



OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE

ANALYSERAPPORT 6



**PRODUKTIVITETS
KOMMISSIONEN //**

Produktivitetskommissionen
Bredgade 38, 1.
1260 København K

Tlf.: 5077 5680

E-mail: post@produktivitetskommissionen.dk
www.produktivitetskommissionen.dk

Oplag: 300

Dato: Februar 2014

Forsidefoto: Scanpix

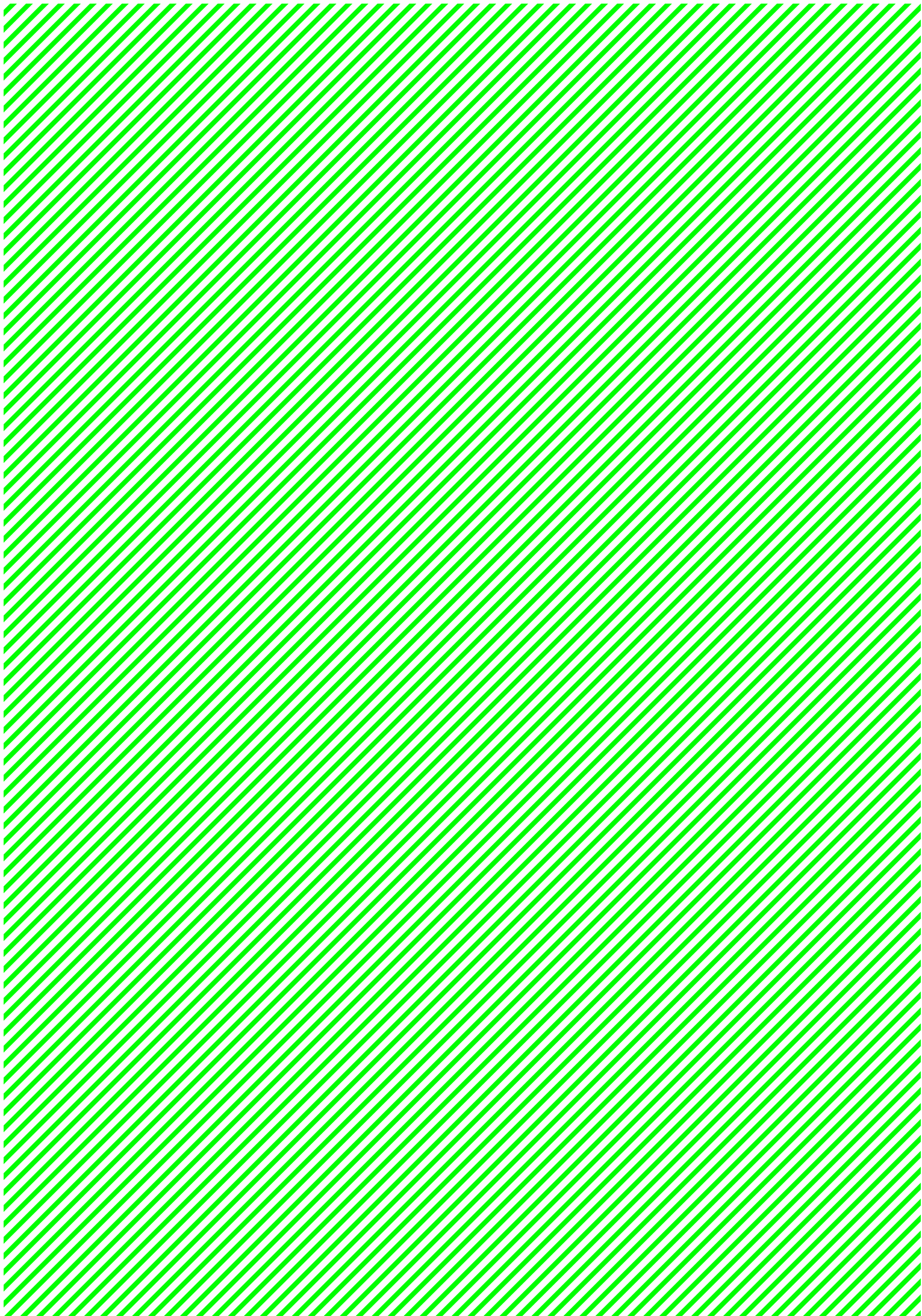
Portrætfotos: Anders Find/Finds Photo

Design: Slotsholm

Tryk: Rosendahls

ISBN: 978-87-996902-2-0

Offentlig-privat samarbejde

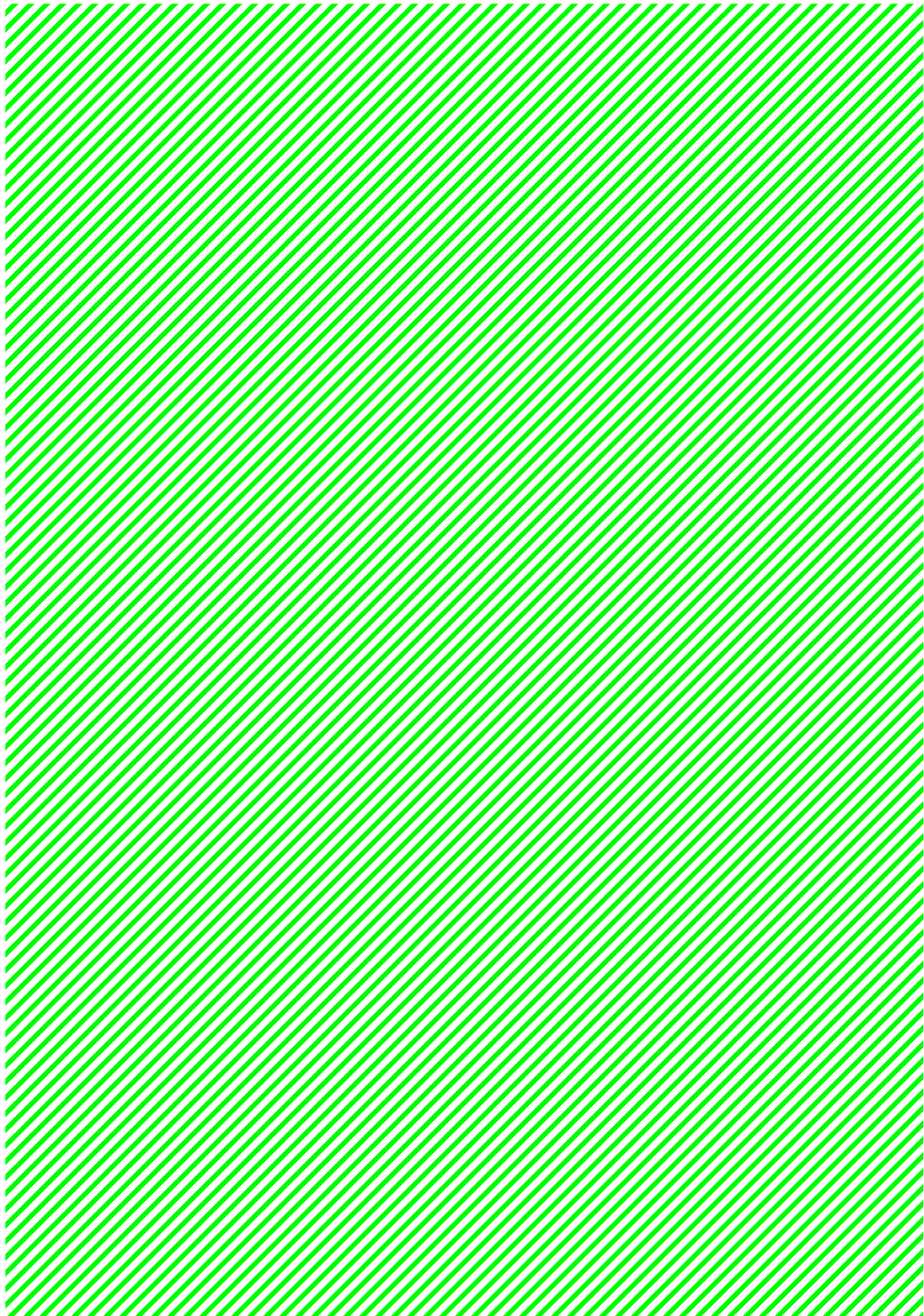


Indhold

FORORD		7
KAPITEL 1		
OVERBLIK		9
1.1	Hvad menes med offentlig-privat samarbejde?	9
1.2	Konkurrence om flere offentlige opgaver øger produktiviteten	10
1.3	Mere effektiv konkurrence giver en lavere pris	13
1.4	Lave udbudsomkostninger og godt købmandskab øger gevinsten	16
1.5	Samarbejde og partnerskaber kan fremme innovationen	18
1.6	Brug for mere viden og bedre udnyttelse af erfaringer	19
KAPITEL 2		
OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE OG PRODUKTIVITET		21
2.1	Det offentlige køber stort ind og finansierer mange ydelser	23
2.2	Offentlig-privat samarbejde giver konkurrence om opgaverne	24
2.3	Konkurrence er en drivkraft for produktivitet	26
2.4	Mange bud kan give større besparelse	28
2.5	Hypig konkurrence kan give en lavere pris	32
2.6	Offentlig-privat samarbejde kan udfordre styringen	33
2.7	Udfordringer forstærkes ofte ved udlicitering af bløde serviceydelser	35
KAPITEL 3		
BARRIERER I UDBUDSLOVGIVNINGEN		39
3.1	Udbudsreglerne opleves uklare og komplicerede	42
3.2	Udbudsdirektivet og udformningen af en dansk udbudslov	43
3.3	Barrierer for offentlig-privat samarbejde i tilbudsloven	43
3.4	Barrierer for udbud på nye områder	44
KAPITEL 4		
KONKURRENCE Gennem UDBUD AF OFFENTLIGE OPGAVER		47
4.1	Konkurrence om offentlige opgaver bidrager til effektiviseringen	49
4.2	Svært at måle graden af konkurrence om de offentlige opgaver	50
4.3	Stigende grad af konkurrence om offentlige opgaver	52
4.4	Konkurrence om bløde serviceydelser halter efter	53
4.5	Blandede erfaringer med udlicitering	58
4.6	Svært at måle og generalisere gevinster	64
4.7	Vigtigt med politisk fokus på konkurrence om opgaverne	65

KAPITEL 5		
KONKURRENCE GENNEM FRIT VALG AF LEVERANDØR		69
5.1	Indførelsen af frit valg i Danmark	71
5.2	Rationalet bag frit valg	73
5.3	Frit valg kan give styringsmæssige udfordringer	74
5.4	Aktive og kvalitetsbevidste borgere øger effekten af frit valg	75
5.5	Effektiv konkurrence er en forudsætning for gevinst ved frit valg	76
5.6	Frit valg kan skabe social ubalance	80
5.7	Frit valg inden for ældreområdet	81
5.8	Frit valg på dagtilbudsområdet	84
5.9	Opsummering af erfaringerne med frit valg	89
KAPITEL 6		
GODT KØBMANDSKAB OG EFFEKTIVE OFFENTLIGE INDKØB		93
6.1	Det offentlige er en stor indkøber	96
6.2	Der er fokus på at effektivisere de offentlige indkøb	96
6.3	Øget centralisering i organiseringen af de offentlige indkøb	99
6.4	Centraliserede indkøb kan både styrke og svække produktiviteten	102
6.5	Der er fordele og ulemper ved brug af rammeaftaler	105
6.6	Forpligtende eller frivillige aftaler?	106
6.7	Begrænset viden om centralisering som drivkraft for produktivitet	108
6.8	Organiser indkøbene så de understøtter produktiviteten	110
KAPITEL 7		
INNOVATIONSFREMMENDE OFFENTLIGE INDKØB		113
7.1	Hvad menes med innovationsfremmende indkøb?	115
7.2	Innovation gennem almindelige udbud	117
7.3	Innovation gennem udviklingssamarbejde med den private sektor	118
7.4	Initiativer til innovationsfremmende indkøb i Danmark	120
7.5	Danske erfaringer med innovationsfremmende offentlige indkøb	124
7.6	Udenlandske erfaringer med innovationsfremmende indkøb	127
7.7	Anbefalinger	129

KAPITEL 8		
OFFENTLIG-PRIVATE PARTNERSKABER		131
8.1	Fokus på helhedsløsninger og totaløkonomi	133
8.2	OPP indebærer risikodeling	135
8.3	Finansieringsmodel påvirker tilskyndelserne	137
8.4	Låne- og deponeringsregler og puljer til dispensationer fra reglerne	140
8.5	Danske erfaringer med offentlig-private partnerskaber	141
8.6	OPP i udlandet	144
8.7	Barrierer for effektive offentlig-private partnerskaber	146
8.8	Politikovervejelser	149
8.9	Den offentlige sektor og bygge- og anlægsbranchen	150
LITTERATURLISTE		153
APPENDIKS 1		
OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE OG UDBUDSREGLERNE		157
APPENDIKS 2		
OPP OG LÅNE- OG DEPONERINGSREGLER		163
APPENDIKS 3		
OVERSIGT OVER FRITVALGSORDNINGER I DANMARK		167
ORDLISTE		171



Forord

Denne analyserapport om *Offentlig-privat samarbejde* inddrager en stor del af Produktivitetskommissionens tidligere analyser af produktiviteten i den offentlige og private sektor.

- I analyserapport 1 om *Danmarks produktivitet – hvor er problemerne?* beskrev vi, hvordan den offentlige sektor af fordelingspolitiske og andre grunde stiller en lang række ydelser til rådighed for borgerne uden direkte betaling. Det gør det vanskeligt at opretholde et privat marked, hvor forbrugerne selv betaler for den samme ydelse. Det betyder, at det i nogle tilfælde kan være vanskeligt at sikre effektiv konkurrence, når offentlige myndigheder ønsker at involvere private virksomheder i opgaveløsningen. I nærværende rapport beskriver vi, hvordan myndighederne kan tilrettelægge deres udbud, så der bliver skabt mere effektiv konkurrence om opgaverne. Vi peger også på, hvordan lovgivningen kan indrettes, så den i højere grad fremmer effektiv konkurrence.
- I analyserapport 2 om *Konkurrence, internationalisering og regulering* beskrev vi, hvor vigtig konkurrence og markedsdynamik er for produktivitetsudviklingen i den private sektor. Samme konkurrencesituation opstår ikke automatisk for en lang række offentlige opgaver. Her er det en politisk beslutning, i hvilket omfang der skal skabes konkurrence om opgaverne. I nærværende rapport anbefaler vi, at de offentlige myndigheder skaber konkurrence om flere offentlige opgaver. Kvantitative mål kan hjælpe med at skabe politisk fokus og opbakning.
- I analyserapport 3 om *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor* beskrev vi nogle af de rammevilkår, som betyder, at ledere og medarbejdere i den offentlige sektor kan have mindre tilskyndelse til og færre muligheder for at effektivisere og forny den offentlige sektor, når man sammenligner med forholdene i den private sektor. Konkurrence om opgaverne kan tilskynde de offentlige myndigheder til at effektivisere opgaveløsningen til gavn for borgerne. I nærværende rapport peger vi på en række tiltag, som kan give de offentlige myndigheder bedre muligheder for at skabe konkurrence om de offentlige opgaver – også på nye områder.
- I analyserapport 4 om *Uddannelse og innovation* beskrev vi bl.a., hvordan private virksomheder, der er udsat for et konkurrencepres, vil have incitament til at være innovative. Offentlige myndigheder kan fremme innovationen gennem udbudssiden (fx gennem tilskud til forskning og udvikling og via uddannelse af højt kvalificeret arbejdskraft) eller på efterspørgselsiden (fx gennem den offentlige indkøbspolitik). De bedste resultater opnås ved en kombination. I nærværende rapport beskriver vi, hvordan offentlige myndigheder kan tilrettelægge deres udbud, så de private virksomheder har gode muligheder for at innovere og nytænke opgaveløsningen. Vi beskriver også, hvordan innovationsfremmende offentlige indkøb i nogle tilfælde kan bidrage til at løse større samfundsøkonomiske udfordringer.
- I analyserapport 5 om *Infrastruktur* beskrev vi, hvordan udbygningen af infrastrukturen historisk set primært har været en opgave for den offentlige sektor. Det er stadig tilfældet på store dele af transportområdet. Ud fra et produktivitetshensyn anbefalede vi, at offentlige investeringer i infrastruktur i højere grad prioriteres efter samfundsøkonomisk afkast, mens den digitale infrastruktur fortsat udbygges på markedsvilkår. I nærværende rapport peger vi på, at godt købmandskab og fokus på totaløkonomi frem for kortsigtede besparelser kan øge gevinsten ved offentlig-privat samarbejde.

Den røde tråd i rapporten er konkurrence. Offentlig-privat samarbejde kan skabe konkurrence om offentlige opgaver og er en væsentlig drivkraft for produktivitet og innovation.

Men offentlig-privat samarbejde er ikke en snuptagsløsning, der hurtigt og mekanisk kan rulles ud på alle områder i den offentlige sektor. Nogle opgaver ligger naturligt i den offentlige sektor. Det drejer sig fx om myndighedsopgaver som domstole, politi og forsvar. For andre opgaver er der måske ikke private leverandører nok til at sikre, at der her og nu kan skabes effektiv konkurrence, hvis de offentlige myndigheder vælger at udbyde opgaven.

I denne rapport fremlægger Produktivitetskommissionen konkrete anbefalinger til, hvordan der kan skabes bedre rammer for samarbejdet mellem offentlige myndigheder og private leverandører. Rapporten er opdelt, så hver samarbejdsform får sit kapitel. Der er dog tre tværgående temaer, der træder frem:

- Effektiv konkurrence om offentlige opgaver øger produktiviteten
- Lave udbudsomkostninger og godt købmandskab øger gevinsten
- Samarbejde og partnerskaber kan fremme innovationen

Disse temaer er kort beskrevet i det indledende kapitel.

Denne rapport beskriver overordnet set fem former for offentlig-privat samarbejde: Konkurrence gennem udbud af offentlige opgaver, konkurrence gennem frit valg, offentlige indkøb, innovationsfremmende offentlige indkøb og offentlig-private partnerskaber.

Rapporten omhandler ikke socialøkonomiske virksomheder og privatisering i sin rene form. Beskrivelsen af offentlig-private partnerskaber begrænses til at omhandle bygge- og anlægsprojekter, hvor drift og anlæg tænkes sammen, og hvor kontrakten mellem den offentlige myndighed og den private leverandør udformes på en måde, så ansvar og risici fordeles til den part, der bedst og billigst kan håndtere dem.

Sammen med denne rapport offentliggøres casesamlingen *Offentlig-privat samarbejde om velfærd*. Casesamlingen indeholder eksempler på, hvordan offentlig-privat samarbejde kan bidrage til at øge produktiviteten, effektiviteten og innovationen i den offentlige sektor. I casesamlingen anvendes en bredere definition af offentlig-private partnerskaber, og der gives eksempler på, hvordan forskellige partnerskabsaftaler kan bruges til at udvikle og nytænke den offentlige opgaveløsning.

I forbindelse med denne rapport har Produktivitetskommissionen inviteret en lang række interessenter til at komme med indlæg. Disse interessentindlæg er tilgængelige på Kommissionens hjemmeside (www.produktivitetskommissionen.dk).

God læselyst!

Peter Birch Sørensen
Formand for Produktivitetskommissionen

Kapitel 1

Overblik

Offentlig-privat samarbejde er en samlet betegnelse for en række forskellige former for samarbejde mellem offentlige myndigheder og private virksomheder. For de fleste samarbejdsformer er formålet at skabe konkurrence om opgaven og effektivisere den offentlige opgaveløsning, så Danmarks produktivitet bliver styrket.

I denne rapport diskuterer Produktivitetskommissionen, hvordan offentlig-privat samarbejde kan bringes i spil, så det i højere grad bidrager til Danmarks produktivitet. Med det for øje fremlægger Produktivitetskommissionen en lang række anbefalinger. De kan samles under tre overskrifter:

- Effektiv konkurrence om offentlige opgaver øger produktiviteten
- Lave udbudsomkostninger og godt købmandskab øger gevinsten
- Samarbejde og partnerskaber kan fremme innovationen

1.1 Hvad menes med offentlig-privat samarbejde?

Offentlig-privat samarbejde opstår, når private virksomheder leverer varer og serviceydelser til borgerne, som bliver betalt af det offentlige. Det sker fx, når en privat virksomhed sælger et høreapparat til en ældre borger med nedsat hørelse, og hvor borgeren modtager et tilskud fra det offentlige. Det sker også, når et privat rengøringsfirma yder praktisk hjælp (fx støvsugning og vinduespuddning) til en borger, der har fået tildelt et antal timers rengøringshjælp af kommunen.

I begge tilfælde har borgeren frit valg mellem forskellige private leverandører. Borgeren kan selv bestemme hvilket høreapparat, der bedst dækker hans behov. Overstiger prisen på høreapparatet det offentlige tilskud, kan borgeren vælge selv at betale forskellen. Borgeren kan selv bestemme, hvem der skal hjælpe med rengøringen i hans hjem. Og har borgeren behov for det, kan han betale den private virksomhed for at levere ekstra rengøring.

Der er en vigtig forskel mellem høreapparater og rengøringshjælp. Det offentlige producerer ikke selv høreapparater, mens den kommunale hjemmepleje i mange år har hjulpet med rengøringen i borgernes hjem som en del af den offentlige service. Borgeren kan således vælge mellem den kommunale hjemmepleje og private leverandører af rengøringshjælp.

I Danmark finansierer og producerer det offentlige en lang række serviceydelser til gavn for borgerne. Det drejer sig fx om uddannelse, ældrepleje og børnepasning. Besøg hos en praktiserende læge er også betalt af det offentlige, men bliver leveret af en privat praktiserende. Tandpleje bliver til gengæld fortrinsvis betalt af borgeren selv og leveres af en privat tandlæge. Arbejdsdelingen mellem den offentlige og private sektor afspejler en historisk udvikling i Danmark.

Den offentlige sektor brugte i 2012 omtrent 385 mia. kr. på serviceydelser til borgerne. Omkring en fjerdedel af serviceydelserne bliver leveret af private leverandører. Det sker fx ved, at den offentlige myndighed vælger at udbyde en opgave og efterfølgende udliciterer opgaven til en privat virksomhed, fordi den har det bedste tilbud. Det sker også ved, at borgerne vælger en privat leverandør på områder, hvor der er frit valg mellem offentlige og private leverandører.

Men mange offentligt finansierede serviceydelser, der i princippet kunne varetages af private leverandører, bliver aldrig udsat for konkurrence. Myndighederne kan derfor ikke være sikre på, at de får den bedste løsning til prisen. Der er ikke krav i lovgivningen om, at de offentlige serviceydelser skal sendes i udbud, og de offentlige myndigheder kan vælge selv at levere disse ydelser til borgerne. Det er i sidste ende en politisk beslutning, i hvilket omfang der skal skabes konkurrence om offentlige serviceydelser. Men når opgaverne sendes i udbud, skal de offentlige myndigheder overholde udbudsreglerne.

Offentlig-privat samarbejde opstår også, når offentlige myndigheder køber varer og serviceydelser hos private leverandører til deres eget brug. Det drejer sig fx om kuglepenne, computere og kontormøbler, som bruges i den offentlige administration. Det drejer sig også om bleer til de kommunale daginstitutioner, stomiposer til de offentlige hospitaler og materiel til forsvaret. Og det drejer sig om forskellige former for konsulent- og rådgivningsydelser og om udvikling af nye it-systemer, der fx kan bidrage til digitaliseringen af den offentlige sektor.

Offentlige indkøb dækker også over køb af større bygge- og anlægsopgaver hos private leverandører. Det kan være en ny skole, en motorvej eller et nyt sygehus. I nogle tilfælde kan det være en fordel at organisere indkøbet som et offentlig-privat partnerskab (OPP), hvor den offentlige myndighed udbyder en langvarig kontrakt, der dækker alle projektets faser fra anlæg over til den efterfølgende drift og vedligeholdelse.

Den offentlige sektor købte samlet set ind for omtrent 300 mia. kr. i 2012. For store indkøbsaftaler og bygge- og anlægsopgaver er der krav i lovgivningen om, at de offentlige myndigheder skal sende opgaverne i udbud. Men det er op til den offentlige myndighed at sikre, at udbudsmaterialet bliver udformet på en måde, så der også reelt set bliver skabt effektiv konkurrence om opgaven. At der er mange tilbudsgivere, der konkurrerer prisen ned.

Konkurrence om offentlige opgaver kan også medvirke til, at de private virksomheder bruger deres erfaring og viden til at give nye bud på, hvordan opgaven kan tilrettelægges. Det kan skabe innovation og udvikling. Den offentlige myndighed kan skabe gode rammer for innovation og udvikling ved at udforme udbudsmateriale, der i højere grad har fokus på resultatet for borgerne frem for måden, hvorpå opgaven bliver løst (fx udbud med funktionskrav frem for aktivitetskrav). Det kan også ske ved, at offentlige myndigheder og private virksomheder arbejder sammen om at finde og udvikle løsninger på vigtige samfundsmæssige udfordringer.

1.2 Konkurrence om flere offentlige opgaver øger produktiviteten

Formålet med offentlig-privat samarbejde er ofte at afprøve, om markedet kan tilbyde en bedre og/eller billigere løsning end den eksisterende. På den måde kan der skabes konkurrence mellem offentlige og private leverandører om at levere serviceydelser til borgerne, og private virksomheder kan konkurrere om offentlige indkøbsaftaler.

Konkurrence er en afgørende drivkraft for produktivitet. Når der er konkurrence på et marked, har leverandørerne fx tilskyndelse til at introducere ny teknologi, optimere arbejdsgange og investere i omkostningsbevarende tiltag. På den måde kan højproduktive virksomheder vinde markedsandele fra lavproduktive virksomheder.

Private virksomheder kan også varetage opgaver for offentlige myndigheder, når de har en bedre og/eller billigere løsning. Det får den samlede produktivitet i samfundet til at stige, og det giver en bedre arbejdsdeling mellem den offentlige og private sektor. Samtidig kan offentlig-privat samarbejde give anledning til overførsel af viden fra den offentlige sektor til private virksomheder, som dermed har et grundlag for at udvikle nye løsninger med afsætningsmuligheder både hjemme og på eksportmarkederne.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige myndigheder skaber konkurrence om alle offentlige opgaver, der egner sig til konkurrenceudsættelse.

Mål for udbud af offentlige serviceydelser kan være med til at skabe politisk fokus på konkurrence som en del af effektiviseringen af den offentlige sektor og til at holde offentlige ledere ansvarlige for deres resultater. Mål kan også signalere til de private leverandører, at der er politisk vilje til at udbyde nye opgaver. Produktivitetskommissionen anbefaler, at den enkelte offentlige 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 ikke afgørende for gevinsten, 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.

Offentlig-privat samarbejde er ikke en snuptagsløsning, der hurtigt og mekanisk kan rulles ud på alle områder i den offentlige sektor. Nogle opgaver ligger helt naturligt i den offentlige sektor. Det drejer sig fx om myndighedsopgaver som politi og forsvar. For andre opgaver er der måske ikke private leverandører nok til at sikre, at der her og nu kan skabes effektiv konkurrence, hvis de offentlige myndigheder vælger at udbyde opgaven. Det kan fx være tilfældet for mange bløde velfærdsområder, hvor mange års offentligt monopol har gjort det vanskeligt for private leverandører at etablere sig på markedet. Der kan også være situationer, hvor det er u hensigtsmæssigt at udlicitere en bestemt serviceydelse, fordi det gør det vanskeligt at sikre den nødvendige sammenhæng i opgaveløsningen på tværs af forskellige serviceområder, eller fordi det offentlige risikerer at miste vigtige kompetencer.

Men for en lang række offentlige opgaver står der private virksomheder klar til at byde ind på opgaverne. Det drejer sig især om de mere tekniske områder som dagrenovation og vedligeholdelse af veje, hvor nogle kommuner skaber konkurrence om en stor del af deres opgaver, mens andre kommuner i højere grad varetager opgaven selv uden at afprøve markedet for en billigere og/eller bedre løsning.

Konkurrenceudsættelse af bløde velfærdsydelser kan være en mere kompliceret og kontroversiel sag. Det skyldes, at det kan være særdeles kritisk for borgernes velfærd, hvis leverancen eller kvaliteten af ydelsen svinger. Både ved offentlig og privat produktion af bløde velfærdsydelser er der behov for tilsyn, men private virksomheder kan have større tilskyndelse til at slække på kvaliteten af ydelserne og tjene flere penge, hvis den fx er truet af konkurs eller blot tænker kortsigtet. Desværre viser flere uheldige sager, at der heller ikke er nogen garanti for, at alt går godt, hvis opgaven varetages af en offentlig institution. Det afgørende er, at opgaven er tilstrækkeligt godt beskrevet, at der er en god og ansvarlig ledelse, og at der føres et effektivt løbende tilsyn med kvaliteten i opgaveløsningen – uanset om ydelsen leveres af det offentlige selv eller af en privat virksomhed.

Det anføres undertiden som et argument mod udlicitering, at en privat leverandør typisk vil have højere kapitalomkostninger end en offentlig myndighed, hvilket vil fordyre serviceproduktionen. Kapitalomkostningerne vil dog være afspejlet i den tilbudte pris, så hvis den private leverandør har en bedre og/eller billigere opgaveløsning end den offentlige, vil det stadig kunne betale sig at udlicitere opgaven.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at regioner og kommuner med passende mellemrum gennemgår deres opgaveportefølje med henblik på at identificere serviceydelser, der med fordel kan sendes i udbud. Det anbefales også, at der afsættes statslige ressourcer til at støtte offentlige myndigheder i at udbyde flere af deres serviceydelser.

Ressourcerne kan fx bruges til at fortsætte arbejdet med at indsamle og offentliggøre eksempler på udbud af offentlige ydelser, specielt bløde velfærdsydelser. Ressourcerne kan også bruges til at tilbyde gratis potentialeafklaringer og implementeringsplaner til myndigheder, der har svært ved at nå deres mål for udbud af offentlige serviceydelser. Og ressourcerne kan bruges til at yde tilskud til juridisk bistand og anden ekstern rådgivning til offentlige myndigheder, der ønsker at udbyde offentlige serviceydelser på nye områder.

Der er i de senere år blevet iværksat forskellige tiltag, som kan betyde, at de lovgivningsmæssige rammer for offentlig-privat samarbejde fremover opleves som mere fleksible og gennemskuelige. Der er fx blevet udformet nye EU-udbudsdirektiver, der åbner op for mere fleksibilitet i udbudsprocessen, og regeringen har nedsat et udvalg, der skal sikre, at den større fleksibilitet også bliver omsat i en dansk udbudslov.

Der er også blevet ophævet særregler på ældreområdet, som har gjort det nemmere for kommunerne at udbyde serviceydelser på ældreområdet uden at risikere at miste muligheden for selv at fortsætte som leverandør. Der er endvidere blevet bedre muligheder for at inddrage private virksomheder i almen praksis, når kommunerne har svært ved at tiltrække og fastholde praktiserende læger.

På nogle områder er der også blevet gennemført tiltag, som har gjort det mere attraktivt for private leverandører at træde ind på markedet. På dagtilbudsområdet er det fx blevet muligt for private virksomheder at tjene penge på deres forretning, hvis de har en sund økonomi og kan levere et pasningstilbud, der er attraktivt for forældrene. Private virksomheders mulighed for at skabe et afkast på deres investeringer er en helt grundlæggende forudsætning for, at der kan skabes konkurrence på et marked.

På andre områder udgør lovgivningen fortsat en barriere for at udbyde opgaverne. Lovgivningen begrænser fx de offentlige myndigheders muligheder for at udlicitere driften af folkeskoler, skolefritidsordninger, ungdomsskoler, musikskoler, erhvervsskoler og gymnasier. Samtidig er der for nogle opgavetyper (fx sagsforberedelse samt tilsyn og kontrol) uklarhed om, hvorvidt opgaven må udbydes eller ej. Det anbefales, at det undgås, at lovgivning begrænser de offentlige myndigheders muligheder for at udbyde opgaver på områder, hvor myndigheden vurderer, at udbud kunne give en bedre og/eller billigere opgaveløsning.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem mere offentlig-privat samarbejde anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Offentlige myndigheder skaber konkurrence om alle de offentlige opgaver, der egner sig til konkurrenceudsættelse.
- 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.

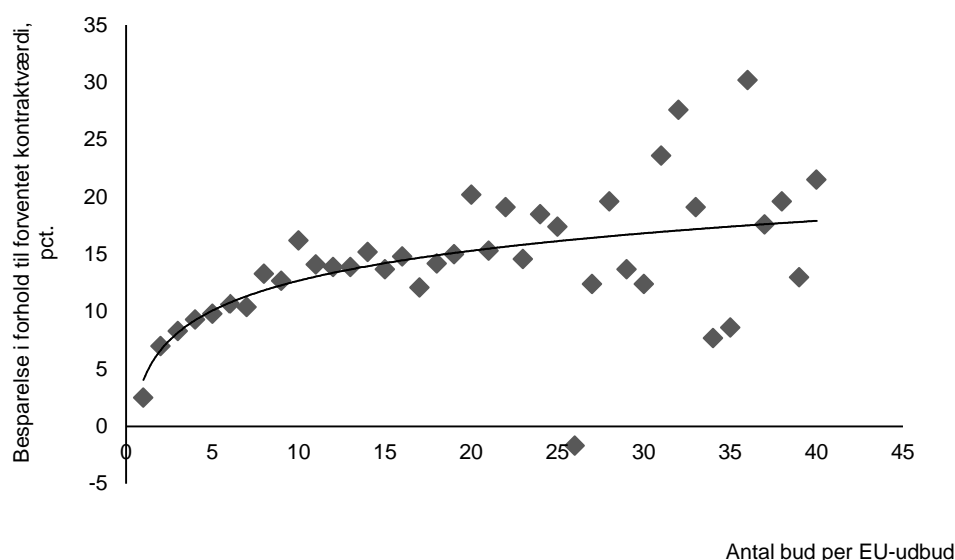
1.3 Mere effektiv konkurrence giver en lavere pris

For at høste gevinsterne ved offentlig-privat samarbejde skal der være effektiv konkurrence. Figur 1 viser, at når der er mange kvalificerede bud, konkurreres prisen ned, så den indgåede kontrakt bliver billigere end ventet for den offentlige myndighed – i hvert fald op til en vis grænse. Når der er flere om budet, kan den offentlige myndighed bedre sikre, at den får markedets bedste kombination af pris og kvalitet.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ordregivere udformer udbudsmateriale, så det er attraktivt for så mange kvalificerede leverandører at byde som muligt, herunder udenlandske leverandører.

Når et større antal tilbud skal sammenlignes, betyder det dog også, at transaktionsomkostninger for den offentlige ordregiver bliver større, hvilket gør den endelige nettogevinst mindre. Det gælder derfor om at sikre, at mange kvalificerede leverandører har mulighed for og tilskyndelse til at afgive tilbud, men ikke om at maksimere antallet af tilbud for enhver pris.

FIGUR 1: MANGE BUD GIVER ØKONOMISKE GEVINSTER



Note: Besparelsen er beregnet som forskellen mellem den forventede og den endelige kontraktværdi set i forhold til den forventede kontraktværdi. Myndighederne indrapporerer en forventet kontraktværdi, når EU-udbud offentliggøres i TED-databasen. Vurderingen kan fx være baseret på de omkostninger, som myndighederne selv har haft ved at varetage opgaven. Men vurderingen kan også være baseret på de udgifter, som andre kommuner har haft ved lignende udbud eller ikke-bindende bud på opgaven fra private leverandører.

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2009).

Sociale klausuler, unødigt detaljerede krav og særlige hensyn til lokale leverandører inden for lovens rammer kan begrænse antallet af bud og gør det uklart, om ordregiver får den laveste pris. Samfundsmæssige udfordringer (fx miljømæssige prioriteringer, erhvervspolitiske hensyn og sociale målsætninger) løses mest effektivt gennem målrettede politiske tiltag.

Hvis man fx ønsker at fremskaffe flere praktikpladser, kunne man øge Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag, der finansierer tilskud til uddannelsespladser. Eller man kunne lave et særskilt udbud, hvor man lader arbejdsgiverne konkurrere om, hvem der er villig til at oprette ekstra praktikpladser med det lavest mulige offentlige tilskud.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ordregivere undgår at tage særlige hensyn til lokale leverandører i udbudsprocessen og undgår at bruge sociale klausuler i offentlige kontrakter og indkøbsaftaler.

For nogle typer af varer og serviceydelser kan de offentlige myndigheder gøre det attraktivt for kvalificerede leverandører at komme med et bud ved at udbyde større kontrakter. Indkøb hos færre leverandører og et mindre sortiment kan i mange tilfælde betyde, at leverandørerne kan tilbyde mængderabatter. Det kan fx ske ved, at offentlige myndigheder indgår centrale indkøbsaftaler gennem forskellige former for indkøbsfællesskaber og indkøbscentraler.

Også på bygge- og anlægsområdet kan fælles udbud af bygge- og anlægsopgaver (fx ved opførelse af nye sundhedshuse eller skoler i større byer med befolkningsvækst) skabe volumen og give anledning til stordriftsfordele. Det kan også bidrage til at øge produktiviteten i en bygge- og anlægssektor, der er karakteriseret ved mange og små virksomheder.¹

Ikke alle varer og serviceydelser egner sig til centrale aftaler. Det kan fx være tilfældet, hvis brugernes behov er meget forskellige, eller hvis de offentlige indkøb udgør en stor del af den samlede omsætning i markedet. Produktivitetskommissionen anbefaler, at centrale aftaler indrettes, så de understøtter produktiviteten i den offentlige sektor.

Offentlige myndigheder kan også gøre det mere attraktivt at byde på offentlige opgaver ved at sikre, at potentielle leverandører, herunder udenlandske leverandører, har viden om indkøbene i god tid, så udbuddet kan indgå i virksomhedens planlægning. Det er specielt vigtigt, når det offentlige indgår i offentlig-private partnerskaber (OPP) om store bygge- og anlægsprojekter. I en OPP-kontrakt skal konkurrence nemlig ikke kun sikre den laveste pris på ydelsen. Konkurrence skal også sikre, at forskellige risici prissættes rigtigt i markedet og fordeles mest effektivt mellem den offentlige myndighed og de private aktører.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at der udarbejdes en liste med besluttede OPP-projekter af et passende omfang for flere år ad gangen med henblik på at skabe et stabilt marked for OPP-projekter.

Også på de store velfærdsområder, hvor borgerne ofte har frit valg mellem forskellige leverandører, kan myndighederne gøre det attraktivt for kvalificerede leverandører at træde ind på markedet, så der bliver skabt mere effektiv konkurrence. På fritvalgsordningerne skal den løbende konkurrence mellem leverandørerne nemlig sikre, at borgerne kan få leverandørerne til at levere serviceydelser, der både har høj kvalitet og afspejler borgernes behov. Det vil gavne produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor.

Effektiv konkurrence forudsætter, at der er lave omkostninger forbundet med at blive godkendt som leverandør. Effektiv konkurrence forudsætter også, at der er så lige konkurrence mellem offentlige og private leverandører som muligt, herunder at borgerne har gode muligheder for at sammenligne kvaliteten af de forskellige tilbud og modtager objektiv rådgivning fra de offentlige myndigheder om private alternativer. For at sikre mere lige konkurrence mellem offentlige og private leverandører er det blevet foreslået, at offentlige myndigheder skal have mulighed for at sælge ekstra ydelser til de borgere, de i forvejen servicere under fritvalgsordningen. Dette emne vender vi tilbage til i afsnit 1.6.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at fritvalgsordningerne indrettes, så lave transaktionsomkostninger og så lige konkurrence som muligt gør det attraktivt for private leverandører at etablere sig på markedet.

¹ Se Produktivitetskommissionen (2013a): 143.

Forudsætningerne for at skabe et løbende konkurrencepres på leverandørerne er ikke altid til stede. Det kan især være en udfordring på områder, hvor der ikke er et modent privat marked, og hvor det ikke er attraktivt for nye leverandører at træde ind på markedet.

På ældreområdet er der fx tegn på, at det private marked for levering af personlig pleje har udviklet sig langsomt, så borgerne mange steder ikke har et reelt frit valg mellem alternative leverandører. Nogle særregler for udbud på ældreområdet har tidligere stået i vejen for udbud af opgaver, fordi kommunerne risikerede at miste retten til selv at kunne fortsætte som leverandør efter et udbud. Det fik langt de fleste kommuner til at fravælge udbud og i stedet give frit valg mellem alle leverandører, der lever op til kommunernes servicekrav. Men et spinkelt og usikkert kundegrundlag har mange steder betydet, at det ikke har været attraktivt for nye leverandører at træde ind på markedet.

Under de nu gældende udbudsregler kan kommunerne udbyde opgaverne og samtidig forbeholde sig ret til selv at fortsætte som leverandør. Kommunerne giver efterfølgende borgerne frit valg mellem de udvalgte leverandører (minimum to leverandører). Kommunerne vurderer, at de ændrede regler vil kunne bidrage til at effektivisere den offentlige sektor.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige myndigheder kombinerer frit valg med udbud på fritvalgsområder, hvor der ikke er markedsmæssige forudsætninger for at skabe løbende konkurrence mellem leverandørerne.

En indkøbsafdeling i en privat virksomhed må indhente lige så mange tilbud, som den ønsker, når den skal købe en vare eller en serviceydelse. Indkøbsfolkene opvejer selv, hvornår det ikke længere kan betale sig at indhente flere tilbud for at få et billede af, hvad markedet kan tilbyde af pris og kvalitet. Og potentielle tilbudsgivere vurderer selv, om sandsynligheden for at vinde en opgave er stor nok til, at det kan svare sig at byde på opgaven.

Udbudsreglerne sætter derimod retningslinjer for, hvordan offentlige indkøb skal gennemføres i praksis. Udbudslovgivningen har overordnet til formål at 1) begrænse den offentlige sektors omkostninger ved at skabe gode betingelser for konkurrence om indkøbene og 2) mindske risikoen for korrupsion eller favorisering af bestemte leverandører ved at sikre en lige og gennemsigtig konkurrence om de offentlige opgaver.

Hertil kommer tilbudsloven, der er en dansk særlov, som regulerer offentlige indkøb under tærskelværdien for EU-udbud. Tilbudsloven begrænser antallet af bud ved bygge- og anlægsopgaver, offentlige myndigheder må indhente og forhandle om. Det holder transaktionsomkostningerne nede for både ordregiver og tilbudsgiver. Men det kan også begrænse konkurrencen og betyde, at den offentlige myndighed ikke kan være sikker på at opnå den laveste pris. Produktivitetskommissionen anbefaler, at tilbudslovens begrænsninger på antallet af bud, der kan indhentes og forhandles ved offentlige bygge- og anlægsopgaver, fjernes.

Inden for rammerne af den gældende lovgivning kan de offentlige myndigheder i mange tilfælde bidrage til, at der bliver skabt effektiv konkurrence om en opgave ved, at der er mange kvalificerede tilbudsgivere, der konkurrerer prisen ned. De offentlige myndigheder kan også bidrage til at skabe effektiv konkurrence ved at sikre mere løbende konkurrence om opgaven. Det kan fx ske ved at indgå indkøbsaftaler og rammekontrakter med kortere løbetid.

I nogle tilfælde kan det dog være en fordel at indgå langvarige kontrakter. Det kan fx være tilfældet ved mere komplekse udbud, hvor transaktionsomkostningerne for ordregiver og tilbudsgiver er høje. Det kan også være tilfældet i situationer, hvor leverandøren har brug for en længere periode til at implementere produktivitetsfremmende tiltag og høste stordriftsfordele. Og det kan være tilfældet for OPP-projekter, hvor der kan være gevinster forbundet med at sammentænke anlæg og drift. Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ordregivere skaber hyppig og dynamisk konkurrence om en opgave under hensyntagen til, at der kan være gevinster ved at indgå langvarige kontrakter med private leverandører.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem mere effektiv konkurrence anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Offentlige ordregivere udformer udbudsmateriale, så det er attraktivt for så mange kvalificerede leverandører at byde som muligt, 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.
- Der udarbejdes en liste med besluttede OPP-projekter af et passende omfang for flere år ad gangen med henblik på at skabe et stabilt marked for OPP-projekter.
- Fritvalgsordningerne indrettes, så lave transaktionsomkostninger og så lige konkurrence som muligt gør det attraktivt for private leverandører at etablere sig på markedet.
- Offentlige myndigheder kombinerer frit valg med udbud på fritvalgsområder, hvor der ikke er markedsmæssige 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.

1.4 Lave udbudsomkostninger og godt købmændskab øger gevinsten

I nogle tilfælde oplever de offentlige myndigheder og de private virksomheder, at der er høje omkostninger forbundet med at udbyde en opgave. Det fremføres undertiden, at udbudsreglerne (herunder EU's udbudsdirektiv og tilbudsloven) gør det tidskrævende og risikobetonet at gennemføre offentlige udbud, fordi myndighederne finder dem uklare og uflexible. Offentlige ordregivere er også usikre på mulighederne for at indgå i dialog med de private tilbudsgivere. Det gør det vanskeligt at afsøge markedet og tilrettelægge udbudsprocessen effektivt.

Regeringen har nedsat et udvalg, der skal udarbejde et udkast til et samlet dansk regelsæt, der implementerer EU's udbudsdirektiv i dansk lov. Produktivitetskommissionen anbefaler, at den kommende udbudslov skaber klarhed og fleksibilitet i udbudsprocessen, herunder vedrørende brugen af udbud med funktionskrav og mulighederne for at indgå i dialog med tilbudsgivere.

Tilbudsloven er også med til at øge kompleksiteten af udbudsreglerne i Danmark og til at øge udbudsomkostningerne i forhold til de relativt små kontraktsummer. Som en del af arbejdet med at afbureaukratisere den offentlige sektor anbefales det, at tilbudslovens regler for køb af varer og serviceydelser under EU-direktivets tærskelværdier afskaffes, så der er bedre overensstemmelse mellem kontraktsum og udbudsomkostninger.

Når offentlige myndigheder udbyder bygge- og anlægsprojekter, skal de løbende anlægsudgifter finansieres kontant. I OPP-projekter falder betalingen ofte først efter ibrugtagning. For at ligestille de to samarbejdsformer finansieringsmæssigt er myndigheden forpligtet til at deponere et beløb, der svarer til den fulde anlægssum. Regeringen og KL/Danske Regioner har i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger aftalt, at der afsættes midler gennem de såkaldte deponeringspuljer, hvor kommuner og regioner kan søge om at blive fritaget for at deponere det fulde beløb. Formålet er at tilskynde kommuner og regioner til OPP og derved gennem opnå flere erfaringer med samarbejdsformen.

Kommunerne og regionerne finder, at deponeringsreglerne udgør en af de største barrierer for OPP. Produktivitetskommissionen anbefaler, at tildelingsproceduren for deponeringsfritagelse gøres hurtigere og mere gennemsigtig, så omkostningerne reduceres for offentlige myndigheder, der ønsker at indgå OPP projekter.

Offentlig-privat samarbejde bidrager først til at øge produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor, når der indgås attraktive aftaler, der er dækkende for brugernes behov, så brugerne har tilskyndelse til at bruge aftalerne. Samtidig er det vigtigt at sikre, at besparelser her og nu ikke realiseres på bekostning af højere omkostninger på længere sigt. Det kan fx være, at en billigere computer er mindre stabil i drift eller har et højere elforbrug. Det kan også være, at den offentlige myndighed kan forhandle prisen ned ved at samle sine indkøb og indgå en langvarig kontrakt med en privat virksomhed. Men hvis det begrænser konkurrencen i markedet, kan det betyde dyrere og/eller dårligere løsninger på længere sigt.

Det anbefales, at offentlige myndigheder har fokus på totaløkonomien frem for kortsigtede besparelser, når de køber ind, fx ved at stille krav til totalomkostninger, når der er store omkostninger forbundet med at bruge, vedligeholde og/eller bortskaffe varen eller serviceydelsen efter købet.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem lave udbudsomkostninger for ordregiver og godt købmanskab anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Den kommende udbudslov skaber klarhed og fleksibilitet i udbudsprocessen, herunder vedrørende brugen af udbud med funktionskrav og mulighederne for at indgå i dialog med tilbudsgivere.
- Tilbudslovens regler for køb af varer og serviceydelser under EU-direktivets tærskelværdier afskaffes, så der er bedre overensstemmelse mellem kontraktsum og udbudsomkostninger.
- Tildelingsproceduren for deponeringsfritagelse i forbindelse med OPP-projekter gøres hurtigere og mere gennemsigtig.
- Offentlige myndigheder og indkøbscentraler har fokus på totaløkonomien frem for kortsigtede besparelser, når de køber ind. Det kan fx ske ved at stille krav til totalomkostninger, når der er store omkostninger forbundet med at bruge, vedligeholde og/eller bortskaffe varen eller serviceydelsen efter købet.

1.5 Samarbejde og partnerskaber kan fremme innovationen

Konkurrence om offentlige opgaver kan føre til nye bud på, hvordan opgaven kan tilrettelægges. Det kan skabe innovation og udvikling. Innovation er en fundamental kilde til produktivitetsvækst. Historisk set har der i Danmark kun i begrænset omfang været arbejdet systematisk med at bruge offentlig-privat samarbejde til at fremme innovationen. Tilskyndelsen for de offentlige ansatte er generelt svag, og nulfejlskultur og detailstyring hæmmer ligeledes lysten til at tænke nyt.

Det kommer bl.a. til udtryk, når offentlige ordregivere inkluderer krav om bestemte aktiviteter eller meget specifikke produktkrav i udbudsmaterialet for dermed at få en bedre styring af opgaveløsningen. De mange krav kan fx afspejle den styring, som de selv er underlagt fra centralt hold. Men mange aktivitets- eller produktkrav betyder, at de offentlige ordregivere reelt set beskriver, hvordan den private leverandør skal løse opgaven. Dermed risikerer den offentlige myndighed at gå glip af en gevinst, hvis den private leverandør kan tilbyde en bedre og/eller billigere måde at løse opgaven på.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ordregivere så vidt muligt erstatter aktivitetskrav og detaljerede krav til produktspecifikationer med funktionskrav i udbudsmaterialet, så der bliver skabt gode muligheder for nytænkning og innovation. Ved udbud af rengøringsopgaver betyder det fx, at ordregiver specificerer, at gulvet skal være så rent, at lokalet kan bruges til undervisning, frem for, hvor mange gange det skal vaskes.

Den svage tilskyndelse til innovation kommer også til udtryk ved, at der er få erfaringer med såkaldte innovationsfremmende offentlige indkøb. Innovationsfremmende offentligt indkøb kan være alt lige fra, at offentlige myndigheders almindelige udbud sker på en innovationsvenlig måde, til længerevarende samarbejdsformer. Internationale undersøgelser tyder på, at der i nogle tilfælde kan opnås positive effekter ved at bruge offentlige midler til at understøtte udviklingen af innovative løsninger. Også i Danmark er der iværksat initiativer i stat, regioner og kommuner, der har til formål at afprøve mulighederne for innovationsfremmende offentlige indkøb, men initiativerne fremstår spredte og ukoordinerede.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at en central kompetenceenhed får ansvaret for at udbrede erfaringerne med innovationsfremmende indkøb og for at yde bistand til de kommuner, regioner og statslige institutioner, som gerne vil anvende innovationsfremmende offentlige indkøb og offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI) som en del af deres effektiviseringsindsats.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem innovationsfremmende offentlig-privat samarbejde anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Offentlige ordregivere så vidt muligt erstatter aktivitetskrav og detaljerede krav til produktspecifikationer med funktionskrav i udbudsmaterialet, så der bliver skabt gode muligheder for nytænkning og innovation.
- En central kompetenceenhed får ansvar for at udbrede erfaringerne med innovationsfremmende indkøb og for at yde bistand til kommuner, regioner og statslige institutioner, der gerne vil anvende innovationsfremmende offentlige indkøb og offentlig-private innovationspartnerskaber som en del af deres effektiviseringsindsats.

1.6 Brug for mere viden og bedre udnyttelse af erfaringer

Der er kun begrænset systematisk viden om effekterne af de forskellige former for offentlig-privat samarbejde. Produktivitetskommissionen anbefaler, at der igangsættes en række undersøgelser, som skal indsamle mere viden om erfaringerne og bidrage til, at erfaringerne udnyttes bedre.

Det har gennem længere tid været debatteret, om det vil være hensigtsmæssigt at give offentlige myndigheder lov til at udbyde såkaldte tilkøbsydelse. Tilkøbsydelse er beslægtet med de serviceydelser, der stilles gratis til rådighed for borgerne, og kan produceres af den samme leverandør – fx den kommunale hjemmehjælper – men finansieres fuldt ud af borgerne selv. Det kan fx være, at en ældre borger ønsker at få hjælp til støvsugning, gulvvask og vinduespudsning, mens kommunen kun ønsker at betale for de to første ydelser. Under de nuværende regler kan den kommunale hjemmepleje kun tilbyde støvsugning og gulvvask, mens en privat leverandør kan tilbyde alle serviceydelserne.

Ud fra et produktivitetshensyn kan der være både fordele og ulemper ved at tillade tilkøbsydelser. Samproduktionen af skattefinansierede grundydelse og egenfinansierede tilkøbsydelser kan give produktivitetsfordele for de offentlige leverandører. Det vil også stille de offentlige udbydere mere lige i konkurrencen med de private leverandører.

På den anden side kan der være risiko for, at offentlige leverandører udkonkurrerer private leverandører, selvom disse tilbyder mere omkostningseffektive ydelser. Når offentlige myndigheder ikke kan gå fallit, og dermed tvinges til at prissætte deres ydelser så de indregner alle faste omkostninger, aflønning af kapital mv., kan der være risiko for, at de sætter prisen for lavt. Denne udfordring bliver forstærket af, at de offentlige regnskabssystemer på nuværende tidspunkt ikke giver mulighed for præcist at identificere alle de omkostninger, som vil skulle medregnes. Dette vil have negativ effekt på såvel produktiviteten som de offentlige finanser.

Som led i frikommuneforsøgene har en række kommuner fået mulighed for at tilbyde tilkøbsydelser på visse fritvalgsområder. De enkelte frikommuner er lovmæssigt forpligtede til at foretage en evaluering af erfaringerne med deres frikommuneforsøg.

Spørgsmålet om tilkøbsydelser er af principiel karakter, og en eventuel udbredelse af sådanne ydelser kan have væsentlige langsigtede konsekvenser for produktivitetudviklingen. Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at erfaringerne fra frikommuneforsøgene med tilkøbsydelser også evalueres samlet af en uafhængig central instans, som er specialiseret i økonomiske effektvurderinger på længere sigt.

I en sådan evaluering bør bl.a. indgå en vurdering af de potentielle fordele ved samproduktion af serviceydelser overfor ulemper ved risikoen for krydssubsidiering af offentligt producerede tilkøbsydelser. En evaluering bør således vurdere, hvordan de berørte kommuner har prissat de udbudte ydelser i forhold til de samlede faktiske omkostninger, herunder samtlige faste omkostninger samt aflønning af kapital, og 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.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem mere viden om effekterne af offentlig-privat samarbejde og bedre udnyttelse af erfaringerne anbefaler Produktivitetskommissionen, 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.
- 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 i forhold til de samlede faktiske omkostninger, herunder samtlige faste omkostninger samt aflønning af kapital, og 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.
- Der igangsættes en undersøgelse af, om der er potentiale for at gøre indkøb gennem de offentlige indkøbscentraler mere effektive.
- OPP-projekter alene anvendes som en samarbejdsform, der kan give en mere effektiv opgaveløsning, og ikke som finansieringsmodel, der giver et mere fordelagtigt billede af de offentlige gældsforpligtelser.
- De danske OPP-kompetencer styrkes og samles centralt i et center med praktisk erfaring, der kan indsamle viden om og erfaringer med OPP samt yde bistand til offentlige myndigheder, der ønsker at iværksætte OPP-projekter.
- Regeringens kommende undersøgelse af OPP inddrager relevant erfaring fra sammenlignelige lande.
- Evaluering af OPP-projekter tænkes ind fra starten, så der kommer et evidensbaseret grundlag at bruge modellen på.

Kapitel 2

Offentlig-privat samarbejde og produktivitet

Offentlig-privat samarbejde er en samlebetegnelse for en række forskellige typer af samarbejde mellem offentlige myndigheder og private virksomheder. Et offentlig-privat samarbejde tager som regel udgangspunkt i, at det offentlige udbyder en opgave til det private marked.

I mange tilfælde omfatter udbuddet varer, serviceydelser og bygge- og anlægsopgaver, som det offentlige har valgt ikke selv at varetage, men påtager sig ansvaret for at fremskaffe – enten til egen produktion eller til borgerne. Her har udbuddet til formål at finde den laveste pris for et givent kvalitetsniveau. I andre tilfælde er formålet med udbuddet at afprøve, om en privat leverandør kan løse en offentlig opgave bedre og/eller billigere end myndigheden selv.

Et udbud gennemføres ved, at den ordregivende myndighed udarbejder et udbudsmateriale, der beskriver de krav, den har til løsningen af opgaven. Det kan fx være sundhedskrav til driften af en kantine på en offentlig arbejdsplads, og det kan være kvalitetskrav ved indkøb af bleer til de ældre i hjemmeplejen. Mulige leverandører afgiver derefter tilbud på at løse opgaven, og myndigheden tildeler opgaven til den leverandør, der har givet det bedste tilbud.

På den måde kan offentlig-privat samarbejde bruges til at skabe konkurrence om de offentlige opgaver, så der opnås en bedre og/eller billigere løsning. Det er ikke afgørende, om konkurrencen fører til, at opgaven løses af det offentlige selv eller af en privat leverandør. Selvfølgelig kan konkurrencen om opgaverne bidrage til at udvikle og effektivisere løsningen af opgaverne, fx ved at tilskynde leverandørerne til at anvende ny teknologi, optimere arbejdsgange og investere i omkostningsbesparende tiltag. Samtidig kan samarbejdet give virksomhederne grundlag for at udvikle nye løsninger med afsætningsmuligheder både hjemme og ude.

Gevinsten ved offentlig-privat samarbejde afhænger af, om der er effektiv konkurrence om opgaverne. Effektiv konkurrence betyder, at de private virksomheder har mulighed for og tilskyndelse til at konkurrere om de offentlige opgaver. Myndighederne kan gøre meget for at skabe de rette forudsætninger for, at der er bud nok til at sikre, at den ordregivende offentlige myndighed får den laveste pris. Myndighederne kan fx sørge for, at de private virksomheder ikke har for store omkostninger ved at byde på opgaven, og at kravene i udbudsmaterialet ikke udelukker virksomheder fra at byde på opgaven.

Gevinsten for de offentlige myndigheder vil også afhænge af, hvor store omkostninger, der er forbundet med gennemføre udbudsprocessen og efterfølgende at kontrollere den private virksomheds opgavevaretagelse, hvis opgaven ender med at blive udliciteret.

Formålet med offentlig-privat samarbejde kan også være at inddrage private virksomheders erfaring og viden til at nytænke og videreudvikle den offentlige opgaveløsning. Det kan ske ved at udforme udbudsmaterialet, så der i højere grad er fokus på resultatet for borgeren frem for måden, hvorpå opgaven bliver løst (fx udbud med funktionskrav frem for specifikke produkt- eller aktivitetskrav). Det kan også ske ved, at offentlige myndigheder og private virksomheder arbejder sammen om at finde og udvikle løsninger på vigtige samfundsmæssige udfordringer.

Offentlig-privat samarbejde er ikke en snuptagsløsning, der mekanisk kan rulles ud på alle områder i den offentlige sektor. Der er en række styringsmæssige udfordringer, som betyder, at det skal vurderes ud fra den konkrete situation, om involvering af private leverandører er den rette metode til at effektivisere opgaveløsningen.

Udbud af opgaver, der kan varetages af det offentlige selv, kan også være forbundet med holdningsmæssige barrierer, specielt på de bløde velfærdsområder. På disse områder er den politiske opbakning ofte afgørende for, om der skabes konkurrence om de offentlige opgaver, eller om myndigheden selv varetager opgaven uden at afprøve markedet.

BOKS 1: VIDEN OM OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE OG PRODUKTIVITET

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at øge Danmarks produktivitet gennem mere og bedre offentlig-privat samarbejde tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Den offentlige sektor køber stort ind. I 2012 købte de offentlige myndigheder varer og serviceydelser af private virksomheder for næsten 300 mia. kr. Dertil kommer indkøb af private bygge- og anlægsopgaver.
- Den offentlige sektor finansierer en lang række serviceydelser. De offentlige serviceydelser udgør en samlet værdi af 385 mia. kr., hvoraf omkring en fjerdedel sendes i udbud. Langt de fleste udbudte opgaver ender med at blive udliciteret til private virksomheder.
- Øget konkurrence om de offentlige indkøb og serviceydelser kan bidrage til at forbedre produktiviteten i den offentlige og private sektor
 - Konkurrence om offentlige indkøb får højproduktive virksomheder til at vokse på bekostning af lavproduktive virksomheder.
 - Konkurrence om offentlige serviceydelser flytter opgaven hen, hvor den bliver varetaget bedst og billigst. En mere effektiv arbejdsdeling mellem den offentlige og private sektor betyder, at ressourcerne bliver udnyttet bedre.
 - Partnerskaber mellem offentlige myndigheder og private virksomheder øger innovationen og kan skabe nye afsætningsmuligheder for de private virksomheder.
- Der er en positiv sammenhæng mellem antal bud og gevinsten ved udbud. Når der er mange kvalificerede bud, konkurreres prisen ned.
- Brug af sociale klausuler og særlige hensyn til lokale leverandører inden for lovens rammer kan begrænse antallet af bud og gøre det uklart, om ordregiver opnår den laveste pris. Samfundsmæssige problemer (fx miljømæssige prioriteringer, erhvervspolitiske hensyn eller sociale målsætninger) løses mest effektivt gennem målrettede politiske tiltag.
- Aktivitetskrav og detaljerede krav til produktspecifikationer i udbudsmaterialet kan øge transaktionsomkostningerne, begrænse antallet af bud og hæmme nytænkning og innovation i opgaveløsningen.
- Konkurrence gennem udbud af flerårige kontrakter kan være mindre effektiv end dynamisk og løbende konkurrence.
- Når det offentlige udliciterer en opgave, styres opgaveløsningen gennem kontraktforhandlinger med den private leverandør. Det kan tydeliggøre omkostningerne ved at tilpasse opgaveløsningen (fx ved at ændre organiseringen, stille nye krav til opgaveløsningen og tilpasse kapaciteten).
- Holdningsmæssige barrierer kan hæmme udbud af offentlige serviceydelser, men betyder tilsyneladende mindre end tidligere.

Produktivitetskommissionen vurderer, at offentlig-privat samarbejde har et væsentligt potentiale til at øge Danmarks produktivitet.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem mere og bedre offentlig-privat samarbejde anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Offentlige myndigheder skaber konkurrence om alle de offentlige opgaver, der egner sig til konkurrenceudsættelse.
- Offentlige ordregivere udformer udbudsmateriale, så det er attraktivt for så mange kvalificerede leverandører at byde som muligt, 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 ordregivere så vidt muligt erstatter aktivitetskrav og detaljerede krav til produktspecifikationer med funktionskrav i udbudsmaterialet, så der bliver skabt gode muligheder for nytænkning og innovation.
- 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.

2.1 Det offentlige køber stort ind og finansierer mange ydelser

Det er ikke småpenge, det offentlige køber ind for. Figur 2 viser, at de samlede offentlige indkøb udgjorde næsten 300 mia. kr. i 2012. I dette beløb indgår de offentlige serviceydelser, som det offentlige har udliciteret til private leverandører gennem udbud, eller som private leverandører leverer til borgerne under forskellige fritvalgsordninger (omtrent 97 mia. kr.).

I indkøbet indgår også de varer og serviceydelser, som bliver brugt i de offentlige myndigheders egen opgavevaretagelse (omtrent 85 mia. kr.). De offentlige opgaver omfatter både offentlige serviceydelser, der må udbydes, og såkaldte myndighedsopgaver, der ikke må sendes i udbud uden klar lovhjemmel. I næste kapitel beskrives forskellen mellem myndighedsopgaver og serviceydelser nærmere.

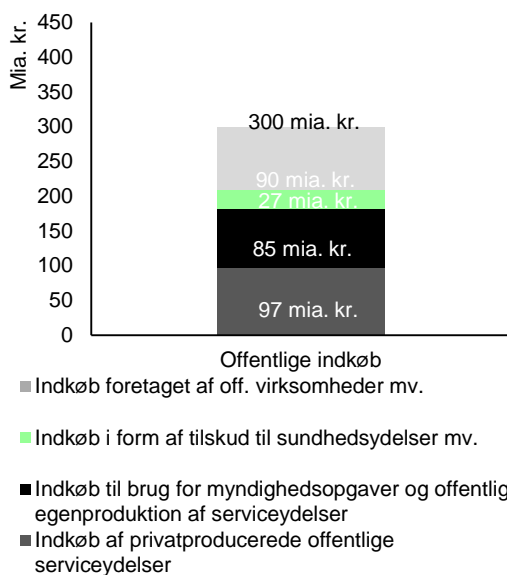
I de offentlige indkøb indgår også indkøb foretaget af offentlige virksomheder (omtrent 90 mia. kr.). Hertil kommer offentlige tilskud til sundhedsydelser (fx lægehjælp, speciallæger og tilskud til lægemidler), som udføres og leveres af private og stilles til rådighed for borgerne enten gratis eller som tilskudsberettigede ydelser (omtrent 27 mia. kr.).

Oven i de næsten 300 mia. kr. kommer offentlige indkøb af private bygge- og anlægsopgaver.

Figur 3 viser, at der i 2012 var udgifter til offentlige serviceydelser for en værdi af ca. 385 mia. De offentlige myndigheder sendte omkring en fjerdedel af disse serviceydelser i udbud svarende til en værdi af ca. 97 mia. kr. Langt størstedelen af de udbudte opgaver ender med at blive udliciteret til en privat leverandør, og de 97 mia. kr. indgår derfor som offentlige indkøb.²

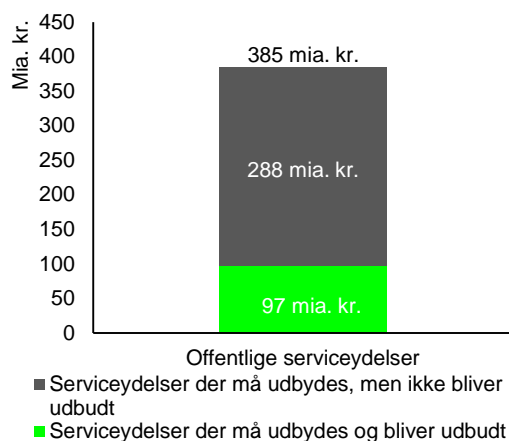
² Forskellen på 0,4 mia. kr. afspejler tilfælde, hvor det offentlige selv byder på opgaven og vinder.

FIGUR 2: OFFENTLIGE INDKØB



Note: Den offentlige sektor omfatter både stat, regioner, kommuner og de offentlige virksomheder.
 Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013c).

FIGUR 3: OFFENTLIGE SERVICEYDELSER



Note: Den offentlige sektor omfatter både stat, regioner, kommuner og de offentlige virksomheder.
 Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013c).

Når det offentlige køber så stort ind, vil selv små gevinster samlet set kunne frigøre et betydeligt økonomisk råderum til fx at øge den offentlige service eller give skattelettelser. Mere effektive og innovationsfremmende offentlige indkøb og en højere grad af konkurrence om de offentlige opgaver kan skabe et sådant råderum.

2.2 Offentlig-privat samarbejde giver konkurrence om opgaverne

Offentlig-privat samarbejde opstår oftest, når private leverandører overtager varetagelsen af offentlige serviceydelser gennem udbud eller forskellige fritvalgsordninger, og når det offentlige køber varer, serviceydelser og bygge- og anlægsprojekter hos private leverandører. Ved disse former for offentlig-privat samarbejde kan konkurrence om opgaverne være en drivkraft for øget produktivitet og effektivitet.

Tabel 1 giver et overblik over de lovgivningsmæssige rammer for offentlig-privat samarbejde.³ Staten er omfattet af et særskilt cirkulære om udbud af statslige drifts- og anlægsopgaver, og det statslige indkøbscirkulære pålægger statslige myndigheder at indberette indkøbsplaner til udbud.dk. Udbudsreglerne udgør en vigtig del af de lovgivningsmæssige rammer for offentlig-privat samarbejde. I næste kapitel beskrives nogle af de barrierer, der kan opstå, når offentlige myndigheder skal følge udbudsreglerne.

³ En samarbejdsform, der ikke vil blive omtalt i denne rapport, er socialøkonomiske virksomheder. På det område har Udvalget for Socialøkonomiske Virksomheder lige aflagt sin rapport til regeringen med en række anbefalinger til, hvordan man kan gøre det lettere og mere attraktivt at etablere, drive og udvikle socialøkonomiske virksomheder i Danmark. Privatisering med offentlige tilskud beskrives ikke som selvstændig samarbejdsform, men kan ses som en del af fritvalgsordningerne.

TABEL 1: BEGREBER OG LOVGIVNINGSMÆSSIGE RAMMER FOR OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE

	KONKURRENCE GENNEM UDBUD	KONKURRENCE GENNEM FRIT VALG	OFFENTLIGE INDKØB	OFFENTLIG- PRIVATE PART- NERSKABER
Opgave- type	Serviceydelser	Serviceydelser	Varer Serviceydelser Bygge- og anlægsopgaver	Bygge- og anlægsopgaver (købet med driftsopgaver)
Opgave- karakter- stika	Opgaven kan varetages både offentligt og privat	Opgaven kan varetages både offentligt og privat	Opgaven kan ikke varetages offentligt	Opgaven kan ikke varetages offentligt (driften kan)
Relevant lovgivning	Udbudsregler	Sektorlovgivning Konkurrencelov	Udbudsregler	Udbudsregler Deponeringsregel

Kilde: Produktivitetskommissionen baseret på tabel 2.1 i Udbudsrådet (2012d).

Konkurrence om levering af offentlige serviceydelser

Gennem udbud kan der skabes konkurrence om leveringen de offentlige serviceydelser til borgerne. Det sker ved, at den offentlige myndighed (ordregiver) udarbejder et udbudsmateriale, der specificerer den opgave, den gerne vil have løst. Det kan fx være vedligeholdelse af grønne områder, kantinedrift og aktiviseringstilbud til ledige. I nogle tilfælde stiller myndigheden også specifikke krav til kvaliteten af ydelsen (fx krav om brug af økologiske råvarer) eller til konkrete aktiviteter (fx krav om et bestemt antal samtaler med den ledige). Myndigheden specificerer også, hvordan pris og kvalitet bliver vægtet i beslutningen om, hvem der skal vinde opgaven.

Myndigheden kan selv deltage i konkurrencen om opgaven ved at afgive et kontrolbud. Opgaven bliver udliciteret, hvis en privat leverandør vinder udbuddet. Når private leverandører leverer serviceydelser til borgerne på vegne af det offentlige, fører den offentlige myndighed tilsyn med opgavevaretagelsen og kontrollerer, at den private leverandør leverer ydelser af den aftalte kvalitet.

Effektiv konkurrence om de offentlige serviceydelser betyder, at opgaven varetages af den leverandør, der kan tilbyde den laveste pris for en given kvalitet eller den bedst mulige kvalitet til prisen. Skabelse af konkurrence gennem udbud af offentlige serviceydelser er nærmere beskrevet i kapitel 4.

På de store velfærdsområder (fx inden for dagtilbud, sundhed og ældreområdet) skabes der i nogle tilfælde konkurrence om de offentlige serviceydelser ved at give borgerne mulighed for at vælge en privat leverandør frem for den offentlige. Når borgerne på den måde får mulighed for at *stemme med fødderne*, ender opgaven med at blive varetaget af den leverandør, der har det tilbud, der svarer bedst til borgernes behov og ønsker. Et effektivt konkurrencepres tilskynder leverandørerne til at tilbyde ydelser af høj kvalitet og fleksibilitet. Det giver borgerne en bedre oplevelse af den offentlige service. Konkurrence om levering af offentlige serviceydelser gennem frit valg er beskrevet i kapitel 5.

Konkurrence om offentlige indkøb

De offentlige myndigheder skaber også konkurrence om levering af varer, serviceydelser og bygge- og anlægsopgaver, som myndigheden har valgt ikke selv at producere, og som den køber af private virksomheder.

Det offentlige køber varer og serviceydelser, der er nødvendige for at kunne varetage sine egne opgaver. Det drejer sig fx om kuglepenne, computere og kontormøbler, som bruges i den offentlige administration. Det drejer sig også om bleer til de ældre i hjemmeplejen, stomiposer til de offentlige hospitaler og materiel til forsvaret. Endvidere drejer det sig om forskellige former for konsulent- og rådgivningsydelser, som det offentlige ønsker varetaget eksternt, og om udvikling af nye it-systemer, der kan bidrage til digitaliseringen af den offentlige sektor. Offentlige indkøb er beskrevet i kapitel 6.

I nogle tilfælde har det offentlige behov for at købe nye løsninger på vigtige offentlige opgaver og samfundsmæssige udfordringer. Det kan være udvikling af nye hjælpemidler på velfærdsområdet eller teknologi til grøn omstilling. Innovationsfremmende offentlige indkøb er beskrevet i kapitel 7.

Det offentlige køber også større bygge- og anlægsopgaver hos private leverandører. Under visse omstændigheder kan det være en fordel at organisere indkøbet som et offentlig-privat partnerskab (OPP). Det gælder, hvis det giver en bedre totaløkonomi for den offentlige myndighed at indgå en langvarig aftale, der dækker både anlæg, drift og vedligeholdelse, med samme leverandør. Det kan også gælde, hvis det kan give en bedre risikodeling, at den private samarbejdspartner bidrager til finansieringen af projektet. OPP er beskrevet i kapitel 8.

2.3 Konkurrence er en drivkraft for produktivitet

Hvis samarbejdet med de private leverandører bliver indrettet på en måde, der understøtter effektiv konkurrence mellem leverandørerne, kan offentlig-privat samarbejde være en afgørende drivkraft for produktivitet. Det offentlige kan købe billigere ind, og arbejdsdelingen mellem den offentlige og private sektor bliver forbedret.

Når der er konkurrence på et marked, har leverandørerne fx tilskyndelse til at introducere ny teknologi, optimere arbejdsgange og investere i omkostningsbesparende tiltag. På den måde kan leverandørerne tilbyde deres varer til en konkurrencedygtig pris og vinde markedsandele fra deres konkurrenter. Når højproduktive enheder vokser på bekostning af mindre produktive enheder, betyder det, at ressourcerne bliver brugt, hvor de skaber størst værdi.⁴ Det gavner den samlede produktivitet i samfundet.

I forbindelse med offentlig-privat samarbejde fremkommer denne type af produktivetsgevinst, når det offentlige udliciterer en opgave til en privat virksomhed, der kan tilbyde en billigere og/eller bedre opgaveløsning. Hvis en kommune fx overlader driften af et plejehjem til en privat leverandør, der i forvejen driver plejehjem i andre kommuner, kan den private leverandør høste nogle stordriftsfordele og dermed tilbyde en lavere pris. På samme måde kan en afdeling på et sygehus i nogle tilfælde høste gevinster ved at lade en privat leverandør varetage mere standardiserede behandlinger (fx MR-scanninger) og selv varetage de mere komplicerede tilfælde.

Der er en lang række serviceydelser, som det offentlige finansierer, men hvor opgaven kan varetages i offentligt såvel som privat regi. I den situation ligger der en vigtig politisk opgave i at sikre, at arbejdsdelingen mellem den offentlige og private sektor er indrettet, så der bliver skabt så stor værdi for skatteborgernes penge som muligt. Den beslutning kan ikke tages uden viden om, hvad markedet kan tilbyde. Beslutningen skal også ses i sammenhæng med den øvrige udvikling i samfundet som illustreret ved udviklingen på dagtilbudsområdet, jf. boks 2.

⁴ Analyserapport 2 beskriver, hvordan denne form for virksomhedsdynamik kommer fra tre kanaler: Når nye virksomheder med høj produktivitet træder ind på markedet, når virksomheder må lukke, fordi de ikke er produktive nok, og når markedsandele skifter fra mindre produktive til mere produktive virksomheder. Se Produktivitetskommissionen (2013a): 21.

BOKS 2: FRA PRIVAT BØRNEPASNING OG TILBAGE IGEN⁵

Frem til 1919 var al børnepasning i Danmark privat og uden offentlige tilskud. I 1919 begyndte det offentlige at yde støtte til daginstitutioner, og man fik de første kommunale børnehaver. Denne udvikling fortsatte de kommende år med en stadig større andel kommunale institutioner, øget offentligt tilskud og offentlig regulering af de selvejende institutioner.

I 1976 forsvandt de sidste private institutioner, og de selvejende institutioner var blevet underlagt et regelsæt, som gjorde, at de i praksis virkede helt på linje med de kommunale. Situationen i dag er anderledes, idet der er indført ret til tilskud til privat pasning og frit valg over kommunegrænser i 2003, etableringsret for private leverandører i 2005 og mulighed for udlicitering af daginstitutioner i 2011.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at de offentlige myndigheder skaber konkurrence om alle de offentlige opgaver, der egner sig til konkurrenceudsættelse. Holdningsmæssige barrierer kan stå i vejen for offentlig-privat samarbejde og kan betyde, at en opgave ikke bliver udbudt, selvom der kan være gevinster at hente. Samtidig kan uhensigtsmæssige markedsforhold også betyde, at der ikke altid kan skabes effektiv konkurrence om en opgave på kort sigt.

Holdningsmæssige barrierer kan stå i vejen for offentlig-privat samarbejde

Udbud af offentlige opgaver kan blive hæmmet af holdningsmæssige barrierer. Disse barrierer opstår, fordi de offentlige aktørers erfaring, tilgang og risikovillighed er afgørende for, om offentlig-privat samarbejde kommer på dagsordenen – lige fra den enkelte medarbejder i det udførende led og de faglige organisationer til de politikere, der træffer den endelige beslutning om at involvere private leverandører i den offentlige opgavevaretagelse.⁶

I en analyse fra 2010 gav de offentlige indkøbere udtryk for, at de to væsentligste barrierer for udbud var holdningsmæssige og økonomiske. Over en tredjedel af kommunernes indkøbschefer gav udtryk for, at de har oplevet, at kommunen har erklæret opgaver uegnet til udbud, fordi opgaverne ifølge politikerne bør løses af kommunen og ikke af private leverandører.⁷ I mange tilfælde vejer risikoen for at miste stemmer ved en mislykket udlicitering tilsyneladende tungere end de potentielle effektiviseringsgevinster. Et sådant signal fra politisk side synes at sprede sig ned gennem organisationen til ledere og mellemledere.⁸ En forklaring kan være, at det ofte kun er de dårlige sager, der kommer i mediernes søgelys, mens de mange gode sager fylder mindre.

En lidt nyere analyse fra Udbudsrådet peger i retning af, at de holdningsmæssige barrierer betyder mindre end tidligere.⁹ Analysen tyder dog på, at danske indkøbere møder en større tilbageholdenhed fra politikerne i forhold til at anvende konkurrence strategisk sammenlignet med svenske indkøbere. Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde er i øjeblikket i færd med at gennemføre en ny og mere detaljeret kortlægning af holdningsmæssige barrierer for offentlig-privat samarbejde.

⁵ Bureau 2000 (2008) på vegne af Fag og Arbejde (FOA).

⁶ Udbudsrådet (2011c): 18.

⁷ Udbudsrådet (2011c): 9 samt 20-21.

⁸ Udliciteringsrådet (2005): 20.

⁹ Udbudsrådet (2012d): 46-48.

Medarbejdernes holdningsmæssige barrierer mod konkurrenceudsættelse kan skyldes, at de oplever udlicitering som en overgang til dårligere løn og arbejdsvilkår, jf. kapitel 4. Lov om virksomhedsoverdragelse sikrer, at eksisterende overenskomster er gældende resten af deres løbetid. Medarbejderne er derfor sikret samme løn og arbejdsvilkår på kort sigt.

Udsigten til at overgå til en privat overenskomst og i nogle tilfælde også frygten for at miste sit arbejde kan skabe utryghed blandt medarbejderne. Som ved andre store forandringsprocesser ligger der en vigtig ledelsesmæssig opgave i at håndtere medarbejdernes utryghed og sikre en så gnidningsfri overgang som muligt. Det gælder både for den offentlige myndighed, der udliciterer opgaven, og for den private virksomhed, der overtager opgaven og medarbejderne.

Der kan ikke altid skabes effektiv konkurrence

Det kan være vanskeligt at sikre effektiv konkurrence, når det offentlige begynder at udbyde serviceydelser, der historisk set er blevet varetaget af myndighederne selv, og som er blevet stillet til rådighed for borgerne med offentlige tilskud eller uden direkte betaling. I sådan en situation kan det nemlig være vanskeligt at udvikle et privat marked, hvor forbrugerne selv betaler for den samme ydelse, og hvor private virksomheder konkurrerer mod hinanden. Det betyder, at der kan være behov for at modne markedet, før det er klogt at begynde at sende opgaven i udbud.

Problemet bliver forstærket på områder, hvor der er stordriftsfordele eller betydelige faste omkostninger ved at etablere sig på markedet (fx i form af høje anlægsinvesteringer). Det kan give private virksomheder mindre tilskyndelse til at træde ind på markedet, hvilket vil hæmme konkurrencen.

KL anbefaler i sit indlæg i forbindelse med denne rapport, at på de offentlige områder, hvor det private marked endnu ikke er udviklet, kan det overvejes at fremme det offentlig-privat samarbejde gennem forskellige former for "isbryder-projekter". I kapitel 4 beskrives nogle tiltag, som kan understøtte offentlige myndigheder, der ønsker at udbyde opgaver på nye områder.

2.4 Mange bud kan give større besparelse

Sandsynligheden for at høste gevinster ved offentlig-privat samarbejde er størst, når der er effektiv konkurrence i markedet. Effektiv konkurrence betyder, at der er nok tilbudsgivere til, at deres indbyrdes konkurrence presser prisen ned. En undersøgelse af 13.370 EU-udbud viser, at jo flere bud, der er om en kontrakt, jo større er besparelsen ved at udbyde en opgave set i forhold til den forventede kontraktsum, jf. figur 4.

Sønderborg Kommune er en af de kommuner, hvor man har oplevet faldende priser og skærpet konkurrence ved at sende opgaverne i EU-udbud, selvom det kun en enkelt gang er blevet til en kontrakt med en leverandør fra et andet EU-land. Kommunen oplever, at der kommer nye leverandører til, når opgaverne sendes i EU-udbud, og at det nogle gange kan gøre prisen helt ned til 20-30 pct. lavere.¹⁰

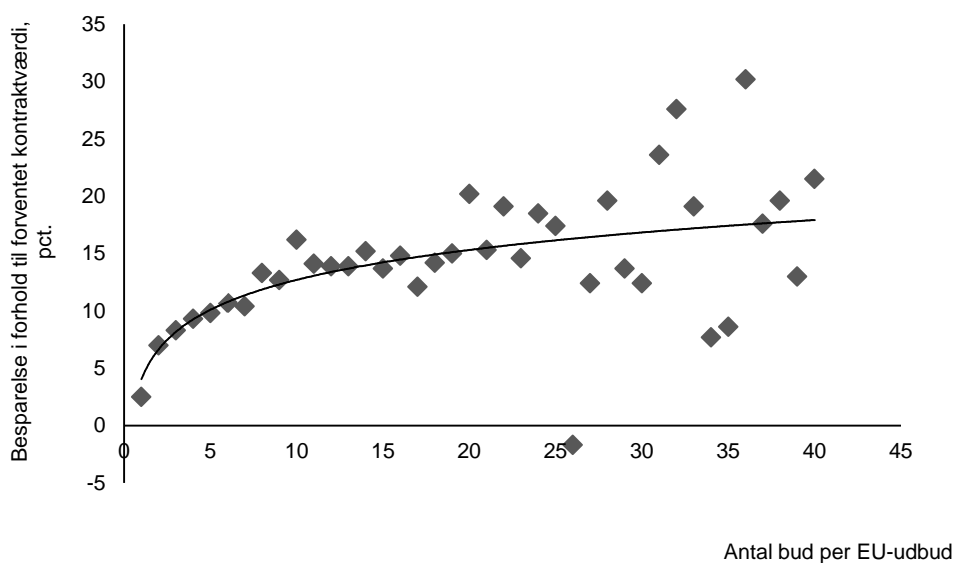
At der er en positiv sammenhæng mellem antallet af bud og besparelsen betyder ikke nødvendigvis, at det er antallet af bud i sig selv, der driver besparelsen. Det kan også være, at større forventede kontraktsummer tiltrækker flere bud, fordi der er et større besparelspotentiale, eller fordi der er bedre sammenhæng mellem kontraktsummen og de omkostninger, den private virksomhed har ved at udforme sit tilbud. Et større antal bud må dog antages at være gavnligt for konkurrencen.

¹⁰ www.kl.dk/Momentum/momentum2011-4-1-id84366/.

Når et større antal tilbud skal sammenlignes, betyder det også, at transaktionsomkostningerne for den offentlige ordregiver bliver større, hvilket gør den endelige gevinst mindre. Som vi vender tilbage til i kapitel 6, kan en højere grad af standardiseret udbudsmateriale og elektroniske udbudsredskaber bidrage til at holde transaktionsomkostningerne nede.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ordregivere udformer udbudsmateriale, så det er attraktivt for så mange kvalificerede leverandører at byde som muligt, herunder udenlandske virksomheder.

FIGUR 4: MANGE BUD GIVER STØRRE BESPARELSER



Note: *Besparselsen er beregnet som forskellen mellem den forventede og den endelige kontraktværdi set i forhold til den forventede kontraktværdi. Myndighederne indrapporterer en forventet kontraktværdi, når EU-udbud offentliggøres i Tenders Electronic Daily (TED) databasen. Vurderingen kan fx være baseret på de omkostninger, som myndighederne selv har haft ved at varetage opgaven. Men vurderingen kan også være baseret på de udgifter, som andre myndigheder har haft ved lignende udbud eller ikke-bindende bud på opgaven fra private leverandører.*

Kilde: Konkurrencestyrelsen (2009).

Mange krav og mindre fleksibilitet reducerer antallet af tilbud

Når der er effektiv konkurrence i markedet, vil udbud af offentlige opgaver betyde, at samfundets ressourcer blive brugt bedst muligt. Jo flere unødigt detaljerede krav og jo mindre fleksibilitet i det offentlige udbudsmateriale, des mindre effektiv vil konkurrencen være, og jo mindre kan det offentlige være sikker på at få den laveste pris.

I nogle tilfælde forsøger offentlige myndigheder at løse samfundsmæssige problemer (fx miljømæssige prioriteringer, erhvervspolitiske hensyn eller sociale målsætninger) igennem deres indkøb.

Regionale og kommunale ordregivere er fra 1. januar 2014 forpligtet til i relevante udbud efter "følg eller forklar"-princippet at overveje brugen af sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler. Statslige ordregivere har siden den 6. februar 2013 været omfattet af forpligtelsen. Forpligtelsen følger af henholdsvis finansloven for 2013 og aftalerne om kommunerne og regionernes økonomi for 2014. "Følg eller forklar"-princippet indebærer, at myndigheden enten skal anvende sociale klausuler om uddannelses- og praktikaftaler i relevante udbud eller forklare, hvorfor de ikke gør det.¹¹

Det kan fx ske ved, at en offentlig ordregiver stiller krav om, at der skal oprettes et bestemt antal elevpladser i forbindelse med et offentligt byggeri. Det kan gøre det nemmere at sikre, at der er elevpladser nok til de studerende på erhvervsuddannelserne. Men krav om elevpladser kan også begrænse antallet af virksomheder, der finder det attraktivt at byde på opgaven.

Risikoen for, at lokale leverandører bliver udkonkurrerede, når der skabes effektiv konkurrence om de offentlige indkøb, kan få de lokale politikere til at føle sig under pres. Udbudsreglernes ligestillingsprincip gør det ulovligt at favorisere lokale leverandører, når der indgås aftaler med private virksomheder. Men offentlige myndigheder kan udforme udbudsmaterialet, så der alligevel bliver taget hensyn til lokale leverandører.

Lokale leverandører er som regel mindre virksomheder. Ved at dele kontrakten op (fx geografisk afgrænsning), kan det blive nemmere for mindre virksomheder at byde på opgaven. KomUdbud, et indkøbsfællesskab mellem 15 kommuner, deler fx sine kontrakter op for at tage hensyn til lokale leverandører, og dermed få så mange kommuner til at bruge aftalerne som muligt.¹² Men mindre aftaler kan gøre det mindre attraktivt for store (udenlandske) virksomheder at byde på opgaven og kan således hæmme konkurrencen. Opsplitning af kontrakter på bygge- og anlægsområdet kan fx risikere at bidrage til at opretholde den fragmentering af byggebranchen, som Produktivitetskommissionen har peget på, og som kan være en udfordring for produktiviteten i branchen.¹³

Sociale klausuler og særlige hensyn til bestemte grupper af leverandører (fx lokale leverandører eller små- og mellemstore virksomheder) kan således begrænse antallet af tilbud og dermed konkurrencen med det resultat, at den offentlige opgave ikke løses bedst og billigst. Samfundsmæssige udfordringer løses bedst gennem målrettede politiske tiltag. Hvis man fx ønsker at fremskaffe flere praktikpladser, kunne man øge Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag, der finansierer tilskud til uddannelsespladser. Eller man kunne lave et særskilt udbud, hvor man lader arbejdsgiverne konkurrere om, hvem der er villig til at oprette ekstra praktikpladser med det lavest mulige offentlige tilskud.

Omkostningerne ved mindre effektiv konkurrence er vanskelige at opgøre og kan derfor let undervurderes. Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ordregivere undgår at tage særlige hensyn til lokale leverandører og undgår at bruge sociale klausuler i offentlige kontrakter og indkøbsaftaler.

På samme måde vil detaljerede krav i udbudsmaterialet begrænse de private virksomheders muligheder for at tilrettelægge arbejdet på den mest effektive måde, så prisen kan holdes nede. Detaljerede krav kan også øge transaktionsomkostningerne og gøre det mindre attraktivt for private leverandører at byde på offentlige opgaver. Detaljerede produktspecifikationer kan ligeledes begrænse antallet af kvalificerede leverandører, der kan byde på opgaven. Det måtte de norske myndigheder sande i forbindelse med, at der skulle købes nye politibiler, jf. boks 3.

¹¹ Se www.udbudsportalen.dk/Strategi-og-Politik/Sociale-klausuler.

¹² Case 9 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

¹³ Produktivitetskommissionen (2013a): 144.

BOKS 3: INDKØB AF POLITIBILER I SVERIGE OG NORGE

I 2013 skulle det norske politis data- og materieltjeneste indkøbe nye politibiler. I den forbindelse blev der udformet et udbudsmateriale med i alt 150 krav (herunder krav om at bilen i sin helhed skulle bygges i Norge). De mange krav har betydet, at bilen blev kaldt en fantasibil.¹⁴ Kun én leverandør – Volkswagen – kunne imødekomme alle kravene, selvom flere af de store bilproducenter leverer politibiler til andre europæiske lande. Prisen endte på 883.000 NOK per bil. Det er næsten 200.000 NOK mere, end den svenske stat betaler for en næsten tilsvarende politibil.¹⁵

Landbrug og Fødevarer beskriver i deres indlæg i forbindelse med denne rapport, hvordan ordregivere i nogle tilfælde stiller specifikke krav om e-handelsløsninger, der ikke svarer til, hvad der i øvrigt anvendes på markedet. Udviklingen af individuelle e-handelsløsninger til hver ordregiver kan indebære betydelige meromkostninger og begrænse antallet af tilbud. På samme måde kan uforventede krav i udbudsmaterialet (fx krav til snævre leveringstider, varenes holdbarhed eller et meget stort antal varenumre) øge producenternes og leverandørernes pris.

Detaljerede krav i udbudsmaterialet kan også hæmme innovation og nytænkning i opgaveløsningen (se også kapitel 7). Udbud med funktionskrav frem for aktivitetskrav og detaljerede produktspecifikationer kan give de private virksomheder mere fleksibilitet til at løse opgaven bedst muligt til den lavest mulige pris. Samtidig er det ofte til gavn for borgerne og totaløkonomien i indkøbet. Odense Kommune køber fx dyrere bleer til inkontinente borgere, fordi de giver færre lækager til stor gavn for de ældre og de ansatte, som nu sparer arbejdstid på skiftning, vask af borgere og vask af sengetøj.¹⁶

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ordregivere så vidt muligt, erstatter aktivitetskrav og detaljerede krav til produktspecifikationer med funktionskrav i udbudsmaterialet, så der bliver skabt gode muligheder for nytænkning og innovation.

Udbud med funktionskrav kan dog øge transaktionsomkostningerne for leverandørerne. Virksomhederne peger på, at udbud med funktionskrav er mere velegnet i nogle brancher end i andre. Således kan ydelser inden for rengøring og facility management være relativt lette at standardisere, hvilket gør det enkelt at følge op på en kontrakt, der er baseret på funktionskrav. På andre områder, som fx hjælpemiddelområdet, er det opfattelsen, at der muligvis vil være store transaktionsomkostninger forbundet med at følge op på kontrakten, fordi der kan opstå forskellige holdninger til, om kontrakten er overholdt. Derfor er tilbudsgivere og offentlige indkøbere nu gået sammen om at se nærmere på mulighederne for at bruge funktionsudbud på hjælpemiddelområdet.¹⁷

Udbud med funktionskrav kan også være en udfordring for de offentlige myndigheder, fordi mange offentlige opgaver er underlagt en detaljeret central styring. Hvis lovgivningen fx indeholder krav om, at et jobcenter skal afholde mindst to samtaler med hver ledig, kan det være vanskeligt for kommunen af udbyde opgaven og kun stille krav om gode resultater for den ledige (i form af en kort ledighedsperiode) i udbudsmaterialet.

¹⁴ Se <http://bil.aftenposten.no/bil/-/Norsk-politi-forlanger-fantasibil-9936.html>.

¹⁵ Menon (2013).

¹⁶ Se

www.odense.dk/presse/pressemeddelelser/pressemeddelelser%202012/dyre%20bleer%20sparer%20kommunen%20millioner%20af%20kroner.

¹⁷ Udbudsrådet (2011c): 31. *Undersøgelsen dækker 21 cases og er baseret på interview med både myndighederne og de private leverandører.*

2.5 Hyppig konkurrence kan give en lavere pris

Offentlige myndigheder skal ikke kun beslutte sig for, om de vil skabe konkurrence om en opgave, og hvordan udbudsmaterialet udformes, så der bliver skabt så effektiv konkurrence om opgaven som muligt. Ordregiver skal også vurdere, hvor lang tid kontrakten med leverandøren skal være gældende – hvor hyppigt der skal skabes konkurrence om opgaven. I den forbindelse skal der foretages en afvejning af forskellige hensyn.

En kortere kontrakt kan betyde, at der er mere dynamisk og løbende konkurrence om opgaven, hvor nye leverandører kan træde ind på markedet, og hvor nyudviklede produkter kan udkonkurrere de gamle. Borgerne har fx mulighed for frit at vælge mellem det regionale tilbud om høreapparat og andre høreapparater på markedet (mod egenbetaling af en eventuel prisforskel). Regionerne indgår en fælles indkøbsaftale for en periode på fire år med en eller flere producenter af høreapparater og kan bruge deres købermagt til at forhandle en lav pris. Muligheden for frit valg betyder, at borgerne kan vælge et dyrere apparat, og at nye apparater og leverandører kan vinde markedsandele, hvis de dækker borgernes behov bedre end eksisterende tilbud.

En flerårig kontrakt kan på den anden side betyde, at leverandøren kan tilbyde en lavere pris, fordi den har større sikkerhed for sine afsætningsmuligheder, og fordi den har længere tid til at gennemføre omkostningsbesparende og produktivitetsfremmende tiltag. En flerårig kontrakt i forbindelse med OPP projekter kan fx betyde, at der bliver mulighed for at tænke drift og anlæg sammen og koble dem til finansieringen af projektet.

Jo længere kontrakten er, jo vigtigere bliver det, at kontrakten tager hensyn til nogle af de styringsmæssige udfordringer, de offentlige myndigheder står overfor. Styringsmæssige udfordringer kan fx opstå, fordi omkostningerne ved at ændre organisering, kapacitet og krav til arbejdets udførelse bliver tydeligere, når opgaven styres gennem en kontrakt med den private leverandør. Det kan også blive sværere at omprioritere ressourcer og ændre service-niveauet.

I en spørgeskemaundersøgelse gennemført af Udbudsrådet i 2010 oplyser omkring 19 pct. af kommunerne, at de ofte eller af og til undlader at udbyde opgaver af frygt for at miste indflydelse på opgaven.¹⁸ Samme frygt ser ikke ud til at gøre sig gældende i regionerne.

Nogle af de styringsmæssige udfordringer er beskrevet nedenfor. De betyder fx, at det på nogle velfærdsområder er mest fordelagtigt at skabe løbende konkurrence gennem frit valg, mens der på andre områder kan skabes bedre resultater for borgerne, hvis opgaven bliver sendt i udbud, eventuelt i kombination med frit valg (se diskussionen i kapitel 5).

De styringsmæssige udfordringer betyder også, at mens det på nogle områder kan være attraktivt at udbyde en opgave, kan det på andre områder risikere at give en dårligere og/eller dyrere opgavevaretagelse. Selv inden for et givet område kan den forventede gevinst variere meget fra kommune til kommune eller fra region til region (se diskussionen i kapitel 4). I nogle tilfælde kan forskellige former for partnerskaber være et alternativ til offentlige udbud (se også kapitel 7).

Produktivitetskommissionen anbefaler, at 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.

¹⁸ Udbudsrådet (2011c): 44.

2.6 Offentlig-privat samarbejde kan udfordre styringen

Dette afsnit beskriver nogle af de styringsmæssige udfordringer, der kan opstå i forbindelse med offentlig-privat samarbejde. Indledningsvis skal det understreges, at mange af disse udfordringer ikke kun opstår, når private leverandører bliver involveret i den offentlige opgavevaretagelse. Men omkostningerne bliver i nogle tilfælde tydeligere.

Hvis ny regulering på fx beskæftigelsesområdet er så omfattende, at man bliver nødt til at opsiges kontrakten med den private leverandør, vil der være omkostninger forbundet med at genudbyde opgaven og udforme en ny kontrakt. Men så omfattende ændringer vil også have omkostninger for den offentlige leverandør, som måske skal omlægge arbejdsgange, ændre organisering og efteruddanne medarbejdere.

Skiftende krav til opgaveløsningen

På nogle områder kan samarbejdet med private leverandører blive vanskeliggjort af, at der kan opstå behov for at ændre rammerne for samarbejdet inden for kontraktens løbetid. Den til stadighed skiftende lovgivning på fx beskæftigelsesområdet og miljøområdet kræver fleksible kontraktmæssige rammer, hvis det skal sikres, at de private leverandører imødekommer de nye politiske krav. 18 pct. af de kommunale og en af de regionale indkøbschefer oplyser således, at opgaver, der er under konstant forandring, ikke er egnede til længerevarende kontraktindgåelse.¹⁹ På samme måde kan politiske omprioriteringer skabe behov for at ændre serviceniveauet på et givet område.

Udbudsreglerne betyder, at de offentlige myndigheder ikke må genforhandle fundamentale elementer i kontrakten (fx prisen) med den private leverandør. Er der behov for større ændringer, skal kontrakten opsiges, udbuddet skal gå om, og der skal udformes en ny kontrakt.

Udbud og kontrol af kvalitet ved komplekse opgaver

Samarbejdet med de private leverandører kan også vanskeliggøres af opgavens karakter. Komplekse opgaver kan være vanskeligere at beskrive i udbudsmaterialet (fx tilsynsopgaver og udvikling af it-løsninger). Omkring 20 pct. af de kommunale indkøbere vurderer, at komplekse opgaver, der er vanskelige at specificere, ofte eller af og til ikke bliver udbudt. I staten er det over halvdelen af indkøberne, der har samme oplevelse, jf. Udbudsrådet (2010). Problemet kan bl.a. skyldes, at der i Danmark er begrænsede erfaringer med at bruge udbud med funktionskrav og med at anvende målbare kvalitetsstandarder (se kapitel 4).

Når et udbud ender med, at en privat leverandør fremover skal løse opgaven, kræver det, at den offentlige myndighed kontrollerer opgaveløsningen, hvis myndigheden stadig har det endelige ansvar over for borgeren. Forventningen om, at den efterfølgende kontrol er vanskelig og/eller omkostningsfuld, betyder, at godt en femtedel af kommunerne undlader at udbyde opgaver.²⁰ I statsligt regi vurderede 41 pct. tilbage i 2000, at det i høj eller nogen grad "var vanskeligt og arbejdskrævende at kontrollere leverandøren".²¹

Manglende ledelseskana

Samarbejdet kan også blive vanskeliggjort af, at der ikke er en ledelseskana ned til den private leverandør. På nogle velfærdsområder kræver gode resultater, at de involverede parter har mulighed for og tilskyndelse til at samarbejde om at udvikle sammenhængende forløb til gavn for borgeren. En ældre patient vil fx i mange tilfælde både være i kontakt med hjemmeplejen (kommunen), den praktiserende læge (privat aktør) og det relevante sygehus (regionen).

¹⁹ Udbudsrådet (2011c): 40.

²⁰ Udbudsrådet (2011c): 47.

²¹ Udliciteringsrådet (2000).

Samarbejdet mellem to offentlige myndigheder kan i sig selv være en udfordring, fx hvis de to enheder er underlagt hver deres økonomiske styring.²² Den fælles politiske ledelse på nationalt niveau betyder dog, at der kan gennemføres omprioriteringer og initiativer på tværs af områderne. Det kan være vanskeligere, når der er en privat leverandør involveret.

I nogle tilfælde styres aftalen med den private leverandør gennem en kontrakt, som skal genudbydes med jævne mellemrum, og hvor den private leverandør kan skiftes ud, hvis en anden leverandør kan tilbyde en bedre løsning.

I andre tilfælde styres aftalen med den private leverandør gennem en overenskomst. Skal en praktiserende læge fx forpligtes til at gennemføre kontrolbesøg hos ældre patienter i forbindelse med et politisk ønske om at opprioritere den forebyggende indsats, vil en sådan aftale skulle indgå i forbindelse med de årlige overenskomstforhandlinger, fordi den praktiserende læge ikke er en del af den offentlige sektor. Styring gennem overenskomster kan være vanskeligere end gennem en kontrakt, fordi der sjældent er en konkurrerende leverandør, man kan indgå aftale med, hvis forhandlingerne bryder sammen.

Frygt for leveringssvigt og kompetencetab

For mange offentlige opgaver har de offentlige myndigheder forsyningspligt over for borgerne, uanset om udførelsen af opgaven varetages af en privat eller offentlig leverandør. Det betyder, at myndigheden kan risikere at skulle tage en udliciteret opgave tilbage, hvis den private leverandør går fallit eller misligholder sine forpligtelser, og en anden privat leverandør ikke står klar til at overtage opgaven.

Selvom det sjældent sker²³, viser en undersøgelse foretaget af det tidligere Udliciteringsråd, at risikoen for at komme i denne situation fylder meget i bevidstheden hos en række kommuner.²⁴ Undersøgelsen bygger dog på gamle tal.

Omkring hver fjerde kommune oplever, at de ofte eller af og til undlader at udbyde opgaver af frygt for, at der kan opstå leveringssvigt fra de eksterne leverandører. For knap en tredjedel af kommunerne og en af regionerne betyder frygten for at miste kompetence på opgaveområdet, at de ofte eller af og til undlader at udbyde opgaver. I forlængelse heraf angav hver fjerde indkøber i staten, at de i høj eller i nogen grad vurderede, at "det er for vanskeligt at tage opgaven tilbage, hvis det bliver nødvendigt".²⁵ Udlicitering af et helt opgaveområde betyder nemlig, at den offentlige myndighed har risiko for at miste visse driftskompetencer på det pågældende område. For at være en effektiv bestiller har den offentlige myndighed en interesse i at bevare visse kompetencer.

Manglende udnyttelse og tilpasning af egen kapacitet

Hensyn til den offentlige myndigheds egen ressourceudnyttelse kan i visse tilfælde gøre involvering af private leverandører mindre attraktiv. Det offentlige kan i nogle tilfælde have faste omkostninger, som ikke kan undgås på kort eller mellemlangt sigt (fx materiel med længere restlevetid eller tjenestemænd, der kan være dyre at skille sig af med). Under disse omstændigheder kan det være dyrt at udbyde opgaven til en privat leverandør.

²² Produktivitetskommissionen (2013b).

²³ Antallet af konkurser blandt servicevirksomheder (rengøring, personlig pleje og sundhed mv.) er ifølge DI (2013a) lavt. Siden krisen har hyppigheden ligget på 3,5 pct., hvilket er lavere end niveauet for dansk erhvervsliv som helhed. I tilfælde af konkurs (fx Nordplejen i Halsnæs Kommune og Cenz Servicepartner i Viborg Kommune) viser erfaringer fra ældreområdet, at andre virksomheder står klar til at overtage borgerne fra den konkursramte virksomhed – og at samme medarbejdere fortsætter med at løse opgaverne. I tilfældet med Cenz Servicepartner er der en igangværende undersøgelse af, om der var tale om "konkursrytteri". Noget tyder nemlig på, at dagen efter Cenz Servicepartner gik konkurs, blev medarbejderne tilbudt at fortsætte i et andet plejefirma med samme ledelse, dog nu med den konkursramte direktørs tidligere samlever i spidsen. Se også Fag og Arbejde (2013).

²⁴ Udliciteringsrådet (2005): 70.

²⁵ Udbudsrådet (2011c): 45-47.

På samme måde kan det blive dyrt at sikre borgerne effektivt frit valg, hvis overflytning af en del af aktiviteten til den private leverandør betyder, at myndighedens egen kapacitet ikke bliver udnyttet fuldt ud.

I andre tilfælde kan samarbejdet gøre det nemmere for den offentlige myndighed at styre sin kapacitet. Det var fx tilfældet i den partnerskabsaftale, Region Midtjylland indgik med en privat leverandør af MR-scanninger. Den private leverandør er ikke garanteret en fast indtægt, og regionen betaler kun for de patienter, som henvises. Det giver regionen mulighed for (og tilskyndelse til) at tilpasse sin egen kapacitet, mens borgerne får tilbudt en scanning inden for garantien. Ifølge Danske Regioner har fleksible aftaler vundet indpas siden 2010.²⁶

Offentlig kassetænkning og interesseforskelle

De fleste offentlige myndigheder er inddelt i forskellige enheder med hver deres budget og ansvarsområde. Den interne organisering, økonomistyring og budgetstruktur i stat, regioner og kommuner kan virke som en hæmsko for udviklings- og innovationsprojekter, da besparelser eller kvalitetsløft som følge af projekterne ikke nødvendigvis vil indfinde sig i den enhed, hvor investeringen er gjort. På samme måde er det heller ikke altid den decentrale enhed, der høster gevinsten, når indkøbsafdelingen indgår nye rammeaftaler. Det kan give mindre tilskyndelse til at bruge aftalerne. På den baggrund har man i Odense Kommune i forbindelse med udformningen af en ny indkøbsstrategi indgået aftale om, at 25 pct. af de økonomiske besparelser ved mere effektive indkøb bliver bibeholdt i den relevante forvaltning (se kapitel 6).

Interne interesseforskelle kan også udgøre en barriere for innovative offentlige indkøb. Interne interesseforskelle kan bunde i forskellige grader af risikovillighed, og i at projekternes omkostninger bæres af andre end dem, der beslutter eller høster gevinster af projektet.

2.7 Udfordringer forstærkes ofte ved udlicitering af bløde serviceydelser

Et grundtræk ved den danske og nordiske velfærdsstat er, at det offentlige stiller en række basale serviceydelser til rådighed for borgerne gratis eller til en brugerbetaling langt under produktionsomkostningerne. Det drejer sig bl.a. om ydelser inden for områder som uddannelse, sundhed og omsorg for børn og ældre. Begrundelsen er, at disse ydelser er så afgørende for borgernes velfærd, at ingen bør være afskåret fra dem på grund af manglende betalingsevne.

Der er bred folkelig og politisk opbakning til dette princip. At det er hensigtsmæssigt, at det offentlige finansierer disse basale serviceydelser betyder dog ikke nødvendigvis, at det er hensigtsmæssigt, at det offentlige også selv producerer ydelserne. Politisk kan man vælge at udbyde leverancen af ydelserne i konkurrence for at afprøve, om private leverandører kan levere dem billigere eller bedre end det offentlige selv. Ligesom på de mere tekniske serviceområder kan konkurrenceudsættelse tilskynde til større effektivitet og mere dynamik og innovation i opgaveløsningen.

Konkurrenceudsættelse af bløde serviceydelser er dog en mere kompliceret og kontroversiel sag. Det skyldes, at det kan være særdeles kritisk for borgernes velfærd, hvis leverancen eller kvaliteten af ydelsen svinger.

²⁶ Case 8 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

For det første kan private virksomheder, der løser bløde velfærdsopgaver på det offentlige vegne, have tilskyndelse til at slække på kvaliteten af ydelserne for at spare omkostninger og derved tjene flere penge. Tilskyndelsen til at slække på kvaliteten modvirkes ganske vist af, at en virksomhed, der ønsker at bevare sin konkurrencedygtighed på markedet for velfærdsydelser, har en langsigtet interesse i at levere ydelser af god kvalitet for at beskytte sit omdømme. Men hvis virksomheden er presset på sin likviditet og eventuelt truet af konkurs, eller hvis den blot tænker kortsigtet, kan den være fristet til at slække på kvaliteten af ydelserne til skade for de borgere, den betjener. Dette er især et problem på områder, hvor kvaliteten er svær at observere.

For det andet kan der opstå kvalitetsproblemer, hvis de private leverandører kun har begrænset erfaring med produktion af velfærdsydelser. Den manglende erfaring kan gøre sig gældende på områder, hvor markedet endnu er umodent som følge af, at ydelserne hidtil er blevet produceret i offentlige institutioner.

Ved overdragelse af bløde velfærdsopgaver til private leverandører er det derfor ekstra vigtigt, at der foregår et effektivt og uafhængigt løbende tilsyn med kvaliteten af opgaveløsningen.

Også ved offentlig produktion af bløde velfærdsopgaver er der dog behov for tilsyn, bl.a. fordi den offentlige producent i fravær af konkurrenceudsættelse vil have en monopolstilling, der kan svække tilskyndelsen til at levere ydelser af tilfredsstillende kvalitet. Der har således været eksempler på omsorgssvigt i offentlige institutioner på velfærdsserviceområdet. Til gengæld er der også eksempler på, at offentlige myndigheder har fundet det hensigtsmæssigt at overlade kritiske serviceydelser som fx ambulancetjeneste til private leverandører. I nogle tilfælde kan det dog være lettere for den offentlige myndighed at overvåge kvaliteten af serviceproduktionen, når denne foregår i en offentlig institution. Eventuelle meromkostninger til tilsyn ved udlicitering af bløde velfærdsopgaver bør således indgå i en samlet vurdering af, om udlicitering er fordelagtig.²⁷

En sådan vurdering må også inddrage eventuelle meromkostninger for borgerne og det offentlige, hvis det offentlige med kort varsel bliver nødt til at tage en udliciteret opgave tilbage som følge af, at den private leverandør går konkurs. Hvis der på det pågældende område er mange konkurrerende offentlige og private leverandører, som hurtigt vil kunne overtage serviceringen af de berørte borgere, vil sådanne meromkostninger være minimale. Hvis der derimod kun er få potentielle alternative leverandører, og hvis udliciteringen har medført, at den offentlige myndighed ikke har kunnet fastholde de nødvendige driftsmæssige kompetencer til at løse opgaven, kan meromkostningerne til opfyldelse af det offentlige forsyningspligt i tilfælde af en privat leverandørs konkurs imidlertid blive betydelige.

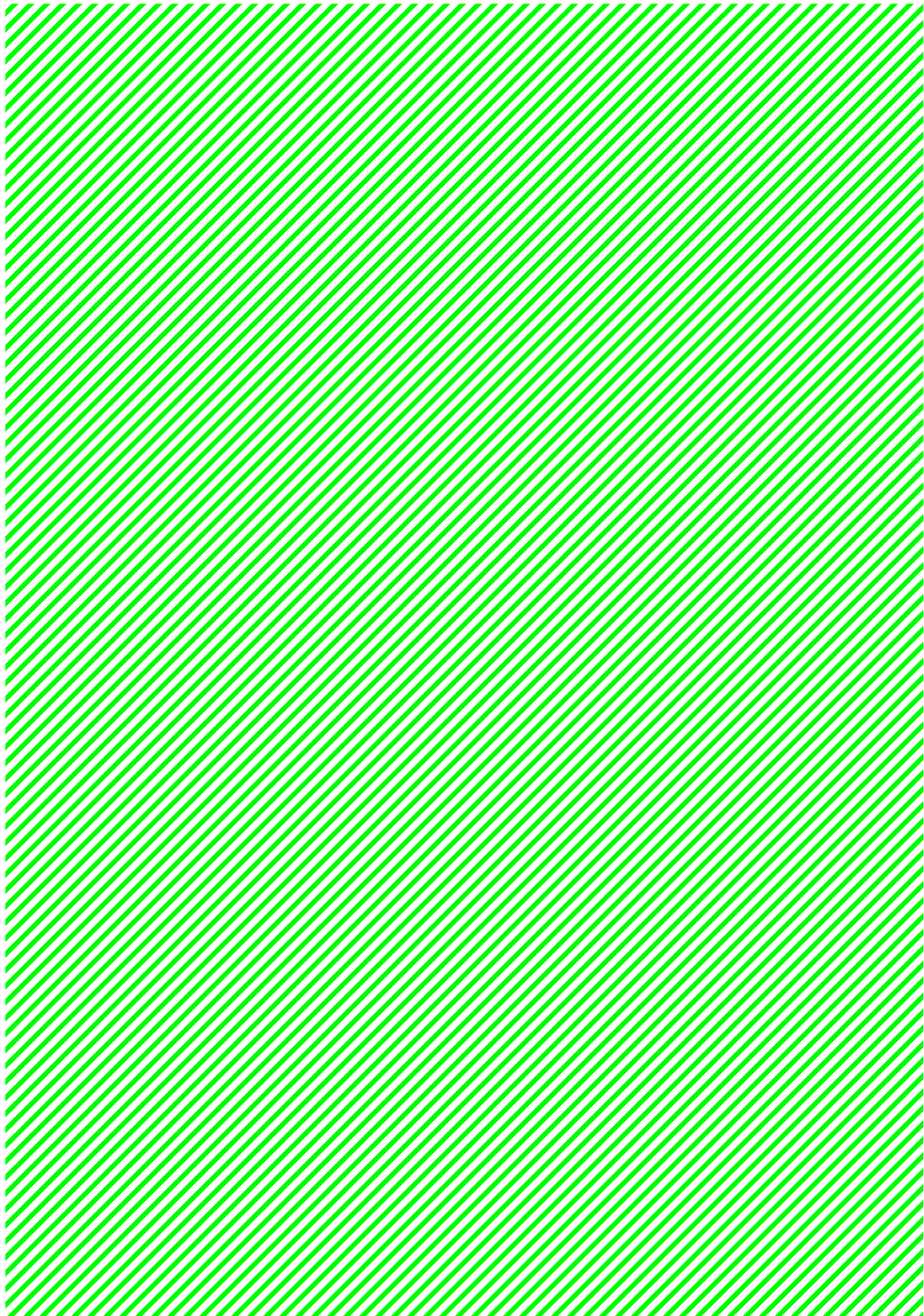
Det fremføres undertiden i debatten, at udlicitering af offentlige velfærdsopgaver til private virksomheder risikerer at fordyre serviceproduktionen, fordi private virksomheder vil kræve en forrentning af den investerede kapital.

Det er imidlertid heller ikke gratis for det offentlige at fremskaffe den fornødne kapital til finansiering af bygninger, kontorudstyr, opkvalificering af medarbejdere mv. Fra et samfundsøkonomisk synspunkt er det offentlige kapitalomkostning den rente, der skal betales af offentlig gæld. Så længe der er tiltro til, at det offentlige kan og vil overholde sine gældsforpligtelser, vil denne kapitalomkostning være lig med en risikofri rente. For private virksomheder vil markederne normalt kalkulere med en vis sandsynlighed for konkurs. Private leverandører af offentlige serviceydelser vil derfor typisk skulle indregne en vis risikopræmie i deres kapitalomkostning.

²⁷ Knabe og Sørensen (2006).

Normalt vil en privat leverandør derfor have en højere kapitalomkostning end en offentlig leverandør, jf. også diskussionen i kapitel 8 i denne rapport. Det udelukker dog ikke, at der kan være gevinster ved at konkurrenceudsætte en offentlig opgave. Den højere kapitalomkostning må forventes at være indregnet i den pris, som den private leverandør tilbyder at levere den udbudte offentlige serviceopgave til. Ved sammenligning af denne pris med omkostningerne for en offentlig leverandør er det vigtigt, at der også indregnes en samlet og realistisk kapitalomkostning i produktionsomkostningerne for en offentlig serviceproducent. Hvis den private leverandør ved en sådan sammenligning kan levere en ydelse af samme (eller bedre) kvalitet end den offentlige leverandør til en lavere pris, vil det være fordelagtigt at overdrage opgaven til den private leverandør.

Som denne diskussion viser, må der inddrages en lang række faktorer i vurderingen af det ønskværdige i udlicitering af bløde velfærdsopgaver. Sådanne opgaver er hidtil kun i meget begrænset omfang blevet udsat for konkurrence i Danmark. Produktivitetskommissionen vurderer på den baggrund, at der er et potentiale for at øge effektiviteten og dynamikken i den offentlige sektor gennem øget konkurrenceudsættelse på dette område. Kommissionen peger samtidigt på, at en beslutning om konkurrenceudsættelse må bero på en konkret afvejning af potentielle fordele og risici i hver enkelt sag, og at der kan være situationer, hvor det ud fra en samlet vurdering er mest hensigtsmæssigt at lade en offentlig institution varetage opgaveløsningen.



Kapitel 3

Barrierer i udbudslovgivningen

Når private virksomheder køber varer, serviceydelser og bygge- og anlægsopgaver hos private leverandører, kan de frit bestemme, hvordan de ønsker at gøre det. De kan bruge samme leverandør år efter år uden at undersøge, om en anden leverandør på markedet kan tilbyde en bedre pris. Og de kan vælge at indgå i dialog med lige så mange potentielle samarbejdspartnere, de har lyst til, lige så ofte, de ønsker. Samtidig vurderer de private leverandører selv, om kombinationen af kontraktsum, omkostninger ved at afgive tilbud og sandsynligheden for at vinde opgaven gør det attraktivt at byde på opgaven.

Det er en anden sag, når offentlige myndigheder køber varer, serviceydelser og bygge- og anlægsopgaver hos private virksomheder. Her sætter udbudsreglerne en række retningslinjer for, hvordan udbud og konkurrence om offentlige opgaver skal gennemføres i praksis.

Udbudsreglerne består hovedsageligt af EU's udbudsdirektiv, kontrolbudsbekendtgørelsen, tilbudsloven, implementeringsbekendtgørelsen, kontroldirektiverne implementeret ved håndhævelsesloven, forsvarsdirektivet og forsyningsdirektivet (se appendiks 1 for flere detaljer).²⁸ Ved indkøb af bygge- og anlægsopgaver skal myndigheden også følge reglerne i lånebekendtgørelsen (se appendiks 2 for flere detaljer).

Udbudsreglerne har overordnet til formål at 1) begrænse den offentlige sektors omkostninger ved at skabe gode betingelser for konkurrence om indkøbene og 2) mindske risikoen for korrupsion ved at sikre en lige og gennemsigtig konkurrence om de offentlige opgaver. EU's udbudsdirektiv har herudover til formål at gennemføre det indre markeds principper om fri bevægelighed, forbuddet mod nationalitetsdiskrimination, ikke-forskelsbehandling og ligebehandling, gennemsigtighed, proportionalitet og gensidig anerkendelse.²⁹

Udbudsreglerne er en del af den offentlige styring, der skal sikre ensartethed i udbudsprocessen på tværs af offentlige myndigheder, og som skal sikre, at der bliver skabt så stor værdi for pengene som muligt. Risikoen er imidlertid, at uklare og ufleksible udbudsregler ender med at blive en del af det bureaukrati og den detailstyring, der hæmmer produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor.

Hvis udbudsreglerne er komplicerede og uklare, vil både ordregiver og budgiver bruge unødigt mange ressourcer på regelfortolkning og administration. Det øger udbudsomkostningerne for de offentlige myndigheder, så gevinsten ved udbuddet bliver mindre. Det skaber også usikkerhed og øger risikoen for klager. Komplicerede og uklare udbudsregler øger ligeledes omkostningerne for de private tilbudsgivere, så færre private virksomheder finder det fordelagtigt at byde på opgaven. Når der er færre kvalificerede bud, kan de offentlige myndigheder ikke være sikre på at få den laveste pris.

I sidste ende kan oplevelsen af komplicerede og uklare udbudsregler betyde, at de offentlige myndigheder udbyder færre opgaver. Det gælder specielt for opgaver, hvor der ikke er krav om EU-udbud. Det kan også gælde for opgaver, hvor transaktionsomkostningerne i forvejen er høje (fx fordi kvaliteten er svær at specificere og kontrollere), så gevinsten bliver mindre.

²⁸ På områder med frit valg kan der også være bestemmelser i sektorlovgivningen, som der skal tages hensyn til, ligesom konkurrenceloven skal overholdes, når de offentlige myndigheder godkender private leverandører. Implementeringsbekendtgørelsen kaldes også "Bekendtgørelse om fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter".

²⁹ Se www.kfst.dk/Tender/Fase-1/Hvad-forstaas-ved-traktatens-regler-og-principper?tc=144D80B92C7F40F48512DFE8BFD05E39.

BOKS 4: VIDEN OM BARRIERER FOR OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at øge Danmarks produktivitet gennem bedre lovgivningsmæssige rammer for offentlige udbud tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Offentlige myndigheder skal følge de omfattende udbudsregler, herunder EU's udbudsdirektiv og tilbudsloven, når de udbyder offentlige opgaver og køber ind hos private leverandører.
- Offentlige ordregivere og private virksomheder oplever, at udbudsreglerne i EU's udbudsdirektiv er uklare og ufleksible. Det øger omkostningerne ved udbud og skaber frygt for klager.
- Regeringen har nedsat et udbudslovsudvalg, der skal udarbejde et udkast til et samlet dansk regelsæt, der implementerer EU's udbudsdirektiv i dansk lov.
- Offentlige ordregivere er usikre på mulighederne for at indgå i dialog med de private tilbudsgivere. Det kan gøre det vanskeligt for ordregiver at afsøge markedet og tilrettelægge udbudsprocessen effektivt.
- Tilbudsloven er en særlov, som regulerer offentlige indkøb under tærskelværdien for EU-udbud. Tilbudsloven er med til at øge kompleksiteten af udbudsreglerne i Danmark og til at øge udbudsomkostningerne i forhold til de relativt små kontraktsummer. Hertil kommer, at tilbudsloven indeholder en række konkurrencebegrænsende elementer:
 - Tilbudsloven stiller krav om, at budsummer ved bygge- og anlægsopgaver skal offentliggøres. Det kan skabe gennemsigtighed om budsummerne. Gennemsigtigheden om de faktiske bud gør det imidlertid også lettere at lave karteller i form af tilbudskoordinerer, hvilket kan begrænse konkurrencen.
 - Tilbudsloven begrænser antallet af bud ved bygge- og anlægsopgaver, der kan indhentes og forhandles. Det kan mindske de samlede udbudsomkostninger for de private virksomheder. Men det kan også begrænse konkurrencen og betyde, at ordregiver ikke får den laveste pris.
 - Lovgivningen begrænser mulighederne for at udlicitere driften af folkeskoler, skolefritidsordninger, ungdomsskoler, musikskoler, erhvervsskoler og gymnasier.
 - For nogle opgavetyper (fx sagsforberedelse samt tilsyn og kontrol) er der uklarhed om, hvorvidt opgaven er en myndighedsopgave (må ikke udbydes uden klar lov-hjemmel) eller en serviceydelse (må normalt udbydes).

Produktivitetskommissionen vurderer, at konkurrence gennem offentlige udbud har et væsentligt potentiale til at øge Danmarks produktivitet. Dette kapitel beskriver nogle elementer i udbudsreglerne, som kan øge udbudsomkostningerne og begrænse konkurrencen om de offentlige opgaver.

I nogle tilfælde vælger de offentlige myndigheder selv at byde på opgaven. Det sker især på områder, hvor man har særlig ekspertise til at videreføre opgavevaretagelsen, eller hvor udlicitering vil medføre medarbejderoverdragelse.³⁰ Vælger de offentlige myndigheder selv at byde på opgaven, skal de følge kontrolbudsbekendtgørelsen (beskrevet i appendiks 2). Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde har iværksat en undersøgelse af, om kontrolbudsbekendtgørelsen virker efter hensigten. Dette kapitel begrænses derfor til at beskrive EU's udbudsdirektiv og tilbudsloven.

Kapitlet peger også på nogle dele af sektorlovgivningen, som begrænser de offentlige myndigheders muligheder for at udbyde opgaver, selvom de vurderer, at en privat leverandør vil kunne tilbyde en bedre og/eller billigere opgaveløsning.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem færre lovgivningsmæssige barrierer for offentlige udbud anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Den kommende udbudslov skaber klarhed og fleksibilitet i udbudsprocessen, herunder vedrørende brugen af udbud med funktionskrav og mulighederne for at indgå i dialog med tilbudsgivere.
- Tilbudslovens regler for køb af varer og serviceydelser under EU-direktivets tærskelværdier afskaffes, så der er bedre overensstemmelse mellem kontraktsum og udbudsomkostninger.
- Tilbudslovens begrænsninger på antallet af bud, der kan indhentes og forhandles ved offentlige bygge- og anlægsopgaver, fjernes.
- 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 erhvervsskoler. Konkret anbefales det, at
 - Lovgivningsmæssige barrierer for udlicitering af driften af skolefritidsordninger, ungdomsskoler og musikskoler fjernes, så de kommuner, der ønsker at skabe konkurrence om disse serviceydelser, får mulighed for det.
 - Der igangsættes en undersøgelse af fordele og ulemper ved at fjerne lovgivningsmæssige barrierer for udlicitering af driften af folkeskoler, gymnasier og erhvervsuddannelser.
 - Der skabes større klarhed om hvilke opgaver, der kan udbydes uden særskilt lov-hjemmel, ved at tydeliggøre, hvor grænsen mellem myndighedsopgaver og serviceydelser går (fx inden for sagsforberedelse samt tilsyn og kontrol).

³⁰ DI (2010).

3.1 Udbudsreglerne opleves uklare og komplicerede

I en analyse fra 2010 foretaget af Udbudsrådet angav godt en tredjedel af kommunerne og to af fem regioner, at de ofte eller af og til undlader at udbyde opgaver, fordi opgaven ikke er omfattet af krav om EU-udbud, og det derfor vurderes, at det er lettere blot at give opgaven direkte til én leverandør eller at varetage opgaven selv.³¹ Hermed bliver der ikke skabt konkurrence om opgaven, og den offentlige myndighed er ikke sikker på at have opnået den laveste pris, markedet kan tilbyde.

Samme billede tegnede sig i en nyere undersøgelse fra Udbudsrådet. I Udbudsrådet (2012d) oplyser omkring halvdelen af de offentlige indkøbere, at udbudsreglerne i EU's udbudsdirektiv er svære at anvende. Udbudsreglernes kompleksitet betyder, at der anvendes mange ressourcer på regelfortolkning og administrativt arbejde i forbindelse med udbud. Af frygt for dyre klagesager bruger ordregivere i nogle tilfælde unødigt mange ressourcer på at sikre og dobbelttjekke, at alle regler og procedurer er overholdt.

Omkring 40 pct. af indkøberne oplever, at risikoen for, at klageomkostningerne overstiger gevinsten ved udbuddet, vanskeliggør øget brug af udbud. Denne frygt ser dog ofte ud til at være ubegrundet. Udbudsrådet (2011c) har undersøgt 21 cases, der viser, at uanset omfanget af transaktionsomkostningerne, overstiger gevinsterne ved langt størstedelen af udbuddene de transaktionsomkostninger, der er forbundet med udbuddet.

Hvad enten den er ubegrundet eller ej, udgør oplevelsen af uklare og komplicerede udbudsregler en barriere for offentlige udbud. Det har givet anledning til en række aktiviteter, som skal gøre det nemmere for offentlige myndigheder at indgå i forskellige former for samarbejde med private virksomheder.

Som beskrevet i næste afsnit har regeringen nedsat et udvalg, der skal udforme en dansk udbudslov, som skal samle udbudsreglerne. Endvidere vedtog Folketinget i foråret 2013 en ændring af håndhævelsesloven bl.a. med det sigte at minimere antallet af klager over ubetydelige fejl og mangler i udbudsmaterialet og udbudsprocessen.³² Samtidig har Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (det tidligere Udbudsråd) opprioriteret arbejdet med at udforme forskellige former for vejledningsmateriale. Nyt vejledningsmateriale har fx haft til formål at gøre det nemmere at bruge funktionskrav i udbuddene.³³

I Udbudsrådet (2010) angav en tredjedel af kommunerne og én af regionerne, at de ofte eller af og til undlader at udbyde opgaver, fordi det generelle forhandlingsforbud eller EU's udbudsdirektiv gjorde det besværligt at indgå i dialog med de private leverandører. Det gør det svært for de offentlige myndigheder at opnå markedskendskab og sikre, at de får den bedste løsning i markedet. EU's kommende udbudsdirektiv giver de offentlige myndigheder bredere adgang til at bruge udbudsformerne konkurrencepræget dialog og udbud med forhandling (se appendiks 1).

³¹ Udbudsrådet (2011c): 52. Spørgsmålene i undersøgelsen er besvaret af 57 kommuner og fem regioner. Undersøgelsen blev gennemført i kommunerne i 2007 og i regionerne i 2009. Ændringer i udbudsreglerne kan sidenhen have ændret dette billede.

³² Ændringerne i håndhævelsesloven indebærer bl.a. forkortelse af klagefrister, klagefrister for overtrædelse af tilbudsloven og begrænsning af sanktionen "uden virkning". Forslaget om begrænsning af anvendelsen af sanktionen "uden virkning" betyder bl.a., at der skabes klarhed over retsvirkningerne af at anvende indkøbscentralers rammeaftaler. Brugerne kan således anvende indkøbscentralers rammeaftaler uden at risikere, at de kontrakter, der indgås på grundlag af rammeaftalerne, senere erklæres uden virkning. Se bl.a. Kammeradvokaten (2013).

³³ Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2012).

Også for de private leverandører kræver det en vis ekspertise at forstå og agere efter udbudsreglerne. Omkring 14 pct. af virksomhederne oplever altid eller ofte, at udbudsreglerne er svære at forstå. Specifikt oplever virksomhederne, at der er uklarhed om grænserne for, hvor meget og hvornår myndighederne kan være i dialog med potentielle leverandører, før en opgave sendes i udbud, uden at de pågældende virksomheder bliver diskvalificeret som leverandører. 31 pct. af virksomhederne har dog stort set aldrig vanskeligheder ved at forstå udbudsreglerne.³⁴

3.2 Udbudsdirektivet og udformningen af en dansk udbudslov

EU's udbudsdirektiv er implementeret i dansk lovgivning ved en bekendtgørelse. Det kan være et problem, fordi EU-direktivet er udformet så generelt, at det kan indarbejdes i lovgivningen i samtlige medlemslande. Når der ikke sker en forarbejdning af lovteksten i direktivet, så den passer ind i de øvrige udbudsregler, kan der opstå uklarheder. Det skaber usikkerhed og øger risikoen for, at et udbud bliver bragt for klagenævnet.

Uden en forarbejdning af lovteksten har de offentlige myndigheder som eneste mulighed at bruge den fortolkning af EU's udbudsdirektiv, som Klagenævnet lægger ned over konkrete sager. Det betyder, at uklarheder i direktivet kun bliver afklaret i forbindelse med, at en offentlig myndighed bliver anklaget for at gøre noget, der er i strid med direktivet.

Der er vedtaget et nyt udbudsdirektiv i EU, som skaber større klarhed over ordregivers muligheder for at indgå i forhandling og dialog med tilbudsgivere og fremmer brugen af elektroniske udbudsformer. Men udbudsreglerne er fortsat meget indviklede.

Regeringen har nedsat et udvalg, der skal udarbejde et udkast til et samlet dansk regelsæt, der implementerer EU's udbudsdirektiv i dansk lov. Formålet er at sikre, at offentlige indkøb foregår så effektivt, intelligent og hensigtsmæssigt som muligt og med lavest mulige transaktionsomkostninger for såvel ordregivere som leverandører.³⁵ Det drejer sig bl.a. om metoder til kravsspecifikation, tilbudsgivning og evaluering.

Nogle af EU-direktivets bestemmelser giver medlemslandene flere muligheder for at inddrage hensyn til fx grøn omstilling ved at stille krav om miljømærkninger og ved at gøre offentlige kontrakter tilgængelige for små og mellemstore virksomheder bl.a. gennem opdeling af kontrakterne. På disse punkter skal udvalget komme med anbefalinger til, om og hvordan disse bestemmelser skal implementeres.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at den kommende udbudslov skaber klarhed og fleksibilitet i udbudsprocessen, herunder vedrørende brugen af udbud med funktionskrav og mulighederne for at indgå i dialog med tilbudsgivere. Eller som ønskerne til den nye udbudslov blev beskrevet af den administrerende direktør i Københavns Kommune: "En løsning med store frihedsgrader og fleksibilitet inden for en klart defineret og enkel udbudsbane".³⁶

3.3 Barrierer for offentlig-privat samarbejde i tilbudsloven

Tilbudsloven har til formål at fremme konkurrencen ved at sætte retningslinjer for, hvordan en offentlig ordregiver skal finde en kontraktpartner. Tilbudsloven gælder for køb af varer, tjenesteydelser og bygge- og anlægsopgaver under tærskelværdierne i EU's udbudsdirektiv (se appendiks 1). Tilbudsloven gælder ikke for udbud af bløde velfærdsydelser (de såkaldte bilag IIB-tjenesteydelser).³⁷

³⁴ Udbudsrådet (2010): 89-90. De private leverandørers oplevelse af barrierer for salg til den offentlige sektor er baseret på en spørgeskemaundersøgelse. Undersøgelsen er baseret på 603 besvarelser.

³⁵ Erhvervs- og Vækstministeriet (2013).

³⁶ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013b).

³⁷ Ifølge udbudsdirektivet skal man ved indkøb af bilag IIB-tjenesteydelser alene overholde bestemmelserne om tekniske specifikationer og en forpligtelse til, at offentliggøre en bekendtgørelse i EU Tidende om den indgåede kontrakt, hvis kontraktværdien i øvrigt overstiger tærskelværdien for udbud.

Tilbudsloven er indført i Danmark som supplement til EU-lovgivningen og er således en del af den offentlige styring. Produktivitetskommissionen (2013b) beskrev, hvordan detailstyring og forskellige former for kontrol af offentligt ansatte skaber bureaukrati, der tager tid fra kerneydelsen og virker demotiverende for de offentligt ansatte. I kommissoriet for udbudslovsudvalget fremgår da også, at det er en del af udvalgets opgave at se på eventuelle hensigtsmæssige konsekvensændringer af tilbudsloven.

For at sikre bedre overensstemmelse mellem kontraktsum og udbudsomkostninger anbefaler Produktivitetskommissionen, at tilbudslovens regler for køb af varer og serviceydelser under EU-direktivets tærskelværdier afskaffes, så der er bedre overensstemmelse mellem kontraktsum og udbudsomkostninger. Reglerne erstattes med mere enkle regler for offentlige ordregivere, der afgiver ordrer under tærskelværdierne.

Den præcise udformning af det nye enkle regelsæt kan med fordel koordineres med Udbudslovsudvalgets arbejde. Uanset om tilbudsloven afskaffes, vil de offentlige ordregivere også fortsat være underlagt principperne i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (EUF- traktaten), som bl.a. indeholder krav til ligebehandling og gennemsigtighed, når opgaverne har en klar grænseoverskridende interesse. Det indebærer, at der skal sikres en vis offentlighed og afvikles en form for udbudsprocedure.

Bygge- og anlægsopgaver vil fortsat være dækket af tilbudsloven. For denne type opgaver indeholder tilbudsloven en række forhold, der kan begrænse konkurrencen. Det drejer sig bl.a. om som:

- *Offentliggørelse af licitationsbud.* Ved licitation har tilbudsgivere ret til at være til stede ved åbningen af licitationsbuddene. Det kan skabe gennemsigtighed om budsummerne. Gennemsigtigheden om de faktiske bud gør det midlertidig også lettere at lave karteller, fordi potentielle karteldeltagere får mulighed for at overvåge, om de andre deltagere overholder de aftalte budpriser.
- *Begrænset antal forhandlingspartnere.* Tilbudsloven fastsætter et maksimalt antal forhandlingspartnere, når en opgave bliver udbudt i licitation. Det kan mindske de samlede udbudsomkostninger. Men det kan også begrænse konkurrencen og betyde, at ordregiver ikke får den laveste pris.
- *Begrænset antal underhåndsbud.* Udbyder er begrænset til at indhente tre (under visse omstændigheder fire) underhåndsbud. Underhåndsbud er tilbud, der indhentes, uden at der gennemføres et udbud. En øvre grænse for antallet af underhåndsbud kan reducere de samlede transaktionsomkostninger for tilbudsgivere. Men det kan også begrænse muligheden for at indhente det antal tilbud, ordregiver vurderer, er nødvendigt for at sikre effektiv konkurrence om opgaven.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at tilbudslovens begrænsninger på antallet af bud, der kan indhentes og forhandles ved offentlige bygge- og anlægsopgaver, fjernes. Ved licitation anbefales det konkret, at loftet over antallet af tilbudsgivere, den offentlige myndighed må indgå i forhandlinger med, fjernes. Ved underhåndsbud anbefales det, at loftet over det antal underhåndsbud, den offentlige myndighed kan indhente, fjernes.

3.4 Barrierer for udbud på nye områder

Det er vigtigt for de offentlige myndigheder, der ønsker at udbyde opgaver på nye områder, at lovgivningen er tydelig i forhold til, hvad der må udbydes og eventuelt udliciteres til en privat leverandør.

Det betyder bl.a., at der skal være en tydelig grænse mellem serviceydelser (må normalt sendes i udbud) og myndighedsopgaver (må ikke sendes i udbud uden klar lovhjemmel, det vil sige tilladelse i skreven lov):

- *Serviceydelser*: Her skelnes ofte mellem tekniske og bløde serviceydelser. De tekniske serviceydelser omfatter opgaver som fx veje, parker, dagrenovation, forsyning, rengøring og transport. De bløde serviceydelser omfatter opgaver som fx ældrepleje, omsorg, børnepasning, uddannelse og den aktive beskæftigelsesindsats. Serviceydelser kan som udgangspunkt varetages i offentlig eller privat regi.
- *Myndighedsopgaver*: Omfatter myndighedsafgørelser (fx visitation til ældrepleje) og opgaver, som skal løses af offentligt ansatte (fx undervisning i folkeskolen). Myndighedsopgaver kan kun udliciteres, hvis der er udtrykkelig lovhjemmel til det.

I dansk ret og i klage- og tilsynsmyndighedernes praksis er begrebet myndighedsopgaver ikke altid klart defineret. Det kan skabe tvivl blandt de offentlige myndigheder om, hvad der må udbydes eller indgås partnerskabsaftaler om. Ifølge Udbudsportalen (2013) kan der især opstå tvivl om følgende opgavetyper:

- *Sagsforberedelse*: Her kan det være lovligt at overlade sagsforberedende arbejde til private, hvis det hverken har indflydelse på processen eller afgørelsen. Princippet er, at jo større spillerum, der er til at oplyse en sag på forskellige måder, jo mere betænkeligt vil det være at overlade sagsforberedelsen til andre end de kommunalt ansatte.
- *Tilsyn og kontrol*: At iværksætte kontrollen vil altid være en myndighedsopgave. Det samme gælder den efterfølgende reaktion på kontrollen, hvis denne munder ud i fx et påbud. Men selve det at udføre kontrollen kan godt have en så praktisk karakter, at det ikke er myndighedsudøvelse.

Tilbage i 2006 rettede KL fx henvendelse til Miljøministeriet for at få svar på, hvilke opgaver kommunerne selv skulle løfte, og hvilke opgaver de kunne overlade til andre. KL's henvendelse tog udgangspunkt i følgende eksempler: Udarbejdelse af miljøgodkendelser/tilladelser, udarbejdelse af planer/regulativer og tilsyn.³⁸

Uklarheden kan betyde, at offentlige myndigheder udbyder opgaver eller indgår partnerskabsaftaler, der efterfølgende må annulleres. Desuden kan uklar lovgivning betyde, at de offentlige myndigheder må bruge unødige ressourcer på at afklare, om en opgave må udbydes. Dette driver transaktionsomkostningerne op og mindsker effektiviseringsgevinsten.

Dette var tilfældet, da Horsens Kommune i 2009 indgik et samarbejde med Falck Jobservice om sagsbehandling af kommunens sygedagpengesager.³⁹ Kommunens oprindelige partnerskabsaftale med Falck blev underkendt af Ankestyrelsen, efter at en række borgere havde klaget over, at det var Falck og ikke Horsens Kommune, der behandlede deres sygedagpengesager. Derfor måtte kommunen og Falck ændre vilkårene i deres partnerskabsaftale, så Falck-medarbejderne blev ansat i kommunen. Afgørelsen betød, at 229 afsluttede sygedagpengesager måtte gå om. Heraf blev én sag omgjort.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at der skabes større klarhed om, hvilke opgaver, der kan udbydes uden særskilt lovhjemmel, ved at tydeliggøre, hvor grænsen mellem myndighedsopgaver og serviceydelser går (fx inden for sagsforberedelse samt tilsyn og kontrol).

Udover myndighedsopgaver kan der også være serviceydelser, der ifølge dansk lovgivning ikke må udbydes. Det drejer sig fx om driften af folkeskoler, skolefritidsordninger, ungdomsskoler og musikskoler, jf. boks 5.

³⁸ Se www.kl.dk/Jura-og-forvaltning/Sondringen-mellem-myndighedsopgaver-og-driftsopgaver-id46356/, hvor også Miljøministeriets svar kan findes.

³⁹ Case 1 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

BOKS 5: EKSEMPLER PÅ LOVGIVNING DER BLOKERER FOR UDBUD⁴⁰

- Folkeskoleområdet: Lov om folkeskoler (§40, stk. 2) anfører, at kommunalbestyrelsen træffer beslutning om ansættelse og afskedigelse af lærerne. Dette, kombineret med reglerne om skolebestyrelsens beføjelser, må antages at udelukke udlicitering af folkeskolens undervisningsopgaver. Se Folkeskoleloven.
- Skolefritidsordninger: Lov om folkeskoler finder også anvendelse på skolefritidsordninger, og det må derfor (jf. pkt. 2) antages, at opgaven ikke kan udliciteres.
- Ungdomsskoler: Lov om ungdomsskoler (§6) anfører, at kommunalbestyrelsen ansætter og afskediger personalet. Det må derfor antages at udelukke udlicitering af undervisningen i ungdomsskoler. Se Lov om ungdomsskoler.
- Musikskoler: Lov om musik (kap. 2a, § 3b) anfører, at musikskoler skal drives som kommunale institutioner eller som selvejende skoler med kommunale tilskud. Driften af musikskolerne kan derfor kun udliciteres til selvejende institutioner eller andre offentlige myndigheder. Statens Musikråd kan dog godkende andre ordninger. Se Lov om musik: ændringer gældende efter 1. januar 2007 og Lov om musik.

Hertil kommer, at på Undervisningsministeriets område kan ungdomsuddannelsesinstitutionerne, der er statsfinansierede selvejende institutioner, godkendt af undervisningsministeren, og hvor undervisningsministeren godkender institutionens udbud af uddannelser, ikke bringe undervisningsopgaven i udbud på markedsvilkår. Erhvervsskoler, der udbyder erhvervsuddannelser, kan dog forlægge undervisning til private og til andre erhvervsskoler og erhvervsskoler, der udbyder arbejdsmarkedsuddannelser, har dog mulighed for at udlicitere undervisningsopgaven til private aktører. Opgaver af driftsmæssig karakter ved institutionerne kan udliciteres.

Det er efter Produktivitetskommissionens vurdering hensigtsmæssigt, at beslutningen om at udbyde offentlige opgaver ligger hos den ansvarlige myndighed.

Hvis en offentlig myndighed afsøger markedet og finder, at der kan opnås en bedre og/eller billigere opgaveløsning ved at overlade opgaveløsningen til en privat leverandør, skal der være så få barrierer i lovgivningen som muligt, der står i vejen. Produktivitetskommissionen anbefaler, at lovgivningsmæssige barrierer for udlicitering af driften af skolefritidsordninger, ungdomsskoler og musikskoler fjernes, så kommuner, der ønsker at skabe konkurrence om disse serviceydelser, får mulighed for det.

Produktivitetskommissionen anbefaler også, at der igangsættes en undersøgelse af fordele og ulemper ved at fjerne lovgivningsmæssige barrierer for udlicitering af driften af folkeskoler, gymnasier og erhvervsskoler.

⁴⁰ Udbudsportalen (2013).

Kapitel 4

Konkurrence gennem udbud af offentlige opgaver

Offentlige opgaver er karakteriseret ved, at de er skattefinansierede og bliver stillet helt eller delvist til rådighed for borgerne uden direkte betaling. Langt de fleste offentlige opgaver bliver både finansieret og produceret af det offentlige. Det drejer sig om offentlige myndighedsopgaver som politi, forsvar og domsafsigelser, og om en lang række offentlige serviceydelser som undervisning, ældrepleje og børnepasning. Men for de fleste offentlige serviceydelser gælder, at politikerne kan vælge at lade private leverandører overtage opgaven, hvis det kan give et bedre og/eller billigere resultat.

Udbud af offentlige serviceydelser og konkurrence om opgavevaretagelsen er i mange tilfælde et velegnet redskab til at effektivisere den offentlige sektor og opnå en bedre ressourceudnyttelse. En veltilrettelagt udbudsproces betyder, at opgaven bliver skåret til, og den offentlige myndighed gør det klart, hvad den ønsker at udbyde. Konkurrence om opgaven tilskynder både de offentlige og de private leverandører til at innovere og effektivisere.

Det er individuelt for den enkelte offentlige myndighed, hvor der kan høstes gevinster ved at udbyde opgaver, og hvor store gevinsterne er. På nogle sygehuse er der fx en god balance mellem behovet for at få foretaget MR skanninger og kapaciteten på området. På andre sygehuse kan det måske bedre betale sig at købe ekstra kapacitet på en privat klinik, som det var tilfælde i Region Midtjylland, end selv at skulle udvide kapaciteten.⁴¹ Og i nogle kommuner har de kommunale jobcentre korte sagsbehandlingstider, mens andre kommuner er lykkes med at nedbringe deres sagsbehandlingstider med hjælp fra private leverandører.⁴² I en rundspørge blandt kommunaldirektørerne giver 59 pct. udtryk for, at der i høj eller nogen grad kan spares penge i deres kommune ved at øge det offentlig-private samarbejde.⁴³

Udbud af offentlige serviceydelser er en politisk beslutning, og politikerne vil naturligt nok afveje risikoen for at miste stemmer ved en mislykket udlicitering over for de potentielle gevinster ved at udlicitere. Hvis den politiske ledelse ikke har fokus på at bruge offentlige udbud og konkurrence om de offentlige opgaver som en del af effektiviseringsindsatsen, har ledere og medarbejdere heller ikke tilskyndelse til at gøre det.

I kommunerne er man gået bort fra at have mål for, hvor stor en del af de kommunale opgaver, kommunerne skulle udbyde. Kommunerne er heller ikke længere forpligtede til at udforme en udbudsstrategi. Tilskyndelsen til at bruge udbud som effektiviseringsredskab kommer således udelukkende fra det budgetpres, de fleste kommuner oplever i disse år. Staten har heller ikke mål for graden af konkurrence eller produktivitetsudviklingen, men statens udbudscirkulære pålægger de statslige institutioner at sende udbudseggede opgaver i udbud med passende mellemrum.

Regionerne er heller ikke forpligtede til at skabe konkurrence om deres serviceydelser. Til gengæld har de ifølge deres økonomaftaler med regeringen i perioden 2003 til 2014 været forpligtede til at høste produktivetsgevinster på 1,5-2 pct. hvert år.

⁴¹ Case 8 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

⁴² Case 6 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

⁴³ Rundspørge foretaget af Dansk Erhverv (2013b), hvor 45 ud af landets 98 kommunaldirektører har deltaget.

BOKS 6: VIDEN OM UDBUD AF OFFENTLIGE SERVICEYDELSER

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at øge Danmarks produktivitet gennem udbud af offentlige serviceydelser tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Konkurrence om levering af offentlige serviceydelser kan give en bedre ressourceudnyttelse, og udbudsprocessen i sig selv giver ofte den offentlige myndighed et større overblik over kerneopgaven.
- I 2012 udbød kommunerne ca. 25 pct. af de serviceydelser, der må udbydes. Det er forskelligt, hvilke serviceydelser kommunerne udbyder, men
 - Kommunerne udbyder oftest tekniske serviceydelser, herunder veje, parker, dagrenovation, forsyning, rengøring og transport. På disse områder har kommunerne ofte opnået økonomiske besparelser uden nedgang i kvaliteten, men effekter på kvaliteten er ikke altid opgjort.
 - Kommunerne udbyder mindre ofte bløde serviceydelser, herunder hjemmepleje og dagtilbud. På disse områder er der generelt opnået økonomiske besparelser, men der er mere blandede erfaringer og ofte utilstrækkelig dokumentation af, hvad der sker med kvaliteten.
- I 2012 udbød regionerne og staten henholdsvis ca. 21 pct. og ca. 28 pct. af de serviceydelser, der må udbydes. Der er få tværgående studier af effekterne.
- Hverken kommuner, regioner eller statslige enheder er forpligtede til at fastsætte mål eller udforme en strategi for, hvordan udbud af egne opgaver kan bidrage til øget produktivitet og effektivitet.
- Statslige institutioner skal med passende mellemrum gennemgå deres opgaveportefølje for at identificere opgaver, der er udbudsegnede.
- Otte ud af ti ansatte i de offentlige indkøbsfunktioner angiver, at adgang til andres erfaringer, værktøjer og metoder betyder meget for den politiske opbakning til at udbyde offentlige serviceydelser.

Det er Produktivitetskommissionens vurdering, at systematisk og strategisk brug af konkurrence om offentlige opgaver gennem udbud er et afgørende redskab til at effektivisere den offentlige opgavevaretagelse.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem udbud af offentlige serviceydelser, anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

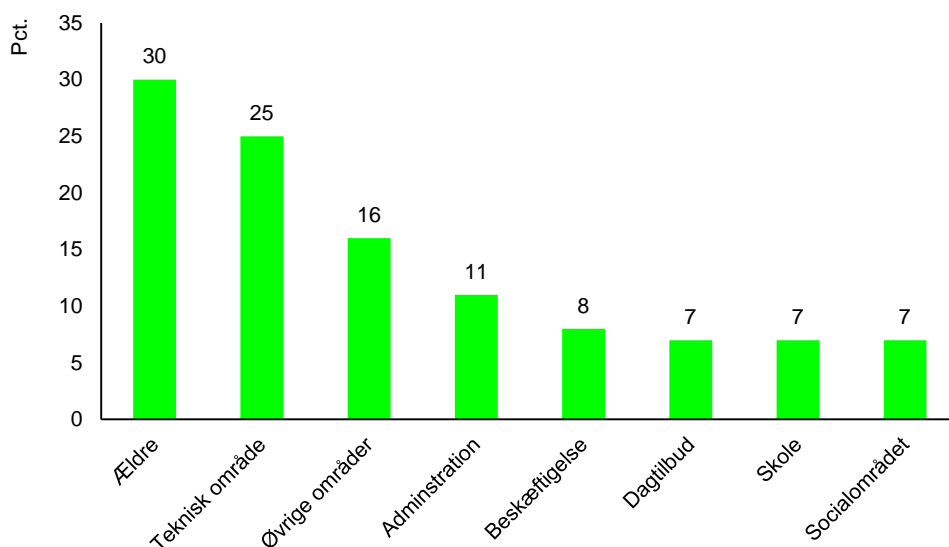
- Regioner og kommuner med passende mellemrum gennemgår deres opgaveportefølje med henblik på at identificere serviceydelser, der med fordel kan udbydes.
- Den enkelte statslige, regionale og kommunale myndighed sætter kvantitative mål for, hvor stor en del af deres serviceydelser der skal udbydes. Målene sammenholdes med den faktiske udvikling, revideres mindst hvert andet år og offentliggøres med en begrundelse.
- Der afsættes statslige ressourcer til at støtte offentlige myndigheder i at udbyde flere af deres serviceydelser. Konkret anbefales det, at
 - Arbejdet med at indsamle og offentliggøre eksempler på udbud af offentlige serviceydelser (herunder bløde velfærdsydelser) fortsættes, men med øget fokus på at skaffe viden om, hvad der sker med produktiviteten ved udlicitering.
 - Regionale og kommunale myndigheder, der har svært ved at nå deres mål for udbud af offentlige serviceydelser, får tilbudt en gratis potentialeafklaring og implementeringsplan mod, at materialet bliver offentliggjort og diskuteret på det politiske niveau.
 - Offentlige myndigheder, der ønsker at udbyde offentlige serviceydelser på områder, hvor der endnu ikke er et modent marked, eller hvor der endnu ikke er erfaring med offentlig-privat samarbejde, kan søge om tilskud til juridisk bistand og anden ekstern rådgivning.

4.1 Konkurrence om offentlige opgaver bidrager til effektiviseringen

Formålet med at sende offentlige opgaver i udbud er at afprøve, om markedet kan tilbyde en bedre og/eller billigere løsning end den eksisterende. På den måde kan der skabes konkurrence mellem den offentlige og private leverandører om at levere offentlige serviceydelser til borgerne, og private virksomheders viden og erfaringer kan bruges til at nytænke og udvikle opgaveløsningen.

Der er fokus på at skabe mere konkurrence om opgaverne blandt de offentlige myndigheder. Omkring 30 pct. af kommunerne forventer at bruge konkurrence til at effektivisere opgaveløsningen på ældreområdet, jf. figur 5. På de tekniske områder, er det 25 pct. af kommunerne, mens det på dagtilbuds-, skole- og socialområderne kun er syv pct.

FIGUR 5: OMRÅDER HVOR KONKURRENCE FORVENTES AT BIDRAGE TIL EFFEKTIVISERINGEN



Note: Undersøgelsen omfatter 76 kommuner. Figuren angiver, hvor stor en andel af kommunerne, der forventer, at konkurrence vil bidrage til effektiviseringen inden for et givent område.

Kilde: KL (2014).

4.2 Svært at måle graden af konkurrence om de offentlige opgaver

For at måle, i hvilket omfang der bliver skabt konkurrence om de offentlige opgaver, har Økonomi- og Indenrigsministeriet fastlagt en *Indikator for konkurrenceudsættelse*.⁴⁴ Denne indikator bliver opgjort som forholdet mellem værdien af de opgaver, der *bliver* konkurrenceudsat, i forhold til værdien af de opgaver, der *må* konkurrenceudsættes, jf. boks 7.

I opgørelsen af de mulige konkurrenceudsatte opgaver indgår alle offentlige opgaver, der ikke er myndighedsopgaver.

BOKS 7: INDIKATORER FOR KONKURRENCEUDSÆTTELSE⁴⁵

Indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) angiver, hvor stor en andel af de kommunale opgaver, der *må* konkurrenceudsættes, som rent faktisk *bliver* konkurrenceudsat:

$$IKU = \frac{\text{Konkurrenceudsatte opgaver}}{\text{Mulige konkurrenceudsatte opgaver}}$$

Den tilsvarende indikator for regionerne bliver kaldt *Regionernes indikator for konkurrenceudsættelse (RIKU)*, og for de statslige myndigheder anvendes *Statens indikator for konkurrenceudsættelse (SIKU)*.

⁴⁴ I regionerne arbejder man også med en *Privat Tjenesteydelses Indikator (PTI)*. PTI opgør udgifterne til den samlede private opgavevaretagelse af tjenesteydelser, og indregner bl.a. de praktiserende læger og regionernes tilskud til sundhedsydelse såsom lægehjælp, speciallæger og tilskud til lægemidler. PTI inkluderer ikke de tilfælde, hvor de offentlige myndigheders egne kontroludbud vinder.

⁴⁵ Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012).

Forskelle i afgrænsningen af myndighedsopgaver gør det vanskeligt at sammenligne indikatorerne for konkurrenceudsættelse i stat, regioner og kommuner. Hertil kommer, at staten, regionerne og kommunerne varetager meget forskellige opgaver.

I opgørelsen af de mulige konkurrenceudsatte statslige opgaver indgår fx alle lønninger og personaleomkostninger.⁴⁶ Det gælder også lønninger og personaleomkostninger til politiet og forsvaret, selvom det næppe er muligt eller ønskeligt at udlicitere disse kerneopgaver. Det begrænser, hvor meget staten i realiteten kan udbyde, og hvor meget statens indikator for konkurrenceudsættelse (SIKU'en) kan stige.

I opgørelsen af regionernes mulige konkurrenceudsatte opgaver indgår alt lige fra højt-specialiserede hjerteoperationer til rengøring og andre støttefunktioner, og der indgår både planlagte behandlingsforløb og akutupstået patienthåndtering. For visse meget specialiserede behandlinger kan det være vanskeligt at skabe effektiv konkurrence om opgaven, mens det kan være dyrt at indgå en kontrakt med en privat leverandør, der er fleksibel nok til at dække meget akutte og omskiftelige behov for behandling. Se også diskussionen af de styringsmæssige udfordringer i kapitel 2.

Værdien af en opgave bliver opgjort ud fra de kommunale, regionale og statslige regnskaber ud fra et hensyn om at minimere de administrative omkostninger, der er forbundet med særskilte registreringer og indberetninger. Det rejser dog en række metodemæssige udfordringer.

For det *første* vil forskelle i konteringspraksis og ændringer i konteringspraksis gøre sammenligninger på tværs af myndigheder og over tid mindre præcise. Det samme vil forskelle i den måde, myndighederne registrerer den private institution, der overtager den offentlige opgavevaretagelse i tilfælde af udlicitering (fx afhængigt af driftsrelationen til myndigheden, afregningsformen og lønudbetalingsformen).⁴⁷

For det *andet* vil alle myndighedens udgifter til private leverandører indgå, uanset om opgaven har været udsat for konkurrence eller ej. Opgaver, der ikke bliver sendt i udbud, men som bliver varetaget af en privat leverandør, indgår som en del af de konkurrenceudsatte opgaver. I dette tilfælde vil indikatoren overvurdere det faktiske omfang af konkurrence.

For det *tredje* indgår offentlige opgaver, der er omfattet af frit valg, kun som en del af de konkurrenceudsatte opgaver, når borgerne vælger en privat leverandør. Tilfælde hvor en borger har mulighed for at vælge en privat leverandør, men foretrækker at benytte det offentlige tilbud, indgår ikke. På områder med frit valg kan indikatoren derfor undervurdere det faktiske omfang af konkurrence. I praksis vil det være vanskeligt at løse dette problem, fordi man i så fald ville skulle indsamle meget detaljerede oplysninger om, hvor stor valgfrihed borgerne reelt set har.

For det *fjerde* kan der være en fortolkningsmæssig udfordring forbundet med indikatoren. Det er nemlig ikke nødvendigvis tilfældet, at en stigning i indikatoren er tegn på effektivisering. Hvis et sygehus fx lykkes med at reducere sygefraværet, så behovet for privatansatte vikarer falder, vil regionens indikator for konkurrenceudsættelse falde. Og hvis en kommune forhandler sig til en lavere pris ved genudbud af en offentlig opgave, vil kommunens indikator for konkurrenceudsættelse også falde.

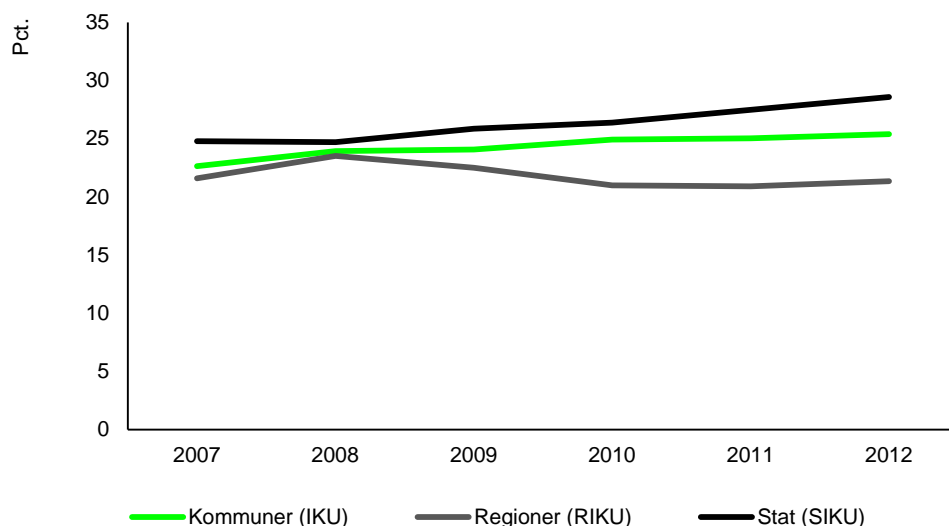
⁴⁶ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013c).

⁴⁷ AKF (2012): 31. Et eksempel på problematikken er, at omtrent 40 pct. af privatinstitutionerne udbetaler løn via de kommunale lønsystemer. Konteres disse institutioner på andre funktioner end 5.25.19, er det sandsynligt, at udgifterne konteres på hovedpart 1 "lønninger" og derfor indgår på samme måde som lønudbetalinger for kommunale daginstitutioner.

4.3 Stigende grad af konkurrence om offentlige opgaver

Med ovennævnte vigtige forbehold er der tegn på, at en stadig større andel af de kommunale og statslige opgaver bliver udbudt, mens udviklingen i regionerne er gået den anden vej, jf. figur 6.

FIGUR 6: UDVIKLING I KOMMUNER, REGIONER OG STATS UDBUD AF OPGAVER



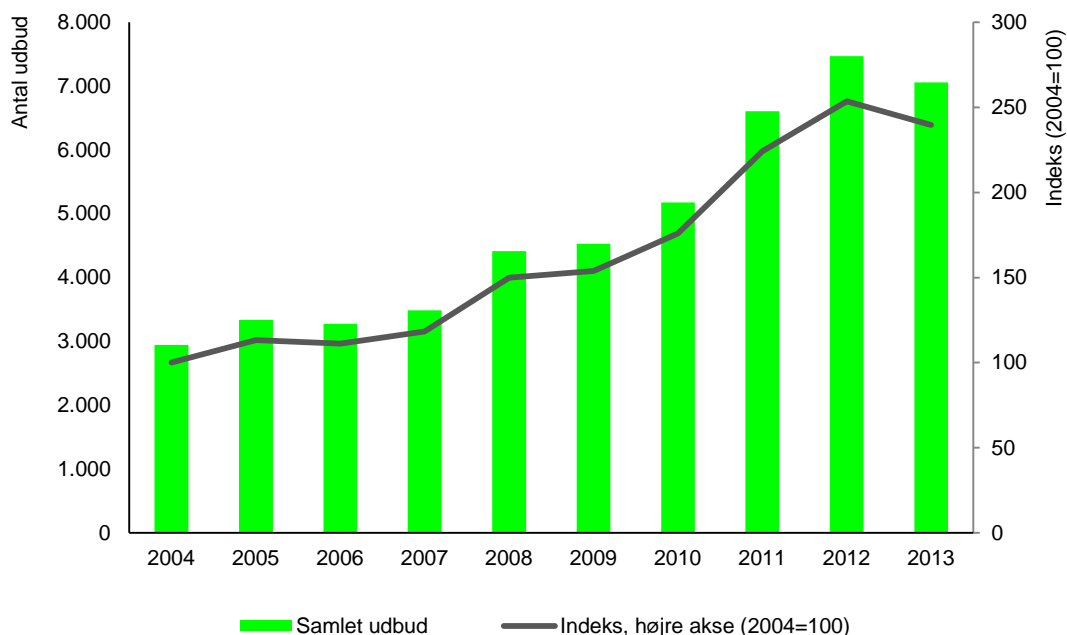
Note: For årene 2007 og 2008 er der ikke data for RIKU, så der er i stedet anvendt data for regionernes Privat Tjenesteydelses Indikator (PTI). For kommunerne anvendes 2012-definitionen af IKU.

Kilde: KL, Danske Regioner og Moderniseringsstyrelsen.

I 2012 udbød kommunerne ca. 25 pct. af de mulige konkurrenceudsatte opgaver, hvilket svarer til en stigning på 2,8 procentpoint siden 2007. Umiddelbart lyder det ikke af meget, men omsat til kroner og ører betyder det, at der bliver skabt konkurrence om opgaver for yderligere 14 mia. kr. i 2012 sammenlignet med 2007. Langt størstedelen af disse opgaver bliver nu varetaget af private leverandører, da de offentlige myndigheder kun sjældent ender med selv at varetage en opgave, der bliver sendt i udbud.

Data fra Udbudsvagten i figur 7 viser, at antallet af udbud er steget støt gennem det meste af perioden, men at der sker et fald fra 2012 til 2013. Det er på nuværende tidspunkt svært at sige, om faldet afspejler et faldt i mængden af offentlige opgaver, der bliver udbudt, eller om udviklingen skyldes, at de offentlige myndigheder køber større ind og i stigende grad køber fælles ind (se kapitel 6). Det vil få antallet af udbud til at falde uden, at der er et tilsvarende fald i kontraktsummen. Faldet er dog ret kraftigt, og der er ikke tegn på, at udviklingen i de fælles udbud er accelereret i 2013 sammenlignet med 2011 og 2012. Det er således problematisk, hvis faldet i antallet af udbud også afspejler et fald i omfanget af offentlige opgaver, der bliver sendt i udbud.

FIGUR 7: ANTAL OFFENTLIGE UDBUD



Note: Sammentællingen indeholder både EU-udbud og udbud under tilbudsloven.
Kilde: Egne beregninger baseret på data fra Udbudsvagten.

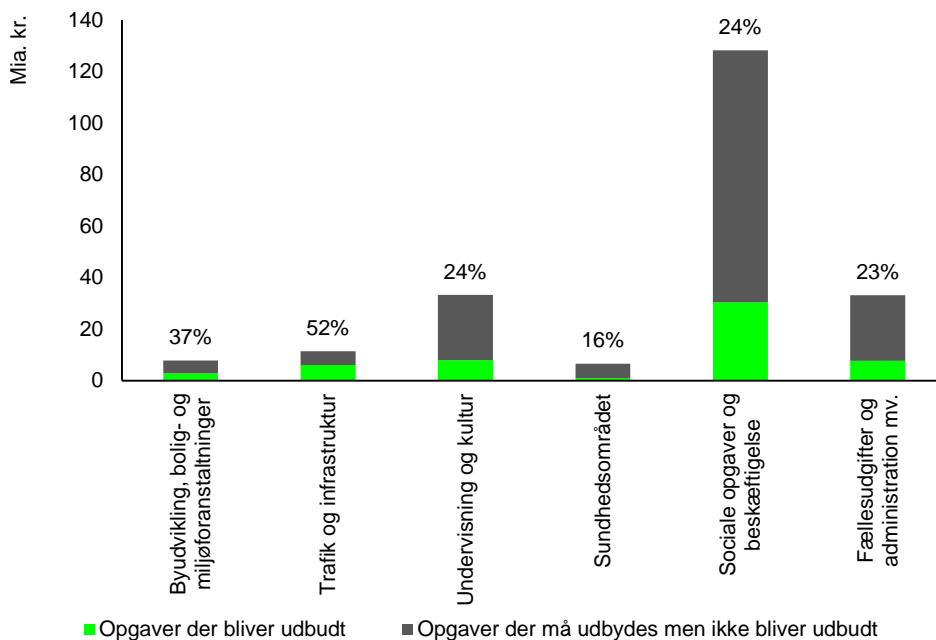
4.4 Konkurrence om bløde serviceydelser halter efter

Kommunerne leverer tekniske serviceydelser som veje, parker og dagrenovation til borgerne, men størstedelen af kommunernes budgetter går til bløde velfærdsydelser som ældrepleje, børnepasning og undervisning i folkeskolerne.

Figur 8 viser, at 58 pct. af kommunernes udgifter (128 mia. kr. ud af 221 mia. kr.) går til sociale opgaver og beskæftigelse, såsom daginstitutioner, tilbud til børn, unge og voksne med særlige behov, tilbud til ældre og handicappede, aktiveringstilbud til ledige mv. Disse bløde serviceydelser er ikke myndighedsopgaver og kan således i princippet varetages af både offentlige og private leverandører. I 2012 udbød kommunerne ca. 24 pct. af disse opgaver.

Til sammenligning udbyder kommunerne ca. 37 pct. af de mulige konkurrenceudsatte opgaver inden for byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger (fx renovation og vedligeholdelse af parker). Disse tekniske serviceydelser fylder dog kun fire pct. af værdien af de kommunale opgaver, som kan konkurrenceudsættes.

FIGUR 8: MULIGE KONKURRENCEUDSATTE OPGAVER OG IKU FORDELT PÅ SERVICEOMRÅDER I KOMMUNERNE 2012

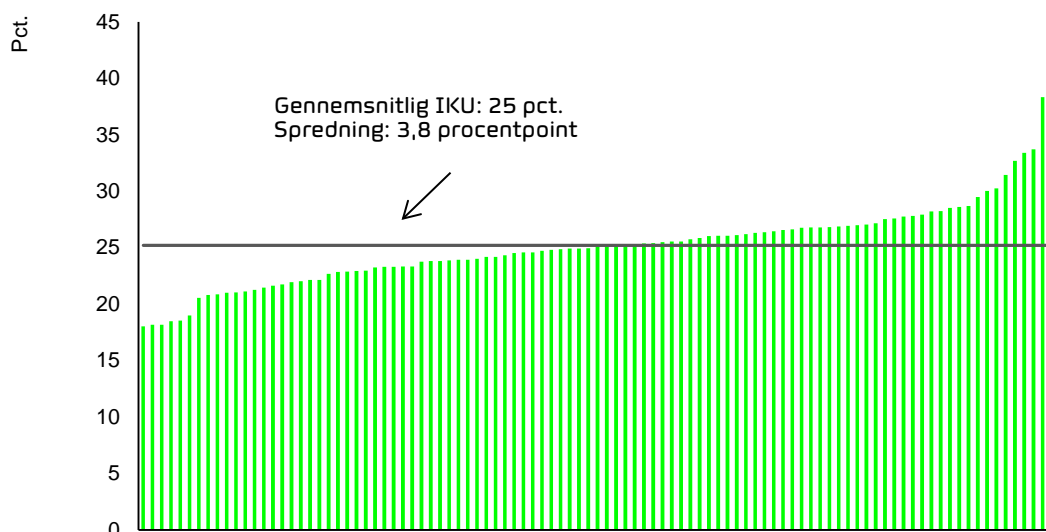


Note: Procenttal over søjlerne angiver IKU-tallet. IKU er et udtryk for, hvor stor en del af de udbudsegnede kommunale opgaver, som bliver udbudt. Figuren omfatter konto 1 til 6 i de kommunale regnskaber. 2012-definitionen af IKU er anvendt.

Kilde: KL's IKU-værktøj.

Overordnet set er der ikke store forskelle på, hvor meget kommunerne involverer private leverandører. Figur 9 viser, at kommunerne i gennemsnit udbyder ca. 25 pct. af deres opgaver. Dette gennemsnit spænder fra en kommune, der udbyder ca. 18 pct. af sine opgaver (Ærø Kommune) til en kommune, der har valgt at udbyde ca. 42 pct. af sine opgaver (Gribskov Kommune). I gennemsnit afviger kommunerne med 3,8 procentpoint fra gennemsnittet på 25 pct. (i figuren betegnes denne gennemsnitlige afvigelse som spredningen).

FIGUR 9: FORSKELLE I KOMMUNERNES BRUG AF UDBUD, 2012



Note: IKU er et udtryk for, hvor stor en del af de kommunale opgaver, der må udbydes, som bliver udbudt. 2012-definitionen af IKU er anvendt. Spredningen angiver den gennemsnitlige afvigelse fra gennemsnittet.

Kilde: KL's IKU-værktøj.

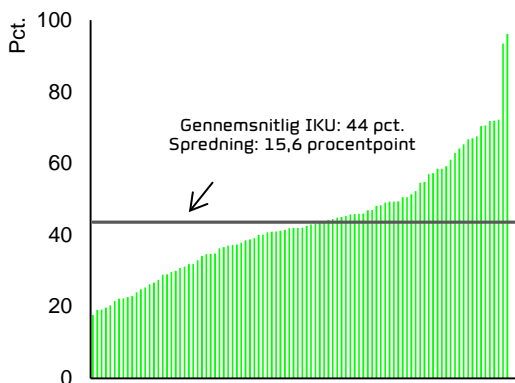
Forskellene er større, når man sammenligner kommunerne på de individuelle sektorområder. I den forbindelse er det relevant at skelne mellem *tekniske* og *bløde serviceydelser*. De tekniske serviceydelser indeholder ikke-personrelaterede offentlige opgaver (herunder veje, parker, dagrenovation, forsyning, rengøring⁴⁸ og transport). De bløde serviceydelser indeholder personrelaterede offentlige opgaver (herunder ældrepleje, børnepasning, undervisning og aktiveringstilbud til ledige).

Kommunerne udbyder i højere grad tekniske opgaver end bløde serviceydelser. Inden for byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger samt trafik og infrastruktur udbyder kommunerne i gennemsnit 45-50 pct. af opgaverne, jf. figur 10 og figur 11.⁴⁹ Der er dog stor forskel mellem kommunerne, så nogle kommuner udbyder op mod 80 pct. af opgaverne, mens andre kommuner udbyder mindre end 30 pct. Inden for de bløde serviceydelser bliver der i gennemsnit udbudt 15-25 pct. af opgaverne, jf. figur 12 - figur 14. Her er forskellen mellem kommunerne langt mindre.

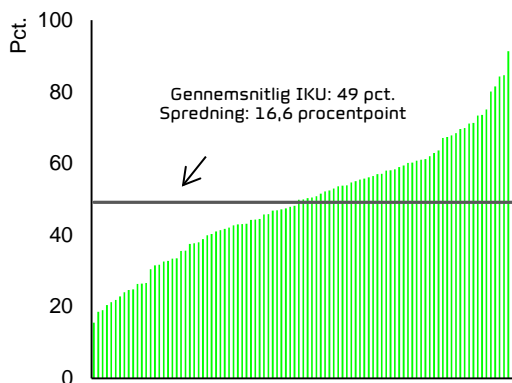
⁴⁸ Rengøring opgøres ikke på hovedkontoniveau, men konteres på de hovedfunktioner, som de vedrører (fx skoler). Det betyder, at rengøring ikke tælles med i opgørelsen af IKU'en for de tekniske opgaver.

⁴⁹ Gennemsnittet af de enkelte kommuners IKU (44 pct. for byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger i figur 10) er forskelligt fra IKU beregnet for det samlede område (37 pct. for byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger i figur 8). Forskellen skyldes, at IKU for det samlede område vægter de enkelte kommuners IKU med deres størrelse. Når det vægtede gennemsnit er mindre end uvægtede gennemsnit, er det tegn på, at nogle af de store kommuner udbyder færre opgaver end gennemsnittet.

FIGUR 10: BYUDVIKLING, BOLIG- OG MILJØFORANSTALTNINGER **FIGUR 11: TRAFIK OG INFRASTRUKTUR**



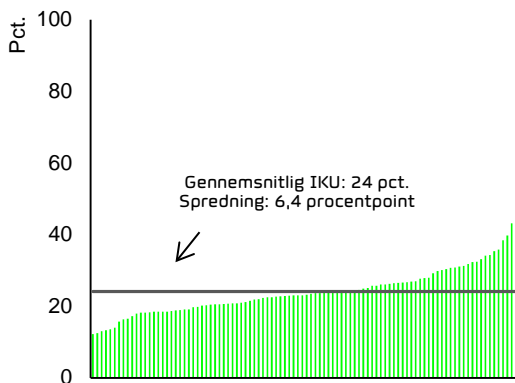
Note: To kommuner er udeladt på grund af negativ tæller.
Kilde: KL's IKU-værktøj.



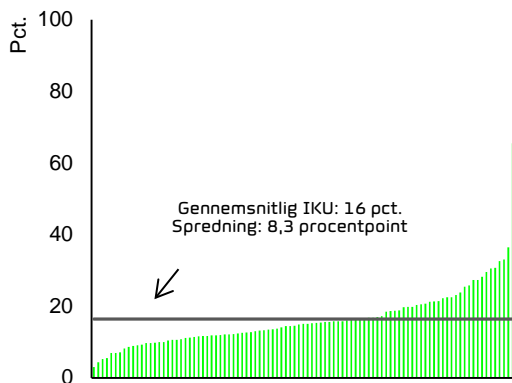
Note: To kommuner er udeladt på grund af formodet fejl i rapporteringen af egne vundne udbud.
Kilde: KL's IKU-værktøj.

FIGUR 12: UNDERVISNING OG KULTUR

FIGUR 13: SUNDHEDSOMRÅDET



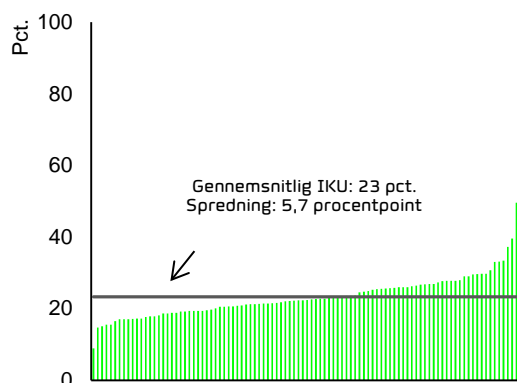
Kilde: KL's IKU-værktøj.



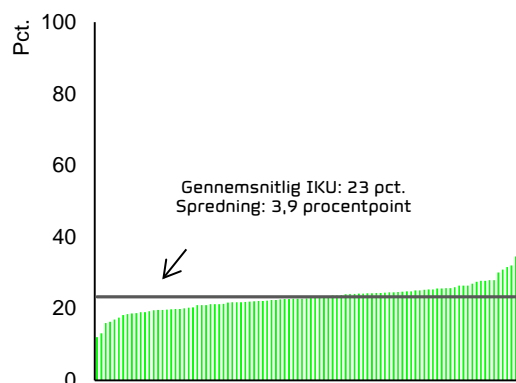
Note: En kommune er udeladt på grund af negativ tæller.
Kilde: KL's IKU-værktøj.

FIGUR 14: SOCIALE OPGAVER OG BESKÆFTIGELSE

FIGUR 15: FÆLLESUDGIFTER OG ADMINISTRATION MV.



Kilde: KL's IKU-værktøj.



Kilde: KL's IKU-værktøj.

Overordnet set er der tegn på, at kommunerne arbejder meget forskelligt med at involvere private leverandører i deres opgavevaretagelse, og at det er individuelt, hvor man prioriterer indsatsen og høster gevinsterne. Eksterne faktorer som befolkningsgrundlag, erhvervsstruktur og kommunens egen organisering af opgaveløsningen kan spille ind. I nogle tilfælde kan det offentliges egne effektiviseringstiltag have betydet, at størstedelen af gevinsten er blevet høstet.

Der er tegn på, at kommunerne generelt set skaber mere konkurrence om de tekniske serviceydelser end de bløde serviceydelser. Det kan tyde på, at der er barrierer for udbud af bløde serviceydelser, som ikke på samme måde hæmmer mulighederne for og tilskyndelserne til at udbyde mere tekniske opgaver.

En forklaring kan være bekymring for at lade private leverandører tjene penge på at levere bløde serviceydelser som at yde omsorg for børn, ældre og socialt udsatte. Muligheden for at tjene penge og risikoen for at gå fallit giver de private leverandører tilskyndelse til at effektivisere, innovere og udvikle ydelsen til borgernes behov. Men samtidig kan de private virksomheder have tilskyndelse til at slække på kvaliteten af serviceydelser eller forsøge at undgå ressourcekrævende borgere for at øge deres profit. Der er også risiko for, at de private virksomheder holder snævert fokus på de elementer, de bliver målt på og belønnet for, frem for et mere helhedsorienteret hensyn til borgernes behov.⁵⁰

En anden forklaring kan være, at udbudsprocessen og transaktionsomkostningerne forbundet med udbuddet er højere for de bløde velfærdsydelser end for kommunernes mere tekniske opgaver, fx fordi opgaven er sværere at specificere i en kontrakt, eller kvaliteten af ydelserne er vanskeligere at kontrollere efterfølgende.

Som det fremgår af næste afsnit, kan en tredje forklaring også være, at der generelt set mangler dokumentation for, hvor store gevinsterne ved at lade private leverandører varetage bløde serviceydelser er. Gevinsterne ved udlicitering på de tekniske områder er bedre belyste.

⁵⁰ Hjelmar m.fl. (2013). Se også diskussionen i kapitel 2.

KL angiver fx i sit indlæg i forbindelse med denne rapport, at den største barriere for offentlig-privat samarbejde er, at man ofte ikke kan dokumentere, hvad den reelle merværdi vil være ved at gå ind i et offentlig-privat samarbejde.

Bedre viden om erfaringerne med og synliggørelse af gevinster og udfordringer ved offentlig-privat samarbejde kan støtte offentlige myndigheder, der ønsker at udbygge deres erfaringer med offentlig-privat samarbejde. I en undersøgelse af Udbudsrådet (2012d) angiver otte ud af ti ansatte i de offentlige indkøbsfunktioner således, at adgang til andres erfaringer, værktøjer og metoder betyder meget for den politiske opbakning til at udbyde offentlige serviceydelser.

Forskellige offentlige instanser bidrager til at sikre, at viden spredes blandt de offentlige myndigheder. Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde og KORA gennemfører med jævne mellemrum analyser af offentlige myndigheders erfaringer på området. På Udbudsportalen opsamler KL kommunernes erfaringer med offentlig-privat samarbejde og udvikler værktøjer, der skal understøtte kommunernes initiativer til at inddrage private leverandører.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at arbejdet med at indsamle og offentliggøre eksempler på udbud af offentlige serviceydelser (herunder bløde serviceydelser) fortsættes, men med øget fokus på at skaffe viden om, hvad der sker med produktiviteten ved udlicitering. Produktivitetskommissionen har bedt Mandag Morgen om at indsamle eksempler på offentlig-privat samarbejde om offentlige velfærdsydelser. Eksemplerne er blevet offentliggjort i en casesamling i forbindelse med denne rapport.

4.5 Blandede erfaringer med udlicitering

Udbud af offentlige opgaver har været på dagsordenen længe. På det kommunale område er der foretaget en del undersøgelser af erfaringerne med udlicitering, mens erfaringerne på de statslige og regionale områder er mindre veldokumenterede. Dette afsnit opsummerer eksisterende undersøgelser af, hvad udlicitering betyder for økonomi, kvalitet og medarbejderforhold.⁵¹ Visse forbehold skal dog holdes in mente.

Undersøgelserne er generelt set af blandet kvalitet. I nogle tilfælde er undersøgelserne baseret på et mindre antal cases, hvor der kan rejses tvivl om, hvor repræsentative casene er for de mere generelle effekter af udlicitering. I andre tilfælde er undersøgelserne baseret på de involverede parter egen vurdering af effekterne, hvor det er uklart, om parterne altid har tilskyndelse til at være objektive i deres vurdering. Den ansvarlige myndighed har måske tilskyndelse til at overvurdere gevinsterne, mens det modsatte kan være tilfældet for medarbejderne.

På opdrag af Offentligt Ansattes Organisation (OAO), Landsorganisationen for Offentligt Ansatte (LO) og FTF har AKF gennemgået 3.893 empiriske studier, der på forskellig vis evaluerer danske og udenlandske erfaringer med udlicitering af offentlige opgaver.⁵² Til dette formål bliver studierne inddelt i tre kategorier (yderst tilfredsstillende, tilfredsstillende og ikke tilfredsstillende kvalitet) ud fra nogle overordnede kriterier for analysedesign, datagrundlag og beregningsmetode. 80 studier blev udvalgt til nærmere gennemgang, herunder 37 danske.

Blandt de danske studier finder AKF tre studier af tilfredsstillende kvalitet, som omhandler de *tekniske serviceydelser*. Studierne finder besparelser ved udlicitering, der ligger fra 11 pct. til 30 pct. i forhold til de omkostninger, det offentlige selv har ved at varetage opgaven.⁵³

⁵¹ Nogle af studierne belyser også effekterne på brugertilfredshed og innovation. Disse effekter bliver der ikke direkte refereret til i denne rapport, da innovation er en kanal til bedre økonomi og kvalitet – ikke et formål. Brugertilfredshed indgår som en del af kvaliteten.

⁵² AKF (2011): 4 samt 23-26.

⁵³ AKF (2011): 35-36, 70 og 110.

Blandt de internationale studier vurderes 17 studier at have tilstrækkelig høj kvalitet. Heraf finder otte studier besparelser på seks pct. til 50 pct., mens fire studier finder fordyrelser på én pct. til seks pct. Fire studier finder blandede resultater.⁵⁴ Blandede resultater betyder, at der på tværs af cases i samme studie enten ikke findes økonomiske besparelser, eller at der findes cases med fordyrelser og cases med besparelser. Et af studierne viser fx, at kommunerne generelt set opnår besparelser på omkring 17 pct., men at besparelsen mindskes, hvis der ikke er tilstrækkelig konkurrence blandt leverandørerne.⁵⁵

Kvaliteten er generelt dårligere dokumenteret. Blandt studierne, der forholder sig til ændringer i kvaliteten, findes både eksempler på, at kvaliteten er uændret, forringet og forbedret.⁵⁶

For de *bløde serviceydelser* finder AKF ni danske studier af tilfredsstillende kvalitet. To studier finder økonomiske gevinster, mens resultaterne i de øvrige studier er mere blandede, og de økonomiske gevinster er ikke altid opgjort. Ændringer i kvaliteten er generelt set dårligt dokumenteret. Samme billede tegner sig i de fire internationale studier, der omhandler de bløde serviceydelser.⁵⁷ Der er således visse tegn på positive effekter, men litteraturgennemgangen har et mindre solidt grundlag for at sige noget om gevinsterne ved udlicitering af bløde serviceydelser.

Nyere studier og andre kilder kan også inddrages. I Udbudsportalen indsamler KL kommunernes egne vurderinger af, hvad de økonomiske gevinster ved udlicitering har været.⁵⁸ Dansk Erhverv (2013c) har indsamlet data for de opgjorte økonomiske gevinster i 74 cases fra Udbudsportalen. Figur 16 viser, at kommunerne har høstet økonomiske besparelser i 60 ud af de 74 cases, og besparelsen har i gennemsnit været 15 pct. Udbudsportalen indeholder flest cases med udbud af tekniske serviceydelser (44 ud af 74 cases), men den økonomiske besparelse er i gennemsnit stort set den samme (11 pct. for tekniske serviceydelser og 18 pct. for bløde serviceydelser).

Der kan være en tendens til, at det er de mere succesfulde eksempler, der indgår i Udbudsportalens database. Målet med at indsamle casene er at inspirere andre myndigheder, der ønsker at afsøge, om udlicitering kan bruges til at effektivisere opgaveløsningen. Det kræver ressourcer at gennemføre en evaluering, og casene udgør derfor kun et udsnit af de samlede erfaringer. Og med stor sandsynlighed er det ikke et repræsentativt udsnit. Måske har man prioriteret at evaluere udlicitering på nye områder, hvor der er begrænset viden. Måske er et projekt gået specielt godt, så den offentlige myndighed har haft lyst til at dele sine positive erfaringer med andre. Databasen afspejler derfor erfaringer med udlicitering, men siger mindre om, hvilke gevinster andre myndigheder vil kunne høste.

Det er dog ikke overraskende, at kommunerne opnår økonomiske besparelser ved udlicitering, hvis det er det, der er formålet. Hvorfor skulle kommunen vælge at udlicitere en opgave, hvis den private leverandør er dyrere end kommunen selv? Hvis udbuddet viser, at den private leverandør er for dyr, kan kommunen jo bare vælge at annullere udbuddet og fortsætte med at varetage opgaven selv.

⁵⁴ AKF (2011): 37-38.

⁵⁵ AKF (2011): 113.

⁵⁶ AKF (2011): 36 og 38.

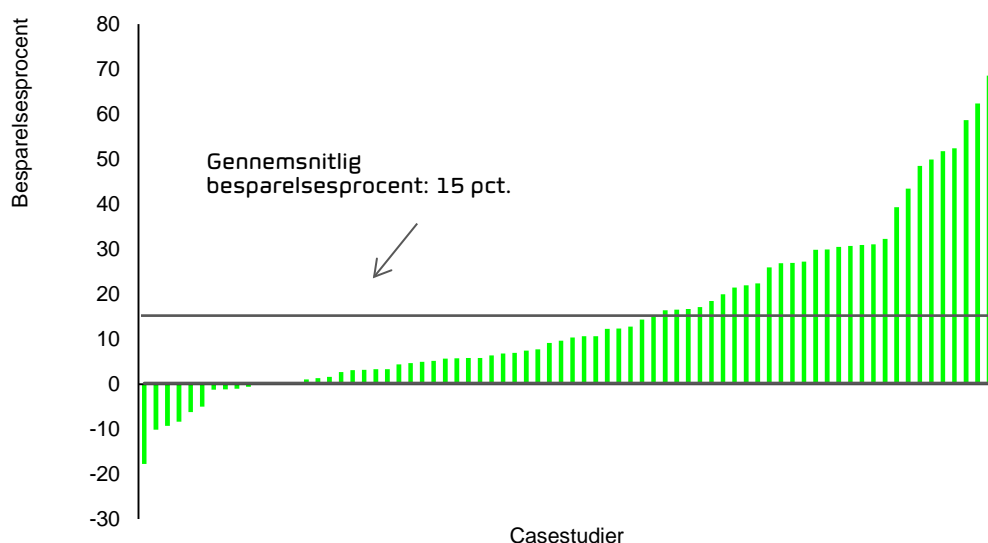
⁵⁷ AKF (2011): 36-38.

⁵⁸ Udbudsportalen har udarbejdet en metodeskabelon til formålet, som efterspørger en række generelle og faktuelle oplysninger om udbuddet samt myndighedens egen opgørelse af effekterne. De opgjorte effekter understøttes også af interviews med nøglepersoner i den offentlige myndighed, der har været involveret i udbuddet. Se Udbudsportalen (2012).

Men opgørelsen siger ikke noget om, hvorvidt besparelsen er realiseret ved uændret kvalitet, og således afspejler en produktivetsgevinst, eller om kvaliteten er blevet tilsvarende forringet. På samme måde siger eksemplerne med fordyrelser ikke noget om, hvorvidt den offentlige myndighed har valgt at løfte serviceniveauet i forbindelse med udliciteringen, så myndigheden i virkeligheden har realiseret en produktivetsgevinst. Og ved genudbud af en opgave siger tallene ikke noget om, hvad det vil koste myndigheden at hjemtage opgaven.

Produktivetskommissionen anbefaler, at der kommer øget fokus på, hvad der sker med produktiviteten – det vil sige kvaliteten af ydelsen i forhold til de afholdte udgifter – når offentlige opgaver bliver udliciteret.

FIGUR 16: ØKONOMISKE GEVINSTER VED OFFENTLIGE UDBUD



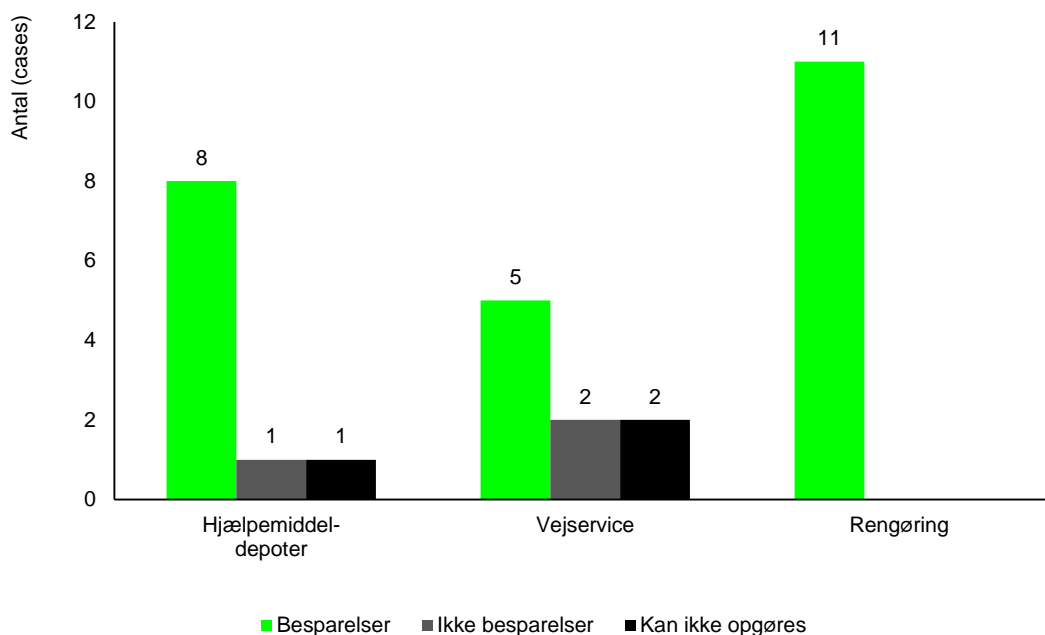
Note: Figuren dækker i alt 74 udbud indsamlet i Udbudsportalen for perioden 2005-2012. 44 ud af 74 cases kan kategoriseres som tekniske serviceydelser, mens 30 kan kategoriseres som bløde serviceydelser.

Kilde: Data stammer fra Udbudsportalen.dk, KL og Dansk Erhverv.

Nyere effektanalyser gennemført af Udbudsrådet (nu Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde) bekræfter, at der er en overvægt af positive erfaringer med udlicitering af tekniske serviceydelser, jf. figur 17. Kommunerne oplever således positive, men meget varierende besparelsesgevinster (fra tre pct. og helt op til 54 pct. af driftsudgifterne⁵⁹) inden for hjælpemiddelpoter, vejservice og rengøring. Kvaliteten opleves generelt som uændret eller forbedret.

⁵⁹ Udbudsrådet (2012b): 52 og Udbudsrådet (2012a): 37.

FIGUR 17: ERFARINGER MED AT SKABE KONKURRENCE Gennem UDBUD FRA CASESTUDIER



Note: Figuren viser antallet af cases fordelt på de tre kategorier.

Kilde: Udbudsrådet (2011a), Udbudsrådet (2012a) samt Udbudsrådet (2012b).

På befordringsområdet finder Deloitte (2012), at der er forholdsvis stor spredning mellem de kommuner og regioner med laveste udgifter per borger og dem med de højeste. Udgiftsforskellene afspejler forskelle i serviceniveauer og i visitationspraksis, men også at kommuner og regioner fortolker national lovgivning forskelligt (fx i forbindelse med brugerbetaling for kørsel af ældre til dagcentre). Det resulterer i højere udgifter for nogle kommuner og regioner. Endelig afspejler udgiftsforskellene, at de kommuner og regioner, der arbejder systematisk med at samle volumen og skabe konkurrence om befordringsydelserne gennem udbud, opnår en lavere kørselspris uden forringelser i serviceniveauet.

Boks 8 beskriver nogle danske erfaringer med at inddrage private aktører på beskæftigelsesområdet. Hertil kommer et projekt mellem pensionsselskabet PenSam, forsikringsmægleren Willis og i alt otte af landets kommuner, *Din Stifinder*, der ser ud til at have held med at yde hurtig og målrettet hjælp til langtidssyge kommunale medarbejdere. Hermed reduceres risikoen for, at sygdomsforløbet munder ud i en førtidspension.⁶⁰

⁶⁰ Case 4 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

BOKS 8: ERFARINGER MED OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE PÅ BESKÆFTIGELSESOMRÅDET

Det er ofte svært at definere og måle effekten af de offentlige serviceydelser, og mange steder har man begrænset adgang til gode kvalitetsindikatorer. Det gør det samtidigt vanskeligt at måle, om private leverandører er mere effektive end den offentlige myndighed selv.

Beskæftigelsesområdet skiller sig ud ved, at der er et relativt omfattende datamateriale, der kan benyttes til at undersøge effekterne af at inddrage private aktører i beskæftigelsesindsatsen. Erfaringerne er blandede:

- Kommunerne kan enten henvise ledige til egne jobcentre eller til *andre aktører*, når ledige skal hjælpes tilbage i arbejde. Ved andre aktører forstås private virksomheder, organisationer eller a-kasser. Rigsrevisionen har undersøgt, om de andre aktører er bedre end de kommunale jobcentre til at få ledige tilbage i job. Analysen viser, at de ledige er ti dage mindre i arbejde i det første halve år efter, at de er henvist til andre aktører, sammenlignet med de kommunale jobcentre.⁶¹
- SFI har offentliggjort en analyse af syv kommuners samarbejde med Falck A/S om at få personer, der modtager sygedagpenge, hurtigere tilbage i beskæftigelse. Samarbejdet tager form efter den såkaldte *no-cure-no-pay-model*. Modellen går kort fortalt ud på, at en kommune indgår en partnerskabsaftale med Falck A/S, hvor Falck A/S kun modtager betaling, hvis indsatsen har haft en dokumenterbar gevinst. Gevinsten skal endvidere deles med kommunen, og det er Falck A/S, der bærer risikoen ved den nødvendige investering i fx øget kapacitet.

SFI finder, at partnerskabet med Falck har reduceret varigheden af sygedagpengeforløb sammenlignet med kommuner, hvor der ikke er indgået en partnerskabsaftale med Falck. Effekten er dog forholdsvis lille.⁶²

- Også Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde har undersøgt effekten af at inddrage private aktører på sygedagpengeområdet. På baggrund af syv kommuners erfaringer finder undersøgelsen, at fire kommuner har oplevet kvalitetsforbedringer, mens fem kommuner vurderer, at de har sparet penge ved at inddrage private.⁶³

Analyserne tegner samlet set et billede af, at der er positive erfaringer med at udbyde både tekniske og bløde serviceydelser, men at størrelsen af gevinsten varierer og kan være svært at måle og generalisere (se næste afsnit). Det er således vigtigt, at den enkelte myndighed foretager en vurdering af, hvornår det kan være en gevinst at involvere private leverandører. Det er ikke altid tilfældet i dag. I Udbudsrådets spørgeskemaundersøgelse oplyser 36 pct. af de kommunale indkøbschefer, at de ofte eller af og til undlader at udbyde opgaver, fordi kommunen ikke har overvejet, om opgaverne er udbudsegne og derfor løser opgaven internt som hidtil.⁶⁴

⁶¹ Rigsrevisionen (2013): 2. Endvidere viser analysen, at de ledige, der er henvist til andre aktører, ikke indhenter den tabte arbejdstid senere.

⁶² SFI (2013): 20. For Assens Kommune finder SFI både en positiv effekt på sygedagpengeforløbene og de øvrige overførselsindkomstforløb, mens effekten på sygedagpengeforløb og overførselsindkomstforløb i Hjørring Kommune er henholdsvis ikke signifikant og negativ. Hjørring Kommune har oplevet en stigning i varigheden af øvrige overførselsindkomstforløb efter partnerskabsaftalen med Falck A/S er ophørt. Projektet er også beskrevet i case 1 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

⁶³ Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013a): 6. Besparelserne er opgjort som bruttobesparelser, hvilket vil sige, at transaktionsomkostningerne forbundet med udbuddet ikke er medregnet.

⁶⁴ Udbudsrådet (2010): 40.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at regioner og kommuner med passende mellemrum gennemgår deres opgaveportefølje med henblik på at identificere serviceydelser, der med fordel kan udbydes.

Der er tegn på, at en del af effektiviseringsgevinsten ved udlicitering findes ved at ændre på medarbejdernes løn- og ansættelsesforhold og/eller arbejdsgange. For nogle medarbejdere fører udlicitering derfor til større tilfredshed, jf. boks 9.

BOKS 9: UDLICITERING OG MEDARBEJDERTILFREDSHED

Udliciteringsrådet (2006) har undersøgt medarbejdertilfredsheden ved udlicitering blandt 553 medarbejdere. Undersøgelsen viste, at overgangen fra offentlig til privat arbejdsgiver ikke har haft nogen effekt på medarbejdertilfredsheden blandt de medarbejdere, der stadig er ansat i virksomheden (ca. 49 pct. af de oprindelige medarbejdere). 74 pct. svarer, at de er meget tilfredse eller tilfredse med deres arbejde alt i alt. Blandt de medarbejdere, der ikke længere er ansat i virksomheden, er tilfredsheden høj.

Nyere analyser fra Udbudsrådet viser, at medarbejdernes tilfredshed inden for rengøring, pleje og omsorg samt vejservice generelt falder i forbindelse med et udbud. Medarbejdertilfredsheden genoprettes undervejs i kontraktperioden for de medarbejdere, der bliver i virksomheden efter udliciteringen.⁶⁵ En forklaring kan være, at medarbejderne oplever et andet ledelsesmæssigt fokus, fordi deres jobfunktion hos den private leverandør er en del af virksomhedens kerneydelse, mens opgaven ofte indgik som støttefunktion hos den offentlige myndighed.⁶⁶

Københavns Kommune (2012) har evalueret 16 opgaver, der er blevet udliciteret i perioden 2007-2011. Erfaringerne tyder på, at der ikke er sket ændringer i de virksomheds-overdragede medarbejders forhold.

KORA (2012) tager udgangspunkt i erfaringerne fra Gribskov Kommune, der har en lang tradition for at udlicitere opgaver inden for ældreplejen. Studiet finder, at:

- Medarbejdernes absolutte løn er uændret, men de faste timer er nedsat til fordel for større andel merarbejde. De private anvender således i større omfang deltidsansættelser.
- Medarbejderne oplever et stigende arbejdspress som følge af større plejetyngde og stigende krav til medarbejdernes fleksibilitet.
- Overgangen fra den offentlige FOA/KL-overenskomst til den private FOA/DI-SBA-overenskomst har forringet arbejdsforholdene i forhold til barsel, ferie og barns sygdom.

Internationale erfaringer opsummeret i AKF (2011) tyder på, at overgangen fra den offentlige til den private sektor ofte medfører et højere arbejdstempo, lavere jobtilfredshed, usikkerhed om ansættelse, stress og udbrændthed. Danske studier af medarbejdernes oplevede forhold under udlicitering er mere blandede og giver et mindre negativt billede. Det kan ifølge AKF tyde på, at danske medarbejdere generelt set har bedre vilkår end i udlandet.

⁶⁵ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2012c): 7-8.

⁶⁶ Udbudsrådet (2012a): 51.

4.6 Svært at måle og generalisere gevinster

Det kan være mere vanskeligt at opgøre effekterne af at udlicitere bløde serviceydelser, end det er tilfældet for de mere tekniske serviceydelser. Offentlige udbud og udlicitering af bløde serviceydelser indgår ofte som en del af en større effektiviseringsindsats, hvor de offentlige myndigheder foretager en helhedsorienteret gennemgang af et helt velfærdsområde og vurderer, hvordan området bedst kan organiseres, hvad serviceniveauet skal være, og om der er behov for nytænkning og innovation på området.

Det er således ikke altid kun økonomiske besparelser, der er formålet med et udbud. Region Sjælland har fx indgået en partnerskabsaftale med et privat konsortium, hvor de private leverandører også bidrager med uddannelse og ideer til, hvordan mere komplekse behandlingsforløb kan tilrettelægges bedst muligt.⁶⁷

Når opgaven bliver skåret til og omdefinert i forbindelse med udbuddet, kan det være svært at finde et retvisende sammenligningsgrundlag for en effektanalyse. Det kan også være vanskeligt at adskille de omkostninger, myndigheden har i forbindelse med selve udbuddet (transaktionsomkostningerne), fra omkostningerne ved den samlede effektiviseringsindsats.

Det er heller ikke nødvendigvis sådan, at man direkte kan overføre erfaringerne fra de tekniske områder til de bløde velfærdsområder. For det *første* kan de bløde serviceydelser være mere arbejdskraftintensive, hvilket i nogle tilfælde efterlader de private leverandører mindre rum til at effektivisere ved at indføre ny teknologi.⁶⁸ For det *andet* kan kravene til opgavevaretagelsen for tekniske serviceydelser være lettere at standardisere og nedfælde i en kontrakt. Samtidig kan kvaliteten være lettere at verificere efterfølgende. Det reducerer transaktionsomkostningerne for de offentlige myndigheder og øger nettogevinsten.⁶⁹ Begge dele kan betyde, at gevinsten ved at udlicitere bløde velfærdsydelser vil være mindre end de tekniske serviceydelser.

Men det modsatte kan også være tilfældet. Måske har myndighederne har udliciteret de tekniske serviceydelser først, fordi der er færre holdnings- og styringsmæssige udfordringer ved at udlicitere på disse områder (jf. diskussionen i kapitel 2), og ikke fordi besparelspotentialet nødvendigvis er størst her. Gevinsten ved at udlicitere bløde serviceydelser kan således være langt større.

Det er heller ikke givet, at man kan overføre erfaringer fra én offentlig myndighed til en anden myndighed med en anden geografisk beliggenhed. Det er ikke alle steder, der findes et privat marked med et tilstrækkeligt antal private leverandører til, at der kan skabes effektiv konkurrence. Og kundegrundlaget kan i nogle tilfælde være så spinkelt, at markedet ikke er attraktivt for nye leverandører at etablere sig i. Hvis der er for få leverandører til, at der kan skabes effektiv konkurrence om opgaven, kan gevinsten ved udlicitering risikere at blive mindre. Man kan således ikke konkludere, at fordi man observerer en besparellesgevinst ved udlicitering af fx rengøring i Odense Kommune på 15 pct., så kan man være sikker på at opnå samme gevinst ved at udlicitere rengøring i Lolland Kommune.

Samtidigt er det ikke givet, at man kan overføre erfaringerne over tid. Der kan være betydelige omkostninger forbundet med at være en af de første, der udbyder opgaver inden for et bestemt område. Det kan gøre det dyrere og mere risikobetonet at være pionér, mens andre myndigheder senere kan drage nytte af erfaringerne og undgå de største faldgruber. Det betyder, at gevinsterne ved udbud kan være stigende over tid.

⁶⁷ Case 3 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

⁶⁸ AKF (2011): 8.

⁶⁹ Williamson (1975) og AKF (2011): 13.

Casen fra Horsens Kommune viser fx, at kommunen og Falck måtte ændre vilkårene i deres partnerskabsaftale, fordi den oprindelige partnerskabsaftale blev underkendt af Ankestyrelsen. Det betød ekstra omkostninger for kommunen.⁷⁰

Støtte fra Markedsmodningsfonden kan gøre det mindre omkostningsfuldt at være pioner. Et formål med Markedsmodningsfondens indsats er at gøre det lettere for offentlige institutioner at efterspørge nye innovative løsninger. Offentlige aktører som kommuner og regioner kan få tilskud til at dække udgifter forbundet med faserne op til selve købet af innovative løsninger, fx til interne timer og eksterne omkostninger. Faserne dækker opgaver som behovsafdækning, markedsdialog og analyse, valg af udbudsform samt selve udformningen og gennemførelsen af udbud.⁷¹

Gribskov Kommune er i færd med at udnytte nogle nye udbudsregler på ældreområdet til at gennemføre danmarkshistoriens største udbud på social- og sundhedsområdet. Udbuddet går på tværs af forskellige sektorområder, og inddrager nyere udbudsformer (fx udbud med funktionskrav og markedsdialog). Projektet modtager derfor støtte fra Markedsmodningsfonden, der har øremærket to mio. kr. til at forberede og nytænke indholdet i udbuddet.⁷²

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige myndigheder, der ønsker at udbyde offentlige serviceydelser på områder, hvor der endnu ikke er et modent marked, eller hvor der endnu ikke er erfaring med offentlig-privat samarbejde, kan søge om tilskud til juridisk bistand og anden ekstern rådgivning.

4.7 Vigtigt med politisk fokus på konkurrence om opgaverne

Som beskrevet i Produktivitetskommissionen (2013b) har politikere ikke nødvendigvis tilskyndelse til at arbejde for at sikre højst mulig produktivitet og effektivitet. De folkevalgte politikere er hovedsagligt optaget af de politiske processer, herunder at gennemføre en bestemt politik, opnå det størst mulige stemmetal og opnå politiske poster.

Udlisning er en politisk beslutning, og politikerne må afveje risikoen for at miste stemmer ved en mislykket udlisning overfor de potentielle gevinster ved at udlisne. Det vil specielt være tilfældet på de bløde velfærdsområder, hvor de private leverandører er i direkte kontakt med borgerne, og hvor profitdrevne virksomheder kan fristes til at sænke kvaliteten og høste profit. Kapitel 2 beskrev, hvordan indkøbschefer i en tredjedel af kommunerne har oplevet, at kommunen har erklæret en opgave uegnet til udbud, fordi opgaverne ifølge politikerne bør løses af kommunen og ikke af private leverandører.

Hvis den politiske ledelse ikke har fokus på at bruge offentlige udbud og konkurrence om offentlige opgaver som en del af effektiviseringsindsatsen, har ledere og medarbejdere i den offentlige sektor heller ikke tilskyndelse til at have det. Der er ringe efterspørgsel efter det, og konsekvensen ved eventuelle fejl og klager kan være betydelige. Hertil kommer, at udbud og udlisning kan skabe utryghed om medarbejdernes jobsikkerhed og frygt for, at en udlisning vil forringe deres løn og arbejdsvilkår.

En metode til at skabe politisk fokus på udbud og konkurrence om de offentlige opgaver som et effektiviseringsredskab er at sætte forpligtende mål.

⁷⁰ Case 1 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

⁷¹ Se www.markedsmodningsfonden.dk/offentlige_institutioner.

⁷² Case 5 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

Fra 2007 og frem til 2011 aftalte den daværende regering og KL mål for kommunernes udbud af offentlige opgaver. I 2010 var kommunerne således i gennemsnit forpligtede til at udbyde 25 pct. af deres udbudsegnede opgaver.⁷³ I forbindelse med forhandlingerne om aftalen for kommunernes økonomi for 2011 indgik den daværende regering og dens støtteparti en aftale om, at kommunernes IKU skulle nå 31,5 pct. i 2015. Aftalen blev dog aldrig indgået med KL.⁷⁴ Herefter gik man bort fra at sætte mål for kommunernes gennemsnitlige IKU.

Mellem 2007 og 2012 skulle kommunerne også udforme en udbudsstrategi, der forpligtede kommunalbestyrelserne til at vurdere, hvor de ville anvende udbud, og hvordan anvendelsen af udbud kunne øges. Dette krav blev ophævet i januar 2013.⁷⁵ I øjeblikket har kommunerne således ingen forpligtende mål for deres IKU, og det er også op til den enkelte kommune at definere, hvordan udbud og konkurrence om de offentlige opgaver kan bidrage til at skabe det økonomiske råderum, langt de fleste kommuner har brug for, så de bedre kan overholde deres budgetter.

For at hjælpe kommunerne har KL udarbejdet en tjekliste, som kommunerne kan bruge til at afklare, om en opgave er egnet til at blive sendt i udbud, og om der ligger et besparelspotentiale på et givet område. Tjeklisten er bygget op omkring seks trin:⁷⁶

- 1) *Baggrund, formål og opgavebeskrivelse*: Kommunen skærer opgaven til og gør det klart, hvad den præcist ønsker at udbyde, og hvilket behov kommunen har for at føre løbende kontrol med opgaven.
- 2) *Lovgivningsmæssige grundlag og lokalpolitikker*: Kommunen vurderer konsekvenserne af den gældende lovgivning og kommunens egne vedtagne politikker i forhold til at udbyde opgaven.
- 3) *Strategisk markedsanalyse*: Kommunen vurderer den gældende konkurrencesituation på det private marked.
- 4) *Virksomhedsoverdragelse*: Kommunen vurderer personaleforhold, hvis der finder en virksomhedsoverdragelse sted.
- 5) *Økonomisk potentiale*: Kommunen vurderer det økonomiske potentiale ved at udbyde opgaven. Her er det nødvendigt, at kommunen har et nøjagtigt overblik over sit eget omkostningsniveau ved opgavevaretagelsen.
- 6) *Konklusion og anbefaling*: På baggrund af 1) til 5) foretager kommunen en vurdering af, om opgaven med fordel kan udbydes til private.

Tjeklisten er bl.a. blevet brugt til at afklare potentialet ved ophævelsen af nogle særregler på ældreområdet beskrevet i det næste kapitel. KL tilbyder hjælp til at udarbejde en potentialeafklaring mod et krav om, at potentialeafklaringen bliver drøftet på politisk niveau. 40 kommuner samarbejder i øjeblikket med KL om at udarbejde potentialeafklaringer, og projektet finansieres gennem globaliseringsmidler.⁷⁷ KL anbefaler i sit indlæg i forbindelse med denne rapport, at en lignende metode overvejes på andre områder.

⁷³ Regeringen og KI (2011): 9, 29.

⁷⁴ Se www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Fakta-om-udbud-og-konkurrenceudsattelse-id83377/.

⁷⁵ Se www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=144436.

⁷⁶ Se "Tjekliste til potentialeafklaring" på www.udbudsportalen.dk/Strategi-og-Politik/Procesguide-for-potentialeafklaring/.

⁷⁷ *Potentialeafklaringerne er udarbejdet af Udbudsportalen i KL i regi af projektet "Strategisk forankring af konkurrenceudsættelse". Baggrunden for projektet og et konkret eksempel på en potentialeafklaring kan findes på www.udbudsportalen.dk/PageFiles/288667/Potentialeafklaring%20for%20hjemmeplejen%20i%20Horsens%20Kommune%20-%20maj%202013.pdf.*

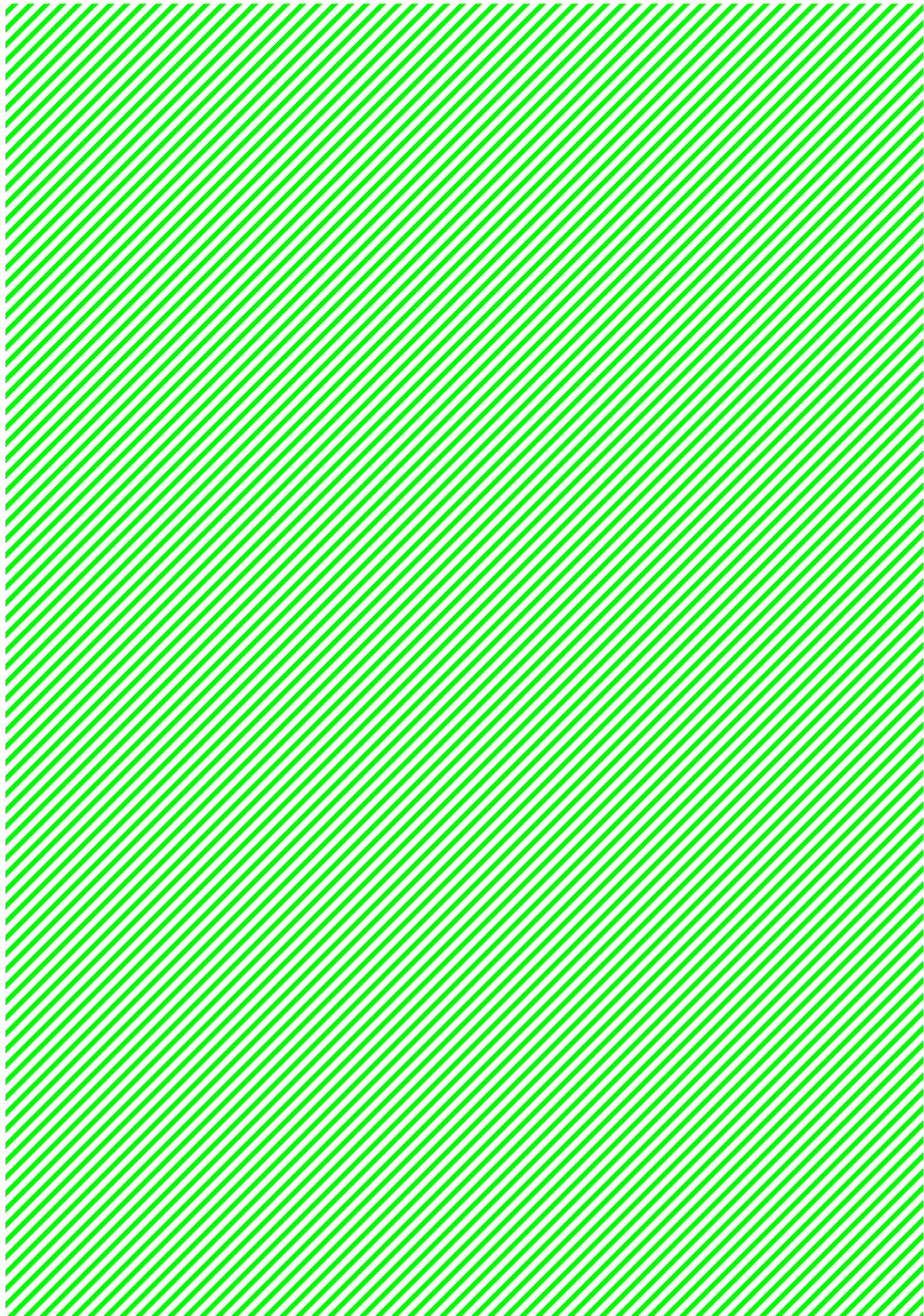
I regionerne har man aldrig haft et specifikt mål for graden af konkurrence om opgaverne. Til gengæld ligger der et produktivetskrav i økonomiaftalerne mellem regeringen og regionerne. I perioden 2003 til 2014 har regionerne således været forpligtede til at øge deres produktivitet med mellem 1,5 og 2 pct. hvert år.⁷⁸ Det er således op til den enkelte region at finde ud af, i hvilket omfang man vil bruge udbud som et redskab til at nå produktivetsmålet.

I staten er der hverken mål for graden af konkurrence eller produktivetsudviklingen, så længe de statslige institutioner overholder deres budgetter. Men statens udbudscirkulære pålægger statslige institutioner med passende mellemrum at gennemgå deres opgaveportefølje med henblik på at identificere opgaver, der er udbudsegnede. Hertil kommer, at udbudsegnede opgaver med passende mellemrum skal sendes i udbud.

Det er vigtigt, at der kommer væsentligt mere politisk fokus på at skabe konkurrence gennem udbud som en del af effektiviseringen af den offentlige sektor. Produktivetskommissionens anbefaler, at 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.

Produktivetskommissionen anbefaler også, at 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.

⁷⁸ Se aftaler for amternes/regionernes økonomi for 2004 til 2014. Se Produktivetskommissionen (2013d) om udfordringerne ved at måle af produktivitet i den offentlige sektor, herunder sundhedssektoren.



Kapitel 5

Konkurrence gennem frit valg af leverandør

I Danmark er der gennem de seneste ti år indført frit valg mellem offentlige og private leverandører på en række store udgiftsområder som uddannelse, sundhed, dagtilbud og hjemmehjælp. Et fritvalgsområde kan defineres 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.⁷⁹ Ydelsen kan fx være hjælp til støvsugning, en vuggestueplads eller tilskud til høreapparat.

Ved at have mulighed for at vælge mellem forskellige leverandører kan borgerne *stemme med fødderne* og få leverandørerne til at tilbyde ydelser med høj kvalitet, der svarer til borgernes behov. På den måde kan frit valg give borgerne (og deres pårørende) flere valgmuligheder og større tilfredshed med den offentlige service. Samtidig kan frit valg bidrage til at skabe mere fleksibilitet og kvalitet i serviceydelse og øge effektiviteten gennem konkurrence.⁸⁰

På de fleste områder med frit valg er der ingen konkurrence på pris. Alle private leverandører, der er godkendt af de offentlige myndigheder, modtager samme tilskud for de ydelser, de leverer til borgerne. Til gengæld har borgerne ofte mulighed for at betale for ekstra ydelser (såkaldte tilkøbsydelser) eller højere kvalitet, når de vælger en privat leverandør.

Borgernes ret til frit valg er blevet indført i national lovgivning i modsætning til vores naboer, hvor det oftest har været frivilligt for den enkelte region eller kommune at indføre frit valg. Danmark er fx det eneste land i Norden, hvor frit valg på ældreområdet er indført i national lovgivning.⁸¹

Frit valg er ikke en hyldevare, der kan forventes at indbringe samme gevinster på alle udgiftsområder. En række forhold vil have betydning for, om frit valg kan forventes at øge produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor. Rammevilkår og styringsmæssige udfordringer vil være forskellige på tværs af udgiftsområderne og kan i yderste konsekvens betyde, at frit valg ikke er den bedste måde at inddrage private leverandører i den offentlige opgavevaretagelse på.

Frit valg er baseret på den antagelse, at borgerne er aktive og kvalitetsbevidste, og at der samtidig er et velfungerende marked. Ellers bliver der ikke skabt konkurrence om opgaverne, og de offentlige og private leverandører har ikke tilskyndelse til at sikre høj kvalitet i ydelsen og tilpasse deres ydelser efter borgernes behov. Konkurrence på kvalitet er specielt vigtigt, når der ikke bliver konkurreret på pris. Men det betyder også, at der kan opstå kvalitetsforskelle mellem de konkurrerende tilbud. Det kan give social ubalance, hvis nogle borgere har bedre forudsætninger end andre for at tilvælge de gode tilbud og fravælge de dårlige.

⁷⁹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2010): 3.

⁸⁰ Finansministeriet (2003): 8-9 og Regeringen (2005): 8.

⁸¹ Se OECD (2011b): 305 og Karlsson m.fl. (2010): 10. I andre OECD-lande, fx Finland og Sverige, kan kommunen selv vælge, om den vil indføre frit valg.

Der er generelt begrænset viden om effekterne af frit valg.⁸² En undtagelse er ældreområdet, hvor erfaringerne har givet anledning til at afskaffe nogle særregler, så de almindelige udbudsregler nu gælder. Kommunerne har fået bedre muligheder for at tilvejebringe frit valg gennem udbud frem for den tidligere model, hvor alle leverandører, der lever op til kommunens godkendelseskrav, modtager samme tilskud, når de servicerer en borger.

Dette kapitel opsummerer nogle af erfaringerne med frit valg på ældreområdet. Kapitlet indeholder også en beskrivelse af frit valg på dagtilbudsområdet. Dagtilbudsområdet er et af de få velfærdsområder (sammen med folkeskoleområdet), hvor Sverige bruger private leverandører mere end i Danmark.⁸³ Det skal ses i lyset af, at begge lande har indført frit valg, men at implementeringen og timingen i forhold til udviklingen i børnetallet har været forskellige. Det er derfor interessant at inddrage erfaringer fra Sverige. Casesamlingen *Offentlig-privat samarbejde om velfærd* indeholder en kort beskrivelse af, hvordan frit valg på dagtilbudsområdet er blevet implementeret, organiseret og styret i Sverige.

BOKS 10: VIDEN OM FRITVALGSORDNINGER

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at øge Danmarks produktivitet gennem mere effektive fritvalgsordninger tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Der er i national lovgivning indført frit valg af leverandør på en række store velfærdsområder, såsom ældres valg af praktisk hjælp, personlig pleje og madservice samt forældres valg af daginstitution.
- Formålet med frit valg er skabe flere valgmuligheder for borgerne. Frit valg har også til formål at skabe mere fleksibilitet samt øge kvaliteten og effektiviteten i de offentlige serviceydelser gennem konkurrence.
- Der er begrænset viden om effekterne af frit valg. Erfaringer fra ældreområdet og dagtilbudsområdet tyder på, at frit valg ikke altid øger produktiviteten i det offentlige
 - Frit valg udgør en styringsmæssig udfordring og kan stå i vejen for de offentlige myndigheds øvrige effektiviseringsiltag (fx at høste stordriftsfordele og mængderabatter ved fælles indkøb).
 - Frit valg udmøntes oftest gennem en godkendelsesmodel, hvor alle godkendte leverandører modtager samme tilskud fra det offentlige, og hvor der ikke konkurreres på pris. Forskelle i godkendelseskrav på tværs af kommuner og langsomme godkendelsesprocedurer øger transaktionsomkostningerne og gør det mindre attraktivt for nye leverandører at træde ind på markedet.
 - Borgerne har ofte utilstrækkelig information til at kunne sammenligne kvaliteten af de forskellige ydelser. Det mindsker konkurrencepresset på leverandørerne.
 - Der er ikke lige konkurrence mellem offentlige og private leverandører. Offentlige leverandører kan umiddelbart ikke gå konkurs, og private leverandører har mulighed for at opkræve ekstrabetaling og tilbyde tillægsydelser (fx på ældreområdet).
 - Frikommunerne har fået mulighed for at tilbyde tilkøbsydelser på en fritvalgsområde hjemme hjælp, undervisning og børnepasning.

⁸² Social-, Børne- og Integrationsministeriet oplyser, at Rambøll netop har gennemført en kortlægning og effektmåling af servicelovens bestemmelser om frit valg af hjælpemidler og boligindretning til borgere med handicap, som forventes offentliggjort snarest.

⁸³ Udbudsrådet (2012d): 40. Det skal holdes for øje, at opgørelsen af private leverandører ikke inkluderer selvejende daginstitutioner med driftsaftale med kommunen, da disse institutioner i lovgivningens forstand ikke drives af private leverandører.

Produktivitetskommissionen ser et potentiale i at sikre, at fritvalgsordningerne i højere grad understøtter produktivitet og effektivitet i den offentlige sektor, kvalitet i ydelsen og konkurrence i markedet.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem mere effektive fritvalgsordninger anbefaler Produktivitetskommissionen, 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 markeds-mæssige forudsætninger for at skabe løbende konkurrence mellem leverandørerne.
- 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
 - 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 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 i forhold til de samlede faktiske omkostninger, herunder samtlige faste omkostninger samt aflønning af kapital, og 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.

5.1 Indførelsen af frit valg i Danmark

Der er i national lovgivning blevet indført mulighed for valgfrihed på en række udgiftsområder som uddannelse (folkeskoler, gymnasiale uddannelser og universiteter), sundhed (sygehuse og hjælpemidler), dagtilbud og hjemmepleje (personlig pleje, praktisk hjælp og madservice). Hvor frit valg tidligere omfattede forskellige offentlige leverandører, så har borgerne på mange områder nu fået mulighed for at vælge mellem både offentlige og private leverandører.

I tabel 2 gives nogle eksempler på frit valg inden for området for udsatte og borgere med handicap, ældreplejeområdet og dagtilbudsområdet. Appendiks 3 indeholder flere eksempler.

TABEL 2: EKSEMPLER PÅ FRIT VALG INDEN FOR OFFENTLIGE VELFÆRDSYDELSER

VELFÆRDSOMRÅDE	INDFØRT
Udsatte og borgere med handicap	
Voksne og 12-18 årige med handicap, der er berettigede til ledsagelse, har ret til selv at udpege en person til at udføre opgaven. Kommunen skal godkende og ansætte den udpegede person.	2005 (Voksne) 2005 (15-18 årige) 2012 (12-15 årige)
Borgere med handicap har ret til frit valg af hjælpemiddel-leverandør og ret til at vælge et dyrere hjælpemiddel end det, som kommunen vil yde støtte til, mod betaling af prisforskellen.	2010
Borgere med handicap har ret til frit valg af håndværker og materialer til boligindretning mod betaling af en eventuel prisforskel.	2010
Ældre	
Ældre har frit valg mellem offentlige og private leverandører af ydelser inden for personlig pleje, praktisk hjælp og madservice – Kommunen skal indgå kontrakt med to eller flere leverandører eller tilbyde et fritvalgsbevis, som giver borgeren ret til selv at finde en CVR-registreret leverandør.	2003 (Frit valg) 2013 (Fritvalgsbeviser og kommunalbestyrelsens tilrettelæggelse af borgerens frie valg af leverandør af hjemmehjælp)
Dagtilbud	
Forældre til børn, der ønsker et dagtilbud, kan ønske institution inden for den kommunale forsyning. Den kommunale forsyning omfatter kommunale daginstitutioner, kommunal dagpleje, selvejende institutioner, udliciterede daginstitutioner, privat dagpleje og puljeordninger.	2003 (Ret til tilskud til privat pasning - ikke dagtilbud) 2003 (Frit valg over kommunegrænser) – virkning fra 2004
Alternativt kan forældre vælge dagtilbud, der ikke indgår i den kommunale forsyning, herunder privatinstitutioner og dagtilbud i anden kommune, og få tilskuddet med fra kommunen. Forældre betaler selv en eventuel merbetaling.	2005 (Etableringsret for private leverandører efter godkendelsesmodel) 2011 (Udlicitering af daginstitutioner til private leverandører)

Note: Tabellen indeholder kun et udsnit af de udgiftsområder, hvor borgerne har frit valg mellem forskellige leverandører. Flere eksempler kan findes i appendiks 3. I tabellen bruges betegnelsen "borgere med handicap", men der er forskellige målgrupper for de enkelte bestemmelser i serviceloven. Se også appendiks 3.

Kilde: Udfyldt på baggrund af oplysninger fra relevante ministerier.

På leverandørsiden betyder det frie valg, at private leverandører har ret til at etablere sig på markedet og tilbyde deres ydelser, hvis de bliver godkendt af den offentlige myndighed. Den private leverandør modtager et tilskud, der svarer til, hvad det vil koste det offentlige selv at levere ydelserne. Det betyder, at leverandørerne i overvejende grad konkurrerer på kvalitet frem for pris. Hvis kommunen i stedet vælger at kombinere frit valg med udbud, skal den private leverandør leve op til de krav, kommunen stiller. Når kommunen vælger at udbyde opgaven, kan der både skabes konkurrence om kvaliteten og prisen.

5.2 Rationalet bag frit valg

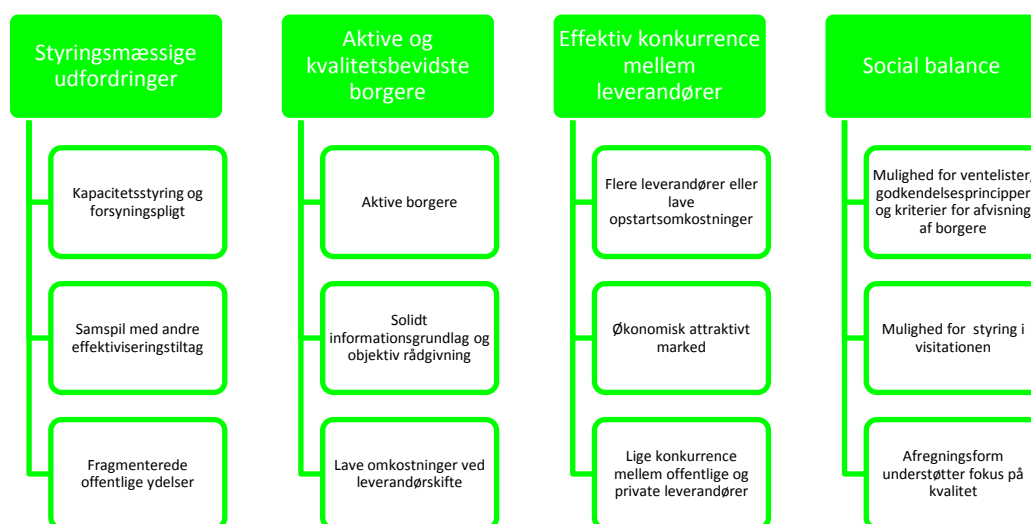
Formålet med at give borgerne frit valg er at øge deres tilfredshed med den offentlige service ved at sikre, at de offentlige tilbud så vidt muligt tilpasses den enkelte borgers ønsker og behov. Hertil kommer, at frit valg kan skabe mere fleksibilitet i serviceydelse samt øge kvaliteten og effektiviteten i de offentlige serviceydelser gennem konkurrence.⁸⁴

Frit valg kan medvirke til at øge fleksibiliteten og kvaliteten til fordel for borgerne. For nogle børnefamilier kan det fx af familiemæssige eller geografiske årsager være en serviceforbedring, at de kan få et tilskud fra deres bopælskommune, hvis de vælger et dagtilbud i en anden kommune. Ligeledes kan det være en fordel for de ældre, at de har frit valg af plejecenter, så de kan bosætte sig i nærheden af deres pårørende (se tabel i appendiks 3). Begge dele kan forbedre brugernes oplevelse af den offentlige service.

Frit valg kan bidrage til at øge effektiviteten i opgavevaretagelsen. Dels kan det frie valg øge effektiviteten, hvis presset fra konkurrenterne giver leverandørerne øget tilskyndelse til at anvende ressourcerne bedst muligt. Dels kan det frie valg øge effektiviteten, hvis valgfriheden gør, at borgerne i højere grad søger mod tilbud, der passer til deres ønsker og behov, eller leverandørerne i højere grad efterkommer borgernes forventninger.

Der er en række forhold, som vil have indflydelse på, om frit valg kan forventes at bidrage til øget fleksibilitet, kvalitet og effektivitet inden for et givent udgiftsområde. De mest relevante for frit valg er opsummeret i figur 18 og er uddybet nedenfor.

FIGUR 18: FORHOLD MED BETYDNING FOR GEVINSTERNE VED FRIT VALG



Kilde: Produktivitetskommissionen.

⁸⁴ Finansministeriet (2003): 8-9 og Regeringen (2005): 8.

5.3 Frit valg kan give styringsmæssige udfordringer

Forskellige rammevilkår og styringsmæssige udfordringer betyder, at frit valg ikke kan forventes at have samme effekt på tværs af de forskellige velfærdsområder. I nogle tilfælde kan de styringsmæssige udfordringer betyde, at frit valg kan fordyre og fragmentere de offentlige ydelser. De styringsmæssige udfordringer forbundet med at involvere private leverandører i den offentlige opgavevaretagelse er nærmere beskrevet i kapitel 2, og et udvalg af dem er kort beskrevet her.

For det *første* kan frit valg være en udfordring for kapacitetsstyringen på områder, hvor det offentlige har forsyningspligt. Det gælder fx på dagtilbudsområdet, hvor kommunerne skal give forældrene en pasningsgaranti og bliver straffet økonomisk, hvis garantien ikke bliver overholdt.

På sundhedsområdet har man forsøgt at imødekomme denne udfordring ved at indføre det såkaldte udvidede frie sygehusvalg, som giver borgerne mulighed for at vælge behandling på et privat sygehus i tilfælde hvor de offentlige sygehuse ikke selv har mulighed for at tilbyde behandling inden for ventetidsfristen. I disse tilfælde fungerer de private hospitaler som en slags reservekapacitet. I relation til borgernes frie valg indebærer dette, at patienter i regionen har et frit valg til dette sygehus uanset ventetiden på de øvrige offentlige sygehuse. Dermed udvides frit-valgs mulighederne for disse patienter, men de får omvendt ikke mulighed for at benytte det udvidede frie sygehusvalg, og modtage behandling på et sygehus i en anden region, da kapacitetsbegrænsningen ikke længere er til stede i egen region. Øvrige regioners patienter har ikke ret til at benytte denne aftale.

Når de private hospitaler ikke har et sikkert kundegrundlag, må man dog forvente, at prisen på en behandling overstiger den pris, man ellers vil kunne få. Det var fx tilfældet, da Region Sjælland indgik en fleksibel rammeaftale med et privat konsortium om levering af sundhedsydelser efter behov inden for kardiologi, allergologi og lungemedicin, neurologi, ortopædi og rygspecialet. Regionen skal ikke betale for patienter, den aldrig henviser. Til gengæld stiger prisen per henvisning, da privatklinikkerne i konsortiet ikke længere er garanteret en fast indtægt.⁸⁵

For det *andet* kan frit valg stå i vejen for myndighedens øvrige effektiviseringstiltag og muligheder for at fordele ressourcerne, hvor de har størst mulig effekt for borgerne. I perioder med pressede offentlige budgetter kan det fx være nødvendigt at nedlægge overflødig kapacitet ved at lukke offentlige institutioner eller slå institutioner sammen for at høste stordriftsfordele. Når der er fri etableringsret, kan private leverandører etablere sig, hvor det offentlige lukker ned. Det har man fx set på skoleområdet, hvor forældre i nogle tilfælde er gået sammen om at videreføre en skole, som er blevet nedlagt af det offentlige. Når der ikke bliver nedlagt overflødig kapacitet, kan det fordyre de offentlige tilbud og begrænse mulighederne for at omfordele ressourcer.

Frit valg kan også stå i vejen for de offentlige myndigheders muligheder for at samle og standardisere deres indkøb (se også kapitel 6, hvor gevinsterne ved fælles indkøb beskrives nærmere). Ved fx at begrænse borgernes valgmuligheder til et færre antal høreapparater og indgå rammeaftaler med de relevante leverandører kan de offentlige myndigheder måske forhandle sig til en lavere pris, fordi leverandørerne er mere sikre på deres afsætningsmuligheder. Dermed kan det offentlige tilskud til høreapparater også sættes ned, og det offentlige har høstet en besparelse.⁸⁶

⁸⁵ Case 3 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

⁸⁶ Det er dog ikke nødvendigvis det samme, som at det offentlige går glip af en produktivitetstgevinst som følge af det frie valg. Hvis borgerne fx har meget forskellige behov, eller hvis der hele tiden kommer nye og bedre produkter på markedet, vil det begrænsede sortiment kunne opleves som en kvalitetsforringelse. Og når det offentlige indgår rammeaftaler for en bestemt periode, bliver der mindre hyppigt skabt konkurrence om opgaven sammenlignet med den løbende konkurrence under det frie valg. Det kan gøre det sværere for nye leverandører at træde ind på markedet, ligesom små virksomheder kan have svært ved at byde på store rammeaftaler.

Endvidere bliver tilskuddet til de private institutioner beregnet på forskellige måder, som undertiden kan mindske den enkelte kommunes gevinst ved effektiviseringstiltag. På skoleområdet er tilskuddet til privatskoler det samme i hele landet og dermed uafhængigt af den enkelte kommunes udgifter til de lokale kommunale skoler.⁸⁷ Hvis en kommune lykkes med at effektivisere driften af de kommunale skoler, vil den således ikke kunne høste en tilsvarende besparelse på tilskuddet til kommunens private skoler

For det tredje kan frit valg fragmentere de offentlige ydelser og risikere at give mindre sammenhængende forløb for borgerne. På områder, hvor der er brug for sammenhæng og tværgående samarbejde mellem mange leverandører, kan frit valg således risikere at give dårligere resultater for borgerne. Her kan det overvejes, om der kan opnås bedre resultater ved en anden samarbejdsform eller ved at udvide det frie valg til andre områder.

Praktisk hjælp og personlig pleje kan fx i nogle tilfælde med fordel tænkes sammen med andre ydelser som sygepleje, træning, forebyggelse og sundhedsfremme. Frit valg på enkelte af ydelserne kan betyde, at borgeren har kontakt med både offentlige og private leverandører. Ophævelsen af særreglerne for frit valg på ældreområdet har nu gjort det muligt at samle udbud af hjemmehjælpsydelser med andre af kommunens driftsområder.

5.4 Aktive og kvalitetsbevidste borgere øger effekten af frit valg

For at frit valg kan lægge et konkurrencepres på leverandørerne, kræver det, at brugerne træffer aktive valg og har tilskyndelse til at få størst mulig kvalitet for pengene. Aktivt valg kræver borgere (eller pårørende), der har kapacitet til rent faktisk at træffe et valg mellem forskellige leverandører.

Det kræver også et solidt informationsgrundlag, så borgerne har kendskab til mulighederne for frit valg og har adgang til opdaterede og sammenlignelige kvalitetsindikatorer og priser. Det er således en underliggende forudsætning, at kvaliteten kan måles uden for store omkostninger, og at der er overensstemmelse mellem borgernes og myndighedernes vurdering af, hvad der er høj kvalitet.

På dagtilbudsområdet er de fleste forældre nok enige om, at en vis andel pædagogisk uddannet personale er godt for børnenes trivsel og forberedelse til skolelivet. Men på ældreområdet er kommunernes fokus på rehabilitering og genoptræning frem for passiv pleje måske ikke altid i overensstemmelse med alle ældres – eller deres pårørendes - opfattelse af høj kvalitet.

For at opnå et effektivt frit valg er det også vigtigt, at de offentlige myndigheder yder en objektiv rådgivning om mulighederne for frit leverandørvalg. Det gælder især på områder, hvor borgerne bliver visiteret af den offentlige myndighed til at modtage en bestemt ydelse (fx et bestemt antal timers praktisk hjælp og personlig pleje). På dagtilbudsområdet har kommunerne fx ikke pligt til at oplyse forældre om muligheden for at vælge en privat daginstitution. Rambøll (2011) finder dog, at langt de fleste kommuner oplyser om denne mulighed på kommunens hjemmeside.

⁸⁷ Det statslige tilskud til private skoler er reguleret i friskoleloven §§10-23. Se også www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=145519#Kap4.

For at give de offentlige myndigheder større tilskyndelse til at være objektive i deres vejledning af borgerne, har kommunerne i mange tilfælde adskilt det offentliges rolle som myndighed og visitator fra dets rolle som leverandør. En større grad af organisatorisk adskillelse af det offentliges rolle som henholdsvis offentlig myndighed og leverandør er en forudsætning i loven om frit valg. Det skal bl.a. ske af hensyn til borgernes retssikkerhed, klarhed om ansvarsfordelingen samt tydeliggørelse af serviceniveauet, de afsatte ressourcer og de trufne afgørelser. Adskillelsen er bl.a. væsentlig i forbindelse med visitation, hvor det personale, der træffer afgørelse om tildeling af ydelser/tilbud, i princippet har mulighed for at påvirke brugernes valg af leverandør og dermed favorisere bestemte leverandører.⁸⁸

Høje omkostninger ved at skifte til et andet tilbud reducerer borgernes mulighed for og tilskyndelse til at skifte leverandør. Det vil svække konkurrencepresset. Tidsmæssige, sociale eller økonomiske omkostninger ved leverandørskifte findes typisk på områder, der er præget af en stor geografisk spredning mellem tilbuddene eller en høj grad af menneskelig kontakt.

Stor geografisk spredning og den deraf følgende lange transportafstand må forventes at betyde mindre for brugernes valg på områder, hvor det er leverandøren, der skal komme ud til borgerne (fx rengøringshjælp), end når det er omvendt (fx dagtilbud). Når der er en høj grad af menneskelig kontakt, vil der ofte være tidsmæssige og sociale omkostninger forbundet med at skifte leverandør, fordi der skal opbygges et tillidsforhold mellem leverandøren og borgeren. Disse omkostninger må forventes at have mindre betydning for relativt lange forløb (fx folkeskole) sammenlignet med kortere forløb (fx vuggestue), fordi borgeren har gavn af skiftet i længere tid.

5.5 Effektiv konkurrence er en forudsætning for gevinst ved frit valg

Tanken bag frit valg er at lægge pres på de konkurrerende leverandører, så de får tilskyndelse til at effektivisere deres opgavevaretagelse og sikre høj kvalitet til gavn for borgerne. For at skabe et konkurrencepres er det vigtigt, at der findes flere 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.

Hvis der er stordriftsfordele eller betydelige faste omkostninger ved at etablere sig på markedet (fx i form af anlægsinvesteringer), kan det sætte naturlige begrænsninger for antallet af leverandører og dermed svække konkurrencen. Ellers bliver kundegrundlaget for spinkelt til, at det er attraktivt for nye leverandører at træde ind på markedet. På samme måde kan det begrænse konkurrencen, hvis det er tids- eller ressourcekrævende at blive godkendt som leverandør på et fritvalgsområde.

Tilskyndelsen for private leverandører til at træde ind på markedet vil også afhænge af, hvor økonomisk attraktivt markedet er, herunder hvilket tilskud de private leverandører modtager, og om der er mulighed for at trække overskud ud af driften.

Hvis tilskuddet afspejler de offentlige myndigheders gennemsnitlige langsigtede totalomkostninger ved selv at varetage opgaven, vil det som udgangspunkt stille offentlige og private leverandører lige, og private leverandører med viden og erfaring inden for dette område vil kunne træde ind på markedet – selv i tilfælde hvor den private leverandør skal anlægge nye bygninger.

Der har dog været rejst kritik af beregningsmetoden for at finde den kommunale pris for ydelserne.⁸⁹ Argumentet lyder, at kommunerne har et incitament til at sætte prisen lavt. Dels for at stille de kommunale leverandører bedre i konkurrencen med de private leverandører og dels for at spare penge.

⁸⁸ Ankestyrelsen (2004a).

⁸⁹ Se bl.a. Dansk Erhverv (2013a) og DI (2013b).

Kommunerne finder på deres side, at det er omkostningsfyldt at beregne fritvalgspriser hvert år. KL har udarbejdet en model og vejledning til beregning af timepriser under frit valg, men beregningerne udgør fortsat en arbejdsbyrde for kommunerne. På ældreområdet skal der fx opgøres priser for fem typer af ydelser: Praktisk hjælp, personlig pleje i hverdagstimerne, personlig pleje på øvrige tider, madservice med udbringning og madservice uden udbringning. Produktivitetskommissionen har fået tilkendegivelser om, at der anvendes betydelige ressourcer til at registrere og fordele omkostningerne i produktionsleddet samt at fordele timeforbrug og andel af fællesomkostninger for at kunne beregne prisen.⁹⁰

Et problem er, at serviceloven følger en anden afgrænsning af direkte og indirekte omkostninger end kommunernes administrative opbygning og Økonomi- og Indenrigsministeriets kontoplan. Et andet problem er, at der skal udformes fordelingsnøgler for andelen af omkostninger til en ydelseskategori, og at fordelingsnøglen skal ændres, når der er organisatoriske ændringer på området.

Problemerne undgås for de kommuner, der vælger at bruge udbudsmodellen på ældreområdet (såfremt de ikke ønsker at lave et kontroludbud). Men det bliver bevaret for de kommuner, der fastholder godkendelsesmodellen, ligesom det bliver bevaret på andre fritvalgsområder, hvor godkendelsesmodellen bliver brugt.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at reglerne for kommunernes beregninger af fritvalgspriser forenkles med henblik på at gøre det mindre omkostningsfyldt for kommunen og skabe større gennemsigtighed for leverandørerne. Konkret kunne man overveje at ændre servicelovens definition af direkte og indirekte omkostninger, så den følger kommunernes administrative opbygning og Økonomi- og Indenrigsministeriets kontoplan. Det vil dog stadig ikke sikre, at alle relevante omkostninger inddrages.

Hvis den private leverandør er mere effektiv, vil den på sigt opbygge et overskud, som den måske vil ønske at geninvestere. Hvis den private leverandør ikke har mulighed for at trække overskud ud til andre formål, vil det blive mindre attraktivt at træde ind på markedet. På dagtilbudsområdet blev dette fx først muligt i Danmark i 2005 for godkendte privatinstitutioner og i 2011 for udliciterede daginstitutioner.

På de fleste fritvalgsområder har de offentlige leverandører størstedelen af markedet. I 2012 modtog knap syv pct. af borgerne personlig pleje fra en privat leverandør⁹¹, og fire pct. af børnene i dagtilbud var indskrevet i privatinstitutioner.

Effektiv konkurrence kræver lige konkurrence mellem de offentlige og de private leverandører. Det er dog svært at realisere i praksis, dels på grund af de ovennævnte vanskeligheder ved at beregne de "korrekte" priser på fritvalgsydelserne, og dels fordi det offentlige som udgangspunkt altid er leverandør, medmindre borgerne aktivt vælger en privat leverandør. Det gælder fx både på daginstitutionsområdet og ældreområdet. I Sverige har man indført et såkaldt ikke-valgsalternativ for at give offentlige og private leverandører af fritvalgsydelser lige adgang til kunder, jf. boks 11.

⁹⁰ Baseret på KL (2013b) og notat fra Randers Kommune vedrørende beregning af fritvalgspriser.

⁹¹ Baseret på data fra Danmarks Statistik.

BOKS 11: IKKE-VALGSALTERNATIV I SVERIGE⁹²

I Danmark får borgere som udgangspunkt en kommunal leverandør af fritvalgssydelser, medmindre borgeren aktivt har valgt en privat leverandør. I Sverige kan borgerne få en privat leverandør uden selv at have ønsket det. Det skyldes, at det er fastlagt i den svenske lov om valgfrihed, at kommunerne ved indførelse af frit valg på et givent social-område skal fastlægge et såkaldt ikke-valgsalternativ.

Det betyder, at kommunen på forhånd skal definere, hvordan borgere med ret til en fritvalgssydelse skal fordeles mellem den kommunale og de private leverandører i det tilfælde, at borgeren ikke selv vælger leverandør. Geografisk nærhed bliver hyppigt anvendt som grundlaget for et ikke-valgsalternativ, men flere steder har ikke-valgsalternativet været beskrevet sådan, at ikke-vælgende borgere reelt altid får den kommunale leverandør, hvilket har affødt kritik for at begrænse konkurrencen.

Hertil kommer, at offentlige leverandører i modsætning til de private ikke må opkræve ekstrabetaling fra borgerne eller tilbyde ekstra ydelser mod betaling. Fritvalgsordningen på dagtilbudsområdet betyder ganske vist, at kommunale og private institutioner (i gennemsnit) modtager samme tilskud og står over for de samme kvalitetskrav fra kommunen. Men en privat institution må opkræve ekstrabetaling fra forældrene, hvis den ønsker at tilbyde et pasningstilbud af en højere kvalitet (fx udvidede åbningstider, mere pædagogisk personale eller bedre fysiske rammer). Det giver mulighed for mere differentierede tilbud, der i højere grad afspejler forældrenes ønsker. Men det kan også give øget social ulighed og betyde, at ikke alle borgere har et reelt frit valg, som nærmere forklaret i næste afsnit.

På ældreområdet kan ældre, der er blevet tildelt hjælp, frit vælge mellem at modtage hjælp fra en kommunal eller en privat leverandør. Der er dog den forskel, at private leverandører på ældreområdet mod betaling kan tilbyde ydelser, der ligger ud over de ydelser, den ældre er blevet tildelt gennem den offentlige visitation (såkaldte tilkøbsydelser). Når de offentlige leverandører ikke må tilbyde sådanne tilkøbsydelser betyder det, at borgerne med ekstra behov 1) fravælger det offentlige tilbud, selvom den offentlige leverandør er den foretrukne leverandør af grundydelsen, 2) har ekstraomkostninger ved at indgå aftale med både den offentlige og en privat leverandør, eller 3) oplever et utilfredsstillt behov for velfærdsydelser.

Det har gennem længere tid været debatteret, om det vil være hensigtsmæssigt at give offentlige myndigheder lov til at udbyde tilkøbsydelser.⁹³ Tilkøbsydelser er som nævnt beslægtet med de serviceydelser, der stilles gratis til rådighed for borgerne, og kan produceres af den samme leverandør – fx den kommunale hjemmehjælper – men finansieres fuldt ud af borgerne selv. Det kan fx være, at en ældre borger ønsker at få hjælp til støvsugning, gulvvask og vinduespudsning, mens kommunen kun ønsker at betale for de to første ydelser. Under de nuværende regler må den kommunale hjemmepleje kun udføre støvsugning og gulvvask, mens en privat leverandør kan tilbyde alle serviceydelserne. Det kan også være, at borgeren gerne ville betale for at få udført mere støvsugning og gulvvask, end kommunen tilbyder. Også i det tilfælde er det kun en privat leverandør, der må tilbyde sådanne tilkøbsydelser.

⁹² Se Udbudsrådet (2012d): 21.

⁹³ Se bl.a. www.b.dk/politiko/borgmester-i-koebenhavn-oensker-tilkoebesydelser-til-aeldre, www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Tilkobesydelser-vil-gavne-borgerne-id99521/, www.danskerhverv.dk/Nyheder/Sider/Tilkobesydelser-et-lille-skridt-mod-Det-Offentlige-AS.aspx og www.information.dk/236589.

Produktivitetskommissionen har ikke kendskab til egentlige empiriske analyser af, hvordan øgede muligheder for tilkøb påvirker produktiviteten i den private og offentlige sektor og i økonomien som helhed og har ikke haft mulighed for at foretage en sådan selv. Effekter af tilkøbsydelse skal vurderes for den private og den offentlige sektor under ét, og de fulde effekter kan først forventes at vise sig på længere sigt.

Der kan være både fordele og ulemper ved at tillade tilkøbsydelser. På den ene side kan der være praktiske fordele ved, at borgerne kan købe sig til ekstra service fra den samme offentlige myndighed, som leverer de skattefinansierede grundydelse. Samproduktionen af skattefinansierede grundydelse og egenfinansierede tilkøbsydelser kan give produktivetsfordele for de offentlige leverandører. I debatten argumenteres også for, at en sådan mulighed vil stille de offentlige udbydere mere lige i konkurrencen med de private leverandører, som frit kan tilbyde supplerende ydelser til borgerne.

På den anden side kan muligheden for at lade offentlige myndigheder udbyde tilkøbsydelser svække produktiviteten på længere sigt. Offentlige og private virksomheder kan principielt ikke stilles helt lige i konkurrencen. Modsat private virksomheder vil offentligt ejede virksomheder ikke automatisk gå konkurs, hvis produktionen giver underskud over en længere periode. Dermed er der heller ingen sikkerhed for, at offentlige virksomheder prissætter deres ydelser rigtigt og fx indregner alle faste omkostninger, aflønning af kapital mv.

Denne udfordring bliver forstærket af, at de offentlige regnskabssystemer på nuværende tidspunkt ikke giver mulighed for præcist at identificere alle de omkostninger, som vil skulle medregnes. Øget adgang til at udbyde tilkøbsydelser kan derfor indebære en risiko for, at offentlige virksomheder de facto kommer til at krydssubsidiere disse, og dermed at offentlige leverandører udkonkurrerer private leverandører, selvom disse tilbyder mere omkostningseffektive ydelser.⁹⁴ Dette vil have negativ effekt på såvel produktiviteten som de offentlige finanser.

Som led i frikommuneforsøgene har en række kommuner fået mulighed for at tilbyde tilkøbsydelser på visse fritvalgsområder. De enkelte frikommuner er lovmæssigt forpligtede til at foretage en evaluering af erfaringerne med deres frikommuneforsøg. Spørgsmålet om tilkøbsydelser er af principiel karakter, og en eventuel udbredelse af sådanne ydelser kan have væsentlige langsigtede konsekvenser for produktivetsudviklingen.

Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at erfaringerne fra frikommuneforsøgene med tilkøbsydelser også evalueres samlet af en uafhængig central instans, som er specialiseret i økonomiske effektvurderinger på længere sigt. I en sådan evaluering bør bl.a. indgå en vurdering af 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 udbudte ydelser i forhold til de samlede faktiske omkostninger, herunder samtlige faste omkostninger samt aflønning af kapital, og 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.

⁹⁴ Tilsvarende kan muligheden for at tjene penge på tilkøbsydelser tilskynde offentlige myndigheder til at tildele færre ydelser til den enkelte borger.

5.6 Frit valg kan skabe social ubalance

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), slække på kvaliteten af serviceydelsen (skimping) eller forsøge at undgå ressourcekrævende kunder (dumping).⁹⁵ Den offentlige leverandør kan ikke på samme måde vælge sine kunder, men skal modtage alle borgere på lige betingelser. Der er også risiko for, at de private virksomheder holder snævert fokus på de elementer, de bliver målt på og belønnet for (tunnelvision), frem for et mere helhedsorienteret fokus på borgernes behov (se også kapitel 2).⁹⁶

Adskillelse mellem ressourcestærke og ressource svage brugere (gennem creaming eller dumping) er specielt problematisk på områder, hvor der er en såkaldt *klasseeffekt*, altså hvor en ressource svag borger kan have gavn af, at tilbuddet også omfatter ressourcestærke borgere (fx inden for uddannelse⁹⁷). Problemet bliver også forstærket på områder, hvor én borgers valg begrænser andre borgers valgmuligheder, fx på områder med kapacitetsbegrænsning, og hvor pladserne bliver fordelt efter først-til-mølle-princippet.

Konsekvensen kan være, at der opstår kvalitetsforskelle mellem de forskellige tilbud, hvilket kan give social ubalance. På nogle områder har kommunen mulighed for at bruge forskellige styringsredskaber til at sikre, at der ikke opstår for stor social ubalance. Nogle redskaber er:⁹⁸

- *Visitation*, herunder dobbeltvisitation ved frit valg henover kommunegrænser, således at en bruger skal visiteres både i bopælskommune og udførerkommune for at få en given ydelse. Her kan den offentlige myndighed bruge visitationen til at beslutte, hvilken placering borgeren skal have på ventelisten og dermed sikre mere social balance.
- *Ventelister* samt lofter over det antal pladser, som kommunen samlet tilbyder (fx ældreboligområdet). Her kan kommunen indgå aftaler om at reservere pladser til mindre ressourcestærke borgere.
- *Afvisningsret* i form af mulighed for at afvise udefra kommende borgere i særlige tilfælde, herunder for eksempel når hensynet til levering af service til kommunens egne borgere ellers ikke kan opfyldes. Det kan også være hensigtsmæssigt at fastsætte nærmere kriterier for, hvornår en privat leverandør må afvise brugere.
- *Godkendelseskriterier* i form af, at private leverandører skal følge almindelige retsprincipper, herunder principper om ligebehandling, ved optagelse af borgere (fx skal private leverandører på dagtilbudsområdet sikre samme rummelighed som kommunale i optagelseskriterier, og må ikke afvise optag, hvis der er ledig kapacitet).

Afregningen med de private leverandører kan også indrettes, så den i højere grad kan imødekomme sociale hensyn.⁹⁹ En højere grad af differentieret afregning, der tager højde for variationer i borgerens behov og ressourcer, kan fx sikre større sammenhæng mellem leverandørens omkostninger til den enkelte borger og den pris, leverandøren modtager. Differentieret afregning kan på den måde reducere leverandørens tilskyndelse til at fravælge borgere med særlige behov.

⁹⁵ For en nærmere diskussion af disse begreber henvises fx til Ellis (1998).

⁹⁶ Hjelmar m.fl. (2013).

⁹⁷ Produktivitetskommissionen (2013c): 92.

⁹⁸ Finansministeriet (2003): 11.

⁹⁹ Finansministeriet (2003): 73 og frem.

På dagtilbudsområdet afholder kommunen fx også udgifter til ekstra støtte til børn i privatinstitutioner, som vurderes at have behov herfor. Det betyder, at den enkelte daginstitution i princippet ikke har merudgifter i tilknytning til barnet. Herudover tildeles familierne økonomisk fripladstilskud og søskendetilskud efter objektive kriterier, der modsvarer tilskuddene i kommunens dagtilbud. Og endelig er der mulighed for behandlingsmæssigt fripladstilskud og socialpædagogisk fripladstilskud efter samme regler som i kommunale dagtilbud.¹⁰⁰

I Stockholm Kommune anviser man fx plads på ventelisten på baggrund af en vurdering af de konkrete omstændigheder, herunder (og i nævnte rækkefølge): 1) Børn med behov for særlig støtte, 2) søskendeforrang og 3) kø-anciennitet. Vurderingen har til formål at tilbyde det enkelte barn den ledige plads, der bedst muligt opfylder barnets behov og forældrenes ønsker på baggrund af de opstillede kriterier.¹⁰¹

5.7 Frit valg inden for ældreområdet

De offentlige udgifter til pleje af ældre beløb sig til 53 mia. kr. i 2012. Det svarer til 12 pct. af de samlede kommunale udgifter. Af de udbudssegtede serviceydelser til ældre og handicappede udbød kommunerne knap 19 pct. i 2012.¹⁰² Ifølge den nuværende lovgivning, der trådte i kraft 1. april 2013, kan private leverandører inddrages på to forskellige måder:¹⁰³

- Ved at kommunen indgår kontrakt med leverandøren, eller
- Ved at kommunen tilbyder de ældre et fritvalgsbevis. Fritvalgsbeviset giver borgere, der er visiteret til personlig pleje, praktisk hjælp eller madservice, adgang til selv at indgå aftale med en CVR-registreret virksomhed om levering af de ydelser, borgeren er visiteret til.¹⁰⁴

Kommunen kan indgå kontrakt med den private leverandør på baggrund af en godkendelsesmodel eller ved at sende opgaven i udbud. Under godkendelsesmodellen offentliggør kommunen prisbetingelser og kvalitetskrav, hvorefter den private leverandør søger om godkendelse ved kommunen. Godkendes leverandøren, indgår denne på lige fod med den kommunale leverandør, og borgeren kan frit vælge mellem de forskellige leverandører.

Vælger kommunen at udbyde opgaven, kan den vælge mellem forskellige udbudsformer (fx udbud med forhandling eller udbud med funktionskrav), så længe den overholder de almindeligt gældende udbudsregler. Det frie valg etableres ved, at kommunen mindst skal give borgerne frit valg mellem to leverandører. Kommunen kan beslutte, at den kommunale leverandør står uden for udbuddet, og derved kan fortsætte som leverandør, selvom den ikke har den laveste pris. Det skal blot fremgå af udbudsmaterialet. Kommunen kan også selv beslutte hvilke ydelser, der skal indgå i udbuddet, og om udbuddet af hjemmehjælpsydelser skal samles med ydelser på andre områder.

De gældende udbudsregler erstatter nogle særregler på ældreområdet, der betød, at kommunen ikke kunne stå uden for udbuddet. Dermed kunne kommunen ikke være sikker på at kunne fortsætte som leverandør, hvis den valgte at involvere de private leverandører gennem udbudsmodellen. Det fik mange kommuner til at bruge godkendelsesmodellen.

¹⁰⁰ Se dagtilbudsloven og -bekendtgørelsen.

¹⁰¹ Case 12 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

¹⁰² Noegletal.dk og KL's IKU-værktøj. Ud fra de tilgængelige data er det ikke muligt at opsplitte IKU på ældre og handicappede.

¹⁰³ KL (2013b). Se også servicelovens § 91.

¹⁰⁴ Til forskel fra den nu ophævede servicebevisordning kan borgeren ikke vælge en privat person til at udføre hjælpen. Det betyder, at kommunen ikke længere skal påtage sig de administrative opgaver, der er forbundet med borgerens varetagelse af arbejdsgiveransvaret. KL (2013b) peger på, at fritvalgsbeviser kan være forbundet med økonomiske og styringsmæssige udfordringer.

Ophævelsen af særreglerne følger af Moderniseringsaftalen, som indgår i kommunernes økonomi for 2013. KL (2013b) vurderer, at ændringen giver kommunerne mulighed for at organisere ældreområdet på helt nye måder og bruge udbud som et aktivt redskab til at effektivisere (fx med større fokus på forebyggelse og rehabilitering) og til at indgå partnerskaber, der kan bringe de private leverandørers ideer til udvikling i spil på nye måder.

Potentialet i de nye regler er beregnet til 132 mio. kr. KL forventer, at der vil være 80 mio. kr. at spare hvert år, hvis de hjemmehjælpstimer, der i dag leveres af private leverandører, bliver leveret efter udbud og ikke efter en godkendelsesmodel med en kommunalt fastsat timepris. Og øges andelen af timer leveret af private leverandører med blot fire pct., vil det yderligere give en årlig besparelse på 25 mio. kr. Resten af potentialet udgøres af de administrative lettelser, der følger ved, at der ikke længere skal udregnes timepriser og godkendes leverandører.¹⁰⁵

I Københavns Kommune forventer man, at udbud på ældreområdet kan hjælpe med at indhente den besparelse på 13,2 mio. kr., som kommunen har budgetteret med. Samtidig forventer kommunen at opnå større faglig kvalitet i opgaveløsningen.¹⁰⁶ Her er det bl.a. besluttet, at der skal være to leverandører per lokalområde, så borgerne fortsat har frit leverandørvalg.

Effekter af frit valg på ældreområdet

Det frie leverandørvalg på ældreområdet er blevet evalueret i 2004, 2006 og 2010.¹⁰⁷ Erfaringerne tyder på, at antallet af private leverandører af praktisk hjælp (fx hjælp til støvsugning) er steget over tid. KREVI (2011) finder, at der i 2010 var minimum én privat leverandør af praktisk hjælp i 95 pct. af kommunerne. Udviklingen inden for personlig pleje (fx hjælp til at komme i bad) er gået betydeligt langsommere, og i 2010 fandtes der fortsat ikke private leverandører i godt en tredjedel af landets kommuner.

I 2012 blev 48 pct. af de borgere, der var visiteret til praktisk hjælp og/eller madservice, serviceret af en privat leverandør (45 pct. i 2011), mens det tilsvarende tal for den personlige hjælp og pleje var knap syv pct. (seks pct. i 2011). Disse tal skal sammenholdes med, at 80 pct. af det samlede antal visiterede timer omfattede personlig hjælp og pleje i 2011.¹⁰⁸

KREVI (2011) finder, at forskellige demografiske karakteristika ved kommunerne har en positiv betydning for antallet af private leverandører af såvel praktisk hjælp som personlig pleje.¹⁰⁹

- Højt indbyggertal og en stor andel ældre – større kundegrundlag
- Stor befolkningstæthed – mindre transporttid
- Stort beskatningsgrundlag – mulighed for salg af tilkøbsydelse
- Distriktsopdeling – større sikkerhed for kundegrundlag

Den langsomme udvikling på det private marked for personlig pleje kan skyldes, at dette marked skulle opbygges fra grunden, mens der allerede eksisterede et privat marked for praktisk hjælp, før der blev indført frit valg. For praktisk hjælp bliver kundegrundlaget både udgjort af private virksomheder og borgere, der selv betaler for ydelsen, samt borgere visiteret til praktisk hjælp under fritvalgsordningen. Der var altså et marked for praktisk hjælp, før der blev indført frit leverandørvalg.

¹⁰⁵ KL (2013b). Der er ikke sat beløb på de gevinster, der opstår, hvis konkurrencepresset fra de private leverandører giver de offentlige leverandører tilskyndelse til at effektivisere og innovere.

¹⁰⁶ Københavns Kommune (2012).

¹⁰⁷ Ankestyrelsen (2004a), Ankestyrelsen (2004b), Ankestyrelsen (2007) og KREVI (2011).

¹⁰⁸ KL (2013b).

¹⁰⁹ Andre faktorer (fx politisk styreform ser) ikke ud til at have en betydning.

For personlig pleje var der ikke på samme måde et privat marked. Det offentlige har traditionelt haft monopol på at udbyde denne form for ydelser, og det skattefinansierede system har betydet, at borgere kun i meget begrænset omfang har efterspurgt ydelser i det private marked. Samtidig er personlig pleje en mere individuel ydelse, som er sværere at standardisere. Derfor kan det være sværere for private virksomheder at udnytte stordriftsfordele og tilbyde en lav pris.

De tidligere særregler på ældreområdet har betydet, at langt de fleste kommuner har brugt en godkendelsesmodel til at etablere det frie valg, fordi kommunen ikke kunne være sikker på at kunne fortsætte som leverandør, hvis kommunen i stedet udbød opgaven. Godkendelsesmodellen har dog den udfordring, at den ikke giver de private leverandører sikkerhed for et vist kundegrundlag. Dels kan der blive godkendt nye leverandører, og dels var det tidligere ikke muligt at samle opgaver på tværs af fritvalgsområdet og tilknyttede serviceydelser i ét udbud – fx et plejecenter og den personlige hjælp og pleje i hjemmeplejen eller madservice i plejecentrene og madservice i hjemmeplejen. Når der er et usikkert kundegrundlag, bliver det mindre attraktivt at træde ind på markedet.

Tiden vil vise, om de nye muligheder for udbud vil bidrage til at modne markedet for personlig pleje, så der kan blive skabt mere effektiv konkurrence. Mange steder synes en sådan proces allerede at være i gang. I Gribskov Kommune har de nye regler banet vejen for danmarkshistoriens største udbud på social- og sundhedsområdet. Udbuddet omfatter hele kommunens hjemmepleje, driften af dens fem plejecentre, botilbud, genoptræningscenter og meget mere. Kommunen anslår, at udbuddet har en værdi på mere end 250 mio. kr. om året. Kapitel 4 beskriver også, hvordan 40 kommuner i øjeblikket arbejder sammen med KL om at afklare potentialet ved udbud på ældreområdet.

Der er begrænset opdateret viden om, hvordan frit valg har påvirket effektiviteten i ældreplejen og kvaliteten i ydelserne. Ifølge Ankestyrelsen (2004a) vurderer kommunerne, at frit valg har medført øget administration til såvel implementeringen som på længere sigt (fx i forbindelse med adskillelsen af kommunernes myndigheds- og leverandørfunktioner og kvalitetskontrol). Dette billede kan dog have ændret sig betydeligt i løbet af de ti år, der er gået siden undersøgelsen, idet reglerne også er blevet ændret. Der er således behov for mere opdateret viden om effekterne af frit valg af hjemmehjælp, herunder hvad frit valg har betydet for effektiviteten i ældreplejen og kvaliteten af ydelserne.

Til gengæld vurderer kommunerne, at adskillelsen mellem visitation og leverandør samt ændringer i medarbejderstaben i visitationen har forbedret kvaliteten og ensartetheden i visitationen. Ligeledes har organisationsændringerne gjort kvaliteten i ældreplejen mere tydelig og forbedret muligheden for tilsyn og kontrol. Desuden vurderer flere kommuner, at kvaliteten i ældreplejen er blevet forbedret ved, at kommunerne bl.a. har præciseret kvalitetskravene.

Ifølge Ankestyrelsen (2004b) peger de private leverandører på, at godkendelsesprocedurer og sikkerhedsstillelse, forskelligartede kommunale krav, udelukkelse fra tilknyttede serviceområder og manglende og objektiv information til borgerne er områder, hvor fritvalgsordningen på ældreområdet kan forbedres. Undersøgelsen er dog ved at være ti år gammel, og mange ting kan have ændret sig siden.

Hvis kommunerne ikke benytter sig af de forbedrede muligheder for at bruge udbudsmodellen og fortsætter med at bruge godkendelsesmodellen, kan de med fordel standardisere godkendelsesprocedurerne og ensrette kvalitetskravene. Det vil sænke transaktionsomkostningerne for de private leverandører og gøre det mere attraktivt for private leverandører at træde ind på markedet og skabe konkurrence om opgaverne.

5.8 Frit valg på dagtilbudsområdet

Dagtilbudsområdet står for ti pct. af kommunernes samlede udgifter, og området er dermed et af de store kommunale udgiftsområder. I 2012 skabte de danske kommuner konkurrence om 11,3 pct. af de udbudseggede opgaver inden for dagtilbudsområdet.¹¹⁰ Størstedelen af disse opgaver vedrører rengøring, vedligeholdelse og forplejning.¹¹¹

Udbudsrådet (2012d) viser, at dagtilbudsområdet er et af de få udgiftsområder (sammen med folkeskoleområdet), hvor Sverige bruger private leverandører mere end i Danmark. Danmark og Sverige har begge indført frit valg af dagtilbud, men implementeringen har været forskellig:

- I Danmark blev der indført ret til frit valg af dagtilbud i anden kommune ved national lovgivning i 2004, og i oktober 2005 blev der indført en etableringsret for privatinstitutioner og ret til frit valg af disse gennem national lovgivning. Det var således ikke muligt at etablere privatinstitutioner i Danmark før 2005. I Sverige har private institutioner haft lov til at etablere sig siden 1991, men først i 2006 blev der indført frit valg af leverandør, så private institutioner kunne modtage tilskud fra kommunen.
- I Sverige blev der fra starten givet mulighed for at optjene overskud på driften af dagtilbud, mens dette først blev muligt i Danmark i 2005 for godkendte privatinstitutioner og yderligere udvidet i 2011 til også at dække udliciterede daginstitutioner.
- I Danmark må privatinstitutioner opkræve ekstrabetaling hos forældrene. Dette er ikke tilfældet for selvejende institutioner, der drives efter aftale med kommunen, og dermed er en del af den kommunale forsyning. I Sverige må privatinstitutioner ikke opkræve ekstrabetaling.

Det er derfor interessant at studere de svenske erfaringer. Casesamlingen *Offentlig-privat samarbejde om velfærd* indeholder en beskrivelse af, hvordan frit valg på dagtilbudsområdet er blevet gennemført i Sverige. Der gives også konkrete eksempler på, hvordan samarbejdet bliver organiseret og styret.

Erfaringer med brugen af privatinstitutioner i Danmark

Under den nuværende danske lovgivning er alle kommuner forpligtede til at give forældre med pasningsbehov tilskud til pasning i en privatinstitution, hvis forældrene ikke ønsker at benytte et dagtilbud under kommunens forsyning (kommunale og selvejende daginstitutioner, udliciterede daginstitutioner, puljeordninger eller kommunale og private dagpleje), såfremt privatinstitutionen opfylder kommunernes godkendelseskriterier.

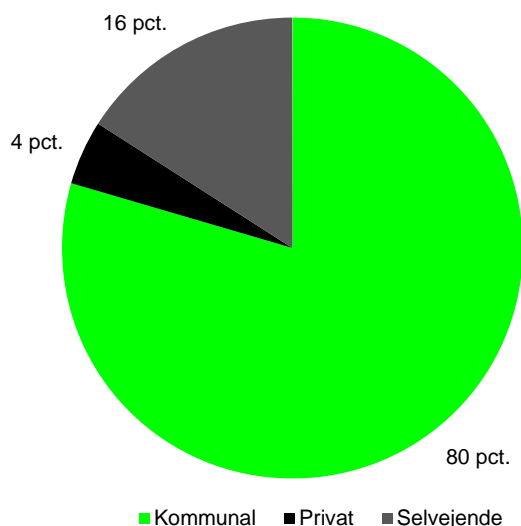
De private tilbud omfatter privatejede daginstitutioner og selvejende institutioner, der drives efter reglerne for privatinstitutioner. Disse selvejende institutioner indgår ikke i kommunernes forsyning, og kommunen har som udgangspunkt ikke ret til at anvise børn til institutionen.

Alle private leverandører har ret til at etablere sig på markedet og søge om at blive godkendt af kommunen. Det er den enkelte kommune, der opstiller godkendelseskriterier, der dels skal indeholde de nationale krav til dagtilbud, og dels skal afspejle kommunens krav til de kommunale institutioner. Kravene må således hverken være lempeligere eller strammere end de krav, kommunen stiller til daginstitutioner under den kommunale forsyning. Figur 19 viser, at fire pct. af de danske børn bliver passet i privatinstitutioner.

¹¹⁰ Noegletal.dk og KL's IKU-værktøj.

¹¹¹ Udbudsrådet (2011b): 7.

FIGUR 19: BØRN I DAGTILBUD FORDELT PÅ EJERFORM, 2012



Note: Privatinstitutioner er inkl. puljeordninger. Dagtilbud inkluderer dagpleje, vuggestuer, børnehaver, aldersintegrerede institutioner og privat etablerede børnehaver.

Kilde: Danmarks Statistik.

I Sverige fik borgerne frit valg i 2006, men i 47 ud af 290 svenske kommuner er borgerne valgmuligheder begrænset af, at der ikke findes en privat leverandør på markedet. Udbredelsen af de private leverandører er i høj grad geografisk betinget, og de private aktører findes hovedsagligt i de større byer. Her er vækstbetingelserne bedre, og der er et større kundegrundlag. I forstæderne til Stockholm, Göteborg og Malmø er 32 pct. af børnene mellem et og fem år i et privat dagtilbud, mens andelen er otte pct. i kommuner med under 12.500 indbyggere.¹¹² I Sverige som helhed er 20 pct. af børnene i private dagtilbud.

En analyse fra Udbudsrådet finder, at privatinstitutioner er billigere i drift end de kommunale institutioner, når der tages højde for, at de kommunale institutioner ikke selv løser alle administrative og ledelsesmæssige opgaver, men får bistand hertil af kommunens forvaltning, jf. boks 12.¹¹³

Forskellen i udgiftsniveau mellem kommunale institutioner og privatinstitutioner skyldes ifølge de interviewede private aktører, at de har mulighed for at føre egen lønpolitik, have synlige ledere og skabe større sammenhæng mellem resultater og løn. Forskellen kan dog også skyldes, at der er en mindre andel uddannet personale i de private daginstitutioner, og at sygefraværet (og således også udgifterne til vikarer) er mindre.

¹¹² Se kapitel 3 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

¹¹³ Sammenligningen er baseret på Udbudsrådet (2011b) og den tilknyttede analyse fra Rambøll (2011). Sammenligningen af de private og kommunale daginstitutioner er behæftet med en vis usikkerhed, særligt i forhold til sammenligningen af bruttodriftsudgifter. Det har fx ikke været muligt at korrigere for antallet af vuggestuebørn, brugen af støttepædagoger m.v. i daginstitutionerne.

BOKS 12: KONKURRENCE PÅ DAGINSTITUTIONSOMRÅDET

Udbudsrådet finder i en sammenligning af private og kommunale daginstitutioner i Danmark tegn på, at:

- Udgiften per barn i privatinstitutioner er lavere end i kommunale institutioner, når der tages højde for den merudgift, privatinstitutionerne har til administrative og ledelsesmæssige opgaver.
- Der er ikke forskel mellem de kommunale institutioner og privatinstitutioner i normering, medarbejderomsætning, åbningstid og antallet af lukkedage. Der er forskel på medarbejdernes uddannelsesniveau og sygefravær. I gennemsnit har ca. 63 pct. af medarbejderne i de undersøgte kommunale institutioner en pædagogisk uddannelse, mens ca. 50 pct. af medarbejderne i de undersøgte privatinstitutioner har en pædagogisk uddannelse. Det gennemsnitlige sygefravær i de private institutioner er ca. et procentpoint lavere end i de kommunale institutioner.
- Der er højere forældretilfredshed i de private institutioner end i de kommunale daginstitutioner, der har medvirket i undersøgelsen.
- Blandt kommunale aktører er der tvivl om, hvorvidt kommunerne mister anvisningsretten til en daginstitution, når der gennemføres et udbud. Dette afholder kommunale aktører for at benytte udbud, fordi de frygter at tabe anvisningsretten og dermed styring med området.
- Blandt kommunale aktører er der en udbredt opfattelse af, at driften af en daginstitution ikke kan gøres billigere eller bedre end af kommunerne.

En del af forskellen kan også skyldes, at analysen sammenligner udgifterne per barn i institutioner på tværs af landet frem for institutioner inden for samme kommune. Når kommunerne selv fastlægger de kvalitetskrav, som kommunens institutioner (private som offentlige) skal leve op til, kan der være kvalitetsforskelle på tværs af kommuner. Derfor kan man ikke være sikker på, at lave udgifter per barn betyder høj produktivitet og effektivitet.

Der er ikke forskel mellem de kommunale og private institutioner i normering, medarbejderomsætning, åbningstid og antallet af lukkedage. Det kan skyldes, at kommunens godkendelseskrav ud over at omfatte de nationale krav til dagtilbud også skal afspejle kommunens krav til egne institutioner. Det begrænser, hvor meget privatinstitutionerne kan afvige fra de kommunale institutioner på disse punkter.

Sammenligningen viser også, at forældretilfredsheden i de undersøgte institutioner er signifikant højere blandt forældre til børn i privatinstitutioner end blandt forældre til børn i kommunale institutioner. Det kan dog også skyldes, at forældre, der har børn i en privat institution har truffet et aktivt valg af institutionsform, og det kan i sig selv give anledning til større tilfredshed. I mange tilfælde har forældrene selv været med til at stifte institutionerne.¹¹⁴

Barrierer for effektivt frit valg på dagtilbudsområdet

Ved at få frit valg har forældrene mulighed for at lægge pres på daginstitutionerne for at forbedre kvaliteten og tilpasse tilbuddene efter deres egne og børnenes behov. Der er dog visse forhold på dagtilbudsområdet, som kan hæmme konkurrencen.

¹¹⁴ Rambøll (2011).

Sammenlignet med borgere inden for andre fritvalgsområder (fx ældre og borgere med handicap) må forældre til børn i daginstitutioner forventes at have høj handlingskapacitet. Men når forældrene skal vælge institution, er afstand til hjemmet den faktor, der betyder mest.¹¹⁵ Et par kilometer i den ene eller anden retning kan betyde meget for en børnefamilie, der skal have hverdagen til at hænge sammen. Det betyder, at konkurrencepresset på daginstitutionerne mindskes.

Hertil kommer, at det tager tid og koster ressourcer at skifte daginstitution. Barnet skal falde til i den nye institution, og der skal opbygges tillid mellem forældre og personale. For relativt korte institutionsforløb (fx vuggestue eller dagpleje) kan det betyde, at forældrene bliver mindre tilbøjelige til at skifte institution på trods af, at tilbuddet måske ikke lever op til forventningerne.

Når afstanden er af afgørende betydning, vil markedet typisk være karakteriseret ved et stort antal mindre enheder. Det kan gøre det svært at effektivisere ved at skabe stordrift i den enkelte enhed. Stordriftsfordele kan således hovedsagligt realiseres ved at samle funktioner og indkøb på tværs af enheder. Det kan være vanskeligt, når der er forskellige "ejere". Det måtte kommunerne sande, da man for nogle år tilbage indførte mere centraliserede ledelsesformer på daginstitutionsområdet. Her var rationalet en kombination af økonomiske hensyn (stordriftsfordele, besparelse på ledelsestid mv.) og faglige overvejelser (kombination af styrket strategisk ledelse og den daglige ledelse tæt på børnene). Indførelsen af centraliserede ledelsesformer var et stort konfliktpotentiale i relation til de selvejende institutioner, fordi de selvejende institutioner havde et ønske om at opretholde deres selvbestemmelse.¹¹⁶

Private dagtilbud kan også høste stordriftsfordele, uden at der skal etableres meget store institutioner, og uden at det går ud over diversiteten og kvaliteten i de enkelte tilbud. Pyslingen er en af de største aktører på dagtilbudsområdet i Sverige, men hver institution har sin egen pædagogiske profil. I Pyslingen skabes der i stedet stordriftsfordele gennem fælles administration på tværs af de 109 dagtilbud, som hører under Pyslingen. Der er fx lavet fælles indkøbsaftaler på tværs af alle institutioner med faste priser for indkøb af mad, møbler og udstyr til børnene.¹¹⁷

Til forskel fra både Sverige, Norge og England findes der i Danmark ikke store professionelle aktører og organiserede kæder på daginstitutionsområdet.¹¹⁸ AcadeMedia, en stor privat leverandør på dagtilbudsområdet i Sverige, har været i Danmark for at undersøge mulighederne for at træde ind på markedet. Konklusionen af markedsundersøgelsen var, at:¹¹⁹

- Det faldende børnetal mange steder betyder, at der er begrænset behov for nye daginstitutioner (undtagen i Aarhus og København).
- Det er en udfordring at finde egnede lokaler, og kommunens tilskud til at bygge nye institutioner er utilstrækkeligt.
- Dagtilbudsområdet fremstår fragmenteret, og der er meget få profit-drevne private institutioner, som vil kunne opkøbes.
- Der er usikkerhed om den politiske opbakning til at involvere private leverandører på dagtilbudsområdet, og det er en udbredt holdning, at daginstitutioner ikke kan drives mere effektivt privat.
- Daginstitutionerne er små og svære at gøre økonomisk rentable, bl.a. fordi der er høje omkostninger til løn, sygefravær og barsel.
- Der er ingen nationale retningslinjer for kvalitet i daginstitutionerne.

¹¹⁵ Rambøll (2011): 18.

¹¹⁶ Rambøll (2011): 16-17.

¹¹⁷ Case 13 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

¹¹⁸ Udbudsrådet (2011b): 6.

¹¹⁹ Baseret på møde med Johan Göterfelt, Direktör Affärsutveckling, AcadeMedia.

Høje opstartsomkostninger, driftsomkostninger og usikkerhed betyder, at Danmark ikke fremstår som et attraktivt marked for nye leverandører. Samtidig øger det transaktionsomkostningerne for en privat leverandør, der opererer på tværs af kommunegrænser, at der ikke er nationale retningslinjer for kvaliteten i daginstitutionerne, idet godkendelseskriterierne og – processerne kan variere meget fra kommune til kommune.

Rambøll (2011) finder også stor variation i godkendelseskriterierne mellem kommuner. De hyppigste godkendelseskriterier optræder i relation til fysiske forhold, krav om at følge kommunens børne- og ungepolitik samt krav om depositum og driftsgaranti. Når der er begrænset risiko for, at der træder nye leverandører ind på markedet, lettes presset på de eksisterende leverandører.

Alle de ovennævnte forhold kan i sidste ende betyde, at frit valg på dagtilbudsområdet ikke eller kun i meget begrænset omfang øger kvaliteten i dagtilbuddene, og at det samtidigt kan stå i vejen for kommunernes egne effektiviseringstiltag. Hertil kommer en række styringsmæssige udfordringer, som bliver beskrevet i næste afsnit.

Styringsmæssige udfordringer forbundet med frit valg på dagtilbudsområdet

Kommunerne har forsyningsforpligtelse og skal sikre, at alle børn med pasningsbehov kan få tilbudt en plads inden for rammerne af pasningsgarantien. De kommunale og selvejende daginstitutioner med driftsaftale med kommunen indgår i den kommunale forsyning. Pladser i privatinstitutioner er ikke omfattet af den kommunale forsyning, og kommunen har ikke ret til at anvise børn til disse institutioner. Når kommunen ikke har anvisningsret til de private institutioner, kan det være sværere for kommunen at styre kapaciteten på området, så pasningsgarantien opretholdes, uden at der opstår ledig kapacitet. Hvis kommunen i stedet udbyder driften af daginstitutionerne, kan den fastholde anvisningsretten.

Denne udfordring er mindre i situationer med stigende børnetal, hvor det offentlige kan have svært ved at udbygge sin kapacitet i et tilstrækkeligt højt tempo til, at pasningsgarantien bliver overholdt. Det var fx tilfældet i Sverige, hvor mange kommuner indførte det frie leverandørvalg i en periode, hvor efterspørgslen efter dagtilbud i Sverige steg.¹²⁰

Udfordringen er også mindre i tilfælde, hvor det offentlige har lavet en aftale med privatinstitutionerne om at kunne anvise børn til institutionerne. I Stockholm Kommune tilbyder man fx et såkaldt *køtillæg* på 1.000 kr. per barn mod, at kommunen får ret til at anvise børn til institutionen.¹²¹

Den frie etableringsret for privatinstitutioner kan også udfordre kommunens øvrige effektiviseringsinitiativer. Hvis en kommune fx beslutter sig for at lukke en institution i et område med faldende børnetal, har forældrene mulighed for at videreføre institutionen som en privatinstitution og modtage tilskud fra kommunen. Det betyder, at kommunen ikke får nedlagt den planlagte kapacitet.

Til gengæld vil der fortsat være en gevinst ved at lukke et dyrt pasningstilbud, fordi kommunen kun er forpligtet til at betale et tilskud, der svarer til kommunens gennemsnitlige driftsomkostninger på tværs af institutioner. Privatinstitutionens økonomi kan derfor være baseret på, at tilskuddet bliver suppleret af ekstrabetaling fra forældrene. På den måde kan frit valg med ekstrabetaling give forældre i fx udkantsområderne mulighed for at få passet deres børn i lokalområdet frem for at være tvunget til at benytte de kommunale tilbud længere væk fra hjemmet.

¹²⁰ Se kapitel 3 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

¹²¹ Case 12 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

Privatinstitutioner på dagtilbudsområdet er ikke altid forbundet med ekstrabetaling fra forældrene. I en situation med faldende børnetal var Bækmarksbro (en lille landsby med 502 indbyggere i Lemvig Kommune) tvunget til at overveje lukning af skolens fritidsordning. De lokale politikere frygtede, at lukningen ville betyde, at flere forældre ville flytte deres barn til en af de større byskoler i Lemvig. En udvikling, der allerede var i gang. Det var derfor en udbredt opfattelse, at man måtte nytænke pasningstilbuddet for at gøre det attraktivt for børnefamilierne at blive i landsbyen.¹²²

I dag har en privat idrætsforening overtaget driften af den tidligere kommunale skolefritidsordning. Det er første gang i Danmark, at en kommune overlader driften af en fritidsordning til en privat forening. Involveringen af den private leverandør har ikke betydet en stigning i egenbetalingen. I stedet er mange af lokalområdets borgere engageret i frivilligt arbejde omkring idrætsforeningen.

5.9 Opsummering af erfaringerne med frit valg

Frit valg er forbundet med styringsmæssige udfordringer, der er forskellige fra velfærdsområde til velfærdsområde og fra myndighed til myndighed. Effekterne af frit valg må derfor også forventes at være forskellige. Frit valg er således ikke en garanti for øget produktivitet og effektivitet overalt i den offentlige sektor.

Frit valg er heller ikke en garanti for øget konkurrence, hvis der ikke i forvejen er et modent marked, eller hvis det ikke er attraktivt for private leverandører at træde ind på markedet. Uden konkurrence om opgaven vil leverandørerne have mindre tilskyndelse til at sikre høj kvalitet i ydelsen og tilpasse opgaveløsningen efter borgernes behov.

Der er begrænset systematisk viden om effekterne af 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. I evalueringen kan det også overvejes, hvornår der med fordel kan indføres frit valg på andre områder, og hvornår andre samarbejdsformer kan give bedre resultater for borgerne. Nogle af de områder, der kunne indgå i evalueringen, er hjælpemiddelområdet, hjemmesygeplejen og genoptræning, jf. boks 13.

¹²² Case 10 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

BOKS 13: FRIT VALG ELLER EJ?

Forskelle i rammevilkår, styringsmæssige udfordringer og markedsmæssige forhold kan betyde, at mens frit valg på ét velfærdsområde kan understøtte produktivitet, effektivitet og kvalitet, vil frit valg på andre områder have de modsatte effekter. Følgende eksempler illustrerer nogle af de overvejelser, der kunne indgå i en evaluering af frit valg:

- KL angiver i sit indlæg i forbindelse med denne rapport, at borgernes frie valg af leverandør på hjælpemiddelområdet mindsker kommunernes muligheder for at indgå i forpligtende aftaler med private leverandører, når de ikke kan garantere en volumen.
- Leverandørerne på ældreområdet fremfører, at det kan skabe ulige konkurrence mellem den offentlige og de private leverandører, at hjemmesygeplejen ikke er omfattet af valgfrihed. Det skyldes, at borgere, der fx både er visiteret til ydelser inden for hjemmesygeplejen og til personlig pleje, kan være tilbøjelige til at vælge den kommunale leverandør af personlig pleje for dermed at kunne bruge samme leverandør af begge ydelser.¹²³
- Ældresagen peger på, at øget involvering af private leverandører inden for den kommunale genoptræning kunne bidrage til at nedbringe ventetiderne og skabe bedre resultater for borgerne. Efter en lang række behandlinger har det nemlig vist sig vigtigt at komme hurtigt i gang, og få ugers ventetid på genoptræning kan få alvorlige konsekvenser for patienterne.¹²⁴ Her kan både frit valg, udbud eller andre samarbejdsformer bringes i spil efter vurdering.

På mange velfærdsområder har konkurrence gennem frit valg til formål at skabe øget kvalitet og bedre brugeroplevelser for de givne omkostninger. Derfor er det et problem, at Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2010) finder, at borgerne på mange fritvalgsområder har svært ved at sammenligne kvaliteten af de forskellige ydelser og træffe sit valg af leverandør på et solidt informationsgrundlag.

Nacka Kommune i Sverige offentliggør en lang række kvalitetsindikatorer (fx forældretilfredshed, sygefravær, andel pædagogisk personale i institutionen) for både de kommunale og private institutioner for at understøtte forældrenes valg af daginstitution.¹²⁵ Samtidig indgår disse informationer også i kommunernes tilsyn med de private institutioner.

Også i Danmark er der kommet større opmærksomhed om at bruge tilfredshedsmålinger på dagtilbudsområdet. Et eksempel er www.tilfredshedsportalen.dk, hvor kommunerne kan vælge at gøre oplysninger om brugertilfredsheden med bl.a. børnehaver, skoler og ældrepleje tilgængelige for borgerne. På dagtilbudsområdet kan man således finde resultaterne af 13 kommuners tilfredshedsmålinger på dagtilbudsområdet.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at borgerne sikres adgang til sammenlignelige og opdaterede kvalitetsindikatorer på områder, hvor frit valg vurderes at være den bedste måde at involvere private leverandører. Kvalitetsindikatorerne offentliggøres på myndighedens hjemmeside og opdateres løbende. På nogle områder kan det være omkostningsfyldt at indsamle meningsfulde kvalitetsmål, og denne overvejelse bør indgå i vurderingen af, om frit valg er den bedste samarbejdsform.

¹²³ Ankestyrelsen (2004b): 9.

¹²⁴ Ældresagen (2013).

¹²⁵ Case 11 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

Det kommunale selvstyre betyder, at kommunerne har forskelligartede krav til opgaveløsningen. De private leverandører på ældreområdet og dagtilbudsområdet peger på, at det gør godkendelsesprocedurerne tids- og ressourcetrækkende. Leverandørerne peger på, at mere standardiserede godkendelsesprocedurer og kommunale krav kan reducere transaktionsomkostningerne. Det vil gøre det mere attraktivt for nye leverandører at træde ind på markedet og for eksisterende leverandører at søge godkendelse i flere kommuner. Begge dele vil øge konkurrencen og give borgerne en højere grad af frit valg. Også på dagtilbudsområdet er der stor variation i godkendelseskrav på tværs af kommuner.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at de offentlige myndigheder har fokus på at holde transaktionsomkostningerne lave, når private leverandører søger om at blive godkendt på et fritvalgsområde. Det kan fx ske ved at ensrette godkendelsesprocesserne og udforme mere standardiseret materiale til godkendelsesprocessen på tværs af myndigheder. Begge dele kan finde sted uden at standardisere selve godkendelseskriterierne, så det kommunale selvstyre forbliver intakt.

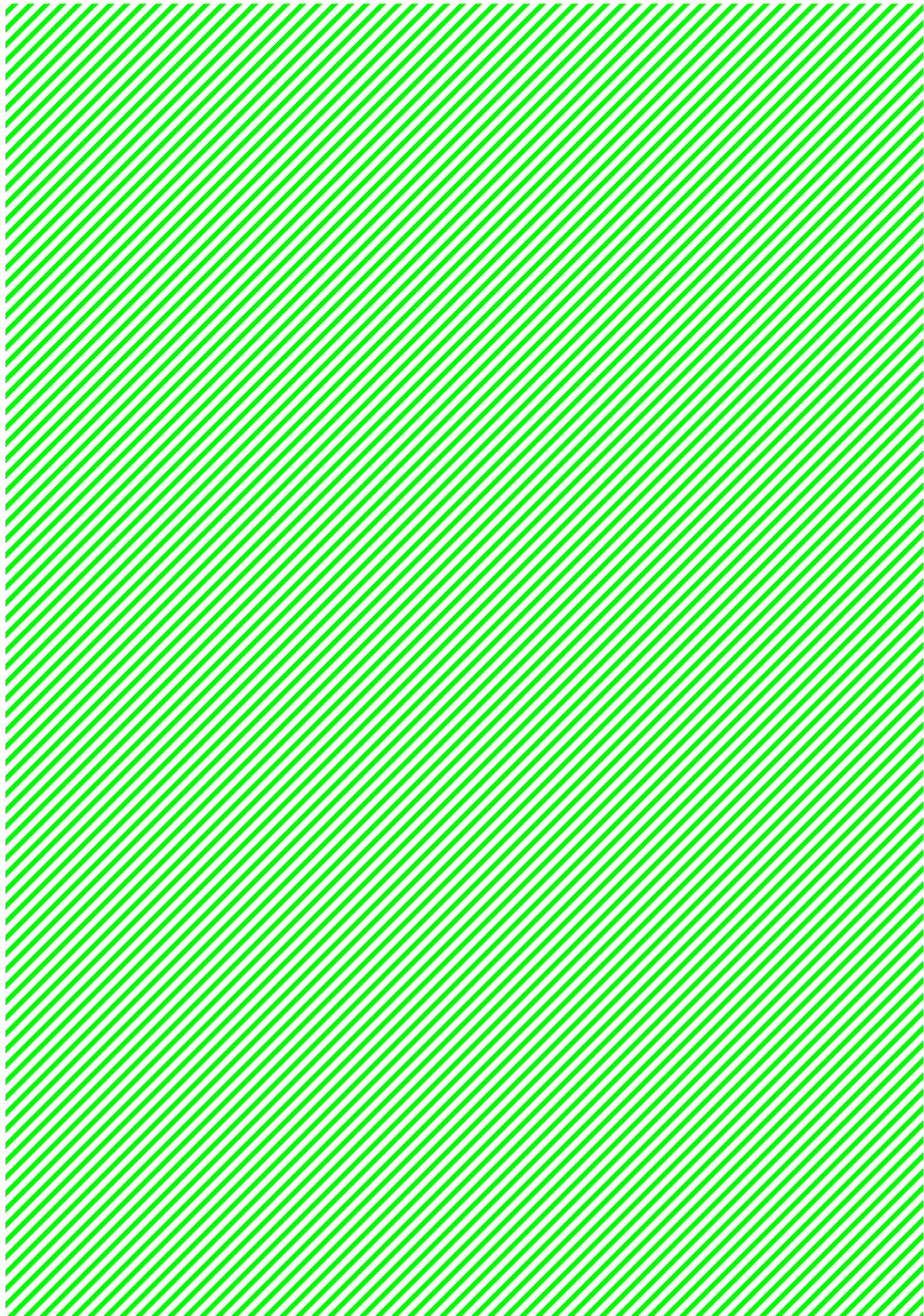
Selvom der er lave transaktionsomkostninger, er der ikke altid et tilstrækkeligt antal private leverandører til, at der kan skabes et effektivt løbende konkurrencepres. Herved går kommunen både glip af produktivetsgevinster gennem højere kvalitet for et givent omkostningsniveau (konkurrence på kvalitet) og produktivetsgevinster gennem lavere omkostninger for en given kvalitet (konkurrence på pris).

På ældreområdet er der fx tegn på, at det private marked for levering af personlig pleje har udviklet sig langsomt. Det kan tyde på, at der ikke er effektiv konkurrence mellem leverandørerne. Ændringen af særreglerne har gjort det nemmere for kommunerne at specificere deres kvalitetskrav og udbyde opgaverne for at opnå den laveste pris. Kommunerne giver efterfølgende borgerne frit valg mellem de udvalgte leverandører (minimum to leverandører).

Også på andre områder kan der være mulighed for at skabe konkurrence på både kvalitet og pris. På dagtilbudsområdet vil udlicitering af daginstitutioner under den kommunale forsyning i nogle tilfælde kunne skabe konkurrence på prisen, uden at det begrænser mangfoldigheden i dagtilbuddene. Erfaringer fra Sverige viser, at private leverandører godt kan stå for driften af mange institutioner, og dermed skabe mulighed for stordrift, og samtidig tillade institutionerne at have hver deres pædagogiske profil.

Der er andre muligheder for at kombinere frit valg med udbud, så det bliver mere attraktivt for private leverandører at byde på opgaverne. Det kan ske på områder, hvor en leverandør både får mulighed for at byde på fritvalgsopgaven og på opgaver, hvor leverandøren er sikret afsætning. Det kan fx ske, hvis udbud af levering af mad til beboere i kommunens plejecenter gør det mere attraktivt at tilbyde madservice under fritvalgsordningen.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige myndigheder kombinerer frit valg med udbud på fritvalgsområder, hvor der ikke er markedsmæssige forudsætninger for at skabe løbende konkurrence mellem leverandørerne.



Kapitel 6

Godt købmændskab og effektive offentlige indkøb

I 2012 købte den offentlige sektor varer og serviceydelser hos private virksomheder for omkring 300 mia. kr. svarende til 16 pct. af BNP.¹²⁶ Indkøbene dækker alt fra kuglepennene og kontorartikler til konsulenttydelser og rengøring. Dertil kommer offentlige udbud af bygge- og anlægsopgaver. Det er betydelige summer, og derfor er det vigtigt, at indkøbene bliver tilrettelagt og organiseret, så der bliver skabt så stor værdi for pengene som muligt. Kan man købe mere effektivt ind, kan der skabes et økonomisk råderum uden at skære i velfærden.

Stat, kommuner og regioner har gennem de senere år haft fokus på at effektivisere deres indkøb, herunder at holde transaktionsomkostningerne nede, opprioritere fokus på de totaløkonomiske besparelser og professionalisere indkøbsfunktionerne. En gennemgående tendens har været at centralisere indkøbene. Det er sket ved, at den enkelte kommune, region og statslige enhed har samlet en større del af sine indkøb i centrale indkøbsafdelinger. Centraliseringen er også sket ved, at standardvarer og serviceydelser i stigende grad bliver købt ind gennem fælles indkøbsaftaler på tværs af myndigheder eller gennem indkøbscentraler som Staten og Kommunernes Indkøbsservice (SKI) og Statens Indkøb (SI).

Øget centralisering af de offentlige indkøb kan give økonomiske besparelser, skærpe konkurrencen og gøre det nemmere at udbyde mere ressourcekrævende opgaver. Når indkøbene samles, og kompetencerne udnyttes mere effektivt, har de offentlige indkøbere mulighed for at købe mere effektivt ind. Færre udbud betyder også, at transaktionsomkostningerne falder – både for myndighederne og for de private leverandører. Det kan gøre det mere attraktivt for nye leverandører at byde på opgaverne, hvilket skærper konkurrencen.

Det kan fx være tidskrævende for medarbejderne i den enkelte børnehave at afsøge markedet for legeredskaber og finde den rigtige kombination af pris og kvalitet, når børnehavens legeplads skal renoveres. Der kan gå mange år, før der igen skal købes nye legeredskaber, og medarbejdernes markedskendskab kan derfor ikke bruges i andre sammenhænge. Hvis indkøbet i stedet blev varetaget af en medarbejder i en mere central indkøbsafdeling, kan markedskendskabet komme andre institutioner til gavn. Det betyder også, at det ikke er medarbejderen i den enkelte børnehave, der skal følge op overfor leverandøren, hvis legeredskaberne ikke viser sig at have den lovede kvalitet. Samlet set vil en central aftale kunne frigøre mere tid til børnene.

Men ikke alle varer og serviceydelser egner sig til at blive købt ind centralt. Hvis det offentlige samler sine indkøb hos færre leverandører, kan det hæmme konkurrencen og gøre det svært for nye leverandører at komme ind på markedet. Det gælder specielt for de markeder, hvor de offentlige indkøb udgør en stor andel af den samlede omsætning i markedet (fx hvis private aktører sjældent efterspørger legeredskaber). Der kan også være varer eller serviceydelser, hvor der er stort behov for fleksibilitet og individuelle løsninger, hvilket ikke harmonerer med den standardisering, der kan være nødvendig for at opnå mængderabatter.

Det er vigtigt at holde for øje, at centrale aftaler begrænser valgfriheden for den enkelte institution, hvilket brugerne kan opleve som en kvalitetsforringelse. Pædagogernes foretrukne leverandør af legeredskaber indgår måske ikke som leverandør på aftalen, eller varesortimentet omfatter måske ikke de legeredskaber, som pædagogerne helst vil have.

¹²⁶ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2012c): 7. På baggrund af www.statistikbanken.dk, tabel NAT01, tabel OFF3 samt tabel OFF14.

I sådan en situation ligger der en vigtig ledelsesmæssig opgave i at sikre, at aftalen er dækkende for brugernes behov, og at aftalen bliver brugt. Først da indfris de potentielle gevinster.

BOKS 14: VIDEN OM EFFEKTIVE OFFENTLIGE INDKØB

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at øge Danmarks produktivitet gennem mere effektive indkøb tager udgangspunkt i følgende forhold:

- I 2012 købte den offentlige sektor varer og serviceydelser for omkring 300 mia. kr. Dertil kommer indkøb af bygge- og anlægsopgaver.
- Fokus på økonomiske besparelser her og nu kan i nogle tilfælde føre til højere omkostninger på længere sigt. Det kan fx ske, hvis der ikke lægges vægt på kvalitet og totaløkonomi i udbudsmaterialet.
- Mange offentlige myndigheder har taget initiativ til at effektivisere deres indkøb, bl.a. ved at forbedre kompetencerne i deres indkøbsafdelinger og centralisere indkøbene. Myndighederne forventer, at tendensen til øget centralisering vil fortsætte.
- Øget centralisering af de offentlige indkøb kan give økonomiske besparelser, skærpe konkurrencen og løfte ressourcekrævende opgaver
 - Indkøb hos færre leverandører og et mindre sortiment kan betyde, at leverandørerne kan tilbyde mængderabatter. I nogle tilfælde kan der opnås en yderligere besparelse, hvis myndighederne forpligter sig til at købe en bestemt mængde, eller hvis leverandøren får stillet en forventet omsætning i udsigt.
 - Når der samlet set gennemføres færre udbud, falder transaktionsomkostningerne.
 - Bedre sammenhæng mellem kontraktsum og transaktionsomkostninger kan gøre det mere attraktivt for nye leverandører at byde på opgaven.
 - Større og mere professionelle indkøbsafdelinger kan i nogle tilfælde løfte opgaver, der er for ressourcekrævende for den enkelte indkøber. Det kan give bedre indkøbsaftaler og en større grad af kontrol med leverandørerne.
- Nogle varer og serviceydelser egner sig ikke til centrale indkøbsaftaler
 - Når indkøbene samles, øges risikoen for, at de offentlige indkøb udgør en for stor del af den samlede omsætning i markedet. Det kan hæmme konkurrencen og gøre det svært for nye leverandører at træde ind på markedet.
 - Hvis behovene er meget forskellige, kan det være svært at indgå aftaler, der er dækkende for brugernes behov. Hvis der alligevel indgås aftaler, og de er frivillige, kan det betyde, at aftalerne ikke bliver brugt. Hvis aftalerne er forpligtende, kan det i værste fald gå ud over produktiviteten i den enkelte enhed.
 - Hvis brugernes behov og indkøbsprocesser er meget forskellige, kan indkøbsaftalerne blive komplekse at anvende, så transaktionsomkostningerne stiger for både den offentlige ordregiver og leverandøren. Meget komplekse indkøbsaftaler kan også føre til, at leverandøren indregner en ekstraomkostning, så prisen stiger.
- Der er begrænset systematisk viden om, i hvilket omfang de centrale aftaler bliver brugt, og hvad aftalerne har betydet for produktiviteten i den offentlige sektor.

Produktivitetskommissionen ser et potentiale i at øge produktiviteten i den offentlige sektor gennem bedre offentlige indkøb. Hvis de offentlige indkøb tilrettelægges, så der skabes effektiv konkurrence om indkøbsaftalerne, kan det også have en gunstig effekt på produktiviteten i den private sektor.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem mere effektive indkøb anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Offentlige myndigheder og indkøbscentraler har fokus på totaløkonomien frem for kortsigtede besparelser, når de køber ind. Det kan fx ske ved at stille krav til totalomkostninger, når der er store omkostninger forbundet med at bruge, vedligeholde og/eller at bortskaffe varen eller serviceydelsen efter købet.
- Offentlige myndigheder løbende overvejer, hvor indkøbs- og udbudsopgaverne løses mest effektivt, herunder om opgaverne skal løses decentralt, via samarbejde med andre offentlige myndigheder eller via centralt indgåede aftaler.
- Centrale aftaler indrettes, så de understøtter produktiviteten i den offentlige sektor. Konkret anbefales det, at
 - Centrale aftaler indgås for varer og serviceydelser, hvor behovene og/eller indkøbsprocesserne er ens og mulige at standardisere, og hvor der er tilstrækkelig konkurrence i markedet.
 - Centrale aftaler, som indgås på vegne af tilsluttede myndigheder, udformes, så de er attraktive for brugerne både med hensyn til pris, kvalitet og valgmuligheder.
 - Offentlige ledere på alle niveauer sikrer høj grad af aftaleoverholdelse, så gevinsterne ved centrale aftaler høstes. Det gælder både i forhold til de aftaler, som myndighederne i kommuner og regioner er forpligtet til at overholde og i forhold til de aftaler, som myndighederne på overordnet niveau selv har valgt at deltage i.
- Der igangsættes en undersøgelse af, om der er potentiale for at gøre indkøb gennem de offentlige indkøbscentraler mere effektive. Konkret anbefales det, at
 - Indkøbscentralerne løbende evaluerer deres indkøbsaftaler, samt at evalueringerne gøres offentligt tilgængelige. Evalueringerne kan med fordel undersøge, hvilken markedsindflydelse den offentlige sektor opnår ved at samle sine indkøb, brugertilfredsheden, graden af aftaleoverholdelse samt aftalernes totaløkonomiske besparelser.
 - Det undersøges, om organiseringen af de nuværende indkøbscentraler, herunder SKI og SI, kan styrkes med henblik på at øge fokus på at høste produktivitetsgevinster.

6.1 Det offentlige er en stor indkøber

De offentlige indkøb kan overordnet set inddeles i tre kategorier: Køb af standardvarer og serviceydelser, komplekse varer og serviceydelser samt nye løsninger.¹²⁷

Standardvarer og -serviceydelser omfatter eksempelvis papir, kuglepenne, computere, kontormaskiner samt rengørings- og vagtydelser. Disse varer og serviceydelser er karakteriseret ved, at behovene og kvalitetskravene ofte er ens på tværs af offentlige institutioner. Langt de fleste offentlige institutioner har fx brug for computere. Der vil typisk være mange private (danske såvel som udenlandske) leverandører og et modent marked, hvor også private virksomheder handler. Næsten en fjerdedel af de samlede offentlige indkøb omfatter denne type varer og serviceydelser.

Komplekse varer og serviceydelser omfatter alt lige fra it-ydelser, konsulenttydelser (fx ingeniører og tekniske konsulenter) til hospitals- og laboratorieudstyr. Der er tale om relativt velkendte varer og serviceydelser, hvor selve indkøbsprocessen i nogle tilfælde kan standardiseres, men hvor selve varen eller serviceydelsen skal tilpasses den enkelte institutions konkrete behov. I nogle tilfælde er der et modent privat marked, mens der på andre områder kan være få private leverandører. Det kan fx være tilfældet, hvis en serviceydelse historisk set har været produceret af den offentlige sektor (fx børnepasning). De komplekse varer og serviceydelser udgør næsten tre fjerdedele af de offentlige indkøb.

Endelig kan de offentlige myndigheder på nogle områder have en fælles udfordring, der kræver køb af nye løsninger. Nye løsninger kan enten være helt ny teknologi eller anvendelse af eksisterende teknologi til nye formål. Løsningen er ny for myndigheden, og i nogle tilfælde vil den også være ny for leverandøren og markedet. Det kan være velfærdsteknologiske løsninger som for eksempel intelligente bleer i hjemmeplejen, vasketoiletter og nye løfte- og rengøringsteknologier samt miljøteknologiske løsninger som for eksempel et nyt varselingssystem til badevandskvalitet, teknologi til håndtering af spildevand mv. Der vil ofte være tale om umodne markeder.

Uanset hvad det offentlige køber ind, er der behov for hele tiden at sikre, at indkøbet bliver tilrettelagt og organiseret, så der bliver skabt så stor værdi for pengene som muligt. Næste afsnit beskriver nogle af de initiativer, som offentlige myndigheder har iværksat for at effektivisere deres indkøb.

6.2 Der er fokus på at effektivisere de offentlige indkøb

I efteråret 2013 præsenterede regeringen en *Strategi for intelligent offentligt indkøb*, der indeholder tre målsætninger for tilrettelæggelsen af de offentlige indkøb: Effektivitet, innovation og kvalitetsudvikling samt bæredygtighed. Formålet er, at det offentlige i højere grad skal købe ind bedst til prisen – over tid.

Bedst til prisen betyder, at de offentlige indkøb tilrettelægges, så der opnås den laveste pris på en vare eller serviceydelse af en given kvalitet. Det betyder også, at der er fokus på at holde transaktionsomkostningerne nede.

Bedst over tid betyder, at indkøbet ikke kun skal sikre besparelser her og nu, men skal have fokus på totaløkonomien i hele brugsperioden. Det betyder også, at indkøbene skal understøtte konkurrencen i markedet og give plads til, at de private leverandører kan innovere og udvikle kvaliteten i opgaveløsningen.

¹²⁷ Regeringen (2013): 13-14. Fordelingen af indkøbene mellem de tre typer varer er opgjort ved kontraktværdien, der er baseret på 1.245 udbud fra EU's Tenders Electronic Daily (TED) database, hvor alle EU-udbud bliver offentliggjort.

Fokus på totaløkonomi kan forstås bredt. I mange tilfælde vil fokus på totaløkonomi betyde, at de offentlige indkøbere ikke kun kigger på prisen, men også på kvaliteten af varen eller serviceydelsen. En billig computer er måske ikke billig på sigt, hvis den er langsom eller mindre stabil i drift. Her kan vægt på kvalitet i udbudsmaterialet styrke fokus på totaløkonomien.

I andre tilfælde betyder fokus på totaløkonomi, at de offentlige indkøbere vægter alle omkostninger knyttet til anskaffelse og anvendelse af en vare eller serviceydelse. På Københavns Universitet koster det fx masser af strøm at nedfryse forskningsmateriale til minus 80 grader. Men universitets indkøbsafdeling har indgået en aftale om køb af 200-400 fryserne ud fra en samlet pris, hvor leverandøren skal levere, tilslutte, sætte gang i og drive fryserne i en garantiperiode. Indkøbsafdelingen vurderer, at man hermed har høstet en totaløkonomisk besparelse, der ligger mellem 14 og 28 mio. kr. over de næste fire år.¹²⁸

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige myndigheder og indkøbscentraler har fokus på totaløkonomien frem for kortsigtede besparelser, når de køber ind. Det kan fx ske ved at stille krav til totalomkostninger, når der er store omkostninger forbundet med at bruge, vedligeholde og/eller bortskaffe varen eller serviceydelsen efter købet.

KL angiver i sit indlæg i forbindelse med denne rapport, at kommunerne gerne vil styrke fokus på totalomkostningerne, men at det ofte viser sig at være metodisk kompliceret. KL efterlyser, at der bliver udviklet fælles modeller og metoder. På dette område kan der være hjælp på vej. I forbindelse med strategien for intelligent offentlig efterspørgsel har regeringen bl.a. planlagt at udvikle flere værktøjer til totalomkostningsberegninger gennem et tværføntligt og tværsektorielt samarbejde med erhvervsorganisationer, KL, Danske Regioner mv.¹²⁹ SKI stiller også totalomkostningsberegneren til rådighed på sin hjemmeside. Det drejer sig om beregnere i forbindelse med stationære og bærbare computere, skærme samt multifunktionsmaskiner og printere.¹³⁰

For at hjælpe kommunerne med at tilrettelægge deres indkøb mere effektivt har KL kortlagt indkøbspraksis hos fire kommuner og ét indkøbsfællesskab, der har gode erfaringer med at effektivisere deres indkøb. På den baggrund har KL opstillet 15 redskaber, jf. boks 15. Redskaberne understreger vigtigheden af, at den ansvarlige ledelse sætter mål, sikrer at målene er forankret på alle ledelsesniveauer og helt ud til den enkelte institution, samt at ledelsen følger op på, at målene bliver indfriet. Samtidig anbefales det, at kommunerne centraliserer ansvaret for indkøbsaftaler og indkøbskoordinering. Fordele og ulemper ved øget centralisering beskrives senere i dette kapitel.

¹²⁸ Se casebeskrivelse for Københavns Universitet fra TCO-seminar på www.ansvarligeindkob.dk, Nyt om totalomkostninger.

¹²⁹ Regeringen (2013): 40.

¹³⁰ SKI (2013b) samt www.ski.dk/viden/Sider/TCO-beregning.aspx.

Målsætninger og prioriteringer

1. Formuler en klar indkøbsstrategi og skab ledelsesmæssig forankring.
2. Opstil specifikke effektiviseringsmål.
3. Lav en model for, hvordan indkøbseffektiviseringer skal realiseres, så gevinsterne kan indgå i den politiske prioritering.
4. Gør standardisering, forpligtelse og volumen til generelle principper for indkøbsaftaler.
5. Foretag en systematisk prioritering af udbud og lav en udbudsplan.
6. Lav løbende dokumentation og afrapportering af resultaterne.

Organisatorisk forankring

7. Centraliser ansvaret for indkøbsaftaler og indkøbskoordinering.
8. Opbyg en stærk indkøbsafdeling med de rette kompetencer og en god arbejdsdeling.
9. Understøt en decentral forankring og ansvar for anvendelse af centrale indkøbsaftaler (compliance).
10. Skab synlighed om indkøbsafdelingen i hele den kommunale organisation og understøt dialog med decentrale indkøbere.
11. Gør jeres fælleskommunale indkøbsfællesskab forpligtende og fast struktureret.

Implementering og styring af aftaler

12. Overvej om systemunderstøttet ledelsesinformation kan styrke kommunens implementering af strategi og aftaler.
13. Overvej om elektroniske indkøbssværktøjer og E-auktioner kan styrke indkøbsafdelingens udbudsarbejde og give bedre aftaler.
14. Inddrag brugerne i kravspecificering og udarbejdelse af udbud.
15. Opbyg en dialog med de vigtigste leverandører og overvej hvilke styringsredskaber der kan sikre leverandørernes overholdelse af aftaler.

Et eksempel på en kommune, der har effektiviseret sine indkøb, er Odense Kommune, jf. boks 16. Erfaringerne fra Odense viser, at det kan være en god investering for en offentlig myndighed at opruste i indkøbsafdelingen, og understreger vigtigheden af, at indkøbsstrategien er forankret i hele organisationen. Derudover var et væsentligt element hos kommunen, at ledelsen fra starten satte klare mål for, hvilke besparelser man ønskede at opnå gennem mere effektive indkøb. En del af gevinsten blev dog også opnået ved et lavere serviceniveau på visse serviceydelser og udtrykker således ikke nødvendigvis en produktivtetsgevinst.

¹³¹ KL (2012): 6.

BOKS 16: NY INDKØBSSTRATEGI I ODENSE KOMMUNE¹³²

Odense Kommune har gode erfaringer med at implementere en central indkøbsstrategi i en decentraliseret forvaltning.

Som følge af de strammere krav til de kommunale budgetter i kølvandet på den økonomiske krise vedtog den politiske ledelse en ny effektiviseringsstrategi, der satte bedre indkøb på den politiske dagsorden. Indkøbsafdelingen udarbejdede en business case på det samlede indkøb, der synliggjorde det ekstra økonomiske råderum, kommunen kunne skabe ved at realisere gevinster på indkøb. Business casen gjorde det klart, at skulle potentialet indfris, så krævede det politisk prioritering. Gevinstrealiseringen ville nemlig kræve en investering i en fordobling af indkøbsafdelingen samt en reduktion af serviceniveauet på visse serviceydelser. Investeringen påførte kommunen ekstra udgifter svarende til seks mio. kr. årligt.

I år 2010 vedtog man en indkøbsstrategi, der indeholdt et mål for besparelserne på 206 mio. kr. frem mod 2013. Strategien blev forankret i en styregruppe bestående af indkøbs- og udbudschefen, stadsdirektøren, økonomidirektøren, it-chefen og økonomi- og afdelingscheferne fra forvaltningerne. Et sigte i indkøbsstrategien var at forsøge at ændre kulturen for indkøb i kommunen ved at sikre, at strategien blev forankret i hele organisationen. Indkøbsstrategien formulerede det således: "Gevinsten eksisterer først, når den er sikret gennem ændret indkøbsadfærd, og ikke når den truer i budgettet".

I dag er 97 pct. af de ønskede besparelser indhøstet, og Odense Kommune har sat nye mål for bedre indkøb frem mod 2015.¹³³

6.3 Øget centralisering i organiseringen af de offentlige indkøb

I 2012 stod staten for 21 pct. af de offentlige indkøb, regionerne for 20 pct., kommunerne for 28 pct. og de offentlige virksomheder for 31 pct.¹³⁴ Disse myndigheder har hver især ansvaret for at sikre, at deres indkøb gennemføres så effektivt som muligt. I en undersøgelse fra Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013b) svarer 94 pct. af de adspurgte kommuner, at der er sket en oprustning på indkøbsområdet de sidste tre år. Alle fire regioner, der har svaret på spørgsmålene, angiver, at de har oprustet. Undersøgelsen viser også, at 92 pct. af de adspurgte kommuner og fire regioner vurderer, at der er behov for yderligere oprustning på indkøbsområdet de næste tre år.¹³⁵

De offentlige myndigheder har organiseret deres indkøb forskelligt. En fælles tendens er dog, at indkøbende i stigende grad foregår centralt, enten i centrale indkøbsafdelinger eller gennem fælles aftaler på tværs af myndigheder. Centrale indkøb foregår enten gennem udbud af en kontrakt på en bestemt vare eller serviceydelse eller gennem udbud af en rammeaftale. 52 pct. af de adspurgte kommuner forventer øget centralisering af indkøbene gennem mere samarbejde i indkøbsfællesskaber de kommende tre år, mens det samme er tilfældet for to af fire regioner.¹³⁶

¹³² KL (2012): 29 samt oplysninger fra Odense Kommune.

¹³³ Odense Kommune oplyser, at kommunen har en målsætning om besparelser for 97 mio. kr. frem mod 2015 gennem "strategisk indkøb". Et strategisk indkøb omfatter en helhedsorienteret, gennemgribende foranalyse, hvor et indkøbsområdes ledelsesmæssige, organisatoriske, logistiske, markeds- og kvalitetsmæssige elementer analyseres i et tværgående samarbejde imellem forvaltningerne og indkøbsafdelingen.

¹³⁴ Offentlige virksomheder omfatter bl.a. Banedanmark, Seruminstittutet samt kommunale forsynings- og transportselskaber. Se Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013c): 7.

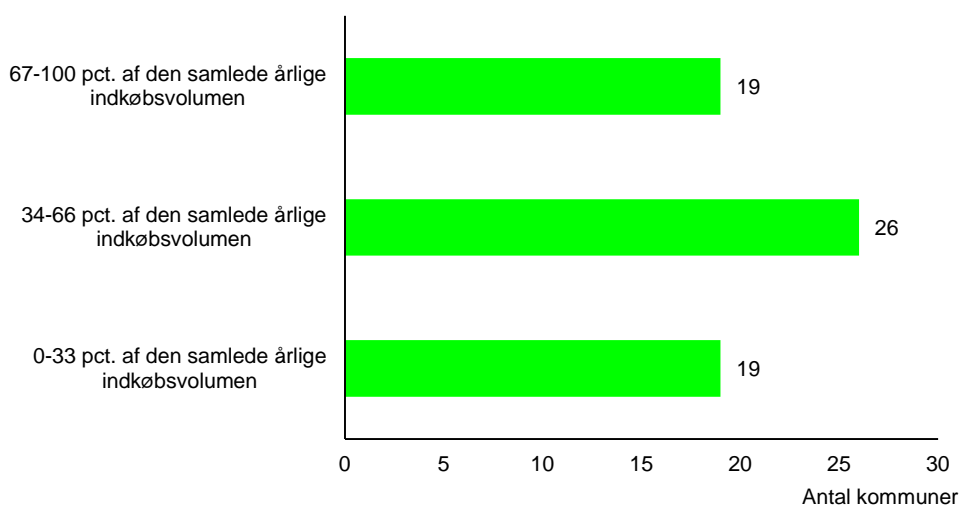
¹³⁵ Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013b): 26, 33. 87 kommuner og fire regioner har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen.

¹³⁶ Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013b): 36.

Organisering af de kommunale indkøb

I kommunerne er indkøbene fordelt på de enkelte institutioner (fx en børnehave), forvaltningerne (fx børne- og ungdomsforvaltningen) og den centrale indkøbsafdeling i kommunen. I en spørgeskemaundersøgelse svarer 85 ud af 87 kommuner, at de har en central indkøbsafdeling¹³⁷, men figur 20 viser, at det er forskelligt, hvor stor en del af de samlede indkøb, der er placeret i indkøbsafdelingen. I 19 ud af 64 kommuner varetager den centrale indkøbsafdeling således mellem 67 og 100 pct. af den samlede årlige indkøbsvolumen.

FIGUR 20: INDKØBSVOLUMEN I KOMMUNERNES CENTRALE INDKØBSAFDELINGER



Note: 64 kommuner har svaret.

Kilde: Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013b): 12.

Kommunens centrale indkøbsafdeling kan vælge at indgå fælles aftaler med indkøbsafdelinger i andre kommuner, eller den kan vælge at benytte sig af de rammeaftaler (se afsnit 6.5 for en beskrivelse af rammeaftaler), som fælles-offentlige indkøbscentraler som SKI og SI har udbudt.¹³⁸

På nuværende tidspunkt findes der 12 kommunale indkøbsfællesskaber, og kun 12 ud af 98 kommuner er ikke medlem af et indkøbsfællesskab.¹³⁹ Et eksempel på et indkøbsfællesskab er KomUdbud, der består af 15 kommuner. På generalforsamlingen i KomUdbud bliver det afgjort, hvilke områder indkøbsfællesskabets aftaler skal dække. Kommunerne skiftes til at have ansvar for at indgå aftaler på vegne af de øvrige medlemmer, og kommunernes størrelse og tidligere erfaring afgør, hvilke områder de får ansvar for.¹⁴⁰ På it-området arbejder indkøbscentralen KOMBIT med at udbyde it-systemer på vegne af kommunerne.

¹³⁷ Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013b): Bilag 2b, tabel 2.1 og tabel 2.5. Størrelsen på indkøbsafdelingerne varierer også. Antallet af medarbejdere i indkøbsafdelingen er højest i de kommuner, hvor indkøbsafdelingen varetager en høj andel af den samlede indkøbsvolumen.

¹³⁸ Den formelle definition af en indkøbscentral fremgår af udbudsdirektivets artikel 1, stk. 10: "Ved "indkøbscentral" forstås en ordregivende myndighed, der indkøber varer og /eller tjenesteydelser for andre ordregivende myndigheder, eller indgår offentlige kontrakter eller rammeaftaler om bygge- og anlægsarbejder, varer eller tjenesteydelser for andre ordregivende myndigheder." I denne rapport betragtes SKI, SI, KOMBIT og Amgro som indkøbscentraler, selvom enkelte kommunale indkøbsfællesskaber i henhold til EU's udbudsdirektiv også kan betragtes som indkøbscentraler.

¹³⁹ IKA (2013).

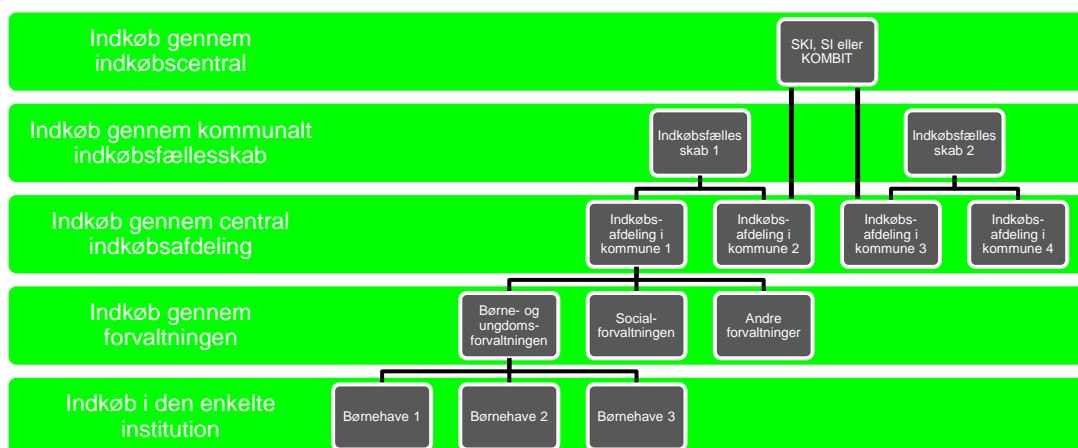
¹⁴⁰ Case 9 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

SKI indgår aftaler på vegne af den offentlige og halvoffentlige sektor, herunder kommunerne.¹⁴¹ SKI's rammeaftaler kan enten være *frivillige* eller *frivilligt-forpligtende* at anvende for brugerne. De frivilligt-forpligtende adskiller sig fra de frivillige ved, at: a) de er målrettet kommunerne¹⁴², b) kommunerne i tilslutningsfasen (inden kontrakten udbydes) melder en forventet indkøbsvolumen ind, og c) kommunerne i tilslutningsfasen til den endelige aftale samtidig forpligter sig til at benytte rammeaftalen i alle de tilfælde, hvor rammeaftalens sortiment kan dække kommunens behov. Antal tilmeldte kommuner og forventet volumen fremgår således af udbudsmaterialet.

Det er frivilligt for kommunerne at tilmelde sig i tilslutningsfasen til de frivilligt-forpligtende rammeaftaler.¹⁴³ I økonomiaftalen mellem KL og Regeringen for 2012 blev det aftalt, at SKI frem mod 2015 skal have etableret minimum 15-20 koordinerede og (frivilligt-) forpligtende kommunale rammeaftaler. Målet er, at størstedelen af kommunerne skal tilslutte sig de nye rammeaftaler.¹⁴⁴ På nuværende tidspunkt er der 13 frivilligt-forpligtende kommunale rammeaftaler.¹⁴⁵ Hvis SKI ikke har indgået en aftale for en vare eller ydelse, kan kommunen også benytte indkøbsaftaler indgået af SI, der er beskrevet nedenfor.

Figur 21 giver et overblik over de muligheder, kommunerne har for at organisere deres indkøb.

FIGUR 21: ORGANISERING AF KOMMUNERNES INDKØB



Kilde: Produktivitetskommissionen.

¹⁴¹ SKI er et not for profit-selskab, der økonomisk skal hvile i sig selv. Staten ejer 55 pct. af aktierne, og KL ejer 45 pct.

¹⁴² Styregruppen for forpligtende indkøbsaftaler har fornyeligt besluttet, at regioner, halvoffentlige virksomheder og statslige institutioner i princippet fremadrettet kan eftertilmelde sig forpligtende rammeaftaler hos SKI. Styregruppen træffer en konkret beslutning for hver enkelt aftale.

¹⁴³ Bemærk at kommunen ikke er forpligtet til at købe en bestemt mængde eller for et bestemt beløb, men alene er forpligtet til at anvende rammeaftalen hver gang der foretages et indkøb af en varegruppe, der er dækket af rammeaftalen. Hvis en kommunes anvendelse af en forpligtende rammeaftale ikke stemmer overens med det forventede, så kan SKI eller KL tage initiativ til at indgå i dialog med kommunen om årsagerne til den manglende aftaleoverholdelse. Se SKI (2013b).

¹⁴⁴ Regeringen og KL (2011): 8.

¹⁴⁵ Se www.ski.dk, forpligtende indkøbsaftaler.

Organisering af regionernes indkøb

På samme måde som i kommunerne foregår en del af regionernes indkøb på sundhedsområdet ude på den enkelte enhed, men størstedelen af indkøbene varetages af den centrale indkøbsafdeling i regionen. I én af fire adspurgte regioner står indkøbsafdelingen for op mod 65 pct. af de samlede indkøb, mens indkøbsafdelingen i de resterende tre regioner i undersøgelsen står for 70 og 100 pct. af indkøbene.¹⁴⁶

Også regionerne gennemfører fælles udbud, fx i forbindelse med indkøb af it-udstyr. I 2008 gennemførte fire regioner et fællesudbud af scannere til kræftområdet, og fornyligt har regionerne annonceret et fælles udbud af udstyr og forbrugsartikler til fem plasmaferesecentre.¹⁴⁷ De regionale fællesindkøb er oftest organiseret ved, at ansvaret for at udbyde aftaler roterer mellem de fem regioner.¹⁴⁸ I Amgros har regionerne samlet deres indkøb af medicin og høreapparater. Amgros blev etableret i 1990 og omsætter årligt for seks mia. kr.¹⁴⁹

Organisering af statens indkøb

De statslige myndigheder er i princippet selv ansvarlige for deres indkøb. Statslige myndigheder skal dog følge statens indkøbspolitik, bl.a. via kravet om, at ministerierne skal koordinere relevante indkøbsaktiviteter på koncernniveau, og at ministerierne har pligt til at medvirke til gennemførelsen af Statens Indkøbsprogram. Således forpligter *Cirkulære om indkøb i staten* de statslige institutioner til at købe ind via SI's rammeaftaler.

Frem til 2006 var SKI den eneste indkøbscentral, der indgik aftaler for både kommunerne og de statslige institutioner. I 2006 blev SI oprettet med det formål at effektivisere de statslige indkøb. Baggrunden var en beretning fra Rigsrevisionen, der påpegede, at staten kunne realisere betydelige besparelser ved i højere grad at indgå forpligtende rammeaftaler samt at koordinere og standardisere indkøbene.¹⁵⁰ I dag varetager SI 29 aftaler for de statslige institutioner, der dækker ca. 15 pct. af de statslige indkøb.¹⁵¹

Hvis de statslige institutioner har behov for at købe en vare eller serviceydelse, der ikke er dækket af en af SI's aftaler, kan de bruge en af SKI's frivillige rammeaftaler. Hvis statslige institutioner ønsker at anvende SKI's rammeaftaler på områder, hvor der eksisterer en parallel SI aftale, skal de overfor Moderniseringsstyrelsen dokumentere, at anskaffelsen ikke er omfattet af SI's aftaler og indberette indkøbet på SKI's rammeaftaler til Moderniseringsstyrelsen.¹⁵²

6.4 Centraliserede indkøb kan både styrke og svække produktiviteten

Øget centralisering af de offentlige indkøb kan give økonomiske besparelser, bedre udnyttelse af kompetencerne og skærpet konkurrence. Disse faktorer vil trække i retning af højere produktivitet i både den private og offentlige sektor. Men ikke alle varer og serviceydelser egner sig til fælles indkøb. Mens centrale aftaler i nogle tilfælde gør det mere attraktivt for nye leverandører at byde på opgaven, fordi kontraktværdien er større, kan aftalerne i andre tilfælde hæmme konkurrencen og gøre det svært for nye leverandører at træde ind på markedet. Og når brugernes behov og indkøbsprocesser er forskellige, risikerer aftalerne at blive dyre og mindre dækkende for brugernes behov. Som beskrevet nedenfor, vil disse faktorer trække i retning af lavere produktivitet i både den private og offentlige sektor.

¹⁴⁶ Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013b): 14.

¹⁴⁷ Plasmaferese er en behandling, hvor blodvæsken (plasmaet) skilles fra blodlegemerne og skiftes ud med en tilsvarende væske (albumin) eller med plasma fra bloddonorer.

¹⁴⁸ Se www.regioner.dk, Nyheder november 2008 og november 2013.

¹⁴⁹ Se www.amgros.dk, Presse, Faktablade samt Udbudsrådet (2011): 118.

¹⁵⁰ Rigsrevisionen (2006).

¹⁵¹ Se www.statensindkob.dk, Statens indkøbsaftaler.

¹⁵² Se "Forpligtende aftaler" på www.ski.dk samt Finansministeriet (2012), § 5.

Hvorvidt centralisering af de offentlige indkøb har en gavnlig virkning på produktiviteten vil således bero på en afvejning af forskellige hensyn. Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde udarbejdede i 2013 en analyse af de offentlige myndigheders indkøbsfunktioner og anbefalede i den forbindelse, at offentlige myndigheder "... *forholder sig strategisk til, hvor indkøbs- og udbudsopgaverne løftes mest effektivt, herunder om opgaverne skal løftes lokalt, via samarbejde med andre offentlige myndigheder eller via centralt indgåede aftaler.*"¹⁵³

Det strategiske element betyder, at de offentlige myndigheder ikke har som mål at udbyde flest mulige aftaler selv, men i stedet tilføre størst mulig værdi til indkøbene i form af konkurrenceudsættelse og effektivisering. Det har mindre betydning, hvem der står bag det enkelte udbud, og centrale aftaler bringes i spil, når de er attraktive. Produktivitetskommissionen kan tilslutte sig denne anbefaling. Nedenfor gøres rede for nogle af de forhold, som bør indgå i myndighedernes overvejelser om at indgå centrale aftaler.

Set i lyset af de forskellige fordele og ulemper ved centraliserede indkøb, anbefaler Produktivitetskommissionen, at myndighederne indgår centrale aftaler for køb af varer og servicesydelser, hvor behovene og/eller indkøbsprocesserne er ens og mulige at standardisere, og hvor der er tilstrækkelig konkurrence i markedet.

Centralisering kan give økonomiske besparelser

Centralisering betyder, at der samlet set bliver gennemført færre udbud, så transaktionsomkostningerne falder. Det frigiver et økonomisk råderum i den offentlige sektor. Centralisering kan også mindske transaktionsomkostningerne for de private leverandører, fordi de skal udforme færre tilbud og slipper for at skulle servicere mange kunder med differentierede kontraktvilkår.

For nogle typer af varer og servicesydelser kan de offentlige myndigheder forhandle sig til en lavere pris, hvis de køber stort ind. Det vil specielt være tilfældet, når der er stordriftsfordele i produktionen for de private leverandører, så omkostningerne per produceret enhed falder, når produktionen stiger. Myndighederne opnår typisk mængderabatterne ved at standardisere, koordinere og forpligte deres indkøb.¹⁵⁴

- *Standardisering:* Indkøbene samles til færre varettyper, hvormed man samler volumen på de tilbageværende varettyper.
- *Koordinering:* Indkøbene samles hos færre leverandører, hvormed man skaber større volumen hos de valgte leverandører.
- *Forpligtelse:* Forpligtende aftaler sikrer en stabil efterspørgsel og større sikkerhed for stor volumen for de valgte leverandører i kontraktens løbetid.

Centralisering kan også betyde, at de offentlige myndigheder står i en bedre forhandlingssituation på markeder, der er karakteriseret ved en eller flere dominerende sælgere med ekstra profit. Ved at udøve købermagt kan den offentlige myndighed få del i profitten hos de dominerende sælgere.¹⁵⁵ Amgros står fx i en bedre forhandlingssituation overfor store medicinalfirmaer end det enkelte sygehus, hvilket kan betyde, at sygehusene får adgang til billigere medicin.

¹⁵³ Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013b): 8.

¹⁵⁴ Se Rigsrevisionen (2006): 7 samt Finansministeriet og KL (2011): 6.

¹⁵⁵ Når offentlige myndigheder udnytter sin købermagt, er det ikke i sig selv en gevinst for samfundet, fordi ressourcerne blot bliver omfordelt fra den private til den offentlige sektor. Indirekte vil der dog være en samfundsøkonomisk gevinst, fordi den lavere offentlige udgift muliggør lavere skatter og dermed reducerer det effektivitetstab, som skatteopkrævningen medfører (i form af lavere arbejdsudbud og investeringslyst mm.). Købermagt kan også få negative konsekvenser, hvis leverandørerne bliver så økonomisk pressede, at de forringer kvaliteten eller nedprioriterer investeringer i innovation.

Centralisering kan betyde bedre udnyttelse af kompetencerne

Større og mere professionelle indkøbsafdelinger kan i nogle tilfælde løfte opgaver, der er for ressourcekrævende for den enkelte indkøbsafdeling eller institution. Det kan give bedre indkøbsaftaler og en større grad af kontrol med leverandørerne på indkøbsaftalerne. Det er især tilfældet ved komplekse udbud (fx kompleks it-rådgivning og systemudvikling), der kræver mange forskellige kompetencer hos indkøbsmedarbejderne – kompetencer som de enkelte institutioner, forvaltninger eller indkøbsafdelinger kan have svært ved at opbygge. Det kan også være tilfældet, når der er behov for at stille specielle krav i udbudsprocessen eller foretage markedsundersøgelser.

Større indkøbsafdelinger kan også have nemmere ved at følge op over for leverandørerne, hvis en bruger opdager, at en underleverandør fx ikke har overholdt de internationale krav til arbejdsforhold.¹⁵⁶ I foråret 2013 gik 18 kommuner sammen om at købe computere via en rammeaftale hos SKI. Dell A/S vandt udbuddet, der bidrog med en besparelse på ti mio. kr. sammenlignet med maksimumpriserne på aftalen.¹⁵⁷ Efterfølgende anklagede det private researchcenter Danwatch Dells computere for at blive produceret under kritisable arbejdsforhold i Kina. SKI krævede derfor en redegørelse fra Dell A/S og de andre leverandører på SKI's aftaler i forhold til, om leverandørerne overholder de ti principper i FN Global Compact og ILO-konventionen, og afventer nu rapportens konklusioner.¹⁵⁸ I sådanne tilfælde er det en fordel, at SKI har de interne kompetencer til at følge op på, om leverandørerne overholder de fastsatte CSR-krav.

I næste kapitel beskrives også, hvordan kommuner og regioner ofte er for små enheder til at kunne foretage innovationsfremmende indkøb alene. Også på dette område kan der være behov for øget samarbejde og koordinering på tværs af offentlige myndigheder for at udnytte fordele ved indkøb i større skala og sikre, at eventuelle udviklingsomkostninger og risici deles.

Centrale aftaler kan både skærpe og hæmme konkurrencen

Bedre sammenhæng mellem kontraktsum og transaktionsomkostninger kan nemlig gøre det mere attraktivt for nye leverandører (herunder udenlandske) at byde på opgaven, hvormed konkurrencen skærpes.

Men når indkøbene samles, øges også risikoen for, at de offentlige indkøb udgør en for stor del af den samlede omsætning i markedet. Det kan hæmme konkurrencen, fordi leverandøren på de centrale aftaler kan udkonkurrere andre leverandører på markedet, og fordi nye leverandører får svært ved at træde ind på markedet. Større udbud kan også udelukke små og mellemstore leverandører fra at byde på en opgave og derigennem mindske konkurrencen på sigt. Det kan fx ske, hvis virksomhederne ikke har kapacitet til at levere en tilstrækkelig stor volumen, hvis leverancen skal tilpasses mange brugeres forskellige krav, eller hvis kontrakten er sammensat af forskellige typer produkter eller serviceydelser (fx levering af it-udstyr samt efterfølgende service).

Virksomhederne har mulighed for at gå sammen i konsortier, så de bedre kan opfylde kravene. Det kan dog medføre andre problemer (se afsnit 6.5).

¹⁵⁶ Der kan også være et samspil mellem kompetencer, arbejdsdeling og transaktionsomkostninger. Hvis centraliseringen giver en bedre arbejdsdeling, fx mellem en kommune og SKI, så kan det få transaktionsomkostningerne per udbud til at falde over tid. Det er specielt relevant for de serviceydelser, som det kræver helt særlige kompetencer og store transaktionsomkostninger at udbyde. Det kan fx være kompleks it-rådgivning og systemudvikling. Her kan der være en læringsproces i forbindelse med udbud, der betyder, at transaktionsomkostninger vil aftage når udbudsprocessen gentages over tid.

¹⁵⁷ KL (2013c). www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Kommuner-far-gode-besparelser-pa-indkob-af-12000-computere-1-id126649/.

¹⁵⁸ SKI (2013a).

Forskellige behov og indkøbsprocesser kan gøre centrale aftaler dyre

Hvis behovene er meget forskellige, kan det være svært at indgå centrale aftaler, der er dækkende for brugernes behov. Hvis der alligevel indgås aftaler, og de er frivillige at bruge, kan det betyde, at brugerne ikke benytter aftalerne. Hvis aftalerne er forpligtende, kan aftalerne i sidste ende risikere at gå ud over produktiviteten i den enkelte enhed. Det kan fx forekomme ved køb af hjælpemidler og plejeprodukter, hvor et u hensigtsmæssigt indkøb kan betyde, at den enkelte enhed har betydelige omkostninger til efteruddannelse og omlægning af arbejdsgange, eller at det indkøbte produkt ikke fungerer sammen med enhedens øvrige produkter.

Hvis brugernes behov og indkøbsprocesser er meget forskellige, kan indkøbsaftalerne også blive komplekse at anvende, så transaktionsomkostningerne stiger for både den offentlige myndighed og de private leverandører. Ved meget komplekse indkøbsaftaler kan leverandørerne derfor tænkes at indregne en ekstraomkostning, så prisen stiger.

I forbindelse med centrale aftaler skal det holdes for øje, at der i mange tilfælde ligger et politisk valg af serviceniveau bag aftalerne. Fælles aftaler på tværs af enheder betyder i mange tilfælde, at man også skal blive enige om et fælles serviceniveau. Når den kommunale indkøbsafdeling indgår en rammeaftale for køb af legeredskaber, beslutter den samtidigt, hvilke leverandører og produkter børnehaverne kan vælge imellem. Senere i kapitlet diskuteres det, hvordan det kan have betydning for enhederne tilskyndelse til at bruge aftalerne.

6.5 Der er fordele og ulemper ved brug af rammeaftaler

En måde at gennemføre centrale indkøb på i praksis er ved at indgå såkaldte *rammeaftaler*. I en rapport på vegne af EU-kommissionen viser PwC, at Danmark er et af de EU-lande, der anvender rammeaftaler mest. Rammeaftaler udgjorde 31 pct. af alle danske EU-udbud i 2009.¹⁵⁹ Undersøgelsen finder også, at rammeaftaler sænker transaktionsomkostningerne og skærper konkurrencen, fordi der kommer flere bud på opgaverne. På den måde bidrager der til at effektivisere de offentlige indkøb. Ud over de generelle fordele og ulemper ved centrale indkøb er der en række forhold, som skal overvejes, når der indgås rammeaftaler.

En rammeaftale er en kontrakt, der kan indeholde aftaler med en eller flere private leverandører om vilkår for levering (fx pris og leveringstid) af et givent produkt over en bestemt periode (ofte fire år). I nogle rammeaftaler er alle vilkår for levering fastlagt på forhånd, mens andre rammeaftaler indeholder muligheder for at supplere med individuelle krav fra udbyders side. For rammeaftaler med flere leverandører, hvor ikke alle vilkår er fastlagt, sker tildelingen ved såkaldt *miniudbud*. Ved miniudbud gennemføres en udbudsrunde (af brugeren af rammeaftalen) blandt de leverandører, der er på rammeaftalen.¹⁶⁰

Det kan være fornuftigt at indgå en rammeaftale, når der er tvivl om, hvor stor en mængde af en given vare eller serviceydelse, der er behov for og på hvilket tidspunkt i løbet af en given periode. Derudover sikrer rammeaftaler, at brugerne hurtigere kan få dækket sin efterspørgsel, fordi de ikke skal bruge tid på at afsøge markedet og afholde udbud.

Der kan være tilfælde, hvor anvendelse af rammeaftaler kun i mindre grad reducerer transaktionsomkostningerne. Det kan fx gælde rammeaftaler, hvor konkurrencen skal genåbnes (miniudbud). Her skal den enkelte bruger af rammeaftalen anvende ressourcer på at afholde miniudbuddet og på at sikre, at fx tildelingskriterier stemmer overens med kriterierne angivet i rammeaftalen. Derudover skal også leverandørerne først bruge ressourcer på at byde på rammeaftalen og dernæst på at byde ved de enkelte miniudbud. Det kan betyde, at fordelene ved rammeaftalen reduceres.

¹⁵⁹ PwC (2011): 38.

¹⁶⁰ Udbudsrådet (2011d): 11-12 samt 26-27.

Der kan også være tilfælde, hvor rammeaftaler ikke giver den laveste pris. Det skyldes, at rammeaftaler er forbundet med en usikkerhed for leverandørerne om den faktiske afsætning og omsætning på aftalen. Det gælder i særlig høj grad for frivillige rammeaftaler og for rammeaftaler, der dækker en stor og differentieret brugerreds. Usikkerheden mindsker leverandørens tilskyndelse til at byde en god pris, fordi de ikke kan være sikre på at høste stordriftsfordele, og fordi de indregner en ekstraomkostning, så de ikke risikerer at tabe på de "dyreste" kunder.

Derudover betyder en bred og differentieret brugerreds, at aftalen ofte indeholder mange krav for at tage højde for forskellige behov, hvilket er fordyrende. Det skal også ses i lyset af, at leverandøren skal afholde omkostningerne til at have et fuldt beredskab klar til at kunne imødekomme hele den potentielle efterspørgsel.

Yderligere kan rammeaftaler have den konsekvens, at de indebærer en øget risiko for priskoordinering mellem leverandørerne sammenlignet fx med et almindeligt EU-udbud, hvilket kan hæmme konkurrencen. Det gælder ved rammeaftaler med flere leverandører på samme aftaler og ved aftaler, hvor leverandøren består af et konsortium af konkurrenter.

6.6 Forpligtende eller frivillige aftaler?

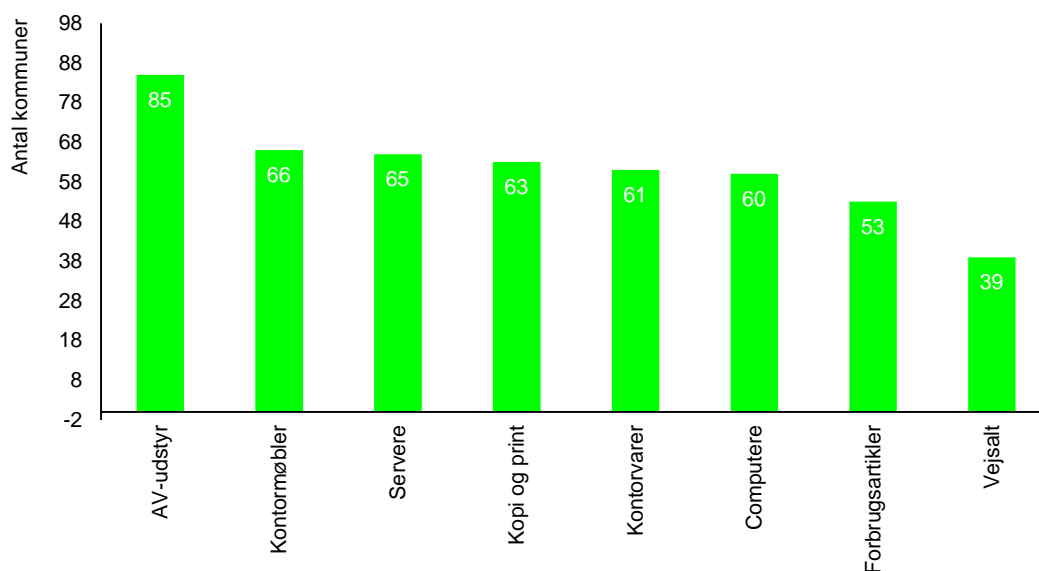
Der knytter sig en særskilt problemstilling til, hvorvidt rammeaftalerne skal være *frivillige* eller *forpligtende*. Studier har vist, at indkøbsaftaler, som brugerne forpligter sig til at anvende, kan give de offentlige myndigheder lavere priser, fordi leverandørerne har større sikkerhed for deres omsætning.¹⁶¹ Når aftalerne er forpligtende, har brugerne også en større interesse i at påvirke indkøbsprocessen, så aftalen i højere grad kommer til at dække deres behov. De har også større tilskyndelse til at byde ind med realistiske behovsopgørelser. Ulempen er derimod, at forpligtelsen risikerer at føre til, at brugerne tvinges til at købe ind på aftaler, der i mindre grad afspejler deres behov.

Statslige institutioner er forpligtede til at bruge SI's aftaler. På samme måde er de enkelte institutioner forpligtede til at bruge de aftaler, som den centrale kommunale eller regionale indkøbsafdeling har tilsluttet sig.

Til gengæld er det frivilligt for kommunerne og regionerne at beslutte, om de vil tilslutte sig de fælles indkøbsaftaler. Disse aftaler kaldes derfor *frivilligt-forpligtende aftaler*. Figur 22 viser, at der på ni udvalgte rammeaftaler er stor variation i antallet af tilmeldte kommuner. Mens 85 kommuner har tilsluttet sig en aftale om AV-udstyr, har kun 39 kommuner tilsluttet sig aftalen om køb af vejsalt. Det kan skyldes, at aftalerne ikke er attraktive og/eller dækkende for kommunernes behov. Men det kan også skyldes, at kommunerne er forpligtet af andre indkøbsaftaler, eller at de vurderer, at de selv kan indgå bedre aftaler (fx hvis kommuner med egen havn kan spare udgifter til transport i forbindelse med køb af vejsalt).

¹⁶¹ Finansministeriet og KL (2011): 39 samt Rigsrevisionen (2006): 13-14. Til begge analyser skal der dog knyttes det forbehold, at de analyserede indkøbsaftaler med købsforpligtelse ofte også indeholder en større volumen, hvilket kan bidrage til at overvurdere effekten af købsforpligtelsen.

FIGUR 22: ANTAL TILMELDTE KOMMUNER PÅ UDVALGTE FORPLIGTENDE SKI-RAMMEAFTALER



Note: Rammeaftalen for kontormøbler er geografisk opdelt i en øst- og vest-aftale. Her er de lagt sammen. For rammeaftalen for computere viser figuren summen af tilsluttede kommuner på SKI's eneleverandøraftale og rammeaftale med miniudbud.
Kilde: Oplysninger fra SKI.

Fordelen ved de frivilligt-forpligtende aftaler er, at indkøbscentralen sikrer sig en stærk opbakning til aftalerne, da brugerne selv har tilmeldt sig i tilslutningsfasen. Dette kan sikre en større brug af aftalerne. Ulempen er derimod, at indkøbscentralen ikke nødvendigvis opnår den lavest mulige pris, hvis ikke alle potentielle brugere tilslutter sig.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at indkøbscentralerne løbende evaluerer deres indkøbsaftaler, samt at evalueringerne gøres offentligt tilgængelige. Evalueringerne kan med fordel undersøge, hvilken markedsindflydelse, den offentlige sektor opnår ved at samle sine indkøb, brugertilfredsheden, graden af aftaleoverholdelse samt aftalernes totaløkonomiske besparelser.

Specielt for de forpligtende rammeaftaler er det vigtigt, at man løbende evaluerer aftalerne med henblik på at afdække brugertilfredsheden og graden af aftaleoverholdelse. Dette gælder ikke alene for de forpligtende rammeaftaler hos SKI og SI, men også hvis eksempelvis en region beslutter at indføre en forpligtende rammeaftale for sygehusene. For de forpligtende aftaler er det særligt vigtigt at involvere brugerne i processen.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at centrale aftaler, som indgås på vegne af tilsluttede myndigheder, udformes, så de er attraktive for brugerne både med hensyn til pris, kvalitet og valgmuligheder. Her skal det holdes for øje, at der i mange tilfælde ligger et politisk valg af serviceniveau bag aftalerne.

6.7 Begrænset viden om centralisering som drivkraft for produktivitet

En række forskellige undersøgelser tyder på, at centraliserede indkøb potentielt set kan give økonomiske besparelser:

- Baseret på en sammenligning af 15 kommuners indkøb af 26 forskellige varer har KL og Finansministeriet beregnet, at kommunerne kan spare mellem en og to mia. kr. årligt, hvis alle kommunerne købte ind til de samme priser som kommunen med de laveste priser.¹⁶² Analysen fandt også, at kommunerne kan opnå lavere priser, hvis de køber ind gennem SKI og SI.
- SI vurderer, at deres aftaler kan spare staten for omtrent 1,4 mia. kr. ved fuld indførelse, når man sammenligner med priser fra tidligere rammeaftaler, lignende aftaler hos SKI og markedspriser. Dertil kommer de besparelser kommuner, regioner og selvejende institutioner har opnået ved at anvende SI's aftaler.¹⁶³
- Sammenlignet med forskellige priser (fx kundernes egne data, ekspertanalyser, gennemsnit af indkomne tilbud, det dyreste indkomne tilbud og lister/markedspriser fundet via internettet) vurderer SKI, at de aftaler, der er indgået siden sommeren 2011, har et besparelspotentiale på godt tre mia. kr.¹⁶⁴
- Sammenlignet med kommunernes egne indkøbspriser oplyser KomUdbud, at de 15 medlemskommuner i gennemsnit årligt kan spare knap 11 mio. kr. på indkøb af sportsartikler, 24 mio. kr. på biler til handicapservice og godt seks mio. kr. på brystproteser, hvis de køber ind på de fælles indkøbsaftaler.¹⁶⁵
- Sammenlignet med apotekernes indkøbspriser vurderer AmgroS, at de fælles indkøb af medicin sparer regionerne for omtrent 1,6 mia. kr. hvert år.¹⁶⁶

I alle disse tilfælde afspejler beregningerne nogle potentielle besparelser. Besparelserne bliver først indfriet, når aftalerne bliver brugt. For mange offentlige myndigheder kan det være en udfordring at sikre høj aftaleoverholdelse på deres indkøbsaftaler. Myndighederne har sjældent adgang til systematiske opgørelser af, hvor meget der *bliver* købt ind på aftalerne, og hvor meget der *kunne være* købt ind på aftalerne. Det kan gøre det vanskeligt at følge op på lav aftaleoverholdelse.

I Københavns Kommune bruger man indkøbssystemer og oplysninger fra de elektroniske fakturaer til at overvåge, hvor i organisationen, der er behov for en ekstra indsats.¹⁶⁷ Figur 23 og figur 24 sammenligner, hvor meget to af kommunens enheder køber ind på og uden for kommunens rammeaftaler for en række varer. Sundheds- og Omsorgsforvaltningen købte mere end 60 pct. af de pågældende varer uden at bruge aftalen, mens det samme var tilfældet for 30 pct. i Borgerservice

¹⁶² Finansministeriet og KL (2011): 5.

¹⁶³ Se www.statensindkøb.dk samt Regeringen (2013): 17.

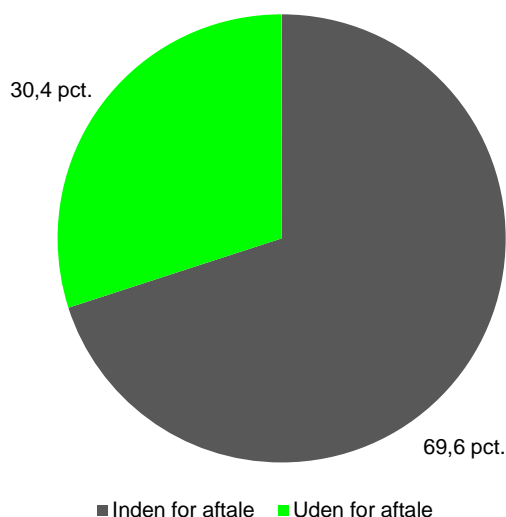
¹⁶⁴ Se SKI (2013c) og Regeringen (2013): 17. En stor del af SKI's rammeaftaler blev annulleret i 2011, da tildelingsmekanismen var i strid med EU's udbudsregler.

¹⁶⁵ Case 9 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

¹⁶⁶ Se www.amgroS.dk – Fakta om AmgroS.

¹⁶⁷ På nuværende tidspunkt er det kun teknisk muligt at se indkøb på leverandørniveau i indkøbssystemet, dvs. om der bliver købt ind hos de rigtige leverandører på aftalerne. Fra foråret 2014 bliver det også muligt at se om der også bliver købt de rigtige produkter ind på aftalerne (på baggrund af information om vare-ID).

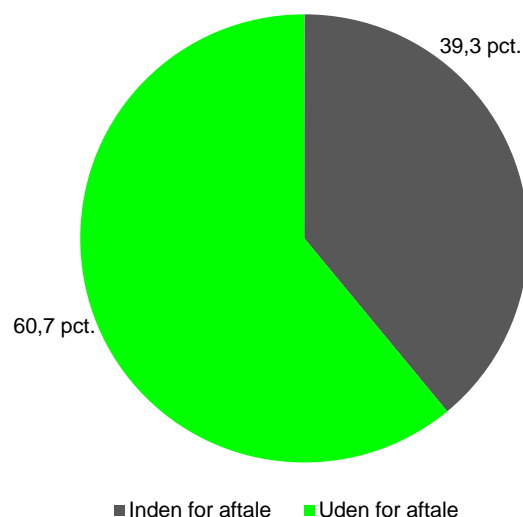
FIGUR 23: INDKØB I KØBENHAVNS KOMMUNES
BORGERSERVICE



Note: Figurene dækker indkøb af kontorartikler, kaffe, engangsservice, kopipapir, lyskilder, aftenringspapir og affaldsposer, rengøringsmidler- og artikler for perioden januar 2013 til juni 2013.

Kilde: Data modtaget fra Københavns Kommune.

FIGUR 24: INDKØB I KØBENHAVNS KOMMUNES
SUNDHEDS- OG OMSORGSFORVALTNING



Note: Figurene dækker indkøb af kontorartikler, kaffe, engangsservice, kopipapir, lyskilder, aftenringspapir og affaldsposer, rengøringsmidler- og artikler for perioden januar 2013 til august 2013.

Kilde: Data modtaget fra Københavns Kommune.

Det kan der være mange forklaringer på, hvorfor aftalerne ikke bliver brugt. Brugere har måske ikke altid viden om aftalerne, eller måske mangler de tilskyndelse til at bruge aftalerne. Manglende tilskyndelse kan skyldes, at brugere ikke ønsker at skifte leverandør eller produkt og oplever, at der er transaktionsomkostninger forbundet med skiftet. Manglende tilskyndelse kan også skyldes, at det ikke er institutionen selv, der høster gevinsten, eller at den enkelte institution undervurderer gevinsten ved at købe fælles ind. Den situation kan fx opstå, hvis institutionerne bliver skåret i budgettet svarende til besparelsen, eller hvis en aftale indebærer en besparelse for kommunen under ét men en fordyrelse for den enkelte forvaltning eller institution.

Der ligger således en vigtig ledelsesmæssig opgave i at sikre høj aftaleoverholdelse, så de potentielle besparelser bliver indfriet. Københavns Kommune har fx indført aftaleoverholdelse som et mål i resultatkontrakterne for ledelsen. For at sikre høj aftale overholdelse skal det bl.a. kommunikeres tydeligt, hvis centrale indkøbsaftaler medfører en standardisering af behov eller serviceniveau, som nogle medarbejdere vil opfatte som et kvalitetsfald. Ellers vil brugere bare opleve, at aftalerne er dårlige og ikke er dækkende for deres behov. Lederne skal også sikre, at brugere har adgang til relevant information om aftalerne herunder gevinsterne ved at anvende dem (såsom at aftalerne frigør tid til kerneopgaverne).

Odense Kommune har valgt at iværksætte en række initiativer, der skal sikre højere aftaleoverholdelse:

- *Økonomiske incitamenter* ved at kun 75 pct. af besparelserne går til politisk omprioritering, mens 25 pct. bibeholdes i forvaltningerne.¹⁶⁸
- *Information om eksisterende indkøbsaftaler.* Tydeliggørelse over for de lokale ledere af omkostningerne for deres institution ved ikke at købe ind på de centrale aftaler.
- *Uddannelse af decentrale ansvarlige.* Fx er alle bestillingsprocedurer flyttet fra telefon, fax og e-mail til kommunens e-handelssystem, hvilket krævede uddannelse i brug af systemet.

Resultatet har indtil videre været, at kommunens brug af e-handel er steget fra seks pct. til 23 pct., og graden af overholdelse af aftaler er steget op til 80 pct.¹⁶⁹

I SKI arbejder man for at forbedre aftaleoverholdelsen på de kommunalt forpligtende aftaler ved at udarbejde kvartalsrapporter, der sendes ud til de kommuner, der er tilmeldt en given rammeaftale. Af årsrapporterne fremgår det forventede indkøb, som myndighederne har meldt ind til SKI, samt det beløb, SKI kan se er blevet realiseret. Det giver kommunerne den nødvendige information om, hvorvidt der er behov for en ekstra indsats for at øge graden af aftaleoverholdelse.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ledere på alle niveauer sikrer høj grad af aftaleoverholdelse, så gevinsterne ved centrale aftaler høstes. Det gælder både i forhold til de aftaler, som myndighederne i kommuner og regioner er forpligtet til at overholde og i forhold til de aftaler, som myndighederne på overordnet niveau selv har valgt at deltage i.

6.8 Organiser indkøbene så de understøtter produktiviteten

For at høste gevinsterne ved de centrale indkøb er det vigtigt, at indkøbene er organiseret hensigtsmæssigt. Der er på nuværende tidspunkt ikke grundlag for at konkludere, om den nuværende organisering af bemyndigelsen til at indgå indkøbsaftaler, hvor brugergruppen går på tværs af offentlige myndigheder, er en barriere for mere effektive offentlige indkøb.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen har igangsat en analyse, der skal undersøge, om centraliserede offentlige indkøb er organiseret, så de er med til at sikre et effektivt indkøb med gode løsninger til lave priser og med gode konkurrencevilkår på de markeder, hvor leverandørerne agerer. Analysen forventes offentliggjort i efteråret 2014.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at det undersøges, om organiseringen af de nuværende indkøbscentraler, herunder SKI og SI, kan styrkes med henblik på at øge fokus på at høste produktivitetsgevinster.

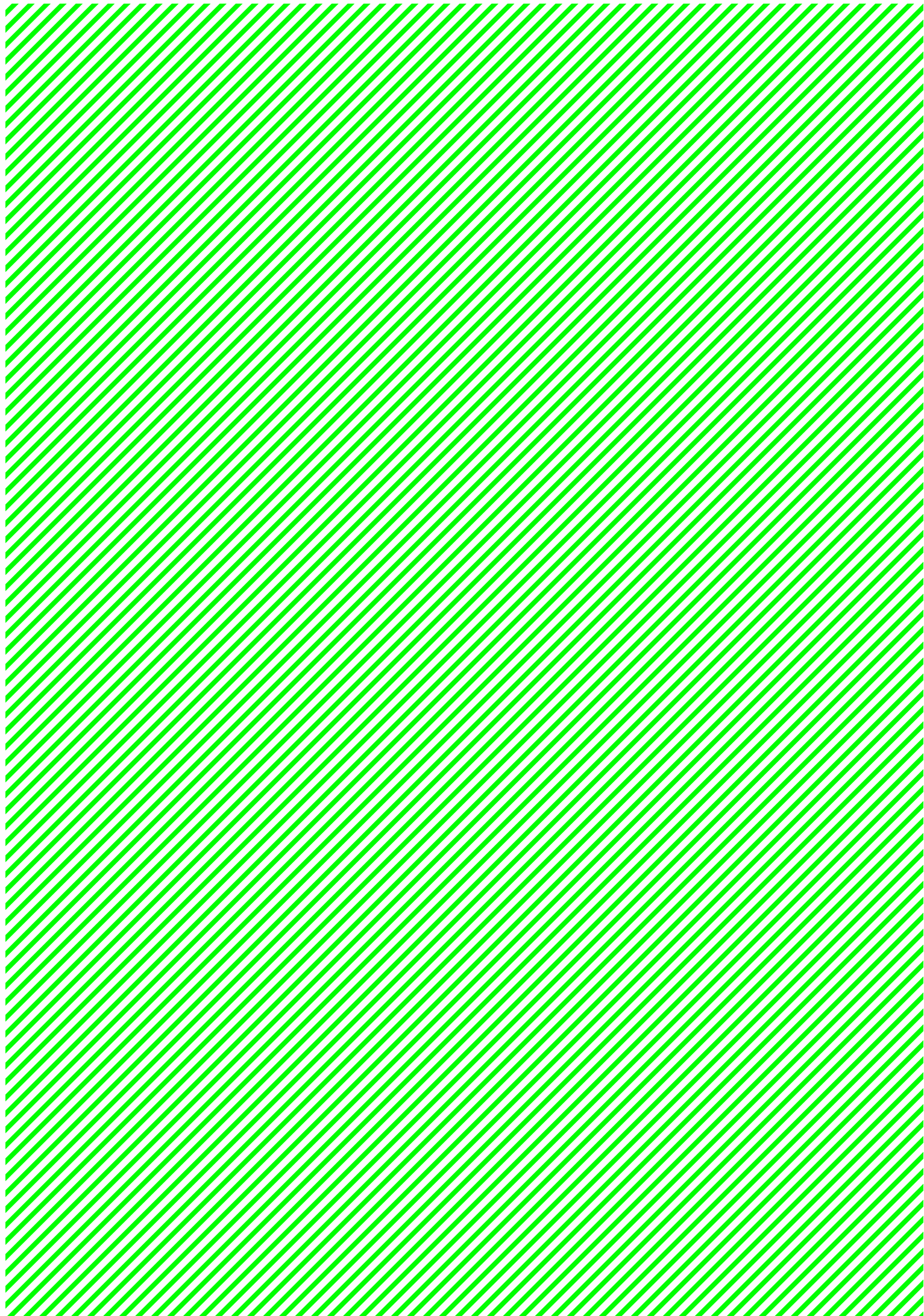
Man kan fx overveje, hvor langt man vil gå med centraliseringen af de offentlige indkøb. Hvis fordelene er mange, og ulemperne få, kan noget tale for, at man skal gå langt. På områder med meget standardiserede behov på tværs af offentlige myndigheder, hvor mængderabatter og købermagtsfordele giver mulighed for at forhandle lave priser, og hvor der er effektiv konkurrence i markedet, kan det overvejes, om én central aftale vil være mest hensigtsmæssig. Det vil både reducere transaktionsomkostningerne og give lavere priser. Der er dog samtidig risiko for, at brugergruppen bliver meget bred, så leverandøren har for store omkostninger ved at skulle levere til alle. Der kan også komme stor afstand mellem brugerne og indkøbscentralen. Det kan i sidste ende trække prisen op.

¹⁶⁸ Ifølge KL er der også eksempler på kommuner, der forlods tager et effektiviseringskrav ud af de decentrale enheders indkøbsbudgetter. Hvis enhederne kan realisere besparelser, der ligger ud over effektiviseringskravet, beholder de selv besparelsen. Se KL (2011): 15-16.

¹⁶⁹ KL (2012): 16 samt oplysninger fra Odense Kommune.

Når behovene ikke er ens, kan man overveje, om det er mere hensigtsmæssigt at opdele brugergruppen efter andre hensyn end den overordnede myndighed. Måske har folkeskoler, gymnasier og universiteter mere ensartede behov end andre offentlige enheder. Og måske kan der være fordele i, at borgere, der er i kontakt med flere forskellige offentlige leverandører af sundhedsydelser (fx hjemmeplejen, sygehuse og praktiserende læger), møder samme typer af hjælpemidler og udstyr. Her kan opdelingen af brugerne i SKI og SI måske betyde, at man overser muligheder for at arbejde på tværs af myndigheder.

Samtidig kan der være behov for at koordinere de offentlige indkøb på områder, hvor det offentlige forbrug fylder en stor del af den samlede omsætning i markedet. Hvis de offentlige myndigheder køber ind hver for sig, men i sidste ende vælger at bruge samme leverandør, kan det hæmme konkurrencen på lidt længere sigt. I sådanne tilfælde kan det overvejes, om det er mere fordelagtigt at indgå centrale aftaler med flere leverandører (fx opdelt per område).



Kapitel 7

Innovationsfremmende offentlige indkøb

Innovation er en fundamental kilde til produktivitetsvækst. I den private sektor kan effektiv konkurrence og en arbejdsstyrke med gode kundskaber give virksomhederne mulighed for og tilskyndelse til at tænke nyt. Desuden kan forsknings-, udviklings- og innovationsaktiviteter i den private sektor fremmes via innovationspolitikken.¹⁷⁰

Historisk har der i Danmark kun i meget begrænset omfang været arbejdet systematisk med at fremme innovation i den offentlige serviceproduktion. Tilskyndelsen for offentlige ledere og medarbejdere til at eksperimentere med innovation er generelt svag, og nulfejlskultur kan ligeledes hæmme innovation, som Produktivitetskommissionen tidligere har peget på.¹⁷¹ Der er derfor kun ganske få erfaringer med innovationsfremmende offentlige indkøb.

Et innovationsfremmende offentligt indkøb kan være alt lige fra, at offentlige myndigheders almindelige udbud tilskynder leverandørerne til at byde ind med nye varianter af kendte produkter og nye løsninger på velkendte serviceopgaver, og til længerevarende samarbejdsformer hvor offentlige myndigheder køber forsknings- og udviklingsydelser hos en privat leverandør.

Hovedformålet med alle offentlige indkøb er at sikre skatteyderne den størst mulige værdi for pengene. Som det fremgår af det foregående kapitel, kan det bl.a. opnås ved at holde transaktionsomkostningerne nede (fx ved at centralisere indkøb), opprioritere fokus på totalomkostninger og professionalisere indkøbsfunktionen. Når der skal nytænkes, er der andre værktøjer, der kan bringes i spil.

Produktivitetskommissionen ser innovationsfremmende offentlige indkøb som et blandt flere mulige redskaber til at effektivisere den offentlige sektor.¹⁷² Det økonomiske pres på kommuner og regioner samt en række mindre statslige tiltag har affødt en mængde små innovationsprojekter, men Kommissionen vurderer, at der er behov for en mere koordineret og systematisk indsats.

En gunstig bivirkning af innovationsfremmende offentlige indkøb kan være øget innovation og produktivitet i den private sektor. Innovationspolitik sætter typisk ind på udbudssiden af markederne for innovative aktiviteter, fx via støtte til private virksomheders forsknings- og udviklingsaktiviteter. Men den offentlige sektor kan også via sin efterspørgsel spille en rolle for innovationsaktiviteter i den private sektor. Det kan fx ske ved at øge markedet for en given innovation og ved at reducere usikkerheden omkring den fremtidige efterspørgsel, som beskrevet i Produktivitetskommissionens tidligere analyserapport om *Uddannelse og innovation*.¹⁷³

Samtidigt kan samarbejdet mellem den offentlige myndighed og en privat leverandør give anledning til overførsel af viden fra den offentlige sektor til private virksomheder, som dermed har grundlag for at udvikle nye løsninger med afsætningsmuligheder både hjemme og på eksportmarkederne.

¹⁷⁰ Se Produktivitetskommissionen (2013a) og (2013c) for en beskrivelse af innovation som drivkraft for produktivitet og af innovationspolitikken.

¹⁷¹ Produktivitetskommissionen (2013b).

¹⁷² Se også indlæg fra fx Akademikerne, FTF, Landbrug og Fødevarer samt LO på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

¹⁷³ Produktivitetskommissionen (2013c).

Det er dog vigtigt at holde sig for øje, at innovationsfremmende offentlige indkøb ikke i sig selv reducerer de samlede samfundsmæssige risici forbundet med innovation. Hvis en offentlig myndighed fx indgår en kontrakt med en privat virksomhed om levering af et produkt eller en ydelse, der skal tilfredsstille nye og hidtil uprøvede funktionskrav, bliver en stor del af risikoen ved innovationsaktiviteten flyttet over på den offentlige sektor, der må bære væsentlige dele af tabet, hvis den private leverandør ikke kan leve op til de aftalte krav til innovation.

Udgangspunktet for innovationsfremmende offentlige indkøb må således være eksistensen af konkrete behov for nye og bedre løsninger på de opgaver, som den offentlige sektor varetager. Sådanne behov kan fx gøre sig gældende inden for områder som sundheds- og velfærdsteknologi og på miljø- og energiområdet.

Baggrunden for Produktivitetskommissionens anbefalinger om innovationsfremmende offentlige indkøb og selve anbefalingerne er opsummeret i boksene.

BOKS 17: VIDEN OM INNOVATIONSFREMMENDE OFFENTLIGE INDKØB

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at øge Danmarks produktivitet gennem innovationsfremmende offentlige indkøb tager udgangspunkt i følgende forhold:

- Hovedformålet med alle offentlige indkøb er at sikre skatteyderne den størst mulige værdi for pengene.
- I et innovationsfremmende offentligt indkøb arbejder en offentlig aktør og en eller flere private aktører sammen med henblik på innovation.
- Innovationsfremmende offentlige indkøb kan både bruges til innovation i mindre skala og til at efterspørge nye løsninger på større udfordringer inden for eksempelvis velfærdsområdet og grøn omstilling.
- Internationale undersøgelser indikerer, at der er opnået positive effekter ved at bruge offentlige midler til at understøtte udviklingen af nye innovative løsninger. Der er dog også risici forbundet med innovationsfremmende offentlige indkøb, da innovationsprojekterne kan slå fejl.
- Der er endnu begrænsede erfaringer med innovationsfremmende offentlige indkøb i Danmark. Der er iværksat en række initiativer i stat, regioner og kommuner, men de fremstår spredte og ukoordinerede.
- Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde fremhæver fem barrierer for offentlige myndigheders igangsættelse og succesfulde gennemførelse af innovationsfremmende offentlige indkøb. Barrierene knytter sig til anvendelse af udbudsreglerne i praksis, interesseforskelle mellem offentlige og private aktører og internt i de offentlige myndigheder, mangel på videndeling, uklar ansvarsfordeling samt manglende risikovillighed.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet gennem innovationsfremmende offentlige indkøb anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- Offentlige ordregivere så vidt muligt erstatter aktivitetskrav og detaljerede krav til produktspecifikationer med funktionskrav i udbudsmaterialet, så der bliver skabt gode muligheder for nytænkning og innovation.
- En central kompetenceenhed får ansvaret for at udbrede erfaringerne med innovationsfremmende indkøb og for at yde bistand til de kommuner, regioner og statslige institutioner, der gerne vil anvende innovationsfremmende offentlige indkøb og offentlig-private innovationspartnerskaber som en del af deres effektiviseringsindsats.

7.1 Hvad menes med innovationsfremmende indkøb?

Kært barn har mange navne. Betegnelser som innovative offentlige udbud og intelligent offentlig efterspørgsel kan dække over forskellige former for offentlig-privat samarbejde, og der kan være usikkerhed om, hvad der præcis menes. I denne rapport anvendes samlebegrebet *innovationsfremmende offentlige indkøb*, som også benyttes af Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013d). Som anført i tabel 3 dækker begrebet over flere former for forskellige samarbejder.¹⁷⁴

TABEL 3: INNOVATIONSFREMMEDE INDKØB – FORSKELLIGE SAMARBEJDSFORMER

INNOVATION GENNEM ALMINDELIGE UDBUD

Almindeligt udbud, hvor der skabes rum og tid til innovation via funktionskrav, lange tidsfrister, konkurrencepræget dialog og fokus på totalomkostninger.

INNOVATION GENNEM UDVIKLINGSSAMARBEJDER (IKKE UDBUDSPLIGTIGT)

Udbudsrit udviklingssamarbejde baseret på en ikke-gensidig bebyrdende aftale (Offentlig-Privat Innovationspartnerskab, OPI).

Udbudsrit udviklingssamarbejde om en forsknings- og udviklingsopgave (Offentlig-Privat Innovationspartnerskab, OPI).

Prækommercielt indkøb.

INNOVATION GENNEM UDVIKLINGSSAMARBEJDER MED UDBUD

Udbud af et udviklingssamarbejde, eventuelt med en option om anskaffelse af den udviklede løsning (Offentlig-Privat Innovationspartnerskab, OPI).

Note: Nogle af udviklingssamarbejderne er undtaget for udbudspligt på grund af undtagelsesbestemmelser i udbudsdirektivet. Se Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013d).

Kilde: Egen fremstilling på baggrund af Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013d).

¹⁷⁴ Se Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013d): 7. Gennemgangen af de forskellige former for innovative offentlige indkøb i afsnittet bygger på gennemgangen deri. Hvis ikke andet er angivet, er de nævnte konkrete eksempler også derfra. Rosted og Josiassen (2010):12 anvender begrebet intelligent offentlig efterspørgsel bredere: "For at et innovationssamarbejde kan betegnes som intelligent offentlig efterspørgsel, skal det være led i en samlet systematisk innovationsproces, der går fra identifikation af et samfundsmæssigt problem til gennemførelsen af en ny løsning". For en tidligere dansk analyse se Erhvervs- og Byggestyrelsen (2009).

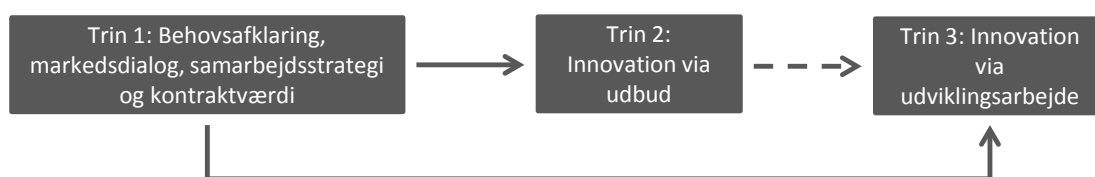
Fælles for de forskellige former er, at det offentlige arbejder sammen med private leverandører med henblik på at tilvejebringe nye løsninger via udvikling af ny teknologi eller anvendelsen af eksisterende teknologi til nye formål.

Den primære skillelinje er, om samarbejdet sker som et almindeligt udbud, eller om innovation sker som et udviklings samarbejde, fordi der fx ikke i forvejen eksisterer et marked for den ydelse, det offentlige efterspørger. Derudover består forskellen bl.a. i, om samarbejdet skal munde ud i, at den offentlige myndighed også skal *anskaffe* det produkt eller den serviceydelse, der udvikles, eller ej.

Offentlig-private partnerskaber (OPP) er en anden form for samarbejde, hvor en offentlig myndighed indgår en langsigtet kontrakt med et privat konsortium, ofte om et anlægsarbejde og efterfølgende drift. I OPP kan der også være et stærkt element af innovation, da det private konsortium både står for anlæg og drift over 15-25 år og derfor typisk både vil have tilskyndelse til og mulighed for at innovere med henblik på at sænke omkostningerne set over hele projektets levetid. OPP gennemgås i kapitel 8.

Inden den offentlige myndighed igangsætter innovationsfremmende indkøb, må samarbejdsformen bestemmes ud fra et nærmere skøn. Skønnet vil afhænge af den offentlige myndigheds behovsafklaring, markedsdialog, kontraktens værdi og strategien for samarbejdet med de private aktører.

FIGUR 25: GENNEMFØRELSEN AF INNOVATIONSFREMMENDE INDKØB



Note: Figuren viser en trindelt tilgang til at gennemføre et innovationsfremmende indkøb. Efter trin 1 kan man enten afprøve, om der findes en løsning på markedet via et udbud (trin 2), eller etablere et udviklings samarbejde (trin 3). Hvis et eventuelt trin 2 viser, at der ikke er en løsning på markedet, kan der så etableres et udviklings samarbejde (den stiplede pil).

Kilde: Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013d): 5.

Behovsafklaringen kan fx indeholde vurdering af tidshorisonten for at løse opgaven. Et udviklings samarbejde kan eksempelvis strække sig over flere år. Markedsdialogen kan afdække, om løsningen allerede findes på markedet, og hvilke virksomheder der kan være interesseret i at indgå i et samarbejde. Kontraktværdien skal holdes op imod tærskelværdierne i tilbudsloven og udbudsdirektivet, mens en fastlæggelse af samarbejdsstrategi fx kan indebære, at den offentlige myndighed tager stilling til, om den private aktør skal være løst tilknyttet eller en ligeværdig partner – og de tilknyttede aftalemæssige implikationer.

På baggrund af den offentlige myndigheds overvejelser i trin 1 skal det besluttes, om der skal afholdes et almindeligt udbud, eller om der skal indledes et udviklings samarbejde. Det er illustreret i figur 25.

7.2 Innovation gennem almindelige udbud

En simpel løsning er at satse på at skabe innovation via et almindeligt udbud. Udbud kan tilrettelægges på en sådan måde, at mulighederne for og tilskyndelserne til at innovere øges.¹⁷⁵

Først og fremmest kan myndighederne anvende funktionskrav frem for detaljerede krav til produktspecifikationer og aktiviteter i udbudsmaterialet, så tilbudsgiverne gives metodefrihed i løsningen af den udbudte problemstilling, hvorved der skabes mulighed for innovation. Funktionskrav er beskrevet i kapitel 2.

Ligeledes kan udbuddet gennemføres med en lang tidsfrist. På den måde gives der nok tid til at gennemføre en innovativ proces hos de potentielle tilbudsgivere, der også via udbuddet får sikkerhed for, at produktet vil blive efterspurgt efter afslutningen af innovationsforløbet.

I Storbritannien eksperimenteres med udbudsmetoden *Forward Commitment Procurement*, hvor myndigheden offentliggør en vejledende forhåndsmeddelelse via Europa-Kommissionens elektroniske udbudsdatabase med oplysninger om forestående indkøb og ønskerne hertil.¹⁷⁶ Frem mod offentliggørelsen af udbudsbekendtgørelsen og det tilhørende udbudsmateriale præciseres – eventuelt på baggrund af input fra markedet – ønskerne til de nye løsninger, der skal købes. I selve udbuddet anvendes en lang tilbudsfrist.

Derudover kan den offentlige myndighed i særlige tilfælde anvende den fleksible udbudsprocedure kaldet konkurrencepræget dialog.¹⁷⁷

Konkurrencepræget dialog indeholder to faser. I den første må alle aspekter af kontrakten drøftes, mens der alene må ske teknisk afklaring og præciseringer i anden fase, hvor der afgives tilbud. Proceduren virker begge veje på den måde, at den offentlige myndighed kan få skitseret mulige løsninger af de private aktører, der samtidigt kan få klarhed over myndighedernes præcise behov. Konkurrencepræget dialog anvendes sjældent i Danmark.¹⁷⁸

Endelig kan fokus på totalomkostningerne i den offentlige myndigheds udbudsmateriale give tilskyndelse til innovation. Totalomkostningerne er omkostningerne over hele levetiden af et givent produkt eller anlæg, det vil sige summen af anskaffelsesprisen og udgiften til brugen (se kapitel 6 for en beskrivelse).

Eksempler på fokus på totalomkostningerne ses bl.a. i OPP-projekter, hvor der ofte også arbejdes med lange kontrakter. Her har valg af materialer i den tidlige anlægsfase stor indflydelse på vedligeholdelsesomkostninger senere i anlæggets levetid. Også i mere almindelige udbud kan fokus på totalomkostningerne give tilskyndelse til innovation, fx i udbud med energirelaterede produkter.

Først og fremmest må fokus på totalomkostninger ses som almindelig sund fornuft i overensstemmelse med det gamle mundheld, at det kan være dyrt at købe billigt. Odense Kommune vandt i 2012 prisen for Danmarks bedste udbud. Udbuddet drejede sig om inkontinensbleer, hvor Odense Kommune ud fra en betragtning om totalomkostninger valgte at indkøbe dyrere bleer af højere kvalitet, fordi det samtidigt betød mindre tøjvask og mindre skiftning. Samlet set sparede kommunen penge.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Tilrettelæggelsen afspejles også i principperne i regeringens nye strategi for intelligent offentlige indkøb. Se fx princip 4 og 5.

¹⁷⁶ Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013d): 19.

¹⁷⁷ Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013d): 18. Myndighederne kan dog ikke frit benytte denne procedure, da den forudsætter, at kontrakten er særlig kompleks, og at udbudsformerne offentlig og begrænset udbud ikke er anvendelige.

¹⁷⁸ Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013d): 18.

¹⁷⁹ Selvom et totalomkostningsperspektiv er sund fornuft, så kan det i praksis være mindre ligefremt at anvende i udbud. Beregningsmetoderne skal være kendte og kan være vanskelige at konstruere på områder, hvor der ikke eksisterer bredt anvendte og anerkendte metoder. Se kapitel 6.

Et længerevarende udviklingssamarbejde kan være en omkostningstung affære for offentlige myndigheder. En fordel ved at skabe innovation gennem et almindeligt udbud er, at det kan afklare, om der overhovedet er behov for deciderede udviklingssamarbejder, eller om markedet rent faktisk allerede har eller hurtigt kan frembringe en løsning. Hvis ikke, må der tilsyneladende være behov for innovation gennem udviklingssamarbejde med den private sektor (som vist med den stiplede pil i figur 25).

Produktivitetskommissionen anbefaler, at offentlige ordregivere så vidt muligt erstatter aktivitetskrav og detaljerede krav til produktspecifikationer med funktionskrav i udbudsmaterialet, så der bliver skabt gode muligheder for nytænkning og innovation.

7.3 Innovation gennem udviklingssamarbejde med den private sektor

Som vist i tabel 4 kan et offentligt udviklingssamarbejde med den private sektor tage forskellige former. Den offentlige myndighed skal vælge den rette model for samarbejde og herunder overholde udbudsreglerne. Et *prækommercielt indkøb* er specifik samarbejdsmodel om forsknings- og udviklingsopgaver udviklet af Europa-Kommissionen¹⁸⁰, mens de andre udviklingssamarbejdsformer i tabellen ofte går under navnet offentlig-private innovationspartnerskaber eller -samarbejder (OPI).¹⁸¹

Et eksempel på et OPI-projekt er Københavns Kommunes projekt om *det gode ældreliv*, hvor kommunen udviklede nye løsninger til sine plejecentre fx i form af håndtering af medicin. Projektet indeholdt en række innovationsspor. Der var otte virksomheder tilknyttet, og virksomhederne havde adgang til kommunens plejecentre under udviklingsarbejdet.

Et udviklingssamarbejde kan hurtigt komme op at stå, hvis det er baseret på en ikke-gensidig bebyrdende aftale.¹⁸² Med det menes, at en offentlig myndighed modtager en ydelse fra fx en virksomhed uden betaling eller anden modydelse – ud over en vis omkostningsdækning. Typisk vil denne samarbejdsmodel anvendes, hvis begge parter har en interesse i projektet. Den private parts interesse kan opstå, hvis samarbejdet giver adgang til særlig viden eller testmiljøer.

Hvis udviklingssamarbejdet vedrører en forsknings- og udviklingsopgave, hvor resultatet ikke alene tilfalder myndigheden, og hvor udgifterne ikke alene afholdes af myndigheden, betyder en undtagelsesbestemmelse fra udbudsreglerne, at der ikke skal laves et udbud. Samarbejdet kan hurtigt komme op at stå, men til gengæld skal der afholdes udbud, hvis den offentlige myndighed efterfølgende ønsker at anskaffe den udviklede løsning.¹⁸³ Alternativt kan den offentlige myndighed fra starten vælge at udbyde forsknings- og udviklingsopgaven, hvis den fx på forhånd har besluttet at anskaffe løsningen på opgaven.¹⁸⁴

Et prækommercielt indkøb er også undtaget for udbudsreglerne, fordi der er tale om indkøb af forskning og udvikling, og indebærer en række parallelle forløb med flere private aktører. Her er typisk flere faser, hvor feltet af deltagende private aktører efterhånden snævres ind.

¹⁸⁰ Europa-Kommissionen (2007).

¹⁸¹ Erhvervs- og Byggestyrelsen (2009) understreger i sin analyse, at OPI i modsætning til andre offentlig-privat samarbejdsformer ikke kan karakteriseres som et "aftager-leverandør"-forhold, men som et udviklingspartnerskab. Produktivitetskommissionen anvendelse af begrebet er angivet i tabel 3.

¹⁸² Se vejledningen til modelaftale 1 på opiguide.dk for en beskrivelse af begrebet "ikke gensidig bebyrdende" mv. Heri forklares også, hvorfor denne samarbejdsform ikke er udbudspligtig.

¹⁸³ Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013d): 31 anfører, at de i deres arbejde med vejledning om innovationsfremmende indkøb ikke har kunnet identificere en god case om et udviklingssamarbejde omhandlende en forsknings- og udviklingsopgave.

¹⁸⁴ Som omtalt i kapitel 3 er EU's udbudsdirektiv ved at blive moderniseret. Forslaget til nyt direktiv indeholder eksempelvis bedre muligheder for dialog i udbudsprocessen, og der introduceres en ny udbudsprocedure – de såkaldte innovationspartnerskaber. Partnerskabet består i, at den offentlige myndighed får mulighed for at etablere et struktureret partnerskab med en eller flere partnere for at udvikle og efterfølgende købe varer, tjenesteydelser eller bygge- og anlægsarbejder.

Det er en samarbejdsform, hvorpå det offentlige kan erhverve forsknings- og udviklingsydelse frem til og med udviklingen af en prototype eller en begrænset prøveserie af et nyt produkt. Indkøbet kaldes prækommercielt, fordi det alene omfatter udviklingen af innovative produkter frem til et stadie, før de kommercialiseres ved serieproduktion og markedsføring.

BOKS 18: OPI-LAB (FRA OPI-LAB'S HJEMMESIDE)

OPI-Lab, "Laboratorium for offentlig-privat innovation og velfærdsteknologi", vil gennem fem regionale demonstrationsprojekter udvikle konkret velfærdsteknologi, der skal forbedre den offentlige service på en ny og innovativ måde. Samtidig opsamles erfaringer og ny viden fra projekterne, der skal danne fundamentet for nye OPI-samarbejdsmodeller og vise mulighederne for offentlig-privat innovation.

Udover demonstrationsprojekterne består OPI-Lab af en national OPI Task-Force, der har deltagelse fra regionale innovationsenheder og Servicestyrelsen. Task forcen skal i samarbejde med kommuner, regioner og offentlige institutioner afdække områder, hvor OPI og velfærdsteknologi kan skabe en økonomisk og velfærdsmæssig gevinst for borgere og ansatte. Endvidere vil task forcen i løbet af projektet udvikle en drejebog, som kommuner og regioner kan anvende i forbindelse med fremtidige OPI-projekter.

OPI-Lab har et samlet budget på 48,8 mio. kr. EU's regionalfondsmidler har bevilget 19,3 mio. kr., og Erhvervs- og Byggestyrelsen yder et statstilskud på 9,6 mio. kr. Derudover har hver af de fem regioner bidraget med tilskud fra de regionale erhvervsudviklingsmidler på tilsammen 11,3 mio. kr. Endelig består OPI-Labs budget af egenfinansiering på cirka 8,5 mio. kr. fra deltagende parter, dels statslige, regionale og kommunale aktører samt fra private virksomheder. Projektet er sat til at løbe fra 15/6-2010 til 30/6-2014.

Ledelsen af OPI-Lab bliver varetaget af en styregruppe, der er sammensat med henblik på at skabe et bredt ejerskab, samt at sikre videnspredning til alle relevante parter. Formandskabet for styregruppen varetages af Region Syddanmark, og derudover består styregruppen af repræsentanter fra de regionale og kommunale projektdeltagere, Socialstyrelsen, Deltagende virksomheder, Dansk Industri, Dansk Erhverv, Dansk Sygeplejeråd, KL, Danske Regioner og Syddansk Universitet. Den daglige ledelse varetages af Videnservice, der er OPI-Labs fælles projektsekretariat.

De fem regionale demonstrationsprojekter er:

Projekt 1, Hospitalsbaderum: Todelt projekt, hvor én del fokuserer på at udarbejde standard OPI-kontrakter samt guidelines til at gennemføre OPI-projekter, mens den anden del fokuserer på udvikling af et koncept for et intelligent hospitalsbaderum.

Projekt 2, Patientforløb: Projektet skal udvikle løsninger, der skal optimere og forbedre samarbejdet om de tværsektorielle patientforløb. Med fokus på en fælles telemedicinsk løsning, adgang til deling af data samt fælles kontaktcenter for sundhedsprofessionelle.

Projekt 3, Living Lab: Projektet tager udgangspunkt i etableringen af et botilbud til meget svært senhjærskadede borgere.

Projekt 4, Patienternes hus: Med afsæt i oplevede patientforløb i bl.a. sengeafdelinger og ambulatorier på hospitalerne skal der udvikles to-tre servicekoncepter, der sætter mennesket i centrum på en måde, så krav om optimeret og effektiviseret hospitalsdrift kan håndteres samtidig med bedre patientoplevelser.

Projekt 5, Idé til værdi: Projektet vil udvikle en metode, der klæder kommuner og sygehuse på til at opsamle ideer blandt medarbejdere, screene og udvælge de bedste ideer, etablere forløb for udvalgte ideer samt involvere "opfinderen".

Den britiske regering annoncerede i 2010 et prækommercielt indkøb med henblik på at udvikle effektiv belysning som reaktion på EU's forbud mod glødepærelamper. Budgettet var 1,2 mio. GBP. I første fase fik en række virksomheder hver tildelt 36.000 GBP til at lave indledende løsningsforslag. I anden fase blev feltet snævret ind til to virksomheder, der så fik kontrakter til en værdi af 450.000 GBP og på baggrund heraf skulle kunne fremvise 50 funktionelle og testede pærer ved projektets afslutning. En virksomhed udviklede bl.a. en miljøvenlig pære uden glas og kvikksølv og med forventet brændetid på 25 år.

I Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013d) gives en vejledning i, hvordan de offentlige myndigheder kan vælge samarbejdsmodel. Ligeledes kan der på hjemmesiden opiguide.dk findes online rådgivning, vejledning og en række konkrete værktøjer, herunder standardkontrakter. OPI-Lab (se boks 18) og Living Lab Denmark står bag standardkontrakterne, der bl.a. er udarbejdet i samarbejde med Kammeradvokaten.

7.4 Initiativer til innovationsfremmende indkøb i Danmark

Arbejdet med innovationsfremmende indkøb i Danmark er primært forankret i Markedsmodningsfonden. Fonden har en bevilling på 135 mio. kr. årligt fra 2013-2015, og dens formål er at fremme vækst, beskæftigelse og eksport – herunder særligt i små og mellemstore virksomheder inden for områder med særlige danske styrker og potentialer. Markedsmodningsfonden afløste i 2013 Fornyelsesfonden. Fonden anvender tre værktøjer til at opfylde sit formål. Det *første* er direkte støtte til virksomheder. Støtten gives fx til test af virksomheders prototyper, så de kommercielle muligheder på markedet styrkes. Det *andet* er støtte til offentlige myndigheder, der ønsker at gennemføre innovationsfremmende offentlige indkøb. Og det *tredje* er etableringen af erhvervspartnerkaber. Fordelingen af midler på de tre værktøjer er omtrent 70:20:10.

Markedsmodningsfonden støtter arbejdet med innovationsfremmende offentlige indkøb på to måder.

For det *første* giver fonden tilskud til de indledende faser i innovationsfremmende offentlige indkøb. Kommuner og regioner kan få tilskud til opgaver som behovsafdækning, markedsdialog, valg af udbudsform og selve udformningen og gennemførelsen af et udbud. Fonden støtter ikke selve indkøbet. Det er et krav for at opnå tilskud, at der er tale om et reelt behov hos den ansøgende institution, og at institutionen forventer at foretage et indkøb af løsningen. Der kan maksimalt gives et tilskud på to mio. kr. til et projekt. Opnåelse af det maksimale tilskud forudsætter, at der forventes et indkøb på over ti mio. kr.

Der er hidtil givet støtte til 12 projekter. For to af projekterne er støtten ophørt, fordi de endte med ikke at købe ind på en innovationsfremmende facon, men på traditionel vis. De resterende ti projekter er listet i tabel 4.

For det *andet* indgår Markedsmodningsfonden i to partnerskaber, hvor der bl.a. eksperimenteres med prækommercielle indkøb.¹⁸⁵ Det ene er et sygehuspartnerskab med de fem regioner. Partnerskabet har et budget på 100 mio. kr. og skal med afsæt i investeringerne i de nye supersygehuse støtte udviklingen af nye sygehusløsninger. Det andet er et klimatilpassningspartnerskab med fem kommuner og deres respektive forsyningsselskaber fordelt på to grupper. En gruppe i hovedstadsregionen (København og Tårnby) og en gruppe i provinsen (Esbjerg, Middelfart og Næstved). Dette partnerskab skal efterspørge innovative løsninger på regn- og spildevandshåndtering – fx håndtering af regnvand i forbindelse med skybrud. Der er i alt afsat 30 mio. kr. til partnerskabet.

¹⁸⁵ I Danmark er erfaringerne med prækommercielle indkøb begrænsede. Dog deltager Odense Kommune og Region Syd i et fireårigt kommercielt indkøb. De andre deltagere er fra Finland, Holland, Storbritannien og Sverige. Projektet startede 1. januar 2012 og er bl.a. finansieret af EU-midler. Det skal være med til at målrette virksomhedernes udvikling af velfærdsteknologiske løsninger til kommunernes behov. Fokus er udvikling af robotteknologi i ældreplejen.

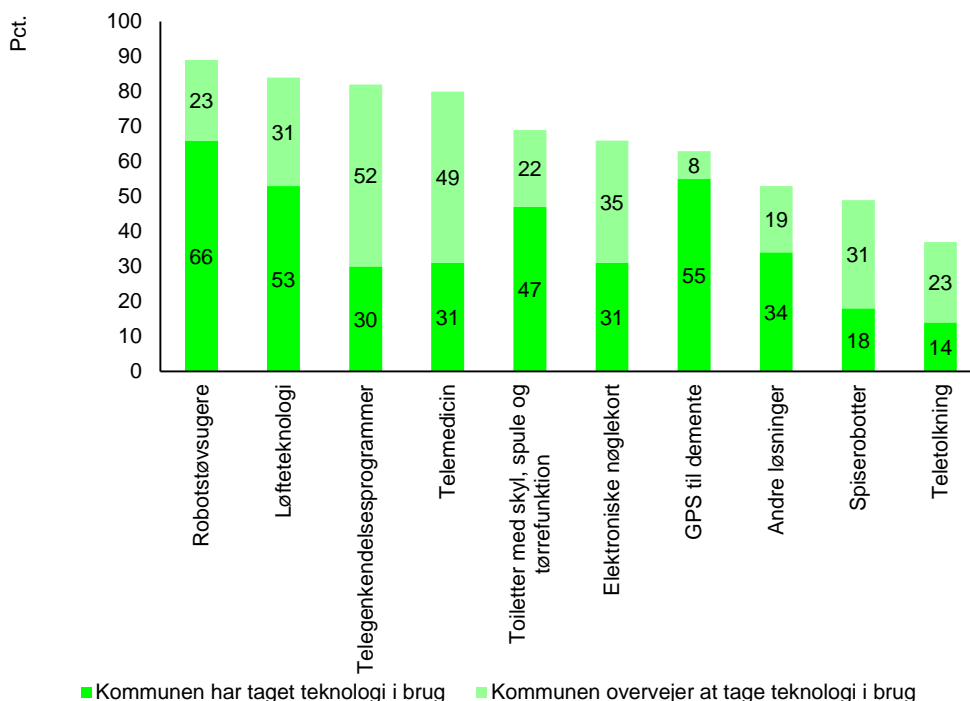
TABEL 4: CASES – INNOVATIONSFREMMENDE OFFENTLIGE INDKØB

PROJEKT	BESKRIVELSE
Ren Velværelse	Med projekt "Ren Velværelse" ønsker Kolding Kommune at gennemføre et funktionsudbud af en innovativ badeværelsesløsning til brug i opførelsen af et nyt plejecenter.
Vejle Bad	Vejle Kommune har ønsket at klarlægge, om det er muligt at organisere indsatsen i hjemmeplejen på en anden måde – konkret ved at tilbyde bad og andre serviceydelser i regi af et fælles badehus.
Tekniske genbrugshjælpe midler – funktionsudbud	Baggrunden for projektet er et ønske om at stimulere innovation i udbuddet af genbrugshjælpe midler og dermed skabe mere kvalitet og effektivitet for den offentlige velfærd, ved at fokusere på at imødekomme brugernes behov frem for alene at fokusere på den laveste pris.
Nye veje til drift af plejecentre, botilbud til borgere	Gribskov Kommune ønsker at nytænke indkøb af ydelser på plejeområdet ved at afprøve udbud med funktionskrav i forbindelse med et udbud om drift af tre plejecentre og to botilbud til borgere med handicap.
Gennemførelse af funktionsudbud inden for inkontinensområdet	Frederikshavn Kommune ønsker at gennemføre et funktionsudbud omkring en såkaldt helhedsløsning inden for inkontinensområdet, hvor plejeprodukter og selve plejen tænkes sammen.
Den virtuelle reception	Projekt "Den virtuelle reception" har til formål at udvikle og implementere en it-løsning, som understøtter plejepersonalet i at løse diverse kommunikative opgaver på plejecentret, ud over kerneopgaven at yde god og omsorgsfuld pleje.
Selv kørende liftsystemer til private hjem	Aalborg kommune ønsker via et udbud med funktionskrav at efterspørge selv kørende lifte til hjemmeboende borgere, der modtager hjælp til personlig pleje.
Innovativt indkøb af diabetesprodukter	I Esbjerg Kommune foregår indkøb af diabetesprodukter i flere forskellige forvaltninger og afdelinger, som har hver deres økonomi. Det ønsker kommunen at lave om på, ved at samle indkøbene og benytte mere innovationsfremmede metoder i indkøbsprocessen.
Indkøb af genoptræningsapplikation	Esbjerg Kommune ønsker at udvikle og indkøbe en genoptræningsapplikation med tilhørende øvelsesbank, der kan understøtte borgerne i at opnå det bedst mulige funktionsniveau.
Adgangssystem	Formålet med projektet er at gøre Brorfelde Observatorium og områderne omkring, til et attraktivt og dynamisk naturvidenskabeligt oplevelsesmål for alle ved hjælp af et adgangsregistreringssystem.

Note: Tabellen viser de innovationsfremmede offentlige indkøb, som Markedsmodningsfonden har støttet.
 Kilde: Markedsmodningsfonden.

Velfærdsteknologi er i det hele taget et af de områder, der er fokus på. I figur 26 sammenfattes resultatet af en undersøgelse, som KL har gennemført vedrørende kommunernes brug af velfærdsteknologi. Det ses, at mange kommuner enten har eller planlægger at tage de viste teknologier i brug.

FIGUR 26: VELFÆRDSTEKNOLOGI I KOMMUNERNE



Note: Figuren viser andelen af kommunerne, der enten har taget en af de viste teknologier i brug eller planlægger at gøre det. Figuren siger ikke noget om udbredelsen inden for de enkelte kommuner.
 Kilde: KL (2013a).

Den tidligere ABT-fonden (Anvendt Borgernær Teknologi) blev oprettet for perioden 2009-15 med henblik på at medfinansiere afprøvning og udbredelse af teknologi og nye arbejds- og organisationsformer, der kan aflaste medarbejderne i den offentlige sektor og give mere tid til opgaver, der direkte berører borgerne.¹⁸⁶

I forbindelse med finanslov 2012 overgik ABT-fonden til Fonden for Velfærdsteknologi, der har til formål at effektivisere den offentlige sektor via udbredelse af ny teknologi og sekretariatsbetjenes af Digitaliseringsstyrelsen.

Fonden for Velfærdsteknologi viderefører de projekter, der tidligere har fået støtte, men der uddeles i øjeblikket ikke flere midler. Det fremgår af fondens hjemmeside, at der allerede er gennemført ganske mange projekter. Det er hensigten, at fondens midler fremover skal reserveres til at udbrede de velfærdsteknologiske løsninger, der har vist det største potentiale, og hvor teknologien er moden.

Regeringen, Danske Regioner og KL har iværksat en *Fællesoffentlig strategi for digital velfærd 2013-2020*.¹⁸⁷ Her er et af fokusområderne fx velfærdsteknologi i pleje og omsorg. Hensigten er at rulle velfærdsløsninger, hvor der er dokumenteret effekter, ud i stor skala. De konkrete løsninger er hentet fra ABT-fondens program.

¹⁸⁶ Se fx Finansministeriet (2009). Her beskrives også 25 demonstrationsprojekter, der blev støttet i regi af fonden. Det er fx national udbredelse af telemedicinsk sårbehandling, ældre- handicapvenligt toilet, brug af GPS-system til demente i eget hjem osv.

¹⁸⁷ Regeringen, KL og Danske Regioner (2013).

Det er en generel og vigtig udfordring at sikre, at innovative løsninger skaleres og spredes bredt i den offentlige sektor. Herved opnås den største effekt på produktiviteten og effektiviteten i den offentlige sektor.

Ud over de statslige indsatser for innovationsfremmende indkøb findes der en række regionale initiativer ofte i form af innovationspuljer, centre og "laboratorier" – eller labs. Region Midtjylland har etableret Midtlab. OPI-lab, der blev beskrevet ovenfor, er forankret i alle fem regioner og delvist finansieret af EU's regionalfondsmidler samt Erhvervsstyrelsen. Region Hovedstaden støtter OPALL (Offentlige-Private Alliancer), mens Region Nord fx har idéklinikken på Aalborg Sygehus. Regionerne har også lanceret oplægget "Sund Vækst", der bl.a. har til formål at øge produktiviteten og innovationskraften i sundhedsvæsenet gennem offentlig-privat samarbejde.

På kommunalt niveau sker innovationen til dels via samarbejder i regi af de ovennævnte fonde og indsatser. Derudover tænkes innovationen ind i de almindelige udbud og den generelle udvikling af velfærdsområderne.

Fx har Syddjurs Kommune i forbindelse med udbygningen af et plejecenter uden for Ebeltoft også valgt at udbyde driften af dette. Rationalet var, at kommunen ville have en ny tilgang til opgaveløsningen i plejesektoren. Kommunen anvendte dialog i processen. Det gav input til, hvordan udbuddet kunne skrues sammen, og de private leverandører fik indsigt i, hvad kommunen efterspurgte. Forenede Care, der vandt udbuddet, fik stillet samme budget til rådighed som et kommunalt plejecenter af samme størrelse og en stor frihed i opgaveløsningen. Partnerskabet – eller udbuddet – skal dermed skabe mere blivende gevinster via udvikling af ældreområdet.¹⁸⁸

Tilsvarende har Kolding Kommune indgået et OPP om anlæg og drift af et plejecenter.¹⁸⁹ Her besluttede man, at udbuddet ikke skulle være traditionelt med en lang række specifikke krav. I stedet er der arbejdet ud fra kommunens designvision, og en centrale del af udbudsmaterialet endte med at blive 12 hverdagsfortællinger om *Det gode ældreliv på plejecenter*. Fortællingerne blev til i en brugerdrevet innovationsproces, der involverede beboere, pårørende, lokalsamfundet, politikere, interesseorganisationer og medarbejdere på tværs af kommunen.

Som de to cases viser, giver opførelsen eller renoveringen af et plejecenter et vindue af muligheder, hvor ledelsen i kommunen kan overveje den fremtidige indsats og organisering, herunder behovet for at nytænke.

Af de samlede offentlige udbud udgør udbud, der involverer nye løsninger, dog kun omkring en pct.¹⁹⁰

Nye initiativer

Regeringen offentliggjorde i oktober 2013 *Strategi for intelligent offentligt indkøb*. Strategien er gennemgået i korte træk i kapitel 6. Heri slås det fast, at det er regeringens mål, at den offentlige efterspørgsel i højere grad anvendes til at fremme innovation og til at understøtte velfærdsteknologi og grøn omstilling.¹⁹¹

¹⁸⁸ Case 7 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

¹⁸⁹ Case 2 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd".

¹⁹⁰ Regeringen (2013): 13. Bemærk, at udviklingssamarbejder, der ikke er udbudt, jf. tabel 3, ikke er indeholdt.

¹⁹¹ Regeringen (2013).

Som en del af strategien vil regeringen i regi af Markedsmodningsfonden igangsætte et tværoffentligt program, hvor der kan laves forsøg med prækommercielle indkøb. Derudover vil regeringen også i regi af Markedsmodningsfonden fortsat give støtte til, at kommuner og regioner kan foretage indkøb ved brug af innovative udbuds- og samarbejdsformer som for eksempel udbud med funktionskrav eller OPI. Endelig indeholder strategien konkrete initiativer vedrørende anvendelsen af funktionskrav, fokus på totalomkostninger mv.

Regeringen har som led i erhvervspolitikken nedsat vækstteams inden for otte erhvervsområder, hvor danske virksomheder har særlige styrker og potentialer. De otte teams er kommet med anbefalinger, som regeringen efterfølgende omsætter til vækstplaner for de forskellige erhvervsområder. En række af vækstplanerne indeholder konkrete initiativer i form af partnerskaber mellem den offentlige og private sektor fx inden for områderne vand, bio og miljøløsninger, sundhed- og velfærdsløsninger samt energi og klima.¹⁹²

Regeringen har sammen med Akademikerne, Danske Regioner, FTF, KL og OAO oprettet Center for Offentlig Innovation, som åbnede 1. februar 2014. Centret skal bidrage til, at innovation spredes og forankres på tværs af hele den offentlige sektor. Centret skal også styrke medarbejder- og brugerdriven innovation. I forbindelse med aftalen om kommunernes og regionernes økonomi for 2014 blev det aftalt at finansiere centret med 28 mio. kr. over tre år.

Som led i innovationsstrategien fra december 2012 *Danmark – Løsningernes Land* er det endvidere besluttet at etablere en model for samfundspartnerskaber om innovation og i 2013 igangsætte fire pilotpartnerskaber om innovation inden for følgende områder:¹⁹³

- Bæredygtig og effektiv svineproduktion
- Bedre udnyttelse af alternative vandkilder
- Innovative klimatilpasningsløsninger
- Udvikling af et intelligent energisystem

Disse initiativer skal ses i sammenhæng med arbejdet omkring de nedsatte vækstteams.

Endelig kan nævnes, at der også er initiativer i nordisk regi. I perioden frem mod 2015 støtter Nordisk Ministerråd fx projektet *The Nordic region as frontrunner in innovation procurement in the health sector*. Projektet har finansiering for ti mio. NOK og skal bl.a. forsøge at imødegå en række barrierer for offentlige indkøb inden for sundhedssektoren, såsom mangel på viden om innovationsfremmende offentlige indkøb og mangel på samarbejde på tværs af grænser.¹⁹⁴

7.5 Danske erfaringer med innovationsfremmende offentlige indkøb

Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013c) gennemførte for nylig en analyse af erfaringerne med innovationsfremmende indkøb – både i Danmark og i udlandet. Analysen tog udgangspunkt i interviews med de danske aktører, spørgeskemaundersøgelser og gennemgang af den eksisterende litteratur. Analysen fremhævede, at erfaringerne med gennemførelsen af innovationsfremmende indkøb i Danmark endnu er begrænsede.

Ifølge Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde er der således kun sporadisk kendskab til innovationsfremmende offentligt indkøb blandt praktikere og interessenter. Kun 12 pct. af de adspurgte offentlige indkøbere har erfaring med innovationsprojekter. Der er mere kendskab til og erfaring med brugen af funktionsudbud, men anvendelsen heraf ligger dog betydeligt under brugen i fx Sverige.

¹⁹² Se www.evm.dk/arbejdsomraader/vaekst-og-konkurrenceevne/vaekstplaner.

¹⁹³ Regeringen (2012).

¹⁹⁴ Norden (2012). Projektets midler er fordelt på tre konkrete projekter, og der er danske deltagere i alle tre.

Der er ikke indsamlet systematisk viden om effekterne af myndighedernes brug af innovationsfremmende offentlige indkøb, og datagrundlaget er for spinkelt til at konkludere noget om effekten af indkøbene. Markedsmodningsfonden opsamler dog løbende erfaringer og effekter for fondens aktiviteter, der vedrører dette, og de hidtidige erfaringer med innovationsfremmende offentlige indkøb bekræfter eksistensen af en række af de barrierer, som Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde identificerer:

Udbudsreglerne. En stor del af de offentlige indkøbere, der ikke har erfaring med innovationsprojekter, angiver udbudsreglernes restriktioner som en barriere. De efterspørger samtidigt en fælles platform med regler og vejledninger samt gode cases.

Interesseforskelle. Interesseforskelle mellem den offentlige myndighed og virksomhederne samt interne interesseforskelle er også en barriere. Interne interesseforskelle kan bunde i forskellige grader af risikovillighed, og i at projekternes omkostninger bæres af andre end dem, der beslutter eller høster gevinsterne af projektet.

Mangel på videndeling. Mangel på deling af viden om erfaringerne med innovationsfremmende indkøb medfører unødigt stor usikkerhed hos dem, der skal træffe beslutning om anvendelsen af disse indkøbsformer.

Uklar ansvarsfordeling. Det kan være en barriere, at der ikke er én enkelt myndighed i den offentlige sektor, der har ansvaret for at koordinere den nationale indsats med innovationsfremmende indkøb, og at beslutninger om støtte til disse aktiviteter er spredt på så mange forskellige offentlige myndigheder.

Mangel på risikovillighed hæmmer efterspørgslen efter innovative løsninger på de offentlige opgaver. Risikoaversionen kan bl.a. skyldes frygt for klager i forbindelse med udbud, og at risikohåndteringen i innovationsfremmende offentlige indkøb er anderledes og mere omfattende end i almindelige udbud, fordi der opstår risici i forhold til teknologiudviklingen, jf. nedenfor om offentlige it-projekter.

Regeringen nævner i *Strategi for intelligent offentligt indkøb* en række lignende barrierer, herunder komplicerede udbudsregler, frygt for klager og manglende kompetencer hos de offentlige myndigheder.¹⁹⁵ Barriererne er illustreret i figur 27, der sammenfatter svarene på nogle spørgsmål, som Moderniseringsstyrelsen har stillet til en række offentlige indkøbere.

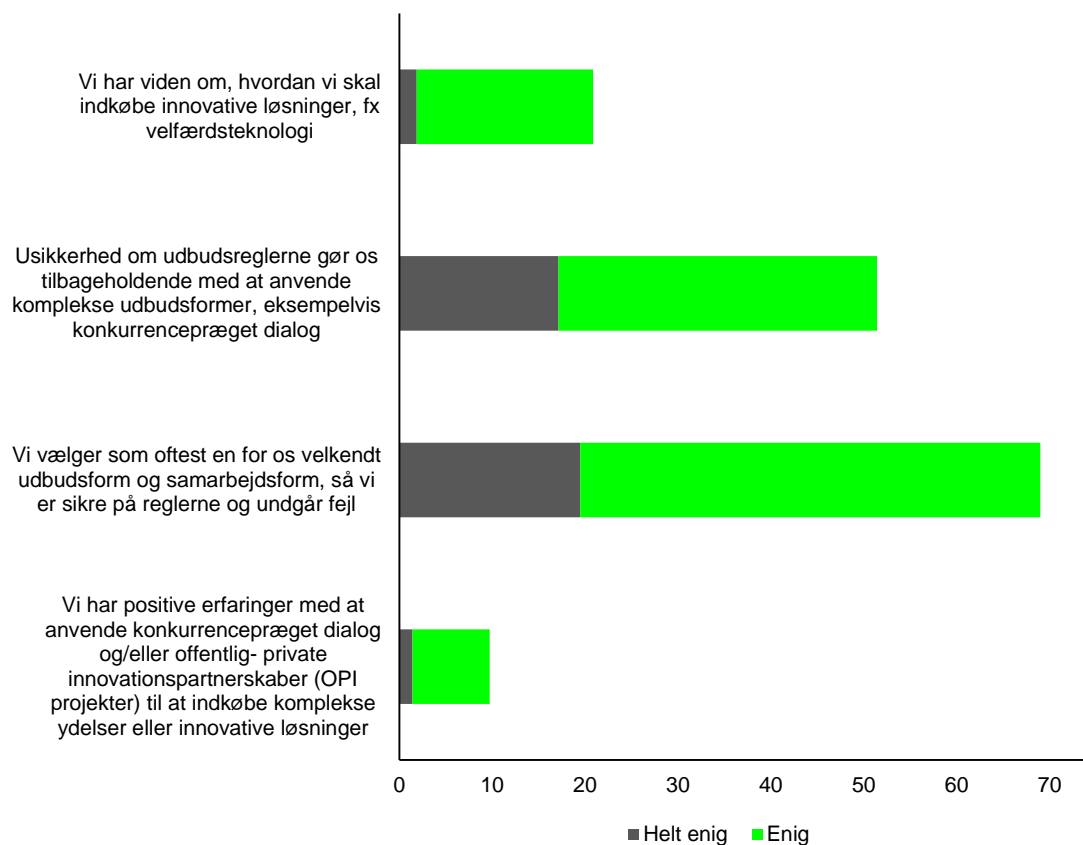
Regeringen bemærker i øvrigt, at kommuner og regioner ofte er for små enheder til alene at være såkaldte *first movers* i udviklingen af nye løsninger. Der er behov for øget samarbejde og koordinering på tværs af offentlige myndigheder med henblik på at udnytte fordele ved indkøb i større skala og sikre, at eventuelle udviklingsomkostninger og risici deles. Regeringen fremhæver også en række barrierer for samarbejder set fra virksomhedernes perspektiv: binding af likviditet over længere tid og høje transaktionsomkostninger. Usikkerhed om omfanget af den fremtidige efterspørgsel fremhæves som en væsentlig barriere, da det er de enkelte kommuner og regioner, der hver for sig efterspørger nye løsninger. Produktivitetskommissionen kan tilslutte sig disse vurderinger.¹⁹⁶

¹⁹⁵ Regeringen (2013): 18 og 28-29.

¹⁹⁶ Offentlig-privat samarbejde er ikke den eneste måde at innovere på. Produktivitetskommissionen (2013b) berørte bruger- og medarbejderdreven innovation og andre måder at innovere på. Siden offentliggørelsen af rapporten er en ekspertgruppe i Europa-Kommissionen (2013) kommet med en række anbefalinger, der skal gøre den offentlige sektor mere innovativ. Anbefalingerne dækker meget bredt. Udgangspunktet er, at innovation i den offentlige sektor sker ukoordineret og spredt. Derudover eksisterer der en række barrierer for innovation i den offentlige sektor, herunder rammevilkår, mangel på innovationslederskab, manglende viden om innovationsprocesser og utilstrækkeligt brug af måling og data. Overordnet set kommer ekspertgruppen med et sæt af anbefalinger, der skal sikre, at innovation i den offentlige sektor fremmes via en koordineret indsats på EU-niveau.

En mulig svaghed ved både Moderniseringsstyrelsens og Rådet for Offentlig-Privat Samarbejdes analyser er, at man har spurgt regionale og kommunale indkøbere. I praksis vil arbejdet med innovation ofte foregå inden for de dele af forvaltningen, der har ansvaret for og dermed den praksisnære erfaring med de store velfærdsområder. Undersøgelser bør dække begge personalegrupper.

FIGUR 27: INNOVATIONSFREMMENDE INDKØB



Note: Undersøgelse af Moderniseringsstyrelsen blandt kommunale og regionale indkøbere.
 Kilde: Regeringen (2013): 29.

Erfaringer fra it-projekter illustrerer risikoen ved innovation i den offentlige sektor. I en analyse af statslige it-projekter konkluderer Finansministeriet (2010) i en arbejdsgrupperapport, at vellykkede projekter snarere er undtagelsen end reglen. Der har været store overskridelser af budgetter og tidsplaner.

Ud over manglende projektmodenhed og knaster i samarbejdsrelationer mellem staten, leverandørerne og konsulenter peger analysen på, at der gennemføres meget risikofyldte it-projekter. Projekterne er i mange tilfælde baseret på uprøvet teknologi, og projekterne gennemføres uden, at der bliver taget de nødvendige forholdsregler for at håndtere risici. Generelt peger arbejdsgrupperapporten på et behov for øget professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten. For at få øget fokus på risici ved it-projekterne anbefaler arbejdsgruppen, at staten skal være ambitiøs i forhold til digitalisering af den offentlige sektor, men skal kun gå forrest i anvendelsen af umodne tekniske løsninger, såfremt der er særlige perspektiver ved at foretage sådan en satsning. Ligeledes peges på, at allerede indkøbte eller udviklede løsninger genbruges i videst muligt omfang.

7.6 Udenlandske erfaringer med innovationsfremmende indkøb

Der har i en række lande været et stigende fokus på innovationspolitik, der virker fra efterspørgselssiden. OECD anfører, at *there exists significant potential to boost demand for innovation by increasing the innovation capacity of the public sector to meet societal and even global challenges*.¹⁹⁷ I boks 19 forklares OECD's klassifikation af innovationsfremmende offentlige indkøb.¹⁹⁸

BOKS 19: OECD'S (2012) TERMINOLOGI OG EKSEMPLER FRA ANDRE LANDE

OECD (2012) arbejder med fire kategorier af innovationsfremmende offentlige indkøb.

- Almindelige indkøb.
- Indkøb, der virker som katalysator. Her menes indkøb, hvor et produkt er nyt og uprøvet, og den offentlige sektor vælger at fremme udbredelsen via indkøb. Et eksempel er solcelle-teknologien, der i 1970'erne var i sin vorden. Her identificerede myndighederne i USA den primære barriere for kommercialisering som værende usikkerhed om, hvorvidt teknologien kunne producere strøm i stor skala. Derfor besluttede man bl.a., at nye huse på militærbaserne skulle opføres med opvarmning via solceller.
- Prækommercielle strategiske indkøb. Her køber den offentlige sektor forskning i og udvikling af produkter og serviceydelser, der endnu ikke eksisterer. Eksemplet i hovedteksten nedenfor med *Forward Commitment Procurement* falder ind under denne kategori – her forpligter den offentlige myndighed sig til at købe det udviklede produkt. USA har programmer af denne type inden for følgende sektorer: Energi, forsvar og transport. Defense Advanced Research Projects Agency (DARPA) under det amerikanske forsvarsministerium har fx været medvirkende til udviklingen af internettet, GPS-systemet og laser-teknologi.
- Kommercialiseringsprogrammer. Her forsøger den offentlige sektor ikke bare at medvirke til at udvikle nye produkter og tjenesteydelser, men også til at de kommer på markedet. Eksempler på det er dele af den danske Markedsmodningsfonds aktiviteter.

Edler og Georghiou (2007) opdeler innovationsfremmende offentlige indkøb i *general procurement* og *strategic procurement*. I sidstnævnte tilfælde efterspørger den offentlige sektor nye teknologier, varer eller tjenesteydelser.

OECD (2012) beskriver også, hvordan innovation kan fremmes via brugen af standarder og regulering.

Den stigende interesse har fået en række lande til at eksperimentere med innovationsfremmende offentlig efterspørgsel. I USA har samarbejdet mellem den offentlige sektor og den private sektor fundet sted i mange år, mens Finland, Holland og Storbritannien ofte fremhæves som foregangslande i europæisk regi.¹⁹⁹

¹⁹⁷ OECD (2011a):13. OECD (2011b) kategoriserer en række OECD-lande, alt efter hvilken prioritet innovationsfremmende offentlige indkøb har i innovationspolitikken i de pågældende lande. I den undersøgelse kategoriseres Danmark i den gruppe, der har mindst fokus på det (medium-low priority).

¹⁹⁸ Se også beskrivelsen i Produktivitetskommissionen (2013c): 139.

¹⁹⁹ Fx Rosted og Josiassen (2010). Europa-Kommissionen (2012): 19 nævner, at Tyskland fra 2013 har introduceret samme typer af tiltag som i fx Holland og Storbritannien.

De foreløbige erfaringer med innovationsfremmende offentlige indkøb er bl.a. gennemgået i Europa-Kommissionen (2013), OECD (2011a) og (2012), Rosted og Josiassen (2010) og i Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013c). Sidstnævnte konkluderer, at de internationale erfaringer indikerer, at der opnået positive effekter ved at bruge offentlige midler til at understøtte udviklingen af nye innovative løsninger. Alle analyserne understreger, at der foreligger begrænset evidens for effekterne, og analyserne bygger ofte på casestudier.

Nedenfor omtales meget kort nogle enkelte modeller for innovationsfremmende offentlige indkøb, der er blevet anvendt i Finland, Holland, Storbritannien og USA i de senere år.

Holland, Storbritannien og USA har alle et program, der tilfører midler til små og mellemstore virksomheder, som ansøges til at udvikle løsninger på problemer i den offentlige sektor. Det bedst kendte program er Small Business Innovation Research-programmet (SBIR) i USA, der blev introduceret i 1982. SBIR administreres af 11 offentlige institutioner, der alle har separate forsknings- og udviklingsprogrammer. Institutionerne er forpligtet til at anvende 2,5 pct. af deres udgifter til forskning og udvikling på ordningen.²⁰⁰ Det er særligt projekter inden for forsvar og sundhed, der modtager udviklingskontrakter.²⁰¹

På baggrund af et udbud har et SBIR-forløb tre faser. I første fase får en række virksomheder en sum penge til at videreudvikle deres projektforslag. I anden fase bliver en række virksomheder sorteret fra, og de mest lovende får midler til at færdigudvikle deres løsning. I tredje fase hjælpes virksomhederne med at kommercialisere deres løsning (ikke økonomisk). Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013c) anfører, at SBIR overordnet anses som en stor succes. I Holland og Storbritannien er der udviklet varianter af den amerikanske SBIR-model – dog typisk uden forpligtigelseselementet, hvor offentlige institutioner skal anvende en vis minimumsandel af bevillingerne på ordningen.

I 2003 tog den hollandske regering udgangspunkt i samfundsøkonomiske problemstillinger og oprettede en *Innovation Platform* med statsministeren som formand. Særlig prioritet fik energi, sikkerhed, sundhed og vand. Inden for disse områder er der igangsat mange offentlig-private initiativer.²⁰² I Holland er der bl.a. blevet udviklet løsninger til at overvåge digerne, efter at den offentlige sektor i 2007 offentliggjorde et udbud på baggrund af oversvømmelser.

I Storbritannien har Technology Strategy Board (TSB) til opgave at fremme innovations- og teknologianvendelse i britisk erhvervsliv, og TSB har også fået mulighed for fremme intelligent offentlig efterspørgsel.²⁰³ Organisationen er i armslængde af regeringen og har identificeret en række teknologiske nøgleområder, der anses som britiske styrkepositioner. TSB kan oprette såkaldte innovationsplatforme inden for disse områder med udgangspunkt i brede samfundsmæssige problemstillinger. Derudover har den britiske regering pålagt de enkelte ministerier at udarbejde strategier for innovationsfremmende offentlige indkøb. Ifølge Rosted og Josiassen (2010) har disse strategier mere karakter af redegørelser end egentlige strategier.

I Finland har man haft en anden tilgang end støtten til små og mellemstore virksomheder. Her er støtten gået til de offentlige myndigheder for at få dem til i højere grad at anvende innovationsfremmende offentlige indkøb. Markedsmodningsfondens arbejde med innovationsfremmende offentlige indkøb er inspireret af den finske måde at gøre tingene på.

²⁰⁰ Akademikerne foreslår i et indlæg til Produktivitetskommissionen en dansk pendant til den amerikanske model, hvor en bestemt andel af bevillingerne skal anvendes til innovative indkøb.

²⁰¹ Gennemgangen af SBIR følger Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (2013c).

²⁰² Se Rosted og Josiassen (2010): 27-28.

²⁰³ Se Rosted og Josiassen (2010): 28-32.

7.7 anbefalinger

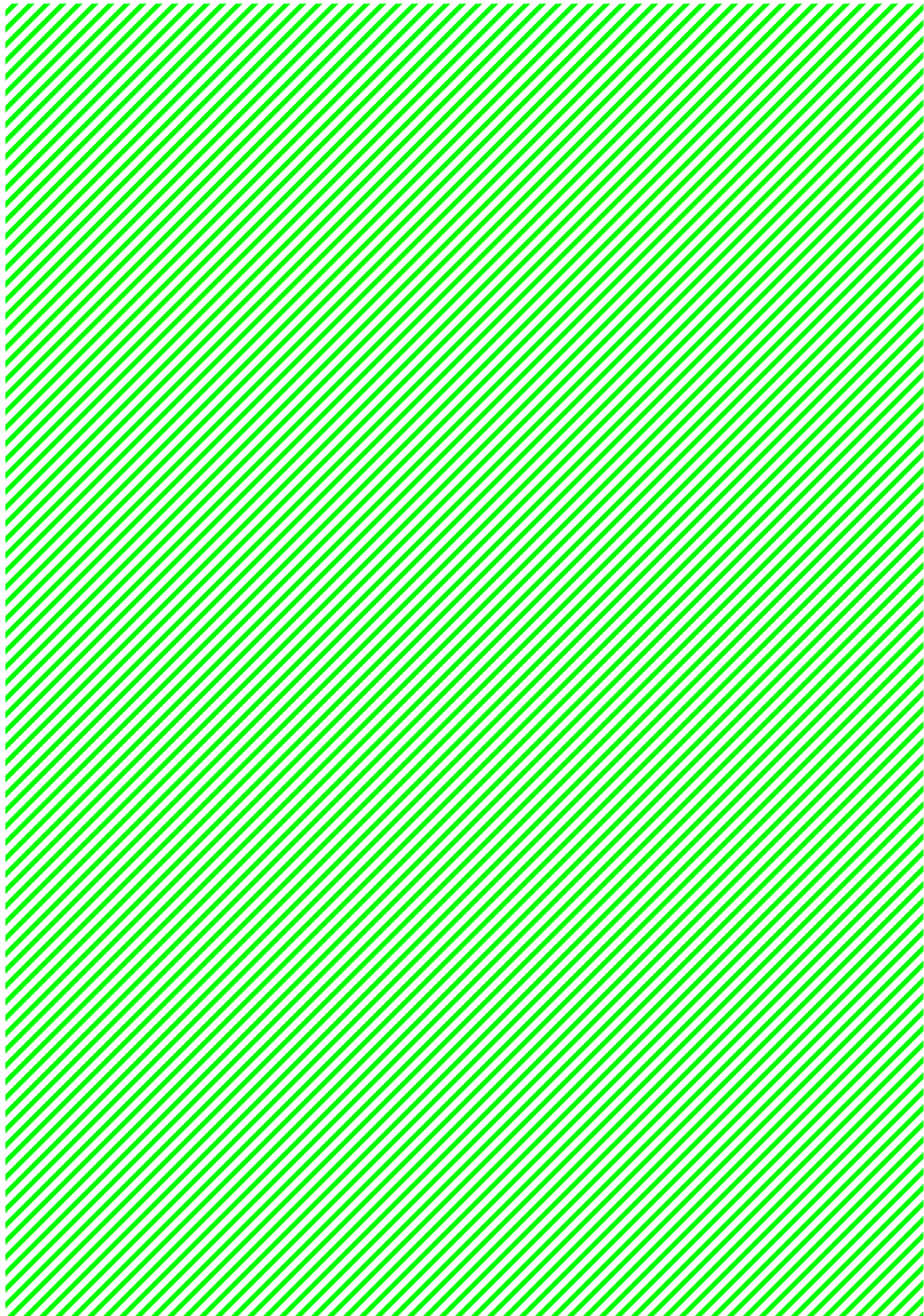
Erfaringerne med innovationsfremmende offentlige indkøb, herunder innovationssamarbejde med private aktører, er endnu meget begrænsede i Danmark sammenlignet med en række andre lande. Der er dog i de seneste år iværksat en række initiativer i stat, regioner og kommuner med henblik på at fremme innovative løsninger på de offentlige opgaver, men initiativerne fremstår spredte og ukoordinerede.

På den baggrund ser Produktivitetskommissionen et potentiale for at øge kvaliteten og effektiviteten i de offentlige opgaveløsninger gennem en mere fokuseret indsats for at styrke innovationsfremmende offentlige indkøb. En vigtig sidegevinst ved en øget indsats på dette område kan være, at den kan bidrage til at øge den generelle innovationskraft i den private sektor.

Et kompliceret regelsæt kombineret med manglende viden i de enkelte institutioner om de juridiske og praktiske muligheder for og konsekvenser af nye offentligt-private samarbejdsformer synes at være en væsentlig barriere for innovationsfremmende offentlige indkøb. Derudover peger flere aktører på, at en uklar ansvarsfordeling og mangelfuld koordinering på området hæmmer udbredelsen af de nye innovative samarbejdsformer.

Produktivitetskommissionen anbefaler derfor, at central kompetenceenhed får ansvaret for at udbrede erfaringerne med innovationsfremmende indkøb og for at yde bistand til de kommuner, regioner og statslige institutioner, der gerne vil anvende innovationsfremmende offentlige indkøb og offentlig-private innovationspartnerskaber som en del af deres effektiviseringsindsats.

Opgaverne for et sådant center kan bl.a. være at opsamle og videreformidle de indhøstede erfaringer på området, at udvikle juridisk holdbare standardiserede kontraktformer, der kan benyttes i de forskellige samarbejdsformer, og at yde rådgivning og bistand til kommuner, regioner og statslige institutioner, der ønsker at anvende de nye samarbejdsformer. En række af de eksisterende aktiviteter på området kan formentlig med fordel samles inden for rammerne af et sådant nationalt center.



Kapitel 8

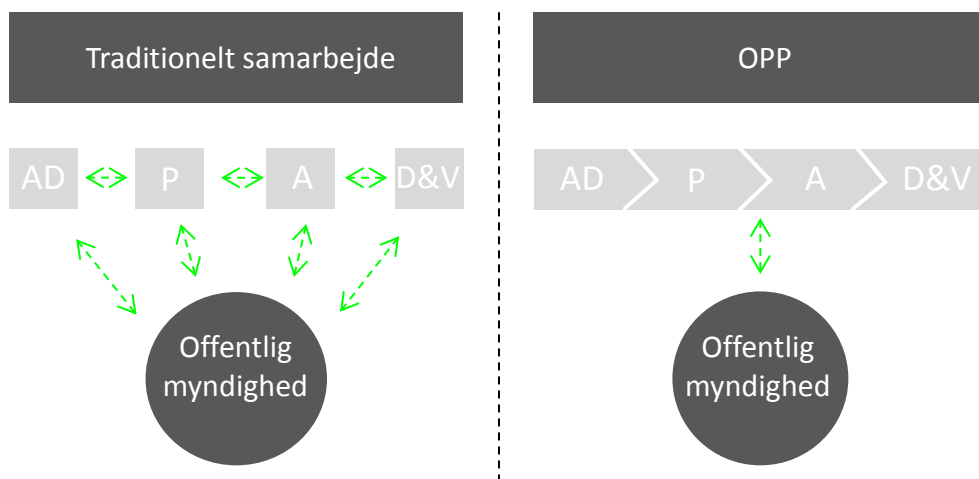
Offentlig-private partnerskaber

I nogle tilfælde kan det give en bedre udnyttelse af de offentlige ressourcer, hvis myndighederne indgår partnerskaber med private leverandører. Offentlig-private partnerskaber (OPP) anses af nogle aktører som en samarbejdsform, der rummer store potentialer.²⁰⁴ OPP er en form for samarbejde mellem en offentlig og en privat part om gennemførelse af et anlægsprojekt, hvor ansvar og risici fordeles til den part, der bedst og billigst kan håndtere dem. Samarbejdsformen kan give en række fordele og er i ind- og udland anvendt til at opføre og drive bl.a. skoler, kontorer, sygehuse, veje, broer og jernbaner.

Et OPP er kendetegnet ved, at de forskellige faser i anlægsprojektet og den efterfølgende drift og vedligeholdelse er samlet i én kontrakt. Et eksempel er illustreret i figur 28. Grafikken til venstre angiver et typisk forløb, hvor den offentlige myndighed indgår en række af adskilte kontrakter. Grafikken til højre er et OPP-projekt, hvor projektet ses som én samlet ydelse, og den offentlige myndighed dermed kun har én modpart.

En horisont på 15-25 år giver mulighed for at tænke langsigtet og sammentænke alle faserne i projektet, det vil sige sammentænke anlæg og drift. Det tilskynder aktørerne til at optimere projektets totaløkonomi. Om partnerskabet i sidste ende giver mere værdi for pengene afhænger af en række forskellige forhold, som bliver gennemgået i dette kapitel.

FIGUR 28: TRADITIONELT SAMARBEJDE OG OPP I BYGGE- OG ANLÆGSPROJEKTER



Note: AD: Arkitektdesign, P: Projektering, A: Anlæg, D&V: Drift og vedligehold. Pilene angiver grænse- og risikoflader i projektet. Kilde: Bygger på Eldrup og Schütze (2013a) og (2013b).

²⁰⁴ Se fx Dansk Vejforening (2013) samt Eldrup og Schütze (2013a) og (2013b).

BOKS 20: VIDEN OM OFFENTLIG-PRIVATE PARTNERSKABER

Produktivitetskommissionens anbefalinger til at øge Danmarks produktivitet gennem OPP tager udgangspunkt i følgende forhold:

- OPP er en betegnelse for forskellige former for samarbejde mellem en offentlig og en privat part om gennemførelse af et fælles projekt, hvor ansvar og risici fordeles til den part, der bedst og billigst kan håndtere dem.
- Risikodelingen er afgørende for, om OPP-projekter tæller med i opgørelsen af den offentlige gæld. Lande med høje gælds niveauer har en særlig tilskyndelse til at anvende OPP for på den måde at gennemføre investeringer i infrastruktur, uden at det tæller med i opgørelsen af den offentlige gæld.
- OPP gennemføres med lange kontraktperioder, typisk 15-25 år. En lang tidshorisont tilskynder aktørerne til at optimere projektets totaløkonomi, finde nye løsninger og tænke i helhed. Samarbejdsformen egner sig derfor bedst til projekter af en vis størrelse med potentiale for at sammentænke anlæg, drift og vedligeholdelse.
- En lang kontraktperiode reducerer mulighederne for politiske omprioriteringer.
- Finansieringen kan både være offentlig eller privat. Offentlig finansiering er i udgangspunktet billigere end privat, men de rene finansieringsomkostninger kan ikke sammenlignes, da de offentlige finansieringsomkostninger ikke afspejler de risici, der er i et givent OPP-projekt.
- I Danmark var der ultimo 2013 igangsat 20 OPP-projekter i regi af stat, regioner og kommuner. Der forventes igangsat en række yderligere projekter i de kommende år.
- Målt på antallet af projekter er anvendelsen af OPP i Danmark på linje med en række andre europæiske lande. Målt på kontraktværdi er projekterne tilsyneladende små, og de udgør kun en lille del af de samlede offentlige anlægsudgifter.
- Der er ikke overblik over kommende OPP-projekter i Danmark.
- Der findes ikke egentlige effektanalyser af de danske erfaringer, men der er indikationer på, at OPP-projekter i højere grad bliver færdige til tiden, holder budgettet og leverer den aftalte funktionalitet.
- Erfaringerne fra udlandet er blandede. Nogle studier viser, at OPP-projekter har givet mere værdi for pengene, andre ikke.
- I flere lande er OPP-kompetencer samlet i centrale enheder.
- I en interviewundersøgelse med syv kommuner og to regioner anføres over en bred kam, at øget videndeling og erfaringsopsamling kan reducere barriererne for OPP.
- I en spørgeskemaundersøgelse blandt regioner og kommuner svarer 79 pct., at deponeringsreglerne i nogen eller høj grad udgør en barriere for at indgå i et OPP. Deponeringsreglerne indebærer, at regioner og kommuner skal deponere et beløb svarende til værdien af det bestilte anlæg, når de indgår OPP med privat finansiering.
- I regeringsgrundlaget er angivet, at regeringen vil gennemføre en analyse af, hvornår det er økonomisk fordelagtigt at anvende OPP i offentlige bygge- og anlægsprojekter.

I udgangspunktet anser Produktivitetskommissionen OPP som en indkøbs- og samarbejdsform på linje med andre. Den bør bringes i anvendelse efter konkret vurdering, og når de rette forudsætninger er til stede. Det er dog også Kommissionens vurdering, at der er behov for at skubbe på fra statslig side for at skabe et stabilt OPP-marked med en kendt strøm af projekter og for at sikre, at praktisk viden og kompetencer samles centralt. Kommissionens anbefalinger fremgår af boksen. Anbefalingerne fra tidligere kapitler om øget brug af funktionskrav og om øget centralisering af kommuners og regioners indkøb gør sig også gældende for bygge- og anlægsopgaver og dermed OPP-projekter.

ANBEFALINGER //

For at øge Danmarks produktivitet igennem OPP anbefaler Produktivitetskommissionen, at:

- OPP-projekter alene anvendes som en samarbejdsform, der kan give en mere effektiv opgaveløsning, og ikke som en finansieringsmodel, der giver et mere fordelagtigt billede af de offentlige gældsforpligtelser.
- Der udarbejdes en liste med besluttede OPP-projekter af et passende omfang for flere år ad gangen med henblik på at skabe et stabilt marked for OPP-projekter.
- De danske OPP-kompetencer styrkes og samles centralt i et center med praktisk erfaring, der kan indsamle viden om og erfaringer med OPP samt yde bistand til offentlige myndigheder, der ønsker at iværksætte OPP-projekter.
- Regeringens kommende undersøgelse af OPP inddrager relevant erfaring fra sammenlignelige lande.
- Tildelingsproceduren for deponeringsfritagelse i forbindelse med OPP-projekter gøres hurtigere og mere gennemsigtig.
- Evaluering af OPP-projekter tænkes ind fra starten, så der kommer et evidensbaseret grundlag at bruge modellen på.

8.1 Fokus på helhedsløsninger og totaløkonomi

Der findes ikke én entydig definition af OPP.²⁰⁵ I denne rapport anvendes Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens definition:

// OPP er en type offentlig-privat samarbejde, der er kendetegnet ved, at design, projektering, etablering, drift og vedligeholdelse er samlet i én kontrakt mellem en offentlig udbyder og en privat leverandør. Ofte indgår finansieringen af projektet også, som i øvrigt kan gennemføres med såvel privat som offentlig kapital. //

Det, der typisk adskiller OPP fra traditionelle samarbejdsformer, fx forskellige former for entrepriser, er først og fremmest tre forhold. For det første indgår der i OPP-kontrakter en aftale om finansiering. Oprindeligt var finansieringen ofte privat, men i de senere år er der kommet flere eksempler på offentlig finansiering. De forskellige finansieringsformer gennemgås nedenfor.

²⁰⁵ Se Petersen (2013b): 9 for eksempler på definitioner. Den danske OPP-model er beskrevet i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2012b).

For det *andet* er det risikodelingen, hvor ansvar og risici fordeles til den part, der kan varetage dem bedst og billigst. Og for det *tredje* er det sammentænkningen af alle projektets faser i én kontrakt, der indebærer, at OPP-kontrakter strækker sig over mange år.

I et traditionelt indkøb vil entreprenøren typisk kun være ansvarlig for kvaliteten af anlægget i en kortere årrække.²⁰⁶ I et OPP er den private leverandør derimod ansvarlig for *både* anlæg og den efterfølgende drift og vedligeholdelse. Derved undgås risikoen for, at der kun optimeres snævert i projektets enkelte faser, som kan være tilfældet, når de er adskilte. Tilskyndelsen for leverandøren til fx at være omhyggelig i valg af byggemateriale øges, da dårlig kvalitet senere kan give højere omkostninger til vedligeholdelse.

I OPP tænkes i helhedsløsninger på tværs af faserne og på totaløkonomi. Desuden sikres det normalt, at den private leverandør selv styrer alle underleverandørerne. Den offentlige myndighed reducerer dermed sin risiko fra mange grænseflader i byggefasen.

Sammentænkning af faserne og en lang planlægningshorisont kan betyde øgede transaktionsomkostninger og krav til kompetencer hos de involverede parter, herunder medarbejdere og ledere i den offentlige sektor. Transaktionsomkostningerne er typisk højere, da projekterne strækker sig over længere tid og dermed kræver en grundigere indledende analyse, ligesom det typisk er mere omkostningstungt at udarbejde og overveje tilbud end ved mere traditionelle indkøb. OPP-projekter skal derfor i udgangspunktet have en vis størrelse for at opveje de højere transaktionsomkostninger.²⁰⁷

I Danmark er det af nogle blevet angivet som tommelfingerregel, at værdien af et OPP projekt skal overstige 100 mio. kr. for at kunne retfærdiggøre de højere omkostninger i planlægningsfasen.²⁰⁸ I praksis har flere projekter haft mindre anlægssummer.

Der skal forhandles en kontrakt, som i princippet skal forsøge at tage højde for utallige hændelser over flere årtier. Hvis kontrakten ikke indeholder tilstrækkelig fleksibilitet, kan OPP indebære en ulempe for den offentlige myndighed, fordi "hænderne bindes", og mulighederne for politiske omprioriteringer reduceres.²⁰⁹ Det er derfor ikke oplagt at anvende OPP på områder, hvor der sker hyppige ændringer og politiske omprioriteringer, eller hvor gevinsten ved at sammentænke anlæg, drift og vedligeholdelse er begrænsede.

I Herning Kommune færdiggjorde man i 2007 anlægsfasen af Danmarks første OPP-projekt – bygningen af en skole. Ifølge Petersen (2013b) valgte kommunen efterfølgende ikke at anvende OPP til opførelse af nye skoler. Det skete for at bevare fleksibiliteten til at kunne omprioritere vedligeholdelses- og serviceudgifterne.²¹⁰

Omvendt kan der også være fordele ved, at der ikke er mulighed for at foretage omprioriteringer. Selvom det kan give en kortsigtet politisk handlefrihed, hvis vedligeholdelsesudgifterne ikke er bundet af en OPP-kontrakt, kan værditabet ved manglende vedligeholdelse være mærkbart og give mindre politisk handlefrihed på et senere tidspunkt.²¹¹

²⁰⁶ I traditionelle indkøb af anlæg er entreprenøren som udgangspunkt kun ansvarlig for entreprisen, det vil sige for det afleverede anlæg og de fejl og mangler i henhold til de almindelige bestemmelser for byggeri, der er vedtaget af byggeriets parter.

²⁰⁷ Selvom transaktionsomkostningerne på nogle punkter er større, kan det også sagtens være, at omkostningerne ved, at den offentlige myndighed er bestiller frem for at være bygherre bliver lavere.

²⁰⁸ Se fx Møller (2011): 25 eller Petersen (2013b): 16. Araújo og Sutherland (2010): 15 nævner en række lande, der sætter minimumsbeløb for, at infrastrukturprojekter kan gennemføres som OPP. I "Vejledning til bekendtgørelse om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri" nævnes 50 mio. kr. som en tentativ anlægsværdi i en OPP-forundersøgelse.

²⁰⁹ Se Araújo og Sutherland (2010) for en beskrivelse af de udfordringer, som de lange kontrakter medfører. I Eldrup og Schütze (2013b) gennemgås vigtigheden af, at der er aftalt betingelser for en fremgangsmåde, når den offentlige myndighed ønsker ændringer i kontrakten.

²¹⁰ Se også Hjelholdt (2010) om Hernings fravalg af OPP-modellen ved opførelse af nye skoler.

²¹¹ LO og CO Industri påpeger dette forhold i deres indlæg til Produktivitetskommissionen i forbindelse med denne rapport.

Ligeledes er den grundlæggende idé med OPP, at den lange tidshorisont giver mulighed for og tilskyndelse til at fokusere på totaløkonomien i projektet og løbende foretage investeringer i projektet, der kan tjene sig hjem på sigt.²¹²

Nytænkning og sammentænkning på tværs af projektets faser forudsætter, at udbudsmaterialet giver mulighed herfor, fx ved brug af funktionskrav, som er beskrevet i kapitel 2. I traditionelle offentlige indkøb indgår der ofte en række detaljerede krav i udbudsmaterialet, der skal opfyldes af leverandøren. Det fastlåser mulighederne for at tænke nyt. I et udbud med funktionskrav konkurrenceudsættes ikke blot prisen, men også metoden.

Det første statslige OPP-projekt – bygningen af Rigsarkivet – benyttede sig af funktionskrav, jf. boks 21. Funktionskrav har også været anvendt i andre danske OPP-projekter. I en analyse fra 2012 af de 13 første danske OPP-projekter finder Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, at der i ni af projekterne er udviklet innovative løsninger.²¹³ Produktivitetskommissionen anser anvendelsen af funktionskrav som en facet af OPP, der bør anvendes i videst muligt omfang for at fremme nytænkning.²¹⁴

BOKS 21: BRUG AF FUNKTIONSKRAV – RIGSARKIVET

Opførelsen af Rigsarkivet var det første statslige OPP-projekt. Kontrakten blev underskrevet i 2007. Funktionskrav var en væsentlig del af processen. Et vigtigt krav til Rigsarkivets magasiner var minimal plukketid. Plukketid er den tid, det tager at fremfinde arkivalier på et antal forskellige steder i det såkaldte højlagermagasin, hvor arkivalierne opbevares. Den private leverandør udviklede først løsningen under projekteringen og i anlægsfasen. Løsningen bestod i et skuffesystem og en truck, der kan trække skufferne ud, så medarbejderne kan hente den relevante æske i skuffen. Løsningen blev sammentænkt med den efterfølgende drift og vedligeholdelse og med selve indretningen af magasinbygningen, hvor der fx er en sluseløsning (der skal sikre stabilt indeklima), der skal spille sammen med og eksempelvis betjenes fra trucken.

Et andet vigtigt krav var et stabilt indeklima. I et arkiv skal der være den rette temperatur, luftfugtighed og type partikler for bevaring af arkivalierne, som bl.a. opnås gennem afkøling. Da magasinbygningen blev taget i brug i 2009, havde leverandøren udviklet en løsning baseret på traditionelle kølemaskiner drevet på el. Siden da er der etableret fjernkøling i København (en pendant til fjernvarme). Den private leverandørs ejerskab og ansvar for den samlede arkiv-ydelse giver tilskyndelse til løbende at nytænke og bringe omkostningerne mest muligt ned. I tilfældet med Rigsarkivet har den private leverandør valgt at foretage de installationsmæssige ændringer, der skal til for at komme på fjernkølingsnettet. Den nye løsning reducerer CO₂-udslippet og sikrer en højere grad af forsyningssikkerhed, så også for staten har den nye løsning været fordelagtig.

8.2 OPP indebærer risikodeling

En central del af et OPP er deling og overførsel af risiko.²¹⁵ Ved at indgå i et OPP-projekt er der mulighed for at overføre en række risici til den private leverandør. Ved fx at overføre ansvaret for at overskride tidsplan og anlægsbudget til den private leverandør, får denne en meget stærk tilskyndelse til at overholde begge for på den måde at reducere risikoen mest muligt. Denne risikooverførsel giver mening, når den private leverandør er bedst til at håndtere denne type af opgaver – fx via bedre projektstyring.

²¹² Se eksemplet med Rigsarkivet nedenfor, hvor den private leverandør investerer i fjernkøling. Andre samarbejdsformer kan også strække sig over længere tid. Case 5 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd" beskriver Gribskov Kommunes udbud på social- og sundhedsområdet. Her gælder kontrakten seks år med mulighed for forlængelse i tre år. Udbuddet indeholder også krav om, at leverandøren skal indgå i et innovationspartnerskab i løbet af kontraktperioden med henblik på at udvikle velfærdsopgaverne.

²¹³ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2012a): 4.

²¹⁴ Se case 2 i "Offentlig-privat samarbejde om velfærd", der også er beskrevet i kapitel 7.

²¹⁵ Se OECD (2005), Petersen (2013b) eller Eldrup og Schütze (2013b), hvor risikodelingen gennemgås.

Som en tommelfingerregel skal en given risiko fordeles til den part, der har bedst mulighed for at håndtere den og dermed prisfastsætter den lavest. For den offentlige myndighed gælder det om at finde et balancepunkt. Hvis der overføres for lidt risiko til den private leverandør, sidder myndigheden og i sidste ende skatteborgerne stadig tilbage med hovedparten af risikoen. Hvis der overføres for meget risiko til den private leverandør, kan prisen for projektet blive for høj. I et OPP er udgangspunktet at forene tilskyndelser og kompetencer hos parterne, der begge har interesse i at nedbringe risici og usikkerheder.

En af fordelene ved OPP er, at der bliver lavet en grundig indledende analyse af projektet og dets risici. Både den offentlige myndighed, den private leverandør og den private leverandørs finansieringspartnere skal forstå de involverede risici for at kunne prisfastsætte dem.

Som en del af hele processen udbydes OPP-kontrakten, og dermed konkurrenceudsættes prisen på projektets risici.²¹⁶ En forudsætning for at få lave priser er, at der er et tilstrækkeligt antal kvalificerede OPP-selskaber, der konkurrerer om opgaven. Det er ikke altid tilfældet. Fx måtte Bygningsstyrelsen annullere et udbud af et kontorkompleks på 40.000 kvadratmeter på Kalvebod Brygge i 2013 på grund af konkurrencesituationen, da to ud af fire prækvalificerede leverandører gik konkurs. Efterfølgende har styrelsen iværksat et genudbud, hvor der er modtaget seks ansøgninger om prækvalifikation, og fem er blevet prækvalificeret.²¹⁷

Beslutningen for den offentlige myndighed om at indgå i et OPP-projekt kan bl.a. ses som et valg mellem at beholde en række risici (på sin egen balance) eller – mod en pris – overføre udvalgte risici til den private leverandør. Risikodelingen er afgørende for, om OPP-projektet tæller med i opgørelsen af den offentlige gæld. Eurostat (2004) anbefaler, at OPP-projekter ikke skal tælle med i den offentlige gæld, hvis den private leverandør bærer anlægsrisici, og mindst én af de to andre risiko-kategorier, der er beskrevet i boks 22. I praksis kan det være vanskeligt at opgøre fordelingen af risici præcist, og den må bero på et skøn.

BOKS 22: RISICI I OPP-PROJEKTER

De forskellige risici i OPP-projekter kan overordnet opdeles i tre kategorier:

- **Anlægsrisici.** Risikoen i forhold til at holde tidsplan, funktionskrav og budgetter i anlægsfasen. Den private leverandør bærer risikoen, hvis den offentlige myndighed ikke er forpligtiget til at betale, før anlægget er færdigt og overholder de aftalte funktionskrav. Typisk overføres anlægsrisici til den private leverandør for at give tilskyndelse til at blive færdig til tiden.
- **Efterspørgselsrisici.** Risikoen der er efter ibrugtagning af anlægget, fx antallet af biler på en vej (med brugerbetaling), antallet af besøgende i en svømmehal mv. Hvis det offentlige uanset efterspørgslen skal betale et givent beløb til den private leverandør, så bærer denne risikoen.
- **Tilgængelighedsrisici.** Er risiko relateret til, om det endelige anlæg er tilgængeligt i driftsfasen og efterlever de aftalte kvalitetskrav. Hvis anlæg ikke vedligeholdes godt nok, kan det blive utilgængeligt eller uegnet til brug. Hvis dette ifølge kontrakten medfører reduktion af betalinger til den private leverandør, så bærer denne risikoen (eller det meste af den).

²¹⁶ I modsætning til et traditionelt indkøb konkurrenceudsættes alle risici i et OPP, da alle faserne er indeholdt i kontrakten. Konkurrenceudsættelsen kan ske via konkurrencepræget dialog. Se mere om konkurrencepræget dialog i fx Eldrup og Schütze (2013a) og (2013b), kapitel 7 eller på Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside om OPP-modeller.

²¹⁷ En del af forarbejdet ved OPP vil være at sikre, at den offentlige myndighed entrerer med tilstrækkelig solide private aktører. I et OPP med privat finansiering vil en konkurs blandt en udførende entreprenør i anlægsfasen stille den bestillende offentlige myndighed bedre end som bygherre, da det vil være det bagvedliggende OPP-selskab og dets finansieringspartnere, der står med opgaven med at finde en ny entreprenør.

Selvom det offentlige betaler løbende over fx 25 år i et OPP-projekt, er det fortsat en forpligtelse – helt på linje med et 25-årigt lån, der finansierer et projekt, der ikke er et OPP. En 25-årig kontrakt kan – med andre ord – indebære en betydelig forpligtelse, hvis der er tale om store OPP-projekter, eller hvis OPP anvendes i stort omfang af den offentlige sektor. Den private kapital, der er skudt ind i OPP-selskabet, må selvfølgelig også holde for, hvis projektet kommer i problemer. I de fleste tilfælde har den offentlige myndighed dog det ultimative driftsansvar for den service, der er tale om, fx drift af en skole.²¹⁸

Lande med høje gælds niveauer har haft en særlig tilskyndelse til at anvende OPP for på den måde at gennemføre investeringer i infrastruktur, uden at det har talt med i opgørelsen af den offentlige gæld. Ifølge EU's Stabilitets- og Vækstpagt må den offentlige gæld maksimalt udgøre 60 pct. af BNP. Ellers skal gælden nedbringes. Den danske ØMU-gæld udgjorde 45 pct. af BNP ved udgangen af 2012.²¹⁹ ØMU-gælden er dermed klart under grænsen.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at OPP-projekter alene anvendes som en samarbejdsform, der kan give en mere effektiv opgaveløsning, og ikke som en finansieringsmodel, der giver et mere fordelagtigt billede af de offentlige gældsforpligtelser. Det gælder både på statsligt niveau og på regionalt og kommunalt niveau, hvor lånebekendtgørelsens låne- og deponeringsregler gør sig gældende, jf. nedenfor.

8.3 Finansieringsmodel påvirker tilskyndelserne

Klassisk OPP med privat finansiering

Et væsentligt element i et OPP-projekt er finansieringen. Når et partnerskab skal etableres, oprettes et OPP-selskab, som er den juridiske modpart for den offentlige myndighed. Det er illustreret i figur 29.

Finansieringen af OPP-selskabet består af både egen- og fremmedkapital, hvor den private leverandør (nærmere bestemt deltagerne i det bydende OPP-selskab) skyder egenkapital ind, mens fx finansieringspartnere som private banker, pensionsselskaber eller andre skyder fremmedkapital ind. Den offentlige sektor kan også skyde kapital ind, og nogle gange kan fx pensionskasser stå for hele finansieringen.²²⁰

Den præcise finansieringsstruktur kan variere betydeligt og påvirker tilskyndelserne imellem OPP-selskabet og dets finansieringspartnere. Fx vil en høj andel af fremmedkapital på den ene side tilskynde finansieringspartnere til at holde øje med, at OPP-selskabet løser opgaven, så finansieringspartnernes investering beskyttes. Men det vil også – alt andet lige – øge sandsynligheden for, at OPP-selskabet misligholder sine lån, fordi andelen af egenkapital er lille.

Det vil føre for vidt at give en detaljeret gennemgang af forskellige finansieringsmodeller i denne rapport.²²¹ Men den aftalte finansieringsstruktur og den bagvedliggende kontrakt vil bestemme finansieringsomkostningerne og fordelingen af risici mellem OPP-selskabet og dets finansieringspartnere. Det er vigtigt for myndigheden at forstå finansieringsstrukturen for at forstå, hvilke tilskyndelser, det giver i projektet, og hvordan projektets risici fordeles.²²²

²¹⁸ Petersen (2013b) rejser på den baggrund spørgsmålet, om det overhovedet bør være muligt at undlade at medregne OPP-projekter på den offentlige balance.

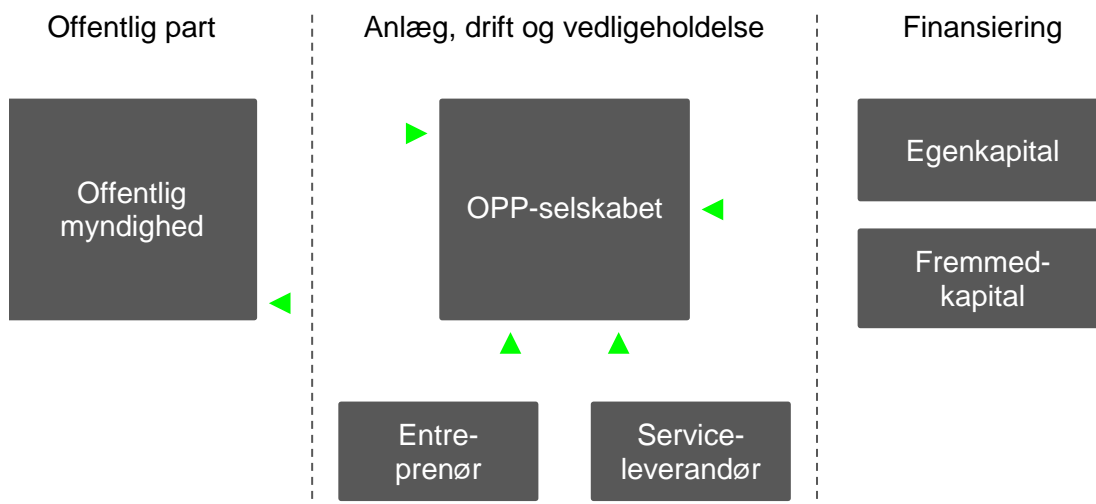
²¹⁹ Danmarks Nationalbank (2013): 28.

²²⁰ Det britiske OPP-program har undergået en række ændringer på baggrund af evalueringer af de hidtidige erfaringer. Det er beskrevet i HM Treasury (2012), og en af ændringerne er, at den offentlige sektor i højere grad vil skyde egenkapital ind i OPP-selskaberne. Se også Hellowell og Vecchi (2013).

²²¹ For en introduktion se fx European PPP Expertise Centre (2013b) eller Eldrup og Schütze (2013b). Se også bidragene i Hodge, Greve og Boardman (2010) og Greve og Hodge (2013) eller kapitlet om OPP i Australian Productivity Commission (2009).

²²² Et aspekt omkring finansieringen er størrelsen af projektet. Des højere en projektværdi, des mere kapital skal der fremskaffes. For projekter med meget stor anlægssum vil det derfor være vanskeligt og meget tidskrævende at få privat finansiering med så lang en horisont som 30 år. I disse tilfælde kan andre selskabskonstruktioner, som det fx er kendt med Sund & Bælt, egne sig bedre til løsning af opgaven, fordi der kan udstedes gæld med statsgaranti.

FIGUR 29: OPP-SELSKABET



Kilde: Baseret på Eldrup og Schütze (2013a) og (2013b).

Den grundlæggende – og stærke – mekanisme i et OPP med privat finansiering er, at OPP-selskabet og dets finansieringspartnere populært sagt har hånden på kogepladen. Betalingsmekanismen er typisk skruet sådan sammen, at OPP-selskabet modtager en løbende betaling i driftsfasen af projektet. Det giver selskabet en stærk tilskyndelse til at levere det aftalte og udgør et værn mod mangelfulde leverancer og misligholdelse. Leveres der ikke som aftalt, vil der typisk forekomme reduktioner i betalingsstrømmen, og i sidste instans vil der være mulighed for at annullere kontrakten, hvilket vil indebære et betydeligt tab for den private part.

OPP-selskabet ejer anlægget i kontraktperioden, der herefter typisk overgår til offentligt ejerskab.²²³ Ved kontraktens udløb, hvor den offentlige myndighed (eventuelt) overtager anlægget, skal den private leverandør sikre, at anlægget er i den aftalte stand. Med privat finansiering har selskabet stor tilskyndelse til at sikre anlæggets værdi, da der ellers formentlig vil ske et nedslag i overtagelsesprisen.²²⁴ En anden fordel for den offentlige myndighed er, at OPP giver langsigtet budgetsikkerhed med kendte betalinger over projektets levetid, da kontrakten indebærer faste betalinger fra den offentlige myndighed til den private leverandør.

I diskussionen af OPP som samarbejdsform er det blevet fremført som en afgørende ulempe, at den offentlige myndighed kan låne billigere end de private aktører. Den danske stat har fx den bedste kreditvurdering hos de tre store internationale kreditvurderingsbureauer og udsteder gæld til meget lave renter. Tilsvarende har kommunernes og regionernes særlige kreditinstitut, KommuneKredit, en kreditvurdering, der svarer til den danske stats.

Men de rene finansieringsomkostninger kan ikke sammenlignes, da statens finansieringsomkostninger ikke afspejler de risici, der er i et givent projekt. Risikoen for, at projektet bliver dyrere end forventet, bæres af skatteyderne.

²²³ Alt efter hvad der er aftalt i kontrakten. Se Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside (kfst.dk) for en beskrivelse af exitmodeller.

²²⁴ Ingen af de danske projekter har haft kontraktudløb, og der er derfor ikke praktiske erfaringer på den lange bane med fx anlæggenes stand ved kontraktudløb.

Fra den offentlige sektors synspunkt vil OPP med privat finansiering give en bedre udnyttelse af ressourcerne, hvis produktivetsgevinsterne ved OPP-samarbejdsformen overstiger meromkostningen ved privat finansiering – og hvis disse gevinster ikke kan opnås ved andre samarbejdsformer eller metoder.²²⁵

I praksis er det interessante ikke kun finansieringsomkostningerne, men den pris, som den offentlige myndighed ender med at skulle betale for projektet (for en given kvalitet). Den pris vil være en funktion af finansieringsomkostningerne, herunder afkastkrav, og en række andre faktorer. Konkurrence om at vinde OPP-kontrakten er fx væsentlig for at holde prisen nede for den offentlige myndighed – ikke mindst da det offentlige ikke har fuld information om, hvor effektive de forskellige tilbudsgivere er, og hvad deres respektive afkastkrav er. Da OPP-projekter er mere komplicerede end normale samarbejdsformer, vil der alene af den grund være færre potentielle tilbudsgivere.²²⁶

Offentlig finansiering

De klassiske OPP projekter indebærer privat finansiering, men i flere af de danske projekter har finansieringen været offentlig. Det blev tidligere omtalt som OPP light. Forskellen mellem OPP med henholdsvis privat og offentlig finansiering er, at den private leverandør i sidstnævnte tilfælde modtager anlægssummen ved ibrugtagning mod til gengæld at stille en garanti i driftsperioden.²²⁷

Garantien skal give sikkerhed for, at anlægget modsvarer funktionskravene i hele driftsperioden. Hvis risikoen for, at projektet bliver dyrere, skal overføres til den private leverandør, kræver det en tilstrækkelig garantistillelse fra den private tilbudsgiver. Her kan en praktisk komplikation være, i hvor høj grad en garanti kan stilles for så lange perioder, og hvor stor den kan være, da fx entreprenører typisk vil have en given garantiramme hos sine finansielle forbindelser.

Eventuelle holdningsmæssige barrierer mod privat ejerskab kan reduceres ved denne model, da anlægsaktivet ejes af det offentlige i driftsfasen. Et OPP med offentlig finansiering kan ses som et forsøg på at kombinere incitamentsskabelsen fra den traditionelle finansieringsmodel med de lavere offentlige finansieringsomkostninger.

Ved begge finansieringsmodeller kan den offentlige myndighed i driftsfasen typisk tilbageholde eller reducere betalinger i tilfælde af, at den private leverandør ikke lever op til det aftalte. En forskel er, at det i modellen med offentlig finansiering betyder, at der skal rejses et krav og løftes en bevisbyrde, hvis beløbsstørrelserne gør, at der skal trækkes på garantien. Det kan i praksis vise sig vanskeligt, og der kan opstå tvister. I det hele taget betyder offentligt ejerskab, at initiativet til at løse problemer i langt højere grad ligger hos den offentlige myndighed. En anden forskel er, at den private kapital udgør en direkte tabsbuffer i tilfældet med privat finansiering.

Samlet set må valget mellem privat og offentlig finansiering bero på en konkret vurdering. Herunder må de private finansieringskilder over tid vise, at de er konkurrencedygtige, og at de kan indgå i samarbejdsformen og skabe værdi – ikke bare for sig selv – men også for den offentlige sektor.

²²⁵ Hvis offentlige bygherrer systematisk er dårligere bygherrer end private, er der enten basis for at gøre dem bedre fx via professionalisering og centralisering af offentlige bygherrekompeterencer, eller at lade private være byggeherre, fx via OPP.

²²⁶ Zitron (2006) anfører, at en potentiel byder på et OPP-projekt vurderer to overordnede typer af risiko: (i) chancen for at vinde projektet; og (ii) risikoen ved selve projektet.

²²⁷ Detaljer kan findes i Schmidt-Jensen (2010), der gennemgår forskellene på OPP med privat og offentlig finansiering i dansk kontekst. Som en del af en ændring af den britiske model for OPP, så er det briternes hensigt i højere grad at skyde offentlig egenkapital i OPP-selskabet.

8.4 Låne- og deponeringsregler og puljer til dispensationer fra reglerne

Når kommuner og regioner bygger, er udgangspunktet er, at anlægget skal finansieres konstant. Kort sagt kan en kommune dermed kun bygge, hvis den har råd. Det vil sige, at kommuner og regioner selv skal finansiere deres løbende udgifter til anlæg gennem de generelle indtægter i form af skatter, statslige tilskud mv. Kommuner og regioner er underlagt en lånebegrænsning, der omfatter regler for låntagning og garantistillelse samt leje, leasing og OPP. Reglerne omtales ofte som lånebekendtgørelsen.

Fælles for aftaler om leje, leasing eller OPP af anlæg er, at der skal deponeres et beløb svarende til aftalens værdi, det vil sige anlæggets værdi, når den indgås.²²⁸ På den måde side-stilles kommuner, der indgår leje-, leasing- og OPP-aftaler, med kommuner, der selv opfører et anlæg via egenfinansiering eller låntagning. Uden deponering ville leje-, leasing- eller OPP-aftaler indebære en likviditetsgevinst, fordi betalingen falder over en længere årrække. Lånebekendtgørelsen giver låneadgang på visse områder, fx på forsyningsområdet og til visse øvrige områder. Ud over disse undtagelser kan der opnås lånedispensations og/eller deponeringsfritagelse på baggrund af ansøgning og fra puljer af en vis størrelse afsat i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger med staten.²²⁹

Der kan således søges om en reduktion af det deponeringspligtige beløb fra flere puljer. Med henblik på særligt at understøtte OPP-projekter er der herudover afsat en særskilt pulje til dispensationer til disse projekter. Den kommunale OPP-pulje blev fastsat første gang i 2003, hvor den udgjorde 100 mio. kr. Den regionale OPP-pulje på 300 mio. kr. blev fastsat første gang med virkning for året 2012.²³⁰ Den kommunale OPP-pulje er blevet hævet med 50 mio. kr. i forbindelse med økonomiforhandlinger med staten for 2014 for yderligere at fremme offentlig-privat samarbejde.

Arbejdsgrupper bl.a. bestående af repræsentanter fra en række ministerier, KL og Danske Regioner har i to omgange gennemgået lånebekendtgørelsens regler vedrørende leje og leasing via OPP. Den første udredning, Velfærdsministeriet (2008), handlede specifikt om OPP, mens den anden, Arbejdsgruppen om modernisering af kommunernes og regionernes låne- og deponeringsregler (2013), var en mere generel gennemgang af låne- og deponeringsreglerne.

Et eksempel på en tidligere barriere for OPP, der er reduceret som følge af de nævnte udredningsarbejder, er deponeringstidspunktet. Oprindeligt skulle der deponeres 100 pct. ved kontraktindgåelse. Det medførte en likviditetsmæssig merbelastning for kommuner, der anvendte OPP-samarbejdsformen, i forhold til kommuner, der selv opførte et anlæg. Ved udgangen af 2008 blev reglerne ændret således, at der skal deponeres gradvist i takt med, at anlægsfasen skrider frem i lighed med et egenfinansieret anlægsprojekt.

På baggrund af arbejdsgruppernes arbejde og de efterfølgende tiltag er også andre uhen-sigtsmæssigheder reduceret på baggrund af et ønske om lige- og sidestilling af leje og leasing i forhold til almindelig låntagning.

²²⁸ Medmindre der er automatisk låneadgang, ledig låneramme, eller der er modtaget dispensation fra Økonomi- og Indenrigsministeriet. De specifikke regler for deponering fremgår af appendiks 2.

²²⁹ For 2014 er der eksempelvis aftalt en lånepulje på 650 mio. kr. til anlægsinvesteringer inden for kvalitetsfundsområderne, det vil sige renovering eller nyopførelse på skole-, dagsinstitutions-, idræts- og ældreområdet. Se Regeringen og KL (2013): 4. Den nævnte lånepulje er målrettet kommuner i en økonomisk og likviditetsmæssig vanskelig situation.

²³⁰ I perioden 2003-06 var der også en deponeringsfritagelsespulje på 100 mio. kr. for amterne.

I en nylig interviewundersøgelse af syv kommuners og to regioners anvendelse af OPP peger flere af respondenterne med OPP-erfaring på, at (delvis) deponeringsfritagelse er et hovedargument for, at samarbejdsformen er blevet valgt. Uden fritagelsen ville de hellere have gennemført deres bygge- og anlægsprojekter på traditionel vis.²³¹

I et system med lånebegrensning vil deponeringsfritagelse skabe en finansiel tilskyndelse til at indgå offentlig-private partnerskaber. Flere partnerskaber vil medvirke til øget erfaringsopsamling, men i lighed med låntagning give nogle kommuner og regioner mulighed for anlægsinvesteringer, de ellers ikke har midler til. Grundlæggende er det dog uhensigtsmæssigt, hvis OPP-samarbejdsformen anvendes, fordi den giver likviditetsfordele, og ikke fordi den giver effektiviseringsgevinster for den offentlige sektor.²³²

8.5 Danske erfaringer med offentlig-private partnerskaber

Første gang, OPP blev anvendt i Danmark, var i starten af 2000'erne.²³³ Det første færdige projekt var en skole i Vildbjerg ved Herning i 2007. Som det ses af tabel 5, var der i efteråret 2013 indgået kontrakt om 20 OPP-projekter. De fleste projekter er kommet til inden for de senere år. Der ventes igangsat en række yderligere projekter i de kommende år.²³⁴

Som det fremgår af tabel 5, vedrører danske OPP-projekter typisk opførelse af skoler og offentlige ejendomme.²³⁵ Både på statsligt, regionalt og kommunalt niveau har der været projekter organiseret som OPP.

Der har hidtil været en statslig pligt til at vurdere, om byggerier over en vis størrelse med fordel kunne organiseres som OPP. Den pligt er i efteråret 2013 blevet erstattet af *Bekendtgørelse om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri*, hvor det fremgår, at stat, regioner og kommuner skal lade totaløkonomiske vurderinger indgå i beslutningsprocesserne om offentligt byggeri, herunder skal der i relevant omfang indgå overvejelser om OPP eller tilsvarende organisering. For regionalt og kommunalt byggeri gælder bekendtgørelsen for projekter med en entrepris på 20 mio. kr. og mere.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2012a) gennemførte en undersøgelse baseret på interviews af de daværende 13 offentlige ordregivere med OPP-erfaring. Alle 13 vurderede, at deres OPP-projekter i høj eller i meget høj grad var en succes. Derudover var erfaringerne:

- Der er blevet udviklet forslag til totaløkonomisk optimering i projekterne
- Der er opnået innovative løsningsforslag
- Der er opnået kvalitet
- Der er blevet leveret til tiden
- Der er blevet leveret til en pris, der ligger tæt på den aftalte
- Udbudsprocessen vurderes at have været mere ressourcekrævende end forventet
- Samarbejdet har fungeret godt
- Der er overført risici²³⁶

Undersøgelsen viser stor variation i anlægssummerne. Det største projekt var et motorvejsprojekt på 1,3 mia. kr., mens det mindste havde en anlægssum på 25 mio. kr.

²³¹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013d): 32. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen anfører også i sin analyse, at der i år med aftalte anlægslofter mellem kommuner og regioner samt staten, kan være en ekstra tilskyndelse til at anvende OPP, hvis kommuner og regioner har udfyldt den aftalte anlægsramme.

²³² Se diskussionen om formålene med puljerne i *Velfærdsministeriet (2008): 18-19*.

²³³ Se fx *Regeringen (2004)*.

²³⁴ *Petersen (2013b): 16*.

²³⁵ På Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside er seks af de danske OPP-projekter kort beskrevet: *Fire byretter, skole svømmehal i Helsingør, Rigsarkivet, Skat i Haderslev, P-hus i Aarhus og daginstitution i Skanderborg Kommune*.

²³⁶ Se *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2012a)* for en nærmere beskrivelse af erfaringerne.

TABEL 5: OVERBLIK OVER DANSKE OPP-PROJEKTER ULTIMO 2013

PROJEKT	OFFENTLIG MYNDIGHED	TIDSPUNKT FOR INDGÅELSE AF KONTRAKT
Vildbjerg skole	Herning Kommune	2005
Ørstedsskolen	Langeland Kommune	2008
Arkivfunktioner i Aalborg	Aalborg Kommune	2010
Parkeringshus ved Århus Universitetshospital	Region Midtjylland	2010
Nordstjerneskolen	Gribskov Kommune	2010
Nordstjerneskolen	Frederikshavn Kommune	2011
Daginstitution i Hørring	Skanderborg Kommune	2011
Parkeringshus ved Randers Regionshospital	Region Midtjylland	2011
Svømmebad	Randers Kommune	2012
Stråleterapibygning ved Næstved Sygehus	Region Sjælland	2012
Parkeringsanlæg i Horsens	Region Midtjylland	2013
Plejecenter	Kolding Kommune	2013
Rigsarkivet	Bygningsstyrelsen	2007
Tinglysningsret i Hobro	Bygningsstyrelsen	2007
Fire byretter	Bygningsstyrelsen	2010
Motorvej Kliplev-Sønderborg	Vejdirektoratet	2010
Vestre Landsret	Bygningsstyrelsen	2012
Retten i Roskilde	Bygningsstyrelsen	2012
Lokal politistation i Hobro	Bygningsstyrelsen	2012
Landsarkivet i Viborg	Bygningsstyrelsen	2013

Note: Tabellen angiver de OPP-projekter, hvor der er indgået kontrakt. OPP-projekter, der er i tidligere faser, indgår dermed ikke. Det gælder fx Bygningsstyrelsens OPP-projekter, herunder udbuddet af kontorbygning på Kalvebod Brygge, der er nævnt i hovedteksten.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013d).

Selvom undersøgelsen har karakter af selv-evaluering, så giver den klare indikationer af en disciplinerende effekt af OPP. Projekterne i undersøgelsen er blevet færdige til tiden og inden for budgettet. I traditionelle offentlige anlægsprojekter er budget og tidsplan ofte skredet.²³⁷ I en spørgeskemaundersøgelse af kommuners og regioners anvendelse af OPP fra 2013 vurderer seks ud af ti af respondenterne, der har anvendt samarbejdsformen, at det er en god eller meget god model for bygge- og anlægsprojekter.

Bygningsstyrelsen, som står for en række af de danske OPP-projekter, bekræfter, at det er en samarbejdsform, som styrelsen også vil anvende fremover. På den måde overføres en række bygherrerisici til private leverandører, som de efter Bygningsstyrelsens mening i højere grad er egnede til at håndtere. Indtil videre er driftserfaringerne også gode, og de lange kontrakter sikrer også, at der ikke slækkes på bygningernes vedligeholdelse. Bygningsstyrelsen har senest udbudt et nyt statsligt kontorbyggeri på Kalvebod Brygge i København som OPP.

Vejdirektoratet angiver i sine erfaringer med motorvejsbyggeriet Kliplev-Sønderborg, at OPP-projektet har været en inspirationskilde til udvikling af deres øvrige udbud.²³⁸ Erfaringerne fra OPP-projektet er positive, men Vejdirektoratet peger samtidig på, at en række af de fordele, der er ved OPP-modellen, også kan opnås ved at give lignende tilskyndelser i fx totalentrepriser. Fx kan tilskyndelsen til at blive hurtigt færdig øges ved, at betalingen først falder, når anlægget er færdigt, eller ved bonusmodeller. Tilsvarende vil man også i totalentrepriser kunne arbejde med forlængede garantiperioder.²³⁹

Endvidere er det særligt træk for vejprojekter, at de årlige driftsomkostninger kun udgør en lille del af anlægssummen, nemlig typisk omkring én pct. Potentialet for at sammentænke anlæg og drift på almindelige vejprojekter er derfor begrænset. Derudover har Vejdirektoratet store driftskontrakter for resten af det statslige vejnet, hvori driften af nye vejstrækninger kan inkorporeres.

Bygningsstyrelsens og Vejdirektoratets forskellige anvendelser af OPP illustrerer, at OPP er en samarbejdsform, der skal bringes i anvendelse efter en konkret vurdering. Bygningsstyrelsen har fx udarbejdet en analyse, der indikerer, at offentlige bygherrer er mindre effektive end de private i deres byggevirkosomhed, når det gælder kontorbyggeri.²⁴⁰

Som det fremgår af Petersen (2013b), foreligger der ikke egentlige evidensbaserede undersøgelser af OPP-projekterne. Det skyldes naturligt nok, at projekterne løber i mange år, og man først ved afslutning af projekterne endeligt kan evaluere. For store anlægsprojekter kan det desuden være vanskeligt at evaluere, da man aldrig kan vide, hvad det ville have kostet, hvis OPP-samarbejdsformen ikke var blevet anvendt.²⁴¹ Konjunktursituationen spiller også ind på kort sigt. Bygge- og anlægsprojekter har efter finanskrisen utvivlsomt været billigere end før krisen, hvad enten de har været organiseret som traditionelle samarbejder eller OPP.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at man fremover tænker evalueringer ind fra starten af OPP-projekter, så der kommer et evidensbaseret grundlag at bruge modellen på. I evalueringen skal både de offentlige myndigheders og de private leverandørers erfaringer indgå.

²³⁷ En række undersøgelser dokumenterer, at offentlige infrastrukturprojekter ofte bliver dyrere end forventet. Se fx Rigsrevisionen (2009). Se også Produktivitetskommissionen (2014): 72 om ny anlægsgbudgettering.

²³⁸ Vejdirektoratet (2013).

²³⁹ En model kan være at skrive en option ind i kontrakten på at forlænge garantiperioden fra fem til 15 år, hvor Vejdirektoratet skal træffe beslutning om forlængelsen inden, der er gået fire år fra ibrugtagning af den nye vej.

²⁴⁰ Bygningsstyrelsen (2013).

²⁴¹ For mindre anlægsarbejder kan det være nemmere. Petersen (2013a) foreslår fx, at der opføres tre skoler efter OPP-modellen og tre skoler efter en normal procedure. I et af de projekter, der er i støbeskeen, er der truffet aftale mellem Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning og Region Syddanmark om evaluering. Det drejer sig om et OPP om en psykiatri-afdeling.

8.6 OPP i udlandet

De lande, der har anvendt OPP mest, er primært at finde blandt de angelsaksiske lande som Australien, Canada, Irland og Storbritannien, men også flere andre lande har gjort erfaringer. Det mest OPP-aktive land er Storbritannien, hvor der er igangsat op imod tusinde projekter.²⁴² Det er sket inden for en lang række sektorer tilbage fra 1990'erne.

I Europa blev der i første halvår af 2013 indgået aftaler om 24 OPP-projekter med en samlet værdi af ni mia. EUR. Til sammenligning blev der aftalt 41 projekter i første halvår 2012. Som det fremgår af figur 30, har antallet af projekter været faldende efter finanskrisen, hvor det især er blevet sværere og dyrere at opnå langfristet bankfinansiering. I figuren er medtaget projekter med privat finansiering og med en projektværdi på mere end ti mio. EUR.

Af de 24 projekter i første halvår af 2013 er de 12 i Storbritannien og to i Frankrig, Holland og Spanien. De fire største projekter udgjorde mere end 70 pct. af OPP-markedet. Det var en motorvej mellem Brescia og Milano, en motorvej i Holland, et vejprojekt mellem Istanbul og Izmir samt Thameslink Rolling Stock i Storbritannien, der bl.a. involverer fremstilling samt drift og vedligehold af passagertog.

EPEC betegner store OPP-projekter som værende projekter på mere end en halv mia. EUR. Ud fra den definition har Danmark ikke gennemført store OPP-projekter.

Petersen (2013b) vurderer, at Danmark i international sammenhæng ligger i midterfeltet, hvad angår anvendelsen af OPP målt på antal projekter. Produktivitetskommissionen har ikke gennemført en egentlig benchmarking af anvendelsen af OPP på brancher, organisatoriske niveauer mv. Der kan være definatoriske forskelle, men også forskel på i hvor høj grad, der findes data for projekter på decentralt niveau. Kommuner og regioner står for mange af OPP-projekterne i Danmark, og i international sammenhæng er kontraktværdierne i de danske projekter formentlig små.²⁴³ Den gennemsnitlige anlægssum for projekterne i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse fra 2012 var 217 mio. kr., og uden motorvejen i Sønderjylland var den 116 mio. kr.

I en rundspørge blandt en række OECD-lande vurderer landene selv, at deres OPP-projekter i højere grad end ved traditionelle samarbejdsformer har holdt anlægsbudgettet og tidsplanerne, jf. også Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse for Danmark. Der er endnu for få data til at vurdere projekterne i driftsfasen i OECD's undersøgelse.²⁴⁴

Greve og Hodge (2013) indeholder en oversigt over 28 studier, hvor det er vurderet, om OPP-projekter i en række lande har givet værdi for pengene. Resultaterne er blandede. Nogle studier viser, at samarbejdsformen har givet ekstra værdi, andre ikke.

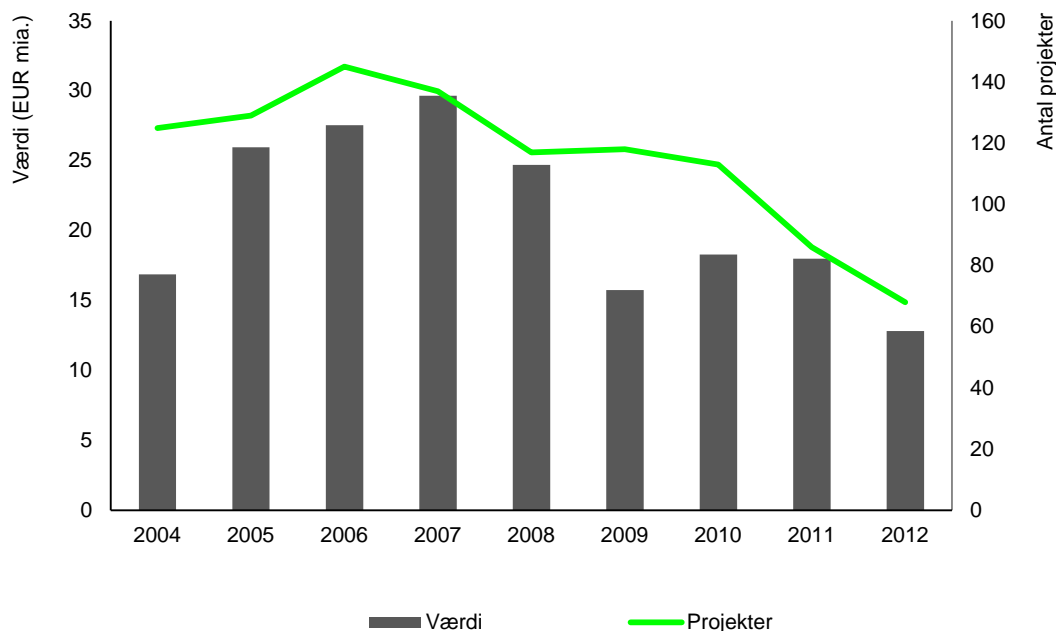
Flyvbjerg (2013) konkluderer "*In sum, while several PPPs struggle to meet their goals, empirical evidence from academia and practice suggest that PPPs actually can deliver on their promises to improve project performance, to achieve innovation and to transfer risks.*" På baggrund af sin gennemgang af den internationale litteratur konkluderer Petersen (2013b) derimod, at det internationale billede af OPP er broget: På den ene side igangsættes der et stort antal projekter med privat finansiering, mens der på anden side udgives flere og mere kritiske analyser af de internationale erfaringer.

²⁴² OECD (2005):141 nævner, at på sit højdepunkt i 2002-03 udgjorde OPP-projekterne i Storbritannien omtrent ti pct. af de samlede offentlige investeringer. Med andre ord så blev de resterende 90 pct. gennemført via traditionelle udbud og indkøb. Se også OECD (2013) for en oversigt over forskellige landes brug af OPP. Se Greve og Hodge (2013) for en gennemgang af OPP efter finanskrisen.

²⁴³ På den irske regerings hjemmeside <http://ppp.gov.ie/> fremgår fx, at langt de fleste projekter er i milliardklassen. Eksempelvis udbydes skolebyggerier som pakker med anlæg af flere skoler i samme kontrakt.

²⁴⁴ OECD (2013). Se også OECD (2008) for en generel gennemgang og analyse af OPP.

FIGUR 30: OPP I EUROPA 2004-2012



Note: Se kilden for definitioner og afgrænsninger.
 Kilde: European PPP Expertise Centre (2013a).

De blandede erfaringer illustrerer, at OPP ikke er en hyldevare, men en samarbejdsform, der skal bringes i anvendelse efter en konkret vurdering, og når de rette forudsætninger er til stede. Hvis nogle lande har benyttet samarbejdsformen med det formål at skaffe sig ekstra finansiering snarere end at øge effektiviteten i de offentlige bygge- og anlægsprojekter, er det ikke mærkeligt, hvis OPP i nogle tilfælde har givet mindre værdi for pengene.

I regeringsgrundlaget *Et Danmark der står sammen* fremgår det, at regeringen vil udarbejde en analyse af, hvornår det er økonomisk fordelagtigt at anvende OPP til løsning af offentlige bygge- og anlægsprojekter.²⁴⁵ I denne rapport har Produktivitetskommissionen ikke foretaget en benchmarking af forskellige landes anvendelse af OPP, men Kommissionen anbefaler, at regeringens kommende undersøgelse af OPP inddrager relevant erfaring fra sammenlignelige lande.

Storbritannien har gjort sig de fleste erfaringer og har for nyligt foretaget en række ændringer på baggrund af undersøgelser af de hidtidige britiske erfaringer.²⁴⁶ Et land, der derudover kan inddrages i analysen, er Holland, der – som Danmark – er en lille åben økonomi med en høj kreditvurdering. Landet har derfor ikke haft en særlig finansiel tilskyndelse til at anvende OPP. Men Holland har haft et OPP-program gennem næsten 15 år og med skiftende regeringer.²⁴⁷

²⁴⁵ Side 14 i regeringsgrundlaget.

²⁴⁶ Se fx HM Treasury (2012) og National Audit Office (2011). Se også OECD's 12 principper for god styring og anvendelse af OPP på www.oecd.org/governance/oecdprinciplesforpublicgovernanceofpublic-privatepartnerships.htm.

²⁴⁷ Se Nijhof og Ruiken (2013) for en kort oversigt over det hollandske program. Gennemgangen her følger denne. Se også www.ppsbijhetrijk.nl/english.

Formålet med det hollandske OPP-program er entydigt at sikre værdi for pengene. Der anvendes OPP med privat finansiering for at sikre, at projekterne leveres til tiden og inden for budgettet gennem de private parters *due diligence* samt projekt- og risikostyring. Det sker altså på trods af lave offentlige finansieringsomkostninger. Det fremgår dog også, at hvis privat finansiering ikke kan rejses eller er for dyr, så bliver projekterne offentligt finansieret. Indtil videre er der i Holland indgået kontrakter på 20 OPP-projekter, det vil sige et-to projekter om året. Det er statslige infrastrukturprojekter og bygge- og anlægsopgaver. Projektstørrelserne er ikke under 25 mio. EUR for byggeri og ikke under 60 mio. EUR for infrastrukturprojekter.

Finansministeriet i Holland er koordinerende enhed med ansvar for at reducere transaktionsomkostningerne i OPP-projekter. Der er udarbejdet standardiserede kontrakter mv. Hvert andet år udarbejdes der en OPP-rapport, der fremsendes til det hollandske parlament. I de kommende år forventes projekter for seks mia. euro. Kommende og mulige kommende projekter annonceres løbende, og det sikres således, at der er et løbende OPP-marked. Det hollandske finansministerium oplyser desuden, at man er i gang med at sprede de statslige erfaringer til kommunale og regionale niveauer, hvor der er igangsat en række pilotprojekter (fx anlæg af skoler).

8.7 Barrierer for effektive offentlig-private partnerskaber

Når OPP benyttes mindre i Danmark end i de mest OPP-aktive lande, kan det ifølge Eldrup og Schütze (2013a) og (2013b) skyldes seks forhold:

- For de *første* har Danmark tradition for, at den offentlige sektor leverer en række serviceydelser – og ikke den private sektor. Den tradition kan i sig selv være en barriere for at lade den private sektor løse en række opgaver.
- For det *andet* har Danmark ikke en central OPP-koordinerende enhed under Finansministeriet.
- For det *tredje* er der ikke OPP-afdelinger i andre ministerier mv.
- For det *fjerde* er en række uhensigtsmæssigheder i lånebekendtgørelserne først blev udredt og rettet i 2008-09.
- For det *femte* er der ikke et generelt regelsæt vedrørende moms- og skattebehandlingen af OPP-projekter.
- For det *sjette* kan manglende på kompetencer kan være en barriere. Det tager tid at opbygge disse. Den seneste tids interesse i OPP og forøgelsen af antallet af projekter kan skyldes, at både den private og den offentlige sektor er bedre rustet til at håndtere projekterne nu. Desuden har Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen udarbejdet en række standardmaterialer, der skal gøre det nemmere for den offentlige sektor at indgå i OPP.

I en ny undersøgelse af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen fra 2013 analyseres barrierer for at bruge OPP i forbindelse med kommuners og regioners bygge- og anlægsprojekter.²⁴⁸ Analyserne baserer sig på en spørgeskemaundersøgelse hos samtlige kommuner og regioner samt en interviewundersøgelse blandt syv kommuner og to regioner. I undersøgelsen spørges til 17 barrierer. Som det fremgår i figur 31, anføres deponeringsreglerne som værende den største barriere efterfulgt af en oplevelse af, at processen er tids- og ressourcekrævende, at den private finansiering er dyr, og at bindingsperioden i OPP-projekter er meget lang.

Produktivitetskommissionen anbefaler, at tildelingsproceduren for deponeringsfritagelse i forbindelse med OPP-projekter gøres hurtigere og mere gennemsigtig.

²⁴⁸ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013d).

Kommunernes og regionernes vurdering af samarbejdsformen afhænger af, om de har gennemført eller ikke gennemført et OPP-projekt. Seks ud af ti af dem, der har gennemført et OPP-projekt, betegner samarbejdsformen som god eller meget god²⁴⁹, mens denne vurdering kun deles af godt en tredjedel af de kommuner og regioner, der blot overvejer at anvende samarbejdsformen.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt alle kommuner og regioner identificerer ikke enkeltstående drivkræfter for OPP som værende af afgørende betydning for kommunerne og regionerne. De drivkræfter, som flest er enige om, er, at samarbejdsformen har fokus på funktion frem for proces, at projekterne forventes færdige til tiden og til den aftalte pris, samt at risikodelingen med leverandøren er hensigtsmæssig.

I interviewundersøgelsen er de syv kommuner og to regioner i høj grad enige om tre centrale drivkræfter for OPP: De totaløkonomiske fordele, mulighed for at projektet ikke er omfattet af anlægsloftet og nedslag i det deponeringspligtige beløb. Enkelte af de interviewede peger direkte på, at deponeringsnedslag er hovedargumentet for at vælge samarbejdsformen. Stort set alle de interviewede peger ligeledes på behovet for vidensdeling og udbredelse af erfaringer. Nogle kommuner og regioner peger også på, at procedurerne omkring deponeringsfritagelse skal gøres mere gennemsigtige.²⁵⁰

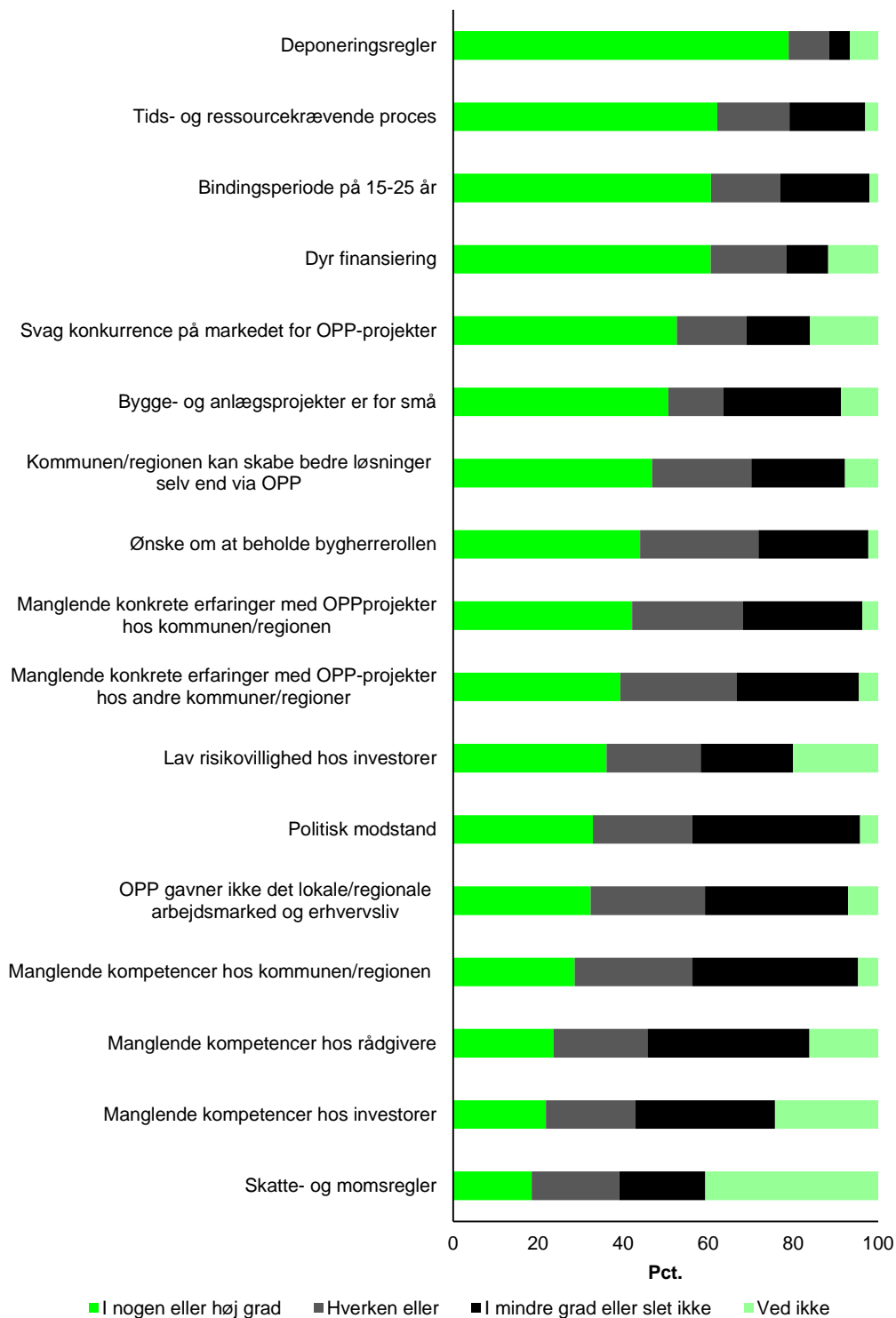
Produktivitetskommissionen (2013a) påpegede, at den danske byggebranche er præget af mange mindre virksomheder, og at standardiserede processer og præfabrikerede materialer er mindre udbredte i Danmark i forhold til lande, hvor bygge- og anlægsbranchen er internationalt førende. Da den danske byggesektor er karakteriseret ved mange små enheder, kan det være en udfordring at skulle gå sammen i konsortier for at byde på OPP-projekter, hvilket kan hæmme konkurrencen om projekterne. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse indikerer, at der kan være svag konkurrence på markedet for OPP-projekter.

For udenlandske byggefirmaer kan det være en barriere, at de danske projekter tilsyneladende er små, og at der ikke er et decideret dansk program, hvor der er sikkerhed for, at der løbende kommer OPP-projekter. Endelig vil udenlandske byggefirmaer støde ind i de problemer, der er med specifikke danske standarder. Hvis det ønskes at tiltrække udenlandske virksomheder, er det vigtigt, at markedet er interessant, og at Danmark ikke adskiller sig med hensyn til standarder og praksisser i forhold til andre lande. Det gælder både det rent byggetekniske, men også de forhold der vedrører samarbejdsformen, det vil sige den danske OPP-model. Som indspil til regeringens undersøgelse af OPP foreslår Produktivitetskommissionen, at det inddrages, i hvor høj grad den danske model læner sig op ad internationale standarder.

²⁴⁹ Blandt den gruppe af kommunerne og regionerne, der har gennemført et OPP-projekt, vurderer seks ud af ti, at OPP er en god eller meget god model. I samme gruppe mener en tredjedel, at den hverken er god eller dårlig, mens under ti pct. vurderer, at den er dårlig eller meget dårlig. Se Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013d): 17.

²⁵⁰ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013e).

FIGUR 31: **BARRIERER FOR OPP: I HVILKEN GRAD OPLEVER DU FØLGENDE FORHOLD SOM BARRIERER FOR OPP I BESLUTNINGSPROCESSEN I JERES KOMMUNE ELLER REGION?**



Note: Svarene er baseret på en spørgeskemaundersøgelse udsendt af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen til landets kommuner og regioner.

Kilde: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013d).

8.8 Politikovervejelser

Der er gradvist igangsat flere og flere OPP-projekter i Danmark. Det har været en del af en international bølge, hvor mange andre OECD-lande også har gjort sig erfaringer med samarbejdsformen. Danmark ligger i midterfeltet, hvad angår antallet af projekter, men der flere projekter på vej.

Den danske tilgang har været lidt tøvende, måske fordi lånebekendtgørelsens låne- og deponeringsregler først skulle justeres, og fordi der kan være omkostninger forbundet med at være den første, der skal gøre sig – måske mere dyrtkøbte – erfaringer med en ny samarbejdsform.

Den danske tilgang er ligeledes karakteriseret ved, at kommuner, regioner og stat i forskellige sammenhænge har gjort sig erfaringer med OPP. Der har ikke været en samlet strategi – måske fordi behovene har været forskellige. Med indførelsen af en regional deponeringsfritagelsespulje i 2012 må brugen af OPP forventes at stige yderligere i den kommende tid, selvom OPP-projekter kun udgør en lille del af de samlede bygge- og anlægsudgifter.

Tilsyneladende er den danske tilgang også mere decentral, da hovedparten af de danske projekter er iværksat af regioner og kommuner. Dermed har kontraktværdierne formentlig været små set i international sammenhæng, og de danske OPP-kompetencer er også spredte. På statsligt niveau står Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen for at samle danske erfaringer og har udarbejdet en række standardkontrakter mv. Økonomi- og Indenrigsministeriet administrerer låne- og deponeringsfritagelsespuljerne, mens Vejdirektoratet og Bygningsstyrelsen har været bestiller på henholdsvis et og syv projekter, jf. tabel 5. På kommunalt og regionalt niveau har en række kommuner og regioner typisk gennemført et enkelt projekt hver.

Som de hidtidige internationale erfaringer viser, er OPP ikke en snuptagsløsning. Det er en samarbejdsform, der kræver, at en række forudsætninger er til stede, for at blive en succes. Som det fremgår af de citerede undersøgelser ovenfor, består det danske empiriske grundlag foreløbigt af undersøgelser, der bygger på selvrapportering fra OPP-bestillere. Der er således ikke tale om egentlige uafhængige evalueringer.

Med det stigende antal af projekter er spørgsmålet, om der er behov for at ændre politik på området?

På det kommunale og regionale område giver deponeringsfritagelse en stærk finansiel tilskyndelse til at organisere bygge- og anlægsopgaver som OPP. Hvis regeringen ønsker at fremme samarbejdsformen, er der næppe tvivl om, at en markant forøgelse af låne- og deponeringsfritagelsespuljerne reserveret til OPP-projekter vil betyde en mærkbar stigning i kommunale og regionale OPP-projekter, jf. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens undersøgelse af barrierer.

Det er Produktivitetskommissionens vurdering, at en markant forøgelse af låne- og deponeringsfritagelsespuljerne kan risikere at øge antallet af projekter af de forkerte årsager. OPP skal anvendes, når projektformen skaber mere værdi for pengene end andre samarbejdsformer. Det er et middel, ikke et mål. Lånebekendtgørelsen har bl.a. et finanspolitisk sigte og er et rammevilkår for styringen af anlægsaktiviteter i kommuner og regioner.²⁵¹

²⁵¹ Eldrup og Schütze (2013a) foreslår, at kommuner og regioner får fuld deponeringsfritagelse for projekter, der kan dokumentere store (forventede) produktivetsgevinster.

Vurderet ud fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens interviewundersøgelse af syv kommuner og to regioner er der behov for en væsentlig informations- og vidensdelingsindsats. På baggrund af en række andre landes organiseringer anbefaler Produktivitetskommissionen, at de danske OPP-kompetencer styrkes og samles centralt i et center med praktisk erfaring, der kan indsamle viden om og erfaringer med OPP samt yde bistand til offentlige myndigheder, der ønsker at iværksætte OPP-projekter. Bemandingen og organiseringen kan med fordel søge inspiration fra andre landes måder at gøre det på.²⁵²

Som en del af informationsindsatsen er det vigtigt at kommunikere kriterierne for tildeling af låneadgang og deponeringsfritagelse samt så vidt muligt at sikre hurtigere og mere gennemsigtige procedurer for deponeringsfritagelse.²⁵³

På det statslige niveau er OPP anvendt til anlæg af en motorvej – og til en række byggerier i regi af Bygningsstyrelsen, der også har en række projekter i støbeskeen. For at skabe et stabilt marked for OPP-projekter anbefaler Produktivitetskommissionen, at der trædes et skridt videre og udarbejdes en liste med besluttede OPP-projekter af et passende omfang for flere år ad gangen, da der i dag ikke eksisterer et sådant overblik. I takt med øgede infrastrukturprojekter de kommende år er det væsentligt i forhold til markedsdannelse at få afklaret potentialet for at anvende samarbejdsformen her.²⁵⁴

8.9 Den offentlige sektor og bygge- og anlægsbranchen

Den offentlige efterspørgsel har stor betydning bygge- og anlægsbranchen, hvad enten der er tale om OPP eller ej. Dansk Byggeri anfører i et indspil til Produktivitetskommissionen, at den offentlige sektor efter den finansielle krise har stået for mere end halvdelen af den samlede aktivitet i sektoren. Samtidigt er branchen kendetegnet ved mange små virksomheder, og at de største virksomheder har en mindre markedsandel sammenlignet med udlandet. Det kan hæmme produktivitetsvæksten i branchen, hvis det betyder, at bedste internationale praksis ikke kommer til Danmark.

Som gennemgået i kapitel 6 kan der være gode grunde til at centralisere og professionalisere de offentlige indkøb. Det gælder også bygge- og anlægsopgaver. På den baggrund foreslår Produktivitetskommissionen også, at kommuner og regioner i højere grad går sammen om bygge- og anlægsopgaver for at kunne udnytte stordriftsfordele og gentagelses effekter. Fra et produktivitetsperspektiv er det fx svært at retfærdiggøre opførelsen af fem supersygehuse på samme tid fremfor at gøre det en ad gangen og udnytte netop stordriftsfordele og gentagelses effekter.

Et forslag om centralisering og koordinering af bygge- og anlægsopgaver vedrører ikke specifikt OPP, men udbud af flere ens bygge- og anlægsprojekter, eventuelt som OPP, på én gang kan gøre det attraktivt for udenlandske leverandører at byde på offentlige bygge- og anlægsopgaver. Samtidigt kan det medvirke til, at de mest produktive danske bygge- og anlægsvirksomheder vokser sig store.

²⁵² Som en del af Bekendtgørelsen om kvalitet, OPP og totaløkonomi i offentligt byggeri forpligtes Bygningsstyrelsen til at formidle erfaringer med OPP og totaløkonomiske vurderinger og beregninger. Se OECD (2010) for en beskrivelse af organiseringen i forskellige lande af centrale OPP-enheder.

²⁵³ Kriterierne er diskuteret i kapitel 8 i Arbejdsgruppen om modernisering af kommunernes og regionernes låne- og deponeringsregler (2013).

²⁵⁴ Se Produktivitetskommissionen (2014) for en beskrivelse af kommende transportinfrastrukturinvesteringer.

Fra leverandørside i bygge- og anlægssektoren peges ligeledes på, at flere gentagne samarbejder og en tidlig inddragelse af de udførende led kan hæve produktiviteten, og at det er svært for fx en enkelt kommune at opretholde professionelle bygherrekompetencer.²⁵⁵ Sidstnævnte barriere kan reduceres ved at centralisere og professionalisere de offentlige bygherrekompetencer eller indgå OPP. I et OPP overlades bygherrollen til den private leverandør, og der er dermed mindre behov for offentlige bygherrekompetencer. Til gengæld kan der være behov for at opbygge og fastholde bestiller-kompetencer, men det må formodes at være mindre ressourcekrævende.

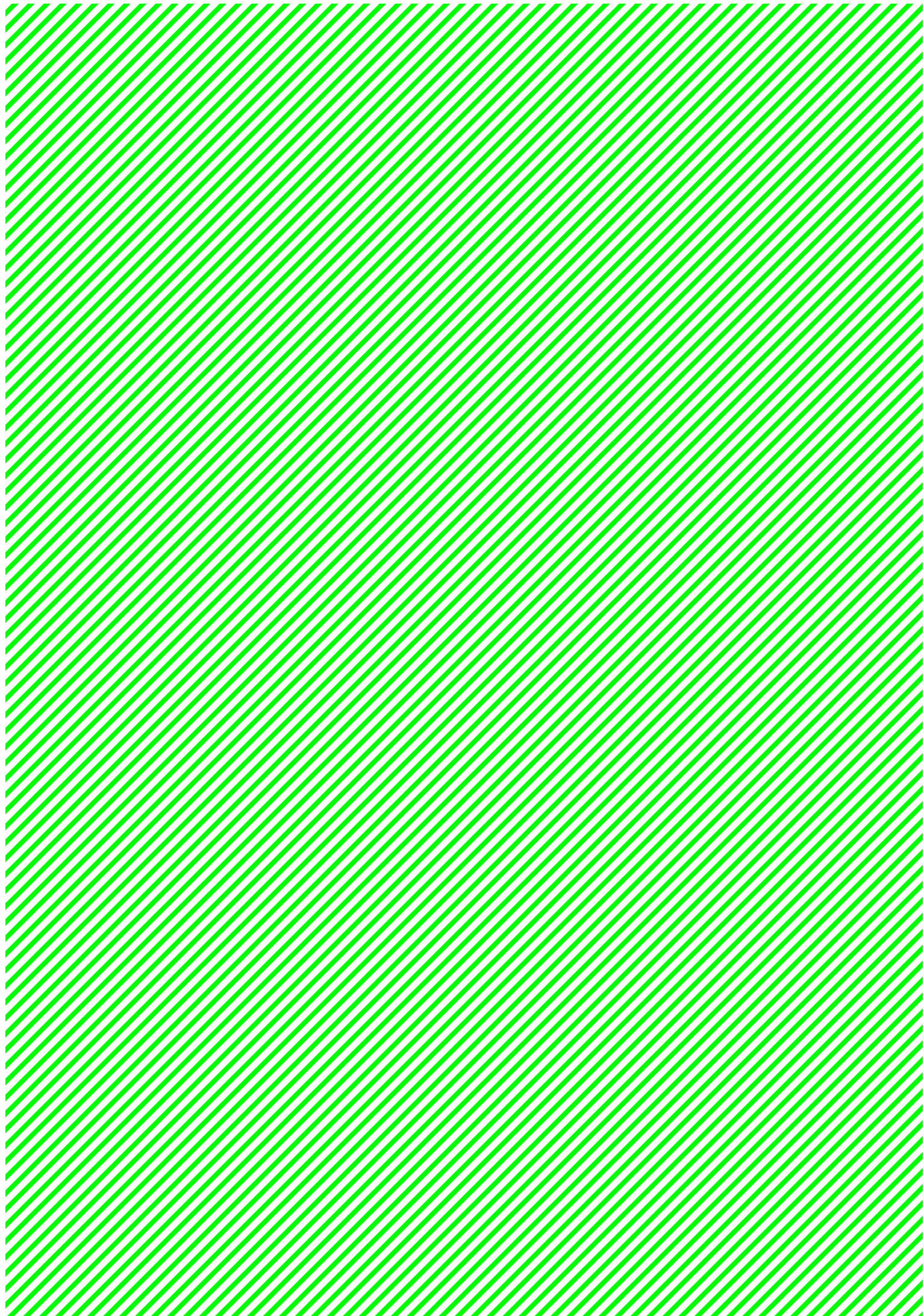
I Danmark udgør rådgivernes andel af omsætningen på byggeområdet en større andel end i vores nabolande.²⁵⁶

I de offentlige byggeprojekter angiver bygherrer og rådgivere, at aftaler med rådgiverne indeholder bestemmelser om, at rådgiveren aflønnes med en andel af byggesummen.²⁵⁷ Denne aflønningsform giver ikke rådgiveren incitament til at begrænse byggesummen og til at vælge den billigste løsning i forhold til bygherres behov. Incitamentet i aflønningsformen er dermed ikke fremmede for produktiviteten i byggeriet. Produktivitetskommissionen foreslår, at det offentlige i stedet udarbejder rådgiveraftaler med fast pris i de indledende faser – og eventuelt efter timeforbrug i de efterfølgende faser.

²⁵⁵ Se Dansk Byggeris indlæg til Produktivitetskommissionen i forbindelse med denne rapport. Bemærk også, at i et OPP sker der automatisk en tidlig inddragelse af de udførende, da der anlægges en helhedsbetragtning. Se også BAT-kartellets indlæg på Produktivitetskommissionens hjemmeside.

²⁵⁶ Deloitte (2013).

²⁵⁷ Busk (2013).



Litteraturliste

- AKF. (2011). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver*.
- AKF. (2012). *Indikatorer for kommunernes køb af eksterne ydelser i Danmark og Sverige*.
- Ankestyrelsen. (2004a). *Frit valg i ældreplejen - erfaringer fra landets kommuner*.
- Ankestyrelsen. (2004b). *Frit valg i ældreplejen - 22 private leverandørers erfaringer*.
- Ankestyrelsen. (2007). *Frit valg i ældreplejen - det frie leverandørvalg til personlig pleje*.
- Araújo, S., & Sutherland, D. (2010). Public-private partnerships and investment in infrastructure. *OECD Economics Department Working Paper 803*.
- Arbejdsgruppen om modernisering af kommunernes og regionernes låne- og deponeringsregler. (2013). *Arbejdsgrupperapport*.
- Australian Productivity Commission. (2009). *Public infrastructure financing: An international perspective*.
- Bureau 2000. (2008). *Privat pasning i Danmark*.
- Busk, K. E. (2013). *Byggeriets problemer anno 2013*.
- Bygningsstyrelsen. (2013). Benchmark-analyse af m2-priser for nybyggeri og god praksis for offentlige og private bygherrer. *Powerpoint-præsentation*.
- Danmarks Nationalbank. (2013). *Statens låntagning og gæld 2012*.
- Dansk Erhverv. (2013a). *Ens krav til prissætningen på socialområdet efterlyses*.
- Dansk Erhverv. (2013b). *Kommunaldirektører: Private kan hjælpe os med at spare*.
- Dansk Erhverv. (2013c). *Udbud af offentlige opgaver giver økonomiske gevinster*.
- Dansk Vejforening. (2013). *Derfor har OPP ikke fået sit gennembrud*.
- Deloitte. (2012). *Kortlægning og analyse af befordringsordninger*.
- Deloitte. (2013). *Baggrundsrapport for analyse af den danske byggesektor - kortlægning af den danske byggesektors struktur og økonomiske udvikling*.
- DI. (2010). *Kommunerne løser få konkurrenceudsatte opgaver*.
- DI. (2013a). *Konkurrence på ældreområdet - vejen til en mere effektiv og innovativ opgaveløsning*.
- DI. (2013b). *Kommunerne bør ikke levere serviceydelser på det frie marked*.
- Edler, J., & Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation: Resurrecting the demand side. *Research Policy*, vol. 36, s. 949-963.
- Eldrup, A., & Schütze, P. (2013a). *Organisering og finansiering af offentlige infrastrukturprojekter. En vej til vækst og udvikling af den danske velfærdsmodel*.
- Eldrup, A., & Schütze, P. (2013b). *Organization and financing of public infrastructure projects. A path to economic growth and development of the Danish welfare state. Main report*.
- Ellis, R. P. (1998). Creaming, skimping and dumping: Provider competition on the intensive and extensive margins. *Journal of Health Economics*(17), s. 537-555.
- Erhvervs- og Byggestyrelsen. (2009). *Analyse af offentlig-privat samarbejde om innovation. Marts*.
- Erhvervs- og Vækstministeriet. (2013). *Kommissorium for udvalg om dansk udbudslovgivning*.
- Europa-Kommissionen. (2007). *Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget. Prækommercielle indkøb: vedvarende høj kvalitet i offentlige tjenester i Europa gennem øget innovation*.
- Europa-Kommissionen. (2012). *Peer-review of the Danish research and innovation system: Strengthening innovation performance*.
- Europa-Kommissionen. (2013). *European public sector innovation score board 2013. A pilot exercise*.
- European PPP Expertise Centre. (2013a). *Market update. Review of the European PPP market. First half of 2013*.

- European PPP Expertise Centre. (2013b). *The guide to guidance. How to prepare, procure and deliver PPP projects.*
- Eurostat. (2004). *New decision of Eurostat on deficit and debt. Treatment of public-private partnerships.*
- Fag og Arbejde. (2013). *Plejefirma planlagde egen konkurs.*
- Finansministeriet. (2003). *Frit valg og kvalitet - afregningsmodeller på de kommunale serviceområder.*
- Finansministeriet. (2009). *Aftale om støtte fra ABT-fonden – Anvendt Borgernær Teknologi.*
- Finansministeriet. (2010). *Professionalisering af arbejdet med it-projekter i staten. Afrapportering fra arbejdsgruppen vedrørende bedre statslige it-projekter.*
- Finansministeriet. (2012). *Cirkulære om indkøb i staten.*
- Finansministeriet og KL. (2011). *Analyse af det kommunale indkøb.*
- Flyvbjerg, B. (2013). Box 3: Value for money of public-private partnerships. I A. Eldrup, & P. Schütze, *Organization and financing of public infrastructure projects.* (s. 24-25).
- Greve, C., & Hodge, G. (2013). *Introduction: Public-private partnerships in turbulent times. Kapitel 1 I Rethinking Public-Private Partnerships. Strategies for turbulent times.* Routledge Critical Studies in Public Management.
- Hellowell, M., & Vecchi, V. (2013). *What return for risk? I rethinking public-private partnerships.* Edited by Carsten Greve og Graeme Hodge.
- Hjelholt, A. (2010). *Kommunernes manglende omfavnelser af OPP. OPP Nyt 2. halvår-KORA.*
- Hjelmar, U., Petersen, O. H., & Vrangbæk, K. (2013). *Udlisning af offentlige opgaver i Danmark. En forskningsoversigt over de hidtil dokumenterede effekter. Politica(1).*
- HM Treasury (UK). (2012). *A new approach to public private partnerships.* United Kingdom.
- Hodge, G. A., Greve, C., & Boardman, A. E. (2010). *International Handbook on Public-Private Partnerships.* Edward Elgar.
- IKA. (2013). *Kommunale indkøbsfællesskaber.*
- Kammeradvokaten. (2013). *Ændringer i håndhævelsesloven.*
- Karlsson, M., Iversen, T., & Øien, H. (2010). *Scandinavian long-term care financing. University of Oslo, Health Economics Research Programme Working Paper.*
- KL. (2010). *Seks modeller for offentlig-privat samarbejde - en guide til kommunerne.*
- KL. (2011). *Fakta om det administrative personaleforbrug i kommunerne.*
- KL. (2012). *Effektive indkøb på dagsordenen - En analyse af redskaber og erfaringer.*
- KL. (2013a). *De effektive kommuner. Undersøgelse af kommunernes effektiviseringsarbejde 2012 og 2013.*
- KL. (2013b). *Nye regler for frit valg og udbud på ældreområdet - hvad nu?*
- KL. (2013c). *Kommuner får gode besparelser på indkøb af 12.000 computere.*
- KL. (2014). *De effektive kommuner 2013-2014.*
- Knabe, A., & Sørensen, P. B. (2006). *Outsourcing of public service provision: when is more efficient? Finnish Economic Papers, 19, s. 3-15.*
- Københavns Kommune. (2012). *Evaluering af udlisning.*
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2010). *Konkurrence - og forbrugeranalyse 01 - brugerforhold på fritvalgsområderne.*
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2012a). *Erfaringer fra de danske OPP-projekter.*
- Konkurrence- og forbrugerstyrelsen. (2012b). *Standardmodel for offentlig-private partnerskaber (OPP).*
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2012c). *Status for offentlig konkurrence 2012.*
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2013a). *Bliv klogere på EU-udbud.*
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2013b). *Danmarks nye udbudslov, opsummering af diskussioner fra konferencedagen d. 5. november 2013.*
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2013c). *Status for offentlig konkurrence 2013.*
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2013d). *Barrierer for OPP ved kommuners og regioners bygge- og anlægsprojekter.*
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. (2013e). *Barrierer for OPP ved kommuners og regioners bygge- og anlægsprojekter. Bilag.*
- Konkurrencestyrelsen. (2009). *Konkurrenceredegørelsen 2009.*

- KORA. (2012). Fra fuldtid til deltid - medarbejderkonsekvenser ved udlicitering. *OPP Nyt 2. halvår*.
- KREVI. (2011). *Frit valg i ældreplejen*.
- Menon. (2013). *Kunnskap som virkemiddel i offentlige innkjøpsprosesser*.
- Møller, J. H. (2011). OPP på agendaen. *Ledelse og Uddannelse Nr. 3, 9. årgang, 24-25*.
- National Audit Office (UK). (2011). *Lessons from PFI and other projects*.
- Nijhof, M., & Ruiken, K. (2013). *Procurement of PPP in the Netherlands. Præsentation*. EPEC private sector forum Brussels 18 April. Ministerie van Financiën.
- Norden. (2012). *Innovation in the health sector through public procurement and regulation*.
- OECD. (2005). *Modernising government - the way forward*.
- OECD. (2008). *Public-private partnerships: In pursuit of risk sharing and value for money*.
- OECD. (2010). *Dedicated public-private partnership units: A survey of institutional and governance structures*.
- OECD. (2011a). *Demand-side innovation policies. OECD innovation strategy*.
- OECD. (2011b). *Help wanted? Providing and paying for long term care*.
- OECD. (2012). *Intelligent demand: Policy rationale, design and potential benefits*.
- OECD. (2013). *PPP governance*.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2012). *Regionale indikatorer for konkurrenceudsættelse*.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet. (2013). *Arbejdsgrupperapport om modernisering af kommunernes og regionernes låne- og deponeringsregler*.
- Petersen, O. H. (2013a). *Offentlige-private partnerskaber (OPP). Notat om danske og internationale erfaringer*.
- Petersen, O. H. (2013b). Redaktørens intro. *OPP Nyt*.
- Produktivitetskommissionen. (2013a). *Konkurrence, internationalisering og regulering*.
- Produktivitetskommissionen. (2013b). *Styring, ledelse og motivation i den offentlige sektor*.
- Produktivitetskommissionen. (2013c). *Uddannelse og innovation*.
- Produktivitetskommissionen. (2013d). *Måling af produktivitet i den offentlige sektor*.
- Produktivitetskommissionen. (2014). *Infrastruktur*.
- PwC. (2011). *Public procurement in Europe - cost and effectiveness*.
- Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde. (2012). *Værktøj til udbud med funktionskrav på facilities management-området*.
- Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde. (2013a). *Konkurrence om kommunens sygedagpengeopgaver*.
- Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde. (2013b). *Offentlige indkøbsfunktioner - effekter af oprustning og eksempler på god praksis*.
- Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde. (2013c). *Innovationsfremmende indkøb. Analyse*.
- Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde. (2013d). *Innovationsfremmende indkøb. Vejledning*.
- Rambøll. (2011). *Undersøgelse af selvejende daginstitutioners vilkår og rammebetingelser*.
- Regeringen. (2004). *Handlingsplan for offentlig-private partnerskaber*.
- Regeringen. (2005). *Tid til status - erfaringer med frit valg*.
- Regeringen. (2013). *Strategi for intelligent offentligt indkøb*.
- Regeringen og Danske Regioner. (2012). *Aftale om regionernes økonomi for 2013*.
- Regeringen og KL. (2011). *Aftale for kommunernes økonomi for 2012*.
- Regeringen og KL. (2013). *Aftale om kommunernes økonomi for 2014*.
- Regeringen, KL og Danske Regioner. (2013). *Digital velfærd - en lettere hverdag: Fællesoffentlig strategi for digital velfærd 2013-2020*.
- Rigsrevisionen. (2006). *Beretning om staten som indkøber*.
- Rigsrevisionen. (2009). *Beretning til Statsrevisorerne om budgetoverskridelser i statslige bygge- og anlægsprojekter*.
- Rigsrevisionen. (2013). *Beretning til Statsrevisorerne om effekten og kvaliteten af andre aktørers beskæftigelsesindsats*.
- Rosted, J., & Josiassen, A. D. (2010). *Intelligent offentlig efterspørgsel og innovative offentlige udbud. Erfaringer med offentlig privat innovation af velfærdsydelse i UK, Nederlandene og Finland*. FORA.
- Schmidt-Jensen, T. (2010). *OPP vs. OPP light. OPP Nyt 2. halvår*.
- SFI. (2013). *Falcks partnerskabsmodel på sygedagpengeområdet - evaluering af et offentligt-privat samarbejde*.

- SKI. (2013a). *Dell skal redegøre for samfundsforhold vedr. produktion af pc'ere på SKI's aftaler.*
- SKI. (2013b). *Fakta om de fælleskommunale forpligtende indkøbsaftaler.*
- SKI. (2013c). *Prisbenchmark.*
- Udbudsportalen. (2012). *Udbudsportalens dokumentationsdatabase - et inspirationsværktøj.*
- Udbudsportalen. (2013). *Hvilke opgaver må udbydes?*
- Udbudsrådet. (2010). *Analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor.*
- Udbudsrådet. (2011). *Bedste praksis for brug af rammeaftaler - en håndbog om rammeaftaler for indkøbere.*
- Udbudsrådet. (2011a). *Effektanalyse af hjælpemiddelområdet.*
- Udbudsrådet. (2011b). *Konkurrence på daginstitutionsområdet.*
- Udbudsrådet. (2011c). *Analyse af transaktionsomkostninger ved udbud.*
- Udbudsrådet. (2011d). *Analyse af bedste praksis for brug af rammeaftaler.*
- Udbudsrådet. (2012a). *Effekterne af konkurrence om kommunal rengøring.*
- Udbudsrådet. (2012b). *Effekterne af konkurrence på det kommunale vejområde.*
- Udbudsrådet. (2012c). *God udbudskultur – udbud med omtanke.*
- Udbudsrådet. (2012d). *Offentligt-privat samarbejde i Danmark og Sverige.*
- Udliciteringsrådet. (2000). *Ministeriernes anvendelse af udbud og udlicitering.*
- Udliciteringsrådet. (2005). *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne.*
- Udliciteringsrådet. (2006). *Undersøgelse af medarbejdertilfredshed ved udlicitering.*
- Vejdirektoratet. (2013). *Generelle erfaringer med organisering af vejprojekter samt mere specifikke erfaringer fra OPP projektet Kliplev-Sønderborg.*
- Velfærdsministeriet. (2008). *Rapport om offentlig-private partnerskaber (OPP) og de kommunale låneregler samt visse øvrige spørgsmål i relation til lånebekendtgørelsen.*
- Williamson, O. E. (1975). *Markets and hierarchies.*
- Zitron, J. (2006). Public-private partnership projects: Towards a model of contractor bidding decision-making. *Journal of Purchasing and Supply Management* 12, s. 53-62.
- Ældresagen. (2013). *Kun hver tredje kommune lever op til genoptræningsanbefalinger.*

Appendiks 1

Offentlig-privat samarbejde og udbudsreglerne

Når offentlige myndigheder køber varer og serviceydelser hos private leverandører, skal det ske i overensstemmelse med udbudsreglerne. De samlede udbudsregler består af EU's udbudsdirektiv, kontrolbudsbekendtgørelsen, tilbudsloven, implementeringsbekendtgørelsen, kontroldirektivet implementeret ved håndhævelsesloven, forsvarsdirektivet og forsyningsdirektivet.²⁵⁸

I dette appendiks indskrænkes beskrivelsen af udbudslovgivningen til at dække EU's udbudsdirektiv, kontrolbudsbekendtgørelsen og tilbudsloven. Offentlige myndigheder skal følge procedurereglerne i EU's udbudsdirektiv og tilbudsloven, når værdien af aftalen overstiger en given størrelse i kontraktperioden, jf. tabel A. Hvis den offentlige myndighed selv ønsker at byde på opgaven, skal det ske i overensstemmelse med kontrolbudsbekendtgørelsen.

EU's udbudsdirektiv er gældende for større kontrakter (kaldet EU-udbud). Direktivet inddeler serviceydelser i to grupper. Bilag IIA-tjenesteydelser omfatter fx it-ydelser og konsulent-, arkitekt- og ingeniørydelser, mens bilag IIB-tjenesteydelser bl.a. omfatter ydelser på det sociale, sundhedsmæssige og uddannelsesmæssige område. Køb af bilag IIB-tjenesteydelser er ikke omfattet af udbudsdirektivets procedureregler eller tilbudsloven, men ordregivere er stadig forpligtet til at overholde de grundlæggende principper i forbindelse med indkøb, der har grænseoverskridende interesse.

TABEL A: UDBUDSPLIGT OG TÆRSKELVÆRDIER, 2012-2013

LOVGIVNING	OMRÅDE	TÆRSKELVÆRDI FOR STATSLIGE ORDREGIVERE	TÆRSKELVÆRDI FOR REGIONALE OG KOMMUNALE ORDREGIVERE
EU's udbudsdirektiv	Varer ¹ og serviceydelser bilag IIA	Ca. 1 mio. kr.	Ca. 1,5 mio. kr.
	Serviceydelser bilag IIB	Ca. 1,5 mio. kr.	Ca. 1,5 mio. kr.
	Byggeri og anlæg ²	Ca. 37 mio. kr.	Ca. 37 mio. kr.
Tilbudsloven	Varer og serviceydelser (undtagen bilag IIB)	Ca. 0,5 til 1 mio. kr. (annonceringspligt)	Ca. 0,5 til 1,4 mio. kr. (annonceringspligt)
	Byggeri og anlæg ³	Under 37 mio. kr.	Under 37 mio. kr.

Note: Tærskelværdierne er uden moms. ¹ For varer kategoriseret som delydelser er tærskelværdien knap 600.000 kr. ² For bygge- og anlægsarbejde kategoriseret som delarbejde er tærskelværdien knap 7,5 mio. kr.

Kilde: KL (2010) og Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013a).

²⁵⁸ Her henvises til Udbudsdirektivet (2004/18/EF), der gælder for de fleste kontrakter indgået af den offentlige sektor. Ud over udbudsdirektivet gælder forsyningsvirksomhedsdirektivet (2004/17/EF), når forsyningsvirksomheder inden for vand-, energi-, post- og transportsektorerne tildeler kontrakter over en vis værdi. Hertil kommer regler og grundlæggende principper i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Se også Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013a).

EU's udbudsdirektiv og en dansk udbudslov

Udbudsdirektivet indeholder regler om, hvordan en ordregiver skal gå frem, når ordregiveren vil indgå kontrakt om køb af varer, serviceydelser og bygge- og anlægsarbejder. Reglerne i udbudsdirektivet betyder overordnet set, at ordregivere har pligt til at udbyde kontrakten, når kontraktens værdi overstiger den relevante tærskelværdi. Udbudspligten skal styrke konkurrencen om offentlige kontrakter og implementere EU's indre marked og reglerne om fri bevægelighed for bl.a. varer og serviceydelser.

Direktivet er bl.a. baseret på principperne om fri bevægelighed, forbuddet mod nationalitetsdiskrimination, ikke-forskelsbehandling og ligebehandling, gennemsigtighed, proportionalitet og gensidig anerkendelse.²⁵⁹

Udbudsdirektivets procedureregler omfatter de udbudsformer, som ordregivere skal følge, når de indhenter tilbud og tildeler ordren til en tilbudsgiver. Der er flere forskellige udbudsformer. Nogle tager længere tid at gennemføre end andre, fordi der gælder forskellige tidsfrister. De mest almindelige udbudsformer er offentligt udbud og begrænset udbud.²⁶⁰

Ved et *offentligt udbud* opfordrer ordregiver alle virksomheder til at afgive tilbud. Offentligt udbud er velegnet, når ordregiver ønsker at modtage flest mulige tilbud på opgaven. Der kan for eksempel være tale om udbud af standardvarer, hvor der alene konkurreres på prisen, og hvor det ikke er vanskeligt at sammenligne tilbuddene. Offentligt udbud kan også anvendes, hvis der er meget få tilbudsgivere på markedet. Her er der ikke brug for at fravælge tilbudsgivere, der ellers er egnede. Ved offentligt udbud har ordregiver mulighed for at reducere antallet af tilbud, der skal sammenlignes. Ordregiver kan nemlig opstille ufravigelige mindstekrav til tilbudsgivernes tekniske, faglige, økonomiske og finansielle evner og dermed kun evaluere tilbud, der opfylder de stillede mindstekrav.

Et *begrænset udbud* gennemføres i to faser: 1) prækvalifikationsfasen og 2) tilbudsfasen. I prækvalifikationsfasen afsøger ordregiver markedet for virksomheder, der gerne vil prækvalificeres. Ordregivers udvælgelse af virksomheder, der kan byde på opgaven, skal ske på baggrund af objektive og ikke-diskriminerende kriterier. I tilbudsfasen får de prækvalificerede virksomheder tilsendt det egentlige udbudsmateriale, hvis det ikke kan hentes på internettet. På grund af de to faser tager begrænset udbud normalt længere tid end et offentligt udbud. Begrænset udbud er velegnet, når ordregiver ønsker at begrænse antallet af tilbud. Det kan være, fordi der er tale om en kompliceret opgave, eller fordi der konkurreres på andet end bare prisen, og det derfor er en større opgave at sammenligne tilbuddene.

Udbudsdirektivet indeholder derudover en række udbudsformer, som kan bruges i særlige situationer:

- Konkurrencepræget dialog kan bruges, hvis der er tale om særligt komplekse kontrakter. Proceduren giver mulighed for, at ordregiver i en dialogfase kan drøfte de mulige løsninger med de virksomheder, som ordregiver har prækvalificeret. Herefter indleder ordregiver en tilbudsfase, hvor de prækvalificerede virksomheder afgiver tilbud på den/de løsning(er), som er forelagt under dialogen, og som bedst opfylder ordregivers behov.
- Udbud med forhandling kan kun bruges i særlige situationer. Udbud med forhandling giver mulighed for, at ordregiver kan drøfte (forhandle) med tilbudsgiverne om deres tilbud. Forhandling forudsætter som udgangspunkt, at ordregiver har offentliggjort en udbudsbekendtgørelse om udbuddet. Forhandling giver ordregiver mulighed for at gå i direkte forhandling med en enkelt leverandør.
- Dynamiske indkøbssystemer, der er en elektronisk proces for indkøb af standardvarer.
- Projektkonkurrencer, for eksempel arkitektkonkurrencer.

²⁵⁹ www.kfst.dk/Tender/Fase-1/Hvad-forstaas-ved-traktatens-regler-og-principper?tc=144D80B92C7F40F48512DFFEBFD05E39.

²⁶⁰ Se *Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013a)*: 12-13.

I gennem det seneste halvandet år har der pågået forhandlinger om en revidering af udbudsdirektivet. Forhandlingerne er ved at være afsluttet, og forventningen er, at det nye udbudsdirektiv vedtages i februar 2014.

Det nye udbudsdirektiv giver bredere adgang til at bruge udbudsformerne udbud med forhandling og konkurrencepræget dialog. Samtidig introduceres udbudsformen innovationspartnerskab.²⁶¹ Innovationspartnerskaber er en ny udbudsform, der giver den ordregivende myndighed mulighed for at etablere et struktureret partnerskab til innovative indkøb af ydelser eller produkter, der ikke allerede findes på markedet.²⁶²

Det nye direktiv indeholder generelt forkortede minimumstidsfrister. Samtidig er der indført en bestemmelse om, at tidsfristerne ikke længere kan anvendes som standard, men skal sættes proportionalt med kontraktens omfang og krav til udbud.

EU's udbudsdirektiv er implementeret i dansk lovgivning som en bekendtgørelse. Det betyder, at der ikke sker en forarbejdning af lovteksten i direktivet. I sådan en situation har de offentlige myndigheder som eneste mulighed at bruge den fortolkning af direktivet, som Klagenævnet anvender i konkrete sager. Det skaber usikkerhed. Direktivet fremhæves både af offentlige myndigheder og private leverandører som en barriere for øget brug af konkurrence om offentlige opgaver og indkøb.

Folketinget har besluttet, at det nye udbudsdirektiv skal omsættes i dansk lov i form af en dansk udbudslov. I forlængelse heraf har regeringen nedsat *Udvalg om dansk udbudslovgivning*. Udvalget skal udarbejde et forslag til et samlet dansk regelsæt, der implementerer det nye udbudsdirektiv i dansk ret.²⁶³ Konkret skal udvalget levere udkast til følgende: Forslag til ny dansk udbudslov, forslag til udbudsbekendtgørelse, forslag til vejledningsindsats og eventuelt forslag til hensigtsmæssige konsekvensændringer af tilbudsloven og håndhævelsesloven.

På visse områder overlader EU-direktiverne selve implementeringen af direktiverne til medlemsstaterne. Det betyder bl.a., at udvalget skal tage stilling til, hvordan følgende punkter skal implementeres i den danske udbudslov:

- *Særlige procedurer for visse sociale tjenesteydelser*. I dag er en række sociale tjenesteydelser undtaget EU's udbudsregler (de såkaldte bilag IIB-tjenesteydelser). Med det nye direktiv ændres dette, så disse sociale tjenesteydelser underlægges EU's udbudsregler, hvis kontraktværdien overstiger 750.000 euro. Udbud af de sociale tjenesteydelser skal ikke følge de regler, der gælder for EU-udbud af de "almindelige" varer og tjenesteydelser. Det overlades til medlemsstaterne at indføre passende udbudsprocedurer, der skal sikre gennemsigtighed og ligebehandling i udbudsprocessen (et såkaldt light-regime for udbud).
- *Reserverede kontrakter*. For en række sociale tjenesteydelser – eksempelvis inden for social- og sundhedsområdet – kan medlemsstaterne give ordregiverne mulighed for at reservere kontrakter til almennyttige organisationer, der opfylder en nærmere definition. Kontrakten skal således stadig i udbud, men kun de organisationer, der opfylder definitionen, kan deltage i udbuddet.
- *Kædeansvar og sociale klausuler*. Det nye udbudsdirektiv gør det muligt for medlemsstaterne at indføre kædeansvar vedrørende alle kontraktforhold ned igennem hele leverandørkæden.

²⁶¹ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013c).

²⁶² Som led i de nye direktiver indføres herudover et udbudspas i form af "European Single Procurement Document", der er en standardiseret egenklæring vedrørende oplysninger om eksklusionsgrunde og udvælgelseskriterier (tilbudsgiverens økonomiske og tekniske formåen).

²⁶³ Udvalget skal aflevere sin rapport med forslag til et nyt regelsæt til Erhvervs- og vækstministeren medio 2014 med henblik på fremsættelse af lovforslag i Folketingsamlingen 2014-2015. Forventningen er, at den nye udbudslov vil træde i kraft den 1. januar 2015.

- *Kriterier for tildeling af kontrakter.* Med det nye udbudsdirektiv bliver det muligt at inddrage cv'er som kriterium i tildelingen. Medlemsstaterne kan beslutte, at ordregiverne ikke må bruge laveste pris eller laveste omkostninger som det eneste kriterium i vurderingen af, hvem der skal have en kontrakt tildelt. Andre kriterier kan eksempelvis omhandle kvaliteten eller miljømæssige hensyn.
- *Opdeling af kontrakter.* Det vil fortsat være muligt at opdele kontrakter i delkontrakter. Fremover skal ordregiverne desuden forklare, hvis de ikke vælger at opdele en kontrakt i delkontrakter, når kontraktværdien overstiger tærskelværdien. Medlemsstaterne kan beslutte at gøre det obligatorisk for ordregiverne at tildele kontrakter i form af delkontrakter.
- *Brug af mærker.* Det nye direktiv gør det muligt for ordregiverne at henvise til bestemte mærker. I de nuværende direktiver skal der henvises til de tekniske specifikationer, der ligger til grund for mærket. Et mærke skal defineres af objektive kriterier (europæiske eller nationale), og det skal være muligt at opnå for alle.

Kontrolbudsbekendtgørelsen

Et kontrolbud er et bud, som den offentlige myndighed selv afgiver på en serviceydelse, som sendes i udbud. Teknisk set udgør et kontrolbud ikke et egentligt tilbud i udbudsreglernes forstand, da tilbuddet ikke aftaleretligt vil kunne danne grundlag for at indgå en kontrakt mellem ordregiver og tilbudsgiver. Formålet med et kontrolbud er typisk at afklare, om den offentlige myndighed afgiver det billigste eller økonomisk mest fordelagtige "tilbud". Hvis det er tilfældet, vil den offentlige myndighed typisk aflyse udbuddet og selv varetage (fastholde) opgaven.

Hvis en offentlig myndighed beslutter, at der skal udarbejdes et kontrolbud i forbindelse med et udbud, er beregningerne i kontrolbud reguleret via kontrolbudsbekendtgørelsen. Ud over reglerne om beregning af kontrolbud er der i kontrolbudsbekendtgørelsen fastsat enkelte generelle regler for de offentlige myndigheders afgivelse af kontrolbud. Det skal bl.a. fremgå af annonceringen og udbudsmaterialet, hvis den offentlige myndighed planlægger at afgive kontrolbud. Derudover skal kontrolbud foretages på samme vilkår som ved afgivelse af eksterne bud og som specificeret i udbudsmaterialet (dog skal den offentlige myndighed ikke prækvalificeres). Endelig skal der sikres en personeladskillelse mellem udarbejdelsen af kontrolbud og vurderingen af de indkomne tilbud.

Overtræder en kommune eller en region reglerne omkring kontrolbud, kan der klages til Klagenævnet for Udbud. Virksomheder kan desuden opnå erstatning i disse sager. Den 9. maj 2011 traf Klagenævnet for første gang en kendelse om overtrædelse af reglerne for beregning og afgivelse af kontrolbud. Kendelsen indeholder en detaljeret analyse af, hvorledes kontrolbudsbekendtgørelsen skal forstås. Kendelsen vedrører sagen Falck Danmark A/S mod Brand og Redning Djursland.²⁶⁴

Klagenævnet fandt, at ordregiverne havde overtrådt kontrolbudsbekendtgørelsen på flere punkter: i) ved – i forbindelse med udformningen af kontroltilbuddet – at foretage usaglig fremskrivning og omregning af omkostninger, ii) ved ikke at beregne forrentning af værdier af materiel med lang levetid efter en rente, svarende til en lang rentesats, iii) ved at beregne afskrivninger på nogle aktiver som andet end lineære afskrivninger, iv) ved at fratække for høje scrapværdier fra afskrivningsgrundlaget og v) ved ikke at medtage forskellige omkostninger til afskrivning på køretøjer og stationer.

Tilbudsloven

Tilbudsloven regulerer indkøb af varer og tjenesteydelser samt bygge- og anlægsarbejder under tærskelværdien for EU-udbud.

²⁶⁴ Kendelsen fremgår af Klagenævnet for Udbuds hjemmeside www.klfu.dk.

Annonceringspligt for varer og serviceydelser

Tilbudsloven indeholder en pligt for offentlige myndigheder til at annoncere indkøb af varer og serviceydelser mellem 500.000 kr. og tærskelværdierne i EU's udbudsdirektiver.²⁶⁵

Bilag IIB-tjenesteydelser (ældrepleje, sundhed- og socialvæsen mv.) er per 1. januar 2013 ikke længere omfattet af den danske tilbudslov. I stedet skal de offentlige myndigheder ved indkøb af bilag IIB-tjenesteydelser alene overholde bestemmelserne om tekniske specifikationer og en forpligtelse til, at offentliggøre en bekendtgørelse i EU Tidende om den indgåede kontrakt, hvis kontraktværdien i øvrigt overstiger tærskelværdien for udbud.

Da EU's udbudsdirektiv ikke indeholder en annonceringspligt for bilag IIB-tjenesteydelser, betyder ophævelsen af annonceringspligten i tilbudsloven, at der kan indgås kontakter uanset kontraktværdien, uden at opgaven på noget tidspunkt bliver annonceret. I stedet er ordregiverne underlagt EUF-traktatens principper, som bl.a. indeholder krav til ligebehandling og gennemsigtighed, når opgaverne har en klar grænseoverskridende interesse.

Det beror på en konkret vurdering, om en opgave har interesse for virksomheder i andre EU-lande. Bl.a. vil det afhænge af kontraktens genstand og anslåede værdi, de særlige forhold, der kendetegner den berørte sektor (markedets størrelse og struktur, handelspraksis osv.), samt det geografiske sted, hvor kontrakten skal udføres, jf. Europa-Kommissionens fortolkningsmeddelelse 2006/C 179/02.²⁶⁶

Konkurrence om indkøb af bygge- og anlægsarbejder

Tilbudsloven gælder for indhentning af tilbud og tildeling af ordrer på udførelse (eller projektering og udførelse) af bygge- og anlægsarbejder. Det grundlæggende formål med tilbudsloven er at styrke konkurrencen, øge effektiviteten og forbedre kvaliteten i byggeriet. Formålet er endvidere at sikre virksomhederne fair og lige muligheder for at deltage i offentlige og offentligt støttede bygge- og anlægsopgaver.

Tilbudslovens bestemmelser vedrører den fremgangsmåde, en udbyder skal anvende til at finde en kontraktpartner. Tilbud på bygge- og anlægsarbejder omfattet af tilbudsloven kan indhentes ved offentlig eller begrænset licitation eller ved underhåndsbud. Rammeaftaler kan indgås på baggrund af licitationsbud eller underhåndsbud. *Licitations* i tilbudslovens forstand foreligger, når flere tilbudsgivere opfordres til inden samme tidsramme og på samme grundlag at afgive tilbud. *Underhåndsbud* er de tilbud, der ikke indhentes ved en licitation eller på grundlag af en rammeaftale.

Der er som udgangspunkt pligt til at afholde en licitation for opgaver som overstiger tre mio. kr., men som ligger under tærskelværdien for EU-udbud på ca. 37 mio. kr. Tilbud på opgaver under tre mio. kr. kan indgås på baggrund af underhåndsbud.

Et notat fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen tyder på, at tilbudsloven indeholder en række forhold, der kan risikere at begrænse konkurrencen. Disse forhold er nærmere beskrevet neden for.

²⁶⁵ Kontrakter der indgås af virksomheder omfattet af forsyningsvirksomhedsdirektivet er ikke omfattet af annonceringspligten i tilbudsloven.

²⁶⁶ Se www.udbudsportalen.dk/Ret-og-regler/Direktiver-love-og-regler/Udbudsregler/Tilbudsloven-Danske-regler-for-udbud/Ophavelse-af-annonceringspligten-for-bilag-II-B-tjenesteydelser/.

Offentliggørelse af licitationsbud

Ved en licitation (både offentlig og begrænset licitation) skal tilbuddene åbnes på licitationsstedet på et forud fastsat tidspunkt. Alle tilbudsgivere er berettiget til at være til stede ved åbningen af buddene og til at blive bekendt med budsummerne. Formålet er at fremme konkurrencen og beskytte tilbudsgiverne, idet muligheden for at overvære åbningen indebærer gennemsigtighed og en vis kontrol med, at reglerne overholdes.

Den høje grad af prismæssig gennemsigtighed kan risikere at begrænse konkurrencen ved at gøre det nemmere for tilbudsgiverne at aftale tilbudskarteller. En forudsætning for at opretholde et tilbudskartel er nemlig, at karteldeltagerne har mulighed for at overvåge, om de andre deltagere overholder de indbyrdes aftalte budsummer.

Dette problem bliver forstærket ved et begrænset udbud. De prækvalificerede deltagere kender på forhånd hinanden, de deltager i de samme informationsmøder, og de kan samme dag, som buddene offentliggøres, få indsigt i, om de øvrige deltagere i et eventuelt tilbudskartel har overholdt de aftalte budpriser.

Begrænset antal forhandlingspartnere

Ved licitationer kan kriteriet for tildeling af en opgave være enten laveste pris eller økonomisk mest fordelagtige tilbud. Er kriteriet laveste pris, må udbyder udelukkende forhandle med den tilbudsgiver, der har afgivet det lavest prissatte tilbud. Er kriteriet økonomisk mest fordelagtige tilbud, kan udbyderen forhandle med tre eller færre tilbudsgivere, som ved licitationen har afgivet de økonomisk mest fordelagtige tilbud.

Tilbudsloven fastsætter således et maksimalt antal tilbudsgivere, som ordregiver må forhandle med. Formålet er at skærpe konkurrencen og spare ressourcer for tilbudsgiver og udbyder. Ved at begrænse antallet af forhandlingspartnere, bliver konkurrencen i selve licitationsfasen skærpet, fordi tilbudsgiverne ved, at de måske ikke får en chance for at revidere tilbuddene.

Ordregiver har ofte et selvstændigt ønske om ikke at forhandle med unødigt mange tilbudsgivere, hvilket i sig selv begrænser antallet af forhandlingspartnere. Men begrænsningen kan betyde, at udbyderen ikke kan forhandle med det antal tilbudsgivere, udbyder vurderer, er nødvendigt for at sikre effektiv konkurrence om opgaven.

Begrænsning i antal af underhåndsbud

Tilbudslovens regler vedrørende licitation gælder ikke for underhåndsbud. Den væsentligste forskel på at afholde en licitation og indhente flere underhåndsbud er, at underhåndsbudene ikke skal indhentes inden samme frist og åbnes samtidig.

Udbyder er begrænset til at indhente indtil tre underhåndsbud. Der kan dog indhentes et fjerde underhåndsbud, hvis udbyder har forbeholdt sig retten til det på forhånd. Det fjerde bud skal i så fald indhentes fra en tilbudsgiver uden for det lokale område. Formålet er at reducere ressourceforbruget i forbindelse med udbuddet, fordi ubegrænset adgang til at indhente underhåndsbud kan fordyre byggeriet.

Den øvre grænse for, hvor mange underhåndsbud en udbyder kan indhente, kan begrænse muligheden for at indhente det antal tilbud, udbyderen vurderer, er nødvendigt for at sikre effektiv konkurrence om opgaven.

Appendiks 2

OPP og låne- og deponeringsregler

Dette appendiks beskriver kort deponeringsreglerne for kommuner og regioner i forbindelse med OPP-projekter på anlægsområdet. Beskrivelserne følger meget tæt Arbejdsgruppen om modernisering af kommunernes og regionernes låne- og deponeringsregler (2013), der giver en detaljeret beskrivelse af reglerne, og Velfærdsministeriet (2008). Førstnævnte benævnes herefter Arbejdsgruppen.

Generelt om låne- og deponeringsregler

Låne- og deponeringsreglerne indgår som et finans- og udgiftspolitisk styringsredskab på et område, der ikke er omfattet af udgiftslofterne i budgetloven. Udgiftslofterne for regioner og kommuner omfatter ikke anlægsudgifterne. Dog kan der aftales anlægslofter for kommuner og regioner. Dette har været tilfældet i 2007, 2009 og 2013.

Lånereglerne er primært begrundet i hensynet til samfundsøkonomien og regulerer den samlede anlægsaktivitet i kommuner og regioner. Lånereglerne har baggrund i fire overordnede formål og hensyn:

- **Lånebegrænsning og eksternaliteter:** Lånereglerne skal for det første håndhæve det generelle princip, at kommuner og regioner som udgangspunkt skal finansiere anlægsaktiver uden lånoptagelse. Formålet er bl.a. at tilskynde til størst mulig bevidsthed om udgitters behov og størrelse hos folkevalgte og borgere. Et andet formål er at minimere risikoen for, at en uhensigtsmæssig høj låntagning/gældsætning resulterer i, at en kommune eller regionen skal have "hjælp udefra".
- **Finanspolitisk styring:** Det overordnede samfundsøkonomiske hensyn, der tilsiger en regulering af omfanget af kommunernes og regionernes opførelse af anlæg samt deltagelse i aftaler om leje og leasing, der må sidestilles med og opfattes som lån, når aftalerne erstatter en egenfinansieret anlægsudgift.
- **Omfordelingsbegrænsning:** Beskyttelse af fremtidig dispositionsfrihed, idet begrænsning af låntagning indebærer, at fremtidige kommunalbestyrelses og regionsråds dispositioner og råderum ikke i uhensigtsmæssigt omfang undergives finansielle bindinger som følge af låne-, leje- og leasingaftaler truffet af siddende kommunalbestyrelser og regionsråd. Hermed undgås, at finansielle dispositioner resulterer i omfordeling mellem generationer.
- **Prioritering på udvalgte områder:** Adgang til at låne på visse udvalgte områder kan for det første give kommunerne mulighed for at udjævne den finansieringsmæssige belastning af anlægsprojekter på områder, hvor krav om straksfinansiering vurderes at indebære uhensigtsmæssige spring i den årlige finansieringsbelastning, eksempelvis inden for forsyningsområderne. For det andet er der mulighed for at fremme investeringerne på områder, hvor sådanne investeringer anses for særligt hensigtsmæssige i en samfundsøkonomisk-/politisk sammenhæng, fx energibesparende foranstaltninger eller visse anlægsopgaver inden for kvalitetsfundsområderne etc.

Låne- og deponeringsreglerne fremgår af to bekendtgørelser – ofte omtalt som lånebekendtgørelserne eller lånebekendtgørelsen.

Udgangspunktet for lånereglerne er, at kommunerne inden for det skattefinansierede område skal selvfinansiere deres løbende investeringsudgifter, det vil sige, at de løbende lokale investeringsudgifter skal finansieres kontant. Lånebekendtgørelsen giver dog låneadgang til at optage lån på forsyningsområdet og visse andre områder.

De lånemuligheder, som umiddelbart følger af lånebekendtgørelsen, kaldes for den automatiske låneadgang. Hertil kommer muligheder for at opnå dispensation til lånoptagelse på basis af ansøgninger og fra lånepuljer aftalt i forbindelse med de årlige økonomiforhandlinger mellem stat, regioner og kommuner.

Disse lånepuljer afsættes typisk i forbindelse med de årlige økonomiaftaler med staten om kommunernes og regionernes økonomi. Lånepuljerne er en ramme, hvor ministeren kan yde lånedispensationer til aftalte formål. Fx er der afsat OPP-puljer i kommuner og regioner med henblik på at fremme offentlig-private samarbejdsprojekter med effektiviseringspotentiale.

Lejeaftaler, OPP mv. og deponering

Kommunerne kan i stedet for at finansiere et anlæg ved lån eller ved anden finansiering skaffe sig rådighed over et anlægsaktiv via lejemål, leasingaftale eller lignende, som medfører samme finansielle bindinger som lån. Sådanne arrangementer er sidestillet med låntagning, således at de belaster den kommunale låneramme ens.

Kommunerne har dog mulighed for at indgå i leje- og leasingaftaler mod deponering. Denne mulighed gælder dog ikke for direkte kommunal lånoptagelse.

Formålet med disse låne- og deponeringsregler er at sikre, at den lokale myndighed ikke kan udgå lånebegrænsningen ved at indgå leje- og leasingaftaler om benyttelse af anlæg i stedet for selv at opføre et anlæg. Formålet er endvidere at neutralisere den likviditetsgevinst, som kommunen kan opnå ved at indgå en aftale om benyttelse af et anlægsaktiv i stedet for at købe aktivet, således at der sker en ligestilling med kommuner, som vælger at opføre eller købe et tilsvarende anlægsaktiv med egne midler eller via lånefinansiering.

Indebærer fx renovering eller ombygning forhøjelse af værdien og dermed af lejen, så skal der foretages yderligere deponering.

Muligheden for mod deponering at indgå i en leje- og leasingaftale er bl.a. skabt for at gøre det praktisk muligt at leje og lease i stedet for at købe et aktiv eller opføre en bygning selv. Med deponeringen sikres imidlertid, at en lejeaftale ikke bliver attraktiv ud fra likviditetsmæssige eller finansielle overvejelser i sig selv. Med deponeringen vil kommunen således blive likviditetsmæssigt belastet nogenlunde på samme måde, som hvis den selv skulle finansiere opførelsen af en tilsvarende ejendom, lokale og anlæg mv.

Ved deponering i forbindelse med indgåelse af aftaler om ejendomme, lokaler og anlæg mv. skal deponeringsbeløbet svare til aftalens værdi opgjort som den højeste værdi af enten opførelses-/anskaffelsesomkostningerne eller værdien af de benyttede ejendomme ifølge den senest foretagne offentlige ejendomsvurdering. Deponeringsbeløbet opgøres således ud fra værdien af anlægget.

Deponeringens frigivelsesperiode sker over 25 år svarende til den maksimale løbetid for annuitets-, indeks- og serielån, som kommuner og regioner kan optage. Det deponerede beløb bindes i ét år og frigives herefter med 1/25 årligt de resterende 25 år. Beløbet kan dog hæves, såfremt aftalen ophæves eller udløber på et tidligere tidspunkt. Tilskrevne renter frigives endvidere løbende over deponeringsperioden. Deponeringsprofilen afspejler en vurdering af en gennemsnitlig låneprofil, hvor profilen tilnærmelsesvis afspejler et annuitetslån eller serielån.

Endelig giver lånebekendtgørelsen mulighed for, at kommuner og regioner uden deponering kan indgå eller stille garanti for tidsbegrænsede leje- og leasingaftaler om benyttelse af ejendomme, lokaler og anlæg mv., såfremt revisionen har påset, at aftalen maksimalt løber i tre år og ikke giver mulighed for forlængelse.

OPP og låne- og deponeringsreglerne

Et OPP-projekt betragtes efter lånebekendtgørelsens deponeringsregler som en aftale om leje eller leasing. Kommuner og regioner er derfor omfattet af lånebekendtgørelsens deponeringsregler i forbindelse med OPP-projekter, når disse aftaler kan sidestilles med og erstatter en kommunal eller regional anlægsudgift.

Deponeringsreglerne betyder, at kommuner og regioner kun kan indgå aftaler om leje og leasing via OPP-projekter, såfremt der deponeres et beløb svarende til anlæggets eller anlægsarbejdets værdi. Kommuner og regioner kan dog indgå i OPP-projekter uden deponering, hvis de har automatisk låneadgang til anlægsaktiviteten, har ledig låneramme eller har modtaget dispensation fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

OPP med privat finansiering

Deponeringens frigivelsesperiode for OPP med privat finansiering sker over 25 år svarende til den maksimale lånetid for annuitets-, indeks- og serielån. Deponering er bundet i ét år og frigives herefter med 1/25 årligt. Arbejdsgruppen (2013) anbefalede at ændre profilen, således at 1/25 frigives hvert år. Anbefalingen er blevet fulgt og gælder for nye aftaler indgået fra og med 2014.

OPP med offentlig finansiering

I OPP-projekter med offentlig finansiering varetager den private leverandør anlægsarbejdet og driften samt finansierer anlægsarbejdet under selve anlægsfasen. Den offentlige enhed betaler en fastsat pris for anlægget ved ibrugtagning. Herefter betaler enheden løbende driftsbetalinger til den private part.

I et OPP-projekt med offentlig finansiering skal der ske løbende deponering under anlægsfasen og frem til, at den offentlige enhed har betalt fuldt ud for anlægsarbejdet. Dette sker sædvanligvis ved ibrugtagningstidspunktet, hvorefter deponeringen kan frigives.

OPP-lånepuljer

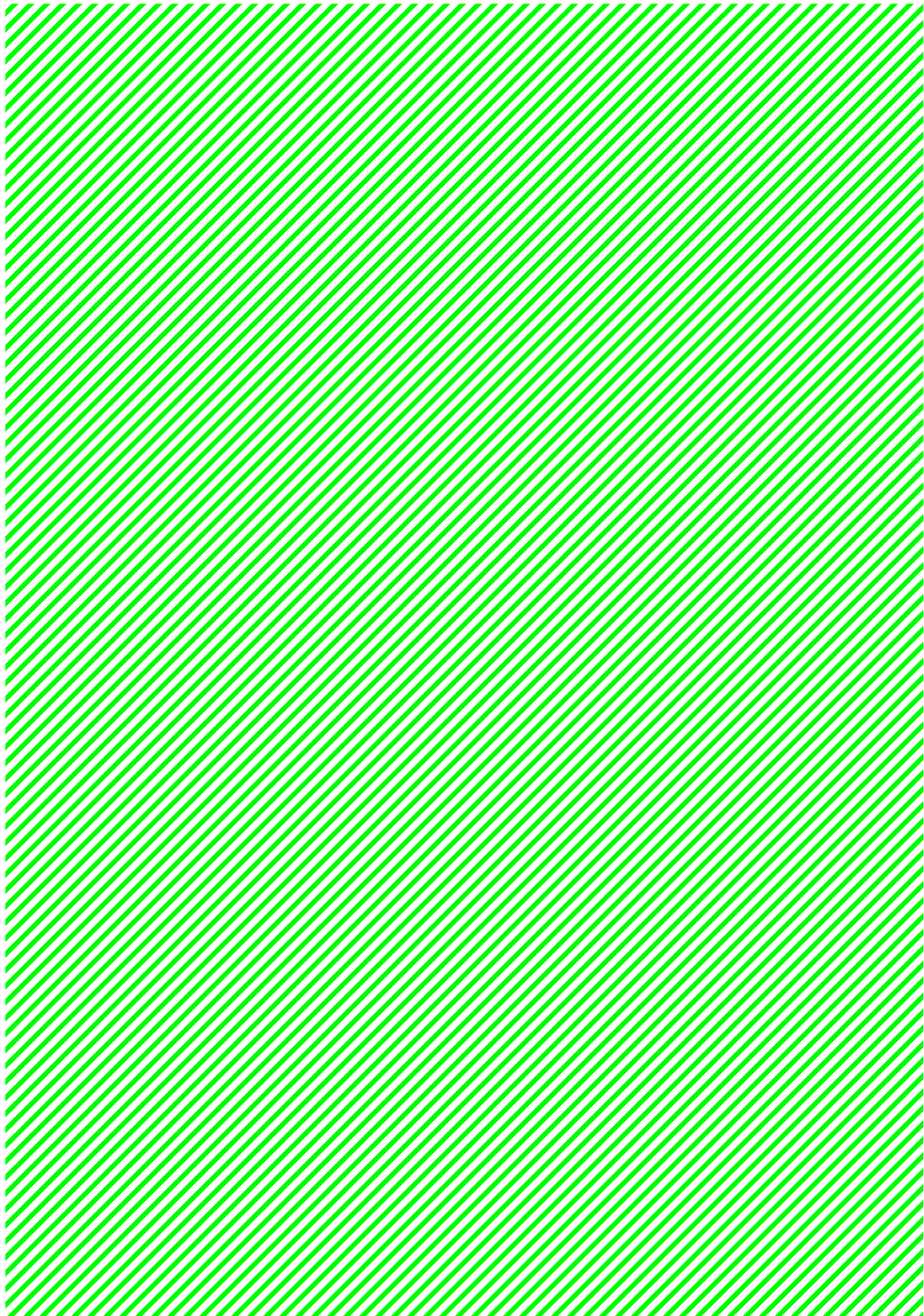
Kommunerne og regionerne har gennem særligt afsatte OPP-lånepuljer mulighed for at opnå delvis låneadgang eller en reduktion af det deponeringspligtige beløb. Reduktionen giver finansiel tilskyndelse til at indgå i OPP-projekter.

Lånepuljerne udgør i 2014 150 mio. kr. for kommunerne og 300 mio. kr. for regionerne. Lånepuljerne fastsættes i de årlige økonomiforhandlinger mellem stat og KL henholdsvis Danske Regioner. De blev fastsat første gang i 2002 med virkning for 2003 (KL og Udbudsportalen, 2010).

Arbejdsgruppen (2013) pegede på, at hvis man ønsker en større finansieringsmæssig tilskyndelse til OPP-aktivitet i kommuner og/eller regioner, så kan puljerne forhøjes. Arbejdsgruppen anbefalede ikke generelt at reducere det deponeringspligtige beløb for alle OPP-projekter, da en sådan regel implicit ville lægge til grund, at OPP-projekter er mere rentable end andre anlægsprojekter.

Uklarheder løst i 2009

I 2008 blev der nedsat en arbejdsgruppe, der bl.a. kom med forslag til, hvordan OPP-projekter kunne blive fuldt ud sidestillet med almindelige kommunale byggeprojekter i forhold til reglerne om låntagning og deponering (KL og Udbudsportalen, 2010). Der blev fulgt op på arbejdsgruppens forslag i økonomiaftalen for 2009. Her blev det bl.a. bestemt, at der i forbindelse med deponeringen skal gives adgang (under nogle givne vilkår) til at opgøre værdien af kontrakten eksklusive moms. Desuden blev det gjort muligt at deponere i takt med anlægsfasen, i stedet for at hele deponeringen skulle ske ved kontraktindgåelse.



Appendiks 3

Oversigt over fritvalgsordninger i Danmark

Nedenstående tabel giver et overblik over de eksisterende fritvalgs- og tilskudsordninger.

TABEL B: FRITVALGSORDNINGER

VELFÆRDSOMRÅDE	BESKRIVELSE	INDFØRT
Ældre, handicappede og udsatte		
Frit valg af hjemme-hjælp	Ældre har frit valg mellem offentlige og private leverandører af ydelser inden for personlig pleje, praktisk hjælp og madservice – Kommunen skal indgå kontrakt med to eller flere leverandører eller tilbyde et fritvalgsbevis, som giver borgeren ret til selv at finde en CVR-registreret leverandør.	2003 (ændret april 2013)
Frit valg af plejebolig	Ældre og personer med handicap har ret til frit valg af alle relevante boligtyper inden for og på tværs af kommunegrænserne. Det gælder beskyttede boliger, plejehjem, regionale botilbud, lette kollektivboliger ejet af selvejende institutioner, ældreboliger ejet af selvejende institutioner eller pensionskasser, almene ældreboliger (herunder almene plejeboliger), selvejende almene ældre-/plejeboliger og udstøttede almene eller private plejeboliger.	2002
Friplejebolig	Personer med behov for plejebolig har mulighed for at søge kommunens visitation til en friplejebolig, som er en privat boligform. Bygningsejeren træffer selv beslutning om udlejning af friplejeboligen. Friplejeboliger er ikke en del af den kommunale boligforsyning og er således ikke del af den generelle fritvalgsordning på området (se ovenfor).	2007
Frit valg af behandlingstilbud til stofmisbrugere	Personer, der er visiterede til social stofmisbrugsbehandling, kan vælge at blive behandlet i et andet offentligt eller privat behandlingstilbud af tilsvarende karakter som det, de er visiteret til.	2003
Frit valg af ledsager	12-18 årige og voksne under folkepensionistalderen med handicap, der er berettigede til ledsagelse, har ret til selv at udpege en person til at udføre opgaven. Kommunen skal godkende og ansætte den udpegede person. Ledsagelsen kan bevares, såfremt ydelsen er visiteret før folkepensionsalderen (67 år).	2005 (15-18 årige og 18-67 årige) 2012 (12-15 årige)
Borgerstyret personlig assistance til handicappede	Voksne med handicap, der har brug for borgerstyret personlig assistance, kan vælge at overdrage arbejdsgiveransvaret for hjælperne til en nærtstående, en forening eller en privat virksomhed.	2009

Frit valg af botilbud	Voksne med handicap og voksne med sindslidelser har frit valg af længerevarende botilbud inden for og på tværs af kommunegrænsen.	2002
Frit valg af hjælpemiddel	Borgere med handicap har ret til frit valg af leverandør og ret til at vælge et dyrere hjælpemiddel end det, som kommunen vil yde støtte til, mod betaling af prisdifference.	2010
Frit valg af håndværker	Borgere med handicap har ret til frit valg af håndværker og materialer til boligindretning mod betaling af en eventuel prisdifference.	2010
Dagtilbud		
Frit valg af dagtilbud	Forældre til børn, der har brug for dagtilbud, kan ønske institution inden for den kommunale forsyning. Den kommunale forsyning omfatter kommunale daginstitutioner, kommunal dagpleje, selvejende institutioner, udliciterede daginstitutioner, privat dagpleje og puljeordninger. Alternativt kan forældre vælge dagtilbud, der ikke indgår i den kommunale forsyning, herunder privatinstitutioner og dagtilbud i anden kommune, og få tilskuddet med fra kommunen.	2002 (Ret til tilskud til privat pasning, ikke dagtilbud) 2003 (Frit valg over kommunegrænser) 2005 (Etableringsret for private leverandører efter godkendelsesmodel) 2011 (Udlicitering af daginstitutioner til private leverandører)
Grundskolen		
Undervisningspligt og ikke skolepligt	Forældre kan frit vælge mellem folkeskole og frie grundskoler (privatskoler). Valg af frie grundskoler medfører forældrebetaling. Dog yder staten et tilskud til frie grundskoler, hvilket bringer forældrebetalingen ned.	Har altid været frit
Mere frit skolevalg	Forældre kan frit vælge folkeskole til deres børn inden for og over kommunegrænser. Det er dog under forudsætning af, at det kan ske inden for de rammer, kommunalbestyrelsen i skolekommunen har fastsat. Hvis det ikke er muligt at imødekomme alle ønsker om optagelse i en anden skole end distriktsskolen, sker optagelse efter retningslinjer fastsat af kommunalbestyrelsen i skolekommunen for, hvilke børn der skal optages først.	2005
Specialundervisning	Specialundervisning skal fremover foretages efter pædagogisk-psykologisk rådgivning i bopælskommunen, hvis forældrene ønsker, at deres barn optages i en skole i en anden kommune end bopælskommunen i medfør af folkeskolelovens § 36, stk. 3. Bopælskommunens visitering af elever med specialundervisningsbehov vil herefter være bindende for skolekommunen for så vidt angår tilbuddets karakter. Dette indebærer, at skolekommunen ikke kan henvise eleven til et mere vidtgående tilbud, end bopælskommunen har visiteret eleven til. Dermed sikres der sammenhæng mellem visiterings- og finansieringsansvar.	2012

Sundhed

Frit sygehusvalg	Frit sygehusvalg indebærer at en person, der henvises til sygehusbehandling, frit kan vælge mellem bopælsregionens sygehuse, herunder de private sygehuse som regionen har indgået aftale med, andre regioners sygehuse og de private specialsygehuse m.fl. Et sygehus kan afvise at modtage personer fra andre regioner, hvis det er begrundet i kapacitetsmæssige årsager, og hvis væsentlige hensyn til personer med bopæl i regionen ellers vil blive tilsidesat.	1992
Det udvidede frie sygehusvalg	Det udvidede frie sygehusvalg indebærer, at en person, som er henvist til sygehusbehandling og udredt, for regionens regning kan vælge at blive behandlet på et af de sygehuse, en af de klinikker m.v., som regionsrådene har indgået aftale med herom, hvis regionsrådet i bopælsregionen ikke inden for to måneder (en måned ved alvorlig sygdom) kan tilbyde behandling ved egne sygehuse eller et samarbejdssygehus.	2002 2013 (differentieret frit valg indført)
Valg af alment praktiserende læge	Valg af læge er for borgere, der er omfattet af sikringsgruppe 1, frit inden for visse geografiske grænser. Dog skal man være tilknyttet en fast læge og det skal være meddelt til kommunen. Kun borgere i sikringsgruppe 2 kan frit skifte mellem forskellige læger.	Har altid været frit
Frit valg i den kommunale børne- og ungetandpleje	Børn og unge under 18 år, der ønsker et andet tandplejetilbud end det, kommunalbestyrelsen vederlagsfrit stiller til rådighed, kan vælge at modtage tandpleje på en anden kommunes klinik forudsat den nødvendige kapacitet er til stede. Unge på 16 og 17 år kan desuden vælge at modtaget tandpleje i privat praksis.	2004
Frit valg af hjemmesygepleje	I kommuner, hvor der er indgået aftale med en anden kommune og/eller private leverandører om levering af hjemmesygepleje, kan en borger, der er visiteret til hjemmesygepleje, vælge mellem de pågældende leverandører. Det er i alle tilfælde kommunens ansvar at føre tilsyn med opgaveløsningen.	2002
Frit valg af genoptræningstilbud efter udskrivning fra sygehus	Patienter, der har et lægefagligt begrundet behov for genoptræning efter udskrivning fra et sygehus, kan vælge mellem de genoptræningstilbud, bopælskommunen har etableret ved egne institutioner eller indgået aftale om med andre myndigheder eller private. De kan også vælge genoptræningstilbud på andre kommuners institutioner. En kommunes genoptræningsinstitution kan af kapacitetsmæssige årsager afvise at modtage fritvalgspatienter, der har bopæl i en anden kommune.	2005

Tilskudsordninger

Frit valg af psykolog Frit valg mellem psykologer, men offentligt tilskud forudsætter behandling ved overenskomsttilsluttet psykolog* samt lægehenvi-ning. Antallet af overenskomsttilsluttede psy- kologer reguleres i henhold til praksisplaner.

Frit valg af kiropraktor Der er frit valg mellem kiropraktorer, men of- fentligt tilskud forudsætter i behandling ved overenskomsttilsluttet kiropraktor. Antallet af overenskomsttilsluttede kiropraktorer regule- res i henhold til praksisplaner.

Frit valg af fodterapeut Der er frit valg mellem fodterapeuter, men of- fentligt tilskud forudsætter behandling ved overenskomsttilsluttet fodterapeut* samt læ- gehenvi-ning. Antallet af overenskomsttilslut- tede fodterapeuter reguleres i henhold til praksisplaner.

Frit valg af fysioterapeut Der er frit valg mellem fysioterapeuter, men offentligt tilskud forudsætter behandling ved overenskomsttilsluttet fysioterapeut* samt læ- gehenvi-ning. Antallet af overenskomsttilslut- tede fysioterapeuter reguleres i henhold til praksisplaner.

Frit valg af tandplejer (voksentandpleje) Der er frit valg mellem tandplejere (voksen- tandpleje), men offentligt tilskud forudsætter behandling ved overenskomsttilsluttet tandple- jer*. Der er ingen regulering af antallet af overenskomsttilsluttede tandplejere.

Frit valg af tandlæge (voksentandpleje) Der er frit valg mellem tandlæger (voksen- tandpleje), men offentligt tilskud forudsætter behandling ved overenskomsttilsluttet tandlæ- ge*. Der er ingen regulering af antallet af overenskomsttilsluttede tandlæger.

Note: * Patienter i sygesikringsgruppe 2 har dog visse muligheder for at modtage offentligt tilskud ved valg af behandler, der ikke er tilsluttet overenskomst.

Kilde: Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, Social-, Børne- og Integrationsministeriet, Undervisningsministeriet, Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter.

Ordliste

Amgros	Indkøbsselskab for sygehuse og sygehusapoteker, der står for indkøb af medicin og høreapparater.
Arbejdsklausul	Krav i udbudsmateriale om, at medarbejdere, der udfører opgaven, får en løn og har vilkår svarende til den gældende overenskomst på området.
Deponeringsregler	I forbindelse med OPP-projekter med privat finansiering af anlægsarbejde skal kommuner og regioner deponere et beløb svarende til anlægsarbejdets værdi i aftalen, såfremt der ikke anvendes ledig låneramme, det vil sige den tilladte låneadgang, der svarer til summen af den automatiske låneadgang og eventuelle lånedispensationer fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.
Frit valg	Som borger har man frit valg til at vælge fx skole, hjemmehjælp og sygehus.
Funktionskrav	Funktionskrav i et udbud specificerer målet, dvs. hvad der skal opnås, frem for hvordan opgaven skal løses (proceskrav).
IKU	Indikator for konkurrenceudsættelse viser, hvor stor en andel af de opgaver i kommuner, stat og regioner, der må udbydes, der bliver sendt i udbud.
KOMBIT	It-selskab ejet af KL med det formål at samle kommunernes it-kompetencer, herunder gennemføre fællesindkøb for de kommunale monopolområder, dvs. boligstøtte, det kommunale sygedagpengesystem, BBR mv.
KomUdbud	Et samarbejde mellem 15 jyske og fynske kommuner om at opnå økonomiske besparelser gennem fælles udbud.
Konkurrencepræget dialog	En udbudsform, hvor der indgås dialog med en række prækvalificerede ansøgere om at udvikle og indkredse en eller flere løsninger, som kan opfylde udbyders behov. Derefter kan ansøgere afgive tilbud.

Kontrolbud	Når den offentlige myndighed sender en opgave i udbud, men også selv byder på opgaven. Ved et kontrolbud deltager den offentlige myndighed på lige vilkår med private leverandører i konkurrencen om den udbudte opgave.
Myndighedsopgave	En opgave, hvor kommunen udsteder konkrete og generelle forvaltningsakter.
OPI	Offentlig-privat innovationssamarbejde der har til formål at udvikle nye produkter og løsninger.
OPP	Et offentlig-privat partnerskab (OPP) er kendetegnet ved, at de forskellige faser i fx et bygge- og anlægsprojekt er samlet i én kontrakt mellem en offentlig udbyder og en privat leverandør. Samarbejdsformen baserer sig på brug af konkurrencepræget dialog i udbudsprocessen og funktionskrav i kravspecifikationen.
OPS	Offentlig-privat samarbejde er en samlebetegnelse for en række forskellige typer af samarbejde mellem offentlige myndigheder og private virksomheder.
Partnerskabsaftale	En form for offentlig-privat samarbejde, der er karakteriseret ved fælles ansvar og gensidig forpligtelse omkring løsningen af en offentlig driftsopgave.
Prækvalifikation	På grundlag af en række udvælgelseskriterier udvælges et begrænset antal tilbudsgivere, der herefter kan afgive tilbud.
Rammeaftale	En rammeaftale er en kontrakt, der kan indeholde aftaler med en eller flere private leverandører om levering af mængder og pris af et givent produkt over en bestemt periode (ofte fire år).
SI	Statens Indkøbsprogram har til formål at effektivisere dele af det fællesstatslige indkøb af en række vare- og tjenesteydelser.
SKI	Statens og Kommunernes Indkøbs Service har til formål at effektivisere det offentlige indkøb ved at etablere rammeaftaler med udvalgte leverandører af en række vare- og tjenesteydelser.
Social klausul	Krav i udbudsmateriale om særlige sociale forpligtelser for den, der vinder opgaven. Det kan fx dreje sig om et bestemt antal medarbejdere på særlige vilkår.

Standarder	Ifølge Dansk Standard er en standard "... <i>et dokument til fælles og gentagen anvendelse, der giver regler, retningslinjer eller karakteristiske træk ved aktiviteter eller ved resultaterne af disse. Dokumentet er fastlagt ved konsensus og vedtaget af et anerkendt organ.</i> "
Totalomkostninger	Totalomkostninger er et mål for de samlede omkostninger, inklusiv indkøbsprisen og efterfølgende driftsomkostninger.
Transaktionsomkostninger	Transaktionsomkostninger betegner omkostningerne ved at udforme udbud, indhente tilbud og derefter føre kontrol med den private leverandør mv.
Udbudsportalen	Offentlig hjemmeside, der har til formål at lette samarbejdet mellem virksomheder og det offentlige.
Udbud med funktionskrav	Se funktionskrav.
Udbud og indkøb	Indkøb dækker de offentlige myndigheders indkøb af varer og serviceydelser hos private, der er nødvendige for at myndighederne kan gennemføre deres egen serviceproduktion. Offentlige myndigheder kan teste, hvem der kan levere den pågældende vare eller serviceydelse billigst, ved at sende en kontrakt om levering af varen eller serviceydelsen i <i>udbud</i> .
Virksomhedsoverdragelse	I forbindelse med udbud finder virksomhedsoverdragelse sted, når en offentlig driftsorganisation overtages af en privat leverandør.

Produktivitetskommissionens medlemmer



Formand: Peter Birch Sørensen, professor, Københavns Universitet //



Carl-Johan Dalgaard, professor, Københavns Universitet //



Agnete Gersing (tilforordnet), direktør, Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen //



Hans Nikolaisen, kommunaldirektør, Randers Kommune //



Agnete Raaschou-Nielsen, bestyrelsesmedlem i en række danske virksomheder //



Philipp Schröder, professor, Aarhus Universitet //



Jan Rose Skaksen (tilforordnet), direktør, KORA //



Birgitte Sloth, prodekan, professor, Københavns Universitet //



Anders Sørensen, professor, Copenhagen Business School //

Læs mere om Kommissionens medlemmer på www.produktivitetskommissionen.dk //

