

Indhold

Redaktørens intro	1
Kommercielle OPP'er – en casegennemgang af Randers Svømmebad som OPP	3
Fra fuldtid til deltid – medarbejderkonsekvenser ved udlicitering.....	6
Farvel til leverandøren – goddag til implementeringsteamet! Offentlig-privat samarbejde om udsatte børn, unge og familier	9
Konkurrenceudsættelse – hvordan vinder kommunen på den lange bane?.....	12
Konstruktionen af kvalitet i den markedsgjorte stofbehandling	14
Korte nyheder og litteratur.....	16
Redaktionelle fakta	18

Redaktørens intro

*Ole Helby Petersen, redaktør, KORA
(olhe@kora.dk)*

Som det fremgår længere inde i bladet har SSFR-regeringen besluttet at afskaffe den tidligere VK-regerings bindende måltal for omfanget af konkurrenceudsættelse i kommunerne. Udmeldingen er interessant, fordi den markerer et brud med mange års politik på området, hvor man fra statslig side via bindende målsætninger har forsøgt at tvinge kommunerne til at konkurrenceudsætte en større andel opgaver. Omvendt kan man spørge, hvor stor betydning afskaffelsen af den bindende målsætning reelt vil få.

Flere ting taler for, at afskaffelsen af den bindende målsætning i praksis ikke vil få den store betydning. For det første var der tale om en målsætning, som gjaldt for kommunerne under ét og derfor ikke forpligtede den enkelte kommune på et specifikt niveau for konkurrenceudsættelse. For det andet har der i de seneste år i mange kommuner været gennemført et strategisk arbej-

de med konkurrenceudsættelse, som gradvist er blevet forankret og institutionaliseret i organisationerne. Dette arbejde rulles ikke uden videre tilbage i en situation, hvor kommunerne er pressede på budgetterne og derfor søger nye måder at samarbejde på og nye måder at effektivisere opgaveløsningen. Det vil derfor være naivt at tro, at afskaffelse af den såkaldte IKU-målsætning i sig selv vil ændre væsentligt på kommunernes brug af konkurrenceudsættelse som et værktøj i opgaveløsningen.

Når det er sagt, er det væsentligt at minde om, hvad der bør være relevante succeskriterier for arbejdet med konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor. Succeskriteriet bør netop ikke være, hvor mange eller få af de offentlige opgaver der konkurrenceudsættes, men derimod hvilke effekter der opnås ved at udbyde opgaverne på det private marked. Altså om den offentlige sektor via konkurrenceudsættelse kan levere bedre eller billigere løsninger til borgerne for skattekrone.

Nylige undersøgelser fra både Danmark og udlandet indikerer, at der er dokumenteret besparelser i størrelsesordenen 5-15% ved konkurrenceudsættelse på de tekniske opgaveområder, mens der endnu mangler solid dokumentation af effekterne af konkurrenceudsættelse på de store velfærdsområder, som bl.a. inkluderer ældrepleje, sundhed og socialområdet.

I et effektmålingsperspektiv er den manglende viden om effekter af konkurrenceudsættelse på velfærdsområderne i sagens natur problematisk, fordi det derved ikke er dokumenteret, om brugen af private leverandører faktisk giver bedre kvalitet eller billigere løsninger. Det bør alle – både offentlige og private – parter være utilfredse med.

Set fra borgernes og den offentlige sektors perspektiv er den manglende dokumentation problematisk, fordi man ret beset mangler viden om, hvad man får for pengene. For eksempel har der nu eksisteret frit valg på hjemmehjælpsområdet i 10 år, uden at det har været systematisk dokumenteret, om hjemmehjælpsmodtagerne får den bedste kvalitet hos de kommunale eller private leverandører. Men også for de private leverandører af serviceydelser er den manglende dokumentation problematisk, fordi deres eksistensgrundlag på længere sigt jo netop afhænger af, at de som leverandører kan levere ydelser og produkter, som er konkurrencedygtige med den offentlige serviceproduktion.

Mens der fra politisk side justeres på politikker og regulering, fx af fritvalgsområdet, er det således væsentligt endnu engang at minde om behovet for, at der igangsættes uafhængige evalueringer og effektanalyser af erfaringerne med konkurrenceudsættelse og offentligt-privat samarbejde i Danmark.

I modsat fald risikerer vi at havne i en situation, hvor vi som samfund kaster penge efter beslutninger, som mangler grundlag i dokumenterede erfaringer og evidens. Det kan ingen parter være tilfredse med.

Denne udgave af OPP-nyt bringer fem artikler, som præsenterer ny viden og erfaringer med offentligt-privat samarbejde:

- 1 I første artikel skriver Anders Skak, Lars Keld Hansen og Rikke Beckmann Danielsen om erfaringerne med kommercielle OPP'er med Randers Svømmebad som case.
- 2 I anden artikel præsenterer Anders Hjelholt og Jeppe Rasch Christensen resultaterne fra en analyse af medarbejderkonsekvenser i forbindelse med udlicitering af plejecentre i Gribskov Kommune.
- 3 I tredje artikel skriver Bianca Albers om erfaringer med offentligt-privat samarbejde på det specialiserede socialområde.
- 4 I fjerde artikel skriver Anette Friis om konkurrenceudsættelse, og hvordan kommunen vinder på den lange bane.
- 5 I femte artikel skriver Astrid Bay med udgangspunkt i erfaringer fra Glostrup Kommune om konstruktionen af kvalitet i den markedsgjorte stofbehandling.

Sædvanen tro rundes bladet af med en sektion med korte nyheder og ny litteratur på OPS- og OPP-området.

Debatten om OPS og OPP fortsætter!

Velkommen til andet nummer af OPP-nyt i 2012 og god læselyst!

Kommercielle OPP'er – en casegennemgang af Randers Svømmebad som OPP

*Af Anders Skak, Gribskov Gruppen
(anders@3xskak.dk),
Lars Keld Hansen, Randers Kommune
(lars.keld.hansen@randers.dk) & Rikke
Beckmann Danielsen, Deloitte
(rdanielsen@deloitte.dk)*

Offentlig-private partnerskaber (OPP) ses som et middel til at finansiere fremtidige infrastrukturprojekter og offentlige investeringer i brede-
re forstand.

En ny udvikling inden for OPP i dansk sammenhæng er det, der kan kaldes kommercielle OPP'er. Et kommercielt OPP er karakteriseret ved, at fx en bygning ikke udelukkende anvendes til et offentligt formål, men også til kommercielle aktiviteter, hvor summen af aktiviteter integreres i en OPP-forretningsmodel.

Dette er tilfældet i forbindelse med Randers Svømmebad som OPP, hvor den offentlige anvendelse af centret er 20%, og den kommercielle anvendelse er 80%. Randers Svømmebad som OPP er den første OPP af sin art på kultur- og fritidsområdet i Danmark, og projektet har nogle innovative perspektiver i forhold til levering af fremtidens velfærdssydelser i et samarbejde mellem det offentlige og det private.

Artiklen gennemgår forretningsmodellen for Randers Svømmebad som OPP med udgangspunkt i såvel den offentlige som den private parts motivation til at gå ind i projektet.

Randers Kommunes motivation til at udbyde et OPP-projekt

Den væsentligste motivationsfaktor for Randers Kommune i forbindelse med udbuddet af projektet var, at de ønskede at stille nye svømme-faciliteter til rådighed for kommunens borgere, men kommunen havde ikke mulighed for at foretage en stor anlægsinvestering.

Budgetrestriktionen i kombination med ønsket om at søge at udvikle nye samarbejdsformer og

danne fundamentet for innovation var årsagen til, at Randers Kommune ønskede at prøve kræfter med et OPP-projekt.

Gribskov Gruppen – den private parts motivation til at byde på projektet

Gribskov Gruppen har i de senere år udviklet et tæt samarbejde med GMF. GMF er en tysk operatør af svømmecentre, som har mere end 25 års erfaring fra drift af mere end 100 svømmecentre i Europa. Herfra har GMF fået grundig indsigt i, hvordan OPP leisure centre kan drives og optimeres. Denne indsigt var afgørende for Gribskov Gruppens interesse i at byde på projektet. Leisure Centre er et udvidet svømme-koncept, der inkluderer leg (vandruksjebaner mv.), traditionel svømning, fitness, spa- & wellnessafdelinger.

Disse såkaldte leisure centre er markant anderledes tænkt end konventionelle danske svømmebade med større fokus på morskab, spa- & wellness og sammentænkning med fitness.

Et yderligere aspekt ved forretningsmodellen er, at GMF har erfaring med at løbe kommercielle risici i forbindelse med driften af svømmebade. GMF har opbygget et erfaringsgrundlag og en erfaringsdatabase, hvor en række parametre, fx demografi, befolkningstæthed og opland, giver et retvisende billede af, hvor mange betalende gæster der vil komme i svømmebadet. Dette var en afgørende forudsætning for at bygge forretningsmodellen.

Forretningsmodellen for Randers Svømmebad som OPP

I forbindelse med Randers Svømmebad blev der bygget en forretningsmodel baseret på GMF's forventninger til antallet af gæster i svømmebadet. Netop erfaringsbasen, i forhold til hvordan et leisure center skal indrettes for at sikre indtægtsgrundlag, og den deraf følgende vilje til at

løbe en kommerciel risiko, er de to grundsten i etableringen af forretningsmodellen for Randers Svømmebad som OPP.

Med udgangspunkt i udbudsmaterialet, som blev udarbejdet af PwC, Holst Advokater samt Rambøll, var de overordnede mål med forretningsmodellen, at:

- den private part selv er ansvarlig for at finansiere projektet og bygningerne, og kommunen betaler en rådighedsbetaling for de ydelser, de køber af OPP-selskabet. Med andre ord køber kommunen en ydelse i stedet for at foretage en anlægsinvestering.
- udvikle en løsning, hvor kommunen kan stille et markant anderledes tilbud til rådighed for borgerne uden at belaste det kommunale driftsbudget væsentligt anderledes i forhold til det hidtidige kendte udgiftsniveau.
- komme frem til en løsning, der indebærer mindst mulig deponering for kommunen.
- finde en forretningsmodel, der kan rumme en kommerciel aktør og en kommune med fokus på, at begge aktører har meget forskellige afkastkrav og risikoprofiler, som skal tilgodeses i forretningsmodellen.

Forretningsmodellen afspejler overordnet organiseringen i et konventionelt OPP-projekt. Dog er der den modifikation, at bygningen, hvori leisure centret skal ligge, ejes af et selvstændigt selskab, "*Leisure Randers Ejendomme*". Denne konstruktion skyldes udelukkende skatte- og momsmæssige forhold.

Randers Kommune har indgået en OPP-kontrakt med Leisure Randers A/S og får brugsretten i henhold til OPP-kontrakten. Operatør-/driftsselskabet råder over personale, management, catering, marketing mv. og er således en virksomhed, som kan overdrages fuldt funktionsdygtigt i tilfælde af hæveopgør/konkurs.

Gribskov Gruppens rolle er således at være konceptudvikler, levere et nøglefærdigt byggeri, sikre at finansieringskilder tiltræder og at håndtere tilbudsprocessen.

Arbejdernes Landsbank og LR Realkredit stiller finansieringen til rådighed for projektet.

I Randers-eksemplet er det Raunstrup A/S, der er entreprenør på opgaven, og Gribskov Gruppen blev rådgivet af et team bestående af Bech Bruun, Grontmij og Deloitte.

Drivers i forretningsmodellen

Forretningsmodellen for Randers Svømmebad, som OPP muliggør, at Randers Kommune kan få opfyldt behovet for kommunal svømning, samtidig med at der stilles en række yderligere tilbud til rådighed for borgerne, omhandlende fitness, spa & wellness, yoga og genoptræning. Yderligere sikrer OPP-forretningsmodellen den løbende optimering og vedligehold af centret, således at der over den 28-årige driftsperiode stilles et vedligeholdt og indholdsmæssigt interessant tilbud til rådighed for kommunens borgere. Vedligehold og løbende kommerciel udvikling er nødvendigt for at sikre kunder i butikken.

Vi vurderer, at forretningsmodellen medfører en række fordele og ulemper.

Fordelene ved forretningsmodellen:

- Den private part har ansvaret for, at projektet leveres til tiden og til prisen samt i en kvalitet, hvor drift og vedligehold over 30 år er tænkt ind i projektet.
- Ved at samarbejde med en privat part opnår kommunen, at der stilles et markant anderledes tilbud til rådighed for borgerne med en begrundet forventning om forbedret folkesundhed.
- Gribskov Gruppen og GMF tilfører projektet erfaring fra mere end 100 projekter i Europa.
- OPP-modellen sikrer, at kun den del, der er en ren kommunal opgave, medfører deponering. På grund af deponeringsfritagelse skulle Randers Kommune ikke deponere i forbindelse med indgåelse af OPP-kontrakten.
- Kommunen har et kendt budget for denne aktivitet. OPP-modellen er med andre ord forbundet med en høj grad af budgetsikkerhed.
- Bliver projektet en kommerciel succes, er der indarbejdet en profitdelingsmekanisme i kontraktgrundlaget.

Ulemperne ved forretningsmodellen er, at den er relativ ufleksibel. Randers Kommune er forpligtet til at betale enhedsbetalingen i 30 år.

Hertil kommer, at politikerne i et eller andet omfang mister kontrollen, da det er borgernes efterspørgsel, der bliver udslagsgivende i forhold til centrets tilbud. Yderligere skal borgerne betale mere for at gå i svømmebadet, end man traditionelt betaler. Indgangsbilletten til Randers Svømmebad kommer til at koste 50 kr., hvilket også giver mulighed for at benytte spa- & wellnessafdelingen.

Processen

Forhandlingen af kontrakten har været en langstrakt proces, der løb over mere end et år.

Det er der flere grunde til. Den væsentligste grund er formentligt, at projektet er den første af sin art med en meget høj grad af kommerciel brug. Det betyder, at der skal være plads til at foretage en kommerciel optimering, hvilket skulle rummes i tilbudsprocessen.

Hertil kommer, at den finansielle struktur i kombination med kommunaløkonomiske forhold var en udfordring at få forhandlet på plads. Det krævede et par forhandlingsrunder at nå frem til en model, der tilgodeser såvel bank- og realkreditfinansiering som de kommunale depoteringsregler i forbindelse med OPP-projekter.

De vigtigste læresætninger er:

- at det er afgørende, at de tekniske kravspecifikationer ikke bliver for detaljerede, så de ikke giver plads til, at OPP-leverandøren kan foretage en kommerciel optimering af projektet. Med andre ord – hvis der kravspecificeres i et meget detaljeret omfang, får man ikke meget innovation ind i projekterne.

- at det er afgørende, at man inden udbudsmaterialet danner sig et grundigt overblik over, hvilke risici finansieringskilderne vil løbe, og hvilke risici finansieringskilderne ikke vil løbe, og at udbudsmaterialet – i det omfang det er muligt – indrettes herefter.

Kommercielle OPP'er i et bredere perspektiv

Der er nogle spændende perspektiver i casen med Randers Svømmebad som OPP i forhold til finansiering af velfærdsydelser. Udviklingen af forretningsmodeller i krydsfeltet mellem det offentlige og private kan medføre innovation i processer og ydelser, således at der kan stilles forbedrede tilbud til rådighed for borgerne, uden at det belaster de kommunale økonomiske rammer væsentligt anderledes end hidtil.

Der er en række andre områder, hvor der kan opnås kommerciel synergi mellem det offentlige og det private. For eksempel stadioner, multi-arenaer, sammentænkning af store offentlige kontorbyggerier med en række kommercielle aspekter, såsom hotel, p-huse, fitness og spa & wellness.

Visionen er, at erfaringerne fra Randers kan være med til at bane vejen for et nyt "mind-set" om offentligt-privat samarbejde; et mind-set med fokus på at høste gevinsterne af den innovation, der er i krydsfeltet mellem det offentlige og det private og dermed skabe et afsæt for at levere fremtidens velfærdsydelser.

Fra fuldtid til deltid – medarbejderkonsekvenser ved udlicitering

Af Anders Hjelholt (sanhj@ft.dk) & Jeppe Rasch Christensen (jeppe.christensen@3f.dk)

I jagten på besparelser, der kan få de kommunale budgetter til at balancere, udliciterer kommuner landet over stadig flere opgaver. Som noget relativt nyt er kommunerne begyndt at udlicitere opgaver inden for de "bløde" områder, der bl.a. tæller hjemmepleje og plejecentre, hvor de hidtil især har udliciteret opgaver på de "tekniske" områder, der bl.a. inkluderer vej- og bygningsvedligeholdelse samt renovation.

De bløde områder er kendetegnet ved at være meget personaletunge. Det betyder for det første, at tusindvis af medarbejdere i den offentlige sektor inden for de kommende år kan se frem til at skifte tilværelsen som offentlig ansat ud med en stilling i en privat virksomhed i takt med, at en større del af den offentlige opgaveportefølje – med inddragelsen af de bløde områder – sendes i udbud.

For det andet – og i logisk forlængelse af det første – er langt størstedelen af de offentlige udgifter på de bløde områder knyttet til medarbejdernes løn- og arbejdsvilkår. Dette bevirker, at en stor del af effektiviseringsgevinsten ved udlicitering, alt andet lige, skal findes ved at ændre på medarbejdernes løn- og ansættelsesforhold og/eller arbejdsgange.

At formålet med udbud af offentlige opgaver bl.a. er at opnå besparelser, er veldokumenteret. Derimod har der hidtil været meget lidt viden om, hvordan eventuelle besparelser opstår, herunder om disse alene sker som følge af bedre arbejdstilrettelæggelse og ressourceudnyttelse, eller om ændringer i medarbejdernes løn- og ansættelsesvilkår også er en faktor. Det er derfor relevant at afdække, hvad konkurrenceudsættelse reelt betyder for medarbejdernes løn- og ansættelsesforhold, herunder om overgangen fra en offentlig til privat overenskomst har betydning herfor. Et fokus på medarbejderne kan ikke mindst bidrage med et indblik i de proces-

ser, der sættes i gang, når en privat virksomhed får overdraget en opgave fra det offentlige og herved er med til at kvalificere beslutningsgrundlaget omkring øget konkurrence og udlicitering for beslutningstagere centralt og lokalt.

Snævert økonomifokus

Udlicitering har længe været et fokusområde for forskningslitteraturen, der især har fokuseret på det økonomiske besparelspotentiale ved udlicitering (Petersen et al., 2011). Det store fokus på økonomi har imidlertid overskygget en række andre og lige så relevante konsekvenser af udlicitering – ikke mindst de medarbejderrelaterede forhold.

Set i et medarbejderperspektiv rejser udlicitering en række centrale tematikker i forhold til bl.a. løn- og ansættelsesforhold, jobsikkerhed samt trivsel og arbejdsmiljø. Men som en gennemgang af litteraturen konkluderer, har forskningen på området i forhold til medarbejdere indtil nu været spredt (se faktaboks). Der har derfor manglet systematiske opsamlings, der kan være med til at skabe overblik over effekterne af udlicitering (Christensen & Hjelholt, 2012).

Fakta om litteraturgennemgangen

Nærværende artikel tager udgangspunkt i en litteraturgennemgang af ca. 50 danske, nordiske og internationale studier, der har undersøgt effekter af udlicitering på de medarbejderrelaterede forhold. De 50 studier er blevet udvalgt på baggrund af en screening af ca. 4.000 publikationer, der oprindeligt er blevet identificeret via søgninger i en lang række forskningsdatabaser. Publikationerne er efterfølgende af flere omgange blevet gennemgået og frasorteret ud fra relevans- og kvalitetsmæssige kriterier.

Kortlægning af medarbejder-effekter – fem hovedkategorier

Via en gennemgang af litteraturen – et såkaldt litteraturreview – har det været muligt at kortlægge og kategorisere effekterne af konkurrenceudsættelse for de medarbejderrelaterede forhold, som hidtidige studier har fundet. De forskellige konsekvenser af udlicitering for de medarbejderrelaterede forhold grupperer sig i fem overordnede kategorier: 1) lønforhold, 2) arbejdstid og arbejdsforhold, 3) medarbejdersammensætning, 4) tilfredshed og tryghed og 5) sundhed og helbred.

Erfaringerne fra litteraturreviewets fem hovedkategorier er mangeartede, men peger overordnet i retning af, at det økonomiske besparelspotentiale, som den offentlige udbyder kan opnå igennem udlicitering, til dels realiseres via forringelser af de medarbejderrelaterede forhold: Lønnen går ned, arbejdstiden og arbejdstempoet bliver sat op og medarbejdersammensætningen ændres i retning af flere yngre, mindre erfarne og lavere uddannede medarbejdere. Særligt de internationale studier peger stort set entydigt på, at udlicitering ikke er omkostningsfrit for medarbejderne.

Litteraturreviewet er dog overvejende baseret på internationale erfaringer fra det tekniske område, hvorfor effekterne af udlicitering i en dansk kontekst på et blødt område ikke nødvendigvis er tilsvarende.

Litteraturreviewet understreger hermed behovet for, at der bliver foretaget flere undersøgelser af konsekvenserne af udlicitering på de bløde områder. Ikke mindst i Danmark, hvor den nuværende viden er mangelfuld og primært baserer sig på konsulentrapporter med fokus på tilfredsheds- og helbredsemner (Christensen & Hjelholt, 2012). Dette fremstår som et paradoks i forhold til udviklingen i Danmark, hvor netop velfærdsområderne i stigende grad står over for at blive udliciteret.

Udlicitering af plejecentre i Gribskov Kommune

I bestræbelserne på at opnå mere indsigt om konsekvenserne af udlicitering for medarbej-

derne på velfærdsområderne, er det oplagt at vende blikket mod Gribskov Kommune.

Gribskov Kommune er interessant, fordi kommunen hører til én af de relativt få kommuner, der har stor erfaring med udlicitering af bløde velfærdsopgaver. Siden 1996 har Græsted-Gilleleje, som er den ene af ophavskommunerne til Gribskov Kommune, bl.a. udliciteret store dele af de kommunale opgaver inden for ældreplejen. Og i dag er over halvdelen af den kommunale ældrepleje udliciteret til private leverandører, herunder tre af kommunens plejecentre.

Erfaringerne fra Gribskov er særligt interessante, da stadig flere kommuner netop planlægger at udbyde driften af de kommunale plejecentre.

Fremgangsmåde

I denne artikel fremlægges resultaterne af et studie af udlicitering af to plejecentre i Gribskov Kommune (Bakkebo og Udsigten). Studiet er designet som et før-efter-studie, hvor udliciteringens effekt på de medarbejderrelaterede forhold er søgt undersøgt ved at sammenholde forholdene før (1999) og efter udliciteringen (2011). Studiet er gennemført med afsæt i anonymiseret løn- og personaledata rekvireret fra Gribskov Kommune (1999) og de to private leverandører Attendo og Aleris, der driver de udliciterede plejecentre i Gribskov.

Da der er tale om et langt tidsmæssigt spænd, er der anvendt kontroldata i form af registerdata, kvalitative interview og en analyse af overenskomsterne for henholdsvis offentligt og privat ansatte plejecentermedarbejdere.

Formålet har været at belyse, hvordan udliciteringen af de to kommunale plejecentre i Gribskov Kommune har påvirket de medarbejderrelaterede forhold.

Medarbejderkonsekvenser i Gribskov Kommune

Studiet af plejecentrene i Gribskov Kommune bidrager med en lang række nye indsigter omkring udliciteringens indvirkning på medarbejderrelaterede forhold. Nogle fund er i overens-

stemmelse med de internationale erfaringer, mens andre fund viser andre og nye resultater.

Et centralt resultat er, at medarbejdernes absolutte løn ikke er blevet forringet som følge af udliciteringen, men at lønsammensætningen i langt højere grad end tidligere er lagt an på et lavere fast timetal kombineret med såkaldt merarbejde. Merarbejde er i overenskomstmæssig sammenhæng lig med frivilligt overarbejde uden overarbejdsbetaling.

Forskydningerne i lønsammensætningen er tæt forbundet med et andet af studiets markante fund. Således finder studiet, at medarbejdernes samlede arbejdstid på plejecentrene er intakt, men at de private leverandører i langt videre udstrækning, end tilfældet var og er på Gribskov Kommunes offentlige plejecentre, ansætter medarbejdere i deltidsstillinger. Der er således sket en markant forskydning fra 37-timers fuldtidsansættelser til deltidsansættelser, primært i form af 28-timers deltidsansættelse, hvilket for mange medarbejders vedkommende kombineres med mulighed for merarbejde.

Som et andet element, der går imod de i litteraturreviewet iagttagede effekter af udlicitering, er, at medarbejdersammensætningen er blevet ændret, så medarbejderne i dag er ældre og bedre uddannede. Udviklingen i medarbejdersammensætningen er som nævnt overraskende sammenholdt med de hidtidige undersøgelser på området men dog tilnærmelsesvis parallel til den generelle udvikling på ældreområdet i Danmark, hvor uddannelsesniveaet er steget betragteligt siden SOSU-skolerne blev grundlagt i begyndelsen af 1990'erne.

Stigende arbejdspress

Endvidere finder studiet et stigende arbejdspress som følge af større plejetyngde og stigende krav til medarbejdernes fleksibilitet.

Som et yderligere element finder studiet, at overgangen fra den offentlige FOA/KL-overenskomst til den private FOA/DI-SBA-overenskomst har ført til en forringelse af medarbejdernes arbejdsforhold i forhold til barsel, ferie og barns sygdom, hvor den offentlige overenskomst er mere favorabel.

Da de undersøgte plejecentre er udliciteret til to forskellige private leverandører, der er underlagt vidt forskellige kontraktvilkår, har studiet desuden bidraget med indsigter i, hvad prisparameteret har af betydning for de medarbejderrelaterede forhold ved udlicitering. Studiet indikerer således, at en lav udbudspris afspejler sig direkte i de medarbejderrelaterede forhold, bl.a. i form af flere deltidsansættelser med et lavere timetal.

Sammenfatning

Samlet finder studiet, at udliciteringen har en betydelig effekt for de medarbejderrelaterede forhold, hvilket særligt kommer til udtryk i en langt mere fleksibel organisering af arbejdet.

Om den fleksible organisering af arbejdet er til det bedre eller til det dårligere afhænger af, hvilket perspektiv man anlægger. På den ene side kan den fleksible organisering ses som en vej til effektiv ressourceudnyttelse. På den anden side kan den ses som en forringelse af medarbejdernes mulighed for at få tilstrækkelig med timer til at oppebære en fuldtidsløn, da et fald i plejeefterspørgslen og plejebehovet vil afstedkomme et tilsvarende fald i efterspørgslen efter merarbejde.

Perspektivering

Et udbud og en efterfølgende udlicitering har i de undersøgte cases indvirket på de medarbejderrelaterede forhold. Beslutningstagere bør have disse effekter for øje, når de overvejer at udlicitere opgaver på de bløde områder, herunder plejecentre.

Et for ensidigt prisfokus i udbudsmaterialets tildelings- og underkriterier vil således forventeligt afspejle sig i de medarbejderrelaterede forhold, særligt i form af langt flere deltidsansættelser end i det offentlige. Det vil for de fleste medarbejders vedkommende nødvendiggøre supplerende merarbejde, hvilket i sidste instans vil være reguleret af efterspørgslen (fx plejebehovet).

En organisering af arbejdet baseret på et lavt fast timetal suppleret med merarbejde favoriserer desuden medarbejdere, der er/har mulighed

for at være fleksible. I et medarbejderperspektiv kan taberne ved en udlicitering derved blive de medarbejdere, der ikke kan eller vil tilpasse sig et fleksibelt arbejdsliv.

Om artiklen

Artiklen tager udgangspunkt i specialet "Fra medarbejder til merarbejder" af Anders Hjelholt og Jeppe Rasch Christensen fra hhv. Institut for Statskundskab, Københavns Universitet og Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet.

Læs mere

Christensen, Jeppe Rasch & Anders Hjelholt (2012): *Fra medarbejder til merarbejder*. Københavns Universitet/Roskilde Universitet.

Petersen, Ole Helby, Ulf Hjelmar, Karsten Vrangbæk & Lisa la Cour (2011): *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011*. Forlag: AKF.

Farvel til leverandøren – goddag til implementeringsteamet!

Offentlig-privat samarbejde om udsatte børn, unge og familier

Af Bianca Albers (ba@fec-dk.dk)
Familie & Evidens Center

Inden for de sidste år er der blevet udgivet en række rapporter og pjecer, som på forskellige måder har spredt budskabet om mulighederne for at skabe innovation via offentligt-privat samarbejde på det specialiserede socialområde (fx Udbudsportalen, 2012). Store dele af denne grå litteratur hviler på en gammeldags opfattelse af "leverandørrollen". Hvor leverandøren er den, der i henhold til kravene i et udbud leverer en given vare efter forudbestemte kvalitetskriterier. Færdig. Men: Innovation og øget effektivitet leveres desværre ikke som færdigpakke ad bagindgangen.

OPS kalder på samarbejde

Det offentlig-private samarbejde på socialområdet bliver nødt til at være langt mere, hvis forventningerne om at opnå positive resultater for slutbrugerne af serviceydelser skal indfries inden for rammen af vedvarende knappe ressourcer. Det skal være et reelt samarbejde, hvor den offentlige part tilpasser sine egne prioriteringer og organisation til beslutningen om at lade en privat aktør levere en specialiseret ser-

vice, og hvor den private part forholder sig nysgerrig, søgende og lydhør over for de offentlige behov og handlerammer. Og hvor begge parter med udgangspunkt i denne gensidige tilpasning forfølger reelle fælles mål for kommunens borgere. I dette scenario er der ikke plads til leverandører og bestiller – der er tværtimod brug for aktive, dedikerede samarbejdspartnere.

Erfaringerne med at levere evidensbaseret familiebehandling til kommuner i hovedstadsområdet viser dette ganske tydeligt. Familie og Evidens Center er en privat udbyder af evidensbaserede behandlingsprogrammer til familier med børn og unge med adfærdsvanskeligheder. Blandt centrets kommunale kunder findes der på den ene side dem, der henviser enkelte familier på ad hoc basis, og på den anden side dem, der indgår et mere omfattende samarbejde med centret, baseret på faste aftaler om antallet af henvisninger på årsbasis, særskilte prisaftaler samt strukturer for samarbejdsprocessen.

Evidensbaseret familiebehandling er en specialiseret ydelse, hvis implementering forudsætter, at behandlingsmodellen introduceres grundigt blandt de sagsbehandlere, der skal visitere til den, og at der etableres et tætmasket net af samarbejdsstrukturer med det professionelle netværk i kommunen, så behandlingsarbejdet

kan støttes optimalt fra alle sider. Særlig dette sidste element – samarbejdet – er et af de afgørende elementer for at få et offentligt-privat samarbejde til at lykkes, så det bliver et brækjern for at få den private, specialiserede ekspertise implementeret i den offentlige kontekst – for bæredygtig innovation altså.

Konkrete erfaringer med evidensbaseret familiebehandling

Arbejdet med at implementere "Multisystemisk Terapi" (MST) i den kommunale vifte af serviceydelser til familier anskueliggør dette ganske fint. MST er en hjemmebaseret og intens korttidsbehandling til familier med unge i alderen 12 til 17 år. Behandlingen sigter mod at reducere unges adfærdsvanskeligheder via et intenst arbejde i familien – særligt med forældrene til den unge – og i de systemer, der omgiver den unge, herunder skolen, fritidslivet, det familiære netværk, naboskabet etc. For at lykkes med at implementere MST i den kommunale kontekst, så behandlingsmodellen bliver en fast bestanddel af kommunens indsatser, er det derfor ikke tilstrækkeligt, at familieafdelingen bestiller en familiebehandling, der så "bare" leveres uden yderligere engagement fra kommunens side. For den kan kun leveres, når kommunens forskellige myndigheder og leverandører er indstillede på, at være medspillere i implementeringsprocessen ved fx:

- at træffe ledelsesmæssige beslutninger, der fortløbende understøtter anvendelsen af behandlingsmodellen af de visiterende sagsbehandlere.
- at tilpasse visitationen, således at det ved hver enkelt henvisning helt automatisk overvejes, om MST kunne være et alternativ til allerede eksisterende indsatser i kommunen.
- at engagere andre afdelinger – særlig skoleafdelingen – i implementeringen af MST, da positive resultater af behandlingen bl.a. er afhængige af, at PPR, skoler og fagkonsulenter kender til indsatsen, støtter den og samarbejder med familier, der er visiteret til MST.
- at træne egne medarbejdere – for eksempel støtte-kontaktpersoner eller sagsbehandlere

– i at kunne følge op på behandlingen efter dens afslutning for derigennem at sikre, at opnåede forandringer og positive resultater i familien kan fastholdes på lang sigt.

- at etablere en løbende monitorering af implementeringsarbejdet, således at den kommunale organisation løbende evaluerer behandlingsarbejdet og lærer af succeser – samt mangel på samme.

Set ud fra dette perspektiv er et offentligt-privat samarbejde ikke per se et instrument til at skabe og fastholde innovation. Det er snarere en velegnet struktur for at afprøve nye ting og kan være en effektiv løftestang for at få specialiseret ekspertise ind i offentlige organisationer – forudsat implementeringsarbejdet gøres godt nok. Hemmeligheden bag et vellykket OPS ligger derfor i al sin enkelthed i en effektiv implementering. Og netop denne effektive implementering er endnu et sjældent syn på velfærdsstatens forskellige sektorområder.

God implementering er nøglen til et OPS

En af de interessante modeller for effektiv implementering, som den langsomt fremvoksende implementeringsforskning inden for evidensbaseret familiebehandling har frembragt inden for de sidste år, er Fixsen's et al. (2005) "Active Implementation Framework", der bygger på tre centrale elementer: (1) Enhver implementeringsproces må forstås i fire faser – afsøgning, installation, begyndende implementering og fuld implementering – der afløser og overlapper hinanden i dynamiske, ikke altid lineære bevægelser. (2) Enhver implementering må bygge på et aktivt arbejde i domænerne *kompetenceudvikling, ledelse og organisatorisk tilpasning* og ledsages af en vedvarende monitorering af outcome og performancedata. (3) Implementeringsprocessen forankres i et implementeringsteam på mindst tre personer, som er fortrolig med ikke bare den innovation, der skal implementeres, men også med implementering som en disciplin i sig selv og de "improvement cycles", der bør ledsage denne implementering.

Med udgangspunkt i denne implementeringsteori har Familie og Evidens Center gjort gode er-

faringer med at bygge arbejdet med offentligt-private samarbejder på implementeringsteam – som de enheder, der ledsager den lokale implementering af en evidensbaseret familiebehandling ved snitfladen af interesserne hos den private og den offentlige aktør. Implementeringsteamet sammensættes af medlemmer, der repræsenterer den offentlige og den private aktør og påbegynder sit arbejde umiddelbart efter oprettelsen af et OPS. Alt efter hvilken implementeringsfase teamet bevæger sig i, kan teamets arbejde handle om:

- at støtte den kommunale organisation i at vælge den rette behandlingsmodel til den målgruppe af borgere, der står i fokus, udvikle en forandringsteori for implementeringsprocessen, definere resultatmål for målgruppen og procesmål for implementeringsprocessen m.m.
- at forberede begge organisationer på det reelle samarbejde – ved at drøfte kompetence- og rekrutteringsbehov, definere kompetenceområder og udpege områder for løbende koordinering, udpege centrale samarbejdspartnere i begge organisationer.
- at gøre den kommunale organisation parat til den begyndende implementering af behandlingsmodellen – via oplæg, besøg, udarbejdelse af procesbeskrivelser, forberedelse af dataindsamlingsystemer og lignende.
- at ledsage det reelle implementeringsarbejde via en vedvarende produktion af monitoringsdata til brug for forskellige faggrupper og organisatoriske roller, oprettelse af et beredskab til ad hoc problemløsning, justering af implementeringsprocessen i takt med, at implementeringserfaringer samles etc.

Implementeringsteamet får således en nøglerolle som ankerenhed for implementeringen af det offentligt-private samarbejde og er afhængig af kompetencer inden for såvel det fagfelt, der er i fokus af det offentligt-private samarbejde, som implementeringsteori og -praksis.

Samtidig skal teamet have den nødvendige beslutningskompetence for at kunne holde implementeringsprocessen på den kurs, der er understøttet af ledelsesniveauerne i begge organisationer – men også være fortrolig med de arbejdsvilkår, der præger implementeringsprocessen på frontlinjen af behandlingsarbejdet, således at erfaringerne herfra kan indgå i den løbende monitorering af implementeringen og dermed i den ledelsesinformation, der sendes opad som grundlag for den løbende beslutningstagning i løbet af implementeringsarbejdet.

Farvel til bestiller-leverandør tankegangen

Struktureret på denne måde kan implementeringsteamet engagere kommunens forskellige visitationsteam, således at visitationen til det nye tilbud mere og mere tilpasses tilbuddets målgruppe; det kan intervenere i sagsforløb, der viser, at samarbejdet mellem familie- og skoleafdelingen skal optimeres, hvis implementeringen af den nye behandlingsmodel skal lykkes. Det kan generere data til diskussion og drøftelse på tværs af organisationer – således at behandlingsarbejdet kan tilpasses, nye indsatsområder defineres eller visitationen justeres; og så fremdeles.

Inden for denne ramme kan et offentligt-privat samarbejde bevæge sig væk fra forventningen om, at nogen er bestiller – og ikke andet – og andre leverandører – og ikke andet. Implementeringstænkningen skærper opmærksomheden på offentlig-private samarbejders centrale behov for at kunne bygge på et reelt samarbejde, hvor den offentlige part engagerer sig i den måde, hvorpå behandlingsmodellen leveres, og den private part arbejder med en solid forståelse af, inden for hvilke vilkår behandlingsmodellen bestilles. På denne måde kan et offentligt-privat samarbejde blive den løftestang for bæredygtig innovation og effektivisering, det er tiltænkt at være – til gavn for de udsatte børn, unge og familier, som er serviceydelsernes slutbrugere.

Læs mere

Fixsen, D. L., Naoom, S. F., Blase, K. A., Friedman, R. M., & Wallace, F. (2005): *Implementation research: A synthesis of the literature*. Tampa, FL: University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute, National Implementation Research Network. (FMHI Publication No. 231).

KL/Udbudsportalen (2012), Offentligt-Privat Samarbejde på det Specialiserede Socialområde: <http://www.uddbudsportalen.dk/Documents/Udbudsportalen/Markedsmodningsprodukter/Inspirationsmateriale%20-%20Det%20specialiserede%20socialområde.pdf>

Konkurrenceudsættelse – hvordan vinder kommunen på den lange bane?

Af Anette Friis, Formation Consult ApS (anette@formationconsult.com).

Kommuner, der søger langsigtede fordele ved at udlicitere en væsentlig del af deres opgaver, har brug for et detaljeret beslutningsgrundlag. Her nævnes nogle punkter, som det kan betale sig at afklare i forvejen.

En række kommuner ser for tiden på mulighederne for konkurrenceudsættelse af store opgaveområder, fx vej- og parkområdet. Beslutningen er vanskelig, fordi løsningen skal være meget gennemtænkt for at sikre, at den også resulterer i høj kvalitet og er økonomisk rentabel på lang sigt. Mange faktorer skal undersøges og prioriteres, inden et udbud igangsættes, og i det følgende peges på nogle opmærksomhedspunkter, som det i beslutningsprocessen især kan betale sig at forholde sig til, hvis det skal sikres, at konkurrenceudsættelsen også skal være bæredygtig på langt sigt. Artiklen bør ikke opfattes som en tjekliste, men kan forhåbentlig tjene til inspiration.

Pris i forhold til ydelse

En beslutning om konkurrenceudsættelse af et helt driftsområde, fx driften på vej- og parkområdet, er formentlig en enten-eller-beslutning. Hvis en privat virksomhed vinder opgaven, og kommunen senere ønsker at hjemtage den samlede opgave, kan det for kommunen betyde omfattende omkostninger til reetablering af de nødvendige faciliteter. På vej- og parkområdet kan det fx være anskaffelse af maskiner og bygninger samt ansættelse af leder(e) og medarbejdere.

Det vil sandsynligvis være større virksomheder, der byder ind på en stor opgave, idet små og mellemstore virksomheder har vanskeligt ved at løfte store driftsopgaver. Tilbudsgiver vælger dog nogle gange at benytte lokale virksomheder til mindre opgaver.

Der kan være en kortsigtet økonomisk gevinst at hente for kommunen, hvis den private tilbudsgiver vælger at byde under opgavens faktiske omkostninger. Måske gør tilbudsgiver det bevidst for at vinde opgaven, eller fordi tilbudsgiver ikke kan gennemskue kravene i udbudsmaterialet. Begge situationer kan nødvendiggøre, at kommunen bruger ekstra ressourcer – og dermed får øgede omkostninger – til kontraktstyring og opfølgning. Et for lavt tilbud giver øgede omkostninger til kontraktstyring og opfølgning. Det ses fx ved, at kommunen skal bruge flere ressourcer til at følge op på, at det aftalte leveres – både i form af opsøgende tilsyn/kontrol og ekstra kontraktmøder. Det betyder også, at samarbejdet kommer til at handle om jura og kontrakt i stedet for et positivt og konstruktivt samarbejde om opgaven. Citat fra en kommune: "Det værste, der kan ske, er, at vi bliver nødt til at acceptere for lav en pris – for så skal vi betale i form af styringsadministration, og det får vi ikke en bedre vare af. Så hellere betale den rigtige pris og få værdiskabelse for borgerne for pengene."

På længere sigt kan konsekvenserne ved et for lavt bud også være, at kontraktsummen ved andet og tredje udbud stiger, alternativt at kommunen må acceptere forringelser af service og kvalitet, hvis budgetrammen ligger fast. Et eksempel på dette er et for lavt bud ved første-

gangsubuddet begrundet i, at leverandøren vil ind på markedet (flere eksempler fra rengøringsområdet i kommunerne). Prisen viser et forkert billede af, hvad opgaven egentlig koster, men kommunen anvender kontraktsummen i budgettet. Ved næste udbud kan budgettet ikke overholdes, fordi kontraktsummen var for lav. Kommunen må da enten øge budgettet eller acceptere service- og kvalitetsforringelser.

Totalomkostninger

Totalomkostningerne ved udarbejdelse af udbudsmateriale og et kommunalt kontrolbud kan være betydelige. Der er ofte behov for både faglige, juridiske og økonomiske kompetencer – samt formentlig i et eller andet omfang også eksterne ressourcer. Omkostninger som skal kunne modsvares af en besparelse på opgaveløsningen.

Det er derfor interessant at drøfte, om der skal gives et kommunalt kontrolbud, eller om der kan findes andre løsninger – for at spare nogle af omkostningerne. Eksempelvis kan det være relevant at overveje muligheden for at arbejde med udbud, hvor en kontrolberegning tager udgangspunkt i hidtidige omkostninger på området plus følgeomkostninger i forbindelse med udlicitering, og at der herudfra kommunikeres et prisloft ud for opgaven.

Hvis forudsætningerne ændres

I dag tænkes driftsopgaver oftest som en meget afgrænset opgave, men i fremtiden kan der blive tale om mere tværorganisatorisk samarbejde mellem flere kommunale forvaltningsområder, fx omkring byudviklingsaktiviteter, frivillighed, sundhed og velfærd. En kontrakt på tre år kan være lang tid at være bundet, hvis der ønskes en omfattende nytænkning, eksempelvis i forhold til tværorganisatorisk samarbejde, som også inkluderer driften. Derfor kan det være en fordel, at kontrakten gennemtænkes i forhold til væsentlige ændringer i den udbudte opgave.

Medarbejdere

Et udbudsforløb er en periode med stor usikkerhed for de medarbejdere, der ikke ved, om de skal virksomhedsoverdrages og skifte arbejds-

ver, og om de i det hele taget har et job i fremtiden. Det kan give en negativ virkning på effektivitet og medarbejdertrivsel – og dermed påvirke den sociale kapital negativt.

For at mindske de menneskelige konsekvenser bør det overvejes at bruge ekstra ressourcer på kommunikation og dialog, evt. også et træningsforløb, hvor medarbejderne hjælpes til at takle forandringsprocessen og evt. opnå et kompetenceløft.

Erfaringer og konklusioner fra kommuner, der har gennemført fuld udlicitering

Mange mindre kommuner bruger ikke ressourcer på en egentlig bestillerenhed. Men ved fuld udlicitering er der behov for en bestillerfunktion, der kan varetage leverandør- og kontraktstyringen. Det kan betyde ekstraomkostninger for disse kommuner, når opgaverne er udliciteret.

Flere kommuner har brugt mellem et og tre år på at forberede store driftsuddud. Særligt udarbejdelsen af kravspecifikationen har mange steder kostet megen tid og mange faglige ressourcer.

Afhængigt af om der er brug for ekstern hjælp ses flere eksempler på, at omkostningerne ved et førstegangsubud beløber sig til mellem 10 og 20% af første års kontraktsum. Størrelsen af omkostningerne afhænger helt af kommunens egne ressourcer, og hvor godt kommunen har beskrevet opgaven i forvejen. Hvis kontrolbudgettet ikke kun skal være en beregning, men være et "tilbud" på linje med private tilbudsgivere, kan udarbejdelsen af et kontrolbud blive en kostelig affære.

Ser man på de ovenstående opmærksomhedspunkter i forbindelse med konkurrenceudsættelse, skal det understreges, at der ikke findes noget universalsvar på spørgsmålet om god håndtering af udliciteringsprocessen. Når en kommune overvejer at udlicitere hele eller store dele af et driftsområde, afhænger konklusionen af, hvad der i den givne situation er mest hensigtsmæssigt for netop denne kommune. Derfor er det vigtigt, at der bruges tid på at udarbejde et detaljeret beslutningsgrundlag, for at sikre, at løsningen ikke kun "varmer" på kort sigt men også er

bæredygtig på langt sigt, såvel økonomisk, socialt som drifts- og miljømæssigt.

Resultatet kan blive, at kommunen vælger en anden løsning end alle de andre kommuner, fordi man skal tilgodese en særlig situation – eller har andre ønsker på længere sigt. Som i så mange sammenhænge er det ikke hensigtsmæssigt blot at overtage andres løsningsmodel, men derimod at tage beslutninger med udgangspunkt i

sin egen organisations forudsætninger og behov – og bruge andres løsninger til inspiration og refleksion.

Om artiklen

Artiklen er udarbejdet med afsæt i offentliggjorte undersøgelser om effekter ved udlicitering og udbud, research, interview samt erfaringer fra en række gennemførte opgaver på vej- og parkområdet.

Konstruktionen af kvalitet i den markedsgjorte stofbehandling

Af Astrid Bay, KABS
(astrid.bay@glostrup.dk)

Nærværende artikel bygger på resultaterne fra en masterafhandling fra Europæisk Master i Narkotika og Alkohol Indsatser (EMNAI) ved Center for Rusmiddelforskning under Aarhus Universitet (Bay, 2012). Afhandlingen er et kvalitativt studie af, hvordan begrebet "kvalitet" konstrueres på henholdsvis ledelses-, kommunekonsulent-, behandler-, og brugerniveau i KABS. KABS er en offentlig virksomhed i Glostrup Kommune, der leverer stofbehandling til såvel Glostrup Kommune som omegnskommunerne på baggrund af takstfinansierede ydelser. Det vil sige, at KABS, på markedslignende vilkår, yder stofbehandling af forskellig intensitet til forskellige kommuners borgere dels på baggrund af en professionel udredning og vurdering i samarbejde med borgeren, dels på baggrund af en forhandling med borgerens hjemkommune. Det afføder en situation, hvor det er den enkelte kommune, der er kunden, og som dermed spiller en afgørende rolle i forhold til den enkelte borgers mulighed for behandling.

Analysen er gennemført på grundlag af fokusgruppeinterview med brugere og behandlere fra den samme afdeling i KABS, ligesom kommunekonsulenterne er repræsentanter fra de største behandlingsaftagere fra denne afdeling. Ledelsesniveauet er repræsenteret ved KABS' centerledelse, der blandt andet varetager forhandling

af samarbejdsaftaler og det overordnede takstsystem med alle KABS' samarbejdspartnere. Efterfølgende er alle fokusgruppe-interviews blevet analyseret ved hjælp af kritisk diskursanalyse (Jørgensen & Phillips, 2005).

Markedsdiskursen dominerer kvaliteten

Analysen viser, at konstruktionen af kvalitet i den markedsgjorte stofbehandling er domineret af markedsdiskursen på både bruger-, behandler-, kommunekonsulent- og ledelsesniveau. Det er således i høj grad neoliberale styringsrationaler (Rose 1996, Dean 2006) i forhold til markedets logik, der præger konstruktionen af god stofbehandling, og det er også disse rationaler, der påvirker, hvordan såvel den professionelle diskurs som borgerdiskursen kan italesættes. På ledelses- og kommuneniveau ses en dobbeltsidig holdning til det økonomiske rationale, idet det økonomiske rationale på den ene side begrænser behandlingsmulighederne, mens det på den anden side aftvinger både KABS og kommunekonsulenterne en sikring af, at den leverede kvalitet lever op til de aftaler, der er indgået, og ligeledes fordrer en stadig udvikling og forbedring af behandlingen. På behandler- og brugerniveau anses det økonomiske rationale udelukkende som et vilkår, der forringer kvaliteten. Det giver behandlerne en oplevelse af at skulle kæmpe med kommunerne for brugernes behandling, og brugerne giver i interviewene udtryk for en ople-

velse af, at de, som modtagere af stofbehandling, spiller rollen som produkter, der ikke selv har indflydelse på egen behandling. Brugere er i interviewene meget bevidste om, at deres behandlingsbehov er afgørende for KABS' eksistens, og denne strukturering af behandlingen afføder en oplevelse af tingsliggørelse.

Den trængte professionelle diskurs

Den professionelle diskurs ses dels i et misbrugsfagligt og dels i et relationelt perspektiv. I den sammenhæng fremstår det misbrugsfaglige perspektivs italesættelser mere tungtvejende, idet udvikling af elementer som effektmål og standarder kan trække på et økonomisk rationale om "value for money". Det relationelle perspektiv indeholder elementer, der ikke på samme måde kan måles, standardiseres og varebetegnes, hvilket giver perspektivet meget trange kår i betydningstilskrivelsen af kvalitet både i ledelsesmæssigt- og kommunalt regi, og dermed begrænses behandlere og brugeres mulighed for at vægte dette i behandlingsplaner og samarbejdsaftaler med kommunen. Den samlede professionelle diskurs overlejes dog generelt af markedets logik, hvilket betyder, at den faglige vurdering devalueres i forhold til det økonomiske argument.

Baggrunden for dette skal søges i, at man i den markedsgjorte stofbehandling altid vil have en økonomisk interesse ud over sin faglige vurdering, hvilket både påvirker vurderingens validitet og kommunens valg af behandling. Dermed er den professionelle diskurs under dobbelt pres. Det relationelle argument står svagt i betydningstilskrivelsen, og samtidig bliver de professionelles faglige vurdering stækket af, at de som KABS-repræsentanter også har en økonomisk interesse i at sælge behandling. Det betyder, at de faglige forhandlingsmuligheder, man tidligere havde som professionel, sættes skakmat, og behandlerne derfor må udvikle nye forhandlingskompetencer i brugerens behandling. Behandlerne oplever således, at deres relation til de kommunale samarbejdspartnere er af betydning for kvaliteten i behandlingen. På brugerniveauet opleves den tværfaglige behandlingsindsats som et positivt element i den individuelle behandling, og samtidig beskrives en tendens til øget diagno-

sticering og medicinering, der virker fremmedgørende og marginaliserende. Diagnosen er et stærkt argument for visse typer behandling, men for brugerne opleves det også som en tingsliggørelse, der svækker deres muligheder for at træffe frie valg som eksperter i eget liv.

Den kompetente bruger?

På samme måde vejer det kompetente perspektiv i borgerdiskursen tungere end det ressourcetsvage perspektiv. Der er på alle niveauer en erkendelse af, at de ressourcetsvage borgere eksisterer i gruppen af stofbrugere, men til trods for dette levnes de ikke meget plads i retorikken omkring den gode stofbehandling. I det omfang, at brugeren har "ild i håret" og dermed er til fare eller skade for sig selv eller sine omgivelser, er der en accept af, at ekstra behandlingsbevillinger er nødvendige. Men i forhold til ressourcetsvage brugere af mindre udadreagerende karakter, er argumentationsmulighederne for ekstra bevillinger meget begrænsede. Der er på alle niveauer et ambivalent præg over italesættelsen af borgerdiskursen som følge af, at der primært argumenteres ud fra det kompetente perspektiv på trods af bevidstheden om det ressourcetsvage perspektivs eksistens. Dette skal formentlig forklares i forhold til den neolibérale retoriks ansvarliggørelse af samfundets borgere. En retorik, der ikke rummer et alternativ til ressourcetsvage borgere, som ikke med professionel støtte kan gøres ansvarlige. Som illustration af dette beskriver brugerne, at man skal være kompetent selv for at kunne begå sig som ressourcetsvag i stofbehandlingssystemet.

Mulige løsninger på udfordringen

For at imødegå de negative konsekvenser af markedsdiskursens dominans af konstruktionen af kvalitet i stofbehandling kunne udvikling af en fælles national stofbehandlingsstandard baseret på fagligt funderede erfaringer og viden udgøre en del af løsningen. Dels vil den give en saglig og faglig platform at diskutere brugerens behandlingsbehov ud fra, uden at de professionelle behandlere kan klandres for at søge økonomisk vinding, dels vil en standard kunne bruges som et redskab over for det politiske niveau

økonomiske prioriteringer. Det vil dog være af væsentlig betydning, at man rammer en god balance i formuleringen af en sådan standard for at kunne rumme behandling, der er individuelt funderet.

På samme måde viser analysen, at udvikling af effektmål bør ske med yderste varsomhed, og måske primært være individuelle effektmål for den enkelte bruger, for at imødegå, at konsekvensen af opfyldelsen af et generelt effektmål ender med en forringelse af behandlingen for individet.

Kvalitet defineret ud fra brugernes ønsker er bemærkelsesværdigt fraværende på behandlingsområdet. En systematisk inddragelse af brugernes ønsker og evaluering af behandlingen ville, i en kombination med eksempelvis stofbehandlingsstandarder- og det individuelle effektperspektiv, give en nuanceret og balanceret kvalitets-sikringsstrategi. På den måde ville man i kvalitetssikringsstrategien i højere grad sikre, at systemet var kompliant (fra engelsk: compliant) med brugernes behov, fremfor at pålægge brugerne komplians i forhold til behandlingssystemet.

Med andre ord ville man, med inddragelsen af et brugerperspektiv på kvalitet, sikre, at behandlingen var i overensstemmelse med brugernes behov og ressourcer - trods hensynet til markedets principper.

Læs mere

- Bay, A. (2012): *Hov, hov! Det nødvendige... Om konstruktionen af kvalitet i den markeds-gjorte stofbehandling*, EMNAI, Center for Rusmiddelforskning, Aarhus Universitet. http://crf.au.dk/fileadmin/site_files/filer_rusmiddelforskning/dokumenter/undervisning/euromaster/Masterprojekt_Astrid_Bay.pdf
- Dean, M. (2006): *Governmentality. Magt & styring i det moderne samfund*, Forlaget Sociologi.
- Fairclough, N. (1992): *Discourse and Social Change*, Polity Press.
- Jørgensen, M.W. & Phillips, L (2005) "Diskurs-analyse som teori og metode", Roskilde Universitetsforlag.
- Rose, N. (1996): *The Death of the Social? Re-figuring the territory of government*. *Economy and Society* 25(3), Routledge.

Korte nyheder og litteratur

Korte nyheder

- Afskaffelse af den bindende IKU-målsætning: SSFR-regeringen har afskaffet den tidligere regerings hensigt om indførelse af en bindende målsætning for kommunernes konkurrenceudsættelse (IKU) på 31,5% i 2015.
- Afskaffelse af annonceringspligten for bilag II B-tjenesteydelser: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen arbejder på en ophævelse af den nationale annonceringspligt for bilag II B-ydelser.
- Ændrede regler for frit valg og udbud på ældreområdet: Fra 1. januar 2013 ændres reglerne for frit valg og udbud på ældreområdet, så kommunerne i højere grad kan udbyde hjemmehjælp.
- Ny OPI-guide: Erhvervsstyrelsen har i samarbejde med MindLab og med hjælp fra OPI-Lab, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Patent- og Varemærkestyrelsen samt Erhvervs- og Vækstministeriets statsstøttekontor lanceret en guide til offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI).
- Ny analyse af erfaringer med udbud af kommunal rengøring: Udbudsrådet har udgivet en ny analyse af erfaringer med konkurrenceudsættelse af kommunal rengøring.
- Ny analyse af elevers ressourcer i privat- og folkeskoler: En ny analyse fra KORA viser, at der er lille forskel på elevers ressourcer i kommunale og private skoler.
- Ny vejledning om udbudskultur: Udbudsrådet har udgivet vejledningen *God udbudskultur – udbud med omtanke*.

Ny litteratur

- Andersen, Kirsten (2012): Erfaringer med udbud af renovationsopgaver.
<http://www.ubudsportalen.dk/Cases/Efari- ngsartikler/Indsamling-af-dagrenovation-i- Hvidovre-og-Vordingborg-Kommune/>
- Dueholm, Mikala Berg & Kurt Bardeleben (2012): Sortimentsudbud – hvor svært skal det være?
<http://www.ubudsportalen.dk/Ret-og- regler/Juridiske-artikler/Sortimentsudbud-- -hvor-svart-skal-det-vare/>
- Hilbert, Søren & Anne-Kathrine Hansen (2012): Udbudsfri OPI-projekter.
<http://www.ubudsportalen.dk/Ret-og- regler/Juridiske-artikler/UDBUDSFRI-OPI- PROJEKTER-/>
- Ippolito, Andreas Estrup & Rasmus Holm Han- sen (2012): Forsvars- og sikkerhedsdirektivet – bliver det brugt (nok)?
<http://www.ubudsportalen.dk/Ret-og- regler/Juridiske-artikler/Forsvars--og- sikkerhedsdirektivet---bliver-det-brugt-nok/>
- Nielsen, Christian (2012): Pligt til ophævelse af kontrakter.
<http://www.ubudsportalen.dk/Ret-og- regler/Juridiske-artikler/Pligt-til-ophavelse- af-kontrakter/>
- Raun, Martin Grønvald (2012): Standstill- periodens begyndelse og udløb.
<http://www.ubudsportalen.dk/Ret-og- regler/Juridiske-artikler/STANDSTILL- PERIODENS-BEGYNDELSE-OG-UDLOB/>
- Stæhr, Martin (2012): Udbudsretlige faldgruber – standstill-perioden
<http://www.ubudsportalen.dk/Ret-og- regler/Juridiske-artikler/Udbudsretlige- faldgruber---standstill-perioden/>
- Stæhr, Martin (2012): Udbudsretlige faldgruber – Indbudte licitationer
<http://www.ubudsportalen.dk/Ret-og- regler/Juridiske-artikler/Udbudsretlige- faldgruber---indbudte-licitationer/>
- Stæhr, Martin (2012): Udbudsretlige faldgruber – kontrolbud
<http://www.ubudsportalen.dk/Ret-og- regler/Juridiske-artikler/Udbudsretlige- faldgruber---kontrolbud-/>
- Stæhr, Martin (2012): Udbudsretlige faldgruber – håndtering af spørgsmål/svar
<http://www.ubudsportalen.dk/Ret-og- regler/Juridiske-artikler/Udbudsretlige- faldgruber---handtering-af-sporgsmaalsvar/>
- Stæhr, Martin (2012): Udbudsretlige faldgruber – beregning af kontraktværdi
<http://www.ubudsportalen.dk/Ret-og- regler/Juridiske-artikler/Udbudsretlige- faldgruber---beregning-af-kontraktvardi-/>
- Tiedemann, Niels (2012): Når kaffen skal være bæredygtig – om ikke-økonomiske hensyn i EU-udbud
<http://www.ubudsportalen.dk/Ret-og- regler/Juridiske-artikler/Nar-kaffen-skal- vare-baredygtig--om-ikke-okonomiske- hensyn-i-EU-udbud/>
- Udbudsportalen (2012): Klagesager i udbuds- processer – hvordan undgår man dem?
<http://www.ubudsportalen.dk/Vejledninger /Klagesager-i-udbudsprocesser-hvordan- undgar-man-dem/>
- Udbudsportalen (2012): Vejledning – indsam- ling af husholdningsaffald.
<http://www.ubudsportalen.dk/Vejledninger /Drejoboger-i-konstruktion-af- udbud/Vejledning---Udbud-af-indsamling- af-husholdningsaffald/>
- Udbudsportalen (2012): Vejledning i udbud af personlig pleje og praktisk hjælp til hjemme- boende borgere.
<http://www.ubudsportalen.dk/Vejledninger /Drejoboger-i-konstruktion-af- udbud/Personlig-pleje-og-praktisk-hjalp-til- hjemmeboende-borgere/>
- Udbudsportalen (2012): Vejledning i udbud af tilsynsopgaver.
<http://www.ubudsportalen.dk/Vejledninger /Drejoboger-i-konstruktion-af- udbud/Udbud-af-tilsynsopgaver/>

Udbudsportalen (2012): Vejledning i udbud af bygningsvedligeholdelse.
<http://www.udbudsportalen.dk/Vejledninger/Drejeboger-i-konstruktion-af-udbud/Udbud-af-handvarkerydelser/>

Redaktionelle fakta

OPP-nyt formidler erfaringer med partnerskaber og offentligt-privat samspil fra forskning og praksis. Nyhedsbrevet er uafhængigt af økonomiske interesser og udsendes halvårligt. Nyhedsbrevet redigeres af Ole Helby Petersen, KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning. Artikler bragt i OPP-nyt er udtryk for den enkelte forfatters holdninger og er ikke udtryk for redaktørens eller KORAs holdning. OPP-nyt er åbent for artikler samt bidrag til korte nyheder og literaturomtaler. Kontakt redaktionen for nærmere aftale om bidrag.

Redaktion: Seniorforsker, ph.d., Ole Helby Petersen, olhe@kora.dk, telefon 51 22 75 73.

Teknisk redigering og layout: Karen Deth, kade@kora.dk.