

Rapport "Analyse af offentlig-privat samarbejde"

Finansministeriet bestilte i begyndelsen af 2014 en rapport om offentlig-privat samarbejde. Formålet med rapporten blev drøftet i pressen i foråret 2014. Quartz+Co og Rambøll vandt opgaven med at udarbejde rapporten.

Rapporten var forventet i sommeren 2014, men er først blevet offentliggjort på Finansministeriets hjemmeside 18. december 2014. Offentliggørelsen har ikke været fulgt af pressemeddelelser eller nyheder fra Finansministeriets side.

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.

Grundlaget for analysen er spørgeskemaundersøgelser blandt de kommunale fagchefer, udbudschefer, og private leverandører.

Analysespørgsmål

Analysen behandler ikke spørgsmålet om, hvorvidt offentlig-privat samarbejde er godt. Analysen har fokus på *hvornår og under hvilke* betingelser offentlig-privat samarbejde har positive og mindre positive effekter.

Analysens formål er at opnå en større viden om effekterne af offentlig-privat samarbejde og at få mere viden om de barrierer og muligheder, der er for at øge kvalitet og omkostningseffektivitet.

Analysen undersøger derfor både på de økonomiske og ikke-økonomiske effekter af offentlig-privat samarbejde. De ikke-økonomiske effekter, der undersøges, er faglig/objektiv kvalitet, medarbejdertilfredshed og brugertilfredshed.

Analysens ambition er både at have det kommunale og virksomhedernes perspektiv i forhold til offentlig-privat samarbejde.

Analyseområder

Analysen går på tværs af landets 98 kommuner og behandler både udbud og frit valg.

Fem områder er analyseret i dybden:

- Facility management
- Det kommunale vejområde
- Hjemmeplejeområdet
- Plejecenterområdet
- Det specialiserede socialområde for børn og unge med særlige behov

Analysens tværgående konklusioner

Analysen kommer frem til fem hovedkonklusioner:

- 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 frit-valgsordningerne mere blandede. Frit-valgsordninger øger serviceudbuddet for borgerne. Men såvel kommuner som leverandører vurderer, at effekterne i forhold til omkostningseffektivitet og kvalitet er mere blandede.*

Uddybning af konklusioner

Det fremgår af rapporten, at erfaringerne med udbud er blandede fra område til område. Nogle områder er i høj grad allerede konkurrenceudsat, hvor andre er det i mindre grad. Der er også stor forskel kommunerne imellem i brugen af offentlig-privat samarbejde.

Forventningerne til positive økonomiske effekter er størst på det tekniske område. De økonomiske effekter på de undersøgte områder ligger brutto mellem 5-10% dog med en betydelig variation. Herfra skal trækkes omkostningerne til selve udbudsprocessen, der varierer mellem 1 og 3%.

I forhold til barrierer for udbud så er der en nuancering til hovedkonklusionen, at en gruppe kommuner 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.

Spredningen i brugen af offentligt-privat samarbejde kan hænge sammen med, at der i nogle kommuner eksisterer et ønske om at bibeholde kompetencerne internt og beholde forsyningspligten på kommunale hænder. Det gælder særligt på de blødere velfærdsområder, herunder hjemmeplejeområdet. Samtidig har tilstedeværelsen af et budgetpres i den enkelte kommune betydning for gennemførelsen af udbud. Udbud er i disse tilfælde gennemført ud fra et ønske om at opnå økonomiske besparelser.

Hertil kommer en række konklusioner målrettet de fem undersøgte områder.

Analysens anbefalinger

Analysens anbefalinger handler både om udbud og frit valg, og falder inden for tre områder:

- Rammebetingelser for offentlig-privat samarbejde 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.
- Kommunernes strategiske fokus på offentlig-privat samarbejde 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.
- Kommunernes styring og kompetencer indenfor offentlig-privat samarbejde 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.

Anbefalingerne rettet mod 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

Anbefalingerne rettet mod frit valg:

	Rammebetingelser	Strategisk fokus	Styring og kompetencer
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Forbedring af Tilbudsportalen som styringsværktøj 2. Øget forudsigelighed i de kommunale takster, de enkelte leverandører modtager 	<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 gennemgodkendelse 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

Frit valg	<p>3. Udvikling af mere ensartede og gennemsigtige prisberegningsmodeller</p> <p>4. Borgere tildeles enten privat eller kommunal hjemmeplejeleverandør ved, hvis borgeren ikke træffer et aktivt frit valg</p> <p>5. Mere målrettede indikatorer for offentlig-privat samarbejde på fritvalgsområderne samt på det specialiserede socialområde for udsatte børn og unge</p>	9. Administrativ forsimpning af godkendelsesprocessen
-----------	---	---

Af rapporten fremgår det, at anbefalingerne ikke kan implementeres uden videre, de skal deltageres og behandles yderligere, før der kan ske en implementering.

OAo vurderinger

Generelt har analysen en positiv tilgang til offentlig-privat samarbejde. Det betyder, at der ikke kigges på, hvilke negative effekter offentlig-privat samarbejde kan have. Der kigges heller ikke på de bredere samfundsmæssige effekter af offentlig-privat samarbejde. Det er primært de økonomiske effekter, der er kigges på, det afspejler sig også i konklusionerne og anbefalingerne.

I forhold til anbefalingen om en *Ensartet og national opgørelse af kvalitet på velfærdsområderne* vurderer OAo, at det kan være godt med kvalitetsstandarder, da det kan sikre, at der skal leves op til en hvis kvalitet ved udlicitering. På den anden side kan en ensartet og national fastsat kvalitetsstandard fratage kommunalbestyrelserne deres mulighed for selv at prioritere, hvilken kvalitet de ønsker i deres serviceudbud. Samtidig kan det føre til øget bureaukrati, da der skal være dokumentation af efterlevelse af kvalitetsstandarder.

I forhold til anbefalingerne om *større udbud* og udbud på tværs af kommuner, for at få fordel af de økonomiske gevinster, der er ligger i stordrift, vurderer OAo, at der er et ensidigt billede af de økonomiske fordele ved større volumen. Større volumen kan også have negative konsekvenser, det kan være medvirkende til monopoldannelse, da det kun er store private aktører, der vil kunne byde ind på store koordinerede udbud. Det vil have en negativ konsekvens for små og mellemstore virksomheder.

Anbefalingen om større udbud harmonerer ikke med udkastet til den nye udbudslov, hvor det er fremhævet i høringsmaterialet, at den nye lov er en forbedring for små og mellemstore virksomheders mulighed for at deltage når der sendes opgaver i udbud. Med forslaget til den nye udbudslov lægges der op til, at det offentlige skal overveje om udbud kan deles op i mindre dele, så små og mellemstore virksomheder kan byde ind og det foreslås, at der indføres en pligt til at begrunde, hvorfor en konkret udbud ikke deles op.

Analysen forholder sig til, at der kan være andre politiske formål med et udbud end de rent økonomiske. Her anbefaler analysen, at der er en *klar opgørelse af økonomiske fordele og ulemper ved at anvende udbud til erhvervspolitiske, uddannelsespolitiske, socialpolitiske og beskæftigelsespolitiske formål*. Der bliver ikke fremsat ideer til, hvordan en sådan klar opgørelse kan se ud og i den forbindelse også at have et blik på arbejds- og sociale klausuler i udbud.

Selvom et af formålene med analysen er at undersøge ikke-økonomiske effekter herunder bl.a. medarbejderforhold, så sker det i meget lille grad. Og konklusionerne angående medarbejderforhold er baseret på svar fra udbudschefer og fagchefer i kommunerne. Der er ikke lavet en systematisk undersøgelse af, hvilke konsekvenser udbud og frit valg har for de berørte medarbejdere.

Analysen peger på, at der gennem konkurrence kan fremmes nye og innovative løsninger i opgavevaretagelsen. Det bliver dog ikke klart, hvordan konkurrence fører til nye og innovative løsninger. Endvidere forholder analysen sig ikke til det videnstab kommunerne kan opleve ved udlicitering.