste analysens hypoteser.

De enkelte opgavespecifikke kapitler gennemgår, hvilke konkrete elementer områdets overordnede faktorer bygger på – og dermed også hvilke spørgsmål, der indgår i hvert opgaveområdes indekskonstruktioner.

Statistiske modeller

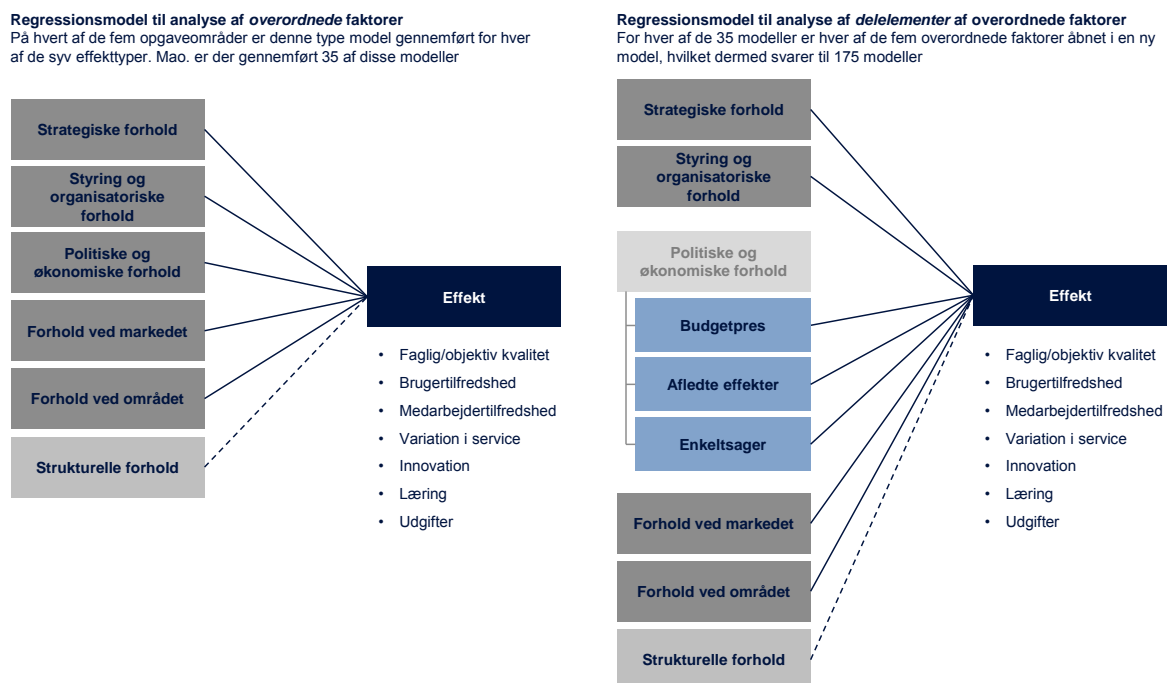
Helt centralt i forhold til identifikation af faktorer med betydning for effekter står et større antal statistiske modeller, der er specificeret til analysen.

¹⁰ Forud for de enkelte indekskonstruktioner er der gennemført faktoranalyse eller item-item-analyse til at afdække dimensionaliteten – eller skalaernes interne korrelation – i indekset. Endvidere er der gennemført reliabilitetsanalyser for de enkelte indekser, som gennemgående opnår tilfredsstillende Chronbach's Alpha-værdier, hvilket betyder, at omfanget af tilfældige målefejl i indekserne er på et acceptabelt niveau.

Mere konkret er der tale om såkaldte multivariate regressionsmodeller¹¹, der analyserer faktorernes *samtidige* betydning for effekter af offentlig-privat samarbejde. Det betyder, at man skaber et billede af de enkelte faktoreres betydning – renset eller kontrolleret for betydningen af de andre faktorer.¹²

På hvert af de fem opgaveområder er faktorernes overordnede betydning analyseret via en regressionsmodel for hver af de syv effekttyper. Dvs. 35 regressionsanalyser i alt. For hver af disse 35 modeller er hver af de fem overordnede faktorer brudt ned i delementer i en selvstændig model. Dvs. at der er gennemført yderligere 175 modeller – og dermed i alt 210 regressionsanalyser. Der er altså gennemført et meget stort antal regressionsanalyser, som potentielt har kunnet indgå i rapporten, men for overskuelighedens skyld er faktorerne som nævnt først analyseret overordnet. Blandt de overordnede faktorer med betydning er de underliggende konkrete forhold efterfølgende analyseret. Dermed er alle analyseresultater ikke behandlet lige intensivt, idet analyseresultater, der har vist sig betydningsfulde, er prioriteret. Figur 3.24. illustrerer specificeringen af modellerne.

Figur 3.24. Multivariate regressionsmodeller til identificering af overordnede faktorer og deres delementer



Kilde: Quartz+Co- samt Rambøll-analyse

Resultaterne af de enkelte statistiske modeller er fortolket og som tidligere nævnt med inddragelse af andre datakilder til at validere de identificerede sammenhænge – eller mangel på samme.

For hver model er der gennemført en række robusthedstests, der primært har bidraget til, at man har kunnet vurdere, hvorvidt de enkelte modellers estimater kan antages at være retvisende.¹³ I tilfælde af manglende robusthed er resultaterne fortolket med varsomhed – med mindre de analyserede sammenhænge har kunnet finde støtte i andre datakilder fra tidligere gennemførte analyser, kvalitative interviews eller workshopper osv.

¹¹ Den anvendte estimationsmetode er OLS.

¹² Det vil sige, at man estimerer den enkelte faktors betydning, mens betydningen af de andre faktorer holdes på deres gennemsnit.

¹³ At modellerne specificerer lineære sammenhænge, at der ikke optræder ekstreme observationer som påvirker modellerne – og som man af teoretiske årsager ikke kan ekskludere – og endelig, at der ikke optræder for megen intern korrelation mellem modellernes forklarende variable (multikollinearitet) til, at man kan stole på de estimerede regressionskoefficienter.

I hver model er den samlede soliditet og forklaringskraft¹⁴ først vurderet, hvorefter de enkelte faktorerers betydning¹⁵ er analyseret. I denne sammenhæng har analysen af modellerne anvendt to såkaldte signifikansniveauer til at bestemme, om der er statistisk sammenhæng; dels et såkaldt alpha-niveau på 0,05, hvilket er konventionelt i samfundsvidenskaberne, og som i nærværende sammenhæng rapporteres som "stærk statistisk sammenhæng", og dels et alpha-niveau på 0,15, der rapporteres som en "svag statistisk sammenhæng". Alpha-niveauet betegner risikoen for, at man tager fejl, når man konkluderer, at der er en statistisk sammenhæng. Det vil sige, at der er 5 pct. risiko for, at der ikke er nogen sammenhæng, når rapporten skriver "stærk statistisk sammenhæng", og 15 pct. risiko, når der står "svag statistisk sammenhæng". Imidlertid er der som nævnt ingen statistiske sammenhænge, der fortolkes uden også at finde støtte i andre datakilder.

For at kunne antage, at den identificerede betydning af en række faktorer rent faktisk skyldes faktorerne og ikke blot de enkelte kommuners karakteristika, er effekterne kontrolleret for strukturelle rammevilkår for offentlig-privat samarbejde. Eksempelvis har analysen undersøgt, hvorvidt effekterne af offentlig-privat samarbejde kan forklares af socioøkonomiske forhold, geografi, urbanisering, udgifter til opgaveområdet eller forholdet mellem skatteindtægter og serviceniveau.¹⁶ Generelt har strukturelle vilkår ikke nogen væsentlig betydning for effekterne.

Sammenfattende identificerer de statistiske modeller generelt signifikant betydende faktorer, som rapporteres, om end de baseres på et begrænset datagrundlag. Derfor fortolkes alle resultater pragmatisk under inddragelse af andre tilgængelige datakilder og under hensyntagen til analysens styrende hypoteser.

Kvalitative analyser og anvendelse af eksisterende viden

Den bærende struktur for identificeringen af faktorer med betydning for effekter baserer sig på de kvantitative analyser, men som nævnt står ingen kvantitative analyser i rapporten alene uden at være valideret af andre datakilder. Herunder lægger de rapporterede faktorer med betydning for effekter sig op ad den eksisterende viden i litteraturen eller andre indsamlede kvalitative data fra interviews eller workshopper. Om muligt søges de væsentligste identificerede sammenhænge underbygget i rapporten af citater og centrale tendenser fra eksempelvis analysens gennemførte workshopper.

3.5.6 Forhold der forklarer beslutningen om offentlig-privat samarbejde

I forlængelse af ovenstående beskriver dette afsnit analysedesignet for identificeringen af faktorer med betydning for kommuners beslutning om at gennemføre offentlig-privat samarbejde. Afsnittet er væsentligt kortere end de foregående om faktorer med betydning for effekter, idet der stort set er tale om samme fremgangsmåde for så vidt angår anvendelsen af kvantitative og kvalitative metoder. Konkret fokuserer afsnittet på at beskrive de mindre metodiske variationer, der er mellem de to dele af analysen.

Først og fremmest har analysen af faktorer med betydning for beslutningen om offentlig-privat samarbejde ikke kunnet gennemføres med samme stringens som analysen af faktorer med betydning for effekter.

Det skyldes som tidligere nævnt, at offentlig-privat samarbejde måles på forskellige måder på de forskellige opgaveområder, hvorfor der er forskel på, hvilke afhængige variable for offentlig-privat samarbejde, der har kunnet inddrages i analyserne. Eksempelvis er IKU-graden et udmærket mål for offentlig-privat samarbejde via udbud på det kommunale vejmråde, men den udtrykker ikke omfanget, hvormed der skabes konkurrence på det specialiserede socialområde.

¹⁴ Henholdsvis global F-test for modellens samlede, statistiske signifikans og R² for modellens forklaringskraft.

¹⁵ Partielle T-tests for de enkelte faktorerers – ustandardiserede betakoefficienters – statistiske signifikans. Endvidere substantielle analyser af koefficienternes størrelse.

¹⁶ Optimalt set ville de mange strukturelle variable, der er inddraget, have været inkluderet i de enkelte regressionsmodeller. Det har imidlertid ikke været muligt, fordi der er en øvre grænse for, hvor mange variable der kan inkluderes i en statistisk model, der er baseret på relativt få observationer, som det er tilfældet i nærværende sammenhæng, eksempelvis 60 kommuner. Dette skyldes, at modellernes antal af frihedsgrader reduceres væsentligt, når mængden af strukturelle variable inkluderes. Fordi inklusion af strukturelle variable således kompromitterer estimaternes stabilitet, har de ikke været mulige at inddrage samtidig med de forklarende variable. I stedet er der gennemført et større antal korrelationsanalyser mellem de strukturelle variable og effektvariablene. Generelt viser disse, at der enten ikke er en signifikant sammenhæng eller en stærk korrelation mellem de strukturelle variable og effekterne.

På det kommunale vejområde anvendes IKU-graden derfor som afhængig variabel for offentlig-privat samarbejde sammen med et spørgsmål fra spørgeskemaundersøgelserne, der også anvendes på de andre opgaveområder som afhængig variabel. Det drejer sig om kommunernes selvangivne erfaring med offentlig-privat samarbejde.

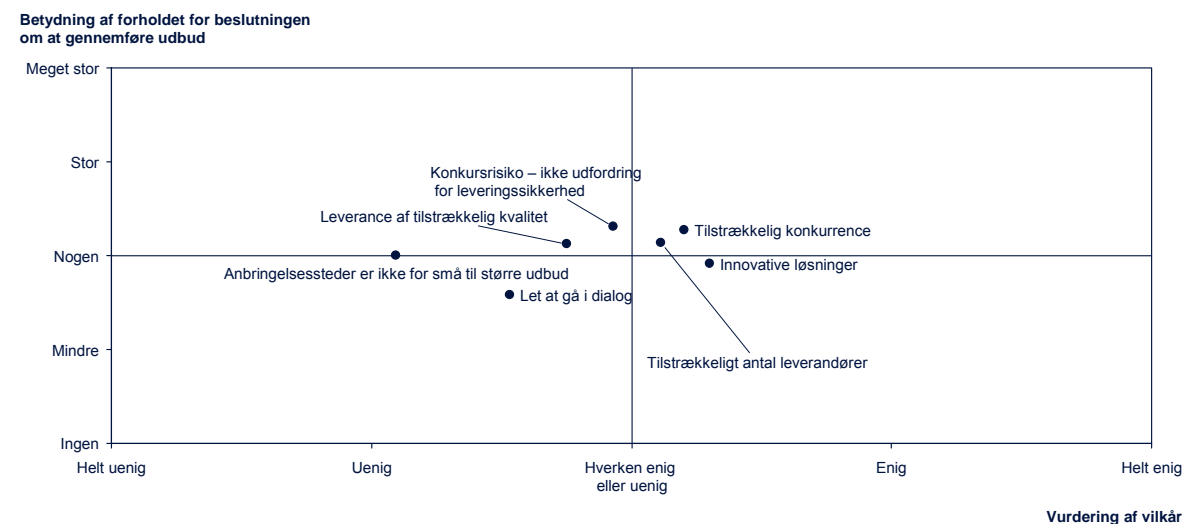
Endvidere skyldes den mindre stringente behandling af faktorer med betydning for beslutningen om offentlig-privat samarbejde, at der er væsentlig forskel på modenheten og erfaringen med offentlig-privat samarbejde mellem de forskellige kommunale opgaveområder. Mens det kommunale vejområde eksempelvis har været præget af offentlig-privat samarbejde via udbud i mange år, er udbud af plejecentre relativt begrænset og har ikke været særlig lang historie i de danske kommuner. Derfor er der forskel på, hvor hårdt der kan konkluderes på resultaterne vedrørende faktorer med betydning for beslutningen om offentlig-privat samarbejde.

Fordi beslutningen om at indgå i offentlig-privat samarbejde kan være af potentiel karakter for kommuner, der ikke har erfaring med samarbejdsformen, indeholder denne analyse – i modsætning til analysen af faktorer med betydning for effekter – også en behandling af kommunernes egne vurderinger af, hvilke faktorer der har betydning for, om de vælger at anvende offentlig-privat samarbejde.

Efter at kommunerne i spørgeskemaet har vurderet tilstedeværelsen af en række vilkår under de overordnede faktorer, er de blevet bedt om at vurdere betydningen af tilstedeværelsen af de pågældende vilkår for, om de beslutter at lave offentlig-privat samarbejde. På det specialiserede socialområde er kommunerne eksempelvis først blevet spurgt om, i hvilket omfang konkursrisiko er en udfordring for leveringssikkerheden ved et potentielt udbud. Dernæst er de blevet bedt om at vurdere betydningen af dette forhold for deres tilbøjelighed til at lave udbud.

På baggrund af kommunernes vurdering af tilstedeværelse og betydning af en række vilkår er der på de enkelte områder gennemført såkaldte gap-analyser, der supplerer statistiske modeller i analysen. Som det fremgår af figur 3.25 fra kapitlet om det specialiserede socialområde, sammenholdes de to typer vurderinger for en række konkrete forhold, hvormed man kan vurdere, hvorvidt de eksisterer som en barriere og/eller som en betydende faktor for beslutningen. Som figuren viser, er kommunerne gennemsnitligt mindre enige i, at udbud fører til leverance af tilstrækkelig kvalitet. Endvidere vurderer de, at dette forhold har større betydning for beslutningen om offentlig-privat samarbejde end en række andre analyserede forhold.

Figur 3.25. Eksempel på gap-analyse fra analysen af faktorer med betydning for beslutning om udbud på det specialiserede socialområde



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer på det specialiserede socialområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

DEL 2: SEKTORANALYSER

4. FACILITY MANAGEMENT

I dette kapitel analyseres det offentlig-private samarbejde, der forekommer i forbindelse med udbud af facility management-opgaver i kommunerne. Mere specifikt fokuseres der på områderne for renhold, indvendigt vedligehold af bygninger, udvendigt vedligehold af bygninger, vedligehold af terræn og teknisk service. Overordnet giver kapitlet for facility management-området svar på to af de centrale spørgsmål for denne analyse:

- 1) Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde ift. bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?
- 2) Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om opgaverne? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne?

Overordnet fremgår det af kapitlet, at der er en relativt høj grad af offentlig-privat-samarbejde på området, og det estimeres, at der bliver skabt konkurrence om 50-60 pct. af opgaverne via udbud. Dog lader der til stadig at være uprøvede potentialer, fx ved udbud af tekniske serviceopgaver.

Analysen viser i den forbindelse, at kommunerne realiserer store økonomiske gevinster (på omkring 10 pct.) som følge af udbud, samtidig med at de kommunale fagchefer som minimum ikke forventer, at de ikke-økonomiske effekter forringes ved udbud – herunder også kvaliteten, medarbejdertilfredsheden og brugertilfredsheden. Dette understøttes af, at kommunerne generelt forventer positive økonomiske effekter ved udbud, mens de ligeledes har moderat positive forventninger til de ikke-økonomiske effekter.

Samlet set viser analysen således, at rammebetingelserne overordnet set er til stede for, at kommunerne kan realisere økonomiske og ikke-økonomiske effekter. Markedet har generelt en tilstrækkelig størrelse og robusthed til at sikre konkurrence om opgaverne i forbindelse med et udbud og samtidig dække kommunernes behov både nationalt og lokalt. Ligeledes kan kommunerne – ved at skabe konkurrence på området – fremme nye eller innovative løsninger i opgavevaretagelsen, hvilket i særlig grad bidrager til økonomiske og ikke-økonomiske effekter, herunder faglig/objektiv kvalitet samt en mere specialiseret og fleksibel opgavevaretagelse.

Der er dog også en række barrierer for dels at sikre og øge effekterne ved anvendelse af udbud på området yderligere og dels øge anvendelse af udbud. Området er eksempelvis præget af en vis organisatorisk kompleksitet. Facility management er et tværgående opgaveområde, hvorfor kendskab til opgaver og økonomi typisk ikke findes decentralt. Det kan dels betyde, at der ikke gennemføres tilstrækkeligt store udbud, og dels medføre, at kommunerne slet ikke anvender udbud.

Således indikerer erfaringer fra andre offentlige organisationer, at kommunerne kan øge de økonomiske gevinster ved at skabe mere volumen i opgaverne. Herunder særligt ved at samle opgaverne på tværs af delområderne inden for facility management. Analysen viser i den forbindelse, at særligt organisatoriske forhold opleves som en væsentlig barriere for at kunne skabe konsoliderede udbud – og dermed kunne tilvejebringe et fyldestgørende beslutningsgrundlag – på facility managementområdet. Det skyldes, at området går på tværs af sektorer og institutioner, og koordinerede udbud på området forudsætter således en intern koordination og centralisering på tværs af forvaltningerne.

Ligeledes viser analysen, at større udbud på området forudsætter, at der er en tilstrækkelig intern konsolidering i kommunerne, herunder en klar beslutningsstruktur for anvendelse af udbud på området, samt et godt og detaljeret overblik over kommunens samlede økonomi og opgaver på området.

Sidst viser analysen, at særligt lokalpolitiske og erhvervspolitiske hensyn medfører, at nogle kommuner er tilbageholdende med at anvende udbud, eller at de anvender meget små udbud. I nogle kommuner er det således vurderingen, at større udbud af facility managementopgaver kan være til skade for det lokale erhvervsliv, hvorfor opgaverne enten ikke udbydes eller deles om i små delaftaler. Analysen viser imidlertid, at udbuddene alligevel altovervejende vindes af den samme gruppe af større spillere, hvorfor den væsentligste konsekvens af de lokalpolitiske og erhvervspolitiske hensyn er, at mindre udbud gør det vanskeligere at skabe stordrift og mindske

administrationsomkostninger. Ligeledes fremhæves det, at politiske præferencer kan bevirke, at nogle kommuner ikke ønsker at anvende udbud som redskab.

4.1. KAPITLET'S OPBYGNING

Kapitlet følger strukturen i kausalmodellen, som er beskrevet i kapitel 3, og består af fem overordnede afsnit.

- I afsnit 4.2 beskrives og afgrænses facility management-området – herunder det private leverandørmarked.
- I afsnit 4.3 beskrives offentlig-privat samarbejde på opgaveområdet.
- I afsnit 4.4 analyseres de realiserede effekter ved anvendelse af udbud på området samt kommunernes generelle forventninger hertil.
- I afsnit 4.5 analyseres det, hvilke faktorer der påvirker kommunernes forventninger til effekterne af udbud.
- I afsnit 4.6 analyseres det, hvilke faktorer der påvirker kommunernes anvendelse af udbud på området.
- I afsnit 4.7 opsummeres kapitlets primære konklusioner set ift. de centrale analysespørgsmål for området (se ovenstående) samt en række anbefalinger baseret på analysen.

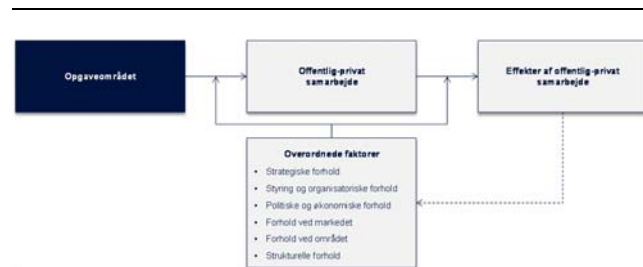
I kapitlet behandles facility management-området altovervejende under ét. Der er dog vigtige forskelle mellem delområderne; renhold, indvendigt vedligehold af bygninger, udvendigt vedligehold af bygninger, vedligehold af terræn og teknisk service. Disse forskelle vil blive beskrevet, når det er relevant, om end hovedformålet med kapitlet er at se på facility management-området samlet.

4.2. OPGAVER INDEN FOR FACILITY MANAGEMENT

I dette afsnit beskrives og afgrænses opgaveområdet i henhold til analysens fokus inden for facility management. På baggrund af desk research og indledende interviews fokuseres mere præcist på følgende temaer:

- Afgrænsning af facility management-området.
- Organisering af opgavevaretagelsen på facility management-området i kommunerne.
- Kommunernes udgifter til facility management-området.
- Præsentation af det private leverandørmarked ud for facility management-opgaver, herunder forholdet mellem små og store leverandører og leverandørernes forretningsmæssige og geografiske fokusområder.

Figur 4.1. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 4.1. Opsummering vedrørende facility management-området

De dele af facility management-området, der medtages i analysen, består af fem delområder, nemlig renhold, indvendigt vedligehold af bygninger, udvendigt vedligehold af bygninger, vedligehold af terræn og teknisk service.

- Facility management kan beskrives som et lavkomplekst opgaveområde. Dette i den forstand, at de kommunale fagchefer vurderer, at det er relativt let at kravspecifisere opgaveområdet.
- Facility management er endvidere et relativt investeringslet opgaveområde. Dette i den forstand, at der er relativt få adgangsbarrierer for virksomheder, der vil etablere sig på området, og i den forstand, at de gennemsnitlige kommunale udbud på området er relativt små.
- Facility management-opgaver kan bundles og dække mange organisatoriske enheder og/eller flere delopgaveområder. Sker dette, vil såvel kompleksitetsniveau som investeringstyngden øges.

Kommunernes udgifter til området er svære at opgøre, idet de ikke konteres på selvstændige poster i den kommunale kontoplan. Baseret på nøgletal fra Rigspolitiet – som medtages i analysen på grund af en nylig erfaring med et større udbud på området – og Københavns Kommune kan det løseligt estimeres, at udgifterne på området ligger på mellem 7 og 13 mia. kr. om året. Dette tal skal tages med meget store forbehold.

Leverandørmarkedet på facility management-området er kendetegnet ved at være meget broget med mange små og mellemstore spillere og en mindre gruppe meget store leverandører ift. antal ansatte og omsætning.

Der er stor forskel på, i hvilket omfang de enkelte delområder er organiseret decentralt og centralt i kommunerne. Udvendigt vedligehold af bygninger er altovervejende centraliseret, mens særligt det tekniske serviceområde er decentralt organiseret.

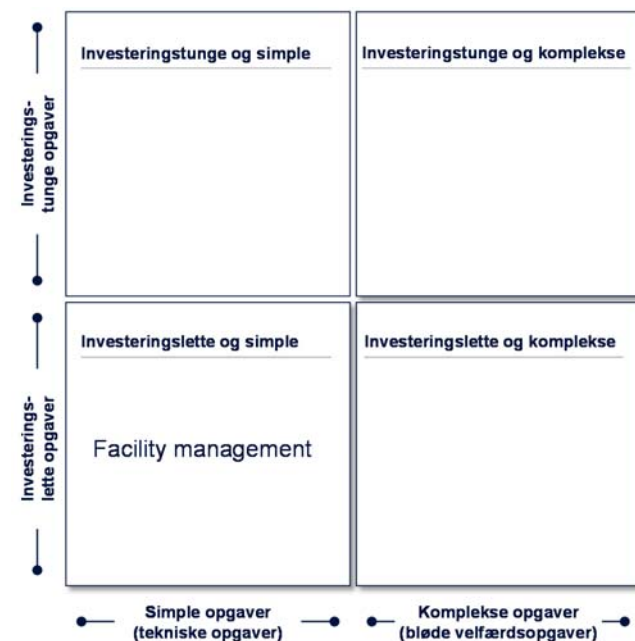
4.2.1 Afgrænsning af området

Facility management er en samlet betegnelse for et bredt opgaveområde, som indeholder så forskellige opgaver som renhold, bygningsvedligehold, kantinedrift og reception. I litteraturen findes der ikke en entydig definition af området, og det er således forskelligt, hvilke specifikke underområder som inkluderes i forskellige analyser af området.

På tværs af de forskellige definitioner kan facility management-opgaverne dog overordnet karakteriseres som støttefunktioner til kerneopgaver. Samtidig indgår klassiske administrative støttefunktioner såsom økonomi, it, HR mv. ikke i de gængse definitioner. En række af de forskellige måder at opgøre facility management-området på er angivet i figur 4.3. nedenfor.

Området kan overordnet beskrives som relativt investeringslet. Dette i den forstand, at der er relativt få adgangsbarrierer for virksomheder, der vil etablere sig på området, og i den forstand, at de gennemsnitlige kommunale udbud på området er relativt små. Dette er indikeret i figuren til højre.¹⁷

Figur 4.2. Kategorisering af opgaverne på facility management-området



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

¹⁷ Det bør bemærkes til figuren, at såvel investeringstyngde som kompleksitet på området kan stige, jo større udbud der gennemføres. Således er det markant mere komplekst at gennemføre et samlet udbud af en lang række facility management-opgaver på tværs af alle forvaltninger og institutioner i en kommune end at gennemføre et enkelt udbud af rengøring i en enkelt skole.

Figur 4.3. Definitioner og afgrænsninger af facility management i tre tidligere analyser

Kilde	Definition	Afgrænsning																					
Udbudsrådet (2012)	Integreringen af processer inden for en organisation for at fastholde og udvikle de services, som understøtter og forbedrer effektiviteten af de primære aktiviteter. <i>Basert på Markedet for Facilities Management i Danmark (2009) af Per Anker Jensen.</i>	Kundebehov på områderne <ul style="list-style-type: none"> • Arealer og infrastruktur (ejendomsdrift) • Mennesker og organisering (services) Fx rengøring, vinduespolering, planteservice, kantineservice, arealservice, bygningsvedligehold, reception, postservice, vagtservice, bilservice, kopiering, trykkeri, viceværtfunktion, håndtering af øvrige ressourcer fx mødebooking mv.																					
Per Anker Jensen (2009)	Integreringen af processer inden for en organisation for at fastholde og udvikle de aftalte services, som understøtter og forbedrer effektiviteten af de primære aktiviteter. <i>Basert på europæisk standard fra 2006 (dansk oversættelse fra 2008).</i>	<table border="0"> <tr> <td>Ejendomsdrift</td> <td>Services</td> <td></td> </tr> <tr> <td>• Bygninger og lokaler</td> <td>• Sundhed</td> <td>• Logistik</td> </tr> <tr> <td>• Terræn</td> <td>• Sikkerhed og sikring</td> <td>• Virksomhedssupport – økonomi</td> </tr> <tr> <td>• Renhold</td> <td>• Catering</td> <td>• Virksomhedssupport – personale</td> </tr> <tr> <td>• Arbejdsplads</td> <td>• Reception</td> <td>• Ledelsessupport – organisationsspecifik</td> </tr> <tr> <td>• Branchespecifik</td> <td>• Kontaktcenter og mødelokaler</td> <td>• Organisationsspecifik teknologi</td> </tr> <tr> <td></td> <td>• Informations- og kommunikationsteknologi</td> <td></td> </tr> </table>	Ejendomsdrift	Services		• Bygninger og lokaler	• Sundhed	• Logistik	• Terræn	• Sikkerhed og sikring	• Virksomhedssupport – økonomi	• Renhold	• Catering	• Virksomhedssupport – personale	• Arbejdsplads	• Reception	• Ledelsessupport – organisationsspecifik	• Branchespecifik	• Kontaktcenter og mødelokaler	• Organisationsspecifik teknologi		• Informations- og kommunikationsteknologi	
Ejendomsdrift	Services																						
• Bygninger og lokaler	• Sundhed	• Logistik																					
• Terræn	• Sikkerhed og sikring	• Virksomhedssupport – økonomi																					
• Renhold	• Catering	• Virksomhedssupport – personale																					
• Arbejdsplads	• Reception	• Ledelsessupport – organisationsspecifik																					
• Branchespecifik	• Kontaktcenter og mødelokaler	• Organisationsspecifik teknologi																					
	• Informations- og kommunikationsteknologi																						
International Facility Management Association (2014)	Facility management er en profession, som omfatter mange discipliner for at sikre funktionaliteten af bygninger ved at integrere mennesker, sted, proces og teknologi.	<table border="0"> <tr> <td>Kernekompetencer</td> <td></td> </tr> <tr> <td>• Kommunikation</td> <td>• Ledelse og strategi</td> </tr> <tr> <td>• Nødberedskab og forretningskontinuitet</td> <td>• Drift og vedligehold</td> </tr> <tr> <td>• Miljøforvaltning og bæredygtighed</td> <td>• Projektledelse</td> </tr> <tr> <td>• Finans og handel</td> <td>• Kvalitet</td> </tr> <tr> <td>• Menneskelige faktorer</td> <td>• Fast ejendom</td> </tr> <tr> <td></td> <td>• Teknologi</td> </tr> </table>	Kernekompetencer		• Kommunikation	• Ledelse og strategi	• Nødberedskab og forretningskontinuitet	• Drift og vedligehold	• Miljøforvaltning og bæredygtighed	• Projektledelse	• Finans og handel	• Kvalitet	• Menneskelige faktorer	• Fast ejendom		• Teknologi							
Kernekompetencer																							
• Kommunikation	• Ledelse og strategi																						
• Nødberedskab og forretningskontinuitet	• Drift og vedligehold																						
• Miljøforvaltning og bæredygtighed	• Projektledelse																						
• Finans og handel	• Kvalitet																						
• Menneskelige faktorer	• Fast ejendom																						
	• Teknologi																						

Kilde: Udbudsrådet (2012), "Effekterne af konkurrence om kommunal rengøring", 2012; Pr. A. Jensen (2009), "Markedet for Facilities Management i Danmark", Center for Facilities Management; International Facility Management Association (2014), IFMA.org

Med henblik på at sikre et tilstrækkeligt afgrænset analytisk område har denne analyse fokus på rengøring og vedligeholdsgøper, og den inkluderer således ikke anlægsgøper eller administrative funktioner. Mere specifikt fokuseres der på renhold, indvendigt vedligehold af bygninger, udvendigt vedligehold af bygninger, vedligeholdelse af terræn og teknisk service – se tabel 4.1.

Udvælgelsen er sket med henblik på at sikre, at store og centrale facility management-opgaver er inkluderet, og samtidig sikre tilpas ensartethed på tværs af delområderne til at kunne sammenligne på tværs. Dermed kan et mere entydigt leverandørmarked identificeres.

Fælles for de fem delområder er, at de hver især dækker mere end én facility management-funktion (fx både almindelig rengøring og specialiseret rengøring), som kan være placeret mange forskellige steder (fx på flere forskellige kommunale folkeskoler). Til gengæld er omkostninger til fx anlæg, kantinedrift mv. ikke inkluderet.

Tabel 4.1. Analysens fokus inden for facility management

Renhold	Indvendigt vedligehold af bygninger	Udvendigt vedligehold af bygninger	Vedligeholdelse af terræn	Teknisk service
<ul style="list-style-type: none"> • Almindelig rengøring • Specialiseret rengøring • Vinduespolering 	Løbende vedligeholdelse af indendørsarealer og -faciliteter, herunder gulve, vægge og tekniske installationer – fx <ul style="list-style-type: none"> • Ventilation • Varme • Vand 	Vedligehold af facader, tag, vinduer, etc.	Pleje og renhold af udvendige arealer og faciliteter – fx: <ul style="list-style-type: none"> • Parker • Udendørs idrætsanlæg • Haver • Gårdarealer 	<ul style="list-style-type: none"> • Pedelfunktioner • Mindre håndværkeropgaver

Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Den tværgående karakter af de forskellige opgaver og funktioner, som varetages under fællesbetegnelsen facility management, betyder også, at opgaverne er af forskellig karakter. Opgaverne har dog det tilfælles, at varetagelsen af dem er relativt simpel i modsætning til eksempelvis udredning og behandling af en anbringelse af et barn med sociale problemer. Sammenlignet med andre kommunale opgaveområder er facility management-området dermed – til trods for sin bredde – et homogent område, som pga. opgavernes simple karakter samlet set kan defineres som teknisk/hårdt område.

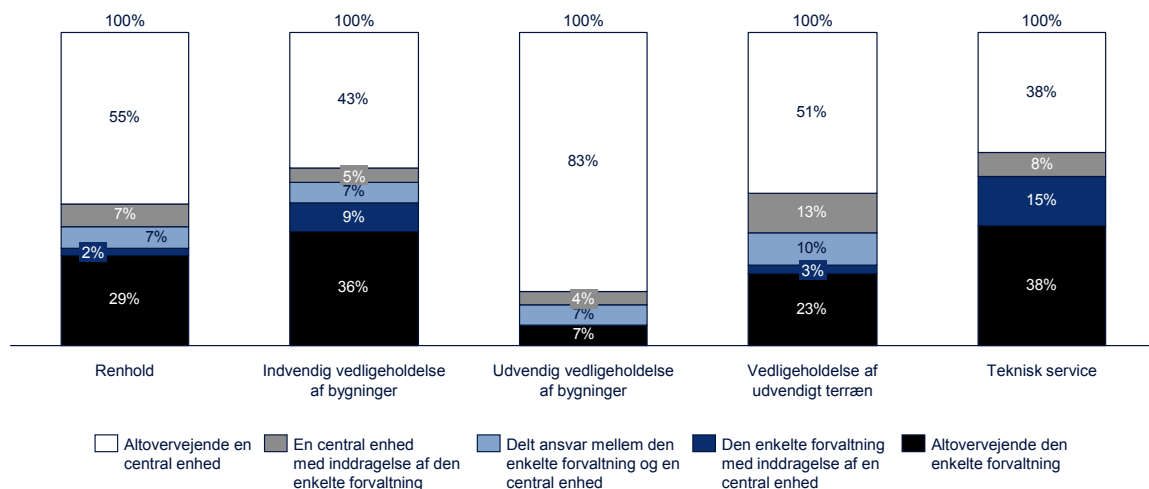
4.2.2 Udgifter, regulering og styring inden for facility management-området

Qua den forskelligartede karakter af opgaverne inden for facility management er de forskellige opgaver også underlagt forskellige juridiske rammebetingelser. Fokuserer man på lovmæssige krav til kvaliteten af de udførte services, fastlægger Byggeloven kommunens ansvar for nødvendigt vedligehold – dvs. både indvendigt vedligehold, udvendigt vedligehold og vedligehold af terræn. Således muliggør eksempelvis § 30 bødestraf til kommunen for manglende vedligehold. Herudover regulerer bygningsreglementet bl.a. kvaliteten af arbejdet. Til gengæld er der eksempelvis ingen lovmæssige krav til standarden for renhold, om end der ved svigtende rengøring kan udstedes påbud om bedre rengøring af Arbejdstilsynet, embedslægen m.fl. Med andre ord er der således i henhold til lovgivningen ikke en defineret grænse for, hvilket serviceniveau en kommune skal nå.

Idet facility management går på tværs af alle forvaltningsområder, er opgavevaretagelsen også organiseret på forskellige måder i de forskellige kommuner. Således har områdets kommunale fagchefer skønsmæssigt vurderet, hvor mange procent af opgaverne, der koordineres af en central enhed i kommunen (fx teknisk forvaltning).

Der er stor forskel på, i hvilket omfang de enkelte delområder er organiseret henholdsvis decentralt og centralt, jf. figur 4.4. Eksempelvis er udvendigt vedligehold af bygninger altovervejende centraliseret, når man ser på tværs af kommunerne, mens særligt det tekniske serviceområde er decentralt organiseret.

Figur 4.4. Centraliseringsgraden af kommunernes opgavevaretagelse inden for facility management



Note: De kommunale fagchefer har vurderet centraliseringsgraden i intervaller af 20 pct. begyndende fra 0 pct. 0-20 pct. er kategoriseret som altovervejende den enkelte forvaltning, 21-40 pct. er kategoriseret som den enkelte forvaltning med inddragelse af en central enhed, 41-60 pct. er kategoriseret som delt ansvar mellem den enkelte forvaltning og en central enhed, 61-80 pct. er kategoriseret som en central enhed med inddragelse af den enkelte forvaltning, mens 81-100 pct. er kategoriseret som altovervejende en central enhed.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Både opgavernes diffuse karakter og den meget varierende organisering betyder imidlertid, at udgifter til facility management ikke opgøres separat i den kommunale kontoplan. I stedet kan de kommunale udgifter til facility management-opgaver både konteres i henhold til områder (skoler, administration, institutioner) og i henhold til selve opgaverne (rengøring, kantine mv.). Af den grund eksisterer der heller ikke nogen præcise opgørelser over opgavernes omfang eller udgifterne hertil.

Som en del af spørgeskemaundersøgelsen blandt områdets kommunale fagchefer blev respondenterne derfor bedt om at fordele deres udgifter på de fem forskellige delområder, som er i fokus for denne analyse. Kommunernes besvarelser vidner om, at kommunerne enten selv har svært ved at opgøre deres egentlige facility management-udgifter eller også har svært ved at adskille dem ift. de forskellige delområder inden for facility management. Således angiver nogle kommuner, at de ingen udgifter har til fx renhold, mens andre kommuner ingen udgifter angiver til vedligehold.

Tager man imidlertid kommunernes angivelser af deres totale udgifter på området for pålydende, så kan den totale omkostningsbase på tværs af de fem delområder opgøres til ca. 7 mia. kr. Dette er dog sandsynligvis et konservativt estimat. Hvis man således beregner en omkostningsbase med udgangspunkt i Rigspolitiets udbud af alle typer facility management-opgaver¹⁸, så vil en kommunal omkostningsbase for alle facility management-opgaver udgøre ca. 8,5 mia. kr. Opgør man i stedet en omkostningsbase med udgangspunkt i Københavns kommunes forbrug på facility management i 2012¹⁹, så vil omkostningsbasen for alle facility management-opgaver udgøre ca. 13 mia. kr. Dermed er det mere sandsynligt, at den kommunale omkostningsbase for de fem delområder sandsynligvis ligger et sted mellem 7 mia. og 13 mia. kr.

Fokuserer man endnu bredere end de kommunale facility management-opgaver, indikerer henholdsvis en rapport fra DTU (2009), en rapport fra Ernst & Young (2010) og en rapport fra Byens Ejendom (2014), at den totale konkurrenceegnede del af omkostningsbasen er på ca. 61 mia. kr. Det vil sige på tværs af hele facility management-sektoren, herunder både det private og det offentlige marked.

I afsnit 4.1.2 beskrives det private leverandørmarked på området for at anskueliggøre områdets markedsbetingelser.

4.2.3 Private leverandører på området for facility management

I dag er der i alt 9.815 virksomheder på det brede facility management-område. Som det fremgår af figur 4.5., er disse virksomheder dog af meget forskellig størrelse. Overordnet kan virksomhederne inddeles i fire grupper:

- Meget store virksomheder med mere end 501 ansatte
- Store virksomheder fra og med 51 til 500 ansatte
- Mellemstore virksomheder fra og med 6 til 50 ansatte
- Små virksomheder med 5 eller færre ansatte.

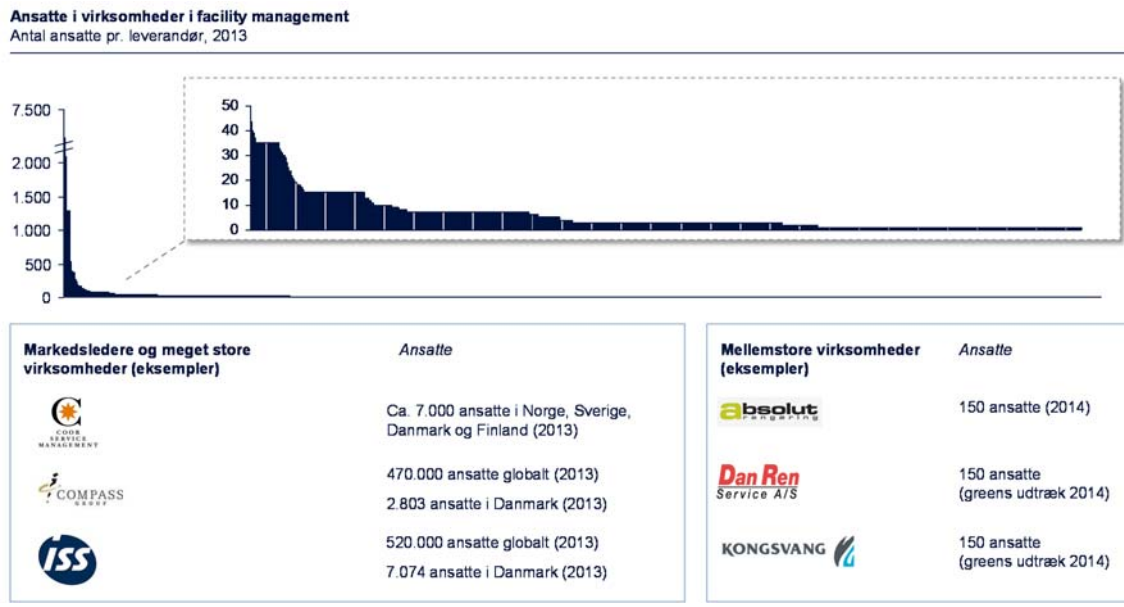
Leverandørmarkedet på facility management-området er således kendetegnet ved at være meget broget med mange små og mellemstore spillere og en mindre gruppe meget store leverandører ift. antal ansatte og omsætning.

Hvis man alene fokuserer på de 708 virksomheder, som har opgivet antal ansatte jf. figur 4.5., så udgør de små virksomheder lidt under to ud af tre virksomheder, de mellemstore udgør lidt under en ud af tre virksomheder, mens de resterende virksomheder er mellemstore virksomheder og meget store virksomheder. Til gengæld har de store og meget store virksomheder tilsammen markant flere ansatte end de mellemstore og små virksomheder.

¹⁸ Omkostningsbasen medtager alle facility management-opgaver i Rigspolitiet og beregnes for kommunerne ved at dividere de totale facility managementudgifter med antallet af årsværk i Rigspolitiet og dernæst opskalere disse med antallet af kommunale årsværk.

¹⁹ Omkostningsbasen medtager alle facility management-opgaver i Københavns Kommune i 2012 og beregnes for kommunerne ved at opskalere de totale facility managementudgifter ift. befolkningsantallet på landsplan.

Figur 4.5. Størrelsen af de private leverandører på markedet

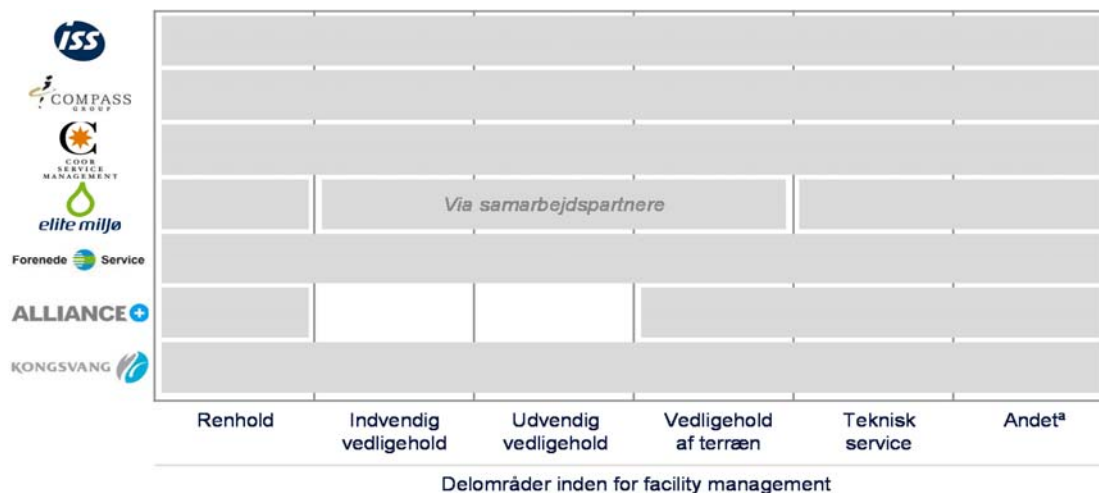


Kilde: Greens; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Leverandørmarkedet er således domineret af små virksomheder, om end virksomhedsprofilerne generelt dækker over alt fra små enkeltmandsvirksomheder til globale virksomheder. Som det fremgår af figur 4.6., så varetager særligt de meget store virksomheder, de store virksomheder og de mellemstore virksomheder flere typer af facility management-opgaver, mens de store virksomheder varetager stort set alle opgavetyper – herunder også eksempelvis kantinedrift.

Det illustrerer også, at leverandørlandskabet giver kommunerne mulighed for at samle flere typer af facility management-opgaver under ét, i det tilfælde at kommunen vælger en model, hvor en ekstern aktør varetager opgaveløsningen

Figur 4.6. Syv store og mellemstore leverandører inden for facility management



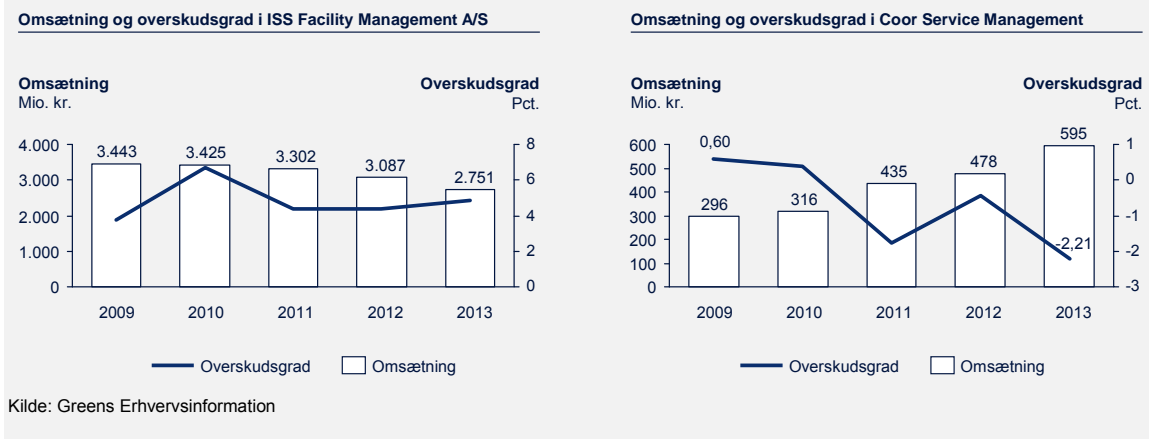
a: Kantineservice, vagtservice, receptionistservice, postservice, skadeservice, planteservice, vejservice, viceværtsservice m.m.
Kilde: Udbudsrådet 2012, "Effekterne af konkurrence om kommunal rengøring"; virksomheders respektive hjemmesider; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Et eksempel på to af områdets meget store virksomheder er ISS Facility Management og Coor Service Management, som med omsætninger på henholdsvis 2,7 mia. kr. og 0,6 mia. kr. i 2013 dækker facility management-området bredt - se boks 4.2. for uddybning.

Boks 4.2. Omsætning og overskudsgrad i ISS Facility Management og Coor Service Management

ISS Facility Management og Coor Service Management er to af de største leverandører på facility management-området i Danmark. ISS Facility Management er i den forbindelse en del af ISS Group, som i Norden er størst i Norge. ISS Facility Management (Danmark) omsatte i 2013 for omkring 2,7 mia. kr., mens Coor Service Management omsatte for omkring 0,6 mia. kr. i 2013.

Over de seneste fem år har ISS Facility Management oplevet et markant fald i omsætning på omkring 0,7 mia. kr., mens omsætningen i Coor Service Management i samme periode er steget med 0,3 mia. kr. Til gengæld har ISS Facility Management haft en relativt stabil overskudsgrad på omkring de 5 pct., mens overskudsgraden i Coor Service Management har været faldende og i gennemsnit negativ over de fem år.



Alene 32 pct. af de virksomheder, der har besvaret spørgeskemaundersøgelsen, er aktive i de større bykommuner. Dette illustrerer, at der – til trods for en række meget store leverandører på området – stadig er mange virksomheder, som fokuserer deres serviceleverancer lokalt.

Dette understøttes af, at der samtidig er stor forskel på, hvor de private leverandører er aktive. Af de adspurgte virksomheder er der således en bred dækning på tværs af de danske kommuner. Til trods for at der således er flest virksomheder i hovedstaden, er der stadig et betydeligt antal virksomheder, der er aktive i yderområderne.

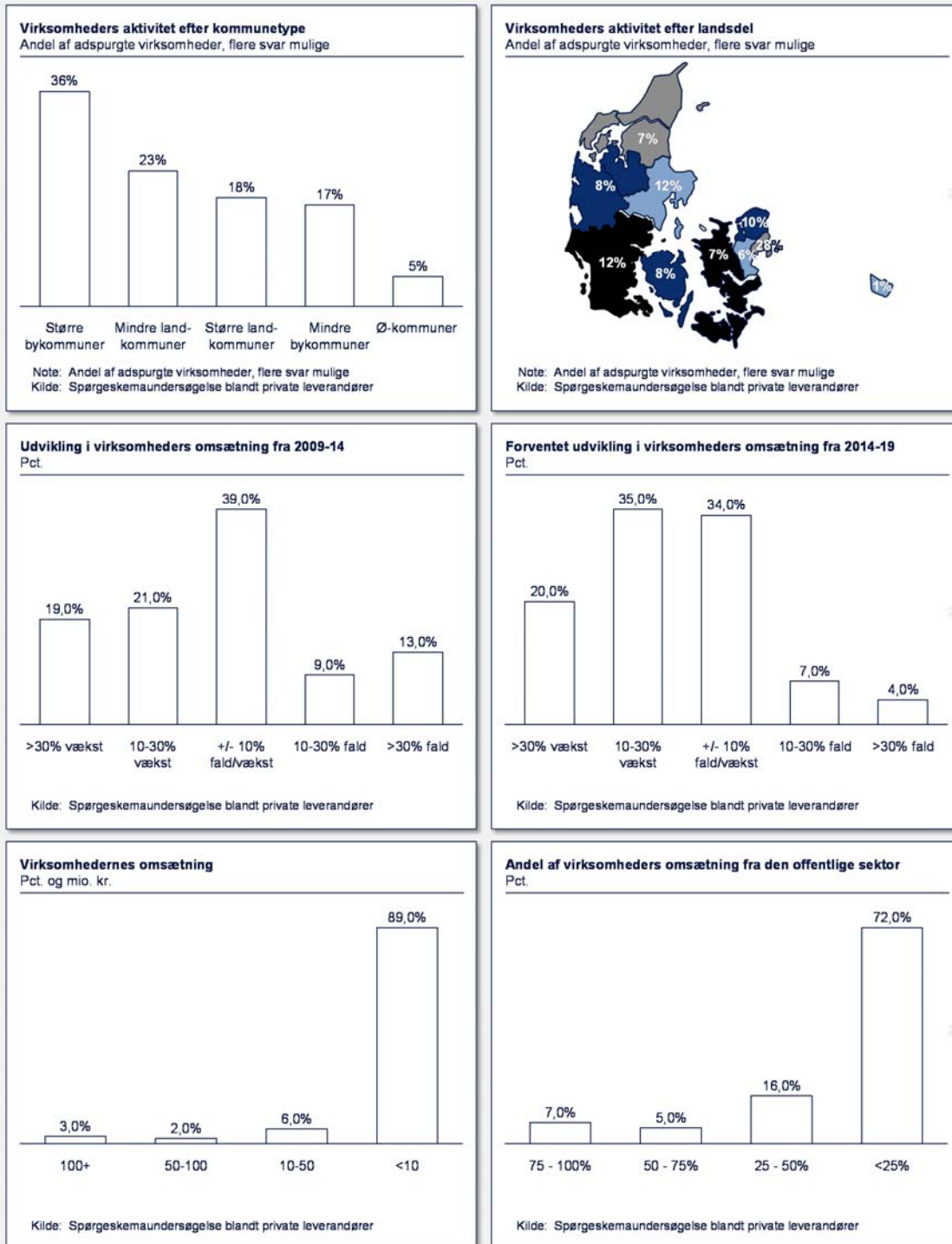
Af de virksomheder, der har besvaret spørgeskemaet, har 89 pct. af virksomhederne en omsætning på under 10 mio. kr., mens kun 5 pct. har en omsætning på mere end 50 mio. kr. Samtidig kan virksomhedernes omsætning kun i mindre omfang være drevet af det kommunale forbrug på området, idet 72 pct. af virksomhederne i spørgeskemaundersøgelsen får under 25 pct. af deres omsætning fra det offentlige. Alene 10-15 pct. af virksomhederne får mere end halvdelen af deres omsætning fra det offentlige.

Virksomhederne har generelt oplevet en lille omsætningsvækst i løbet af de seneste fem år, og at denne udvikling forventes at fortsætte – om end i et større omfang. Således angiver 55 pct. af virksomhederne i spørgeskemaundersøgelsen, at deres omsætning i de kommende fem år vil stige med mere end 10 pct.

Det er i den forbindelse interessant, at en forventet ændring i antallet opgaver både angives som årsag til omsætningsvækst og omsætningsfald blandt de forskellige virksomheder. Dette understøtter således billedet af et fragmenteret leverandørmarked, idet det indikerer, at de forskellige virksomheder ikke har samme mulighed for at tilpasse sig ændringer i opgaveudbuddet.

Boks 4.3. Karakteristika ved facility management-leverandørerne i spørgeskemaundersøgelsen

Om end der er modtaget et begrænset antal svar på fra leverandører på facility managementområdet viser nedenstående figurer, at virksomhederne repræsenterer populationen bredt. Overordnet er der tale om et fragmenteret leverandørmarked domineret af små virksomheder, hvor virksomhederne dækker bredt og snævert samt lokalt og nationalt.



4.3. OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE INDEN FOR FACILITY MANAGEMENT

I dette afsnit analyseres omfanget og karakteren af offentlig-privat samarbejde på facility management-området. Der fokuseres særligt på følgende temaer:

- Omfanget af konkurrence på facility management-området.
- Variation i kommunernes anvendelse af udbud på tværs af analysens fem delområder.
- Forventninger til den fremadrettede udvikling i anvendelse af konkurrence på området.
- Kommunernes generelle erfaringer med udbud og placering af det overordnede ansvar for de administrative opgaver forbundet med udbud.
- Karakteristika ved kommunernes senest gennemførte udbud.

Figur 4.7. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 4.4. Opsummering af analysens pointer vedrørende anvendelse af offentlig-privat samarbejde på facility management-området i kommunerne

Facility management-området har en estimeret udbudsgrad på omkring 50-60 pct. Dog lader der til stadig at være en række uprøvede potentialer for udbud på området, idet der særligt skabes konkurrence om indvendigt og udvendigt vedligehold samt renhold, mens der i mindre omfang skabes konkurrence om tekniske serviceopgaver.

Det forventes, at de private leverandørers andel af markedet vil fortsætte de seneste fem års vækst over de kommende år – herunder også på det tekniske serviceområde.

Mere end tre ud af fire kommuner har erfaringer med udbud på området.

Særligt tre forhold kan fremhæves omkring kommunernes senest gennemførte udbud:

- Volumen i de enkelte udbud varierer markant på tværs af kommunerne.
- Udbudsmetoder såsom dialog med markedet og tværkommunalt samarbejde anvendes ikke bredt på tværs af de kommunale udbud.
- Kommunerne konsoliderer i et relativt stort omfang opgaverne på tværs af institutioner, men til gengæld kun i et meget lille omfang på tværs af delområder.

4.3.1 Udbud som reglen snarere end undtagelsen på facility management-området

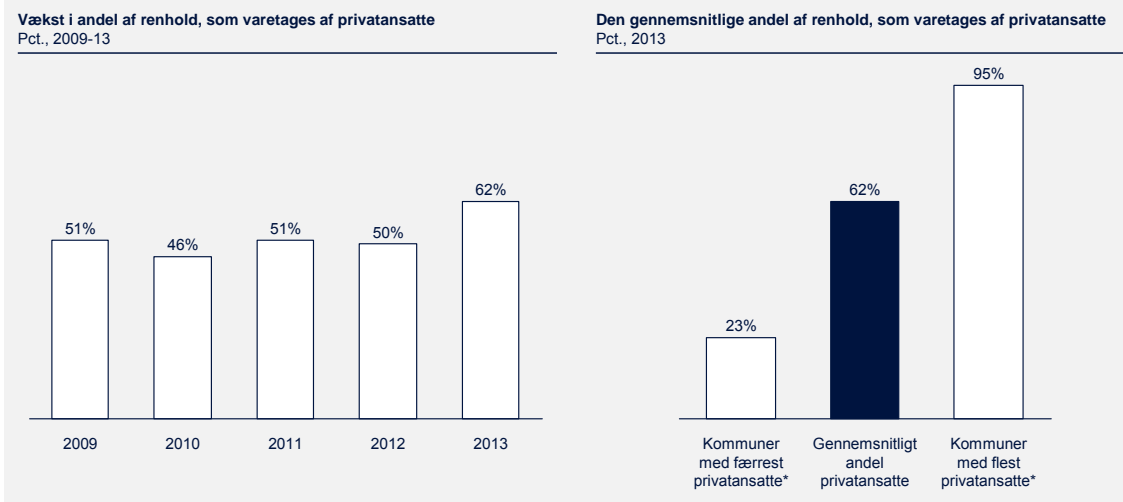
Idet det ikke er muligt at opgøre omkostningerne til de enkelte facility management-opgaver i kommunerne, er det ikke muligt at bruge IKU som indikator for, hvor meget kommunerne skaber konkurrence om facility management-opgaver. Dette skyldes, at IKU beregnes som andelen af en konteringspost i den kommunale kontoplan, der må konkurrenceudsættes, og som rent faktisk bliver konkurrenceudsat.

Ved at estimere andelen af rengøringsansatte i de enkelte kommuner, som er privatansatte, er det dog muligt at få en indikation af udbudsgraden på tværs af facility management-opgaverne generelt og på tværs af renholdsopgaverne specifikt. Som det således fremgår af boks 4.5., så er lidt under 60 pct. af de rengøringsansatte i kommunerne privatansatte. Samtidig viser boks 4.5., at man har oplevet en markant vækst i antallet af private ansatte i løbet af de seneste år.

Boks 4.5. Andelen af private rengøringsansatte i kommunerne som indikator for udbudsgraden

Som indikation af udbudsgraden på tværs af facility management-opgaver generelt og på tværs af renholdsopgaver specifikt kan man bruge andelen af private rengøringsansatte i kommunerne. Idet private leverandører i de allerfleste tilfælde således vinder de kommunale udbud, vil antallet af privatansatte i den enkelte kommune alt andet lige indikere, hvor stor en andel af de kommunale opgaver, kommunerne har skabt konkurrence om.

Dette under antagelse af, at antallet af rengøringsansatte tilnærmelsesvist følger kommunernes størrelse, samt at de private og de offentlige produktivitet er sammenlignelig.



Note IKU måles via en proxy bestemt ved nedgangen i antallet af kommunalt ansatte rengøringsmedarbejdere. Det antages således, at nedgangen afspejler en stigning i privatansatte. Baseret på 74 kommuner.

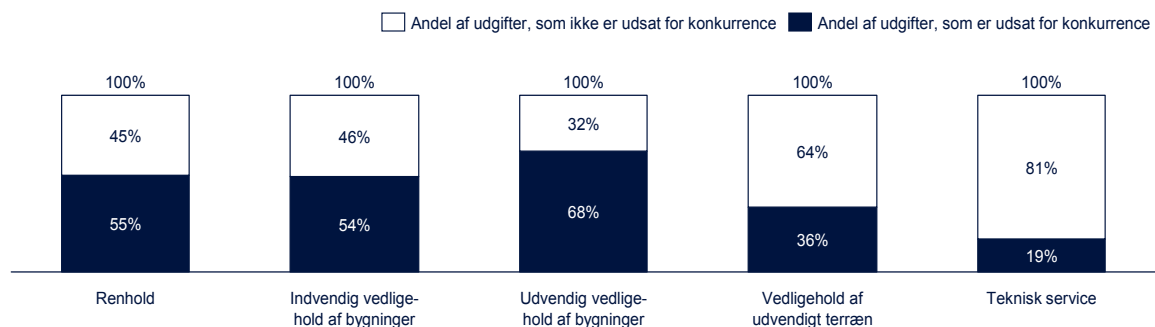
* 10 pct. kommuner med henholdsvis færrest og flest privatansatte målt ift. det totale antal ansatte i kommunerne.

Kilde: Noegletal.dk; Kommunernes og Regionernes Lønstatistik; Quartz+Co- og Rambøll-analyse.

Dette understøttes af, at man med udgangspunkt i det tidligere estimat af den konkurrenceegnede omkostningsbase for hele facility management-markedet på ca. 60 mia. kr. estimerer, at der skabes konkurrence om 54-63 pct. af omkostningsbasen.

Dette billede bekræftes af figur 4.8. Således er kommunerne blevet bedt om at vurdere, hvor stor en del af deres udgifter til de enkelte delområder, som bliver underlagt konkurrence via udbud. I den forbindelse vurderer de, at der skabes konkurrence om 55 pct. af udgifterne til renhold, 54 pct. af udgifterne til indvendigt vedligehold, 68 pct. af udgifterne til udvendigt vedligehold, 36 pct. af terrænvedligehold og 19 pct. af udgifterne til teknisk service. På tværs af de fem delområder vurderer kommunerne således, at man skaber konkurrence via udbud om mere end 50 pct. af opgaverne.²⁰

Figur 4.8. Andelen af udgifterne til de 5 delområder inden for facility management, som der skabes konkurrence om

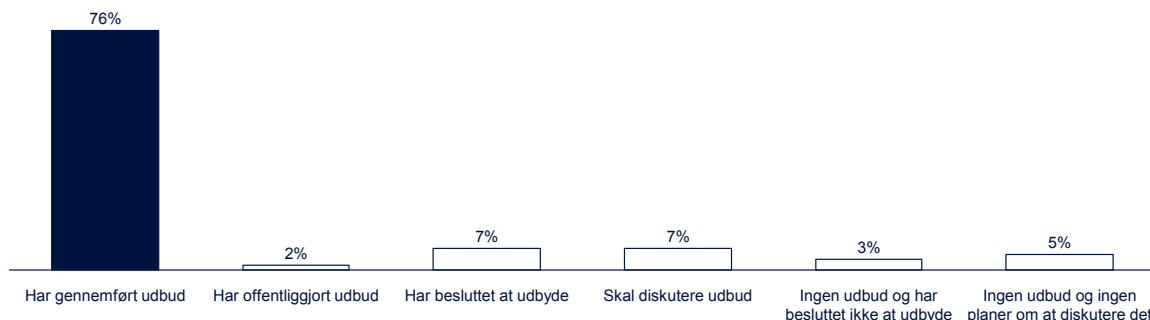


Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

²⁰ Idet udgifterne til teknisk service og terrænvedligehold er mindre end eksempelvis til rengøring, vægter de mindre i en samlet opgørelse af, hvor stor en andel af udgifterne kommunerne skaber konkurrence om.

76 pct. af kommunerne angiver, at de har gennemført udbud på et eller flere af de fem delområder, mens alene 8 pct. af kommunerne hverken har gennemført udbud eller har planer derom. De resterende 16 pct. af kommunerne har heller ikke gennemført udbud, men de har til gengæld allerede besluttet at gennemføre et udbud, offentliggjort et udbud eller også skal de drøfte muligheden for udbud politisk i løbet af valgperioden.

Figur 4.9. Kommunernes erfaringer med udbud

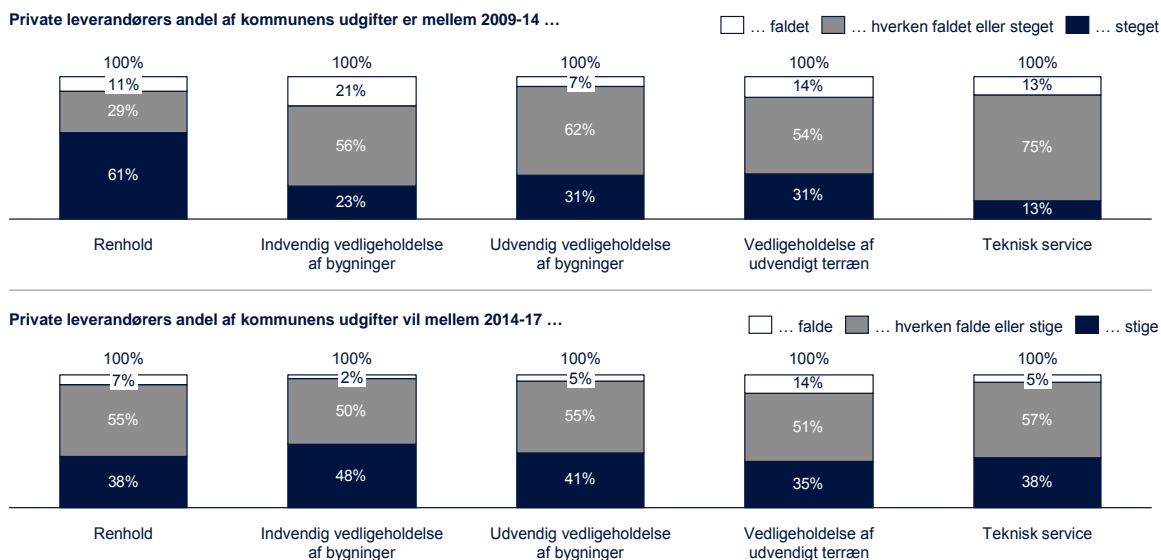


Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Forventninger til den fremadrettede anvendelse af udbud

Kommunerne forventer overvejende, at de private leverandørers andel af markedet vil stige over de kommende år. Renhold er således det eneste delområde, hvor kommunerne tilsammen forventer, at de private leverandørers andel vil stige mindre de kommende fem år, end den har gjort de seneste fem år. Dog forventer ca. 40 pct. af kommunerne stadig, at de private leverandørers andel vil stige, mens kun ca. 10 pct. af kommunerne forventer, at andelen vil falde.

Figur 4.10. Udviklingen i private leverandørers andel af facility management-markedet



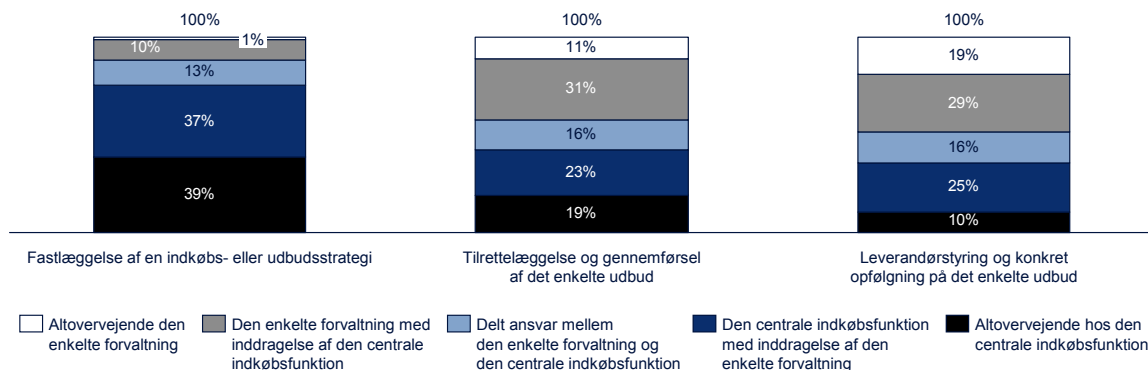
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Organisering af arbejdet med udbud

De fleste kommuner placerer ansvaret for fastlæggelsen af en indkøbs- eller udbudsstrategi i den centrale indkøbsfunktion. Omtrent 40 pct. af kommunerne placerer ansvaret for at tilrettelægge og gennemføre det enkelte udbud i en central funktion, mens 40 pct. placerer ansvaret i den relevante forvaltning. De resterende kommuner har delt ansvaret mellem den centrale funktion og den relevante forvaltning. Og endeligt placerer alene omkring hver tredje kommune leverandørstyring og opfølgning på det enkelte udbud i en central funktion, mens omkring halvdelen

har placeret dette ansvar i den relevante forvaltning. De resterende kommuner har delt ansvaret mellem den centrale funktion og den relevante forvaltning.

Figur 4.11. Placering af opgave



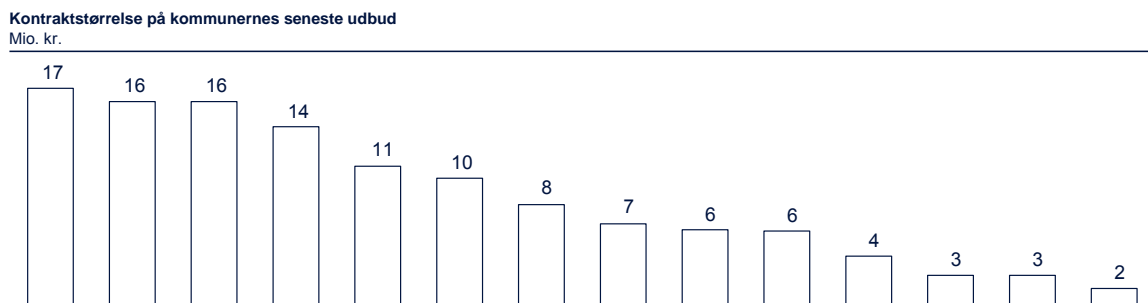
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Tilrettelæggelse af senest gennemførte udbud

Der ses en vis spredning i, hvordan kommunerne har grebet deres seneste udbud an. I nærværende analyse er der særligt fokuseret på udbuddenes volumen, de redskaber kommunerne anvendte i forbindelse med udbuddene, samt graden hvori kommunerne konsoliderede udbuddene på tværs af henholdsvis de fem delområder, administrative enheder, kommunens forvaltninger og kommunegrænser.

Som det fremgår af figur 4.12, så er der stor forskel på, hvor store kommunernes seneste udbud var. Således var det mindste udbud var på 2 mio. kr. og det største på 17 mio. kr.

Figur 4.12 Kontraktstørrelse på kommunernes seneste udbud



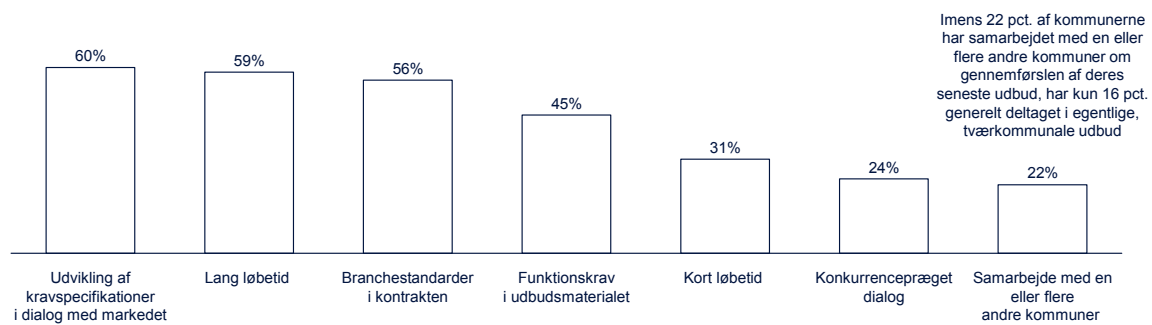
Note: Ikke alle kommuner har angivet kontraktstørrelsen på deres seneste udbud, hvorfor alene 14 udbud er opgjort

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

På samme vis er der jf. figur 4.13, også stor spredning i, hvilke redskaber kommunerne anvendte ved seneste udbud. Imens 60 pct. af kommunerne udviklede udbuddenes kravspecifikationer i dialog med markedet, så samarbejdede alene 22 pct. af kommunerne med andre kommuner omkring gennemførelsen af udbuddene. Som det fremgår af taleboblen i figur 4.13, har alene 16 pct. af kommunerne i det hele taget på et eller andet tidspunkt deltaget i et egentligt tværkommunalt udbud.

Ud over dialogen med markedet i forbindelse med formuleringen af kravspecifikationen var udbuddene desuden særligt karakteriseret ved at have lange løbetider og kontraktliggjorte krav til opfyldelse af branchestandarder (fx INSTA 800 på renholdningsområdet). Mere generelt vidner ovenstående imidlertid også om, at de forskellige redskaber, som er inkluderet i nærværende analyse, ikke anvendes bredt på tværs af de kommunale udbud, idet det mest anvendte redskab alene anvendtes i 60 pct. af kommunernes seneste udbud.

Figur 4.13. Anvendte redskaber i forbindelse med kommunernes seneste udbud

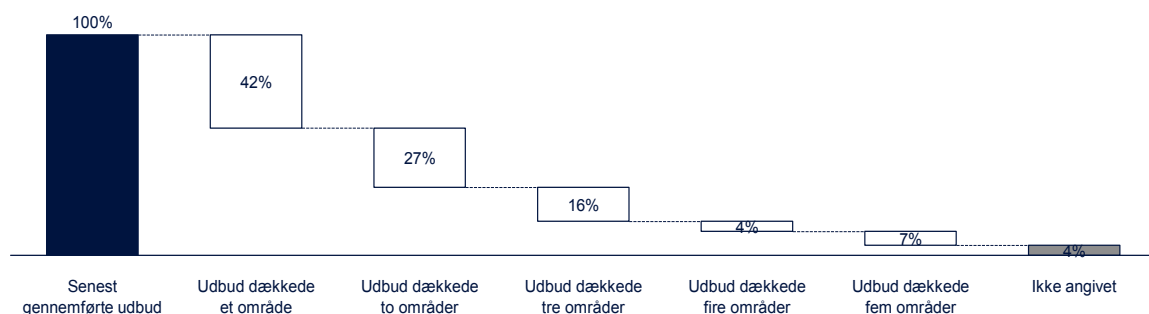


Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Da kun hver fjerde kommune i forbindelse med deres seneste udbud samarbejdede med en eller flere kommuner om gennemførelsen af udbuddet, tyder ovenstående desuden ikke på, at området er særligt konsolideret på tværs af kommunegrænser.

De gennemførte udbud dækker generelt et eller to facility management-områder. Således illustrerer figur 4.14., at hele 42 pct. af udbuddene alene dækkede ét område, at 27 pct. dækkede to områder, at 16 pct. dækkede tre områder, mens alene 11 pct. dækkede fire eller fem af de analyserede delområder. Det vil med andre ord sige, at alene hvert fjerde af kommunernes seneste udbud dækkede mere end to områder. Samtidig viser figuren, at kun 16 pct. af kommunerne har deltaget i tværkommunalt udbud på området.

Figur 4.14. Konsolidering af delområder i kommunernes seneste udbud



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Kommunerne har med andre ord ikke særligt store erfaringer med at udbyde opgaver på tværs af de forskellige delområder inden for facility management. Dette er dog ikke tilfældet for alle offentlige organisationer, hvor bl.a. Rigspolitiet, DR og Forsvaret har konsolideret flere delområder i samme udbud. Således har eksempelvis Forsvaret i flere omgange udbudt bredt ift. delområderne inden for facility management, hvilket er uddybet i boks 4.6. Kommunerne kan derfor med fordel søge inspiration hos andre offentlige organisationers håndtering af facility management-udbud, såfremt de vil konsolidere delområderne i større udbud.

Boks 4.6. Forsvarets udbud af flere delområder inden for facility management

Forsvarsforliget for 2010-2014 betød, at Forsvaret konkurrenceudsatte etableringsdriften i to aftaler.

I 2010-2012 blev facility management på Forsvarets etableringer i Østdanmark udbudt i 5 år med mulighed for forlængelse. Udbuddet bestod af tre delaftaler på henholdsvis rengøring og vinduespolering, kantinedrift samt arealpleje og bygningsvedligehold.

Efter afgivelsen af bud konstaterede Forsvarskommandoen, at ingen af tilbudsgiverne opfyldte mindstekravene i udbudsmaterialet. Derfor blev alle tilbud annulleret, og udbuddet overgik til udbud efter forhandling.

Forenede Service A/S vandt det endelige tilbud blandt ni tilbudsgivere. Aftalen blev tildelt på baggrund af pris, kvalitet, personaleforhold og modtagelse af virksomhedsoverdragede medarbejdere. Efterfølgende indgik Forsvaret forlig med to andre tilbudsgivere, som anså overgangen til udbud efter forhandling som uretmæssig.

I 2012 igangsatte Forsvaret udbuddet i Vestdanmark, som dækkede én samlet aftale på rengøring, kantinedrift, arealpleje og vintertjeneste samt driftsrelaterede opgaver.

ISS Facility Services vandt udbuddet på fire år med mulighed for forlængelse. Fire virksomheder var prækvalificeret til at afgive tilbud på aftalen for Vestdanmark.

Kilde: Forsvarsministeriet; diverse danske medier

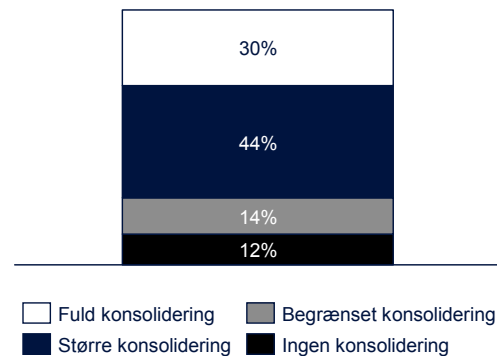
Kommunerne samler i et relativt stort omfang opgaverne på tværs af forskellige enheder i forbindelse med et udbud. I alt har 30 pct. af kommunerne i forbindelse med deres seneste udbud inkluderet samtlige kommunale enheder i udbuddet, mens alene 12 pct. ikke konsoliderede enhederne. Se figur 4.15.

Eksempelvis har en kommune samlet polering af vinduer på 120 enheder i ét udbud, mens en anden kommune har samlet alle opgaver vedrørende renhold og teknisk service på samtlige kommunale ejendomme i ét udbud.

Overordnet viser ovenstående således, at kommunerne i relativt stort omfang konsoliderer opgaverne på tværs af deres administrative enheder, men til gengæld kun i meget lille omfang på tværs af delområder og kommunegrænser.

Det følgende afsnit 4.4 analyserer derfor, hvad effekterne er af udbud på tværs af kommunerne.

Figur 4.15. Konsolidering af enheder i kommunernes seneste udbud



Note: Det har med udgangspunkt i data ikke været muligt at opgøre det præcise antal enheder, hvorfor data er blevet kvalitativt kodet med udgangspunkt i kommunernes tekstangivelser

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

4.4. EFFEKTER AF UDBUD PÅ FACILITY MANAGEMENT-OMRÅDET

Dette afsnit analyserer kommunernes realiserede og forventede effekter i forbindelse med udbud af facility management-opgaver. I afsnittet fokuseres på følgende temaer:

- Kommunernes realiserede og forventede effekter ved udbud – både for så vidt angår økonomiske og ikke-økonomiske effekter.
- Sammenhæng mellem kommunernes forventede og realiserede effekter.
- Spredning i effekterne på tværs af kommunerne.

Figur 4.16. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 4.7. Opsummering af analysens konklusioner vedrørende effekterne ved offentlig-privat samarbejde på facility management-området i kommunerne

Ved senest gennemførte udbud på facility management-området har kommunerne i gennemsnit opnået såvel økonomiske som ikke-økonomiske effekter. Ved en gennemgang af kommunernes senest gennemførte udbud ses det bl.a., at

- Kommunerne reducerer gennemsnitligt udgifterne med 5 pct. ved udbud. Førstegangsudbud giver i gennemsnit mindredgifter på 7 pct. Genudbud giver mindredgifter på 3 pct.

De kommunale fagcheferes generelle forventninger er, at anvendelse af udbud kan føre til positive økonomiske såvel som ikke-økonomiske effekter.

- På en skala fra 1 – 5, hvor 5 er højest, forventer fagcheferne økonomiske effekter svarende til 4,1 (positive effekter) og ikke-økonomiske effekter svarende til 3,4 (moderate positive effekter).

Analysen har i den forbindelse overordnet tre konklusioner. For det første medfører udbud store økonomiske gevinster for kommunerne (omkring 10 pct.), samtidig med at de kommunale fagchefer generelt vurderer, at de ikke-økonomiske effekter enten forbliver neutrale eller forbedres ved udbud – herunder også den faglige/objektive kvalitet, medarbejdertilfredsheden og brugertilfredsheden. Samtidig tyder erfaringer fra andre offentlige organisationer på, at især de økonomiske gevinster potentielt kan blive endnu større. Eksempelvis realiserede Rigspolitiet en økonomisk gevinst på 30 pct. ved et udbud af forskellige facility management-områder.

For det andet realiserer kommunerne i stort omfang de effekter, som de forventede på tidspunktet for udbudsmaterialets offentliggørelse. Dette indikerer, at kommunernes forventede effekter generelt er retvisende for deres realiserede effekter.

For det tredje opleves det på tværs af kommunerne, at der kan realiseres effekter ved udbud. Således er spredningen i kommunernes forventninger til effekterne af udbud dels lille og dels centreret omkring de samme værdier.

Analysen af effekterne ved udbud på facility management-området tager udgangspunkt i to forskellige afsnit. Med udgangspunkt i spørgeskemaundersøgelsen undersøges det først i afsnit 4.3.1, hvor store effekter kommunerne har realiseret i forbindelse med udbud. I den forbindelse sammenlignes de realiserede effekter af kommunernes seneste udbud med kommunernes forventede effekter af det samme udbud.

Sidst analyseres det i afsnit 4.3.2, hvad kommunerne generelt forventer af effekter ved udbud på området. Afsnittet tager udgangspunkt i spørgeskemaundersøgelsen og behandler både de forventede ikke-økonomiske og økonomiske effekter.

Analyserne af både de realiserede og de forventede effekter understøttes desuden af de kvalitative data, som er blevet indsamlet igennem interviews og workshop samt spørgeskemaundersøgelsen blandt virksomhederne på området. Til gengæld er det ikke muligt at understøtte konklusionerne med objektive kvalitetsdata, idet der pga. områdets lidt diffuse afgrænsning, så vidt vides, ikke er nogen centralt tilgængelige data herpå.

4.4.1 Effekter ved senest gennemførte udbud på facility management-området

Der er, som boks 4.8. illustrerer, ikke nødvendigvis enighed om, hvad effekterne er af udbud på facility management-området. I bestræbelsen på at kvalificere de eksisterende analyser er de kommunale fagchefer i denne analyse blevet bedt om at angive både de forventede og de realiserede effekter ved kommunens seneste udbud.

Boks 4.8. Erfaring med effekterne af konkurrenceudsættelse for kommunal rengøring

Udbudsrådet offentliggjorde i 2012 en rapport om erfaringer fra elleve kommunale udbud af rengøring. Alle udbud gav anledning til brutto- og nettobesparelser for kommunen. Nettobesparelserne udgjorde mellem 13,6 og 54,4 pct. Samtidig fremgår det af rapporten, at kvaliteten enten forblev uændret eller blev lidt bedre i alle elleve udbud, mens medarbejderforholdene til gengæld blev forringet i to ud af tre cases. De største besparelser blev opnået hos kommuner, som udbød rengøring for første gang, om end det også var disse kommuner, der brugte flest ressourcer på at gennemføre udbuddet.

Det skal dog bemærkes, at der efter analysens offentliggørelse er blevet sået tvivl om særligt to af de elleve cases fra henholdsvis Struer Kommune og Aarhus Kommune. Nedenfor præsenteres to af analysens andre cases, hvori pris og kvalitet i begge cases vægtede henholdsvis 55 pct. og 45 pct. i tildelingskriterierne.

Egedal (2011): Økonomisk nettogevinst ved genudbud på 27,4 pct.

Egedal Kommune har udbudt rengøring for hele kommunen siden 2007. Det har givet erfaring med udbud og en standardisering af rengøringsniveauer. Ved udbuddet i 2011 valgte kommunen at inddrage flere kriterier end rengøringsniveau og pris i udbuddet, da kommunen tidligere havde oplevet utilfredshed med kontraktstyringen og kvaliteten. Derudover blev rengøringens synlighed øget ved at lade aften- og natarbejde overgå til dagarbejde. Målet med udbuddet var at højne kvaliteten og gøre rengøringen mere miljøvenlig. Alligevel opnåede kommunen en nettobesparelse på 27,4 pct.

Tildelingskriterierne for udbuddet var pris (55 pct.) og kvalitet (45 pct.).

Holstebro (2010): Økonomisk nettogevinst på 13,8 pct. ved genudbud i 2010

Holstebro Kommune har siden 1991 udbudt driften af rengøring. I 2010 udbød kommunen rengøringsområdet for sjette gang i fire delaftaler.

Tildelingskriterierne var pris (55 pct.), kvalitet (40 pct.) og miljø (5 pct.). Genudbuddet gav anledning til en nettobesparelse på 13,6 pct. Kommunen har reduceret sine omkostninger til rengøringsområdet gentagne gange gennem udbud. Besparelsen forklares med, at private leverandører har en mere forretningsmæssig tilgang til opgaven, hvorfor der altid er fokus på at optimere arbejds gange samt mulighed for at udnytte stordriftsfordele.

Kilde: Udbudsrådet "Analyse af effekter af konkurrence om kommunal rengøring", 2012

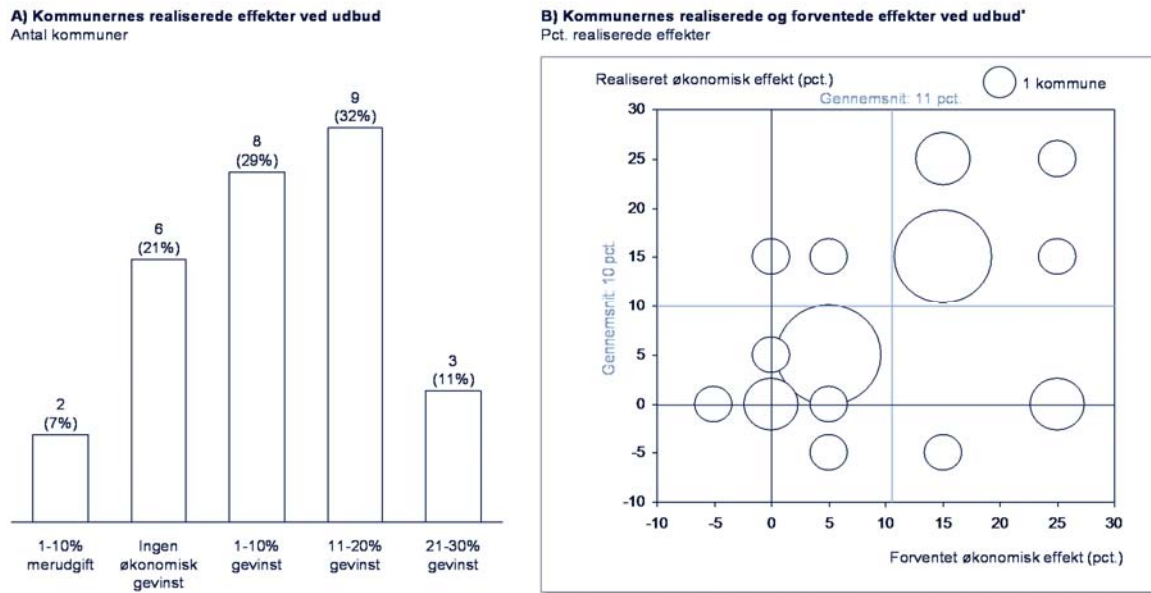
I spørgeskemaundersøgelsen har kommunerne angivet effekterne ved de senest gennemførte udbud. Der kan skelnes mellem de økonomiske og de ikke-økonomiske effekter.

Økonomiske effekter ved senest gennemførte udbud

Kommunerne har angivet såvel de oprindeligt forventede effekter på tidspunktet for udbuddets offentliggørelse som de faktisk realiserede effekter. Kommunernes svar viser, at de i stort omfang realiserer de økonomiske gevinster, som de forventede. Således realiserede 16 ud af de 28 kommuner de samme effekter, som de forventede ved tidspunktet for udbudsmaterialets offentliggørelse. Derudover realiserede seks kommuner større effekter, end de havde forventet, mens seks kommuner realiserede mindre effekter, end de havde forventet. Generelt forventede kommunerne således i gennemsnit en økonomisk gevinst på ca. 11 pct., mens de i gennemsnit realiserede 10 pct.²¹

²¹ Det bemærkes, at kommunerne er blevet bedt om at opgøre gevinsterne i 10-procentpointsintervaller, hvorfor tallene er indikative. Når der således i figuren står, at kommune 3 forventede gevinster på 15 pct., er dette tal taget som mellempunktet af det interval på 11-20, som respondenterne har valgt. Tages yderpunkterne for hvert svar ift. de realiserede gevinster betyder det således, at kommunernes gennemsnit ligger mellem 4 pct. ([11 pct. + 21 pct. + 11 pct. + 1 pct. + 1 pct. + 0 pct. + -20 pct.] / 7) og 11 pct. ([20 pct. + 30 pct. + 20 pct. + 10 pct. + 10 pct. + 0 pct. + -11 pct.] / 7).

Figur 4.17. Kommunernes realiserede og forventede effekter ved udbud



Note: 28 kommuner har gennemført udbud og angivet både forventede og realiserede økonomiske effekter

- a Da nogle har svaret det samme, kan man ikke se alle besvarelser, hvorfor størrelsen af boblen angiver mængden af kommuner. Samtidig er intervallerne omregnet til konstanter, således at det har været muligt at sammenligne de realiserede effekter med de forventede effekter. Hvis man således har realiseret en økonomisk gevinst på 1-10 pct. er denne angivet som en økonomisk gevinst på 5 pct.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Som det således fremgår af figuren ovenfor, er der enkelte kommuner, der har nået effekter på mellem 21 og 30 pct. Dette er også set andre steder i den offentlige sektor. Eksempelvis har Rigspolitiet realiseret økonomiske gevinster på op imod 30 pct. ved et udbud vundet af Coor Service Management. Ifølge Coor skyldes dette bl.a., at man har opnået en volumen på tværs af forskellige delområder inden for facility management, der har gjort det muligt at realisere stordriftsfordele. Se boks 4.9. nedenfor.

Boks 4.9. Udbud af facility management-opgaver i Rigspolitiet

Rigspolitiet udbød i 2011 en række serviceopgaver inden for facility management, bl.a. bygningsvedligehold, intern service, rengøring, arealpleje og kantinedrift foruden vognparkservice og hittegods. Opgaverne havde hidtil været varetaget internt med et årligt ressourceforbrug på 251 mio. kr. Det var desuden et krav i udbuddet, at den del af politiets medarbejdere, der havde beskæftiget sig med de pågældende områder, skulle virksomhedsoverdrages.

Coor Service Management vandt udbuddet, hvor fem virksomheder var prækvalificeret til at afgive tilbud, mens tre virksomheder bød på opgaven. Opgaven blev tildelt det økonomisk mest fordelagtige bud vurderet på grundlag af kriterierne i udbuddet.

Det blev på forhånd anslået, at der kunne opnås en årlig besparelse på 31 pct., svarende til 78 mio. kr. ved udlicitering. En efterfølgende analyse af fire politikredse har vist, at man når målet om at spare 30 pct.

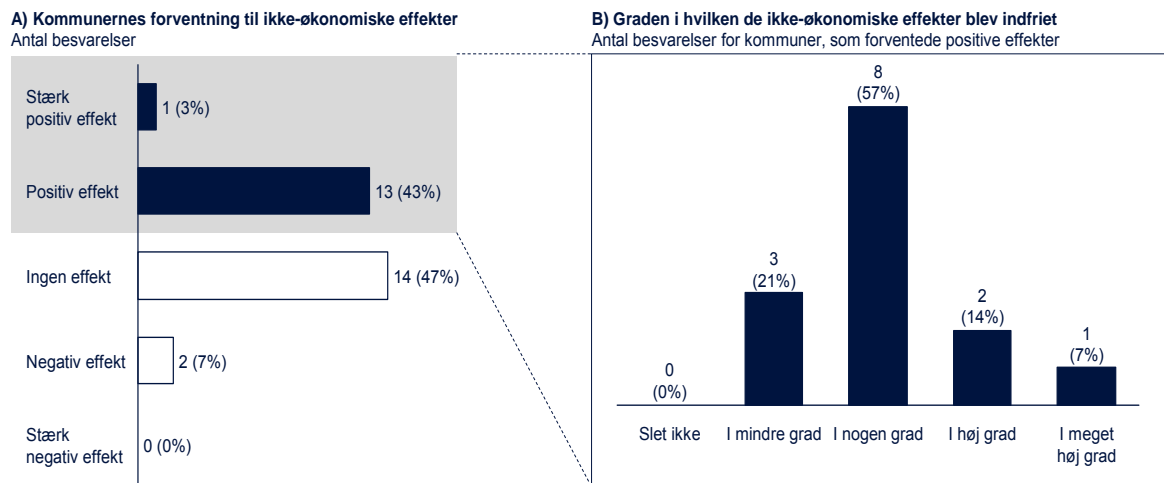
Kilde: Politiet; diverse danske medier

Det skal påpeges, at de opnåede økonomiske effekter er bruttomindreudgifter. Herfra skal fraregnes udbudsomkostninger. Kommunerne er blevet spurgt om deres udbudsudgifter, men besvarelserne rummer så store datamæssige usikkerheder, at de ikke kan lægges til grund for en samlet beregning. Data fra de andre opgaveområder, der er undersøgt som led i denne analyse, indikerer, at udbudsudgifterne ligger på op til 2-3 pct. for de mindre udbud og omkring 1 pct. for de større udbud. Dette må også forventes at være tilfældet for facility management-området.

Ikke-økonomiske effekter ved senest gennemførte udbud

30 kommuner har både gennemført udbud og angivet forventede og realiserede ikke-økonomiske effekter ved udbuddet. Kun to kommuner forventede, at deres seneste udbud ville medføre negative ikke-økonomiske effekter i form af forringet faglig kvalitet, brugertilfredshed, medarbejdertilfredshed, fleksibilitet i opgavevaretagelsen til borgerne, innovation i opgavevaretagelsen og/eller læring mellem den kommunale og den private leverandør. Omkring halvdelen af kommunerne forventede, at udbuddet ville medføre ikke-økonomiske gevinster.

Figur 4.18. Kommunernes forventede og realiserede ikke-økonomiske effekter



Note: Besvarelser på de seks ikke-økonomiske effekter er her aggregeret til gennemsnit for hver kommune, hvor fx gennemsnit på 2,5-3,5 kategoriseres som ingen effekt, gennemsnit på 3,5-4,5 kategoriseres som positiv effekt osv.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Blandt de 14 kommuner, der forventede positive ikke-økonomiske effekter, har otte kommuner svaret, at de forventede effekter i nogen grad blev realiserede, to svarede i høj grad, en svarede i meget høj grad, mens tre svarede i mindre grad.

Kommunerne realiserede i gennemsnit hverken positive eller negative effekter på de enkelte effektparametre. Således vurderes alle effektparametrene til omtrent 3, svarende til at effekterne blev realiseret i nogen grad.

Figur 4.19. Gennemsnitlig realisering af forventede effekter



Note: Svarkategorier fra 1 = slet ikke til 5 = i meget høj grad

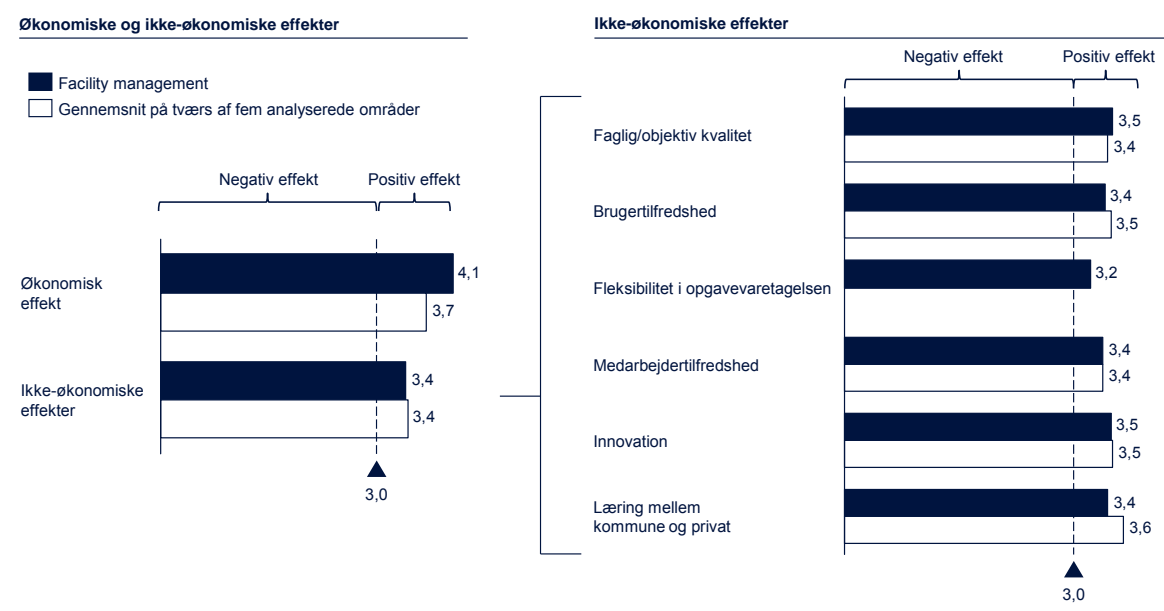
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

4.4.2 Kommunernes generelle forventninger til effekter ved udbud på facility management-området

I det følgende vil analysen tage udgangspunkt i kommunernes generelle forventninger til udbud frem for de realiserede effekter ved seneste udbud. Herved kan alle kommuner inddrages og ikke kun de kommuner, der har gennemført udbud. Se en nærmere beskrivelse af forholdet mellem realiserede og forventede effekter i kapitel 3.

De kommunale fagcheferes generelle forventninger er, at anvendelse af udbud kan føre til positive økonomiske såvel som ikke-økonomiske effekter. Som det fremgår af figur 4.20., er de gennemsnitlige scorer på områderne således på henholdsvis 4,1 og 3,4 på en skala fra 1 til 5 svarende til henholdsvis positive effekter og moderat positive effekter. I gennemsnit har kommunerne således særligt positive forventninger til, at udbud vil medføre økonomiske gevinster for kommunen, mens de ligeledes forventer moderat positive forventninger til de ikke-økonomiske effekter.

Figur 4.20 Forventede effekter ved gennemførelse af udbud på facility management-området



Note: De kommunale fagchefer på analysens fire andre analyseområder er ikke blevet spurgt til fleksibiliteten i opgavevaretagelsen, hvorfor der ikke er gengivet et gennemsnit af deres besvarelser i figuren

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer

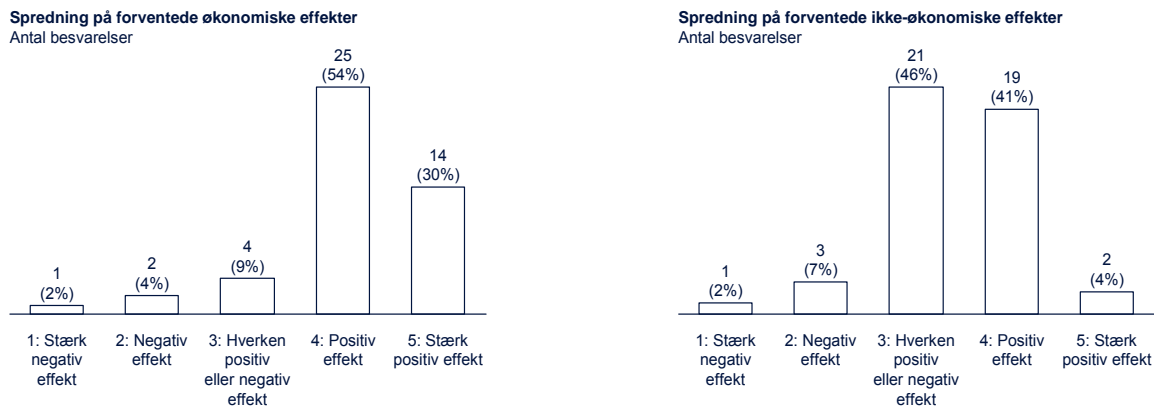
Som det fremgår af figuren er forventningerne til de økonomiske effekter ved udbud højere end effekterne på andre opgaveområder undersøgt i denne rapport. Til gengæld svarer forventningerne til de ikke-økonomiske effekter af udbud til de gennemsnitlige forventninger på tværs af analyseområderne.

For de ikke-økonomiske effekter vurderer de kommunale fagchefer, at der er de laveste effekter ift. fleksibilitet i opgavevaretagelsen. Således udtaler en fagchef også på den gennemførte workshop:

Udbud risikerer at medføre, at vores institutioner ikke får samme fleksibilitet i opgavevaretagelsen. Eksempelvis havde tekniske servicemedarbejdere på en af vores skoler fleksibilitet til fx at gøre rent om morgenen. Efter udbuddet er den fleksibilitet røget

Kommunerne er relativt enige om effekterne på tværs af kommunerne, hvilket er illustreret ved dels en relativt lille spredning i kommunernes forventninger til effekterne af udbud, og dels at spredningen er centreret om de samme værdier, jf. figur 4.21.

Figur 4.21. Spredningen i økonomiske og ikke-økonomiske effekter



Note: Ved-ikke svar er ikke medtaget

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for plejecenterområdet

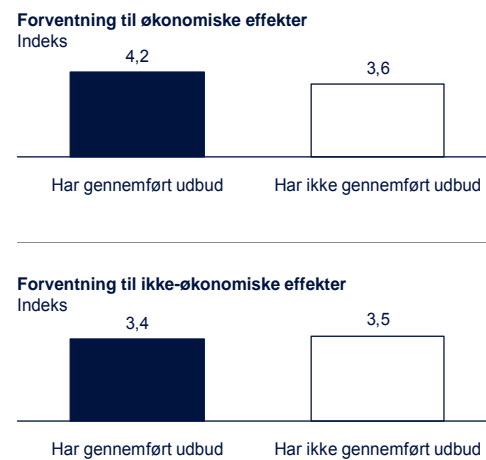
Spredningen er mindst for de økonomiske effekter, hvor mere end halvdelen af de kommunale fagchefer vurderer, at der er positive effekter, mens omkring 30 pct. forventer stærke positive økonomiske effekter ved et udbud. Alt i alt forventer omkring 85 pct. af kommunerne således positive effekter af udbud, mens kun omkring 5 pct. forventer negative effekter.

Spredningen er imidlertid større for de ikke-økonomiske effekter. Omkring halvdelen af kommunerne forventer således, at der hverken er positive eller negative ikke-økonomiske effekter ved udbud, mens en næsten tilsvarende andel forventer, at udbud medfører positive ikke-økonomiske effekter. Alt i alt forventer omkring 90 pct. af kommunerne således, at udbud fører til neutrale eller positive ikke-økonomiske effekter.

Dette billede bekræftes, hvis man med den generelle spredning in mente kontrollerer for, hvorvidt kommunerne har gennemført udbud

Kommuner, der allerede har gennemført udbud, forventer således noget større positive økonomiske effekter ved udbud end kommuner, der ikke har gennemført udbud på området, jf. figur 4.22. Samtidig er forventningerne til de ikke-økonomiske effekter af udbud nogenlunde ens, uanset om kommunerne har gennemført udbud eller ikke gennemført udbud.

Figur 4.22. Forventninger til effekter efter udbudserfaring



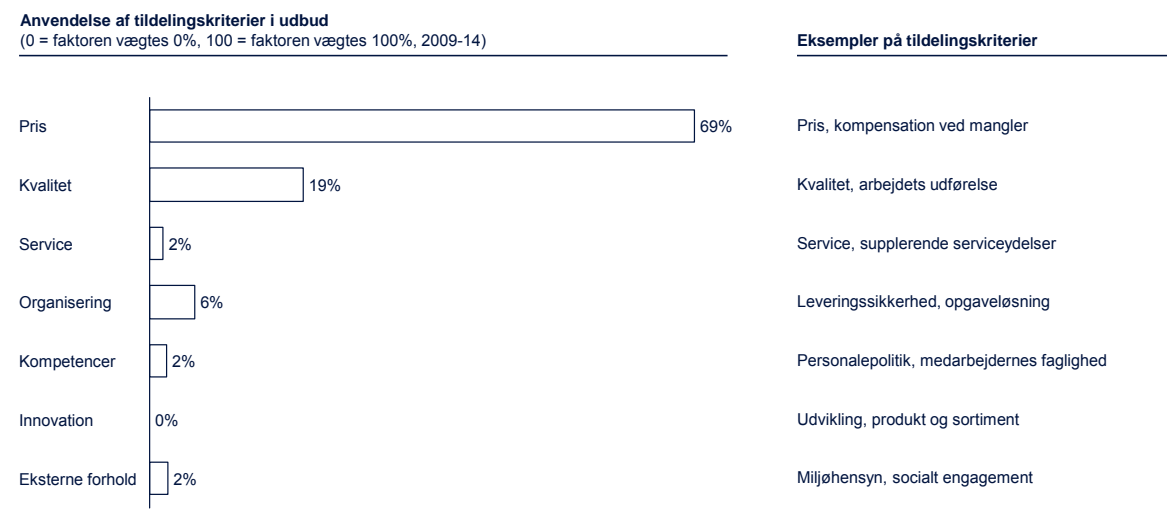
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer

Fortolkes dette i lyset af, at kommuner, der allerede har gennemført udbud, må forventes at have større erfaringer med udbud, så bekræfter det den overordnede konklusion om, at kommunerne generelt kan realisere positive økonomiske effekter ved udbud (økonomiske gevinster på omkring 10 pct.) uden at påvirke de ikke-økonomiske effekttyper negativt. Samtidig indikerer figuren dermed også, at kommuner, der ikke har gennemført udbud, i et vist omfang undervurderer de økonomiske gevinster ved udbud.

I forhold til balancen mellem økonomiske og ikke-økonomiske effekter er det interessant, at kommunerne i deres udbud generelt har større fokus på at realisere økonomiske gevinster end ikke-økonomiske effekter. Det kan ses ved en kortlægning af udbud i TED-databasen, hvor de anvendte tildelingskriterier fremgår. Her viser det sig, at kommunerne generelt lægger langt større vægt på priskriterier i forbindelse med udbud end eksempelvis på kvalitet.

Dog skal det bemærkes, at der i udbuddene kan være lagt vægt på kvalitet gennem anvendelse af minimumskrav, hvilket ikke er medtaget i nedenstående figur.

Figur 4.23. Anvendelse af forskellige tildelingskriterier i udbud på facility management-området



Note: Kortlægningen har kun medtaget udbud, hvor den endelige kontraktpris er fremgået. Samtidig er kommunerne kun forpligtede til at bekendtgøre større udbud på TED-databasen
Kilde: TED-databasen

Vægtningen af de forskellige tildelingskriterier er dermed i god overensstemmelse med, at effektanalyserne samlet set indikerer, at kommunerne i større omfang har formået at realisere økonomiske gevinster ved udbud end gevinster i form af højere kvalitet.

4.5. FAKTORER DER PÅVIRKER EFFEKTER AF UDBUD AF FACILITY MANAGEMENT-OPGAVER

Som det fremgik ovenfor, vurderer kommunerne generelt, at udbud fører til store økonomiske gevinster, samtidig med at de kommunale fagchefer som minimum ikke forventer, at de ikke-økonomiske effekter forringes – herunder også den faglige/objektive kvalitet, medarbejdertilfredsheden og brugertilfredsheden.

I den følgende analyse fokuseres der på betydningen af en række forhold for kommunernes generelle forventninger til effekter af offentlig-privat samarbejde på facilitymanagement-området: Strategiske forhold, styring og organisatoriske forhold, politiske og økonomiske forhold, forhold ved markedet og strukturelle forhold.

Figur 4.24. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 4.10. Forhold der påvirker kommunernes generelle forventninger til effekter

Der ses en sammenhæng mellem tre af de seks overordnede faktorer og to eller flere af de syv effektparametre.

- Forhold ved markedet påvirker seks ud af de syv effekttyper – og for to effekttyper ses såvel en statistisk som en kvalitativ observeret sammenhæng.
- Styring og organisatoriske forhold påvirker fire ud af de syv effekttyper – for to effekttyper ses såvel en statistisk som en kvalitativ observeret sammenhæng.
- Politiske og økonomiske forhold påvirker tre ud af de syv effekttyper – i ét tilfælde er sammenhængen observeret såvel statistisk som kvalitativt.

Figur 4.25. Forhold der påvirker kommunernes forventede effekter ved udbud på facilitymanagement-området:

Kvalitativ sammenhæng: ☆

Statistisk sammenhæng: Ingen Svag Stærk

Overordnede faktorer	Effekter	Faglig/objektiv kvalitet	Bruger-tilfredshed	Medarbejder-tilfredshed	Fleksibilitet i opgavevaretagelsen	Innovation	Læring mellem kommune og privat	Udgifter
Forhold ved markedet		☆			★			★
Styring og organisatoriske forhold		☆	☆		★			★
Politiske og økonomiske forhold								★
Forhold ved området								
Strategiske forhold								
Strukturelle forhold								

Note: Multivariate regressionsmodeller (OLS) med de forskellige effekttyper som afhængige variable og de overordnede faktorer som uafhængige variable. Kontrolleret for en større mængde strukturelle forhold via bivariate korrelationsanalyser frem for inklusion i modellerne pga. omfanget af frihedsgrader. Eksempelvis socioøkonomi, geografi, urbanisering, udgifter til området samt forholdet mellem skatteindtægter og serviceniveau. Stærk statistisk sammenhæng: $p < 0,05$ samt en substantiel stor koefficient. Svag statistisk sammenhæng: $p < 0,05$ samt en substantielt lille koefficient eller $p < 0,15$. Ingen statistisk sammenhæng: $p \geq 0,15$. Kvalitativ sammenhæng: Klare mønstre i indsamlede data fra interviews og workshop

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; workshop, interviews og desk research; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Analyserne viser samlet set, at rammebetingelserne er til stede for, at kommunerne kan realisere økonomiske og ikke-økonomiske effekter. Dette kommer til udtryk ved følgende fire konklusioner.

For det første er rammebetingelserne til stede for at opnå yderligere effekter. Således har markedet generelt en tilstrækkelig størrelse og robusthed til at sikre konkurrence om opgaverne i forbindelse med et udbud og samtidig dække kommunernes behov både nationalt, lokalt og på tværs af de analyserede delområder.

For det andet viser analyserne, at kommunerne ved at skabe konkurrence på området fremmer nye eller innovative løsninger i opgavevaretagelsen, hvilket i særlig grad bidrager til økonomiske og ikke-økonomiske gevinster – herunder faglig/objektiv kvalitet samt en mere specialiseret og fleksibel opgavevaretagelse.

For det tredje indikerer erfaringer fra andre offentlige organisationer, at kommunerne især kan øge de økonomiske gevinster ved at skabe mere volumen i opgaverne. Herunder særligt ved at samle opgaverne på tværs af delområderne inden for facility management.

For det fjerde viser analyserne, at en klar afdækning af en opgaves baseline, en forventningsafstemning med både leverandører og brugere samt klare effektmål for de forventede effekter ved udbuddet er nødvendige redskaber for, at kommunerne udnytter det fulde potentiale forbundet med udbud på området.

Med udgangspunkt i de gennemførte analyser fokuseres der i det følgende på to af de overordnede faktorer:

- Forhold ved markedet – herunder markedet og innovativ opgaveløsning
- Styring og organisatoriske forhold – herunder bundling og volumen i opgaver

Det er desuden værd at bemærke, at der hverken er en kvalitativ eller statistisk sammenhæng mellem strukturelle forhold og de syv forskellige effektparametre. Dette indikerer dermed, at kommunernes forskellige baggrundskarakteristika ikke umiddelbart udgør en barriere for effekterne af udbud.

4.5.1 Forhold ved markedet

Som det fremgik af boks 4.10, påvirker kommunernes oplevelse af forhold ved markedet både kommunernes forventninger til den faglige/objektive kvalitet, til kommunernes forventninger til udgifterne forbundet med opgavevaretagelsen, brugertilfredsheden, fleksibiliteten i opgavevaretagelsen, innovationen i opgaveløsningen og forventningerne til læringen mellem den kommunale og den private leverandør.

I dette afsnit kigges der nærmere på, hvordan de forskellige delelementer af forhold ved markedet påvirker de forventede effekter ved udbud på facility management-området.

Overordnet viser analysen, at særligt to forhold ved markedet har betydning for effekterne af udbud på området. *For det første* indikerer analyserne, at leverandørsiden ikke er en hindring for realiseringen af effekter på facility management-området. Således indikerer analysen, at markedet generelt har en tilstrækkelig størrelse og robusthed til at sikre konkurrence om opgaverne i forbindelse med et udbud.

For det andet indikerer analyserne, at der er en klar sammenhæng mellem udbud og innovation samt produktivitet i opgaveløsningen. Dette fører til både økonomiske og ikke-økonomiske effekter, idet en effektiv opgaveløsning frigør ressourcer, som kan investeres i bedre organisering, bedre arbejdsgange, en mere specialiseret og fleksibel opgavevaretagelse samt en højere faglig/objektiv kvalitet.

I det følgende uddybes de ovenstående to konklusioner med udgangspunkt i de statistiske og kvalitative analyser under overskrifterne:

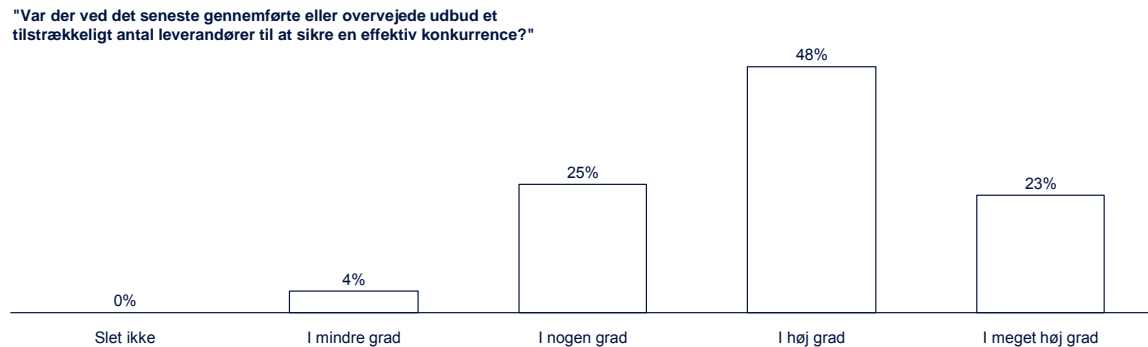
- Markedet og leverandørsiden som rammebetingelse for realisering af effekter ved udbud
- Innovativ opgaveløsning og produktivitet blandt leverandørerne inden for facility management

4.5.1.1. Markedet og leverandørsiden som rammebetingelse for realisering af effekter ved udbud

Hvis kommunerne skal kunne realisere de økonomiske og ikke-økonomiske potentialer ved at udbyde facility management-opgaver, kræver det, at der er en velfungerende leverandørside. Uden en velfungerende leverandørside kan der således ikke skabes tilstrækkelig konkurrence om et udbud, til at leverandørerne presses til at differentiere sig på pris og kvalitet. Leverandørsiden synes imidlertid ikke at udgøre en hindring for realiseringen af effekter på facility management-området.

Adspurgt om, hvorvidt der er et tilstrækkeligt antal leverandører til at skabe effektiv konkurrence, angiver næsten 75 pct. af kommunerne således, at der i forbindelse med deres seneste gennemførte udbud eller overvejede udbud var et tilstrækkeligt antal leverandører til at sikre effektiv konkurrence.

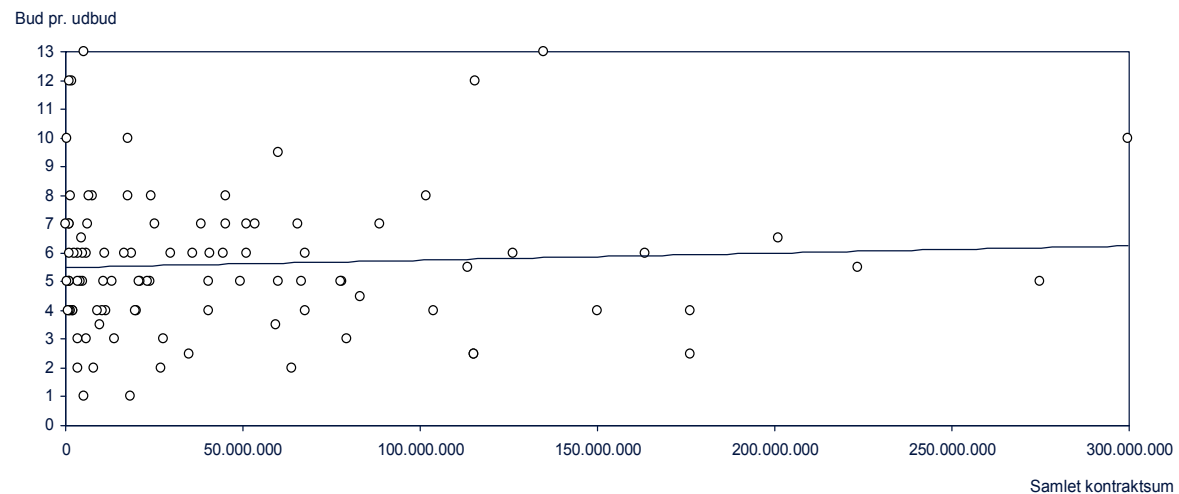
Figur 4.26. Kommunernes vurdering af, om der er et tilstrækkeligt antal leverandører til at skabe effektiv konkurrence



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Dette understøttes af en kortlægning af facility management-udbud registreret i TED-databasen²² (se kapitel 3), som viser, at der på tværs af de registrerede udbud i gennemsnit var næsten seks leverandører, der bød pr. udbudt opgave. Som det fremgår af figur 4.27, så lader det ikke til, at hverken en stor eller en lille volumen i de enkelte udbud hindrer et tilstrækkeligt antal bud til at skabe konkurrence om opgaven. Imens der således er stor forskel på, hvor mange tilbud den enkelte kommune modtager i forbindelse med et udbud, så modtog alene to af de registrerede udbud kun ét tilbud.

Figur 4.27 Antal tilbud pr. udbud efter samlet kontraktsum



Note: Kortlægningen har kun medtaget udbud, hvor den endelige kontraktpris er fremgået. Samtidig er kommunerne kun forpligtede til at bekendtgøre udbud over 1 mio. kr. på TED-databasen

Kilde: TED-databasen

Det fremgår desuden af dataene fra TED-databasen, at små landkommuner i gennemsnit får de fleste antal tilbud kontrolleret for kontraktens sum og løbetid, mens små bykommuner får færrest.

Ovenstående vidner således om, at leverandørmarkedet generelt har en tilstrækkelig størrelse og robusthed til at sikre konkurrence om opgaverne i forbindelse med et udbud.

²² Kortlægningen har kun medtaget udbud, hvor den endelige kontraktpris er fremgået. Samtidig er kommunerne kun forpligtede til at bekendtgøre udbud over 1 mio. kr. på TED-databasen

4.5.1.2. Innovativ opgaveløsning og produktivitet blandt leverandørerne inden for facility management

Som det fremgik af afsnit 4.4, så realiserer kommunerne særligt økonomiske gevinster ved at udbyde en meget stor del af deres facility management-opgaver. Kigger man på tværs af kommunerne, lader det desuden til, at dette er muligt, uden at kvalitet, brugertilfredshed mv. forringes.

De statistiske analyser viser i den forbindelse, at dette særligt er et resultat af, at kommunerne ved at skabe konkurrence på området fremmer nye eller innovative løsninger i opgavevaretagelsen. Således er der en klar sammenhæng mellem kommunernes vurdering af markedets leverandørers evne til at bidrage med nye eller innovative løsninger og alle syv effekttyper.

Dette er ikke overraskende for så vidt, at formålet med en mere innovativ opgavevaretagelse nødvendigvis må være at skabe en mere effektiv opgaveløsning. Dermed er selve formålet med en mere innovativ opgavevaretagelse at kunne løse opgaverne på en smartere vis og dermed gøre den enkelte leverandør mere konkurrencedygtig.

Ved at effektivisere opgaveløsningen frigør den enkelte leverandør ressourcer, som gør det mere interessant for leverandøren at investere i bedre organisering, bedre arbejdsgange, en mere specialiseret og fleksibel opgavevaretagelse samt en højere faglig/objektiv kvalitet. Dette fører igen til positive effekter på tværs af de forskellige effekttyper.

Eksempelvis kan en mere effektiv rengøringsmaskine føre til højere kvalitet i rengøringen, den kan øge produktiviteten og den økonomiske gevinst, den kan skabe læring mellem de kommunale og de private leverandører, og den kan eventuelt også skabe mere fleksibilitet i opgavevaretagelsen.

Innovative løsninger i opgavevaretagelsen kræver imidlertid ofte, at den enkelte leverandør gennemfører investeringer i eksempelvis ny teknologi og nye maskiner. Dette kan give god mening, for så vidt leverandøren dermed kan højne sin produktivitet, men det kræver samtidig, at leverandøren kan tjene sin investering ind igen. En leverandør udtalte således eksempelvis:

Helt banalt kan det give god mening at investere i rengøringsmaskiner frem for mopper og gulvspande, hvis det medfører, at en rengøringsopgave kan varetages hurtigere og mere effektivt. Det kræver dog, at vi føler os sikre på, at investeringen tjener sig ind.

4.5.2 Styring og organisatoriske forhold – herunder bundling og volumen i opgaver samt rammeaftaler

Som det fremgik af boks 4.10, påvirker kommunernes vurdering af styring og organisatoriske forhold både kommunernes generelle forventninger til den faglige/objektive kvalitet, udgifterne forbundet med opgavevaretagelsen, brugertilfredsheden og fleksibiliteten i opgavevaretagelsen.

Overordnet viser afsnittet, at kommunerne forventer at kunne øge især de økonomiske gevinster ved at skabe mere volumen i opgaverne. Herved kan leverandørernes sikkerhed øges for, at deres investeringer kan betale sig. Og leverandørerne kan endvidere realisere stordriftsfordele, som kan omsættes til en lavere pris.

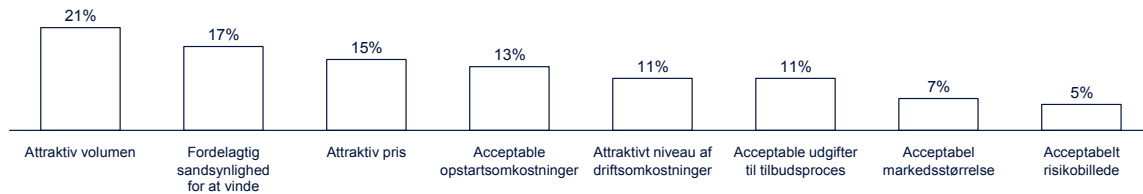
Eksempelvis udtalte en stor leverandør på området i et interview følgende:

Vores vilje til at byde på opgaver begrænses af kontraktens størrelse. Vi vil gerne op på 10 mio. kr. pr. år, og helst helt op på minimum 20 mio. kr. pr. år, samt en løbetid på 4-6 år, da første år genererer et underskud. Vi taber således penge det første år af en kontrakt, går i nul det andet år, mens vi så tjener penge de resterende år af kontrakten

I forlængelse heraf fremgår det af den gennemførte spørgeskemaundersøgelse, at volumen er den vigtigste faktor for virksomhederne, når de skal byde på de kommunale udbud på facility management-området. Se figur 4.28. nedenfor.

Figur 4.28. Hovedårsager til at leverandører byder på udbud på facility management-området

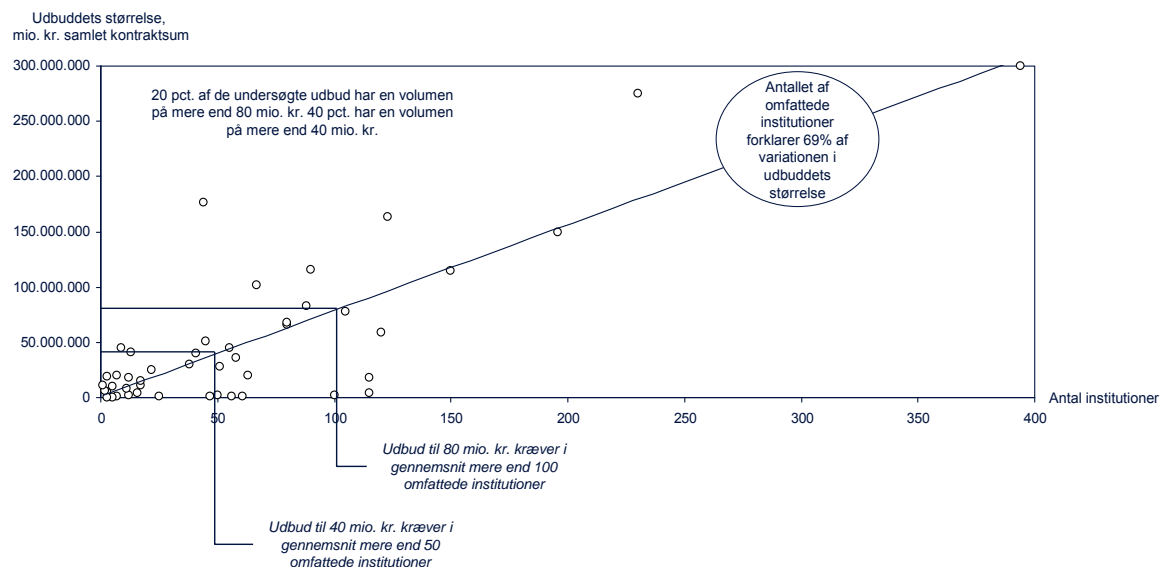
Hovedårsager til, at private leverandører vælger at byde på et udbud
Andel af adspurgte virksomheder, flere svar mulige



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse gennemført blandt leverandører på facility management-området

Volumen kan grundlæggende sikres på tre måder; ved at flere institutioner omfattes af et udbud (eksempelvis alle skoler), ved at flere områder omfattes af et udbud (eksempelvis rengøring og kantinedrift) eller ved at udbuddenes løbetid forlænges. En kortlægning af udbud registreret i TED-databasen viser, at særligt antallet af omfattede institutioner kan forklare størrelsen i de gennemførte udbud. Se figuren nedenfor.

Figur 4.29. Sammenhæng mellem det antal institutioner, et udbud omhandler, og udbuddets størrelse



Note: Kortlægningen har kun medtaget udbud, hvor den endelige kontraktpris er fremgået. Samtidig er kommunerne kun forpligtede til at bekendtgøre udbud over 1 mio. kr. på TED-databasen. Henholdsvis 40 mio. kr. og 80 mio. kr. er valgt som cut-off-punkter i figuren, da den store leverandør, der er interviewet, siger, at udbud helst skal være mellem 10 og 20 mio. kr. om året før det er interessant for den pågældende virksomhed.

Kilde: TED-databasen.

Mens leverandørerne fremhæver, at øget volumen kan gøre udbuddene mere attraktive, så kan der ikke umiddelbart findes belæg for dette i data for så vidt angår de økonomiske effekter. Dette kan illustreres ved at se på effekterne af bundling. De udbud, hvor der alene blev bundlet to områder, realiserede næsten samme økonomiske effekter som udbud, hvor der blev bundlet fem opgaveområder. På samme vis realiserede de kommuner, der slet ikke bundlede opgaver, lidt overraskende større gevinster end de kommuner, der bundlede tre og fire delområder. Dette er et overraskende resultat, da der umiddelbart kan forventes faglige synergieffekter, som kan medføre lavere omkostninger og mere fordelagtige priser på facilitymanagement-området. En mulig forklaring er, at antal af bundlede områder enten ikke i sig selv siger noget om volumen i de gennemførte udbud (antallet af omfattede institutioner i de enkelte udbud kan være en vigtigere forklaringsfaktor). En anden mulig forklaring er, at der kan være andre forhold end volumen, der spiller en rolle – særligt om der er tale om første eller andengangsudbud, selve udbudstilrettelæggelsen, tildelingskriterier mm.

Billedet er dog mere klart, når man fokuserer på de ikke-økonomiske effekter, hvor data indikerer, at kommunerne generelt realiserer større ikke-økonomiske effekter, jo flere delområder de inddrager.

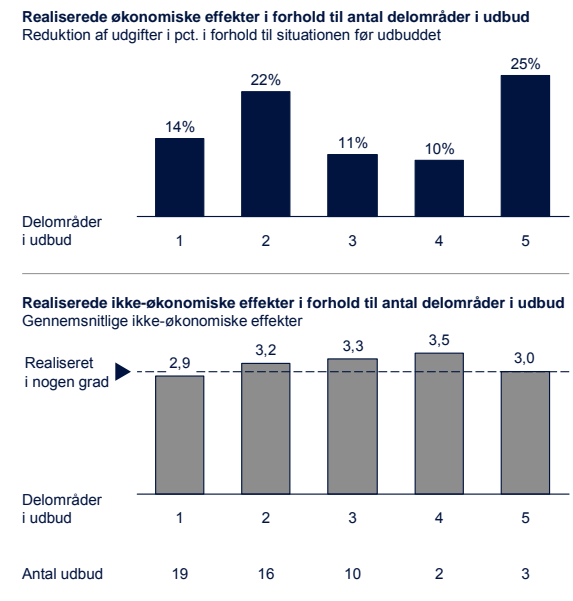
En forklaring på, at kommunerne ikke oplever øgede effekter ved samling af opgaveområderne, kan være, at der ikke er stordriftsfordele på området. Baseret på Quartz+Co og Rambølls generelle erfaringer med indkøb af facility management-ydelser, er dette dog ikke tilfældet – det er vores klare vurdering, at der i høj grad kan realiseres stordriftsfordele. En anden forklaring kan derfor være, at kommunerne ikke har omfattende erfaring med at gennemføre større udbud. Alene 10 pct. af kommunernes seneste udbud dækkede således fire eller fem delområder.

En anden måde at skabe mere volumen i opgaverne på er at samle udbud på tværs af kommunegrænser. Det har dog ikke været muligt med udgangspunkt i tilgængelige data at tegne samme billede af kommunernes realiserede effekter ved tværkommunale udbud. Således reflekterer det faktum, at kun 16 pct. af kommunerne har deltaget i et tværkommunalt udbud på området, ikke, at 16 pct. af kommunernes seneste udbud var tværkommunale, men alene at kommunen på et tidspunkt har deltaget i et tværkommunalt udbud.

Såfremt kommunerne i større omfang konsoliderer fællesindkøb og administration på tværs af kommunegrænser for at skabe volumen, er der dog klare indikationer af, at dette vil kunne medføre større realiserede effekter.

Således afdækkede en Deloitte-analyse fra 2007 de økonomiske gevinster ved fællesindkøb og administration af rengøringsfunktioner på udvalgte uddannelsesinstitutioner og fandt i den forbindelse, at det er muligt at mindske de gennemsnitlige årlige rengøringsomkostninger fra 282 kr. pr. m² til 155 kr. pr. m² ved at institutionerne indgår i administrative fællesskaber.

Figur 4.30. Effekter ved bundling af delområder

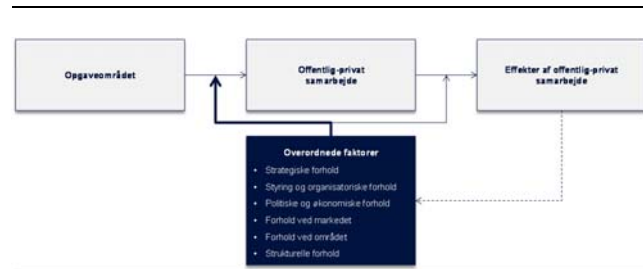


Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

4.6. FAKTORER DER PÅVIRKER BESLUTNINGEN OM UDBUD AF FACILITY MANAGEMENT-OPGAVER

Som det er vist ovenfor, er der en hyppig anvendelse af udbud på facility management-området. I dette afsnit ses på, om der kan identificeres forhold, der enten hindrer eller fremmer anvendelsen af udbud på området.

Figur 4.31. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 4.11. Opsummering af nøgleresultater vedrørende analyse af forhold, der påvirker anvendelsen af udbud på facility management-området

- Analysen indikerer, at barriererne for at gennemføre udbud på området er små.
- Dog indikerer analysen også, at særligt organisatoriske forhold spiller en betydelig rolle for konsoliderede udbud på facility management-området – fordi området er tværgående, kræver koordinerede udbud på området en intern centralisering på tværs af forvaltningerne. De kommunale fagchefer oplever dette som en væsentlig barriere.
- Endelig spiller strategiske og erhvervspolitiske forhold en rolle – i nogle kommuner er det vurderingen, at større udbud af facility management-opgaver kan være til skade for det lokale erhvervsliv.

4.6.1 Begrænsede generelle barrierer for yderligere anvendelse af udbud på tværs af facility management-området

Identifikation af faktorer, som har betydning for beslutningen om udbud, er baseret på workshop- og interviewinput fra kommuner og virksomheder samt på de gennemførte spørgeskemaundersøgelser blandt kommunale fagchefer og virksomheder. Den overordnede analytiske tilgang er at tage afsæt i de kommunale chefers besvarelser af henholdsvis i) tilstedeværelsen af en række forhold i kommunen og ii) vigtigheden af den pågældende parameters betydning for beslutningen om at gennemføre udbud. En såkaldt gap-analyse gennemføres herefter med henblik på at identificere de forhold, som er de største barrierer for gennemførelsen af udbud. Denne gap-analyse suppleres af den statistiske analyse.²³

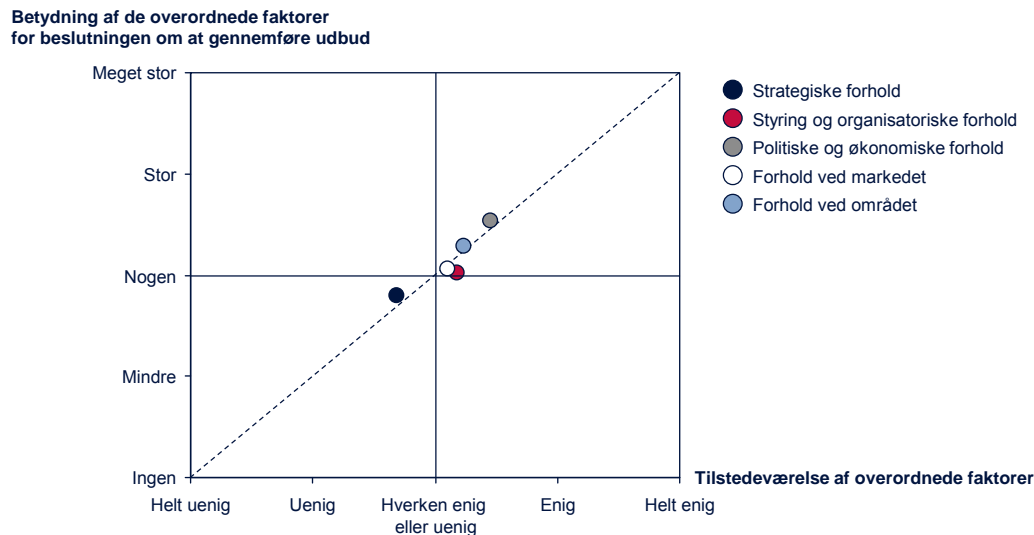
Analysen af de generelle barrierer på tværs af facility management-området tager afsæt i de kommunale fagchefers besvarelser af to spørgsmål. På den ene side har fagcheferne vurderet tilstedeværelsen af de forskellige delelementer, som udgør de overordnede faktorer. Således kan en fagchef eksempelvis have vurderet, at der er tilstrækkelig konkurrence ift. at gennemføre (forhold ved markedet), eller hvorvidt kommunen har tilstrækkelige udbudskompetencer (organisatoriske og styringsmæssige forhold).

På den anden side har fagcheferne vurderet betydningen af selvsamme delelementer for beslutningen om at gennemføre udbud. Således kan en fagchef eksempelvis have vurderet, at videndeling mellem kommuner (styring og organisatoriske forhold) er af mindre betydning for kommunens beslutning om at gennemføre udbud.

I figur 4.32. er resultaterne af gap-analysen præsenteret på aggregeret niveau – dvs. med udgangspunkt i de overordnede faktorer. Den vandrette akse angiver, i hvor høj grad fagcheferne er enige i, at faktorerne er til stede i kommunerne, mens den lodrette akse angiver betydningen af faktorerne for beslutningen om at gennemføre udbud. En faktor er således en stor barriere for gennemførelsen af udbud i det tilfælde, at faktoren ikke er til stede i kommunen og samtidig vurderes at have stor betydning for beslutningen om at gennemføre udbud.

²³ Regressionsanalyse mellem tilstedeværelse af faktorer og erfaring med udbud jf. ovenfor.

Figur 4.32. Gap-analyse af de overordnede faktorer ift. beslutningen om at anvende udbud



Note: Placeringen af de forskellige overordnede faktorer på de to akser er beregnet som gennemsnit af fagchefernes vurdering af de enkelte delelementer, som tilsammen udgør de overordnede faktorer.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Som det fremgår af figuren, kan der ikke identificeres egentlige gaps mellem tilstedeværelsen af de enkelte overordnede faktorer og betydningen af disse. Det vil med andre ord sige, at der på et aggregeret plan ikke umiddelbart synes at være nogen barrierer for, at man laver udbud på området. Dette understøttes af, at der generelt heller ikke er nogen statistisk sammenhæng mellem tilstedeværelsen af de overordnede faktorer og kommunernes erfaringer med udbud på området.

Samme billede gør sig gældende, såfremt man analyserer sammenhængene mellem de enkelte delelementer i de overordnede faktorer og anvendelsen af udbud på området. Her kan der ligeledes ikke identificeres egentlige gaps mellem tilstedeværelsen af de enkelte delelementer og betydningen af disse. På samme vis er der generelt heller ikke nogen statistiske sammenhænge mellem tilstedeværelsen af de enkelte delelementer og kommunernes erfaringer med udbud på området, om end anvendelsen af udbud ikke overraskende påvirkes positivt af eksempelvis mængden af erfaringsdeling på tværs af forvaltninger samt dokumentationen af effekter ved et givent udbud.

Generelt indikerer ovenstående således, at barriererne for at anvende udbud generelt er små. Dermed er den egentlige hindring for en større anvendelse af udbud ikke betinget af strukturelle forhold, men derimod af kommunens egne præferencer ift. udbud. Eksempelvis har risici forbundet med konkurs en meget lille betydning på facility management-området i modsætning til eksempelvis på bløde velfærdsområder. Således udtalte en workshopdeltager:

Risikoen forbundet med konkurs på området er generelt lav, idet der hurtigt vil være en anden leverandør, som vil kunne overtage opgaveløsningen. Dette skyldes bl.a., at der er tale om et relativt simpelt område sammenlignet med fx hjemmepleje.

4.6.2 Organisatorisk konsolidering kan være en udfordring

Om end de generelle rammevilkår for anvendelse af udbud på området synes at være på plads, lægger flere kommuner vægt på, at større udbud på området forudsætter, at der er en tilstrækkelig intern konsolidering i kommunerne. Den manglende interne konsolidering kan dels betyde, at der ikke er en klar beslutningsstruktur for anvendelse af udbud på området, og dels, at der ikke er et godt overblik over kommunens samlede økonomi og opgaver.

Det er ikke muligt kvantitativt at pege på en sammenhæng mellem kommunernes organisering og deres anvendelse af udbud på området, men i et afsluttende og åbent spørgsmål i den gennemførte spørgeskemaundersøgelse, hvor de kommunale fagchefer blev spurgt, om de havde yderligere kommentarer, blev dette tema berørt flere gange. En chef skriver:

Pga. den decentrale struktur kan spørgeskemaet ikke give et retvisende billede af situationen i vores kommune. Der mangler derfor helt generelt overblik over de samlede opgaver, normering og økonomi.

En anden skriver:

De organisatoriske forhold i en kommune sammenholdt med totalrammeprincip gør, at der ikke skabes et klart billede af potentialet for at gennemføre flere udbud på facility management-området. Der er også en fremherskende holdning hos politikerne på lokalniveauet, at "small is beautiful". Oplevelse af tab af suverænitæt hos de små "konger" som institutions- og skoleledere gør, at det er vanskeligt at få afdækket området på en konstruktiv måde. Holdningen om, at der "er højt til loftet", og at centralisering vil knuse innovation og virkelyst, er også en barriere

Og en tredje skriver:

Når udgifter og organisering af området ligger decentralt, er det næsten umuligt at besvare store dele af [spørge]skemaet uden at bruge 100 timer.

Tilsvarende kommer en fjerde chef med følgende forslag:

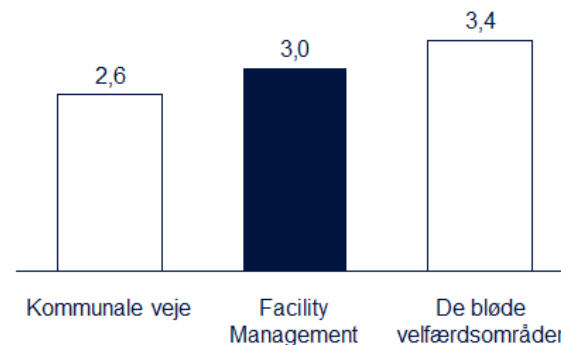
Tilvejebring et validt sammenligningsgrundlag for kommunerne ift. facility management ved at opstille en model, med hvilken kommunerne kan opgøre deres udgifter til bygningsdrift og vedligeholdelse. Der mangler overblik over facility management-opgaven i mange kommuner, og det økonomiske potentiale er derfor ikke synligt som et strategisk fokusområde for det administrative og politiske niveau.

Det manglende overblik over opgaverne kan være en medvirkende årsag til, at opgaveområdet opleves som et relativt komplekst opgaveområde af de kommunale fagchefer sammenlignet med andre tekniske opgaveområder.

Således opleves facility management-området som mere kompliceret end eksempelvis det kommunale vejområde. Dette fremgår af figuren til højre, hvor de kommunale udbudschefer er blevet bedt om at vurdere, om opgaverne er komplekse og derfor svære at beskrive i udbudsmaterialet. Her ses det, at facility management opleves som betydeligt mere komplekst end kommunale veje, om end facility management fortsat er tilsvarende mindre komplekst end de bløde velfærdsområder, der er undersøgt i analysen (hjemmepleje, plejecentre og det specialiserede socialområde).

Figur 4.33. Opgaveområdernes kompleksitet

De kommunale udbudschefer vurderer af, om et opgaveområde er komplekst og derfor svært at kravespecificere



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale fagchefer

4.6.3 Politiske hensyn, herunder erhvervspolitiske hensyn

Flere chefer peger på, at politiske hensyn spiller en rolle. Dels ideologiske hensyn, som kan gøre, at nogle kommuner ikke ønsker at anvende udbud som løftestang, og dels erhvervspolitiske hensyn. Begge typer politiske hensyn fremhæves i såvel interviews som i den gennemførte workshop og i kommentarer til den gennemførte spørgeskemaundersøgelse. En kommunal fagchef peger på, at "*hensynet til lokale håndværkere/entreprenører og den politiske dialog forhindrer, at potentialet kan indhøstes.*" En anden peger på "*politiske holdninger – skiftende byrådssammensætninger – herunder holdninger til at tilgodese små og mellemstore lokale firmaer*", og en tredje skriver:

Politikerne og lokale erhvervsvirksomheder er skræmte over, at store uden-kommunale virksomheder løber med opgaverne (Korsbæk-syndrom). De lokale virksomheder er ikke innovative, de "hænger" i bremsen frem for at komme forrest "i bussen". Innovation i branchen efterspørges.

En bekymring for, at store virksomheder uden for kommunerne vinder opgaverne, kan enten føre til, at opgaverne ikke udbydes, eller til, at udbud deles op i små delaftaler. Heroverfor står, at de udbud, der gennemføres, altovervejende vindes af den samme gruppe af større spillere. Eksempelvis har ISS vundet mere end hver femte udbudte krone i perioden. Se figuren nedenfor.

Figur 4.34. Volumen i de kommunale facility management-opgaver der vindes af de største leverandører

2010		2011		2012		2013		Gennemsnit 2010 – 2013	
Virksomhed	Vinderandel	Virksomhed	Vinderandel	Virksomhed	Vinderandel	Virksomhed	Vinderandel	Virksomhed	Vinderandel
ISS Facility Services A/S	32%	ISS Facility Services A/S	32%	Compass Group A/S	28%	Forenede Service A/S	23%	ISS Facility Services A/S	21%
Forenede Service A/S	24%	Forenede Service A/S	24%	Forenede Service A/S	20%	ISS Facility Services A/S	21%	Forenede Service A/S	19%
Elite Miljø A/S	19%	Elite Miljø A/S	19%	Elite Miljø A/S	12%	Alliance Plus A/S	13%	Elite Miljø A/S	17%
Flere lokale leverandører	13%	Flere lokale leverandører	13%	Midt Vest Service	8%	Elite Miljø A/S	11%	Compass Group A/S	9%
SIKA Rengøring A/S	9%	SIKA Rengøring A/S	9%	ISS Facility Services A/S	7%	Rengoering.com A/S	5%	Alliance Plus A/S	5%
Total	97%		95%		75%		72%		70%

Note: Volumen på kommunale EU-udbud på facility management-området, der er vundet af de fem største leverandører i perioden 2010-2013. At totalen for de fem virksomheder over alle årene er lavere end gennemsnittet for de fem største virksomheder i de enkelte år skyldes, at de fem virksomheder, der er nævnt til højre i figuren, ikke har været i top fem i hvert af de forudgående år.

Kilde: TED; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

At de fem største leverandører samlet set har omsat for 7 ud af 10 eksternt anvendte kroner på facility management-området i perioden 2010 til 2014, kan enten tages som udtryk for, at der allerede sker en betydelig konsolidering, eller det kan tages som udtryk for, at de små udbud, der gennemføres, ender med at blive vundet af de samme store spillere, selv om de deles op i mindre dele. Om end det ikke er muligt at skaffe valide data, der kan belyse dette præcist, er det Quartz+Co og Rambølls indtryk, at der er en vis sandhed i begge forklaringer. Og det betyder også, at kommunerne ofte bruger unødigt mange ressourcer på at dele udbud op i mindre dele, da udbudsomkostningerne herved jo – som nævnt ovenfor – må forventes at stige relativt set.

4.7. OPSAMLING OG ANBEFALINGER

I dette kapitel er offentlig-privat samarbejde på facility management-området blevet analyseret. Overordnet giver kapitlet svar på de to centrale spørgsmål for den områdespecifikke analyse:

- 1) Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde ift. bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?
- 2) Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om opgaverne? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne?

4.7.1 Svar på spørgsmål 1: Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde ift. bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?

Området er generelt karakteriseret ved, at der i udpræget grad anvendes udbud. Således har omkring tre ud af fire kommuner gennemført udbud på området, imens det estimeres, at kommunerne skaber konkurrence om ca. 50-60 pct. af opgaverne på området.

I den forbindelse viser analysen, at kommunerne realiserer store økonomiske gevinster (på omkring 10 pct.) som følge af udbud, samtidig med at de kommunale fagchefer som minimum ikke forventer, at de ikke-økonomiske effekter forringes ved udbud – herunder også kvaliteten, medarbejdertilfredsheden og brugertilfredsheden. Dette understøttes af, at kommunerne generelt forventer positive økonomiske effekter ved udbud, mens de ligeledes har moderat positive forventninger til de ikke-økonomiske effekter.

Samlet set viser analysen, at rammebetingelserne overordnet set er til stede for, at kommunerne kan realisere økonomiske og ikke-økonomiske effekter. Markedet har generelt en tilstrækkelig størrelse og robusthed til at sikre konkurrence om opgaverne i forbindelse med et udbud og samtidig dække kommunernes behov både nationalt og lokalt. Ligeledes kan kommunerne – ved at skabe konkurrence på området – fremme nye eller innovative løsninger i opgavevaretagelsen, hvilket i særlig grad bidrager til økonomiske og ikke-økonomiske effekter, herunder faglig/objektiv kvalitet samt en mere specialiseret og fleksibel opgavevaretagelse.

Der er dog også en række barrierer for dels at sikre og øge effekterne ved anvendelse af udbud på området yderligere. Eksempelvis er området præget af en vis organisatorisk kompleksitet, hvilket kan betyde, at der ikke gennemføres tilstrækkeligt store udbud ift. at realisere de potentielle effekter ved udbud fuldt ud. Således indikerer erfaringer fra andre offentlige organisationer, at kommunerne kan øge de økonomiske gevinster ved at skabe mere volumen i opgaverne. Herunder særligt ved at samle opgaverne på tværs af delområderne inden for facility management.

4.7.2 Svar på spørgsmål 2: Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om opgaverne? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne?

Resultaterne indikerer, at barriererne for at gennemføre udbud er små på tværs af facility management-området. Der er et velfungerende leverandørmarked, og de fleste kommuner har betydelige erfaringer med udbud. Som de væsentligste barrierer for at øge anvendelsen af udbud – herunder større udbud - kan særligt to nævnes.

For det første forudsætter større udbud på området, at der er en tilstrækkelig intern konsolidering i kommunerne, herunder en klar beslutningsstruktur for anvendelse af udbud på området, samt et godt og detaljeret overblik over kommunens samlede økonomi og opgaver på området. Mens det ikke er muligt kvantitativt at pege på en sammenhæng mellem kommunernes organisering og deres anvendelse af udbud på området, så peger en række kvalitative observationer på, at kommunerne netop ikke har et sådan overblik.

For det andet gør særligt lokalpolitiske og erhvervspolitiske hensyn, at nogle kommuner er tilbageholdende med at anvende udbud, eller at de anvender meget små udbud. I nogle kommuner er det således vurderingen, at større

udbud af facility managementopgaver kan være til skade for det lokale erhvervsliv, hvorfor opgaverne enten ikke udbydes eller deles om i små delaftaler. Analysen viser imidlertid, at udbuddene alligevel altovervejende vindes af den samme gruppe af større spillere, hvorfor den væsentligste konsekvens af de lokalpolitiske og erhvervspolitiske hensyn er, at mindre udbud gør det vanskeligere at skabe stordrift og mindske administrationsomkostninger. Ligeledes fremhæves det, at ideologiske hensyn kan bevirke, at nogle kommuner ikke ønsker at anvende udbud som redskab.

I forlængelse af de gennemførte analyser kan der særligt peges på følgende anbefalinger på facility management-området

Anbefaling: Fokus på klare kommunale udbudsstrategier

- Det er Quartz+Co og Rambølls anbefaling, at kommunerne arbejder fokuseret med at udarbejde strategier for facility management-området, og at første skridt herimod er en opgørelse over kommunernes samlede forbrug på området. En sådan opgørelse kan enten laves på tværs af kommunerne, således at den udarbejdes med fælles metoder og begreber, eller den kan udarbejdes af den enkelte kommune, eventuelt med udgangspunkt i en fælles skabelon. En tværgående analyse og/eller udarbejdelsen af en fælles metode kan eventuelt forankres i KL eller i SKI.

Anbefaling: Større anvendelse af tværkommunale udbud

- Desuden er det Quartz+Co og Rambølls anbefaling, at der gennemføres tværkommunale udbud. Som det ses er det de samme store leverandører, der vinder langt størstedelen af de samlede udbud. Der kan derfor være et potentiale for, at der en eller to gange årligt gennemføres fælles udbud på facility management-området, således at der sikres volumen i udbuddene, og kommunernes udbudsomkostninger reduceres. Udarbejdelsen af fælles udbud kan formentligt bedst forankres i SKI.

Anbefaling: Dokumentation af effekterne ved at tilgodese erhvervspolitiske hensyn

- Slutteligt er det Quartz+Co og Rambølls anbefaling, at der udarbejdes analyser, der kan belyse de samlede økonomiske effekter ved en erhvervspolitik, der tilrettelægges med henblik på at give opgaver på facility management-området til mindre leverandører, ofte formentligt i ordrer, der gennemføres under udbudsgrænserne. Det er vores klare vurdering, at det ikke kan betale sig for kommunerne at tillægge erhvervspolitiske hensyn en rolle i tilrettelæggelsen af udbud, og det er endvidere vores oplevelse, at dette sker ofte – og uden at de samlede økonomiske konsekvenser herved er belyst.

5. DET KOMMUNALE VEJOMRÅDE

I dette kapitel analyseres offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde. Overordnet giver kapitlet for det kommunale vejområde svar på to af de centrale spørgsmål for denne analyse:

- 1) Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde ift. bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?
- 2) Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om opgaverne? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne og udnytte mulighederne?

Overordnet fremgår det af kapitlet, at der er en relativt høj grad af offentlig-privat samarbejde på området, hvor der bliver skabt konkurrence om ca. 55 pct. af opgaverne via udbud. 82 pct. af kommunerne har erfaring med udbud på området, og de fleste har lavet udbud inden for det seneste år. Der er dog spredning på tværs af områdets delområder; belægning og vejservice, hvor flere opgaver bliver bragt i udbud inden for belægning end vejservice. Til gengæld forventer kommunerne fremadrettet en større vækst i udbud inden for vejservice end for belægning, om end omfanget af udbud forventes at vokse på begge delområder.

Analysen viser i den forbindelse, at kommunerne generelt både realiserer og forventer positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter. Således reducerede kommunerne ved deres seneste udbud i gennemsnit deres udgifter med 5 pct., mens de fleste kommuner i nogen grad, høj grad eller meget høj grad realiserede ikke-økonomiske effekter – herunder særligt i form af faglig/objektiv kvalitet og brugertilfredshed. Dette understøttes af, at kommunerne generelt forventer positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter ved udbud. Der er dog væsentlig spredning blandt de realiserede økonomiske effekter af kommunernes seneste udbud, og der synes generelt stadig at være potentiale for øget effektrealisering.

Overordnet set viser analysen imidlertid, at rammebetingelserne for at realisere positive effekter ved udbud er til stede. Således spiller kommunernes strukturelle forhold, såsom geografi og demografi, ikke en afgørende rolle for de effekter, der forventes på tværs af kommunerne, ligesom kommunerne samlet set har adgang til et velfungerende leverandørmarked. De primære barrierer for at sikre og øge effekterne ved anvendelse af udbud er derimod knyttet til kommunernes strategiske valg ift. at udnytte rammebetingelserne, kommunernes organisering og kommunernes kompetencer.

Særligt synes kommunerne at kunne øge effekterne ved at gennemføre større udbud. Således har en meget stor del af udbuddene på vejområdet fortsat en begrænset størrelse til trods for, at analysen indikerer, at større udbud på området giver større effekter og mindre udbudsomkostninger. Generelt viser analysen, at en klar udbudsstrategi samt de rette kompetencer og den rette organisering til at understøtte denne forventes at øge effekterne af udbud – herunder den faglige/objektive kvalitet samt de økonomiske effekter ved udbud.

Til gengæld viser analysen, at beslutningen om at gennemføre udbud på området ikke i væsentlig grad påvirkes af strategiske forhold – herunder overvejelser om stordrift samt intern videndeling. Derimod er den væsentligste faktor for beslutningen om at gennemføre udbud, ifølge kommunerne, politiske og økonomiske forhold såsom lokale erhvervs- og beskæftigelsespolitiske hensyn. Eksempelvis fremhæver nogle kommuner, at beslutningen om at lave udbud påvirkes af et ønske om at fastholde kommunale arbejdspladser.

5.1. KAPITLET'S OPBYGNING

Kapitlet følger strukturen i kausalmodellen, som er beskrevet i kapitel 3, og består af seks overordnede afsnit.

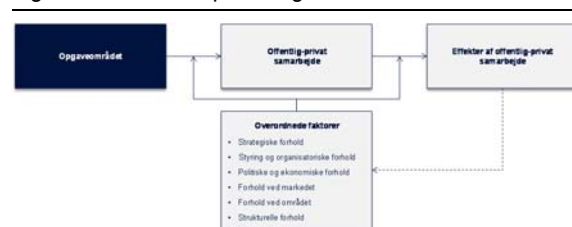
- I afsnit 5.2 beskrives og afgrænses det kommunale vejområde – herunder det private leverandørmarked.
- I afsnit 5.3 beskrives offentlig-privat samarbejde på opgaveområdet.
- I afsnit 5.4 analyseres de realiserede effekter ved anvendelse af udbud på området samt kommunernes generelle forventninger hertil.
- I afsnit 5.5 analyseres det, hvilke faktorer der påvirker kommunernes forventninger til effekterne af udbud.
- I afsnit 5.6 analyseres det, hvilke faktorer der påvirker kommunernes anvendelse af udbud på området.
- I afsnit 5.7 opsummeres kapitlets primære konklusioner set ift. de centrale analysespørgsmål for området (se ovenstående) samt en række anbefalinger baseret på analysen.

I kapitlet behandles det kommunale vejområde altovervejende under ét. Der er dog vigtige forskelle mellem delområderne belægning og vejservice. Disse forskelle vil blive beskrevet, når det er relevant, om end hovedformålet med kapitlet er at se på det kommunale vejområde samlet.

5.2. OPGAVER PÅ DET KOMMUNALE VEJOMRÅDE

I dette afsnit beskrives og afgrænses det kommunale vejområde ift. analysens fokus. Afsnittet består af tre hovedelementer. I afsnit 5.2.1 afgrænses opgaveområdet samt dets styrings- og reguleringsmæssige rammer. Afsnit 5.2.2 gennemgår udgiftsudviklingen på området samt fordelingen af udgifter på hovedområderne og på private og offentlige leverandører. Afsnit 5.2.3 beskriver leverandørmarkedet.

Figur 5.1. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co og Rambøll

Boks 5.1. Det kommunale vejmråde

De dele af det kommunale vejmråde, der medtages i analysen, består af to hovedområder: belægning og vejservice.

- Områderne har samme kompleksitet og kan overordnet behandles som ét samlet opgaveområde.
- Der eksisterer dog nogle få, men vigtige forskelle mellem områderne. Dette følger altovervejende af, at belægningsområdet er mere kapital- og investeringsintensivt, mens vejservice er mere lønintensivt.

Kommunerne anvender årligt ca. 4,8 mia. kr. til belægnings- og vejserviceopgaver på vejmrådet.

- Ca. 2,0 mia. kr. anvendes på belægning (42 pct.) og ca. 2,8 mia. kr. på vejservice (58 pct.).
- Af de samlede udgifter til området anvendes ca. 2,5 mia. kr., svarende til 52 pct., på opgaveløsning i privat regi. For belægning udgør den private opgaveløsning 68 pct., mens den udgør 41 pct. for vejservice.

Der er samlet set mange leverandører på vejmrådet, og markedet synes velfungerende.

- På vejservice er der nogle få store og mange mindre leverandører.
- På belægningsområdet er der færre og større leverandører.

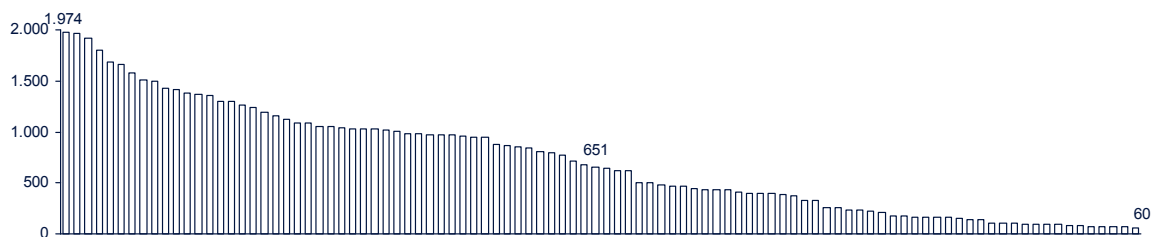
5.2.1 Afgrænsning af området

Opgaveporteføljen på det kommunale vejmråde består dels af anlægsopgaver og dels af drift- og vedligeholdelsesopgaver. Opgaveområdet afgrænses til drift og vedligeholdelse af de kommunale veje, og analysen behandler således ikke anlægsopgaver.

De kommunale veje udgør 95 pct. af det danske vejnet, målt på samlet længde. Dermed har kommunerne ansvaret for langt hovedparten af Danmarks veje og vejtrafik. Samtidig udgør de kommunale veje bindeledet mellem den lokale infrastruktur og de nationale trafikårer: statsvejene.

Konkret har de 98 kommuner tilsammen ansvar for ca. 70.000 km vej. Der er imidlertid væsentlig variation mellem omfanget af de enkelte kommuners veje, jf. figur 5.2. Fra 60 km i Fanø Kommune til 1.974 km i Vejle Kommune. 27 kommuner har mindre end 250 km kommunevej, mens det gennemsnitlige antal km veje pr. kommune er ca. 700 km.²⁴

Figur 5.2. Kommunale veje i km, fordelt på de enkelte kommuner



Kilde: Kommuneatlas, Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Styring af vejsektoren er først og fremmest reguleret af lov om offentlige veje samt af lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje. Heraf fremgår det blandt andet, at kommunerne har til ansvar at sikre, at de kommunale veje eksisterer i et omfang og en stand, så borgere, virksomheder og myndigheder kan transportere sig effektivt, mens en økonomisk sund drift af vejene samtidig sikres. Det fremgår endvidere, at kommunerne skal sørge for renholdelse af offentlige veje og stier.

²⁴ Effekterne af konkurrence på det kommunale vejmråde, Udbudsrådet, 2012.

Inden for denne afgrænsning kan overordnet skelnes mellem to hovedtyper af opgaver; belægningsopgaver og vejservice. *Belægning* relaterer sig til kvaliteten af vejenes belægning og skal sikre vejenes fremkommelighed og trafikikkerhed (fx vedligeholdelse af kørebaner). *Vejservice* består af en kombination af opgavetyper, der dækker grønne arealer langs vejnettet og færdselsarealer såsom cykelstier og fortove (fx renhold og beplantning). Under vejservice sorterer endvidere vintertjeneste, der består af snerydning og saltning af veje. Se tabel 5.1.

Tabel 5.1. Oversigt over opgavetyper ift. belægning og vejservice

Belægning	Vejservice
<ul style="list-style-type: none"> • Vedligeholdelse af kørebaner • Vedligeholdelse af kørebaneafmærkning • Profilering af rabatter • Oprensning af grøfter samt tilhørende rørledninger • Tilsyn med reetablering af ledningsgrave • Regulering af brønd- og kloakdæksler samt rendestensbrønde og riste • Niveauregulering af rabatter på trafik- og lokalveje 	<ul style="list-style-type: none"> • Opstilling og vedligeholdelse af vejdstyr • Rengøring og renhold • Mindre belægningsopgaver • Græsslåning • Beplantning og beplantningspleje • Afspærring • Ukrudtsbekæmpelse • Vintertjeneste (snerydning og saltning af veje)

Kilde: Den autoriserede kontoplan, interviews og workshop med fagchefer på området, ekspertinterviews, virksomhedsinterviews, desk research samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

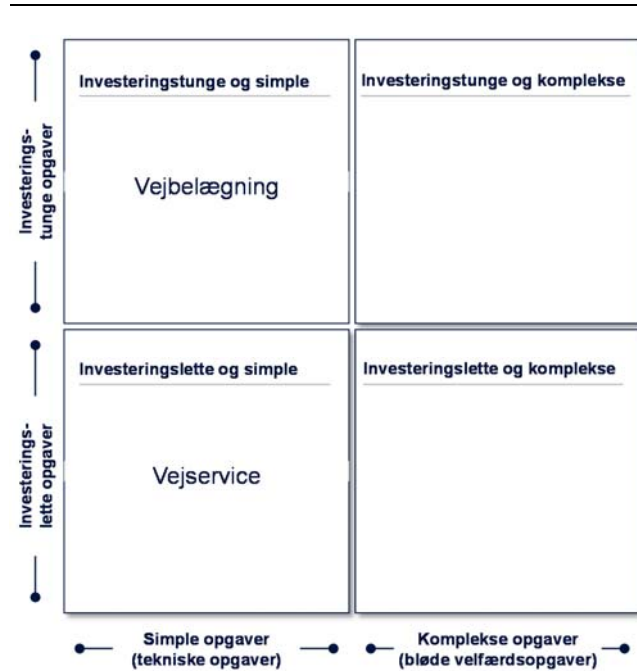
Såvel vejbelægningsopgaverne som vejserviceopgaverne er umiddelbart simple opgaver (om end vejbelægningsopgaverne formentligt er en anelse mere komplekse end vejserviceopgaverne). Simple opgaver er endvidere karakteriseret ved at være relativt homogene opgaver, som ikke i udbredt grad er kendetegnet ved at være videntunge.

Vejbelægningsopgaverne er mere investeringstunge end vejserviceopgaverne. Dette afspejler, at der er brug for et større kapitalapparat for at foretage vejbelægningsopgaver end vejserviceopgaver.

5.2.2 Udgifter til det kommunale vejområde

De konkurrenceegnede udgifter på det kommunale vejområde udgjorde ca. 4,8 mia. kr. i 2013.²⁵ Det samlede udgiftsniveau til vejområdet ligger i dag på niveau med udgiftsniveauet fra starten af 1970'erne og udgiftsniveauet har været nogenlunde stabilt fra slutningen af 1980'erne, jf. figur 5.4.

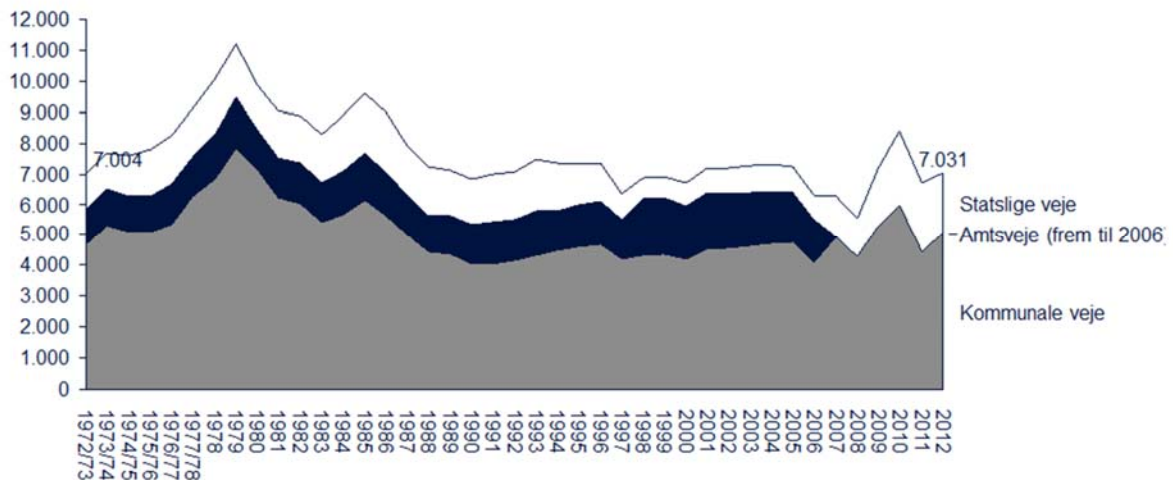
Figur 5.3. Kategorisering af opgaverne på det kommunale vejområde



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

²⁵ Kommunale regnskabstal, Danmarks Statistik.

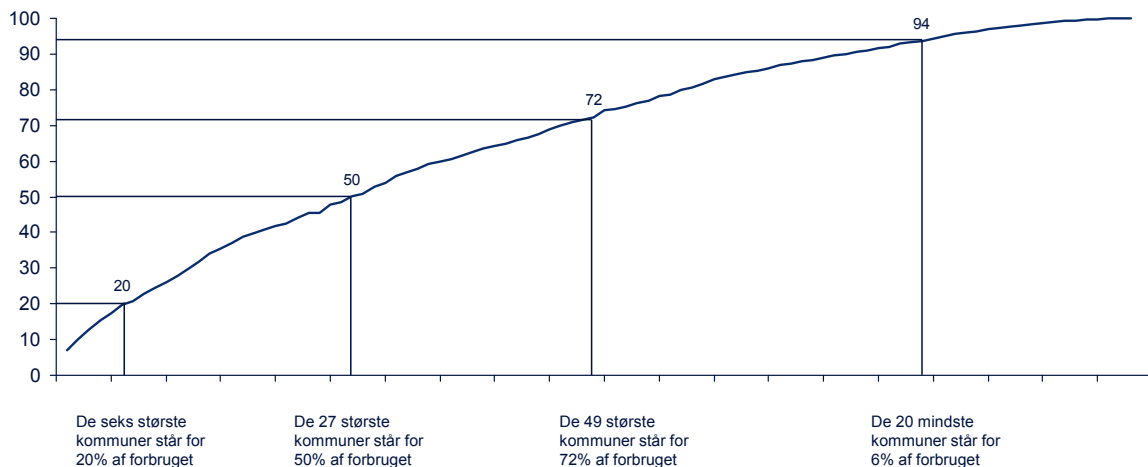
Figur 5.4. Udgifter til drift og vedligeholdelse fordelt efter vejtyper, mia. kr.



Note: 2012-priser
Kilde: Vejdirektoratet

Der er stor forskel på de enkelte kommuners forbrug på det kommunale vejområde. De seks største kommuner – målt på indbyggertal – repræsenterer 20 pct. af forbruget, mens de 20 kommuner med lavest forbrug udgør 6 pct. af det samlede forbrug. Se figur 5.5.

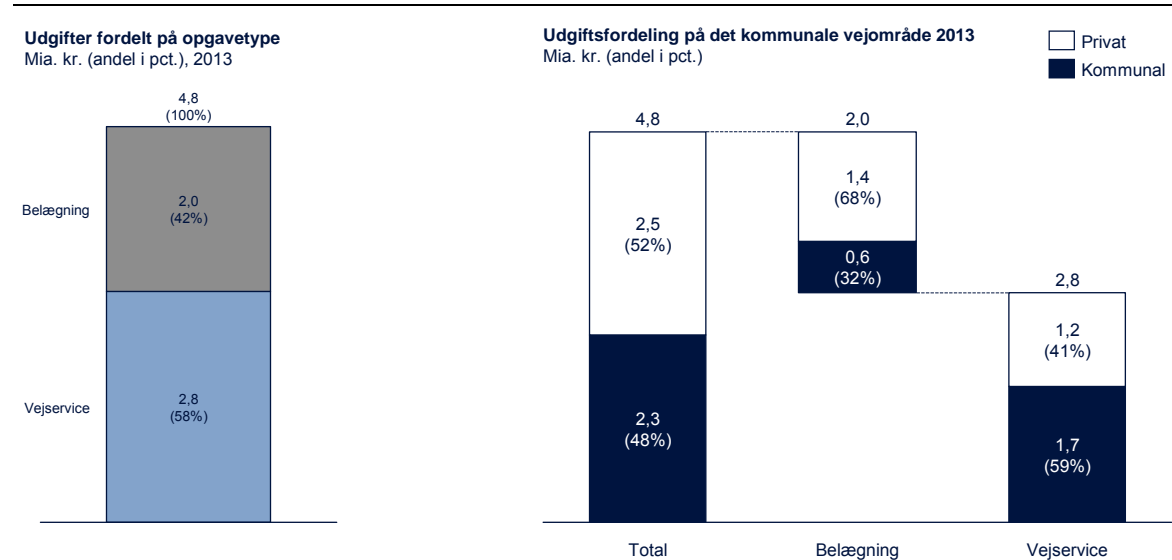
Figur 5.5. Kommunernes kumulerede drift- og vedligeholdelsesudgifter på det kommunale vejområde, pct.



Kilde: Danmarks Statistik samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse
Note: Kommunerne er sorteret faldende fra venstre mod højre på indbyggertal

Af de ca. 4,8 mia. kr., som anvendtes på drift og vedligehold af de kommunale veje i 2013, afholdt kommunerne udgifter på belægningsopgaver for ca. 2,0 mia., svarende til 42 pct. Udgifterne til vejservice udgjorde ca. 2,8 mia. kr., svarende til 58 pct., jf. venstre side i figur 5.6. En større andel af udgifterne til belægning anvendes blandt private leverandører (68 pct.), end det er tilfældet for vejserviceopgaver (41 pct.).

Figur 5.6. Udgifter på det kommunale vejområde i 2013 fordelt på opgavetype og sektor



Kilde: Kommunale regnskabstal fra Danmarks Statistik, spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for kommunale veje samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse.

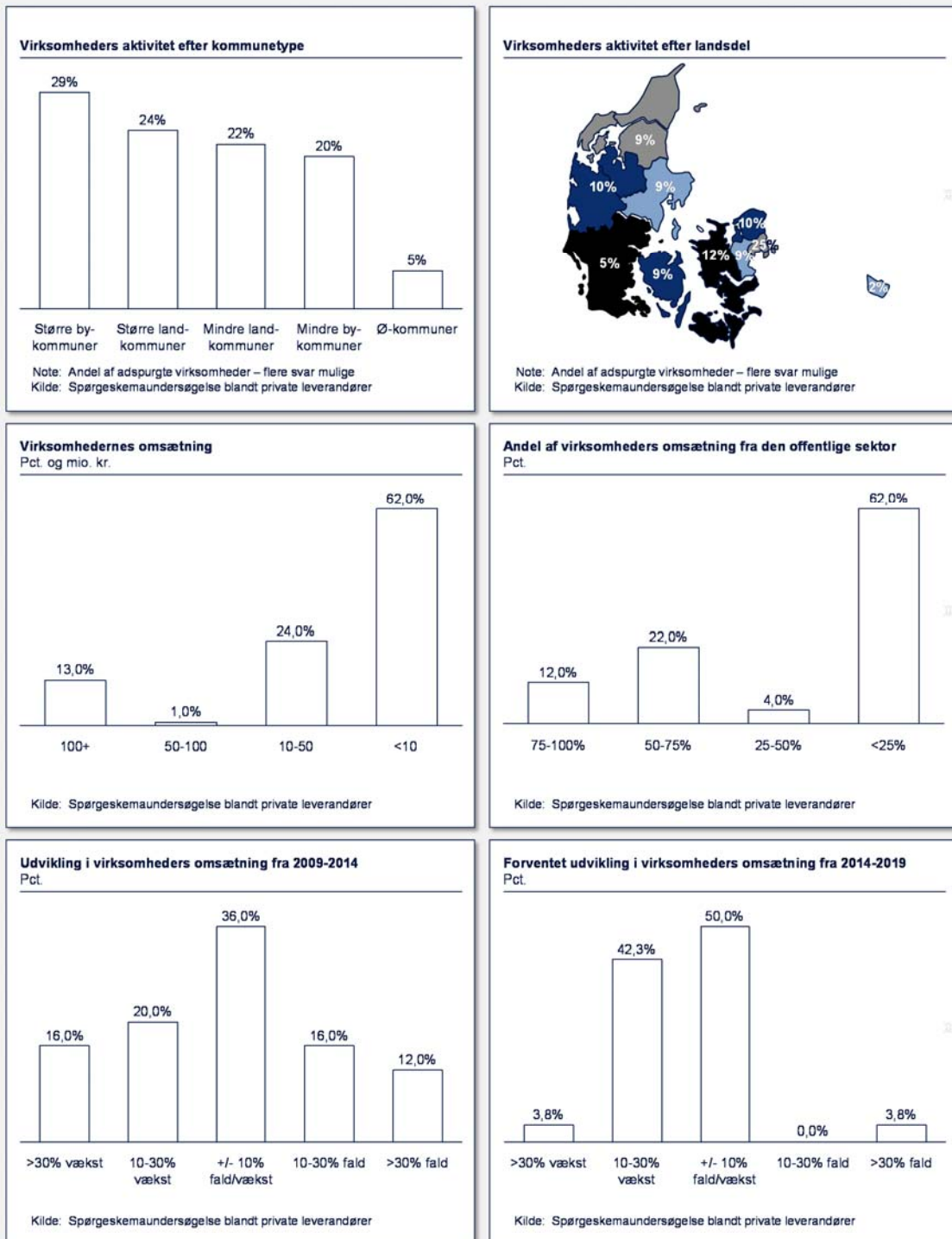
5.2.3 Virksomheder på det kommunale vejområde

Der eksisterer et veludbygget marked med professionelle leverandører inden for kommunale veje. For belægning, der er et investeringstungt område, er der primært tale om store virksomheder. Vejserviceleverandørfeltet er mere fragmenteret og præget såvel af en gruppe store, veletablerede virksomheder som af mindre virksomheder.

Flere karakteristika om leverandørerne i markedet fremgår af boks 5.2. Overordnet viser boksen følgende hovedtendenser:

- Majoriteten af virksomhederne opererer i større by- og landkommuner.
- Leverandørernes aktiviteter er jævnt fordelt på tværs af regioner.
- Flertallet af leverandørerne har en mindre omsætning.
- En stor del af virksomhederne henter størstedelen af deres omsætning uden for den offentlige sektor.
- Der er væsentlig spredning i virksomhedernes hidtidige omsætningsudvikling samt i deres forventede, fremadrettede omsætningsudvikling.

Boks 5.2. Karakteristika ved det private leverandørmarked for kommunale veje

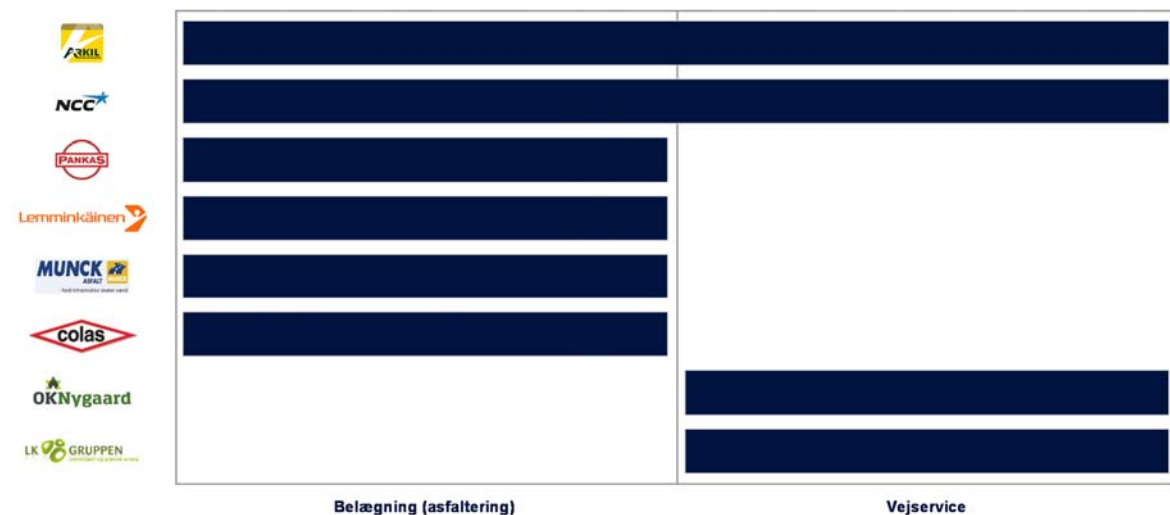


Note: Baseret på svar fra virksomheder, der opererer inden for kommunale veje
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt virksomheder samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Som nævnt er et mindre antal store, private leverandører aktive på området for kommunale veje. NCC Roads og Arkil løser opgaver inden for såvel belægning som vejservice. En række virksomheder opererer inden for

belægningsopgaver, eksempelvis Colas, Munck, Lemminkäinen og Pankas. Inden for vejservice er der identificeret to større virksomheder, OKNygaard og LK-Gruppen.

Figur 5.7. Vejområdet største private virksomheder og deres forretningsområder

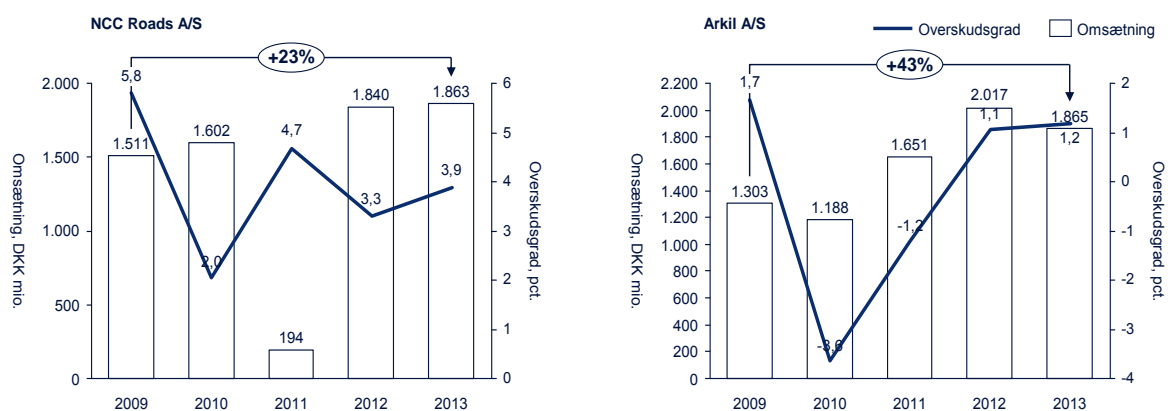


Kilde: Virksomhedsinterviews, Greens Erhvervsinformation samt Quartz+Co- & Rambøll-analyse

Betragtes Arkil og NCC som repræsentanter for de store virksomheder på vejområdet, er omsætningen for begge virksomheder vokset fra 2009 til 2013. NCC's omsætning er steget fra ca. 1,5 mia. kr. til ca. 1,9 mia. kr. svarende til 23 pct. Arkils omsætning er vokset fra ca. 1,3 mia. kr. til ca. 1,9 mia. kr.

For begge virksomhederne var overskudsgraden positiv i 2013. For NCC Roads var overskuddet således på 3,9 pct., mens det var 1,2 pct. for Arkil. Imidlertid har overskudsgraden fluktueret væsentligt for begge virksomheder i perioden 2009-2013. Samlet set er der tale om nogle store og generelt velkonsoliderede aktører, som begge har skabt positive overskud de senere år.

Figur 5.8. Udvikling i omsætning og overskudsgrad for NCC Roads A/S og Arkil A/S



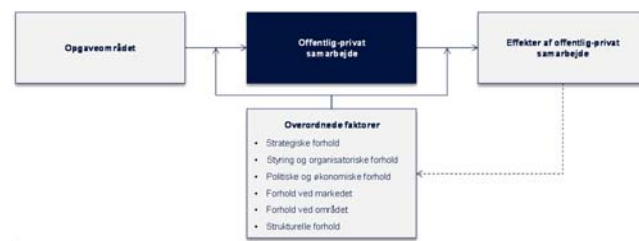
Kilde: Virksomhedsinterviews, Greens Erhvervsinformation samt Quartz+Co- & Rambøll-analyse

5.3. OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE PÅ DET KOMMUNALE VEJOMRÅDE

I dette afsnit analyseres omfanget og karakteren af offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde. Der fokuseres særligt på følgende temaer:

- Omfanget af konkurrence om opgaverne på det kommunale vejområde.
- Forventninger til den fremadrettede udvikling i anvendelse af konkurrence på området.
- Variation i kommunernes anvendelse af udbud på tværs af de to delområder belægning og vejservice.
- Kommunernes generelle erfaringer med udbud samt kommunernes organisering af arbejdet med offentlig-privat samarbejde.
- Karakteristika ved kommunernes seneste udbud.

Figur 5.9. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 5.3. Offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde

Kommunerne anvender i høj grad offentlig-privat samarbejde:

- Omkring 55 pct. af de konkurrenceegnede opgaver bliver bragt i konkurrence via udbud.
- 82 pct. af kommunerne har erfaring med udbud. Majoriteten har lavet udbud inden for det seneste år.
- Flere opgaver bliver bragt i udbud inden for belægning end for vejservice.
- Kommunerne forventer, at omfanget af udbud vil vokse for begge områder fremadrettet. Der forventes en større vækst inden for vejservice end for belægning.
- Der er en betydelig spredning ift. i hvor høj grad kommunerne anvender konkurrence på området.

Kommunernes tekniske forvaltninger er altovervejende ansvarlige for offentlig-privat samarbejde på vejområdet:

- De tekniske forvaltninger er ansvarlige for kommunernes udbudsstrategier på området.
- De tekniske forvaltninger er ligeledes typisk ansvarlige for styring og gennemførelse af og opfølgning på de enkelte udbud.

Oplysninger vedrørende seneste udbud indikerer, at indkøbspraksis i mange kommuner er relativt moden:

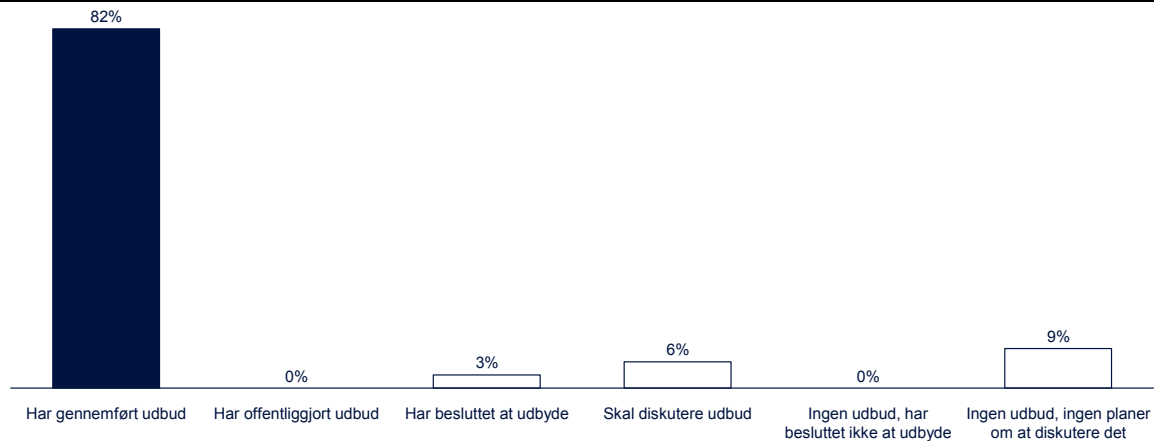
- Mere end halvdelen af kommunerne har anvendt funktionskrav i seneste udbud.
- Godt halvdelen af kommunerne har udviklet kravspecifikation i det seneste udbud i dialog med markedet.
- 32 pct. af kommunerne har udarbejdet et kontrolbud.

5.3.1 Offentlig-privat samarbejde via udbud er ganske udbredt blandt kommunerne

På det kommunale vejområde måler IKU-graden omfanget af opgaver, der er skabt konkurrence om via udbud.

Den gennemsnitlige IKU for kommunale veje i 2013 var 54,8 pct. 82 pct. af kommunerne angiver i den gennemførte i spørgeskemaundersøgelse, at de har erfaring med udbud på området, men der er således fortsat en stor kommunal opgavevaretagelse blandt kommuner med erfaring med udbud.

Figur 5.10. Kommunernes erfaringer med udbud

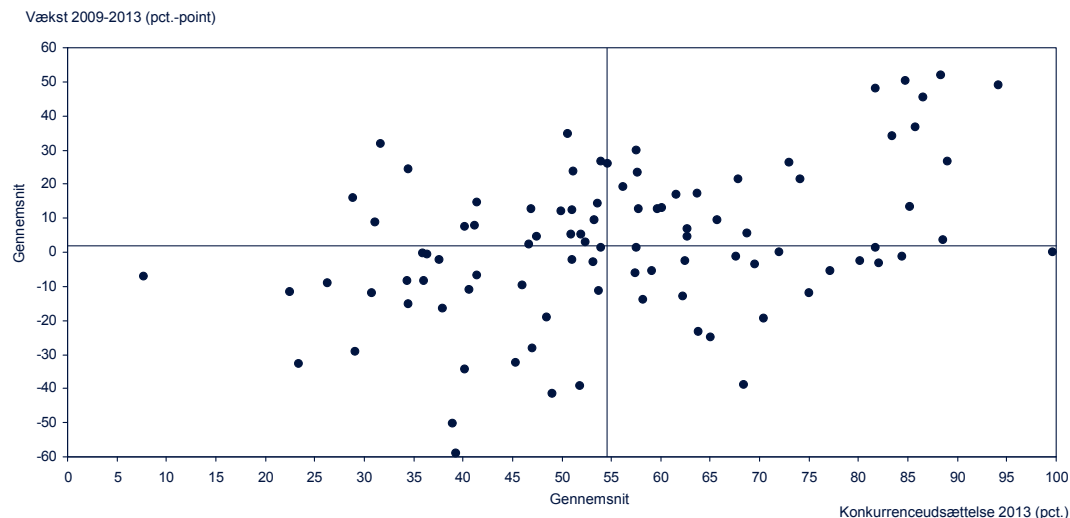


Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer inden for kommunale veje samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

At omfanget af konkurrence via udbud generelt er relativt højt på det kommunale vejområde, bekræftes af en total-kortlægning af bekendtgjorte udbud på den europæiske udbudsdatabase TED. Kortlægningen viser, at antallet af udbud på det kommunale vejområde i 2013 ligger på niveau med facility management-området og væsentligt over analysens tre andre opgaveområder.²⁶ Konkret er der i denne kortlægning således identificeret 95 bekendtgjorte udbud på vejområdet i 2013, mens antallet er 111 for facility management.

18 pct. af kommunerne har omvendt ikke gennemført et udbud på vejområdet, og yderligere 9 pct. har ikke gennemført udbud og har samtidig ingen planer herom, jf. figur 5.10. Dette afspejler sig i variationen i IKU-graderne på tværs af kommunerne. IKU-graden har ligget relativt stabilt fra 2009 til 2013. Dog er der en væsentlig variation i de enkelte kommuners IKU på samme måde som deres udvikling i IKU har varieret betydeligt siden 2009, jf. figur 5.11.

Figur 5.11. IKU for kommunale veje 2009-2013



Note: X-aksen angiver IKU-graden for de enkelte kommuner, mens y-aksen angiver ændringen i IKU for de enkelte kommuner. Endvidere angiver den lodrette streg på x-aksen den gennemsnitlige IKU, ligesom den vandrette streg på y-aksen angiver den gennemsnitlige udvikling i IKU.
Kilde: KL's IKU-værktøj, Danmarks Statistik samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse.

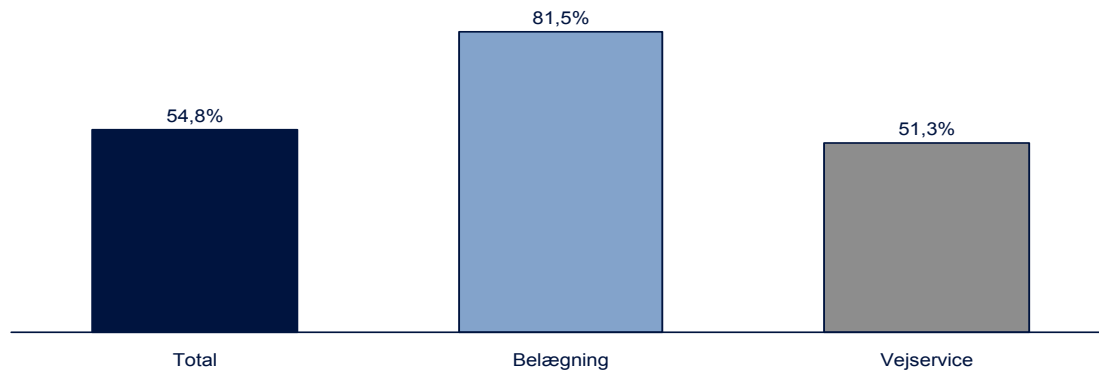
Forskel i IKU-grad fra vejbelægning til vejserviceopgaver

²⁶ Gennemgang af alle udbudsbekendtgørelser med tilstrækkelige data fra den europæiske udbudsdatabase TED, 2010-2013.

IKU-graden for de to hovedområder under det kommunale vejområde varierer, og IKU er således ca. 82 pct. for belægningsopgaver og ca. 51 pct. for vejserviceopgaver, jf. figur 5.12.

En forklaring på denne forskel er, at vejbelægningsområdet som nævnt er mere kapitalintensivt end vejserviceområdet. Det skyldes, at kommunerne ikke selv har kapitalapparatet til at håndtere en så investeringstung maskinpark, som belægningsopgaver – eksempelvis asfaltudlægning – kræver, og derfor vælger at gøre brug af konkurrence. Dette blev fremhævet på den gennemførte workshop på området og stemmer også overens med den eksisterende viden på området, eksempelvis vurderingen af omfanget af offentlig-privat samarbejde på de to områder i Udbudsrådets caseundersøgelse *Effekter af konkurrence på det kommunale vejområde* fra 2012.

Figur 5.12. IKU i 2013 – totalt samt opdelt på hovedområder



Kilde: KL's IKU-værktøj, Danmarks Statistik samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

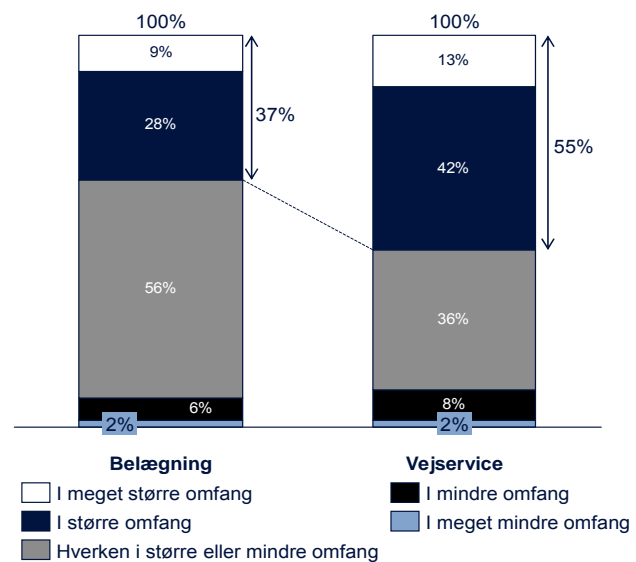
I forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen er kommunerne blevet bedt om at vurdere udviklingen i anvendelsen af udbud på de to hovedområder. 37 pct. vurderer, at man i dag udbyder belægningsopgaver i større eller meget større grad end for fem år siden. 55 pct. vurderer, at man udbyder vejserviceopgaver i større eller meget større omfang. Spørgeskemadata tegner dermed et billede af en vækst i anvendelsen af udbud af vejserviceopgaver, som indebærer en de facto-tilnærmelse af anvendelse af konkurrence på de to områder, jf. figur 5.13.

På den gennemførte workshop med kommunale chefer udtalte en deltager:

Traditionelt har vi især udbudt belægningsopgaver, mens vores egen driftsenhed har varetaget opgaverne ift. Vejservice, men i dag skaber vi i stigende omfang konkurrence om vejserviceopgaverne ved at udbyde dem – herunder også ved at byde på dem selv via kontrolbud.

Figur 5.13. Udviklingen i anvendelsen af udbud i kommunerne, 2009-2014

I hvilket omfang anvendes konkurrence om opgaverne i 2014 sammenlignet med i 2009?



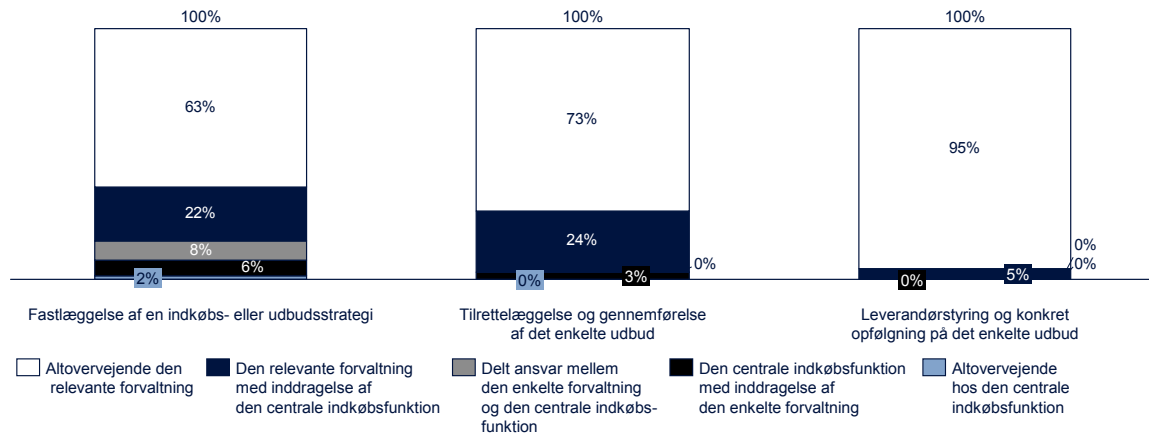
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Organisering af kommunernes arbejde med udbud

Der er en klar tendens til, at kommunerne placerer ansvaret for at gennemføre udbud i den relevante fagforvaltning, eksempelvis teknisk forvaltning.

Således placerer 63 pct. af kommunerne ansvaret for at fastlægge udbudsstrategi på vejområdet i den relevante forvaltning, 73 pct. placerer ansvaret for tilrettelæggelse og gennemførelse af det enkelte tilbud i fagforvaltningen, og endelig organiserer 95 pct. af kommunerne ansvaret for leverandørstyring og opfølgning i den relevante forvaltning, jf. figur 5.14. Der således en tendens til, at de centrale indkøbsafdelingers rolle aftager, jo mere konkret opgaven ift. udbud og konkurrence bliver.

Figur 5.14. Kommunens organisering af offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde



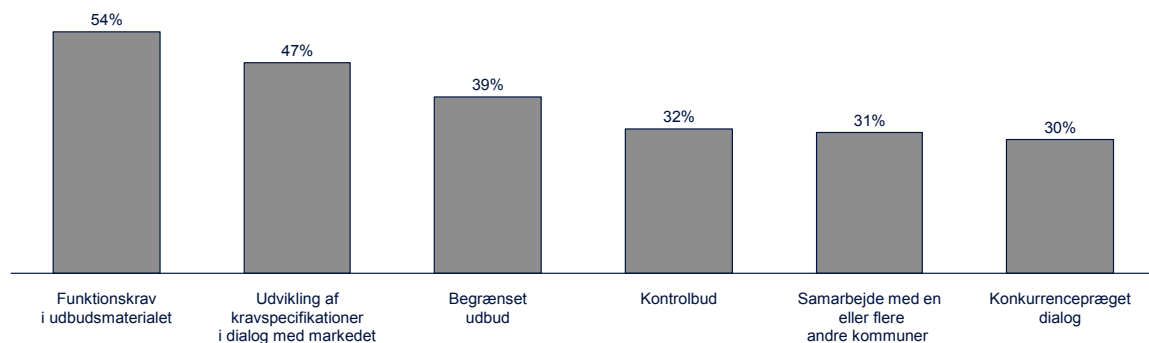
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Anvendelse af indkøbsværktøjer i seneste udbud på vejområdet

Der er en vis spredning i, hvilke værktøjer kommunerne har anvendt i deres seneste udbud. Således anvendte 54 pct. af kommunerne funktionskrav, mens 47 pct. af kommunerne udviklede kravspecifikationer i dialog med markedet. 32 pct. lavede kontrolbud, mens 31 pct. samarbejdede med en eller flere andre kommuner, jf. figur 5.15.

Anvendelsen af funktionskrav i udbudsmaterialet, kravspecifikationer i dialog med markedet samt den konkurrenceprægede dialog indikerer, at kommunerne i væsentligt omfang gør brug af nye eller nyere tilgange til udbud, som sigter på en mere innovativ løsning i dialog med markedet, henholdsvis ved at gå i dialog om kravspecifikation, også kaldet teknisk dialog eller afklaring, ved brug af konkurrencepræget dialog som udbudsform og ved at indlægge funktionsbaserede krav, som skaber spillerum for de private leverandører.

Figur 5.15. Anvendte redskaber i forbindelse med det seneste udbud



Note: Kommunerne har kunnet angive flere svar, hvorfor andelen summer til mere end 100 pct.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer inden for kommunale veje samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

5.4. EFFEKTER AF OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE PÅ DET KOMMUNALE VEJOMRÅDE

Dette afsnit analyserer kommunernes realiserede og forventede effekter i forbindelse med udbud af vejopgaver på tværs af belægnings- og vejserviceopgaver. Udgangspunktet for den videre analyse er med afsæt i de forrige afsnit,

at begge opgaveområder er simple opgave samt at flere leverandører er til stede på begge markeder. Derfor analyseres effekterne af udbud samlet i det følgende.

I afsnittet fokuseres på følgende temaer:

- Kommunernes realiserede og forventede effekter ved udbud – både for så vidt angår økonomiske og ikke-økonomiske effekter.
- Sammenhæng mellem kommunernes forventede og realiserede effekter.
- Spredning i effekterne på tværs af kommunerne.

Figur 5.16. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 5.4. Effekterne ved offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejmråde

Ved senest gennemførte udbud på vejmrådet har kommunerne i gennemsnit opnået såvel økonomiske som ikke-økonomiske effekter. Ved en gennemgang af kommunernes senest gennemførte udbud ses blandt andet, at:

- Kommunerne reducerer gennemsnitligt udgifterne med 5 pct. ved udbud. Førstegangsudbud giver i gennemsnit mindredgifter på 7 pct. Genudbud giver mindredgifter på 3 pct.
- Fra mindredgifterne skal trækkes udbudsudgifter, som i gennemsnit løber op i 1 pct. Ud over udgifter til udbuddet vurderes der ikke at være betydelige meromkostninger ved styring af en ekstern leverandør sammenlignet med de styringsudgifter, der ses, når opgaven varetages af kommunerne selv.
- Der er væsentlig spredning blandt kommunernes økonomiske effekter. Nogle kommuner opnåede ingen effekt ved seneste udbud. Andre kommuner har opnået mindredgifter på op til 30 pct. Kommunerne opnår i høj grad de effekter, de forventer at opnå. Når kommunerne ikke opnår økonomiske effekter, skyldes det altovervejende, at økonomiske effekter ikke var et centralt mål. Når kommunerne har forventet mindredgifter, realiseres disse også.
- Majoriteten af kommunerne realiserer i nogen grad, høj grad eller meget høj grad ikke-økonomiske effekter.
- Særligt realiseres ikke-økonomiske effekter ift. faglig/objektiv kvalitet og bruger-tilfredshed.

Kommunerne forventer generelt positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter ved udbud. Dette er tydeligt, når der spørges til kommunernes generelle forventninger til udbud og ikke specifikt til senest gennemførte udbud.

- Kommunerne forventer højere ikke-økonomiske effekter for faglig/objektiv kvalitet og brugertilfredshed end for andre ikke-økonomiske effekter.
- De generelt forventede effekter for vejmrådet er højere end for andre opgaveområder i analysen.

5.4.1 Realiserede effekter ved senest gennemførte udbud på det kommunale vejmråde

En af de seneste undersøgelser på området påviser, at udbud af kommunale vejopgaver generelt skaber positive effekter.²⁷ Analysen er baseret på et antal udvalgte cases. Caseanalysens konklusion svarer til hovedkonklusionen fra nærværende analyse, hvor kommunerne er blevet bedt om at angive deres oprindeligt forventede effekter og deres realiserede effekter ved senest gennemførte udbud på vejmrådet. De forventede effekter ved senest gennemførte udbud er opgjort som de effekter, der forventedes på tidspunktet for udbuddets offentliggørelse. De realiserede gevinster er de gevinster, der for seneste udbud er realiseret eller skønnes at ville blive realiseret på tidspunktet for spørgeskemaundersøgelsens gennemførelse.

²⁷ Udbudsrådet 2012

Realiserede økonomiske effekter ved senest gennemførte udbud på det kommunale vejområde

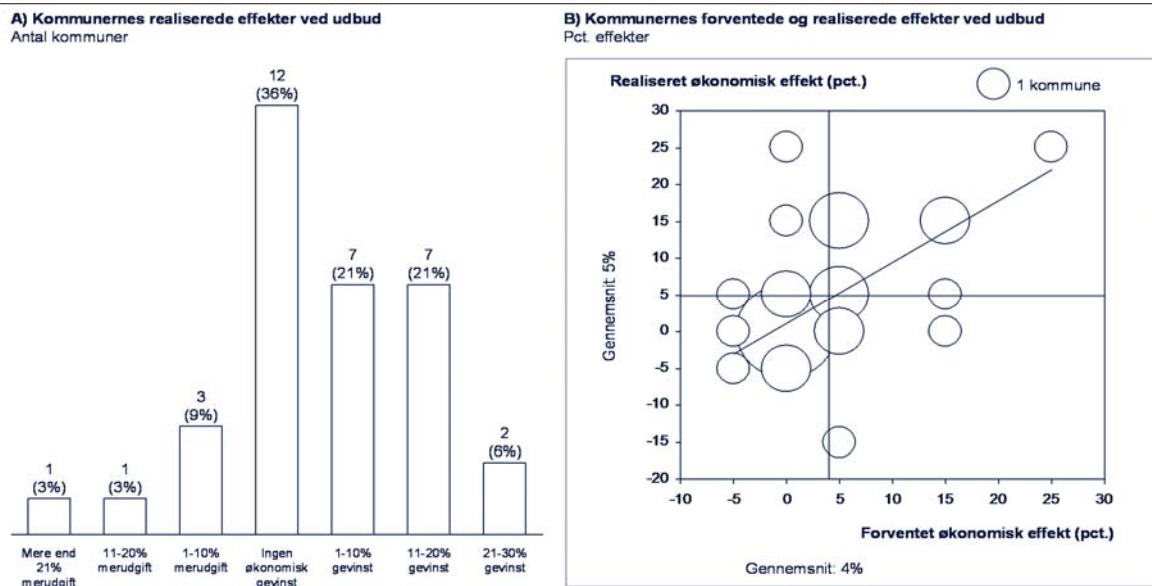
I spørgeskemaundersøgelsen har kommuner med udbuds-erfaring angivet deres forventninger til de økonomiske effekter ved offentliggørelse af deres seneste udbud. Endvidere har de angivet deres realiserede økonomiske effekter ved dette udbud.

De kommuner, som har gennemført udbud, realiserer gennemsnitligt 5 pct. økonomiske gevinster på deres seneste udbud på vejområdet, jf. figur 5.17A. Det stemmer, som nævnt, overens med førnævnte caseundersøgelses generelle billede af positive effekter af udbud på området.

Endvidere fremgår det af figuren, at 48 pct. realiserer positive økonomiske effekter. Blandt disse kommuner, realiseres gevinster fra 1 til 30 pct., hvilket også stemmer overens med billedet fra caseundersøgelsen, idet de økonomiske effekter heri spænder fra 3 til 28 pct. – dog ift. vejserviceopgaver. Udelukkende 15 pct. af kommunerne har realiseret negative økonomiske effekter, mens 36 pct. har oplevet neutrale økonomiske effekter.

Figur 5.17B. sammenholder de enkelte kommuners forventede økonomiske effekter (x-aksen) med de samme kommuners realiserede økonomiske effekter (y-aksen). Figuren viser, at kommunerne forventer økonomiske effekter på forskelligt niveau fra udbud til udbud – og endvidere at kommunerne synes at realisere de økonomiske effekter, de forventer. Gennemsnitligt forventer kommunerne en udgiftsreduktion på 4 pct., mens de realiserer gevinster på 5 pct.²⁸

Figur 5.17. Realiserede og forventede økonomiske effekter



Note: 55 af de 66 deltagende kommuner har gennemført udbud. Heraf har 32 angivet såvel forventet som realiseret økonomisk effekt ved det seneste udbud.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

²⁸ Intervallerne for de realiserede og forventede effekter er omregnet til konstanter, således at det har været muligt at sammenligne de realiserede effekter med de forventede effekter. Hvis en kommune således har angivet, at den har realiseret en økonomisk gevinst på 1-10 pct., er denne angivet som en økonomisk gevinst på 5 pct.

De gennemgåede realiserede økonomiske effekter er at betragte som bruttoeffekter af udbud, idet udbudsomkostningerne ikke er fraregnet. Imidlertid viser beregninger, at udbudsomkostningerne udgør en begrænset del af fagchefernes angivne bruttoeffekter.

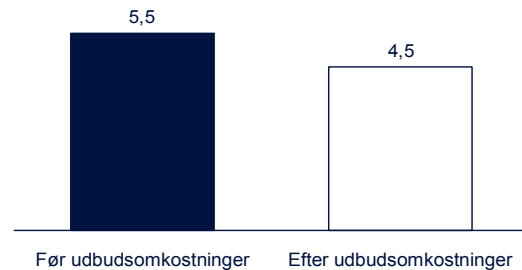
De gennemsnitlige bruttoeffekter ved udbud er således 5,5 pct., mens nettoeffekterne er 4,5 pct., jf. figur 5.18. Udbudsomkostningernes andel af bruttoeffekterne vurderes at være begrænset, hvorfor de resterende analyser af realiserede effekter fokuserer på bruttoeffekter.

Realiserede ikke-økonomiske effekter ved senest gennemførte udbud på det kommunale vejområde
I spørgeskemaundersøgelsen er den enkelte kommune ligeledes blevet bedt om at vurdere, i hvilken grad der ved seneste gennemførte udbud blev realiseret ikke-økonomiske effekter, samt i hvilken grad effekterne indfrie kommunens forventninger²⁹. De ikke-økonomiske effekter reflekterer seks forskellige effekttyper, som kommunerne har vurderet, og som er summet til en samlet skala for ikke-økonomiske effekter, der rapporteres i figur 5.19.

74 pct. af kommunerne forventede positiv eller stærk positiv ikke-økonomisk effekt af deres seneste udbud. Heraf realiserede 85 pct. i nogen, høj eller meget høj grad disse positive ikke-økonomiske effekter, jf. figur 5.19.

Figur 5.18. Realiserede effekter før og efter udbudsomkostninger

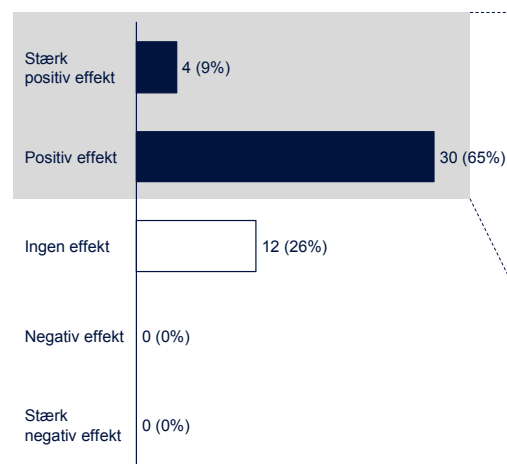
Realiserede økonomiske effekter før og efter udbudsomkostninger
Udgiftsreduktion i pct.



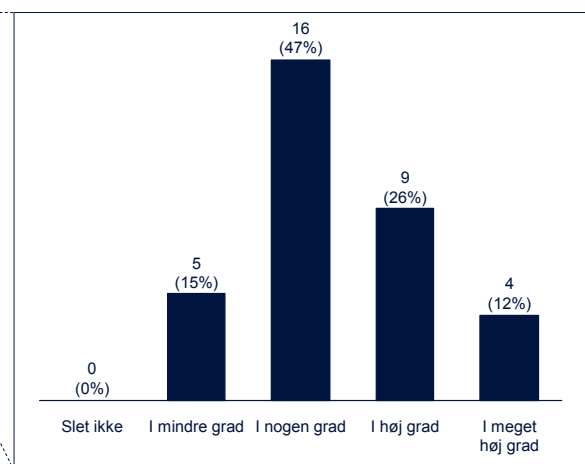
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Figur 5.19. Realiserede og forventede ikke-økonomiske effekter

A) Kommunernes forventning til de ikke-økonomiske effekter ved seneste udbud
Antal besvarelser



B) I hvilken grad de ikke-økonomiske effekter blev realiseret
Antal besvarelser for kommuner som forventede positive effekter



Note: 55 af de adspurgte kommuner har gennemført udbud. Heraf har 32 angivet såvel forventet som realiseret økonomisk effekt ved det seneste udbud.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

²⁹ Forventningen til effekterne ved seneste udbud er blevet målt på en fempunktskala gående fra stærk positiv effekt til stærk negativ effekt.

Resultaterne danner altså et billede af, at kommuner, der forventer positive ikke-økonomiske effekter, i væsentligt omfang også realiserer dem.

Der er imidlertid forskel på, i hvilken grad kommunerne vurderer, at de enkelte effekter realiseres.

Gennemsnitligt realiserer kommunerne således i højere grad faglig/objektiv kvalitet (3,6) og brugertilfredshed (3,4) end de resterende ikke-økonomiske effektparametre.

Sammenhæng mellem realiserede økonomiske og realiserede ikke-økonomiske effekter

Det er i forlængelse af ovenstående interessant, om der er et trade-off mellem økonomiske og ikke-økonomiske effekter. For at undersøge dette er der i figur 5.21 vist de enkelte kommuners økonomiske og ikke-økonomiske realiserede effekter. Der er ingen klar sammenhæng, men en svag indikation af, at jo højere økonomiske effekter kommunerne realiserer, i desto højere grad realiserer de også ikke-økonomiske effekter.

Som det fremgår af figuren, er der ingen kommuner, der har oplevet, at både de økonomiske og ikke-økonomiske effekter har været negative (rød kvadrant). Der er omvendt en del kommuner – i den grønne kvadrant – der har opnået positive økonomiske effekter og også i høj grad realiseret ikke-økonomiske effekter. Og så er der nogle kommuner (de gule kvadranter), der har opnået enten økonomiske effekter på bekostning af ikke-økonomiske effekter eller omvendt.

Sammenfattende synes resultaterne at underbygge, at kommunerne er i stand til at realisere økonomiske effekter uden samtidigt at påvirke de ikke-økonomiske effekter negativt.

I boksene nedenfor er der indsat eksempler på kommuner, der har realiseret henholdsvis økonomiske og ikke-økonomiske effekter.

Figur 5.20. Realisering af seks typer ikke-økonomiske effekter

Realisering af kommunernes forventede effekter

Gennemsnitlig realisering

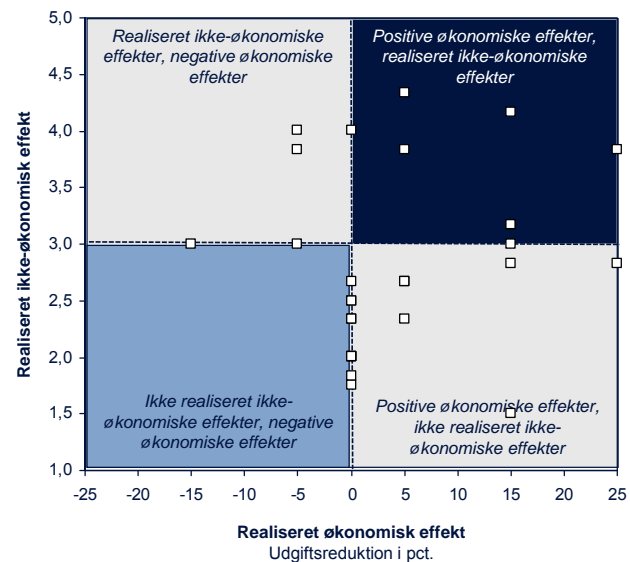


Svarkategorier fra 1 = slet ikke til 5 = I meget høj grad

Note: Baseret på svar fra kommuner, der har gennemført udbud

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på det kommunale vejmråde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Figur 5.21. Realiserede økonomiske og ikke-økonomiske effekter



Note: Baseret på de 30 kommuner, der har angivet såvel økonomiske som ikke-økonomiske realiserede effekter. Resultaterne i figuren skal tages med det forbehold, at der for de ikke-økonomiske effekter kan være forskel på kommunernes udgangspunkt – figurens y-akse viser, om kommunerne har realiseret de forventede effekter, ikke hvad forventningerne var. En kommune, der har forventet stærkt positive effekter, men realiseret dem i nogen grad (en score svarende til 3 på y-aksen) kan således ikke direkte sammenlignes med en anden kommune, der har forventet positive ikke-økonomiske effekter og har realiseret disse forventninger i meget høj grad.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på det kommunale vejmråde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 5.6. Økonomiske og ikke-økonomiske effekter ved udbud af belægningsopgaver

Mindre landkommune – øget kvalitet og lavere udgifter: Kommunen har udbudt belægningsarbejde på 776 km vej i en 15-årig kontrakt til en ekstern leverandør. Værdien af kontrakten i hele dens løbeperiode er 165 mio. kr. og medfører en bruttobesparelse for kommunen på over 7,5 mio. kr., hvilket svarer til ca. 4 pct. Desuden er kravene i udbudsmaterialet højere end i tidligere kravspecifikationer, og kommunen har registreret færre klager og en lille øgning i fremkommelighed og trafiksikkerhed.

Mindre yderkommune – øgede udgifter på funktionskontrakt: Kommunen udbød i 2004 belægningsopgaver for ca. 50 mio. kr. på en funktionskontrakt. Udbuddet medførte bruttomeromkostninger på 16 pct. til trods for et uændret kvalitetsniveau. Desuden har kommunen oplevet det som en udfordring, at leverandøren prioriterer forpligtelser i andre kommuner, hvor denne ikke er på funktionskontrakt, højere.

Kilde: Udbudsrådet 2012 samt diverse medier

Boks 5.7. Økonomiske og ikke-økonomiske effekter ved udbud af vejserviceopgaver

Aabenraa – stordrift og lavere udgifter: Aabenraa udbød i 2010 vejservice på 444 km vej i et udbud, der blev vundet af Arkil A/S. Udbuddet omfattede tre kontrakter til en samlet værdi af ca. 48 mio. kr. i hele løbetiden på ca. tre år. Arkil havde også vejserviceopgaver i tilstødende kommuner til Aabenraa, hvorfor det var muligt at realisere stordriftsfordele og en besparelse på 9 pct., mens kvalitetsniveauet blev fastholdt ift. det forrige udbudsmateriale. Aabenraa havde desuden sikret en større volumen ved at samle to tidligere amtsudbud i ét.

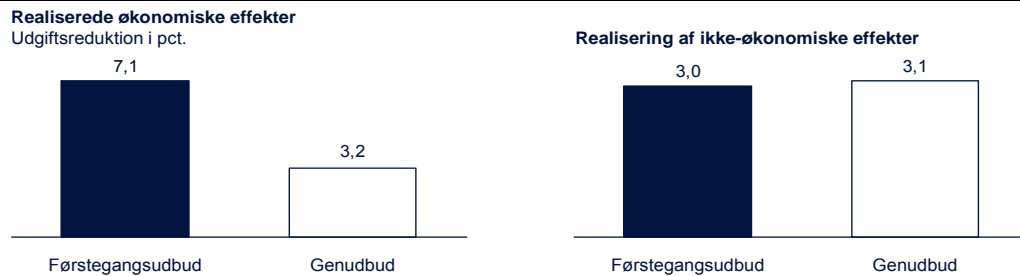
Billund – større udgifter: Billund kommune har udbudt alle vejserviceopgaver i et samlet totaludbud til en værdi af ca. 88 mio. kr. i hele kontraktens løbetid. Udbuddet blev vundet af kommunens egen driftsenhed og førte til en meromkostning på 20 pct. Meromkostningen skyldtes et politisk prioriteret løft af serviceniveauet ift. situationen før udbuddet, men stammer også fra udgifter til ekstern rådgiver og øgede omkostninger forbundet med tilsyn og administration af udbuddet.

Kilde: Udbudsrådet 2012 samt diverse medier

Realiserede effekter ved førstegangs- og genudbud

Et andet spørgsmål i relation til de realiserede effekter er, om der er forskel på førstegangsudbud og genudbud. Den gennemsnitlige realiserede økonomiske effekt er større ved førstegangsudbud (ca. 7 pct.) end ved genudbud (ca. 3 pct.), jf. figur 5.22. Imidlertid er der stort set ikke forskel på de realiserede ikke-økonomiske effekter, uanset om der er tale om førstegangs- eller genudbud. Det interessante ved resultaterne er, at selv kommuner, der allerede har realiseret en gevinst ved et førstegangsudbud, kan forvente at opnå en (om end mindre) gevinst ved et genudbud.

Figur 5.22. Realiserede effekter ved førstegangs- og genudbud for henholdsvis økonomiske og ikke-økonomiske effekter



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på det kommunale vejmråde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Sammenhæng mellem anvendelse af konkurrence og objektiv kvalitet på vejmrådet

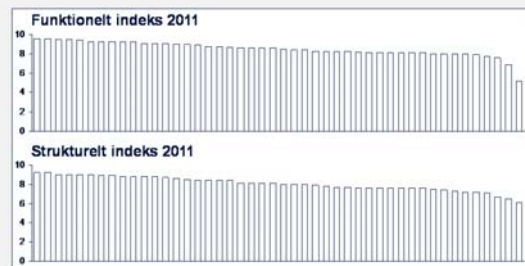
Til at supplere analysens indsamlede data vedrørende realisering af ikke-økonomiske effekter inddrages i det følgende objektive kvalitetsdata, der er registreret på området. Det drejer sig om en faktisk måling af vejenes serviceniveau – det funktionelle indeks – og deres holdbarhed – det strukturelle indeks, jf. boks 5.8.

Boks 5.8. Objektiv kvalitet på vejmrådet

På det kommunale vejmråde måles kvaliteten af vejbelægningen bl.a. via det såkaldte belægningsindeks, der består af to underindeks:

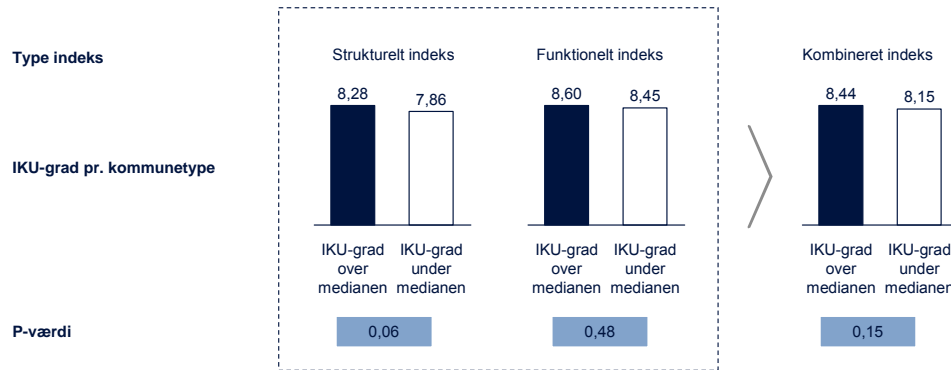
- Det funktionelle indeks måler vejenes serviceniveau (fx sikkerhed, komfort og slitage på køretøjet).
- Det strukturelle indeks måler vejenes evne til at modstå slitage og deres bæreevne og holdbarhed.

Kilde: SAMKOM 2013



Af figur 5.23. nedenfor fremgår kommunernes gennemsnitlige score på de to indekser samt et samlet indeks. Scorerne er fordelt på kommuner med henholdsvis højere og lavere grad af anvendelse af konkurrence.

Figur 5.23. Objektiv kvalitet på tværs af erfaring med udbud (IKU)



Kilde: Belægningsindekset 2013, KORA, KL's IKU-værktøj samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse.

Figuren viser, at den målte kvalitet, hhv. strukturelle og funktionelle, er højere for de kommuner, der skaber mere konkurrence, end for de kommuner, der skaber mindre konkurrence. Sammen med kvalitative data fra interviews og workshop understøtter resultaterne, at udbud fører til ikke-økonomiske effekter.

Eksempelvis udtaler en kommunal fagchef i forbindelse med analysen, at:

Vi har udbudt belægningsopgaver i mange år, så der er generelt ikke så store effektiviseringsgevinster at hente her. Til gengæld er det muligt at få den kvalitet og opgaveløsning, vi ønsker, ved at udbyde belægningsopgaverne og samtidig sikre tæt dialog med markedet.

Resultaterne er i overensstemmelse med den omtalte caseundersøgelses billede af, at udbud af især belægningsopgaver skaber ikke-økonomiske resultater. En nærliggende forklaring på, at der realiseres forbedret kvalitet som følge af udbud, er, at det ofte sker på ældre og mere misligholdte veje, hvorfor kvalitetsniveauet hæves ved udbud og i nogen grad sker på bekostning af de økonomiske effekter.

Statistisk set er forskellen imidlertid udelukkende klar for det strukturelle indeks.³⁰ Det stemmer overens med udsagn fra analysens deltagende fagchefer om, at udbud kan føre til en højere standard på vejene, hvilket i øvrigt bidrager til at skabe en større forudsigelighed om fremadrettede vedligeholdelses- og vejserviceopgaver.

5.4.2 Kommunernes generelle forventninger til effekter ved udbud

I det følgende vil analysen tage udgangspunkt i kommunernes *generelle forventninger* til udbud frem for de *realiserede effekter ved seneste udbud*. Se en nærmere beskrivelse af forholdet mellem realiserede og forventede effekter i kapitel tre.

Kommunerne under ét forventer positive effekter af udbud på vejområdet. Det gælder såvel økonomiske som ikke-økonomiske effekter. Det stemmer generelt overens med den eksisterende viden om effekter af vejudbud fra Udbudsrådets caseundersøgelse og resultater fra analysens kvalitative data.

Resultaterne viser en tendens til, at kommunerne forventer større økonomiske effekter end ikke-økonomiske effekter, om end forskellen ikke er stor i statistisk sammenhæng. Det ligger på linje med resultaterne af gennemgangen af udbud i TED-databasen, som følger nedenfor og som viser, at kommunerne gennemsnitligt vægter pris højere end andre tildelingskriterier, når de udarbejder udbudsmateriale på området. Resultatet støttes endvidere af den førømtalte caseundersøgelse, hvis konklusion er, at udbud på vejserviceopgaver i højere grad indebærer økonomiske end ikke-økonomiske effekter.

For belægningsområdet finder caseundersøgelsen dog ikke støtte til samme konklusion. Dette kan i en vis udstrækning forklares ved at kommunerne godt ved, at de får flere udgifter i år 1 end i år 0, men ud fra en langsigtet betragtning vil det ske før eller siden, at belægningen skal opgraderes, og at kommunerne således tror, at den negative påvirkning vil være mindre ved at skabe konkurrence om opgaven.

Blandt de ikke-økonomiske effekter forventes størst effekter ift. faglig/objektiv kvalitet, brugertilfredshed og læring mellem kommune og leverandør. Resultaterne harmonerer med, at den nævnte caseundersøgelse identificerer kvalitet og brugertilfredshed som de væsentligste effekter af belægningsudbud.

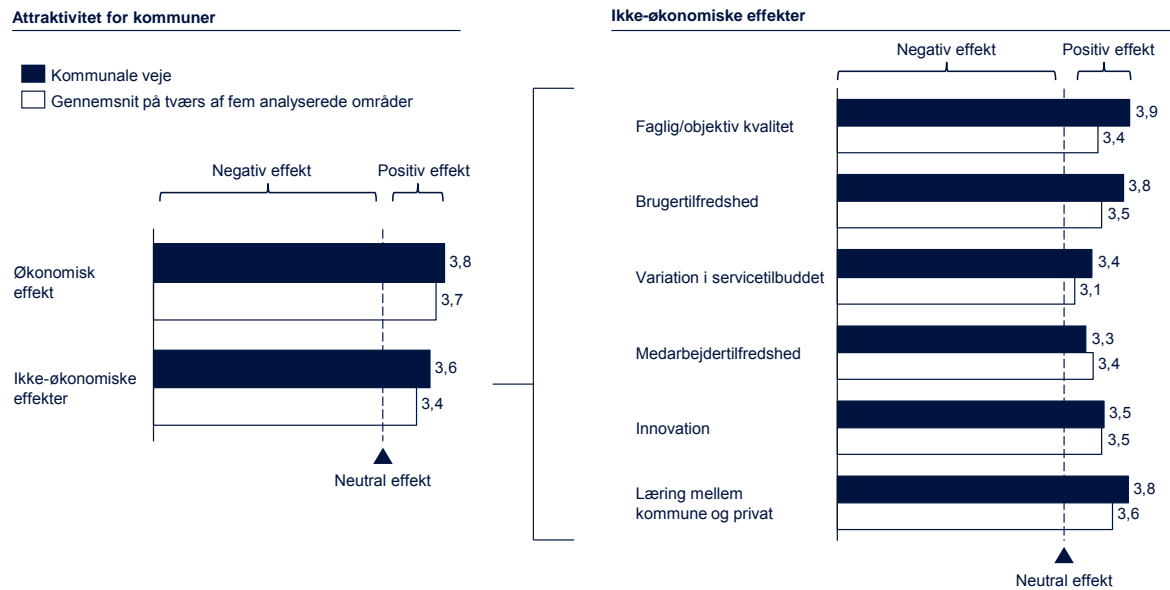
Endelig er der en tendens til, at stort set alle effekttyper i højere grad forventes realiseret på det kommunale vejområde end det er gennemsnittet for de øvrige opgaveområder i indeværende analyse. Det understøtter billedet af, at der generelt er potentialer for effekter på området, og endvidere at vejområdet er et mere modent område.

På den negative side forventes der lavere medarbejdertilfredshed ved udbud end på de øvrige analyserede opgaveområder, hvilket kan skyldes, at udbud af vejserviceopgaver i mange tilfælde vil indbefatte en virksomhedsoverdragelse af medarbejdere fra den kommunale driftsenhed til en privat leverandør. Nogle kommuner har påpeget, at en oplevet lavere medarbejdertilfredshed kan skyldes forringelse af medarbejdernes vilkår ved en overdragelse til en privat arbejdsgiver og en deraf følgende overgang til en privat overenskomst. Modsat denne opfattelse er de interviewede virksomheder, der udtaler, at deres medarbejdertilfredshed generelt er højere end hos

³⁰ Forskellen for det strukturelle indeks er med en p-værdi på 0,06 tilnærmelsesvis statistisk signifikant ift. et alfa-niveau på 0,05.

kommunerne. Hvorvidt der faktisk sker en forringelse af medarbejdernes vilkår ved virksomhedsoverdragelse er ikke påvist i denne analyse.

Figur 5.24. Kommunernes generelle forventninger til effekter ved gennemførelse af udbud på det kommunale vejområde

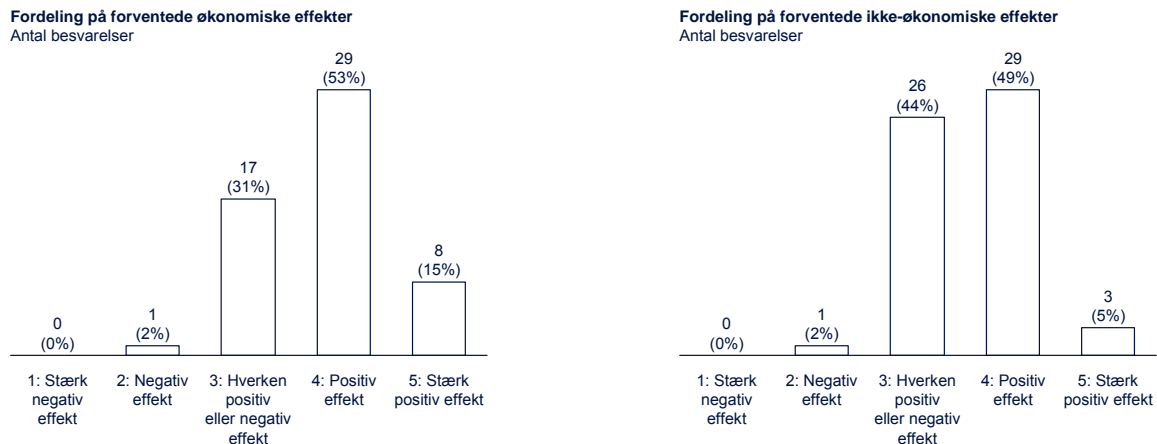


Note: Indeks for attraktivitet for kommuner er beregnet som gennemsnittet af de økonomiske og ikke-økonomiske effekter, hvor de ikke-økonomiske effekter igen består af gennemsnittet af effekternes elementer

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Der er en relativt begrænset spredning i kommunernes generelle forventninger til effekterne af udbud, jf. figur 5.25.

Figur 5.25. Spredning i kommunernes generelle forventninger til effekter ved gennemførelse af udbud på det kommunale vejområde



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

5.5. FAKTORER DER PÅVIRKER EFFEKTER VED OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE PÅ DET KOMMUNALE VEJOMRÅDE

Den overordnede konklusion i forrige afsnit er, at offentlig-privat samarbejde – i form af udbud på det kommunale vejområde – giver såvel økonomiske som ikke-økonomiske resultater. Dette gælder både kommunernes senest gennemførte udbud og kommunernes generelle forventninger til effekter ved udbud på det kommunale vejområde.

Fokus i nærværende afsnit er, hvilke faktorer der påvirker kommunernes generelle forventninger til effekter ved offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde.

Figur 5.26. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

I den følgende analyse fokuseres på en række faktoreres betydning for kommunernes generelle forventninger til effekter af offentlig-privat samarbejde på vejområdet. Det drejer sig om *strategiske forhold*, *styring og organisatoriske forhold*, *politiske og økonomiske forhold*, *forhold ved markedet* og *strukturelle forhold*. Læs mere om disse faktorer i kapitel 3, Metode.

Boks 5.9. Forhold der påvirker kommunernes generelle forventninger til effekter ved offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde

Særligt tre forhold synes at forklare variationen i kommunernes generelle forventninger til effekter på det kommunale vejområde.

- Strategiske forhold såsom hvorvidt kommunerne har en klar udbudsstrategi og kommunernes valg omkring udbudsstørrelsen
 - Større udbud giver mindre udgifter på 8,3 pct., mindre udbud giver mindre udgifter på 2 pct. Desuden falder udbudskostningerne relativt set med øget volumen i de gennemførte udbud.
 - Der er potentiale for en yderligere konsolidering af udbud.
 - Strategiske forhold har betydning for kommunernes generelle forventninger til effekterne af at gennemføre udbud på faglig/objektiv kvalitet, medarbejdertilfredshed og udgifter.
- Rammevilkår såsom forhold ved markedet og strukturelle forhold.

- Kommunerne oplever, at forhold ved markedet spiller en central rolle. Dette synes dog ikke at understøttes af data, da kommunerne under ét har adgang til et velfungerende marked.
- Kommunernes strukturelle forhold såsom geografi og demografi spiller ikke en afgørende rolle for de observerede forskelle i de effekter, der forventes på tværs af kommunerne.
- Styring og organisatoriske forhold såsom hvorvidt kommunerne har adgang til de rette kompetencer og sikrer koordinering og videndeling omkring offentlig-privat samarbejde på tværs af de forskellige forvaltninger.
 - Styring og organisatoriske forhold har betydning for kommunernes generelle forventninger til faglig/objektiv kvalitet samt for kommunernes generelle forventninger til økonomiske effekter ved udbud.
 - Kommuner, der har erfaring med udbud, forventer gennemsnitligt større effekter af udbud end kommuner, der ikke har udbudserfaring.

Betydningen af de tre forhold for variationen i kommunernes forventninger er identificeret dels gennem statistiske analyser og dels gennem kvalitative data såsom interviews og workshop, jf. figur 5.27 nedenfor. Se en nærmere præsentation af den anvendte metode i kapitel tre.

Et blå felt illustrerer en *stærk statistisk sammenhæng* mellem de kommunale fagchefer vurdering af, om de enkelte faktorer er til stede i deres kommune, og fagchefernes forventning til, i hvor høj grad der kan realiseres effekter ved udbud. Et gråt felt illustrerer en *svag statistisk sammenhæng*, mens et hvidt felt illustrerer, at der *ikke* er en statistisk sammenhæng.

Stjerner illustrerer, at der er fundet mønstre i de *kvalitativt indsamlede data*, der peger på en sammenhæng mellem de forskellige faktorer og effekter. Det kunne eksempelvis være, hvis et overvejende flertal af workshopdeltagere eller interviewpersoner peger på en bestemt sammenhæng.

Figur 5.10. Forhold der påvirker kommunernes forventede effekter af offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde

Kvalitativ sammenhæng: ☆

Statistisk sammenhæng: Ingen Svag Stærk

Overordnede faktorer	Effekter	Faglig/objektiv kvalitet	Bruger-tilfredshed	Medarbejder-tilfredshed	Variation i tilbuddet	Innovation	Læring mellem kommune og privat	Udgifter
Strategiske forhold		☆						☆
Forhold ved markedet		☆						
Styring og organisatoriske forhold		☆						
Politiske og økonomiske forhold		☆						☆
Forhold ved området								
Strukturelle forhold								

Note: Multivariate regressionsmodeller (OLS) med de forskellige effekttyper som afhængige variable og de overordnede faktorer som uafhængige variable. Kontrolleret for en større mængde strukturelle forhold via bivariate korrelationsanalyser frem for inklusion i modellerne pga. omfanget af frihedsgrader, eksempelvis socioøkonomi, geografi, urbanisering, udgifter til området samt forholdet mellem skatteindtægter og serviceniveau. *Stærk statistisk sammenhæng*: $p < 0,05$ samt en substantielt stor koefficient. *Svag statistisk sammenhæng*: $p < 0,05$ samt en substantielt lille koefficient eller $p < 0,15$. *Ingen statistisk sammenhæng*: $p \geq 0,15$. *Kvalitativ sammenhæng*: Klare mønstre i indsamlede data fra interviews og workshop.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer på området; workshop, interviews og desk research; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

5.5.1 De strategiske forholds betydning for effekter ved offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde

Strategiske forhold er den faktor, der gennemgående har væsentligst betydning for spredningen i kommunernes forventede effekter, jf. figur 5.27. ovenfor. Især synes strategiske forhold at have betydning for kommunernes forventninger til effekterne *faglig/objektiv kvalitet* og *reduktion i udgifter*.

Følgende delelementer under strategiske forhold vil i det følgende blive analyseret dybere:

- Kommunernes muligheder for at lave større udbud og herigennem opnå øgede effekter.
- Udvikling af en langsigtet udbudsstrategi med klare mål.
- Strategisk fastholdelse af kompetencer inden for kommunen og mulighed for fremadrettet at kunne påvirke markedet.

5.5.1.1. Øget effektrealisering via større udbud

I det følgende behandles betydningen af størrelsen på de kommunale vejudbud for opnåelse af økonomiske og ikke-økonomiske effekter.

Større økonomisk effekt af større udbud

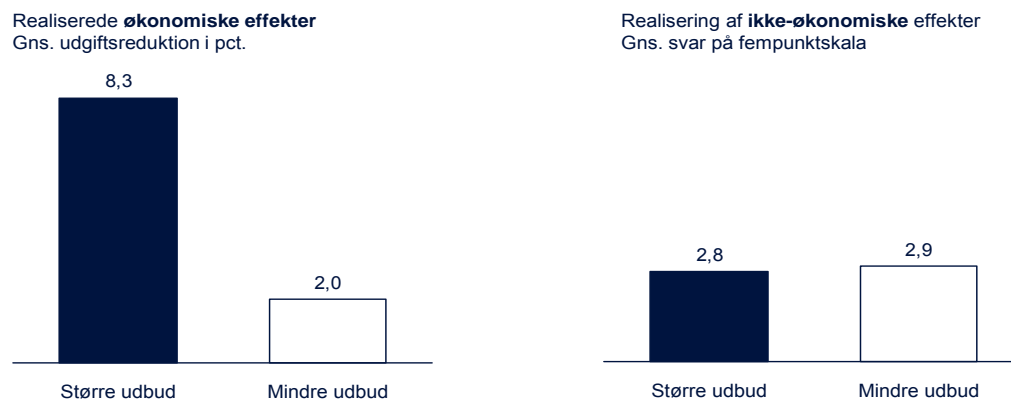
Af Udbudsrådets caseundersøgelse fra 2012 fremgår det, at størrelsen af de kommunale udbud af vejserviceopgaver har betydning for økonomiske effekter og for kvalitetsmæssige forbedringer. Årsagen er ifølge undersøgelsen, at leverandørerne opnår økonomiske stordriftsfordele ved øget volumen, hvilket dels giver lavere omkostninger og dels giver mulighed for at sikre højere kvalitet i opgaveløsningen. Dette skyldes særligt muligheden for at investere i innovation og i nye løsninger. Endvidere fremhæves i analysen, at konsolidering af kommunernes egne opgaver eller indgåelse af tværkommunale samarbejder kan være anvendelige veje til at sikre skala i de gennemførte udbud. Ift. samarbejder på tværs af kommuner vurderes der især at være effekter, når kommunerne er geografisk tæt placeret.

Analysens resultater understøttes af interviews og workshop med fagchefer i nærværende analyse. Flere chefer angiver således, at det er afgørende, at kommunen har en strategi for at skabe tilstrækkelige stordriftsfordele i opgaveløsningen på det kommunale vejområde – uanset om kommunens egen driftsenhed skal løse opgaven, eller om opgaven skal sendes i udbud. Eksempelvis udtaler en fagchef, at ...

... det er interessant at overveje, om vi kan opnå bedre økonomi i vores opgaveløsning ved sammenlægning af ansvarsområder inden for kommunen eller ved at lave større udbud – selvstændigt eller via tværkommunale samarbejder.

Endelig bekræftes billedet af data fra spørgeskemaundersøgelsen blandt de kommunale fagchefer. Konkret har cheferne i spørgeskemaundersøgelsen angivet størrelsen på deres seneste udbud, ligesom de har angivet deres realisering af økonomiske og ikke-økonomiske effekter herved. De gennemsnitlige realiserede, økonomiske effekter er større (8,3 pct.) for de større udbud, end de er for de mindre udbud (2,0 pct.). Se figur 5.28. Figuren viser endvidere, at man med større udbud realiserer nogenlunde samme grad af ikke-økonomiske effekter (2,8 på fempunktskala) som ved mindre udbud (2,9 på fempunktskala).

Figur 5.28. Betydningen af udbudsstørrelse for realisering af økonomiske og ikke-økonomiske effekter



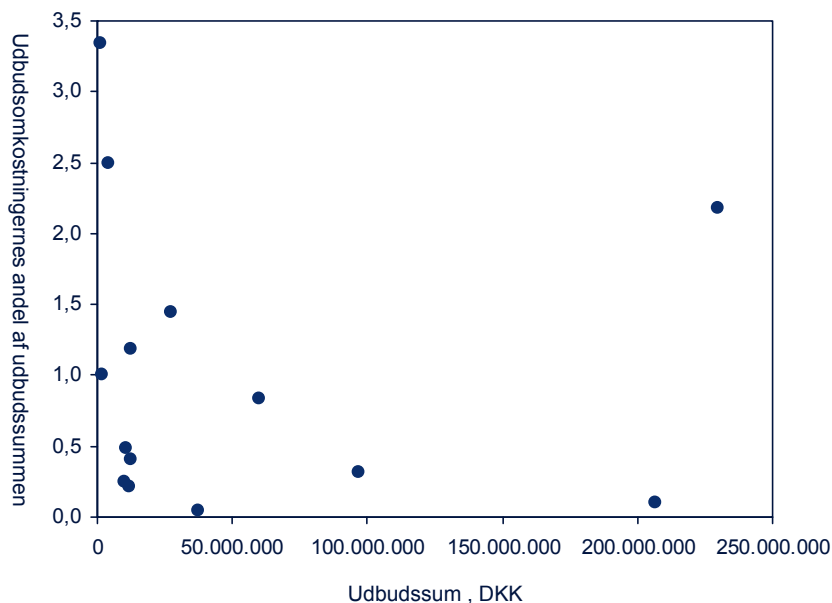
Note: Baseret på besvarelser fra kommuner, der har angivet størrelsen på deres seneste udbud. 'Større udbud' er defineret som udbudsstørrelsens median eller derover. 'Mindre udbud' er defineret som udbud under medianen

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Faldende udbudsomkostninger med størrelsen på udbud

På samme måde som gevinsten synes at øges ved større udbud, falder kommunernes udbudsudgifter relativt med størrelsen af udbud. Dette fremgår af figur 5.29., der viser sammenhængen mellem de enkelte udbuds samlede udbudssum og hvor stor en del af udbudssummen, udbudsomkostningerne udgør. Den observerede tendens til, at udbudsomkostningerne falder med størrelsen af udbuddene, stemmer overens med resultaterne fra analysen på andre opgaveområder samt med data indhentet fra Udbudsportalen. Særligt for mindre udbud – udbud op til 50 mio. kr. i samlet kontraktsum – kan udbudsudgifterne være betydningsfulde, givet at der også i gennemsnit realiseres lavere gevinster ved de mindre udbud.

Figur 5.29. Udbudsomkostninger afhængigt af udbudssum



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer inden for kommunale veje samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Mulighed for yderligere konsolidering af markedet via større udbud

Da øget volumen synes at føre til højere gevinster og lavere udbudsomkostninger, jf. ovenfor, er det et centralt spørgsmål, hvordan den nuværende konsolideringsgrad i de kommunale udbud er.

Data vedrørende udbudsstørrelserne på det kommunale vejområde er indsamlet via to kilder: 1) ved den gennemførte spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale chefer og 2) via den europæiske udbudsdatabase, TED.

Boks 5.10. Totalkortlægning i TED

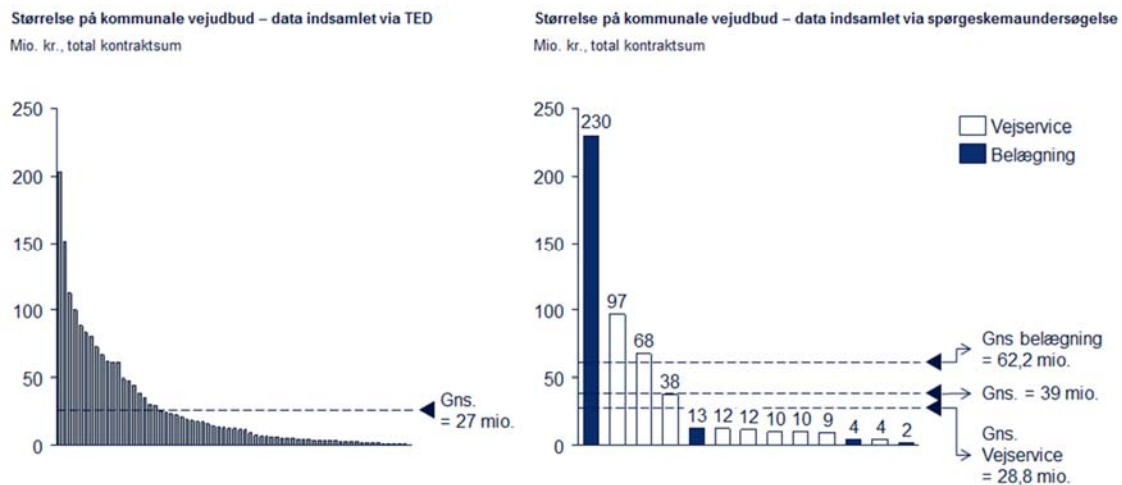
I forbindelse med analysen er der gennemført en gennemgang af samtlige danske vejudbud, der er bekendtgjort på den europæiske udbudsdatabase TED fra 2009-2014, og hvor udbuddenes størrelse fremgår. Totalt set er kortlagt 67 udbud.

Detaljeniveauet af udbudsbekendtgørelserne i TED varierer, ligesom en væsentlig del af bekendtgørelserne ikke indeholder en kontraktsum. Flere detaljer fremgår af metodeafsnittet i kapitel 2.

Kilde: TED samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

De to datakilder giver forskellige svar på de gennemsnitlige udbudsstørrelser. I TED er udbudsstørrelsen i gennemsnit 27 mio. kr., og i spørgeskemaundersøgelsen er gennemsnitsstørrelsen 39 mio. kr. Desuden fremgår det af data indhentet fra spørgeskemaundersøgelsen, at der er en forskel på størrelsen af udbud gennemført henholdsvis på belægningsområdet og på vejserviceområdet, hvor belægningsområdet har den største gennemsnitsværdi. Dette er dog baseret på få observationer.

Figur 5.30. Udbudsstørrelser på det kommunale vejområde

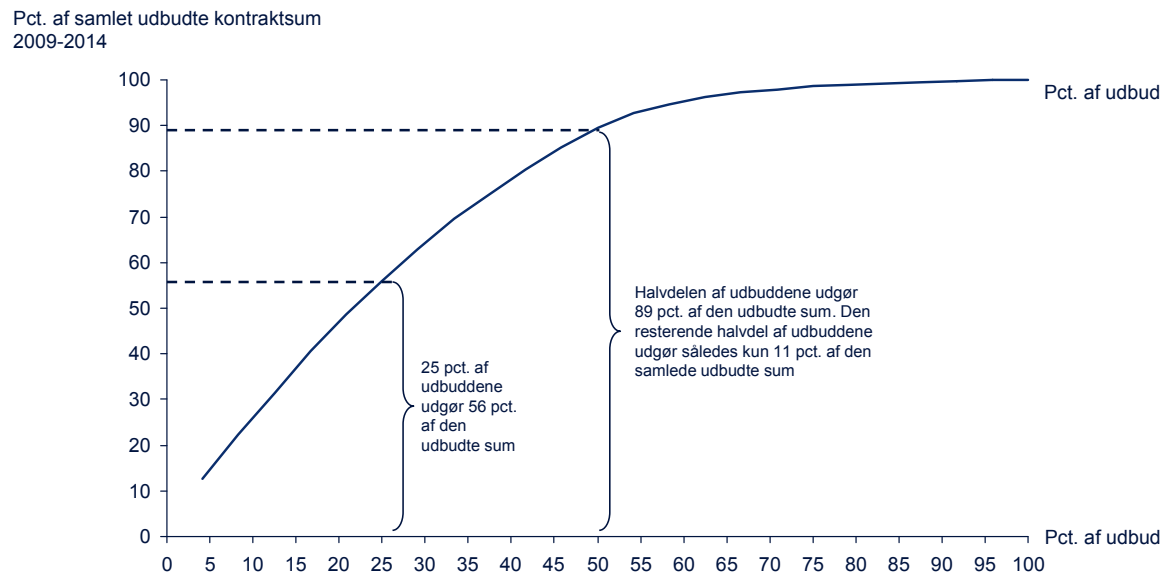


Kilde: Totalkortlægning af vejudbud 2009-2014 (eksklusive udbud af vintertjeneste) i TED-databasen samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Det fremgår af data fra såvel TED som fra den gennemførte spørgeskemaundersøgelse, at der er stor spredning i de gennemførte udbud, og der er således nogle få, meget store udbud og en lang række mindre udbud. Denne spredning bekræftes af figur 5.31. nedenfor, som viser en kumuleret fordeling over kontraktsummen for alle identificerede vejudbud siden 2009. Omkring halvdelen af udbuddene udgør ca. 90 pct. af den samlede udbudte sum, mens den anden halvdel af udbuddene udgør ca. 10 pct.

På trods af at øget volumen fører til større gevinster og relativt færre udbudsomkostninger, viser ovenstående således, at en meget stor del af udbuddene på vejområdet fortsat har en begrænset størrelse.

Figur 5.31. Kumuleret fordeling af den samlede værdi af udbudte kontrakter, pct., 2009-2014

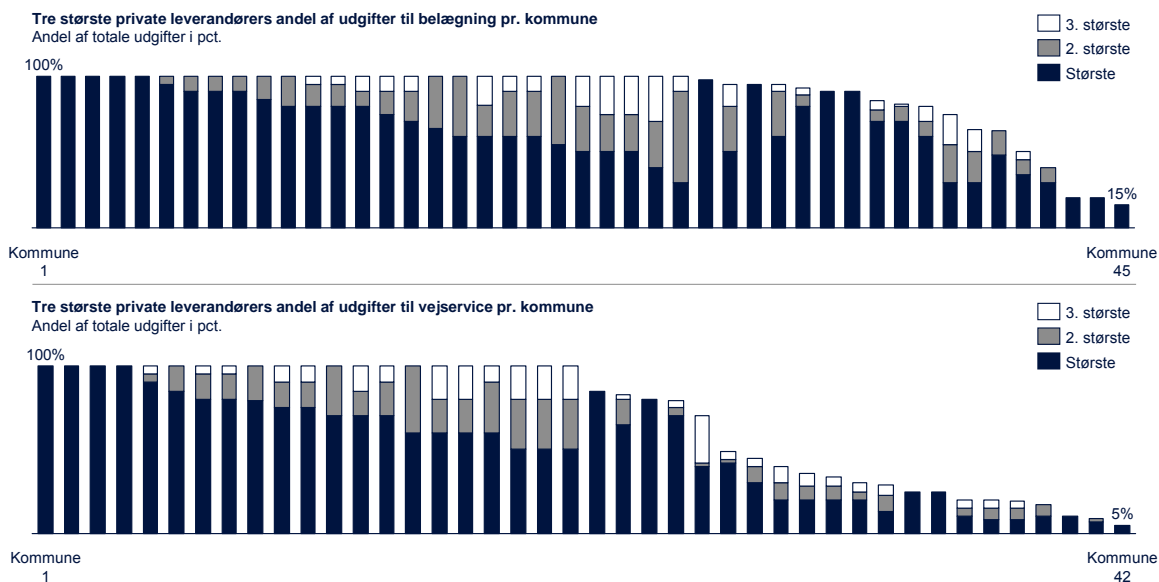


Kilde: Totalkortlægning af vejudbud 2009-2014 (eksklusive udbud af vintertjeneste) i TED-databasen samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Væsentlig konsolidering af udgifter til vejopgaver på få leverandører

Mens der er stor spredning i volumen på de kommunale udbud, er der blandt de fleste kommuner en ganske stor konsolidering af forbruget hos få leverandører. Kommunerne anvender således i gennemsnit 88 pct. af forbruget på belægningsopgaverne på de tre største leverandører. For vejservice er det tilsvarende tal 69 pct.

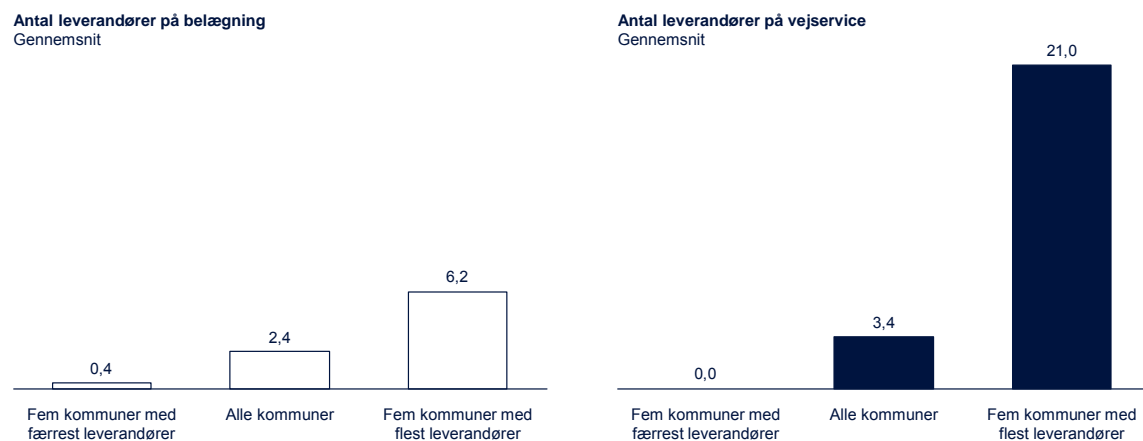
Figur 5.32. Andelen af udgifter anvendt på de tre største leverandører på belægnings- og vejserviceområdet



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer inden for kommunale veje samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Billedet bekræftes af kommunernes angivelse i spørgeskemaundersøgelsen af antallet af deres leverandører på belægnings- og vejserviceområdet. Kommunerne anvender gennemsnitligt 2,4 leverandører til belægningsopgaverne, mens de anvender 3,4 leverandører til deres vejserviceopgaver, dvs. et relativt lavt gennemsnitligt antal leverandører på hvert af områderne. Imidlertid er antallet lidt højere for vejserviceopgaver for kommunerne samlet set. Men ser man på de fem kommuner med flest leverandører, anvendes gennemsnitligt 6,2 leverandører på belægningsområdet, mens der anvendes 21 leverandører på vejserviceområdet. Se figur 5.33.

Figur 5.33. Andelen af udgifter anvendt på de tre største leverandører på hhv. belægnings- og vejserviceopgaver



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer inden for kommunale veje samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Sammenfattende er kommunernes udbud på vejområdet konsolideret på relativt få leverandører. Det indikerer et potentiale for sammenlægning af udbud på tværs af kommuner med anvendelse af de samme leverandører i markedet. Endvidere indikeres det på vejserviceområdet, at der – for en mindre del af kommunerne – i sig selv kan være potentialer ved internt at sammenlægge kommunale opgaver. Omvendt kan kommunerne have forskellige rationaler for at sprede opgaverne ud på flere leverandører. Det kan være hensyn om at fastholde et højere konkurrencepres ved løbende at lægge entrepriser ud, fordi kommunerne vurderer, at priserne på den lange bane vil blive ringere, hvis de laver ét stort udbud. Det er således ikke kun enten-eller; der kan være hensyn om ikke at blive for sårbare ift. enkelte leverandører, som har betydning for kommunerne.

5.5.1.2. Udbudsstrategi med klare mål – et bærende element for effekter af udbud

Nedenfor analyseres kommunernes arbejde med udbudsstrategier.

Overordnet omkring tilstedeværelsen af udbudsstrategier

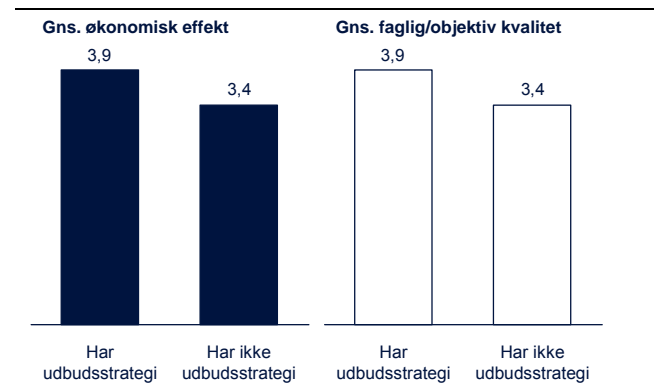
Den gennemførte analyse³¹ viser, at kommuner med tilstedeværelse af en udbudsstrategi med klare mål for vejområdet forventer større effekter ift. både udgifter og kvalitet ved gennemførelse af udbud.

Sammenhængen illustreres i figur 5.34., der viser fagchefernes gennemsnitlige forventning til økonomiske effekter samt faglig/objektiv kvalitet – for kommuner med og uden en udbudsstrategi. For de to rapporterede effektparametre gælder det, at kommuner med en udbudsstrategi scorer 3,9, hvilket svarer til vurderingen "stærk effekt", mens kommuner uden udbudsstrategi scorer 3,4 svarende til moderat positiv. Resultaterne indikerer med andre ord, at en klar udbudsstrategi med klare mål opleves som betydningsfuld for effektrealisering i kommunerne. Resultatet understøttes af kvalitative data. Eksempelvis udtaler en fagchef, at ...

... hvis man vil opnå resultater, er langsigtede strategier for udvikling af infrastruktur og kvalitet afgørende.

62 pct. af de kommunale fagchefer inden for vejområdet vurderer selv, at kommunen har en strategi med klare mål for det kommunale vejområde.

Figur 5.34. Betydning af udbudsstrategi for forventede effekter



Note: De beregnede gennemsnit er ens for henholdsvis økonomisk effekt og faglig/objektiv kvalitet.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

³¹ Multivariat regressionsanalyse (OLS).

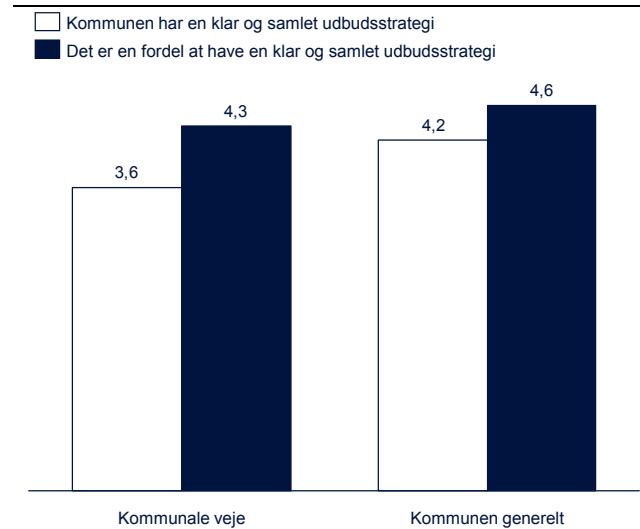
Imidlertid kan besvarelsen fra spørgeskemaundersøgelsen blandt udbudsschefer bidrage til at nuancere billedet.

Udbudsscheferne tilslutter sig, at det er en god idé at have en klar og samlet strategi på vejområdet. Imidlertid er de mindre enige i, at man rent faktisk har en sådan strategi på vejområdet i deres kommune. Analysen viser således, at en udbudsstrategi har betydning for realisering af effekter, og at der er potentiale for i større udstrækning at udbrede tilstedeværelsen af en sådan på vejområdet.

Kommunernes arbejde med tildelingskriterier

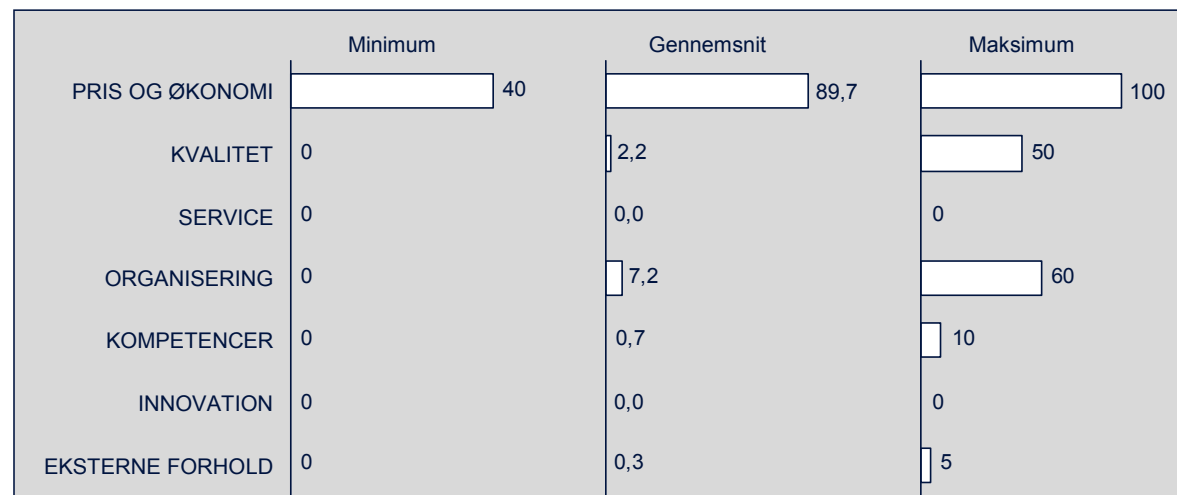
Kommunerne arbejder strategisk med vægtningen af tildelingskriterier i udbudsmaterialerne med henblik på at øge effektrealisering. Pris og økonomi vægter gennemsnitligt 90 pct. i de forskellige vejbud, jf. figur 5.36., hvilket kan understøttes af, at udbud på området synes at realisere højere økonomiske effekter end ikke-økonomiske, ligesom kommunerne forventer højere økonomiske end ikke-økonomiske effekter. Kommunerne opnår altså langt hen af vejen de effekter, de efterspørger.

Figur 5.35. Udbudsschefer vurdering af den kommunale strategi på vejområdet og generelt i kommunen



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt udbudsschefer samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Figur 5.36. Tildelingskriterier



Kilde: Totalkortlægning af udbudsbekendtgørelse på TED, 2009-2014 samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Strategi om fastholdelse af bestillerkompetence på vejområdet

Når kommuner vælger at skabe konkurrence om opgaver på vejområdet, synes en vigtig parameter at være, at de samtidig ønsker at fastholde kommunale kompetencer på området.

78 pct. af de adspurgte fagchefer er således enige eller meget enige i, at det er afgørende at fastholde kommunale kompetencer på vejområdet for at bibeholde tilstrækkelig bestillerkompetence ift. udbud.

Ifølge flere deltagende fagchefer i den afholdte workshop bør kommunen strategisk overveje, hvor stor en del af opgaverne, man kan udbyde, hvis man samtidig ønsker at fastholde en faglig kompetence internt i kommunen, hvormed man fremadrettet kan skabe tilstrækkelig kvalitet i udbuddene samt have en tilstrækkelig kvalificeret dialog med leverandørerne i markedet før udbud og opfølgning på indgåede kontrakter.

5.5.2 Forhold ved markedet

I forlængelse af gennemgangen af de strategiske faktorer er det kommunernes vurdering, at forhold ved markedet er en væsentlig faktor for, hvorvidt der kan forventes effekter ved udbud på det kommunale vejområde.

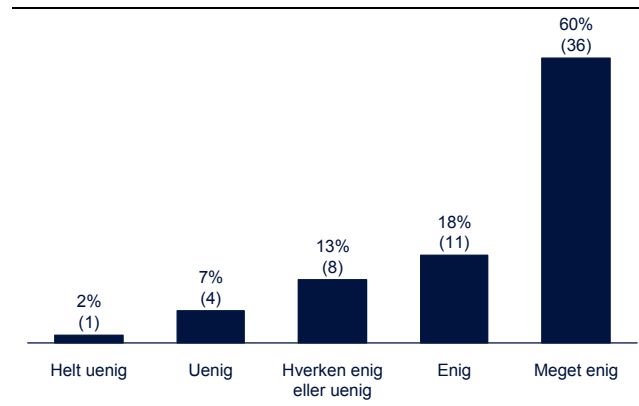
På den ene side er der en betydelig spredning i kommunernes vurdering af, om der er et tilstrækkeligt antal leverandører og tilstrækkelig konkurrence i markedet. På den anden side spiller kommunernes vurdering af forhold ved markedet en betydelig rolle i kommunernes generelle forventninger til særligt de faglige effekter, der kan opnås ved udbud.

Nogle kommuners skepsis vedrørende et velfungerende marked synes ikke i tilstrækkelig grad understøttet af data. Markedet synes objektivt kendetegnet ved velfungerende konkurrence, hvor der modtages et højt antal tilbud ved gennemførte udbud, men et færre antal kommuner vurderer det ikke som værende tilfældet lokalt i deres område. Nedenstående afsnit folder de modsatrettede opfattelser ud i flere detaljer.

Kommunerne er uenige i deres vurdering af, om der er et velfungerende marked

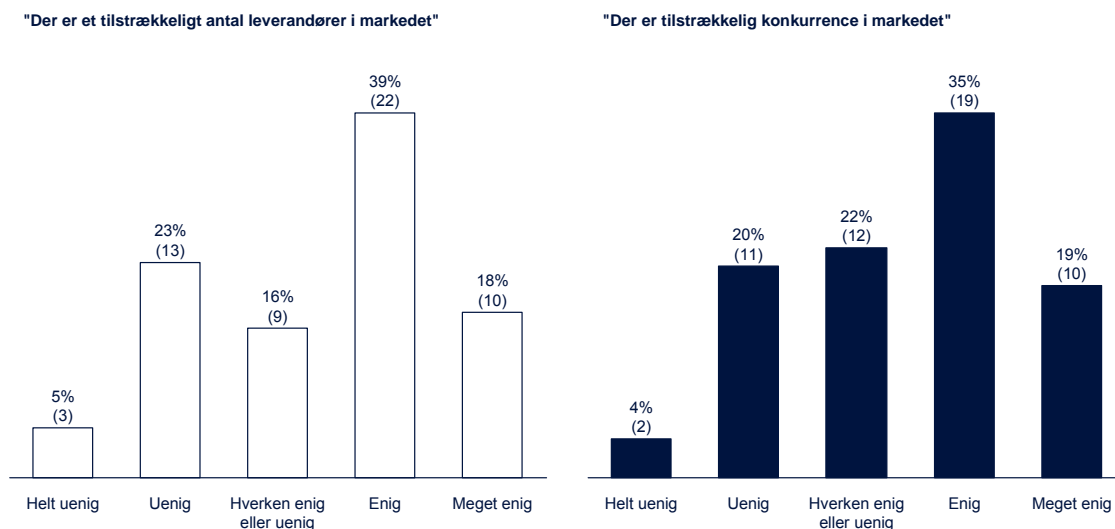
En lille majoritet på 57 pct. af kommunerne er enige eller helt enige i, at der er tilstrækkeligt mange leverandører i markedet, jf. figur 5.38. Endvidere fremgår det, at 54 pct. af kommunerne er enige eller helt enige i, at der er tilstrækkelig konkurrence i markedet. Billedet harmonerer med hovedbudskaberne fra workshoppen samt input fra kvalitative interviews med såvel kommuner som virksomheder.

Figur 5.37. Fastholdelse af kommunale kompetencer på vejområdet



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt udbudsschefer samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Figur 5.38. Kommunernes vurdering af konkurrencen i markedet for kommunale vejogaver



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Kommunernes vurdering af markedet har stor betydning for deres forventede effekter ved udbud

En statistisk analyse viser, at kommunernes vurdering af antallet af leverandører i markedet har væsentlig betydning for deres forventninger til effekter (objektiv kvalitet). Med andre ord forventer de højere kvalitet, jo mere enige de er i, at der er tilstrækkeligt mange leverandører i markedet.

Ligeledes fremgik det på den gennemførte workshop, at kommuner, der er skeptiske over for om markedet er tilstrækkeligt veludviklet, også generelt er mere skeptiske ift. de effekter, der kan opnås. Som én kommunal fagchef udtrykte det:

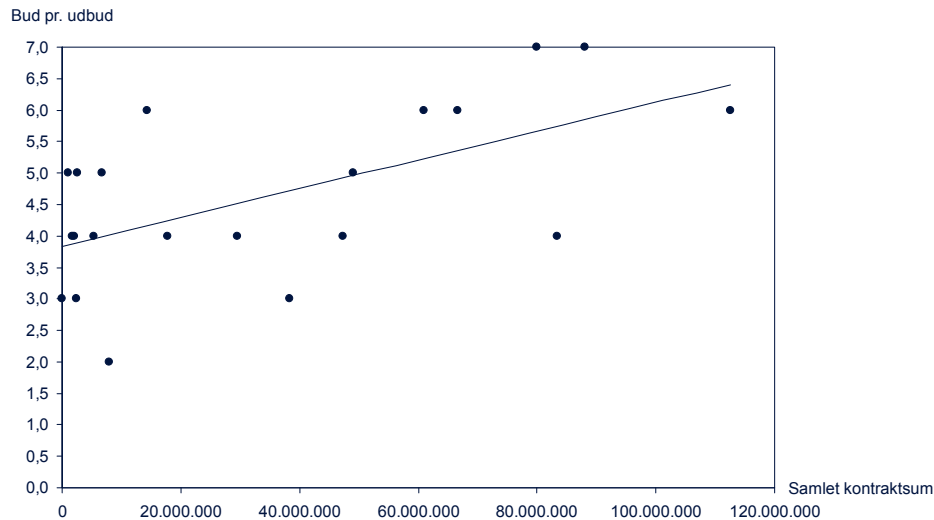
Vores oplevelse er, at der ikke er et tilstrækkeligt højt antal leverandører i markedet. Når der er for få leverandører, betyder det, at vi ikke opnår tilstrækkeligt attraktive priser, og at vi ikke får de kvalitetsmæssige gevinster, vi kunne få ved et bedre marked.

Kommunerne modtager et højt antal tilbud når de gennemfører udbud

Over for den udbredte vurdering blandt flere kommuner, at der ikke er et tilstrækkeligt velfungerende marked, står det forhold, at de kommuner, der gennemfører udbud på området, i gennemsnit får et højt antal tilbud. De kommunale chefer angiver således gennemsnitligt at have modtaget seks tilbud på deres seneste udbud. Dette valideres af, at nogenlunde samme niveau genfindes i totalkortlægningen af indgåede kontrakter på TED.

Kortlægningen viser endvidere, at konkurrencen om udbuddene stiger med kontraktstørrelsen, om end tendensen ikke er markant, jf. figur 5.39. Figuren viser også, at de mindre udbud modtager et væsentligt antal tilbud. En beregning viser, at udbuddene i figuren med en kontraktsum under medianen har modtaget ca. fire tilbud.

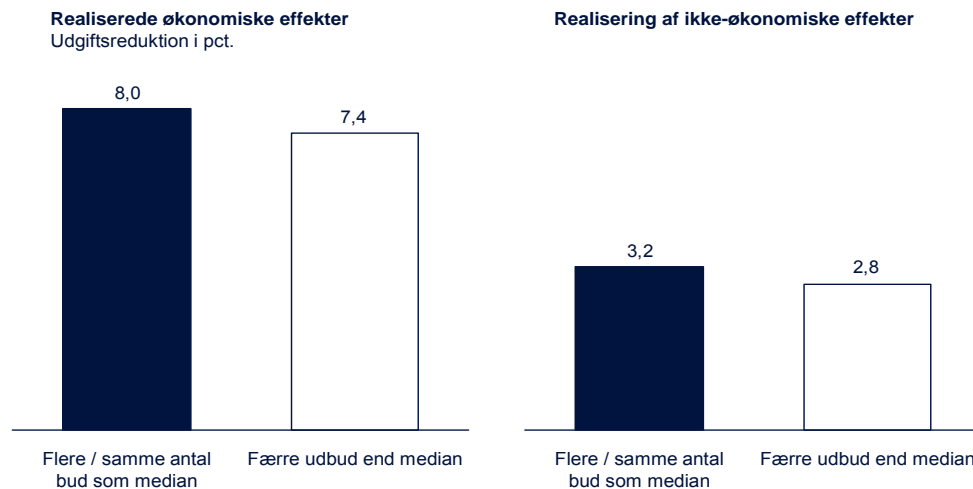
Figur 5.39. Kontraktsum og antal tilbud pr. udbud



Kilde: Totalkortlægning af vejudbud 2009-2014 (eksklusive udbud af vintertjeneste) i TED-databasen samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Endelig understøttes billedet af tilstedeværelsen af tilstrækkelig konkurrence på vejområdet, at niveauet for de positive realiserede effekter er på samme niveau for udbud, der har modtaget relativt færre henholdsvis flere tilbud fra leverandører, end hvad der gennemsnitlig modtages, jf. figur 5.40. Her er der således realiseret positive økonomiske gevinster på ca. 8 pct. for begge grupper, mens de ikke-økonomiske gevinster ligger i nogenlunde samme lege omkring en gennemsnitsscore på 3,0.

Figur 5.40. Betydning af antallet af tilbud for kommunernes realiserede effekter



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Analysen viser således, at kommunerne er uenige i vurderingen af, hvorvidt der er et tilstrækkeligt marked, men at den skepsis, nogle kommuner udviser, ikke er understøttet af data. Kommunerne modtager således et højt antal tilbud, når de udbyder en opgave – også selvom opgaven er lille. Ligeledes viser analysen, at kommunernes vurdering af markedet har stor betydning for deres vurdering af effekter.

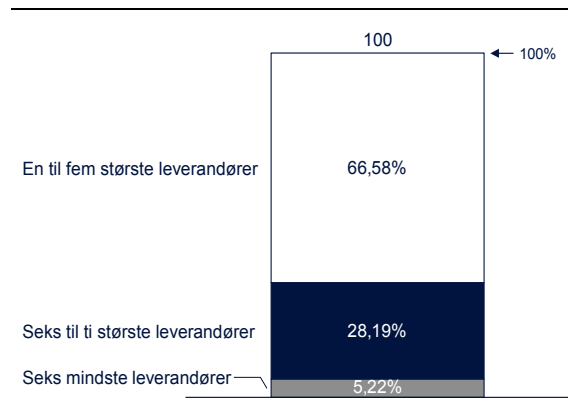
5.5.2.1. Konsolideret leverandørmarked

Analysen af strategiske faktorer viste, at kommunerne konsoliderer de fleste udgifter til vejområdet på relativt få leverandører. Nedenstående analyse viser, at relativt få leverandører i markedet varetager størstedelen af de udbudte opgaver. Dermed synes der at være et konsolideret leverandørmarked, der vil kunne byde på flere større udbud, hvis kommunerne i højere grad samler flere opgaver i ét udbud og i højere grad går sammen om at gennemføre tværkommunale udbud.

De fem største leverandører varetager 67 pct. af de udbudte opgaver, jf. figur 5.41.

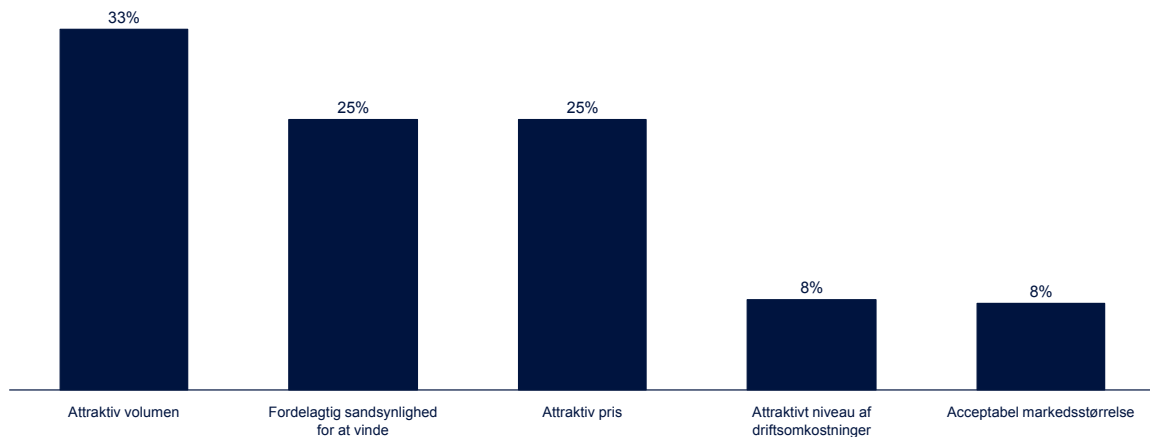
Markedets evne til at kunne absorbere større udbud understøttes desuden af, at virksomhederne på området angiver attraktiv volumen som den væsentligste årsag til, at de finder det attraktivt at afgive tilbud, jf. figur 5.42.

Figur 5.41. Værdien af vundne kontrakter blandt leverandører af kommunale vejopgaver fordelt på de største leverandører, pct., 2009-2014



Kilde: Totalkortlægning af vejudbud 2009-2014 (eksklusive udbud af vintertjeneste) i TED-databasen samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Figur 5.42 Hovedårsager når virksomheder vælger at byde på kommunale vejopgaver



Note: Baseret på svar fra virksomheder, der opererer på det kommunale vejområde
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt virksomheder samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

5.5.3 Styring og organisatoriske forhold

Efter gennemgangen af de strategiske faktorer og forhold ved markedet er det kommunernes vurdering, at styring og organisatoriske forhold er en væsentlig faktor for, hvorvidt der kan forventes effekter ved udbud på det kommunale vejområde.

Analysen bekræfter konklusionen fra flere undersøgelser om effekter af udbud, nemlig at kvaliteten af udbudsprocessen og udbudsmaterialet har væsentlig betydning for effekter. Dermed indikerer analysen, at der stadig er potentiale for at løfte udbuddene på særligt to områder vedrørende kommunernes organisering og styring af udbudsprocesser; for det første manglende dialog med markedet og for det andet begrænset videndeling på tværs af kommuner.

Dialog med markedet

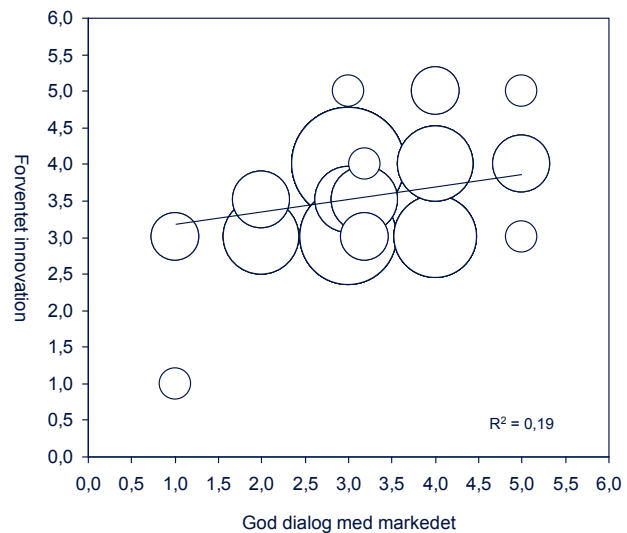
Dialog med markedet har væsentlig betydning for forskellige effekter, herunder især for innovation og nye løsninger i udbuddene, som igen kan bidrage til højere kvalitet. Denne pointe er illustreret i figur 5.43., der viser, at jo mere enige kommuner er i, at dialogen med markedet er god, desto højere forventninger har de til innovationen i de enkelte udbud.

Endvidere blev det anført på workshoppen, at dialog med markedet er afgørende for, at kommunen kan udarbejde tilbud af tilstrækkelig høj kvalitet, men at kommunerne i dag er tilbageholdende med at have denne dialog fordi de er usikre på regelgrundlaget for dialog med leverandører. En betydelig del af kommunerne har dog i dag dialog om kravspecifikationen, jf. afsnit 1.3.1., så kommunerne er splittede på det her punkt.

Den manglende dialog kan skyldes flere forhold, herunder at kommunerne er usikre på regelgrundlaget for dialog med leverandørerne.

At kommunerne ikke i tilstrækkelig grad har dialog med leverandørerne, indikeres endvidere ved, at kommunerne har svært ved at anslå værdien af de udbudte kontrakter. Således viser gennemgangen i TED, at under 20 pct. af de udbudte kontraktens værdi på forhånd er anslået med en højere nøjagtighed end 10 pct., jf. figur 5.44, der angiver den beregnede difference mellem de kontraktsummer, som er estimeret af kommunerne i udbudsbekendtgørelserne, og de realiserede kontraktsummer ved tildelingen af opgaverne. Rationalet er, at det må forventes, at kommunerne ved en tæt dialog med leverandørmarkedet i større udstrækning må være i stand til at estimere en kontraktsum, end i det tilfælde hvor kommunen ikke har haft en dialog.

Figur 5.43. Sammenhæng mellem kommunernes vurdering af dialog i markedet og deres forventninger til innovation i udbud

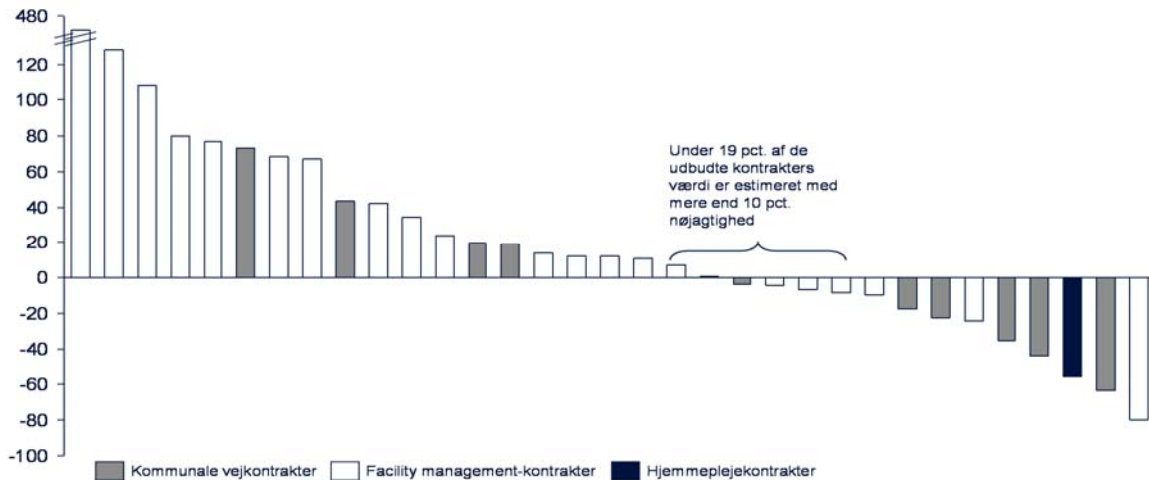


Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Note: Resultaterne baserer sig på gennemgang af udbudsbekendtgørelser for såvel vejområdet som for facility management. Imidlertid tegner der sig overordnet samme mønster for vejopgaver som for facility management, hvorfor det samlede billede antages også at gælde for vejopgaver separat.

Note: Størrelsen på 'boblerne' angiver antallet af udbud for hvert datapunkt.

Figur 5.44. Difference i estimeret og realiseret pris på den udbudte kontrakt, pct., 2009-2014



Kilde: Totalkortlægning af vejudbud 2009-2014 (eksklusive udbud af vintertjeneste) i TED-databasen samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

5.5.4 Andre faktorer

I det følgende undersøges betydningen af funktionskrav i udbud. Emnet er tidligere behandlet i Udbudsrådets caseundersøgelse, der konkluderede, at funktionskrav i forbindelse med belægningsopgaver generelt realiserer ikke-økonomiske effekter. Endvidere fremhævede fagcheferne på den afholdte workshop på området, at fokus på behov, nye tilgange samt overførsel af risici fra kommune til leverandør er nogle af de fordele, der kan være forbundet med at anvende funktionskrav.

Nærværende analyse viser imidlertid, at der ikke er nogen klar sammenhæng mellem kommunernes anvendelse af funktionskrav og effekten af udbud – hverken økonomisk eller ikke-økonomisk. At der ikke er nogen klar sammenhæng mellem anvendelse af udbud med funktionskrav og effekter, understøttes af en gennemgang af forskellige cases, der viser, at udbud med funktionskrav på det kommunale vejområde kan falde ud på forskellige måder, jf. boks 5.11. nedenfor.

Boks 5.11. Udbud med funktionskrav – hvad, hvordan og hvorfor?

I udbud med funktionskrav har den offentlige opdragsgiver ikke specificeret, hvordan opgaven skal løses (proceskrav), men i stedet opstillet en række funktionskrav (mål), for eksempel *græsset må være 3 cm højt* i stedet for *græsset skal slås en gang hver anden uge*.

Fordele ved udbud med funktionskrav

- Nye tilgange og adgange til førende metoder
- Fokus på bestillers behov og resultater
- Overdragelse af ansvar og risiko ved valg af udførelsesmetode til leverandør
- Slankere bestillerorganisation
- Mere leverandørejerskab

Udfordringer ved udbud med funktionskrav

- Behov for tilpasning af organisation til ny udbudsmetode
- Balance mellem frihedsgrader og kontrolbehov
- Manglende overblik over baseline
- Kravspecifikation og opfølgning
- Komplexitet og hensyn til leverancekæde

Kilde: www.kfst.dk og *Analyse af Funktionsudbud*, 2010, Udbudsrådet

Boks 5.12. Cases med udbud med funktionskrav inden for vejvedligeholdelse

Storstilet udbud med funktionskrav på vejvedligeholdelse slog fejl

En større bykommune forsøgte sig i foråret 2013 med et udbud med funktionskrav på vejvedligeholdelsen til en værdi af 0,5 mia. kr. Det størstiledede 15-årige udbud med funktionskrav omhandlede både veje, fortove, stier og pladser, men blev dog aldrig til noget. Kommunen fik et enkelt tilbud, men valgte at trække udbuddet tilbage, da vurderingen var, at tilbuddet ikke var tilstrækkeligt attraktivt. Kommunen vurderede efterfølgende, at udbuddet var for stort, og der var for mange risici forbundet med udbuddet.

En af de leverandører, der valgte ikke at byde, begrundede det med længden på kontrakten. Leverandøren vurderede, at der var for store usikkerheder ved at indgå en 15-årig kontrakt. Hovedkritikken af udbuddet var, at der blev reguleret efter KL's indeks for entreprenør- og håndværkerydelser og ikke efter asfaltindekset. Endvidere blev ansvaret for vejenes bæreevne overdraget til entreprenøren, uden at denne kendte den nuværende tilstand.

Udbud med funktionskrav på landområder i Sorø Kommune

I 2013 indgik Sorø Kommune en kontrakt om vedligeholdelse af 500 km veje og 70 km stier for 15 år. Den samlede værdi af kontrakten var ca. 150 mio. kr., og tildelingskriteriet for udbuddet var laveste pris. Kommunen fik tre bud og valgte at indgå kontrakt med NCC Roads.

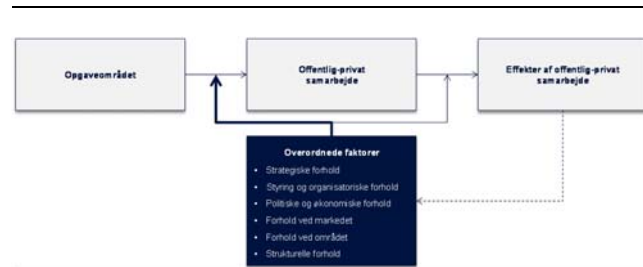
Kilde: TED.europa.eu samt diverse medier.

Således viser analysen vedrørende anvendelsen af funktionskrav, at der på den ene side er en række positive forventninger, både politisk og i markedet til effekterne ved anvendelsen heraf, og på den anden side en analyse, som viser, at funktionskrav ikke betyder noget.

5.6. FAKTORER DER PÅVIRKER BESLUTNINGEN OM OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE PÅ DET KOMMUNALE VEJOMRÅDE

Det overordnede billede fra afsnit 5.5 er, at der fortsat eksisterer et potentiale for øgede effekter af udbud på vejområdet. Det gælder, uagtet at der er tale om et meget modent udbudsområde, at rammebetingelserne for udbud synes at være på plads, og at der er tilstrækkelig konkurrence i markedet blandt private og offentlige leverandører. Særligt synes der at være potentialer for effektrealisering, ved at kommunerne i højere grad træffer strategiske beslutninger om at gennemføre større udbud via samling af opgaver og via tværkommunale samarbejder, fordi man herved kan skabe økonomiske stordriftsfordele og attraktiv volumen ift. investeringer i kvalitet.

Figur 5.45. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Men hvilke faktorer har betydning for, om kommunerne laver udbud på vejområdet – og herunder realiserer effekter via større udbud? Det er fokus for nærværende afsnit. På baggrund af desk research og indledende interviews fokuseres mere konkret på følgende analyse spørgsmål om, hvad der enten hindrer eller fremmer udbud på vejområdet:

- Hvilke forhold har særligt betydning for anvendelsen af udbud på området generelt?
- Hvilken betydning har specifikke strategiske forhold for beslutning om vejudbud?
- Hvilke forhold har særlig betydning for, at virksomhederne vil afgive tilbud i forbindelse med et udbud?

Analysen har fire overordnede konklusioner:

For det første synes kommunerne ikke at opleve væsentlige barrierer ift. at gennemføre udbud. Kommunerne vurderer således generelt ikke, at der mangler vilkår eller forudsætninger for udbud, som samtidig har væsentlig betydning for deres beslutning om at gennemføre udbud.

Hvis man derimod alene fokuserer på kommunernes vurdering af betydningen af forskellige forhold for udbud, så synes strategiske forhold – *for det andet* – at have en relativt begrænset betydning. Dette kan forekomme paradoksalt, idet netop en klar kommunal strategi vurderes at være væsentlig for realisering af effekter, jf. analysen ovenfor. Endnu mere overraskende er det, at stordriftsfordele samt intern videndeling vurderes af kommunerne til at være nogle af de elementer, der har mindst betydning for deres beslutning om at gennemføre udbud. Det er overraskende, idet en strategi om større udbud og et samlet internt fokus på udbud netop er nogle af de konkrete elementer med størst betydning for kommunernes effekter af udbud.

For det tredje oplever kommunerne politiske forhold som den overordnede faktor, der har størst betydning for beslutningen om at gennemføre udbud. Herunder optræder fokus på afledte effekter af udbud som en af de politiske faktorer, der er mest afgørende. Konkret er det erhvervs- og beskæftigelsespolitiske dagsordener, der konkurrer med effektrealisering, når der skal træffes beslutning om udbud.

For det fjerde angiver 81 pct. af virksomhederne, at de altid eller næsten altid afgiver tilbud på vejopgaver, som de oplever som relevante. At virksomhederne således synes at bidrage aktivt til konkurrencen om de udbudte opgaver, bidrager til en vurdering af leverandørmarkedet som velfungerende.

Analysen af ovenstående bygger på såvel kvantitative som kvalitative datakilder – jf. kapitel tre. I det følgende præsenteres de analyser, som ligger til grund for ovenstående konklusioner, under følgende overskrifter:

- Generelt begrænsede barrierer for beslutningen om udbud i kommunerne
- Mindre betydning af strategiske forhold
- Større betydning af politiske forhold
- De fleste virksomheder byder på relevante opgaver

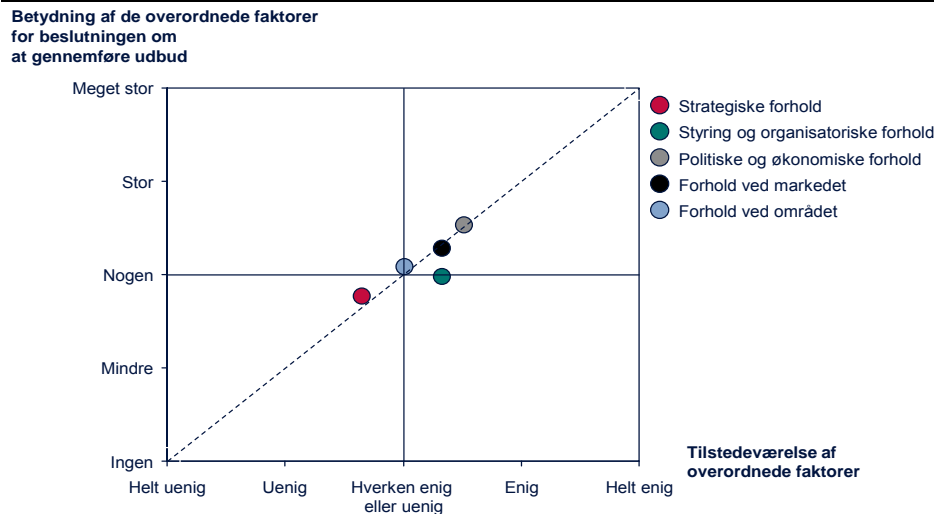
5.6.1 Generelt begrænsede barrierer for beslutningen om udbud i kommunerne

Analysen af de generelle barrierer på det kommunale vejområde baserer sig på de kommunale fagcheferes besvarelse af, dels i hvilket omfang en række vilkår eller forudsætninger for udbud er til stede i kommunen og dels en vurdering af de selvsamme elementers betydning for beslutningen om at gennemføre udbud. På baggrund heraf er gennemført en såkaldt gap-analyse med henblik på at identificere de største barrierer for gennemførelsen af udbud. I kapitel 3 kan ses mere om den anvendte metode.

Som det fremgår af figuren er der ikke nogen af de overordnede vilkår eller forudsætninger for udbud, der på den ene side er begrænsede, men på den anden side har stor betydning for beslutningen. Derimod placerer de forskellige faktorer sig i et bånd omkring en diagonal linje, hvilket illustrerer, at de forudsætninger, som kommunerne oplever som betydningsfulde for deres beslutning om udbud, også er til stede. Dette understøttes af workshop og kvalitative interviews med fagchefer på området, som fra et embedsmandsperspektiv generelt ikke oplever væsentlige barrierer mod at kommunen kan udbyde vejopgaver. Derimod betoner de typisk, at rammerne for at gennemføre udbud på dette modne område er på plads, hvor omfanget af vejudbud dybest set er en kommunal beslutning.

På trods af fraværet af oplevede barrierer er der væsentlig spredning i, hvilken betydning kommunerne tillægger de forskellige forhold. Eksempelvis viser figuren, at strategiske forhold har mindst betydning og politiske og økonomiske forhold størst betydning for beslutningen om at gennemføre udbud, hvilket analysen fokuserer på i det følgende.

Figur 5.46. Gap-analyse af de overordnede faktorer ift. beslutningen om at anvende vejudbud



Note: Placeringen af de forskellige overordnede faktorer på de to akser er beregnet som gennemsnit af fagchefernes vurdering af de enkelte delelementer, som tilsammen udgør de overordnede faktorer. En oversigt over de overordnede faktorer og deres delelementer fremgår i starten af afsnit 5.5 om faktorer med betydning for effekter. Den vandrette akse angiver, hvor enige eller uenige fagcheferne er i, at faktorerne er til stede i kommunerne, mens den lodrette akse angiver, hvilken betydning for beslutningen om udbud de tillægger faktorerne. En faktor er således en stor barriere for gennemførelsen af udbud, såfremt faktoren ikke er til stede i kommunen og samtidig vurderes at have stor betydning for beslutningen om at gennemføre udbud, dvs. optræder i den øvre kvadrant til venstre i figuren.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

5.6.1 Mindre betydning af strategi for vejudbud – især ift. stordrift og videndeling

Som nævnt vurderer kommunerne, at strategiske forhold har mindst betydning blandt de forskellige overordnede faktorer for beslutningen om at gennemføre udbud. Analysen viser, at to vilkår har mindst betydning for beslutningen om at gennemføre udbud; det drejer sig om stordriftsaspektet af udbud, der vurderes at være det konkrete forhold med mindst betydning, og endvidere drejer det sig om intern videndeling i kommunen, som ligeledes vurderes at være blandt de forhold med mindst betydning.

Fagcheferne vurderer betydningen af stordriftsaspektet til gennemsnitligt 2,3 på en fempunktsskala, hvor 1 svarer til ingen betydning, og 5 svarer til stor betydning. Intern videndeling vurderes til gennemsnitligt 2,6 på skalaen. På tværs af alle de forskellige forhold er den gennemsnitlige vurdering af betydningen i øvrigt 3,2 svarende til moderat betydning.

Denne konklusion harmonerer med resultaterne fra workshoppen, der indikerer, at fraværet af en strategi om større udbud er relateret til begrænset videndeling i kommunerne samt – som det fremgår af det følgende afsnit – politisk baserede beslutninger. Eksempelvis udtaler en fagchef:

Potentielle stordriftsfordele ved at lave store udbud alene eller sammen med andre kommuner er ikke rigtigt på dagsordenen i kommunen. Det skyldes måske, at vi ikke har så meget viden på området – også selvom vi videndeler internt og med andre kommuner. For som kommunale ledere udveksler vi i høj grad erfaringer med hinanden, men vi kan godt have svært ved at inddrage relevante nye typer cases, som vi kan lære af.

lft. selve videndelingen betoner flere workshopdeltagere imidlertid også, at de har udfordringer. Fx betoner en af deltagerne, at det kan være svært at bringe udbudserfaringer fra ét sted i kommunen i spil i et andet sted i kommunen:

Det er ofte svært at finde ud af, hvilke forvaltninger i kommunen, der har interessante erfaringer, og nogle gange tænker man bare ikke over at gøre det.

Samlet set synes det ikke at være hverken stordriftshensyn eller videndeling fra andre steder i kommunen, som bidrager til, at der træffes beslutning om udbud på vejområdet.

Også forhold vedrørende organisering og styring spiller ind. Selv i kommuner, som måtte ønske at gennemføre større udbud, kan dette begrænses af, at kommunen i nogle tilfælde ikke har de rette kompetencer eller den rette organisering. En årsag er, at der i mange kommuner kun er et begrænset samarbejde mellem de tekniske forvaltninger, som har ansvaret for offentlig-privat samarbejde på vejområdet, og kommunernes centrale udbuds- og indkøbsorganisationer.

5.6.2 Større betydning af politiske forhold – særligt beskæftigelses- og erhvervsmæssige forhold

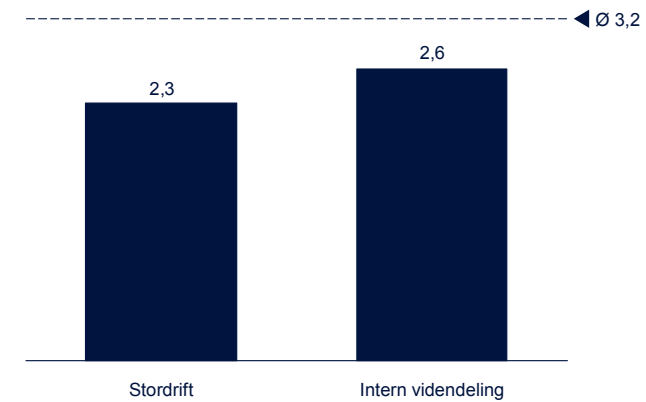
Kommunerne har vurderet en række konkrete vilkår, som har væsentlig politisk betydning i kommunen. Disse vilkår vurderes samlet set at være den væsentligste faktor for kommunernes beslutning om at gennemføre udbud. Mønstret i disse kvantitative data understøttes af to aspekter; dels anvender flere af respondenterne de åbne tekstfelter i spørgeskemaundersøgelsen til at betone betydningen af politiske forhold for kommunens tilbøjelighed til at gennemføre udbud, og dels blev politiske forhold fremhævet som et væsentligt tema af fagcheferne i forbindelse med den afholdte workshop.

Eksempelvis udtalte en deltager, at ...

... politikere ofte baserer deres beslutninger om anvendelsen af udbud på politiske principper.

Ligeledes blev det på workshoppen samt i kvalitative interviews fremhævet, at erhvervs- og beskæftigelsespolitiske hensyn "konkurrerer" med de økonomiske og kvalitetsmæssige mål, når kommunen gennemfører udbud. Dette billede understøttes af svarene fra spørgeskemaundersøgelsen, hvor afledte effekter af udbud – dvs. beskæftigelse og erhvervsudvikling – vurderes at have stor betydning for kommunernes tilbøjelighed til at gennemføre udbud. Således vurderer respondenterne gennemsnitligt afledte effekter til 3,9, hvilket svarer til stor betydning.

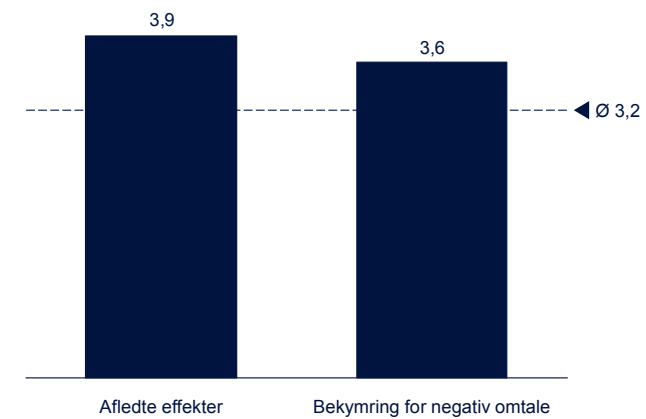
Figur 5.47. Lav betydning af stordrift og videndeling for beslutning om udbud – ifølge kommunerne



Note: Kommunerne har på en fempunktskala angivet betydningen af en række konkrete vilkår for beslutningen om udbud, hvor 1 svarer til ingen betydning, og 5 svarer til stor betydning

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Figur 5.48. Faktorer med betydning for om kommunerne gennemfører udbud



Note: Kommunerne har på en fempunktskala angivet betydningen af en række konkrete vilkår for beslutningen om udbud, hvor 1 svarer til ingen betydning, og 5 svarer til stor betydning

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Beskæftigelsespolitisk kan politikere fx være tilbageholdende med at prioritere direkte økonomiske eller ikke-økonomiske effekter og beskæftigelsesudviklingen i kommunen. Eksempelvis kan man i nogle kommuner have en forventning om, at et udbud med en følgende virksomhedsoverdragelse af kommunale medarbejdere fra en driftsenhed fører til effektiviseringer, der gavner økonomien – men omvendt mindsker antallet af arbejdspladser i kommunen for medarbejdere med en korterevarende uddannelse.

Erhvervspolitisk kan politikerne eksempelvis være tilbageholdende med at samle opgaver til store udbud, fordi det kan medføre, at lokalt baserede virksomheder ikke kan deltage i konkurrencen om opgaverne.

Endvidere viser spørgeskemaet, at et andet hensyn også vurderes at have væsentlig betydning for kommunernes beslutning om udbud. Det drejer sig om politikernes bekymring om negativ omtale som følge af udbud – og følgelig udlicitering af vejopgaverne. De fleste virksomheder deltager i udbud med relevante opgaver.

5.6.3 De fleste virksomheder deltager i udbud med relevante opgaver

Virksomheder, der opererer inden for det kommunale vejområde, har i spørgeskemaundersøgelsen besvaret en række spørgsmål om deres tilbøjelighed til at byde på vejopgaver i kommunerne. Endvidere er de blevet stillet spørgsmål om, hvad der har betydning for, om de byder på opgaver eller ej.

Det overordnede billede fra spørgeskemaundersøgelsen blandt virksomheder er, at de fleste virksomheder generelt byder på opgaver, som er relevante for netop deres forretning. Det understøtter billedet af, at der eksisterer et velfungerende privat leverandørmarked på det kommunale vejområde.

Når virksomhederne alligevel afstår fra at byde på relevante vejopgaver, så kan det have væsentlig betydning, at en række vilkår ift. tilbudsprocessen, driftsomkostninger og risici i mindre omfang opleves at være til stede. Det drejer sig fx om, hvorvidt omkostningerne forbundet med tilbudsskrivningen opleves at være acceptable.

81 pct. af de deltagende virksomheder har enten i få tilfælde eller slet ikke fravalgt at byde på relevante opgaver. 19 pct. har ofte fravalgt at byde på relevante vejopgaver.

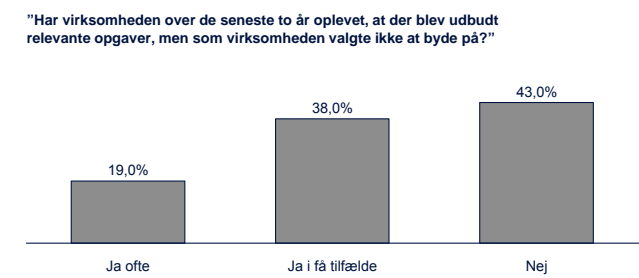
Billedet harmonerer med de virksomhedsinterviews, der er gennemført i forbindelse med analysen. Eksempelvis giver en større dansk koncern, der opererer på vejområdet, udtryk for følgende:

Vi byder på de fleste relevante opgaver ude i kommunerne – uafhængigt af geografi.

Virksomheden angiver dog også, at der er situationer, hvor de fravælger at deltage i konkurrencen om opgaverne. I denne mindre del af tilfældene skyldes det typisk faktorer, der relaterer sig til tilbudsprocessen, eksempelvis at der ikke er tilstrækkelig tid til at skrive tilbuddet, eller at udbudsmaterialet ikke har tilstrækkelig høj kvalitet. Det kan også skyldes, at der er væsentlige usikkerheder forbundet med udbuddet, der indebærer væsentlige risici, som virksomheden ville skulle bære i forbindelse med opgaveløsningen.

Billedet kan genfindes i resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen, idet virksomhederne vurderer alle vilkår i undersøgelsen til at have stor betydning for, om de byder på givne udbud, jf. figur 5.50. Disse overordnede vilkår består af opstartsomkostninger, tilbudsprocessen, driftsomkostninger, opgavens pris, opgavens volumen, sandsynlighed for at blive valgt, markedets størrelse og risici.

Figur 5.49. Virksomhedernes tilbøjelighed til at byde på relevante opgaver

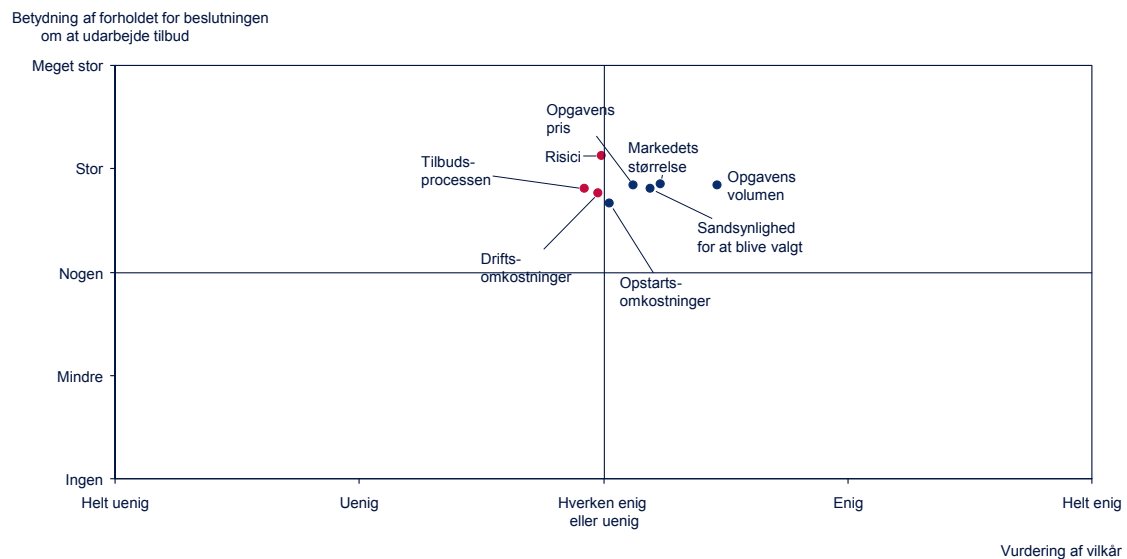


Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt virksomheder, der opererer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Imidlertid er der spredning i, hvorvidt virksomhederne vurderer, at de enkelte, overordnede vilkår rent faktisk optræder. Virksomhederne er således gennemsnitligt mindst enige i, at forudsætninger vedrørende tilbudsprocessen er til stede, hvilket bl.a. handler om, hvorvidt udbudsmaterialet er forståeligt, hvorvidt omkostninger forbundet med tilbudsskrivningen er acceptable, og hvorvidt konkurrencen med offentlige leverandører opleves som fair. Her vurderer virksomhederne, at vilkårene med fordel kan forbedres, for at sikre at virksomhederne byder i endnu større udstrækning.

Efter forudsætninger vedrørende tilbudsprocessen, tilkendegiver virksomhederne, at forudsætningerne vedrørende *driftsomkostninger* ikke er til stede i tilstrækkelig grad. Det gælder blandt andet, hvorvidt betalingsbetingelserne er acceptable, hvorvidt omkostninger ved medarbejderoverdragelser er tilfredsstillende for virksomhederne, samt i hvilken udstrækning kommunen stiller krav i løbet af opgaveløsningen, som fordyrer driften. Endelig påpeger virksomhederne, at en række vilkår vedrørende risici kan forbedres. Herunder er særligt risikoen for at grundlæggende ændringer i opdragsmaterialet ikke acceptabel for virksomhederne.

Figur 5.50. Gap-analyse af de overordnede faktorer ift. virksomhedernes beslutning om at lave tilbud på vejogaver



Note: Placeringen af de forskellige overordnede faktorer på de to akser er beregnet som gennemsnit af fagchefernes vurdering af de enkelte delelementer, som tilsammen udgør de overordnede faktorer. En oversigt over de overordnede faktorer og deres delelementer fremgår i starten af afsnit 5.5 om faktorer med betydning for effekter.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

5.7. OPSAMLING OG ANBEFALINGER

I dette kapitel er offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde blevet analyseret. Overordnet giver kapitlet svar på de to centrale spørgsmål for den områdespecifikke analyse:

- 1) Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde ift. bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?
- 2) Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om opgaverne? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne?

5.7.1 Svar på spørgsmål 1: Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde ift. bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?

Ift. offentlig-privat samarbejde må det kommunale vejområde betegnes som et pionerområde, hvor der bliver skabt konkurrence om ca. 55 pct. af opgaverne via udbud. 82 pct. af kommunerne har erfaring med udbud på området, og de fleste har lavet udbud inden for det seneste år. Der er dog spredning på tværs af områdets delområder; belægning og vejservice, hvor flere opgaver bliver bragt i udbud inden for belægning end vejservice. Til gengæld forventer kommunerne fremadrettet en større vækst i udbud inden for vejservice end for belægning, om end omfanget af udbud forventes at vokse på begge delområder.

Endvidere synes vejområdet præget af velfungerende samarbejde mellem kommunerne og de private leverandører, ligesom kommunerne generelt opnår både positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter ved udbud på området. Således reducerede kommunerne ved deres seneste udbud i gennemsnit deres udgifter med 5 pct., mens de fleste kommuner i nogen grad, høj grad eller meget høj grad realiserede ikke-økonomiske effekter – herunder særligt i form af faglig/objektiv kvalitet og brugertilfredshed. Dette understøttes af, at kommunerne generelt forventer positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter ved udbud. Der er dog væsentlig spredning blandt de realiserede økonomiske effekter af kommunernes seneste udbud, og der synes generelt stadig at være potentiale for øget effektrealisering.

Den væsentligste årsag til, at kommunerne i dag ikke realiserer det fulde potentiale på området, synes at være, at kommunerne i nogle tilfælde er tilbageholdende med at lave større udbud. Effekterne ved udbud øges, når udbuddene gøres større, men der er en meget betydelig spredning i den observerede volumen i de kommunale vejudbud. Større udbud reducerer desuden kommunernes udbudsomkostninger og giver leverandørerne mulighed for at realisere stordriftsfordele. Blandt andet kan større udbud gøre det attraktivt for leverandører at investere i nye og innovative løsninger, hvilket kan reducere omkostningerne og øge kvaliteten i opgavevaretagelsen.

Der er imidlertid *ikke fundet karakteristika ved selve opgaverne* på det kommunale vejområde, som gør, at kommunerne ikke kan øge udbudsstørrelsen, om end lønintensiteten i særligt vejserviceopgaverne *kan* betyde, at kommunerne kan vælge at gøre udbudsstørrelserne mindre for at opnå andre mål end indkøbs effekter. Det betyder også, at det særligt er *interne forhold* i kommunerne, der har betydning for de effekter, kommunerne forventer.

Først og fremmest synes *forhold af strategisk karakter* at spille en rolle. Dels fortæller nogle kommuner, at der på vejområdet ikke er taget et klart valg mellem to forskellige måder at bruge offentlig-privat samarbejde på vejområdet på. Enten kan målet med offentlig-privat samarbejde være at øge de økonomiske og ikke-økonomiske effekter. Dette taler for større udbud. Eller også kan målet med udbud være erhvervs politisk, fx at sikre at lokale leverandører kan byde på en given opgave. Det taler for mindre udbud. De to mål er altså modsatrettede og kan ikke forfølges samtidig uden, at effekterne ved hvert mål bliver reduceret. Mange kommuner er imidlertid ikke eksplicitte omkring dette valg.

Dernæst spiller *forhold vedrørende organisering og styring* ind. Selv i kommuner, som måtte ønske at gennemføre større udbud, kan dette begrænses af, at kommunen i nogle tilfælde ikke har de rette kompetencer eller den rette organisering. En årsag er, at der i mange kommuner kun er et begrænset samarbejde mellem de tekniske forvaltninger, som har ansvaret for offentlig-privat samarbejde på vejområdet, og kommunernes centrale udbuds- og indkøbsorganisationer. Desuden synes videndelingen på tværs af kommunerne at være begrænset.

Til gengæld spiller kommunernes strukturelle forhold, såsom geografi og demografi, ikke en afgørende rolle for de effekter, der forventes på tværs af kommunerne, ligesom kommunerne samlet set adgang har til et velfungerende leverandørmarked.

5.7.2 Svar på spørgsmål 2: Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om opgaverne? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne og udnytte mulighederne?

Jf. ovenstående er rammebetingelserne overordnet til stede ift. at øge anvendelsen af udbud samt øge volumen i udbuddene, om end der eksisterer barrierer i form af kommunernes strategiske fokus samt kommunernes organisering og kompetencer ift. at gennemføre større eller fælleskommunale udbud.

Generelt påvirkes beslutningen om at gennemføre udbud på området imidlertid ikke i væsentlig grad af strategiske forhold – herunder overvejelser om stordrift samt intern videndeling. Derimod er den væsentligste faktor for beslutningen om at gennemføre udbud, ifølge kommunerne, politiske og økonomiske forhold såsom lokale erhvervs- og beskæftigelsespolitiske hensyn.

Således er en central barriere for anvendelsen af udbud kommunernes strategiske prioritering mellem forskellige mål. Når kommunerne prioriterer andre hensyn end pris og kvalitet, reducerer dette effekterne og udbredelsen af offentlig-privat samarbejde. Eksempelvis fremhæver nogle kommuner, at beslutningen om at lave udbud påvirkes af et ønske om at fastholde kommunale arbejdspladser, mens erhvervspolitiske hensyn påvirker muligheden for at gennemføre større udbud og dermed øge effekterne ved offentlig-privat samarbejde. Der er dog i sidste ende tale om lokalpolitiske prioriteringer mere end egentlige barrierer for kommunerne, idet kommunerne selv tager beslutning om de enkelte udbuds størrelse.

I forlængelse af de gennemførte analyser kan der særligt peges på følgende anbefalinger på det kommunale vejområde.

Anbefaling: Forbedring af kommunal organisering og kompetencer

- Den enkelte kommune kan lave en plan for tilvejebringelse af de rette kompetencer. Dette kan ske, ved at kommunerne gennemfører en såkaldt gap-fit-analyse af deres samlede udbudskompetenceniveau og udbudskompetencebehov. Kortlægningen kan laves på tværs af forvaltninger. Gennem kortlægningen bliver det klart, hvilke kompetencer der er nødvendige i den enkelte kommune, og hvilke kompetencer der er til stede i de enkelte forvaltninger. Ud fra kortlægningen laves en plan for en optimeret anvendelse af de eksisterende kompetencer gennem øget samarbejde på tværs af forvaltningerne samt for at tilvejebringe de manglende kompetencer enten gennem intern efteruddannelse eller gennem rekruttering.
- Desuden kan de enkelte kommuner overveje at gå sammen i kompetencefællesskaber, hvor nabokommuner samler deres ressourcer med henblik på at låne ressourcer ud til hinanden i forbindelse med gennemførelse af større udbud. Dette kan suppleres af andre videndelingsaktiviteter på tværs af kommunerne. Et sådan kompetencefællesskab vil være et mere vidtgående samarbejde, end det som kendes i dag i form af indkøbsfællesskaber, som mere er et udbudsteknisk samarbejde.

Anbefaling: Oprettelse af rejsehold

- Fra centralt hold kan kommunernes kompetencer understøttes ved, at der etableres et rejsehold, som kan bidrage til spredning af bedste praksis på tværs af kommunerne. Dette har tidligere været foreslået af Produktivitetskommissionen. En mere forpligtende version af et rejsehold er, at der på centralt niveau etableres en organisation bestående af professionelle indkøbsfolk som så kan lejes ud til kommunerne. Denne model kendes fra it-området i staten, hvor erfarne projektledere fra Digitaliseringsstyrelsen bistår de enkelte ministerier i at gennemføre deres it-projekter.

Anbefaling: Større anvendelse af tværkommunale udbud

- Endelig kan fra der centralt hold bidrages til muligheden for at gennemføre tværkommunale udbud på vejområdet. Dette kan gøres ved eksempelvis at Statens og Kommunernes Indkøbsservice (SKI) en gang om året gennemfører et tværkommunalt udbud på vejområdet. Alle kommuner, der skal have gennemført et udbud på vejområdet i det pågældende år, kan vælge at deltage i forløbet.

Anbefaling: Fokus på klare kommunale udbudsstrategier

- Den enkelte kommune kan med fordel udarbejde en klar strategi for udbud på vejområdet. Som det vigtigste bør strategien som minimum dække en fuld valgperiode og forholde sig til forholdet mellem øget udbudsvolumen på den ene side og erhvervspolitiske hensyn på den anden side. Strategien kan desuden være med til at optegne kommunens planer og mål på vejområdet – hvor kommer kommunen fra, hvad er kommunens vurdering af andre kommuners erfaringer, hvor skal kommunen være på lang sigt, og hvor skal kommunen være ved strategiperiodens afslutning? Ideelt set bør strategien udarbejdes som en central del af en samlet strategi for offentlig-privat samarbejde – en strategi, som dækker alle dele af kommunens opgaveområder.
- Fra centralt hold kan kommunernes arbejde med strategiske forhold suppleres og understøttes ved, at der udarbejdes fælles skabeloner for etableringen af kommunale strategier. Desuden kan det foreslåede rejsehold sparre med kommunerne omkring deres strategier for offentligt-privat samarbejde, dels på vejområdet og dels på tværs af opgaveområderne.

6. HJEMMEPLEJEOMRÅDET

I dette kapitel analyseres det offentlig-private samarbejde på hjemmeplejeområdet. Overordnet giver kapitlet for hjemmeplejeområdet svar på denne analyses tre centrale spørgsmål:

1. Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde ift. bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?
2. Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om opgaverne? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne?
3. Hvordan sikres en højere grad af kvalitet og omkostningseffektivitet i forbindelse med fritvalgsordninger på centrale velfærdsområder?

I forhold til offentlig-privat samarbejde er hjemmeplejeområdet et fritvalgsområde. Frit valg på hjemmeplejeområdet betyder, at kommunen har pligt til at skabe grundlag for borgerens valgfrihed af leverandører af personlig pleje, praktisk hjælp samt madservice. Det frie valg indebærer, at borgerne skal kunne vælge mellem mindst to leverandører af ydelserne, hvoraf den ene leverandør kan være kommunen. Det frie leverandørvalg kan etableres gennem en godkendelse, gennem udbud eller via fritvalgsbeviser. Kapitlet vil særligt fokusere på sikring af det frie valg gennem udbud, da muligheden for at gennemføre udbud og lade kommunen stå uden for et udbud var et centralt fokus i en ændring af Serviceloven i 2013. Dog beskrives kommunernes vurdering af effekterne ved anvendelse af godkendelsesmodellen ligeledes, da et valg om at anvende udbudsmodellen samtidig er et fravalg af godkendelsesmodellen (med mindre kommunerne kombinerer de to modeller i modellen "udbud med godkendelse").

Kommunerne har primært sikret det frie valg gennem godkendelsesmodellen, som har eksisteret siden 2003³², mens kun meget få kommuner tidligere har anvendt udbud til at sikre det frie valg. I 2013 gennemførtes en ændring af Serviceloven, der fjernede de hidtidige særregler, og medførte, at de kommunale leverandører i modsætning til tidligere nu kan stå uden for et udbud. Idet de ændrede rammer har betydet, at sikring af frit valg gennem udbud er blevet et reelt alternativ for kommunerne, fokuserer kapitlet på erfaringer i relation til sikring af frit valg gennem udbud.

Analysens viser i den forbindelse, at kommunerne ved deres senest gennemførte udbud på hjemmeplejeområdet i gennemsnit har opnået positive økonomiske såvel som ikke-økonomiske effekter (baseret på svar fra syv kommuner). Kommunerne reducerede således gennemsnitligt udgifterne med syv pct. ved deres seneste udbud. Til gengæld var der en vis spredning i realiseringen af ikke-økonomiske effekter ved kommunernes seneste udbud, hvilket dog ikke ændrer billedet af, at udbud førte til positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter. Dette understøttes desuden af, at kommunerne under ét generelt forventer positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter ved udbud.

Samtidig skal dette ses i lyset af, at kommunerne har negative vurderinger af såvel de økonomiske som de ikke-økonomiske effekter ved godkendelsesmodellen. Dette er dog ikke overraskende for så vidt, at de private leverandører under godkendelsesmodellen skal have en betaling, der svarer til kommunernes egne langsigtede gennemsnitlige omkostninger. Hertil skal kommunerne afholde en række administrative omkostninger ved godkendelsesmodellen.

Med andre ord forventer kommunerne større økonomiske og ikke-økonomiske effekter på området, når det frie valg sikres gennem offentlig-privat samarbejde via udbud fremfor via godkendelsesmodellen. Der er dog en række barrierer for dels at sikre og øge effekterne af udbud på området og dels øge anvendelse af udbud.

³² Med ændringerne af Serviceloven d. 1. april 2013 blev såvel kommunernes muligheder for at gennemføre udbud, som kommunernes godkendelse af leverandører til frit valg uden anvendelse af udbud, ændret. Dette kapitel fokuserer særligt på de nye muligheder angående udbud og referer med begreberne "udbud" eller "udbudsmodellen" bredt set til kommunernes anvendelse af udbud til at sikre det frie valg, uanset om dette er sket før eller efter 1. april 2013. Omvendt anvendes begreberne "godkendelsesmodellen" eller "godkendelse" til at beskrive en situation, hvor det frie valg sikres ved, at kommunerne sikrer det frie valg ved godkendelse af private leverandører, igen uanset om dette er sket før eller efter 1. april 2013. Hvor det er relevant at skelne mellem situationen før og efter 1. april vil dette eksplicit blive gjort.

Analysen viser i den forbindelse, at den væsentligste faktor for realiseringen af effekter ved udbud på området opleves at være forhold ved markedet – herunder særligt, hvorvidt kommunerne vurderer, de har adgang til innovative leverandører. Der ses således en vis spredning i kommunernes vurdering af, om markedet kan understøtte udbud. Dog viser data også, at langt de fleste kommuner – nogle mindre ø-kommuner undtaget – har adgang til et velfungerende leverandørmarked. Dette ikke mindst såfremt kommunerne udbyder en større del af deres opgaveportefølje eller på anden vis gennemfører større udbud. Dog har flere kommuner argumenteret for, at volumen i den udbudte opgave bør begrænses, således at det lokale erhvervsliv kan beskyttes, om end ingen af disse kommuner har udarbejdet en samlet business case, der kvantificerer de fordele og ulemper, der ligger i en sådan strategisk prioritering.

I det hele taget synes strategiske forhold at være den faktor, der har størst betydning for, om kommunerne beslutter at gennemføre udbud – herunder er særligt kommunernes vurdering af behovet for fastholdelse af kommunal leveringskapacitet afgørende. Således vurderer en stor del af kommunerne, at risikoen for konkurser hos de private leverandører gør kommunerne tilbageholdende med at gennemføre udbud. Analysen viser dog, konkursrisikoen må vurderes at være faldende, ikke stigende, med øget anvendelse af udbud, idet udbud fører til en konsolidering på få, større leverandører.

Derudover er fraværet af klare udbudsstrategier ligeledes en barriere for anvendelse af udbud på området, ligesom politiske og økonomiske forhold har en væsentlig betydning for kommunernes beslutning om at anvende af udbud. De interviewede fagchefer fremhævede eksempelvis samstemmende, at politisk opbakning til offentlig-privat samarbejde helt centralt for, om den enkelte kommune vælger at gennemføre udbud, mens 35 pct. af kommunernes fagchefer vurderer, at udbud kan bidrage til at lette det budgetpres, som kommunerne oplever.

6.1. KAPITLETS OPBYGNING

Kapitlet følger strukturen i kausalmodellen, som er beskrevet i kapitel 3, og består af seks overordnede afsnit.

- I afsnit 6.2 beskrives og afgrænses hjemmeplejeopgaveområdet – herunder det private leverandørmarked.
- I afsnit 6.3 beskrives offentlig-privat samarbejde på opgaveområdet.
- I afsnit 6.4 analyseres de realiserede effekter ved anvendelse af udbud på området samt kommunernes generelle forventninger til effekterne ved offentlig-privat samarbejde – herunder både ved anvendelse af godkendelsesmodellen og ved anvendelse af udbud.
- I afsnit 6.5 analyseres det, hvilke faktorer der påvirker kommunernes forventninger til effekterne af udbud af de to måder at levere frit valg på.
- I afsnit 6.6 analyseres det, hvilke faktorer der påvirker kommunernes anvendelse af udbud som middel til at sikre det frie valg.
- I afsnit 6.7 opsummeres kapitlets primære konklusioner set ift. de centrale analysespørgsmål for området (se ovenstående) samt en række anbefalinger baseret på analysen.
- I afsnit 6.8 er indsat et appendiks med en nærmere præsentation af fem gennemførte udbud.

I kapitlet behandles hjemmeplejeområdet altovervejende under ét. Der er vigtige forskelle mellem delområderne personlig pleje, praktisk hjælp og madservice, og nogle af forskellene vil blive beskrevet, men hovedformålet med kapitlet er at se på hjemmeplejeområdet samlet som et eksempel på offentlig-privat samarbejde på et centralt velfærdsområde. Hermed bidrager kapitlet snarere til en sammenligning af hjemmeplejeområdet med de andre opgaveområder, der behandles i denne rapport (veje, facility management, plejecentre, udsatte børn og unge), end til en detaljeret belysning af forskelle og ligheder mellem delopgaveområderne inden for hjemmeplejeområdet.

6.2. OPGAVER PÅ HJEMMEPLEJEOMRÅDET

Dette afsnit afdækker hjemmeplejeområdet, herunder hvilke underopgaveområder, som området består af. Derudover introducerer afsnittet leverandørmarkedet og opridser dets overordnede karakteristika.

De samlede kommunale udgifter til hjemmeplejeområdet udgjorde i 2013 12,4 mia. kr. Markedet består af ca. 400 aktive leverandører på det danske marked. Leverandørmarkedet er generelt karakteriseret ved at være ganske fragmenteret med en stor gruppe af små leverandører og en mindre gruppe af større leverandører.

Figur 6.1. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 6.1. Opsummering vedrørende beskrivelse af hjemmeplejeområdet

- Omkring 150.000 danskere modtager i dag hjemmepleje. Begrebet "hjemmepleje" dækker over mange forskellige former for hjælp i borgerens eget hjem. Hjemmeplejeområdet reguleres overordnet af Servicelovens § 83, og opgaveområdet består af tre separate ydelser: personlig pleje, praktisk hjælp og madservice.
- Kommunen visiterer de ældre til hjemmepleje, og tildeler borgeren hjælp i forhold til et konkret og individuelt behov. Herefter har borgeren et lovmæssigt fastlagt frit valg mellem minimum to leverandører, hvoraf den ene kan være kommunal (Serviceloven § 91).
- Kommunernes samlede udgifter til hjemmepleje udgjorde i 2013 ~12,4 mia. kr., hvilket repræsenterer et fald fra ~14,0 mia. kr. i 2009 svarende til en 11 pct. reduktion – hvilket er en dobbelt så stor reduktion som udviklingen i antal visiterede timer. Af de samlede udgifter i 2013 stod kommunal hjemmepleje for 10,4 mia. kr. og privat hjemmepleje for 2 mia. kr.
- De 49 største kommuner står for mere end 70 pct. af de samlede udgifter, mens de 20 mindste kommuner står for 7 pct. af udgifterne.
- Der er i dag ca. 400 virksomheder, som leverer personlig pleje, praktisk hjælp eller madservice eller kombinationer heraf. Ud af disse virksomheder findes der i dag ca. 20, som har mere end 100 ansatte. De største virksomheder, som er aktive på hjemmeplejeområdet, er svenske. Der er en enkelt større dansk virksomhed på området. Alle de store virksomheder på hjemmeplejeområdet har størstedelen af deres omsætning i Sverige.

6.2.1 Det kommunale hjemmeplejeområde

Omkring 150.000 danskere modtager i dag hjemmepleje. Nogle får kun en smule hjælp til rengøring en gang om ugen, mens andre har brug for hjemmepleje døgnet rundt. Begrebet hjemmepleje dækker altså over mange forskellige former for hjælp i borgerens eget hjem. Hjemmeplejeområdet reguleres overordnet af Servicelovens § 83, og opgaveområdet består af tre separate ydelser, nemlig personlig pleje, praktisk hjælp samt madservice.

Personlig pleje omfatter blandt andet hjælp til personlig hygiejne, hjælp til at få tøj på og andre opgaver, som kræver et vist uddannelsesnivea, og som typisk udføres af en social- og sundhedsassistent. Praktisk hjælp dækker over opgaver såsom rengøring, hjælp til indkøb og tøjvask. Madservice omfatter madservice med og uden udbringning til eget hjem.

Overordnet kan hjemmeplejeområdet karakteriseres som et komplekst, men investeringslet opgaveområde; komplekst i den forstand, at der er tale om et blødt velfærdsopgaveområde, som er relativt svært at kravspecifcere, og investeringslet i den forstand, at kommunernes udbud på opgaveområdet volumenmæssigt er relativt små i sammenligning med udbud på andre opgaveområder, samt at leverandører, der vil etablere sig på området, skal foretage relativt få investeringer i forbindelse med en virksomhedsopretning.³³

³³ Indplaceringen af opgaveområderne i figuren er kvalitativ og foretaget af Quartz+Co og Rambøll ud fra en samlet vurdering. De undersøgte opgaveområder kan indikativt indplaceres på figurens x-akse (kompleksitet) ud fra de kommunale indkøbs- og udbudschefers vurdering af, hvor simpelt eller svært et opgaveområde er at kravspecifcere. Hjemmeplejeområdet er det tredjest mest komplekse opgaveområde at kravspecifcere ifølge de kommunale indkøbschefer. Opgaveområderne kan desuden indplaceres på figurens y-akse (investeringstygde) ud fra den gennemsnitlige udbudsstørrelse på området. Her er hjemmeplejeområdet det opgaveområde, der har den næststørste udbudsvolumen af de opgaveområder, der er undersøgt. Dog er hjemmeplejeområdet

Organisering

Hjemmeplejen administreres under en bestiller-udfører-modtager-model, hvor kommunen bestiller hjemmepleje til modtageren, som så udføres af hjemmeplejere. Kommunen visiterer de ældre til hjemmepleje og tildeler den enkelte borger hjælp i forhold til en konkret og individuel vurdering. Herefter har borgeren et lovmæssigt fastlagt frit valg mellem minimum to leverandører, hvoraf den ene kan være kommunal.³⁴

Kravet om det frie valg på hjemmeplejeområdet blev indført i 2003 for at øge kvaliteten for borgerne igennem øget valgfrihed. På området praktisk hjælp efterkommer stort set alle undtagen nogle få ø-kommuner kravet om to leverandører. På personlig pleje er der flest kommuner, hvor der kun er en kommunal leverandør og ingen private, da der her ikke er nogen leverandører, som har søgt om godkendelse. I dette tilfælde skal kommunen tilbyde borgerne et fritvalgsbevis.

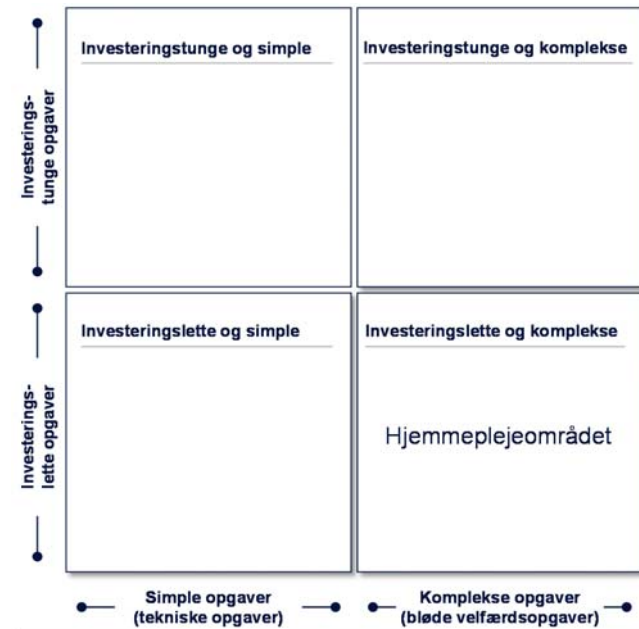
Centrale mål for hjemmeplejeindsatsen

Den personlige og praktiske hjælp og madservice skal betragtes som hjælp til selvhjælp, dvs. som supplerende hjælp til opgaver, som modtageren midlertidigt eller varigt er ude af stand til, eller kun meget vanskeligt kan udføre, på egen hånd.

Hjælpen skal derfor gives og tilrettelægges i nært samarbejde med modtageren og støtte denne i at vedligeholde eller genvinde et fysisk eller psykisk funktionsniveau eller afhjælpe særlige sociale problemer. Indsatsen bør have som primært mål at gøre modtageren i stand til at klare sig selv. Hvis dette ikke er muligt, bør indsatsen sigte mod at gøre modtageren i stand til at klare så mange opgaver som muligt.

I 2013 var ca. 150.000 personer visiteret til at modtage hjemmepleje, et fald fra ca. 182.000 i 2009. Faldet svarer til godt 5 pct. pr. år over perioden. Samtidig faldt antallet af visiterede timer ligeledes med ca. 5 pct. pr. år. Således har det gennemsnitlige antal visiterede timer pr. borger ligget relativt konstant på ca. 3,7 timer pr. uge. Figur 6.3. illustrerer udviklingen i antal borgere visiteret til hjemmepleje og det samlede antal visiterede timer i perioden 2009-2013.

Figur 6.2. Hjemmeplejeområdet er et komplekst og investeringslet opgaveområde



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

væsentligt lavere end plejecenterområdet, som ligger øverst i figuren. Det bør desuden nævnes, at hjemmeplejeområdet kan underopdeles i delopgaveområder, der er henholdsvis mere og mindre komplekse – praktisk hjælp er således mindre komplekst end personlig pleje. Denne underinddeling er ikke medtaget her, da det er det samlede billede, der er i fokus.

³⁴ Serviceloven § 91

Figur 6.3. Antal borgere og timer visiteret til hjemmepleje 2009-2013



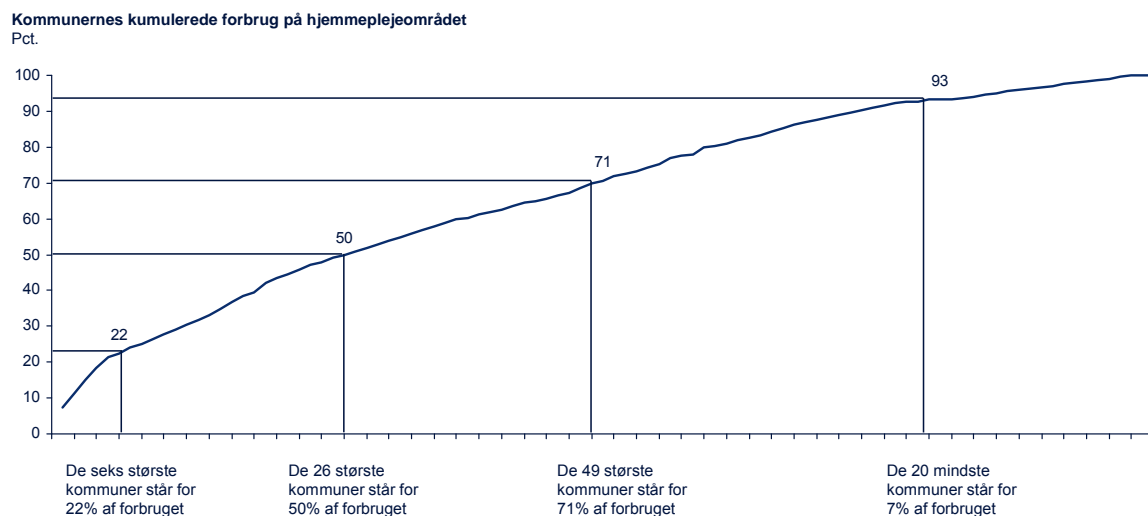
Kilde: Danmarks Statistik

Kommunernes udgifter til hjemmeplejen

Kommunernes samlede udgifter til hjemmepleje udgjorde i 2013 ca. 12,4 mia. kr, hvilket repræsenterer et fald fra ca. 14,0 mia. kr. i 2009 svarende til en 11 pct. reduktion og altså en dobbelt så stor reduktion som i udviklingen i antal visiterede timer.

De 49 største kommuner står for mere end 70 pct. af de samlede udgifter, mens de 20 mindste kommuner står for 7 pct. af udgifterne. Denne udgiftsfordeling følger relativt tæt fordelingen af Danmarks indbyggere på kommunerne, hvor 74 pct. af indbyggerne er fordelt på de 49 største kommuner, og de 20 mindste kommuner har 6 pct. af indbyggerne.

Figur 6.4. Kommunernes kumulerede forbrug på hjemmeplejeområdet



Kilde: KL's IKU-værktøj, noegletal.dk; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Tendenser på hjemmeplejeområdet

Der er i dag en tendens til, at patienter udskrives tidligere fra sygehusene, således at sygehusene kan gøre plads til nyindlagte patienter og herved reducere regionernes omkostninger ved indlæggelser. En lang række af disse personer er ældre hjemmeplejemodtagere, og tendensen betyder, sammen med en generelt højere levealder, at der forventeligt vil komme flere og flere syge hjemmeplejemodtagere fremover, og at disse også vil have behov for sygepleje. Derfor må det forventes, at det fremadrettet i højere grad bliver relevant, at leverandører af hjemmepleje også kan tilbyde hjemmesygepleje.

6.2.2 Virksomheder på hjemmeplejeområdet

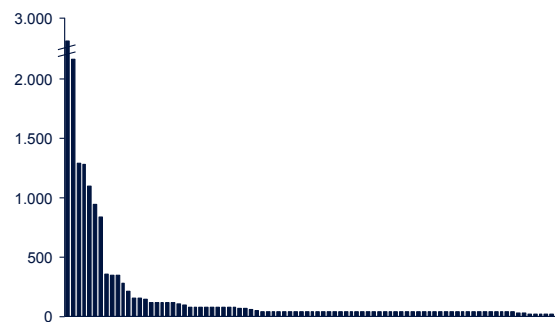
Rettes blikket mod leverandørmarkedet på hjemmeplejeområdet, tegner der sig et billede af et meget fragmenteret marked med ca. 400 virksomheder, som leverer personlig pleje, praktisk hjælp eller madservice eller kombinationer heraf. Ud af disse 400 virksomheder findes der dog i dag kun ca. 20 virksomheder, som har mere end 100 ansatte. Figur 6.5. illustrerer markedssammensætningen med de få store virksomheder og de mange meget små hjemmeplejevirksomheder.

En forklaring på dette fragmenterede marked har frem til 2013 været, at et centralt element i loven om frit valg er den såkaldte *godkendelsesmodel*. Under de dagældende godkendelsesmodel har kommunerne opstillet og offentliggjort en række objektive krav, som potentielle leverandører skulle efterleve for at deltage i opgavevaretagelsen. Således skulle en virksomhed, som opfylder kravene og som søgte om godkendelse, principielt godkendes som leverandør af kommunen, uagtet om kommunen i forvejen kunne tilbyde borgerne et frit valg mellem 2, 5 eller endda 20 forskellige leverandører. Dette har frem til 2013 ført til, at private leverandører af hjemmeplejeydelser i nogle enkelte tilfælde servicerede ned til ti borgere. Efter ændringerne i Serviceloven i 2013 kan kommunerne vælge en godkendelsesordning, hvor de begrænser antallet af leverandører. Det er endnu for tidligt at vurdere effekterne af ændringerne i Serviceloven på leverandørbilledet.

De private leverandørers meget forskellige størrelser indebærer, at der er stor variation i, hvilke af de tre delopgaver (personlig pleje, praktisk hjælp og madservice) de enkelte virksomheder håndterer. Som led i gennemførelsen af denne analyse er der blevet gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt virksomheder, der er aktive inden for området. 69 virksomheder har deltaget i undersøgelsen på hjemmeplejeområdet. De deltagende virksomheder er blevet bedt om at indikere, hvilke delopgaver de er aktive inden for. Svarene fremgår i figur 6.6. nedenfor.

Figur 6.5. Private leverandører på hjemmeplejeområdet

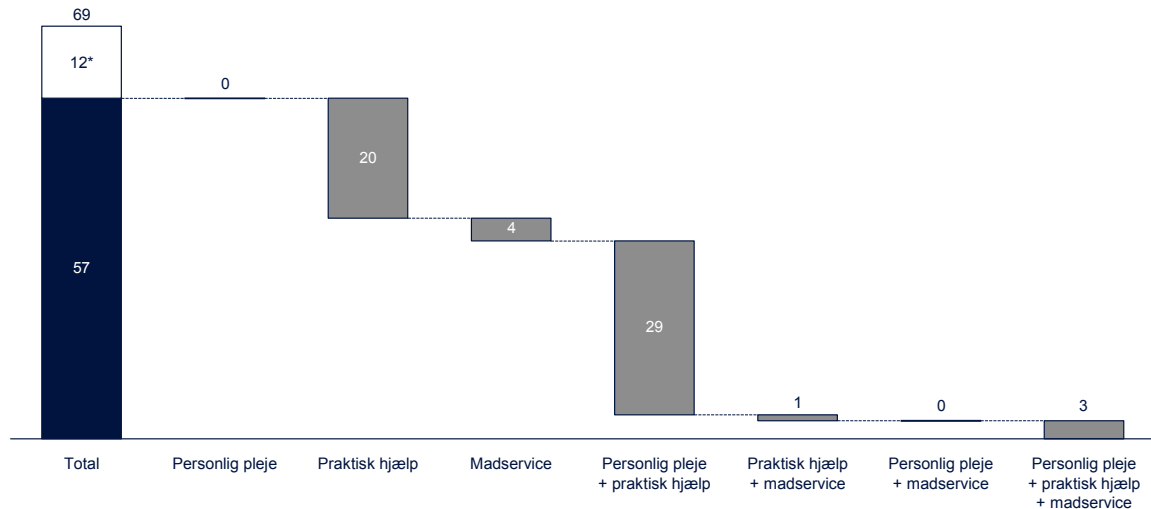
Ansatte hos leverandører til fritvalgordningen for hjemmepleje
Antal ansatte pr. leverandør 2013, kun virksomheder med over 20 ansatte



Kilde: Fritvalgsdatabasen.dk; Greens; NNMarkedsdata; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Figur 6.6. Virksomheders aktivitetsområde

Virksomhedernes aktivitetsområde
Antal respondenter i spørgeskemaundersøgelse



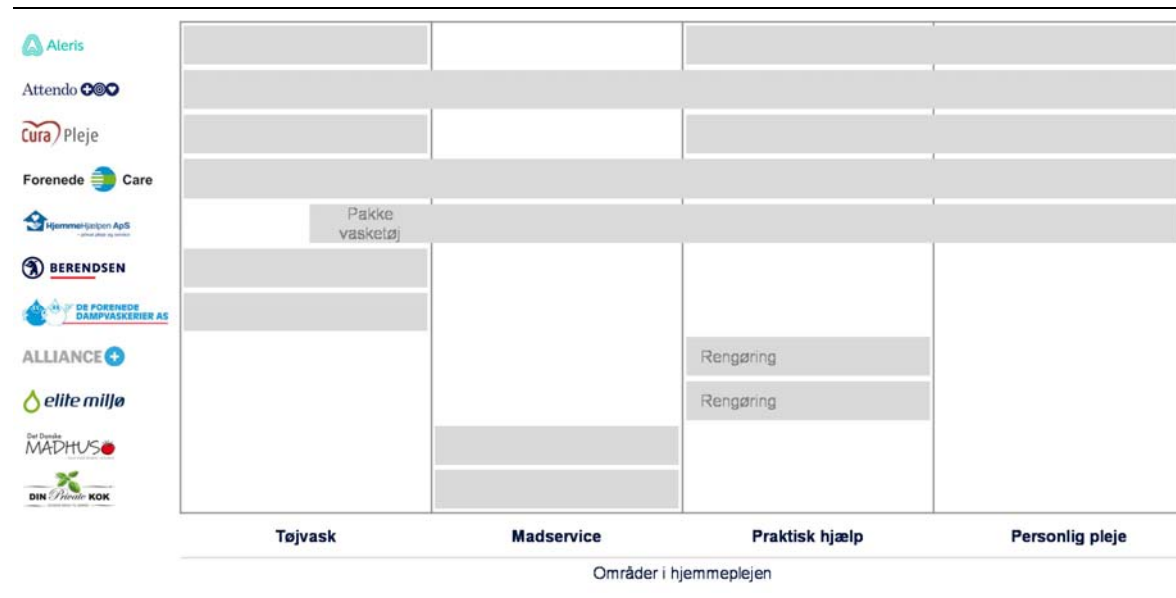
* 12 virksomheder har ikke angivet et aktivitetsområde

Kilde: Spørgeskemaundersøgelser blandt private virksomheder på hjemmeplejeområdet

Særligt om de store virksomheder på området

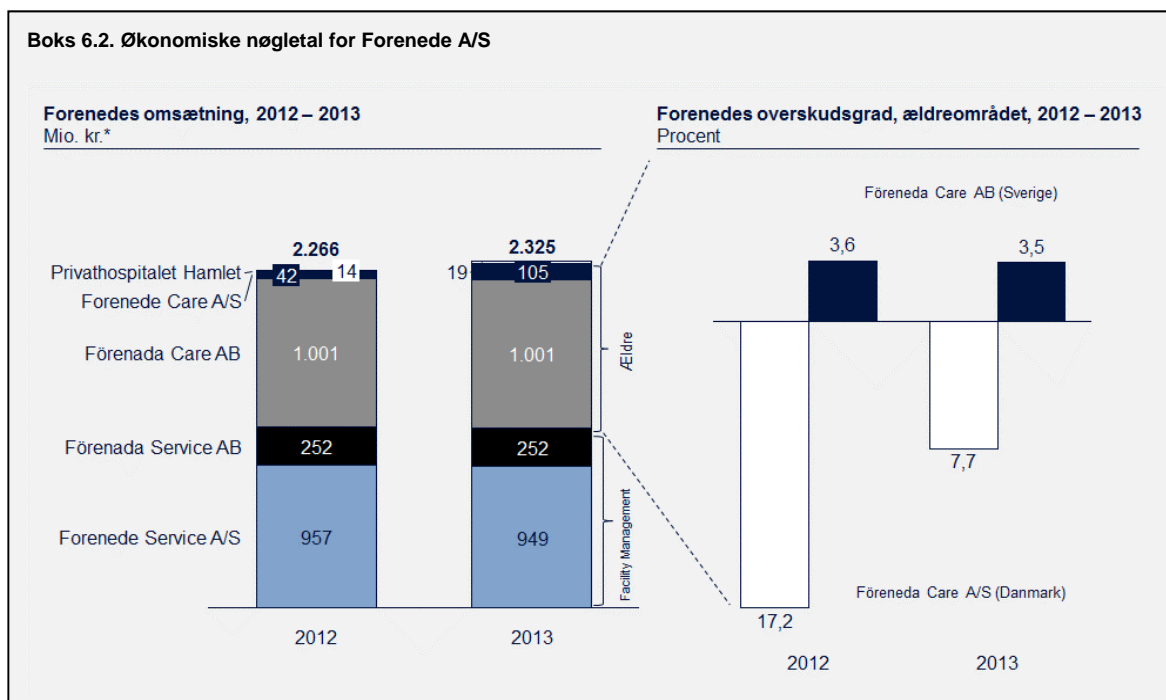
De store virksomheders fokusområder er præsenteret i figur 6.7. nedenfor. I tillæg til de opgaver, der er vist nedenfor, driver Aleris, Attendo og Forenede Care også plejecentre, hvor alle opgaveområder inden for hjemmeplejen skal dækkes. For disse virksomheder udgør det offentlige den største andel af omsætningen. Ud over de brede plejevirksomheder findes der også firmaer, hvor samarbejdet med kommunerne kun udgør en mindre del af omsætningen.

Figur 6.7. Store private leverandører på hjemmeplejeområdet



En gruppe af de største aktører opererer både inden for hjemmepleje og plejecentre, hvor ydelserne stort set er de samme, blot ikke lokationen hvor opgaverne udføres. Attendo og Aleris er de mest internationale virksomheder med størstedelen af deres omsætning i de øvrige nordiske lande, hvor markedet for serviceydelser til ældre i videre udstrækning er præget af private virksomheder end i Danmark.

Forenede A/S er en familieejet, dansk virksomhed, som har aktiviteter inden for facility management, ældreområdet og sundhedsområdet. En præsentation af udvalgte økonomiske nøgletal for Forenede A/S findes i boks 6.2.



Kilde: Forenedes årsrapport, 2013, <http://www.forenede.dk/aarsrapporter/FAS2013/index.html#18>

Note: I årsrapporten er omsætningen for Förenada Service og Förenada Care opgjort i svenske kroner. Værdien er omregnet til danske kroner med udgangspunkt i middeltalene som oplyst af Danske Bank på baggrund af Danmarks Nationalbanken på datoen for årsrapportens offentliggørelse. Se <http://www.danskebank.dk/da-dk/Privat/Valuta/Documents/valutaoversigt2014/Valutaoversigt%20-%20maj%202014.pdf>

Forenede A/S er aktiv i Danmark og Sverige. Inden for ældreområdet er Forenede størst i Sverige, hvor virksomheden havde 91 pct. af sin omsætning på området i 2013. Virksomhedens aktiviteter inden for ældreområdet i Danmark er vokset betydeligt de seneste år fra 37 mio. kr. i 2010 til 105 mio. kr. i 2013 – en gennemsnitlig vækst på 42 pct. om året. Især fra 2012 til 2013 oplevede den danske virksomhed en stor vækst inden for ældreområdet på 156 pct. I forhold til virksomhedens resultater har virksomhedens svenske datterselskab på ældreområdet haft gennemsnitlige overskudsgrader på 4 pct. i perioden 2010-2013, mens det danske datterselskab på ældreområdet i gennemsnit har haft et underskud på 8,5 pct. i perioden. Ifølge virksomhedens årsregnskab skyldes underskuddet blandt andet investeringer i it.

Attendo opererer i dag i Sverige, Finland, Norge og Danmark. Virksomheden er størst i Sverige, som i 2013 stod for en omsætning på 4,7 mia. danske kr. eller 56 pct. af deres samlede omsætning. Attendo har i dag aktiviteter i ca. 100 kommuner i Sverige, Finland, Norge og Danmark. Virksomhedens aktiviteter er organiseret i ca. 450 driftsenheder. Attendo har været etableret i Danmark siden 1996. I Danmark er Attendo på hjemmeplejeområdet etableret i Furesø, Greve, Gribskov, Helsingør, Hvidovre, Kolding, Vejle og Aalborg. Attendos overskudsgrad (overskud/total omsætning) var på 8,7 pct. i 2013, en stigning fra 7,5 pct. i 2012 og fra 7,7 pct. i 2011. Dette tal gælder for hele virksomhedens portefølje, altså både omsorg og hospitalsdrift.

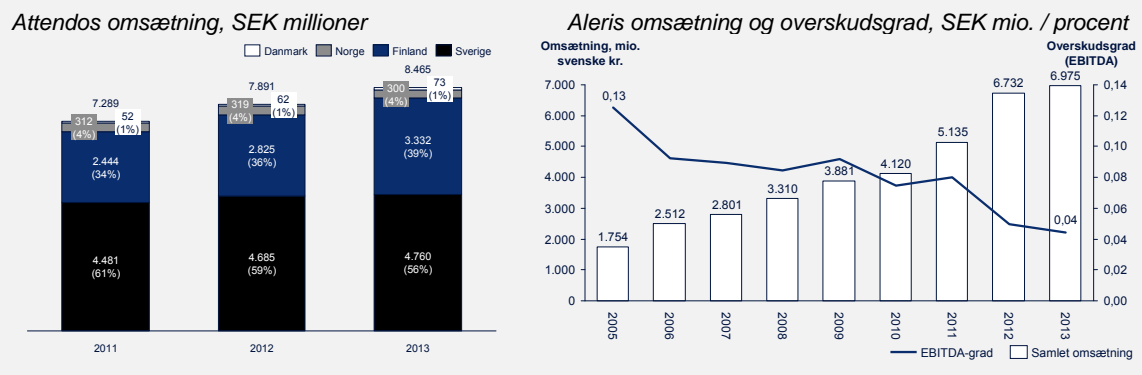
I 2014 var Aleris aktiv i otte danske kommuner: Esbjerg, Herning, København, Ålborg, Aarhus, Greve, Gribskov og Solrød fordelt på ældreområdet og sundhedsområdet. I Sverige var Aleris aktiv i 46 kommuner fordelt på ældreområdet, sundhedsområdet og området for udsatte unge og voksne. I Norge var Aleris alene aktiv inden for sundhedsområdet. Siden 2005 er Aleris' omsætning steget med godt 300 pct. fra 1,75 mia. svenske kroner til godt 7

mia. svenske kroner. Samtidig er virksomhedens overskudsgrad efter afskrivninger, skatter og afgifter (EBITDA-margin), faldet fra 13 pct. til 4 pct. Også for Aleris er der tale om tal dækkende hele virksomhedens portefølje.

En præsentation af Attendos og Aleris' økonomiske nøgletal findes i boksen nedenfor.

Boks 6.3. Økonomiske nøgletal for Aleris og Attendo

Figur 6.11. Aleris' og Attendos omsætning



Kilde: www.attendo.dk og www.investorab.com

For Forenede og Attendo, hvor der kan foretages en opdeling af omsætningen på lande, kan det bemærkes, at omsætningen på ældreområdet i Danmark er den mindste af de lande, de to virksomheder er aktive i – for Forenede Care udgjorde den danske omsætning på ældreområdet 9 pct. af virksomhedens totale omsætning på ældreområdet i 2013, og for Attendo udgjorde den danske omsætning totalt set omkring 1 pct. af virksomhedens samlede omsætning i 2013.

6.3. OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE PÅ HJEMMEPLEJEOMRÅDET

Dette afsnit præsenterer de to væsentligste muligheder for offentlig-privat samarbejde på hjemmeplejeområdet, nemlig anvendelse af godkendelsesmodellen og gennemførelse af udbud.

Der fokuseres på følgende temaer:

- Andelen af borgere, der anvender en privat leverandør på hjemmeplejeområdet.
- Udviklingen i anvendelse af udbud efter ændringen af Serviceloven i 2013.
- Kommunernes og virksomhedernes forventninger til den fremadrettede udvikling i anvendelsen af udbud.

Figur 6.8. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 6.4. Opsummering vedrørende offentlig-privat samarbejde på hjemmeplejeområdet

I 2013 benyttede 36 pct. af de borgere, der var visiteret til hjemmepleje, en privat leverandør.

- I 2008 var tallet 26 pct.
- Der er stor spredning på tværs af kommunerne. I nogle kommuner er tallet tæt på 100 pct., og i andre kommuner er tallet under 6 pct.
- Spredningen findes såvel for hjemmepleje overordnet som for de enkelte delopgaveområder.

Siden ændringen i Serviceloven i 2013, der sikrede, at kommunen kan stå udenfor udbuddet og dermed blive som leverandør uanset udbuddets udfald, er der sket en stor udvikling i anvendelsen af udbud på området, og svar fra kommunerne viser, at der må forventes flere udbud over de kommende år.

- 15 af de 68 kommuner, der har besvaret det udsendte spørgeskema, angiver, at de har gennemført et udbud på hjemmeplejeområdet.
- Yderligere 13 kommuner har offentliggjort udbudsmateriale eller har besluttet at gennemføre et udbud.
- 24 kommuner har planlagt at drøfte anvendelsen af udbud i indværende valgperiode.
- 8 kommuner har valgt ikke at gennemføre udbud, og 8 andre kommuner har hverken drøftet eller har planer om at drøfte udbud.

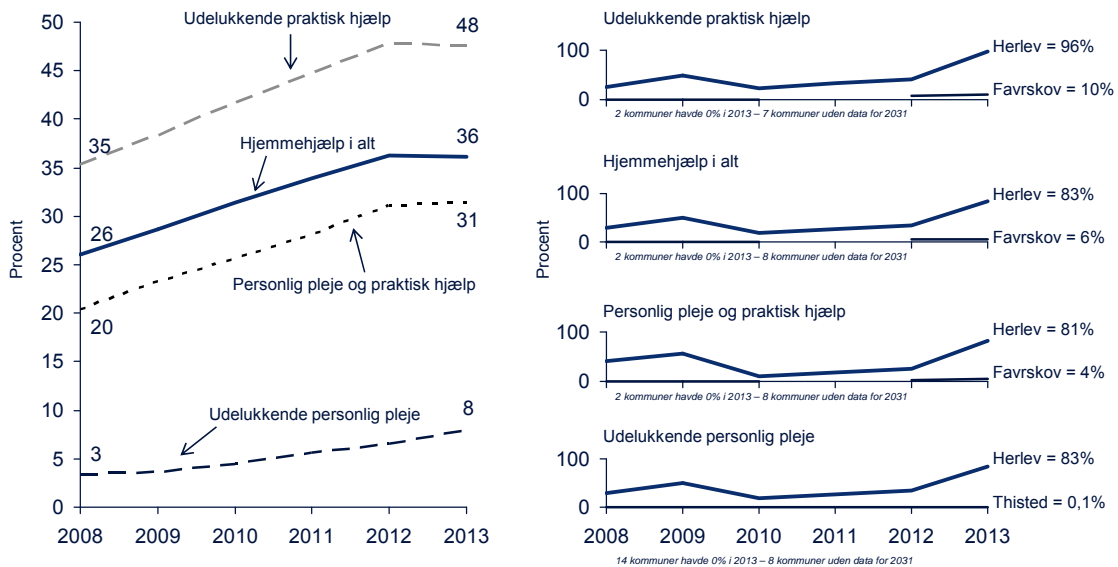
Også virksomhederne forventer, at der vil ske en yderligere udvikling i antallet af udbud de kommende år.

6.3.1 Andelen af borgere der anvender en privat leverandør.

Af de samlede udgifter i 2013 stod kommunal hjemmepleje for 10,4 mia. kr. og privat hjemmepleje for 2 mia. kr. Ses på andelen af borgere, der er visiteret til frit valg, og som benytter sig af en privat leverandør, lå denne i 2013 på 36 pct. på tværs af de tre delopgaveområder.

Figur 6.9. Andel borgere der benytter privat leverandør

Modtagere visiteret til hjemmehjælp, frit valg, der benytter privat leverandør efter område



Note: Grafen for personlig pleje og praktisk hjælp angiver borgere, som er visiteret til begge dele og får mindst den ene ydelse fra en privat leverandør
 Kilde: Danmarks Statistik. I figurens højre side er kun medtaget kommuner, hvor der var tal tilgængelige for 2013, og som i 2013 ikke havde en privatleverandørandel på 0 pct. Som det fremgår af de enkelte grafer til højre, er der på tværs af områderne 7-8 kommuner, hvor data fra 2013 ikke var tilgængelige, og mellem 2 og 14 kommuner havde i 2013 en privatleverandørandel på 0 pct., højest for personlig pleje.

For borgere, der udelukkende er visiteret til praktisk hjælp, anvendte 48 pct. private leverandører, mens tallet var 8 pct. for borgere, der udelukkende var visiteret til personlig pleje. Tallene dækker betydelige forskelle på tværs af kommunerne.

6.3.2 Udviklingen i anvendelse af udbud efter ændringen af Serviceloven i 2013

Indtil ændringen af Serviceloven i april 2013 har kommunerne ved et udbud imidlertid risikeret ikke at kunne fortsætte som leverandører af hjemmepleje, hvis der kom to tilbud fra private, som var bedre end kommunernes eget bud. Konkret skulle kommunerne ved gennemførelse af udbud selv deltage i udbuddet på lige vilkår med andre private leverandører, som måtte give et tilbud. Baseret på udbuddets fastsatte kriterier for valg af leverandører, har det således været en mulighed, at kommunen efterfølgende ville stå i en situation, hvor kommunen i den udbudte tidsperiode ikke længere ville være leverandør af hjemmepleje.

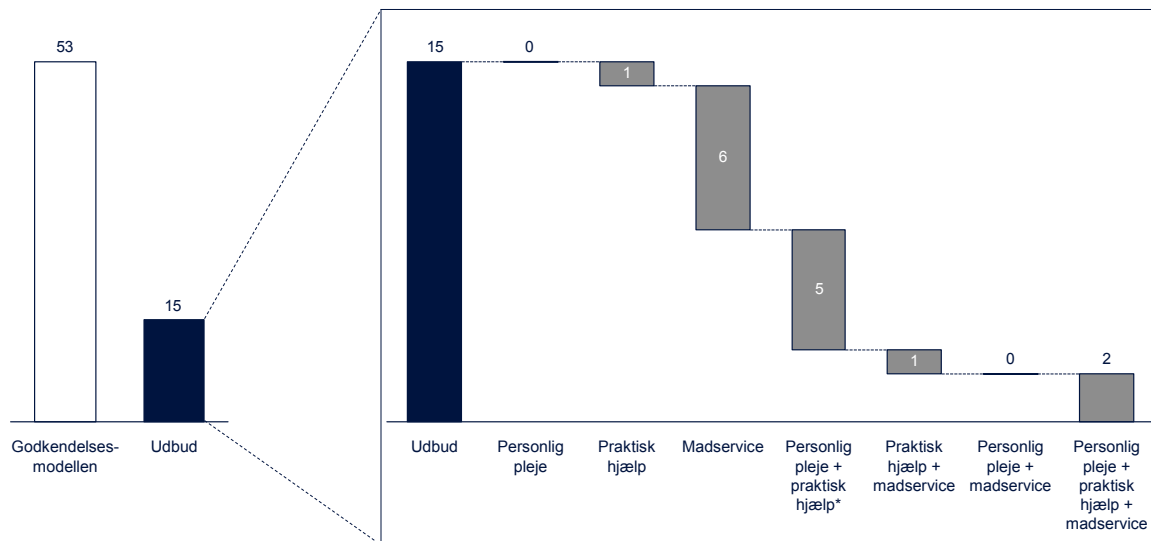
Med den omtalte lovændring af Serviceloven i april 2013 er det nu blevet muligt for kommunerne at gennemføre udbud uden selv at skulle deltage. Lovændringen medfører endvidere, at det hidtidige servicebevis, som kommunerne kunne tilbyde, er erstattet af et såkaldt fritvalgsbevis, hvor borgeren selv kan finde en leverandør og indgå aftale om at få udført den hjælp, som kommunen har visiteret den pågældende borger til.

Resultaterne fra de kommunale fagcheferes besvarelserne af spørgeskemaundersøgelsen på hjemmeplejeområdet, indikerer, at der pr. juni 2014 – altså godt et år efter gennemførelsen af lovændringen – er sket en bevægelse mod anvendelsen af udbud.

Figur 6.10. viser, at 15 ud af 68 respondenter i spørgeskemaet til kommunerne, svarende til 22 pct., har gennemført udbud på hjemmeplejeområdet. Seks af udbuddene omfatter alene madservice, og det er nogle af de eneste udbud, som blev foretaget før lovændringen i 2013. Det er desuden interessant at se, at næsten alle øvrige udbud indeholder en kombination af underområderne. Således udbydes personlig pleje ikke alene, men typisk i kombination med praktisk hjælp og i to tilfælde endda også med madservice.

Figur 6.10. Udbud på hjemmeplejeområdet

Kommunernes anvendte konkurrencemodeller
Antal respondenter i spørgeskemaundersøgelse



* Esbjerg Kommune har lavet et udbud, men siden annulleret det og indgået kontrakt med én af tilbudsgiverne
Kilde: Spørgeskemaundersøgelser blandt kommunale fagchefer på hjemmeplejeområdet

Ifølge den europæiske udbudsdatabase (TED) er der registreret ét gennemført udbud i Danmark i 2011, tre udbud i 2012 og seks udbud i 2013. Det indikerer, at den gennemførte lovændring har haft stor betydning for kommunernes beslutning om valg af offentlig-privat samarbejdsmodel, hvilket yderligere understøttes af, hvad de deltagende kommuner også har tilkendegivet i forbindelse med afholdelse af hjemmeplejeworkshop, og hvilket endvidere er blevet fremhævet i interviews med repræsentanter fra kommunerne.

Tabel 6.1. opridser en række af de gennemførte udbud, inklusive overblik over leverandørvalg.

Tabel 6.1. Udvalgte kommunale udbud på hjemmeplejeområdet (alfabetisk sorteret efter kommune)

Kommune	Årstal for udbud	Antal valgte leverandører	Valgte leverandører
Allerød Kommune	2014	3	- Kommunen selv - Cura Pleje - Human Care
Esbjerg Kommune	2014	2	- Kommunen selv - ABC Rengøring og Hjemmepleje
Furesø Kommune	2013	3	- Kommunen selv - Cura Pleje - Attendo
Greve Kommune	2014	2	- Attendo - Aleris
Gribskov Kommune	2014	1 hovedleverandør 6 leverandører på frit valg	- Attendo (hovedleverandør) - Aleris, BM-Pleje, Bonderosen Pleje og Rengøring, Estrids Pleje og Hjemmeservice, Kits Service Kompagni, Helt Rent Hjemmeservice
Københavns Kommune	2014	3	- Kommunen selv - Hjemmeplejen A/S - Kærkommen
Odsherred Kommune	2013	2	- Kommunen selv - Elite Miljø A/S
Vejle Kommune	2014	3	- Kommunen selv, - Luksuspleje A/S - Attendo
Vesthimmerland Kommune	2014	2	- Kommunen selv

Kommune	Årstal for udbud	Antal valgte leverandører	Valgte leverandører
Ålborg Kommune	2014	3	- Dansk Plejeservice - Kommunen selv - Attendo - Kærkommen
Stor sjællandsk kommune*	2013	1	- Forenede Care - Kommunen selv
Stor landkommune*	2014	2	- Svane Service ApS - Rengøringskældereren
Stor landkommune*	2013	5	- Kommunen selv - A.B.C Service ApS - Aktiv Hverdag Hjemmeservice ApS, - IMS Service ApS - MG Hjemmepleje ApS

Kilde: Diverse hjemmesider, oplysninger fra kommunerne

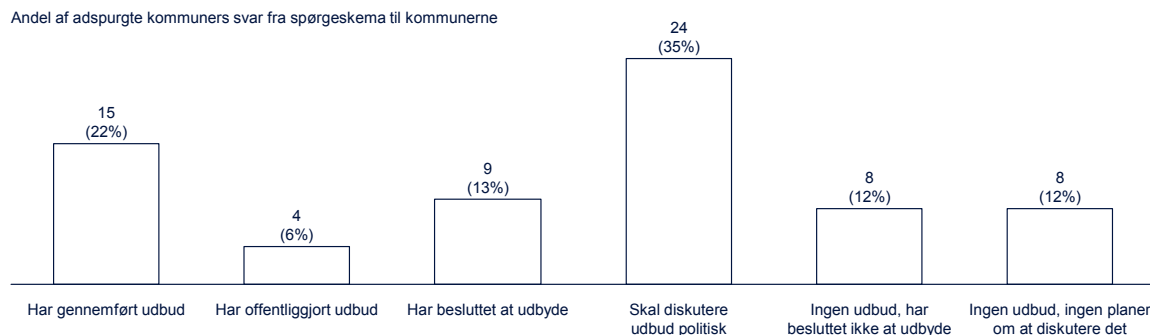
* Kommuner markeret med en stjerne har ikke bekræftet oplysningerne, hvorfor de er anonymiserede i tabellen.

Som opfølgning på den gennemførte spørgeskemaundersøgelse er de ovenstående kommuner blevet kontaktet med en række detaljerede spørgsmål omkring det gennemførte udbud. Fem kommuner har svaret på disse spørgsmål. De fem kommuners svar kan findes i et appendiks til dette kapitel (afsnit 6.8).

6.3.3 Kommunernes forventninger til den fremadrettede udvikling i anvendelse af udbud

41 pct. af de kommunale fagchefer har en forventning om, at der vil ske en yderligere stigning i de private leverandørers andel af hjemmeplejeopgaverne i perioden 2014-2017. 13 pct. af de kommunale fagchefer siger endvidere, at de har besluttet at gennemføre et udbud, og hele 35 pct. siger, at anvendelsen af udbud skal diskuteres politisk inden for indeværende valgperiode, altså frem mod det næste kommunalvalg i november 2017.

Figur 6.11. Kommunernes erfaringer med udbud



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer

Virksomheder, der er aktive på hjemmeplejeområdet, forventer – i lighed med de kommunale fagchefer – at der sker en bevægelse mod, at en større del af hjemmeplejeopgaverne flyttes til private leverandører. Således forventer 53 pct. af virksomhederne en omsætningsstigning de kommende fem år. Formelt set kan denne stigning ske enten gennem kontraktindgåelse eller ved fritvalgsbeviser. Fritvalgsbeviserne anvendes i praksis stort set ikke, så stigningen må forventes at ske gennem kontraktindgåelse. Og her peger interviews på, at virksomhederne særligt forventer at se en stigning i anvendelse af udbud. En udviklingsdirektør fra en af de større leverandører på hjemmeplejeområdet udtaler eksempelvis:

Vi har indtil nu stort set kun fokuseret på at opfylde kriterier for godkendelsesmodellen, men vi er meget bevidste om den tydelige udvikling, vi ser, hvor kommunerne i langt større grad benytter udbud.

Tilsvarene fremgår følgende af Forenede Cares årsrapport for 2013:

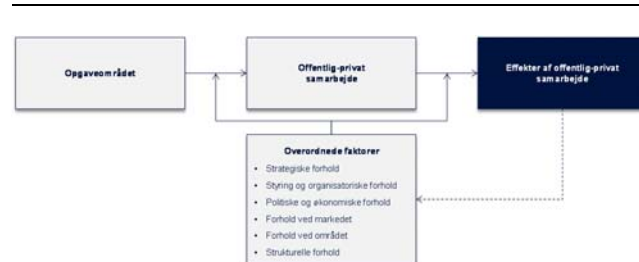
Markedet [for ældreomsorg] i Danmark fik et markant gennembrud af udbud af ældreomsorg og sociale services efter ændringen i Serviceloven, der trådte i kraft 1. april 2013. 10 pct. af de danske kommuner gennemførte efter ændringen et udbud af personlig pleje og praktisk hjælp, og det skønnes, at hovedparten af de danske kommuner vil følge trop inden udgangen af 2015.³⁵

6.4. EFFEKTER AF OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE VED UDBUD PÅ HJEMMEPLEJEOMRÅDET

Dette afsnit afdækker effekterne ved offentlig-privat samarbejde på hjemmeplejeområdet: De temaer, der berøres, er:

- Kommunernes realiserede og forventede effekter ved udbud og ved godkendelsesmodellen.
- Sammenhæng mellem kommunernes forventede og realiserede effekter ved udbud.
- Spredning i effekterne i såvel realisering af effekter ved senest gennemførte udbud som ift. kommunernes generelle forventninger til effekterne ved udbud.

Figur 6.12. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Boks 6.5. Opsummering af nøgleresultater vedrørende effekterne ved offentlig-privat samarbejde på hjemmeplejeområdet

Ved senest gennemførte udbud på hjemmeplejeområdet har kommunerne i gennemsnit opnået positive økonomiske såvel som ikke-økonomiske effekter. Ved en gennemgang af kommunernes senest gennemførte udbud ses blandt andet, at:

- Kommunerne reducerer gennemsnitligt udgifterne med 7 pct. ved udbud. Dette er baseret på en opgørelse foretaget af syv kommuner.
- Der er en tendens til, at kommunerne realiserer en anelse lavere økonomiske gevinster end forventet på tidspunktet for udbudsmaterialets offentliggørelse.
- Der er en betydelig spredning såvel i kommunernes realiserede som i deres forventede gevinster. En enkelt kommune har realiseret mindreudgifter på mellem 20 og 30 pct.
- De fem kommuner, der på tidspunktet for udbudsmaterialets offentliggørelse forventede at realisere økonomiske gevinster, realiserede i gennemsnit mindreudgifter på 13 pct.
- Fra mindreudgifterne skal trækkes udbudsudgifter, som i gennemsnit løber op i 1,7 pct. af udbudssummen.
- Lidt over halvdelen af de kommuner, der har oplyst deres forventninger til ikke-økonomiske effekter, forventede positive ikke-økonomiske effekter ved seneste udbud. Der ses en vis spredning ift. om kommunerne realiserer de forventede ikke-økonomiske effekter.

Kommunerne forventer generelt positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter ved udbud. Dette er tydeligt, når der spørges til kommunernes generelle forventninger til udbud og ikke specifikt til senest gennemførte udbud.

- Kommunernes generelle forventninger til de økonomiske effekter ved udbud på hjemmeplejeområdet er på niveau med de forventede økonomiske effekter ved offentlig-privat samarbejde på andre områder.
- Kommunernes generelle forventninger til de ikke-økonomiske effekter ved udbud er en anelse højere end de forventede ikke-økonomiske effekter ved offentlig-privat samarbejde på andre områder.
- Kommunerne forventer de højeste ikke-økonomiske effekter for læring mellem offentlige og private leverandører.

Kommunernes forventninger til effekterne ved udbud skal ses i lyset af deres vurdering af effekterne ved godkendelsesmodellen.

- Kommunernes vurdering af effekterne ved kontraktindgåelse via godkendelse er betydeligt mere negative end deres forventninger til effekterne ved kontraktindgåelse via udbud.
- At kommunerne vurderer, at der er negative økonomiske effekter ved anvendelse af godkendelse, er ikke overraskende. Under anvendelse af godkendelse skal de private leverandører have en betaling, der svarer til kommunernes egne langsigtede gennemsnitlige omkostninger. Hertil skal kommunerne afholde en række administrative omkostninger ved anvendelse af godkendelse.
- I forhold til de ikke-økonomiske effekter vurderer kommunerne særligt, at der er negative effekter ift. den faglige kvalitet.

³⁵ Kilde: Forenede Cares årsrapport 2013

6.4.1 Effekter ved senest gennemførte udbud på hjemmeplejeområdet

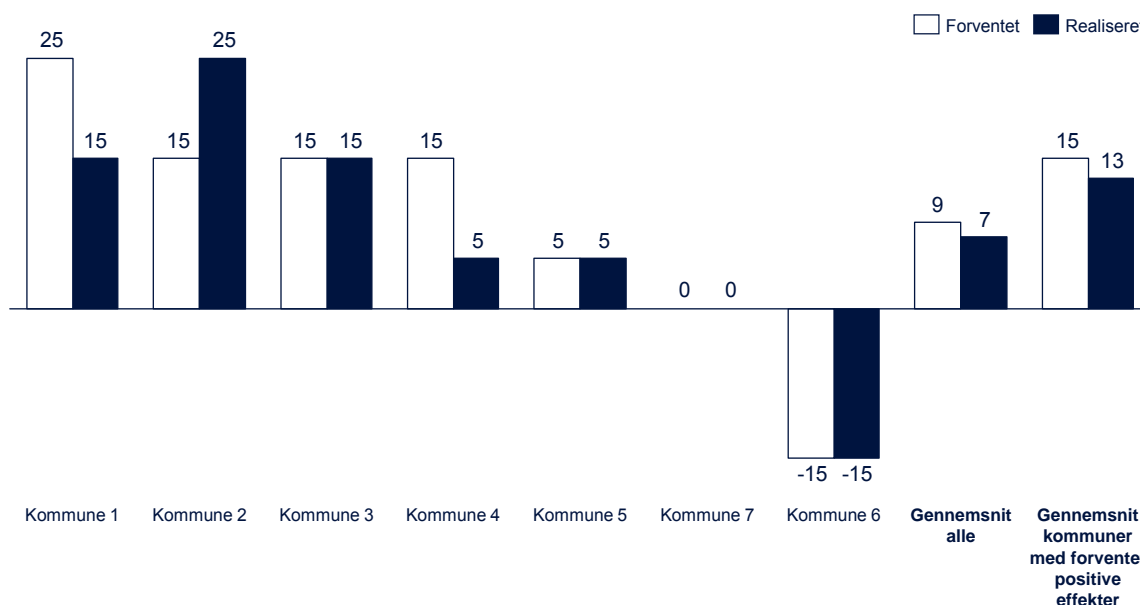
Kommunerne er blevet spurgt om såvel de økonomiske som ikke-økonomiske effekter ved deres seneste udbud.

Realiserede økonomiske effekter ved senest gennemførte udbud på hjemmeplejeområdet

Ved senest gennemførte udbud har kommunerne i gennemsnit realiseret mindredgifter på 7 pct. mod en gennemsnitlig forventning på 9 pct. Det fremgår af figuren nedenfor og er baseret på svar fra syv kommuner.³⁶ Herudover fremgår af figuren, at kommunerne forventer forskellige effekter, når de igangsætter et udbud. Nogle kommuner forventer høj grad af mindredgifter, andre forventer øgede udgifter.

En enkelt kommune havde på tidspunktet for offentliggørelsen af udbudsmaterialet forventet en mindredgift på mellem 21 og 30 pct., men realiserede en mindredgift på 11-21 pct. En anden kommune forventede merudgifter på 11-20 pct., som også blev realiseret. Generelt synes kommunerne at realisere de effekter, de forventer. Der er således ingen kommuner, som forventede mindredgifter, men som endte med at få merudgifter. De fem kommuner, som på tidspunktet for udbudsmaterialets offentliggørelse forventede en mindredgift, har i gennemsnit realiseret mindredgifter på 13 pct. mod forventede mindredgifter på 15 pct.

Figur 6.13. Oprindeligt forventede og faktisk realiserede økonomiske effekter af gennemførte udbud for hjemmepleje, pct. mindredgifter ved udbud



Note: Syv kommuner har gennemført udbud og angivet både forventede og realiserede økonomiske effekter. I spørgeskemaet er kommunerne blevet bedt om at angive et intervallsvar for såvel de forventede som de realiserede økonomiske effekter. Intervallerne lå fra mere end 40 pct. merudgifter, merudgifter på 31-40 pct., merudgifter på 2

1-30 pct., merudgifter på 11-20 pct., merudgifter på 1-10 pct., ingen ændring i udgiftsniveauet, mindredgifter på 11-20 pct., mindredgifter på 21-30 pct., mindredgifter på 31-40 pct., mindredgifter på mindre end 40 pct. Den forventede udgiftsudvikling skulle være udgiftsudviklingen som den blev forventet ved tidspunktet for udbuddets offentliggørelse. Den realiserede effekt skulle være udgiftsudviklingen efter gennemført udbud. I figuren er alle tal rundet ned til nærmeste hele tal. Selv om midtpunktet mellem 11 og 20 pct.s gevinst for kommune 3 således er 15,5 pct., ikke 15 pct., er tallet i figuren vist som 15 pct. Se kapitel 3 for en nærmere præsentation af den anvendte metode.

Kilde: Spørgeskemabesvarelser for kommuner, der har gennemført udbud

Tallene angivet i figur 6.13. er bruttomindredgifter. Fire kommuner har svaret på, såvel hvad deres udbudsomkostninger ved seneste udbud var, som på hvor stor en samlet opgave, der blev udbudt. Den gennemsnitlige udbudsomkostning for de fire udbud var 1 mio. kr. eller 1,7 pct. af den samlede udbudsstørrelse på

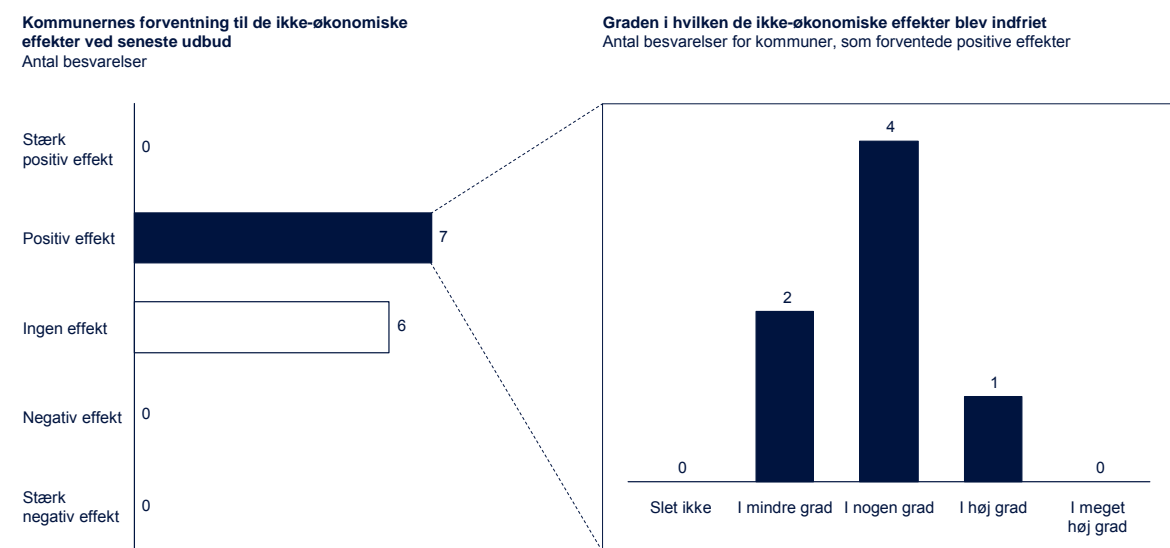
³⁶ Det bemærkes, at kommunerne er blevet bedt om at opgøre gevinsterne i 10-procentpointsintervaller, hvorfor tallene er indikative. Når der således i figuren står, at kommune 3 forventede gevinster på 15 procent, er dette tal taget som mellempunktet af det interval på 11-20, som respondenterne har valgt. Tages yderpunkterne for hvert svar ift. de realiserede gevinster betyder det således, at kommunernes gennemsnit ligger mellem 4 pct. $([11 \text{ pct.} + 21 \text{ pct.} + 11 \text{ pct.} + 1 \text{ pct.} + 1 \text{ pct.} + 0 \text{ pct.} + -20 \text{ pct.}] / 7)$ og 11 pct. $([20 \text{ pct.} + 30 \text{ pct.} + 20 \text{ pct.} + 10 \text{ pct.} + 10 \text{ pct.} + 0 \text{ pct.} + -11 \text{ pct.}] / 7)$.

gennemsnitligt 77 mio. kr. Udgifterne varierede fra 0,1 mio. kr. for en opgave til en værdi af 4,8 mio. kr. og op til 2 mio. kr. i udbudsudgifter for en opgave til en værdi af 60 mio. kr. De gennemsnitligt 1,7 pct. i udbudsudgifter skal trækkes fra bruttogevinsten.

Realiserede ikke-økonomiske effekter ved senest gennemførte udbud på hjemmeplejeområdet

Kommunerne er også blevet bedt om at vurdere, i hvor høj grad der ved senest gennemførte udbud blev realiseret ikke-økonomiske effekter bestående af faglig/objektiv kvalitet, brugertilfredshed, medarbejdertilfredshed, variation i servicetilbuddet til borgerne, innovation i opgavevaretagelsen og læring mellem den kommunale og den private leverandør. 13 kommuner har svaret på dette spørgsmål.

Figur 6.14. Kommunernes forventede og realiserede ikke-økonomiske effekter



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer på hjemmeplejeområdet

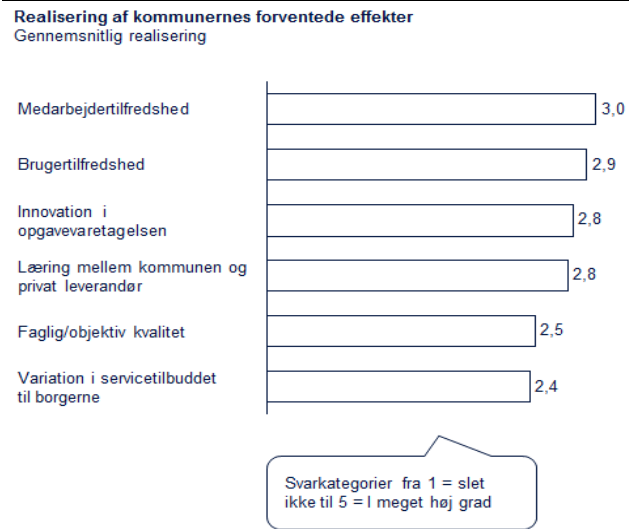
Det kan ses på venstre side af figur 6.14., at alle 13 kommuner enten forventede, at de ikke-økonomiske effekter ville være de samme som før udbuddet, eller, at der ville ske en forbedring. Fire kommuner angiver, at de forventede effekter i nogen grad blev realiseret, mens to angiver i mindre grad og én i høj grad.³⁷ Dette tyder altså på, at kommunerne samlet set har positive forventninger til de ikke-økonomiske effekter, men at disse ikke i alle tilfælde realiseres fuldt ud. Selvom de positive forventninger ikke realiseres fuldt ud, må konklusionen være, at kommunerne samlet set opnår positive ikke-økonomiske effekter.

Af de ikke-økonomiske effekter vurderer kommunerne særligt, at de har realiseret effekter vedrørende medarbejdertilfredshed og brugertilfredshed. Kommunernes forventninger til den faglige og objektive kvalitet samt til variationen i servicetilbuddet er realiseret i mindre grad. Se figur 6.15. Det skal bemærkes, at resultaterne i figuren er forbundet med den usikkerhed, at svarene er afgivet ift. det forventede udgangspunkt – to kommuner, der begge har svaret, at de i nogen grad har realiseret de forventede effekter, kan ikke direkte sammenlignes, hvis den ene kommune havde høje forventninger og den anden kommune ikke forventede en effekt.

³⁷ Forventningen til effekterne ved seneste udbud måles på en fempunktsskala gående fra stærk negativ effekt til stærk positiv effekt. Kommunernes realisering af effekterne er målt ved at kommunerne er blevet bedt om at vurdere, i hvor høj grad de forventede effekter efterfølgende blev realiseret. Besvarelserne skulle her igen gives på en fempunktsskala rækkende fra slet ikke til i meget høj grad.

Som en illustration af, hvordan kommuner arbejder med såvel økonomiske som ikke-økonomiske effekter, er der i nedenstående boks fremhævet et udbudseksempel fra Københavns Kommune.

Figur 6.15 Realisering af ikke-økonomiske effekter



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 6.6. København realiserer mindredgifter på 15 mio. kr. på udbud af hjemmeplejen og opretholder et højt kvalitetsniveau

Københavns kommune gennemførte i 2013 et udbud af dele af hjemmeplejen. Ifølge kommunen var formålet med udbuddet dels at opnå mindredgifter på minimum 13,2 mio. kr. pr. år fra 2014 og frem og dels at få nogle større og fagligt mere robuste private leverandører, der kunne yde hjælp af høj faglig kvalitet til gavn for borgerne. Kommunen udbød hjemmeplejeopgaver fordelt på fem særskilte distrikter. Efter en udbudsproces, hvor 15 leverandører bød på opgaven, valgte Københavns Kommune at indgå kontrakt med to private leverandører, Kærkommen og Hjemmeplejen A/S. I tillæg hertil fortsatte kommunen selv som leverandør. Som led i udbudsprocessen gik København fra at have 25 leverandører til at have de tre leverandører.

Sikring af høj og øget kvalitet i opgaveløsningen

I udbuddet vægtede pris 50 pct., kvalitet 35 pct. og implementering og samarbejde 15 pct. Det serviceniveau, som de nye leverandører skulle nå, fremgik af kommunens borgerrettede kvalitetsstandarder. Københavns Kommune tog desuden følgende skridt for at sikre høj kvalitet i opgaveløsningen:

- Der blev stillet krav om 80 pct. uddannet personale hos leverandørerne.
- Der blev stillet krav om dokumenteret erfaring med praktisk og personlig hjælp inden for de sidste tre år.
- I det de nye leverandører skulle levere både personlig pleje og praktisk hjælp, ville alle private leverandører fremadrettet have sundhedsfagligt personale tilknyttet. Dette ville medføre, at de private leverandører i højere grad end tidligere ville blive i stand til at imødekomme krav om eksempelvis at yde hverdagsrehabilitering.
- Kommunen forventede endvidere, at borgerne efter udbuddet ville opleve en bedre koordinering mellem sygepleje og hjemmepleje pga. et lavere antal samarbejdsparter og en tættere relation mellem sygeplejen og leverandørerne.

Sikring af gode medarbejderforhold og høj faglighed

I udbudsmaterialet blev indbygget en række forhold, der skulle sikre medarbejderne.

- Det påhvilede leverandøren at sikre medarbejderne løn, arbejdstid og andre arbejdsvilkår svarende til dem, der i henhold til kollektiv overenskomst mv. er gældende for arbejder af samme art inden for samme fag.
- I vurderingen af tilbuddene lagde kommunen vægt på, hvorledes leverandørerne ville introducere nye medarbejdere og sikre medarbejdernes løbende kompetenceudvikling ift. opgaverne.
- Det fremgik af udbudsmaterialet, at leverandørerne skulle overholde den til enhver tid gældende arbejdsmiljølovgivning. Desuden blev det blandt andet fremhævet, at leverandørerne var forpligtet til at udarbejde og løbende følge op på arbejdspladsvurderinger og handle derefter.

Andre krav i udbudsmaterialet

- Københavns Kommune har en uddannelsesforpligtelse inden for social- og sundhedsområdet, som de private leverandører for udbuddet ikke var forpligtede til at løfte. For at sikre, at de kommende leverandører ville løfte denne opgave på lige fod med den kommunale hjemmepleje, blev der udarbejdet en social klausul, der beskriver forpligtelsen for de private leverandører.
- I udbudsmaterialet blev det beskrevet, hvordan tilbudsgiver foruden at varetage personlig pleje og praktisk hjælp skulle varetage delegerede sygeplejeopgaver efter Sundhedsloven.

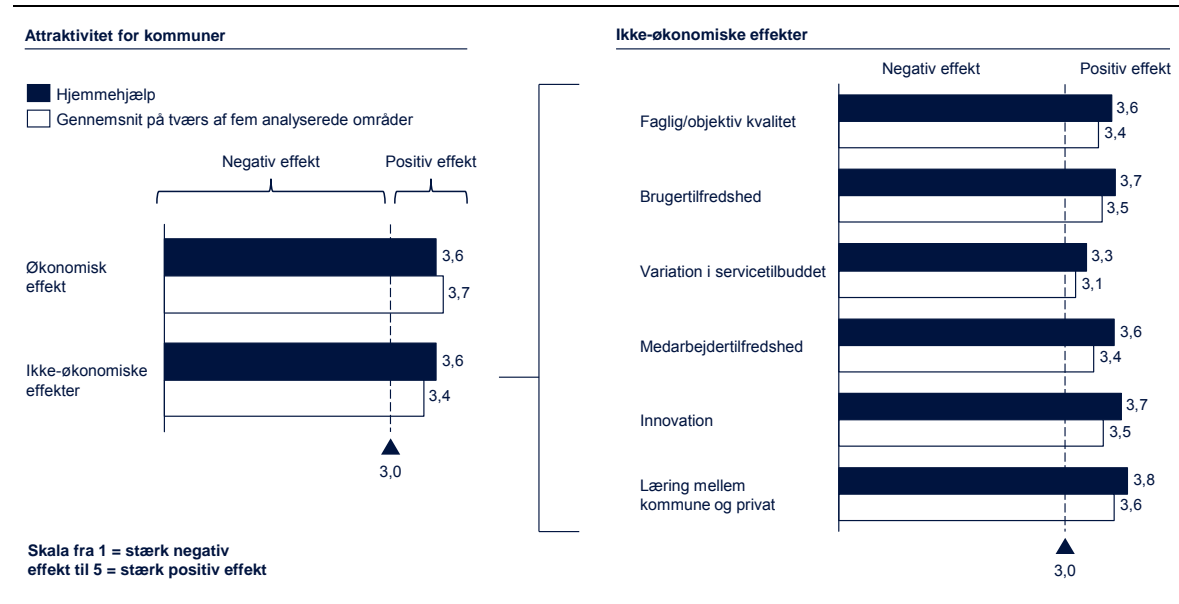
Kilde: KL og Københavns Kommune

6.4.2 Kommunernes generelle forventninger til effekter ved udbud på hjemmeplejeområdet

I det følgende vil analysen tage udgangspunkt i kommunernes generelle forventninger til udbud frem for de realiserede effekter ved seneste udbud. Herved kan alle kommuner inddrages og ikke kun de kommuner, der har gennemført udbud. Se en nærmere beskrivelse af forholdet mellem realiserede og forventede effekter i kapitel 3.

Som det fremgår af figur 6.16, har de kommunale fagchefer generelt positive forventninger til effekterne ved udbud på hjemmeplejeområdet.

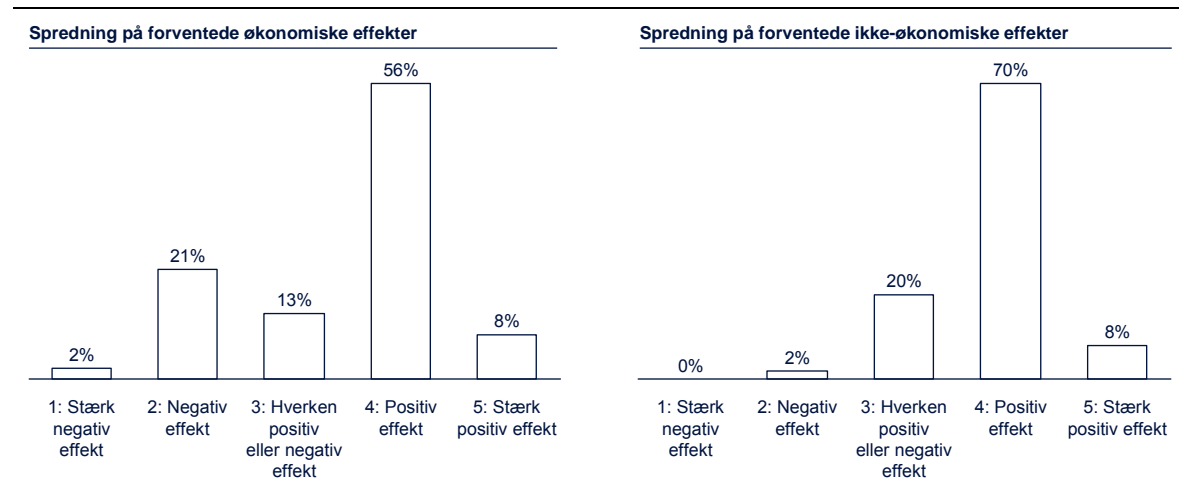
Figur 6.16. Forventede effekter ved gennemførelse af udbud på hjemmeplejeområdet



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer

Der er dog betydelig spredning i kommunernes besvarelser både for de økonomiske effekter og for de ikke-økonomiske effekter, jf. figur 6.17. Helt overordnet forventer de fleste kommuner dog både positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter (64 pct. for økonomiske effekter og 79 pct. for ikke-økonomiske effekter).

Figur 6.17. Spredning i økonomiske og ikke-økonomiske effekter



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer

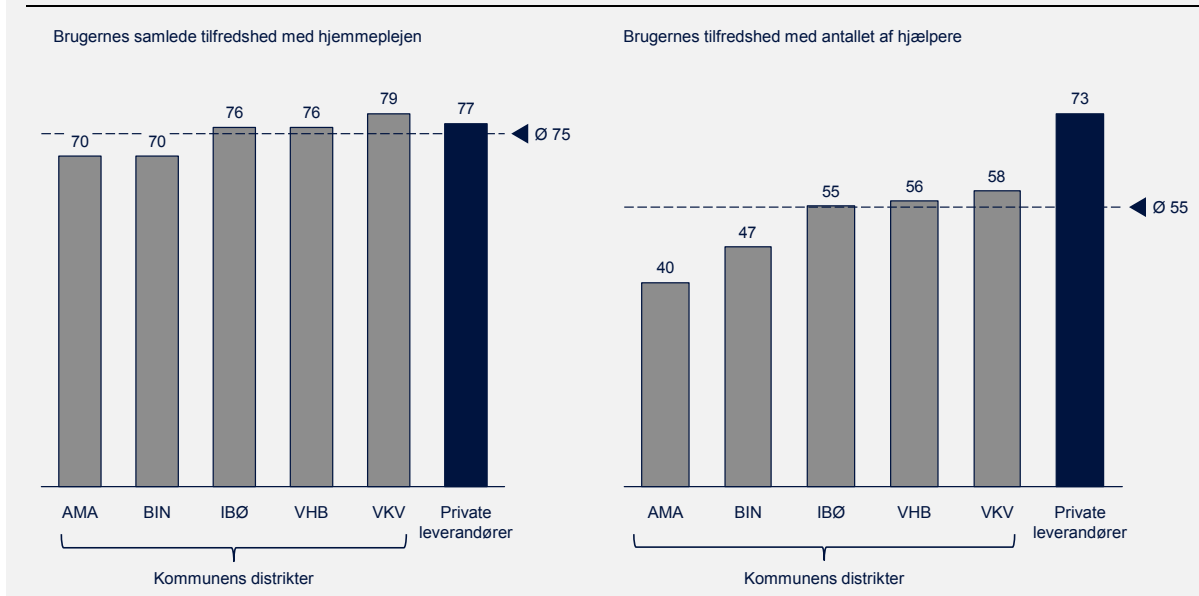
Der er generelt en forventning om, at udbud vil kunne bidrage til forbedringer vedrørende de ikke-økonomiske effekter. Særligt ift. læring mellem kommunale og private leverandører, innovation og brugertilfredshed er der positive

forventninger til effekterne ved udbud. I boksene nedenfor er der indsat resultater fra undersøgelser af brugernes tilfredshed med henholdsvis offentlige og private leverandører af hjemmepleje fra Københavns Kommune.

Boks 6.7. Brugertilfredshed med hjemmeplejen i Københavns Kommune

Københavns Kommune gennemfører årlige tilfredshedsundersøgelser blandt brugerne af de forskellige leverandører af hjemmepleje. Som det ses nedenfor lå den gennemsnitlige tilfredshed blandt brugerne af de private leverandører i 2013 over gennemsnittet for kommunen, særligt drevet af, at brugerne af de private leverandører er tilfredse med antallet af hjælpere.

Figur 6.19. Tilfredshed med de private leverandører i Københavns Kommune

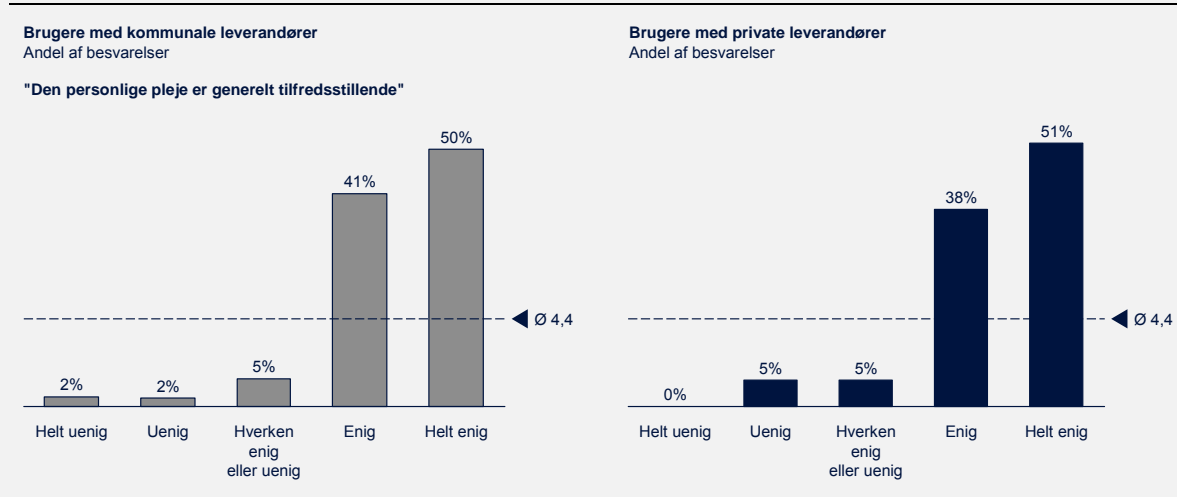


Kilde: Københavns Kommune

Boks 6.8. Brugertilfredshed med private og kommunale leverandører af hjemmepleje

På vegne af Socialministeriet har Epinion gennemført en brugertilfredshedsundersøgelse blandt 985 hjemmeplejemodtagere i hele Danmark. Borgerne blev blandt andet spurgt om deres tilfredshed med hjemmeplejen ift., om den er kommunal eller privat leveret. Overordnet er der ingen forskel mellem kommunale og private leverandører for så vidt angår den personlige pleje.

Figur 6.20. Tilfredshed med personlig pleje i hjemmeplejen

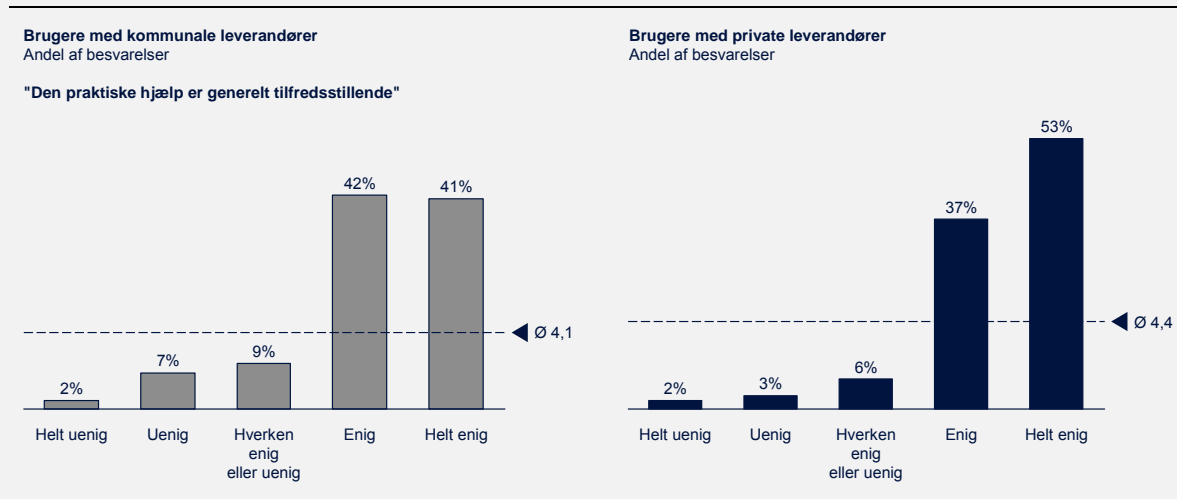


Note: Kategorier fra 1 = Helt uenig til 5 = Helt enig

Kilde: Tilfredshedsundersøgelse blandt danske hjemmeplejemodtagere af Epinion for Socialministeriet; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Borgere, som modtager praktisk hjælp fra henholdsvis kommunale og private leverandører, blev også bedt om at vurdere hjemmeplejen. Figur 6.21. viser borgernes generelle tilfredshed med den praktiske hjælp de modtager.

Figur 6.21. Tilfredshed med praktisk hjælp i hjemmeplejen



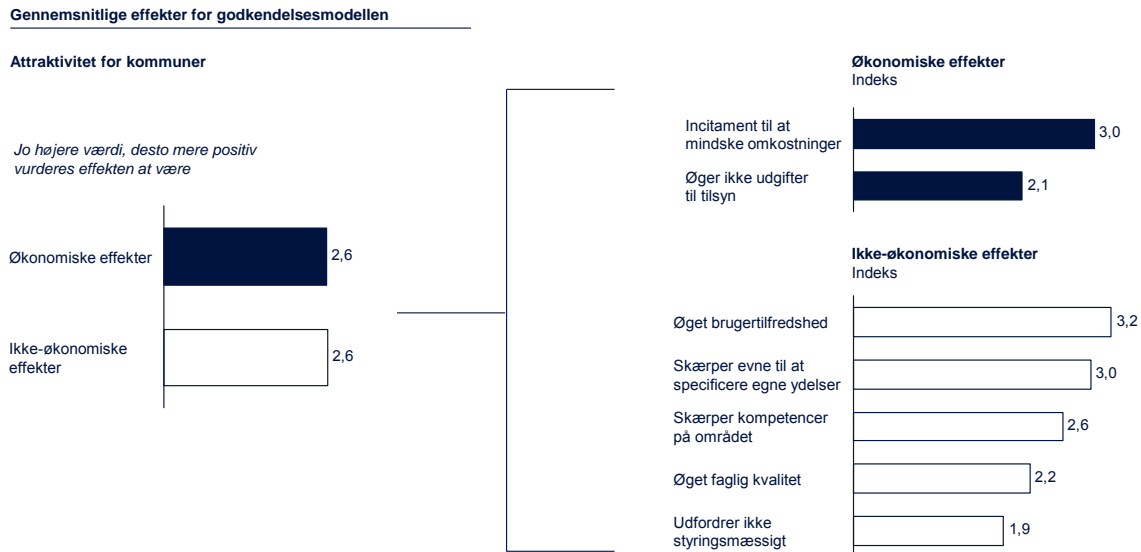
Note: Kategorier fra 1 = Helt uenig til 5 = Helt enig

Kilde: Tilfredshedsundersøgelse blandt danske hjemmeplejemodtagere af Epinion for Socialministeriet; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

6.4.3 Kommunernes vurdering af effekter ved brug af anvendelse af godkendelse til sikring af borgernes frie valg på hjemmeplejeområdet

Idet kommunernes valg af udbudsmodellen til sikring af borgernes frie valg samtidig er et fravalg af anvendelse af godkendelse (med mindre de to modeller kombineres), er kommunernes også blevet spurgt til deres vurdering af effekterne ved anvendelse af godkendelse. De kommunale fagcheferes besvarelser af spørgeskemaundersøgelsen viser, at fagcheferne vurderer, at såvel de økonomiske som de ikke-økonomiske effekter ved anvendelse af godkendelse er neutrale til negative.³⁸ Se figuren nedenfor.

Figur 6.18. Kommunernes vurdering af effekterne ved godkendelsesmodellen



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på hjemmeplejeområdet samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Sagt på en anden måde er der samlet set ifølge kommunernes svar på spørgeskemaet en vurdering af, at kommunerne har ekstraomkostninger frem for mindreudgifter som følge af brug af godkendelsesmodellen. For de ikke-økonomiske effekter er de kommunale fagcheferes forventninger tilsvarende negative, idet cheferne i gennemsnit har givet en score på 2,6 på en skala fra 1 til 5. Det overordnede billede er således markant mindre positivt, end når det gælder sikring af det frie valg gennem udbud.

Økonomiske effekter ved anvendelse af godkendelse til indgåelse af kontrakt

Som det fremgår af figur 6.18. ovenfor, vurderer kommunerne, at der er negative effekter ved anvendelse af godkendelsesmodellen. Resultaterne indikerer, at de kommunale fagcheferes vurdering af effekterne ved godkendelsesmodellen dækker over to modsatrettede effektforventninger.

For det første medfører anvendelse af godkendelse til indgåelse af kontrakt en række administrative omkostninger for kommunerne; dels i forbindelse med formuleringen af godkendelseskriterier og dels i den efterfølgende behandling af ansøgninger og opfølgning på de private leverandørers leverancer mv. Frem til 2013 indeholdt godkendelsesmodellen ikke mulighed for, at kommunerne kunne begrænse antallet af leverandører eller på anden måde regulere antallet af godkendelsesanmodninger fra leverandører. Det har betydet, at den administrative byrde med at holde ordningen kørende har været ganske omfattende. Flere store kommuner fortæller om tilfælde med mere end 20 godkendte leverandører. Det store antal leverandører har indebåret, at kommunerne har skulle afsætte flere ressourcer til håndteringen af leverandører.

³⁸ I den gennemførte spørgeskemaundersøgelse er de kommunale fagchefer blevet spurgt til de forventede effekter ved anvendelse af godkendelsesmodellen til sikring af det frie valg på hjemmeplejeområdet. Resultaterne af besvarelserne er gengivet i figur 6.22. Det skal bemærkes, at da alle kommuner har erfaringer med godkendelsesmodellen, så må de forventede effekter antages at være meget tæt på de faktisk realiserede effekter. Dog er der metodisk spurgt til forventede effekter for at sikre sammenlignelighed på tværs af områderne.

På den positive side indebærer anvendelse af godkendelse, at kommunen i kraft af tilstedeværelsen af andre leverandører får lejlighed til at søge inspiration og lære ved at samarbejde med de private leverandører. Kommunerne fortæller således, at denne læring indebærer, at kommunerne ofte inspireres til at tilpasse og justere deres egen opgavevaretagelse og som resultat heraf kan reducere de gennemsnitlige omkostninger per afholdt hjemmeplejetime. Eftersom takster til de private leverandører under anvendelse af godkendelse til indgåelse af kontrakt beregnes som kommunens egne gennemsnitlige, langsigtede omkostninger, vil en intern effektivisering i kommunen således også føre til reduceret betaling til de private leverandører. Herved er der således et indbygget positivt incitament for kommunerne om at mindske egne omkostninger.

Ikke-økonomiske effekter ved anvendelse af godkendelse

Billedet for de ikke-økonomiske effekter ved anvendelse af godkendelse er det samme som for de økonomiske effekter: I gennemsnit er der på tværs af de fem ikke-økonomiske effektparametre en klar forventning om, at anvendelsen af anvendelse medfører negative ikke-økonomiske effekter. Dog er der også enkelte områder, hvor anvendelse af godkendelse medfører positive forventede ikke-økonomiske effekter.

Ses først på de positive effekter, svarer kommunerne i gennemsnit, at brugertilfredsheden er stigende ved anvendelse af godkendelse. En forklaring, som blev fremhævet på den gennemførte workshop, er, at der er en sammenhæng mellem brugernes mulighed for at have flere leverandører at vælge imellem og brugernes tilfredshed med ydelsen.

En anden klar observation fra den gennemførte spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale chefer er, at cheferne vurderer, at den faglige kvalitet opleves som forringet ved anvendelse af godkendelse. Kun 8 pct. af de adspurgte fagchefer mener, at et større antal leverandører under anvendelse af godkendelse bidrager til en højere faglig kvalitet. Som én kommunal chef udtaler i et interview:

Godkendelsesmodellen indeholder ikke et egentligt kvalitetsfilter og indebærer, at mange og ofte meget varierende leverandørtyper godkendes. Heraf må vi erkende, at der for nogle af dem gælder, at kvaliteten er for lav, når vi ser opgaveløsningen folde sig ud, og langt fra altid lever op til det, som virksomheden oprindeligt kommunikerede, at den kunne levere.

Den pågældende chef forklarer endvidere, at lavere kvalitet som ofte skyldes, at der godkendes nogle små og mindre professionelle virksomheder. Omvendt peger chefen også på, at ikke alle små leverandører leverer en mindre tilfredsstillende kvalitet – nogle mindre leverandører opleves som meget professionelle, men i gennemsnit er det vurderingen, at risikoen for lavere kvalitet øges, jo mindre leverandørerne er.

6.5. FAKTORER DER PÅVIRKER EFFEKTER VED ANVENDELSE AF UDBUD TIL AT SIKRE DET FRIE VALG PÅ HJEMMEPLEJEOMRÅDET

Som det fremgik ovenfor, er kommunernes forventede effekter ved sikring af det frie valg på hjemmeplejeområdet gennem udbud og gennem anvendelse af godkendelse forskellige, både hvad angår økonomiske og ikke-økonomiske forhold. Dette afsnit vil belyse, hvilke faktorer, som påvirker kommunernes forventede effekter ved henholdsvis udbudsmodellen og anvendelse af godkendelse.

I den følgende analyse fokuseres på betydningen af en række forhold for kommunernes generelle forventninger til effekter af offentlig-privat samarbejde på hjemmeplejeområdet: strategiske forhold, styring og organisatoriske forhold, politiske og økonomiske forhold, forhold ved markedet og strukturelle forhold.

Figur 6.19. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 6.9. Forhold der påvirker kommunernes generelle forventninger til effekter

Særligt tre forhold synes at forklare variationen i kommunernes generelle forventninger til effekter på hjemmeplejeområdet

- Forhold ved markedet synes at være den dominerende overordnede faktor, idet der er stærk statistisk såvel som kvalitativt observeret sammenhæng til tre effektmål, nemlig brugertilfredshed, variationen i servicetilbuddet til borgerne samt reduktion af kommunernes udgifter.
- Strategiske forhold har en statistisk og kvalitativt observeret sammenhæng med variationen i det servicetilbud, som kommunen kan levere til borgerne og en kvalitativt observeret sammenhæng med udgiftsniveauet på området.
- Andre faktorer – styring og organisatoriske forhold, politiske og økonomiske forhold, forhold ved området og strukturelle forhold – kan ikke forklare variationen i kommunernes forventninger til effekterne ved anvendelse af udbud.

Figur 6.20. Forhold der påvirker kommunernes forventede effekter ved udbud på hjemmeplejeområdet

Overordnede faktorer	Effekter	Faglig/objektiv kvalitet	Bruger-tilfredshed	Medarbejder-tilfredshed	Variation i tilbuddet	Innovation	Læring ml. kommune og privat	Udgifter
Strategiske forhold					☆			☆
Styring og organisatoriske forhold								
Politiske og økonomiske forhold								
Forhold ved markedet			☆				☆	☆
Forhold ved området								
Strukturelle forhold								

Note: Multivariate regressionsmodeller (OLS) med de forskellige effektyper som afhængige variable og de overordnede faktorer som uafhængige variable. Kontrolleret for en større mængde strukturelle forhold via bivariate korrelationsanalyser frem for inklusion i modellerne pga. omfanget af frihedsgrader. Eksempelvis socioøkonomi, geografi, urbanisering, udgifter til området samt forholdet mellem skatteindtægter og serviceniveau. Stærk statistisk sammenhæng: $p < 0,05$ samt en substantiel stor koefficient. Svag statistisk sammenhæng: $p < 0,05$ samt en substantielt lille koefficient eller $p < 0,15$. Ingen statistisk sammenhæng: $p \geq 0,15$. Kvalitativ sammenhæng: Klare mønstre i indsamlede data fra interviews og workshop.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer på området; workshop, interviews og desk research; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

6.5.1 Forhold ved markedet

Forhold ved markedet består af seks underliggende delelementer, nemlig private leverandørers evne til at bidrage med innovative løsninger, antallet af leverandører i markedet, konkurrencen i markedet, risici for at private leverandører går konkurs, risici for at private leverandører ikke leverer ydelser af tilstrækkelig kvalitet samt muligheden for at gå i dialog med potentielle leverandører.

Særligt to forhold ved markedet synes at forklare forskellene i effekter på tværs af kommunerne:

- Kommunernes vurdering af, om der er innovative leverandører, har betydning for deres forventning til brugertilfredshed ved udbud, deres forventninger til læringen mellem de kommunale og private leverandører samt deres forventninger til muligheden for at sikre mindreudgifter ved anvendelse af udbud.
- Kommunernes vurdering af konkurrence i markedet har betydning for, om de vurderer, at udbud kan påvirke deres udgiftsniveauer.

6.5.1.1. Tilstedeværelse af innovative leverandører

I interviews samt i den gennemførte workshop peger flere fagchefer på, at tilstedeværelsen af innovative leverandører er central, idet samspil med innovative leverandører kan føre til, at vaner i den kommunale opgavetilrettelæggelse udfordres. De kommunale fagchefer fremhæver, at opgavevaretagelsen på hjemmeplejeområdet kan være karakteriseret ved relativt simple serviceleverancer, og at der ikke altid er fuldt fokus på udvikling og innovation i den kommunale drift.

Det er i forlængelse heraf de kommunale fagchefer vurdering, at brugertilfredsheden løftes, når opgaveudførelsen nytænkes og forbedres. Et eksempel herpå, som blev fremhævet i en workshop, kunne være, at en privat hjemmeplejeleverandør vil kunne vælge at installere hjælpemidler fx på toiletet hos en borger, hvor den forbedrede funktionalitet vil kunne bidrage til, at den pågældende borger lettere kan klare sit toiletbesøg uden assistance.

Rettes blikket mod virksomhederne, er det kommunernes oplevelse, at det særligt er de større virksomheder, der har forudsætninger for at levere innovative løsninger. Dette dels da innovation kan kræve investeringer, og dels da de større virksomheder har erfaringer på tværs af en lang række kommuner og nogle gange på tværs af lande.

Tilstedeværelsen af innovative leverandører kan også føre til læring mellem de kommunale og private leverandører. Flere interviewede kommuner og virksomheder vurderer, at netop læringen mellem de kommunale og de private leverandører er en central effekt ved private leverandører, da de kommunale leverandører kan få inspiration af de private, men også da de private leverandører kan tilpasse deres metoder og arbejdsgange i lyset af de metoder og kompetencer, som de kommunale leverandører har oparbejdet. Dog er virksomhederne under ét mindre positive i deres vurdering af samspillet med kommunerne, end kommunerne er, når de skal beskrive deres samspil med virksomhederne.

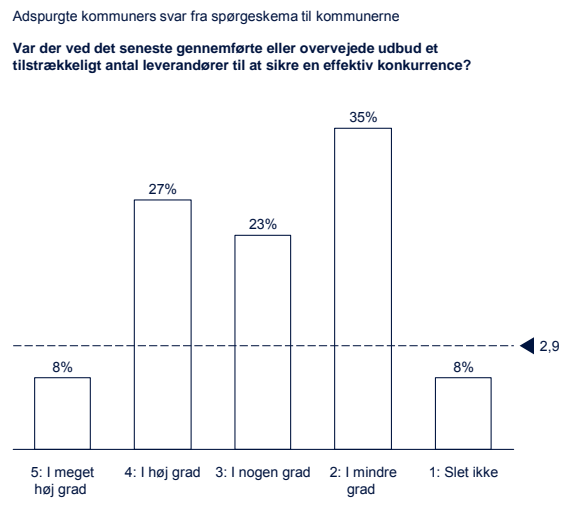
Endelig forventer kommuner, der vurderer, at de har adgang til innovative leverandører, i højere grad end andre kommuner, at udbud vil give positive økonomiske effekter. Kommunale fagchefer har fremhævet, at netop udbudssituationen gør, at de mest innovative leverandører – de, der samlet set kan give det økonomisk mest fordelagtige bud – vinder opgaven.

6.5.1.2. Konkurrencesituationen

Det andet forhold, som i høj grad forklarer forskellene i kommunernes forventede effekter ved anvendelse af udbud, er kommunernes vurdering af konkurrencesituationen i markedet. Sammenhængen kan både konstateres statistisk og blev også bekræftet ved den gennemførte hjemmeplejeworkshop: I jo højere grad en kommunal fagchef vurderer, at der er en tilfredsstillende konkurrence i markedet, i desto højere grad vil den kommunale fagchef forvente høje effekter ved udbud, herunder når der tages hensyn til andre forhold, som også spiller ind på de kommunale fagchefer forventede effekter.

Hertil kommer, at de kommuner, der har gennemført eller overvejet et udbud, ikke er enige om, hvorvidt der ved seneste udbud eller ved senest overvejede udbud var et tilstrækkeligt antal leverandører til at sikre en effektiv konkurrencesituationen. 35 pct. af kommunerne svarer, at der i nogen grad, i høj grad eller i meget høj grad var et tilstrækkeligt antal leverandører. 42 pct. vurderer, at dette i mindre grad eller slet ikke var tilfældet. Baseret på input fra gennemførte interviews og workshop med kommunale fagchefer og leverandører vurderes det, at leverandørmarkedet generelt er kendetegnet ved tilstedeværelsen af en tilfredsstillende konkurrencesituation. Over for de kommunale fagchefer vurdering står virksomhedernes vurdering. Denne kan opdeles i geografiske forhold og øvrige forhold.

Figur 6.21. Konkurrencesituation ved seneste udbud



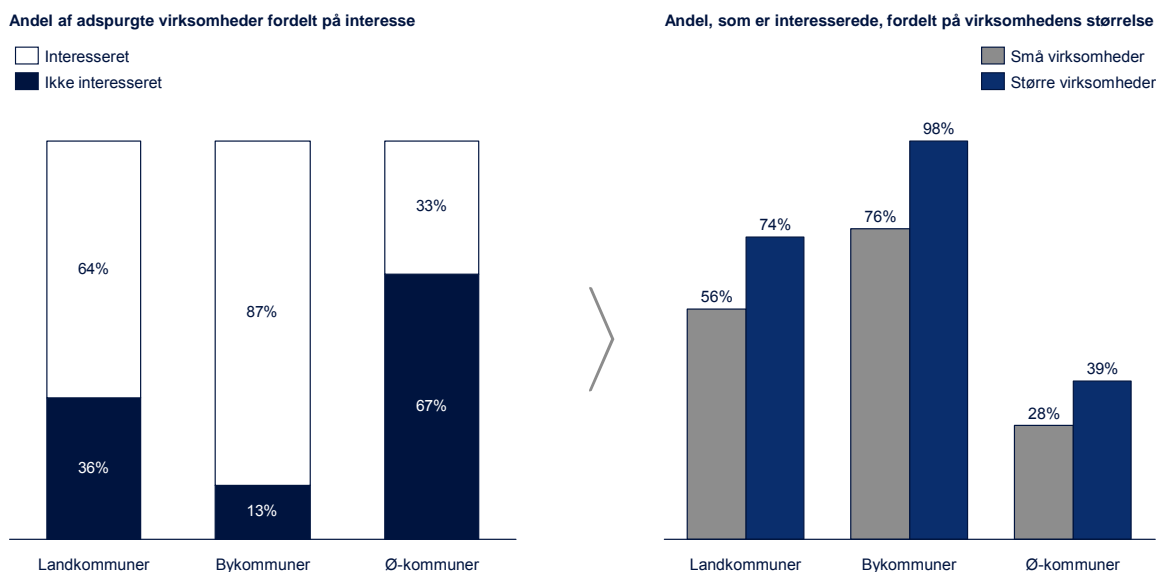
Note: Besvarelser kunne gives på en skala fra 1 = Slet ikke til 5 = I meget høj grad

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje

Geografiske forhold i virksomhedernes vurdering af hvorvidt et udbud er attraktivt

I figur 6.22. nedenfor fremgår virksomhedernes interesse i at deltage i udbud på tværs af geografiske områder. Om end der er flest virksomheder, der er interesserede i at betjene bykommuner, så indikerer virksomhedernes svar, at der i udgangspunktet er mange virksomheder, der er interesserede i at deltage i udbud i de fleste geografiske områder, hvis de rette betingelser for leverandørerne er til stede for at deltage (de små ø-kommuner dog undtaget).

Figur 6.22. Virksomhedernes interesse for opgavevaretagelse i forskellige geografiske områder



Note: Større virksomheder defineres her som virksomheder med en omsætning på over 5 mio. kr.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje

Af højre side af figur 6.22. fremgår det, hvilken størrelse af virksomheder, som er interesserede i at deltage på tværs af kommunetyperne. Som ventet er de større virksomheder – med en årlig omsætning på over 5 mio. kr. – i større udstrækning interesserede i deltagelse på tværs af kommunetyperne, mens de mindre virksomheder synes mere lokalt forankret. Dette understøttes af et interview gennemført med en af de største virksomheder på området:

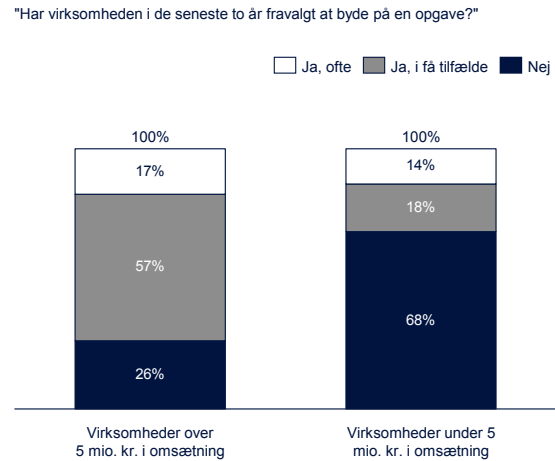
For os er geografien ikke afgørende, men betingelserne skal afspejle den geografi, vi har med at gøre. Effektiv drift på hjemmeplejeområdet er tæt bundet op på, at man kan reducere transporttiderne mellem borgernes hjem, og derfor er det afgørende for os, at vi kan få en tilstrækkelig stor volumen, gerne i et koncentreret område.

Figur 6.23. viser, at kun henholdsvis 17 pct. og 14 pct. af virksomhederne ofte har valgt ikke at afgive tilbud, hvilket kan tolkes som, at en interesse for et område ofte også resulterer i et bud.

Som det ses af figur 6.24. nedenfor er der en betydelig geografisk spredning i hvilke kommuner, der enten har gennemført eller overvejer udbud. Alle udbud er blevet gennemført, og der er indgået kontrakt med flere leverandører i alle kommuner på nær i Esbjerg, hvor der mod forventning kun blev indgået kontrakt med en enkelt privat leverandør. Dette skete efter, at Esbjerg valgte at annullere en udbudsrunde og indgå kontrakt med ABC Rengøring og Hjemmepleje, som dermed over en fireårig periode bliver eneleverandør af den del af hjemmeplejeydelserne, der leveres af private leverandører.

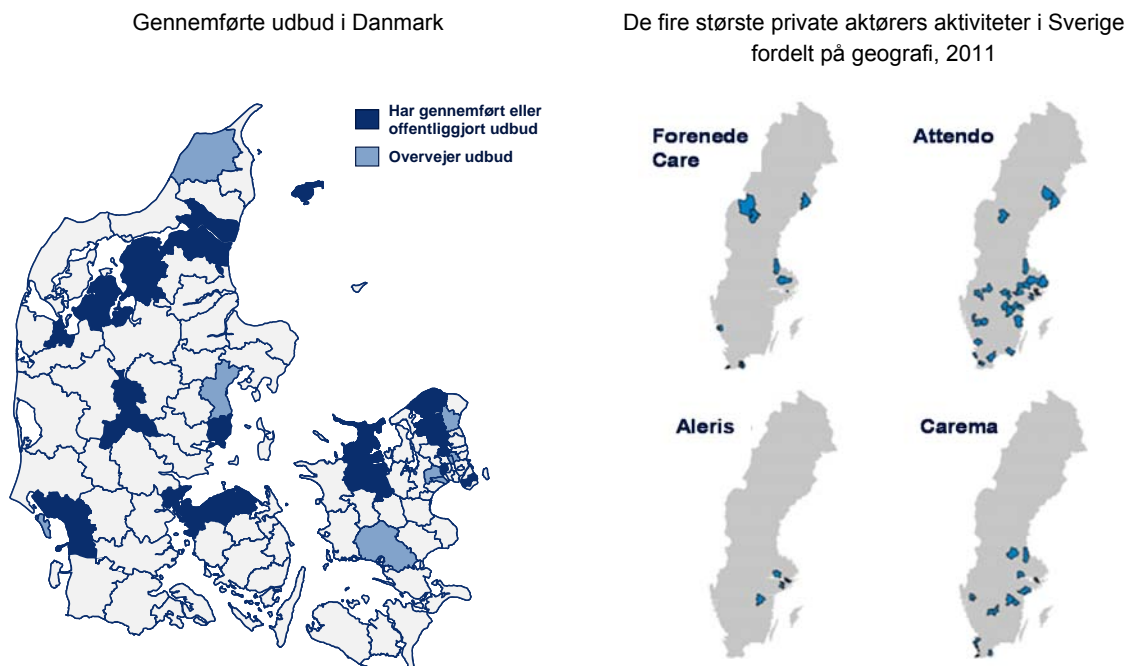
Et tilsvarende billede gør sig gældende, hvis blikket rettes mod Sverige og de fire største leverandører på hjemmeplejeområdet: Forenede Care, Aleris, Attendo og Carema. Virksomhedernes aktiviteter er, jf. figur 6.24. spredt rundt i Sverige, hvilket yderligere indikerer, at geografi spiller en begrænset rolle i virksomheders valg om, hvilke kommuner de skal være aktive i.

Figur 6.23. Virksomheders fravalg af at byde på opgaver



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt virksomheder inden for hjemmepleje

Figur 6.24. Geografisk spredning i gennemførte udbud i Danmark og geografisk spredning i de private aktørers aktiviteter på ældreområdet i Sverige



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje.

Som det også fremgår af tabellen nedenfor, er der i 11 kommuner, for hvilke data er tilgængelige, i gennemsnit modtaget 6 bud. Dog varierer antallet af modtagne bud fra under 3 til 12 kommunerne imellem, men der er ikke nogen klar sammenhæng mellem kommunetype og antallet af modtagne bud.

Volumen og andre forhold, der påvirker virksomhedernes vurdering af, hvor attraktivt et udbud er

Ud over geografi, som ser ud til at spille en begrænset rolle for virksomhedernes beslutning om at byde, er en række faktorer af betydning for, hvorvidt virksomhederne oplever det som attraktivt at deltage i et givet udbud. Den mest afgørende faktor for, om en virksomhed vælger at byde i et udbud, er en attraktiv volumen. Herefter kommer, at sandsynligheden for at vinde udbuddet opleves fordelagtig, en tiltalende markedsstørrelse samt et acceptabelt samlet risikobillede. I den modsatte ende nævner kun 4 pct. af virksomhederne, at opstartsomkostninger og udgifter til tilbudsprocessen er vigtige i deres beslutning for at byde i et udbud. Se også figur 6.25. nedenfor.

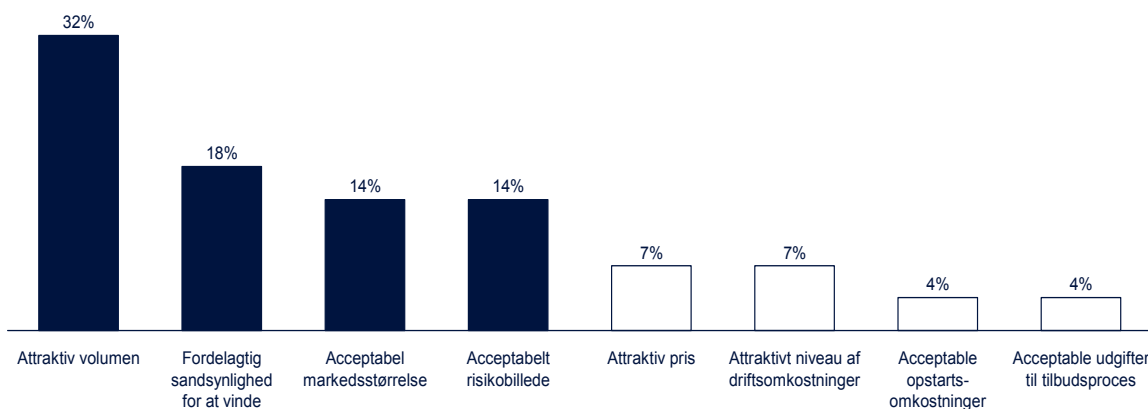
Tabel 6.2. Antal modtagne tilbud

Kommunetype	Antal bud
Bykommune	2,5
Bykommune	3,5
Bykommune	5
Bykommune	5
Bykommune	9
Bykommune	10
Bykommune	12
Mellem-kommune	5
Mellem-kommune	7
Landkommune	3
Landkommune	5
Gennemsnit	6

Note: Hvor der eksempelvis står 2,5 bud dækker dette over et gennemsnit over flere delaftaler. Kommunetypologi er taget fra Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter, som inddeler landets kommuner i by-, mellem-, land- og yderkommuner (dog indgår ingen yderkommuner i tabellen).

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje

Figur 6.25. Hovedårsager til at private leverandører vælger at byde i et udbud



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt virksomheder inden for hjemmepleje

6.5.2 Strategiske forhold

Strategiske forhold handler om, hvad kommunerne gerne vil opnå med udbud på hjemmeplejeområdet, altså om der er en klar retning og nogle klare mål for kommunernes arbejde med (eller valg om ikke at arbejde med) udbud.

Den måde, hvorpå en strategi om at gennemføre udbud slår klare igennem i de gennemførte analyser, er, at en strategi om at gennemføre udbud fører til en reduktion i variation i servicetilbuddet for borgerne. Denne sammenhæng er klar og giver intuitivt god mening, idet en strategi om at gennemføre udbud på hjemmeplejeområdet

indebærer, at antallet af leverandører reduceres sammenholdt med den typiske situation med anvendelse af godkendelse, hvor en større gruppe leverandører typisk er godkendt.

På workshoppen og i interviews med såvel kommuner som virksomheder har et andet tema været størrelsen i de gennemførte udbud, jf. ovenfor. I den gennemførte workshop var der flere kommuner, der argumenterede for, at volumen i den udbudte opgave bør begrænses, således at det lokale erhvervsliv kan beskyttes. Disse kommuner ser således udbud som et erhvervspolitisk instrument, hvor målet er at støtte de små og mellemstore virksomheder i kommunen frem for at samarbejde med større og ofte internationale virksomheder. Kommunerne angav, at en sådan strategi med en opdeling af opgaverne i mindre volumen formentligt vil indebære, at de store leverandører på området ikke byder på opgaverne, og at de stordriftsfordele, som kan sikres gennem samarbejde med store leverandører, hermed ikke opnås. Men kommunerne angav samtidig, at dette samlet set ses som et attraktivt trade-off. Omvendt var der ingen af de kommuner, der fremførte dette synspunkt, der havde udarbejdet en samlet business case, der kvantificerede de fordele og ulemper, der ligger i en sådan strategisk prioritering.

6.6. FAKTORER DER PÅVIRKER BESLUTNINGEN OM UDBUD PÅ HJEMMEPLEJEOMRÅDET

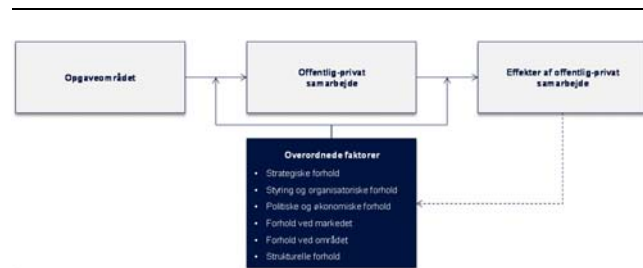
Da anvendelse af udbud på hjemmeplejeområdet særligt har taget fart efter ændringen af Serviceloven i 2013, undersøges det i dette afsnit, hvilke faktorer der har betydning for, om kommunerne gennemfører udbud på området.

Følgende temaer undersøges:

- Hvilke forhold har særligt betydning for anvendelsen af udbud på området?
- Hvilken betydning har henholdsvis politiske præferencer og strategiske forhold for kommunernes beslutning om at gennemføre udbud på hjemmeplejeområdet?

Identifikation af faktorer, som har betydning for beslutningen om udbud, er baseret på workshop- og interviewinput fra kommuner og virksomheder samt på de gennemførte spørgeskemaundersøgelser blandt kommunale fagchefer og virksomheder.

Figur 6.26: Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Den overordnede analytiske tilgang er at tage afsæt i de kommunale chefers besvarelser af henholdsvis i) tilstedeværelsen af en række forhold i kommunen samt ii) vigtigheden af den pågældende parameters betydning for beslutningen om at gennemføre udbud. En såkaldt gap-analyse gennemføres herefter med henblik på at identificere de forhold, som er de største barrierer for gennemførelsen af udbud. Denne gap-analyse suppleres af den statistiske analyse.³⁹

Boks 6.10. Opsummering af nøgleresultater vedrørende analyse af forhold, der påvirker anvendelsen af udbud på hjemmeplejeområdet

Strategiske forhold er den faktor, der har den største betydning for, om kommunerne gennemfører udbud.

- Særligt kommunernes vurdering af behovet for fastholdelse af kommunal leveringskapacitet er afgørende:
 - 79 pct. af de kommunale fagchefer er enige eller helt enige i, at fastholdelse af kommunal opgavevaretagelse er afgørende for, at kommunen kan leve op til forsyningspligten på området.
 - 74 pct. af kommunerne er enige eller helt enige i, at risikoen for, at private leverandører af hjemmepleje går konkurs eller trækker sig fra opgaven, udgør en væsentlig udfordring for leveringssikkerheden.
 - Ændringen af Serviceloven i 2013 har gjort det muligt for kommunerne at stå uden for udbud. 64 pct. af fagcheferne er enige i, at muligheden for at stå uden for et udbud har øget incitamentet til at udbyde hjemmeplejeopgaver. Også leverandørerne vurderer, at lovændringen vil føre til øget anvendelse af udbud.
 - På trods af effekterne ved ændringen af Serviceloven er bekymring for konkurser blandt de private leverandører fortsat en central barriere for anvendelse af udbud. Denne bekymring synes dog ikke at være

³⁹ Regressionsanalyse mellem tilstedeværelse af faktorer og erfaring med udbud, jf. ovenfor

begrundet. For det første overtager kommunerne historisk meget hurtigt borgere fra leverandører, der er gået konkurs. For det andet er antallet af konkurser relativt begrænset. For det tredje er konkursrisikoen størst blandt mindre leverandører, da udbud fører til en konsolidering på få, større leverandører, må konkursrisikoen vurderes at være faldende, ikke stigende, med øget anvendelse af udbud.

- Fraværet af klare udbudsstrategier er en anden barriere for anvendelse af udbud som instrument.
 - 57 pct. af cheferne mener ikke, at de har en klar udbudsstrategi. Ingen af de kommuner, som har fravalgt udbud, er helt enige i, at kommunen har en udbudsstrategi for hjemmeplejeområdet.

Politiske og økonomiske forhold spiller også en betydelig rolle for kommunernes anvendelse af udbud.

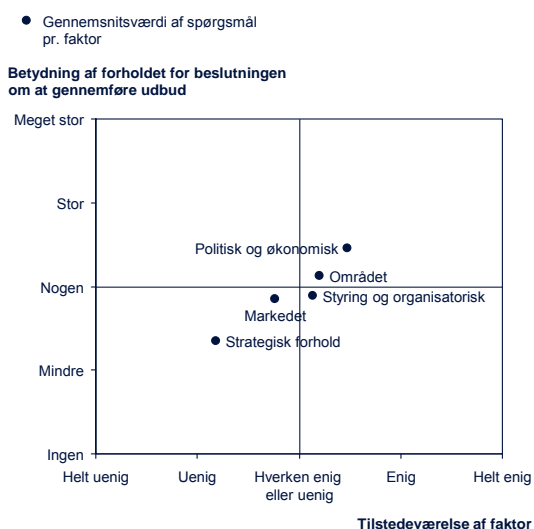
- De interviewede fagchefer fremhæver samstemmende, at politisk tilsagn om offentlig-privat samarbejde er helt centralt for, om den enkelte kommune vælger at gennemføre udbud. For nogle kommuner synes udbud på ældreområdet ikke gangbart af politiske årsager. Politiske præferencer er dog ikke en barriere i den forstand, at der er eksterne rammevilkår som gør, at kommunerne ikke kan gennemføre udbud, hvis de ønsker. Langt de fleste kommuner, som i dag af politiske årsager ikke ønsker at gennemføre et udbud på hjemmeplejeområdet, har rammebetingelserne på plads til at gennemføre udbud, såfremt det måtte blive aktuelt.
- 35 pct. af kommunernes fagchefer vurderer, at udbud kan bidrage til at lette det budgetpres, som kommunerne oplever. Fagchefer i kommuner, der har gennemført eller overvejer at gennemføre udbud, vurderer i højere grad, at dette er tilfældet, end fagchefer i kommuner, der ikke har gennemført eller ikke overvejer at gennemføre et udbud.
- 78 pct. af de kommunale fagchefer vurderer, at der mangler dokumentation for, at der er positive effekter ved udbud. I interviews og på den afholdte workshop angiver fagcheferne, at det er svært at overføre erfaringer fra andre kommuner. De enkelte kommuner oplever, at de er nødt til at anvende udbud i mindre skala og høste erfaringer herved. Det betyder, at en fuld udbredelse af udbud på hjemmeplejeområdet kan tage ganske lang tid.

Analyseresultaterne vedrørende tilstedeværelsen af forholdene ift. deres betydning for gennemførelsen af udbud er vist i figur 6.27. Den vandrette akse angiver, i hvor høj grad fagcheferne er enige i, at faktorerne er til stede i kommunerne, mens den lodrette akse angiver betydningen af faktorerne for beslutningen om at gennemføre udbud. En faktor er således en stor barriere for gennemførelsen af udbud i det tilfælde, at faktoren ikke er til stede i kommunen og samtidig vurderes at have stor betydning for beslutningen om at gennemføre udbud. Det vil sige i det tilfælde, at forholdet befinder sig i øverste venstre hjørne i figur 6.27.

Som det ses i figuren, er der ikke faktorer, som er placeret i øverste venstre hjørne. Det indikerer, at der ikke er store barrierer tilstede, som hindrer kommunerne i at gennemføre udbud. Med den nuværende begrænsede anvendelse af udbud in mente, er det en umiddelbart interessant observation.

I nederste venstre hjørne af figuren findes de næststørste barrierer. Disse er karakteriseret ved, at kommunerne angiver, at de kun i begrænset omfang er til stede i kommunerne, men også at de har mindre betydning for beslutningen om at gennemføre udbud. Strategiske forhold og forhold ved markedet kan ses som de to faktorer, som i lavest grad er til stede hos kommunerne. På den anden side gælder det samtidig, at de to faktorer har mindst betydning for, hvorvidt en kommune vil gennemføre udbud. Samlet set må strategiske forhold og forhold ved markedet derfor kategoriseres som mindre barrierer, som bør overvejes, men som ikke har karakter af at være egentlige stopklodser for, hvorvidt en kommune beslutter at gennemføre udbud.

Figur 6.27. Faktorer som påvirker beslutningen om at gennemføre udbud



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje. Quartz+Co- og Rambøll-analyse

6.6.1 Strategiske forhold

Under strategiske forhold synes to forhold at have betydelig indflydelse på kommunernes beslutning om at gennemføre udbud. På den ene side hvorvidt kommunen ønsker at fastholde den kommunale leverancekapacitet og på den anden side tilstedeværelsen af en udbudsstrategi. Nedenfor foldes de to forhold mere detaljeret ud.

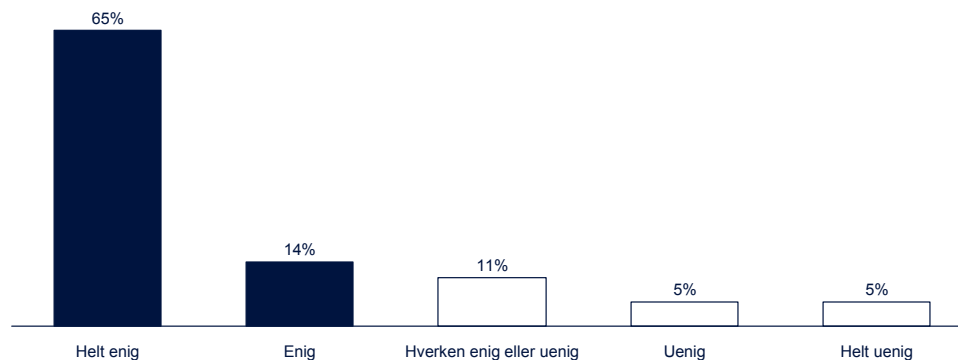
6.6.1.1. Fastholdelse af kommunal leverance af hjemmepleje

Kommunerne tilkendegiver i vid udstrækning i spørgeskemaundersøgelsen, at den kommunale leverance af hjemmepleje skal bibeholdes, for at kommunerne kan leve op til deres forsyningspligt på området. Således er 79 pct. af de adspurgte fagchefer helt enige eller enige i, at fastholdelsen af den kommunale hjemmepleje er afgørende for, at kommunen kan leve op til forsyningspligten. Se figur 6.28.

Denne holdning reflekterer det forhold, at langt de fleste udbud, som hidtil har været gennemført på hjemmeplejeområdet, har været begrænset i størrelse. Eller også har kommunen bragt udvalgte geografiske områder (distrikter) i kommunerne i udbud. Kun Gribskov Kommune har til dato haft hele hjemmeplejen bragt i udbud.

Figur 6.28. Kommunernes holdning til den kommunale hjemmeplejes betydning for opretholdelse af forsyningspligten

"Fastholdelse af kommunal opgavevaretagelse er afgørende for, at kommunen kan leve op til forsyningspligten på området"
Andel af besvarelser



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje

Flere af workshopdeltagerne delte holdningen om, at den kommunale leverance af hjemmeplejen er vigtig, fordi kommunen på denne måde kan følge med i, hvilke tendenser der sker på området, men også for at kommunen kan overtage hjemmeplejeopgaverne i tilfælde af, at en privat leverandør skulle gå konkurs (kommunernes syn på konkursrisikoen gennemgås nærmere nedenfor). En kommune udtaler således:

Vi vægter den kommunale hjemmepleje højt, så den må ikke dømmes ude ved et udbud

Andre kommuner har langvarige og gode erfaringer med private leverandører af hjemmepleje og argumenterer således for, at store private virksomheder vil have kapaciteten til at kunne overtage leverancen i tilfælde af en konkurs, og at kommunen ad den vej vil kunne efterkomme forsyningspligten. Desuden har nogle kommuner den holdning, at det ikke er afgørende for, at kommunen kan specificere udbud, at kommunen selv er leverandør af hjemmepleje. En kommune mener:

Det har ikke været så stor en bekymring for os at miste kompetencerne på hjemmeplejen, da vi har haft så store private leverandører i lang tid.

Den dominerende opfattelse blandt kommunernes fagchefer er dog, at den kommunale hjemmepleje er central for borgernes pleje og omsorg, både med hensyn til forsyningspligten og kommunens kompetencer til at specificere udbud.

Konkursrisici og ønske om fastholdelse af dele af hjemmeplejen i kommunalt regi

I forlængelse af ovenstående er nogle kommuner forsigtige med at gennemføre udbud, fordi de vurderer risikoen for konkurs som værende stor. I spørgeskemaundersøgelsen svarer 74 pct. af de kommunale fagchefer, at de er enige eller helt enige i, at risikoen for konkurs udgør en væsentlig udfordring for leveringssikkerheden og dermed for kommunens mulighed for at anvende udbud. Den statistiske analyse på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen viser desuden, at kommuner som vurderer, at risikoen for konkurs udgør en udfordring for leveringssikkerheden, har en signifikant lavere IKU-grad end kommuner, som i mindre grad ser det som en udfordring.

Figur 6.29. Kommuners holdning til om risiko for konkurs og lav kvalitet af leverancen udgør en udfordring for leveringssikkerheden



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje

De fleste kommuner imødekommer denne bekymring ved enten slet ikke at benytte udbud eller ved kun at sende dele af hjemmeplejen i udbud. Kommunernes bekymring for konkurser synes således at være en barriere for anvendelse af udbud på området.

Det er dog Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at bekymringen ikke er begrundet. Hvor kommuner har oplevet, at private leverandører af hjemmepleje er gået konkurs, har dette typisk ført til, at kommunerne selv har overtaget ansvaret for at betjene borgerne. Se boks 6.11 samt tabel 6.3.

Boks 6.11. Forløb omkring konkurser ved udbud af hjemmepleje i stor bykommune

I efteråret 2013 gennemførte en stor bykommune et udbud på hjemmeplejeområdet.

Minimumskrav til kvalitet blev opstillet, som alle leverandører skulle opfylde. Herefter var det eneste tildelingskriterie laveste pris.

Udbuddet blev vundet af en stor leverandør på ældreområdet. Det vindende bud på 323 kr. pr. time var det næstlaveste hidtil i Danmark, og lå næsten 100 kr. under kommunens egne omkostninger, hvilket svarede til en omkostningsreduktion for kommunen på ca. 25 pct. Alle fire leverandører skulle herefter levere hjemmepleje til vinderbuddets pris. Et af de fire oprindeligt bedste bud vurderede, at prisen var for lav og trak sig efter udbuddet, hvorefter det femtebedste bud rykkede efter.

Driftsstart af udbuddet var i januar 2014. I marts 2014 begærede en af kommunens øvrige leverandører sig konkurs. I april 2014 begærede en anden af kommunens leverandører sig konkurs. I begge tilfælde overtog kommunen hjemmeplejeleverancen af borgerne fra de konkursramte virksomheder inden for få timer. I juni 2014 annullerede kommunen udbuddet. De to tilbageværende eksterne leverandører blev opsagt med seks måneders varsel. Kommunen vil gennemføre et nyt udbud.

Kommunen har rejst et erstatningskrav over for de to leverandører på 17 mio. kr. Dette dækker kommunens meromkostninger ved håndteringen af risici og – som det væsentligste – manglende mindreudgifter i kommunen på mere end 5 mio. kr. pr. år i kontraktperioden. Kommunen forventer, at den stadig kan realisere de forventede mindreudgifter.

Kilde: Desk research

Tabel 6.3. Oversigt over konkurser på hjemmeplejeområdet

Virksomhed	Kommune	Årstal	Ansatte i virksomhed, der gik konkurs	Hvor hurtigt overtog kommunen
Caregruppen	Kolding	2014	150	Straks efter konkurs
Kære Pleje	Kolding	2014	150	Straks efter konkurs
Caregruppen	Odense	2014	150	Straks (fredag eftermiddag) for personlig pleje. 3 dage efter

Virksomhed	Kommune	Årstal	Ansatte i virksomhed, der gik konkurs	Hvor hurtigt overtog kommunen
				konkursen blev alle berørte borgere kontaktet, så de kunne vælge en ny leverandør for de øvrige ydelsesområder.
Caregruppen	Fredericia	2014	150	Straks
La'bel Rengøring og Pleje ApS	Køge	2014	35	Straks ift. personlig pleje med et par dages forsinkelse ift. praktisk hjælp
Caregruppen	Vejle	2014	150	Straks
Kære Pleje	Vejle	2014	150	Straks
La'bel Rengøring og Pleje ApS	Faxe	2014	35	Straks
La'bel Rengøring og Pleje ApS	Solrød	2014	35	Straks
Cenz service partner	Større landkommune	2013	35	Straks
Nordpleje ApS	Mindre landkommune*	2013	10-19	Straks
Nordpleje ApS	Egedal	2013	10-19	Straks
Nordpleje ApS	Furesø	2013	10-19	Straks
Cenz service partner	Silkeborg	2013	15	Straks
Cenz service partner	Større landkommune*	2013	35	Straks
Private Nurse & Doctors	Varde	2008		Straks

Kilde: Diverse medieomtaler af konkurssagerne

Note: * Kommunerne har ikke bekræftet, at de overtog hjemmeplejen straks og er derfor anonymiserede i tabellen

Der kan argumenteres for, at kommunerne har været i stand til at håndtere konkurserne, fordi de er sket i situationer, hvor kommunerne ikke har udbudt hele deres drift. Dette er i givet fald et argument for, at kommunerne bør beholde dele af deres kommunale hjemmepleje, men ikke for helt at undlade at gennemføre udbud.

Ses på listen over konkurser, er det endvidere interessant, at de fleste konkurser er sket blandt mindre virksomheder. Idet anvendelse af godkendelse i højere grad fremmer mindre virksomheder, end anvendelse af udbud gør, må det alt andet lige vurderes som mere sandsynligt, at kommunerne vil opleve konkurser ved anvendelse af godkendelse, eller i de tilfælde hvor anvendelse af udbud fører til valg af mindre virksomheder (eksempelvis ved udbud med efterfølgende godkendelse), end at udbud i sig selv fører til konkurser.

Endelig viser et regneeksempel, at de forventede økonomiske udgifter for en gennemsnitskommune til at håndtere en konkursrisiko må forventes at være ubetydeligt lave, da sandsynligheden for, at den enkelte leverandør går konkurs, ikke kan antages at være højere end 2-3 pct., svarende til at 2 til 3 ud af 100 virksomheder på hjemmeplejeområdet går konkurs hvert år.

Effekter af ændringerne af Serviceloven

Figur 6.30. Følsomhedsberegning til illustration af de omkostninger, en kommune bør lægge ind i en business case for at tage højde for konkursrisici

Årligt beløb som kommunen bør afsætte i dens business case til konkursrisici, kroner.					
Risikoen for konkurs	5%	12.500	25.000	37.500	50.000
	4%	10.000	20.000	30.000	40.000
	3%	7.500	15.000	22.500	30.000
	2%	5.000	10.000	15.000	20.000
	1%	2.500	5.000	7.500	10.000
			250.000	500.000	750.000
Kommunens omkostninger ved konkurs					

Note: En kommunes årlige, forventede omkostninger til håndtering af konkursrisici kan beregnes som sandsynligheden for konkurs x omkostninger ved konkurs. Da disse typisk ikke kendes på forhånd, kan der med fordel laves følsomhedsberegninger som led i udarbejdelsen af en business case. Er der mellem 2 og 3 pct. risiko for, at en leverandør går konkurs, og vil konkursen koste kommunen mellem 0,5 og 0,75 mio. kr. at håndtere, er de forventede årlige omkostninger på mellem 10.000 kroner og 22.500 kroner.

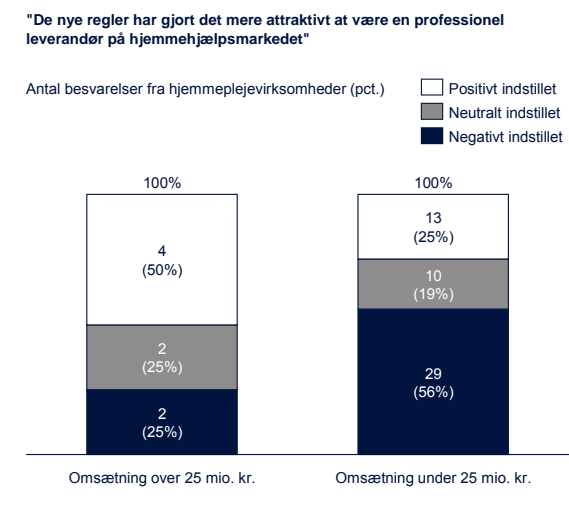
Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Lovændringen pr. 1. april 2013, som blandt andet har givet kommunerne mulighed for at stå uden for et udbud, har haft som formål at sikre, at kommunerne kunne gennemføre udbud uden at miste muligheden for at beholde dele af opgavevaretagelsen på kommunale hænder. Hermed mindskes også kommunernes eksponering for konkurser. Og kommunerne vurderer samlet set, at lovændringen har haft den ønskede effekt. 64 pct. af fagcheferne er således helt enige eller enige i, at muligheden for at stå uden for et udbud har øget incitamentet til at udbyde hjemmeplejeopgaver.

Virksomhederne deler denne opfattelse. Fire ud af otte virksomheder med en omsætning over 25 mio. kr. er positivt indstillede over for lovændringen. Mindre virksomheder er i mindre grad overbeviste om, at lovændringen gavner dem, som det kan ses på højre side af figur 6.31. Her svarer 56 pct. af de adspurgte virksomheder, at lovændringen ikke har øget attraktiviteten ved at være hjemmeplejeleverandør.

Hovedårsagen til forskellen i holdninger er, at der ved udbud som regel vil være et begrænset antal leverandører. Tilsvarende er det også efter ændringen af Serviceloven i 2013 blevet muligt for kommunerne at begrænse antallet af godkendte leverandører, som der indgås kontrakt med. Dette til forskel fra godkendelsesmodellen, hvor antallet af godkendte leverandører i princippet er ubegrænset. Da der ved udbud i højere grad stilles større krav til tilbudsmateriale, virksomhedens kapacitet og evner til eksempelvis at servicere borgerne om natten ift. anvendelse af godkendelse, opnår store virksomheder ofte en fordel over for mindre leverandører, da de i videre udstrækning har mulighed for at honorere de krav. Anvendelsen af større krav sker bl.a. fordi opgavevaretagelsen samles på færre aktører, som således skal kunne håndtere mere forskelligartede opgaver. Og i tilfældet, hvor et helt distrikt efter udbud varetages af private aktører, kan de relativt dyrere håndteringer af natbesøg ikke videregives til kommunen, hvilket ofte er tilfældet i kommuner, som anvender godkendelse til primært praktisk hjælp. På sigt kan det føre til, at de små leverandører enten bliver opkøbt af de store eller bliver nødt til at træde ud af markedet, da kommunerne i højere grad samarbejder med færre, men større leverandører.

Figur 6.31. Virksomheders holdning til, om ændringen af Serviceloven i 2013 har gjort det mere attraktivt at være hjemmeplejeleverandør



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt virksomheder inden for hjemmepleje

72 pct. af de adspurgte virksomheder svarer således, at de nye regler vil være medvirkende årsag til, at der fremover vil være færre leverandører på markedet for hjemmeplejeydelser.

Den forventede konsolidering af leverandørmarkedet på hjemmeplejeområdet kan være medvirkende til, at det bliver mindre afgørende for kommunerne at fastholde den kommunale leverance af hjemmeplejen, da der i tilfælde af konkurser eller forsømmelser hos private leverandører i højere grad vil være andre virksomheder, som har mulighed for at træde til og opretholde forsyningspligten. Endvidere vil en øget konsolidering forventeligt indebære en reduceret sandsynlighed for konkurs. For kommunerne kan udviklingen desuden have den fordel, at de i højere grad har mulighed for at høste økonomiske gevinster ved udbud af hjemmeplejeydelser, da de med mindre risiko kan udbyde større dele af hjemmeplejen. Jo større volumen kommunerne kan tilbyde virksomhederne, jo bedre kan de private leverandører udnytte deres stordriftsfordele og tilbyde lavere priser uden at kvaliteten mindskes.

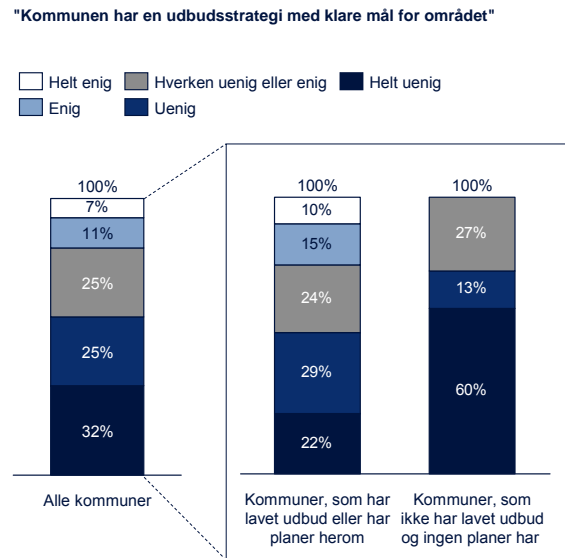
6.6.1.2. Udbudsstrategi

Fagcheferne på ældreområdet angiver i overvejende grad, at kommunerne ikke har en udbudsstrategi på hjemmeplejeområdet. Således svarer 57 pct. af fagcheferne, at kommunerne ikke har en klar udbudsstrategi. Deler man besvarelserne op i kommuner, som har gennemført udbud eller har planer herom, og kommuner, som ikke ønsker at lave udbud, bliver billedet endnu mere klart, idet ingen af de kommuner, som har fravalgt udbud, er helt enige i, at kommunen har en udbudsstrategi for hjemmeplejeområdet.

Udarbejdelsen af en udbudsstrategi medfører, at kommunen aktivt reflekterer over fordele og ulemper i at gennemføre et udbud. Som led i en udbudsstrategi vil en kommune bl.a. skulle beregne omkostningerne ift. de besparelser, et udbud kunne medføre, og undersøge, hvilke effekter et udbud ville have på brugertilfredshed, medarbejdertilfredshed, hjemmeplejens kvalitet mv.

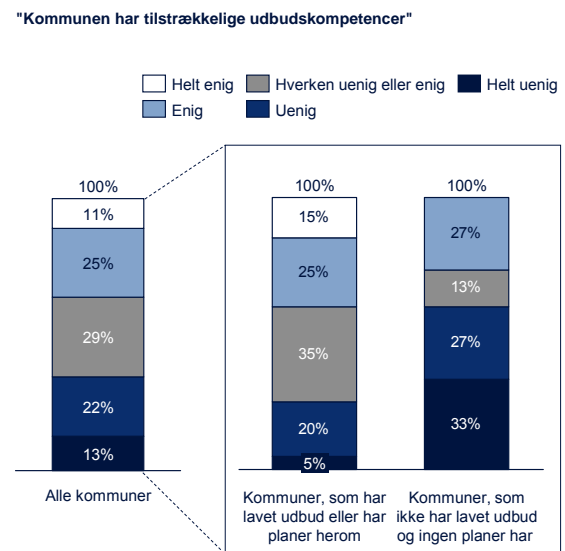
Processen med at udarbejde en klar udbudsstrategi kan desuden være medvirkende til at opbygge kommunernes udbudskompetencer. I figur 6.33. kan det ses, at 35 pct. af alle besvarende kommuner angiver, at de mangler udbudskompetencer, mens tallet er 60 pct. for de kommuner, som ikke har gennemført udbud. På workshop og i interviews blev der givet udtryk for, at selv om kommunerne har mange års erfaring med anvendelse af godkendelse, så mangler de generelt kompetencerne til at gennemføre udbud på en optimal måde. Dette kan gøre dem tilbøjelige til at være mere forsigtige med at anvende udbud.

Figur 6.32. Kommuners udbudsstrategi



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje

Figur 6.33. Kommuners udbudskompetencer



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer indenfor hjemmepleje

6.6.2 Politiske og økonomiske forhold

Kommunerne angiver i spørgeskema, under interviews og på workshop, at beslutningen om anvendelsen af udbud på hjemmeplejeområdet i overvejende grad er politisk. Således udtaler tre kommunalchefer henholdsvis, at ...

... der er mange politiske overvejelser involveret i en beslutning om udbud,

... beslutningen er udelukkende politisk, ikke administrativ, og

... byrådet ønskede ikke at gøre udbud til et emne i valgkampen.

En politisk beslutning om at gennemføre udbud er ikke nødvendigvis en let beslutning, da der er mange forskellige hensyn, og det kræver derfor mange overvejelser at træffe beslutningen. De forskellige udtalelser indikerer, at diskussionen om at vælge eller fravælge udbud ofte er et spørgsmål om forskellige overbevisninger og holdninger, og beslutningen bygger således ikke altid på en detaljeret diskussion af mulige effekter og konsekvenser ved udbud. Om end der ikke er nogen tvivl om, at politiske diskussioner på hjemmeplejeområdet således fylder meget i kommunerne i forbindelse med beslutningen om at gennemføre udbud, så er det som nævnt vurderingen, at politik ikke er en egentlig barriere i den forstand, at kommuner, der måtte ønske at gennemføre udbud, som oftest kan gøre det, men at kommunerne af politiske årsager ønsker ikke at gennemføre udbud. .

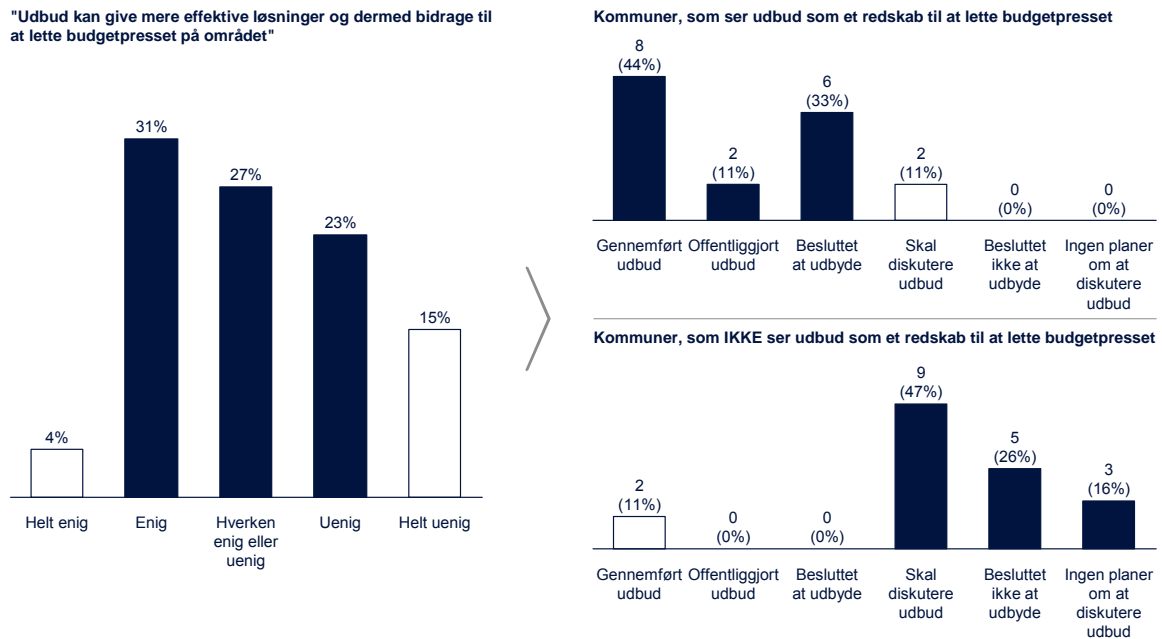
Økonomiske faktorer spiller ofte en vigtig rolle i beslutningen om at gennemføre udbud. Flere kommuner har påpeget, at udbud er et af flere redskaber for kommunerne til at reducere deres udgifter i en tid, hvor mange kommuner oplever et betydeligt budgetpres. En workshopdeltager udtaler således, at ...

... budgetpres er en af hovedfaktorerne i vores beslutning om at sende opgaver i udbud.

Det er dog ikke alle kommuner, som er enige i, at udbud er et effektivt redskab til at lette budgetpresset. På venstre side af figur 6.34. ses det, at det kun er de færreste kommuner, som er helt enige i, at udbud effektivt kan være med til at lette et budgetpres på hjemmeplejeområdet. Til gengæld viser det sig i den statistiske analyse på baggrund af spørgeskemaundersøgelsen, at de kommuner, som er enige i, at udbud er et redskab til at reducere udgifter, har langt større erfaring med udbud end de kommuner, som ikke ser det som et effektivt redskab til udgiftsreduktion.

Dette resultat er illustreret på højre side af figur 6.34. hvor den øverste del af figuren viser erfaringen med udbud for de kommuner, som er enige eller helt enige i, at udbud kan være et redskab til at lette deres budgetpres, og den nederste del viser erfaringen for de kommuner, som er uenige eller helt uenige i, at udbud kan bruges til at reducere udgifter på hjemmeplejeområdet. Det ses tydeligt, at de fleste af de kommuner, som mener, at udbud kan lette deres budgetpres, har anvendt eller har besluttet at anvende udbud.

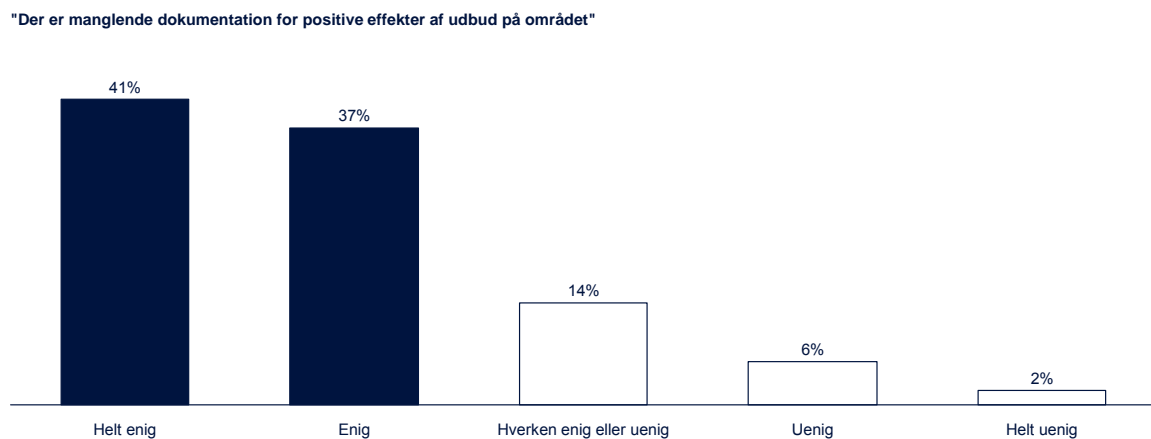
Figur 6.34. Kommunernes holdning til om udbud kan bidrage til at lette budgetpresset i kommunen



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje

78 pct. af de kommunale fagchefer mener, at der mangler dokumentation for positive effekter. Desuden angiver kommunerne i interviews og på workshop, at de oplever, at de har svært ved at overføre resultater fra andre kommuner til deres egne beslutninger om udbud, med det argument at ikke to kommuner har de samme forudsætninger for at gennemføre udbud.

Figur 6.35. Kommunernes holdning til, om der er tilstrækkelig dokumentation af effekter ved udbud på området



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje

I forbindelse med diskussionen omkring dokumentation for effekter ved udbud fremhævede en deltager på den gennemførte workshop, at de potentialeafklaringer, som gennemføres i regi af KL,⁴⁰ virker usandsynligt lave.

⁴⁰ Se <http://www.udbudsportalen.dk/Fagomrader/Aldre/>

6.7. OPSAMLING OG ANBEFALINGER

I dette kapitel er offentlig-privat samarbejde på hjemmeplejeområdet blevet analyseret. Overordnet giver kapitlet svar på de tre centrale spørgsmål for den områdespecifikke analyse:

1. Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde ift. bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?
2. Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om opgaverne? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne?
3. Hvordan sikres en højere grad af kvalitet og omkostningseffektivitet i forbindelse med fritvalgsordninger på centrale velfærdsområder?

I forhold til offentlig-privat samarbejde er hjemmeplejeområdet et fritvalgsområde. Frit valg på hjemmeplejeområdet betyder, at kommunen har pligt til at skabe grundlag for borgerens valgfrihed af leverandører af personlig pleje, praktisk hjælp samt madservice. Det frie valg indebærer, at borgerne skal kunne vælge mellem mindst to leverandører af ydelserne, hvoraf den ene leverandør kan være kommunen. Det frie leverandørvalg kan etableres gennem en anvendelse af godkendelse, gennem udbud eller via fritvalgsbeviser. Kapitlet har særligt fokuseret på sikring af det frie valg gennem udbud, da muligheden for at gennemføre udbud og lade kommunen stå uden for et udbud var det centrale fokus i ændringen af Serviceloven i 2013. Dog er kommunernes vurdering af effekterne ved anvendelse af godkendelse ligeledes undersøgt, da et valg om at anvende udbudsmodellen samtidig er et fravalg af anvendelse af godkendelse (med mindre kommunerne kombinerer de to modeller i modellen "udbud med godkendelse").

6.7.1 Svar på spørgsmål 1: Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde ift. bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?

Siden ændringen af Serviceloven i 2013 er der sket en stor udvikling i anvendelsen af udbud på området, og svar fra kommunerne viser, at der må forventes flere udbud over de kommende år. Eksempelvis angiver 15 af 68 kommuner, der har besvaret det udsendte spørgeskema, at de har gennemført et udbud på hjemmeplejeområdet, mens yderligere 13 kommuner allerede har offentliggjort udbudsmateriale eller har besluttet at gennemføre et udbud.

Analysens viser i den forbindelse, at kommunerne ved deres senest gennemførte udbud på hjemmeplejeområdet i gennemsnit har opnået positive økonomiske såvel som ikke-økonomiske effekter (baseret på svar fra syv kommuner). De syv kommuner reducerede således gennemsnitligt udgifterne med syv pct. ved deres seneste udbud. Dog var der en vis spredning i realiseringen af ikke-økonomiske effekter ved kommunernes seneste udbud.

Fra den gennemsnitlige udgiftsreduktion på syv pct. skal trækkes udgifter til udbudsgennemførelsen. Fire kommuner har angivet deres udbudsudgifter. Disse kan opgøres til omkring to pct. af den totale udbudssum. Dette er højere end på andre områder, hvilket kan reflektere, at hjemmeplejeområdet er mindre modent rent udbudsmæssigt. Med udbudsudgifter på to pct. af udbudssummen har kommunerne stadig realiseret positive nettogevinst. Pga. det meget begrænsede antal datapunkter skal tallet for udbudsudgifter dog tages med et forbehold.

Samtidig understøttes billedet af, at udbud fører til positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter af, at kommunerne under ét generelt forventer positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter ved udbud.

Dette skal ses i lyset af, at kommunerne har negative vurderinger af såvel de økonomiske som de ikke-økonomiske effekter ved anvendelse af godkendelse. Dette er dog ikke overraskende for så vidt, at de private leverandører under anvendelse af godkendelse skal have en betaling, der svarer til kommunernes egne langsigtede gennemsnitlige omkostninger. Hertil skal kommunerne afholde en række administrative omkostninger ved anvendelse af godkendelse i de tilfælde, hvor kommunerne ikke ønsker at bruge ændringen i Serviceloven til at begrænse antallet af leverandører. I forhold til de ikke-økonomiske effekter af anvendelse af godkendelse vurderede kommunerne særligt, at den faglige/objektive kvalitet påvirkes negativt, hvilket under workshops og interviews blev tilskrevet, at

kommunerne under anvendelse af godkendelse typisk arbejder sammen med mindre – og derfor mindre professionelle – leverandører. Til gengæld medfører anvendelse af godkendelse typisk mere variation i servicetilbuddet givet, at der i sammenligning med udbud er flere leverandører at vælge i mellem ift. det frie valg.

Alt i alt forventer kommunerne dog større økonomiske og ikke-økonomiske effekter på området, når det frie valg sikres gennem offentlig-privat samarbejde via udbud fremfor via godkendelse. Der er dog en række barrierer for dels at sikre og øge effekterne af udbud på området og dels øge anvendelsen af udbud.

Analysen viser i den forbindelse, at den væsentligste faktor for realiseringen af effekter ved udbud på området er forhold ved markedet – herunder særligt, hvorvidt kommunerne vurderer, de har adgang til innovative leverandører. Der ses således en vis spredning i kommunernes vurdering af, om markedet kan understøtte udbud. Dog viser data også, at langt de fleste kommuner – nogle mindre ø-kommuner undtaget – har adgang til et velfungerende leverandørmarked. Dette ikke mindst såfremt kommunerne udbyder en større del af deres opgaveportefølje eller på anden vis gennemfører større udbud. Dog har flere kommuner argumenteret for, at volumen i den udbudte opgave bør begrænses, således at det lokale erhvervsliv kan beskyttes, om end ingen af disse kommuner har udarbejdet en samlet business case, der kvantificerer de fordele og ulemper, der ligger i en sådan strategisk prioritering.

I forlængelse af de gennemførte analyser kan der særligt peges på følgende anbefalinger ift. at øge effekterne ved udbud.

Anbefaling: Gennemfør større udbud og undersøg muligheder for leverandørkonsortier

- Da adgang til innovative leverandører er den faktor, der spiller den største rolle for kommunernes forventninger til effekter ved udbud, er den mest centrale anbefaling for at sikre øgede effekter ved udbud, at kommunerne gennemfører større udbud. Dette vil gøre det muligt for kommunerne at trække på de stordriftsfordele, som større leverandører kan sikre. Og det vil reducere kommunernes udbudsudgifter.
- En orientering mod større leverandører kan potentielt set gå ud over det lokale erhvervsliv, men omvendt kan der opstå situationer ved større udbud, hvor de mindre leverandører kan indgå i konsortier med de større spillere. For de store spillere kan det være dyrt at betjene yderområder, hvor de ikke i forvejen er aktive, men mindre virksomheder, der eksempelvis er placeret i disse yderområder i forvejen, vil med fordel kunne gå sammen med de store leverandører. Kommunerne har potentielt set en vigtig markedsopbyggende rolle her, og kan med fordel tage en fokuseret dialog med såvel de mindre leverandører som de større spillere om mulighederne for at danne konsortier.

Anbefaling: Udarbejd klare og analytisk baserede strategier for anvendelse af udbud

- For at optimere effekterne ved udbud bør kommunerne udarbejde klare og analytisk baserede udbudsstrategier. Udbudsstrategierne bør indeholde klare markedsafdækninger og beregninger af fordele og ulemper ved at forfølge henholdsvis lokale erhvervspolitiske mål og mål, der omhandler pris- og kvalitetseffekter på hjemmeplejeområdet.
- Der kan eventuelt fra centralt hold udarbejdes paradigmer for udbudsstrategier. Herunder kan der udarbejdes nøglespørgsmål, der bør besvares i en udbudsstrategi, nøgletal for gevinstrealisering, standardmetoder til business case-udarbejdelse mm. Dette kan ligge i tråd med og bygge videre på de potentialevurderinger, der gennemføres af KL i dag samt de eksisterende vejledninger på området, som findes på Udbudsportalen i dag.

6.7.2 Svar på spørgsmål 2: Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om opgaverne på hjemmeplejeområdet? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne?

Resultaterne indikerer, at der eksisterer en række barrierer for at gennemføre udbud på hjemmeplejeområdet. Strategiske forhold synes i den forbindelse at være den faktor, der har størst betydning for, om kommunerne beslutter at gennemføre udbud – herunder er særligt kommunernes vurdering af behovet for fastholdelse af kommunal leveringskapacitet afgørende. En stor del af kommunerne vurderer således, at risikoen for konkurser hos de private leverandører gør kommunerne tilbageholdende med at gennemføre udbud. Analysen viser dog, konkursrisikoen må

vurderes at være faldende, ikke stigende, med øget anvendelse af udbud, idet udbud fører til en konsolidering på få, større leverandører.

Derudover er fraværet af klare udbudsstrategier ligeledes en barriere for anvendelse af udbud på området, ligesom politiske og økonomiske forhold har en væsentlig betydning for kommunernes beslutning om at anvende af udbud. De interviewede fagchefer fremhævede eksempelvis samstemmende, at politisk tilsagn om offentlig-privat samarbejde helt centralt for, om den enkelte kommune vælger at gennemføre udbud, mens 35 pct. af kommunernes fagchefer vurderer, at udbud kan bidrage til at lette det budgetpres, som kommunerne oplever.

I forlængelse af de gennemførte analyser kan der særligt peges på følgende anbefalinger på hjemmeplejeområdet.

Anbefaling: Udarbejd fra centralt hold koncepter for fastlæggelse og håndtering af konkursrisici

- Som nævnt er det Quartz+Co og Rambølls vurdering, at konkursrisikoen for kommunerne ved anvendelse af udbud på hjemmeplejeområdet er begrænset. Men pga. den udbredte kommunale opfattelse, at konkursrisici er en betydelig barriere, kan der med fordel fra centralt hold udarbejdes koncepter for, hvordan den faktiske risiko estimeres, og hvordan en eventuel risiko håndteres.
- Risikoestimeringen kan tage udgangspunkt i historiske data omkring antallet af konkurser blandt virksomheder af forskellig størrelse sammenholdt med en kvantificering af kommunernes meromkostninger ved konkurser. Følsomhedsberegninger, der tager højde for konkursrisikoen og kommunernes omkostninger ved konkurs, indikerer, at de årlige forventede udgifter for en gennemsnitskommune til håndtering af konkursrisici er ubetydelige i det samlede billede. Det vil være værdifuldt, at de enkelte kommuner selv laver disse beregninger, understøttet af tal, der kan stilles til rådighed fra centralt hold.
- Følsomhedsberegninger kan endvidere vise, hvornår det kan betale sig for en kommune at forsikre sig imod konkursrisici eller tage andre tiltag, der kan reducere konkursrisikoen. Tiltag, der kan reducere risikoen, involverer krav til virksomhedernes økonomiske performance (soliditetskrav mm.) og en anderledes vægtning mellem pris og kvalitet i tilbudskriterierne. Hvis kommunerne lægger størst vægt på økonomi, risikerer de, at virksomhedernes priser presses så meget, at deres økonomi sættes over styr.

Anbefaling: Spredning af bedste praksis og effektdokumentation samt brug af KL's arbejde med potentialeafklaring

- Som nævnt er det en betydelig barriere for anvendelse af udbud, at kommunerne vurderer, at der er dårlig dokumentation for effekter ved udbud. I takt med at flere kommuner gennemfører udbud vil denne barriere blive reduceret. Dog kan der fra centralt hold på den korte bane sættes særligt fokus på spredning af kommunernes erfaringer.
- Desuden bør KL's arbejde med potentialeafklaringer på hjemmeplejeområdet revitaliseres. Flere kommunale fagchefer har i interviews og på den gennemførte workshop udtrykt betydelig skepsis over potentialeafklaringsmodellen, herunder over for de 132 mio. kr. i samlet potentiale, som er aftalt mellem staten og kommunerne. Kommunerne mener, at potentialet er underestimeret, og dermed bliver potentialet i de potentialeafklaringer, der gennemføres, også underestimeret.

6.7.3 Svar på spørgsmål 3: Hvordan sikres en højere grad af kvalitet og omkostningseffektivitet i forbindelse med fritvalgsordninger på hjemmeplejeområdet?

Kommunernes vurderinger af effekterne ved anvendelse af godkendelse er i gennemsnit negative. Det er således samlet set Quartz+Co og Rambølls anbefaling, at kommunerne bør bevæge sig fra at sikre det frie valg gennem godkendelse til at sikre det frie valg gennem udbud. Dette vil gøre det muligt at realisere såvel højere kvalitet som lavere udgifter.

Dog er der også anbefalinger, der kan gøre godkendelsesmodellen mere egnet til at sikre kvalitet og omkostningseffektivitet. Følgende skal fremhæves i forlængelse af de gennemførte analyser.

Anbefaling: Administrativ forsimpning af godkendelsesprocessen

- Kommunerne er udfordret administrativt og styringsmæssigt samt ift. deres omkostninger, når de løbende skal godkende og holde tilsyn med leverandører. Et initiativ med henblik på at reducere arbejdsbyrden for kommunerne kunne være kun at gennemføre en godkendelsesproces én til fire gange årligt frem for løbende, som det er tilfældet i de fleste kommuner. Dette er et initiativ kommunerne selv kan gennemføre, da det er muligt efter de nuværende regler.

Anbefaling: Systematisk deling af bedste praksis

- Den faglige kvalitet hos mange af de mindre leverandører er ofte lavere, da graden af specialisering alt andet lige er lavere her, og idet veluddannet arbejdskraft ofte tiltrækkes af de større, mere professionaliserede virksomheder. Nogle kommuner forsøger at øge fagligheden blandt deres leverandører ved eksempelvis at have en minimumsstandard for uddannelse i godkendelseskravene eller ved at kræve, at både personlig pleje og praktisk hjælp skal kunne tilbydes. Erfaringer omkring samarbejde med mindre leverandører kan deles mere systematisk på tværs af kommunerne.

Anbefaling: Udvikling af mere ensartede og gennemsigtige prisberegningsmodeller

- I interviews og i spørgeskemaundersøgelsen udtrykker virksomhederne, at takstfastlæggelsen i kommunerne er uigennemskuelig og ofte ikke retvisende for kommunernes reelle omkostningsniveau. Således mener 55 pct. af de adspurgte hjemmeplejeleverandører, at kommunernes takstfastlæggelse ikke afspejler kommunernes samlede direkte og indirekte udgifter, mens hele 70 pct. mener, at kommunens mulighed for fra år til år at justere i taksterne påfører de private leverandører en betydelig risiko. Gennemsigtigheden i prisberegningsmodellerne kan øges ved, at der sættes nogle vejledende rammer op for beregning af overhead med afsæt i fx en analyse af 20 konkrete kommuner – altså at staten påtager sig et ansvar for at gøre det.

Anbefaling: Borgere tildeles enten privat eller kommunal leverandør ved, hvis borgeren ikke træffer et aktivt frit valg

- Såvel kommunerne som virksomhederne mener, at de med anvendelse af godkendelse påtager sig en betydelig volumenrisiko: Når borgerne kan vælge frit mellem et potentielt stort antal leverandører, er det usikkert for en privat leverandør, hvor stor en volumen, den pågældende leverandør vil have – især i situationer, hvor kommunerne har valgt at godkende et større antal leverandører. På den ene side må dette vurderes at være en "normal" markedsrisiko for en kommerciel aktør, men på den anden side fører alle risici, som leverandører til den offentlige sektor har, til højere priser eller til lavere kvalitet pr. betalt krone. Kan leverandørernes risici reduceres, vil leverandørerne kunne levere en bedre service. Det kunne i den sammenhæng overvejes, at der indføres en model, hvor borgere, der ikke aktivt træffer en beslutning om, hvilken hjemmeplejeleverandør de vil have, tildeles enten den kommunale leverandør eller en af de godkendte private leverandører i kommunen. Modellen skulle indebære, at leverandørerne i kommunen – kommunale og private – ville få tilbudt en lige stor andel af de af kommunens borgere, som ikke aktivt træffer et frit valg. Modellen er kendt fra Sverige.

6.8. APPENDIKS – FEM KOMMUNERS SVAR PÅ UDDYBENDE SPØRGSMÅL OMKRING GENNEMFØRTE UDBUD PÅ HJEMMEPLEJEOMRÅDET

Der blev sendt supplerende og detaljerede spørgsmål ud til kommuner, der har gennemført et udbud på hjemmeplejeområdet. Spørgsmålene blev sendt ud til 17 kommuner. Fem kommuner svarede på de detaljerede spørgsmål. Kommunernes svar er gengivet nedenfor.

Table 6.4. Fem kommuners svar på uddybende spørgsmål omkring seneste udbud på hjemmeplejeområdet

Spørgsmål	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	Kommune 4	Kommune 5
Hvad omhandlede udbuddet?	Udvalgte postnumre i kommunen. Der var tidligere frit valg imellem kommunen og ca. 20 godkendte leverandører i områderne. Kommunen leverede tidligere cirka 65 pct. af timerne i områderne. Der var tale om nyudbud.	Det drejer sig om hele kommunen under ét. Det er et tidligere almindeligt fritvalgsområde med både privat og kommunal leverandør. Der var tale om et nyudbud.	Udbuddet handlede om madservice til hjemmeboende borgere i hele kommunen. Den kommunale leverandør havde indtil da leveret ydelsen.	Udbuddet omfattede hele kommunen. Opgaven er tidligere varetaget af private leverandører og af den kommunale leverandør. Der er tale om et delvist genudbud.	Der er tale om et fritvalgsområde. Før udbuddet havde 107 borgere valgt en privat leverandør.
Hvad var volumen i udbuddet målt i årlige udgifter?	Cirka 38 mio. kr. svarende til den del af kommunens udgifter, der gik til private leverandører under godkendelsesmodellen.	Cirka 10 mio. kr. svarende til den andel af kommunens udgifter, der gik til private leverandører under godkendelsesmodellen.	Ikke oplyst.	Ca. 100 mio. kr. årligt.	Kommunens samlede udgifter til området var cirka 30 mio. kr. Da det er et område omfattet af frit valg, er hele området i princippet udbudt.
Hvad var kommunens udbudsomkostninger i forbindelse med forberedelse og gennemførelse af udbuddet?	1 mio. kr. (~0,7 pct. af udbudssummen, hvis denne beregnes over fire år, og 0,4 pct., hvis optionsperioden medtages).	0,35 mio. kr. (~0,9 pct. af udbudssummen, hvis denne beregnes over fire år, og 0,6 pct., hvis optionsperioden medtages).	Ikke oplyst.	Ikke oplyst.	200-300 interne timer.
Hvor lang er løbetiden i den udbudte kontrakt opgjort i år?	4 år	4 år	Den kommunale leverandør vandt udbuddet, hvorved udbuddet bortfaldt, og senere leverandører er blevet godkendt efter godkendelsesmodellen.	6 år	3 år
Hvor mange års optioner er der mulighed for at indgå i den udbudte kontrakt?	2 år	2 år	Ikke oplyst.	3 år (1+1+1)	1 år
Hvad var antallet af udbudte timer?	Totalt ca. 103.000 timer pr. år, fordelt som følger: - Praktisk hjælp/træning før pleje (hverdag kl. 6-17): 24.340 timer - Personlig pleje, videreledet sygepleje/træning før pleje: a) Hverdag/lørdag/søn-og helligdage kl. 6-17: 60.308 timer b) Hverdag/lørdag/søn-og helligdage kl. 17-23: 15.310 timer c) Hverdag/lørdag/søn-og helligdage kl. 23-17: 3.268 timer.	Ca. 26.000 timer om året. I princippet al praktisk hjælp og personlig pleje, idet der stadig er frit valg. Det er dog i udbuddet forventet, at fordelingen mellem den kommunale leverandør og fritvalgsleverandører er den samme som før udbuddet, altså at ca. 26.000 timer leveres af de to private leverandører.	Ikke oplyst.	Udbuddet blev ikke specificeret i antal timer.	Ca. 13.000 timer om året. Der er tale om frit valg – derfor ikke sat timer på i udbudsmaterialet. De private leverandører leverer pt. 13.000 timer om året.

Spørgsmål	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	Kommune 4	Kommune 5
Hvad var antallet af borgere, udbuddet forventedes af omfatte?	Pr. marts 2014 berørte udbuddet 916 borgere.	691 borgere – heraf brugte 222 (eller 32 pct.) privat leverandør. Denne fordeling mellem kommunal og privat forventes at forsvinde efter udbuddet.	Ca. 300 borgere.	Ca. 1.450 borgere.	Kan ikke angives præcist, da det er et område omfattet af frit valg.
Hvor stor en andel af kommunens årlige, totale udgifter på hjemmepleje omfatter udbuddet?	Udbuddet svarer til ca. 9 pct. af kommunens budget til området.	I princippet 100 pct. - men fordelingen forventes at være som før udbud (altså cirka 32 pct. af borgerne.)	Ikke oplyst	100 pct.	Ikke oplyst
Hvad var antallet af modtagne bud?	5	4	4	5	5
Hvad var antallet af valgte leverandører?	3	2	2	1	2
Hvad var antallet af leverandører før udbuddet?	12 leverandører til personlig pleje og praktisk hjælp og 10 leverandører til praktisk hjælp.	8 private leverandører, hvoraf nogle kun leverede praktisk hjælp, samt den kommunale leverandør.	1 leverandør i tillæg til den kommunale leverandør.	2 store private leverandører samt den kommunale leverandør og 12 fritvalgsleverandører.	5 leverandører var godkendt til personlig pleje og praktisk hjælp og yderligere 6 leverandører udelukkende til personlig pleje.
Var kommunen tilfreds med de modtagne bud? Svar på en skala fra 1 til 5, hvor 1 er slet ikke og 5 er i høj grad. Begrund eventuelt vurderingen kvalitativt.	4 Kommunen havde håbet på bud fra flere større og for kommunen ukendte leverandører.	5 Ikke uddybet.	Ikke oplyst	4 Ikke uddybet.	2 Kommunen var tilfreds med antallet af bud, men ikke med kvaliteten i de modtagne tilbud. Dette da kun 3 leverandører havde uddybet kvaliteten i den foreslåede løsning på tilfredsstillende vis.
Anvendte kommunen sociale klausuler ⁴¹ i udbudsmaterialet? Hvis ja, hvilke? Begrund gerne svaret kvalitativt.	Ja. Det er en del af kommunens udbudspolitik. Ikke nærmere specificeret.	Ja. På følgende områder: - Elever: Leverandøren er forpligtet til at påtage sig en uddannelsesforpligtelse svarende til leverandørens andel af det samlede antal visiterede timer. - Samarbejde med kommunens jobcenter: Kontraktlever er forpligtet til i videst muligt omfang at samarbejde med kommunens jobcenter ift. at hjælpe borgere tilbage til arbejdsmarkedet.	Ikke oplyst	Ja På følgende områder: - Efteruddannelse: Sikrer at personalet efteruddannes og lever op til KL's kompetenceprofiler. - Uddannelse: Indgår uddannelsesaftaler med elever og studerende. - Ansættelse ledige med nedsat arbejdsevne /behov for støtte. - Arbejdsmiljø: Efterlever arbejdsmiljøpolitik og personalepolitik. - Social dumping: Sikrer at leverandør/ underleverandør overholder overenskomster/lov etc. ift. medarbejdernes løn og arbejdsvilkår.	Ja. På følgende områder: - Leverandøren forpligter sig til at overholde bestemte vilkår vedrørende elever og praktikpladser for sosu-elever under sosu-uddannelsen.

⁴¹ Svarene afspejler de modtagne svar fra de fem kommuner, og de repræsenterer således deres forståelse af sociale klausuler.

Spørgsmål	Kommune 1	Kommune 2	Kommune 3	Kommune 4	Kommune 5
På tidspunktet for udbuddets offentliggørelse, hvad var kommunens forventede årlige bruttogeinst ved udbuddet? Angiv gerne i pct. og rund eventuelt op til nærmeste 5 pct.	Der var ikke tale om en beregnet forventning	Besparselsen var og er stadig forventet til 1,7 mio. kr. årligt. Kommunen gennemførte et omvendt udbud med en i forvejen fikseret pris, så gevinsten var beregnet på baggrund af forskellen mellem den tidligere afregningspris til private leverandører (fritvalgstaksten) og den fikserede pris x antallet af forventede timer leveret af private fremover.	Ikke oplyst	Det er forventningen, at udgiftsniveauet vil være uændret.	Kommunen sætter ikke procenter på forventninger ved udbud, da resultatet af udbud kan variere meget.
Da aftalen med leverandøren var indgået, hvor stor var kommunens realiserede årlige bruttogeinst ved udbuddet?	På baggrund af leverandørens tilbud forventes 700.000 kr. pr. år i bruttogeinst. Dette svarer til 2 pct. pr. år.	Ingen ændring ift. ovenfor.	Ikke oplyst	Det er forventningen, at udgiftsniveauet vil være uændret.	Cirka 860.000 kr. pr. år.
På en skala fra 1 til 5, hvor 1 er stærkt negativ, 3 er neutral og 5 er stærkt positiv, hvad var da kommunens forventning til udviklingen i den leverede kvalitet på tidspunktet for udbuddets offentliggørelse?	5. Kvalitet har vægtet 55 pct. i tildelingskriterierne, og der har derfor været forventning om et kvalitetsløft i tillæg til en mindreudgift. Der er stillet krav om leverandørernes deltagelse i et udviklingsforum og i samarbejdsfora for fortløbende at have fokus på kvaliteten.	Ikke oplyst. Krav til den kvalitet, der skal leveres, er beskrevet i udbuddet og forventes derfor leveret.	Ikke oplyst	4 . Ikke nærmere uddybet.	4. Ikke nærmere uddybet.
På en skala fra 1 til 5, hvor 1 er stærkt negativ, 3 er neutral og 5 er stærkt positiv, hvad er i dag den realiserede udvikling i den leverede kvalitet?	Som ovenfor.	Som ovenfor.	Ikke oplyst	4. Ikke nærmere uddybet.	4. Dog opstartsproblemer med it-understøttelsen fra såvel kommunen som den private leverandør.
Hvad var vægtningen af forskellige tildelingskriterier i udbudsmaterialet?	- Pris 45 pct. - Kvalitet 55 pct.	- Kvalitet 60 pct. - Egenkontrol 20 pct. - Udviklingsiltag 10 pct. - Implementeringsplan 10 pct.	Ikke oplyst	-Økonomi/pris 50 pct. (priser, kombirabat, produktivitetskrav) - Kvalitet 25 pct. (livskvalitet, faglig kvalitet, kvalitetssikring) - Samarbejde 10 pct. ("sømfrie overgange", implementering) - Innovation 10 pct. (åbenhed, erfaring og fremtidsperspektiver) - Socialt engagement 5 pct. (rummelighed arbejdsmarked, samspil med civilsamfund, arbejdsmiljø/sociale hensyn)	- Pris 40 pct. - Kvalitet 40 pct. - Samarbejde og implementering 20 pct.

7. PLEJECENTEROMRÅDET

I dette kapitel analyseres det offentlig-private samarbejde på plejecenterområdet. Kapitlet analyserer erfaringerne med udbud og effekterne herved. Da kun få kommuner har gennemført et udbud på området, lægges der i analysen betydelig vægt på kommunernes forventede effekter ved udbud, og barrierer og muligheder ved udbud belyses særligt ift. de forventede effekter.

Overordnet giver kapitlet dermed svar på to af de centrale spørgsmål for denne analyse:

- 1) Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde ift. bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?
- 2) Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om opgaverne? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne?

Overordnet fremgår det af kapitlet, at der er en lav grad af anvendelse af konkurrence på plejecenterområdet, hvor kun 12 kommuner har gennemført eller er i proces med at gennemføre udbud. Således har alene ni pct. af de deltagende kommuner tidligere gennemført et udbud, fire pct. har offentliggjort eller besluttet at gennemføre et udbud og 27 pct. skal have en politisk drøftelse herom i den nærmeste fremtid. De resterende 60 pct. har besluttet ikke at gennemføre udbud eller har ingen planer om at diskutere det. Det største udbud til dato blev gennemført af Gribskov Kommune i 2014, hvor Gribskov Kommune udbød 310 plejecenterboliger.

Analysen viser i den forbindelse, at kommunerne, der har gennemført udbud, i gennemsnit opnåede såvel økonomiske som ikke-økonomiske effekter ved deres senest gennemførte udbud på plejecenterområdet (baseret på svar fra fem kommuner). De fem kommuner reducerede gennemsnitligt udgifterne med seks pct., hvoraf en kommune realiserede en mindredgift på 15 pct. Ud af de fem udbud realiserede fire kommuner i nogen grad eller i høj grad deres forventninger til de ikke-økonomiske effekter, mens en kommune slet ikke realiserede sine forventninger. Under ét er det dog kommunernes generelle forventning, at udbud fører til positive økonomiske såvel som ikke-økonomiske effekter.

Overordnet viser analysen imidlertid, at der er en række barrierer for dels at sikre og øge effekterne af udbud på området yderligere og dels øge anvendelse af udbud i det hele taget.

Særligt tre forhold synes at have betydning for kommunernes forventninger til effekterne ved udbud på plejecenterområdet; forhold ved markedet, styring og organisatoriske forhold samt politiske og økonomiske forhold. Eksempelvis vurderes de markedsræssige rammebetingelser forskelligt på tværs af kommunerne, hvor de kommuner, som har gennemført udbud, i modsætning til en række kommuner ikke finder konkurrencen i markedet utilstrækkelig. På samme vis påvirker omfanget af kommunernes dialog med markedet, vurdering af vanskeligheden i at kravespecificere opgaver samt udbudskompetencer de forventede effekter af et udbud.

Tilsvarende synes særligt politiske og økonomiske forhold, forhold ved området samt kommunernes vurdering af forhold ved markedet at påvirke, hvorvidt kommunerne anser det for attraktivt at gennemføre udbud i det hele taget. Eksempelvis angiver flere kommuner i det udsendte spørgeskema, under interviews og på workshop, at beslutningen om anvendelsen af udbud på hjemmeplejeområdet altovervejende er politisk, ligesom der er en sammenhæng mellem oplevet budgetpres og anvendelsen af udbud.

Derudover vurderer kommunerne ikke, at leverandørmarkedet er tilstrækkeligt velfungerende til at gennemføre udbud. Dette kan dog ikke understøttes af analysen, som overordnet konkluderer, at leverandørmarkedet på plejecenterområdet er velfungerende. I den forbindelse peger store leverandører på, at særligt fraværet af en ensartet og national metode for måling af kvalitet på området er en betydelig barriere for kommunernes anvendelse af udbud, idet fraværet gør det svært at beskrive kvalitet i et udbudsmateriale.

7.1. KAPITLETS OPBYGNING

Kapitlet følger strukturen i kausalmodellen, som er beskrevet i kapitel 3, og består af seks overordnede afsnit.

- I afsnit 7.2 beskrives og afgrænses plejecenterområdet – herunder det private leverandørmarked.
- I afsnit 7.3 beskrives offentlig-privat samarbejde på opgaveområdet.
- I afsnit 7.4 analyseres de realiserede effekter ved anvendelse af udbud på området samt kommunernes generelle forventninger hertil.
- I afsnit 7.5 analyseres det, hvilke faktorer der påvirker kommunernes forventninger til effekterne af udbud.
- I afsnit 7.6 analyseres det, hvilke faktorer der påvirker kommunernes anvendelse af udbud på området.
- I afsnit 7.7 opsummeres kapitlets primære konklusioner set ift. de centrale analysespørgsmål for området (se ovenstående) samt en række anbefalinger baseret på analysen.

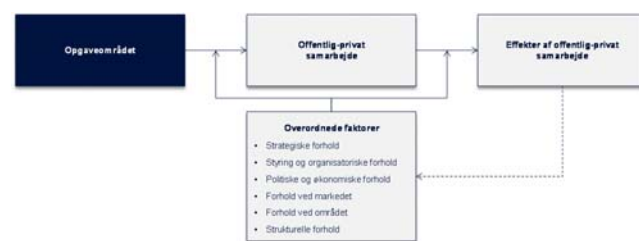
7.2. OPGAVER PÅ PLEJECENTEROMRÅDET

Dette afsnit afdækker plejecenterområdet. Som led i beskrivelsen ses på leverandørmarkedets overordnede karakteristika. Herved sættes scenen for en senere gennemgang af offentlig-privat samarbejde på området.

7.2.1 Plejecenterområdet

Overordnet kan plejecenterområdet karakteriseres som et komplekst og investeringstungt opgaveområde; komplekst i den forstand, at der er tale om et blødt velfærdsopgaveområde, som er relativt svært at kravspecifcere, og investeringstungt i den forstand, at kommunernes udbud på opgaveområdet volumenmæssigt er relativt store i sammenligning med udbud på andre opgaveområder, samt at leverandører, der vil etablere sig på området, skal foretage relativt store investeringer i forbindelse med en virksomhedsetablering.

Figur 7.1. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



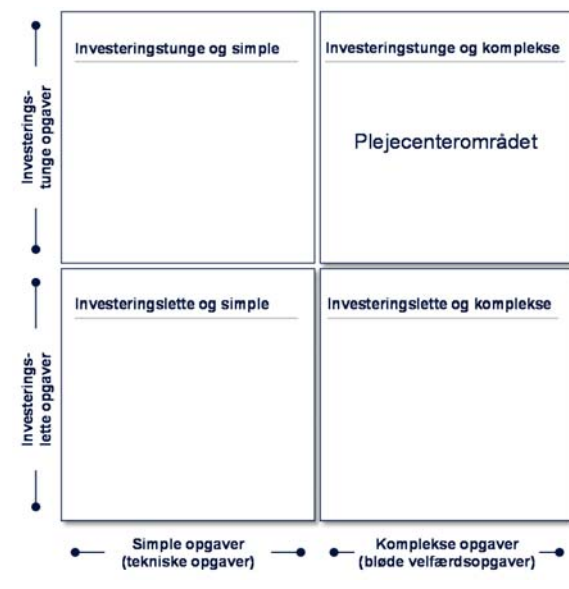
Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 7.1: Opsummering vedrørende beskrivelse af plejecenterområdet

- Plejecenterområdet er kendetegnet ved at være komplekst og investeringstungt. Området er komplekst i den forstand, at det er borgernært, og at det er svært at beskrive kvalitet på området. Området er investeringstungt i den forstand, at det er omkostningsfyldt at etablere et nyt plejecenter eller at drive et helt plejecenter.
- I Danmark findes cirka 1.300 plejecentre med godt 44.000 boliger.
- De kommunale udgifter til plejecentre beløb sig i 2013 til ca. 17,7 mia. kr. Det svarer til en lille stigning ift. 2009, hvor udgifterne lå på ca. 16,7 mia. kr.
- De 49 største kommuner står for 73 pct. af udgifterne på området. De 20 mindste kommuner står for 6 pct. af udgifterne.
- Der er en tendens til, at der kommer flere demente på plejecentrene. Det stiller øgede krav til omfanget af den pleje, der skal leveres.
- Kvaliteten i plejecentrenes ydelser undersøges gennem et todelt tilsynssystem; for det første underlægges plejecentrene årligt embedslægens tilsyn, og for det andet fører kommunerne selv tilsyn med plejecentrene.
- Der er tre private virksomheder og flere fonde, som driver plejecentre i Danmark. De tre virksomheder er danske Forenede Care og svenske Aleris og Attendo. Den største aktive fond er OK-fonden.

Begrebet plejecenter kan dække over mange forskellige typer boliger. De oprindelige plejehjem før serviceloven var institutioner i traditionel forstand, hvor beboerne blev set som "indlagte". I de endnu ikke omdannede plejehjem, der reguleres efter §192 i serviceloven sidestilles borgeren med beboere i egen bolig. I det moderne plejecenter er beboeren at betragte som en lejer med de samme regler og rettigheder som i enhver anden lejlighed, men med den forskel at der er personale tilknyttet boligen, som leverer hjemmehjælpsydelse efter Servicelovens § 83, dvs. personlig pleje (fx hjælp til personlig hygiejne), praktisk hjælp (fx rengøring) samt tilberedelse og levering af mad. Graden af understøttelse af borgerne kan variere meget mellem og inden for plejecentrene, hvor nogle beboere får overvågning og hjælp døgnet rundt, mens andre kun har behov for begrænset hjælp til rengøring og madlavning. Beboerne på plejecentrene er fortrinsvis ældre over 65 år, men kan også være personer under 65 med fysiske eller psykiske handicap. I denne analyse ligger fokus på den samlede drift af plejecentre med alle tilhørende hjemmehjælpsydelser. Dog indgår opførelsen og driften af selve plejecenterbygningerne ikke i analysen, da dette er en anlægsopgave, ikke en driftsopgave.

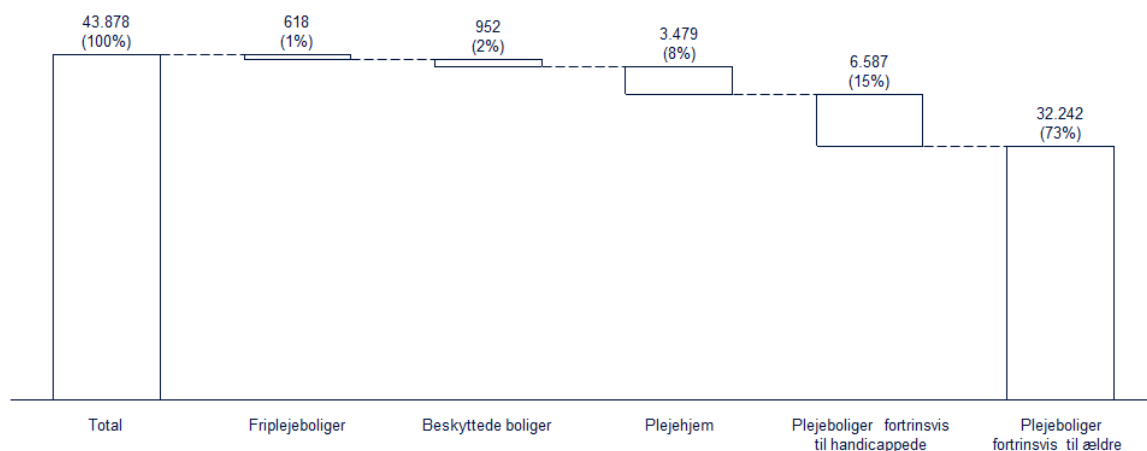
Figur 7.2. Plejecenterområdet er et komplekst og investeringstungt opgaveområde⁴²



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

I Danmark findes skønnet 1.300 plejecentre⁴³ med godt 44.000 boliger. Privates virksomheders adgang til at oprette og drive private boliger for personer med behov for omfattende service og pleje efter serviceloven er reguleret i lov om friplejeboliger. Disse boliger indgår ikke i den kommunale forsyningsforpligtelse. Af boligerne på de cirka 1.300 plejecentre driftes kun et begrænset antal – skønnet cirka 2 pct. – af private virksomheder efter udbud. Hermed er billedet markant anderledes end for eksempel i Sverige, hvor store koncerner driver mange private plejecentre.

Figur 7.3. Plejecenterboliger fordelt på forskellige typer plejecentre



⁴² Indplaceringen af opgaveområderne i figuren er kvalitativ og foretaget af Quartz+Co og Rambøll ud fra en samlet vurdering. De undersøgte opgaveområder kan indikativt indplaceres på figurens x-akse (kompleksitet) ud fra de kommunale indkøbs- og udbudschefers vurdering af, hvor simpelt eller svært et opgaveområde er at kravspecifere. Plejecenterområdet er det næstmest komplekse opgaveområde at kravspecifere ifølge de kommunale indkøbsschefer. Opgaveområderne kan desuden indplaceres på figurens y-akse (investeringstungde) ud fra den gennemsnitlige udbudsstørrelse på området. Her er plejecenterområdet det opgaveområde, der har den største gennemsnitlige udbudsvolumen af de opgaveområder, der er undersøgt.

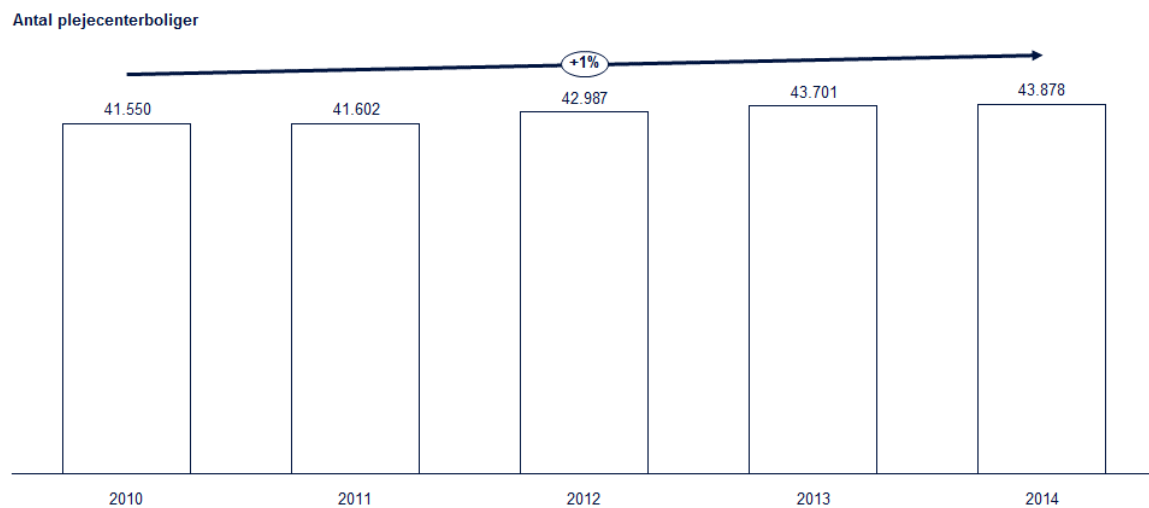
⁴³ Ældrekommissionen, 2012: Livskvalitet og selvbestemmelse på plejehjem, p. 17.

Kilde: Danmarks Statistik (RESP01) ex "Almene boliger" og ex "Andre boliger for ældre"

Note: *Friplejeboliger* er udlejningsboliger for personer med omfattende behov for service og pleje. Friplejeboliger har tilknyttet personale og serviceareal og er udenfor den kommunale boligforsyning. Friplejeboliger er oprettet efter lov om friplejeboliger. *Beskyttede boliger* findes på ældreinstitutioner. Der er fast tilknyttet personale og serviceareal til nogle beskyttede boliger, mens der i andre er etableret nødkald mv. Beskyttede boliger er oprettet efter den sociale lovgivning. *Plejhjemsboliger* findes ligeledes på ældreinstitutioner, hvor der er fast tilknyttet personale og serviceareal. Plejhjemsboliger er ligesom beskyttede boliger oprettet efter den sociale lovgivning. *Plejeboliger* er ældreboliger, hvor der er fast tilknyttet personale og serviceareal. Plejeboliger er oprettet efter loven om almene boliger. Plejeboliger kan siges at være afløseren for plejehjem.

Antallet af plejecenterboliger er kun steget med ca. 1 pct. årligt mellem 2010 og 2014, hvilket modsvarer ændringen i demografien, hvor antallet af ældre er steget tilsvarende.

Figur 7.4. Udvikling i plejecenterboliger, 2009-2013

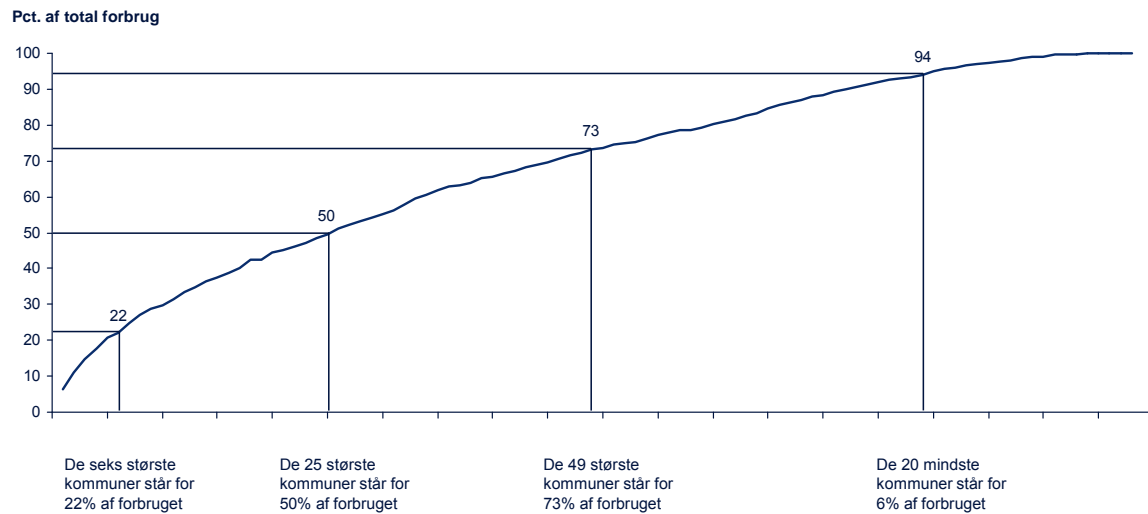


Kilde: Danmarks Statistik (RESP01) ex "Almene boliger" og ex "Andre boliger for ældre"

Udgifter på plejecenterområdet

De kommunale udgifter til plejecentre beløb sig i 2013 til ca. 17,7 mia. kr., hvilket svarer til en lille stigning ift. 2009, hvor udgifterne lå på ca. 16,7 mia. kr. Udgifterne fordeler sig således, at de 49 største kommuner står for 73 pct. af udgifterne, mens de 20 mindste kommuner står for 6 pct.

Figur 7.5. Kommunernes kumulerede forbrug på plejecentre



Kilde: KL's IKU-værktøj; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Tendenser i behandlingen på plejecenterområdet

Der er en tendens til, at der kommer flere demente på plejecentrene. Det stiller øgede krav til omfanget af den pleje, der skal leveres. Centrene kan have svært ved at følge med det øgede plejebæhov. Der er ca. 85.000 demente danskere i dag, og dette tal vil ifølge Nationalt Videnscenter for Demens fordobles frem imod 2040. Dette modsvares af, at der i dag kun er cirka 6.000 plejecenterboliger, som er egentlig beregnede til demente.

Ifølge interviewede eksperter på området er en anden central tendens, at der ses et voksende antal borgere med misbrug på plejecentrene. Herudover udskrives patienter tidligere fra hospitalerne, hvilket lægger ansvaret over på kommunerne og plejecentrene. Derfor er det vigtigt for plejecentrene at være fleksible og jævnlgt kunne justere kapaciteten for at imødekomme de skiftende behov. Eksempler på skridt, kommunerne tager for at imødekomme de skiftende behov, kan være ansættelse af terapeuter, oprettelse af midlertidige pladser eller oprettelse af pladser til borgere med specielle behov.

Tilsyn med plejecentre

Kvaliteten i plejecentrenes ydelser undersøges gennem et todelt tilsynssystem. For det første underlægges plejecentrene årligt embedslægens tilsyn. Dette er en standardiseret procedure på tværs af landet. Dette tilsyn er rettet mod de sundhedsfaglige forhold på plejehjemmene og tager udgangspunkt i Sundhedslovens bestemmelser. For det andet fører kommunerne selv tilsyn med plejecentrene. Dette følger af Servicelovens § 151, hvorefter hvert plejecenter skal have mindst ét uanmeldt tilsyn om året. Det kommunale tilsyn skal undersøge, om beboerne får hjælpen i overensstemmelse med den politisk fastlagte kvalitetsstandard for hjælpen til personlige og praktiske opgaver samt til træning. Tilsynet gælder uanset, om det er en kommunal eller en privat leverandør, der konkret udfører opgaven. Metoder for og afrapportering på de kommunale tilsyn fastlægges af de enkelte kommuner. Der findes ikke en landsdækkende opsamling på resultaterne af kommunernes tilsyn.

7.2.2 Virksomheder på plejecentreområdet

Ud over de kommunale plejecentre findes der både selvejende plejecentre, som ofte samarbejder med kommunerne på driftskontrakter, og såkaldte friplejeboliger, som også ofte er selvejende, men som ikke indgår i kommunens forsyningsforpligtelse. Eksempelvis kan kommunens administration ikke bestemme, om et friplejebolig må åbne i kommunen. Friplejeboliger efter lov om friplejeboliger drives ofte på baggrund af et sæt af værdier eller med det formål at tage sig af specielle målgrupper. Som det ses ovenfor i figur 7.3., var kun 1 pct. af de samlede plejecenterboliger friplejeboliger i 2013.

Endelig findes der tre private virksomheder og en fond, som tilsammen driver 11 plejecentre i otte kommuner i Danmark. De tre virksomheder er danske Forenede Care og svenske Aleris og Attendo. Alle tre virksomheder har en

milliardomsætning og opererer også inden for hjemmepleje samt inden for andre forretningsområder. Eksempelvis har Forenede Care en stor rengørings- og facility management-forretning, mens Aleris og Attendo er aktive inden for socialområdet og hospitalsområdet. Eksempelvis driver Aleris privathospitalet Hamlet.

Virksomhederne er yderligere kendetegnet ved, at kun en lille andel af deres omsætning inden for plejeområdet kommer fra Danmark, og at hovedparten af omsætningen kommer fra Sverige. Se en nærmere beskrivelse af de tre virksomheder i kapitel 6.

Leverandørmarkedet for plejecentre er kendetegnet ved, at det er svært for små virksomheder at træde ind på markedet for fuld plejecenterdrift, da det er meget investeringstungt at drive et helt plejecenter.

7.3. OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE PÅ PLEJECENTEROMRÅDET

Dette afsnit præsenterer offentlig-privat samarbejde gennem anvendelse af udbud på plejecenterområdet.

Der fokuseres på følgende temaer:

- Gennemførte udbud.
- Kommunale fagcheferes forventning til udvikling i private leverandørers andel af markedet fremadrettet.
- Kommunernes og virksomhedernes forventninger til den fremadrettede udvikling i anvendelse af udbud.

Figur 7.6. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 7.2. Opsummering vedrørende offentlig-privat samarbejde på plejecenterområdet

- Tolv kommuner har gennemført eller er ved at gennemføre udbud på plejecenterområdet.
- Det største udbud til dato blev gennemført af Gribskov Kommune i 2014, som udbød 310 plejecenterboliger.
- Kommuner, der har gennemført udbud på plejecenterområdet, har i gennemsnit udbudt 88 boliger og modtaget i gennemsnit 4 bud.
- Der er set en beskeden vækst i IKU-graden for plejecentre de seneste år.
- De kommunale fagchefer forventer, at der vil være stigende involvering af private leverandører over de kommende år.

7.3.1 Gennemførte udbud på plejecenterområdet

Kommunerne har fri mulighed for at konkurrenceudsætte driften af plejecentre ved at udbyde opgavevaretagelsen af et eller flere plejecentre. Det er dog hidtil sket i et begrænset omfang.

12 af landets 98 kommuner har pr. juni 2014 gennemført udbud af et eller flere plejecentre eller er i proces hermed. Det første udbud fandt sted i 1999, hvor Gribskov Kommune gennemførte et samlet udbud af et plejecenter.⁴⁴ Tabel 7.1. viser det samlede antal gennemførte og påbegyndte udbud på plejecenterområdet. Som tabellen angiver, er der kommuner, som har gennemført/påbegyndt udbud en enkelt gang, såvel som kommuner, som har lavet udbud to eller flere gange.

Tabel 7.1. Gennemførte og planlagte udbud på plejecenterområdet i Danmark (kommuner opstillet i alfabetisk rækkefølge)

⁴⁴ Flere kommuner har udbudt delopgaver inden for plejecentre. Eksempelvis har Odsherred Kommune gennemført et udbud af linned-vask på syv plejecentre. Disse udbud er dog ikke inkluderet som en del af analysens fokus, da analysen er rettet mod udbud af selve plejecenterdriften.

Kommune	Årstal for udbud	Antal valgte leverandører	Valgte leverandører	Antal omfattede plejecentre	Antal modtagne bud
Frederiksberg	2012	-	Annuleret grundet manglende tilbud	Udbud af et plejecenter	-
Frederiksberg	2015	-	I proces	Drift af to plejecentre	-
Gribskov (Græsted & Gilleleje)	1999	3	Curatus, Attendo, ActiveSeniorCare	Drift af 3 plejecentre	3-5
Gribskov (Græsted & Gilleleje)	2005	2	Aleris, Attendo A/S	Drift af 3 plejecentre	5
Gribskov	2014	3	Aleris, Attendo, PlejeGribskov (kommunen selv)	Drift af 5 plejecentre (310 boliger)	6 leverandører lagde 16 bud på 4 delaftaler
Holbæk	2013	1	Forenede Care	Drift af 1 plejecenter	5
Holbæk	2014	-	I process	Etablering og drift af 1 plejecenter (65 boliger)	4
Kolding	2007	1	OK-fonden	Drift af 1 plejecenter (64 lejligheder), Dreyershus	2
Kolding	2013	1	Attendo A/S	Drift af 1 plejecenter (60 boliger), Vonsildhave	9
Solrød	2003	1	Carepartner (Aleris)	½ plejecenter (78 boliger), Christians have	4
Solrød	2009	1	Aleris	½ plejecenter (78 boliger), Christians have	4
Vejle	2004	1	OK-fonden	1 plejecenter (75 boliger), Betty Sørensen Parken	1
Århus	2014	1	Forenede Care	Udbud af 1 plejecenter (70 boliger), Bøgeskovhus	3
Større bykommune*	2015	-	I proces	Drift af et plejecenter	-
Mindre bykommune*	2013	1	Forenede Care	Drift af 1 plejecenter (85 boliger)	-

Kommune	Årstal for udbud	Antal valgte leverandører	Valgte leverandører	Antal omfattede plejecentre	Antal modtagne bud
Mindre landkommune*	2012	1	Forenede Care	Drift af et plejecenter (110 boliger)	3
Større landkommune*	2012	0	Annuleret grundet manglende tilbud	Drift af 1 plejecenter (31 boliger)	0
Mindre bykommune*	2000	1	Aleris – siden hjemtaget	Drift af 1 plejecenter (24 boliger)	-
Gennemsnit				88 boliger	4 modtagne bud

Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-spørgeskemaundersøgelse, Udbudsrådet (2009): Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje og omsorgsopgaver i kommunerne, Frederiksberg.dk, Udbudsportalen.dk, dk.mercell.com, KL: Kommunale erfaringer med private leverandører i ældreplejen, Allerød.dk, Udbud.dk, Aarhus.dk

* Kommuner markeret med en stjerne har ikke bekræftet oplysningerne, hvorfor de er anonymiserede i tabellen.

De gennemførte udbud varierer i omfang, kontraktlængde mv. Over de seneste år har der været gennemført nogle store udbud i Kolding og Gribskov Kommune. For sidstnævnte drejer det sig om danmarkshistoriens største udbud på ældreområdet, da kommunen i 2014 gennemførte et udbud af driften af plejecentre, hjemme- og sygepleje, genoptræning mv. Boksen nedenfor beskriver kort processen, de anvendte tildelingskriterier samt resultatet af det store udbud, som over en seksårig periode beløber sig til 1,6 mia. kr. eksklusiv optioner.

Boks 7.3. Udbud på social-, sundheds- og ældreområdet i Gribskov Kommune

I 2014 gennemførte Gribskov Kommune danmarkshistoriens største udbud på social og sundhedsområdet. Udbuddet var på 290 mio. kr. om året i en seksårig periode med mulighed for at forlænge opgaven i op til tre år. Udbuddet omfattede drift af plejecentre, et center for midlertidigt ophold, hjemmepleje og -sygepleje, drift af et genoptræningscenter, madservice til borgere i eget hjem samt drift af to botilbud.

Den kommunale leverandør, PlejeGribskov, og 12 private selskaber var efter en prækvalifikation inviteret til at byde på opgaverne.

Gribskov Kommune vurderede tilbuddene ud fra fem parametre, hvor pris vægtede 50 pct., kvalitet 25 pct., samarbejde 10 pct., innovation 10 pct. og socialt engagement 5 pct. Borgmester Kim Valentin udtalte, at kommunen i udbuddet havde lagt vægt på ... *... at udlicitering ikke bare bliver et spørgsmål om at levere en service så billigt som muligt, men at det i lige så høj grad handler om kvalitet og at opgaverne ses i en sammenhæng, så borgerne kommer i første række.*

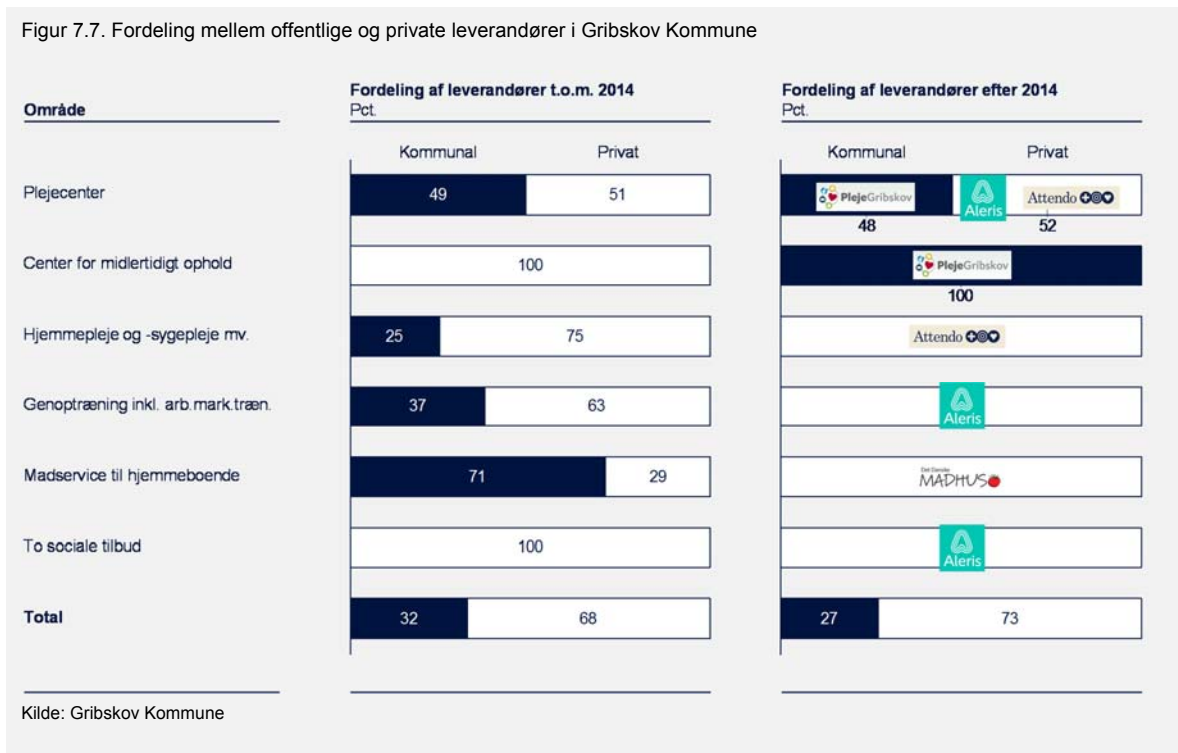
Fremover vil godt 1/4 (27 %) af opgaverne løses kommunalt, hvor det tidligere var knap 1/3 (32,4 %) af opgaverne.

"For os er det ikke afgørende, om det er private eller kommunale leverandører, som skal servicere borgerne. Vi har lagt vægt på, hvem det kan levere den bedste kvalitet til den bedste pris, og det er faktisk lykkedes at få nogle rigtig gode priser, samtidig med at vi har løftet kvaliteten over for de svageste borgere i vores kommune,"

sagde Formand for Social- og Sundhedsudvalget i Gribskov Kommune, Birgit Roswall. Den kommunale leverandør vandt centret for midlertidigt ophold samt to plejecentre, men tabte opgaver på genoptræning og hjemmepleje og bød ikke på madservice.

Resultatet af udbuddet betød, at nogle borgere skiftede leverandør eller oplevede en ændring i servicetilbud. For de berørte medarbejdere betød en ny leverandør, at de blev virksomhedsoverdraget med fastholdelse af de tidligere rettigheder og forpligtelser, uanset hvilken leverandør de tidligere var ansat hos.

Figur 7.7. Fordeling mellem offentlige og private leverandører i Gribskov Kommune

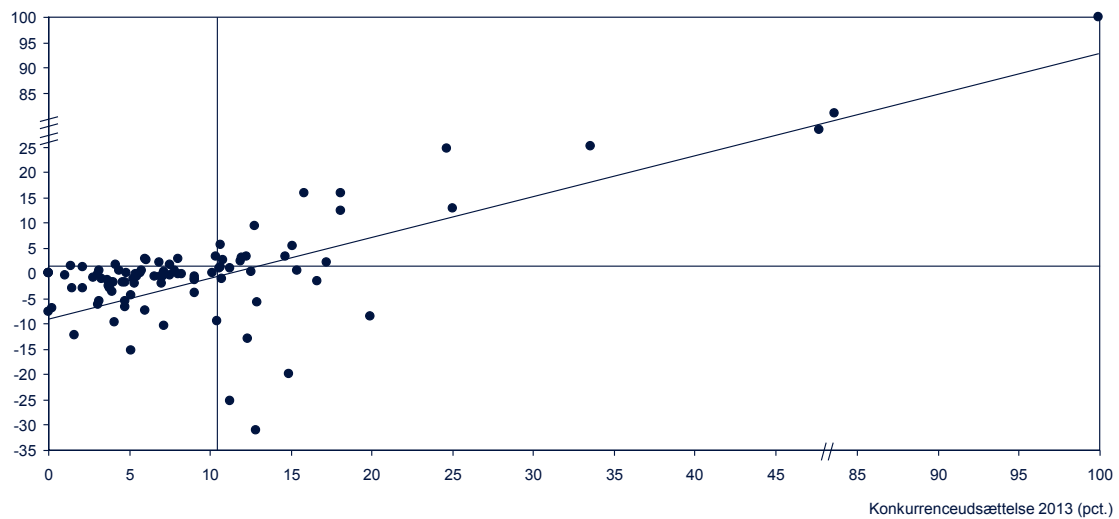


7.3.2 IKU på plejecenterområdet

De gennemførte udbud dækker enkelte udbud eller udbud af flere plejecentre i den pågældende kommune og indebærer således, at graden af konkurrenceudsættelse varierer fra kommune til kommune, jf. figur 7.8., som illustrerer gennemsnitlige IKU-grader på plejecenterområdet.

Figur 7.8. IKU-grad for plejecentre i pct. og vækst i IKU-grad i procentpoint for perioden 2009-2013

Vækst 2009-13 (pct.point)



Note: Følgende kommuner er udeladte grundet IKU-grader på over 100 pct. eller under 0 pct.: Guldborgsund, Odder, Thisted, Varde og Aalborg
Kilde: Noegletal.dk, KL's IKU-værktøj, Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Betragtes figur 7.8 er en anden umiddelbar observation, at stort set alle kommuner har en IKU-grad, som er større end nul, hvilket skyldes, at IKU-beregningen modsat denne analyses definition inkluderer deludbud af fx den praktiske hjælp (jf. Odsherred-eksemplet med linnedvask) i IKU-beregningen, hvorfor billedet adskiller sig fra alene at afbillede de kommuner, som har gennemført et udbud af et samlet plejecenter.

En anden interessant observation ved figur 7.8. er væksten i konkurrenceudsættelsesgrad på området. Som figuren illustrerer, har kurven fra 2009 til 2013 været relativt flad med en gennemsnitlig vækst på omkring to procentpoint. Den gennemsnitlige vækst dækker over, at en overvejende del af kommunerne har realiseret en flad til svag negativ udvikling, mens en mindre gruppe kommuner har oplevet større vækst i perioden.

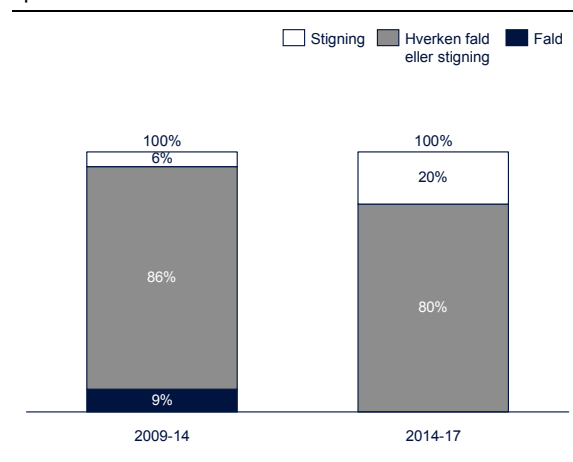
7.3.3 De kommunale fagchefer vurdering af den fremadrettede involvering af private leverandører

Ser man på de kommunale fagchefer vurdering af udviklingen i de private leverandørers andel af markedet for drift af plejecentre, afspejler den i vid udstrækning billedet optegnet af den gennemsnitlige IKU-udvikling fra 2009 til 2014. Således svarer alene 6 pct. af de kommunale fagchefer, de har oplevet en stigning i den private andel af opgavevaretagelsen, mens 9 pct. tilkendegiver et fald. Den største gruppe af de kommunale fagchefer har oplevet, at privatleverandørandelens på området har været stabil i perioden 2009-2014.

Adspurgt til deres forventninger frem mod 2017 er billedet en smule anderledes. Således svarer den største gruppe fortsat, at de forventer en stabil fordeling af leverandørandele, hvorimod gruppen af kommuner, som forventer en voksende privat leverandørandel, udgør cirka 20 pct. Der er ingen kommunale fagchefer, som forventer en mindre privatandel fremadrettet.

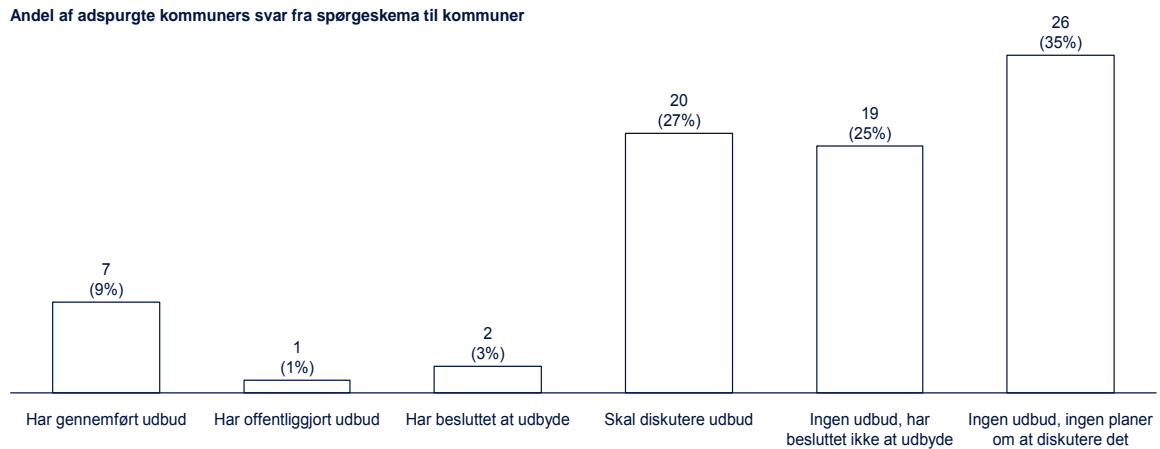
Endelig ligger kommunens rapporterede erfaringer med udbud i forlængelse af det samlede billede. Således har syv af kommunerne, som har besvaret spørgeskemaet, gennemført et udbud, tre har offentliggjort eller besluttet at gennemføre et udbud, og 20 kommuner skal have en politisk drøftelse herom i den nærmeste fremtid. Igen svarer den største gruppe på i alt 45 kommuner (60 pct.), at de har besluttet ikke at gennemføre udbud eller ingen planer har om at diskutere det. Figur 7.10. nedenfor opsamlers de kommunale fagcheferes besvarelse på området.

Figur 7.9. Kommunale fagchefer forventning til udvikling i private leverandørers andel af markedet



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje

Figur 7.10. Kommunernes erfaringer med udbud



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for plejecentre

Plejecenterområdet er således ift. offentlig-privat samarbejde karakteriseret ved på den ene side at være et område med mere end 10 års erfaring med konkurrenceudsættelse af opgaver og på den anden side at være et område, hvor hovedparten af kommunerne ingen erfaringer har med udbud.

7.4. EFFEKTER AF OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE PÅ PLEJECENTEROMRÅDET

Dette afsnit belyser effekterne ved offentlig-privat samarbejde på plejecenterområdet. De temaer, der berøres, er:

- Kommunernes realiserede og forventede effekter ved udbud.
- Sammenhæng mellem kommunernes forventede og realiserede effekter ved udbud.
- Spredning i effekterne i såvel realisering af effekter ved senest gennemførte udbud som ift. kommunernes generelle forventninger til effekterne ved udbud.

Figur 7.11: Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 7.4. Opsummering af nøgleresultater vedrørende effekterne ved offentlig-privat samarbejde på plejecenterområdet:

Ved senest gennemførte udbud på hjemmeplejeområdet har kommunerne i gennemsnit opnået såvel økonomiske som ikke-økonomiske effekter. Ved en gennemgang af kommunernes senest gennemførte udbud ses blandt andet, at:

- Kommunerne reducerer gennemsnitligt udgifterne med 6 pct. ved udbud. Dette er baseret på en opgørelse foretaget af fem kommuner.
- Der er en ikke stor spredning i kommunernes realiserede eller forventede økonomiske gevinster. En enkelt kommune har realiseret mindreudgifter på 15 pct. og en anden kommune har haft en uændret udgiftsprofil. De sidste tre kommuner har såvel forventet som realiseret mindreudgifter på mellem 1 og 10 pct.
- Fra mindreudgifterne skal trækkes udbudsudgifter. Tre kommuner har oplyst såvel udbudsvolumen som udgifter til udbud. Udbudsudgifterne udgør i gennemsnit 0,9 pct. af udbudsvolumen og varierer fra 0,7 pct. til 1,7 pct.
- Fem kommuner angiver, at de forventede positive effekter for ikke-økonomiske effektparametre ved seneste gennemførte udbud. Fire ud af fem kommuner har i nogen grad eller i høj grad realiseret de forventede positive effekter, mens en enkelt kommune angiver, at kommunen slet ikke har realiseret de forventede effekter.

Kommunerne forventer generelt positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter ved udbud. Dette er tydeligt, når der spørges til kommunernes generelle forventninger til udbud og ikke specifikt til senest gennemførte udbud.

- Kommunernes generelle forventninger til de økonomiske effekter ved udbud på plejecenterområdet er på niveau med de forventede økonomiske effekter ved offentlig-privat samarbejde på andre områder.
- Kommunernes generelle forventninger til de ikke-økonomiske effekter ved udbud på plejecenterområdet er en anelse lavere end de forventede ikke-økonomiske effekter ved offentlig-privat samarbejde på andre områder.
- Kommunerne forventer de højeste ikke-økonomiske effekter for læring mellem offentlige og private leverandører og de laveste effekter for variation i servicetilbuddet.

En gennemgang af kommunale tilsynsrapporter viser ingen forskel mellem kvalitetsniveauet i offentligt drevne og privatdrevne plejecentre. En gennemgang af tilsynsrapporter fra embedslægen indikerer, at offentligt drevne plejecentre har et let højere kvalitetsniveau end privatdrevne plejecentre.

7.4.1 Effekter ved senest gennemførte udbud på plejecenterområdet

Kommunerne er blevet spurgt om såvel deres økonomiske som ikke-økonomiske effekter ved seneste udbud.

Realiserede økonomiske effekter ved senest gennemførte udbud på plejecenterområdet

Ved senest gennemførte udbud har kommunerne i gennemsnit realiseret mindreudgifter på 6 pct. De realiserede gevinster svarer til de gevinster, der blev forventet på tidspunktet for udbudsmaterialernes offentliggørelse. Det fremgår af figur 7.12. nedenfor og er baseret på svar fra fem kommuner. Herudover fremgår det af figuren, at kommunerne forventer forskellige effekter, når de igangsætter et udbud. En enkelt kommune forventer et uændret udgiftsniveau, mens tre kommuner forventer gevinster på mellem 1 og 10 pct. En sidste kommune forventede gevinster på mellem 11 og 20 pct. Alle fem kommuner har realiseret de effekter, de forventede på tidspunktet for udbudsmaterialets offentliggørelse.

Som det er tilfældet med hidtidigt gennemførte analyser på plejecenterområdet, se boks nedenfor, er den gennemførte analyse begrænset af antallet af kommuner, som har gennemført et udbud på plejecenterområdet. Fem af de kommuner, som har besvaret den gennemførte spørgeskemaundersøgelse, har oplyst realiserede såvel som oprindeligt forventede økonomiske effekter ved gennemførelsen af et konkret udbud.

Boks 7.5. Tidligere analyser af effekter ved udbud på plejecenterområdet

Der er begrænsede erfaringer med udbud på plejecenterområdet. Trods dette har flere tidligere analyser søgt at belyse kommunernes erfaringer. Senest har Udbudsrådet i 2009 fået gennemført en effektanalyse af pleje- og omsorgsområdet. Analysen bygger på resultater fra fire kommuner, som på daværende tidspunkt havde et privat plejecenter i drift, nemlig Gribskov, Solrød, Kolding og Vejle.

Analysen finder, at de fire kommuner havde realiseret mindredgifter på 12-14 pct. Men det understreges i rapporten, at der er en betydelig usikkerhed forbundet med særligt resultaterne fra Vejle. En anden analyse² samler resultater på tværs af tidligere gennemførte analyser og inddrager erfaringer fra ældreområdet i Sverige. I denne analyse gennemgås enkelte svenske casestudier. Analysen identificerer positive økonomiske gevinster ved udbud af plejecentrene i størrelsesordenen 8 pct. – altså et stykke under niveauet for de danske casestudier.

For de ikke-økonomiske effekter finder analysen gennemført i 2009 ikke dokumentation for kvalitetsforskelle mellem offentlige og private udbydere på plejeboligområdet. Udbudsrådets analyse fra 2012 vurderer, at effekter af konkurrenceudsættelse på plejecenterområdet er mangelfuldt belyst.

Med 6 pct. i realiserede mindredgifter ligger kommunernes rapporterede mindredgifter et stykke under resultat fra tidligere studier. Med fem datapunkter er det oplagt, at den enkelte case er af afgørende betydning for den gennemsnitlige økonomiske effekt, hvorfor kommune 1 med en rapporteret realiseret besparelse på 0 pct. trækker gennemsnittet betydeligt ned.

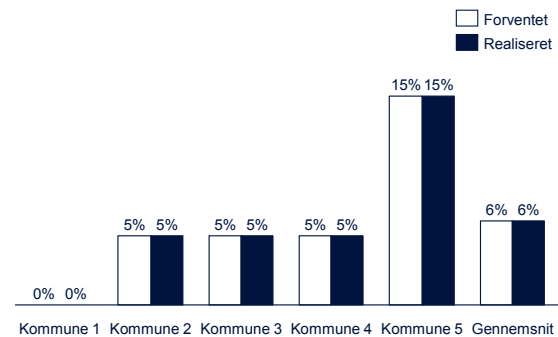
De realiserede økonomiske effekter er opgjort som bruttogevinster. Herfra skal trækkes engangsudgifter til udbud. Som det fremgår af kapitel 3 og af data fra udbud på det kommunale vejområde (kapitel 5) er den relative størrelse af udbudsudgifterne typisk afhængig af størrelsen på det gennemførte udbud. Da udbud på plejecenterområdet som oftest er ganske store, forventes udbudsudgifterne at udgøre en relativt mindre andel af den samlede udbudssum. Dette understøttes af de indsamlede data. Tre kommuner har oplyst såvel den samlede udbudssum som udbudsudgifterne. En kommune har brugt 2,3 mio. kr. i udbudsudgifter på at gennemføre et udbud på 290 mio. kr., altså 0,8 pct. af den totale udbudte volumen. En anden kommune har brugt 5 mio. kr. på at gennemføre et udbud på samme størrelse (290 mio. kr.), hvilket svarer til 1,7 pct. af den udbudte sum. En tredje kommune har brugt 4,8 mio. kr. på at udbyde en opgave til samlet set lige over 530 mio. kr., svarende til 0,9 pct. I gennemsnit har de tre kommuner således haft udbudsomkostninger svarende til 1,1 pct. af den udbudte opgavesum. Fratrækkes disse 1,1 pct. de gennemsnitlige mindredgifter på 6 pct., realiseres en gennemsnitlig nettogevinst på lige under 5 pct. For de tre kommuner, hvor udbudsudgifterne er kendte, ville dette – pga. udbuddenes størrelse – svare til absolutte gevinster på gennemsnitligt lige over 18 mio. kr. pr. kommune i kontraktperioden. Det skal igen understreges, at der er tale om ganske overordnede og indikative beregninger, pga. den usikkerhed, der er i data, og det begrænsede antal datapunkter.

Realiserede ikke-økonomiske effekter ved senest gennemførte udbud på plejecenterområdet

For de ikke-økonomiske effekter har fem kommuner angivet forventninger hertil, samt i hvor stor udstrækning kommunerne har realiseret de forventede effekter ved gennemførelse af udbud. Alle fem kommuner angiver, at de på tværs af de seks ikke-økonomiske parametre forventer positive effekter ved det senest gennemførte udbud. Fire ud

7.12. Forventede og realiserede økonomiske effekter⁴⁵

Reduktion af udgifter i pct. i forhold til situationen før udbuddet

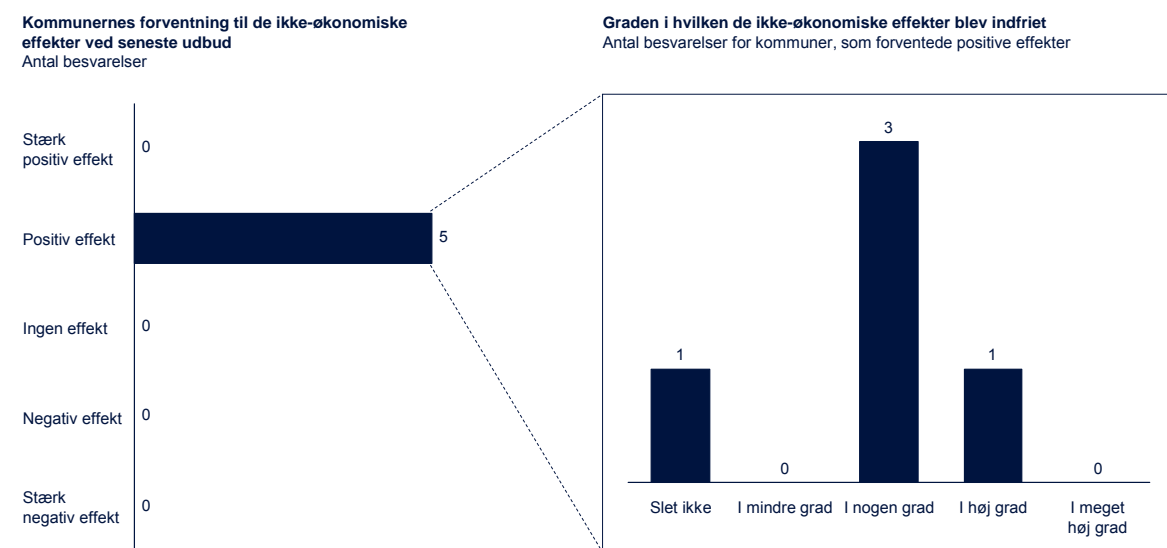


Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje

⁴⁵ Det bemærkes, at kommunerne er blevet bedt om at opgøre gevinsterne i 10-procentpointsintervaller, hvorfor tallene er indikative. Når der således i figuren står, at kommune 3 forventede gevinster på 15 pct., er dette tal taget som mellempunktet af det interval på 11-20, som respondenterne har valgt. Tages yderpunkterne for hvert svar ift. de realiserede gevinster betyder det således, at kommunernes gennemsnit ligger mellem 3 pct. $([0 \text{ pct.} + 1 \text{ pct.} + 1 \text{ pct.} + 1 \text{ pct.} + 11 \text{ pct.}] / 5)$ og 10 pct. $([0 \text{ pct.} + 10 \text{ pct.} + 10 \text{ pct.} + 10 \text{ pct.} + 20 \text{ pct.}] / 5)$.

af fem kommuner har desuden i nogen grad eller i høj grad realiseret de forventede positive effekter, mens en enkelt kommunal chef angiver, at kommunen slet ikke har realiseret effekterne. Figur 7.13. giver i venstre side et overblik over, hvilke forventninger de fem kommuner havde til det seneste gennemførte udbud. Højre side angiver, i hvilken grad kommunerne realiserede de forventede effekter.

Figur 7.13: Kommunernes forventede og realiserede ikke-økonomiske effekter



Note: Besvarelser på de seks ikke-økonomiske effekter er her aggregeret til gennemsnit for hver kommune, hvor fx gennemsnit på 2,5-3,5 kategoriseres som ingen effekt, gennemsnit på 3,5-4,5 kategoriseres som positiv effekt osv.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje

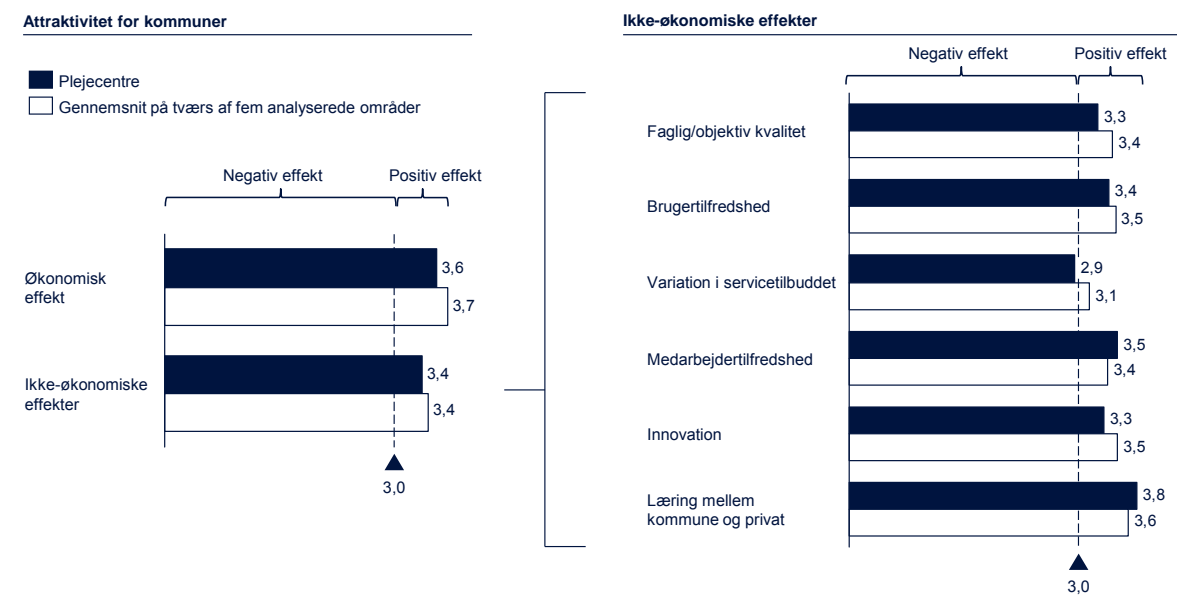
Der tegner sig således et klart billede af, at udbud gennemføres med ambitionen om at kunne realisere positive ikke-økonomiske gevinster, og at de efterfølgende i vid udstrækning realiserer disse effekter. Med andre ord synes bevæggrundene for de kommuner, som har gennemført udbud, ikke alene at være at sikre reduktion i udgifterne på området, men også at sikre nogle mere kvalitative effekter ved opgaveløsningen.

7.4.2 Kommunernes generelle forventninger til effekter ved udbud

I det følgende vil analysen tage udgangspunkt i kommunernes generelle forventninger til udbud frem for de realiserede effekter ved seneste udbud. Herved kan alle kommuner inddrages og ikke kun de kommuner, der har gennemført udbud. Se en nærmere beskrivelse af forholdet mellem realiserede og forventede effekter i kapitel 3.

Med afsæt i besvarelser fra de kommunale fagchefer tegner der sig et relativt klart billede af, at der ved gennemførelse af udbud blandt de kommunale chefer forventes, at kommunen kan realisere positive økonomiske såvel som ikke-økonomiske effekter. Se figur 7.14. nedenfor.

Figur 7.14. Forventede effekter ved gennemførelse af udbud på plejecenterområdet

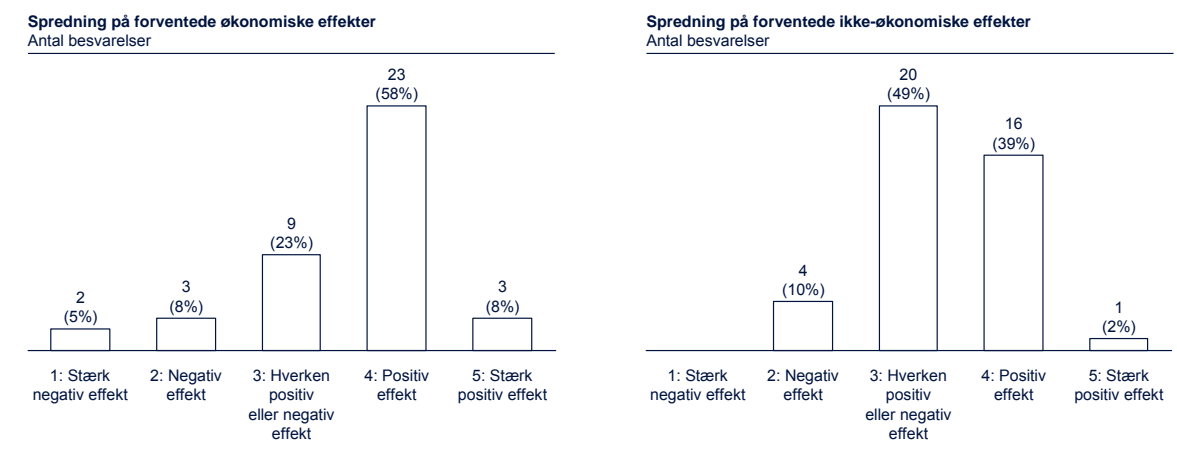


Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for plejecenterområdet

Til trods for kommunernes begrænsede anvendelse af udbud på området er der således i gennemsnit positive forventninger til, at kommunen kan opnå effekter herved. For de ikke-økonomiske effekter er billedet generelt det samme på tværs af de seks separate effektmål, hvor dog særlig effektmålet læring mellem kommune og privat vurderes at være positivt, mens variation i servicetilbuddet er eneste ikke-økonomiske effektmål, hvor de kommunale fagchefer forventer en negativ effekt.

Der er dog en vis spredning i kommunernes besvarelser både for de økonomiske effekter og de ikke-økonomiske effekter, jf. figur 7.15. Helt overordnet forventer de fleste kommuner dog positive økonomiske effekter. For ikke-økonomiske effekter er der en større andel af kommunerne, 49 pct., der har en neutral forventning. 41 pct. forventer enten en positiv eller en stærkt positiv effekt.

Figur 7.15. Spredningen i økonomiske og ikke-økonomiske effekter



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for plejecenterområdet

7.4.3 Objektive kvalitetsdata på plejecenterområdet

Med henblik på nærmere at undersøge, om der er en objektiv forskel på kvaliteten i offentligt drevne og privatdrevne plejecentre, er resultaterne af embedslægens årlige tilsynsrapporter af landets plejecentre såvel som kommunernes egne tilsynsrapporter gennemgået.

Embedslægens tilsynsrapporter

I sit tilsyn gennemgår embedslægen de enkelte plejecentre på en række kvalitetsdimensioner og giver efterfølgende en overordnet vurdering på baggrund af besøget. Plejecentrene kan modtage fem forskellige konklusioner rangerende fra ingen bemærkninger til væsentlig kritik, således, at hvert plejecenter tildeles en score fra 1 (væsentlig kritik) til 5 (ingen bemærkninger).

Med afsæt i en gennemgang af rapporterne for en række kommuner, som både har private og offentlige plejecentre, er en gennemsnitsscore beregnet. Figur 7.16. viser resultat af analysen.

Som figuren viser, er der baseret på det analyserede data fra embedslægen indikationer på, at de offentlige plejecentre klarer sig bedre i embedslægens tilsynsrapporter, da gennemsnitsscoren her er 3,58 mod 3,14 hos de private plejecentre.

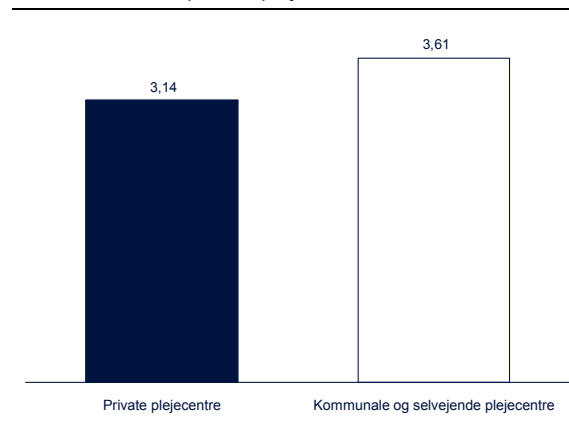
Ift. datagrundlaget bør det bemærkes, at gennemsnitsscoren for de private plejecentre alene bygger på syv plejecentre, hvorfor resultaterne skal tages med et vist forbehold. Uagtet det mere spinkle datagrundlag er der dog et billede af, at de kommunale og selvejende plejecentre klarer sig bedre i embedslægens tilsynsrapport end de private.

Kommunernes egne tilsynsrapporter

Foruden embedslægen laver de enkelte kommuner egne tilsynsrapporter. Fokus, detaljeringsgrad og anvendte målepunkter varierer fra kommune til kommune, hvorfor disse rapporter ikke kan sammenlignes på tværs af kommunerne. De kommunale tilsynsrapporter er overvejende af kvalitativ karakter, mens enkelte kommuner rapporterer få kvantitative resultater i tilsynsrapporten.

Med henblik på at lave en sammenligning på tværs af offentlige og private plejecentre er kommunernes tilsynsrapporter gennemgået for de kommuner, der både har offentlige og private plejecentre. På tværs af de syv analyserede kommuner ses meget lidt forskel mellem offentlige og private plejecentre. For to af kommunerne, hvor der kan identificeres en forskel, er det henholdsvis et privat plejecenter og de kommunale, som adskiller sig positivt. Figur 7.17. nedenfor viser observationerne fra gennemgangen af de kommunale tilsynsrapporter.

Figur 7.16. Kvalitet af private og kommunale plejecentre i kommuner med private plejecentre



Note: Skala fra 1 til 5 baseret på de fem kategorier i embedslægens tilsynsrapport, p-værdi på 0,17. Greve, Gribskov, Holbæk, Kolding, Syddjurs, Vejle kommune er inkluderet i analysen, da de alle har minimum et privat plejecenter.
Kilde: Embedslægens tilsynsrapporter, Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Figur 7.17: Analyser af Sundhedsstyrelsen og kommunernes tilsynsrapporter for seks kommuner med private plejecentre

Kommune	Databeskrivelse	Analyse	Tendens
Gribskov kommune	<ul style="list-style-type: none"> Tilsynsrapporter for 5 ud af 6 plejecentre, som analyseres kvalitativt 	<ul style="list-style-type: none"> To private og et kommunalt center har ingen eller små fejl og mangler. Et privat og et kommunalt center har fejl og mangler 	Ingen forskel
Holbæk kommune	<ul style="list-style-type: none"> Tilsynsrapporter for 8 ud af 9 plejecentre, som analyseres kvalitativt 	<ul style="list-style-type: none"> Der er alvorlige fejl og mangler i det private plejehjem og et kommunalt, men flere kommunale har ingen anmærkninger 	Kommunal
Kolding kommune	<ul style="list-style-type: none"> Tilsynsrapporter for 12 ud af 13 plejecentre, som analyseres kvalitativt 	<ul style="list-style-type: none"> Generelt udtrykkes der stor tilfredshed med kommunens plejecentre 	Ingen forskel
Solrød kommune	<ul style="list-style-type: none"> Kommunens eneste plejecenter er delt op i en privat og en offentlig del, som sammenlignes kvalitativt 	<ul style="list-style-type: none"> Begge dele roses i tilsynsrapporten og har lavt sygefravær. Der er 4 anbefalinger til den kommunale del og 1 til den private 	Ingen forskel
Syddjurs kommune	<ul style="list-style-type: none"> Tilfredshedsundersøgelse af kommunens syv plejecentre 	<p>3,79 3,83 Privat Kommunal P-værdi: 0,53</p>	Ingen forskel
Vejle kommune	<ul style="list-style-type: none"> Tilfredshedsundersøgelse af kommunens 19 plejecentre 	<p>4,70 4,35 Privat Kommunal P-værdi: 0,35</p>	Privat

Note: Greve Kommune har også et privat plejecenter, men der findes ingen tilsynsrapport for det, og der er dermed intet sammenligningsgrundlag. Derfor udgår kommunen af analysen.

Kilde: Kommunale tilsynsrapporter, Quartz+Co- og Rambøll-analyse

7.5. FAKTORER DER PÅVIRKER EFFEKTER AF OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE PÅ PLEJECENTEROMRÅDET

Som det fremgik ovenfor, vurderer kommunerne generelt, at udbud fører til både positive økonomiske og positive ikke-økonomiske effekter for såvel kommunerne som borgerne. I dette afsnit fokuseres der på, hvad der begrænser eller fremmer de forskellige effekttyper, samt hvilke tiltag, der kan bidrage til at skabe større effekter.

Figur 7.18. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 7.6. Opsummering af forhold der påvirker kommunernes forventninger til effekter ved udbud på plejecenterområdet

Særligt tre forhold synes at forklare variationen i kommunernes forventninger til effekterne ved udbud på plejecenterområdet:

- Forhold ved markedet påvirker fem ud af de syv effekttyper. Særligt kommunernes vurdering af, om der er et tilstrækkeligt marked, kommunernes dialog med leverandørerne og kommunernes vurdering af leverandørernes evne til at sikre innovativ opgaveløsning synes at spille en rolle for vurderingen af potentialerne ved udbud.
- Styring og organisatoriske forhold påvirker fire ud af de syv effekttyper. Særligt kommunernes vurdering af, om der har tilstrækkelige udbudskompetencer på området, spiller en rolle for deres vurdering af effekterne.
- Politiske og økonomiske forhold har en svag sammenhæng med kommunernes forventninger til de økonomiske effekter på området.

Figur 7.19. Forhold der påvirker kommunernes forventede effekter af offentlig-privat samarbejde på plejecenterområdet

Kvalitativ sammenhæng: ☆

Statistisk sammenhæng: □ Ingen ■ Svag ■ Stærk

Overordnede faktorer	Effekter	Faglig/objektiv kvalitet	Bruger-tilfredshed	Medarbejder-tilfredshed	Variation i tilbuddet	Innovation	Læring mellem kommune og privat	Udgifter
Strategiske forhold								
Styring og organisatoriske forhold		☆		■	☆			☆
Politiske og økonomiske forhold								■
Forhold ved markedet		★	■	■	■	★	★	☆
Forhold ved området								
Strukturelle forhold								

Note: Multivariate regressionsmodeller (OLS) med de forskellige effekttyper som afhængige variable og de overordnede faktorer som uafhængige variable. Kontrolleret for en større mængde strukturelle forhold via bivariate korrelationsanalyser frem for inklusion i modellerne pga. omfanget af frihedsgrader. Eksempelvis socioøkonomi, geografi, urbanisering, udgifter til området samt forholdet mellem skatteindtægter og serviceniveau. Stærk statistisk sammenhæng: $p < 0,05$ samt en substantiel stor koefficient. Svag statistisk sammenhæng: $p < 0,05$ samt en substantielt lille koefficient eller $p < 0,15$. Ingen statistisk sammenhæng: $p \geq 0,15$. Kvalitativ sammenhæng: Klare mønstre i indsamlede data fra interviews og workshop.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer på området; wokshop, interviews og desk research; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Ud fra en samlet vurdering af såvel de statistiske data som af de kvalitativt indsamlede data fokuseres der i det følgende på to forhold, som påvirker kommunernes vurdering af effekterne på plejecenterområdet:

- Forhold ved markedet
- Styring og organisatoriske forhold

7.5.1 Forhold ved markedet

Som angivet i figur 7.19 gælder det for faktoren forhold ved markedet, at analysen indikerer stærke sammenhænge med fem ud af syv effektparametre. Ud fra en samlet vurdering fokuseres der i det følgende særligt på betydningen af, om der er et tilstrækkeligt marked, på kommunernes dialog med potentielle leverandører samt på innovation i opgaveløsningen.

7.5.1.1. Tilstedeværelsen af et tilstrækkeligt marked

Blandt kommunerne er der et uensartet billede af konkurrencesituationen på markedet. Således oplever nogle, at der er ganske gode forhold ved gennemførelse af udbud, mens andre ikke oplever en tilstrækkelig konkurrencesituation.

På den afholdte områdevorkshop blev der i den forbindelse også præsenteret forskellige synspunkter og udsagn i den henseende. Eksempelvis sagde en fagchef:

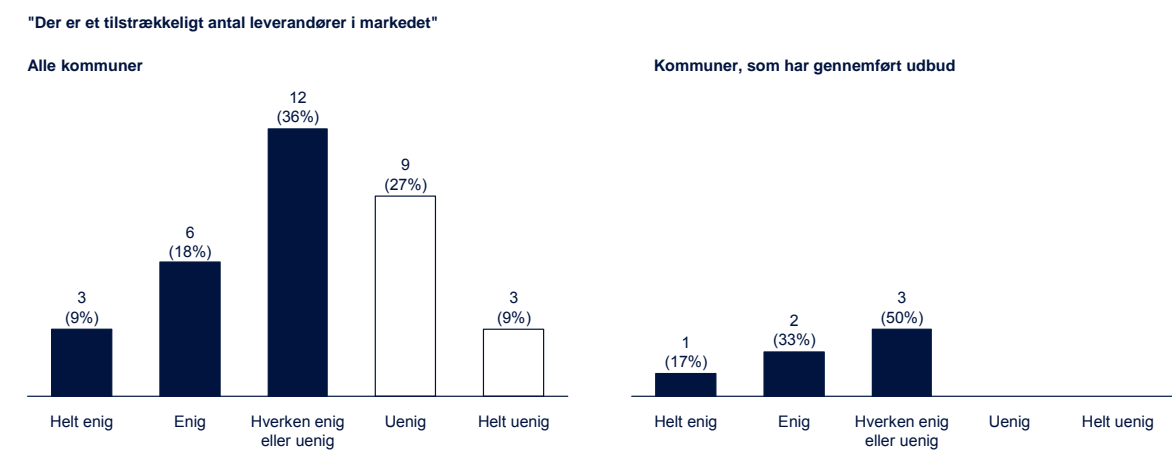
Vi oplevede et meget velfungerende marked i forbindelse med gennemførelse af vores udbud, der var således både mange og konkurrencedygtige bud.

En anden kommune udtrykte helt modsat:

Vores fornemmelse er, at der ikke findes et konkurrencedygtigt marked på det her område.

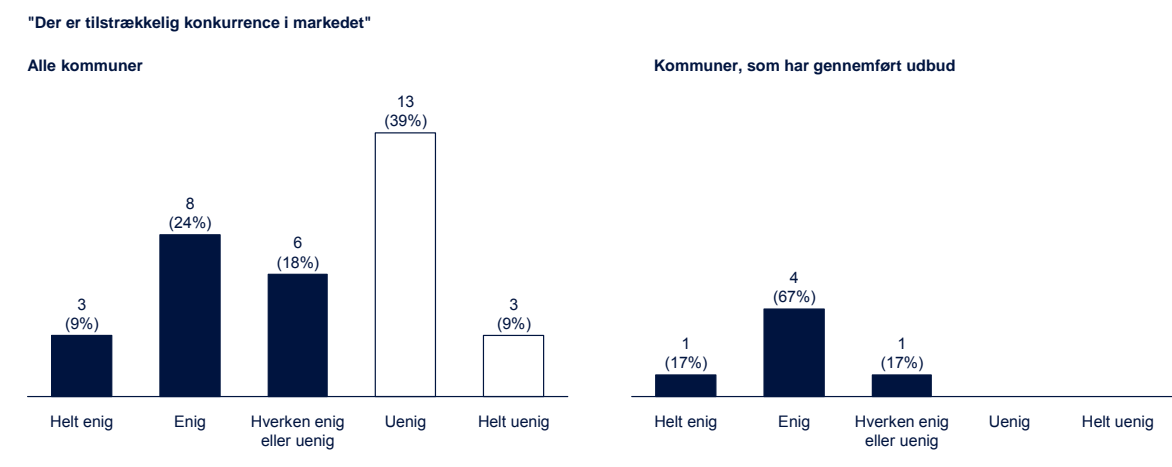
36 pct. af de kommunale fagchefer mener, at der ikke er tilstrækkelig konkurrence i markedet. 27 pct. svarer, at de er enige/helt enige i, at der er tilstrækkelig konkurrence. Se figur 7.20. nedenfor.

Figur 7.20. Kommunernes oplevelse af konkurrencesituationen



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for plejecenterområdet

Figur 7.21. Kommunernes oplevelse af konkurrencesituationen



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for plejecenterområdet

Ser man på de gennemførte udbud, har de fleste kommuner, som har gennemført udbud, oplevet at få et tilstrækkeligt antal bud af en tilstrækkelig kvalitet til, at der efterfølgende er indgået kontrakt med en leverandør. Typisk har kommunerne modtaget 3-5 bud, hvilket må anses som det, der kan forventes ift. virksomhedsstrukturen

på området (få, større virksomheder). Der er også tilfælde med færre bud samt enkelte udbud, som har modtaget tocifrede antal bud.

Der ses således både i den gennemførte spørgeskemaundersøgelse og i den afholdte workshop et delt billede ift. kommunernes vurdering af leverandørsituationen. Anskues besvarelserne imidlertid for gruppen af kommunerne, som har gennemført udbud, ser det anderledes ud. Som figur 7.20. og figur 7.21. ovenfor angiver, er der således ingen af de seks kommuner, som svarer, hverken at antallet af leverandører ikke er tilstrækkeligt, eller at der ikke er tilstrækkelig konkurrence i markedet.

En mulig årsag til, at nogle kommuner vurderer, at der ikke er et velfungerende marked, er, at markedet er domineret af få, men store leverandører. Flere kommuner har i interviews og på den gennemførte workshop fremført, at denne leverandørstruktur medfører en risiko for en monopollignende situation, hvilket efter disse kommuners vurdering helt vil gøre det umuligt at etablere et attraktivt offentlig-privat samarbejde. Som en kommunal chef fra en af Danmarks store kommuner siger:

Man kan godt ud fra en kommunal synsvinkel sidde med den frygt, at hvis markedet i større udstrækning bliver privatiseret, vil der være risiko for monopollignende tilstande.

Dialog med potentielle leverandører

Med afsæt i den aktuelle markedssituation og det tilhørende leverandørbillede er spørgsmålet, hvorvidt kommunerne i forbindelse med en udbudssituation kan sikre en større grad af økonomiske såvel som ikke-økonomiske effekter ved at indgå i dialog med leverandørerne i forbindelse med gennemførelsen af udbud.

Med udgangspunkt i besvarelserne fra de kommuner, som har gennemført en udbudsproces på plejecenterområdet, svarer 10 ud af 11 kommuner, at de har haft en dialog med markedet ift. at udvikle kravspecifikationer til udbuddet. Det tegner således et billede af, at de kommuner, der gennemfører udbud på plejecenterområdet, i vid udstrækning anvender leverandørerne.

Kommunernes vurdering af, om de indgår i en tilstrækkelig dialog med virksomhederne på plejecenterområdet, kan forklare spredningen i kommunernes forventning til effekterne ved udbud på en række områder. I jo højere grad kommunerne vurderer, at de er i dialog med markedet, desto højere vil deres forventninger til effekterne være, alt andet lige. Særligt ses en sammenhæng med effektmålene kvaliteten i opgavevaretagelsen, graden af innovation i opgaveløsningen og læring mellem offentlige og private leverandører. Input fra interviews og workshop understøtter disse sammenhænge. Således blev det af en deltager på workshoppen udtrykt, at ...

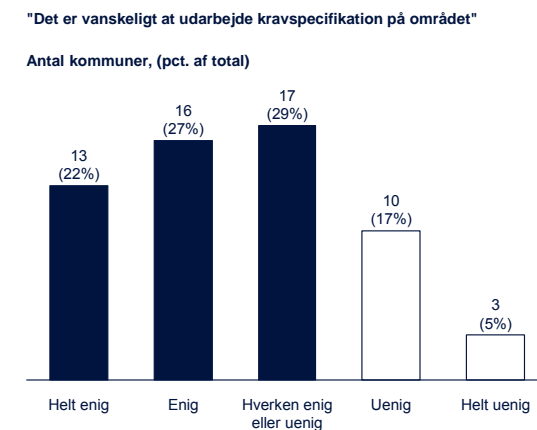
... området er komplekst, og derfor er det afgørende ved udarbejdelsen af et solidt udbudsmateriale, at involvere leverandørerne i processen, for at sikre at den efterfølgende opgavevaretagelse er af en tilfredsstillende kvalitet, og at give plads til at leverandørerne kan indtænke nyere og smartere løsninger af opgaverne.

Dette udsagn skal ikke mindst ses i lyset af, at kommunerne oplever plejecenterområdet som et område, hvor det er ganske udfordrende at udarbejde kravspecifikationer. 44 pct. af kommunerne er således enige eller helt enige i, at det er vanskeligt at udarbejde kravspecifikationer, jf. figur 7.22.

Brugertilfredshed og reduktion i udgifter er også påvirket positivt af dialog. Denne statistiske sammenhæng er dog ikke så stærk og klar som for de øvrige effektparametre.

Rettes fokus endelig mod leverandører, som beskæftiger sig med plejecenterområdet, er der bred enighed fra leverandørsiden om, at en dialog mellem den kommunale udbyder og det potentielle leverandørfelt er positiv for et succesfuldt samarbejde. Således svarer 12 af 15 virksomheder, som har deltaget i den gennemførte spørgeskemaundersøgelse, at en dialog mellem de to parter er positiv, jf. figur 7.23. nedenfor.

Figur 7.22. Kommunernes holdning til kravspecifikation af udbud

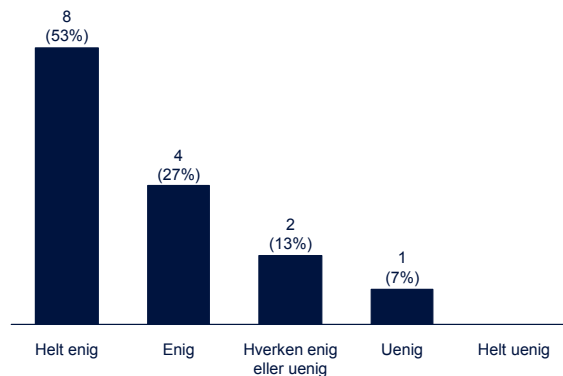


Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje

Figur 7.23. Virksomhedernes holdning til kommunernes dialog med markedet ved gennemførelse af udbud

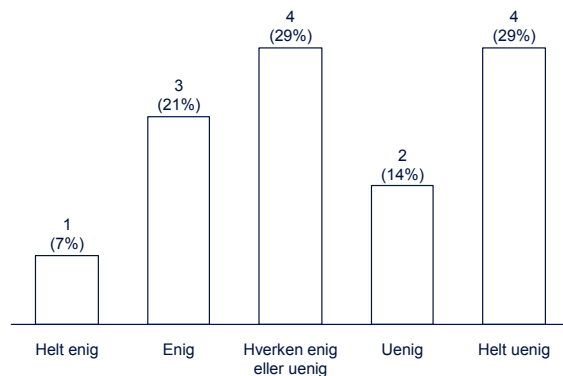
Virksomhedernes holdning til dialog med markedet
Antal respondenter i spørgeskemaundersøgelse

"Generelt øget dialog mellem den offentlige udbyder og det potentielle leverandørfelt vil alt andet lige være positivt"



Virksomhedernes holdning til dialog med markedet
Antal respondenter i spørgeskemaundersøgelse

"Kommunerne udnytter i tilstrækkelig grad de muligheder, der er for dialog mellem den offentlige udbyder og det potentielle leverandørfelt som led i udbudsprocessen"



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt relevante leverandører på plejecenterområdet

Til gengæld er flere leverandører uenige i, at der er tilstrækkelig dialog mellem kommunerne og leverandørerne, se figur 7.23 ovenfor, hvor 6 af 14 virksomheder angiver, at de er uenige eller helt uenige i, at der er tilstrækkelig dialog, mens 4 virksomheder er enige eller helt enige.

I den gennemførte workshop var der ikke fuld enighed blandt kommunerne om, hvorvidt det er en god ide at indgå i en dialog med leverandørerne. Nogle kommuner gav udtryk for den holdning, at leverandørerne må tilpasse sig det, kommunerne udbyder, ikke omvendt. Som en fagchef sagde:

Det er ikke vores opgave at skabe et konkurrencedygtigt leverandørmarked. Vores ansvar er at udbyde de kommunale opgaver, og så må leverandørerne give et bud på det. Hvis vi tilpasser os markedet, blander vi tingene sammen, og det er uheldigt.

7.5.1.2. Innovation i opgaveløsningen

Innovation i opgaveløsningen handler om, i hvilket omfang de private leverandører har mulighed for at bidrage til at udvikle nye metoder og tilgange til opgaveløsningen, og i hvilken udstrækning det påvirker effekterne ved gennemførelse af udbud. En måde, hvorpå kommunerne kan øge leverandørernes mulighed for at bidrage til metodeudvikling og innovation i opgaveløsningen, er ved anvendelse af funktionskrav. Dette sker i stort set alle de udbud, hvor kommunerne har svaret på den gennemførte spørgeskemaundersøgelse, og 7 ud af 10 af de kommuner, som har gennemført et udbud på plejecenterområdet, forventer, at et udbud indebærer innovation i opgaveløsningen.

7.5.2 Styring og organisatoriske forhold

Det andet centrale forhold, som har betydning for de effekter, kommunerne kan realisere ved gennemførelse af udbud på plejecenterområdet, er styring og organisatoriske forhold. Mere præcist de forhold, som har betydning for udbudsprocessen med henblik på kommunernes tilstedeværelse af udbudskompetencer og evner til at håndtere udarbejdelsen af kravspecifikationer på området.

7.5.2.1. Tilstrækkelige udbudskompetencer

Kommunernes vurdering af, om de har de rette udbudskompetencer, har betydning for tre effektmål i analysen, nemlig faglig/objektiv kvalitet, variation i servicetilbuddet til borgerne samt realisering af mindredgifter.

Som angivet ovenfor er plejecenterområdet et vanskeligt område at gennemføre udbud på, hvilket indebærer, at kommunerne skal have de nødvendige forudsætninger og kompetencer, for at et succesfuldt udbud kan udarbejdes og gennemføres. Adspurgt hertil svarer kommunerne også meget forskelligt, jf. figur 7.24.. Her er således 40 pct. af kommunerne enige eller helt enige i, at kommunen har de tilstrækkelige kompetencer, mens 35 pct. omvendt svarer, at de er uenige eller helt uenige heri.

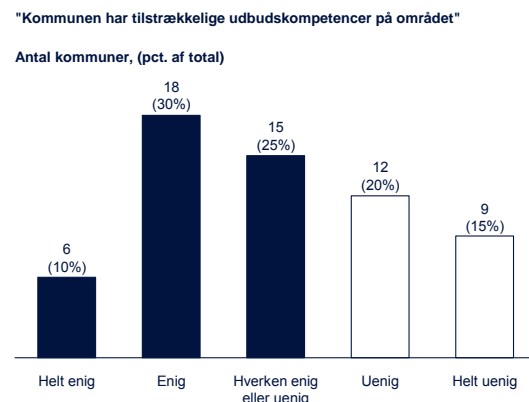
Det er nærliggende, at fraværet af de tilstrækkelige kompetencer og den tilhørende kvalitet i det udbudsmateriale, som udarbejdes, indebærer, at kvaliteten i sidste ende risikerer at blive kompromitteret, og at den ønskede variation i tilbuddene ikke opnås.

Endvidere er kommunerne ikke i tilstrækkelig grad dygtige nok til at dele udbudskompetencer på tværs af forvaltningerne, så læring flyttes ikke fra andre, mere modne dele af organisationen. Det indebærer, at der realiseres for lave effekter ift. kvalitet og reducerede udgifter. På områdedworkshoppen udtaler en kommunal fagchef således, at ...

... kommunerne mangler specialiserede udbudskompetencer ift. at gennemføre nogle gennemarbejdede og effektfulde udbud.

Med afsæt i den statistiske analyse kan der dog ikke identificeres en klar sammenhæng, der påviser, at kommuner med tilstedeværelse af en højere grad af udbudskompetencer også har større forventninger til henholdsvis de økonomiske og ikke-økonomiske effekter.

Figur 7.24. Kommunernes vurdering af tilstedeværelsen af tilstrækkelige udbudskompetencer



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for plejecenterområdet

7.6. FAKTORER DER PÅVIRKER BESLUTNINGEN OM OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE PÅ PLEJECENTEROMRÅDET

I dette afsnit undersøges det, hvilke faktorer der har betydning for, om kommunerne gennemfører udbud på plejecenterområdet. Følgende temaer undersøges:

- Hvilke forhold har særligt betydning for anvendelsen af udbud på området?
- Hvilken betydning har henholdsvis politiske præferencer og strategiske forhold for kommunernes beslutning om at gennemføre udbud på plejecenterområdet?

Identifikation af faktorer, som har betydning for beslutningen om udbud, er baseret på workshop- og interviewinput fra kommuner og virksomheder samt på de gennemførte spørgeskemaundersøgelser blandt kommunale fagchefer og virksomheder. Den overordnede analytiske tilgang er et afsæt i de kommunale chefers besvarelser af henholdsvis i) tilstedeværelsen af en række forhold i kommunen samt ii) vigtigheden af den pågældende parameters betydning for beslutningen om at gennemføre udbud. En såkaldt gap-analyse gennemførtes herefter med henblik på at identificere de forhold, som er de største barrierer for gennemførelsen af udbud. Denne gap-analyse suppleres af den statistiske analyse.⁴⁶

⁴⁶ Regressionsanalyse mellem tilstedeværelse af faktorer og erfaring med udbud jf. ovenfor.

Boks 7.7. Opsummering af nøgleresultater vedrørende analyse af forhold, der påvirker anvendelsen af udbud på plejecenterområdet

- Politiske og økonomiske forhold spiller en betydelig rolle for, om kommunerne vurderer, at udbud er attraktive på plejecenterområdet.
 - I interviews og i den gennemførte workshop peger de kommunale chefer på, at politiske forhold er afgørende for, om en kommune vælger at gennemføre udbud.
 - Mange kommunale chefer vurderer, at der ikke er tilstrækkelig dokumentation for effekterne ved udbud.
- Kommunerne vurderer, at der ikke er et tilstrækkeligt udviklet marked, og at dette er en barriere for udbud.
 - På baggrund af en gennemgang af gennemførte udbud og interviews med kommunale og private aktører er det heroverfor Quartz+Co og Rambølls vurdering, at der er et velfungerende marked på plejecenterområde
- Kun få kommuner har en klar strategi for anvendelse af udbud på plejecenterområdet.
- Større private leverandører vurderer, at uensartet opgørelse af kvalitet er en barriere for kommunernes anvendelse af udbud på plejecenterområdet.
 - I Sverige anvendes ensartede nationale metoder til at opgøre kvalitet på plejecenterområdet.

Resultaterne for analysen af tilstedeværelsen af forholdene ift. deres betydning for gennemførelsen af udbud er vist i figur 7.25. nedenfor. Den vandrette akse angiver, i hvor høj grad fagcheferne er enige i, at faktorerne er til stede i kommunerne, mens den lodrette akse angiver betydningen af faktorerne for beslutningen om at gennemføre udbud. En faktor er således en stor barriere for gennemførelsen af udbud i det tilfælde, at faktoren ikke er til stede i kommunen og samtidig vurderes at have stor betydning for beslutningen om at gennemføre udbud. Det vil sige i det tilfælde, at forholdet befinder sig i øverste venstre hjørne i figuren.

Som det ses i figuren, er der ikke faktorer, som er placeret i øverste venstre hjørne, altså i området hvor de kommunale fagchefer angiver stor betydning for beslutningen kombineret med, at der er lav tilstedeværelse af faktoren. Det indikerer, at kommunerne vurderer, at der ikke er store barrierer til stede, som hindrer kommunerne i at gennemføre udbud. Dette er dog blevet kvalificeret i den gennemførte workshop og i interviews, hvor der særligt er blevet peget på politiske og økonomiske forhold, forhold ved markedet og manglende dokumentation for effekter ved udbud.

Samlet ses nedenfor på følgende faktorer:

- Politiske og økonomiske forhold
- Forhold ved markedet
- Strategiske forhold
- Forhold ved området.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt relevante leverandører på plejecenterområdet

7.6.1 Politiske og økonomiske forhold

Flere kommuner angiver i spørgeskema, under interviews og på workshop, at beslutningen om anvendelsen af udbud på plejecenterområdet altovervejende er politisk. Som én kommunal fagchef udtrykte det under workshoppen, så er det på plejecenterområdet ikke ...

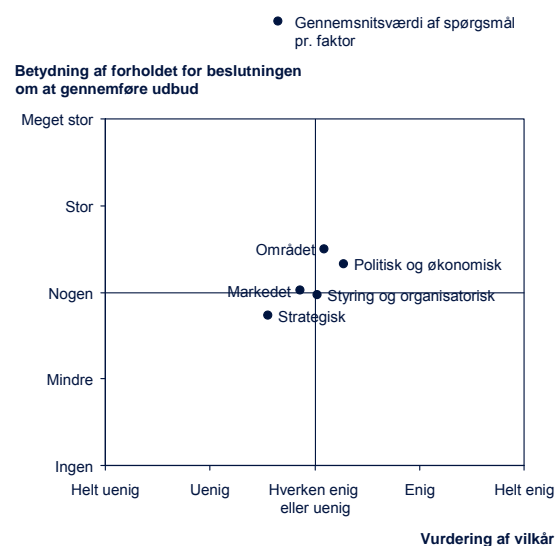
... aktuelt at diskutere andre løsninger end kommunal opgavevaretagelse,

og en anden svarer i spørgeskemaet på linje hermed, at

...

... der ligger et klart politisk ønske om ikke at have udbud af plejecentre og hjemmepleje i denne valgperiode.

Figur 7.25. Faktorer som påvirker beslutningen om at gennemføre udbud



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt relevante leverandører på plejecenterområdet

Det er endvidere vanskeligt fra administrativt hold at bringe gode argumenter og forslag om anvendelse af udbud mod det politiske niveau, hvis der her grundlæggende set eksisterer en modvilje mod bevægelse den vej. En kommunalchef udtalte således til områdeworkshoppen, at ...

... min politiske ledelse er helt klar i mælet på det her område, og så kan jeg komme med nok så mange gode argumenter. Det kommer ikke til at ændre noget.

Mens politik således i de fleste tilfælde synes at være med til at begrænse antallet af udbud, så kan beslutningen om at anvende udbud også være politisk motiveret, fremhæver en kommunal fagchef i en kommentar i den gennemførte spørgeskemaundersøgelse:

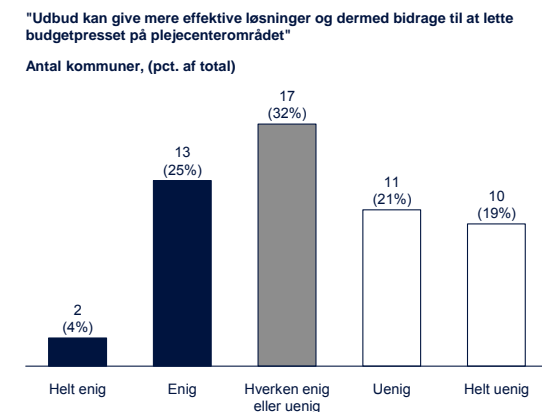
Hos os var det en ny borgmester med et meget stort ønske om mere udbud, der blev afgørende for beslutningen om at igangsætte et udbud. De politiske drøftelser inden beslutningen var meget overordnede og kortvarige.

Et andet forhold, som har været drøftet på den gennemførte workshop og i interviews, er, om tilstedeværelsen af et budgetpres i kommunerne spiller en rolle for kommunernes anvendelse af udbud på området. Én fagchef siger, at netop budgetpresset har været en væsentlig faktor i kommunens beslutning om at gennemføre udbud på området:

Vi gennemfører et udbud fordi vi skal finde besparelser på ældreområdet, og så er vi nødt til at få mere for pengene. Havde vi skullet spare endnu flere penge, havde vi udbudt en større del af området.

Fagchefens vurdering understøttes af statistiske analyser: Kommuner, som siger, at de oplever et budgetpres på ældreområdet, har i højere grad end kommuner, som ikke oplever et budgetpres, erfaring med udbud. Af figur 7.26. kan det dog ses, at flere kommunale fagchefer er usikre på, om udbud kan anvendes til at lette budgetpres på plejecenterområdet.

Figur 7.26. Udbuds betydning for at løfte kommunernes budgetpres



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for plejecenterområdet

En mulig forklaring på, at udbud ikke af alle opleves som en effektiv løftestang, er en udbredt vurdering blandt de kommunale fagchefer af, at der mangler dokumentation for, at udbud giver effekter. 86 pct. af de kommunale chefer angiver, at de er helt enige eller enige i, at der er for få dokumenterede effekter af anvendelsen af udbud på plejecenterområdet. Se figur 7.27.

I spørgeskemaundersøgelsen understreger en kommentar fra én af de kommunale chefer det overordnede billede:

Der foreligger ingen entydige undersøgelser, der viser, at privatisering på området giver bedre kvalitet eller samlet set en forbedret økonomi. Det giver derimod flere transaktionsomkostninger. Og min erfaring er, at det er vanskeligere for kommunalbestyrelsen at påvirke udviklingen på området, når man ikke har instruktionsbeføjelser.

7.6.2 Forhold ved markedet

Jf. afsnit 7.5 ovenfor er det Quartz+Co og Rambølls vurdering, at der samlet set er et velfungerende marked på plejecenterområdet. Et velfungerende marked indebærer, at de kommuner, som har haft til hensigt at udbyde et eller flere plejecentre, i vid udstrækning tilkendegiver, at der har været et tilfredsstillende antal bud og med en kvalitet, som modsvarer deres behov og forventninger til opgaveløsning og pris.

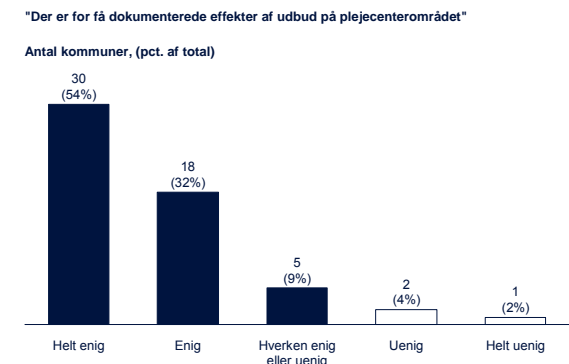
Heroverfor står, at kommuner, der ikke gennemfører udbud, hyppigt begrundes deres beslutning i en vurdering af, at markedet ikke er velfungerende. Et repræsentativt citat fra en kommunal fagchef illustrerer dette:

De få aktive leverandører reducerer min tiltro til, at vi kan få nok brugbare og konkurrencedygtige bud, og derudover vil et skifte mod private leverandører øge vores sårbarhed, da der ikke er mange alternativer, hvis vores leverandør får udfordringer af den ene eller anden art.

7.6.3 Strategiske forhold

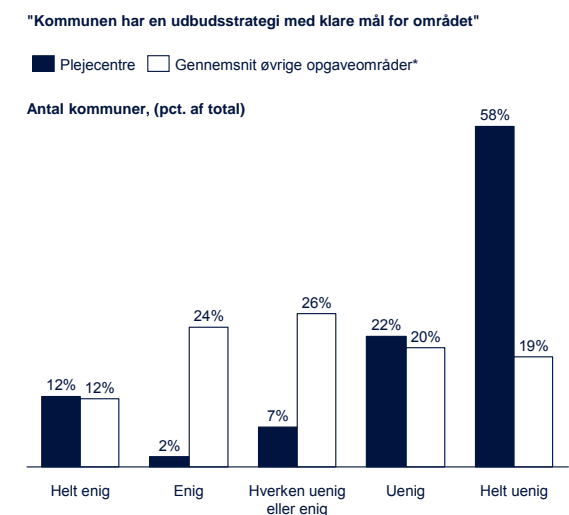
Da der ofte er politisk modstand mod anvendelse af udbud på plejecenterområdet, da mange kommuner vurderer, at der mangler dokumentation for effekterne ved udbud, og da der er en udbredt vurdering af, at markedet ikke er tilstrækkeligt velfungerende, er det ikke nogen overraskelse, at kommunerne kun i begrænset omfang har strategier for anvendelse af udbud på plejecenterområdet. Knap 80 pct. af de kommunale fagchefer angiver, at de ikke er nogen udbudsstrategi til stede på området. Blot 14 pct. er enige eller helt enige i, at kommunen har en udbudsstrategi. Figur 7.28. viser kommunernes detaljerede besvarelser. Her fremgår det endvidere, at plejecenterområdet i langt større udstrækning end de øvrige analyserede opgaveområder svarer uenig og i særdeleshed meget uenig til udsagnet "kommunen har en udbudsstrategi med klare mål for området".

Figur 7.27. Tilstedeværelsen af dokumenterede effekter



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for plejecenterområdet

Figur 7.28. Tilstedeværelse af en klar kommunal udbudsstrategi



* Eksklusive det specialiserede socialområde, da der ikke er gennemført udbud på området
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje

7.6.4 Forhold ved området

Jf. ovenfor vurderer de kommunale fagchefer, at plejecenterområdet er et af de undersøgte opgaveområder, der er sværest at kravspecifcere. I den afholdte workshop fremhævede flere deltagere, at dette særligt gør sig gældende ift. beskrivelse af kvalitet på området.

To store leverandører, som er interviewet, fremhæver begge, at uensartet kvalitetsopgørelse på plejecenterområdet er en væsentlig barriere for anvendelse af udbud på området. Leverandørerne fremhæver særligt den manglende ensartethed i de kommunale tilsynsmodeller samt fraværet i sammenlignelige kvalitetsdata på tværs af kommuner og på tværs af offentlige og private plejecentre. Heroverfor står, at den svenske socialstyrelse gennemfører nationale målinger af kvalitet på såvel offentlige som private plejecentre. Leverandørerne fremhæver, at fraværet af tilsvarende målinger i Danmark er med til at gøre kommunerne tilbageholdende med anvendelse af udbud, da der ikke er en ensartet måde at specificere og måle kvalitet på. Leverandørerne efterlyser både, at der efter svensk forbillede indføres ensartede og nationale målinger af kvalitet på plejecenterområdet, og at disse data gøres offentligt tilgængelige.

7.7. OPSAMLING OG ANBEFALINGER

I dette kapitel er offentlig-privat samarbejde på plejecenterområdet blevet analyseret. Overordnet giver kapitlet svar på de to centrale spørgsmål for den områdespecifikke analyse:

- 1) Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde ift. bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?
- 2) Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om opgaverne? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne?

7.7.1 Svar på spørgsmål 1: Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde ift. bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?

Den gennemførte analyse viser, at der er en lav grad af offentlig-privat-samarbejde på plejecenterområdet, hvor tolv kommuner har gennemført eller er i proces med at gennemføre udbud. Det største udbud til dato blev gennemført af Gribskov Kommune i 2014, hvor kommunen udbød 310 plejecenterboliger. Kommuner, der har gennemført et udbud på plejecenterområdet, udbyder i gennemsnit 88 boliger og modtager i gennemsnit 4 bud. Og de kommunale fagchefer forventer, at der vil være en stigende involvering af private leverandører over de kommende år.

Analysen viser i den forbindelse, at kommunerne, der har gennemført udbud, i gennemsnit opnåede såvel økonomiske som ikke-økonomiske effekter ved deres senest gennemførte udbud på plejecenterområdet (baseret på svar fra fem kommuner). De fem kommuner reducerede i den forbindelse gennemsnitligt deres udgifter med seks pct. ved deres seneste udbud. En enkelt kommune har realiseret mindredgifter på 15 pct. og en anden kommune har haft en uændret udgiftsprofil. Tre kommuner har såvel forventet som realiseret mindredgifter på mellem 1 og 10 pct. Fra mindredgifterne skal dog trækkes udbudsudgifter. Tre kommuner har oplyst såvel udbudsvolumen som udgifter til udbud. Udbudsudgifterne udgør i gennemsnit 0,9 pct. af udbudsvolumen og varierer fra 0,7 pct. til 1,7 pct.

Fem kommuner angiver, at de forventede positive effekter for ikke-økonomiske effektparametre ved senest gennemførte udbud. Fire ud af fem kommuner har i nogen grad eller i høj grad realiseret de forventede positive effekter, mens en enkelt kommune angiver, at kommunen slet ikke har realiseret de forventede effekter.

I forhold til de ikke-økonomiske effekter indikerer en gennemgang af tilsynsrapporter fra embedslægen, at offentligt drevne plejecentre har et marginalt højere kvalitetsniveau end privatdrevne plejecentre. En tilsvarende gennemgang af kommunale tilsynsrapporter af plejecentrene understøtter imidlertid ikke denne konklusion, da analysen her viser, at der ikke kan påvises nogen forskel i kvalitetsniveauet for offentligt og privat drevne plejecentre (plejecentre, der drives af private virksomheder efter udbud). Det bemærkes, at resultaterne skal tolkes varsomt på grund af det lille antal private plejecentre.

Ses der på kommunerne under ét, forventer de generelt positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter ved udbud. Kommunerne forventer de højeste ikke-økonomiske effekter for læring mellem offentlige og private leverandører og de laveste effekter for variation i servicetilbuddet.

Særligt tre forhold synes at have betydning for kommunernes forventninger til effekterne ved udbud på plejecenterområdet; forhold ved markedet, styring og organisatoriske forhold samt politiske og økonomiske forhold. Eksempelvis vurderes de markedsmæssige rammebetingelser forskelligt på tværs af kommunerne, hvor de kommuner, som har gennemført udbud, i modsætning til en række kommuner ikke finder konkurrencen i markedet utilstrækkelig. På samme vis påvirker omfanget af kommunernes dialog med markedet, vurdering af vanskeligheden i at kravsificere opgaver samt udbudskompetencer de forventede effekter af et udbud.

7.7.2 Svar på spørgsmål 2: Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om opgaverne? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne?

Resultaterne indikerer, at der eksisterer en række barrierer for at gennemføre udbud på plejecenterområdet. Således synes særligt politiske og økonomiske forhold, forhold ved området samt kommunernes vurdering af forhold ved markedet at påvirke, hvorvidt kommunerne anser det for attraktivt at gennemføre udbud. Eksempelvis angiver flere kommuner i det udsendte spørgeskema, under interviews og på workshop, at beslutningen om anvendelsen af udbud på hjemmeplejeområdet altovervejende er politisk, ligesom der er en sammenhæng mellem oplevet budgetpres og anvendelsen af udbud.

Derudover vurderer kommunerne ikke, at leverandørmarkedet er tilstrækkeligt velfungerende til at gennemføre udbud. Dette kan dog ikke understøttes af analysen, som overordnet konkluderer, at leverandørmarkedet på plejecenterområdet er velfungerende. I den forbindelse peger store leverandører på, at særligt fraværet af en ensartet og national metode for måling af kvalitet på området er en betydelig barriere for kommunernes anvendelse af udbud, idet fraværet gør det svært at beskrive kvalitet i et udbudsmateriale. Heroverfor står, at der i Sverige anvendes ensartede nationale metoder til at opgøre kvalitet på plejecenterområdet.

I forlængelse af de gennemførte analyser kan der særligt peges på tre anbefalinger på plejecenterområdet

Anbefaling: Nationale målinger af kvalitet på plejecenterområdet efter svensk forbillede

- For at understøtte markedet på plejecenterområdet kan indføres en ensartet og national metode til at opgøre kvalitet på området. Det bør være obligatorisk for kommuner og plejecentre at få opgjort kvalitet ud fra denne metode og resultaterne bør opsamles centralt og offentliggøres i nem tilgængelig form. Målingerne bør indeholde såvel objektive kvalitetsparametre som brugermålinger. Metoden kan udvikles med udgangspunkt i erfaringer dels fra Sverige og dels fra de mange kvalitetsparametre, der er udarbejdet i kommunerne gennem de enkelte kommuners egne tilsynsrapporter. Desuden kan trækkes på erfaringer fra dels sundhedsområdet og dels det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge, hvor der enten er udviklet nationale kvalitetsparametre, eller hvor sådanne kvalitetsparametre er ved at blive udviklet.

Anbefaling: Bistand til udarbejdelse af potentialeafklaringer og business cases

- For at hjælpe kommunerne med at tage en grundig diskussion om fordele og ulemper ved anvendelse af udbud på plejecenterområdet kan der med fordel prioriteres midler til en udarbejdelse af potentialeafklaringer og business cases ved udbud på området.
- Fordelen ved at anvende et centralt placeret rejsehold vil være, at de samme personer vil være involveret i arbejdet på tværs af kommunerne. Ulempen ved et centralt placeret rejsehold er, at rejseholdets kapacitet kan blive en flaskehals for udarbejdelsen af potentialeafklaringer.
- En kombinationsmodel kan være, at en central enhed udarbejder en fælles skabelon for potentialeafklaringer. Desuden kan det overvejes, at der skal deltage en person fra et centralt rejsehold i de enkelte potentialeafklaringer, men at potentialeafklaringerne er forankret i de enkelte kommuner.
- Det er Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at der bør afsættes mellem 2 og 5 mio. kr. pr. potentialeklaring og der med fordel kan afsættes midler til at der gennemføres mellem 10 og 20 potentialeklaringer i perioden 2015 – 2016.

Anbefaling: Øget videndeling og effektdokumentation på tværs af kommunerne

- Manglende videndeling og effektdokumentation på tværs af kommunerne er en betydelig barriere for anvendelse af udbud på plejecenterområdet. På den ene side er dette paradoksalt, da kommunerne allerede i dag bør have nem adgang til at dele erfaringer på området. På den anden side er det tydeligt fra den gennemførte analyse, at mange kommunale fagchefer efterlyser øget viden og effektdokumentation på området.
- Det er Quartz+Cos samt Rambølls vurdering, at videndelingen bedst kan faciliteres fra centralt hold. Videndelingen kan tage mange former. Dels kan gennemføres konferencer og workshops, hvor erfaringer fra de kommuner, der har gennemført udbud på plejecenterområdet, præsenteres. Desuden kan det allerede igangværende arbejde med casedokumentation og videnopsamling intensiveres og fokuseres.
- Det er Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at der særligt er brug for en klarere og nem kommunikerbar udmelding fra centralt hold omkring, hvad der vides omkring anvendelse af udbud på plejecenterområdet, herunder omkring de spørgsmål, som særligt optager kommunerne (er der et tilstrækkeligt leverandørmarked, hvad er effekterne ved anvendelse af udbud) - i manglen af en sådan klar kommunikation fra centralt hold er der en risiko for, at megen diskussion i kommunerne omkring anvendelse af udbud på området vil være baseret på myter og politiske holdninger snarere end fakta.

8. DET SPECIALISEREDE SOCIALOMRÅDE FOR BØRN OG UNGE MED SÆRLIGE BEHOV

I dette kapitel analyseres det offentlig-private samarbejde på det specialiserede socialområde for børn og unge med særlige behov. Nærmere bestemt ift. døgninstitutioner og opholdssteder.

Overordnet giver kapitlet for det specialiserede socialområde svar på denne analyses tre centrale spørgsmål:

1. Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde ift. bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?
2. Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om opgaverne? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne?
3. Hvordan sikres en højere grad af kvalitet og omkostningseffektivitet i forbindelse med fritvalgsordninger på centrale velfærdsområder?

Som nævnt i kapitel to skelnes ofte mellem to former for offentlig-privat samarbejde, nemlig udbud og frit valg. Anvendelsen af offentlig-privat samarbejde på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge falder ikke entydigt ind under nogle af disse områder. Der anvendes ikke udbud på området, og borgeren har ikke samme frie valg, som kendes fra hjemmeplejeområdet. Det er at kommunerne der på området – i den enkelte anbringelse – kan vælge mellem de forskellige sociale tilbud, der er registreret på Tilbudsportalen.

Dog har det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge en række af de samme karakteristika, som kendes fra fritvalgsområderne. Særligt kan nævnes følgende:

- Området er kendetegnet ved, at de kommunale sagsbehandlere skal vælge det rette tilbud til den enkelte borger. Sagsbehandlerne har således et valg blandt de tilbud, der er godkendt, og som fremgår af Tilbudsportalen.
- Som for de klassiske fritvalgsområder er der principielt set fuld konkurrence mellem offentlige og private leverandører på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge.
- Som for de klassiske fritvalgsområder er det en forudsætning for sagsbehandlerens valg, at valget er understøttet af gode data for så vidt angår forholdet mellem pris og kvalitet i de enkelte tilbud.

Dermed er der i analysen naturligt fokus på analysespørgsmål tre – mere konkret et fokus på effekterne af kommunernes mulighed for at vælge mellem forskellige anbringelsessteder.

Da der som nævnt i dag ikke gennemføres klassisk offentlig-privat samarbejde – udbud – på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge, gribes spørgsmål 1 an ved at analysere kommunernes generelle forventninger til effekterne ved udbud på området og ikke de faktisk realiserede effekter ved udbud.

Overordnet konkluderer kapitlet, at der med det nuværende system organiseret omkring Tilbudsportalen principielt er grundlag for et velfungerende offentlig-privat samarbejde på området. Dvs. et samarbejde, der skaber konkurrence mellem anbringelsessteder, og som efter de kommunale fagchefers vurdering medfører såvel økonomiske som ikke-økonomiske effekter. Det skyldes, at området i dag er organiseret efter markedslignende principper, hvor kommunerne⁴⁷ har mulighed for at vælge mellem forskellige leverandører til en anbringelse blandt de offentlige og private aktører.

Imidlertid er der en række barrierer, som gør, at de potentielle effekter af konkurrencen ikke realiseres fuldt ud. Dette gælder særligt manglende effektiv styring af det offentlig-private samarbejde, manglende markedsmodenhed blandt såvel kommuner som leverandører og manglende gennemsigtighed i pris og kvalitet ift. de leverede services. Ved at gribe disse barrierer an gennem en række identificerede tiltag vil effekterne af offentlig-privat samarbejde kunne øges inden for de eksisterende rammer på området.

⁴⁷ Med mindre andet fremgår, henviser "kommune" til den kommunale myndighed. Generelt er de kommunale døgninstitutioner ikke blevet interviewet i forbindelse med dataindsamlingen, idet det antages, at den kommunale myndighed kan svare for disse.

Modsat i Sverige og Norge er der, som nævnt, i dag ikke erfaringer i Danmark med anvendelse af udbud på det specialiserede socialområde for børn og unge med særlige behov. Udbud synes at have et potentiale for at øge de økonomiske effekter ved offentlig-privat samarbejde på området samt for at øge konkurrencen via markedsmodning, mere gennemsigtige pris- og kvalitetsforhold og et tættere, mere forudsigeligt og innovativt samarbejde mellem bestillere og leverandører. Desuden viser erfaringerne fra Norge og Sverige, at udbud kan tiltrække store og mere professionelle leverandører med egne kvalitetsmodeller, og som i højere grad end de kommunale og private leverandører, der findes i Danmark, vil kunne realisere stordriftsfordele. Disse leverandører har typisk milliardomsætninger i vores nabolande, men er ikke til stede på det danske marked, da de ikke finder det eksisterende system tilstrækkeligt attraktivt.

Heroverfor står, at såvel kommuner som de private opholdssteder er skeptiske over for anvendelse af udbud på området. Dette skyldes ikke mindst kommunernes vurdering af, at borgernes behov er komplekse og forskelligartede og derfor kun vanskeligt kan kravspecificeres. Hertil kommer, at såvel kommunerne som opholdsstederne forventer, at udbud kan have negative følgevirkninger. Herunder peger kommunerne og opholdsstederne særligt på, at der er risici for lavere kvalitet og øget bureaukrati ved udbud. Omvendt fremhæver en kommune, som har gennemført udbud på det specialiserede socialområde (om end på voksenområdet), at det godt kan lade sig gøre at kravspecifcere ydelserne på området, samt at kommunen ikke oplever de negative følgevirkninger, som andre kommuner er nervøse for.

Sammenlignes det danske system med det svenske er den mest slående forskel, at Tilbudsportalen i Danmark anvendes til at afløse kommunernes udbudspligt. Det betyder, at de danske kommuner kan foretage indkøb af services på området til en årlig værdi på 5,2 mia. kr., så længe de køber ydelserne hos leverandører, der er listet på Tilbudsportalen. Dette gælder også, selv om det enkelte køb, som ofte ligger over EU's udbudsgrænse, ikke udbydes på Tilbudsportalen. I vores naboland Sverige gør fraværet af en sådan portal, at kommunerne er nødt til – og derfor mere vant til – at kravspecifcere og udbyde ydelserne på det specialiserede socialområde for børn og unge. Anvendelsen af Tilbudsportalen er efter Quartz+Co's og Rambølls samlede vurdering en central grund til, at de danske kommuner ikke anvender udbud i højere grad.

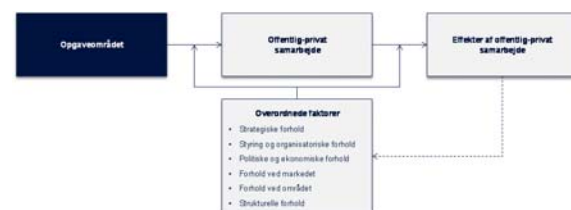
Dette peger frem mod et centralt valg omkring offentlig-privat samarbejde på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge: Skal man søge at forbedre det nuværende system, herunder gennem implementering af tilsynsreformen, eller har Tilbudsportalen så store udfordringer, at kommunerne samlet set vil være bedre tjent med en fuld overgang til en udbudsmodel? Svaret på dette centrale strategiske spørgsmål kan ikke gives inden for rammerne af denne analyse, men vi anbefaler, at der sættes en fokuseret og opfølgende analyse i gang heraf.

8.1. KAPITLETS OPBYGNING

Kapitlet følger strukturen i kausalmodellen, som er beskrevet i kapitel 3, og består af seks overordnede afsnit.

- I afsnit 8.2 beskrives og afgrænses det specialiserede socialområde for børn og unge med særligt behov – herunder det private leverandørmarked.
- I afsnit 8.3 beskrives offentlig-privat samarbejde på opgaveområdet – herunder dels konkurrencen mellem forskellige private og offentlige anbringelsessteder som organiseret omkring Tilbudsportalen og dels muligheden for at lave udbud på området
- I afsnit 8.4 analyseres kommunernes forventninger til effekterne af offentlig-privat samarbejde i det nuværende system – dvs. i valget mellem forskellige private og offentlige anbringelsessteder
- I afsnit 8.5 analyseres det, hvilke faktorer der påvirker kommunernes vurdering af effekterne ved offentlig-privat samarbejde som organiseret i det nuværende system

Figur 8.1. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

- I afsnit 8.6 analyseres potentialet for udbud på området – herunder udbredelsen af udbud, de forventede effekter af udbud samt faktorer, der påvirker henholdsvis udbredelsen og effekterne ved udbud på området.
- I afsnit 8.7 opsummeres kapitlets primære konklusioner set ift. de centrale analyse spørgsmål for området (se ovenstående) samt en række anbefalinger baseret på analysen.

8.2. OPGAVER PÅ DET SPECIALISEREDE SOCIALOMRÅDE FOR BØRN OG UNGE

I dette afsnit beskrives og afgrænses opgaveområdet i henhold til analysens fokus inden for det specialiserede socialområde for børn og unge med særlige behov. Genstand for analysen er anbringelsessteder for børn og unge, der på grund af betydelig nedsat fysisk funktionsevne, betydelig nedsat psykisk funktionsevne (fx svære sindslidelser) eller alvorlige sociale problemer er anbragt uden for hjemmet i almindelige døgninstitutioner og almindelige socialpædagogiske opholdssteder efter Servicelovens § 66, stk. 1, nr. 5-6.

Boks 8.1. Opsummering vedrørende det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

De dele af det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge, der medtages i analysen, omhandler børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet i almindelige døgninstitutioner og almindelige socialpædagogiske opholdssteder efter Servicelovens § 66, stk. 1, nr. 5-6.

Kommunerne anvender årligt ca. 5,2 mia. kr. på de opgaver, der er omfattet af analysen. Dette er et fald fra ca. 6,5 mia. kr. i 2009.

- Ca. 2,0 mia. kr. anvendes til private opholdssteder.
- Ca. 3,2 mia. kr. anvendes til kommunale døgninstitutioner.

Socialministeriet er på pt. i gang med at implementere en tilsynsreform, der blandt andet skal styrke godkendelsen af og tilsynet med sociale tilbud i Danmark.

- Tilsynsreformen skal blandt andet ses i lyset af en beretning foretaget af Rigsrevisionen i 2013, hvor Rigsrevisionen konkluderede, at taksterne i Tilbudsportalen ifølge kommunerne var ugensigtige og vanskelige at sammenligne.

Der var i 2013 527 anbringelsessteder til børn og unge med særlige behov, fordelt på 325 private opholdssteder og 202 kommunale døgninstitutioner.

- Opholdsstederne har generelt en begrænset størrelse. 90 pct. af opholdsstederne har således færre end 15 pladser og typisk 10-20 ansatte. Kun 3 pct. af opholdsstederne havde i 2013 mere end 30 pladser.
- Majoriteten af opholdsstederne forventer en omsætningsvækst de kommende år.
- Flere store leverandører, som er aktive på området i blandt andet Sverige og Norge, er ikke aktive i Danmark.
- Mens Danmark har en enkelt større leverandør på det specialiserede socialområde (en dansk virksomhed, der er aktiv på området i Sverige, men ikke i Danmark) har særligt Sverige udviklet virksomheder, der har en meget betydelig milliardomsætning inden for området.

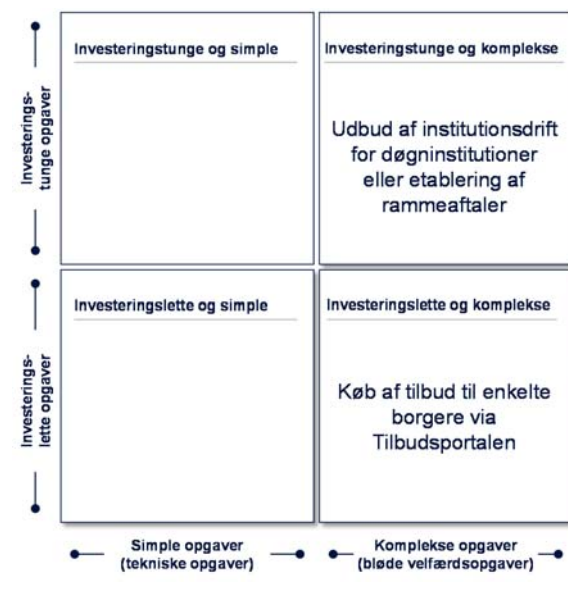
Opgavemæssigt er det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge et komplekst område. Dette dels da der er tale om et blødt velfærdsområde, og dels når der ses på det lovgrundlag og det styringssetup, der er for området. Herudover kan det specialiserede socialområde samlet set karakteriseres som investeringstungt, idet det kræver ganske betydelige midler at drive en døgninstitution eller et opholdssted. Omvendt er placering af enkelte borgere i et tilbud via Tilbudsportalen mindre investeringstungt set med den enkelte kommunes øjne. Se figur 8.2. nedenfor.

8.2.1 Udgifter, regulering og styring af det specialiserede socialområde for børn og unge

Det specialiserede socialområde har siden strukturreformen i 2007 været organiseret efter markedslignende principper, hvor særligt kommunernes egne døgninstitutioner, andre kommuners egne døgninstitutioner, selvejende institutioner og private opholdssteder konkurrerer om at levere sociale ydelser og services til kommunerne.⁴⁸

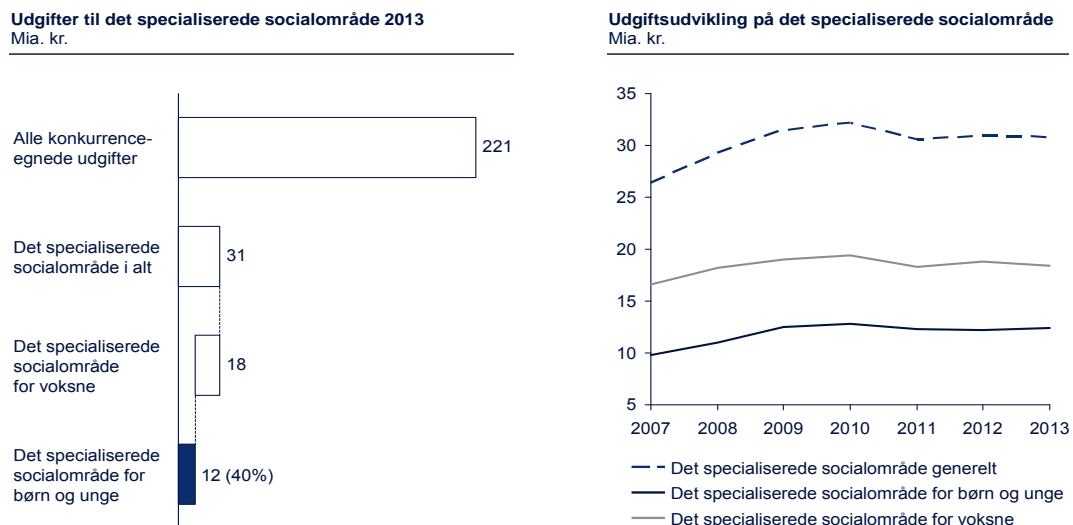
Kommunernes udgifter til det specialiserede socialområde i 2013 udgjorde ca. 31 mia. kr.⁴⁹ Heraf udgjorde udgifterne til børn og unge med særlige behov omkring 40 pct. svarende til ca. 12 mia. kr. Området har været præget af store udgiftsstigninger efter strukturreformen i 2007, men udviklingen vendte i 2010 og har siden da været stagneret.

Figur 8.2. Karakteristika ved opgaverne inden for det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Figur 8.3. Kommunernes udgifter til det specialiserede socialområde – herunder for børn og unge med særlige behov



Kilde: Den kommunale kontoplan; KL; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

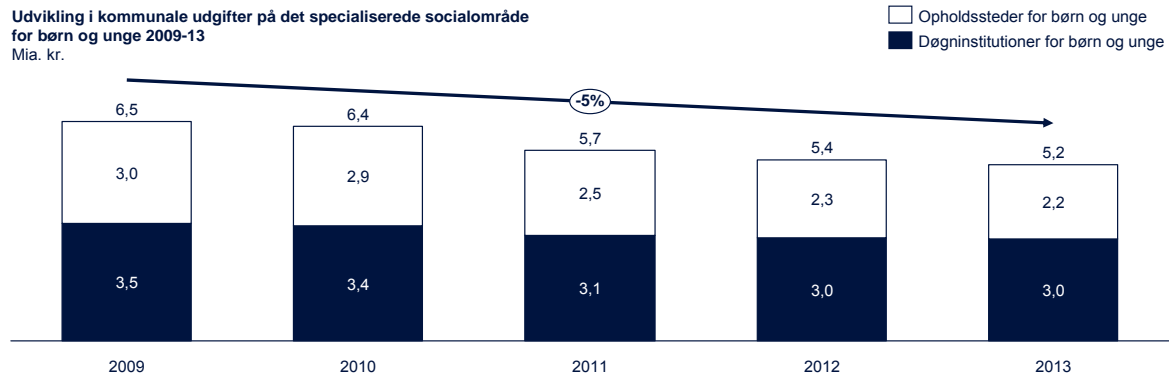
Udgifterne til anbragte børn og unge i almindelige døgninstitutioner og almindelige socialpædagogiske opholdssteder efter Servicelovens § 66, stk. 1, nr. 5-6 udgjorde ca. 5,2 mia. kr. i 2013, jf. figur 8.4. Det vil sige, at området som afgrænset i nærværende analyse udgjorde ca. halvdelen af udgifterne til det specialiserede socialområde for børn og

⁴⁸ Gregersen, 2014; Kora, 2013

⁴⁹ Målt som de dele af den kommunale hovedkonto 5, der ligger på hovedfunktion 528 (tilbud til børn og unge med særlige behov) og hovedfunktion 538 (tilbud til voksne med særlige behov).

unge med særlige behov. Kommunernes udgifter til anbringelser i døgninstitutioner og på private opholdssteder har de seneste år været faldende med gennemsnitligt 5 pct. om året, fra 6,5 mia. kr. i 2009.

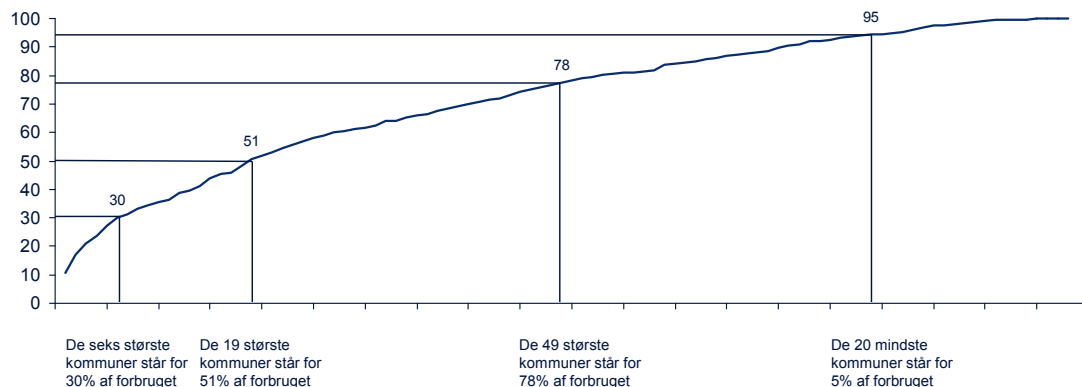
Figur 8.4: Kommunale udgifter til anbringelser i døgninstitutioner og private opholdssteder



Note: 2014-priser – de fem procent i den tværgående pil indikerer et årligt fald på fem procent i perioden
Kilde: Den kommunale kontoplan; KL; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Der er en klar sammenhæng mellem kommunernes udgifter på området og den enkelte kommunes størrelse. Således tegnede de seks største kommuner sig for 30 pct. af forbruget i 2013, mens de 20 mindste kommuner tegnede sig for 5 pct. af forbruget, jf. figur 8.5. Dette indikerer en forholdsvis lille kommunal spredning i de kommunale udgifter relativt til kommunernes befolkningsgrundlag.

Figur 8.5. Kommunernes kumulerede udgifter til anbringelser i døgninstitutioner og private opholdssteder, 2013



Kilde: KL's IKU-værktøj, noegletal.dk, Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Kommunerne har siden 2007 haft det fulde myndigheds- og finansieringsansvar for de sociale anbringelser af egne børn og unge.⁵⁰ I den forbindelse skal kommunen ved anbringelser i henhold til Serviceloven vælge det rette tilbud til det enkelte barns eller den enkelte unges behov, uanset om det rette tilbud måtte udbydes af en privat eller en offentlig aktør.

Kommunerne er således bl.a. ansvarlige for det personrettede tilsyn i de enkelte anbringelser. Til gengæld varetages selve godkendelsen af og de driftsorienterede tilsyn med de enkelte anbringelsessteder i dag af fem socialtilsyn, der reguleres af tilsynsreformen, som trådte i kraft den 1. januar 2014. Reformens formål er overordnet at sikre en højere kvalitet i udsatte og handicappedes anbringelser – herunder opholdssteder og døgninstitutioner for børn og unge. Se også boks 8.2.

⁵⁰ Gregersen, 2014: 41

Boks 8.2. Tilsynsreformen

I juni 2013 vedtog et enigt Folketing *lov om socialtilsyn* med henblik på at styrke godkendelsen af og tilsynet med sociale tilbud og plejefamilier i Danmark. Loven er gældende pr. 1. januar 2014. Tilsynsreformen beskrives som én af de største reformer i nyere socialpolitik og indeholder markante ændringer af den hidtidige tilsynspraksis på det sociale område. Lovens overordnede formål er først og fremmest at understøtte et kvalitetsløft i såvel offentlige som private tilbud, der efter lov om social service leverer indsatser til udsatte og handicappede borgere. I den politiske aftale er fem hovedtemaer i tilsynsreformen fremhævet:

- Et mere professionelt og uafhængigt tilsyn
- Fra tilfældige indsatser til systematisk inddragelse af viden
- Borgerne i centrum
- Alle sociale døgntilbud, plejefamilier og ambulante stofmisbrugsbehandlingstilbud skal godkendes
- Bedre styr på økonomien

Formålet med tilsynsreformen skal opnås gennem en systematisk, ensartet, uvildig og fagligt kompetent varetagelse af tilsynsoppgaven. De fem socialtilsyn har tilsammen ansvaret for socialtilsynet og varetager den samlede tilsynsoppgave:

- De har myndigheden ift. godkendelse og driftsorienteret tilsyn med plejefamilier og tilbud på socialområdet
- De skal sikre et højt fagligt niveau, ensartethed og uvildighed i udførelsen af socialtilsynet
- Kommunalbestyrelsen i tilsynskommunerne bærer det politiske ansvar for socialtilsynets udførelse.

Kilde: Socialstyrelsen

Kommunerne har ligeledes forsyningsansvaret på området og indgår i den forbindelse en årlig, regional rammeaftale om faglig udvikling, styring og koordinering af kommunale og regionale tilbud efter lov om social service. Rammeaftalen skal senest være forhandlet på plads inden 1. juni hvert år og har således til formål at sikre koordinering af borgernes behov for sociale tilbud inden for det specialiserede socialområde. I forbindelse med aftalerne forhandler og aftaler kommunerne bl.a. takstudvikling, prisstrukturer, socialfagligt indhold samt henholdsvis oprettelse, udvidelse og lukning af tilbud og pladser.

I henhold til Serviceloven må kommunerne kun anvende tilbud, der er registreret i Socialstyrelsens Tilbudsportal, hvilket dermed afløfter kommunernes udbudspligt på området. Tilbudsportalen fungerer i den forbindelse som en markedsplads, der skal skabe gennemsigtighed i pris og kvalitet samt konkurrence mellem leverandørerne. Området er imidlertid karakteriseret ved et fravær af de markedsdynamikker, der kendetegner almindelige markeder, hvor opgaver løbende bliver bragt i udbud. Nok er der konkurrence mellem tilbuddene om at sikre belægningen, men der er kun en begrænset pris- og kvalitetskonkurrence. Dette ikke mindst pga. begrænset gennemsigtighed i relation til forholdet mellem indhold og effekt,⁵¹ hvilket den nye Tilsynsreform har som et centralt mål at tage hånd om. Tilsynsreformen skal blandt andet ses i lyset af en beretning fra Rigsrevisionen om det specialiserede socialområde fra 2013, jf. boks 8.3. nedenfor.

Boks 8.3. Rigsrevisionens beretning om det specialiserede socialområde

I 2013 foretog Rigsrevisionen en undersøgelse af, om rammeaftalerne mellem regioner og kommuner på det specialiserede socialområde er anvendelige for regionerne som styringsinstrument. Gennemgangen omfattede også en undersøgelse af, om taksterne i Tilbudsportalen var gennemsigtige og sammenlignelige, så kommunerne har mulighed for at vælge det bedst egnede tilbud til den bedste pris ved visitation af kommunens borgere til tilbud på området. Rigsrevisionen konkluderede blandt andet, at:

- Rammeaftalerne mellem regioner og kommuner ikke i tilstrækkeligt omfang kan anvendes af regionerne til at styre det specialiserede socialområde. Dette skyldtes primært, at regionerne havde pligt til at udbyde det antal tilbudspladser, som kommunerne havde udtrykt behov for i rammeaftalen med regionen, mens kommunerne ikke har pligt til at aftage disse pladser.
- Taksterne i Tilbudsportalen ifølge kommunerne var ugennemsigtige og vanskelige at sammenligne. Dette skyldtes dels, at de fem rammeaftaler med regionerne havde forskellige prisstrukturer, der indvirkede på taksterne, dels at takstfastsættelsen for de øvrige tilbud også skete ud fra forskellige regler. Disse forskelle vanskeliggjorde kommunernes mulighed for at sammenligne tilbud og takster på tværs, når de skulle visitere borgere til et tilbud. Rigsrevisionens undersøgelse viste, at de besøgte kommuner generelt kun i et begrænset omfang anvendte Tilbudsportalen til at finde det bedste tilbud til den bedste pris. De markedslignende vilkår, der skulle være med til at sikre borgerne de bedst egnede tilbud til den bedste pris, var dermed ifølge Rigsrevisionen ikke fuldt ud til stede. Rigsrevisionen vurderede på den baggrund, at Tilbudsportalen på dette område ikke opfyldte sit formål om at skabe gennemsigtighed og sammenlignelighed mellem tilbud.

Kilde: Rigsrevisionen, 2013, Beretning til Statsrevisorerne om det specialiserede socialområde – statens overførsler til kommuner og regioner i 2012

⁵¹ Udbudsportalen, 2012

8.2.2 Private leverandører på det specialiserede socialområde for børn og unge med særlige behov

I dag er der i alt 527 anbringelsessteder til børn og unge med særlige behov, fordelt på 325 private opholdssteder og 202 døgninstitutioner.

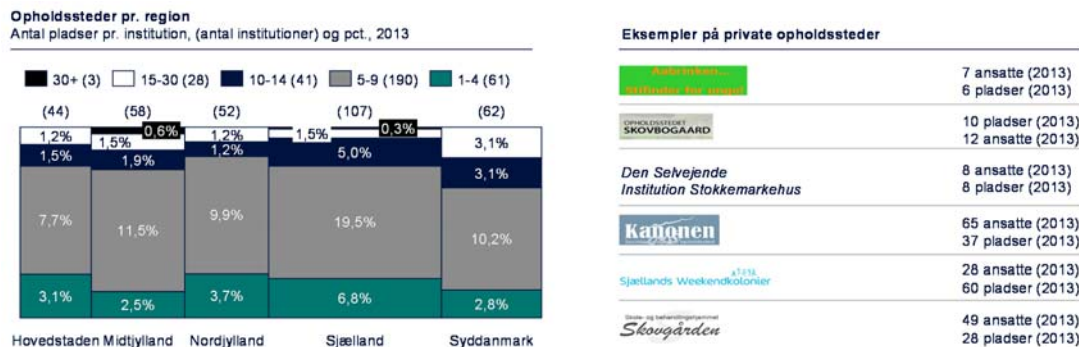
De private leverandører på området er forholdsvis små virksomheder målt på antal pladser og ansatte. 90 pct. af virksomhederne har således færre end 15 pladser og typisk 10-20 ansatte, jf. figur 8.6.

Eksempelvis har størrelsen af Opholdsstedet Skovbogaard i Tappernøje ligget ret stabilt på 12 ansatte og 10 pladser igennem en årrække, og opholdsstedet forventer, at dette niveau vil ligge ret stabilt fremadrettet, jf. boks 8.5.

Gennem de seneste år har antallet af private leverandører ligget relativt stabilt, ligesom de private leverandører typisk ikke udvider deres kapacitet, når de har nået et vist niveau, typisk 10-20 pladser. Interviews gennemført med ledere af de private opholdssteder peger på, at dette bl.a. skyldes, at de enkelte opholdssteder ofte ikke prioriterer markeds-mæssige logikker som at maksimere opholdsstedernes afkast, men primært tilsigter at drive deres virksomheder ud fra et socialfagligt hensyn.

3 pct. af opholdsstederne i 2013 havde mere end 30 pladser. Eksempelvis havde opholdsstedet Kanonen i Hadsten i 2013 65 ansatte og plads til 37 børn og unge. Spredningen i markedssammensætningen på tværs af regioner er dog relativt lille, og det generelle billede er således, at opholdsstederne har 1-9 pladser, jf. figur 8.6.

Figur 8.6. Fordeling af antal pladser i private opholdssteder pr. region



Kilde: Greens; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

I boksen nedenfor er indsat et eksempel på en beskrivelse af et privat opholdssted.

Boks 8.5. Opholdsstedet Skovbogaard

Opholdsstedet Skovbogaard er beliggende på Sjælland og præsenterer sig på sin hjemmeside som følger:

"Introduktion

Opholdsstedet Skovbogaard blev grundlagt i 1978 og er en stråttækt lystgård beliggende i idylliske, naturskønne omgivelser på Sydsjælland, som er kendt for sin forankring i nærmiljøet. Opholdsstedet ligger på en stor grund, og det store udendørsareal udnyttes til forskellige former for aktivitetsmuligheder, som stedets børn og unge flittigt benytter. Vi har bålhus, fodboldbane, basketballbane, mooncars, trampolin, ethjulede cykler mm. Herudover har vi høns, 3 ponyer, 6 får og 2 katte. Atmosfæren på Skovbogaard er afspejlet af de smukke omgivelser, og vores intention er, at vi fremstår mere som et hjem end som en institution.

Værdigrundlag

Rummelighed, respekt, samhørighed, tryghed, anerkendelse

Ydelsesbeskrivelser

Kerneydelse: Målgruppe: Børn i alderen 6-18 år af begge køn. Problemstillinger: Børn der ikke har mulighed for at bo hjemme. Tidligt emotionelt og socialt belastede børn. Omsorgssvigtede børn. Børn med indlæringsvanskeligheder. Børn med psykiske problemstillinger. Opholdsstedet modtager fx ikke autister, deciderede stofmisbrugere, kørestolsbrugere og stærkt udadreagerende børn.

Delydelse: Der er mulighed for efterværn, til den unge er 23 år. Derudover har vi en garanti for tilbud om specialundervisning.

Pædagogik: Ud fra et humanistisk menneskesyn og en miljøterapeutisk tanke, skaber vi en base, hvor barnet får et sikkert tilhørsforhold og på den baggrund får mod, lyst og færdigheder til at tage fat på livet. Vi arbejder helhedsorienteret ift. vores miljøterapeutiske grundlag og bestræber os på at planlægge dagen, så den bliver værdifuld og udviklende for den enkelte. Der er en mening med det, vi foretager os, som skaber udvikling – følelsesmæssig, social og eller indlæringsmæssig. (...)

Lokalsamfund

Vi vægter naboskabet højt, lægger hus til vejfester og informerer naboerne, hvis der sker væsentlige ændringer hos os. Vi udviser hjælpsomhed og gæstfrihed, og de unge giver gerne en hjælpende hånd. (...)

Forældre og netværk

Vi vægter samarbejdet med forældre og netværk meget højt, da de er en betydningsfuld del af barnets liv. Ved et godt samarbejde fremmer vi mulighederne for barnets udvikling. Det er vigtigt, at vi er samarbejdspartnere, for på den måde at være enige om målene for barnet. Vi afklarer med forældrene, hvilke gensidige forventninger vi har til hinanden. Der er individuelle aftaler alt afhængigt af behovet. Kontakten til familien varetages af kontaktpersonen for det enkelte barn. (...)"

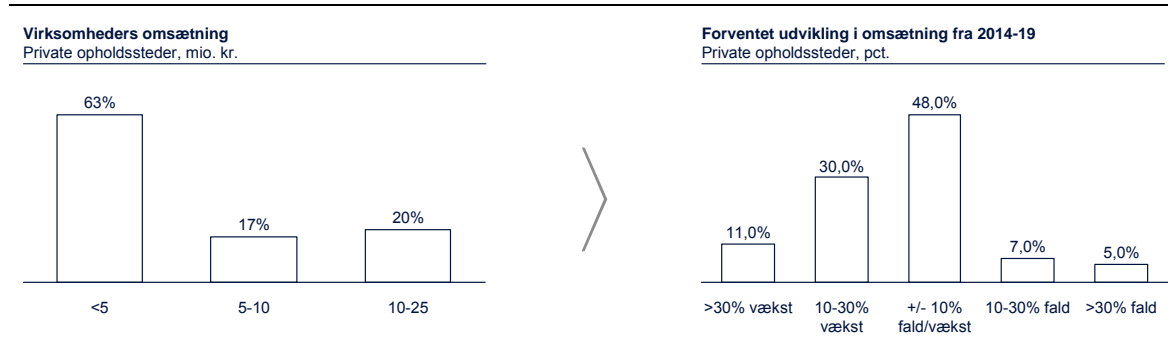
Kilde: <http://www.opholdssted-skovbogaard.dk>

Idet området er karakteriseret ved en lang række mindre opholdssteder, er omsætningen i de enkelte opholdssteder heller ikke stor. 80 pct. af opholdsstederne har en omsætning på under DKK 10 millioner, mens 20 pct. har en omsætning på DKK 10-25 millioner, jf. figur 8.7. Opholdsstedernes samlede omsætning hos kommunerne har ligget relativt stabilt de foregående år.

De private opholdssteder forventer en gennemsnitlig vækst i deres omsætning over de kommende fem år, jf. figur 8.7. Af de 41 pct. af opholdsstederne, som forventer en omsætningsvækst, tilkendegiver 49 pct., at dette skyldes en forventet ændring i antal opgaver, mens prisudviklingen til gengæld er mindre vigtig for opholdsstederne. Cirka hvert fjerde opholdssted, som forventer en omsætningsvækst, angiver ændringer i opgavernes størrelse⁵² og ændringer i antal betjente kommuner som årsager.

⁵² Opgavens størrelse øges, når leverandørerne påtager sig flere opgaver i forbindelse med den enkelte anbringelse – herunder eksempelvis interne skoler, behandlingsindsatser, etc.

Figur 8.7. Andelen af omsætningen, der kommer fra den offentlige sektor hos de adspurgte virksomheder på området



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt private leverandører på området

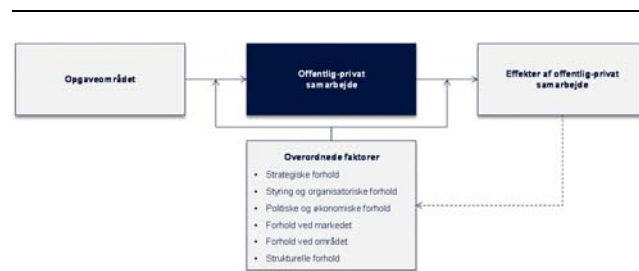
Til trods for at en stor del af opholdsstederne forventer vækst fremadrettet, angiver en stor gruppe af de kommunale fagchefer i spørgeskemaundersøgelsen, at kommunerne fremadrettet i større omfang vil bruge egne døgninstitutioner ved nye anbringelser. Sammenlignes der på tværs af institutionstyper, er kommunernes forventning, at de i højere grad vil fravælge private opholdssteder frem for andre kommuners døgninstitutioner samt de regionale døgninstitutioner. Dette understøttes af interviews og workshopdrøftelser, hvor flere kommuner har sagt, at de af styringsmæssige grunde forventer at hjemtage anbringelser i større omfang end tidligere.

8.3. OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE SOM VALGET MELLEM FORSKELLIGE ANBRINGELSESSTEDER

I dette afsnit analyseres omfanget og karakteren af offentlig-privat samarbejde på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. Der fokuseres særligt på følgende temaer:

- Det offentlig-private samarbejde, der eksisterer i forbindelse med kommunernes valg af anbringelsessted.
- Fordeling af kommunernes udgifter på forskellige typer sociale tilbud.
- Udviklingen i kommunernes forbrug på forskellige typer tilbud siden 2009.

Figur 8.8. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 8.6. Opsummering vedrørende offentlig-privat samarbejde på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

Formelt set er der fuld konkurrence mellem leverandører på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

- I henhold til Serviceloven er kommunerne forpligtede til at vælge det rette anbringelsessted til borgeren, uanset hvor anbringelsesstedet geografisk måtte ligge, og uanset om tilbuddet er en af kommunens egne døgninstitutioner, en anden kommunes døgninstitution eller et privat opholdssted

Der eksisterer ikke gode tal for anvendelse af konkurrence på det specialiserede socialområde

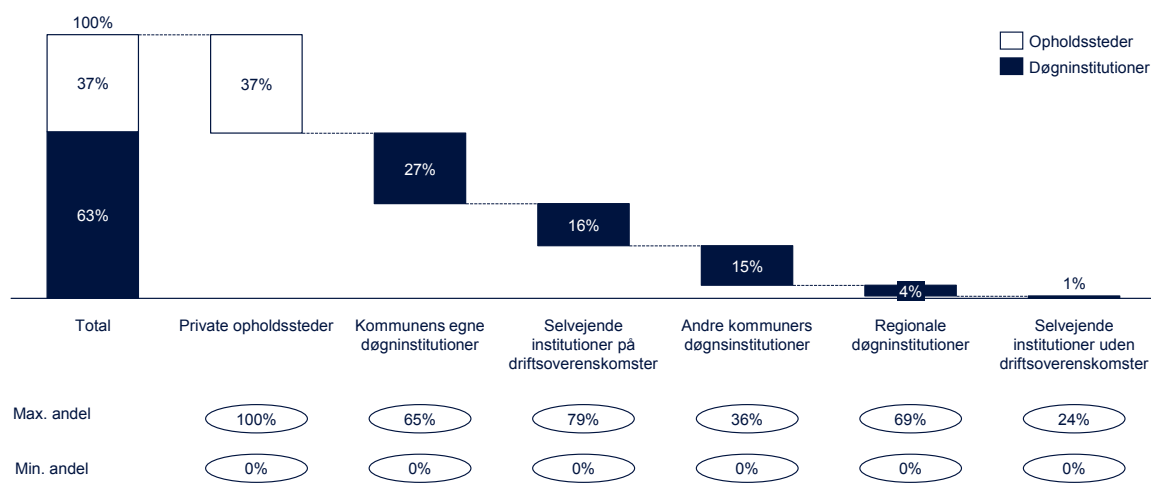
- IKU giver ikke et retvisende billede af anvendelsen af konkurrence på området

Modsat flere af de andre kommunale opgaveområder, som behandles i denne rapport, findes der ikke gode tal for, hvilken form anvendelse af konkurrence tager på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. Idet der formelt set er fuld konkurrence, er IKU eksempelvis ikke et retvisende mål på området, jf. boks 8.7 nedenfor.

Som led i den gennemførte spørgeskemaundersøgelse er kommunerne blevet bedt om at fordele deres udgifter på området ift. hvilke typer af tilbud, den enkelte kommune benytter. De kommuner, der har svaret, bruger gennemsnitligt 37 pct. af deres udgifter på opholdssteder.⁵³ Der er en betydelig spredning omkring dette tal. Den kommune, der bruger den største del af sine udgifter på opholdssteder, bruger 100 pct. Den kommune, der bruger den mindste del af sine udgifter på opholdssteder, bruger 0 pct. på opholdssteder.

Kommunerne bruger desuden i gennemsnit 27 pct. på egne døgninstitutioner, 16 pct. på selvejende institutioner på driftsoverenskomster, 15 pct. på andre kommuners døgninstitutioner og 4 pct. på regionale døgninstitutioner og 1 pct. på selvejende institutioner uden driftsoverenskomster.

Figur 8.9. De kommunale udgifter fordelt på opholdssteder og døgninstitutioner



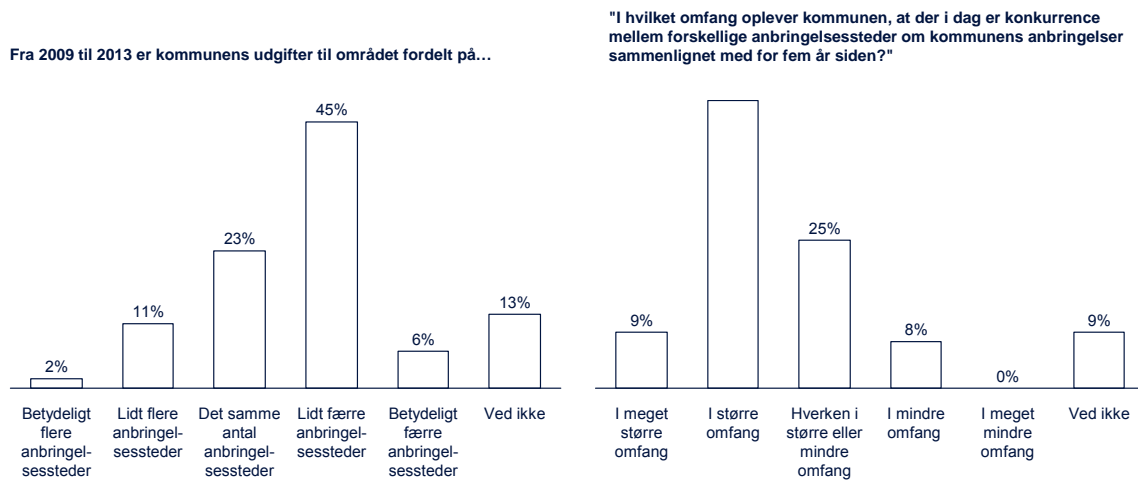
Kilde: Den kommunale kontoplan; Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Som det fremgår af figuren, gør den gennemsnitlige kommune brug af et bredt antal tilbud. Dette indikerer, at der er en vis konkurrence mellem de forskellige tilbud, og at de kommunale sagsbehandlere – som Serviceloven foreskriver – tager udgangspunkt i den enkelte borgers behov.

De kommunale fagchefer vurderer altovervejende, at konkurrencen på markedet er blevet større i løbet af de seneste fem år, samt at kommunerne over de seneste fem år har konsolideret deres udgifter på færre anbringelsessteder, jf. figur 8.10.

⁵³ Jævnfør figur 8.4. ovenfor bruger kommunerne under ét 2,2 mia. kr. på opholdssteder ud af totalt set 5,2 mia. kr. anvendt på området. Dette svarer til 42 pct. De kommuner, der har svaret på spørgeskemaet, bruger således samlet set en lidt mindre andel af deres udgifter på private opholdssteder end kommunerne under ét (37 pct. blandt deltagerne i spørgeskemaundersøgelsen overfor 42 pct. for kommunerne under ét).

Figur 8.10. Konsolidering og konkurrence i markedet, 2009-2013



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

8.4. EFFEKTER AF KOMMUNENS MULIGHED FOR VALG AF ANBRINGELSESTED

Dette afsnit analyserer kommunernes vurdering af effekterne af muligheden for valg af anbringelsessted. I afsnittet fokuseres på følgende temaer:

- Kommunernes vurdering af såvel økonomiske som ikke-økonomiske effekter ved muligheden for at vælge det rette anbringelsessted.
- Kommunernes vægtning af forskellige effekter ved muligheden for at vælge det rette anbringelsessted.
- Graden af ikke-planlagte sammenbrud i anbringelser i henholdsvis kommunale døgninstitutioner og i opholdssteder som en indikator for kvaliteten i de sociale tilbud i henholdsvis de offentlige og de private tilbud.
- Spredning i vurderingen af effekter på tværs af kommunerne.

Figur 8.11. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Boks 8.8. Opsummering vedrørende effekterne ved muligheden for valg af det rette anbringelsessted på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

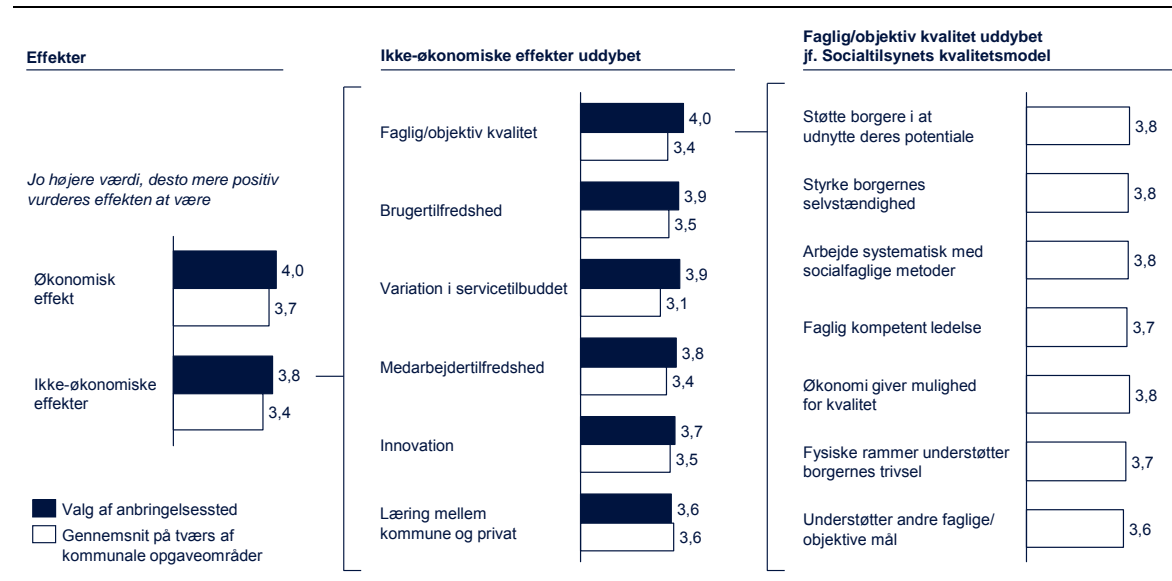
- De kommunale chefer har samlet set en høj vurdering af effekterne ved muligheden for valg af det rette anbringelsessted.
- Kommunerne vurderer særligt, at der er store økonomiske effekter ved muligheden for at vælge det rette opholdssted. Kommunernes vurdering af de ikke-økonomiske effekter er også positiv, om end mindre positiv end vurderingen af de økonomiske effekter.
- Blandt de ikke-økonomiske effekter vurderer kommunerne generelt, at effekterne er højeste for den faglige/objektive kvalitet.
- Kommunernes vurdering af såvel de økonomiske effekter som af de ikke-økonomiske effekter er højere for det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge end effekten for de andre kommunale opgaveområder, der er undersøgt i denne rapport.
- Kommunerne lægger generelt størst vægt på økonomiske effekter og på faglig kvalitet, når de skal vurdere, hvilke effekter der er vigtigst for dem.
- Målt på andelen af ikke-planlagte sammenbrud i anbringelser på tværs af opholdssteder og døgninstitutioner er der ikke objektivt set en signifikant forskel i kvaliteten af de ydelser, der leveres af døgninstitutioner og af opholdssteder.
- Der er en lav spredning i kommunernes vurdering af effekterne ved muligheden for valg af det rette anbringelsessted.

8.4.1 Kommunernes vurdering af effekter

Kommunerne vurderer generelt, at muligheden for at vælge mellem forskellige anbringelsessteder medfører positive økonomiske effekter, idet de gennemsnitligt har svaret 4,0 svarende til positiv effekt. Med andre ord vurderer fagcheferne, at konkurrencen mellem forskellige anbringelsessteder betyder, at de får lavere udgifter end tilfældet havde været uden konkurrencen.⁵⁴

Det samme gør sig gældende for de ikke-økonomiske effekter, som kommunerne – samlet set – vurderer til 3,8. Særligt den objektive/faglige kvalitet (4,0) samt brugertilfredsheden (3,9) vurderes positivt af kommunerne. Til gengæld vurderer kommunerne gennemsnitligt effekten ift. læring mellem kommune og leverandør til at være på et lavere niveau, om end vurderingen stadig er positiv (3,6). Se figuren nedenfor.

Figur 8.12. Økonomiske og ikke-økonomiske effekter af muligheden for valg mellem anbringelsessteder



Note: A) Indeks for attraktivitet for kommuner er beregnet som gennemsnittet af de økonomiske og ikke-økonomiske effekter, hvor de ikke-økonomiske effekter igen består af gennemsnittet af effekternes elementer
B) Spørgsmål: "Hvilken effekt vurderer kommunen, at de nuværende muligheder for at vælge mellem forskellige anbringelsessteder har på følgende parametre?" Skala fra 1 = stærk negativ effekt til 5 = stærk positiv effekt

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer

Sammenlignet med de gennemsnitlige vurderinger fra fagcheferne på analysens øvrige områder, er effektvurderingerne fra fagcheferne på det specialiserede socialområde højere. Eksempelvis vurderes de økonomiske effekter af offentlig-privat samarbejde til at være 4,0 på dette område, mens de samlet set vurderes til at være 3,7 på tværs af opgaveområderne. Tilsvarende vurderes de ikke-økonomiske effekter til at være 3,8 på det specialiserede socialområde, men 3,4 på alle analysens opgaveområder (i tillæg til det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge er disse facility management, hjemmepleje, plejecentre og kommunale veje).

En mulig forklaring på, at kommunernes vurdering er højere på dette område end på andre områder, er, at effekterne faktisk er større på dette område. Dette kan dog ikke umiddelbart bekræftes, da der ikke findes sammenlignelige objektive data. En anden mulig forklaring er, at det ikke er muligt direkte at sammenligne fempunktsvurderingerne på

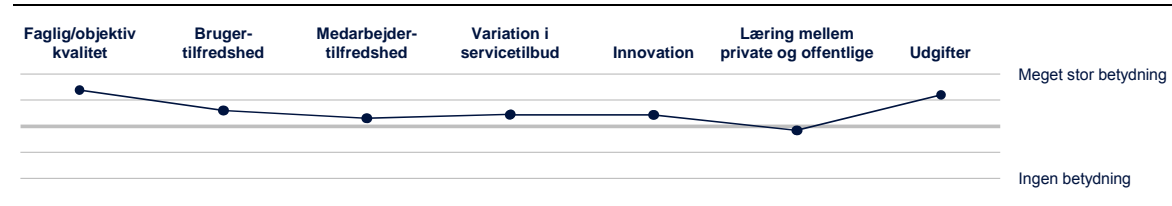
⁵⁴ De kommunale fagchefer er i den gennemførte spørgeskemaundersøgelse blevet bedt om at vurdere effekterne af kommunens mulighed for at vælge mellem forskellige anbringelsessteder. Fagcheferne har vurderet effekterne på en skala fra stærk negativ effekt (1) til stærk positiv effekt (5). De har vurderet den økonomiske effekt i form af effekten på udgifter samt seks ikke-økonomiske effekter, nemlig faglig/objektiv kvalitet, brugertilfredshed, variation i servicetilbuddet, medarbejdertilfredshed, innovation samt læring mellem kommune og leverandør. I forhold til faglig/objektiv kvalitet har fagcheferne derudover vurderet effekten ift. de syv parametre i Socialtilsynets kvalitetsmodel.

det specialiserede socialområde med fempunktsvurderingerne på andre opgaveområder, hvor offentlig-privat samarbejde primært gennemføres via udbud.

8.4.1.1. Sammenligning af forventede økonomiske og ikke-økonomiske faktorer

Kommunerne forventer nogenlunde lige så store økonomiske effekter som effekter på den faglige/objektive kvalitet, hvilket harmonerer med, at kommunerne i den gennemførte spørgeskemaundersøgelse vægter den faglige/objektive kvalitet og udgifterne til den enkelte anbringelse omtrent lige højt i valget mellem forskellige anbringelsessteder, jf. figur 8.13.

Figur 8.13. Betydningen af ikke-økonomiske og økonomiske effekter for valget mellem forskellige anbringelsessteder



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer på det specialiserede socialområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

8.4.1.2. Faglig/objektiv kvalitet

Der er generelt positive forventede effekter til den faglige/objektive kvalitet ved muligheden for at vælge anbringelsessted, herunder anbringelsesstedernes evne til at støtte og imødekomme borgerens behov og kommunens socialfaglige standarder.

Den faglige/objektive kvalitet er her operationaliseret i overensstemmelse med Socialtilsynets kvalitetsmodel, og det fremgår således, at muligheden for at vælge mellem forskellige anbringelsessteder eksempelvis bidrager positivt, til at anbringelsesstederne støtter borgerne i at udnytte deres fulde potentiale ift. uddannelse og beskæftigelse (vurderet til 3,8), til at styrke borgernes sociale kompetencer og selvstændighed (vurderet til 3,8) samt til at arbejde systematisk med socialfaglige metoder (vurderet til 3,8).

I forhold til den objektive kvalitet er det muligt at supplere kommunernes spørgeskemabesvarelser med data indhentet fra Ankestyrelsen og SFI om sammenbrud i anbringelser. Færre sammenbrud i anbringelser er et af fire mål, der er opstillet af regeringen i dens sociale 2020-plan, "Alle skal med – Målsætninger for de mest udsatte frem mod 2020". Se også boks 8.9.

Det er endnu ikke muligt at vurdere fremdriften på kvalitetsmålene, idet dokumentationsindsamlingen stadig pågår i regi af Socialministeriet, og der ikke er udarbejdet fremskrivninger af målene.

Baseret på anbringelsesstatistik fra Ankestyrelsen kan der dog foretages en udgangspunktsanalyse for andelen af sammenbrudte anbringelser. Analysen viser ingen substantiel forskel på andelen af sammenbrudte anbringelser på tværs af institutionstyper, idet andelen af sammenbrudte anbringelser er 17 pct. for opholdssteder, mens den er 15 pct. for døgninstitutioner, jf. figur 8.14. Konklusionen understøttes af, at der ingen statistisk sammenhæng er mellem institutionstypen og andelen af sammenbrud (se figurens note).

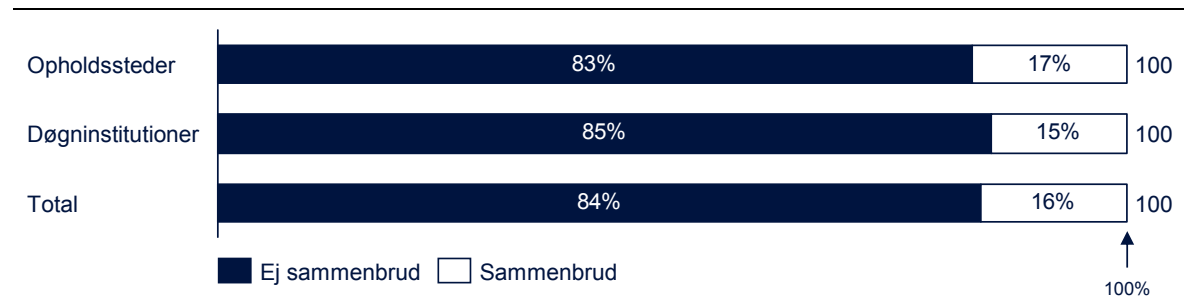
Boks 8.9. Regeringens 2020-mål for de mest udsatte

1. Mindst 50 pct. af udsatte børn og unge har som 25-årige en ungdomsuddannelse
2. De udsatte børns faglige niveau i læsning og matematik skal forbedres
3. Andelen af 15-17-årige udsatte unge, der begår kriminalitet og får en fældende strafferetlig afgørelse, skal falde med mindst 25 pct.
4. Andelen af anbringelser, der bryder sammen, skal falde med mindst 30 pct.

Note: Bred målgruppe af udsatte. Sammenbrud dækker i målsætningerne flere institutionstyper (fx familiepleje og skibsprojekter) end nærværende analyse

Kilde: Regeringen, september 2013

Figur 8.14. Ikke-planlagte sammenbrudte anbringelser fordelt på type anbringelsessted



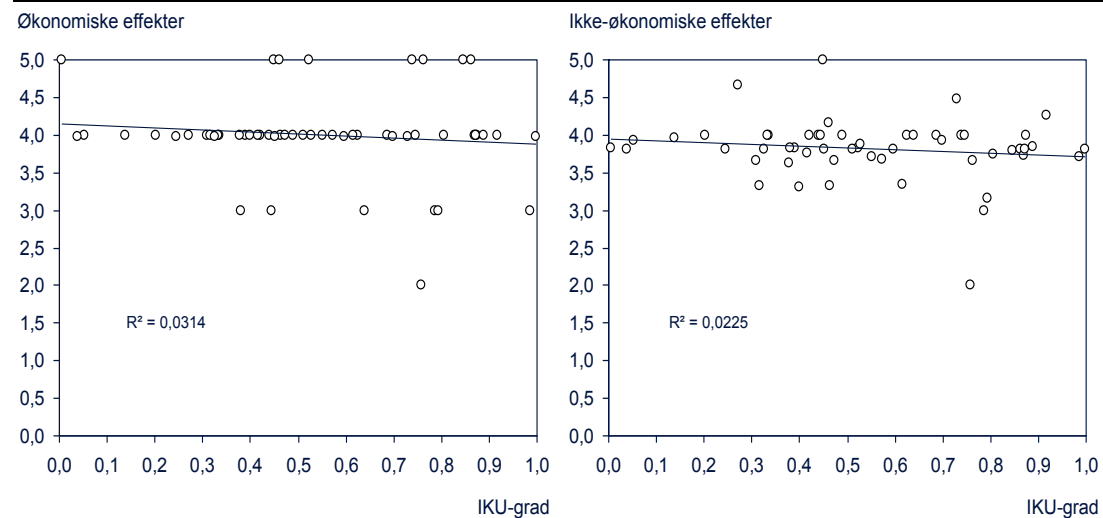
Note: Anbringelser på opholdssteder og døgninstitutioner (dvs. eksklusive plejefamilier mv.) i 2010, 2011 og 2012. Der er ikke signifikant sammenhæng mellem type anbringelsessted og andel sammenbrudte anbringelser ved $p < 0,05$. Endvidere har varighed af anbringelsesforløb ikke signifikant betydning for andel sammenbrud ved $p < 0,05$.

Kilde: Ankestyrelsen, Danmarks Statistik samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Andelen af ikke-planlagte sammenbrud for hver af institutionstyperne valideres i øvrigt af en analyse, der kontrollerer for den gennemsnitlige varighed af anbringelsen. Analysen viser, at der heller ikke er substantiel forskel på andelen af ikke-planlagte sammenbrud for borgere med længere forløb og borgere med kortere forløb. Det understøtter en konklusion om, at opholdssteder og døgninstitutioner også har lige mange ikke-planlagte sammenbrud, når man tager højde for deres målgrupper af borgere. Imidlertid er det ikke en fyldestgørende kontrol for målgruppe, hvilket i givet fald ville kræve udvikling af målgruppeindikatorer, der ligger uden for rammerne af analysen. Det er således en validering, der skal fortolkes varsomt.

Sammenfattende indikerer de objektive kvalitetsdata, at kvaliteten – når den måles ift. sammenbrud i anbringelser – leveret af henholdsvis opholdsstederne og døgninstitutionerne gennemsnitligt er nogenlunde på samme niveau. I en bredere kontekst understøttes dette resultat af, at IKU-graden (dvs. fordelingen mellem offentlige døgninstitutioner og private opholdssteder) ikke har betydning for kommunernes vurdering af de forskellige typer effekter, herunder faglig/objektiv kvalitet, jf. figur 8.15.

Figur 8.15. Betydning af type anbringelsessted for vurderede effekter af muligheden for valg mellem anbringelsessteder



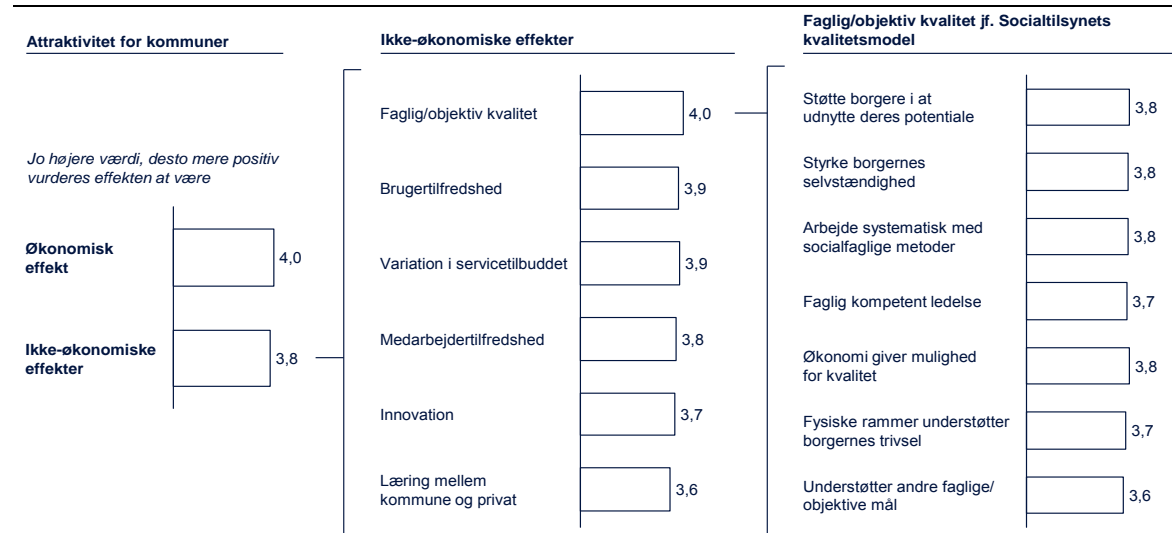
Note: IKU er brugt som repræsentant for fordelingen mellem offentlige og private leverandører.

Kilde: Den kommunale kontoplan; Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

8.4.1.3. Spredning i kommunernes forventede effekter

Spredningen i de vurderede effekter er generelt lille. Dermed kan det konkluderes, at kommunerne generelt er relativt enige i, at det offentlig-private samarbejde i forbindelse med kommunernes mulighed for valg af anbringelsessted skaber positive effekter for både kommunerne og borgerne, jf. figur 8.16.

Figur 8.16: Spredning i økonomiske og ikke-økonomiske effekter af muligheden for valg af anbringelsessted



Note: Spredning opgjort som standardafvigelse

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer

8.5. FAKTORER DER PÅVIRKER EFFEKTERNE AF DEN EKSISTERENDE FORM FOR OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE

Som det fremgik ovenfor vurderer kommunerne generelt, at det aktuelle offentlig-private samarbejde (dvs. kommunernes mulighed for at vælge mellem forskellige anbringelsessteder), fører til positive effekter for kommunerne og borgerne. Samtidig er der ikke umiddelbart forskel på de ikke-økonomiske og de økonomiske effekter af, om man anbringes i en døgninstitution eller et privat opholdssted – hverken når man ser på kommunernes vurderede effekter, eller når man ser på sammenbruddet i anbringelser.

Figur 8.17: Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

I dette afsnit fokuseres på, hvad der begrænser eller fremmer de forskellige effekttyper, samt hvilke tiltag, der kan bidrage til at skabe større effekter.

Boks 8.10. Opsummering af forhold der påvirker kommunernes vurderinger af effekterne af muligheden for valg af det rette tilbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

Om end der ikke er stor spredning i kommunernes vurdering af effekterne ved muligheden for at vælge det rette tilbud, er der stadig en variation, som det er værd at undersøge nærmere. Særligt tre forhold synes at forklare variationen i kommunernes vurderinger af effekterne af muligheden for valg af det rette tilbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge.

- Styring og organisatoriske forhold påvirker kommunernes vurdering af den faglige/objektive kvalitet, udgifterne forbundet med den enkelte anbringelse, variation i servicetilbuddet, innovation i opgaveløsningen, og læring mellem de kommunale døgninstitutioner og de private opholdssteder.
- Forhold ved markedet påvirker den faglige/objektive kvalitet, udgifterne forbundet med den enkelte anbringelse samt medarbejdertilfredshed.
- Andre relevante forhold – herunder særligt forhold ved området samt politiske og økonomiske forhold – påvirker læring mellem de kommunale og private aktører samt udgifterne på området.
- Der er hverken en kvalitativ eller statistisk sammenhæng mellem strukturelle forhold og de syv forskellige effektparametre. Kommunernes forskellige baggrundskarakteristika (kommunestørrelse, geografi mm.) påvirker således ikke umiddelbart kommunernes vurderinger af effekter.

Figur 8.18. Forhold der påvirker kommunernes forventede effekter af offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde

Overordnede faktorer	Effekter	Faglig/objektiv kvalitet	Bruger-tilfredshed	Medarbejder-tilfredshed	Variation i tilbuddet	Innovation	Læring mellem kommune og privat	Udgifter
Styring og organisatoriske forhold		☆						☆
Forhold ved markedet		☆						★
Forhold ved området		☆						☆
Politiske og økonomiske forhold								
Strategiske forhold								
Strukturelle forhold								

Note: Multivariate regressionsmodeller (OLS) med de forskellige effekttyper som afhængige variable og de overordnede faktorer som uafhængige variable. Kontrolleret for en større mængde strukturelle forhold via bivariate korrelationsanalyser frem for inklusion i modellerne pga. omfanget af frihedsgrader. Eksempelvis socioøkonomi, geografi, urbanisering, udgifter til området samt forholdet mellem skatteindtægter og serviceniveau. Stærk statistisk sammenhæng: $p < 0,05$ samt en substantiel stor koefficient. Svag statistisk sammenhæng: $p < 0,05$ samt en substantielt lille koefficient eller $p < 0,15$. Ingen statistisk sammenhæng: $p \geq 0,15$. Kvalitativ sammenhæng: Klare mønstre i indsamlede data fra interviews og workshop.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer på området; workshop, interviews og desk research; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

8.5.1 Styring og organisatoriske forhold – herunder kompetencer, dokumentation og Tilbudsportalen

I dette afsnit undersøges, hvordan de forskellige delelementer af *styring og organisatoriske forhold* påvirker de forventede effekter ved offentlig-privat samarbejde i valget mellem forskellige anbringelsessteder. Særligt tre forhold knyttet til styring og organisation har betydning for de vurderede effekter:

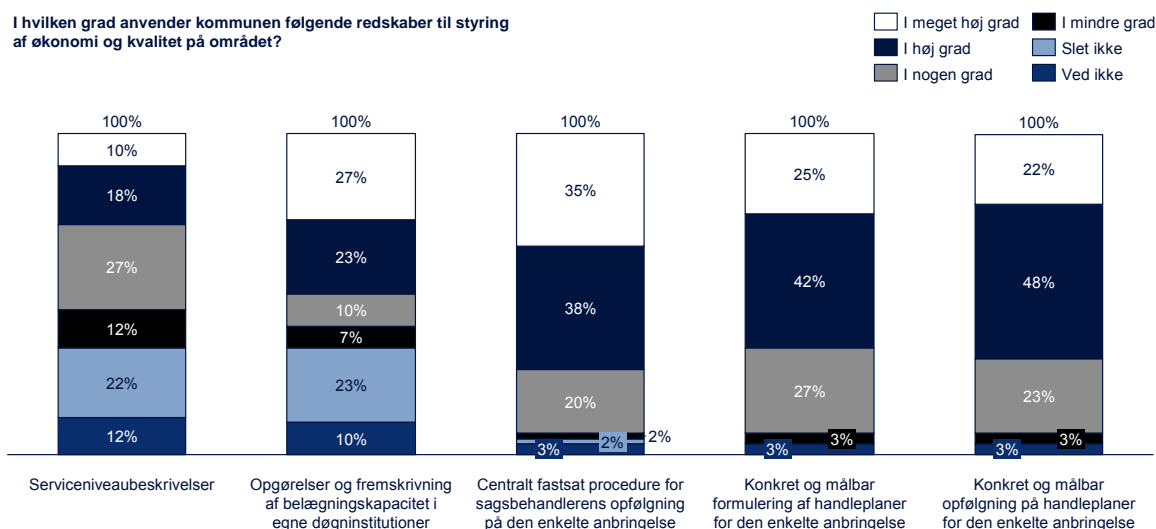
- Anvendelsen af styrings- og dokumentationsredskaber
- Kommunale kompetencer til at vurdere pris vs. kvalitet
- Gennemsigtighed omkring pris og kvalitet i de leverede services

8.5.1.1. Anvendelsen af styrings- og dokumentationsredskaber

Hvis kommunerne fuldt ud skal kunne udnytte mulighederne ved at kunne vælge mellem forskellige anbringelsessteder, kræver det, at kommunernes valg er tilstrækkeligt informeret. Særligt resultatdokumentation samt udførlige handleplaner kan sætte kommunerne i stand til løbende at følge op på effekterne af de enkelte anbringelser. Hertil kan andre styringsredskaber øge kommunernes mulighed for at sikre størst mulig effekt af muligheden af at vælge mellem forskellige tilbud.

De kommunale fagchefer angiver i spørgeskemaundersøgelsen, hvilke styrings- og dokumentationsredskaber kommunen anvender, jf. figur 8.19. Det fremgår, at flere af de undersøgte redskaber anvendes bredt i kommunerne, herunder i centralt fastsatte procedurer for opfølgning samt i konkret formulering af og opfølgning på handleplaner. Andre redskaber anvendes af færre kommuner, herunder serviceniveaubeskrivelser og kapacitetsopgørelser.

Figur 8.19 Kommunernes anvendelse af forskellige styrings- og dokumentationsredskaber



Note: n = 60

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer

Da der er lovkrav om formulering af og opfølgning på handleplaner for den konkrete anbringelse, er det ikke umiddelbart overraskende, at kommunerne angiver, at de gør dette. Mere interessant er det, at der er relativt stor spredning i besvarelserne. Således formulerer og følger alene ca. hver fjerde kommune op på konkrete handleplaner

i forbindelse med den enkelte anbringelse. Både de statistiske og de kvalitative data indikerer, at jo mere kommunerne formulerer og følger op på konkrete handleplaner, desto stærkere et grundlag har de for at vurdere og følge op på både kvaliteten, herunder resultaterne, og økonomien i den enkelte anbringelse.⁵⁵

En forklaring på den betydelige spredning i kommunernes anvendelse af de forskellige styrings- og dokumentationsredskaber kan være, at det kan være administrativt tungt at anvende disse redskaber. Det har flere kommuner givet udtryk for i interviews og i den gennemførte workshop.

Et tilsvarende billede fremgår, hvis man spørger de private opholdssteder om deres syn på resultatplaner og dokumentation. På den ene side vurderer de adspurgte opholdssteder generelt, at der allerede i dag findes relevante redskaber til resultatdokumentation. På den anden side anfører flere opholdssteder, at de oplever dokumentationspraksisser som ressourcekrævende. Det kan være en forklaring på, at der ikke altid er en fuldt ud systematisk anvendelse af forskellige styrings- og dokumentationsredskaber.

8.5.1.2. Kommunale kompetencer til at vurdere forholdet mellem pris og kvalitet i den enkelte anbringelse

Hvis kommunerne skal kunne udnytte mulighederne i at kunne vælge mellem forskellige anbringelsessteder, kræver det, at de har de nødvendige kompetencer til at vurdere forholdet mellem pris og kvalitet i den enkelte anbringelse. Analysen viser overordnet, at det specialiserede socialområde for børn og unge er det af analysens fem områder, hvor samarbejdet er mindst med den centrale indkøbsenhed. Dog er der undtagelser, og nogle kommuner har gjort forsøg med at lægge køb af pladser uden for socialforvaltningen for at få mest kvalitet for pengene.

Jo større en kommunes kompetencer til at vurdere forholdet mellem pris og kvalitet er, desto lavere vurderer den de ikke-økonomiske effekter ved valget af anbringelsessted at være. Dette kan skyldes, at kommuner med stærke kompetencer i at vurdere pris vs. kvalitet har bedre indsigt i det serviceniveau, der faktisk leveres.

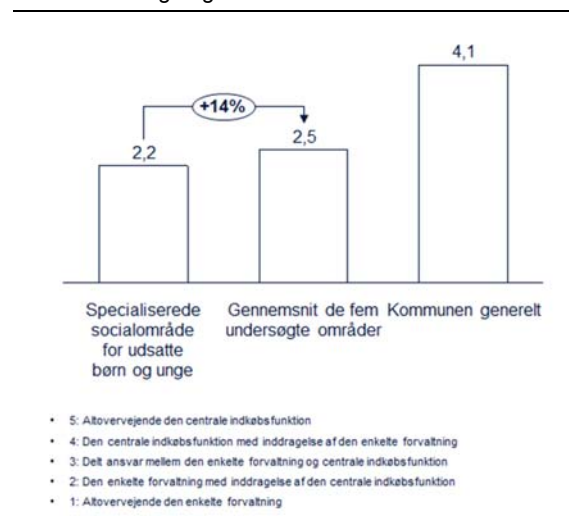
For yderligere at forstå kommunernes kompetence til at vurdere pris og kvalitet, er det undersøgt, i hvor høj grad der er et samarbejde mellem (typisk) socialforvaltningen og kommunernes indkøbsafdeling, der typisk har en stærkere indkøbsfaglig indsigt.

For analysens fem delområder er det primært den enkelte fagforvaltning, der er ansvarlig for at formulere en indkøbs- eller udbudsstrategi. Det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge er det område, hvor der er mindst samarbejde med den centrale indkøbsfunktion.

Det generelle billede er således, at ansvaret ligger i fagforvaltningen, men der er undtagelser. Med det mål at få mest kvalitet for pengene arbejder nogle kommuner med at udnytte eksisterende indkøbskompetencer, og de lægger derfor ansvaret for køb af pladser til anbringelser uden for socialforvaltningen eller i en delt funktion, hvor den centrale indkøbsfunktion i kommunen løbende involveres i vurderingen af de enkelte tilbud.

En kommune har eksempelvis som forsøgsordning oprettet en delt forvaltningsenhed, hvor de socialfaglige medarbejdere specificerer deres krav til en given anbringelse, inden de indkøbsfaglige medarbejdere sørger for at finde det rette tilbud til den rette pris. Workshop og interviews med kommunale fagchefer indikerer, at interessen blandt kommunerne for et øget samarbejde med indkøbsfunktionerne er stor ud fra en erkendelse af, at kombinationen af socialfaglige kompetencer og indkøbskompetencer kan forbedre valget af tilbud.

Figur 8.20: Organisatorisk ansvar for indkøbs- eller udbudsstrategi på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunernes indkøbs- og udbudschefer

⁵⁵ Se metodebeskrivelsen i kapitel tre for en nærmere redegørelse for de statistiske og kvalitative analyser.

8.5.1.3. Gennemsigthed omkring pris og kvalitet i de leverede services

Hvis kommunerne fuldt ud skal udnytte mulighederne i at kunne vælge mellem forskellige anbringelsessteder, kræver det, at kommunerne har adgang til fyldestgørende oplysninger om indholdet og prisen på de forskellige anbringelsesforløb.

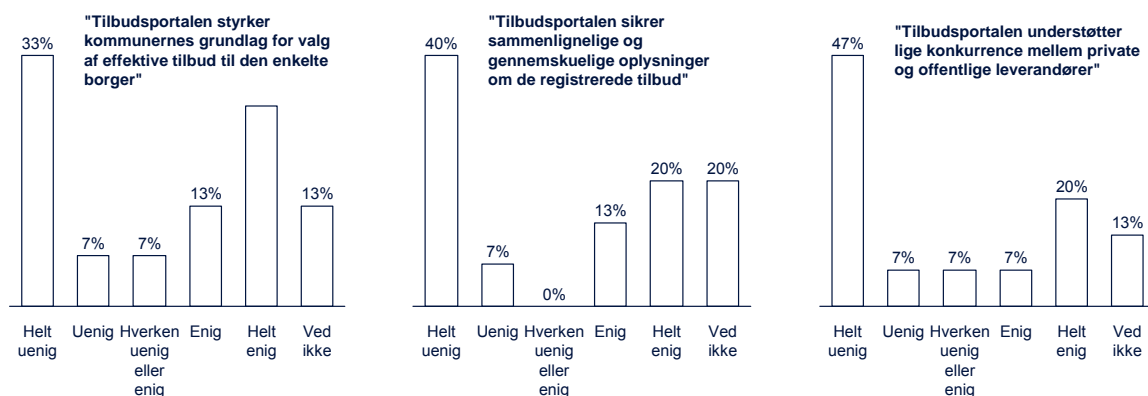
Analysen viser overordnet, at i jo højere grad kommunerne vurderer, at de har tilstrækkelige oplysninger om indholdet og prisen på de forskellige anbringelsesforløb, desto højere vurderer de kommunale chefer effekterne af at kunne vælge mellem forskellige anbringelsessteder, herunder både den faglige/objektive kvalitet og udgifterne forbundet med den enkelte anbringelse. Mange kommuner savner imidlertid tilstrækkelige oplysninger om de enkelte anbringelsessteder ift. at vurdere forholdet mellem pris og kvalitet.

Særligt omkring Tilbudsportalen

For at gøre det enklere for kommunerne at foretage det rette valg omkring anbringelsessted blev Tilbudsportalen i 2007 oprettet som en slags markedsplads, hvor kommunerne (som købere af tilbud til udsatte børn og unge) og opholdssteder og døgninstitutioner (som leverandører) kunne mødes. Såvel data fra interviews og workshop med kommuner som spørgeskemadata indikerer dog, at kommunerne i større omfang bruger forhåndskendskab og personlige kontakter end Tilbudsportalen, når de vælger anbringelsessted. Ligeledes kritiserede Rigsrevisionen i 2013, at oplysningerne på Tilbudsportalen ikke var tilstrækkeligt gennemsigtige, jf. ovenfor. Tilsynsreformen, som blev lanceret 1. januar 2014, har som et af sine formål at sikre øget systematik og gennemsigthed i oplysningerne på Tilbudsportalen.

De private opholdssteder angiver dels, at det er omstændeligt at indberette oplysninger på Tilbudsportalen, og dels, at de oplever, at kommunerne tillægger andre kanaler end Tilbudsportalen mere betydning, når de vælger anbringelsessteder. Særligt er opholdsstederne uenige i, at Tilbudsportalen understøtter lige konkurrence mellem private og offentlige leverandører, jf. figur 8.21.

Figur 8.21. Private opholdssteders vurdering af Tilbudsportalen



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt virksomheder; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Der kan således være tale om en selvforstærkende virkning mellem på den ene side kommunernes mindre systematiske brug af Tilbudsportalen og på den anden siden leverandørernes skepsis over for Tilbudsportalen: Hvis ikke leverandørerne oplever, at kommunerne anvender Tilbudsportalen systematisk, er leverandørernes incitamenter til at højne kvaliteten i portalens informationsniveau alt andet lige mindre.

Som nævnt vil anbringelsesstederne med tilsynsreformen blive vurderet ud fra en samlet kvalitetsmodel, som både måler kvalitet og pris. Når reformen er fuldt implementeret, bør det være lettere for sagsbehandlerne at indhente gennemsigtige pris- og kvalitetsoplysninger som grundlag for styringen af området. Dermed udestår det endnu at se, hvor effektivt et redskab til styring af økonomi og kvalitet Tilbudsportalen bliver, når socialtilsynene i 2016 er færdige med at indfase det nye tilsynssystem. Jf. ovenstående er der dog behov for, at man løbende har fokus på den reelle funktionalitet i Tilbudsportalen som redskab for styring.

Gennemsigthed omkring priser

Hvis kommunerne skal kunne udnytte de økonomiske potentialer i den konkurrence, der eksisterer mellem leverandørerne på markedet, kræver det, at der er gennemsigthed i de forskellige leverandørers priser. Imidlertid oplever både kommuner og virksomheder, at priserne på de enkelte anbringelsesforløb generelt er uigennemsigtige, jf. figur 8.22. Denne uigennemsigthed kan bl.a. tilskrives længden og enhedsprisen af den enkelte anbringelse, hvilket analyseres nærmere i det følgende.

Opholdets længde

Flere kommunale chefer har peget på, at den begrænsede priggennemsigthed skyldes manglende overblik over den forventede længde af den enkelte anbringelse. Dette skyldes, at der er tale om et område, hvor manglende progression i en borgers udvikling vil føre til, at en kommune skal forlænge et ophold eller finde et alternativt anbringelsessted, såfremt dette stadig er socialfagligt nødvendigt. Endvidere kan børn i nogle tilfælde mangle et sted at vende hjem til.

På den afholdte workshop med kommunale chefer blev det endvidere fremhævet, at der er en betydelig informationsasymmetri imellem kommune og tilbud (opholdssted), når tilbuddet anbefaler, at en anbringelse forlænges, og den kommunale bestiller kan således have vanskeligt ved at forholde sig til den socialfaglige vurdering fra tilbuddene.

Eksempelvis anførte en workshopdeltager:

Der er asymmetrisk information mellem bestiller og udfører, når udfører vil forlænge en anbringelse. Det afgørende er, at opholdene ikke bliver for lange. Det kan således give mening at betale mere i en periode, hvis det så har effekt og kan forkorte et ophold. Men det kan være meget svært at vide på forhånd, hvor den rette balance ligger.

For at imødekomme denne asymmetri kan det overvejes i højere grad at kontraktliggøre krav til borgerens progression i forbindelse med den enkelte anbringelse og tidsbegrænse anbringelsen med udgangspunkt i de kontraktliggjorte krav til borgerens progression for at sikre en socialfagligt tæt opfølgning ved en anbringelses ophør.

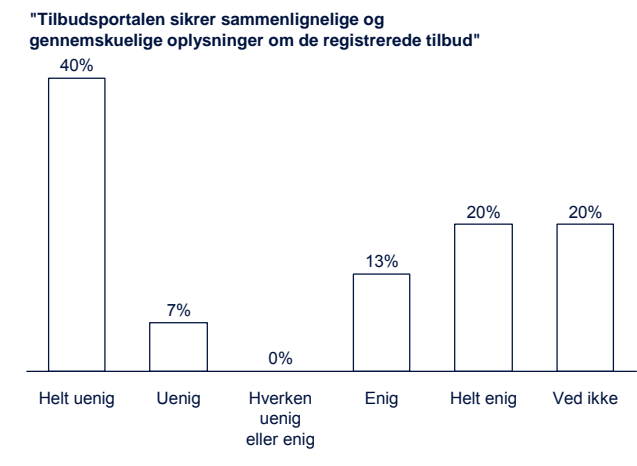
Enhedspriser

Et andet element ift. begrænset priggennemsigthed handler om gennemsigtheden i enhedspriser af den enkelte anbringelse. Interviewpersoner og workshopdeltagere har peget på, at de døgntakster, der fremgår af Tilbudsportalen, ikke altid er retvisende, ligesom det som bestiller kan være svært at gennemskue, hvilke tillægstakster der vil blive tilføjet til døgntaksten i forbindelse med en anbringelse. En bagvedliggende årsag her synes at være, at takstberegningssmodellerne forekommer vanskelige at forstå for såvel de kommunale bestillere som for leverandørerne. Eksempelvis anførte en workshopdeltager følgende:

Takstberegninger kan være misvisende for både offentlige og private (bl.a. ift. en opgørelse af overhead), og samtidig er private ikke underlagt effektiviseringskrav i forhold til taksterne.

Det hører med til billedet, at takstmodellerne er omdiskuterede. Kritikere har argumenteret for, at offentlige døgntakster ofte fremviser en kunstig lav pris, der ikke afspejler det reelle omkostningsniveau, idet opgørelsen af døgntakster i døgntakster eksempelvis kan have udeladt husleje eller omkostninger til tilsyn. Det skal dog samtidig bemærkes, at private og offentlige tilbud med Tilsynsreformen skal opgøre taksten på samme måde – og at socialtilsynene fører kontrol med, at dette sker.

Figur 8.22. Gennemskuelighed i oplysninger på Tilbudsportalen



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt private opholdssteder; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

I Sverige har man ikke en takstmodel, da services på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge købes gennem udbud (idet man ikke som i Danmark har en Tilbudsportal, som afhjælper kommunernes udbudspligt). Se boks 8.11.

Boks 8.11: Svenske erfaringer med faste takster

I Sverige har man udbudspligt på det specialiserede socialområde for børn og unge. I den forbindelse skal den vundne pris repræsentere alle udgifter, om end prisen kan være kontraktligt reguleret over tid. Der er således ikke som i Danmark en takstbekendtgørelse, der automatisk justerer taksterne.

Samtidig har man i Skåne, Halland og Kronobergs Län oprettet en forvaltning med egen styregruppe, referencepersoner mv., der følger op på, at priserne på anbringelsesforløbene ikke overstiger den aftalte udgift.

Generelt er de svenske erfaringer med faste takster positive, og man oplever bl.a. i Skåne, Halland og Kronobergs Län sjældent, at udgifterne overskrides. Hvis der således opstår ekstra behov, så skyldes det en fejl hos enten kommunen i vurderingen af behovet eller hos leverandøren i angivelsen af, hvad de kan levere. Det er netop bl.a. for at undgå disse fejl, at man har oprettet en forvaltning med egen styregruppe, referencepersoner mv., der følger op på, at priserne på anbringelsesforløbene ikke overstiger den aftalte udgift.

Kilde: Kommunforbundet Skåne, Helsingborg Kommun; Socialstyrelsen

Gennemsigthed omkring kvalitet

Hvis kommunerne skal kunne udnytte de kvalitetsmæssige potentialer i den konkurrence, der eksisterer mellem leverandørerne på markedet, kræver det, at der er gennemsigthed i kvaliteten af de forskellige anbringelsesforløb. To forhold er centrale her: Målgruppebegrebet og uklarhed ift. den bestilte indsats.

Målgruppe

Målgruppedefinitioner anvendes til at matche det enkelte barn/den enkelte unge med det rette forløb. Således tilbyder de enkelte anbringelsessteder ophold til nogle målgrupper, men ikke andre. Med andre ord fungerer målgrupper dermed som en form for specialisering i de enkelte anbringelsessteder, som skal gøre det lettere for kommunerne at matche den socialfaglige kategorisering af det enkelte barn/den enkelte unges behov med anbringelsesstedernes målgrupper. Der eksisterer imidlertid ingen evidensbaseret målgruppetytologi, hvorfor målgruppebegrebet i et vist omfang kan variere på tværs af de enkelte kommuner og anbringelsessteder.

På workshoppen fremgik det imidlertid, at målgruppebegrebet generelt opleves som elastisk. Således oplever flere af de kommuner, som deltog på workshoppen, at de private opholdssteder ofte ikke har de socialfaglige kompetencer, som det kræver at håndtere deres udbudte målgrupper. Samtidig oplever kommunerne, at de private opholdssteder i højere grad end de kommunale døgninstitutioner bruger vikarer, hvilket ifølge kommunerne bl.a. kan føre til, at det enkelte barn/den enkelte unge ikke får det forløb, som kommunen i første omgang bestilte.

En række virksomheder forklarer dette med, at man i større omfang end de kommunale døgninstitutioner som virksomhed er afhængig af en fortløbende forsyning, hvorfor man bliver nødt til at udbyde bredere, end socialfagligheden tillader. 90 pct. af virksomhederne modtager således mellem 75 og 100 pct. af deres omsætning fra kommunerne. Som tidligere nævnt kan en løsning herpå være større skala, idet de svenske erfaringer indikerer, at man i større organisationer kan have flere forskellige socialfaglige kompetencer, som giver muligheder for at helhedstænke de enkelte anbringelser i et langt større omfang end i små virksomheder.

Workshopdeltagerne efterspurgte desuden en større grad af detaljering og certificering af opholdsstedernes målgrupper, så de kun kan tage anbringelser ind, som falder under de specifikke målgrupper. Dette arbejde er dog allerede en del af den portefølje, som de fem nye tilsynskommuner⁵⁶ på sigt vil varetage, om end tilsynene først vil være endeligt indfaset i 2016.

Uklarhed ift. den bestilte indsats

På workshoppen og i interviews blev det anført, at der kan opstå uklarhed ift. den bestilte indsats bl.a. pga. manglende systematik og varierende dybde i den børnefaglige undersøgelse, visitation og bestilling samt mangelfuld udførelse af det bestilte arbejde. Eksempelvis fremhævede en kommune på workshoppen, at de ofte oplever, at der er forskel på det, anbringelsesstedet leverer, og det, der efterspørges. Kommunerne betoner i den forbindelse egen

⁵⁶ Som led i tilsynsreformen er der udpeget fem tilsynskommuner, som har ansvaret for at godkende og føre driftsorienteret tilsyn med sociale tilbud. De fem tilsynskommuner er Frederiksberg, Holbæk, Faaborg-Midtfyn, Silkeborg og Hjørring.

rolle ift. mere specifikt og detaljeret bestillingsarbejde i form af tydeligere og mere detaljerede handleplaner, indsatsområder og målgrupper samt krav om samme fra anbringelsesstederne.

Samtidig anføres det også som et problem, at kommunerne og de private opholdssteder ikke har en fælles it-plattform for dokumentation og heller ikke anvender de samme dokumentationsredskaber, hvorfor det er svært at gennemskue, hvad man bestiller. Dette kan ifølge kommunerne bl.a. imødekommes ved dels en større integrering af de kommunale dokumentationssystemer i de private opholdssteder og dels tværkommunal it-understøttelse. Dette arbejde pågår allerede.

Dog oplever virksomhederne i den forbindelse et behov for en løbende evaluering af de krav, der er givet i kravspecifikationen i de kommunale it-systemer. Således kan det være både omkostningstungt og administrationstungt at integrere kommunale systemer, som ikke nødvendigvis er kompatible med opholdsstedernes egne it-platteforme. For at imødekomme dette forslås det, at man løbende evaluerer, hvorvidt kravspecifikationen stemmer overens med de enkelte behov.

8.5.2 Forhold ved markedet

Som det fremgik ovenfor påvirker forhold ved markedet både den faglige/objektive kvalitet, udgifterne forbundet med den enkelte anbringelse og medarbejdertilfredsheden. I dette afsnit analyseres det nærmere, hvordan de forskellige delelementer af forhold ved markedet påvirker effekterne ved det offentlig-private samarbejde, der eksisterer i valget mellem forskellige anbringelsessteder. Der fokuseres særligt på markedsmodenheden, og analysen viser, at der er en ganske begrænset markedsmodenhed, idet aktørerne kun i begrænset omfang agerer ud fra forretningsmæssige principper og hensyn.

8.5.2.1 Begrænset markedsmodenhed

Hvis kommunerne skal kunne udnytte både de økonomiske og de ikke-økonomiske potentialer i den konkurrence, der eksisterer mellem leverandørerne på markedet, kræver det, at de forskellige aktører på markedet opererer markedslogisk. Imidlertid tyder en række forhold på, at hverken kommunerne eller leverandørerne generelt set opererer særligt markedslogisk.

Dette underbygges af de kvalitative data fra workshop og interviews, der indikerer, at de kommunale sagsbehandlere ofte ikke fokuserer på prisen i forbindelse med den enkelte anbringelse. I de tilfælde bliver valget af anbringelsessted således i mindre omfang truffet ud fra ambitionen om at realisere størst mulig økonomisk effekt. Eksempelvis udtaler en fagchef på området:

I vores kommune fokuserer vi på kvaliteten i anbringelser. Økonomien kommer i anden række.

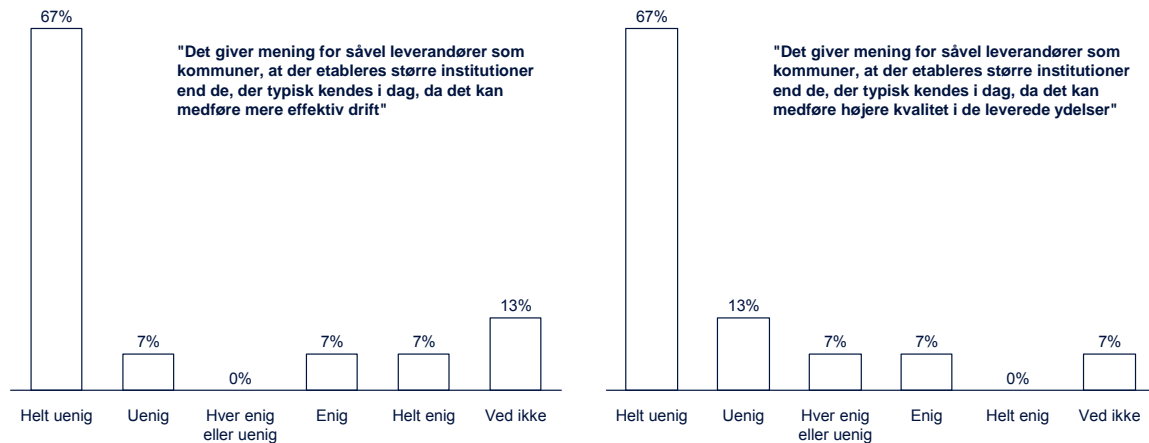
På samme vis indikerer de kvalitative data, at prisen ofte også er sekundær for de private opholdssteder. Som en leder af et opholdssted formulerer det:

Vi har selvfølgelig fokus på økonomi, men vi har ikke et stort fokus på omkostningerne. Det vigtige for os er at sikre, at "det kan løbe rundt", så vi kan levere en god indsats.

Et større fokus på økonomien i forbindelse med de enkelte anbringelsesforløb vil imidlertid have positive konsekvenser for både kommunerne og de private opholdssteder. Således vil et øget fokus på købmandskab på den ene side skabe overskud til investeringer i yderligere kvalitet hos anbringelsesstederne til gavn for borgerne, mens kommunerne på den anden side vil få mere kvalitet til prisen.

At anbringelsesstederne ikke opererer markedslogisk, understøttes blandt andet af, at de private opholdssteder generelt ikke mener, at det af hensyn til at effektivisere driften og højne kvaliteten giver mening for såvel leverandører som kommuner, at der etableres større institutioner, end der typisk er i dag, jf. figur 8.23. Interviews indikerer, at en forklaring på dette kan være, at de private opholdssteder som nævnt ikke fokuserer på at øge deres omsætning eller på at reducere omkostningerne gennem realisering af stordriftsfordele.

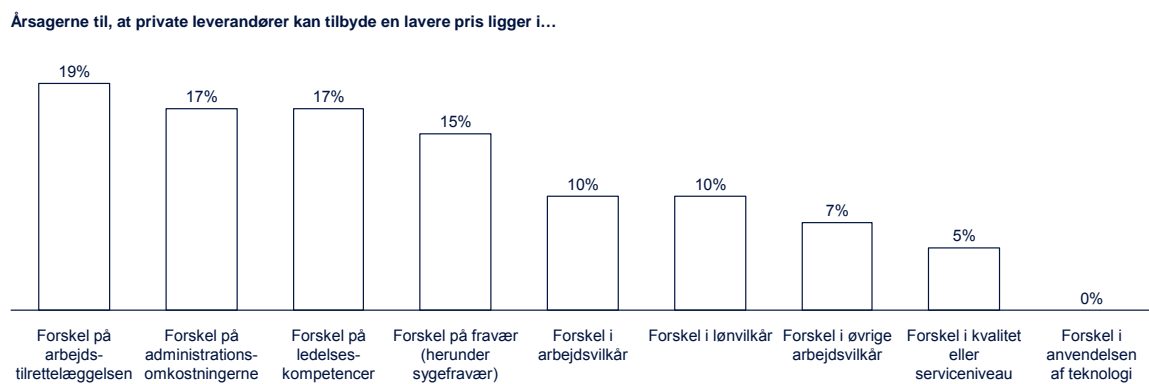
Figur 8.23. De private opholdssteder er uenige i, at større institutioner vil effektivisere drift og højne kvalitet



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt virksomheder; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Samtidig oplever de private opholdssteder, at de – til trods for deres størrelse – allerede i dag er i stand til at konkurrere på pris. Virksomhederne vurderer således, at en lang række faktorer gør, at de kan tilbyde en lavere pris end døgninstitutionerne, herunder særligt forskelle i arbejdstilrettelæggelse, administrationsomkostninger og ledelseskompetencer, jf. figur 8.24.

Figur 8.24. Private opholdssteders vurdering af faktorer, der gør det muligt for dem at tilbyde lavere priser



Note: Flere svar mulige

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt private opholdssteder; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Selvom opholdsstederne har et billede af, at de leverer lavere pris end døgninstitutionerne, er dette ikke umiddelbart muligt at validere, da der – som beskrevet ovenfor – er meget begrænset gennemsigtighed i priser og kvalitet på tværs af tilbuddene. Hertil kommer, at flere af opholdsstedernes svar på, hvilke prismæssige fordele de har relativt til kommunernes døgninstitutioner, umiddelbart virker overraskende. Især synes det tvivlsomt, om opholdsstederne skulle have lavere administrationsomkostninger end kommunerne, da kommunernes døgninstitutioner typisk vil kunne trække på kommunernes fællesforvaltninger og herigennem realisere betydelige stordriftsfordele.

At der – upåagtet opholdsstedernes vurdering heraf – må antages at være stordriftsfordele på området, understøttes af interviews gennemført i Sverige. I Sverige oplever såvel leverandører som kommuner, at der er stordriftsfordele ved større driftskapacitet, jf. boks 8.12. Ud over de åbenlyse administrationseffektiviseringer tilskrives en større driftskapacitet muligheden for at styrke kernevirksomheden, samtidig med at man kan helhedstænke de enkelte anbringelser i et langt større omfang.

Boks 8.12. Koncernvirksomhed i Sverige

I Sverige konkurrerer en lang række store aktører eller koncerner, i modsætning til i Danmark, om at levere sociale ydelser på det specialiserede socialområde for børn og unge med særlige behov. Aktørerne er dels privat virksomheder som Attendo og Aleris, som også er aktive på ældreområdet, og dels fondsejede virksomheder samt kommunalt ejede koncerner.

I forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport har der været gennemført et besøg i Sverige, blandt andet hos koncernen Gryning Vård fra Göteborg. Gryning Vård er ejet af fire kommunesammenslutninger (kommunalforbunden) bestående af totalt set 50 kommuner. Gryning Vård havde 511 ansatte i 2013 og driver totalt set 36 forskellige tilbud, blandt andet inden for områderne ungdom/akut, familiehjem, asyl og misbrug. Koncernen kan ikke generere et overskud på driften af de 36 tilbud, ud over hvad der er nødvendigt for at sikre midler til den løbende udvikling af koncernen.

Hos Gryning Vård vurderes det, dels at store enheder giver mulighed for at mindske omkostninger til administration og overhead, og dels at skala gør det muligt for koncernen at specialisere sig inden for forskellige socialfaglige områder. Således vurderedes det, at en stor organisation med mange brede og forskellige kompetencer lettere kan imødekomme brugernes behov.

Kilde: Gryning Vårds årsrapport for 2013, interviews med Gryning Vård AB, interviews med Kommunforbundet Skåne, Helsingborg Kommun samt interviews med Socialstyrelsen i Sverige.

I lyset af de svenske erfaringer kan der i Danmark med fordel gennemføres en yderligere og mere systematisk undersøgelse af mulighederne for og barriererne og potentialerne ved at drive koncerner på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. Ses der på store nordiske virksomheder og fonde inden for området for institutioner for børn og unge, er der ingen danske repræsentanter blandt de største 50 nordiske aktører. Dette kan indikere, at der i Danmark er strukturelle barrierer for at drive koncernvirksomhed på området. Muligheden for at reducere disse barrierer kan med fordel undersøges nærmere.

8.5.3 Andre relevante forhold – herunder forhold ved området samt politiske og økonomiske forhold

To yderligere resultater skal fremhæves: For det første indikerer analyserne, at de regionale rammeaftaler påvirker både udgifterne og kvaliteten på området positivt (lavere udgifter, øget kvalitet), når de sikrer et tilstrækkeligt antal udbudte tilbud. Dette er således resultat af, at rammeaftalerne årligt bl.a. koordinerer udbuddet af tilbud, prisstrukturerne og det socialfaglige indhold på området. For det andet indikerer analyserne, at lovgivningens kompleksitet på området samt borgernes individuelle og konkrete behov i et mindre omfang end ofte antaget påvirker effekterne på området.

Dette afsnit samler således de resterende, relevante delanalyser og undersøger, hvordan bl.a. en række delelementer af forhold ved området samt politiske og økonomiske forhold påvirker effekterne ved det offentlig-private samarbejde, der eksisterer i valget mellem forskellige anbringelsessteder. I det følgende uddybes de ovenstående to konklusioner med udgangspunkt i de statistiske og kvalitative analyser under overskrifterne:

- De regionale rammeaftaler: realiseringen af ikke-økonomiske effekter og anbringelsesomkostningerne
- Lovgivning samt borgernes individuelle og konkrete behov

De regionale rammeaftaler

De gennemførte analyser indikerer, at de regionale rammeaftaler har betydning for en lang række af de vurderede effekter – herunder bl.a. faglig/objektiv kvalitet, brugertilfredshed og udgifter forbundet med de enkelte anbringelser.

De regionale rammeaftaler forhandles årligt. Aftalerne har generelt til formål at sikre en koordinering af borgernes behov for sociale tilbud inden for det specialiserede socialområde på tværs af kommunegrænser inden for de regionale fællesskaber. I forbindelse med aftalerne forhandler og aftaler kommunerne således bl.a. takstudvikling, prisstrukturer, socialfagligt indhold samt henholdsvis oprettelse, udvidelse og lukning af tilbud og pladser.

Som tidligere nævnt konkluderede Rigsrevisionen i 2013, at rammeaftalerne mellem regioner og kommuner ikke i tilstrækkeligt omfang kan anvendes af regionerne til at styre det specialiserede socialområde, og at dette primært skyldes, at regionerne har pligt til at udbyde det antal tilbudspladser, som kommunerne har udtrykt behov for i rammeaftalen med regionen, mens kommunerne ikke har pligt til at aftage disse pladser.

For kommunerne ser billedet anderledes ud. De statistiske og kvalitative analyser indikerer således, at i jo større omfang kommunerne vurderer, at områdets regionale rammeaftaler bidrager til et tilpas udbud af tilbud, desto større

vurderer kommunerne bl.a. de økonomiske effekter, brugertilfredsheden og kvaliteten i anbringelsesforløbene at være ved muligheden for at vælge det rette tilbud. Dette stemmer således godt overens med, at rammeaftalerne på den ene side koordinerer oprettelsen, udvidelsen og lukningen af tilbud og pladser og dermed påvirker kommunernes mulige valg mellem forskellige anbringelsessteder, mens de på den anden side samtidig koordinerer områdets takstudvikling, prisstrukturer og socialfaglige indhold og dermed påvirker de kommunale udgifter samt det socialfaglige indhold i de enkelte anbringelsessteder.

Der er imidlertid forskel på, hvor meget kommunerne oplever, at de har mulighed for at påvirke de regionale rammeaftaler ift. serviceniveau og pris. Nogle kommuner oplever, at de i et meget lille omfang kan påvirke aftalerne, mens andre oplever, at de i større omfang kan. Pga. den socialfaglige tradition på området kan dette være udtryk for, at den enkelte kommune kan føle, at den mister råderet og selvbestemmelse over udviklingen på området.

I forlængelse heraf forventes kommunerne desuden fremadrettet at hjemtage en del af anbringelsespladserne fra opholdssteder til døgninstitutioner, jf. ovenfor. De interviewede fagchefer begrundede dette med et ønske om i større omfang at skabe økonomisk styrbarhed på området. Eksempelvis anførte en workshopdeltager følgende:

Den ideologiske og politiske dagsorden fylder rigtig meget. Vi udvikler fx forløb, som egentlig kan købes uden for kommunen, men alligevel udvikles inden for kommunen pga. den politiske dagsorden.

Såfremt konkurrencen på markedet skal kunne fungere effektivt, kræver det imidlertid, at der er et tilstrækkeligt antal forskellige alternativer at vælge mellem. Kommunerne bør derfor være påpasselige med ikke at indskrænke de kommunale sagsbehandlere mulighed for at vælge mellem forskellige anbringelsessteder – eller med andre ord ikke at indskrænke omfanget af offentlig-privat samarbejde på området.

Lovgivning samt borgernes individuelle og konkrete behov

Noget overraskende peger særligt de statistiske analyser på, at kompleksiteten i områdets lovgivning samt kompleksiteten og heterogeniteten i borgernes konkrete og individuelle behov ikke lader til at påvirke effekterne af, at kommunen har mulighed for at vælge mellem forskellige anbringelsessteder.

Dette er overraskende, da det er en ofte hørt vurdering, at områdets specialiserede karakter indskrænker kommunernes reelle mulighed for at vælge mellem forskellige anbringelsessteder. En mulig forklaring kan være, at sagsbehandlere ikke udelukkende anvender Tilbudsportalen til køb af tilbud, men også trækker på egne erfaringer og personlige forbindelser.

8.6. POTENTIALERNE VED UDBUD SOM REDSKAB TIL AT SKABE MERE EFFEKTIV KONKURRENCE

Det foregående afsnit analyserede det offentlige-private samarbejde, der i dag eksisterer i forbindelse med kommunens valg af anbringelsessted til det enkelte barn/den enkelte unge med særlig behov. I forlængelse heraf analyserer nærværende afsnit potentialerne for, at udbud kan bidrage til virkningen af de nævnte anbefalinger samt endvidere – i sig selv – bidrage til øgede effekter.

Boks 8.13. Opsummering af analyse af potentialerne ved udbud som redskab til at skabe mere effektiv konkurrence på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

- Udbud kan potentielt øge effekterne af offentlig-privat samarbejde på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. Det indikerer erfaringerne fra voksenområdet, fra andre velfærdsområder og fra Sverige. Dette kan særligt ske via markedsmodning blandt såvel bestillere som leverandører, ved øget gennemsigtighed i pris og kvalitet samt ved et tættere, mere innovativt og stabilt samarbejde med offentlige og private aktører.
- Som sådan kan udbud potentielt set være en løftestang til at håndtere en række af de udfordringer, der ovenfor er identificeret ift. det eksisterende system.
- Imidlertid er der stort set ikke gennemført udbud på det specialiserede socialområde i Danmark, hvorfor der heller ikke er et nævneværdigt erfaringsgrundlag, der kan bruges til at teste, om de forventede potentialer ved udbud kan realiseres i praksis. Endvidere vurderer såvel de fleste kommuner som de eksisterende leverandører, dvs. private opholdssteder, at områdets opgaver ikke umiddelbart egner sig til udbud. Dette særligt da kommunerne skal foretage individuelle anbringelser af borgere med komplekse og forskelligartede behov.
- Heroverfor står, at der i Sverige er omfattende erfaringer med udbud.

- Samlet set er det Quartz+Co's og Rambølls vurdering, at kommunernes tilbageholdenhed ift. at gennemføre udbud på området til dels skyldes, at det nuværende system medfører, at kommunerne ikke er nødt til at kravspecifilere de ydelser, de ønsker at indkøbe.
- I et vækstperspektiv er det bemærkelsesværdigt, at Danmark kun har en enkelt større virksomhed, som er aktiv på området for udsatte børn og unge. Denne virksomhed er aktiv i Sverige, men ikke på det danske marked. Sverige, derimod, har flere meget store virksomheder, som er aktive i hele Norden.

8.6.1 Offentlig-privat samarbejde via udbud på det specialiserede socialområde for børn og unge

Nærværende analyse behandler potentialer ved og barrierer for at sende dele af den kommunale servicelevering på området i udbud til definerede målgrupper. Dermed behandler analysen ikke udbud af enkeltstående anbringelser, men i stedet eksempelvis udbud af institutionsdrift eller af rammeaftaler om pladskøb.

Det er i den forbindelse nødvendigt at påpege, at offentlig-privat samarbejde via udbud i henhold til Serviceloven ikke vil kunne erstatte kravet til, at borgeren skal anvendes det individuelt rette anbringelsessted efter borgerens behov. Derfor vil udbud alene kunne fungere inden for rammerne af den eksisterende form for offentlig-privat samarbejde, dvs. i tillæg til kommunernes individuelle valg af det rette tilbud.

Det betyder, at kommunen eksempelvis ville være forpligtet til at vælge et tilbud uden for en eventuel rammeaftale, såfremt denne ikke er dækkende ift. borgerens behov. Til gengæld er kommunen forpligtet til at anvende en leverandør fra rammeaftalen, såfremt dennes tilbud er det mest fordelagtige tilbud – også blandt leverandører uden for rammeaftalen. Rammeaftalerne vil på den måde fungere som en måde at skaffe sig adgang til fordelagtige aftaler på, som anvendes, hvor det er korrekt ift. borgernes behov.

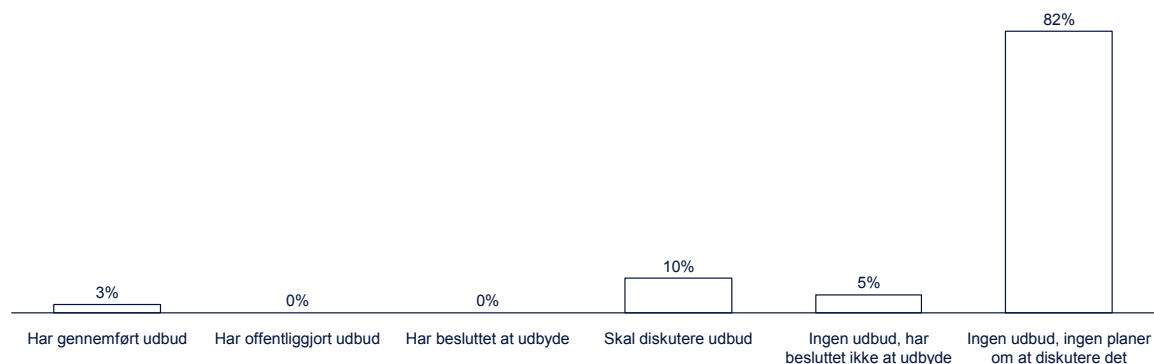
Hensigten med udbud er bl.a. at skabe transparens og stabilitet i priser og kvalitet ved at kontraktliggøre kommunens behov på området, styrke stabiliteten og samarbejdet mellem offentlige og private leverandører samt sikre stordriftsfordele og tilstrækkelig lønsomhed. Det betyder, at udbud på området skal ses som et redskab til at øge konkurrencen på kvalitet og pris – og dermed skabe et mere effektivt marked.

Mens de danske erfaringer med udbud på det specialiserede socialområde er meget begrænsede, er der et solidt erfaringsgrundlag at trække på fra Sverige. I modsætning til Danmark har Sverige ikke en Tilbudsportal, som kan afløfte kommunernes udbudspligt. Derfor har Sverige brede erfaringer med implementering af udbudsmodeller, praktisk gennemførelse af udbud samt realisering af effekter gennem udbud.

8.6.1.1 Begrænset erfaring i Danmark – mulighed for læring fra svenske erfaringer

82 pct. af de kommunale fagchefer, der har deltaget i denne analyses spørgeskemaundersøgelse, angiver, at de ikke har lavet udbud og ingen planer har om at gøre det. 5 pct. har besluttet ikke at udbyde, 10 pct. skal diskutere det og alene 3 pct. har gennemført udbud.

Figur 8.25. Kommunernes erfaringer med udbud



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Blandt nogle kommuner er der en opfattelse af, at området ikke er udbudseget som følge af dets kompleksitet og de enkelte målgruppers specialiserede behov. Endvidere vurderer nogle kommuner, at det kan være svært at realisere

effekter af udbud, ligesom de vurderer, at der er risiko for lavere kvalitet og øget bureaukrati som følge af udbud. Eksempelvis anfører en chef på området, at ...

... det er meget ressourcekrævende at lave udbud, så derfor skal man være sikker på, at effekterne er der. Men det er meget svært at vide, om der er reelle potentialer ift. såvel kvalitet som økonomi ved udbud.

Dette står således i kontrast til erfaringerne fra Sverige, hvor der er solide erfaringer med udbud, jf. 8.14.

Boks 8.14. Generelle erfaringer med udbud i Sverige

I Sverige er alt kapacitetsbehov, ud over det der kan varetages af egen kommunal kapacitet og kapacitet i statens institutionsstyrrelse (SiS), udbudspligtigt.

Det vurderes i den forbindelse, at omkring 60 pct. af pladserne til anbringelser bliver købt hos private opholdssteder på udbudte rammeaftaler, mens andelen formentligt er endnu højere, hvis man alene kigger på købte pladser til anbringelser på døgninstitutioner.

I Skåne, Halland og Kronobergs Län er man gået sammen om at lave et stort fælleskommunalt rammeudbud, hvor der i øjeblikket er ca. 400 leverandører (alene private samt få selvejende institutioner) på rammeaftalen. Forventningen er i den forbindelse, at antallet af leverandører vil falde pga. fusioner og opkøb.

Kilde: Gennemførte interviews

Tanken om at anvende udbud som redskab til at skabe større konkurrence om at levere den bedste kvalitet og pris er dog ikke helt fremmed blandt de danske kommuner. Nogle få kommuner har erfaringer med at udbyde driften af en række institutioner (fx på Frederiksberg og i København), ligesom man i KKR Sjælland⁵⁷ er gået sammen om at undersøge potentialerne i at lave et stort fælleskommunalt rammeudbud, jf. boks 8.15. nedenfor.

Forventningen hos Holbæk Kommune er, at man vil kunne lette budgetpresset og endvidere opnå større effekter via rammeudbud, men at man foreløbigt afventer resultater fra et rammeudbud på voksenområdet.

Boks 8.15. Fælleskommunalt rammeudbud

Inspireret af erfaringerne fra Sverige har Holbæk Kommune på vegne af KKR Sjælland udarbejdet en potentialeafklaring af mulighederne for at gennemføre udbud på det specialiserede socialområde.

Selv om afklaringen både vedrørte voksenområdet og børne- og ungeområdet, er man imidlertid endnu ikke påbegyndt udbudsprocessen på børne- og ungeområdet, idet man af ressourcemæssige grunde har prioriteret en række andre styringsmæssige initiativer for at imødekomme områdets budgetpres.

Forventningen er imidlertid stadig, at man kan lette budgetpresset og forbedre kvaliteten via udbud i kommunen, hvorfor man nu afventer resultaterne af den igangværende analyse på voksenområdet. Man forventer dog, at målgrupperne på børne- og ungeområdet bliver sværere at kravsificere, idet de er mere specialiserede end på voksenområdet.

Kilde: Gennemførte interviews

På grundlag af kendskab til de få kommuner, der har erfaringer med udbud eller har haft væsentlige overvejelser, tegner følgende billede sig: Kommuner, der har beskæftiget sig med udbud, er mere tilbøjelige til at forvente positive effekter ift. økonomi og kvalitet sammenlignet med kommuner uden erfaring. Imidlertid er denne tendens baseret på ganske få observationer, hvorfor fortolkningen skal foretages med varsomhed.

8.6.2 De potentielle effekter ved udbud

I dette afsnit analyseres de potentielle effekter ved at gennemføre udbud på det specialiserede socialområde i Danmark. Analysen tager udgangspunkt i kommunernes *forventninger* til de potentielle effekter af udbud, idet erfaringer med udbud er så få på landsplan. Derfor er der heller ikke etableret solide forventninger til effekterne, ligesom det eksempelvis er tilfældet for opgaveområdet kommunale veje. Det betyder også, at man skal tolke de forventede effekter med en vis forsigtighed.

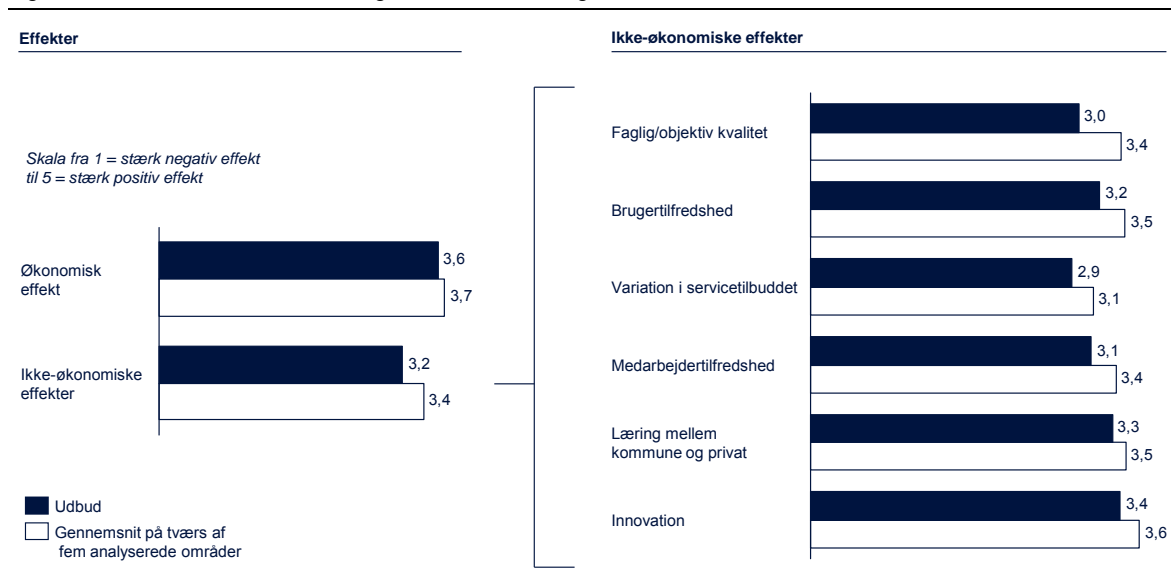
⁵⁷ KKR Sjælland er et af fem kommuneaktørtråd, der fungerer som det regionale led i KL's organisation, og som består af borgmestrene og andre politikere fra de 17 kommuner i Region Sjælland.

8.6.2.1. Kommunernes vurdering af effekter

Kommunerne forventer moderat positive økonomiske effekter af udbud på området, idet de gennemsnitligt svarer 3,6 ift. de forventede effekter på udgifterne. Det er nogenlunde samme niveau, som gennemsnittet for fagcheferne på alle de opgaveområder, der indgår i analysen (3,7). Resultatet bekræftes af interviews og workshop med områdets kommunale fagchefer, hvor en væsentlig del af deltagerne tilkendegav, at udbud vil kunne give økonomiske gevinster.

Blandt deltagerne i spørgeskemaundersøgelsen forventes de ikke-økonomiske effekter af udbud på det specialiserede socialområde til gengæld at blive lavere (3,2) end de økonomiske effekter. Endvidere er forventningen til ikke-økonomiske effekter af udbud lavere på det specialiserede socialområde end for gennemsnittet af alle analysens opgaveområder (3,4). Statistisk er forskellen ikke stor (0,2), men som det fremgår af afsnit 8.2.2.1, eksisterer der en opfattelse blandt kommuner om, at udbud vil begrænse de socialfaglige muligheder for at rumme de forskelligartede målgruppers behov i anbringelserne.

Figur 8.26. Kommunernes forventninger til økonomiske og ikke-økonomiske effekter af udbud



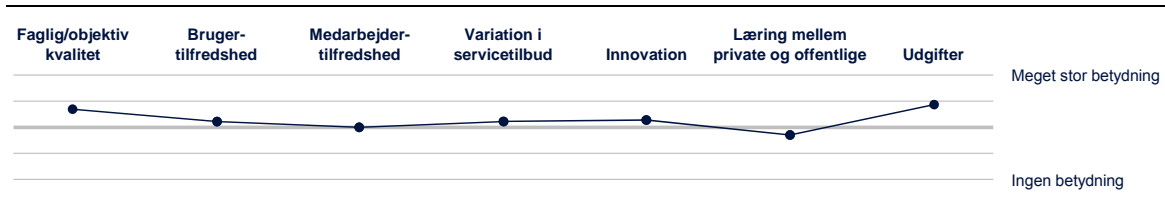
Kilde: Spørgeskemaundersøgelser blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Note: De sorte søjler i figuren dækker over de kommunale fagcheferes forventninger til udbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge, de hvide søjler dækker over fagchefernes forventninger til udbud på de øvrige områder.

At fagcheferne på det specialiserede socialområde forventer lavere effekter af udbud end deres kollegaer på andre opgaveområder, er et resultat af deres vurdering af de seks underliggende parametre for ikke-økonomisk effekt. Heraf er det især tydeligt, at de forventede faglige/objektive effekter ved udbud vurderes lavere for anbringelser (3,0) end de gennemsnitlige forventede effekter på alle analysens opgaveområder (3,4).

Det kan være udtryk for, at kommunerne i større omfang end på andre områder forventer, at udbud vil kunne kompromittere den faglige/objektive kvalitet, da der ikke er de samme faglige standarder/ydelsespakker at tage afsæt i som på andre områder. Dette vil i så fald bl.a. kunne være en del af forklaringen på, at man stort set ikke anvender udbud på området, hvilket understøttes af, at kommunerne vægter den faglige/objektive kvalitet næsthøjest for beslutningen om at anvende udbud, jf. figur 8.27.

Figur 8.27. De kommunale fagcheferes rangering af forskellige faktoreres betydning for en beslutning om at gennemføre eventuelle udbud

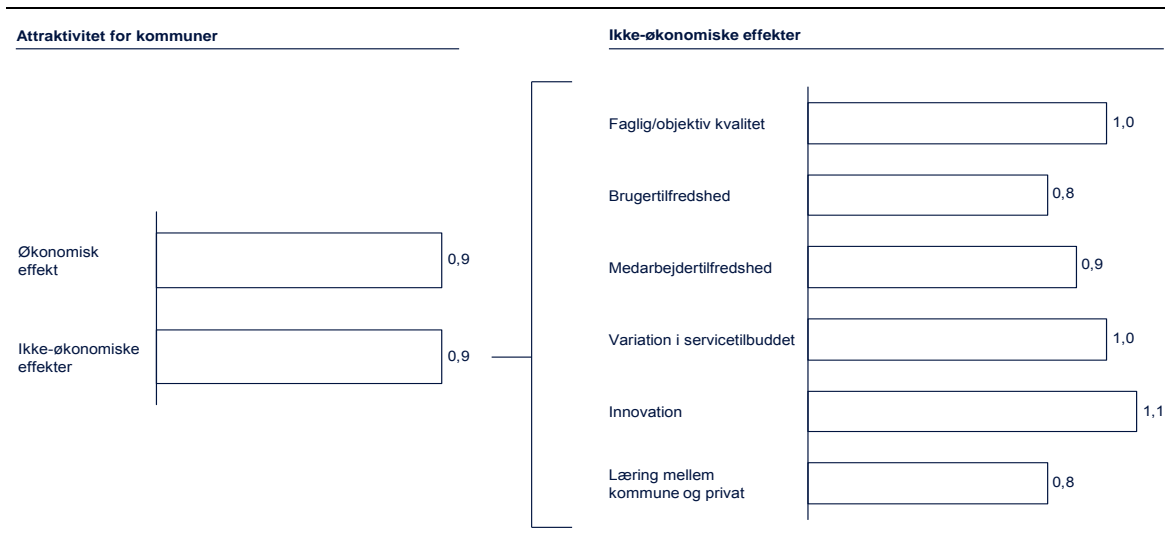


Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer på det specialiserede socialområde; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

8.6.3 Forklaringer på forskelle i kommunernes forventninger til effekter ved udbud

Såvel i svarfordelingerne fra spørgeskemaundersøgelsen som i de kvalitative data fra workshop og interviews er kommunerne relativt enige i de forventede effekter af udbud på området. Dette underbygges af, at spredningen i de forventede effekter fra spørgeskemaundersøgelsen er relativt begrænsede for såvel økonomisk effekt (udgifter) som de forskellige ikke-økonomiske effekter, jf. figur 8.28.

Figur 8.28. Spredning i økonomiske og ikke-økonomiske effekter af potentielle udbud



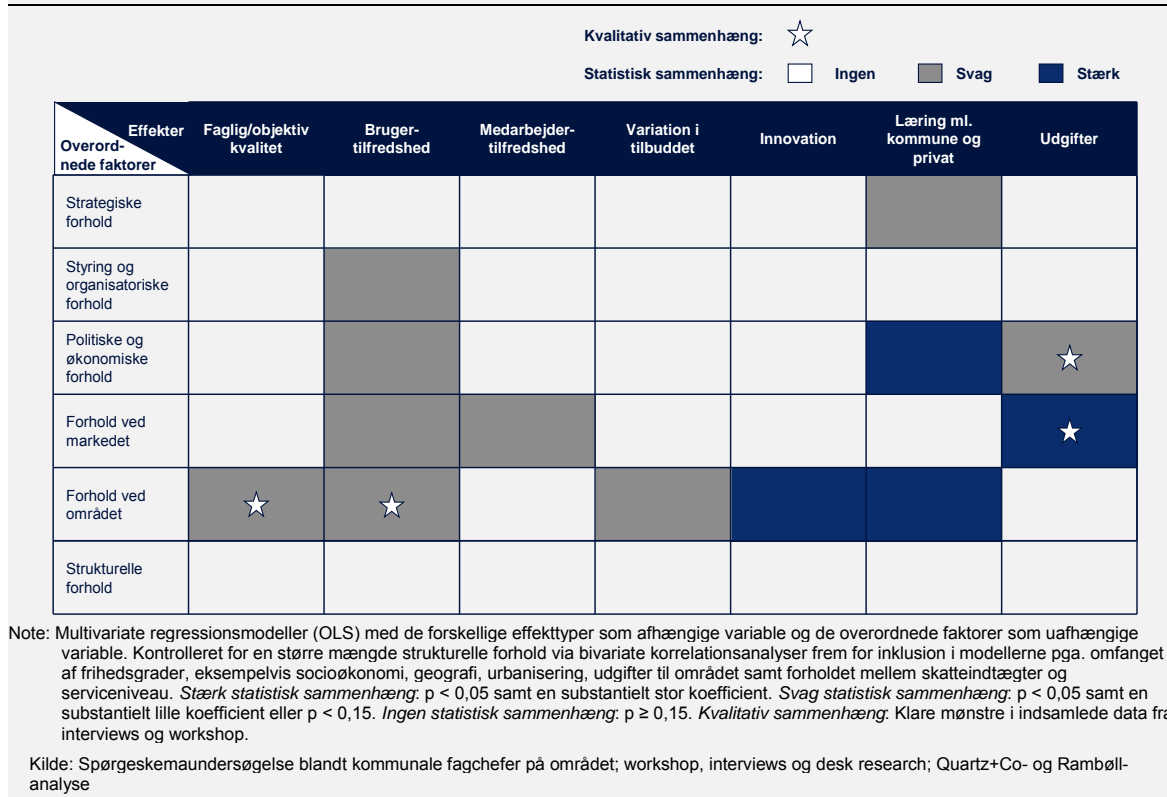
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Selvom der ikke er stor spredning i kommunernes vurdering af de potentielle effekter ved anvendelse af udbud på det specialiserede socialområde, er der stadig en variation, som det er værd at undersøge nærmere. Særligt tre forhold synes at forklare variationen i kommunernes vurderinger af de potentielle effekter ved anvendelse af udbud, nemlig forhold ved markedet, politiske og økonomiske faktorer samt forhold ved området, jf. boks 8.16 nedenfor.

Boks 8.16: Opsummering af forhold der påvirker kommunernes vurderinger af de potentielle effekter ved anvendelse af udbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

- Forhold ved markedet er den mest afgørende faktor for variation af kommunernes forventninger til effekter af udbud. Forhold ved markedet har særligt en stor betydning for, hvorvidt udbud forventes at kunne føre til mindredgifter.
- Politiske og økonomiske forhold har betydning for mindredgifter via udbud.
- Forhold ved området har betydning for flest forskellige effekttyper, herunder særligt den forventede faglige/objektive kvalitet og brugertilfredsheden.
- Strukturelle forhold har ikke betydning for de forventede effekter af udbud.

Figur 8.29 Forhold der påvirker kommunernes forventede effekter af offentlig-privat samarbejde på det kommunale vejområde



8.6.3.1. Forhold ved markedet

De overordnede forhold ved markedet består af en række konkrete markedsvilkår, som kommunerne har vurderet tilstedeværelsen af i spørgeskemaundersøgelsen. I den forbindelse har særligt kommunernes vurdering af anbringelsesstedernes evne til at levere nye og innovative løsninger en stærk statistisk og kvalitativ betydning for den forventede økonomiske effekt af udbud.

Opfattelsen blandt workshop- og interviewdeltagerne er, at udbud kan skabe stordriftsfordele – økonomiske såvel som faglige – der gør det interessant for større leverandører at investere i bedre organisering, bedre arbejdsgange, mere specialiserede og fleksible tilbud samt stærkere faglige miljøer. Dette understøttes dels af eksisterende undersøgelser,⁵⁸ og dels af erfaringer fra Sverige. Her viser erfaringer, at bedre organisering og bedre arbejdsgange pga. større skala vil kunne frigøre ressourcer til den direkte, borgerrettede, socialfaglige indsats samt bidrage til udviklingen af bedre anvendelser af metoder og dokumentation, end de typisk mindre anbringelsessteder med under 15 pladser og 10-20 medarbejdere er i stand til.

⁵⁸ Se fx KL (2010): Potentialeafklaring. Køb af pladser i botilbud og opholdssteder. Konkurrenceudsættelse gennem udbud af rammeaftaler.

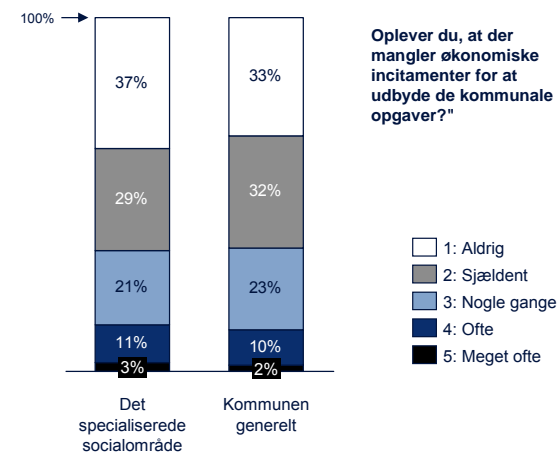
8.6.3.2. Politiske og økonomiske forhold

På det overordnede niveau har politiske og økonomiske forhold en svag statistisk, men stærk kvalitativ betydning for de forventede økonomiske gevinster ved udbud. Med det menes, at de politiske og økonomiske forhold ikke slår stærkt igennem i de analyser, der er lavet på baggrund af de indsamlede spørgeskemaundersøgelser, men har været et dominerende tema i de gennemførte interviews og workshops.

Endvidere viser det sig, at kommunernes opfattelse af, at udbud kan give mere effektive løsninger, har stærk statistisk betydning for de forventede økonomiske effekter af udbud. Rationalet er således, at de forventede økonomiske gevinster ved effektivisering af opgaveløsningen kan lette kommunernes budgetpres. Budgettet kan imidlertid også forbedres, ved at budgetoverholdelse bliver en del af udbuddet og dermed et vilkår for de kommunale eller private leverandører, der ønsker at afgive bud på opgaveløsningen.

Dette billede bekræftes af, at kommunerne jf. figur 8.30 ikke vurderer, at der mangler økonomiske incitamenter for at gennemføre udbud på området. Således angiver 66 pct., at der sjældent eller aldrig mangler økonomiske incitamenter. Det er i den forbindelse interessant, at de kommunale udbudschefer generelt ikke vurderer, at de økonomiske incitamenter ved udbud på området adskiller sig fra de kommunale områder generelt. Dette adskiller sig således fra de kommunale fagchefer, som i stort omfang ikke vurderer, at opgaverne er egnede til udbud.

Figur 8.30 Økonomiske incitamenter ved udbud



Note: Med økonomiske incitamenter menes tilstedeværelsen af et budgetpres på kommunen under ét såvel som på de enkelte opgaveområder

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale indkøbs- og udbudschefer

Endelig indikerer kvalitative data, at et udbud i en kommune vil kunne skabe større bevågenhed såvel internt i kommunen som eksternt blandt leverandørerne i markedet om, at ressourcerne på området anvendes mest effektivt.

8.6.3.3. Forhold ved området

Forhold ved området er den eneste overordnede faktor, der har tværgående betydning for kommunernes forventninger til flere ikke-økonomiske effekter ved udbud. Kommunernes vurdering af borgernes behov har således betydning for den forventede faglige/objektive kvalitet, brugertilfredsheden, medarbejdertilfredsheden og variationen i servicetilbuddet.

Dette understøttes af interviews med kommunale fagchefer såvel som private opholdssteder. Således fremgår det, at både borgernes individuelle behov og målgruppernes specialisering generelt forventes at påvirke effekter af udbud negativt. En forklaring herpå kan være, at i og med at udbud kan føre til større enheder, så forventer kommunerne og anbringelsesstederne ikke, at udbud vil resultere i den samme mangfoldighed i tilbud, som det eksisterende system genererer.

Imidlertid tyder svenske erfaringer på det modsatte. Som tidligere nævnt tyder interviews gennemført i Sverige således på, at de store enheder, som muliggøres af udbud, netop får en volumen, der gør det muligt at skabe bredere kompetenceprofiler og økonomisk bæredygtige tilbud, end det er muligt på en mindre skala. Således tyder de kvalitative data på, at en stor organisation med mange brede og forskellige kompetencer lettere vil kunne imødekomme mere og mere heterogene målgrupper.

8.6.4 Faktorer der påvirker beslutningen om at anvende udbud

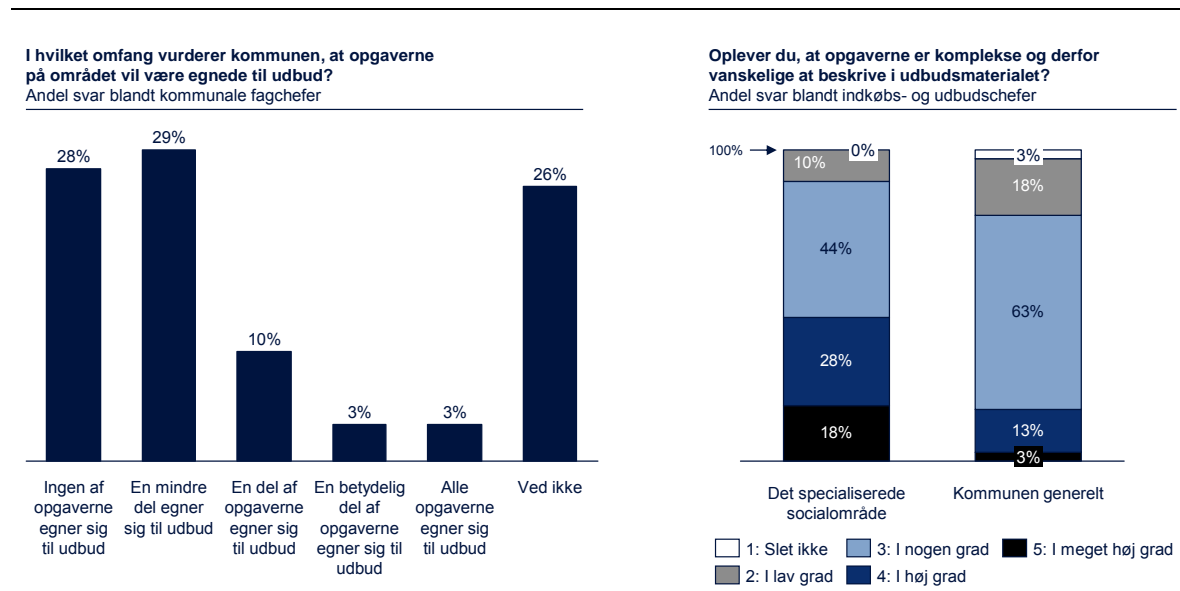
Dette afsnit analyserer, hvilke faktorer der påvirker kommunernes tilbøjelighed til at lave udbud på det specialiserede socialområde for børn og unge. Idet stort set ingen kommuner har erfaringer med udbud, kan man ikke statistisk

analysere sammenhængen mellem de forskellige faktorer og kommunernes tilbøjelighed til enten at have gennemført, have overvejet eller ikke have overvejet at gennemføre udbud. Derfor baserer analysen sig på mere kvalitative analyser af spørgeskemadata samt resultater fra interviews og workshop.

Overordnet konkluderer analysen, at især to faktorer synes at have betydning for kommunernes tilbøjelighed til at ville lave udbud; det drejer sig først og fremmest om forhold ved markedet, og dernæst om politiske og økonomiske forhold. Endvidere gør en række konkrete faktorer sig gældende, som ikke falder ind under de to nævnte overordnede faktorer. Endelig har strukturelle forhold ikke betydning for kommunernes tilbøjelighed til at ville gennemføre udbud.

Det overordnede billede er, at en væsentlig del af kommunerne grundlæggende er usikre på, om det er relevant at lave udbud på området (26 pct.), ligesom majoriteten af kommuner vurderer, at ingen opgaver eller en mindre del af opgaverne egner sig til udbud (57 pct.).

Figur 8.31. Kommunernes vurdering af hvorvidt opgaverne på området vil være egnede til udbud



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale indkøbs- og udbudschefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Spørger man imidlertid de kommunale indkøbs- og udbudschefer, er billedet ikke helt så entydigt. Af dem vurderer 46 pct. således, at opgaverne på det specialiserede socialområde i meget høj grad eller i høj grad er komplekse og derfor vanskelige at beskrive i udbudsmaterialet, jf. figur 8.31 til højre (18 procent og 28 procent). Sammenligner man denne vurdering med indkøbs- og udbudscheferne vurdering af de kommunale opgavers kompleksitet generelt, er der dog ingen tvivl om, at også de vurderer, at det specialiserede socialområde er noget sværere at udbyde end andre områder.

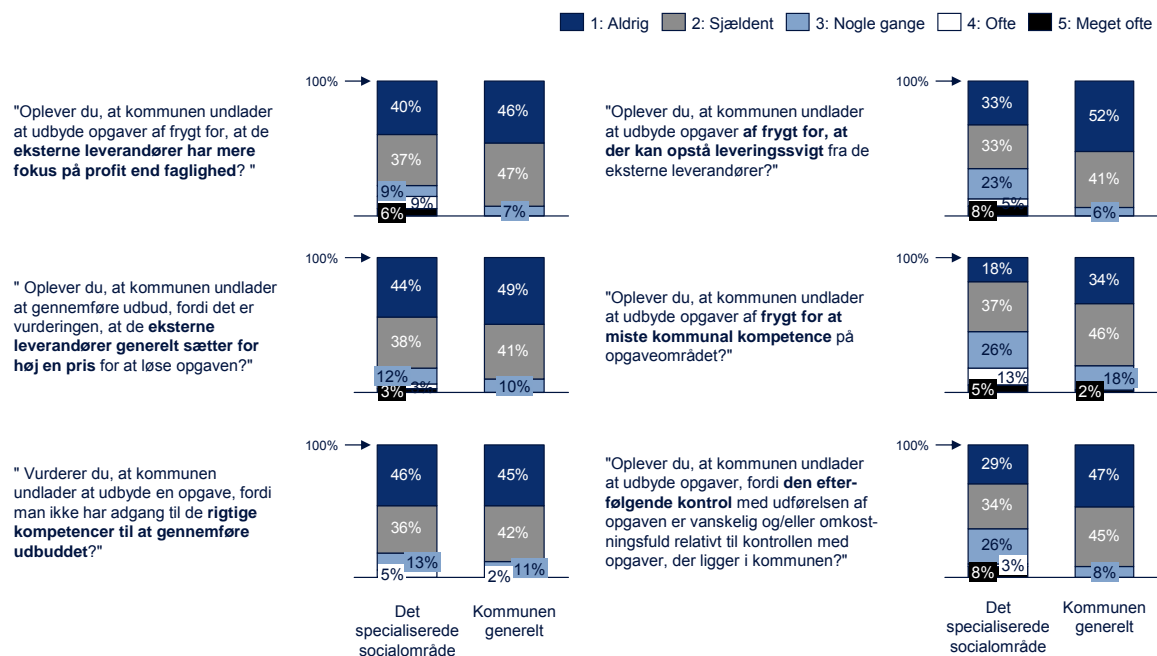
Nogle af de kommuner, der generelt har store erfaringer med udbud – herunder også på de bløde områder, vurderer dog ikke, at opgavebeskrivelsen er uoverkommelig. Eksempelvis fremhævede en deltager på workshoppen, at det i forbindelse med kravspecifikationen altid er svært at definere en opgave første gang. I det konkrete eksempel mente det socialfaglige personale ikke, at den socialfaglige metode kunne opgøres. Som løsning herpå valgte kommunen at starte helt fra bunden med at dokumentere, hvad en dag i en anbringelsesinstitution består af.

Ud over at vurdere betydningen af opgavekompleksiteten for beslutningen om at anvende udbud på området har kommunernes indkøbs- og udbudschefer også vurderet betydningen af en række generelle barrierer på området.

Imod forventning vurderer kommunernes indkøbs- og udbudschefer i den forbindelse overordnet set ikke, at disse mere generelle barrierer for at gennemføre udbud er særligt meget anderledes på det specialiserede socialområde

end på andre kommunale områder. Dog er der en tendens til, at kommunerne i større omfang end på andre områder frygter, at udbud kan føre til leveringssvigt, tabte kommunale kompetencer samt vanskelig og/eller omkostningsfuld efterfølgende kontrol.

Figur 8.32. Generelle barrierer for beslutningen om at anvende udbud på området



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale indkøbs- og udbudschefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Qua ovenstående er det interessante spørgsmål derfor, hvorfor kommunerne alligevel ikke vurderer, at området er særligt udbudseget. Samlet set er det Quartz+Co og Rambølls vurdering, at den væsentligste faktor for kommunernes tilbøjelighed til ikke at udbyde opgaver på det specialiserede socialområde er erfaringerne på området – eller det vil sige manglen på samme. Derfor analyseres herefter en række politiske og kulturelle forhold på området (herunder erfaringerne på området), en række forhold ved markedet samt behovet for et tilstrækkeligt stærkt leverandørmarked, hvis udbud skal give mening.

8.6.4.1. Politiske og kulturelle forhold – herunder erfaringerne på området

I interviews med de private opholdssteder samt interviews og workshop med kommunale fagchefer inden for området træder politiske forhold frem som en væsentlig overordnet barriere for kommunens tilbøjelighed til at gennemføre udbud. Endvidere har de kommunale fagchefer også anvendt åbne svarfelter i spørgeskemaundersøgelsen til at betone betydningen af den politiske barriere for udbud.

Ifølge de interviewede private opholdssteder og de kommunale embedsmænd skyldes den politiske tilbageholdenhed ift. udbud først og fremmest en udbredt opfattelse af, at private virksomheder ikke bør kunne opnå profit på at levere ydelser til sårbare børn og unge. Eksempelvis udtaler en embedsmand, at ...

... det er en klar politisk barriere for udbud, hvis private virksomheder i højere grad end i dag profiterer på børn og har en merkantil tilgang til opgaveløsningen.

På baggrund af de forskellige datakilder vurderes tilbageholdenheden ift. udbud i øvrigt også at være et fænomen blandt kommunens medarbejdere. Således synes der at være en udbredt opfattelse blandt sagsbehandlere og andre medarbejdere af, at anbringelser ikke kan sendes i udbud, fordi der hos store private leverandører ikke eksisterer socialfaglige metoder og tilgange i samme omfang som hos kommunen. Det er interessant, at der således hos de

medarbejdere, der er talt med, ikke ses samme skepsis over for de private opholdssteder, som jo også kan trække profit ud af driften.

Hertil kommer, at bæredygtig økonomi – herunder muligheden for at skabe profit – også hos opholdsstederne ses som en forudsætning for, at opholdsstederne kan levere en tilstrækkelig god indsats over for borgerne til at skabe resultater:

Hvis vi skaber en økonomisk bæredygtig forretning, får vi også mulighed for at investere i at udvikle vores kompetencer og tilbud til borgerne, hvilket er en forudsætning for at forbedre resultaterne.

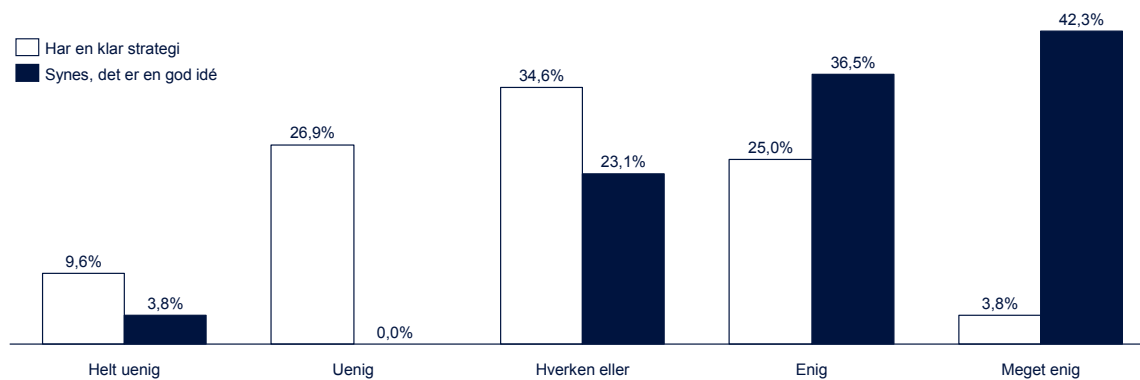
Med andre ord adskiller leverandørernes forudsætninger for at skabe værdi på det specialiserede socialområde sig ikke fra vilkårene på andre kommunale opgaveområder. Imidlertid vurderer såvel opholdssteder som de kommunale embedsmænd, at politikerne ikke er modne til at behandle området med samme fokus på omkostningseffektivitet, som præger flere af de andre områder undersøgt i denne rapport. Denne skepsis ift. at acceptere privat profit til gengæld for positive effekter som følge af øget konkurrence kan skyldes, at der stort set endnu ikke er gennemført danske udbud på området. Omvendt skal skepsissen ses i lyset af et fald i udgifterne på området siden 2009.

Samlet set må de manglende erfaringer således ses som en af de væsentligste barrierer ift. at anvende udbud på området. Simpelt hen fordi politikere og embedsmænd er usikre på konsekvenserne herved. En embedsmand udtaler eksempelvis:

Vi er egentlig interesserede i at lave udbud, men vi vil gerne vente, til vi har lært af andre kommuners erfaringer med udbud.

Det er endvidere også årsagen til, at der typisk ikke eksisterer nogen klar strategi for, om man ønsker at lave udbud. Alene 28,8 pct. af kommunerne har således en klar udbudsstrategi på området, mens ca. 37 pct. ikke har en klar udbudsstrategi, jf. figur 8.33. Til gengæld viser figuren også, at indkøbs- og udbudscheferne i overvejende grad mener, at det er en god ide at have en udbudsstrategi på området. Dette understøtter således billedet af, at kommunerne er interesserede i potentialerne ved udbud, men at de dels er afventende pga. manglen på erfaringer og dels ikke er særligt langt strategisk på området.

Figur 8.33. Tilstedeværelsen af en klar udbudsstrategi på området og nødvendigheden heraf



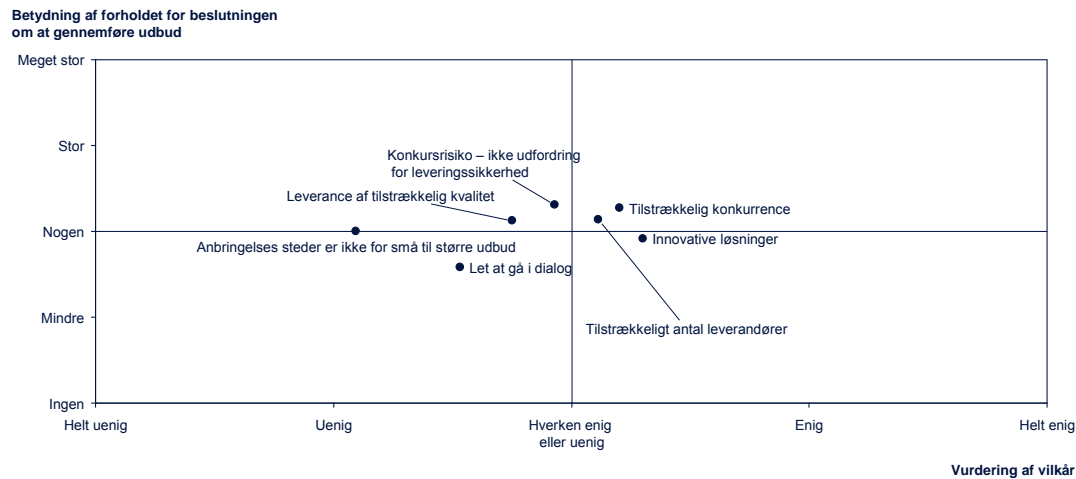
Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale indkøbs- og udbudschefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

8.6.4.2. Forhold ved markedet

De kommunale fagchefer er i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen blevet bedt om at vurdere betydningen af en række politiske og økonomiske forhold for effekt på en skala fra 1 til 5, hvor 1 repræsenterer ingen betydning og 5 repræsenterer en meget stor betydning. På samme vis er de blevet bedt om at vurdere tilstedeværelsen af de selvsamme forhold på en skala fra 1 til 5, hvor 1 betyder, at kommunen er helt uenig i faktorens tilstedeværelse, mens 5 betyder, at kommunen er helt enig i faktorens tilstedeværelse.

De kommunale fagcheferes gennemsnitlige vurdering på begge dimensioner er illustreret i figur 8.34., og det fremgår at særligt omfanget af konkurrence, risikoen for leveringssikkerhed ved konkurs samt private anbringelsessteders leverance af tilstrækkelig kvalitet har betydning for kommunernes beslutning om at anvende udbud.

Figur 8.34. Tilstedeværelsen og betydningen af en række forhold ved markedet for beslutningen om at anvende udbud



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Endvidere fremgår det, at tilstrækkelig konkurrence er et af de vilkår, som kommunerne er mest enige i, er til stede. Det harmonerer med, at der principielt allerede er konkurrence mellem offentlige og private leverandører i forbindelse med kommunens valg af anbringelsessted, dvs. uden at kommunen laver udbud. Med andre ord er tilstrækkelig konkurrence væsentlig og til stede, men analysen tyder altså på, at det ikke udgør en barriere for beslutningen om udbud.

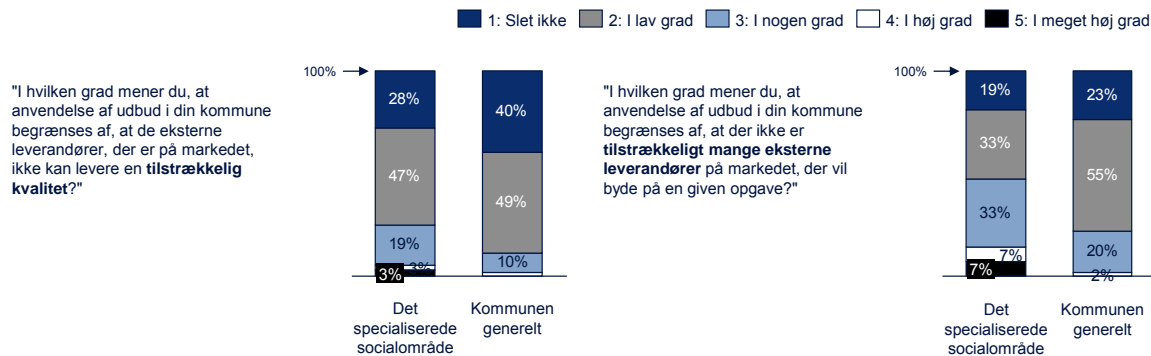
Det fremgår imidlertid også, at kommunerne er mindre enige i, at private anbringelsessteder leverer tilstrækkelig kvalitet, samt at der ikke er en konkursrisiko for leveringssikkerheden. Fordi disse to forhold både har betydning for beslutningen om at gennemføre udbud og rent faktisk er til stede, tyder dette på, at de udgør de en væsentlig barriere for beslutningen om udbud.

Derfor er det således overraskende, at 75 pct. af kommunernes indkøbs- og udbudschef vurderer, at beslutningen om ikke at anvende udbud slet ikke eller kun i mindre grad er et resultat af, at de eksterne leverandører på markedet ikke kan levere tilstrækkelig kvalitet, jf. figur 8.35.

Til gengæld viser figur 8.35 også, at kommunernes indkøbs- og udbudschef i mindre omfang oplever, at der er et tilstrækkeligt antal leverandører på markedet. Dette understøttes af de kvalitative data, herunder interviews med de private opholdssteder, hvoraf det fremgår, at opholdsstederne især frygter øget bureaukrati. Eksempelvis udtalte et opholdssted følgende:

Nej, vi vil ikke afgive tilbud i forbindelse med udbud. I så fald vil vi blive lige så rigide som alle andre og vil ikke være i stand til at tage hensyn til det enkelte barn. Faktisk kan det måske være direkte farligt, idet man svært kan forudse hvor mange børn kommunen pludselig vil anbringe

Figur 8.35: Betydningen af antallet af og kvaliteten i de private opholdssteder for beslutningen om udbud



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale indkøbs- og udbudschefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Et tilstrækkeligt og velfungerende leverandørmarked er selvsagt en forudsætning for, at der kan gennemføres udbud på området. I lyset af de svenske erfaringer (se boks 8.17), vil der i en eventuel udbudssituation være behov for en stærk og bred dialog med de forskellige leverandører. Såfremt man som i Sverige vil gennemføre rammeudbud, vil en sådan dialog eksempelvis bl.a. have til formål dels at markedsmodne leverandørerne og dels at forberede leverandørerne på konsekvenserne af at stå uden for en rammeaftale – og herunder at bistå dem med rådgivning og vejledning.

Boks 8.17: Det fælleskommunale rammeudbud i Skåne, Halland og Kronobergs Län

I forbindelse med det første fælleskommunale udbud i Skåne, Halland og Kronobergs Län i 2004 oplevede man i Sverige, at en lang række opholdssteder gik konkurs, da opholdsstederne ikke kunne "overskue" bureaukratiet. Dermed afgav de ikke tilbud og endte med at stå uden for rammeaftalen, som man ligesom i Danmark som hovedregel er forpligtet til at købe fra.

Set i lyset af dette ville man i Skåne, Halland og Kronobergs Län i dag have brugt langt mere tid på at forberede leverandørerne på konsekvenserne og bistå dem med rådgivning og vejledning. Dog var erfaringen også, at der altid vil falde nogle leverandører fra, idet et udbud netop har til formål at skabe konkurrence.

Kilde: Interview med Bertil Almstrand, Kommunforbundet Skåne og Helsingborg Kommune

Det skal også fremhæves, at de virksomheder, der er repræsenteret ovenfor i figur 8.35. altovervejende er mindre opholdssteder. Mens et leverandørmarked med større leverandører, som ville se positivt på et udbud, ikke p.t. er til stede i Danmark, er det vurderingen, at de store svenske koncerner, som i Danmark er aktive på ældreområdet, og som i Sverige også er aktive på det specialiserede socialområde, vil være interesserede at byde på opgaver i Danmark. Dette viser erfaringerne fra Gribskovs udbud på det specialiserede socialområde, og det bekræftes af interviews med virksomhederne.

8.6.4.3. Det specialiserede socialområde i et vækst- og produktivtsperspektiv

Selvom det ikke har været et centralt fokusområde for denne analyse, kan med fordel - ud fra et samfundskonomisk perspektiv – i den samlede overvejelse omkring den fremtidige retning på det specialiserede socialområde medtages et vækstperspektiv. Det er bemærkelsesværdigt, at Sverige over de seneste årtier har udviklet flere meget store virksomheder på velfærdsområderne, herunder på det specialiserede socialområde.

Disse virksomheder ser ud til at kunne tage betydelige markedsandele på det danske område, såfremt det specialiserede socialområde i Danmark gennem øget anvendelse af udbud eller gennem en markant tilretning af det eksisterende system bliver mere attraktivt for større virksomheder.

Omvendt har Danmark kun i begrænset omfang udviklet tilsvarende virksomheder. Dette på trods af, at der i Lov om socialtilsyn er mulighed for koncernlignende fællesskaber på området. Den væsentligste forklaring synes at være, at den danske model understøtter de nuværende mindre opholdssteder, som sjældent kan ekspandere ud over det enkelte opholdssted, mens den svenske model understøtter fremvæksten af større og mere professionelle leverandører. Det synes dels at betyde, at Danmark går glip af det vækstpotentiale på velfærdsområdet, som kan

realiseres i Sverige. Endvidere betyder det også, at de danske servicevirksomheder på det specialiserede socialområde kun i meget begrænset omfang udfordres fra internationale spillere. Produktivitetskommissionen har i andre sammenhænge vist, at sådan manglende international konkurrence på serviceområderne kan føre til lavere produktivitet i serviceerhvervene, end den der ses i andre lande. Om end det er meget svært at dokumentere, må dette antages også at være gældende på det specialiserede socialområde.

8.7. OPSAMLING OG ANBEFALINGER

I dette afsnit laves en opsamling af det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. I dette kapitel er offentlig-privat samarbejde på det specialiserede socialområde for børn og unge med særlige behov blevet analyseret. Overordnet giver kapitlet svar på de tre centrale spørgsmål for den områdespecifikke analyse:

1. Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde ift. bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?
2. Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om opgaverne? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne?
3. Hvordan sikres en højere grad af kvalitet og omkostningseffektivitet i forbindelse med fritvalgsordninger på centrale velfærdsområder?

I det følgende besvares først spørgsmål 3, da offentlig-privat samarbejde på det specialiserede socialområde i sin nuværende på mange måder er sammenligneligt med offentlig-privat samarbejde på klassiske fritvalgsområder. Herefter besvares henholdsvis spørgsmål 1 og 2. Da der kun er meget begrænsede erfaringer med udbud på området, besvares spørgsmål 1 på basis af kommunernes forventninger til effekterne ved udbud på området, mens spørgsmål 2 besvares med udgangspunkt i de identificerede barrierer for øget kvalitet og omkostningseffektivitet ved udbud på området. I tillæg formuleres en række anbefalinger ift. både at forbedre det nuværende system samt potentialerne ved udbud.

8.7.1 Svar på spørgsmål 3: Hvordan sikres en højere grad af kvalitet og omkostningseffektivitet i forbindelse med fritvalgsordninger på centrale velfærdsområder?

Om end det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge ikke er et klassisk fritvalgsområde, har området karakteristika, der gør, at det er sammenligneligt med et fritvalgsområde:

- Området er kendetegnet ved, at de kommunale sagsbehandlere skal vælge det rette tilbud til den enkelte borger. Sagsbehandlerne har således et valg blandt de tilbud, der er godkendt, og som fremgår af Tilbudsportalen.
- Som for de klassiske fritvalgsområder er der principielt set fuld konkurrence mellem offentlige og private leverandører på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge.
- Som for de klassiske fritvalgsområder er det en forudsætning for sagsbehandlerens valg, at valget er understøttet af gode data for så vidt angår forholdet mellem pris og kvalitet i de enkelte tilbud.

Således består det offentlig-private samarbejde i det nuværende system i, at kommunerne – i den enkelte anbringelse – kan vælge mellem de forskellige sociale tilbud, der er registreret på Tilbudsportalen. Dette uanset om anbringelsesstedet er privat eller offentligt.

Der er derfor helt overordnet grundlag for et velfungerende offentlig-privat samarbejde, der skaber konkurrence mellem leverandører og dermed økonomiske og ikke-økonomiske effekter, og de kommunale chefer har under ét positive forventninger til effekterne ved kommunernes mulighed for at vælge det rette tilbud til den enkelte borger.

Imidlertid konkluderede analysen også, at en række barrierer hindrer en øget effektrealisering. Særligt oplever såvel kommuner som opholdssteder manglende gennemsigtighed omkring forholdet mellem pris og kvalitet. Dette har tidligere været påpeget af Rigsrevisionen og synes fortsat at være et problem. Det er endvidere indtrykket – og

formentligt knyttet hertil – at de kommunale sagsbehandlere ikke anvender Tilbudsportalen systematisk men ofte træffer et anbringelsesvalg baseret på andre data, end de der er tilgængelige på Tilbudsportalen. Hertil kommer, at kommunerne med fordel kan sikre en mere systematisk anvendelse af styrings- og dokumentationsredskaber, samt at kommunernes kompetencer til at vurdere forholdet mellem pris og kvalitet kan øges.

Endelig er det bemærkelsesværdigt, at særligt de store leverandører, som er aktive på markedet for det specialiserede socialområde i vores nabolande, ikke finder det attraktivt at etablere sig på markedet i Danmark. Leverandørerne peger særligt på, at takssystemet i det nuværende system er ugenomsigtigt, og på at der er for store usikkerheder knyttet til kundegrundlaget i det nuværende system.

En vej til at sikre øget kvalitet og omkostningseffektivitet på det specialiserede socialområde er at forbedre det nuværende system. Det kræver en fortsat udrulning af tilsynsreformen, som netop og i forlængelse af Rigsrevisionens kritik af Tilbudsportalen fra 2013 skal sikre en mere ensartet opgørelse af forholdet mellem kvalitet og økonomi på området.

I tillæg til de allerede planlagte aktiviteter kan der særligt peges på følgende anbefalinger ift. at styrke det nuværende system.

Anbefaling: Forbedring af styring og organisatoriske forhold

- Indfør større systematisk brug af styrings- og dokumentationsredskaber med fokus på resultat- og effektdokumentation.
- Stil særligt skarpt på fastlæggelse af progressionsmål, som tager fat om bløde forhold som personlige og sociale kompetencer, mestring osv. Dette under hensyntagen til ikke at gøre området unødvendigt bureaukratisk.
- Understøt systematiseret videndeling omkring god indkøbspraksis gennem øget samarbejde mellem social- og plejeforvaltningerne på den ene side og økonomi- og udbudsfunktionerne på den anden side. Træk desuden på erfaringer omkring indkøb og udbud fra andre bløde områder, eksempelvis ældreområdet.

Anbefaling: Forbedring af Tilbudsportalen som styringsværktøj

- I det socialtilsynenes arbejde med at indfase det nye tilsynssystem endnu pågår, er det for tidligt at vurdere, hvorvidt Tilbudsportalen på sigt kan fungere som et effektivt styringsværktøj. Behovet er derfor i første omgang, at man løbende har fokus på og evaluerer den reelle funktionalitet i Tilbudsportalen som redskab for styring, i takt med at tilsynsreformen implementeres. Herunder bør det især vurderes, om Tilbudsportalen bidrager tilstrækkeligt til at skabe gennemsigtighed i pris og kvalitet.

Anbefaling: Forbedring af gennemsigtigheden i pris

- Kontraktliggør krav til borgerens progression i forbindelse med anbringelse og tidsbegræns anbringelsen med udgangspunkt i denne progression, med forbehold for at forældrene eller hjemmet udgør problemet.
- Stil krav om en kommunal, socialfaglig opfølgning tæt ved anbringelsens ophør.
- Foretag en yderligere og systematisk analyse af de svenske erfaringer med at fjerne tillægstakster og indføre samlet enhedspris.

Anbefaling: Forbedring af gennemsigtigheden i kvalitet

- Kræv større grad af detaljering og certificering af opholdsstedernes forløb i form af tydeligere og mere detaljerede handleplaner, indsatsområder og målgrupper (delvist i proces med den nuværende indfasning af tilsynsreformen)
- Anvend mere specifikt og detaljeret bestillingsarbejde i form af tydeligere og mere detaljerede handleplaner, indsatsområder og målgrupper
- Indfør større integration af de kommunale dokumentationssystemer i de private opholdssteder samt yderligere tværkommunal it-understøttelse

8.7.2 Svar på spørgsmål 1: Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde ift. bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?

Som nævnt er der meget begrænsede erfaringer med anvendelse af udbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. Derfor er kommunerne spurgt til deres vurdering af de potentielle effekter ved anvendelse af udbud snarere end til deres faktiske erfaringer.

Kommunerne har i den forbindelse under ét positive forventninger til effekterne ved udbud (om end forventninger til effekterne ved udbud er lavere på dette område end på de øvrige områder, der er undersøgt i denne rapport). Herunder forventer de særligt at kunne opnå økonomiske effekter og effekter ift. objektiv og faglig kvalitet. Udbud forventes endvidere at kunne bidrage til en markedsmodning blandt såvel bestillere som leverandører, til øget gennemsigtighed i pris og kvalitet og til et tættere, mere innovativt og stabilt samarbejde med offentlige og private aktører. Dermed kan udbud potentielt set være en løftestang ift. at håndtere en række af de udfordringer, der er identificeret i det eksisterende system – jf. afsnit 8.7.1.

På trods af den positive vurdering af de potentielle effekter ved udbud vurderer de fleste kommuner såvel som de eksisterende leverandører (private opholdssteder), at områdets opgaver ikke umiddelbart egner sig til udbud. Både de kommunale fagchefer og opholdsstederne lægger i den forbindelse afgørende vægt på, at området opfattes som komplekst og derfor ikke kan kravspecificeres.

I kontrast til kommunernes skepsis over for muligheden for at kravspecifilere ydelserne på området står det faktum, at der i Sverige er omfattende erfaringer med udbud. Desuden har man særligt i Gribskov Kommune gode erfaringer med at gennemføre kravspecificering på det specialiserede socialområde på voksenområdet. Meldingen fra dem, der har prøvet, er altså, at det godt kan lade sig gøre.

Det specialiserede socialområde fremstår både kompleks og investeringstungt. At gennemføre udbud af driften af en fuld kommunal døgninstitution svarer størrelsesmæssigt til at udbyde et plejecenter. Det vil for mange kommuner være en stor mundfuld at kaste sig ud i, ikke mindst når der er et alternativt i form af det eksisterende system. Samlet set er det Quartz+Co og Rambølls vurdering, at kommunernes tilbageholdenhed ift. at gennemføre udbud på området til dels skyldes, at det nuværende system medfører, at kommunerne ikke er nødt til at kravspecifilere den fude ydelse, de ønsker at indkøbe (altså hele institutionsdriften).

8.7.3 Svar på spørgsmål 2: Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om opgaverne? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne?

Samlet set synes anvendelsen af udbud på det specialiserede socialområde for børn og unge med særlige behov først og fremmest at være et strategisk valg ift., hvilken samlet model der ønskes fremadrettet. Ønskes en udbudsmodel, vil det formentligt kræve, at man går bort fra den nuværende model, således at man – som i Sverige – gør det nødvendigt for kommunerne at anskaffe sig de nødvendige kompetencer til at kunne gennemføre kravspecificeringer og udbud på området. Et sådant valg vil være en ganske stor omvæltning ift. det nuværende system og bør afvente den videre udrulning af tilsynsreformen og en samlet evaluering heraf.

I forlængelse af de gennemførte analyser kan der særligt peges på følgende anbefalinger ift. at øge kommunernes erfaringer med udbud. Det vil særligt være værdifuldt at gennemføre anbefalingerne parallelt med, at tilsynsreformen udrulles. Herved vil der være et godt samlet grundlag for at en samlet vurdering af den bedste fremtidige indretning af offentlig-privat samarbejde på det specialiserede socialområde.

Anbefaling: Erfarings- og vidensdeling med udgangspunkt i eksisterende erfaringer

- En detaljeret og casebaseret evaluering af erfaringerne med udbud på det specialiserede socialområde i Gribskov Kommune samt casebaserede gennemgange af erfaringerne fra udvalgte områder i Sverige.

Anbefaling: Bistand til kravspecificering på området – herunder via formulering af standardparadigmer

- En centralt understøttet indsats med særligt fokus på kravspecificering og udbud af opgaver på det specialiserede socialområde. På samme måde som der eksisterer standard OPP-kontrakter med tilhørende paradigmer udarbejdet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, kan der udarbejdes standardparadigmer for det specialiserede socialområde. Dette kunne eksempelvis ske ved at de 10 eller 20 mest oplagte typer af anbringelser gennemgås og beskrives, og ved at der opstilles standard business cases for disse områder

Anbefaling: Bistand til potentialeafklaring og udbud for at øge erfaringsgrundlaget

- Der kan afsættes midler fra centralt hold til at hjælpe kommuner, der er interesserede at foretage potentialeafklaringer og udbud på området, med at gennemføre disse forløb. Hver potentialeafklaring og hvert udbud bør kunne gennemføres for et mindre millionbeløb. Kan der eksempelvis gennemføres 10 udbud på området fordelt på kommuner af forskellig størrelse og med forskellige udgangspunkter ift. anvendelsen af henholdsvis offentlige og private opholdssteder, vil det samlede erfaringsgrundlag kunne øges betydeligt.

DEL 3:
TVÆRGÅENDE OPSAMLING OG
ANBEFALINGER

9. TVÆRGÅENDE KONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

I dette kapitel undersøges analysens fem delområder på tværs. Kapitlets giver således først et overblik over de fem opgaveområder, hvorefter det analyseres, hvordan kommunerne vurderer effekterne af offentlig-privat samarbejde på de respektive områder. Endeligt analyseres kommuner og virksomheders vurderinger af barriererne og mulighederne for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet på tværs af opgaveområderne. Det er således kapitlets hensigt at give svar på de tre centrale spørgsmål for denne analyse:

- 1) Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde ift. bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?
- 2) Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om opgaverne? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne?
- 3) Hvordan sikres en højere grad af kvalitet og omkostningseffektivitet i forbindelse med fritvalgsordninger på centrale velfærdsområder?

Overordnet er det analysens konklusion, at kommunerne vurderer, at der er positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter ved at anvende offentlig-privat samarbejde på tværs af de fem analyserede opgaveområder. Analysen viser endvidere, at kommunerne ved deres senest gennemførte udbud generelt både forventede og realiserede positive effekter.

Rammebetingelserne varierer på tværs af områderne, men trods forskelligheder i både områdernes kompleksitet og deres investeringstygde kan kommunerne opnå effekter ved udbud gennem et klart strategisk fokus på realiseringen af effekter samt fokus på at tilvejebringe de nødvendige udbudskompetencer, der kan understøtte realiseringen af effekter. Kravene til kommunernes strategiske fokus og det nødvendige kompetenceniveau skærpes dog for de mere komplekse og investeringstunge områder ift. at kunne realisere effekter.

På hjemmeplejeområdet kan borgernes frie valg sikres ved anvendelse af udbud eller ved indgåelse af kontrakt gennem godkendelse (samt ved kombinationer af de to modeller og ved udstedelse af fritvalgsbeviser). Analysen finder, at de realiserede såvel som de forventede økonomiske såvel som ikke-økonomiske effekter for kommunerne er størst ved at gennemføre udbud.

På det specialiserede socialområde er kommunernes generelle vurdering, at det eksisterende offentlig-private samarbejde (dvs. valget mellem både offentlige og private anbringelsessteder) fører til positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter. Erfaringerne med udbud på området er meget få, og kommunerne vurderer, at eventuelle udbud særligt vil have økonomiske potentialer.

9.1. KAPITLET'S OPBYGNING

Kapitlet følger i vid udstrækning strukturen fra de tre centrale analysespørgsmål ovenfor og består af fem overordnede afsnit. I afsnit 9.2 beskrives og afgrænses de fem opgaveområder, som nærværende analyse fokuserer på. I afsnit 9.3 beskrives de analyserede typer af offentlig-privat samarbejde på de fem opgaveområder, samt omfanget hvori kommunerne anvender disse typer på tværs af opgaveområderne. I afsnit 9.4 besvares analysespørgsmål 1, idet kommunernes realiserede effekter ved deres seneste udbud på opgaveområderne beskrives sammen med deres generelle forventninger til, hvilke effekter offentlig-privat samarbejde medfører på tværs af de fem opgaveområder.

Efter præsentationen af effekterne i afsnit 9.4 følger afsnit 9.5, som besvarer analysespørgsmål 2. Dette afsnit er kapitlets længste afsnit og behandler både faktorer, der påvirker beslutningen om udbud, og faktorer, der påvirker effekterne ved anvendelse af udbud. Endelig følger afsnit 9.6, som behandler analysespørgsmål 3 og afdækker kvalitet og omkostningseffektivitet i forbindelse med frit valg og i forbindelse med valg af det rette tilbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge.

9.2. OPGAVER PÅ TVÆRS AF DE FEM OPGAVEROMRÅDER

I dette afsnit beskrives og afgrænses de fem opgaveområder ift. hinanden og i henhold til analysens fokus. På grundlag af den eksisterende viden, desk research, eksplorative ekspertinterviews samt øvrig dataindsamling fokuseres der på følgende konkrete temaer:

- Beskrivelse og afgrænsning af de fem opgaveområder – herunder områdernes omkostningsbase
- Investeringsstygde og kompleksitet i opgaverne på tværs af de fem opgaveområder
- Det private leverandørmarked på de fem opgaveområder

Boks 9.1. Beskrivelse og afgrænsning af de fem opgaveområder

Kommunerne varetager en bred portefølje af serviceopgaver på tværs af mange forskellige opgaveområder.

- Nærværende analyse analyserer fem opgaveområder: det kommunale vejområde, facility management-området, hjemmeplejeområdet, plejecenterområdet og det specialiserede socialområde for børn og unge med særlige behov.
- Områderne er forskellige både mht. karakteren af og kompleksiteten i opgavevaretagelsen.
- I alt udgør de fem områder omkring 20 pct. af de samlede konkurrenceegnede udgifter i kommunerne.

Til trods for forskellighederne deler områderne en række karakteristika i form af investeringstygde og kompleksitet.

- Opgaverne på de tekniske områder (det kommunale vejområde og facility management) er relativt simple og homogene på tværs af deres delområder, mens opgaverne på de bløde velfærdsområder (hjemmepleje, plejecentre og det specialiserede socialområde) er af en relativt kompleks karakter.
- Facility management-området, det kommunale vejområde (vejservice) og hjemmeplejeområdet er i udgangspunktet ikke investeringstunge områder, mens det modsatte gør sig gældende for det kommunale vejområde (belægning), plejecenterområdet og det specialiserede socialområde.

Det private leverandørmarked er forskelligt på tværs af de fem opgaveområder.

- Det private leverandørmarked på facility management-området, hjemmeplejeområdet, det specialiserede socialområde og til dels det kommunale vejområde (vejservice) er fragmenteret på mange små leverandører, mens det på plejecenterområdet og det kommunale vejområde (belægning) er konsolideret på få store leverandører.
- Med undtagelser af det specialiserede socialområde er der på alle områder store virksomheder, som har kapacitet til at levere ydelser på tværs af kommunegrænser og på tværs af delområderne inden for de enkelte opgaveområder.

Afsnit 9.2 består af tre hovedelementer: I afsnit 9.2.1 beskrives de fem opgaveområder, som analyseres i nærværende analyse af offentlig-privat samarbejde i de danske kommuner, i afsnit 9.2.2 sammenlignes de fem opgaveområder ift. deres investeringstygde og kompleksitet, og i afsnit 9.2.3 beskrives det private leverandørmarked på de fem opgaveområder.

Figur 9.1. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

9.2.1 Kort beskrivelse og afgrænsning af de fem opgaveområder

Kommunerne varetager en bred portefølje af serviceopgaver på tværs af mange forskellige opgaveområder. Nærværende analyse fokuserer på fem opgaveområder: det kommunale vejområde, facility management-området, hjemmeplejeområdet, plejecenterområdet og det specialiserede socialområde for børn og unge med særlige behov. De fem områder kan kort beskrives som følger (se områdekapterne for uddybning):

- *Det kommunale vejområde* dækker kommunernes ansvar for at sikre, at de kommunale veje eksisterer i et omfang og en stand, så borgere, virksomheder og myndigheder kan transportere sig effektivt, mens en økonomisk sund drift af vejene samtidig sikres. Opgaveområdet afgrænses i analysen til drift og vedligeholdelse af de kommunale veje generelt (ikke anlægsopgaver), og til belægningsopgaver og vejserviceopgaver specifikt. Den totale omkostningsbase opgøres i forlængelse heraf til 4,8 mia. kr.
- *Facility management-området* kan overordnet karakteriseres som støttefunktioner til kerneopgaver og omhandler så forskellige opgaver som eksempelvis renhold, bygningsvedligehold, kantinedrift og reception. Opgaveområdet afgrænses i analysen til renhold, indvendigt vedligehold af bygninger, udvendigt vedligehold af bygninger, vedligehold af terræn og teknisk service (inkluderer ikke anlægsopgaver eller administration). Den totale omkostningsbase opgøres i forlængelse heraf til 7-13 mia. kr.
- *Hjemmeplejeområdet* omhandler kommunernes ansvar for at sikre, at ældre kan få hjælp i eget hjem. Området er underlagt et lovgivningsmæssigt krav om, at borgerne skal tilbydes et frit valg af hjemmeplejeleverandør. Begrebet hjemmepleje dækker over forskellige former for hjælp i borgerens eget hjem, hvor nogle borgere alene får hjælp til rengøring få gange om ugen, mens andre får hjælp adskillige gange dagligt. Opgaveområdet afgrænses i analysen til personlig pleje, praktisk hjælp og madservice og inkluderer således ikke sygepleje. Den totale omkostningsbase opgøres i forlængelse heraf til 12,5 mia. kr.
- *Plejecenterområdet* omhandler kommunernes ansvar for at tilbyde plejeboliger til ældre med dertilhørende personale, som leverer hjemmeplejeydelser efter Servicelovens § 83. Opgaveområdet afgrænses i analysen til den samlede drift af plejecentre med alle tilhørende hjemmehjælpsydelser (personlig pleje, praktisk hjælp og madservice) og inkluderer således ikke facility management-opgaver relateret til drift og bygninger. Den totale omkostningsbase opgøres i forlængelse heraf til 17,7 mia. kr.
- *Det specialiserede socialområde for børn og unge med særlige behov* dækker kommunernes ansvar for at sikre børn den rigtige sociale anbringelse. Opgaveområdet afgrænses i analysen til anbragte børn og unge i almindelige døgninstitutioner og almindelige socialpædagogiske opholdssteder efter Servicelovens § 66, stk. 1, nr. 5-6. Den totale omkostningsbase opgøres i forlængelse heraf til 5,2 mia. kr.

Sammenlagt kan den analyserede omkostningsbase for de fem opgaveområder opgøres til omkring 40 mia. kr., idet udgifter til varetagelsen af facility management-opgaver ikke kan adskilles fra omkostningsbaserne på de enkelte områder. Ud af de samlede konkurrenceegnede udgifter i den kommunale kontoplan på omkring 221 mia., udgør de fem opgaveområder dermed næsten 20 pct.

9.2.2 Komplexitet og investeringstygde på tværs af de fem opgaveområder

Helt overordnet er de undersøgte opgaveområderne generelt meget forskellige ift., hvilke opgaver der håndteres på de enkelte områder. En måde at sammenligne områderne på er at sammenholde dem ift., hvor investeringstunge og komplekse opgaverne på de enkelte områder er.

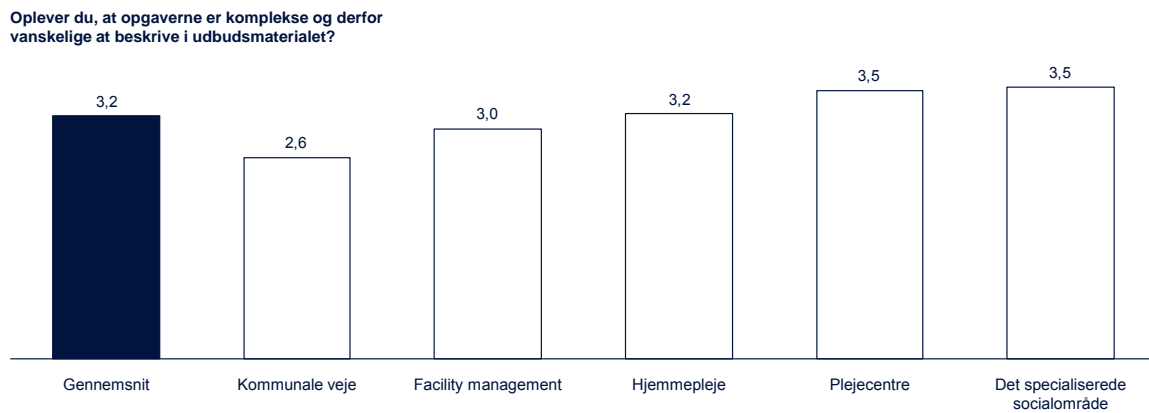
Offentlig-privat samarbejde og dermed også effekterne herved betinges således på den ene side af, at kommunerne kan beskrive og definere opgaverne på de enkelte områder, og på den anden side af investeringstygden i forbindelse med opgavevaretagelsen af de enkelte områder, altså om opgavevaretagelsen kræver betydelige investeringer.

Opdelingen af områderne på de to dimensioner og tilhørende fire separate typologier anvendes i det følgende som et analytisk afsæt ift. at forstå og kunne forklare forskelle i effekter, hvad der har betydning for effekternes størrelse samt beslutningen om at gennemføre et offentlig-privat samarbejde.

I forhold til opgavernes kompleksitet kan man helt overordnet skelne mellem tekniske opgaver og bløde velfærdsopgaver, hvor førstnævnte type opgaver oftest er simple at beskrive, mens sidstnævnte oftest er af mere kompleks karakter. Det er således alt andet lige eksempelvis mere komplekst at beskrive ensartede krav til den socialfaglige indsats for forskellige målgrupper på det specialiserede socialområde, end det er at beskrive ensartede krav til vinduespudsning af alle kommunale bygninger. Blandt andet derfor er man også typisk længere fremme ift. at have nogle objektive og anerkendte servicestandarder på de tekniske områder end på de bløde velfærdsområder, hvor opgaverne er noget mere heterogene.

De kommunale udbudschefer vurderer således, at kompleksiteten i at beskrive opgaverne på de fem forskellige opgaveområder er størst på de bløde velfærdsområder, mens den er mindst på de tekniske områder, jf. figur 9.2.

Figur 9.2. Opgavernes kompleksitet på tværs af de fem opgaveområder



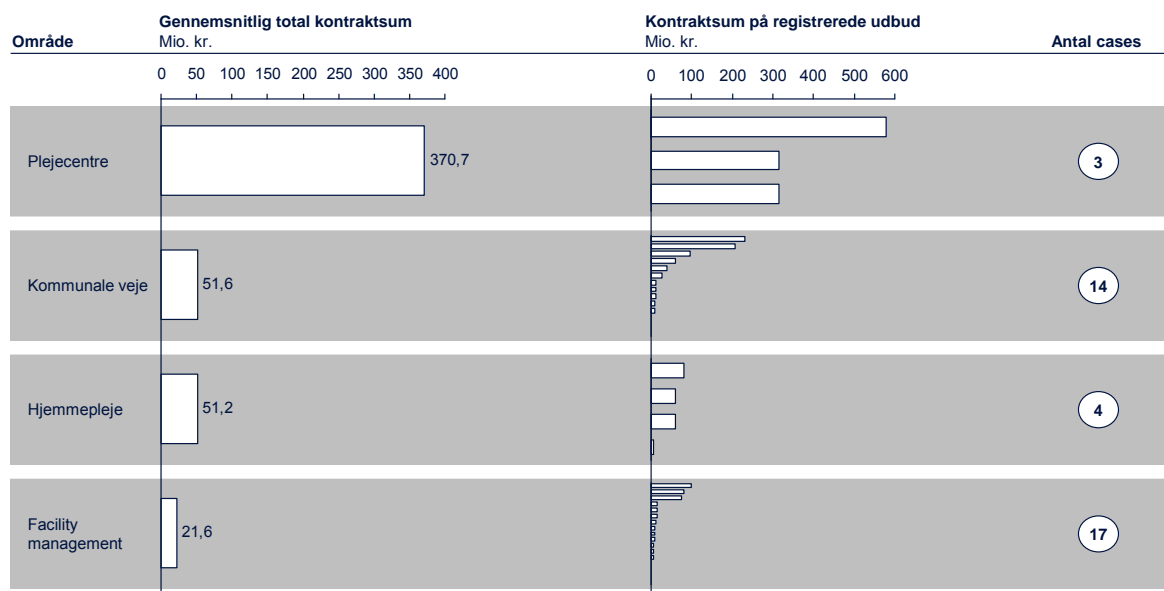
Note: Udbudscheferne er blevet bedt om at give deres vurdering på en skala fra 1 til 5, hvor 1 = slet ikke og 5 = i meget høj grad
 Kilde: Udbudsrådet (2010), "Analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor"; Spørgeskema til udbudschefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

I forhold til investeringstygden i de enkelte opgaver kan man helt overordnet skelne mellem opgaver, som er investeringstunge, og opgaver, som er mere investeringslette. Således kræver nogle opgaver store investeringer, mens andre opgaver næsten ingen investeringer kræver. Eksempelvis er det alt andet lige markant mere investeringstungt at varetage driften af et helt plejecenter eller at købe maskiner til at vedligeholde veje, end det er at gøre rent hos en ældre person i vedkommendes eget hjem. Set fra virksomhedernes side vil investeringstygden i opgaverne typisk være bestemt af, hvor kapitalintensive områderne er. Herved vil mere investeringstunge opgaver også have større adgangsbarrierer, og som sådan vil der forventeligt også være færre virksomheder på disse opgaveområder.

Set fra kommunernes side kan en proxy for investeringstygden være såvel den gennemsnitlige udbudsstørrelse som spredningen i udbudsstørrelsen på de forskellige opgaveområder. På den ene side vil en stor gennemsnitlig kontraktsum på et område således indikere en stor investeringstygde, mens en stor spredning i kontraktsummer på den anden side vil indikere, at opgaverne ikke nødvendigvis er investeringstunge, da det er muligt at gennemføre mindre udbud.

Med udgangspunkt i kontraktsummer er særligt plejecenterområdet således meget investeringstungt, idet den gennemsnitlige kontraktsum er meget stor, mens spredningen samtidig er lille. Omvendt fremstår facility management-området ikke særligt investeringstungt, idet den gennemsnitlige kontraktsum er relativt lille, mens spredningen samtidig er stor, jf. figur 9.3.

Figur 9.3. Gennemsnitlig kontraktsum samt spredningen i kontraktsum på tværs af registrerede udbud



Note: Det specialiserede socialområde for børn og unge er ikke medtaget, da de generelle erfaringer med udbud på området er meget få.
 Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Det bemærkes, at investeringstygden kan være forskellig på tværs af de enkelte delområder på de analyserede opgaveområde. Det bemærkes endvidere, at det specialiserede socialområde ikke er medtaget, da de generelle erfaringer med udbud på området er meget få. I det analysen af potentialerne i udbud på det specialiserede socialområde imidlertid ikke behandler udbud af enkeltstående anbringelser, må området forventes at være relativt investeringstungt. Hvis en kommune eksempelvis udbyder driften af en institution, må et sådant udbud alt andet lige minde om et udbud af plejecenterdrift målt på investeringstygde.

På baggrund af ovenstående vurderes det, at facility management-området er mindst investeringstungt efterfulgt af det kommunale vejområde (vejservice), hjemmeplejeområdet, det kommunale vejområde (belægning), plejecenterområdet og det specialiserede socialområde, jf. figur 9.4.

Figur 9.4. Investeringstygde og kompleksitet på tværs af de enkelte opgaveområder



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Ovenstående betyder imidlertid ikke, at man ikke kan lave mindre udbud på investeringstunge områder, som indikeret ved henholdsvis den gennemsnitlige kontraktsum og spredningen i kontraktstørrelserne. Eksempelvis vil man godt kunne udbyde belægningen af én vej i en kommune. Det vil imidlertid som hovedregel være mere meningsfuldt at udbyde belægningen af flere kommunale veje end én – for at reducere både transaktionsomkostningerne og de relative kapitalomkostninger ved investering i maskiner til vejbelægning. Tilsvarende kan der også laves større udbud på de investeringslette opgaveområder.

Det er vores vurdering, at en given opgaves placering i ovenstående matrice kan forudsige mange af de dynamikker, der vil ses på områderne ift. offentlig-privat samarbejde:

- Mere investeringstunge opgaveområder har som nævnt færre leverandører end mere investeringstunge opgaveområder.
- På mere komplekse opgaveområder vil kommunerne typisk vægte kvalitet højere i deres tildelingskriterier – på de mindre komplekse opgaveområder vil pris typisk vægte højere. Tilsvarende vil de komplekse opgaveområder være præget af leverandører, der i stor stil har egenudviklede metoder til opgørelse af kvalitet, mens leverandørernes fokus på de investeringslette opgaver typisk er på effektivitet i opgaveløsningen.
- Fokus på sociale klausuler i kommunernes udbudsmateriale vil som oftest træde tydeligere frem på investeringslette opgaveområder end på de mere investeringstunge opgaveområder. Og særligt på de mindre komplekse, investeringslette opgaveområder, hvor leverandørerne kan have en interesse i at anvende den billigst mulige arbejdskraft.
- Konkurrenceudsættelsesgraderne vil være lavest på de komplekse opgaveområder og allerlavest på de komplekse og investeringstunge opgaveområder. På de komplekse, men investeringslette opgaveområder kan kommunerne prøve sig frem med små skridt, men på de investeringstunge opgaver kræver det, at kommunerne gennemfører meget store udbud. På de mindre komplekse opgaveområder er forventningen omvendt, at konkurrenceudsættelsesgraden er højest på de investeringstunge opgaveområder, da kommunerne herved ikke behøver anskaffe sig og vedligeholde et stort kapitalapparat, men kan overlade dette til leverandørerne.
- Lokalpolitiske hensyn – særligt erhvervspolitiske og beskæftigelsespolitiske hensyn – vil være størst på de investeringslette opgaveområder, hvor kommunerne dels ønsker at sikre lokale virksomheder og dels ønsker at få beskæftiget personer, der kan have sværere ved at komme ind på arbejdsmarkedet hos de private leverandører

Det er dog interessant, at effekterne ved offentlig-privat samarbejde ikke synes at variere på tværs af de forskellige typer af opgaver. I alle fire kvadranter opnår kommunerne i gennemsnit positive gevinster eller vurderer, at der er positive gevinster ved udbud.

9.2.3 Det private leverandørmarked på tværs af de fem opgaveområder

Ligesom opgaverne varierer på tværs af de analyserede opgaveområder, så gør det private leverandørmarked det også. Som det således fremgår af tabel 9.1. så er det private leverandørmarked på nogle områder fragmenteret på mange små leverandører, mens det på andre er konsolideret på få store leverandører. Samtidig er det dog gældende for alle opgaveområderne, at leverandørerne tilsammen dækker hele landet og alle opgavetyper.

Derudover er der på alle områder med undtagelse af de specialiserede socialområde en række store virksomheder, som har størrelserne til at levere ydelser på tværs af kommunegrænser og på tværs af delområderne inden for de enkelte opgaveområder. På det specialiserede socialområde findes der dog i de nordiske lande generelt store koncerner på området, som dækker bredt på tværs af delområder – flere af disse er aktive på ældreområdet i Danmark.

Tabel 9.1. Karakteristik af de private leverandørmarkeder på tværs af de fem opgaveområder

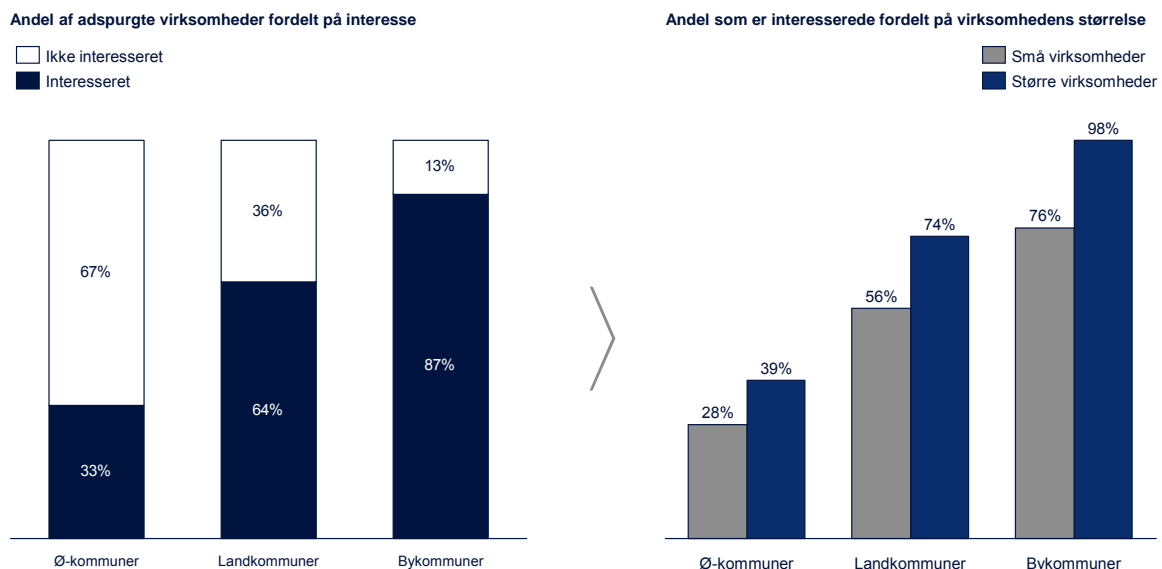
Opgaveområde	Det private leverandørmarked	Markedsledere (eksempler)
Kommunale veje	<p>Det private leverandørmarked varierer, alt efter om der fokuseres på belægning eller vejservice. Få store virksomheder løser dog både belægningsopgaver og vejserviceopgaver. På tværs af de to delområder dækker leverandørerne tilsammen hele landet, med både lokale og nationale aktører.</p> <p>Belægningsopgaver: Konsolideret privat leverandørmarked, som er domineret af få store virksomheder.</p> <p>Vejserviceopgaver: I et vist omfang et fragmenteret privat leverandørmarked, hvor både en række store virksomheder og nogle mindre virksomheder er aktive. Kommunerne spiller selv en vigtig rolle ved udbud i kraft af deres decentrale driftsenheder.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ NCC Roads ▪ Arkil ▪ Pankas ▪ Lemminkäinen ▪ OK Nygaard ▪ LK Gruppen
Facility management	Fragmenteret privat leverandørmarked som er domineret af mange små virksomheder, men hvor en række store og meget store virksomheder varetager alle opgaver på tværs af delområderne. Leverandørerne dækker tilsammen hele landet med både lokale og nationale aktører.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ISS Facility Management ▪ Coor Service Management ▪ Forenede Service
Hjemmepleje	Fragmenteret privat leverandørmarked som er domineret af mange små virksomheder, men hvor en række store og meget store virksomheder varetager alle opgaver på tværs af delområderne. Leverandørerne dækker tilsammen hele landet med både lokale og nationale aktører.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Attendo ▪ Aleris ▪ Forenede Care ▪ Hjemmehjælpen ApS
Plejecentre	Konsolideret privat leverandørmarked som er domineret af få meget store virksomheder. Dog leverer mindre virksomheder ofte services som underleverandører til de store virksomheder. Leverandørerne dækker tilsammen hele landet med både lokale og nationale aktører.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Attendo ▪ Aleris ▪ Forenede Care ▪ OK-Fonden
Det specialiserede socialområde	Fragmenteret privat leverandørmarked som er domineret af mange små opholdssteder. Ingen store leverandører i Danmark, men i de nordiske lande generelt findes store koncerner på området. Opholdsstederne dækker tilsammen hele landet, dog primært med lokale aktører.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ingen eksempler på reelle markedsledere i Danmark, men Aleris og Attendo er markedsledere i Norden. Aleris driver endvidere et bosted i Gribskov Kommune.

Note: Ikke alle områdespecifikke kapitler behandler leverandørernes geografiske dækning, hvorfor dækningen er undersøgt i bagvedliggende analyse
 Kilde: De områdespecifikke analyser af de fem opgaveområder

Eksempelvis har virksomhederne på hjemmeplejeområdet angivet deres interesse for deltagelse i et offentlig-privat samarbejde på tværs af geografiske områder. Den overvejende del af leverandørerne er således interesserede i at deltage i opgavevaretagelsen i både land- og bykommuner, hvor henholdsvis 64 pct. og 87 pct. af leverandørerne tilkendegiver positiv interesse, jf. figur 9.5. For de få og mindre ø-kommuner er billedet dog anderledes, idet kun 33 pct. af leverandørerne angiver interesse her.

I højre side af figuren fremgår det endvidere, at både mindre og større virksomheder ønsker at deltage på tværs af de geografiske områder. Dog er særligt de større virksomheder (med en omsætning over 5 mio. kr.) interesserede i opgaver på tværs af landets forskellige kommuner.

Figur 9.5. Virksomhedernes interesse for opgavevaretagelse på hjemmeplejeområdet i forskellige geografiske områder



Note: Større virksomheder defineres her som virksomheder med en omsætning på over 5 mio. kr.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje

9.3. OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE PÅ TVÆRS AF DE FEM OPGAVEOMRÅDER

I nærværende afsnit analyseres omfanget og karakteren af offentlig-privat samarbejde på tværs af de fem opgaveområder. På grundlag af den eksisterende viden, desk research, eksplorative ekspertinterviews samt øvrig dataindsamling fokuseres på følgende konkrete temaer:

- Kommunale erfaringer med offentlig-privat samarbejde på tværs af de fem opgaveområder
- Spredning i de kommunale erfaringer med offentlig-privat samarbejde på tværs af de fem opgaveområder
- Spredning i offentlig-privat samarbejde på tværs af de enkelte delområder på hvert af de fem opgaveområder

Boks 9.2. Opsamling om offentlig-privat samarbejde på tværs af de fem opgaveområder

De kommunale erfaringer med offentlig-privat samarbejde er meget forskellige på tværs af de fem opgaveområder.

- Anvendelsen af offentlig-privat samarbejde via udbud er stor på de tekniske områder, hvor kommunerne i gennemsnit skaber konkurrence om 50-60 pct. af opgaverne via udbud. Erfaringerne er til gengæld begrænsede på de bløde velfærdsområder, hvor erfaringerne dog er størst på hjemmeplejeområdet.

- Derudover eksisterer der et offentlig-privat samarbejde i form af fritvalgsordningen under indgåelse af kontrakt gennem godkendelse (hjemmeplejeområdet) og i valget mellem anbringelsessteder på det specialiserede socialområde. Begge typer af offentlig-privat samarbejde er dominerende på hvert deres opgaveområde.

Kommunerne har forskellige erfaringer med offentlig-privat samarbejde på tværs af de fem opgaveområder.

- Der er generelt stor spredning i kommunernes anvendelse af offentlig-privat samarbejde på de enkelte opgaveområder. Således er nogle kommuner frontløbere med bred erfaring på tværs af opgaveområderne, mens andre i vid udstrækning fastholder kommunal opgavevaretagelse.

Der er forskel i offentlig-privat samarbejde på tværs af de enkelte delområder på hvert af de fem opgaveområder.

- Generelt er der både på de bløde velfærdsområder og de tekniske områder stor spredning i, hvorvidt kommunerne udbyder de enkelte delområder under hvert opgaveområde samlet eller enkeltvis.

Det offentlig-private samarbejde på de fem analyserede opgaveområder er i vid udstrækning konkretiseret ved, at kommunerne gennemfører udbud af den konkrete opgavevaretagelse, men også indgåelse af kontrakt gennem godkendelse på hjemmeplejeområdet såvel som konkurrence ved valget af anbringelsessted på det specialiserede socialområde er i fokus. Offentlig-privat samarbejde i form af udbud er gennemgående på tværs af de fem områdeanalyser og vil således blive analyseret mest indgående.

Figur 9.6. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

De fem områdespecifikke analyser behandler derfor overordnet tre forskellige typer af offentlig-privat samarbejde:

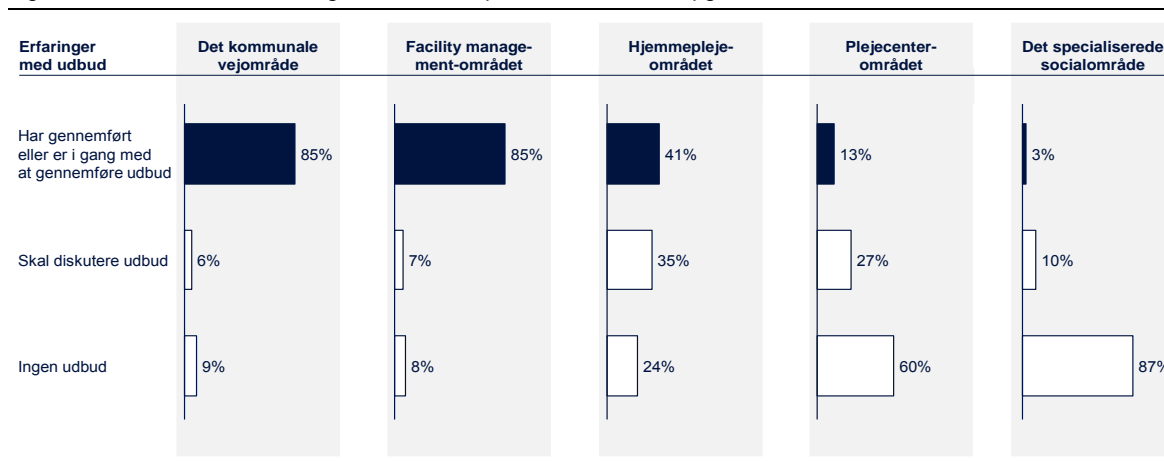
- Udbud.
- Frit valg i form af godkendelse for så vidt angår borgerens frie valg af hjemmepleje.
- Valg af det rette tilbud til børn og unge med særlige behov.

I det følgende behandles først udbud. Herefter behandles i et samlet afsnit frit valg på hjemmeplejeområdet og valg af det rette tilbud til børn og unge med særlige behov på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge.

9.3.1 Udbud

Kommunerne har størst erfaringer med udbud på de tekniske områder, mens erfaringerne er væsentligt mindre på de bløde velfærdsområder, jf. figur 9.7. Eksempelvis angiver 85 pct. af de kommunale fagchefer på de to tekniske områder, at kommunen har erfaring med udbud, mens andelen er væsentlig lavere for hjemmepleje (41 pct.), plejecentre (13 pct.) og det specialiserede socialområde (3 pct.).

Figur 9.7. Kommunernes erfaringer med udbud på tværs af de fem opgaveområder



Kilde: De områdespecifikke analyser

Samtidig fremgår det af de områdespecifikke kapitler, at forskellene i de kommunale erfaringer med offentlig-privat samarbejde på de enkelte opgaveområder er mindre på de uprøvede, bløde velfærdsområder sammenlignet med de tekniske områder, hvor erfaringerne er flere og derfor også naturligt mere varierede.

Der er en vis variation i, hvorvidt kommunerne udbyder opgaverne samlet eller opdelt – både på velfærdsområdet og på de tekniske områder:

- På velfærdsområdet udbyder kommunerne eksempelvis typisk kun et afgrænset hjemmeplejedistrikt eller en andel af de samlede hjemmeplejeopgaver, mens man på plejecenterområdet udbyder hele driften af et plejecenter på tværs af delområder. Dette er forventeligt, for så vidt at investeringstygden netop er større på plejecenterområdet end hjemmeplejeområdet, idet driften af et helt plejecenter oftest indebærer varetagelsen af alle typer hjemmepleje, mens man ikke overtager en egentlig drift ved at levere hjemmepleje til ældre i deres eget hjem. For plejecenterdriften er det dog ofte kun et enkelt eller nogle få plejecentre, som udbydes af kommunerne, og således kun ganske sjældent udbud af hele plejecenterdriften.
- På de tekniske områder er der til trods for de store udbudserfaringer ligeledes forskel på, hvorvidt man udbyder opgaverne på delområderne enkeltvis eller samlet. Eksempelvis udbydes vejbelægningsopgaver i større omfang end vejserviceopgaver på det kommunale vejområde, mens udvendigt og indvendigt vedligehold samt renhold udbydes i et meget større omfang end teknisk service på facility management-området.

Forskellene i konkurrenceudsættelsesgraden hersker både opgaveområderne imellem og inden for det enkelte område kommunerne imellem. Nogle kommuner har således i udpræget grad erfaringer med offentlig-privat samarbejde, mens andre har erfaring i mere begrænset omfang, hvilket efterlader et behov for at forstå, hvilke karakteristika der er for kommuner med både større og mindre tilbøjelighed til at indgå i et offentlig-privat samarbejde.

9.3.2 Frit valg og valg af rette tilbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

I rapporten er set på frit valg ved indgåelse af kontrakt gennem godkendelse i forhold til at sikre borgerens frie valg på hjemmeplejeområdet og på valg af anbringelsessted til børn og unge med særlige behov på det specialiserede socialområde. I det følgende ses først på hjemmeplejeområdet, herefter på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge.

9.3.2.1 Godkendelsesmodellen for borgerens frie valg af hjemmepleje

På hjemmeplejeområdet er borgeren lovmæssigt sikret et frit valg mellem flere leverandører, hvoraf minimum én skal være privat. Kommunerne kan sikre borgeren det frie valg af hjemmeplejeleverandør ved enten at gennemføre et udbud eller alternativt ved at anvende godkendelsesmodellen.

Kommunerne har i vid udstrækning hidtil valgt at anvende godkendelsesmodellen frem for udbud. Derfor fokuserer denne del af analysen på at afdække erfaringerne herved samt de positive og negative effekter, som realiseres med

udgangspunkt i godkendelsesmodellen. Omvendt går udviklingen imidlertid også mod en større anvendelse af udbud i forlængelse af den ændring af Serviceloven, der gjorde det muligt for kommunen at fortsætte som leverandør, selvom en privat leverandør skulle vinde et udbud. Således udtaler en udviklingsdirektør fra en af de større leverandører på hjemmeplejeområdet eksempelvis:

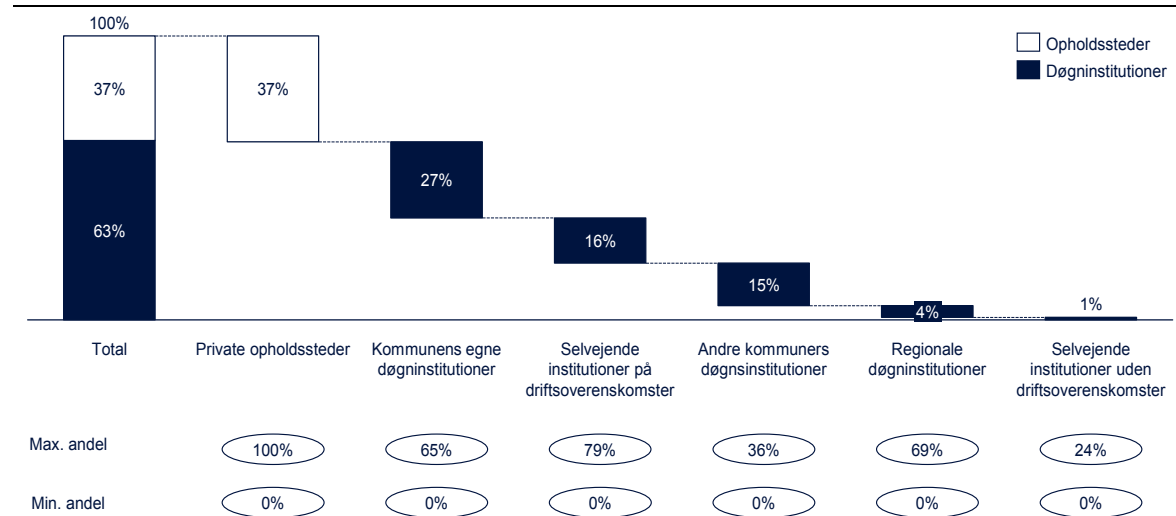
Vi har indtil nu stort set kun fokuseret på at opfylde kriterier for godkendelsesmodellen, men vi er meget bevidste om den tydelige udvikling, vi ser, hvor kommunerne i langt større grad benytter udbud.

9.3.2.2. Valget af anbringelsessted til børn og unge med særlige behov

Den primære form for offentlig-privat samarbejde på området består i, at kommunen i forbindelse med placeringen af børn og unge i anbringelsessteder vælger mellem både offentlige og private leverandører. Der er således formelt set konkurrence mellem leverandørerne på området, dvs. mellem kommunale døgninstitutioner og private opholdssteder, idet kommunerne i henhold til Serviceloven er forpligtede til at vælge det rette anbringelsessted til borgerens behov uanset placering og ejerskabsform.

Den gennemsnitlige kommune gør således også brug af et bredt antal af tilbud, jf. figur 9.8. Dette indikerer, at der er en vis konkurrence mellem de forskellige tilbud og at de kommunale sagsbehandlere – som Serviceloven foreskriver – tager udgangspunkt i den enkelte borgers behov. Analysen viser imidlertid, at konkurrencen dog ikke er effektiv, hvorfor modenheten af det offentlig-private samarbejde på området generelt er lav.

Figur 9.8. De kommunale udgifter fordelt på opholdssteder og døgninstitutioner



Kilde: Den kommunale kontoplan; Spørgeskemaundersøgelse blandt områdets kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Tabel 9.2. giver et tværgående overblik over de forskellige typer af offentlig-privat samarbejde på tværs af de fem opgaveområder.

Tabel 9.2. Erfaringer med offentlig-privat samarbejde på tværs af de fem opgaveområder

Opgaveområde	Erfaringer med offentlig-privat samarbejde på de fem forskellige opgaveområder
Kommunale veje	<u>Offentlig-privat samarbejde via udbud</u> Der er stor erfaring med udbud på det kommunale vejområde, hvor kommunerne i dag skaber konkurrence om omkring 55 pct. af opgaverne via udbud. Hvor stor en andel af opgaverne, som kommunerne skaber konkurrence om, varierer dog på tværs af kommunerne og på tværs af delområderne belægning og vejservice. Eksempelvis udbydes omkring 80 pct. af vejbelægningsopgaverne, mens omkring 50 pct. af vejserviceopgaverne udbydes.
Facility management	<u>Offentlig-privat samarbejde via udbud</u> Der er stor erfaring med udbud på det kommunale facility management-område, hvor kommunerne i dag skaber konkurrence om omkring 50-60 pct. af opgaverne via udbud. Hvor stor en andel af opgaverne, som kommunerne skaber konkurrence om, varierer dog på tværs af kommunerne og på tværs af delområderne renhold, vedligehold og teknisk service. Eksempelvis udbydes særligt udvendigt og indvendigt vedligehold samt renhold, mens kun omkring 20 pct. af udgifterne til teknisk service udbydes.
Hjemmepleje	<u>Offentlig-privat samarbejde via udbud</u> Der er nogle erfaringer med udbud på hjemmeplejeområdet, hvor det med en ændring af Serviceloven i 2013 er blevet muligt for kommunerne at gennemføre udbud uden selv at skulle deltage. Hvor stor en andel af opgaverne, som kommunerne skaber konkurrence om, varierer derfor i stort omfang på tværs af kommunerne og på tværs af delområderne personlig pleje, praktisk hjælp samt madservice. Eksempelvis udbydes typisk kun et afgrænset distrikt eller en andel af de samlede hjemmeplejeopgaver. Det er mest udbredt, at de udbudte opgaver vedrører praktisk hjælp og i mindre udstrækning personlig pleje. <u>Offentlig-privat samarbejde under godkendelsesmodellen (frit valg)</u> På hjemmeplejeområdet har kommunerne mulighed for at sikre brugerne det frie valg af leverandør ved enten at gennemføre et udbud eller ved at indgå kontrakt med en leverandør efter godkendelse (samt ved kombinationer heraf og ved udstedelse af fritvalgsbeviser). Anvendelse af godkendelse er i den forbindelse den mest anvendte form for offentlig-privat samarbejde på området og sikrer formelt set fuld konkurrence mellem leverandørerne på området i forbindelse med borgernes frie valg af leverandør.
Plejecentre	<u>Offentlig-privat samarbejde via udbud</u> Der er få erfaringer med udbud på det kommunale plejecenterområde. Hvor stor en andel af opgaverne, som kommunerne skaber konkurrence om, varierer derfor også kun i meget lille omfang på tværs af kommunerne, ligesom de enkelte delområder, personlig pleje, praktisk hjælp og madservice, udbydes samlet.
Det specialiserede socialområde	<u>Offentlig-privat samarbejde via udbud</u> Der er meget få erfaringer med udbud på det specialiserede socialområde for børn og unge med særlige behov. Enkelte kommuner har dog erfaringer med at udbyde driften af en række institutioner (fx i Frederiksberg og København), ligesom man i KKR Sjælland er gået sammen om at undersøge potentialerne i at lave et stort fælleskommunalt rammeudbud. Dette står i modsætning til eksempelvis Sverige, hvor der er udbudspligt. <u>Offentlig-privat samarbejde via valg af anbringelsessted</u> I forbindelse med kommunernes valg af anbringelsessted er der formelt set fuld konkurrence mellem leverandørerne på området, dvs. både døgninstitutioner og private opholdssteder, idet kommunerne i henhold til Serviceloven er forpligtede til at vælge det rette anbringelsessted til borgerens behov via Tilbudsportalen uanset placering og ejerskabsform. Konkurrencen er dog ikke effektiv, hvorfor modenheden generelt er lav.

Kilde: De områdespecifikke analyser af de fem opgaveområder

9.4. SVAR PÅ SPØRGSMÅL 1: EFFEKTERNE AF KLASSISK OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE

Dette afsnit besvarer analysens spørgsmål 1: *Hvad er effekterne af klassisk offentlig-privat samarbejde ift. bl.a. kvalitet og pris, og hvilke forhold og rammebetingelser har indflydelse på effekterne?*

Analysen tager udgangspunkt i dels de kommunale fagcheferes vurdering af forventede effekter og dels de kommunale fagcheferes vurdering af realiserede effekter ved offentlig-privat samarbejde. Analysens fem delområder sammenlignes på tværs, og konklusionerne illustreres med eksempler fra de sektorspecifikke analyser.

De overordnede konklusioner er anført i boks 9.3.

Boks 9.3. Effekterne af offentlig-privat samarbejde på tværs af de fem opgaveområder

Kommunerne forventede og realiserede i vid udstrækning positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter ved deres seneste udbud.

- Kommunerne realiserede ved deres seneste udbud i gennemsnit en økonomisk bruttogeinst på mellem 5 og 10 pct., hvilket i et stort omfang svarer til deres gennemsnitlige forventninger på mellem 4 og 11 pct.
- Generelt realiserede kun få kommuner negative økonomiske effekter ved deres seneste udbud.
- Ved offentliggørelsen af udbudsmaterialet til deres seneste udbud forventede kommunerne generelt positive ikke-økonomiske effekter, som i vid udstrækning er blevet indfriet.

Kommunerne – herunder kommuner, som ikke har erfaringer med udbud – har generelt positive forventninger til effekterne af offentlig-privat samarbejde på nær ved anvendelse af godkendelse til at indgå kontrakt med leverandørerne på hjemmeplejeområdet.

- Kommunerne forventer på tværs af alle opgaveområder generelt, at udbud vil påvirke både de økonomiske og de ikke-økonomiske effekter positivt – herunder den faglige/objektive kvalitet samt bruger- og medarbejdertilfredsheden.

Afsnit 9.4 vedrører de effekter kommunerne opnår som følge af gennemførelsen af udbud. Det gælder både de økonomiske og de ikke-økonomiske effekter, og ift. kausalfiguren placerer dette afsnit sig således i højre side af figuren.

9.4.1 Økonomiske effekter ved seneste udbud

Der er fire tværgående konklusioner vedrørende økonomiske effekter. For det første realiserede kommunerne generelt økonomiske gevinster på tværs af analysens områder ved seneste udbud. Kun få kommuner realiserede ikke økonomiske gevinster. For det andet realiserede kommunerne de effekter, de forventede. For det tredje tyder analysen på, at der fortsat er potentialer at hente ved at skabe konkurrence om opgaverne – særligt på de tekniske områder, men også på de bløde områder. For de fjerde underbygger data, hvor disse er tilgængelige i et tilstrækkeligt omfang, at førstegangsudbud medfører større økonomiske gevinster end andengangsudbud.

Kommunerne realiserede i gennemsnit økonomiske gevinster ved deres seneste udbud, jf. figur 9.10. Således realiserede de på tværs af områderne i gennemsnit 5-10 pct. mindreudgifter, hvor de største mindreudgifter blev realiseret på facility management-området og de mindste mindreudgifter blev realiseret på det kommunale vejområde⁵⁹. De økonomiske effekter er i den forbindelse gennemsnitlige bruttogeinsten, hvorfra der skal fratrækkes omkostningerne forbundet med at udbyde en opgave. Disse omkostninger falder generelt med størrelsen af udbud

Figur 9.9. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

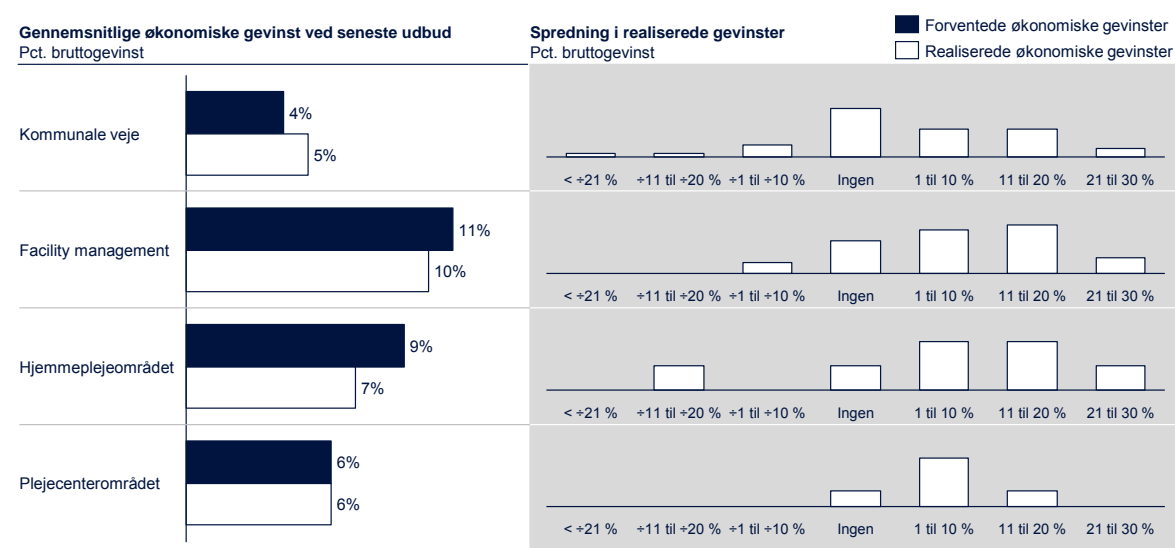
⁵⁹ De realiserede mindreudgifter er ikke justeret for ændring i kvalitetsniveau. På vejområdet indebærer udbud ofte en forøgelse af kvalitetsniveauet, hvorfor de økonomiske gevinster i en vis udstrækning undervurderes. Desuden er der i gennemsnitstillene ikke taget højde for, at der på nogle områder er flere førstegangsudbud end på andre områder – der realiseres typisk og forventeligt større gevinster ved et førstegangsudbud end ved et genudbud.

og varierer typisk på tværs af områderne fra at udgøre ca. 3 pct. på de mindre udbud til at udgøre ca. 1 pct. på de større udbud.

Ydermere viser spredningen i de realiserede gevinster, at kun få kommuner ved deres seneste udbud ikke realiserede økonomiske gevinster. Et eksempel herpå er et udbud på plejecenterområdet, hvor man realiserede en merudgift på mellem 11-20 pct. Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at man ved udbudsmaterialets offentliggørelse også forventede en sådan merudgift, hvilket viser, kommunen bevidst forventede, at udbuddet ikke skulle føre til økonomiske gevinster, og at der således må have været andre overvejelser vedrørende kvalitet bag beslutningen.

I det hele taget viser figur 9.10. at kommunerne ved deres seneste udbud i meget stort omfang realiserede de effekter, som de ved udbudsmaterialets offentliggørelse forventede. På det kommunale vejområde realiserede man i gennemsnit lidt højere økonomiske gevinster end forventet, mens man på facility management-området og hjemmeplejeområdet realiserede lidt mindre gevinster end forventet. På plejecenterområdet realiserede man i gennemsnit de økonomiske gevinster, som man forventede.

Figur 9.10. Realiserede økonomiske gevinster ved kommunernes seneste udbud



Kilde: De områdespecifikke analyser

Samtidig tyder en række erfaringer fra andre dele af den offentlige sektor på, at de økonomiske effekter potentielt kan blive endnu større. Eksempelvis har Rigspolitiet realiseret økonomiske gevinster på op imod 30 pct. ved et udbud vundet af Coor Service Management, jf. boks 9.4.

Boks 9.4. Udbud af facility management-opgaver i Rigspolitiet

Rigspolitiet udbød i 2011 en række serviceopgaver inden for facility management, bl.a. bygningsvedligehold, intern service, rengøring, arealpleje og kantinedrift foruden vognparkservice og hittegods. Opgaverne havde hidtil været varetaget internt med et årligt ressourceforbrug på 251 mio. kr. Det var desuden et krav i udbuddet, at den del af politiets medarbejdere, der havde beskæftiget sig med de pågældende områder, skulle virksomhedsoverdrages.

Coor Service Management vandt udbuddet, hvor fem virksomheder var prækvalificeret til at afgive tilbud, mens tre virksomheder bød på opgaven. Opgaven blev tildelt det økonomisk mest fordelagtige bud vurderet på grundlag af kriterierne i udbuddet.

Det blev på forhånd anslået, at der kunne opnås en årlig besparelse på 31 pct., svarende til 78 mio. kr. ved udlicitering. En efterfølgende analyse af fire politikredse har vist, at man når målet om at spare 30 pct.

Kilde: Politiet; diverse danske medier

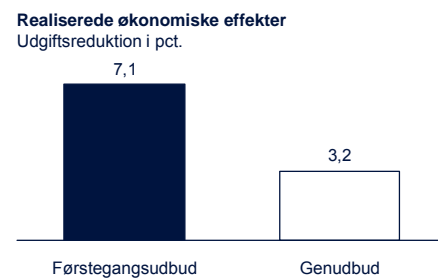
I forlængelse af ovenstående realiserede effekter på tværs af områderne er det bemærkelsesværdigt, at der generelt ikke lader til at være nogen sammenhæng imellem områdets modenhed, herunder kommunernes forskellige

erfaringer med udbud og anvendelse heraf, og de realiserede økonomiske effekter, som i gennemsnit er opnået ved senest gennemførte udbud.

På den ene side tyder dette på, at der enten fortsat er mulighed for at realisere mere lettilgængelige effekter på de tekniske områder, eller at de mere vanskeligt tilgængelige potentialer ligeledes kan afføde positive økonomiske såvel som ikke-økonomiske gevinster. På den anden side tyder dette også på, at der ikke nødvendigvis er forskel på, hvorvidt og i hvilket omfang man kan realisere økonomiske og ikke-økonomiske effekter på de bløde velfærdsområder sammenlignet med de tekniske områder. De områdespecifikke kapitler gennemgår mere detaljeret mulighederne for at realisere økonomiske effekter på de forskelligartede kommunale serviceområder.

I forlængelse heraf er det endvidere relevant at sondre mellem førstegangsudbud og genudbud. Generelt er det forventningen, at de største økonomiske gevinster indhentes, første gang opgaven udbydes til private leverandører, da mere fundamentale ændringer vil kunne indføres i den forbindelse. Efterfølgende vil der ved genudbud kun i mindre grad kunne realiseres forbedringer. På tværs af opgaveområderne har det ikke været muligt at bekræfte denne hypotese, med undtagelse af analysen af de kommunale veje (kapitel 5), hvor førstegangsudbud i gennemsnit har betydet en gennemsnitlig udgiftsreduktion på 7,1 pct. mod 3,2 pct. for genudbud jf. figur 9.11 til højre.

Figur 9.11. Realiserede effekter ved førstegangs- og genudbud på de kommunale veje



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer på det kommunale vejområde samt Quartz+Co- og Rambøll-analyse

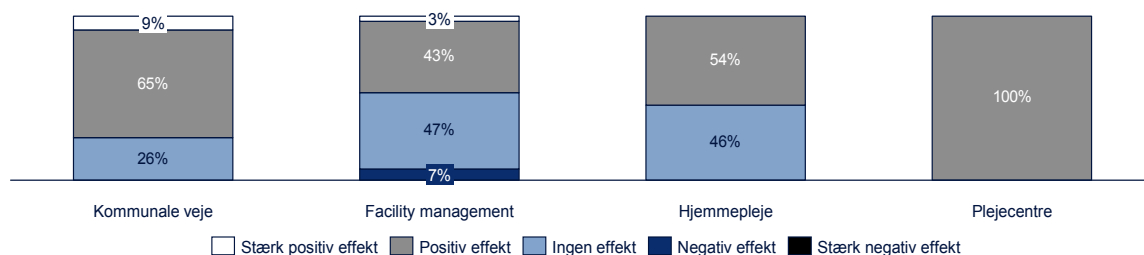
9.4.2 Ikke-økonomiske effekter ved seneste udbud

Der er to tværgående konklusioner vedrørende ikke-økonomiske effekter: for det første forventede kommunerne generelt positive ikke-økonomiske effekter ved deres seneste udbud, og for det andet blev disse forventede effekter generelt realiseret.

Kommunerne forventede generelt også positive ikke-økonomiske effekter ved deres seneste udbud, og ingen kommuner forventede således stærkt negative ikke-økonomiske effekter ved deres seneste udbud, jf. figur 9.12. Overordnet set forventede kommunerne ved deres seneste udbud alene negative effekter på facility management-området, og dette gjorde sig alene gældende for 7 pct. af kommunernes seneste udbud.

Kommunerne forventede generelt set positive ikke-økonomiske effekter ved gennemførelse af deres seneste udbud. Således forventede omkring tre ud af fire kommuner på vejområdet ved udbudsmaterialets offentliggørelse, at deres seneste udbud ville føre til positive ikke-økonomiske gevinster. Det samme gjorde sig gældende for ca. halvdelen af kommunerne ved seneste udbud på såvel facility management-området som på hjemmeplejeområdet. Endelig forventede alle kommunerne på plejecenterområdet ved udbudsmaterialets offentliggørelse, at det seneste udbud ville føre til positive ikke-økonomiske effekter.

Figur 9.12. Kommunernes forventning til de ikke-økonomiske effekter ved seneste udbud



Note: Besvarelser på de seks ikke-økonomiske effekter er her aggregeret til gennemsnit for hver kommune, hvor fx et gennemsnit på 2,5-3,5 kategoriseres som ingen effekt, et gennemsnit på 3,5-4,5 kategoriseres som positiv effekt osv.

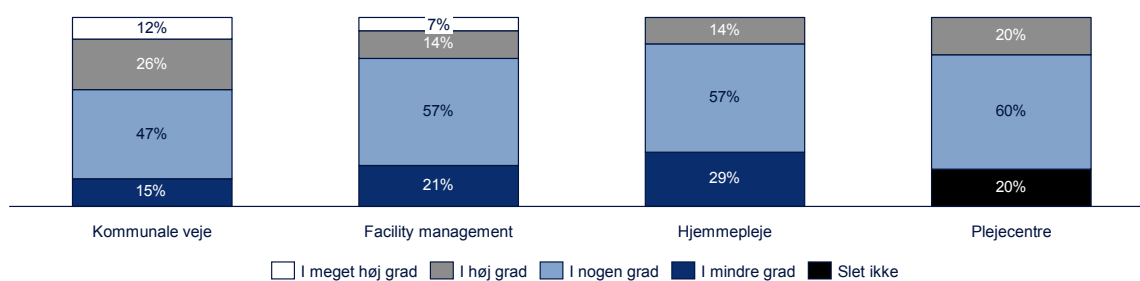
Kilde: De områdespecifikke kapitler

Analysen viser, at de kommuner, som forventede positive ikke-økonomiske gevinster ved deres seneste udbud, også generelt realiserede disse, jf. figur 9.13. På tværs af områderne blev kommunernes positive forventninger således indfriet i nogen grad, i høj grad eller i meget høj grad. Dog oplevede én kommune på plejecenterområdet (svarende til 20 pct. af de fem registrerede udbud på området), at man slet ikke realiserede sine forventede positive effekter. En kommunal fagchef udtrykker i forbindelse med analysen, at ...

... der er et stort potentiale for at få den kvalitet og opgaveløsning, vi ønsker, ved at udbyde belægningsopgaverne og have tæt dialog med markedet herom.

Figur 9.13. Realiserede ikke-økonomiske effekter for de kommuner, som ved seneste udbud forventede positive effekter

"I hvilken grad vurderer kommunen på nuværende tidspunkt at have indfriet eller at ville indfri de effekter, som kommunen ved offentliggørelsen af udbudsmaterialet forventede at opnå?"



Kilde: De områdespecifikke kapitler

Som et konkret eksempel på en kommune, som både har opnået økonomisk gevinster ved udbud og samtidig har bibeholdt et skarpt fokus på kvaliteten af opgaveløsningen, er København Kommune med deres udbud af en mindre del af den samlede hjemmeplejeopgaveportefølje. Nedenstående boks angiver nogle af hovedelementerne fra det konkrete udbudseksempel.

Boks 9.5. København sparer 15 mio. kr. på udbud af hjemmeplejen og opretholder et højt kvalitetsniveau

Københavns Kommune gennemførte i 2013 et udbud af dele af hjemmeplejen. Ifølge kommunen var formålet med udbuddet dels at opnå mindredgifter på minimum 13,2 mio. pr. år fra 2014 og frem og dels at få nogle større og fagligt mere robuste private leverandører, der kunne yde hjælp af høj faglig kvalitet til gavn for borgerne. Kommunen udbød hjemmeplejeopgaver svarende til en samlet værdi af 121 mio. kr. over en fireårig periode fordelt på fem særskilte distrikter. Efter en udbudsproces, hvor 15 leverandører bød på opgaven, valgte Københavns Kommune at indgå kontrakt med to private leverandører, Kærkommen og Hjemmeplejen A/S. I tillæg hertil fortsatte kommunen selv som leverandør. Som led i udbudsprocessen gik København fra at have 25 leverandører til at have de tre leverandører. Københavns Kommune realiserede årlige mindredgifter på godt 15 mio. kr. ved at gennemføre udbuddet, svarende til godt 12 pct.

Sikring af høj og øget kvalitet i opgaveløsningen

- Opretholdelse af høj kvalitet i opgavevaretagelsen var et centralt mål for Københavns Kommune. I udbuddet vægtede pris 50 pct., kvalitet 35 pct. og implementering og samarbejde 15 pct. Det serviceniveau, som de nye leverandører skulle nå, fremgik af kommunens borgerrettede kvalitetsstandarder, som leverandørerne var forpligtet til at yde hjælp efter.
- Der blev bl.a. stillet krav om 80 pct. uddannet personale hos leverandørerne og om dokumenteret erfaring med praktisk hjælp og personlig pleje inden for de seneste tre år.
- Kommunen forventede, at borgerne efter udbuddet ville opleve bedre koordinering mellem sygepleje og hjemmepleje pga. et lavere antal samarbejdspartner og en tættere relation mellem sygeplejen og leverandørerne.
- I vurderingen af tilbuddene lagde kommunen endvidere vægt på, hvorledes leverandørerne ville introducere nye medarbejdere og sikre medarbejdernes løbende kompetenceudvikling ift. opgaverne.

Kilde: KL og Københavns Kommune

9.4.3 Generelle forventninger til effekter

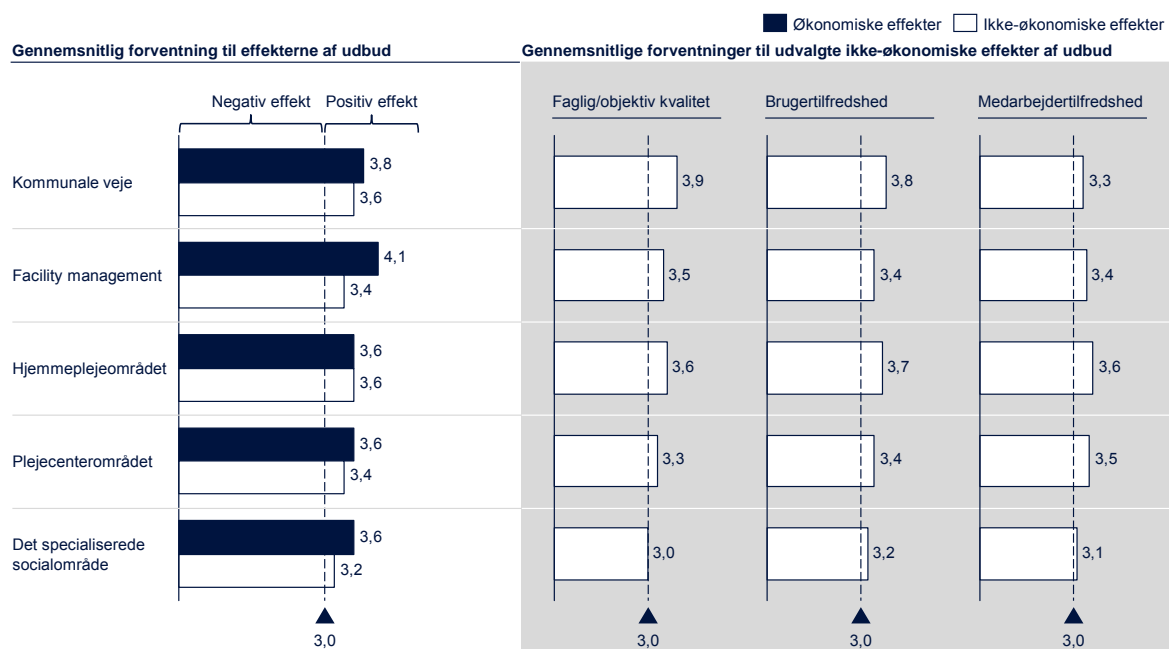
Der er to tværgående konklusioner vedrørende kommunernes generelle forventninger til effekter ved udbud. For det første forventer kommunerne generelt positive effekter – både økonomiske og ikke-økonomiske – på tværs af analysens fem delområder. For det andet er det værd at bemærke, at kommunerne forventer at den faglige/objektive kvalitet, brugertilfredsheden og medarbejdertilfredsheden vil påvirkes positivt på tværs af alle opgaveområder.

De foregående afsnit viste, at kommunerne generelt realiserede positive økonomiske og ikke-økonomiske gevinster ved deres seneste udbud. Ligeledes er kommunernes generelle forventninger til effekterne af udbud positive. Dette gælder for de økonomiske såvel som de ikke-økonomiske effekter, jf. figur 9.14.

De generelle forventninger til de økonomiske effekter af udbud er størst på de tekniske områder, om end forventningerne tydeligvis også er positive på de bløde velfærdsområder. Omvendt er de generelle forventninger til de ikke-økonomiske effekter både størst og mindst på de bløde velfærdsområder. Således forventes de største positive ikke-økonomiske effekter af udbud på plejecenterområdet (3,7), mens de mindste forventes på det specialiserede socialområde (3,2).

I forlængelse af dette skal det dog bemærkes, at kommunernes forventninger til gevinsterne ved udbud nødvendigvis vil være påvirket af deres tidligere erfaringer, hvorfor en sammenligning af de *forventede* effekter på tværs af opgaveområderne skal vurderes med forbehold.

Figur 9.14. Kommunernes generelle forventninger til effekterne af udbud



Note: De ikke-økonomiske effekter består af faglig/objektiv kvalitet, brugertilfredshed, medarbejdertilfredshed, variation i servicetilbuddet til borgerne, innovation i opgavevaretagelsen og læring mellem den kommunale og private leverandør.

Kilde: De områdespecifikke analyser

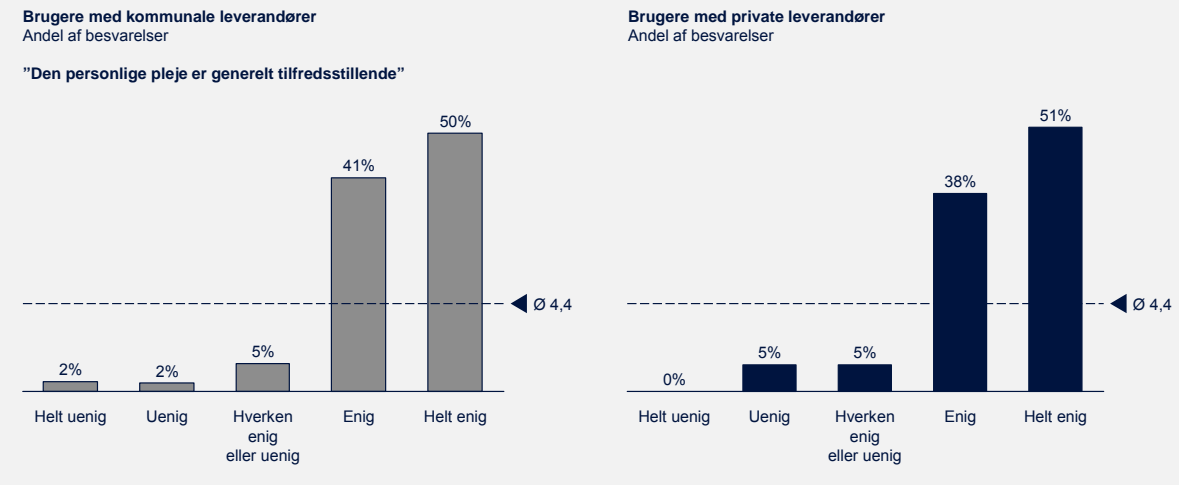
For de ikke-økonomiske effekter er det særligt værd at bemærke, at kommunerne forventer, at udbud generelt vil påvirke den faglige/objektive kvalitet, brugertilfredsheden og medarbejdertilfredsheden positivt på tværs af alle opgaveområder. Dette dog med den enkelte undtagelse, at kommunerne på det specialiserede socialområde i gennemsnit forventer en neutral effekt af udbud på den faglige/objektive kvalitet.

I boks 9.6. er et eksempel på, at brugertilfredsheden blandt borgere, der i forbindelse med frit valg af hjemmepleje har valgt et privat alternativ, er på niveau med eller højere end hos borgere, der har valgt en kommunal leverandør. Dette såvel når det frie valg sikres gennem indgåelse af kontrakt efter godkendelse, som når det frie valg sikres via udbud.

Boks 9.6. Brugertilfredshed med private og kommunale leverandører af hjemmepleje

På vegne af Socialministeriet er der gennemført en brugertilfredshedsundersøgelse blandt 985 hjemmeplejemodtagere i hele Danmark. Borgerne blev blandt andet spurgt om deres tilfredshed med hjemmeplejen ift., om den er kommunal eller privat leveret. Overordnet er der ingen forskel mellem kommunale og private leverandører for så vidt angår den personlige pleje.

Figur 9.15. Tilfredshed med personlig pleje i hjemmeplejen

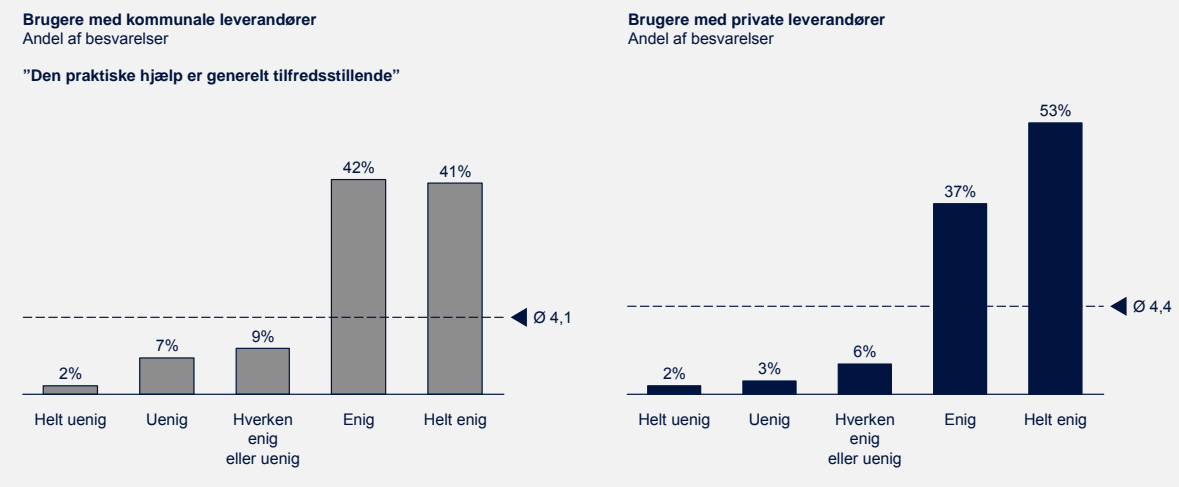


Note: Kategorier fra 1 = helt uenig til 5 = helt enig

Kilde: Tilfredshedsundersøgelse blandt danske hjemmeplejemodtagere af Epinion for Socialministeriet; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Borgere, som modtager praktisk hjælp fra henholdsvis kommunale og private leverandører, blev også bedt om at vurdere hjemmeplejen. Figur 9.16. viser borgernes generelle tilfredshed med den praktiske hjælp de modtager.

Figur 9.16 Tilfredshed med praktisk hjælp i hjemmeplejen



Note: Kategorier fra 1 = helt uenig til 5 = helt enig

Kilde: Tilfredshedsundersøgelse blandt danske hjemmeplejemodtagere af Epinion for Socialministeriet; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

9.5. SVAR PÅ SPØRGSMÅL 2: BARRIERER OG MULIGHEDER FOR AT ØGE KVALITET OG OMKOSTNINGSEFFEKTIVITET

Dette afsnit besvarer analysens spørgsmål 2: *Hvilke barrierer og muligheder eksisterer der for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet ved konkurrence om opgaverne? Hvilke konkrete tiltag og anbefalinger kan medvirke til at overkomme barriererne?*

For at besvare dette spørgsmål er der i analysen undersøgt de kommunale fagcheferes vurdering af 1) faktorer der påvirker beslutningen om at lave offentlig-privat samarbejde, og 2) faktorer der påvirker effekterne af offentlig-privat samarbejde. Analysens fem delområder sammenlignes på tværs, og konklusionerne illustreres med eksempler fra de sektorspecifikke analyser. Selve de anbefalinger, der er udarbejdet som følge af de gennemførte analyser, præsenteres senere i dette kapitel.

Boks 9.7. Opsummering vedrørende faktorer, som påvirker beslutningen om at gennemføre offentlig-privat samarbejde og effekterne herved

Overordnet konkluderes det, at følgende påvirker beslutningen om at lave udbud:

- Rammebetingelserne er afgørende for beslutningen om at gennemføre udbud. Det gælder dels ift. områdernes kompleksitet, herunder behovet for investeringer, dels ift. konkurrencesituationen på leverandørmarkedet, herunder særligt kommunernes oplevelse heraf, og endelig ift. de politiske og økonomiske forhold
- Et klart strategisk fokus fra kommunernes side er vigtigt, herunder en områdespecifik udbudsstrategi og tilstedeværelsen af dominerende, modstridende interesser.
- Tilstedeværelsen af tiltrækkelige udbudskompetencer spiller ligeledes en rolle.

Overordnet konkluderes det, at følgende påvirker effekterne af at lave udbud:

- Trods forskellige rammebetingelser er det muligt at realisere effekter – økonomiske såvel som ikke-økonomiske – på alle de analyserede områder. Dog er der forskel på områdernes kompleksitet.
- Der er generelt tilstrækkelig konkurrence på leverandørmarkedet. Dog er der stor forskel på antal og størrelse af leverandørerne på tværs af områderne.
- Mere investeringstunge og komplekse opgaver kræver dels et større strategisk fokus og dels flere udbudskompetencer for at sikre effekter ved udbud. Dette følger ikke mindst af, at godt gennemførte udbud typisk vil give højere effekter end mindre velgennemførte udbud.

9.5.1 Analytisk tilgang

Inden for rammerne af den overordnede kausalfigur (se figur 9.15.) analyseres det i afsnittet, hvordan realiseringen af effekter og beslutningen om at gennemføre udbud påvirkes af henholdsvis opgaveområdernes rammebetingelser, kommunernes strategiske fokus og de kommunale kompetencer og måden at styre områderne på.

Sammenhængen mellem rammebetingelser, kommunernes strategiske fokus og styring og kompetencer er illustreret i figur 9.16. (se næste side).

Rammebetingelser er i denne forbindelse forhold, som de enkelte kommunerne ikke selv kan påvirke. Rammebetingelserne udgøres af forhold ved området, forhold ved markedet og politiske og økonomiske forhold. Dertil kommer strukturelle forhold såsom kommunernes størrelse, deres geografiske placering mm., men idet de områdespecifikke analyser finder, at strukturelle forhold ikke har væsentlig betydning for realiseringen af effekter ved udbud – når der ses bort fra nogle få ø-kommuner, som tilsammen udgør en meget lille del af kommunernes samlede forbrug – så analyseres disse ikke indgående.

Figur 9.15. Afsnittets placering ift. kausalmodellen



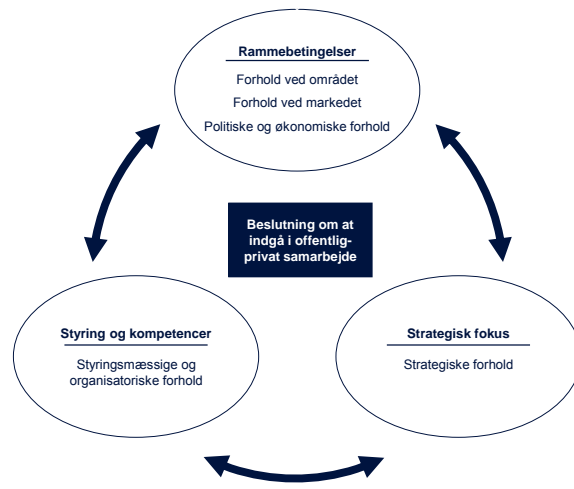
Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Strategisk fokus forstås som den måde, hvorpå kommunerne på et strategisk niveau forholder sig til rammebetingelserne. Dette handler således om, hvorvidt kommunerne har en klart formuleret strategi for, hvordan man vil anvende udbud på området, samt konkrete forestillinger om, hvilke effekter man vil opnå herved.

Styring og kompetencer forstås som den måde, hvorpå kommunerne styrer ift. deres strategiske fokus og understøtter dette kompetencemæssigt. Dette handler således om, hvilke kompetencer kommunerne besidder, hvordan de er organiseret, og hvilke redskaber de benytter i forbindelse med anvendelsen af udbud

I det følgende undersøges betydningen af rammebetingelser, strategisk fokus samt styring og kompetencer for dels beslutningen om at lave udbud og dels effekterne af at lave udbud.

Figur 9.16. Forståelse af faktorerens betydning for beslutningen om udbud og effekterne af udbud



Kilde: Quartz+Co- og Rambøll-analyse

9.5.2 Faktorer, der påvirker beslutningen om at gennemføre udbud

Boks 9.8. Opsamling om faktorer som påvirker beslutningen om at gennemføre et udbud på tværs af de fem opgaveområder

Rammebetingelserne er afgørende for kommunens beslutning om at gennemføre udbud.

- Områdernes forskellighed ift. kompleksitet og investeringsomfang har betydning for beslutningen. Det er således lettere for kommunerne at gennemføre udbud på de mindre komplekse og investeringslette områder.
- Forhold ved markedet handler om leverandørmarkedets konkurrencesituation, men også i udpræget grad om kommunernes oplevelse af konkurrencesituationen.
- Politiske forhold er af afgørende betydning for kommunernes anvendelse af offentlig-privat samarbejde i det hele taget og specifikt for anvendelsen af udbud. Budgetpres er ligeledes et afgørende forhold for kommunernes beslutningsproces, da anvendelsen af udbud generelt set opleves som mulighedsskabende ift. reduktion af udgifter.

Et klart kommunalt strategisk fokus baner vej for beslutning om udbud.

- Kommuner med en klar områdespecifik udbudsstrategi gennemfører i større udstrækning udbud.
- På de blødere opgaveområder har nogle kommuner en klar strategi om at sikre lokale arbejdspladser, hvilket typisk indebærer mindre anvendelse af udbud.

Kompetencesituationen i kommunerne er afgørende for beslutning om udbud.

- Tilstedeværelsen af et minimum af udbudskompetencer er generelt set en forudsætning for gennemførelse heraf.
- Tilstedeværelsen af udbudskompetencer bidrager til, at mulighederne for og overvejelserne om udbud i det hele taget finder sted, og at beslutningstagere informeres om argumenter for og imod.

9.5.2.1. Rammebetingelser

Overordnet finder analysen, at de gældende rammebetingelser på tværs af områderne som udgangspunkt ikke hindrer kommunerne i at realisere positive effekter ved udbud eller indgå i offentlig-privat samarbejde på anden vis. Dog kan andre kommunalpolitiske hensyn, eksempelvis beskæftigelses- eller erhvervspolitiske hensyn, blive prioriteret højere – uagtet de potentielle positive effekter ved at skabe konkurrence om opgaverne.

Opgaveområderne og de tilhørende leverandørmarkeder er selvsagt forskelligartede på tværs af de fem analyserede kommunale serviceydelser, men analysen finder ikke, at det er gældende i en sådan udstrækning, at det for enkelte områder kan konkluderes, at gennemførelse af udbud ikke er muligt eller hensigtsmæssigt. Dette understøttes af de input, som leverandørerne på tværs af de fem opgaveområder har bidraget med ved spørgeskemaundersøgelse og interviews, idet det her fremgår, at der er interesserede leverandører på tværs af opgaveområder og geografi.

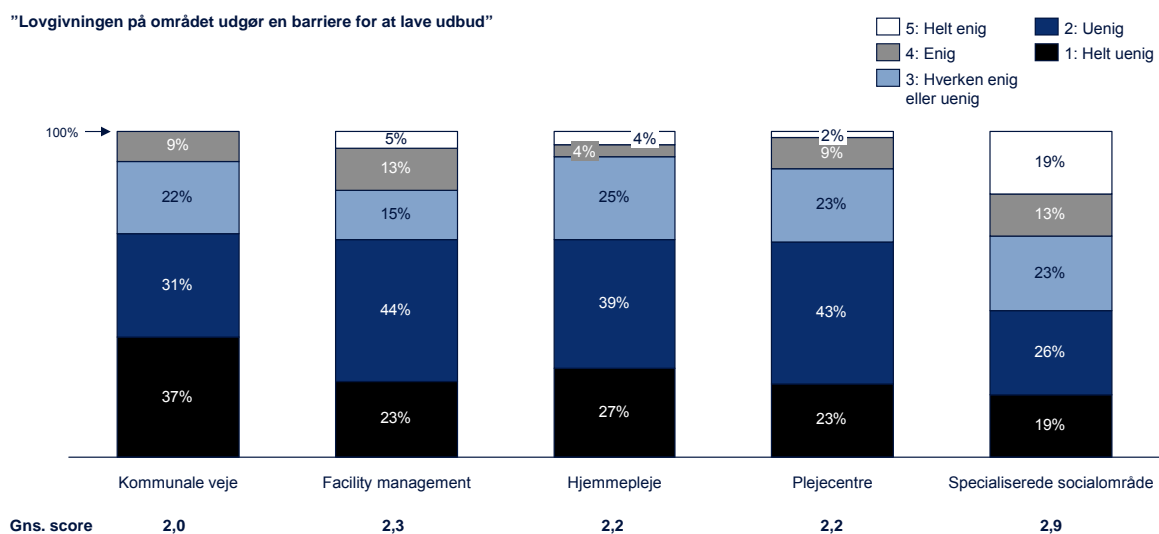
Forhold ved områderne

Der er fire tværgående konklusioner vedrørende forhold ved områderne. For det første bevirker områdernes forskelle i kompleksitet, at kommunerne er mere tilbøjelige til at anvende udbud på de mindre komplekse områder. For det andet viser analysen, at kommunerne overvejende ikke opfatter lovgivningen på de enkelte områder som en barriere for at gennemføre udbud. For det tredje bevirker den manglende dokumentation af effekter på de enkelte områder, at kommunerne er tilbageholdende med at lave udbud. Og for det fjerde har investeringstygden i opgaverne en modsatrettet effekt – på det mindre komplekse opgaveområde for kommunal vejbelægning betyder øget investeringstygde, at kommunerne i højere grad gennemfører udbud, mens investeringstygden på det komplekse område for plejecentre er en medvirkende årsag til, at kommunerne ikke gennemfører udbud.

Opgavernes kompleksitet vurderes af kommunens udbudschefer at være mindre på de tekniske områder end på de blødere områder, og særligt adskiller kommunale veje sig som mindre komplekst. Alt andet lige indebærer denne forskel, at kommunerne er mere tilbøjelige til at gennemføre udbud på fx de kommunale veje end på plejecenterområdet. Denne problemstilling udfoldes og nuanceres i de respektive sektorkapitler.

Analysen viser, at lovgivning ikke er af afgørende betydning for kommunernes beslutning om at gennemføre udbud, jf. figur 9.17. Det bemærkes dog, at ca. 30 pct. på det specialiserede socialområde og ca. 10 pct. på de øvrige områder opfatter lovgivning som en barriere.

Figur 9.17. Lovgivningens betydning for gennemførelse af udbud



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdernes kommunale fagchefer

Det er således alene en mindre gruppe af kommuner, som angiver, at lovgivningen opfattes som en barriere, og baseret på de gennemførte analyser samt input fra interviews og workshop er dette resultat ikke overraskende. På det specialiserede område indikerer interviews, at kommunerne generelt har haft vanskeligt ved at fortolke lovgivningen i forholdt til udbud, hvilket kan være med til at forklare, at en større andel her oplever lovgivningen som en barriere.

Boks 9.9. Ændring af lovgivning på hjemmeplejeområdet

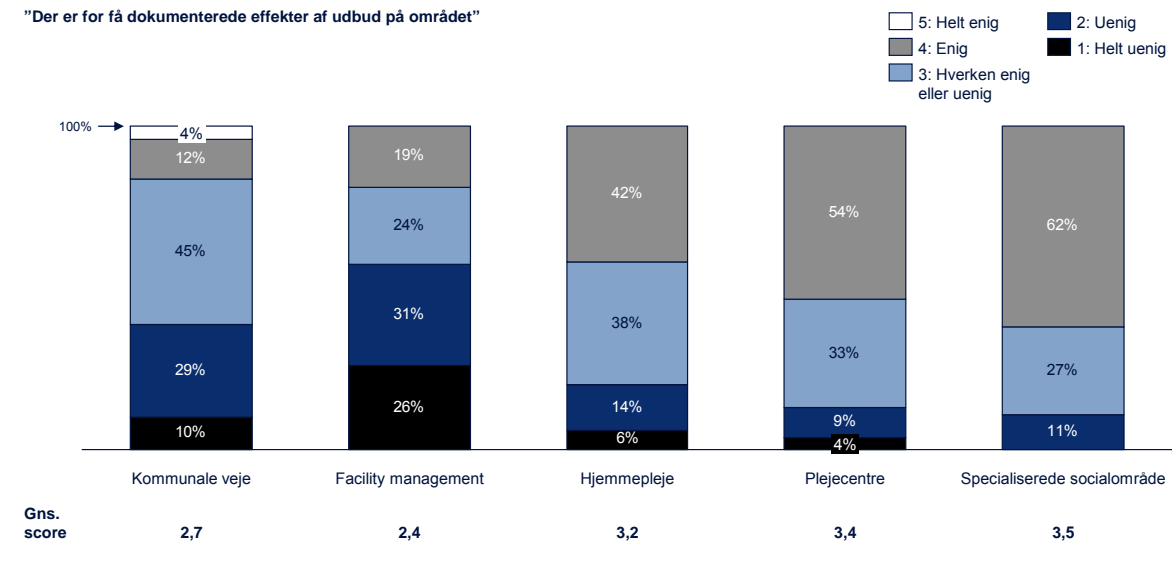
Hjemmeplejeområdet er et eksempel på et opgaveområde, som indtil for ganske nylig har været karakteriseret ved, at udbud er anvendt i ganske ubetydelig grad, og hvor den primære årsag hertil ifølge de kommunale fagchefer har været den eksisterende lovgivning.

En ændring med virkning fra april 2013 har imidlertid betydet, at kommunerne har kunnet gennemføre udbud, uden som tidligere at risikere at opgavevaretagelsen alene fremadrettet blev varetaget af private leverandører, men at den kommunale opgavevaretagelse vedblev som et alternativ for brugerne af hjemmepleje.

Med lovændringen effektueret har analysen ikke identificeret andre lovgivningsmæssige forhold, som begrænser muligheden for at kommunerne gennemfører udbud.

Generelt er effekterne ved det offentlig-private samarbejde ikke i tilstrækkelig grad veldokumenterede, og særligt på opgaveområder med mindre erfaring med udbud er en objektiv opgørelse af både økonomiske og ikke-økonomiske effekter en udfordring. En række kommuner tilkendegiver, at deres oplevelse af, at der ikke i tilstrækkelig grad er dokumenterede effekter, indebærer, at de er tilbageholdende med at gennemføre udbud. Det udgør således en selvstændig barriere, jf. figur 9.18.

Figur 9.18. Tilstedeværelsen af dokumenterede effekter ved udbud på de fem opgaveområder



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdemes kommunale fagchefer

Forhold ved markederne

Der er tre tværgående konklusioner vedrørende forhold ved markederne. For det første er leverandørmarkedet generelt kendetegnet ved effektiv konkurrence, men der er variation i kommunernes oplevelse heraf, hvilket påvirker beslutningsprocessen. For det andet opfatter kommunerne ikke, at der er store risici ved at flytte opgaverne fra kommunalt til privat regi, hverken vedrørende kvaliteten i opgavevaretagelsen eller konkursrisiko, selvom der er eksempler på konkurser i enkelte af opgaveområder. For det tredje påvirker det beslutningen om gennemførelse af udbud, hvorvidt kommunen vurderer, at der kan opnås innovativ opgavevaretagelse som følge heraf.

Tilstedeværelsen af et tilfredsstillende marked er en nødvendig forudsætning for at kunne skabe konkurrence om opgaverne, således at der er potentielle private leverandører, der er villige til at varetage opgavevaretagelsen og kan gøre dette på et tilstrækkeligt højt kvalitetsniveau til en attraktiv pris.

Analysen viser for det første, at der helt overordnet set eksisterer et tilfredsstillende leverandørmarked, der trods geografi og udbudsstørrelse ønsker at indgå i konkurrence om den offentlige opgavevaretagelse, jf. sektorkapitlerne. Der er således som udgangspunkt ikke nogen markedsmæssige barrierer til stede, der skulle begrænse mulighederne for at gennemføre udbud.

Alligevel angives markedet på nogle af de fem opgaveområder som en central barriere for gennemførelsen af udbud. Det skyldes overvejende en betydelig diskrepans mellem på den ene side markedets konkurrencemæssige tilstand (dokumenteret ved erfaringer ved gennemførte udbud og tilhørende leverandørtilkendegivelser) og på den anden side kommunernes opfattelse af leverandørmarkedssituationen. En gruppe kommuner udtrykker således – trods modsatrettede erfaringer fra kommuner med gennemførte udbud – at de i vid udstrækning ikke har tillid til, at der findes en tilfredsstillende konkurrencesituation, særligt hvad angår antallet af potentielle leverandører. Det gælder særligt på de investeringstunge områder, fx plejecentre, hvor antallet af leverandører er væsentligt lavere end på de mere investeringslette områder som facility management og hjemmepleje.

Analysen viser for det andet, at oplevelsen af risici varierer på tværs af kommunerne.

- I forhold til kvalitet oplever kommunerne generelt ikke store risici ved privat opgaveløsning på tværs af de fem opgaveområder. Der kan dog identificeres en tendens til, at oplevelsen af risiko er størst på de mere komplekse og bløde velfærdsområder end de tekniske og mindre komplekse områder. Tilstedeværelsen af mulighed for dialog med leverandørerne i udbudsprocessen er med til at begrænse denne risiko.
- I forhold til risiko for konkurs blandt de private leverandører tilkendegiver kommunerne generelt ikke konkurstrisiko som en afgørende faktor for beslutningen om at gennemføre udbud. Dog er den for en gruppe kommuner en reel barriere, hvilket er særligt udtalt på de mere komplekse og bløde velfærdsområder. Aktuelle eksempler med konkurser blandt private hjemmeplejeleverandører synes at forstærke disse kommunernes skeptiske position. Boks 9.10. nedenfor opridses i korte træk et konkret eksempel på en konkurs, som ramte hjemmeplejeområdet i første halvår af 2014.

Boks 9.10. Udbud af hjemmepleje i en stor bykommune

I efteråret 2013 gennemførte en stor bykommune et udbud på hjemmeplejeområdet.

Minimumskrav til kvalitet blev opstillet, som alle leverandører skulle opfylde. Herefter var det eneste tildelingskriterie laveste pris.

Udbuddet blev vundet af en stor leverandør på ældreområdet. Det vindende bud på 323 kr. pr. time var det næstlaveste hidtil i Danmark, og lå næsten 100 kr. under kommunens egne omkostninger, hvilket svarede til en omkostningsreduktion for kommunen på ca. 25 pct. Alle fire leverandører skulle herefter levere hjemmepleje til vinderbuddets pris. Et af de fire oprindeligt bedste bud vurderede, at prisen var for lav og trak sig efter udbuddet, hvorefter det femtebedste bud rykkede efter.

Driftsstart af udbuddet var i januar 2014. I marts 2014 begærede en af kommunens øvrige leverandører sig konkurs. I april 2014 begærede en anden af kommunens leverandører sig konkurs. I begge tilfælde overtog kommunen hjemmeplejeleverancen af borgerne fra de konkursramte virksomheder inden for få timer. I juni 2014 annullerede kommunen udbuddet. De to tilbageværende eksterne leverandører blev opsagt med seks måneders varsel. Kommunen vil gennemføre et nyt udbud.

Kilde: Desk research

De realiserede konkurser har dog foreløbigt ikke medført betydelige negative konsekvenser for de involverede brugere, da et nødberedskab ganske hurtigt har overtaget opgavevaretagelsen i alle de aktuelle konkurstillfælde.

I modsætning til de bløde velfærdsområder er eksempelvis facility management-området et område, hvor risici forbundet med konkurs er af en meget lille betydning. Således udtalte en workshopdeltager:

Risikoen forbundet med konkurs på området er generelt lav, idet der hurtigt vil være en anden leverandør, som vil kunne overtage opgaveløsningen. Dette skyldes bl.a., at der er tale om et relativt simpelt område sammenlignet med fx hjemmepleje.

Endelig viser analysen, at muligheden for at opnå innovation i opgaveløsningen har stor betydning for kommunens beslutning om at gennemføre udbud, idet kommunerne kan få løftet deres opgaver på en både bedre og billigere måde, mens der er potentiale for, at den tilbageværende kommunale opgavevaretagelse kan tage ved lære og herigennem forbedre og effektivisere egen opgaveløsning.

Politiske og økonomiske forhold

Der er to tværgående konklusioner vedrørende politiske og økonomiske forhold. For det første er politiske holdninger generel af stor betydning for både beslutningen om at gennemføre udbud og valget om ikke at gennemføre udbud. Typisk er både tilskyndelse og barrierer stærkest på komplekse/bløde velfærdsområder. Der er desuden ikke grundlag for at konkludere, at der skulle være forskel alt efter partipolitiske tilhørsforhold. For det andet bidrager tilstedeværelsen af et budgetpres til, at kommunerne i videre udstrækning anvender udbud.

Analysen viser for det første, at der som regel er en relativt klar politisk holdning i kommunerne til spørgsmålet om at gennemføre udbud. Holdningerne varierer fra de udpræget skeptiske over neutrale (hvor der ikke er taget stilling til udbud, og hvor området ikke er af udpræget politisk interesse) til udpræget positive. De politiske holdninger fremstår ofte klare på de blødere og mere komplekse opgaveområder. På områdevorkshoppen for plejecenterområdet udtaler en kommunal fagchef i den forbindelse:

Der ligger et klart politisk ønske om ikke at have udbud af plejecentre og hjemmepleje i denne valgperiode

Omvendt har andre kommuner i vid udstrækning valgt at benytte sig af udbud på tværs af en lang række opgaveområder, hvilket bl.a. er tilfældet for Gribskov Kommune. Politiske faktorer kan således både være en tilskyndelse til og en barriere for, at kommunerne gennemfører udbud.

Analysen viser for det andet, at tilstedeværelsen af et budgetpres i den enkelte kommune har betydning for gennemførelsen af udbud. Udbud er i disse tilfælde gennemført ud fra et ønske om at opnå økonomiske besparelser. Som et konkret eksempel herpå udtaler en kommunal fagchef på hjemmeplejeområdet:

Budgetpres er en af hovedfaktorerne i vores beslutning om at sende opgaver i udbud.

På tilsvarende vis viser det sig på det specialiserede socialområde, at kommunerne forventer, at udbud kan give mere effektive løsninger, og at de forventede økonomiske gevinster ved effektivisering kan lette kommunernes budgetpres.

9.5.2.2. Strategisk fokus

Der er to tværgående konklusioner vedrørende strategisk fokus. For det første er der en klar sammenhæng mellem tilstedeværelsen af en klar udbudsstrategi og beslutningen om at gennemføre udbud. For det andet indebærer et kommunalt fokus på at fastholde kompetencer internt samt sikre forsyningspligten, at der i videre udstrækning fastholdes opgavevaretagelse i kommunalt regi frem for at anvende udbud.

Tilstedeværelsen af en udbudsstrategi indebærer, at den principielle diskussion om udbud er taget i kommunen, hvorfor den konkrete beslutning om udbud på et specifikt område er mere ligetil. Det er således ikke overraskende, at en sådan strategisk overvejelse hos den enkelte kommune er af stor betydning for beslutningen om udbud.

Analysen viser, at kommuner, der har lavet udbud eller har planer herom, i langt større udstrækning har en specifik udbudsstrategi på området med konkrete mål for området end kommuner, som ikke har lavet udbud og ingen planer har herom, jf. figur 9.19. Interview og workshop indikerer, at der sjældent ligger en strategisk beslutning til grund, når kommuner ikke har gennemført udbud. Omvendt er tilstedeværelsen af en udbudsstrategi i høj grad også et udtryk for opgaveområdets modenhed, og der er således en lang række kommuner, som gennemfører udbud uden tilstedeværelsen af en specifik udbudsstrategi.

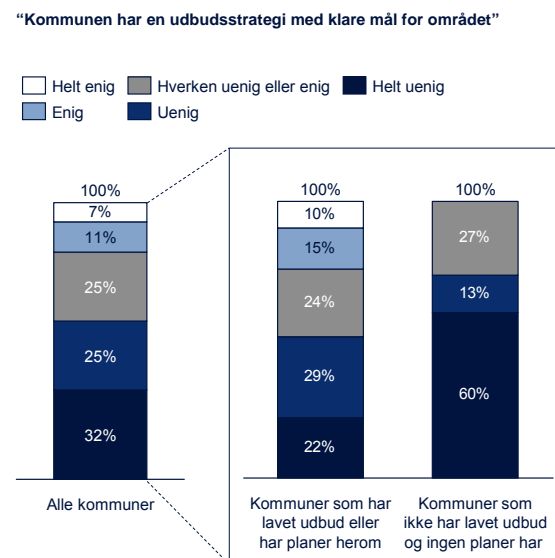
For nogle kommuner eksisterer der et ønske om at bibeholde kompetencerne internt og bibeholde forsyningspligten på kommunale hænder. Det gælder særligt på de blødere velfærdsområder, herunder hjemmeplejeområdet, som det redegøres for i sektorkapitlerne. I de tilfælde er beslutningen om at gennemføre udbud mindre sandsynlig.

9.5.2.3. Styling og kompetencer

Der er to tværgående konklusioner vedrørende styling og kompetencer. For det første indebærer fravær af de rette kompetencer, at beslutningen om at gennemføre udbud vanskeliggøres. For det andet bidrager medarbejdere med relevante kompetencer til, at de strategiske diskussioner om at skabe konkurrence om opgaverne – og dermed også beslutningerne – bliver taget.

Overordnet set er tilstedeværelsen af kompetencer af stor betydning for beslutningen om udbud af to hovedårsager: For det første vil der i det tilfælde, hvor kompetencerne ikke er til stede, ikke være nogen medarbejdere, som kan sikre varetagelsen af de praktiske opgaver med at udarbejde udbudsmateriale og efterfølgende sikre opfølgning af

Figur 9.19. Kommuners udbudsstrategi



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje

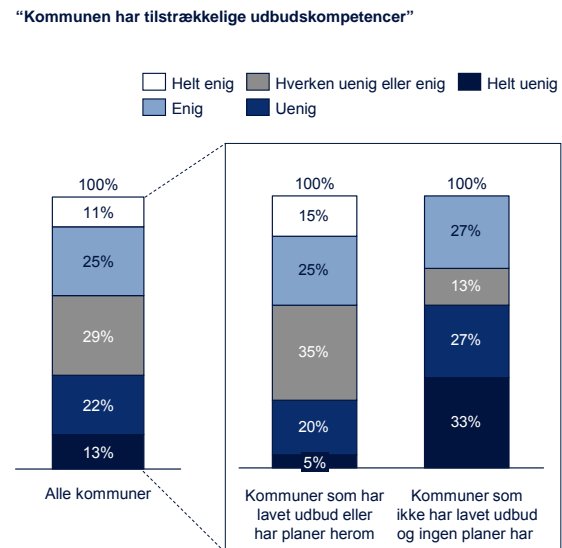
leverandørerne mv., og for det andet indebærer tilstedeværelsen af de rette kompetencer i organisationen, at de strategiske diskussioner om at skabe konkurrence om opgaverne – og dermed også beslutningerne – bliver taget. Det vil særligt være på de opgaveområder, som er mere uprøvede ift. udbud, altså de i regi af offentlig-privat samarbejde mere umodne områder såsom hjemmepleje- og plejecenterområdet.

Besvarelsene fra de kommunale fagchefer på hjemmeplejeområdet støtter den overordnede tese om, at kommuner, der vurderer at de har tilstrækkelige udbudskompetencer, i større udstrækning anvender udbud end kommuner, der vurderer, at de *ikke* har tilstrækkelige udbudskompetencer.

Således svarer på hjemmeplejeområdet 60 pct. af de kommuner, som ikke har lavet udbud og ingen planer har om at lave udbud, at de er uenige eller helt uenige i, at kommunen har tilstrækkelige udbudskompetencer, mens kun 25 pct. af kommunerne, som har gennemført udbud, svarer det samme. Omvendt er 15 pct. af fagcheferne, som har gennemført udbud, helt enige i, at de har de tilstrækkelige kompetencer, mens ingen af kommunerne, som ikke har gennemført udbud eller ingen planer har om at gennemføre udbud, har svaret helt enig. Figur 9.20 afbilleder de detaljerede besvarelser fra kommunerne.

Den varierede opfattelse af den interne kompetencesituation blandt særligt de kommunale fagchefer, som ikke tidligere har lavet udbud, indebærer, at beslutningen om at gennemføre udbud vanskeliggøres.

Figur 9.20. Kommuners udbudskompetencer



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale fagchefer inden for hjemmepleje

9.5.3 Faktorer, der påvirker effekter af anvendelsen af udbud

Boks 9.11. Opsamling om faktorer som påvirker effekter

Trods forskellige rammebetingelser er realiseringen af økonomiske og ikke-økonomiske effekter mulig på alle opgaveområder.

- Forhold ved området har betydning for, hvor komplekst det er at udarbejde og gennemføre et effektskabende offentlig-privat samarbejde, men der kan skabes effekter på tværs af alle områder.
- Der er generelt tilstrækkelig konkurrence på leverandørmarkederne til at skabe konkurrence i forbindelse med udbud. Der er dog stor forskel på antallet og størrelserne af de potentielle leverandører på tværs af opgaveområderne, ligesom offentlig-privat samarbejde under indgåelse af kontrakt efter godkendelse (hjemmeplejeområdet) og i valget mellem anbringelsessteder (det specialiserede socialområde) er præget af uigennemsigtighed i pris og kvalitet.
- Analysen finder ikke, at politiske forhold har afgørende indflydelse på effekten af det offentlig-private samarbejde.

Mere investeringstunge og komplekse opgaveområder kræver et større strategisk fokus, for at positive effekter kan realiseres.

- Der er stor forskel i kommunernes strategiske fokus på offentlig-privat samarbejde, hvilket har indflydelse på realiseringen af effekter på opgaveområderne. Dette gælder særligt for de mere komplekse og investeringstunge opgaveområder.

Mere komplekse og investeringstunge områder kræver dygtigere styring og højere kompetencetilstedeværelse.

- Klar styring og de rette kompetencer fremmer realiseringen af effekter uanset investeringstunge og kompleksitet i det enkelte opgaveområde, men især de mere komplekse og investeringstunge opgaveområder er afhængige heraf.

9.5.3.1. Rammebetingelser

Overordnet finder analysen, at der på tværs af de fem analyserede opgaveområder er gode rammebetingelser for at realisere effekter ved offentlig-privat samarbejde. Således understøtter leverandørsammensætningen i markedet, konkurrencen i markedet samt antallet af tilbudsgivere pr. udbud generelt muligheden for at realisere effekter ved offentlig-privat samarbejde. Denne konklusion gælder, uanset om kommunerne er placeret i hovedstadsregionen eller i en mere yderligt placeret landkommune, da leverandørerne i vid udstrækning udtrykker interesse for opgavevaretagelse på tværs af landets regioner.

De overordnede konklusioner varierer dog i en vis grad med områdernes karakteristika – altså ift. om et område er karakteriseret ved en kompleks og investeringstung opgavevaretagelse, eller om den er mere simpel og ikke kræver store investeringer. Til gengæld lader politiske og økonomiske forhold generelt ikke til at være en væsentlig rammebetingelse for realiseringen af effekter på tværs af opgaveområderne.

Forhold ved området

Der er en overordnet tværgående konklusion vedrørende forhold ved områderne. Analysen viser således, at forhold ved de forskellige opgaveområder – herunder vanskeligheden i at kravspecifisere opgaver samt investeringstyngden – generelt ikke er en hindring for realiseringen af effekter ved offentlig-privat samarbejde. Dog kræver realiseringen af positive effekter mere på nogle områder end andre, idet opgavevaretagelsen på nogle områder er mere kompleks og investeringstung end på andre områder.

- Komplexiteten varierer som forventet, alt efter om der er tale om et teknisk eller et blødt velfærdsområde. Særligt opgaverne på plejecenterområdet og det specialiserede socialområde vurderes i den forbindelse at være vanskelige at beskrive. Komplexiteten i at udarbejde kravspecifikationer er en væsentlig faktor for opnåelse af effekter på det specialiserede socialområde og plejecenterområdet, jf. områdeanalyserne. Vanskelighederne ved at udarbejde kravspecifikationer på hjemmeplejeområdet fremhæves imidlertid ikke som en af de primære barrierer for at skabe effekter ved udbud på netop dette område. Samtidig er det interessant, at kommunerne i 2014 sammenlignet med 2010 i større omfang vurderer, at opgaverne er komplekse og derfor vanskelige at beskrive i et udbudsmateriale. Dette kan skyldes, at man i et vist omfang allerede har udbudt de simple opgaver, og at de mere komplekse opgaver nu udgør en relativt større andel af de tilbageværende udbudssegne opgaver end i 2010.
- Investeringstyngden i de enkelte opgaver er modsat kompleksitetsdimensionen ikke på samme vis tæt knyttet til, hvorvidt der er tale om et teknisk område eller et blødt velfærdsområde. Samtidig kan der være forskel på investeringstyngden på de enkelte delområder under de analyserede opgaveområder. Eksempelvis er belægningsopgaver på det kommunale vejområde ofte forbundet med en høj investeringstyngde, mens vejvedligeholdelse ikke er, og ligeledes spænder facility management fra de meget små udbud på fx rengøringsområdet til store udbud på tværs af administrative enheder og forskellige opgaveområder.

Den varierende kompleksitet og investeringstyngde skal således håndteres forskelligt, men i lyset af at kommunerne på tværs af opgaveområderne formår at realisere både økonomiske og ikke-økonomiske gevinster ved udbud, så viser analysen, at selve kompleksiteten og investeringstyngden i opgavevaretagelsen ikke er bestemmende for, om kommunerne kan realisere positive effekter.

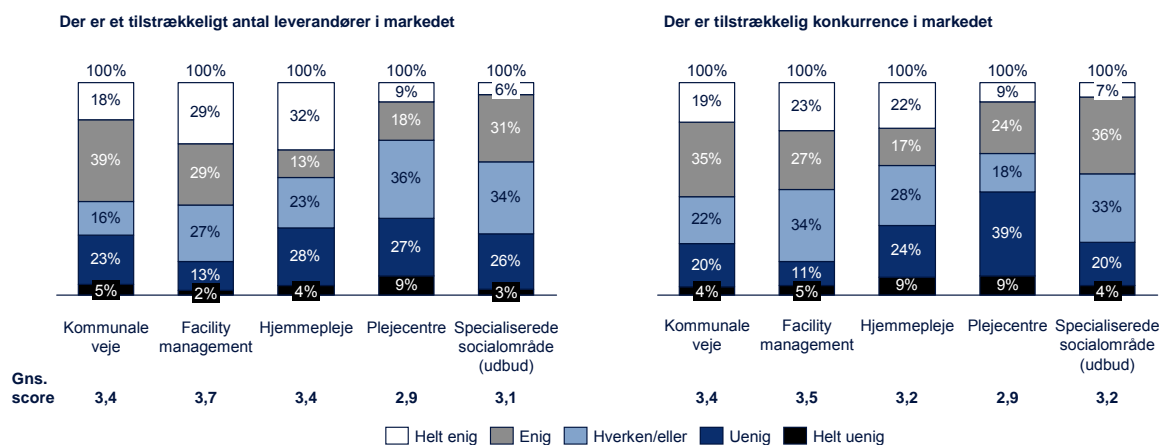
Forhold ved markedet

Der er tre tværgående konklusioner vedrørende forhold ved markedet. For det første er de markedsmæssige rammebetingelser generelt ikke en barriere for at realisere både økonomiske og ikke-økonomiske gevinster ved offentlig-privat samarbejde. For det andet varierer den oplevede konkurrencesituation blandt kommunerne. Særligt på opgaveområder med større kompleksitet og investeringstyngde hersker der tilstedeværelse af en vis skepsis ift. den oplevede konkurrence på leverandørmarkedet. For det tredje er leverandørmarkedets evne til at nytænke og skabe innovation i opgavevaretagelsen afgørende for realisering af effekter.

En grundlæggende rammebetingelse for realiseringen af effekter ved offentlig-privat samarbejde er en velfungerende leverandørsider. Således er det mere vanskeligt for kommunerne at realisere de økonomiske og ikke-økonomiske potentialer ved offentlig-privat samarbejde, hvis nærmarkedet ikke omfatter de rette leverandører til at skabe konkurrence om pris og kvalitet. I dette tilfælde vil anvendelse af konkurrence forudsætte, at der laves tilstrækkeligt store udbud til at det er interessant for udenlandske spillere at byde på opgaverne.

Kommunerne vurderer, at der særligt på de tekniske områder er både et tilstrækkeligt antal leverandører og tilstrækkelig konkurrence i markedet, jf. figur 9.21. Kommunerne vurderer således på tværs af opgaveområderne – med undtagelse af plejecenterområdet – i gennemsnit, at der i markederne er både et tilstrækkeligt antal leverandører og tilstrækkelig konkurrence ift. at gennemføre en udbudsproces. Samtidig fremgår det, at kommunernes vurderinger i et stort omfang følger kompleksiteten samt investeringstyngden i områderne.

Figur 9.21. Tilstrækkeligheden af antal leverandører samt konkurrence i markedet



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdernes kommunale fagchefer; Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Ikke overraskende oplevede de kommunale fagchefer ved deres senest gennemførte eller overvejede udbud en bedre konkurrencesituation på de mindre komplekse og investeringslette områder (veje og facility management) end på de komplekse og mere investeringstunge områder (hjemmepleje og – særligt – plejecentre), jf. figur 9.22.

De kommunale fagchefer mener således gennemsnitligt, at der er et tilstrækkeligt antal leverandører til at sikre effektiv konkurrence i forbindelse med udbud på tværs af alle opgaveområderne, dog med større udsving på hjemmeplejeområdet. Her er der således en smule flere kommuner, der vurderer, at der ved det seneste udbud var et utilstrækkeligt antal leverandører i markedet til at sikre en effektiv konkurrence, end der er kommuner der vurderer, at der var et tilstrækkeligt antal leverandører.

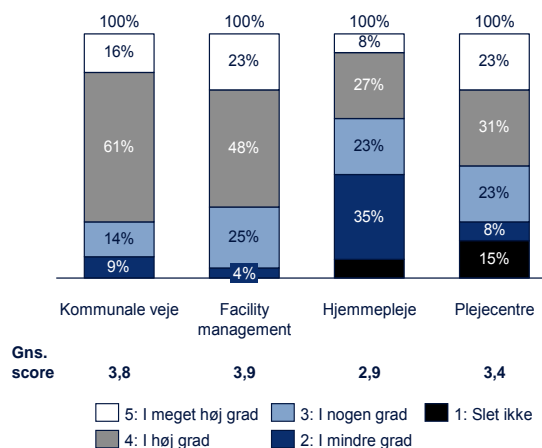
Bekymringen om konkurrencesituationen blandt nogle af kommunerne vurderes dog ikke at være afgørende. De gennemsnitligt opnåede positive effekter ved senest gennemførte udbud indikerer således, at der på tværs af områderne har været tilstrækkelige leverandører til at sikre opgavevaretagelsen og en tilstrækkelig konkurrencesituation

Generelt oplever kommunerne på de tekniske områder og de mindre investeringstunge områder således, at der er et tilstrækkeligt antal leverandører i markedet ift. at gennemføre udbud, mens konkurrencen på hjemmeplejeområdet med fordel kunne være bedre. For plejecenterområdet var der ved seneste plejecenterudbud en tilstrækkelig konkurrencesituationen ifølge de kommuner, som har gennemført udbud, hvilket adskiller sig en smule fra kommunernes generelle oplevelse af plejecenterområdet, hvor en række kommuner uden udbudserfaring er mere skeptiske ift. leverandørmarkedet. En af disse kommuner udtaler således:

Vores fornemmelse er, at der ikke findes et konkurrencedygtigt marked på det her område.

Figur 9.22. Konkurrencesituationen ved seneste udbud

Var der ved det seneste gennemførte eller overvejede udbud et tilstrækkeligt antal leverandører til at sikre en effektiv konkurrence?



Note: Pga. de manglende erfaringer med udbud på det specialiserede socialområde er området ikke medtaget.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale fagchefer

Analysen viser imidlertid, at der på tværs af alle opgaveområder har været et tilstrækkeligt antal bud per udbud ift. at sikre tilstrækkelig konkurrence ved kommunernes seneste udbud, herunder også på plejecenterområdet og hjemmeplejeområdet.

Udbud vedrørende kommunale veje, plejecentre og hjemmepleje fik således ca. fem bud per udbud, mens man på facility management-området fik omkring otte tilbud pr. udbud. Der er stadig så få udbud på det specialiserede socialområde, at de ikke er medtaget eller registreret her.

De områdespecifikke analyser viser dog også, at man især på plejecenterområdet i et par tilfælde har haft svært ved at tiltrække nok tilbudsgivere (fx fik Randers og Frederiksberg ikke ved deres seneste udbud nok tilbud).

Analysen af plejecenterområdet samt det generelle billede af antallet af tilbudsgivere pr. udbud viser dog, at man burde kunne forvente et tilstrækkeligt antal tilbudsgivere i to store bykommuner såsom Randers og Frederiksberg.

Ovenstående tyder således på, at konkurrencen på plejecenterområdet og hjemmehjælpsområdet i en vis udstrækning opfattes med en vis skepsis eller tilbageholdenhed i de kommunale vurderinger, hvilket er meget naturligt, idet det er to markeder på vej frem. Analysen viser dog, at der her såvel som på de øvrige opgaveområder opnås et fornuftigt antal af bud i forbindelse med udbud gennemføres. Derudover lader det til, at den oplevede konkurrence i stort omfang følger kompleksiteten og investeringstygden i de enkelte opgaveområder.

På alle delområder – ud over kommunale veje – fremhæves innovation i opgavevaretagelsen som en væsentlig faktor for realiseringen af positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter ved udbud. Ved at effektivisere opgaveløsningen frigør den enkelte leverandør ressourcer, som gør det mere interessant for leverandøren at investere i bedre organisering, bedre arbejdsgange, en mere specialiseret og fleksibel opgavevaretagelse samt en højere faglig/objektiv kvalitet. Som en leverandør på facility management-området udtalte:

Helt banalt kan det give god mening at investere i rengøringsmaskiner frem for mopper og gulvspande, hvis det medfører, at en rengøringsopgave kan varetages hurtigere og mere effektivt.

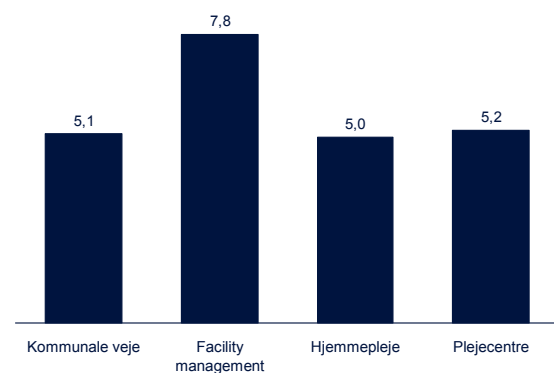
Ved at skabe konkurrence på området presser kommunerne med andre ord leverandørerne til at tænke mere omkostningseffektivt ift. både pris og kvalitet.

Politiske og økonomiske forhold

Der er to tværgående konklusioner vedrørende politiske og økonomiske forhold. For det første er det en generel observation at politiske og økonomiske forhold ikke har væsentlig betydning for effekter, dog kan beskæftigelses- og erhvervspolitiske hensyn have betydning. For det andet viser to områdeanalyser (det specialiserede socialområde og facility management), at i jo højere omfang kommunerne vurderer, at et udbud kan lette budgetpresset, desto større økonomiske effekter forventer kommunerne.

De områdespecifikke analyser tyder ikke på, at politiske og økonomiske forhold har væsentlig betydning for effekterne af offentlig-privat samarbejde på området – hverken ved udbud, ved anvendelse af godkendelse til indgåelse af kontrakt på hjemmeplejeområdet eller i valget af anbringelsessted til børn og unge med særlige behov. Det vil med andre ord sige, at når kommunerne skaber konkurrence om de kommunale opgaver, så påvirkes effekterne herved ikke i væsentlig grad af politiske og økonomiske forhold. Indirekte vil politiske forhold dog have betydning på de realiserede effekter, da der på nogle områder prioriteres fx beskæftigelses- og erhvervspolitiske hensyn. Det gælder fx ift. volumen i udbud, hvor præferencer mod mindre udbud kan være drevet af ønsket om at tilgodese mulighederne for lokal opgavevaretagelse.

Figur 9.23. Gennemsnitligt antal bud ved seneste udbud



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale fagchefer

Analysen af de fem delområder viser for det andet, at budgetpres er en væsentlig faktor for, at der kan skabes effekter ved udbud på henholdsvis facility management-området og det specialiserede socialområde. Således viser de to områdeanalyser, at jo mere kommunerne vurderer, at et udbud kan lette budgetpresset, desto større effekter forventer kommunerne. Dette er ikke overraskende for så vidt, at hvis en kommune føler sig underlagt budgetpres, så vil kommunen alt andet lige fokusere på at lette budgetpresset og dermed realisere økonomiske gevinster i forbindelse med et udbud. Sagt med andre ord medfører et målrettet fokus på realiseringen af effekter, at de ønskede effekter ved udbud i større udstrækning realiseres.

Overordnet lader der således ikke til at være nogen stærk sammenhæng mellem effekterne af offentlig-privat samarbejde og politiske og økonomiske forhold. Både politiske og økonomiske forhold påvirker dog beslutningen om at anvende offentlig-privat samarbejde, hvorfor de potentielle totale effekter ved offentlig-privat samarbejde dermed også påvirkes.

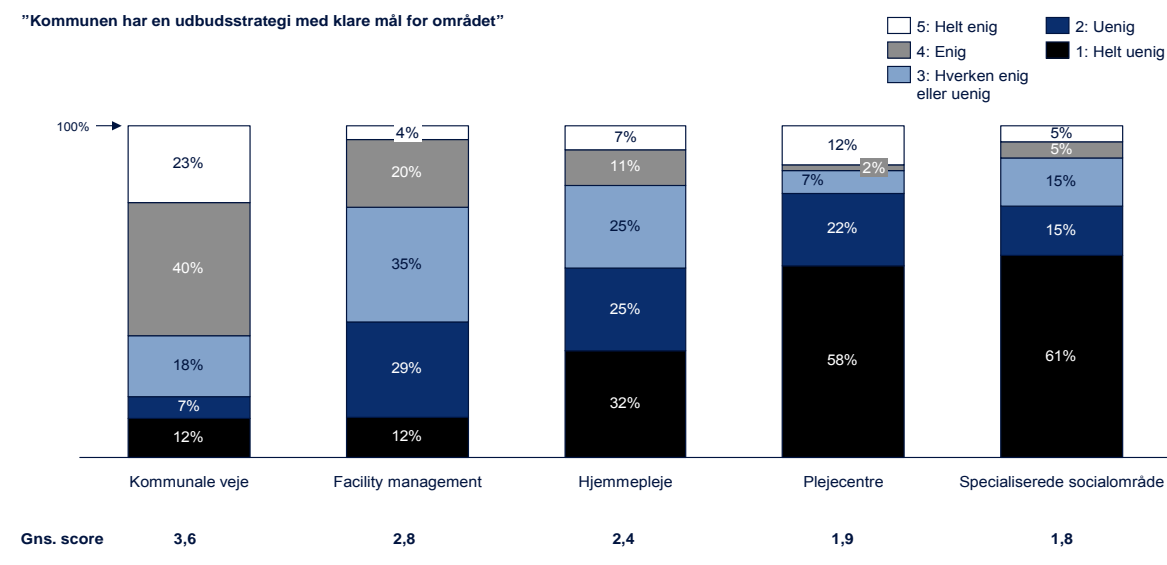
9.5.3.2. Strategisk fokus

Der er to tværgående konklusioner vedrørende strategisk fokus. For det første påvirker tilstedeværelsen af en klar strategi for brugen af offentlig-privat samarbejde realiseringen af både økonomiske og ikke-økonomiske effekter på opgaveområderne. For det andet har den rette volumen i de gennemførte udbud samt vilkårene og udbudsomkostningernes andel af den samlede udbudssum betydning for leverandørernes interesse i udbuddet.

Analysen finder med andre ord, at kommunens strategiske fokus ift. håndtering af mulighederne for udbud på de pågældende områder er af væsentlig betydning for realisering af positive effekter – dette uagtet opgaveområdernes varierende rammebetingelser.

Analysen viser for det første, at en udbudsstrategi med klare målsætninger for, hvad kommunen skal realisere ved et offentlig-privat samarbejde, er afgørende for, at kommunen realiserer det iboende potentiale ved gennemførelse af udbud. Det sker, da kommunen ved brug af en strategi gennemtænker en mere langsigtet plan for udbud på området, herunder hvad der skal ske og i hvilken rækkefølge. På tværs af opgaveområder er der generelt en varieret anvendelse af en specifik kommunal udbudsstrategi med tilhørende klare mål, jf. figur 9.24. Eksempelsvis er de forventede effekter for kommuner med en udbudsstrategi på det kommunale vejområde således også større (både hvad angår de økonomiske og de ikke-økonomiske effekter) end for kommuner uden udbudsstrategi.

Figur 9.24. Tilstedeværelsen af en udbudsstrategi



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt områdernes kommunale fagchefer

Analysen viser for det andet, at det er centralt for realiseringen af effekter, at kommunen overvejer størrelsen (volumen) i et eventuelt udbud. En sådan volumenovervejelse er central på tværs af samtlige opgaveområder, men

qua områdernes forskelligartede natur er det særligt gældende for områder karakteriseret ved at være relativt mindre investeringstunge, hvor der er identificeret en statistisk sammenhæng mellem volumen og effekter. Det drejer sig om facility management-området, kommunale veje (vejserviceområdet) samt hjemmeplejeområdet jf. figur 9.24.

Facility management-området, det kommunale vejområde (vejserviceområdet) samt hjemmeplejeområdet er netop kendetegnet ved, at kommunerne selv kan definere, hvorvidt volumen af et udbud skal dække en mindre eller en større andel af de samlede kommunale opgaver på området. Som eksempel herpå er det således ved gennemførelse af udbud på hjemmeplejeområdet helt op til den enkelte kommune, hvorvidt det besluttes at gennemføre udbud for et enkelt distrikt svarende til fx 10 pct. af kommunens geografiske område, eller om udbuddet alene skal gælde for praktisk hjælp og dermed ikke for madservice og personlig pleje.

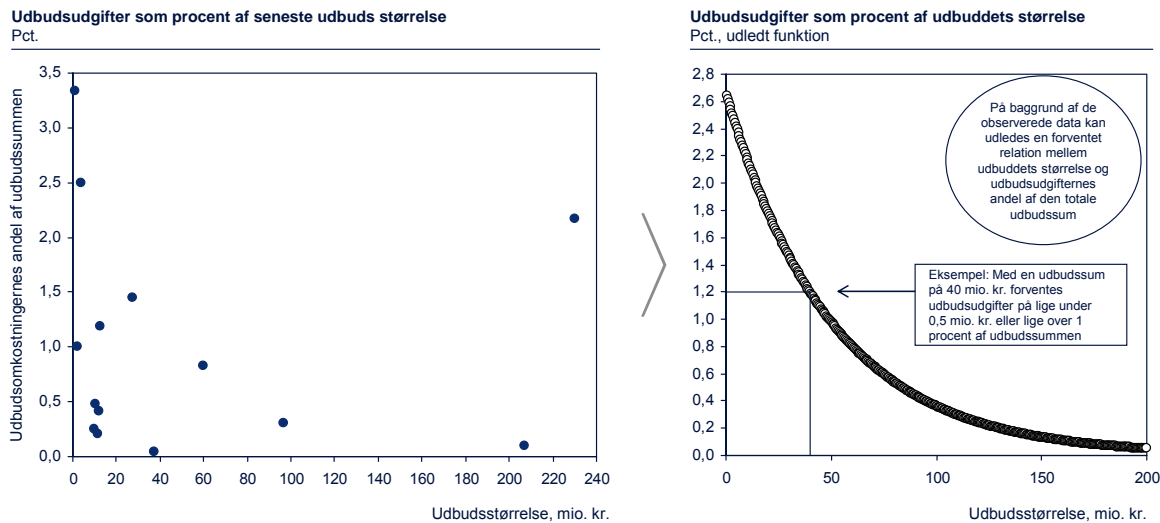
For plejecenterområdet og det specialiserede socialområde har kommunerne ikke helt samme mulighed for strategisk at styre volumen i de enkelte udbud. Eksempelvis indebærer plejecenterområdets karakter således, at der ikke kan gennemføres helt små udbud på området, hvilket underbygges af, at den mindste udbudssum registreret i spørgeskemaundersøgelsen er på knapt 300 mio. kr. Kommunerne har dog fortsat mulighed for at tilpasse volumen og inkludere flere plejecentre i et samlet udbud, hvilket fx Gribskov Kommune har gjort. Pointen er således, at karakteren af plejecenterområdet og det specialiserede socialområde indebærer, at der ikke er mulighed for at gennemføre helt små udbud, ligesom det er tilfældet på de tre førnævnte områder, hvor det i videre udstrækning er muligt at gennemføre udbud af mere testlignende karakter. Adskillige kommuner har således på hjemmeplejeområdet tilkendegivet, at det har lettet beslutningsprocessen betydeligt, at det er muligt at gennemføre økonomisk mindre udbud, som ikke indebærer en betydelig økonomisk risiko for kommunerne, hvis udbuddet ikke forløber som planlagt.

Med kendskab til at der hersker en generel sammenhæng mellem størrelsen i de udbud, der gennemføres, og de priser, leverandørerne kan tilbyde, indebærer volumenbeslutningen således direkte betydning for de effekter, kommunerne kan opnå ved at gennemføre udbud. Således udtalte en stor leverandør på plejecenterområdet, at man nødtigt vil byde på en opgave, der involverer driften af færre end 50 plejeboliger. Ligeledes udtalte en stor leverandør på facility management-området følgende:

Vores vilje til at byde på opgaver begrænses af kontraktens størrelse. Vi vil gerne op på minimum 10 mio. kr. pr. år og helst helt op på 20 mio. kr. pr. år samt en løbetid på 4-6 år, da de første år genererer underskud. Vi taber således penge det første år af en kontrakt og går i nul det andet år, mens vi så tjener penge de resterende år af kontrakten

Data fra Udbudsportalen viser desuden, at de relative udbudsomkostninger falder relativt med udbudsstørrelserne. Dette understøttes af den områdespecifikke analyse af de kommunale veje, som ligeledes viser en sammenhæng mellem de økonomiske gevinster og udbudsomkostningerne ved kommunernes seneste udbud, jf. figur 9.25.

Figur 9.25. Udbudsomkostninger afhængigt af udbudssum



Note: Figuren til venstre viser data for vejområdet, figuren til højre er baseret på data fra Udbudsportalen.

Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt fagchefer inden for kommunale veje, Udbudsportalen samt Quartz+Co og Rambøll-analyse

Kommunens strategiske beslutning om valg af volumenstørrelse i gennemførte udbud er således af afgørende betydning for de effekter, der realiseres. For en række kommuner eksisterer der imidlertid et dilemma imellem på den ene side at gennemføre udbud med fokus på at samle en større volumen af opgaver for at tiltrække store leverandører og på den anden side at imødekomme lokalpolitiske hensyn.

Øget volumen kan således give store leverandører incitament til og mulighed for at tilbyde bedre kvalitet til en bedre pris for kommunerne. Mindre volumen kan omvendt give mulighed for at mindre, lokale leverandører kan byde på opgaven.

Samlet set er det således af afgørende betydning for kommunernes mulighed for at realisere positive økonomiske såvel som ikke-økonomiske effekter, hvilken strategi kommunen har ift. anvendelse af udbud, herunder opstilling af klare mål hertil. Det gælder særligt for opgaveområder kendetegnet som mindre investeringstunge, idet kommunerne her kan opnå større samlede effekter ved at udbyde en større andel af opgaveporteføljen. De større effekter herved opnås dels i kraft af, at effekterne realiseres for en større volumen, og dels i kraft af, at en større volumen indebærer, at leverandørerne alt andet lige kan tilbyde bedre vilkår i deres opgavevaretagelse end ved en mindre volumen.

9.5.3.3. Styring og kompetencer

Der er to tværgående konklusioner vedrørende styring og kompetencer. For det første finder analysen, at de kommuner, som sikrer tilstedeværelsen af de rette kompetencer til at håndtere udbudsprocessen og den efterfølgende leverandørpølgning, realiserer de største effekter ved udbud. For det andet er det afgørende for de realiserede økonomiske og ikke-økonomiske effekter, at kommunerne har en tæt dialog med de potentielle leverandører i processen med udarbejdelse af udbuddet.

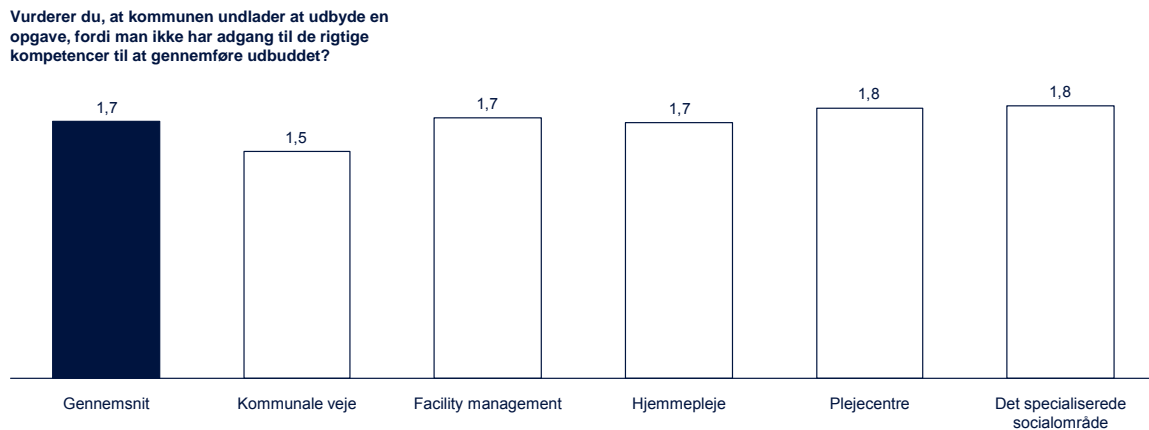
Som gennemgået er det afgørende for effekterne ved gennemførelse af udbud, om kommunerne har gennemtænkt en strategi og i den forbindelse opsat nogle konkrete målsætninger for gennemførelsen af udbud, samt hvorvidt det besluttes fra kommunal side at gennemføre et udbud med en større eller mindre volumen. Det er imidlertid ikke tilstrækkeligt for realisering af effekterne, at kommunerne alene har gjort sig nogle tanker og overvejelser vedrørende beslutningen om gennemførelse af udbud, men derimod afgørende, at de sikrer sig, at den rette styring og de rette kompetencer er på plads til at sikre, at udbuddet gennemføres succesfuldt.

Overordnet set er det af afgørende betydning, at kommunen er i besiddelse af de rette kompetencer. Det gælder specifikke udbudskompetencer ift. at kunne håndtere selve processen, men også kompetencer i en bredere forstand,

som kan bidrage til et godt samarbejde og forløb med leverandørerne i selve kontraktperioden. Den statistiske analyse såvel som de kvalitative input fra interviews og workshop understøtter på tværs af områderne, at kommunernes kompetencer, herunder særligt udbudskompetencer, er afgørende for at kunne opnå effekter. Kommunernes kompetenceniveau er således væsentligt for, at de forventninger, som eventuelt er formuleret i en specifik udbudsstrategi, realiseres, da de nødvendige kompetencer bidrager til implementeringen heraf.

I en spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale udbudsschefer svarer de, at der på tværs af de analyserede opgaveområder er et tilfredsstillende niveau af udbudskompetencer. Således gælder det, ifølge udbudsscheferne, for alle fem områder, at fravær af kompetencer ikke har betydet, at kommunerne har undladt at udbyde en opgave. Figur 9.26 nedenfor viser besvarelserne.

Figur 9.26. Betydningen af adgang til udbudskompetencer



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt de kommunale udbudsschefer. Quartz+Co- og Rambøll-analyse

Konkret udmønter tilstedeværelsen af de rette kompetencer sig i en række forhold, som er af betydning for realisering af effekter. For det første påpeges det på tværs af opgaveområderne, at det er centralt, at leverandørernes viden og kompetencer kommer i spil i udbudsprocessen. Det er således afgørende, at kommunerne indleder en dialog med leverandørsiden med henblik på at kunne detaljere udbuddet på den mest hensigtsmæssige vis, så det rammer rigtigt, og flest mulige leverandører ønsker at deltage heri. For det andet skal det gennemførte udbud balancere, hvilke tildelingskriterier som skal anvendes, med henblik på sikring af både ikke-økonomiske og økonomiske effekter ved gennemførelsen af udbud. Endelig er det centralt at fastlægge en klar baseline for området inden gennemførelse af udbud, så det er klart, hvad der er inkluderet og ikke inkluderet. Særligt på facility management-området viser analysen, at det har betydning for effekt.

Generelt finder analysen, at det for de mere komplekse opgaveområder gælder, at kommunens kompetencer og evner til at håndtere området og sikre inddragelse af leverandørviden er af central betydning for at sikre realisering af effekter.

9.6. SVAR PÅ SPØRGSMÅL 3: MERE KVALITET OG OMKOSTNINGSEFFEKTIVITET I FORBINDELSE MED FRIT VALG

I dette afsnit besvares analysens spørgsmål 3: *Hvordan sikres en højere grad af kvalitet og omkostningseffektivitet i forbindelse med fritvalgsordninger på centrale velfærdsområder?*

For at besvare dette spørgsmål er der i analysen undersøgt de kommunale fagcheferes vurdering af sikring af det frie valg gennem indgåelse af kontrakt via godkendelse. I tillæg hertil er set på kommunernes valg af anbringelsessted til børn og unge med særlige behov.

Boks 9.12. Overordnede konklusioner vedrørende frit valg på hjemmeplejeområdet og valg af det rette tilbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

Der ses varierende effekter ved fritvalgsordninger og ved muligheden for at vælge det rette tilbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge.

- Kommunerne har neutrale til negative forventninger til både de økonomiske og de ikke-økonomiske effekter ved anvendelsen af godkendelse til indgåelse af kontrakt på hjemmeplejeområdet.
- På det specialiserede socialområde forventer kommunerne positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter som følge af valget mellem anbringelsessteder.

Anvendelsen af godkendelse til indgåelse af kontrakt er et alternativ til anvendelse af udbud på hjemmeplejeområdet (om end de to modeller kan kombineres og idet, kommunerne også kan udstede fritvalgsbeviser).

- Kommuner, som ikke ønsker at gennemføre udbud på hjemmeplejeområdet, anvender typisk godkendelse med henblik på at sikre brugerne et frit leverandørvalg.
- På det specialiserede socialområde kan udbud af døgninstitutioner eller rammeudbud anvendes som alternativ til det nuværende system, hvor kommunerne benytter Tilbudsportalen til at købe det rette tilbud.

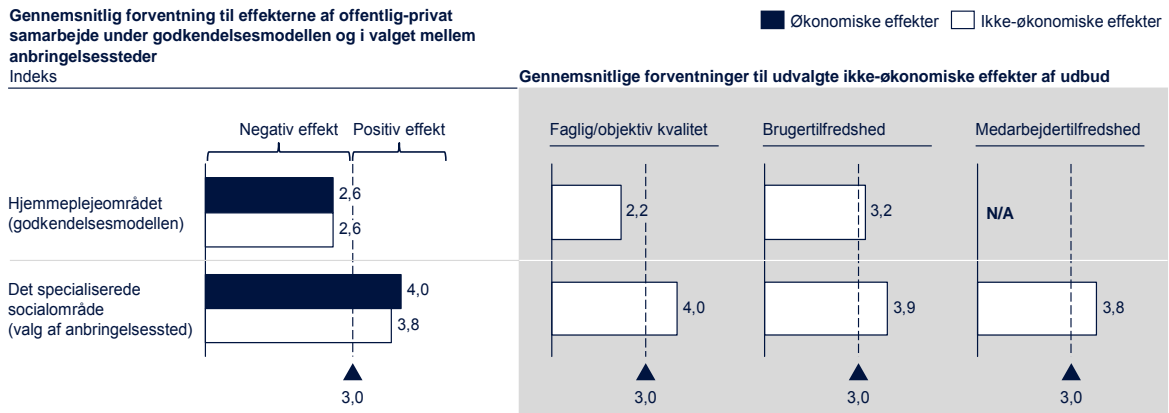
Effekterne kan påvirkes bl.a. via større pris- og kvalitetsgennemsigtighed samt de nødvendige kompetencer.

- Uigennemsigtighed i pris og kvalitet gælder i vid udstrækning for både indgåelse af kontrakt efter godkendelse på hjemmeplejeområdet og valg af anbringelsessted på det specialiserede socialområde.
- Det specialiserede socialområde er præget af mangel på markedslogisk adfærd blandt såvel kommuner som leverandører.
- På hjemmeplejeområdet sker indgåelse af kontrakt efter godkendelse typisk som resultat af, at der ikke er en klar strategi for offentlig-privat samarbejde på området, mens strategiske forhold generelt ikke kan påvises at have betydning for realisering af effekter på det specialiserede socialområde.
- Tilstedeværelsen af de nødvendige kompetencer i kommunerne er afgørende for effektrealisering ved anvendelse af både indgåelse af kontrakt efter godkendelse og ved valg af anbringelsessted.

9.6.1 Effekter af offentlig-privat samarbejde

Imens udbud på hjemmeplejeområdet i gennemsnit forventes at føre til positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter, så har kommunerne neutrale til negative vurderinger af effekterne af offentlig-privat samarbejde ved anvendelse af godkendelse til indgåelse af kontrakt på hjemmeplejeområdet. Kommunerne vurderer således i gennemsnit, at godkendelsesmodellen fører til moderat negative effekter – såvel økonomiske som ikke-økonomiske, jf. figur 9.27.

Figur 9.27. Kommunernes forventede effekter ved anvendelse af godkendelsesmodellen og valg af anbringelsessted



Note: Imens kommunerne på det specialiserede socialområde er blevet bedt om at vurdere den direkte effekt på en række økonomiske og ikke-økonomiske effektparametre, så er kommunerne på hjemmeplejeområdet blevet bedt om at angive deres enighed i en række udsagn. I ovenstående er de økonomiske og ikke-økonomiske effekter på hjemmeplejeområdet således eksempelvis formuleret som; "I det følgende bedes du med afsæt i erfaringerne med godkendelsesmodellen vurdere, hvor enig eller uenig kommunen er i, at godkendelsesmodellen giver kommunen incitament til at mindske sine egne omkostninger". Dette spørgsmål indgår som del af indekset for de økonomiske effekter – jf. det områdespecifikke kapitel. Der er desuden ikke registreret svar vedrørende medarbejdertilfredsheden.

Kilde: De områdespecifikke analyser

De negative vurderinger af de økonomiske effekter skyldes særligt, som det fremgår af det områdespecifikke kapitel om hjemmepleje, at man med indgåelse af kontrakt efter godkendelse forventer øgede udgifter til tilsyn (om end reglerne fra 2013 har rummet mulighed for, at kommunerne kan begrænse antallet af leverandører, der godkendes), mens de negative forventninger til de ikke-økonomiske effekter bl.a. skyldes, at man med godkendelsesmodellen forventer dårligere faglig kvalitet. Som en kommunal fagchef eksempelvis udtalte:

Godkendelsesmodellen indeholder ikke et egentligt kvalitetsfilter og indebærer, at mange og ofte meget varierede leverandørtyper godkendes. Heraf må vi erkende, at det for nogle af dem gælder, at kvaliteten er for lav, når vi ser opgaveløsningen folde sig ud, og langt fra altid lever op til det, som virksomheden oprindeligt kommunikerede, at den kunne levere.

Til gengæld vurderer kommunerne, at brugertilfredsheden påvirkes let positivt af offentlig-privat samarbejde under anvendelse af godkendelse til indgåelse af kontrakt, hvilket formentligt kan tilskrives, at der typisk er flere leverandører at vælge imellem ved offentlig-privat samarbejde under godkendelsesmodellen end ved kommunal opgavevaretagelse alene.

På det specialiserede socialområde har kommunerne til gengæld positive vurderinger af effekterne af det offentlig-private samarbejde, der eksisterer med den nuværende mulighed for at vælge mellem forskellige anbringelsessteder. Kommunerne vurderer således, at muligheden for at vælge mellem anbringelsessteder fører til både positive økonomiske og ikke-økonomiske effekter. Særligt vurderer kommunerne, at prisen og den faglige/objektive kvalitet i de enkelte anbringelser øges af muligheden for at vælge mellem forskellige anbringelsessteder.

Kommunernes forventninger til effekterne af udbud på det specialiserede socialområde kan kun vanskeligt sammenlignes med deres vurderinger af det eksisterende system, da der kun er gennemført meget få udbud på området, ligesom der ikke findes objektive kvalitetsdata på området. Det kan endvidere diskuteres, hvorvidt en sammenligning mellem potentielt udbud og det nuværende system er relevant. Det skyldes, at eventuelle udbud ville skulle gennemføres inden for det eksisterende system, hvor kommunerne stadig ville have mulighed for at vælge mellem forskellige anbringelsessteder, idet kommunerne i henhold til Serviceloven skal vælge det *rette* anbringelsessted til det enkelte barn eller den enkelte unge.

Eventuelle udbud på området ville således ikke ændre på kommunens mulighed for at vælge, men derimod på, hvordan det private alternativ tilvejebringes. Et udbud ville således kunne virke som et eksternt stød til det allerede eksisterende marked, hvilket vil bidrage til at øge konkurrencesituationen i det offentlig-private samarbejde.

9.6.2 Øget kvalitet og omkostningseffektivitet i forbindelse med frit valg og i forbindelse med valg af det rette tilbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

I dette afsnit ses først på frit valg via indgåelse af kontrakt efter godkendelse på hjemmeplejeområdet og herefter på valg af det rette anbringelsessted for udsatte børn og unge på det specialiserede socialområde.

9.6.2.1. Frit valg via indgåelse af kontrakt på hjemmeplejeområdet

For hjemmeplejeområdet er der i kraft af Serviceloven krav om, at brugerne tilbydes et frit valg mellem en offentlig og en privat aktør. Det betyder, at kommunen skal vælge enten 1) at gennemføre udbud, 2) at sikre en privat leverandør via anvendelsen af godkendelsesmodellen eller 3) at udstede fritvalgsbeviser (eller ved en kombination af 1) og 2)). Dette afsnit analyserer anvendelse af godkendelse til sikring af borgernes frie valg.

Når kommunerne vælger at anvende godkendelse kan det skyldes et aktivt tilvalg eller ske som en konsekvens af, at kommunen har fravalgt at anvende udbud. Ved anvendelse af godkendelse har kommunerne som udgangspunkt en strategi om, hvor stor en andel af opgavevaretagelsen de private ønskes at varetage, hvilket ofte er en mindre andel af den totale opgavevaretagelse.

Under godkendelsesmodellen har markedet før 2013 været under opbygning med etablering af en lang række små og mellemstore virksomheder. Dette skyldes formentligt ikke så meget godkendelsesmodellen i sig selv som åbningen for konkurrence på hjemmeplejeområdet, som er et investeringslet opgaveområde med få adgangsbarrierer for virksomhederne. Hertil kommer, at kommuner, som har haft høje timepriser, må antages at have været attraktive for leverandørerne at komme ind på.

Med anvendelse af kommunens gennemsnitlige priser som udgangspunkt for afregningen til leverandørerne har konkurrencesituationen i udgangspunktet ikke bidraget til økonomiske effekter, og graden af tilførte nye innovative opgaveløsninger har ikke været så udbredt ved anvendelse af godkendelsesmodellen.

Der er tre overordnede forhold, der påvirker effekterne ved anvendelse af godkendelse til indgåelse af kontrakt på hjemmeplejeområdet. For det første skaber den en række koordinationsudfordringer. For det andet kan kommunerne ikke stille krav om økonomiske effekter. For det tredje er det uklart for leverandørerne, hvorledes prisfastsættelsen sker i kommunerne. Det gør det mindre attraktivt for særligt de mere professionelt drevne virksomheder at søge om at blive godkendt som leverandør, hvilket betyder, at de leverandører, kommunerne typisk arbejder sammen med under anvendelse af godkendelse, er de mindre og – efter mange kommuneres egen vurdering – mindre professionelt drevne virksomheder. Det er i parentes bemærket også virksomheder, der er indgået aftaler med efter godkendelse, der oftest er gået konkurs.

Ved anvendelse af udbud, jf. tidligere afsnit, sammenlignet med anvendelse af godkendelse har kommunerne således i højere grad mulighed for at skabe konkurrence om opgaveløsningen og herunder definere klare krav til øget kvalitet og omkostningseffektivitet. Samtidig ønsker leverandørerne ligeledes øget anvendelse af udbud, idet de forventer, at det vil give mulighed for større volumen og sikre et mere stabilt prisniveau.

9.6.2.2. Kommunernes valg af anbringelsessted til udsatte børn og unge

På det specialiserede socialområde er kommunen forpligtet til at vælge de rette anbringelsessteder ift. borgernes individuelle behov, uanset om dette måtte være en offentlig eller privat leverandør, og der foretages således principielt ikke en beslutning om, hvorvidt det skal være offentligt eller privat. Det bemærkes dog, at analysen af området viste, at nogle kommuner kan have en strategi om at hjemtage pladser til kommunale institutioner.

Der er to overordnede forhold, der påvirker effekterne ved det eksisterende system, hvor kommunerne har mulighed for at vælge mellem private og kommunale anbringelsessteder; for det første er der en uigennemsigthed i pris og kvalitet, og for det andet er der en generel tendens til, at hverken kommunale eller private aktører agerer markedslogisk, fx ved at på et transparent niveau at foretage eksplicitte prioriteringer mellem kvalitet og pris.

9.6.3 Faktorer, der påvirker effekter af offentlig-privat samarbejde

Forhold ved området

Det offentlig-private samarbejde under anvendelse af godkendelse på hjemmeplejeområdet samt i valget af anbringelsessted til børn og unge med særlige behov indebærer i vid udstrækning samme overvejelser vedrørende kompleksitet og investeringstygde i opgavevaretagelsen. De områdespecifikke analyser af godkendelse på hjemmeplejeområdet og det eksisterende system på det specialiserede socialområde, hvor kommunerne vælger mellem forskellige anbringelsessteder, viser imidlertid, at en række yderligere forhold har betydning for realiseringen af effekter på disse områder.

Såfremt man anvender godkendelse frem for udbud på hjemmeplejeområdet, så ligger der eksempelvis en udfordring i, at godkendelse i mindre omfang end udbud kan sikre en kobling mellem hjemmepleje og sygepleje. Det skaber koordinationsudfordringer mellem den private hjemmeplejeleverandør og den kommunale sygepleje. Derudover får de private leverandører betaling for levering af ydelserne svarende til den kommunale takst, hvilket i udgangspunktet indebærer, at kommunerne ikke realiserer økonomiske effekter. Over tid vil kommunernes mulighed for læring og i forlængelse heraf mulighed for at reducere deres omkostningsniveau dog kunne indebære positive økonomiske gevinster.

Den områdespecifikke analyse af det specialiserede socialområde fremhæver, at hverken borgernes individuelle behov eller lovgivningen på socialområdet hindrer realiseringen af effekter på området. Omvendt lader der til at være en klar sammenhæng mellem, hvorvidt de regionale rammeaftaler på området bidrager til et tilpas udbud af tilbud og effekterne på området – herunder bl.a. de økonomiske gevinster, brugertilfredsheden og den objektive kvalitet.

Forhold ved markedet

Ser man bort fra offentlig-privat samarbejde som udbud for i stedet at fokusere på offentlig-privat samarbejde under anvendelse af godkendelse på hjemmeplejeområdet samt i valget af anbringelsessted til børn og unge med særlige behov, så fremhæves en række markedsmæssige forhold som væsentlige faktorer for realiseringen af effekter i de områdespecifikke analyser.

Såfremt man anvender godkendelse frem for udbud på hjemmeplejeområdet, så viser analyserne eksempelvis, at der bl.a. hersker en generel usikkerhed blandt virksomhederne om, hvorledes kommunerne beregner deres prisniveauer i forbindelse med godkendelse, herunder hvorledes administrationsomkostninger er inkluderet.

Uigennemsigtighed i pris og kvalitet er også en gennemgående udfordring for valget af anbringelsessted til børn og unge med særlige vilkår, hvor bl.a. længden af anbringelserne og tillægstakster gør prisen uigennemskuelig, og manglende gennemsigtighed i, hvad de enkelte anbringelsessteder leverer, gør kvaliteten vanskelig at gennemskue. I den forbindelse vil udbud forventeligt kunne skabe et større omfang af gennemsigtighed og stabilitet i priser og kvalitet ved at kontraktliggøre kommunens behov på området, styrke stabiliteten og samarbejdet mellem offentlige og private leverandører og sikre stordriftsfordele og tilstrækkelig lønsomhed.

Samtidig er området præget af en mangel på markedslogisk adfærd blandt både kommuner og leverandører. Et billede herpå er, at der i et stort omfang ikke antages at være stordriftsfordele på området, ligesom leverandørerne i et meget lille omfang forfølger dem. At der må antages at være stordriftsfordele på området, understøttes af interviews gennemført i Sverige. I Sverige oplever såvel leverandører som kommuner, at der er stordriftsfordele ved større driftskapacitet – jf. boks 9.13. Ud over de åbenlyse administrationseffektiviseringer tilskrives en større driftskapacitet muligheden for at styrke kernevirkomheden, samtidig med at man kan helhedstænke de enkelte anbringelser i et langt større omfang og der kan sikres bedre og større faglige miljøer for medarbejderne.

Boks 9.13. Koncernvirksomhed i Sverige

I Sverige konkurrerer en lang række store aktører eller koncerner, i modsætning til i Danmark, om at levere sociale ydelser på det specialiserede socialområde for børn og unge med særlige behov. Aktørerne er dels privat virksomheder som Attendo og Aleris, som også er aktive på ældreområdet, og dels fondsejede virksomheder samt kommunalt ejede koncerner.

I forbindelse med udarbejdelsen af denne rapport har der været gennemført et besøg i Sverige, blandt andet hos koncernen Gryning Vård fra Göteborg. Gryning Vård er ejet af fire kommunesammenslutninger (kommunalförbunden) bestående af totalt set 50 kommuner. Gryning Vård havde 511 ansatte i 2013 og driver totalt set 36 forskellige tilbud, blandt andet inden for områderne ungdom/akut, familiehjem, asyl og misbrug. Koncernen kan ikke generere et overskud på driften af de 36 tilbud, ud over hvad der er nødvendigt for at sikre midler til den løbende udvikling af koncernen.

Hos Gryning Vård vurderes det, dels at store enheder giver mulighed for at mindske omkostninger til administration og overhead, og dels at skala gør det muligt for koncernen at specialisere sig inden for forskellige socialfaglige områder. Således vurderedes det, at en stor organisation med mange brede og forskellige kompetencer lettere kan imødekomme brugernes behov.

Kilde: Gryning Vårds årsrapport for 2013, interviews med Gryning Vård AB, interviews med Kommunförbundet Skåne, Helsingborg Kommun samt interviews med Socialstyrelsen i Sverige.

Strategisk fokus

På hjemmeplejeområdet indebærer fraværet af en klar udbudsstrategi og et tilhørende fravalg om at gennemføre udbud til syvende og sidst, at kommunen imødekommer borgernes frie valg ved at etablere et offentlig-privat samarbejde ved anvendelse af godkendelse. Et sådan valg indebærer, at effekterne ved det offentlig-private samarbejde reduceres, idet der som gennemgået i hjemmeplejekapitlet ikke i samme udstrækning er mulighed for at realisere økonomiske såvel som ikke-økonomiske effekter ved anvendelse af godkendelse sammenlignet med anvendelsen af udbud.

På det specialiserede socialområde indebærer strategiske forhold i valget af anbringelsessted bl.a., at kommunen har en klar strategi for valgene af de enkelte anbringelsessteder. I den områdespecifikke analyse fremhæves strategiske forhold dog ikke som et afgørende forhold for realiseringen af effekter, om end en formuleret strategi for eksempelvis at anvende egne kommunale døgninstitutioner i større omfang givetvis vil have betydning for effekterne. Således vil en sådan strategi på den ene side kunne påvirke konkurrencen negativt og på den anden side føre til stordriftsfordele i den kommunale opgavevaretagelse.

Styring og kompetencer

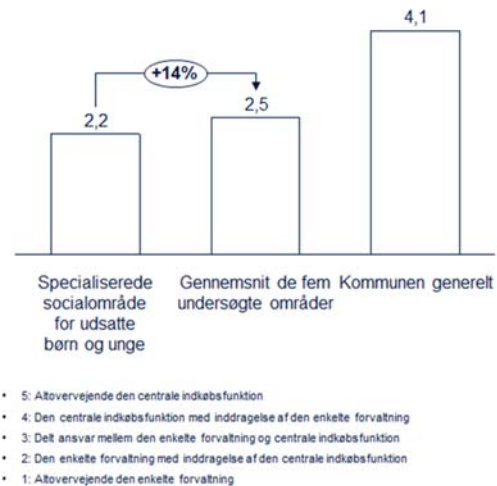
På hjemmeplejeområdet er anvendelsen af godkendelse enten et strategisk tilvalg eller en konsekvens af et fravalg af anvendelse af udbud. Uagtet at de kommunale kompetencer ikke blev fremhævet blandt de mest afgørende faktorer for realiseringen af effekter under anvendelse af godkendelse i det områdespecifikke kapitel på hjemmeplejeområdet, så er kommunale kompetencer ligeledes væsentlige for realiseringen af effekter under anvendelse af godkendelse. De kommunale kompetencer ift. at udforme godkendelsesmateriale er således betingende for, hvilke leverandører der godkendes, og dermed hvilken kvalitet og pris opgaveløsningen leveres med. Den områdespecifikke analyse af det specialiserede socialområde viser på samme vis, at de kommunale kompetencer ift. at vurdere pris vs. kvalitet i de enkelte anbringelser har en væsentlig betydning for realiseringen af effekter. Dette kan skyldes, at kommuner med stærke kompetencer i at vurdere pris vs. kvalitet har bedre indsigt i det serviceniveau, der faktisk leveres.

Dertil kommer, at styrings- og dokumentationsredskaber samt tilstrækkelige oplysninger omkring pris og kvalitet i de leverede services er nødvendige styringsmæssige forhold for realiseringen af effekter på området. Eksempelvis indikerer både de statistiske og de kvalitative data, at jo mere kommunerne formulerer og følger op på konkrete handleplaner, desto stærkere et grundlag har de for at vurdere og følge op på både kvaliteten, herunder resultaterne, og økonomien i den enkelte anbringelse.

Som det fremgår af figur 9.28., så er det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge derudover det opgaveområde ud af de fem analyserede, hvor der er den mindste grad af samarbejde med den centrale indkøbsfunktion om køb af serviceydelser – i dette tilfælde pladskøb hos anbringelsesstederne.

Med det mål at udnytte eksisterende kompetencer i kommunerne ift. at få mest kvalitet for pengene er nogle kommuner begyndt at lægge ansvaret for køb af pladser til anbringelser uden for socialforvaltningen eller i en delt funktion, hvor den centrale indkøbsfunktion i kommunen løbende involveres i vurderingen af de enkelte tilbud, således at forholdet mellem den betalte pris og den leverede kvalitet øges. En kommune har eksempelvis som forsøgsordning oprettet en delt forvaltningsenhed, hvor de socialfaglige medarbejdere specificerer deres krav til en given anbringelse, inden de indkøbsfaglige medarbejdere sørger for at finde det rette tilbud til den rette pris. Workshop og interviews med kommunale fagchefer indikerer umiddelbart, at interessen blandt kommunerne for et øget samarbejde med indkøbsfunktionerne er stor ud fra en erkendelse af, at socialfaglige kompetencer og indkøbskompetencer begge kan bidrage til valget af tilbud.

Figur 9.30. Organisatorisk ansvar for indkøbs- eller udbudsstrategi på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge



Kilde: Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunernes indkøbs- og udbudschefer

9.7. ANBEFALINGER

I dette afsnit opsummeres Quartz+Cos og Rambølls anbefalinger, som de er præsenteret på baggrund af analyserne i de enkelte kapitler. Der skelnes mellem anbefalinger rettet mod øget effekt via udbud (analysens spørgsmål 2) og anbefalinger, der handler om øget effekt i forbindelse med frit valg samt valg af rette tilbud (analysens spørgsmål 3). Under udbud medtages vejområdet, facilitymanagement-området, plejecenterområdet samt anbefalinger, der kan gøre det mere attraktivt at anvende udbud på det specialiserede socialområde. Under frit valg og valg af rette tilbud medtages hjemmeplejeområdet under anvendelse af godkendelse på hjemmeplejeområdet og det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge under det nuværende system.

Anbefalingerne præsenteres i tre grupper – anbefalinger, der er rettet mod de nuværende rammebetingelser, anbefalinger, der er rettet mod kommunernes strategiske fokus i arbejdet med offentlig-privat samarbejde og anbefalinger, der er rettet mod kommunernes styring af offentlig-privat samarbejde og mod et løft af kommunernes kompetencer på området. For hver anbefaling er udarbejdet en mindre og en mere forpligtende variant af anbefalingen. I det følgende præsenteres disse varianter nogle gange mere omfattende, herunder ved præsentation af fordele og ulemper ved de to varianter pr. anbefaling. For andre anbefalinger er der en kortere opridsning af henholdsvis den mere og den mindre forpligtende variant.

Anbefalingerne er sammenfattet i tabellen nedenfor og præsenteres nærmere i de efterfølgende underafsnit. Det skal bemærkes, at der for alle anbefalingerne er tale om tiltag, som bør detaljeres nærmere og behandles yderligere, inden de kan implementeres. Det skal endvidere bemærkes, at anbefalingerne ikke er opstillet i prioriteret rækkefølge.

Table 9.3. Anbefalinger - sammenfatning

	Rammebetingelser	Strategisk fokus	Styring og kompetencer
Udbud	<ul style="list-style-type: none"> • Ensartet og national opgørelse af kvalitet på velfærdsområderne • Analyse af om et system bygget op omkring Tilbudsportalen blokerer for anvendelse af udbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge 	<ul style="list-style-type: none"> • Udarbejdelse af "rammebetingelseskort" for de enkelte kommuner • Udarbejdelse af samlede indkøbs- og udbudsstrategier. • Udarbejdelse af klare omkostningsbaselines for tværgående områder • Fælles businesscase-model og "standardregnemaskine" for offentlig-privat samarbejde • Større udbud • Klar opgørelse af økonomiske fordele og ulemper ved at anvende udbud til erhvervspolitiske, uddannelsespolitiske, socialpolitiske og beskæftigelsespolitiske formål 	<ul style="list-style-type: none"> • Erfarings- og vidensdeling med udgangspunkt i eksisterende erfaringer, herunder ved etablering af et nationalt rejsehold • Bistand til kravspecificering og potentialeafklaring fra centralt hold • Formulering af standardparadigmer for udbud • Planer for tilvejebringelse af de rette kompetencer i kommunerne. • Koncepter for fastlæggelse og håndtering af konkursrisici
Frit valg og valg af rette tilbud	<ul style="list-style-type: none"> • Forbedring af Tilbudsportalen som styringsværktøj • Øget forudsigelighed i de kommunale takster, de enkelte leverandører modtager • Udvikling af mere ensartede og gennemsigtige prisberegningmodeller 	<ul style="list-style-type: none"> • Klarere strategisk valg omkring fordele og ulemper ved at levere det frie valg på hjemmeplejeområdet ved indgåelse af kontrakt gennem godkendelse eller gennem udbud 	<ul style="list-style-type: none"> • Øget anvendelse af styrings- og dokumentationsredskaber med fokus på effekt • Øget gennemsigtighed omkring pris • Administrativ forsimpning af godkendelsesprocessen

<ul style="list-style-type: none"> • Borgere tildeles enten privat eller kommunal hjemmepleje-leverandør ved, hvis borgeren ikke træffer et aktivt frit valg • Mere målrettede indikatorer for offentlig-privat samarbejde på frit-valgsområderne samt på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge 		
--	--	--

9.7.1 Anbefalinger der kan løfte effekten ved offentlig-privat samarbejde gennem udbud

I det nedenstående præsenteres Quartz+Cos og Rambølls anbefalinger i forhold til at løfte effekten ved offentlig-privat samarbejde gennem udbud. Der skelnes mellem initiativer, der er rettet mod de eksisterende rammebetingelser, mod kommunernes strategiske fokus og mod kommunernes styring og kompetencer.

9.7.1.1. Rammebetingelser

Med rammebetingelser menes forhold, som de enkelte kommunerne ikke selv kan påvirke, og som derfor skal adresseres fra nationalt hold.

Der er generelt identificeret meget få udfordringer i forhold til kommunernes eller virksomhedernes rammebetingelser for et effektivt offentlig-privat samarbejde gennem udbud på de analyserede opgaveområder. Hvis kommunerne ønsker at gennemføre udbud på de analyserede områder, er der ikke noget til hinder for det, eller for at de får positive effekter herefter. Dog er der på tværs af de undersøgte opgaveområder identificeret særligt to forhold, hvor der kan sættes ind for at skabe bedre rammevilkår for offentlig-privat samarbejde gennem udbud. Disse er beskrevet i tabellen nedenfor.

Tabel 9.4. Anbefalinger der kan sikre de rette rammebetingelser for at opnå høj effekt ved anvendelse af udbud

Beskrivelse	Opgaveområder
<p><u>Ensartet og national opgørelse af kvalitet:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ensartet måde at opgøre kvalitet på • Årlige kvalitetsmålinger på tværs af offentlige og private leverandører • Offentliggørelse af resultater i let tilgængelig form • Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mindre forpligtende: Det er frivilligt for kommunerne at deltage i målingerne. ○ Mere forpligtende: Det er obligatorisk for kommunerne at deltage i målingerne. 	<ul style="list-style-type: none"> • Særligt efterspurgt på plejecenterområdet • Også relevant på hjemmeplejeområdet. • Under udvikling / implementering på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. • Eksisterer allerede på vejområdet, og på facility management-området
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Nærmere analyse af erfaringer med anvendelse af udbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge i Sverige – eventuelt med tilknyttet dansk pilotforsøg med udbud:</u> Kommunernes udbudspligt afløftes i dag via Tilbudsportalen (modsat eks. Sverige) • I hvor høj grad betyder anvendelse af Tilbudsportalen, at kommunerne ikke afsøger mulighederne for offentlig-privat samarbejde via udbud på det specialiserede socialområde. • Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mindre forpligtende: Analyse af de svenske erfaringer ○ Mere forpligtende: Analyse af de svenske erfaringer og aftale med udvalgte danske kommuner om gennemførelse af pilotforsøg med udbud i Danmark – eventuelt med deltagelse af svensk følgegruppe. 	<ul style="list-style-type: none"> • Det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

Ensartet og national opgørelse af kvalitet

Såvel kommuner som leverandører ser det som en barriere for udbud på særligt plejecenterområdet, at det er vanskeligt at måle og opgøre kvalitet på tværs af plejecentrene og på tværs af offentlige og private leverandører. Fraværet af et klart sammenligningsgrundlag gør, at drøftelser omkring effekterne ved anvendelse af udbud på kvaliteten af serviceleverancen på plejecenterområdet som oftest ikke bygger på fakta. I Sverige gennemføres ensartede kvalitetsmålinger af alle plejecentre og resultaterne offentliggøres i en nemt tilgængelig og ensartet form. Det gør det muligt for de enkelte leverandører, at vise hvordan deres plejecentre klarer sig relativt til andre plejecentre, og gør det således også nemmere for kommunerne at gennemføre udbud, hvor de sammenligner leverandørerne.

Det anbefales i forlængelse heraf, at der med inspiration fra Sverige undersøges, hvordan der kan indføres en ensartet og national metode til opgørelse af kvalitet på særligt plejecenterområdet og at resultaterne af kvalitetsopgørelsen offentliggøres i en måde, der gør det let for såvel borgere som kommuner og leverandører at sammenligne kvalitet på tværs af alle leverandører. Selve dataindsamlingen bør gennemføres af kommunerne mens udviklingen af metode og måleindikatorer bør være centralt forankret.

På de tekniske områder, der er undersøgt i denne analyse, findes sådanne ensartede kvalitetsopgørelser allerede. Det betyder, at måling og offentliggørelse af kvalitet på en ensartet måde er særligt relevant på plejecenterområdet, på hjemmehjælpsområdet og på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. På det specialiserede socialområde er allerede initiativer i gang for at opgøre kvalitet mere entydigt og ensartet. Det bør sikres, at resultaterne af denne offentliggørelse ligger i en nemt tilgængelig database på Tilbudsportalen.

Det bør understreges, at selve målingen af kvalitet ikke bør gennemføres for at standardisere kvalitetsniveauerne på tværs af kommunerne – hvilket kvalitetsniveau, den enkelte kommune vælger, bør fortsat være en beslutning, som kommunen træffer.

Der kan arbejdes med to varianter af anbefalingen.

I en *mindre forpligtende variant* gøres det frivilligt for kommunerne at deltage i målingerne. Kommuner, der ønsker, at deres egne leverandører, samt de private leverandører, som de indgår kontrakt med, skal måles med udgangspunkt i den nationale kvalitetsmodel, kan melde sig til. Fordelen ved dette, er, at kommunerne selv kan bestemme, hvordan de ønsker at opgøre kvalitet, og hvordan de ønsker at gøre resultaterne af kvalitetsmålingerne tilgængelige for offentligheden. En ulempe ved denne variant er, at den ikke fuldt ud vil adressere det identificerede problem.

I en *mere forpligtende variant* gøres det obligatorisk for kommunerne at deltage i målingerne. Det er denne model, der kendes fra Sverige. Den primære ulempe ved denne variant er, at den kan være ressourceintensiv såvel for kommunerne (som kan risikere at se lavere værdi ved en ensartet model) som for den centrale enhed, der skal gennemføre metodeudvikling måling og offentliggørelse af data. Fordelen ved denne model er, at den vil tilvejebringe en ensartet måde at opgøre kvalitet på, på områder, hvor manglende ensartethed i kvalitetsopgørelserne synes at være en af de væsentligste barrierer for anvendelse af offentlig-privat samarbejde som løftestang i forhold til kvalitet og omkostningseffektivitet.

#2 Nærmere analyse af erfaringer med anvendelse af udbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge i Sverige – eventuelt med tilknyttet dansk pilotforsøg med udbud

Kommunernes udbudspflicht på det specialiserede socialområde afløftes i dag via Tilbudsportalen. Det er Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at anvendelsen af Tilbudsportalen har den sideeffekt, at kommunerne ikke trænes i at gennemføre udbud, og at de derfor ser anvendelse af udbud som kompliceret på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge, selvom der i forvejen er et udbredt offentlig-privat samarbejde på området. Det anbefales i forlængelse heraf, at der gennemføres en nærmere analyse af erfaringerne med udbud på det specialiserede socialområde i Sverige og at det i en sådan analyse eksplicit vurderes om udbud kan anvendes som løftestang til at afhjælpe de identificerede ulemper ved Tilbudsportalen.

Der kan arbejdes med to varianter af anbefalingen.

I en *mindre forpligtende variant* foretages en analyse af de svenske erfaringer. Tilsvarende analyser er tidligere gennemført på andre velfærdsområder, eksempelvis dagtilbudsområdet. En fordel ved denne variant er, at den kan gennemføres uden et større ressourcetræk. En mulig ulempe ved denne variant er, at en analyse af de svenske erfaringer risikerer ikke at blive omsat til praksis i Danmark, hvis ikke de danske rammevilkår (Tilbudsportalen som den dominerende metode til indkøb af ophold på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge) ændres.

I en *mere forpligtende variant* kobles analysen af de svenske erfaringer med et pilotforsøg med anvendelse af udbud i en udvalgt dansk kommune (eller flere udvalgte kommuner). Denne variant indebærer, at der fra centralt hold afsættes midler til den pågældende kommunes udbudsgennemførelse. Analysen og pilotforsøget gennemføres i denne variant som et integreret forløb og der kan som afslutning på forløbet afholdes en konference, hvor erfaringerne fra såvel Sverige som den danske kommune deles. Der kan desuden eventuelt tilknyttes en svensk følgegruppe til den danske kommune. En mulig ulempe ved denne model er, at den forudsætter, at der kan identificeres en eller flere kommuner, som ønsker at prøve kræfter med udbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. Den væsentligste fordel ved denne model er, at der vil være sikkerhed for, at de svenske erfaringer overføres til Danmark.

9.7.1.2. Strategisk fokus

Med strategisk fokus forstås den måde, hvorpå kommunerne på et strategisk niveau forholder sig til rammebetingelserne for offentligt-privat samarbejde på de enkelte opgaveområder. Givet at der samlet set kun er få begrænsninger i kommunernes rammebetingelser for offentlig-privat samarbejde, er kommunernes strategiske fokus på offentlig-privat samarbejde afgørende. På tværs af de undersøgte opgaveområder er identificeret seks strategiske indsatsområder, som kommunerne med fordel kan prioritere. Disse er beskrevet i tabellen nedenfor.

Tabel 9.5. Anbefalinger der kan sikre det rette strategiske fokus for at opnå høj effekt ved anvendelse af udbud

Beskrivelse	Opgaveområder
<p><u>Udarbejdelse af "rammebetingelseskort" for de enkelte kommuner</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mens de rette rammebetingelserne for offentlig-privat samarbejde er til stede for de fleste kommuner på de fleste opgaveområder, er det ofte de kommunale fagchefer vurdering, at dette ikke er tilfældet - særligt på de bløde velfærdsområder. • Med henblik på at understøtte kommunernes strategiarbejde kan med fordel udarbejdes kommunale rammebetingelseskort, hvor kommunernes rammebetingelser på de enkelte opgaveområder illustreres. • Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mindre forpligtende: Der udarbejdes et generelt rammebetingelseskort, hvor kun kommuner, der må antages at have særlige rammebetingelsesudfordringer, fremhæves. Rammebetingelseskortet udarbejdes en enkelt gang og gøres således ikke dynamisk. Rammebetingelseskortet dækker færre opgaveområder. ○ Mere forpligtende: Et rammebetingelseskort pr. kommune, hvor de centrale rammebetingelser for de enkelte kommuner illustreres. Rammebetingelseskortet pr. kommune opdateres årligt eller hvert andet år. Rammebetingelseskortet dækker flere opgaveområder. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle områder.
<p><u>Udarbejdelse af samlede indkøbs- og udbudsstrategier:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Samlede kommunale udbudsstrategier på tværs af de kommunale opgaveområder inkl. effekt- og gevinstestimater • Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mindre forpligtende: De enkelte kommuner tager initiativ til udarbejdelse af strategierne. ○ Mere forpligtende: Der følges op på kommunernes strategiarbejde fra centralt hold. Det offentliggøres på en central hjemmeside hvilke kommuner, der har udarbejdet indkøbsstrategier, og indkøbsstrategierne offentliggøres. Kommunernes arbejde kan endvidere understøttes gennem sparring og gennem udvikling af skabeloner for udarbejdelse af indkøbs- og udbudsstrategier. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle områder

Beskrivelse	Opgaveområder
<p><u>Udarbejdelse af klare omkostningsbaselines:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Etablering af klar forbrugsbaseline for tværgående områder i kommunerne. Identificering af centrale omkostningskomponenter, omkostningsdrivere og omkostningsdynamikker. Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> Mindre forpligtende: De enkelte kommuner udarbejder omkostningsbaselines. Mere forpligtende: Baseret på tilgængelige nøgletal estimeres omkostningsbaselines for de enkelte kommuner. 	<ul style="list-style-type: none"> Facility management-området og andre tværgående opgaveområder for samlet baseline. Alle opgaveområder for omkostningskomponenter, -drivere og -dynamikker.
<p><u>Fælles business case-model og "standardregnemaskine" for offentlig-privat samarbejde</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Etablering af en business casemodel, som kommunerne kan bruge til på et ensartet grundlag at gennemføre beregninger af fordele og ulemper ved offentlig-privat samarbejde gennem udbud Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> Mindre forpligtende: En business casemodel med ensartede poster og funktionaliteter. Mere forpligtende: Udarbejdelse af en fælles "regnemaskine" som kan stilles til rådighed for kommunernes strategiske arbejde med offentlig-privat samarbejde gennem udbud. 	<ul style="list-style-type: none"> Alle områder
<p><u>Større udbud:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Øget volumen i udbud for at tiltrække store og professionelle leverandører. Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> Mindre forpligtende: Kan gøres gennem bundling af opgaveområder, ved at undgå unødigt anvendelse deludbud eller gennem tværkommunale udbud særligt de tekniske og mindre investeringstunge opgaveområder Mere forpligtende: Der kan fra centralt hold – og formentligt bedst fra statslig side – gennemføres fælles udbud på områder, hvor det ikke skader konkurrencen, således at der sikres volumen i udbuddene, og kommunernes udbudsomkostninger reduceres. 	<ul style="list-style-type: none"> Kommunale veje Facility management Hjemmepleje
<p><u>Klar opgørelse af økonomiske fordele og ulemper ved at anvende udbud til erhvervspolitiske, uddannelsespolitiske, socialpolitiske og beskæftigelsespolitiske formål</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Mange kommuner anvender udbud til at løfte erhvervspolitiske, uddannelsespolitiske, socialpolitiske og beskæftigelsespolitiske formål. Det anbefales, at kommunerne fremover søger at lave en kvantificering af fordele og ulemper ved at anvende udbud til at løfte andre politiske mål end at sikre den mest omkostningseffektive løsning af kerneopgaverne på de enkelte opgaveområder. Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> Mindre forpligtende: Kommunerne foretager selv løbende en eksplicit afvejning af forskellige formål ved gennemførelse af udbud. Mere forpligtende: Der udarbejdes fra centralt hold regneeksempler, der illustrerer trade-off mellem de forskellige hensyn ved udbud. 	<ul style="list-style-type: none"> Kommunale veje Facility management Hjemmepleje

Udarbejdelse af "rammebetingelseskort" for de enkelte kommuner

Mens de rette rammebetingelserne for offentlig-privat samarbejde er til stede for de fleste kommuner på de fleste opgaveområder er det ofte de kommunale fagchefer vurdering, at dette ikke er tilfældet – særligt på de bløde velfærdsområder.

Med henblik på at understøtte kommunernes strategiarbejde kan med fordel udarbejdes kommunale rammebetingelseskort, hvor kommunernes rammebetingelser på de enkelte opgaveområder illustreres. Eksempelvis kan det vises, hvilke leverandører, kommunen må antages at have adgang til givet forskellig volumen i de planlagte udbud, samt hvilke (begrænsede) lovgivningsmæssige barrierer, der er på de enkelte opgaveområder.

Rammebetingelseskortene kan enten udarbejdes fra centralt hold eller af kommunerne selv ud fra en fælles skabelon, som kan stilles til rådighed fra centralt hold.

Der kan arbejdes med to varianter af anbefalingen.

I en *mindre forpligtende variant* udarbejdes et generelt rammebetingelseskort pr. opgaveområde, hvor kun kommuner, der må antages at have særlige rammebetingelsesudfordringer, fremhæves. Dette vil sandsynligvis være yderkommuner og ø-kommuner eller kommuner med andre særlige vilkår. Alle kommuner, der således ikke eksplicit nævnes i rammebetingelseskortet, vurderes at have de rette rammebetingelser for gennemførelse af udbud. I den mindre forpligtende variant udarbejdes rammebetingelseskortet desuden kun en enkelt gang og opdateres således ikke løbende. Formålet her er således primært at sikre, at der på den korte bane tages en faktabaseret drøftelse af muligheder og barrierer for anvendelse af udbud i de enkelte kommuner. Desuden kan rammebetingelseskortet i en mindre forpligtende variant dække færre opgaveområder, eksempelvis kun de større velfærdsområder.

Fordelen ved den mindre forpligtende variant er, at ressourcetrækket er begrænset. Ulempen ved den mindre forpligtende variant er, at der kan være behov for en objektiv og ekstern opgørelse af rammebetingelserne også i kommuner, hvor rammebetingelserne er på plads. Desuden er det en ulempe at rammebetingelseskortet ikke opdateres, da rammebetingelserne er dynamiske, ikke mindst på ældreområdet og det specialiserede socialområde, hvor hhv. ændringen af Serviceloven og Tilsynsreformen, begge fra 2013, stadig ikke er slået fuldt igennem.

I en *mere forpligtende variant* udarbejdes et rammebetingelseskort per kommune. Rammebetingelseskortet opdateres endvidere årligt eller hvert andet år og dækker flere opgaveområder. Den største ulempe ved dette vil være, at det kan være ressourcetungt såvel at udarbejde rammebetingelseskortet som at opdatere det. Den største fordel vil være, at drøftelserne omkring rammebetingelser i de enkelte kommuner vil være faktabaseret og desuden at der vil være øget mulighed for videndeling på tværs af kommunerne omkring hvordan kommunerne bedst tager strategisk bestik af kommunernes rammebetingelser.

Udarbejdelse af samlede indkøbs- og udbudsstrategier

Det er Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at de indkøbs- og udbudsstrategier, der i dag findes i kommunerne på de analyserede opgaveområder, ofte kun sætter en meget indirekte retning for det samlede udbuds- og indkøbsarbejde såvel indenfor som på tværs af de kommunale opgaveområder. Eksempelvis er der sjældent klare strategier for den forventede udvikling i graden af offentlig-privat samarbejde på de enkelte opgaveområder. Tilsvarende er det ikke altid klart hvad næste skridt er, når en kommune gennemfører et mindre pilotforsøg med udbud.

Den enkelte kommune kan med fordel udarbejde en klar strategi for udbud såvel indenfor som på tværs af de kommunale opgaveområder. Som det vigtigste bør strategien som minimum dække en fuld valgperiode og optegne kommunens planer for anvendelse af udbud på de enkelte opgaveområder – hvor kommer kommunen fra, hvad er kommunens vurdering af andre kommuners erfaringer, hvor skal kommunen være på lang sigt, og hvor skal kommunen være ved strategiperiodens afslutning? Det er efter Quartz+Cos og Rambølls vurdering vigtigt, at strategierne bliver så konkrete som mulige og at de herunder indeholder konkrete måltal og tal for de forventede udviklinger i omkostninger samt i kvalitet ved gennemførelse af udbud.

Selve processen omkring udarbejdelse af klare strategier vil sikre en grundig dialog internt i de enkelte kommuner omkring fordele ulemper ved offentlig-privat samarbejde på de enkelte opgaveområder og vil samtidig sende et afgørende signal dels til kommunens egne medarbejdere og dels til eksterne leverandører om kommunens forventninger til anvendelsen af offentlig-privat samarbejde fremover.

Der kan arbejdes med to varianter af anbefalingen.

I en *mindre forpligtende variant* er det op til kommunerne selv at udarbejde disse strategier og sikre den rette videndeling på tværs af kommunerne omkring det strategiske arbejde. Fordelen ved dette er, at strategiarbejdet gøres efterspørgselsdrevet – når den administrative og politiske ledelse i en given kommune vurderer, at der er behov for en indkøbsstrategi, kan en sådan tilvejebringes. En ulempe er, at kommunerne allerede i dag har muligheden for at udarbejde indkøbsstrategier, som oftest uden at dette sker.

I en *mere forpligtende variant* kan der fra centralt hold samles op på om kommunerne udarbejder indkøbsstrategier og kommunernes indkøbsstrategier kan offentliggøres på en centralt tilgængelig hjemmeside. Desuden kan kommunernes arbejde med strategiske forhold suppleres og understøttes ved, at der fra centralt hold udarbejdes fælles skabeloner for etableringen af kommunale strategier. Der findes i dag allerede inspiration hertil på Udbudsportalen, men det er Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at der kan udarbejdes endnu mere konkrete skabeloner med tilhørende vejledninger, som yderligere vil kunne understøtte det kommunale arbejde. Desuden kan fra centralt hold tilbydes sparring med kommunerne omkring deres strategier for offentligt-privat samarbejde. Den primære ulempe ved den mere forpligtende variant er, at den er ressourcekrævende. Den primære fordel ved den mere forpligtende variant er, at det strategiske arbejde i kommunerne understøttes.

Udarbejdelse af klare omkostningsbaselines

På særligt de tværgående opgaveområder som facility management ved kommunerne ofte ikke, hvad deres samlede udgifter på området er. Dette skyldes, at forbruget på området er delt ud på de enkelte forvaltninger. Fraværet af klare omkostningsbaselines kan således være en barriere for, at kommunerne kan forholde sig tilstrækkeligt strategisk til arbejdet med offentligt-privat samarbejde på de tværgående opgaveområder.

Hertil kommer, at det også på ikke-tværgående opgaveområder vil være en stor hjælp for kommunerne at have klare omkostningsbaselines og et solidt kendskab til de økonomiske dynamikker på de enkelte opgaveområder i forbindelse med udarbejdelse af udbudsstrategier på områderne. Eksempelvis er det afgørende for en kommune at vide, hvilke dele af kommunens omkostningsbase på de enkelte opgaveområder, der er fast og hvilken del, der er variabel, samt hvad de centrale omkostningsdrivere på områderne er og for hvilke omkostningskomponenter, der kan forventes stordriftsfordele ved involvering af private leverandører. Kun ved at have et klart billede af de centrale økonomiske dynamikker på områderne kan kommunerne formulere tilstrækkeligt velinformerede strategier for offentligt-privat samarbejde.

Det anbefales derfor, at der dels udarbejdes klare omkostningsbaselines på de tværgående opgaveområder som facility management, og dels at der på de andre opgaveområder laves en økonomisk nedbrydning af omkostningskomponenter og en identificering af centrale omkostningsdynamikker og omkostningsdrivere.

Der kan arbejdes med to varianter af anbefalingen.

I en *mindre forpligtende variant* er det op til kommunerne selv at udarbejde omkostningsbaselines for tværgående opgaveområder. Fordelen ved dette er, at det er ressourcelet at implementere samt at det vil være efterspørgselstyret – når kommunerne overvejer at gennemføre udbud kan de få belyst de samlede udgifter på de tværgående opgaveområder. Den primære ulempe ved denne variant er, at kommunerne allerede i dag har mulighed for at gennemføre tværgående omkostningsopgørelser uden at dette sker.

I en *mere forpligtende variant* kan kommunernes arbejde understøttes fra centralt hold. Eksempelvis kan laves estimater for de forventede udgifter pr. kommune baseret på kommunernes størrelse og andre karakteristika. Dette kan baseres på udgiftsestimater i kommuner og andre institutioner, der allerede har foretaget. Den primære ulempe ved en sådan variant er, at den kan være ressourcetung. Hertil kommer, at de centrale opgørelser vil være behæftet med en stor usikkerhed. Den primære fordel er at disse tal, uanset at de er behæftet med en vis usikkerhed, kan danne udgangspunkt for en første drøftelse af muligheder for at gennemføre konsoliderede udbud i de enkelte kommuner.

Fælles business case-model og "standardregnemaskine" for offentlig-privat samarbejde

Det er Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at kommunernes business case-arbejde med offentlig-privat samarbejde ofte er baseret på uensartede metoder og antagelser. Det gør det svært at sikre læring på tværs af kommunerne men gør det også vanskeligt for de enkelte kommuner at udarbejde klare udbudsstrategier, som er baseret på forventninger til effekterne ved anvendelse af udbud.

For at understøtte det strategiske arbejde med udbud i kommunerne anbefales det, at der udarbejdes en fælles business case-model for offentlig privat samarbejde gennem udbud. Modellen kan udarbejdes med inspiration fra eksempelvis statens business case-model for store it-projekter og kan inkludere et sæt af standardomkostningskomponenter og et fælles sprog for ikke-økonomiske effekter.

Der kan arbejdes med to varianter af anbefalingen.

I en *mindre forpligtende variant* laves en generisk business case model, som kommunerne kan bruge til at sikre, at alle poster er taget med. Fordelen ved dette er, at det er ressourcetet at implementere og som sådan kan give stor værdi med en lille indsats. Den primære ulempe ved denne variant er, at kommunerne formentligt er mest søgende overfor de input, der skal ind i business casen, ikke i forhold til de poster, business casen består af.

I en *mere forpligtende variant* kan i tillæg til business case modellen udarbejdes en fælles "regnemaskine" som de enkelte kommuner kan bruge som udgangspunktet for kommunernes opgørelse af effekter ved offentlig-privat samarbejde gennem udbud. Denne regnemaskine kan være en nemt tilgængelig excelmodel, hvor de enkelte kommuners grunddata (befolkningstal, forbrug, IKU-grader) er forudindsat, og hvor der desuden er indsat erfaringsbaserede data for såvel ikke-økonomiske som økonomiske effekter ved udbud. Disse erfaringsbaserede data kan indsættes som dels gennemsnitsværdier og dels som den konstaterede spredning rundt om gennemsnitsværdierne. Herved kan kommunerne få et hurtigt overblik over hvad en gennemsnitlig effekt vil betyde i den enkelte kommune. Og kommunen kan desuden få et hurtigt overblik over sandsynligheden for og konsekvenserne ved at kommunen opnår et resultat enten langt over eller langt under gennemsnittet. Et eksempel på en standardværdi, der kan indsættes i et sådan regneark, er kommunens udbudsomkostninger. Et andet eksempel på en standardværdi er kommunens økonomiske effekter. I begge tilfælde vil kommunen kunne se, hvad de forventede værdier vil være givet den forventede udbudsvolumen. Regnemaskinen vil nemt kunne udstyres med funktionaliteter, der understøtter følsomhedsberegninger og som gør det muligt for kommunerne at anvende egne antagelser i stedet for de standardantagelser, som regnemaskinen vil være udstyret med.

Den primære ulempe ved den mere forpligtende variant er, at den kan være ressourcetung at udarbejde. Desuden vil regnemaskinen være upræcis i forhold til de enkelte kommuner. Den primære fordel vil være, at selv en regnemaskine med få prædefinerede værdier, som vil være mindre ressourcetung at udarbejde, vil kunne gøre en stor forskel i forhold til kommunernes strategiske arbejde med udbud.

Større udbud

De bedste resultater opnås ved udbud, som er tilrettelagt, så der kan blive en god konkurrence om opgaverne. Og her er beslutninger omkring volumen et af de mest centrale strategiske valg, som en kommune skal træffe, når den gennemfører et udbud. Dette er særligt på de mere lønintensive opgaveområder (facility management, hjemmepleje, vejservice), som typisk også er investeringslette i den forstand, at leverandørerne ikke behøver at have et stort kapitalapparat for at løse opgaven og i den forstand, at de gennemsnitlige udbud på disse områder er relativt små.

Mens mange kommuner deler udbud op i små deludbud for at kunne tiltrække så mange leverandører som muligt, så anbefaler Quartz+Co og Rambøll, at kommunerne, når det kan være relevant, overvejer at gøre udbuddene så store, at de rettes mod de større og mere professionelle leverandører. De mindre virksomheder vil stadig kunne deltage i udbudsprocessen, såfremt de indgår i konsortier med større virksomheder på konkurrencedygtige vilkår, og kommunerne vil høste effekterne af et øget samarbejde med større og mere professionelle leverandører. Desuden vil kommunernes udgiftsomkostninger reduceres betydeligt, såfremt der gennemføres færre og større udbud. Endelig vil konkursrisikoen reduceres, givet at større virksomheder sjældnere går konkurs end mindre virksomheder (om end konsekvenserne naturligvis omvendt er større, når en stor leverandør går konkurs).

Der kan arbejdes med to varianter af anbefalingen.

I en *mindre forpligtende variant* er det op til kommunerne selv at sikre større udbud. Dette kan gøres gennem bundling af opgaveområder, ved at lade kontrakten vare flere år (helst med anvendelse af optioner), ved at undgå unødigt anvendelse af deludbud eller gennem tværkommunale udbud. Hvilken strategi, der er passende, vil variere fra kommune til kommune og vil også afhænge af, hvordan der kan skabes den bedste konkurrence om opgaverne på de pågældende markeder. Den primære fordel ved denne variant er, at kommunerne løbende kan tage bestik af, hvornår det ud fra en helhedsbetragtning giver bedst mening for den enkelte kommune at lave mindre udbud, og hvornår der med fordel kan udarbejdes større udbud, eksempelvis sammen med andre kommuner. Den primære ulempe ved denne model er, at kommunerne kan risikere at fortsætte den nuværende praksis, hvor valget omkring

udbudsstørrelse synes at være baseret på en mindre gennemsigtig sammenvejning af en række forskellige prioriteter, herunder erhvervspolitiske hensyn over for indkøbs- og udbudsfaglige hensyn.

I en *mere forpligtende variant* kan fra centralt hold gennemføres fælles udbud på opgaveområder, hvor sådanne udbud ikke vil skade konkurrencen. Det vil sikre volumen i udbuddene, og kommunernes udbudsomkostninger reduceres. Konkret kan der eksempelvis gennemføres en undersøgelse af, om der vil kunne gennemføres større fællesudbud på facility management-området, uden at det giver skadelige virkninger for konkurrence på området. Herefter kan en centralt enhed stå for at gennemføre udbuddet på de enkelte kommuners vegne. Mere ambitiøst kan et udbud på eksempelvis facility management gennemføres på tværs af forvaltningsniveauer, således at alle offentlige facility management-ydelser i et geografisk område samles i et udbud – på tværs af det statslige, regionale og kommunale niveau.

Udarbejdelsen af denne type fælles udbud bør kun foretages, hvis det kan ske uden at skade konkurrencen på de pågældende markeder. Større fællesudbud kan formentligt bedst forankres på statsligt niveau og bør gennemføres i nært samarbejde med en gruppe kommunale deltagere (og deltagere fra andre forvaltningsniveauer, såfremt der gennemføres udbud på tværs af flere forvaltningsniveauer.) Alternativer er de kommunale indkøbsfællesskaber, men det er vores vurdering, at disse som oftest hverken har et tilstrækkeligt stærkt mandat eller de rette kompetencer til at gennemføre udbuddene på nationalt niveau.

Den største ulempe ved denne type koordinerede udbud vil være, at det vil være ressourcetungt at forberede og gennemføre udbuddene.

Den største fordel ved at gennemføre denne variant af anbefalingen er, at der sikres øget volumen i de kommunale udbud. Det er i dette lys ikke vores vurdering, at transaktionsomkostningerne ved denne variant samlet set vil være højere end hvis kommunerne selv gennemfører udbud. Tværtimod er der identificeret meget betydelige skalafordele ved fælles udbud, for så vidt angår transaktionsomkostningerne. Ved at gennemføre nationale udbud vil kommunerne kunne få del i de skalafordele, der findes på områderne, og som i dag ikke i tilstrækkeligt omfang kommer kommunerne til gode i form af lave priser og høj kvalitet. Som nævnt bør de eventuelle konkurrencemæssige implikationer af nationale udbud undersøges nærmere, såfremt der arbejdes videre med disse.

Klar opgørelse af økonomiske fordele og ulemper ved at anvende udbud til erhvervspolitiske, uddannelsespolitiske, socialpolitiske og beskæftigelsespolitiske formål

Mange kommuner anvender udbud til at løfte erhvervspolitiske, uddannelsespolitiske, socialpolitiske og beskæftigelsespolitiske formål. Eksempelvis ses det ofte, at der anvendes lokalerhvervspolitiske argumenter for at gennemføre mindre udbud på de investeringslette områder, således at udbuddene gøres attraktive for det lokale erhvervsliv. Det er dog Quartz+Cos og Rambølls indtryk, at dette som ofte gøres uden at fordele og ulemper herved kvantificeres – som ofte er de mange mål et udtryk for, at kommunen har en erhvervsstrategi, der sigter mod at styrke det lokale erhvervsliv, mens udbudsstrategien sigter mod at anvende offentlig-privat samarbejde til at øge omkostningseffektiviteten i opgaveløsningen.

Men kommunerne kan efter Quartz+Cos og Rambølls vurdering ikke opnå begge mål parallelt – erhvervspolitiske mål vil efter vores vurdering gå ud over de effekter, der kan opnås ved udbud. Samtidig er der set flere eksempler på, at de små lokale virksomheder ikke har de rette forudsætninger for at byde på opgaverne. I værste fald ender kommunen med et midterfelt af leverandører, hvor ingen af målene nås.

Der kan arbejdes med to varianter af anbefalingen.

I en *mindre forpligtende variant* anbefales, at kommunerne fremover søger at lave en kvantificering af fordele og ulemper ved at anvende udbud til at løfte andre politiske mål end at sikre den mest omkostningseffektive løsning af kerneopgaverne på de enkelte opgaveområder. Fordelen ved denne variant er, at den er mindre ressourcetrækvende. Ulempen er, at kommunerne til dato typisk ikke har foretaget denne afvejning eksplicit og kvantitativt.

I en *mere forpligtende variant* udarbejdes fra centralt hold regneeksempler, der holder fordele og ulemper ved anvendelse af særligt erhvervspolitiske og beskæftigelsespolitiske hensyn op over for hinanden. Disse regneeksempler stilles til rådighed for kommunerne. Ulempen ved dette er, at det kan være svært at udarbejde

regneeksempler, der er tilstrækkeligt dækkende for alle kommuner. En fordel vil være, at der selv med en begrænset indsats kan gøres meget for at fremme kommunernes fokus på det trade-off, der ligger i forholdet mellem at optimere de udbuds- og indkøbsmæssige gevinster på den ene side og de erhvervspolitiske og beskæftigelsespolitiske gevinster på den anden side.

9.7.1.3. Organisering og kompetencer

Når kommunerne har udarbejdet klare strategier for offentlig-privat samarbejde gennem udbud er næste skridt at kommunerne har den rette organisering og de rette kompetencer til at kunne implementere de udarbejdede strategier. På tværs af de undersøgte opgaveområder er identificeret fem indsatsområder, som kommunerne med fordel kan prioritere. Disse er beskrevet i tabellen nedenfor.

Table 9.6. Anbefalinger der kan sikre den rette organisering og de rette kompetencer for at opnå høj effekt ved anvendelse af udbud

Beskrivelse	Opgaveområder
<p><u>Erfarings- og vidensdeling med udgangspunkt i eksisterende erfaringer, herunder ved etablering af et nationalt rejsehold:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Der gennemføres et øget niveau af videndelingsinitiativer rettet mod de enkelte områder. • Særligt fokus på konkrete indkøbsværktøjer (udbudsformer mm.), på strategisk samarbejde mellem indkøbs- og udbudsfunktionerne på den ene side og fagforvaltningerne på den anden side samt på markedsafklaring og god dialog med leverandørerne. • Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mindre forpligtende: Kommunerne arrangerer selv videndelingsaktiviteter. Dette kan understøttes af flere og mere målrettede konferencer. ○ Mere forpligtende: Etablering af et nationalt rejsehold, der dels står for at arrangere konferencer mm. og dels understøtter de enkelte kommuner i at forberede og gennemføre udbud på de enkelte opgaveområder. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle områder
<p><u>Bistand til kravspecificering og potentialeafklaring fra centralt hold:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fra centralt hold afsættes midler til at der kan gennemføres detaljerede potentialeafklaringer i en række kommuner herunder revitalisering af KLs arbejde med potentialeafklaringer på ældreområdet. • Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mindre forpligtende: Udvalgte kommuner modtager midler til gennemførelse af kravspecificering og potentialeafklaring. ○ Mere forpligtende: Med henblik på at sikre tværgående læring tilknyttes centralt ansatte medarbejdere til de enkelte kommuners kravspecificerings- og potentialeafklaringsforløb. 	<ul style="list-style-type: none"> • Særligt relevant på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge, hvor flest kommuner vurderer at det er vanskeligt at gennemføre kravspecificeringer i forbindelse med udbud og hvor der er størst usikkerhed omkring effekterne ved udbud.
<p><u>Formulering af standardparadigmer for kravspecifikationer og forretningsmodeller:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Der udarbejdes paradigmer for de mest oplagte typer af serviceydelser, hvor serviceydelserne gennemgås og beskrives, og ved at der opstilles standard business cases for disse områder. • Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mindre forpligtende: Der laves paradigmer for et begrænset antal serviceydelser. ○ Mere forpligtende: Der laves paradigmer for flere serviceydelser. 	<ul style="list-style-type: none"> • Særligt relevant på de blødere velfærdsområder, hvor flest kommuner vurderer at det er vanskeligt at gennemføre kravspecificeringer i forbindelse med udbud og hvor der er størst usikkerhed omkring effekterne ved udbud.

Beskrivelse	Opgaveområder
<p><u>Planer for tilvejebringelse af de rette kompetencer i kommunerne.</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Kommunerne bør gennemføre kompetenceafklaringer – hvilke kompetencer sidder hvor i kommunen – og udarbejde planer for, hvordan kompetencer, der i dag ikke til stede i kommunerne, tilvejebringes. • Kommunerne kan indgå i tværkommunale kompetencefællesskaber, hvor nabokommuner genbruger hinandens udbudskompetencer. • Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mindre forpligtende: Kommuner selv forestår dette arbejde. ○ Mere forpligtende: Arbejdet understøttes fra centralt hold, herunder ved kompetenceafklaringsforløb samt uddannelses- og certificeringsforløb for udvalgte medarbejdere. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle områder
<p><u>Koncepter for fastlæggelse og håndtering af konkursrisici</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Udvikling af metode til kvantificering af risikoen for at en leverandør går konkurs, herunder metoder til at indarbejde denne risiko i en business case samt muligheder for at indkøbe forsikring mod konkursrisici. • Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mindre forpligtende: Kommunerne opfordres til selv at integrere opgørelse af konkursrisici i deres opgørelse af fordele og ulemper ved udbud. ○ Mere forpligtende: Fra centralt hold stiles relevante nøgletal til rådighed for kommunernes arbejde. 	<ul style="list-style-type: none"> • Særligt de blødere velfærdsområder

Erfarings- og vidensdeling med udgangspunkt i eksisterende erfaringer

De kommunale fagchefer efterspørger nemmere adgang til andre kommuners erfaringer med såvel udbud som sådan som med konkrete udbudsværktøjer. En udfordring er, at de centralt tilgængelige cases og værktøjer som oftest opleves som relevante men utilstrækkelige i de enkelte kommuner. Det anbefales, at der igangsættes en dobbelt indsats, hvor der på den ene side udarbejdes mere detaljerede fælles værktøjer og skabeloner, og hvor der på den anden side gennemføres målrettede initiativer for at få forankret disse værktøjer og skabeloner i de enkelte kommuner. Desuden bør sættes særligt fokus på samarbejdet mellem indkøbs- /-udbudsfunktionerne i kommunerne og de enkelte fagforvaltninger, således at kommunernes kompetencer udnyttes bedst muligt.

Der kan arbejdes med to varianter af anbefalingen.

I en *mindre forpligtende variant* står kommunerne selv for at gennemføre videndelingaktiviteter, eventuelt understøttet af flere og mere målrettede centralt arrangerede konferencer. Fordelen ved denne variant er, at kommunerne kan deltage i og bidrage til de aktiviteter, de finder relevante. Ulempen er, at der er en risiko for, at de enkelte kommuner har svært ved at finde tid til disse udviklingsaktiviteter.

I en *mere forpligtende variant* etableres et nationalt rejsehold, der dels kan stå for at arrangere konferencer mm. og dels understøtte den enkelte kommune i at forberede og gennemføre udbud på helt nye opgaveområder. Desuden kunne rejseholdet stå for at gennemføre udbudsuddannelse – eventuel certificering – af de kommunale medarbejdere, således at der ud fra en fælles kompetencemodel blev sikret et løft i de kommunale kompetencer. Dele af rejseholdets opgaver kan eventuelt bringes i udbud, således at der inddrages de bedste udbudskompetencer fra rådgivningssektoren. Tilsvarende kan det overvejes at afgrænse rejseholdets opgaver fra de typer af rådgivningsaktiviteter i forbindelse med udbud, som der allerede er et marked. Der er dog omvendt vigtigt, at kernekompetencerne forankres i den offentlige sektor, således at læring og videreudvikling er på offentlige hænder. En model, hvor kerneopgaverne er forankret centralt, men hvor der løbende indhentes ekstern ekspertise, findes i Digitaliseringsstyrelsens IT-projekt-kontor.

En potentiel ulempe ved et nationalt rejsehold vil være, at det er svært at komme tilstrækkeligt tæt på behovene i de enkelte kommuner. Den centrale fordel ved et nationalt rejsehold vil være, at dette rejsehold vil få som ansvarsområde at sikre et samlet løft af videndelingen mellem kommunerne og af udbudskompetencerne i det kommunale landskab.

Bistand til kravspecificering og potentialeafklaring fra centralt hold

For kommuner, der har truffet en strategisk beslutning om at gennemføre et udbud på et givent opgaveområde, kan der prioriteres ressourcer fra centralt hold til udarbejdelse af kravspecifikation og til potentialeafklaring på det pågældende område. Bistand til kravspecificering og potentialeafklaring kan forventeligt både få flere kommuner til at gennemføre udbud og sikre øget effekt i de udbud, der gennemføres. Der gennemføres allerede i dag potentialeklaringsforløb på ældreområdet. Det er Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at disse forløb med fordel kan revitaliseres og integreres i et samlet forløb fra potentialeafklaring til kravspecificering og udbud.

Der kan arbejdes med to varianter af anbefalingen.

I en *mindre forpligtende variant* står tildeles midler fra centralt hold til kommuner, der ønsker at gennemføre en kravspecificering og en potentialeafklaring. Det er herefter op til kommunerne selv bedst muligt at gennemføre det videre arbejde. Fordelen ved denne model er, at den vil være ubureaukratisk og nem at gennemføre. Ulempen vil være, at der kun i begrænset omfang sikres en national videndeling og læring.

I en *mere forpligtende variant* kan tilknyttes en ansat fra central hold – eventuelt fra det rejsehold, der er foreslået etableret, jævnfør ovenfor – til hvert kommunalt forløb, og at det er en betingelse, at der anvendes ensartede skabeloner m.m., således at der sikres en tværgående læring. Desuden kan i denne variant sikres, at der fra centralt hold foretages en detaljeret opfølgning blandt alle kommuner, der deltager i disse forløb.

Formulering af standardparadigmer

Særligt på de blødere velfærdsområder er der en betydelig usikkerhed blandt flere kommunale fag- og udbudschefer omkring anvendelse af udbud. Som en måde at understøtte udbudsarbejdet kan fra centralt hold udarbejdes paradigmer for de mest oplagte typer af serviceydelser, der kan udbydes. I disse paradigmer kan serviceydelserne gennemgås og beskrives, og der kan opstilles standard business cases for områderne. Det bemærkes, at regeringen i Strategi for intelligent offentligt indkøb har taget initiativ til, at Dansk Standard udvikler standardiserede vejledninger for udbud til brug for både indkøbere og tilbudsgivere på enkelte områder, hvor der er efterspørgsel. Således vil blive igangsat et standardiseringsudvalg, hvor indkøbere, brugere og leverandører selv vil udvikle konkrete vejledninger for udbud på udvalgte områder, hvor interessenterne vurderer, at der er behov. Det kan overvejes at sikre, der er god repræsentation af de blødere velfærdsområder i dette arbejde.

I en *mindre forpligtende variant* udvælges et begrænset antal serviceydelser, som der udarbejdes paradigmer for. I en *mere forpligtende variant* udarbejdes paradigmer for flere serviceydelser. Ved udarbejdelse af paradigmerne skal det i øvrigt sikres, at de ikke kommer til at indebære en ensretning af konkurrencevilkårene, som kan have skadelige virkninger for konkurrencen.

Planer for tilvejebringelse af de rette kompetencer i kommunerne.

Det er Quartz+Co s og Rambølls vurdering, at der er et behov for at sikre, at kommunerne har de rette kompetencer til at gennemføre udbud. Det er endvidere indtrykket, at mange kommuner har adskillige "kompetencelommer" i de enkelte forvaltninger, og at disse kompetencelommer ikke altid arbejder sammen i tilstrækkelig grad. Resultatet er, at der enten ikke gennemføres udbud i den udstrækning, det ellers kunne gøre, at kommunerne får en ringere effekt eller at kommunerne bruger for mange ressourcer på ekstern rådgivning.

Det anbefales på den baggrund, at kommunerne udarbejder en fokuseret kompetenceafklaring og at denne foretages i tæt samspil med udarbejdelse af kommunale strategier for offentlig-privat samarbejde gennem udbud, jævnfør ovenfor. Som led i kompetenceafklaringerne bør det afklares, hvilke kompetencer kommunerne har brug for hvornår, hvilke kompetencer kommunerne allerede har og hvordan eventuelt manglende kompetencer bedst tiltrækkes. Som led i overvejelserne kan det overvejes at kommunerne kan indgå i tværkommunale kompetencefællesskaber, hvor nabokommuner genbruger hinandens udbudskompetencer.

I en *mindre forpligtende variant* er det op til kommunerne selv at gennemføre planer for tilvejebringelse af de rette kompetencer. I en *mere forpligtende variant* kan dette understøttes fra centralt hold, herunder ved etablering af centralt koordinerede uddannelses- og certificeringsforløb. Såfremt der etableres et nationalt rejsehold kan denne opgave være forankret der.

Koncepter for fastlæggelse og håndtering af konkursrisici

Særligt på de blødere velfærdsområder opleves konkursrisici blandt de private leverandører som en central barriere for kommunernes anvendelse af udbud. Heroverfor er det Quartz+Co og Rambølls vurdering, at konkursrisikoen for kommunerne ved anvendelse af udbud er begrænset. Men givet den udbredte kommunale opfattelse, at konkursrisici er en betydelig barriere, kan der med fordel fra centralt hold udarbejdes koncepter for, hvordan den faktiske risiko estimeres, og hvordan en eventuel risiko håndteres.

Risikoestimeringen kan tage udgangspunkt i historiske data omkring antallet af konkurser blandt virksomheder af forskellig størrelse sammenholdt med en kvantificering af kommunernes meromkostninger ved konkurser. Følsomhedsberegninger, der tager højde for konkursrisikoen og kommunernes omkostninger ved konkurs, indikerer, at de årlige forventede udgifter for en gennemsnitskommune til håndtering af konkursrisici er ubetydelige i det samlede billede. Følsomhedsberegninger kan endvidere vise, hvornår det kan betale sig for en kommune at forsikre sig imod konkursrisici eller tage andre tiltag, der kan reducere konkursrisikoen. Tiltag, der kan reducere risikoen, involverer krav til virksomhedernes økonomiske performance (soliditetskrav mm.) og en anderledes vægtning mellem pris og kvalitet i tildelingskriterierne. Hvis kommunerne lægger størst vægt på økonomi, risikerer de, at virksomhedernes priser presses så meget, at deres økonomi sættes over styr.

I en *mindre forpligtende variant* kan kommunerne opfordres til selv at gennemføre estimater af de økonomiske effekter ved konkurser og at integrere disse estimater i en samlet opgørelse af fordele og ulemper. I en *mere forpligtende variant* kan dette understøttes fra centralt hold ved at der kan stilles relevante nøgletal til rådighed for kommunernes arbejde.

9.7.2 Anbefalinger der kan løfte effekten ved offentlig-privat samarbejde gennem frit valg og ved valget af rette tilbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

I det nedenstående præsenteres Quartz+Cos og Rambølls anbefalinger i forhold til at løfte effekten ved offentlig-privat samarbejde gennem frit valg og mod muligheden for at vælge det rette tilbud for udsatte børn og unge på det specialiserede socialområde. Der skelnes mellem anbefalinger, der er rettet mod de eksisterende rammebetingelser, mod kommunernes strategiske fokus og mod kommunernes styring og kompetencer.

9.7.2.1 Rammebetingelser

Med rammebetingelser menes forhold, som de enkelte kommunerne ikke selv kan påvirke, og som derfor skal adresseres fra nationalt hold. På tværs af de undersøgte opgaveområder er identificeret særligt frem forhold, hvor der kan sættes ind for at skabe bedre rammevilkår for offentlig-privat samarbejde gennem frit valg. Disse er beskrevet i tabellen nedenfor.

Table 9.7. Anbefalinger der kan sikre de rette rammebetingelser for at opnå høj effekt ved anvendelse af frit valg og ved valget af rette tilbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

Beskrivelse	Opgaveområder
<p><u>Forbedring af Tilbudsportalen som styringsværktøj:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Følg op på om Tilbudsportalen bidrager tilstrækkeligt til at skabe et godt marked, som kan sikre effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen. Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> Mindre forpligtende: Fasthold nuværende fokus Mere forpligtende: Fastlæg dato for evaluering af Tilbudsportalen og sørg for, at der i evalueringen eksplicit sættes fokus på offentlig-privat samarbejde og anvendelse af konkurrence. 	<ul style="list-style-type: none"> Det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge.
<p><u>Øget forudsigelighed i de kommunale takster, de enkelte leverandører modtager</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Afskaffelse af kommunernes mulighed for at overvælte interne prisreduktioner til leverandørerne, når først aftalerne med de enkelte leverandører er indgået. Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> Mindre forpligtende: Kommunerne kan selv vælge om de vil følge de nuværende retningslinjer eller anvende en ny model med faste priser Mere forpligtende: Alle kommuner skal anvende en ny model med faste priser 	<ul style="list-style-type: none"> Hjemmeplejeområdet

Beskrivelse	Opgaveområder
<p><u>Udvikling af mere ensartede og gennemsigtige prisberegningsmodeller</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Klarere regler for kommunernes allokering af overheadomkostninger i prisberegningsmodellerne. • Udarbejdelse af standardoverheadtakster. • Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mindre forpligtende: Kommunerne kan selv vælge om de vil beregne overhead eller anvende et tværgående standardoverheadniveau. ○ Mere forpligtende: Alle kommuner skal anvende et standardoverheadniveau. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hjemmeplejeområdet
<p><u>Borgere tildeles enten privat eller kommunal leverandør ved, hvis borgeren ikke træffer et aktivt frit valg</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Mange borgere træffer ikke et aktivt valg om, hvilken leverandør, de ønsker på hjemmeplejeområdet. I dag allokeres borgere, der ikke træffer et aktivt valg, til den kommunale leverandør. • Det anbefales, at borgere, der ikke træffer et aktivt frit valg, fremover ligeligt allokeres til hhv. de offentlige og private leverandører. Modellen er kendt fra Sverige. • Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mindre forpligtende: Kommunerne vælger selv om de vil anvende de nuværende regler eller den svenske model. ○ Mere forpligtende: Alle kommuner skal anvende den svenske model. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hjemmeplejeområdet
<p><u>Mere målrettede indikatorer for offentlig-privat samarbejde på frit-valgsområderne</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • IKU-graden er ikke en retvisende indikator for offentlig-privat samarbejde på områder, hvor der i princippet er fuld konkurrence mellem offentlige og private leverandører. • Det bør overvejes at udarbejde en indikator, der indeholder en klarere skelnen mellem anvendelse af konkurrence på den ene side og involvering af private leverandører på den anden side. • Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mindre forpligtende: Der udvikles særskilte indikatorer for hvert enkelt opgaveområde, som tager udgangspunkt i det enkelte opgaveområdes særskilte karakteristika. ○ Mere forpligtende: Der laves såvel særskilte indikatorer som en fælles indikator, der opsummerer resultaterne af de særskilte indikatorer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alle områder

Forbedring af Tilbudsportalen som styringsværktøj:

I 2013 konkluderede Rigsrevisionen, at Tilbudsportalen ikke understøttede de formål, der oprindeligt var formuleret for portalen. Siden da har Socialministeriet igangsat arbejdet med en ny Tilsynsreform, hvor også Tilbudsportalens rolle og funktionaliteter er opdateret. Idet socialtilsynenes arbejde med at indfase det nye tilsynssystem endnu pågår, er det for tidligt at vurdere, hvorvidt Tilbudsportalen på sigt kan fungere som et effektivt styringsværktøj. Behovet er derfor i første omgang, at man løbende har fokus på og evaluerer den reelle funktionalitet i Tilbudsportalen som redskab for styring, i takt med at tilsynsreformen implementeres. Herunder bør det især vurderes, om Tilbudsportalen bidrager tilstrækkeligt til at skabe et godt marked, som kan sikre effektivitet og kvalitet i opgaveløsningen, særligt i forhold til det eksisterende system på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. I denne forbindelse bør der være et særligt fokus på at indrette Tilbudsportalen, så den på den ene side kan give større gennemsigtighed for brugerne og på den anden side begrænse gennemsigtigheden for tilbudsgivere for at modvirke tilbuds- og priskoordinering.

I en *mindre forpligtende variant* opretholdes det nuværende fokus på at sikre, at Tilsynsreformen implementeres som forudsat. I en mere forpligtende variant fastsættes en dato for evaluering af Tilbudsportalen og det sikres, at der er et eksplicit fokus på offentlig-privat samarbejde som led i evalueringen.

Øget forudsigelighed i de takster, de enkelte leverandører modtager

På hjemmeplejeområdet beregnes taksterne for de private leverandører med udgangspunkt i kommunens egne langsigtede omkostninger. Det betyder, at når kommunerne sænker dens egne langsigtede omkostninger, vil der

også ske en justering af de private leverandørers betaling. Dette medfører en betydelig usikkerhed for de private leverandører og er medvirkende til, at større og mere professionelle leverandører kun i begrænset omfang søger om at blive godkendt som leverandører.

Med henblik på at gøre det mere attraktivt for leverandørerne at søge om at blive godkendt som leverandører til kommunerne på hjemmeplejeområdet anbefales det, at takstberegningsmodellen justeres, således at den betaling, der gives til de private leverandører, ligger fast i en længere periode fra leverandøren er godkendt, eksempelvis en periode på op til tre år.

I en *mindre forpligtende variant* er det op til kommunerne selv at beslutte, om de vil følge de nuværende retningslinjer eller implementere en model, hvor de priser, der gælder på kontraktindgåelsestidspunktet, opretholdes i en treårig periode uanset om kommunens egne omkostninger falder eller stiger. I en *mere forpligtende variant* udarbejdes nye retningslinjer, som alle kommunerne skal følge.

Udvikling af mere ensartede og gennemsigtige prisberegningsmodeller

Private leverandører på særligt hjemmeplejeområdet fremhæver, at takstfastlæggelsen i kommunerne er uigennemskuelig og ofte ikke retvisende for kommunernes reelle omkostningsniveau. Således mener en overvægt af virksomhederne, at kommunernes takstfastlæggelse ikke afspejler kommunernes samlede direkte og indirekte udgifter. Gennemsigtigheden i prisberegningssmodellerne kan øges ved, at der sættes nogle vejledende rammer op for beregning af overhead, eksempelvis ved, at der vedtages et fast niveau for overhead i den kommunale prisberegning. Dette overheadniveau kan fastlægges gennem en analyse af overhead på hjemmeplejeområdet i 20 udvalgte kommuner og hvor der anvendes en ensartet metode til opgørelsen af overhead på tværs af kommunerne.

I en *mindre forpligtende variant* er det op til kommunerne selv at beslutte, om de vil følge de nuværende retningslinjer eller implementere en model, hvor de priser, der gælder på kontraktindgåelsestidspunktet, opretholdes i en treårig periode uanset om kommunens egne omkostninger falder eller stiger. I en *mere forpligtende variant* skal alle kommuner anvende et standardoverhead.

Borgere tildeles enten privat eller kommunal leverandør ved, hvis borgeren ikke træffer et aktivt frit valg

Såvel kommunerne som virksomhederne mener, at de med anvendelse af godkendelse påtager sig en betydelig volumenrisiko: Når borgerne kan vælge frit mellem et potentielt stort antal leverandører, er det usikkert for en privat leverandør, hvor stor en volumen, den pågældende leverandør vil have. På den ene side må dette vurderes at være en "normal" markedsrisiko for en kommerciel aktør, men på den anden side fører alle risici, som leverandører til den offentlige sektor har, til højere priser eller til lavere kvalitet pr. betalt krone. Kan leverandørernes risici reduceres, vil leverandørerne kunne levere en bedre service.

Det kunne i den sammenhæng overvejes, at der indføres en model, hvor borgere, der ikke aktivt træffer en beslutning om, hvilken hjemmeplejeleverandør de vil have, tildeles enten den kommunale leverandør eller en af de godkendte private leverandører i kommunen. Modellen skulle indebære, at leverandørerne i kommunen – kommunale og private – ville få tilbudt en lige stor andel af de af kommunens borgere, som ikke aktivt træffer et frit valg. Modellen er kendt fra Sverige.

I en *mindre forpligtende variant* kan kommunerne selv vurdere, om de ønsker at fortsætte med den nuværende model eller anvende en model som den svenske. I en *mere forpligtende variant* udarbejdes nye retningslinjer, som alle kommunerne skal følge.

Mere målrettede indikatorer for offentlig-privat samarbejde på frit-valgsområderne og på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

Offentlig-privat samarbejde måles i dag gennem IKU-indikatoren. Som beskrevet i rapporten er IKU ikke en retvisende indikator for offentlig-privat samarbejde på områder, hvor der i princippet er fuld konkurrence mellem offentlige og private leverandører. Dette er tilfældet såvel på hjemmeplejeområdet som på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. Og det betyder, at der blandt såvel kommunerne som på myndighedsniveau hersker en betydelig usikkerhed omkring hvad IKU præcis måler på de enkelte opgaveområder.

Det bør derfor overvejes at undlade at bruge IKU som indikator på frit-valgsområderne samt på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge og i stedet lade IKU erstatte af privatleverandørindekset, som måler andelen

af opgaver, der løses af private leverandører. Det bør i den sammenhæng også afklares, hvordan involvering af selvejende institutioner bør tælles med i opgørelsen af private leverandører. Det vil være Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at selvejende institutioner ikke bør indgå i en indikator for involvering af private leverandører, da de selvejende institutioner i højere grad er at sammenligne med offentlige end private leverandører.

En sammenfattende indikator kan herefter være et sammensat tal for IKU på de områder, hvor denne indikator giver mening, og privatleverandørindekset på opgaveområder, hvor denne indikator giver bedre mening.

I en *mindre forpligtende variant* kan IKU renses for områder, der er præget af mange selvejende institutioner. Herved vil reelt set blive etableret flere forskellige indikatorer, en for områder præget af udbud til private leverandører og andre for områder med mange selvejende institutioner. I en *mere forpligtende variant* udarbejdes samlet erstatning for IKU men hvor der etableres sektor- eller opgavespecifikke delmålemetoder.

9.7.2.2. Strategisk fokus

Med strategisk fokus forstås, som nævnt ovenfor, den måde, hvorpå kommunerne på et strategisk niveau forholder sig til rammebetingelserne for offentligt-privat samarbejde på de enkelte opgaveområde. Givet at rammebetingelserne på fritvalgsområderne og på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge ligger ganske fast, er der et begrænset strategisk råderum for kommunerne i forhold til deres anvendelse af frit valg eller i forhold til valget af det rette tilbud. Af samme grund er der også færre anbefalinger rettet mod strategisk fokus på disse områder.

Tabel 9.8. Anbefalinger der kan sikre de rette rammebetingelser for at opnå høj effekt ved anvendelse af frit valg

Beskrivelse	Opgaveområder
<p><u>Klarere strategisk valg omkring fordele og ulemper ved at levere det frie valg på hjemmeplejeområdet ved indgåelse af kontrakt gennem godkendelse eller gennem udbud</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Ikke alle kommuner har truffet et klart strategisk valg omkring hvilken model, kommunen vil anvende for sikring af det frie valg på hjemmeplejeområdet • For de kommuner, der endnu ikke har truffet dette valg på et strategisk niveau, anbefales det, at denne afklaring sker • Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mindre forpligtende: Kommunerne tager det strategiske valg, når dette politisk efterspørges i de enkelte kommuner. ○ Mere forpligtende: Der føles fra centralt hold op på de enkelte kommuners strategiske valg og kommunernes status offentliggøres. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hjemmeplejeområdet

Klarere strategisk valg omkring fordele og ulemper ved at levere det frie valg på hjemmeplejeområdet ved indgåelse af kontrakt gennem godkendelse eller gennem udbud

Siden 2003 har kommunen skulle tilbyde borgere, der er visiteret til hjemmepleje, et valg mellem to eller flere leverandører af denne hjælp, hvoraf den ene leverandør kunne være den kommunale leverandør. Kommunerne har haft valgfrihed til at udmønte det frie valg af leverandør for borgeren gennem udbud eller gennem anvendelse af godkendelse, men i praksis har det fra starten været godkendelse og i mindre udstrækning udbud, der er blevet anvendt til at sikre det frie valg for borgerne. Dette ikke mindst da kommunerne frem til ændringen af Serviceloven i april 2013 ved anvendelse af udbud har risikeret ikke at kunne fortsætte som leverandører af hjemmepleje, hvis der kom to tilbud fra private, som var bedre end kommunernes eget bud. Med ændringen af Serviceloven i april 2013 er dette lavet om, og der er siden da set en øget anvendelse af udbud på området.

I dag har ikke alle kommuner truffet et klart strategisk valg omkring, hvilken model, kommunen vil anvende for sikring af det frie valg på hjemmeplejeområdet. For de kommuner, der endnu ikke har truffet dette valg på et strategisk niveau, anbefales det, at denne afklaring sker aktivt, således at anvendelse af godkendelse er et aktivt tilvalg og ikke blot den historisk betingede måde at sikre det frie valg på.

I en *mindre forpligtende variant* kan kommunerne selv foretage det strategiske valg, når der er efterspørgsel herom fra politisk side i kommunerne. I en *mere forpligtende variant* følges fra centralt hold op på kommunernes strategiske afklaring og hver enkelt kommunes status – uafklaret, planlægger at anvende udbud (og forventet omfang) eller planlægger at anvende godkendelsesordninger – præsenteres på en centralt tilgængelig hjemmeside, eksempelvis Udbudsportalen.

9.7.2.3. Organisering og kompetencer

Når kommunerne har truffet et klart strategisk valg om, hvordan de vil sikre borgernes strategier for offentlig-privat samarbejde gennem udbud er næste skridt, at kommunerne har den rette organisering og de rette kompetencer til at kunne implementere de udarbejdede strategier. På tværs af de undersøgte opgaveområder er identificeret tre indsatsområder, som kommunerne med fordel kan prioritere. Disse er beskrevet i tabellen nedenfor.

Tabel 9.9. Anbefalinger der kan sikre den rette organisering og de rette kompetencer for at opnå høj effekt ved anvendelse af frit valg og ved valget af rette tilbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

Beskrivelse	Opgaveområder
<p><u>Øget anvendelse af styrings- og dokumentationsredskaber med fokus på effekt:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vidensdeling omkring og øget anvendelse af styrings- og dokumentationsredskaber, der har særlig fokus på effekt <ul style="list-style-type: none"> ○ Mindre forpligtende: Kommunerne beslutter selv hvilke redskaber de anvender. ○ Mere forpligtende: Central opfølgning på de enkelte kommuners arbejde. 	<ul style="list-style-type: none"> • Det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge.
<p><u>Øget gennemsigtighed omkring pris:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Øget kontraktliggørelse af borgerens progression, anvendelse af tidsbegrænsede anbringelser, krav om socialfaglig opfølgning ved anbringelsens ophør • Yderligere og systematisk analyse af de svenske erfaringer med enhedspriser på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge • Større grad af detaljering og certificering af opholdsstedernes forløb (delvist i proces med den nuværende indfasning af tilsynsreformen) • Mere specifikt og detaljeret bestillingsarbejde i form af tydeligere og mere detaljerede handleplaner, indsatsområder og målgrupper. • Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mindre forpligtende: Analyse af de svenske erfaringer med faste takster. ○ Mere forpligtende: Beslutning om hvilke konkrete værktøjer, der skal anvendes (i tillæg til det, der er under udrulning med Tilsynsreformen) og fastsættelse af tidsplan for udrulning. 	<ul style="list-style-type: none"> • Det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge.
<p><u>Administrativ forsimpning af godkendelsesprocessen:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Godkendelsesproces for nye leverandører gennemføres på udvalgte tidspunkter frem for løbende, som det er tilfældet i de fleste kommuner • Varianter af anbefalingen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Mindre forpligtende: Kommunerne kan anvende nuværende regler men opfordres til ikke at foretage løbende godkendelse af leverandører. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hjemmeplejeområdet

Beskrivelse	Opgaveområder
<ul style="list-style-type: none"> o Mere forpligtende: Etablering af nye regler hvorefter kommunerne kun kan godkende leverandører på udvalgte tidspunkter. 	

I en *mindre forpligtende variant* kan kommunerne selv foretage det strategiske valg, når der er efterspørgsel herom fra politisk side i kommunerne. I en *mere forpligtende variant* følges fra centralt hold op på kommunernes strategiske afklaring og hver enkelt kommunes status – uafklaret, planlægger at anvende udbud (og forventet omfang) eller planlægger at anvende godkendelsesordninger – præsenteres på en centralt tilgængelig hjemmeside, eksempelvis Udbudsportalen.

Øget anvendelse af styrings- og dokumentationsredskaber med fokus på effekt

De kommunale fagchefer vurderer, at det er svært at sikre opfølgning på effekterne af valg af tilbud til børn og unge i botilbud og døgninstitutioner under det nuværende system. Det anbefales derfor, at der sker en øget anvendelse af styrings- og dokumentationsredskaber, som har fokus på effekt. For at sikre, at disse værktøjer anvendes i kommunerne, vil der være behov for en øget vidensdeling om kommunernes erfaringer. Dette kan formentligt bedst implementeres af de enkelte kommuner, men kan eventuelt understøttes fra centralt hold.

I en *mindre forpligtende variant* kan kommunerne selv arbejde med de styrings- og dokumentationsredskaber, som de vurderer som relevante (i tillæg til det, de skal gøre som led i Tilsynsreformen). I en *mere forpligtende variant* følges fra centralt hold op på kommunernes arbejde med styrings- og dokumentationsredskaber. Hver enkelt kommunes status og erfaringer præsenteres på en centralt tilgængelig hjemmeside, eksempelvis Udbudsportalen.

Øget gennemsigtighed omkring pris:

De kommunale fagchefer vurderer, at der er en meget lav gennemsigtighed omkring pris i valg af tilbud for udsatte børn og unge. For at øge gennemsigtigheden kan sikres en øget kontraktliggørelse af borgerens progression, anvendelse af tidsbegrænsede anbringelser samt krav om socialfaglig opfølgning ved anbringelsens ophør. Desuden kan sikres mere specifikt og detaljeret bestillingsarbejde i form af tydeligere og mere detaljerede handleplaner, indsatsområder og målgruppe, samt en større grad af detaljering og certificering af opholdsstedernes forløb. Det sidste er dog delvist i proces med den nuværende indfasning af Tilsynsreformen. Endeligt kan foretages en yderligere og systematisk analyse af de svenske erfaringer med enhedspriser på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge

I en *mindre forpligtende variant* gennemføres en analyse af de svenske erfaringer. I en *mere forpligtende variant* sættes forpligtende mål for udvikling og udrulning af nye værktøjer for eksempelvis kontraktliggørelse af progression.

Administrativ forsimpning af godkendelsesprocessen

Kommunerne er udfordret administrativt og styringsmæssigt samt ift. deres omkostninger, når de løbende skal godkende og holde tilsyn med leverandører. Et initiativ med henblik på at reducere arbejdsbyrden for kommunerne kunne være kun at gennemføre en godkendelsesproces én til fire gange årligt frem for løbende, som det er tilfældet i de fleste kommuner.

I en *mindre forpligtende variant* kan kommunerne anvende de nuværende regler men opfordres til ikke at foretage løbende godkendelse af leverandører. I en mere forpligtende model etableres nye regler hvorefter kommunerne kun kan godkende leverandører på udvalgte tidspunkter.

9.8. OPSAMLING PÅ ANALYSENS RESULTATER SET I LYSET AF TIDLIGERE STUDIER AF OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE

I kapitel 2 blev præsenteret to tidligere studier af offentlig-privat samarbejde. I dette afsluttende afsnit ses kort på analysens resultater i lyset af nøgleresultater og anbefalinger fra de to tidligere studier.

9.8.1 KORAs analyse af offentlig-privat samarbejde

Som beskrevet i kapitel to havde KORA særligt seks konklusioner omkring offentlig-privat samarbejde baseret på de studier, som KORA har vurderet er metodisk velfunderede. Disse er opridset i tabellen nedenfor, hvor der også er samlet op på, i hvor høj grad, der ses en overensstemmelse med resultaterne fra nærværende analyse.

Table 9.10. KORAs observationer omkring offentlig-privat samarbejde

#	KORAs observation baseret på gennemgang af eksisterende litteratur	Overensstemmelse med resultaterne fra nærværende analyse?
1	Der ses en generel dokumentation for omkostningsbesparelser	I høj grad
2	På trods af en generel dokumentation for omkostningsbesparelser ses også en variation, hvor offentlig-privat samarbejde nogle gange giver negative resultater	I nogen grad
3	Der er generelt ringe dokumentation for, om omkostningsbesparelsen fører til lavere kvalitet	I lav grad
4	Transaktionsomkostninger medtages typisk ikke i de studier, KORA har set på, og det er derfor ikke muligt at konkludere endeligt, at der samlet set er en økonomisk effekt	I lav grad
5	Der ses generelt højere effekter på de tekniske områder end på de bløde velfærdsområder	Nej
6	Der ses blandede effekter på medarbejdertilfredsheden, dog med overvægt at studier, der ser en negativ effekt	Nej / ikke analyseret på samme måde som i de studier, KORA refererer til

Der ses en generel dokumentation for omkostningsbesparelser

KORAs gennemgang af såvel danske som internationale rapporter viser, at der generelt er en dokumentation for omkostningsbesparelser ved offentlig-privat samarbejde gennem udbud. Dette er understøttet i denne rapport, hvor der på alle områder, hvor der anvendes udbud, i gennemsnit ses positive økonomiske effekter.

På trods af en generel dokumentation for omkostningsbesparelser ses også en variation, hvor offentlig-privat samarbejde nogle gange giver negative økonomiske resultater

KORA fremhæver, at der – på trods af den generelle tendens til, at de økonomiske effekter ved udbud er positive - i flere studier ses blandede resultater, hvor der er såvel positive som negative effekter. Dette understøttes kun i nogen grad i nærværende analyse. På den ene side er set flere eksempler på, at kommunerne har opnået negative økonomiske effekter ved udbud. På den anden side har dette i de fleste tilfælde været forventet af kommunerne på tidspunktet for udbuddenes offentliggørelse.

Dette indikerer, at kommunerne har ønsket at anvende udbud til at sikre en øget kvalitet i opgaveløsningen, også selv om dette har ført til øgede udgifter. Mens KORAs læsning af de negative effekter ved offentlig-privat samarbejde fører til en generel konklusion om, at det ikke kan vides om offentlig-privat samarbejde "virker", så tyder resultaterne fra nærværende analyse snarere på, at offentlig-privat samarbejde som oftest har nogenlunde de effekter, som kommunerne forventer. At der ikke altid er en fuld træfsikkerhed mellem de oprindelige forventninger og de efterfølgende resultater, er omvendt ikke overraskende givet de mange faktorer, der kan påvirke de efterfølgende effekter. Og det skal i forlængelse heraf bemærkes, at det er Quartz+Cos og Rambølls samlede vurdering, at træfsikkerheden ved anvendelse af offentlig-privat samarbejde typisk er væsentligt højere end træfsikkerheden ved andre former for organisatorisk udvikling, eksempelvis implementering af store IT-projekter, Lean-optimering eller andre forandringsprojekter, hvor "varmetabet" fra den oprindelige business case til resultaterne i de efterfølgende løsninger typisk kan være ganske høj.

Ring dokumentation for, om omkostningsbesparelsen fører til lavere kvalitet

KORA fremhæver, at der er en ringe dokumentation for, om den økonomiske effekt sker på bekostning af en lavere kvalitet. I nærværende analyse har effekten af offentlig-privat samarbejde på kvaliteten i opgaveløsningen primært været adresseret ved i spørgeskemaer og i workshops samt interviews at spørge de kommunale fagchefer om

udviklingen i kvaliteten efter gennemførelsen af udbuddene. Dette har været suppleret af en række analyser af "objektive" kvalitetsdata. Og endeligt er de kommunale fagchefer spurgt til deres generelle forventninger til kvalitet i opgaveløsningen. Samlet set peger nærværende analyse på, at kommunerne opnår neutrale til positive kvalitetseffekter ved offentlig-privat samarbejde gennem udbud. Men at der også i forhold til kvaliteten ses en betydelig variation i effekterne. Og at denne variation også langt hen af vejen er forventet af kommunerne. Resultaterne fra analysen peger dog på en anden måde at se på kvalitet af effekterne, end KORA lægger op til. KORA argumenterer for, at kvalitet bør betragtes ud fra et "alt andet lige"-perspektiv – altså hvor kvaliteten i før og efter-situationen skal sammenlignes med kvaliteten i før-situationen. Det er vores indtryk, at kommunerne ofte bruger udbud som en løftestang til at få præciseret det ønskede serviceniveau i opgaveløsningen. Dette skal ses i lyset af, at kommunerne ofte ikke før gennemførelse af udbud har meget præcist formulerede interne krav til kvaliteten i opgaveløsningen. Og det betyder, at en omkostningsreduktion ved gennemførelse af udbud ikke nødvendigvis sker på "bekostning af" kvalitetsniveauet, men som et eksplicit mål.

Dette er i øvrigt i overensstemmelse med vores erfaringer fra indkøbs- og udbudsarbejde i private og offentlige organisationer som sådan, hvor en vigtig løftestang generelt er serviceniveautilpasninger, og hvor dette ses som en integreret del af indkøbsarbejdet. Når vi rådgiver virksomheder eller offentlige institutioner om indkøb, er det en fast del af rådgivningen, at virksomhedens eller institutionens serviceniveau gennemgås for som en del af indkøbsøvelsen at sikre, at serviceniveauet svarer til de samlede prioriteringer, ledelsen har.

Transaktionsomkostninger medtages ikke

Generelt er der ved opgørelsen af de økonomiske effekter ifølge KORA ikke i tilstrækkeligt omfang taget højde for transaktionsomkostninger og for eventuelt øgede tilsynsomkostninger i forbindelse med den efterfølgende kontraktstyringsopgave. Dette betyder ifølge KORA, at det er uklart, om der samlet set er positive gevinster ved udbud.

I nærværende analyse er udbudsudgifterne medtaget. De ligger typisk på mellem 1 – 3 procent af den samlede udbudssum (om end de i nogle tilfælde kan være højere) og reduceres typisk relativt set jo større udbuddene er. Selv når udbudsudgifterne medtages, ses generelt positive økonomiske effekter.

Højere effekter på de tekniske områder end på de bløde velfærdsområder

De studier, KORA har gennemgået, indikerer generelt højere effekter på de tekniske områder, end på de bløde velfærdsområder. Der er ikke egentlige forklaringer herpå i studierne, men KORA opstiller tre mulige bud:

- At de bløde velfærdsområder er mere arbejdskraftintensive og derfor har færre stordriftsfordele end de tekniske områder
- At der på grund af de bløde områders særlige karakteristika er øgede transaktionsomkostninger til kontraktindgåelse og kontraktoverholdelse ved offentlig-privat samarbejde på disse områder
- At de blødere områder er mindre modne end de tekniske områder for så vidt angår offentlig-privat samarbejde, og at der derfor er mindre kendskab til, hvordan der opnås effekter på disse områder.

Billedet af, at der er højere effekter på de tekniske velfærdsområder, kan ikke genfindes systematisk fra denne analyse. Omkring KORAs vurdering af forskellene på de bløde og de tekniske områder kan nævnes, at det ikke er Quartz+Cos og Rambølls vurdering på baggrund af de analyserede opgaveområder, at der er flere stordriftsfordele på kapitalintensive end på lønintensive opgaveområder. Det er omvendt vurderingen, at der generelt stilles højere krav til forberedelsen af udbud på de bløde velfærdsområder. Desuden er det vurderingen, at de bløde områder er mindre modne set i et offentlig-privatsamarbejde-perspektiv, men dette er formentligt snarere en barriere for anvendelse af udbud, ikke for de effekter, der opnås.

Blandet effekt på medarbejdertilfredsheden

I forhold til medarbejdertilfredsheden fremhæver KORA, at de gennemgåede danske studier giver et blandet billede af medarbejderkonsekvenserne, men at der er en overvægt af undersøgelser, som rapporterer negative eller nogle negative effekter for medarbejderne. KORA påpeger endvidere, at de fleste studier undersøger effekten af offentlig-privat samarbejde på medarbejdertilfredsheden ved gennem undersøgelser at spørge til medarbejdernes selvoplevede tilfredshed før og efter igangsættelsen af det offentlig-private samarbejde. KORA vurderer, at dette metodemæssigt er problematisk, og at denne type studier med fordel kunne være suppleret af studier af mere objektive indikatorer såsom udvikling i løn- og arbejdsvilkår.

I denne analyse er ikke gennemført den type analyser, som KORA efterlyser. Dette er dels en konsekvens af den måde, analysen er designet på, hvor der har været gennemført en bred analyse af flere opgaveområder snarere end caseanalyser af udvalgte eksempler på offentlig-privat samarbejde. Og dels er det en konsekvens af, at de data, som KORA anbefaler, der anvendes, ikke er offentligt tilgængelige.

De data, der er anvendt, er i stedet spørgeskemaundersøgelser ikke til medarbejderne men til de kommunale fagchefer. De kommunale fagchefer har generelt en positiv vurdering af effekterne af offentlig-privat samarbejde på medarbejdertilfredsheden. Men dette resultat skal naturligvis tages med det forbehold, at opgaverne efter udbud som oftest ikke længere vil blive varetaget i kommunerne.

9.8.2 Produktivitetskommissionen

Som beskrevet i kapitel to trækker Produktivitetskommissionen i dens gennemgang af eksisterende litteratur i høj grad på KORAs analyse. Hvor Produktivitetskommissionens rapport særligt adskiller sig fra KORAs rapport ved at Produktivitetskommissionen i højere grad opstiller anbefalinger for offentlig-privat samarbejde, dels gennem udbud og dels gennem frit valg. Derfor ses i det følgende på Produktivitetskommissionens anbefalinger og på, om der er sammenfald mellem Produktivitetskommissionens anbefalinger og de anbefalinger, som denne analyses resultater har ført frem til. Først ses på Produktivitetskommissionens anbefalinger omkring udbud, herefter på frit valg.

9.8.2.1. Produktivitetskommissionens anbefalinger omkring offentlig-privat samarbejde gennem udbud

Jævnfør kapitel to har Produktivitetskommissionen 13 anbefalinger omkring de offentlige myndigheders anvendelse af offentlig-privat samarbejde gennem udbud. Disse, samt Quartz+Cos og Rambølls vurderinger heraf, er beskrevet i tabellen nedenfor.

Tabel 9.11. Produktivitetskommissionens anbefalinger vedrørende offentlig-privat samarbejde gennem udbud

#	Anbefaling fra Produktivitetskommissionen	Quartz+Co og Rambølls vurdering
1	Offentlige myndigheder skaber konkurrence om alle de offentlige opgaver, der egner sig til anvendelse af konkurrence.	Ikke en del af kommissoriet for denne analyse.
2	Den enkelte statslige, regionale og kommunale myndighed sætter kvantitative mål for, hvor stor en del af deres serviceydelser der skal udbydes. Målene sammenholdes med den faktiske udvikling, revideres mindst hvert andet år og offentliggøres med en begrundelse.	Understøttet af denne analyses resultater
3	Regioner og kommuner med passende mellemrum gennemgår deres opgaveportefølje med henblik på at identificere serviceydelser, der med fordel kan udbydes.	Understøttet af denne analyses resultater
4	Der afsættes statslige ressourcer til at støtte offentlige myndigheder i at udbyde flere af deres serviceydelser.	Delvist understøttet af denne analyses resultater
5	Det undgås, at lovgivning begrænser de offentlige myndigheders muligheder for at udbyde opgaver på områder, hvor myndighederne vurderer, at udbud kunne give en billigere og/eller bedre opgaveløsning, herunder driften af folkeskoler, skolefritidsordninger, ungdomsskoler, musikskoler, gymnasier og erhvervsuddannelser.	Understøttet af denne analyses resultater
6	Offentlige ordregivere udformer udbudsmateriale, så det er attraktivt for så mange kvalificerede leverandører som muligt at byde, herunder udenlandske leverandører.	Understøttet af denne analyses resultater
7	Offentlige ordregivere undgår at tage særlige hensyn til lokale leverandører og undgår at bruge sociale klausuler i offentlige kontrakter og indkøbsaftaler.	Understøttet af denne analyses resultater
8	Offentlige myndigheder løbende overvejer, hvor indkøbs- og udbudsopgaverne løses mest effektivt, herunder om opgaverne skal løses lokalt, via samarbejde med andre offentlige myndigheder eller via centralt indgåede aftaler.	Understøttet af denne analyses resultater
9	Centrale aftaler indrettes, så de understøtter produktiviteten i den offentlige sektor.	Ikke en del af kommissoriet for denne analyse.

#	Anbefaling fra Produktivitetskommissionen	Quartz+Co og Rambølls vurdering
10	Offentlige myndigheder kombinerer frit valg med udbud på fritvalgsområder, hvor der ikke er markeds-mæssige forudsætninger for at skabe løbende konkurrence mellem leverandørerne.	Delvist understøttet af analysens resultater
11	Tilbudslovens begrænsninger på antallet af bud, der kan indhentes og forhandles ved offentlige bygge- og anlægsopgaver, fjernes.	Ikke undersøgt
12	Offentlige ordregivere skaber hyppig og dynamisk konkurrence om en opgave under hensynstagen til, at der kan være gevinster ved at indgå langvarige kontrakter med private leverandører.	Delvist understøttet af denne analyses resultater
13	Regionale og kommunale myndigheder, der har svært ved at nå deres mål, får tilbudt en gratis potentialeafklaring og implementeringsplan, mod at materialet bliver offentliggjort og diskuteret på det politiske niveau.	Delvist understøttet af denne analyses resultater

De enkelte anbefalinger gennemgås nærmere nedenfor.

#1: Offentlige myndigheder skaber konkurrence om alle de offentlige opgaver, der egner sig til anvendelse af konkurrence.

Det har ikke været en del af kommissoriet for denne analyse at forholde sig til, om de offentlige myndigheder bør skabe konkurrence om alle opgaver, der egner sig til anvendelse af konkurrence. Men det kan bemærkes, at måtte kommunerne ønske at skabe konkurrence om alle opgaver, der egner sig til anvendelse af konkurrence, er der ikke identificeret umiddelbare barrierer herfor på de analyserede opgaveområder.

#2: Den enkelte statslige, regionale og kommunale myndighed sætter kvantitative mål for, hvor stor en del af deres serviceydelser der skal udbydes. Målene sammenholdes med den faktiske udvikling, revideres mindst hvert andet år og offentliggøres med en begrundelse.

Det er Quartz+Co og Rambølls vurdering, at de kommunale myndigheder med fordel kan udarbejde en samlet strategi for offentlig-privat samarbejde. Strategien kan med fordel indeholde kvantitative målsætninger for graden af konkurrenceudsættelse, som kommunerne ønsker at opnå. Herved kan sendes et klart signal til særligt de private leverandører om hvor attraktivt en kunde den enkelte kommune kan antages at være fremadrettet, hvilket kan føre til lavere priser og højere kvalitet også på den korte bane.

#3: Regioner og kommuner med passende mellemrum gennemgår deres opgaveportefølje med henblik på at identificere serviceydelser, der med fordel kan udbydes

Det er Quartz+Co og Rambølls vurdering, at de kommunale myndigheder med fordel kan udarbejde en samlet strategi for offentlig-privat samarbejde. Som led i en løbende opdatering af strategien bør kommunens samlede opgaveportefølje gennemgås.

#4: Der afsættes statslige ressourcer til at støtte offentlige myndigheder i at udbyde flere af deres serviceydelser
Quartz+Co og Rambøll anbefaler, at der fra centralt hold afsættes ressourcer til videndeling, potentialeafklaring samt til gennemførelse af egentlige udbudsforløb. Ressourcerne bør i første omgang rettes mod de blødere velfærdsområder, hvor der er størst usikkerhed i kommunerne dels omkring hvorvidt udbud kan give den ønskede effekt og dels omkring hvordan udbud gribes rigtigt an. Om ressourcerne afsættes fra statslig side eller via andre forvaltningsniveauer er efter Quartz+Cos vurdering mindre afgørende.

#5: Det undgås, at lovgivning begrænser de offentlige myndigheders muligheder for at udbyde opgaver på områder, hvor myndighederne vurderer, at udbud kunne give en billigere og/eller bedre opgaveløsning, herunder driften af folkeskoler, skolefritidsordninger, ungdomsskoler, musikskoler, gymnasier og erhvervsuddannelser.

På de gennemgåede områder er kun i meget begrænset omfang identificeret lovgivningsmæssige barrierer for anvendelse af udbud.

#6: Offentlige ordregivere udformer udbudsmateriale, så det er attraktivt for så mange kvalificerede leverandører som muligt at byde, herunder udenlandske leverandører.

Det er Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at det ikke er antallet af leverandører, der er afgørende, men leverandørernes professionalisme. Der kan således være en modsætning mellem at gøre udbuddet attraktivt for så mange leverandører som muligt, og at få de rette leverandører til at byde. Quartz+Co og Rambøll er dog enige i, at udbudsmateriale bør gøres attraktivt for udenlandske leverandører. Dette skal særligt ses i lyset af, at vi i interviews og workshops har mødt flere kommunale fagchefer, der har understreget, at man som oftest fra kommunernes side ikke ønsker udenlandske leverandører, da dette kan være med til at sende et indtryk til borgerne om, at arbejdspladserne sendes ud af landet. Det er heroverfor Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at en øget anvendelse af udenlandske leverandører på områder, hvor dette er muligt, kan øge effekterne af udbud, og at en øget anvendelse af udenlandske leverandører herunder kan bidrage til at løfte den samlede produktivitet i den del af den danske servicesektor, der betjener de offentlige myndigheder.

#7: Offentlige ordregivere undgår at tage særlige hensyn til lokale leverandører og undgår at bruge sociale klausuler i offentlige kontrakter og indkøbsaftaler

Såfremt det samlet set er økonomisk attraktivt for kommunerne at indarbejde erhvervspolitiske, uddannelsespolitiske eller beskæftigelsespolitiske hensyn i deres udbud er dette en god ide. Dog er det indtrykket, at der indarbejdelse af disse hensyn meget sjældent er baseret på egentlige opgørelser og kvantificering af fordele og ulemper. Det er endvidere Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at det er meget tvivlsomt, om der er et samlet økonomisk rationale i at indarbejde erhvervspolitiske hensyn i udbudsbetingelserne. Dette blandt andet eftersom langt de fleste arbejdspladser typisk bliver i kommunerne også selv om der vælges leverandører, der ikke har hovedsæde i kommunen. Det er i forlængelse heraf anbefalingen, at sådanne hensyn ikke indarbejdes.

#8: Offentlige myndigheder løbende overvejer, hvor indkøbs- og udbudsopgaverne løses mest effektivt, herunder om opgaverne skal løses lokalt, via samarbejde med andre offentlige myndigheder eller via centralt indgåede aftaler.

Dette forslag er sammenfaldende med Quartz+Cos og Rambølls anbefaling om dels at anvende de rette kompetencer i opgaveløsningen, uanset hvor i kommunen disse måtte sidde, og dels at sikre øget volumen i udbudene gennem enten tværkommunale eller nationale udbud. Det er dog Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at tværkommunale udbud kan være komplekse at løfte, og at kommunerne i første omgang bør sikre en øget volumen inden for kommunegrænsen eller at tværkommunalt samarbejde fokuseres på områder, som er mindre komplekse, eksempelvis vejområdet. Når kommunernes egne muligheder er fuldt afsøgte kan kommunerne indgå i tværkommunale samarbejder og først herefter søge at indgå i tværkommunale samarbejder. Det er desuden Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at tværkommunale samarbejder med fordel kan understøttes ved at der fra centralt hold gennemføres nationale udbud, som kommunerne kan indgå i, eksempelvis indenfor facility management.

#9: Centrale aftaler indrettes, så de understøtter produktiviteten i den offentlige sektor.

Dette har ikke været en del af kommissoriet for denne analyse.

#10: Offentlige myndigheder kombinerer frit valg med udbud på fritvalgsområder, hvor der ikke er markeds-mæssige forudsætninger for at skabe løbende konkurrence mellem leverandørerne

Der er ikke i denne analyse fundet opgaveområder, hvor der ikke er markeds-mæssige forudsætninger for at anvende udbud. Omvendt er der fundet flere uhensigtsmæssigheder ved involvering af private leverandører gennem traditionelle frit valgs-modeller samt gennem det eksisterende system for valg af rette tilbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge. Det er derfor Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at der snarere bør anvendes udbud end godkendelsesmodeller til sikring af det frie valg, hvor det er relevant. Desuden bør der efter vores vurdering indhentes svenske erfaringer med anvendelse af udbud på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge.

#11: Tilbudslovens begrænsninger på antallet af bud, der kan indhentes og forhandles ved offentlige bygge- og anlægsopgaver, fjernes.

Dette har ikke været en del af kommissoriet for denne analyse.

#12: Offentlige ordregivere skaber hyppig og dynamisk konkurrence om en opgave under hensynstagen til, at der kan være gevinster ved at indgå langvarige kontrakter med private leverandører.

Det er Quartz+Cos og Rambølls vurdering, at der her er to formål, der står overfor hinanden. På den ene side viser de gennemførte analyser, at de offentlige myndigheder kan opnå betydelige fordele ved at sikre en øget volumen i udbud af de offentlige opgaver. På den anden side er det naturligvis ønskværdigt, at der foretages en løbende konkurrenceudsættelse. Det er samlet set vores vurdering, at det vil være hensigtsmæssigt, at de offentlige myndigheder anvender en kombination af en fast kontraktperiode og en optionsperiode, for på den måde at give leverandørerne de rette incitamenter til dels at byde på opgaverne og dels til fuldt ud at leve op til kontraktvilkårene i kontraktperioden.

#13: Regionale og kommunale myndigheder, der har svært ved at nå deres mål, får tilbudt en gratis potentialeafklaring og implementeringsplan, mod at materialet bliver offentliggjort og diskuteret på det politiske niveau.

Quartz+Co og Rambøll er enige i denne anbefaling dog med den justering, at der med fordel kan være en mindre kommunal medfinansiering – eventuelt svarende til 10 – 20 procent af de samlede udgifter eller den samlede interne tid – for at sikre, at der er den nødvendige opbakning til potentialeafdækningen. Desuden bør potentialeafdækningen foretages ud fra en ensartet metode og der bør også stilles ressourcer til rådighed til selve kravspecificeringen, som kan være særligt svær på de bløde velfærdsområder.

9.8.2.2. Produktivitetskommissionens anbefalinger omkring offentlig-privat samarbejde gennem frit valg
Jævnfør kapitel to har Produktivitetskommissionen tre anbefalinger omkring de offentlige myndigheders anvendelse af offentlig-privat samarbejde gennem udbud. Disse, samt Quartz+Cos og Rambølls vurderinger heraf, er beskrevet i tabellen nedenfor.

Tabel 9.12. Produktivitetskommissionens anbefalinger vedrørende offentlig-privat samarbejde gennem frit valg

#	Anbefaling fra Produktivitetskommissionen	Quartz+Co og Rambølls vurdering
1	Der igangsættes en evaluering af frit valg, hvor det bl.a. undersøges, hvilke effekter ordningerne har haft på den offentlige sektors produktivitet og effektivitet, kvaliteten i ydelsen og konkurrencen i markedet.	Ikke en del af kommissoriet for denne analyse.
2	Fritvalgsordningerne indrettes, så lave transaktionsomkostninger og så lige konkurrence som muligt gør det attraktivt for private leverandører at etablere sig på markedet. Konkret anbefales det, at <ul style="list-style-type: none"> - Reglerne for kommunernes beregninger af fritvalgspriser forenkles med henblik på at gøre det mindre omkostningsfyldt for kommunerne og skabe større gennemsigtighed for leverandørerne. - Offentlige myndigheder, der vælger at skabe frit valg gennem anvendelse af godkendelse, holder transaktionsomkostningerne for de private leverandører lave, fx ved at ensrette godkendelsesprocesserne og udforme mere standardiseret materiale til godkendelsesprocessen på tværs af myndigheder. - Kommuner og regioner sikrer, at borgerne har adgang til sammenlignelige og opdaterede kvalitetsindikatorer på fritvalgsområderne. 	Understøttet af denne analyses resultater
3	Erfaringerne fra frikommuneforsøgene med tilkøbsydelse evalueres af en uafhængig central instans, der bl.a. vurderer de potentielle fordele ved samproduktion af serviceydelse over for risikoen for krydssubsidiering af tilkøbsydelse leveret af offentlige myndigheder	Ikke en del af kommissoriet for denne analyse.

Som det fremgår, er kun én af Produktivitetskommissionens anbefalinger på fritvalgsområderne omfattet af kommissoriet for denne analyse. Alle tre anbefalinger, som Produktivitetskommissionen har på den del af fritvalgsområderne, som også er undersøgt i nærværende analyse – forenkling af takstmodeller, sikring af lave transaktionsomkostninger for private leverandører og udvikling af sammenlignelige kvalitetsindikatorer – er understøttet af analysens resultater.