



UDLICITERINGSRÅDET



Udlicitering i krydsild – gode råd om risikostyring

November 2005

Udlicitering i krydsild – gode råd om risikostyring

November 2005

Udlicitering i krydsild – gode råd om risikostyring
November 2005

I tabeller kan afrunding medføre,
at tallene ikke summer til totalen.

Publikationen kan bestilles eller afhentes hos:

Schultz Distribution
Herstedvang 4,
2620 Albertslund
Telefon 43 63 23 00
Fax: 43 63 19 69
E-mail: Schultz@schultz.dk
Hjemmeside: www.schultz.dk

Henvendelse om publikationen

kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet
14. kontor
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Telefon 33 92 33 33

Omslag: b:graphic
Foto: Scanpix
Tryk: Salogruppen
Oplag: 1.500
Pris: gratis
ISBN: 87-7856-750-5

Elektronisk publikation:

Produktion: Schultz
ISBN: 87-7856-751-3

Publikationen kan hentes på
Udliciteringsrådets hjemmeside:
www.udliciteringsraad.dk

Forord

Staten, amterne og kommunerne udliciterer hvert år opgaver for næsten 50 mia. kr. Heraf forløber langt de fleste udliciteringer uden problemer. Når medierne dækker konkrete eksempler på udlicitering, er det imidlertid ofte med fokus på udliciteringens fejl og mangler. De fleste kan således nævne et eksempel på en udlicitering, som de har hørt er gået galt, mens de færreste kan nævne et eksempel på en udlicitering, der er gået godt.

Udliciteringsrådet har på den baggrund bedt KPMG undersøge mediernes dækning af 7 konkrete udliciteringer, hvor det overordnede mediebillede har givet det indtryk, at udliciteringen er gået galt. KPMG har samtidig undersøgt, hvilke generelle forhold der kan resultere i en dårlig udlicitering (risici), og hvordan en dårlig udlicitering kan undgås (risikostyring). KPMGs resultater præsenteres i Udliciteringsrådets rapport ”Udlicitering i krydsild”.

Det kan ikke undre, at medierne bliver interesserede, når en udlicitering går galt. En udlicitering, der er gået galt, vil nemlig ofte indeholde mange af de nyhedskriterier, som medierne bruger til at vælge deres historier ud fra. Som det også fremgår af den samlede rapport, må mediernes dækning af de problemfyldte udliciteringer dog generelt set siges at være fair. Når medierne dækker en konkret udlicitering negativt, så skyldes det typisk, at der *er* konstateret konkrete fejl og mangler i opgaveløsningen. Det interessante spørgsmål bliver derfor, hvordan man undgår, at der opstår konkrete fejl og mangler i opgaveløsningen.

Denne pjeces beskriver de risici, der er forbundet med at udlicitere en opgave, og pjecen indeholder samtidig 16 gode råd til, hvordan bestilleren og leverandøren – enten hver for sig eller sammen – kan søge at styre eller reducere disse risici. Det er Udliciteringsrådets håb, at bestillerne og leverandørerne vil tage de 16 råd til sig, og at endnu flere udliciteringer på den baggrund vil få et succesfuldt forløb.

Udliciteringsrådet

Risikostyring og risikoelementer

Hvis man som offentlig bestiller eller privat leverandør gerne vil mindske sandsynligheden for, at den udlicitering, man er involveret i, udvikler sig til en mediesag, er der en række risikoelementer, som man kan forholde sig proaktivt til. Det kan med andre ord forsøges at styre/reducere risikoen for, at det går galt. I den nedenstående tabel er der opstillet 16 gode råd om risikostyring af udliciteringer, hvoraf nogle skal udføres af bestilleren og leverandøren i fællesskab, mens andre skal udføres af aktørerne hver for sig.

Tabel 1	
16 gode råd om risikostyring af udliciteringer	
Aktør	Risikostyringsaktivitet
Bestiller og leverandør	1. Medarbejdere skal informeres rettidigt og redeligt forud for en udlicitering og i forbindelse med overdragelsen af opgaven.
	2. Faglige organisationer skal inddrages tidligt i forløbet.
	3. Der bør være enighed mellem bestiller og leverandør om, hvordan fejl og mangler håndteres internt. Der bør også være enighed om, hvordan pressehåndteringen i sådanne tilfælde skal være.
	4. Hvis det på forhånd vides eller forventes, at pressen vil interessere sig for en sag, bør der udarbejdes en strategi for ekstern kommunikation.
	5. Bestiller og leverandør skal afklare, i hvilket omfang de kommunikerer med omverdenen sammen, og i hvilket omfang de kommunikerer hver for sig.
	6. Ved udskiftning af nøglepersoner hos bestiller og leverandør bør der sikres tilstrækkelig videnoverførsel mellem nye og afgangende personer.
	7. Ved ændrede målsætninger for udliciteringen bør parterne afklare, om udliciteringen bør bringes til ophør, fortsætte, eller om vilkårene skal ændres. Åbenhed er en forudsætning for at kunne håndtere situationen.
Leverandør	8. Leverandører må oparbejde en forståelse af det politiske systems grundvilkår og arbejde med interessentpleje.
	9. Leverandørens ledelse må have en faglig forståelse for området for at vinde de ansattes respekt.
	10. Medarbejdere skal have mulighed for at komme til orde internt, så ekstern kommunikation ikke bliver eneste vej.
Bestiller	11. Basale forhold omkring udliciteringsprocessen skal være i orden. Herunder skal formålet med udliciteringen være på plads.
	12. Der skal være tilstrækkelig tid til udarbejdelse af udbudsmateriale, tilbudsafgivelse, evaluering og idriftsættelse.
	13. Udbud på store og komplekse områder og udbud på nye markeder kan med fordel etapeopdeles eller udliciteres delvist.
	14. Bestilleren bør organisatorisk opdele bestiller- og udførerfunktionen i en periode forud for udbudsprocessen, hvis eksisterende institutioner sendes i udbud.
	15. Personalerelaterede risici skal afdækkes og ansvaret placeres i udbudsmaterialet.
	16. Bestilleren bør overveje, om politisk uenighed er af en sådan dybde og karakter, at udbuddet ikke kan gennemføres.

De 16 gode råd om risikostyring af udliciteringer er udformet ud fra en undersøgelse af, hvilke risici der gør sig særligt gældende i forbindelse med udliciteringer. Overordnet set kan de identificerede risici deles op i fire hovedgrupper:

1. Karakteren af den udbudte opgave
2. Bestillerens forberedelse og håndtering
3. Pressedækning
4. Udliciteringsprocessens praktiske gennemførelse

1) Karakteren af den udbudte opgave

Overtagelse af eksisterende institutioner

Risiko: Udliciteringer, som indebærer, at den private leverandør overtager eksisterende institutioner og ansatte, er på nogle punkter mere risikofyldte end udliciteringer, som indebærer nyetableringer. Medarbejdere, der skal overdrages til den private leverandør, er ofte utrygge ved situationen, ligesom brugerne ikke altid værdsætter forandringer. Man ved, hvad man har – ikke hvad man får.

Risikostyring: Det er afgørende, at den private leverandør formår at vinde de overdragede medarbejders tillid og opbakning. Det er i den anledning naturligvis vigtigt at informere og inddrage medarbejderne. Den private leverandørs opgave bliver i forlængelse heraf ulig meget lettere, hvis også bestilleren har informeret medarbejderne rettidigt og redeligt i forbindelse med beslutningen om at udlicitere opgaven.

Kommunikationen med medarbejderne bør gå begge veje. For både bestiller og leverandør er det således vigtigt, at medarbejderne har mulighed for at komme til orde internt i organisationen. I modsat fald risikeres det, at medarbejderne opfatter ekstern kommunikation gennem pressen som den eneste kanal til at udtrykke utilfredshed.

Nogle faggrupper binder i vidt omfang tilliden til ledelsen op på ledelsens faglige indsigt og formåen. For at få disse faggruppers tillid er det således afgørende, at leverandørens ledelse ikke alene besidder ledelsesmæssige kompetencer, men også en stor faglig indsigt på det område, udliciteringen vedrører.

Nye markeder

Risiko: Nye markeder er mere risikofyldte end eksisterende markeder. Det skyldes, at hverken bestiller eller leverandør i sagens natur har erfaring i, hvordan en sådan udlicitering skal håndteres, ligesom det ikke er muligt støtte sig til andres erfaringer. Udlicitering på et nyt marked indebærer derfor en læringsproces for såvel bestiller som leverandør, og en sådan læreproces må forventes at pålægge begge aktører ekstra omkostninger.

Risikostyring: Da det er næsten usandsynligt, at en udlicitering på et helt nyt område vil forløbe problemfrit, bør bestilleren og leverandøren på forhånd enes om, hvordan fejl og mangler – og ikke mindst pressens dækning heraf – skal håndteres.

Risikoen for at der vil opstå fejl og mangler kan mindskes, hvis såvel leverandøren som bestilleren er villig til at gennemføre udliciteringen i god ro og orden. Fx kan selve udbudsprocessen forlænges i forhold til normale udbud, således at begge parter får bedre tid til at opbygge den viden og de kompetencer, som den nye arbejdsdeling kræver. Det kan også overvejes, om udbuddet skal deles op i etaper, hvor den private leverandør overtager større og større dele af opgaveområdet.

Store og komplekse udliciteringer

Risiko: Store og komplekse udliciteringer indebærer større risiko for, at det går galt, end små udliciteringer. Ved de større og komplekse udliciteringer forøges behovet for tid til forberedelse, kontraktindgåelse og overdragelse eller opstart. Korte tidsfrister udgør en betydelig risiko for, at udliciteringen ikke bliver belyst godt nok i den forberedende fase. Det kan igen betyde, at de forventede fordele ved udliciteringen kan afvige fra de fordele, der i sidste ende realiseres.

Risikostyring: Hvis det er muligt, kan store og komplekse udliciteringer deles op i etaper. Derudover bør der gives særlig megen tid til forberedelse af udbudet, tilbudsafgivelse, evaluering og idriftsættelse/overdragelse.

2) Bestillerens forberedelse og håndtering

Sammenblandede roller

Risiko: Forud for en udlicitering forholder det sig ofte således, at den offentlige myndigheds funktion som bestiller og leverandør er tæt sammenvævet. Fx kan chefen for den offentlige myndigheds bestillerfunktion samtidig være chef for den offentlige leverandør. Når der så bliver gennemført et udbud, hvor både private leverandører og den eksisterende offentlige leverandør konkurrerer om opgaven, kan der blive stillet spørgsmål ved bestillerens uvildighed.

Hvis den offentlige myndigheds bestiller- og udførerfunktion er organisatorisk sammenvævet, kan uklarheden om rollerne samtidig resultere i et udbud, der fokuserer relativt meget på de eksisterende produktionsprocesser – hvordan den offentlige leverandør udfører opgaven i dag – frem for et fokus på output, altså hvad der skal leveres og i hvilken kvalitet. Et fokus på input frem for output kan fratage en ny leverandør muligheden for at gentænke opgavevaretagelsen, og man vil dermed sætte en effektiv stopper for udviklingen af nye og mere effektive måder at udføre opgaven på.

Risikostyring: Hvis den offentlige myndigheds bestiller- og udførerfunktion adskilles organisatorisk før udbuddet gennemføres, kan det medvirke til at afklare rollerne. Adskillelsen af bestiller- og udførerfunktionen kan fx ske ved, at den offentlige leverandør styres efter en kontraktstyringsmodel, og at der udarbejdes et særskilt regnskab for den offentlige leverandør.

Uafklarede personaleforhold

Risiko: Uafklarede personaleforhold som eksempelvis uddannelse, rekruttering og vilkår for tjenestemænd udgør en risiko, fordi uklarheden kan indebære, at ansvaret for de problemstillinger, der kan opstå i den forbindelse, ikke er placeret, og at problemstillingerne derfor ikke håndteres hensigtsmæssigt.

Risikostyring: Både den offentlige bestiller og den private leverandør skal være klar over, hvilke risici der er på personalesiden, og hvilken af parterne der skal håndtere risikoen. Det er derfor vigtigt, at de personalemæssige risici bliver beskrevet allerede i udbudsmaterialet, og at der opnås enighed om, hvilken af parterne der bedst kan håndtere disse risici.

Nogle forhold vil ikke altid kunne forudses. Fx vil det altid være uvist, hvor mange tjenestemænd der vil tage imod tilbud om en overflytning til en privat arbejdsgiver. Her er forarbejdet dog afgørende for, at både bestiller og leverandør kan danne sig et overblik over konsekvenserne ved alternative scenarier.

Manglende politisk opbakning

Risiko: Manglende politisk opbakning i det besluttende politiske organ indebærer en betydelig risiko. Utilfredse mindretal vil være fokuserede på at finde fejl og mangler ved udliciteringen og dermed besværliggøre opbygningen af et stabilt og tillidsfuldt forhold mellem bestilleren og leverandøren. Den potentielle konflikt vil gøre historien mere interessant set fra et pressemæssigt synspunkt, og iblandt det utilfredse mindretal vil nogle have en interesse i at fremme en negativ pressedækning af udliciteringen.

Risikostyring: I de fleste tilfælde vil hverken bestiller eller leverandør kunne ændre på holdningerne i det politiske relevante organ. Både bestilleren og leverandøren bør dog overveje, hvordan fejl og mangler i opgavevaretagelsen kommunikeres og korrigeres, vel vidende at man dermed åbner op for politisk kritik.

Bestilleren bør generelt set overveje, om en politisk uenighed vil indebære politiske omkostninger af en så omfattende karakter, at ulemperne ved udliciteringen rent faktisk overstiger fordelene.

Uklare målsætninger

Risiko: Hvis bestilleren ikke har et helt klart billede af, hvad formålet med udliciteringen faktisk er, opstår der en risiko for, at bestilleren og leverandøren kan gå ind i udliciteringen med forskellige forventninger. En sådan situation vil næsten uvægerligt resultere i utilfredshed hos begge parter, ligesom kommunikationen til både brugerne og de ansatte ofte vil være uklar.

Risikostyring: Det er meget vigtigt, at de basale udliciteringsforhold er i orden! Det skal være helt klart, hvad bestilleren ønsker at opnå med udliciteringen, ligesom udbudsprocessen skal gennemføres efter reglerne, kravspecifikationerne skal udarbejdes

før udbuddet gennemføres, der skal være tid til at forberede udbuddet på bestillersiden, og leverandørerne skal have tid til at udarbejde gennemarbejdede tilbud. Det er bestillerens ansvar, at de basale udliciteringsforhold er i orden.

3) Pressedækning

Fejl og mangler i opgavevaretagelsen

Risiko: Når en igangsat udlicitering omtales i pressen, vedrører det som oftest de konkrete forhold for enten brugerne eller for de ansatte. Da en historie, der indeholder en konflikt, har en større nyhedsværdi end en tilsvarende historie, der ikke indeholder en konflikt, indebærer konkrete fejl og mangler i opgavevaretagelsen ofte en betydelig risiko for dårlig medieomtale.

Risikostyring: Det er umuligt at sikre sig fuldstændig imod, at der opstår fejl og mangler i opgavevaretagelsen eller for den sags skyld i den forberedende fase af udbuddet. Før et problem opstår, kan det være en fordel på forhånd at have identificeret potentielle historier. Det vil give mulighed for at gribe pressedækningen offensivt an, hvis der opstår fejl og mangler i opgavevaretagelsen.

Der bør med andre ord foreligge en strategi for ekstern kommunikation, så både bestilleren og leverandøren ved, hvordan de hver især skal forholde sig i forhold til offentligheden, når sådanne historier dukker op.

Utilfredse medarbejdere

Risiko: Utilfredse medarbejdere har en forholdsvis let adgang til pressen med kritik af konkrete forhold omkring udliciteringen.

Risikostyring: Man kan ikke forhindre utilfredse medarbejdere i at luften deres utilfredshed i pressen. Imidlertid kan denne pressemæssige risiko reduceres, hvis medarbejderne har kanaler til kommunikation internt i organisationen, og de derfor ikke føler sig tvunget til at benytte pressen som et talerør.

Leverandørens image

Risiko: Leverandørens image har naturligvis betydning for pressens dækning af en udlicitering. Hvis leverandøren er kendt i offentligheden, er det mere interessant at skrive om, fordi læserne kan relatere sig til historien. Såfremt leverandøren har et dårligt image, vil dette uvægerligt smitte af på vinklingen af historien.

Risikostyring: Normalt indeholder udbudsmaterialet en række udvælgelseskriterier som fx pris, produktivitet, kvalitet mm., som lægges til grund, når det besluttes hvilken leverandør, der vinder opgaven. Det er også muligt at lægge vægt på fx tilbudsgiverens referencer, så man på den måde opnår et sagligt grundlag, hvorpå eventuelle leverandører med et reelt dårligt image kan frasorteres.

Hvis en leverandør med et dårligt image vælges til at varetage opgaven, bør man på forhånd afdække pressens forventede fokusområder og forberede sig på at modgå de forventede historier. Forberedelsen kan bl.a. indebære en indsamling af materiale fra udbud, som leverandøren har håndteret upåklageligt.

4) Udliciteringsprocessens praktiske gennemførelse

Udskiftning af nøglepersoner

Risiko: Udskiftning af nøglepersoner på enten bestiller- eller leverandørsiden indebærer en risiko, fordi den fælles forståelse ofte kan forsvinde sammen med nøglepersonerne. Der er et stort arbejde forbundet med at få alle aftalens betingelser indføjet i en kontrakt. Derfor er der ofte en række elementer i en kontrakt, som er underforstået og taget for givet. Hvis en nøgleperson udskiftes, risikerer man at miste denne fælles viden.

Når en nøgleperson udskiftes, kan det også medføre, at enten bestillerens eller leverandørens målsætninger bliver justeret. Det vil derfor igen være nødvendigt at bruge ressourcer på at opnå en fælles forståelse for udliciteringens målsætninger. Betydningen af dette bliver imidlertid til tider overset.

Risikostyring: For både bestilleren og leverandøren bør ændringer hos modparten give anledning til, at man i fællesskab afklarer, hvilken betydning det har for udliciteringen.

Såfremt udskiftningen betyder, at enten den ene eller begge parter målsætninger ændres, bør det åbent afklares, om udliciteringen skal videreføres inden for den eksisterende kontrakt, om der er basis for en genforhandling af kontrakten, eller om udliciteringen eventuelt skal bringes til ophør.

Forståelse af det politiske system

Risiko: Nogle udliciteringer har potentialet til at blive politiseret og omgærdet af en presse-mæssig interesse på en måde, som ikke kendes i samme omfang fra forretninger mellem to private parter. Leverandører, der ikke har en forståelse for og evne til at håndtere beslutninger og relationer i en politisk organisation, vil udgøre en risiko, når de går ind i udliciteringen uden kendskab til de potentielle omkostninger, der kan følge af, at udliciteringen bliver politiseret.

Risikostyring: Leverandøren skal være særligt opmærksom på politiske forhold og ikke mindst bestillerens beslutningsveje. Leverandøren kan med fordel systematisk identificere udliciteringens interesser og vurdere, hvordan interesserne kan forventes at agere i forhold til udbuddet og udliciteringen.