



UDLICITERINGSRÅDET

Udlicitering i krydsild

November 2005

Udlicitering i krydsild

November 2005

Udlicitering i krydsild
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: Schultz Grafisk
Oplag: 1.500
Pris: 100 kr. inkl. moms
ISBN: 87-7856-748-3

Elektronisk publikation:

Produktion: Schultz
ISBN: 87-7856-749-1

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

Indholdsfortegnelse

1	Indledning og sammenfatning	5
1.1	Formål og tilrettelæggelse	5
1.2	Sammenfatning	6
1.3	Rapportens indhold	8
2	Pressens prioritering af udliciteringssager	11
3	Introduktion til de syv cases	15
4	Udlicitering af togdrift i Midt- og Vestjylland	21
4.1	Udliciteringens baggrund, formål og omfang	21
4.2	Fakta om den administrative enhed	21
4.3	Udbudsforretningens faser	21
4.4	Pressens dækning af forløbet	26
4.5	Erfaringer	27
5	Udlicitering af rengøring i Aalborg Kommune	31
5.1	Udliciteringens baggrund, formål og omfang	31
5.2	Fakta om den administrative enhed	31
5.3	Udbudsforretningens faser	32
5.4	Pressens dækning af forløbet	36
5.5	Erfaringer	37
6	Inddragelse af privat leverandør til børneinstitutionsdrift i Assens Kommune	41
6.1	Udliciteringens baggrund, formål og omfang	41
6.2	Fakta om den administrative enhed	41
6.3	Udbudsforretningens faser	42
6.4	Pressens dækning af forløbet	45
6.5	Erfaringer	46
7	Inddragelse af privat leverandør til børneinstitutionsdrift i Skovbo Kommune	51
7.1	Udliciteringens baggrund, formål og omfang	51
7.2	Fakta om den administrative enhed	51
7.3	Udbudsforretningens faser	52
7.4	Pressens dækning af forløbet	54
7.5	Erfaringer	56
8	Udlicitering af plejehjem i Søllerød Kommune	59

8.1	Udliciteringens baggrund, formål og omfang.....	59
8.2	Fakta om den administrative enhed	59
8.3	Udbudsforretningens faser	60
8.4	Pressens dækning af forløbet	63
8.5	Erfaringer	64
9	Udlicitering af beredskabsopgaver i Århus Kommune	67
9.1	Udliciteringens baggrund, formål og omfang.....	67
9.2	Fakta om den administrative enhed	67
9.3	Udliciteringens faser	69
9.4	Pressens dækning af forløbet	71
9.5	Erfaringer	72
10	Udlicitering af it-drift i forsvaret.....	77
10.1	Udliciteringens baggrund, formål og omfang.....	77
10.2	Fakta om den administrative enhed	77
10.3	Udbudsforretningens faser	78
10.4	Pressens dækning af forløbet	80
10.5	Erfaringer	83
11	Risici og risikostyring	85
11.1	Karakteren af den udbudte opgave	85
11.2	Bestillerens forberedelse og håndtering.....	87
11.3	Pressedækning	89
11.4	Udliciteringsprocessens praktiske gennemførelse.....	90
11.5	Parternes risikostyring	91
11.6	De vigtigste risici	92
12	Sammenligning af pressedækning i Danmark, Norge og Sverige	95
12.1	Indledning	95
12.2	Statistisk sammenligning af de tre lande.....	96
12.3	Sverige	101
12.4	Norge	104
12.5	Danmark	107
Bilag 1	Metode for casebeskrivelser	109
Bilag 2	Metode for sammenligning af pressedækning i tre lande	111

Redaktionen er afsluttet den 23. november 2005

1. Indledning og sammenfatning

1.1 Formål og tilrettelæggelse

Langt de fleste udbud og udliciteringer i den offentlige sektor forløber uden problemer. En række enkeltstående eksempler de senere år har imidlertid fået en meget omfattende omtale i pressen og er dermed med til at sætte den offentlige dagsorden for udlicitering. Denne undersøgelse sætter fokus på disse enkeltstående sager.

Formålet med analysen er at:

Undersøge, om udliciteringer, på trods af dårlig omtale i medierne, herefter forløber uproblematisk, og at identificere eventuelle generelle forhold, som hindrer en vellykket udlicitering.

Undersøgelsen er gennemført ved at afdække en række udliciteringssager, hvorom der har været betydelig negativ omtale i de trykte medier. Hensigten er at fastslå processens forløb, projektets efterfølgende udvikling, og om institutionen efterfølgende har benyttet udbud og udlicitering. Følgende syv cases indgår i analysen:

- Togdrift i Midt- og Vestjylland
- Udlicitering af rengøring i Aalborg Kommune
- Inddragelse af private leverandører på børneområdet i Assens Kommune
- Inddragelse af private leverandører på børneområdet i Skovbo Kommune
- Udlicitering af plejehjem i Søllerød Kommune
- Udlicitering af beredskabsopgaver i Århus Kommune
- Udlicitering af it-drift i forsvaret.

Yderligere er der gennemført interview med journalister med henblik på at afdække pressens prioritering og vinkling af udliciteringssager. Endelig er der foretaget en sammenligning af pressens dækning af udliciteringssager i henholdsvis Danmark, Norge og Sverige.

Udliciteringsrådet ønsker at benytte denne viden til at vejlede institutioner og virksomheder om, hvordan man hensigtsmæssigt kan reducere risici i forbindelse med udliciteringssager, især hvis sagerne er problematiske af politiske, personalemæssige eller tekniske årsager.

Analysen af de syv cases er gennemført ved at undersøge forløbet og konsekvenserne af seks sager, hvorom der har været betydelig negativ omtale. Yderligere er inddraget en sag, hvorom der kunne have været betydelig negativ omtale, men hvor der kun har været en begrænset omtale.

Undersøgelsen er gennemført i sommeren 2005 af KPMG for Udliciteringsrådet. De syv cases er belyst ved interview med udbyder og bestiller og i visse tilfælde også medarbejderrepræsentanter. Yderligere er der gennemført interview med personer med særlig viden om udlicitering i Norge og Sverige. Pressedækningen af de enkelte cases samt i de tre nordiske lande er kortlagt ved træk fra artikeldatabaser. Samlet er 42 personer blevet interviewet.

1.2 Sammenfatning

Det kan ikke på baggrund af analysen entydigt konkluderes, at udliciteringer på trods af dårlig omtale i pressen herefter forløber uproblematisk. Der er eksempler på begge dele. Med andre ord kan en udlicitering godt forløbe tilfredsstillende, selv om udliciteringen har fået dårlig omtale i pressen. Af de undersøgte syv cases er de tre i dag bragt til ophør, mens de resterende fire fortsat varetages af private leverandører. Det står klart, at negativ omtale i pressen ikke nødvendigvis indebærer, at udliciteringsforretninger bringes til ophør. Yderligere står det klart, at sager, hvor der i en periode har været problemer og pressemæssig omtale, ikke får samme dækning, når forretningen efterfølgende forløber uden problemer. Det er eksempelvis tilfældet i hen-seende til togtrafikken i Midt- og Vestjylland og beredskabsopgaver i Århus Kommune.

Pressen dækker nyheder, konflikter og det nære

Undersøgelsen viser, at der bag pressens dækning af konkrete udliciteringssager som oftest ligger konkrete fejl og mangler i opgaveløsningen. Undersøgelsen indikerer imidlertid også, at fejl og mangler bliver dækket mere intenst, når det er private leverandører, der varetager en opgave, end når det er det offentlige, der varetager produktionen.

Pressen dækker kun i begrænset omfang udliciteringer *efter* idriftsættelse, hvis der ikke er fejl eller mangler i opgavevaretagelsen. Aviserne dækker således kun i begrænset omfang udliciteringer, der efter en svær start forløber uproblematisk.

For aviserne er det et kriterium, at **læserne skal kunne relatere sig personligt til sagen**. Derfor er der særlig interesse for dækning af områder, som mange læsere har været i berøring med, herunder trafikområdet og de kommunale omsorgsområder.

I sagens natur er det yderligere et kriterium, at der skal være tale om **en nyhed**. Udlicitering på områder, der ikke tidligere har været udliciteret, er derfor mere interessant end på områder, der tidligere har været udliciteret.

Videre er det et kriterium, at **der skal være konflikt**. Da udlicitering fortsat er omgærdet af politisk uenighed, vil det altid være muligt at få udtalelser fra politikere, der mener noget om en given udlicitering. Yderligere vil usikkerheden i forbindelse med eksempelvis medarbejderoverdragelse indebære, at der er let adgang til kritiske kilder tæt på udliciteringsforretningen.

Kombinationen af, at fejl og mangler dækkes mere intenst, når private varetager en opgave, og de nævnte kriterier for pressens dækning, indebærer, at fejltolerancen i forbindelse med udlicitering er lav.

En sammenligning af avisernes dækning af udliciteringssager i tre nordiske lande viser, at dækningen i øjeblikket er mest intens i Norge og mindst i Sverige. Dækningen i Danmark ligger mellem de to øvrige lande. For tiden vedrører artikler i Danmark mest omtale af mulige fremtidige udbud. Artiklerne i Sverige vedrører for tiden mest fejlslagne udbudsprocesser. I Norge er dækningen præget af, at udlicitering indgår som et tema i det forestående valg. På baggrund af interview i Sverige og Norge er det indtrykket, at karakteren og omfanget af presseomtale af udliciteringer varierer meget over tid.

Forhold, som hindrer en vellykket udliciteringsforretning

Såvel bestiller som leverandør skal være bedre til at identificere og håndtere risici ved udbud og udlicitering. Ansvarer kan ikke løftes af den ene part alene.

Følgende egenskaber ved en udlicitering indebærer de største risici:

- Udlicitering på sektorområder, der ikke tidligere har været udliciteret
- Udlicitering af eksisterende offentlige institutioner, hvor udlicitering indebærer medarbejderoverdragelse
- Udlicitering til leverandører med dårlig forståelse for det politiske system.

Ud over de tre væsentligste risici kan der peges på følgende risikomomenter, som kan hindre en vellykket udlicitering:

- Udbudsforretningens kompleksitet og størrelse
- Sammenblandede roller i den offentlige sektor
- Uafklarede personaleforhold
- Manglende politisk opbakning
- Fejl og mangler i opgavevaretagelsen
- Utilfredse medarbejdere
- Dårligt image hos leverandøren
- Udskiptning af nøglepersoner hos bestiller og/eller leverandør.

Nedenfor er vist 16 gode råd om risikostyring, som kan opstilles på baggrund af undersøgelsen af de syv cases. En lang række risikostyringsaktiviteter bør gennemføres af leverandør og bestiller i fællesskab, men leverandør og bestiller har også hver for sig har et ansvar.

Tabel 1.1	
Gode råd om risikostyring	
Aktør	Risikostyringsaktivitet
Bestiller og leverandør	<ol style="list-style-type: none"> 1. Medarbejdere skal informeres rettidigt og redeligt forud for et udbud og i forbindelse med overdragelse af opgavevaretagelsen. 2. Faglige organisationer skal håndteres 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 medie håndteringen i sådanne tilfælde skal være. 4. Hvis det på forhånd vides eller forventes, at medierne 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 mellem parterne er en forudsætning for at håndtere situationen.
Leverandør	<ol style="list-style-type: none"> 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	<ol style="list-style-type: none"> 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, tilbudsafgivning, 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 udførerfunktion 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 skal gennemføres.

1.3 Rapportens indhold

I *kapitel 2* gives en præsentation af, hvordan udliciteringssager prioriteres i det journalistiske arbejde på tre danske aviser. I *kapitel 3* introduceres de syv cases overordnet. Efterfølgende præsenteres hver af de syv cases i *kapitlerne 4-10*. I *kapitel 11* sammenfattes de risici ved udbud, som kan identificeres på tværs af de syv analyserede cases. I samme kapitel gives ligeledes på baggrund af analysen af de syv cases en række bud på, hvordan de identificerede risici kan håndteres.

Afslutningsvis præsenteres i *kapitel 12* en sammenligning af pressedækningen af udliciteringsområdet i henholdsvis Danmark, Sverige og Norge.

Metoden for casebeskrivelserne er kort beskrevet i appendiks A. Metoden for sammenligningen af pressedækningen i Norge, Sverige og Danmark fremgår af appendiks B.

2. Pressens prioritering af udliciteringssager

Som led i undersøgelsen af udliciteringsforløb med betydelig omtale i pressen har KPMG gennemført interview med tre journalister fra henholdsvis Berlingske Tidende, Politiken og Det Grønne Område, som er en lokalavis, der udkommer to gange ugentligt i Lyngby-Tårnbæk og Søllerød kommuner. Sidstnævnte er medtaget, da mange udliciteringssager med omtale i den nationale presse får en ganske omfattende dækning i lokale og regionale trykte medier.

Formålet med interviewene er at afdække, hvilke redaktionelle overvejelser og prioriteringer der ligger bag pressens dækning af udliciteringssager.

Generelt peger de tre interviewede journalister på følgende mekanismer, som indebærer, at "omgivelserne for journalistik" vedrørende udliciteringssager er gode:

- Udbud og udliciteringer på områder, der ikke tidligere har været udliciteret, indebærer et nybrud. Dermed opfylder forretningen som udgangspunkt det basale kriterium, at det er "en nyhed". Udliciteringer på områder, der i en årrække har været udbudt, er ikke på samme måde en nyhed og er derfor som udgangspunkt mindre interessant at skrive om.
- Det har altid været en journalistisk prioritering, at dækninger skal vedrøre personers konkrete forhold og problemer, for at læserne kan relatere sig direkte til dækningen. Historierne skal have noget med mennesker at gøre. De senere år har en lang række aviser redaktionelt valgt at opprioritere dette aspekt af vinklingen. Derfor tager dækningen af udliciteringssager som oftest udgangspunkt i de enkelte brugeres eller medarbejderes vilkår, oplevelser og problemer.
- Et aspekt af ovenstående er, at læserne skal kunne forholde sig til emnet og historien. Derfor er udliciteringer på områder, hvor mange læsere har erfaringer, eller hvor bekendte eller pårørende har erfaringer, umiddelbart mere egnede til dækning i pressen end andre områder. Det er baggrunden for, at eksempelvis kollektiv trafik (og trafikforhold generelt), børnepasning og ældreomsorg som udgangspunkt vil være mere interessante at skrive om end andre og måske mere tekniske områder.
- De involverede virksomheders image og befolkningens kendskab til virksomhederne er af betydning for, hvor interessant en historie er. Hvis læserne kender virksomhederne, er det lettere at skrive en historie, som er vedkommende, og som bliver læst.
- Ved dækningen af en given sag vil søgning på tidligere omtale af virksomheden, bestilleren og lignende udliciteringer ofte indgå i det journalistiske arbejde. Tidligere dårlige erfaringer, som har fået omtale i pressen, vil derfor indgå i dækning og vinkling, også på nye sager.

- Udlicitering er præget af landspolitisk ideologisk betinget uenighed. Derfor er det som hovedregel muligt at få politikere til at udtale sig om konkrete udliciteringssager. Yderligere er det som regel givet, at man som journalist kan finde politikere, som er uenige. Derved tilføjes historierne et andet basalt kriterium for en pressehistorie.
- En enkelt af de interviewede lagde vægt på, at danskerne mere grundlæggende er imod udbud og udlicitering på omsorgsområderne. Dette forstærker, at udlicitering er en god historie, som læserne kan relatere sig til, og som de derfor vil læse artikler om.
- Kildemæssigt er der let adgang til interessenterne omkring en udliciteringsforretning. Således er brugere, medarbejdere og medarbejdernes organisationer som udgangspunkt oftest meget villige til at udtale sig om de givne forhold.

Det er ikke helt entydigt, hvordan den journalistiske fødekæde på området er struktureret. Nogle landsdækkende aviser synes at arbejde systematisk med gennemlæsning af lokale trykte medier med henblik på at finde gode historier, mens lokale aviser betyder mindre for andre. For den lokale presse vil landsdækkende omtale af et forhold inden for det geografiske område, man dækker, ofte lede til en lokal vinkling og omtale.

Fælles er dog, at de trykte medier i meget vidt omfang inspireres af hinanden med hensyn til, hvilke historier og forløb der får omtale. Således beskriver en af de interviewede det "selvsving", der kan opstå, hvis en virkelig god historie får omtale af alle trykte medier. Således vil der være historier, hvor vinklingen bliver fastlagt nærmest kollektivt efter et stykke tid, og hvor det kan være endog meget svært for modgående opfattelser at komme til orde. Forholdene på legepladsen i Gartnervejens Børnehus i Skovbo nævnes som eksempel.

Den journalistiske bemanning af de trykte medier er generelt blevet skåret ned de senere år. Denne tendens genfindes i den lokale presse, hvor der ofte er ganske få journalister ansat. Dette forstærker ovenstående mekanismer, idet der generelt ikke er ressourcer til opsøgende journalistik. Kriterierne er aktualitet og nærhed, og en del historier starter på baggrund af læserindlæg og henvendelser fra læserne i øvrigt.

Med hensyn til, hvad bestillere og leverandører kan gøre bedre for at håndtere en presserelateret risiko, peges på åbenhed og en offensiv informationsindsats i forbindelse med fejl og mangler. Åbenhed er dog på ingen måde en garanti for, at historierne vinkles som ønsket.

Ovenstående vedrører dækningen af enkeltsager. Dækningen af sådanne sager varierer meget over tid, idet der i den givne periode vil være sager og i andre perioder ikke vil være sager.

I perioder uden sager skrives der oversigtsartikler, men disse prioriterer anderledes og indgår ikke i en egentlig nyhedsdækning. Oversigtsartiklerne mangler som udgangspunkt de beskrevne journalistiske vinkler som konflikt, mennesker og genkendelse.

3. Introduktion til de syv cases

I dette kapitel gives først en overordnet præsentation af de syv cases. I de efterfølgende syv kapitler præsenteres de enkelte cases:

- Før hver case beskrives først udliciteringens baggrund, formål og omfang.
- Dernæst beskrives udbyderen kort, og efterfølgende gives en præsentation af udbudsforretningens faser. Præsentationen af faserne tager udgangspunkt i de interviewede personers fremlægning af forløbet, og antallet af faser og deres indhold varierer derfor casebeskrivelserne imellem.
- Efterfølgende karakteriseres pressens dækning af forløbet.
- Afslutningsvis sammenfattes de erfaringer, som udbyder og leverandører drager af casen.

De generelle erfaringer er sammenfattet i kapitel 11.

Cases

De syv cases er udvalgt af Udliciteringsrådet på baggrund af, at der har været en omfattende og negativ omtale af sagerne i nationale og lokale trykte medier. It-driften i forsvaret er medtaget, på trods af at omtalen i pressen har været forholdsvis begrænset sammenlignet med de øvrige cases. Baggrunden for inddragelsen er, at eksemplet på en række punkter har egenskaber, der kunne indebære omtale, uden at dette har været tilfældet.

Nedenfor er de syv cases karakteriseret ved deres tidsmæssige placering, kontraktsum, leverandører og bestillere.

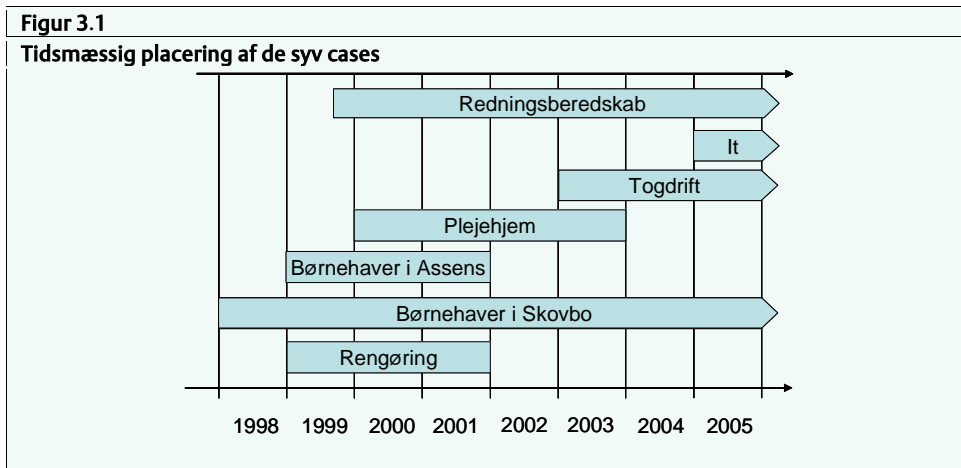
Tabel 2.1
Præsentation af cases

Case	Rengøring i Aalborg	Børnepasning i Skovbo	Børnepasning i Assens	Ældrepleje i Søllerød	Togdrift i Midt- og Vestjylland	It i forsvaret	Redningsberedskab i Århus
År for start og slut	1999-2001	1998-	1999-2001	2000-2001	2003-	2005-	1999-
Årlig kontraktsum 1)	55 mio.kr.	Ca. 10 mio.kr.	Ca. 11 mio.kr.	22 mio.kr.	175 mio.kr.2)	n.a.	Ca. 10 mio.kr.
Bestiller	Aalborg Kommune	Skovbo Kommune	Assens Kommune	Søllerød Kommune	Transport- og Energi- ministeriet	Forsvars- kom- mandoen	Århus Kommu- ne
Leverandør	ISS	ISS og senere TitiBo- grup- pen	Jydsk Ren- gøring og senere ISS	ISS og se- nere Care Partner	Arriva AS	Siemens	Falck AS

- 1) Af konkurrencemæssige hensyn er det ikke muligt at oplyse eksakte kontraktsummer for alle forretninger.
2) Beløbet omfatter de statslige subsidier. Da der er tale om en "nettokontrakt", er omsætningen højere.

Fem cases vedrører det kommunale område, mens to vedrører det statslige område. Tre cases vedrører omsorgsområdet, mens de resterende angår henholdsvis rengøring, togdrift, it-drift og redningsberedskab. På leverandørsiden er forskellige divisioner i ISS involveret i fire cases. Dette afspejler, at ISS er eller var den største aktør på det kommunale marked for de pågældende områder.

Tidsmæssigt ligger de syv cases inden for de seneste syv år, jf. nedenstående figur. I fire cases er opgavevaretagelsen i 2005 fortsat udliciteret, mens den i tre tilfælde er hjemtaget til kommunen.



Centrale karakteristika

De enkelte cases er nærmere beskrevet i kapitlerne 4-10. I tabellen nedenfor er centrale karakteristika ved casene sammenfattet.

Tabel 2.2
Centrale karakteristika

Case	Rengøring i Aalborg	Børnepasning i Skovbo	Børnepasning i Assens	Ældrepleje i Søllerød	Togdrift i Midt- og Vestjylland	It i forsvarret	Redningsberedskab i Århus
Videreføres forretningen?	Nej	Ja, med anden leverandør	Nej	Nej	Ja, med samme leverandør	Ja	Ja, med samme leverandør
Påvirkes bestillers anvendelse af udbud negativt?	Ja	Delvist	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej
Politisk enighed	Ja	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Er bestiller også operatør?	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja/nej	Ja/nej
Medarbejderoverdragelse	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Medarbejderopbakning	Nej	Ikke relevant	Nej	Nej	Nej	Nej/ikke relevant	Nej
Nyt marked	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	(Nej)
Hvad gik galt?	Uenighed om kvalitet	ISS trækker sig på grund af negativ omtale mv.	Administrative problemer	Den økonomiske soliditet. Uenighed om prissætning.	Manglende personale	Intet	Tjenestemandsproblemer
Pressens betydning	Negativ	Negativ	Negativ	Neutral	Negativ	Ingen	Ingen



Opgavevaretagelsen bliver fortsat varetaget ved udlicitering i fire af de syv cases. I tre af casene varetages opgaverne i dag af bestillerne selv. Dårlig presse-mæssig omtale indebærer således ikke nødvendigvis, at forretningerne bringes til ophør.

I to tilfælde har forløbet omkring sagerne haft som konsekvens, at bestilleren mere generelt har været tilbageholdende med udbud, også på andre områder end det, der er omfattet af casen. I de øvrige tilfælde har forløbene ikke haft en sådan effekt.

Bortset fra en enkelt case er alle eksemplerne kendetegnet ved, at der som udgangspunkt har været forholdsvis bred opbakning til udbudsforretningen i det relevante politiske organ. Kun i et enkelt tilfælde – rengøring i Aalborg Kommune – var opbakningen enstemmig.

I alle eksemplerne er den bestillende enhed som udgangspunkt også operatør. Dog indeholdt udbuddet af it-drift i forsvarret to delelementer, hvoraf det ene vedrørte drift, som blev varetaget af forsvarrets egne ansatte, mens det andet delelement vedrørte drift, som i forvejen blev varetaget af en privat leverandør. I forlængelse heraf

ses det, at der i fem af eksemplerne blev foretaget medarbejderoverdragelse. I et eksempel blev der oprettet en ny institution – en børnehave i Skovbo Kommune – mens der i det andet – it-drift i forsvaret – var tale om overdragelse af forretningen fra én privat leverandør til en anden.

I alle de tilfælde, hvor medarbejdere har skullet overføres, har der været modstand fra medarbejderside.

Fire af de syv eksempler vedrører nye markeder, dvs. områder, der ikke tidligere har været udliciteret i den offentlige sektor.

Seks af de syv udbudsforretninger er ikke forløbet som forventet af bestillerorganisationen og leverandørerne. De årsager, som i et vist omfang er fælles for eksemplerne, er sammenfattet i kapitel 11 om risici. I tillæg hertil er det imidlertid for hver case muligt at udspecificere et eller to særegne forhold, som var udslagsgivende for, at den enkelte forretning ikke forløb som forventet. For hver af de seks cases, der ikke gik som forventet, kan følgende begrundelser opstilles:

- Uenighed om kvalitetsniveau og måling af kvalitet.
- Generel negativ presseomtale får leverandøren til at trække sig ud af omsorgsområdet.
- Administrative problemer i forhold til økonomistyring og lønudbetaling.
- Bestillers vurdering af leverandørens økonomiske soliditet. Uenighed om pris-sætning.
- Manglende personale.
- Overdragelse/udlån af tjenestemænd har givet anledning til problemer.

Pressens dækning blev i fem af de syv eksempler opfattet som negativ af enten leverandør eller bestiller eller af begge parter.

4. Udlicitering af togdrift i Midt- og Vestjylland

4.1 Udliciteringens baggrund, formål og omfang

I 1996 offentliggjorde Europa-kommissionen en hvidbog om bl.a. liberalisering af jernbanedriften, og samme år blev det besluttet at opdele DSB i en infrastruktur og en trafikdel. I forlængelse heraf blev lovgivningen tilpasset den nye struktur. Forud for denne lovgivning, som blev vedtaget i 1998, blev det aftalt, at op til 15 pct. af DSB's togtrafik målt i togkm i Danmark skulle udliciteres. Samtlige partier i Folketinget med undtagelse af Enhedslisten indgik i forliget. På den baggrund blev en række strækninger i Midt- og Vestjylland sendt i udbud i 2001. Arriva A/S vandt licitationen og overtog driften fra januar 2003.

Baggrunden for det politiske ønske om at sende togdriften i udbud var et ønske om at fremme effektiviseringen af DSB ved at udsætte virksomheden for et konkurrencepres om leveringen af offentlige trafikydelse. Begrænsningen på de 15 pct. skulle ses som et ønske om at gennemføre en gradvis proces, hvor man successivt ville kunne lære af tidligere erfaringer.

4.2 Fakta om den administrative enhed

Det politiske forarbejde, udarbejdelse af udbudsmaterialet, udvælgelse af leverandøren og kontraktindgåelse blev varetaget af det daværende trafikministeriums departement, som også varetog kontraktopfølgningen frem til sommeren 2003. I sommeren 2003 blev Trafikstyrelsen oprettet med omkring 70 medarbejdere, og kontraktopfølgningen blev overflyttet hertil fra departementet. Trafikstyrelsen skal fremover varetage udbud og indkøb af offentlig servicetrafik.

Der havde ikke tidligere været foretaget udbud af togdrift i Danmark, og der var derfor ikke i Trafikministeriet erfaringer med udlicitering på dette område, dog er der på transportområdet generelt omfattende erfaringer med inddragelse af private leverandører i bustrafikken og på anlægsområdet.

Også for Trafikstyrelsen var der tale om en ny opgave, om end styrelsen blev suppleret med personer, der havde siddet med tilgrænsende eller lignende opgaver tidligere.

Udbudsprocessen, der blev igangsat under en socialdemokratisk trafikminister i 2000, blev efter regeringsskiftet i 2001 fortsat under en borgerlig minister.

4.3 Udbudsforretningens faser

Beslutning om og forberedelse af udbud

Udbudsmaterialet blev udarbejdet i Trafikministeriets departement fra begyndelsen af 2000 med inddragelse af ekstern konsulentassistance. I forberedelsesforløbet blev der afholdt en række orienterende møder med potentielle leverandører, og der var mulighed for at fremsætte spørgsmål til forretningen.

Udbuddet blev struktureret, så tilbudsgivere skulle afgive tilbud på drift af en gruppe strækninger i henholdsvis den nordlige del af Midt- og Vestjylland (Århus-Langå-Struer, Struer-Thisted og Struer-Skjern) og den sydlige del (strækningen Tønder-Esbjerg, Esbjerg-Skjern, Skjern-Herning og Herning-Århus).

Arriva var på daværende tidspunkt i Danmark primært involveret i busdrift for offentlige kunder og ønskede at diversificere forretningen, dog var selskabets afdelinger i England og Holland engageret i togdrift. Arriva var med andre ord i en situation, hvor der til togdriften i Danmark skulle opbygges en ny organisation.

Arriva valgte at afgive tilbud på begge de udbudte strækningsskaber, idet der blev givet tilbud, differentieret efter, om der skulle indgå nyt eller eksisterende materiel, og efter om der skulle køres efter en køreplan, der netop opfylder det forudsatte trafikomfang i udbuddet, eller efter en udvidet køreplan.

Valg af leverandør

Ministeriet modtog fem tilbud, hvoraf et blev afvist på baggrund af en formel fejl i tilbuddet. Evalueringen af tilbuddene blev tilrettelagt, så tilbuddenes ydelser blev vurderet separat i forhold til prisen. Trafikministeriet valgte Arrivas tilbud, på trods af at tilbuddet fra DSB var markant billigere. Baggrunden for fravalget af DSB var en underbygget formodning om, at der kunne være risiko for, at tilbuddet gennem kontraktperioden ville udvise et underskud og dermed stride mod forudsætningerne i DSB's regnskabsreglement.

Fravalget af DSB på begge de udbudte strækninger kom som en overraskelse for udbuddets interessenter og gav anledning til betydelig debat i Folketinget, Trafikudvalget og i pressen.

Trafikministeriet valgte Arriva som leverandør ved udgangen af december 2002, og kontrakten blev underskrevet i februar 2003, idet ministeriet valgte tilbuddet med nyt materiel.

Boks 4.1**DSB og Rigsrevisionen om valg af leverandør****DSB**

"I 2001 gennemførte Trafikministeriet et udbud med virkning fra 5. januar 2003 af en del af den trafik, som DSB driver i dag. De udbudte strækninger i Midt- og Vestjylland svarer i trafikomfang til 15 pct. af DSB's trafik og til 5 pct. af DSB's passagerindtægter.

DSB afgav tilbud på opgaven, og DSB's pris lå betydeligt under de øvrige tilbudsgiveres. Trafikministeriet afviste imidlertid DSB's tilbud, idet ministeriet, med henvisning til de konkurrenceretslige bestemmelser for DSB, fandt, at der var overvejende sandsynlighed for, at DSB's tilbud ikke ville give overskud i den samlede kontraktperiode. DSB er selvsagt ikke enig med udbyderen i denne vurdering. Trafikministeriet og DSB har forskellige skøn over udviklingen i reallønnen, indtægter og vurdering af håndtering af moms ved leasing af tog i England."

Kilde: DSB's årsrapport 2001.

Rigsrevisionen

"Rigsrevisionens undersøgelse har vist:

At Trafikministeriet har forestået håndteringen af udbudsprocessen på en tilfredsstillende måde, og at udbudsmaterialet mv. har været et udmærket udgangspunkt for at realisere målsætningerne for udbuddet.

At det valgte tilbud fra Arriva var det økonomisk mest fordelagtige, såfremt der skulle ses bort fra DSB's tilbud, og at valget af Arriva vil medføre en reduktion i den statslige kontraktbetaling til de udbudte strækninger i Midt- og Vestjylland på ca. 26 pct. i forhold til den nuværende kontraktbetaling. At det ikke har spillet nogen rolle, at Trafikministeriet er ejer af DSB, men at overholdelse af de konkurrenceretslige retningslinjer var en betingelse for DSB's deltagelse i udbuddet, hvorfor Trafikministeriet som ordregivende myndighed har været forpligtet til at sikre en overholdelse af disse.

At DSB's pristilbud adskilte sig væsentligt fra de øvrige tilbud, og at Trafikministeriet vurderede, at tilbuddet var baseret på nogle optimistiske og næppe sandsynlige indtægtsforudsætninger.

At den økonomiske efterkontrol har omfattet de relevante forhold og generelt har fokuseret på de væsentligste forudsætninger, hvilket har givet et solidt grundlag for at vurdere, hvorvidt DSB's tilbud med overvejende sandsynlighed ville give overskud, set over den samlede kontraktperiode, og dermed leve op til betingelserne for DSB's deltagelse i udbuddet.

At Trafikministeriet har haft et velunderbygget grundlag for sin beslutning om at afvise DSB's tilbud."

Kilde: Beretning om Trafikministeriets valg af operatør på jernbanestrækninger i Midt- og Vestjylland, Statsrevisoratet, den 8. maj 2002.

Forberedelse af overdragelse fra DSB til Arriva

I februar 2002 fremsendte Arriva sin kanalansøgning med henblik på, at der – i henhold til Banestyrelsens almindelige termer for køreplansarbejdet – kunne udarbejdes en endelig køreplan i løbet af 2002. Det køreplansudkast, som Arriva fremsendte, svarede til den køreplan, der indgik i Arrivas tilbud på trafikken i Midt- og Vestjylland, og var karakteriseret ved en meget ensartet betjening hen over driftsdøgnet og ugen. Køreplansudkastet blev mod forventningerne også offentliggjort i forbindelse med kanalansøgningen. Dette afstedkom en betydelig kritik.

Efterfølgende gennemførte Arriva på eget initiativ væsentlige ændringer i de foreløbige køreplaner, som imødekom mange af de lokale kritikpunkter. Til slut vurderede ministeriet dog, at myldretidsbetjeningen – på trods af de gennemførte forbedringer – bedst kunne sikres ved indgåelse af en særlig kontrakt. Forhandlingerne herom løb fra marts til juni 2002.

Den forhandlede myldretidskontrakt indebar, at der skulle uddannes yderligere ni lokomotivførere, ligesom den samlede togkilometerproduktion blev forøget med ca. 70.000 togkm årligt, og Arriva indlejede flere togsæt.

En forudsætning for driften var dermed, at der kunne tilvejebringes lokomotivførere. Disse kunne enten komme fra DSB eller blive uddannet. I forbindelse med udbudsmaterialet var det forudsat – på baggrund af oplysninger dels fra DSB, dels fra Amtsrådsforeningen – at der i 2002 kunne uddannes ca. 40 førere hos privatbanerne og ca. 75 førere hos DSB. Det blev forudsat, at resten af behovet for lokomotivførere blev opfyldt ved overførsel fra DSB til Arriva gennem frivillig rekruttering.

Trafikministeriet blev medio juni 2002 af Arriva orienteret om, at der måtte forudses betydelig usikkerhed om uddannelse af lokomotivførere i privatbaner regi, hvorfor Arriva tilkendegav, at man vurderede, at det var overvejende sandsynligt, at man ikke kunne få uddannet de lovede lokomotivførere hos privatbanerne. Arriva beklagede på det kraftigste dette og bemærkede, at man i henhold til udbudsmaterialet var stillet i udsigt at kunne få uddannet 40 lokomotivførere hos privatbanerne.

Amtsrådsforeningen meddelte i brev til Arriva af 27. juni 2002 med kopi til Trafikministeriet, at man ikke længere så sig i stand til at gennemføre den aftalte uddannelse inden for de aftalte betingelser, herunder de tidsmæssige rammer.

DSB tilkendegav i slutningen af juni 2002, at det under de nye omstændigheder og med en ekstraordinær indsats ville være muligt at uddanne tre hold lokomotivførere ud over det allerede igangsatte hold. Disse hold ville dog ikke være færdige til Arrivas driftsstart den 5. januar 2003. Der ville i givet fald være uddannelsesstart omkring den 1. august 2002, den 20. august 2002 og den 1. januar 2003 med afslutning medio marts 2003, medio april 2003 og primo juli 2003.

Hermed ville det ikke være muligt at have et tilstrækkeligt antal lokomotivførere ved driftsstart den 5. januar 2003, hvorfor DSB, Arriva og Dansk Jernbaneforbund ville søge at etablere en individuelt baseret aftale om korttidsudlån af lokomotivførere fra DSB til Arriva som supplement til en manglende overgang til Arriva.

I juli havde Arriva modtaget forhåndstilkendegivelser om, at ca. 80 lokomotivførere fra DSB ønskede at få ansættelse i Arriva.

Driften blev således igangsat, uden at der var det nødvendige antal lokomotivførere.

Parallelt med dette forløb forhandlede Arriva med Dansk Jernbaneforbund om ansættelsesvilkår for de nyuddannede lokomotivførere. Forhandlingerne resulterede i en lønforhøjelse i forhold til udgangspunktet på 10 pct.. Da lønudgifter androg omkring 60 pct. af omkostningerne ved den pågældende opgavevaretagelse, indebar forhandlingsresultatet en betydelig forringelse af business casen for leverandøren.

Boks 4.2

Rigsrevisionen om lokomotivførerproblematikken

***Sikrede Trafikministeriet en hensigtsmæssig håndtering af rekrutteringen og uddannelsen af lokomotivførere til Arriva?**

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Trafikministeriet ikke sikrede en hensigtsmæssig håndtering af rekrutteringen og uddannelsen af lokomotivførere til Arriva, ligesom det er Rigsrevisionens vurdering, at Trafikministeriets orientering af Folketingets Finansudvalg i Akt 107 10/4 2002 om prisen på uddannelse og antallet af lokomotivførere hvilede på et utilstrækkeligt grundlag.

Rigsrevisionens vurdering er baseret på en undersøgelse af, om Trafikministeriet sikrede, at kontraktens bestemmelser gav Arriva mulighed for at *rekruttere og uddanne* det fornødne antal lokomotivførere til driftsstart, samt om ministeriet sikrede, at *budgettet for uddannelsesomkostningerne* blev overholdt, og at budgettet byggede på dækkende forudsætninger.

Arrivas rekruttering og uddannelse af lokomotivførere

Ansvaret for at tilvejebringe et tilstrækkeligt antal lokomotivførere påhvilede ifølge kontrakten Arriva, men Trafikministeriet havde i kontrakten indføjret bestemmelser om, hvordan Arriva skulle rekruttere og uddanne lokomotivførerne.

Undersøgelsen har vist, at Trafikministeriet før kontraktens indgåelse ikke havde et præcist overblik over, hvor mange lokomotivførere der var behov for. Undersøgelsen har endvidere vist, at Arrivas uddannelse af et tilstrækkeligt antal lokomotivførere til driftsstart blev vanskeliggjort af, at Trafikministeriet ikke havde sikret, at den i kontrakten forudsatte uddannelseskapacitet hos privatbanerne og DSB var til rådighed.

Trafikministeriet har i evalueringsrapporten "Erfaringer fra det første udbud af togtrafik" fra november 2004 vurderet, at den skitserede tidsplan for overgang af lokomotivførere fra DSB til Arriva var for stram. Rigsrevisionen er enig heri og finder, at Trafikministeriet kunne have forudset, at tidspunktet for tjenestemændenes tilkendegivelse om, hvorvidt de ønskede at overgå til Arriva, kunne gøre det vanskeligt for Arriva at vurdere omfanget af uddannelsesbehovet.

Trafikministeriet har bemærket, at ministeriet havde sikret de formelle rammer for en tilstrækkelig uddannelseskapacitet. Rigsrevisionen er enig heri, men finder, at ministeriet tillige burde have sikret, at uddannelsen af lokomotivførere hos privatbanerne var mulig i praksis.

Det er Rigsrevisionens vurdering, at Trafikministeriet ikke i tilstrækkelig grad havde sikret, at bestemmelserne i kontrakten om rekruttering og uddannelse af det fornødne antal lokomotivførere til driftsstart var dækkende."

Kilde: Beretning om Trafikministeriets håndtering af kontrakten med Arriva, Statsrevisoratet, den 23. februar 2005.11.10.

Igangsættelse af drift

Driften blev igangsat primo januar 2003 og blev gennemført efter køreplanen frem til slutningen af januar, hvorefter det ikke længere var muligt at varetage driften med det til rådighed værende personale. Arriva aflyste derfor i perioder – særligt i februar måned – ca. 10 pct. af den pligtige togkilometerproduktion, hvilket gav anledning til utilfredshed blandt brugerne og en meget betydelig presseomtale.

Da Arriva ikke leverede det kontraktligt krævede antal togkm i hverken januar, februar eller marts, fremsendte Trafikministeriet påkrav til Arriva.

I marts blev der opnået enighed mellem ministeriet, DSB og Arriva om, at DSB midlertidigt skulle overtage driften af strækningen Århus-Struer, indtil Arriva havde de fornødne lokomotivførere. Fra køreplansskiftet i december 2003 overtog Arriva igen strækningen fra Århus til Struer fra DSB.

Både Transport- og Energiministeriet og Arriva giver udtryk for et godt samarbejde. Omtale i pressen har ikke svækket ministeriets arbejde med at sende næste togstrækning i udbud (Kystbanen), og leverandøren ønsker fortsat at byde på togdrift i Danmark.

4.4 Pressens dækning af forløbet

Pressens dækning var massiv og faldt i tre faser. I forbindelse med beslutningen om at sende opgaven i udbud i 2001 og frem til og med valget af leverandøren var der en længere række mere principielle indlæg for og imod udlicitering. Yderligere var der efter valget af Arriva ved årsskiftet 2001/ 2002 en del negativ omtale af Arrivas togdrift i England og Holland. Arrivas offentliggørelse af forslaget til ny køreplan primo 2002 gav yderligere anledning til megen omtale.

Derefter og frem til driftsovertagelsen var omtalen meget begrænset, men fra dette tidspunkt i januar 2003 og de efterfølgende tre til fire måneder var dækningen massiv og negativ. Dækningen vedrørte i denne fase overvejende konkrete forhold omkring driften set fra en brugervinkel. Efterfølgende – og svarende til normaliseringen af driften – indgik sagen overvejende som reference i artikler, der ikke primært vedrørte udliciteringen af togdrift i Midt- og Vestjylland, herunder enten som eksempel på en udlicitering, der efter en svær start var gået godt, eller som eksempel på udliciteringer, som var gået galt. Yderligere indgik udliciteringen som en positiv reference, når der blev sammenlignet med DSB's driftssikkerhed. Endvidere fik Rigsrevisionens forskellige beretninger om udbudsforretningen omtale.

Det skal særligt bemærkes, at pressedækningen hang direkte sammen med driftsstabiliteten. Efter normaliseringen af driften var omtalen relativt beskedent.

Leverandøren opfattede dækningen som systematisk skævvredet og negativ. Yderligere oplevede Arriva, at man havde meget svært ved at komme til orde.

4.5 Erfaringer

En særlig kontekst

Hos både leverandør og bestiller er der den opfattelse, at transportområdet i sammenligning med andre områder i den offentlige sektor tiltrækker sig særlig offentlig

opmærksomhed. Der er derfor den opfattelse, at ændringer i opgavevaretagelsen og fejl derfor i højere grad end på andre områder vil påkalde sig opmærksomhed i offentligheden og politisk. Det er både bestillerens og leverandørens vurdering, at det har givet anledning til særlig omtale, at der var tale om et udbud på et område, der traditionelt har været en offentlig opgavevaretagelse.

Debatten og pressedækningen har efter leverandørens opfattelse været præget af principielle holdninger til udbud og udlicitering.

Uklare roller

Fra både leverandørside og udbudsside opleves det som et problem, at rollerne på togområdet var sammenblandede. Således var ministeriet i sidste ende både regulator, bestiller, kontraktholder og operatør gennem ejerskabet af DSB. Denne uklarhed er efterfølgende søgt håndteret med oprettelsen af Trafikstyrelsen, der på arms længde af det politiske system er bestiller og kontraktholder.

I den forbindelse finder leverandøren, at det forhold, at den største operatør på markedet, DSB, modtager betydelige statslige tilskud til driften, kan skabe usikkerhed om, hvorvidt konkurrence mellem potentielle andre udbydere sker på lige vilkår.

Transport- og Energiministeriet finder imidlertid ikke belæg for en sådan påstand, da der er sikret klart adskilte rammer mellem den del af DSB's drift, der er omhandlet af den forhandlede kontrakt, og den udbudte trafik. Ministeriet afviste DSB's tilbud, fordi det ikke var konditionsmæssigt, idet det ikke levede op til de rammer, der gælder for DSB's deltagelse i udbudsforretninger.

Bestillerkompetence

Fra bestillerside er det erfaringen, at det i længden er uhensigtsmæssigt at forlade sig på konsulentbistand ved udbud i for stor stil, men at det er nyttigt at oparbejde og vedligeholde en intern kompetence. Etableringen af Trafikstyrelsen skal også ses i det lys.

Kontrakter og incitamenter

De to parter i forretningen drager to forskellige erfaringer af forløbet omkring offentliggørelse og ændring af køreplanen i februar 2002. I ministeriet var man ikke tilstrækkeligt opmærksom på, hvor direkte kontraktens incitamenter påvirkede kørslen, og at incitamentene havde som effekt, at en optimal køreplan fra leverandørens synsvinkel indebar jævn kørsel over hele døgnet. Fra leverandørens side har man bidt mærke i, hvordan offentligheden og pressedækningen kan have en sådan styrke, at den kan medvirke til at ændre på fundamentale forhold omkring udbudsforretningen.

Personaleforhold og risikodeling

En lære draget af leverandøren angående personalesiden er, at man som leverandør skal være helt klar på, hvilke personalerelaterede risici man overtager i kraft af kontrakten, og hvilke risici man ikke overtager. Fra leverandørside kan der efterfølgende

være en klar interesse i ikke at løse de realiserede risici, som man ikke i kraft af kontrakten har ansvar for.

En lære draget af leverandøren er videre, at man tidligere over for bestilleren burde have meddelt, at der manglede personale i en grad, der gjorde rettidig drift urealistisk. I den forbindelse kan peges på, at bestemmelserne om virksomhedsoverdragelse rummer en garanti for, at medarbejderne kan beholde deres job, men ikke en garanti for, at de virksomheder, som overtager en opgave, også overtager medarbejdere.

Pressedækning og relationshåndtering

I forbindelse med den meget omfattende pressedækning valgte Arriva at entrere med et kommunikationsrådgivningsfirma. Baggrunden herfor var et ønske om at kunne kommunikere med relevante beslutningstagere og interessenter parallelt med pressens dækning for dermed at give et mere nuanceret billede af sagens forløb set fra leverandørens synsvinkel. Baggrunden herfor var, at man ikke oplevede at kunne komme igennem med leverandørens syn på forløbet i pressen. Tilgangen var med andre ord at opbygge relationer til interessenterne for derved at modgå, hvad der af leverandøren betegnes som "mediestormen". Det er Arrivas vurdering, at man "overlevede", fordi man var i stand til at identificere og kommunikere, hvad problemet var, og hvordan det kunne løses. Arriva oplevede yderligere, at det var svært at komme igennem med historier, da driften kørte normalt igen. I den forbindelse oplever man ikke, at bestilleren er aktiv i at fortælle om forretningen som et fælles anliggende.

Fra udbyders side mener man ikke, at pressens dækning i sidste ende har haft betydning for den måde, man har håndteret udbudsforretningen på. Dog har pressens massive dækning været med til at generere samråd med ministeren i Folketingets Trafikudvalg og en række spørgsmål til ministeren.

Leverandøren oplevede særligt i 2003 pressedækningen som så massiv, at det var umuligt at kommunikere offensivt. Konsekvenserne for virksomhedens omdømme vurderes som betydelige. Hertil kommer, at betydelig negativ omtale har betydning for de ansattes personlige velbefindende og "moral". Organisationen stresses. Forløbet fik også personalemæssige konsekvenser.

Udbudsforretningen som et fælles projekt?

Både bestiller og udfører er enige om, at man i forbindelse med driftsuregelmæssigheder som i vinteren 2003 over for offentligheden har svært ved at kommunikere samarbejdet som et "fælles projekt". Begge parter er også opmærksomme på konsekvenserne heraf. Parterne har imidlertid en forskellig opfattelse af, om forholdene kunne være anderledes.

I den forbindelse kan peges på, at forretninger i den private sektor ofte som udgangspunkt vil blive opfattet og kommunikeret som "fælles projekter" over for omverden og primære interessenter. Herunder har begge parter i en forretning mellem

to private virksomheder oftest en stærk gensidig interesse i at dyrke succeser, hvilket der efter leverandørens opfattelse ikke er tradition for i den offentlige sektor.

Politisk lederskab

Leverandøren peger på betydningen af "politisk lederskab" i forbindelse med opdyrkningen af nye markeder. På områder, hvor virksomheder ikke i forvejen har opbygget organisationer, og hvor der skal foretages investeringer af et vist omfang, er det af betydning for virksomheders villighed til at byde ind, at der er en god sandsynlighed for, at investeringer kan tjenes ind igen over en periode. I den forbindelse er det af betydning, at man har en rimelig klarhed over markedets udvikling i en længere årrække. Arriva drager paralleller til liberaliseringen af busdriften, der efter indledende sværds slag og betydelig omtale i pressen er blevet et varigt og modent marked. Arriva tilskriver denne udvikling en stærk og vedvarende langsigtet politisk opbakning til ændringer på området.

Boks 4.3

Trafikstyrelsens erfaringsopsamling

I 2004 offentliggjorde Trafikstyrelsen en erfaringsopsamling fra det første udbud af togtrafik. Erfaringsopsamlingen er baseret på interview og seminarer med forretningens hovedinteressenter. I rapporten peges på følgende to centrale erfaringer:

"Ved kommende udbud af togtrafik skal det sikres, at en eventuel ny operatør har tilstrækkelige muligheder for at få ansat det fornødne antal lokomotivførere ved at fokusere på uddannelseskapacitet, overgangsordninger fra eksisterende operatør og på styring af en ny operatørs forberedelsesperiode. Incitamentsstrukturen i det første udbud (en nettokontrakt med tilknyttede bods-/bonusordninger) viste sig utilstrækkelig til at sikre en tilfredsstillende myldretidsbetjening. Dette peger på, at en mere specifik ydelsesbeskrivelse med udgangspunkt i en egentlig køreplan er nødvendig i kommende udbud."

Kilde: Erfaringer fra første udbud af togtrafik – Opsamling fra interview m.m.

5. Udlicitering af rengøring i Aalborg Kommune

5.1 Udliciteringens baggrund, formål og omfang

I forlængelse af Betænkning nr. 1227, oktober 1991, Finansministeriet påbegyndte Aalborg Kommune i 1992 overvejelser om en modernisering af opgavevaretagelsen for visse af kommunens periferiydelser (rengøring, trykkeri, it, budtjeneste, rådgivende arkitekter og indkøb). Hensigten var at gøre disse områder til resultatcentre, fordi de skulle kunne udføre opgaven ligeså godt og billigt som konkurrenterne i den private sektor. Resultatcentrene var kendetegnet ved, at de skulle kunne agere på markedsmæssige vilkår, og at økonomien skulle være gennemskuelig og sammenlignelig med de private aktører.

Rengøringsområdet for hele kommunen blev samlet i sådant et center med henblik på – inden for en fireårig periode – at gøre området konkurrencedygtigt, så det ville have mulighed for selv at byde på opgaven.

Resultatcentret fik den 27. oktober 1997 yderligere to år med en klar formulering af, at området derefter skulle sendes i udbud.

Udbuddet i 1999 omfattede al rengøring og vinduespolering i Aalborg Kommune i en periode på fire år og omfattede derved rengøring af ca. 350 rengøringssteder, der som udgangspunkt blev varetaget af 550 kommunalt ansatte medarbejdere. Kontraktsummen endte med at være på samlet 55 mio.kr. om året.

5.2 Fakta om den administrative enhed

Kommunen havde på tidspunktet erfaring med udlicitering på andre områder og havde siden især 1992 arbejdet systematisk med modernisering af opgavevaretagelsen.

Det politiske flertal bestod af Socialdemokraternes 16 mandater. Borgmesteren var fra Socialdemokraterne.

Beslutningen om at samle rengøringsområdet og omdanne det til et resultatcenter i 1994 blev vedtaget enstemmigt af byrådet. Beslutningen om at forlænge resultatcentret frem til 2000 blev derimod truffet med et knebent flertal. Beslutningen om udbud blev truffet i enighed. Beslutningen om helt at hjemtage opgaven i 2001 blev derimod truffet med stemmerne 19 mod 11, idet Venstre og de Konservative ønskede at sende opgaven i udbud igen.

5.3 Udbudsforretningens faser

Forberedelse

Som beskrevet startede kommunens forberedelse af udbuddet i princippet i 1992 med omdannelsen af rengøringsområdet til et resultatcenter. På den baggrund følte kommunen, at man i forbindelse med udbuddet havde erfaringer med kravspecifikation og kontraktstyring.

Udbudsmaterialet og udbudsprocessen blev gennemført i kommunen af et tværfagligt team med deltagelse af økonomisk og juridisk personale og ekstern rengøringsfaglig udbudsekspertise. Rengøringsområdet blev opdelt og sendt i udbud i ti regioner, som der skulle gives selvstændige tilbud på. Områderne blev tildelt leverandørerne enkeltvis ud fra tilbuddenes bud på pris, kvalitet, varetagelse af arbejdsmiljø, service, miljø og socialt ansvar. Evalueringen af tilbuddene blev gennemført af ekstern bistand.

Et særligt forhold omkring udbuddet var, at kommunen lagde til grund, at de overdragede medarbejdere skulle opretholde deres løn i overenskomstperioden, og at kommunen i perioden ikke ville gøre virksomhedsordningen til et konkurrenceparameter. Derfor blev virksomhedsoverdragelsesomkostninger holdt uden for tilbudsgivning, og kommunen ville særskilt betale differencen mellem den private overenskomst på området og den offentlige overenskomst til leverandøren.

Tilbuddene grupperede sig således, at kommunens eget bud lå markant højere end de andre bud, mens ISS, Jydsk Rengøring og Elite Miljø lå på samme niveau. Dertil kom en række andre leverandører, som ikke opfyldte tildelingskriterierne, og som derfor ikke kunne komme i betragtning.

ISS havde været gennem en periode, hvor en del udbud i den offentlige sektor ikke var blevet vundet, og man var derfor stærkt interesseret i at få kontrakter i Aalborg.

Omkring årsskiftet blev det meddelt, at Jydsk Rengøring vandt to af regionerne, Elite Miljø vandt en af regionerne, og ISS vandt de resterende syv. Kontrakterne blev underskrevet i februar 2000 med overtagelse den 1. april samme år. I juni 2000 blev Jydsk Rengøring overtaget af ISS, som derved blev leverandør på ni af de ti regioner.

Medarbejderne markerede deres utilfredshed med beslutningen med en kortvarig strejke den 14. december 1999.

Overtagelsen af Jydsk Rengøring blev ledsaget af organisatoriske ændringer i ISS, som indebar, at de personer i ISS, der havde forhandlet kontrakterne med Aalborg Kommune, blev skiftet ud med nye personer. Tilsvarende fik ISS ny topledelse.

Driftsfase

Virksomhederne overtog driften i april, men med tre måneders gensidig prøvetid, jf. kontraktens § 3, og reelt en indkørfase frem til september samme år. Følgende forhold var udestående og skulle afklares i indkørfasen:

- A. Indarbejdelsen af det sociale kapitel.
- B. Etablering af mekanisme for udligning af udgifter relateret til virksomhedsoverdragelse.
- C. Etablering af en kvalitetskontrolorganisation.

Mens de to første forhold blev implementeret i konstruktivt samarbejde mellem parterne, var der problemer med at nå til enighed mellem ISS og kommunen om udførelsen af kvalitetskontrollen. I kontrakten var der fastsat forskellige rutiner og specifikationer, men rammerne var ikke udfyldt. Således var det fastsat, at der skal holdes møder mellem ISS og kommunen vedrørende kvalitetsopfølgning, men formen for møderne er ikke afklaret. Yderligere var der ikke på forhånd enighed om, hvordan kvaliteten skulle måles og vurderes.

Kommunen etablerede dog som fastsat i kontrakten sin egen kvalitetsovervågningsenhed, som løbende udarbejdede og indsamlede fra de enkelte rengøringssteder, idet kvaliteten for hver institution blev vurderet. Der var dog ikke enighed mellem parterne om, hvor alvorligt det var, at rengøringskvaliteten i en given institution var dårlig.

Kommunen fandt, at der i perioden var mange tilbagemeldinger på, at kvaliteten ikke var som forventet og aftalt. Kommunen dokumenterede dette ved brug af eksterne konsulenter som supplement til kommunens egne målinger. ISS medgav, at der var kvalitetsproblemer, men fandt samtidig, at kontrollen var unødigt nidkær. ISS anfører videre, at problemet i et vist omfang var, at brugerne på institutionerne havde andre forventninger til kvaliteten end det, der var specificeret i kontrakten.

Leverandøren peger i den forbindelse på, at de ansatte og brugere på institutionerne (lærere, pædagoger, kontorfolk mv.) ikke var blevet orienteret om, at rengøringspersonalets opgaver var blevet specificeret til kun at omfatte rengøring, hvorfor tillægsopgaver som kaffebrødder, tilberedning af ostemadder og blomstervanding mv. ikke længere, som udgangspunkt og uden supplerende betaling, var omfattet af ydelsen. Kommunen var af den opfattelse, at det inden opstart var kommunikeret ud på de enkelte rengøringssteder og i tvivlstilfælde blev påpeget.

Boks 5.1

Kontraktens bestemmelser om kvalitet

- Tekst§ 8
Resultatfastholdelse

a. Samarbejdsorganisation

Kommunen etablerer en samarbejds- og kontrolfunktion, der skal koordinere samarbejdsrelationerne mellem leverandøren og rengøringsstederne samt indsatsen for at sikre kvalitetsniveauet på området.

b. Opstartsmøde

Leverandøren afholder møde med den enkelte enhed med henblik på tilpasning af og orientering om rengøringsopgavens omfang, udførelse og pris.

c. Kontrol

Kontrollen skal som udgangspunkt gennemføres som en dialogbaseret samarbejds- og kontrolfunktion i kommunen. Leverandøren og kommunen skal i fællesskab indarbejde den fælles nordiske standard for rengøringskvalitet som kontrolgrundlag og aftale et kvalitetsniveau, der som minimum svarer til udbudsbetingelserne (jf. bilag 2 - 5).

Egenkontrol (kommunen)

- Kommunens ansvarlige på rengøringsstedet (lederen) har ansvaret for, at rengøringskvaliteten er som forudsat. Det påhviler kommunen på rengøringsstedet at udpege kontaktperson, som leverandøren skal have den fornødne kontakt med.

Egenkontrol (leverandøren)

- Egenkontrol skal udføres dagligt af den enkelte rengøringsassistent.
- Mindst 1 gang pr. uge gennemføres kontrol af den stationære arbejdsleder på tværs af hele enheden. Der foretages mundtlig afrapportering til enhedens kontaktperson.
- Mindst 1 gang pr. måned foretages kontrollen af den ansvarlige leder på tværs af hele enheden, og skriftlig afrapportering skal finde sted til kommunen. Herudover skal leverandøren deltage i servicemøder med enheden, kommunen i øvrigt samt i forbindelse med gennemførelse af eventuel uvildig kontrol.

d. Uvildig kontrol

Kommunen kan lade en person fra kommunen eller en 3. person udføre stikprøvevis og behovs-betonet kontrol i hele aftaleperioden.

Denne kontrol indebærer:

- Repræsentant fra den enkelte enhed, leverandør og konsulentvirksomheden afholder formøde på den første kontrol dag for fastlæggelse af forløb og omfang, herunder kontrol af de opgaver, brugerne skal foretage forinden rengøringen.
- Kontrolgruppen afholder evalueringsmøde for gennemgang af kvalitetsopfølgningens resultat samt for fastlæggelse af omfang og datoer for en eventuel oprettelse og ajourføring af aftalen.
- Udarbejdelse af skriftlig rapportering med tilhørende kvalitetsbedømmelseskemaer.

e. Konsekvenser ved svigt

Konsekvenserne kan blive aktuelle såvel i forbindelse med almindelige tilsyn som i forbindelse med den uvildige kontrol.

Konstaterede svigt skal rettes op straks efter påtale og senest i henhold til aftale med kontaktpersonen.

Leverandøren udsteder kreditnota i forhold til den del af rengøringen, som ikke er tilfredsstillende, typen af svigt, længden af den periode, svigtet har fundet sted, samt antallet af m², som er omfattet af svigtet.

Kreditnotaen beregnes ud fra den gennemsnitlige pris pr. m² for den pågældende institution.

Rapport fra uvildig konsulent kan udløse økonomisk krav til leverandør.

Kilde: Kontrakt om Rengøring og Vinduespolering i Aalborg Kommune, Aalborg kommune, 29/2/2000/hmg.

Hele året blev der afholdt afklarende møder, uden at parterne nåede til enighed om, hvornår rengøringskvaliteten var i orden.

Forholdet mellem parterne blev mere og mere belastet af diskussionen af rengøringskvaliteten på hver af de 350 institutioner.

Byrådet blev løbende orienteret om status på rengøringsstandarden og var dermed klar over de problemer, der var.

Den 4. september 2000 blev der afsendt et brev fra kommunalbestyrelsen til ISS med varsel om, at man fandt kvaliteten utilfredsstillende efter en indkøringsperiode på seks måneder, og at man anså, at standarden ikke svarede til kontrakten. I brevet blev ISS opfordret til at rette op på de konstaterede svigt. Der blev afholdt et fællesmøde den 6. november 2000, som ISS reagerede på med skrivelsen af den 12. november 2000, hvor de accepterede, at kvaliteten ikke havde været tilfredsstillende, og at man ville ændre organisationen og på anden måde igangsætte initiativer til forbedring af kvaliteten. Den 17. december 2000 blev der afholdt et sidste møde om rengøringskvaliteten og opfølgning, og i starten af januar 2001 meddelte ISS, at man ville opsig kontrakten.

Opsigelse, hjemtagning og efterspil

ISS opsagde kontrakten den 4. januar 2001. Byrådet besluttede herefter med flertal, men ikke enighed, at hjemtage opgaven og decentralisere ansvaret for rengøring til de enkelte institutioner i kommunen.

Fortolkningen af den tekniske opgørelsesmetode vedrørende virksomhedsoverdragelsesomkostningerne fik et retligt efterspil. Retssagen opfattes af begge sagens parter som uvedkommende i forhold til udbudsforretningen i øvrigt.

Kommunen har efter forløbet opretholdt og udviklet konceptet for resultatcentre for flere af sine serviceområder, men har siden været mere tilbageholdende med anvendelse af udbud på nye områder.

Boks 5.2

Boksoverskrift **Pressemeddelelse fra ISS om kontraktopsigelse**

ISS Danmark opsiger rengøringskontrakt med Aalborg Kommune

ISS Danmark har efter knap et års samarbejde med Aalborg Kommune valgt at stoppe kontrakten, hvor ISS Danmark renholder 340 af Aalborg Kommunes institutioner og bygninger.

Der er tre hovedårsager til opsigelsen af kontrakten:

- Økonomi
- Medarbejderhensyn
- Kvalitetsdiskussioner.

ISS' begrundelse for at opsiges aftalen er først og fremmest en forretningsmæssig vurdering. Vi har begået fejl i tilbuddet til kommunen, som betyder, at et kalkuleret overskud er forvandlet til et betragteligt underskud, vi ikke kan acceptere i resten af kontraktens løbetid. Vi har derfor benyttet os af den opsigelsesmulighed, der er nedfældet i kontrakten, hvor vi kan opsiges aftalen med fire måneders varsel.

Netop fordi kontrakten er omfattende og kompleks, har begge parter ønsket at indføre denne passus om gensidig opsigelse. Erfaringsmæssigt kan både forretningsmæssige og politiske forhold medføre, at den ene eller begge parter ønsker at udtræde af en aftale. En ret, som ISS nu vælger at benytte sig af.

Ud over den umiddelbare økonomiske begrundelse spiller kritikken og mediebelastningen af medarbejderne i de sidste måneder også en rolle for beslutningen. Vores medarbejdere har ydet en stor indsats, men der er grænser for, hvor hurtigt man kan omstille sig til nye arbejdsforhold og arbejdsmetoder, når det samtidig sker under skarp kritik af det udførte arbejde.

Omstillingen til de nye forhold er herudover også vanskelig for mange af institutionerne og brugerne, der i flere tilfælde ikke har ment, at deres forventninger er blevet indfriet. ISS har erkendt, at kvalitetsproblemer reelt findes på nogle af institutionerne, selv om ISS i overvejende grad mener at have levet op til den indgåede kontrakt.

Desværre har hverken kommunen eller ISS været i stand til at kommunikere tydeligt over for borgerne om sammenhængen mellem kontraktens indhold, det forventede kvalitetsniveau og de meget betragtelige besparelser, der er opnået.

Kilde: Pressemeddelelse fra ISS, 4. januar 2001.

5.4 Pressens dækning af forløbet

Der var kun sporadisk dækning af udbuddet i de landsdækkende aviser frem til opsigelsen af kontrakten. Strejken blandt de ansatte gav anledning til et par notitser, men ellers indgik sagen overvejende som referencer i artikler om udliciteringer generelt.

Opsigelsen af kontrakten gav til gengæld anledning til en massiv negativ omtale i de landsdækkende aviser.

I de lokale nordjyske aviser var der omfattende omtale i forbindelse med beslutningen om at sende rengøringen i udbud i 1999 og i forbindelse med valget af ISS, Jydsk Rengøring og Elite Miljø som leverandører.

Dækningen tog udgangspunkt i de ansattes modvilje mod forretningen. I den forbindelse syntes den lokale afdeling af Kvindeligt Arbejderforbund at være aktiv i pressen.

Herefter blev sagen ikke omtalt i betydeligt omfang før april 2000, hvor de første læserbreve og opfølgende artikler begyndte at figurere. Læserbrevene tog til i omfang frem mod efteråret og vedrørte overvejende rengøringskvaliteten. Brevene blev fulgt op af artikler om sagen med interview af såvel ansatte, brugere og politikere som af ISS. I Aalborg Kommune oplevede man dækningen som fair og nuanceret, mens man i ISS ikke føler, at man fik en balanceret dækning af driften.

Opsigelsen af kontrakten og retssagen fik dækning af samme karakter i de lokale aviser som i den landsdækkende presse. Omtalen af retssagen blev koblet til en negativ omtale af udbudsforretningen, skønt sagen som nævnt opfattes som uvedkommende for forretningen i øvrigt af parterne.

5.5 Erfaringer

Kontraktens ordlyd og ånd

Kontrakter indeholder nedskrevne bestemmelser, men en udbudsforretning vil ofte også indeholde elementer af tillid og gensidig forståelse mellem parterne. Denne forståelse er i et vist omfang forankret i de personer, som har deltaget i forretningen. Ved udskiftning af disse personer er der en risiko for, at de underforståede elementer i relationen ikke videreføres. Konkret oplevede bestillersiden i Aalborg Kommune, at den organisatoriske ændring i ISS i perioden mellem kontraktindgåelse og idriftsætning indebar, at kontrakten fra leverandørsiden blev fortolket på en anden måde end forventet. Bestilleren har oplevet lignende forløb i andre udbudssager, særligt på it-området. Omvendt er det bestillerens erfaring, at situationen kan håndteres, hvis der sikres vidensoverførsel mellem de nye og afgangende kontakter hos leverandøren. I Aalborg Kommune finder man, at problemstillingen er identisk, når der finder personudskiftninger sted på bestillersiden af en udbudsforretning.

Størrelse, overdragelsesperiode og risikostyring

Leverandøren finder, at der ikke var lang tid, fra man fik meddelt, at opgaven var vundet, til overdragelsen den 1. april. Den hurtige overdragelse, kombineret med at der var tale om en stor og organisatorisk kompleks opgave, gjorde opgaveløsningen udfordrende. Dette særligt, da der var tale om et førstegangsudbud, hvorfor de organisatoriske udfordringer var særligt betydelige. Bestilleren finder omvendt, at indkørringsperioden reelt var sat frem til september samme år, men medgiver, at der givet den betydelige opmærksomhed på forretningen var pres på og fokus på kvaliteten fra første dag.

Bestilleren anfører, at kommunen havde udarbejdet et udbudsmateriale, hvilket bl.a. indeholdt den rengøringsstandard, som Aalborg Kommune ønskede, og som ikke blev anfægtet af rengøringsleverandørerne.

Udliciteringen af rengøring i Aalborg Kommune er en af de største udbudsforretninger på det kommunale rengøringsområde i Danmark. Forretningen var yderligere særegen ved, at der skulle rengøres på omkring 350 forskellige lokaliteter, hvoraf mange var ganske små. Endelig var forretningen kendetegnet ved en omfattende overflytning af personale. På trods af, at der således var tale om udlicitering af et kendt område, var opgaven af en særegen skala.

Dette kan have været medvirkende til, at leverandøren havde særlige udfordringer med at få organisationen tilpasset opgaveløsningen.

Set i bakspejlet kunne det fra bestillerens side have været overvejet at dele udbuddet op i etaper, men dette skulle i så fald have været afvejet i forhold til den forventede samlede besparelse, som var betydelig. Bestilleren følte, at man havde sikret sig mod risiko for manglende leverance, leverandørkonkurs og kontraktbrud med valget af store etablerede leverandører. Man kan således sige, at der blev foretaget en risikoidentifikation, men at denne blev afvejet i forhold til den mulige gevinst og i praksis – som udgangspunkt – håndteret ved valget af store etablerede leverandører. Det kan i den forbindelse bemærkes, at kommunen anmodede de konsulenter, der bistod med evalueringen af tilbuddene, om at vurdere, om leverandørerne kunne oppebære et positivt dækningsbidrag ved de givne tilbud. Konsulenterne konklusion var, at det var muligt for de tre valgte leverandører.

Kvalitetsmålinger

Der kan peges på, at der på tidspunktet for udformningen af udbudsmaterialet ikke var en fuldstændig afklaring i rengøringsbranchen af, hvordan rengøringskvalitet skulle måles. Der var således en forventning hos bestilleren om, at man i samarbejde med leverandørerne i kontraktperioden kunne nå til enighed om en model, hvilket skulle vise sig at være besværligt.

Medarbejderoverdragelse

Leverandør og bestiller er enige om, at medarbejderoverdragelsen er kritisk. Ledelsesopgaven er betydelig, og alene det forhold, at arbejdsgiveren skiftes ud, giver anledning til, at medarbejdere får anledning til at fremføre synspunkter på forhold, som de en længere periode har været utilfredse med. ISS fandt det således påfaldende med den betydelige negative tilbagemelding fra de ansatte, da man grundet opgavens størrelse som udgangspunkt ikke ændrede rutiner, bemanning og arbejdstakt for omkring halvdelen af de medarbejdere, der medgik i opgaveløsningen.

Generelt er det leverandørens erfaring, at der er størst udfordringer ved førstegangsudliciteringer, dvs. hvor medarbejdere skal overføres fra den offentlige sektor til den private sektor. Overførsel mellem private virksomheder forløber som hovedregel

uden problemer. Ifølge ISS er en af de markante forskelle mellem overdragelse i de to sektorer, at der i private virksomheder som oftest er forholdsvis klare beslutningsveje og accept af ledelsesbeslutninger, mens beslutningsveje i den offentlige sektor er præget af mange interessenter (politikere blandede sig først, da rengøringskvaliteten svigtede).

Et fælles projekt?

Mere generelt oplevede ISS, at kommunen så forretningen som et opsplittet bestiller-/leverandørforhold og ikke som et projekt, de over for offentligheden var sammen om. På trods af et godt samarbejde og en god dialog, specielt på embedsmandsniveau, oplevede leverandøren således mod sin udgangsforventning at stå alene med opgaveløsningen.

Omvendt anfører bestilleren, at det var kommunens klare opfattelse, at det var et fælles projekt, hvilket også afspejlede sig i kontraktudformning m.m., som stillede store krav til begge parter om samarbejde.

Pressen og image

Angående mediehandling noterer bestilleren, at dialogen med pressen går gennem en vedvarende opbygning af et tillidsfuldt forhold, mens det ikke er muligt at styre kommunikationen i forhold til konkrete forhold. Som nævnt oplevede bestilleren dækningen som nuanceret. Oplevelsen hos ISS er en ganske anden. Her oplever man dækningen som systematisk skævvredet, samtidig med at man ikke kunne trænge igennem med sine synspunkter. Dette særligt, da man som leverandør havde visse tavshedsforpligtelser.

Leverandørens image har betydning for pressens dækning af en given udbudsforretning. ISS er for mange forbundet med et meget omfattende produktivitetsløft i servicesektoren, og der har i en periode været opmærksomhed på, om produktivitetsløftet var sket på bekostning af arbejdsmiljøet for de ansatte i sektoren. Dette image har haft betydning for medarbejdernes forhåndsforventninger til overdragelsesforretningen og dermed deres umiddelbare motivation. Usikkerheden har yderligere tilskyndet medarbejderne til at medvirke i pressedækningen af forretningen.

Leverandørens beslutning om at opsiges kontrakten skal ses i sammenhæng med en meget omfattende negativ omtale af ISS' engagement på det offentlige område, også andre steder i landet. Det var ISS' opfattelse, at omtalen så småt var ved at få negativ indflydelse på virksomhedens forretninger med den private sektor, og der var generelle overvejelser om, hvorvidt man helt skulle trække sig bort fra den offentlige sektor i Danmark.

Dette og andre forløb resulterede i, at ISS ændrede strategi, således at man søgte at konkurrere på kvalitet frem for pris. Endvidere har virksomheden ændret tilgangen til forberedelse og driftsvaretagelse på det offentlige område, idet der arbejdes syste-

matisk med interessentanalyse og inddragelse. Strategien har indebåret mindre omtale i pressen, men også at langt færre udbud i den offentlige sektor vindes.

Aalborg Kommune finder det afgørende, at indgåede aftaler efterleves i hele organisationen, og at der arbejdes ihærdigt på at fastholde troværdighed og tillid mellem parterne i alle aftalens faser.

6. Inddragelse af privat leverandør til børneinstitutionsdrift i Assens Kommune

6.1 Udliciteringens baggrund, formål og omfang

I starten af 1998 opstod der blandt politikerne i Assens Kommune et ønske om at renovere bygningerne i kommunens seks børneinstitutioner. I den forbindelse kom de dengang aktuelle "sale and lease back-arrangementer" på dagsordenen. Som udgangspunkt var institutionsdrift ikke omfattet af overvejelserne. Overvejelser om private leverandører til driften på institutionerne blev inddraget i forbindelse med sonderinger hos en privat leverandør, som overvejende var interesseret i driften.

Kommunalbestyrelsen besluttede at inddrage en privat leverandør på fire børneinstitutioner og i tillæg hertil at gennemføre et "sale and lease back-arrangement" for samtlige bygninger på børneområdet i kommunen.

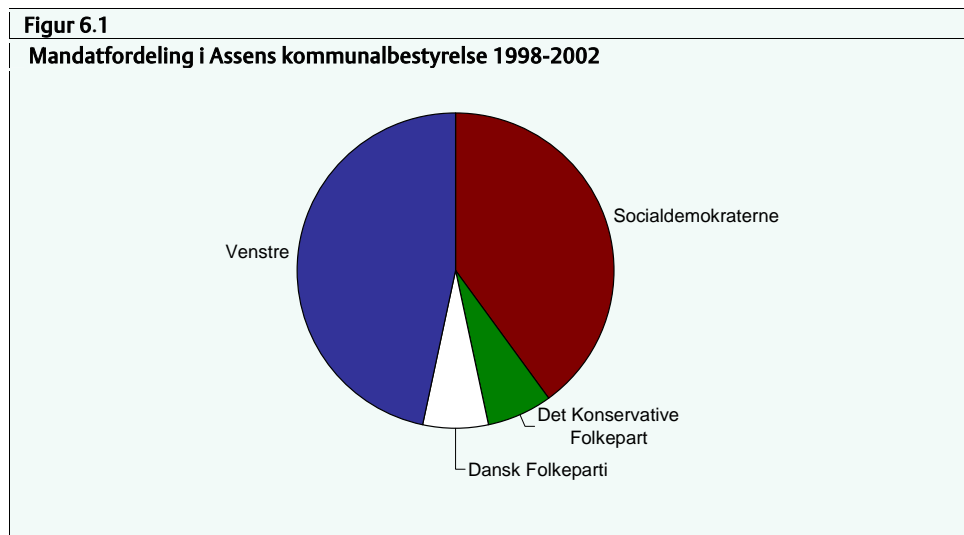
Det var ikke på daværende tidspunkt tilladt at foretage en egentlig udlicitering af børneinstitutionsdrift, hvorfor forretningen blev organiseret som en puljeordning, jf. boksen nedenfor.

<p>Boks 6.1</p> <p>Puljeordninger på daginstitutionsområdet</p> <p>Puljeordninger indebærer, at kommunerne "...kan give tilskud til en gruppe forældre eller andre, fx en virksomhed eller en forening, der ønsker at lave en pasningsordning – kaldet en puljeordning. Det er frivilligt for kommunen, om den vil give tilskud, og kommunen kan selv bestemme, hvor stort et eventuelt tilskud skal være. Kommunen skal føre tilsyn med de private puljeordninger [...]. Som udgangspunkt er puljeordninger omfattet af kommunens centrale pladsanvisning, dvs. at kommunen beslutter, hvilke børn der skal have tilbudt plads i ordningen [...]. Hvis man ønsker at oprette en privat puljeordning, skal man selv finde egnede lokaler, stå for den daglige drift, føre regnskab, fastsætte børnetal, åbningstid, personalenormering mv."</p> <p>Kilde: www.danmark.dk.</p>

6.2 Fakta om den administrative enhed

Assens Kommune havde i 1998 11.800 indbyggere og en centraladministration på omkring 90 årsværk. Kommunen havde på tidspunktet ikke omfattende erfaring med udlicitering. Forretningen blev gennemført på baggrund af drøftelser i socialudvalget og i den besluttende fase i kommunalbestyrelsen.

Byrådet var i perioden 1998-2002 sammensat som illustreret i nedenstående figur.



Det politiske flertal bestod af Venstre (syv mandater), konservative (et mandat) og Dansk Folkeparti (et mandat). Borgmesteren var fra Venstre.

6.3 Udbudsforretningens faser

Indledende overvejelser

Som nævnt var udgangspunktet, at man ønskede at renovere bygningsmassen på børneområdet. Baggrunden for, at man orienterede sig i forhold til sale and lease back-arrangementer, var at skaffe finansiering til renovering af daginstitutionerne. Kommunen havde ikke på det tidspunkt en overordnet udbudspolitik.

Man henvendte sig på den baggrund til ISS ud fra pressens omtale af, at ISS ud over driften også stod for opførelse af bygningerne i forbindelse med institutionsdrift i Skovbo og Farum. ISS foreslog på det sonderende møde med Assens Kommune, at man også inkluderede driften, og at kommunen inviterede andre mulige leverandører til at afgive et bud.

Det skal i den forbindelse påpeges, at ISS' interesse overvejende var i drift, mens særligt finansiering af bygningsmasse ligger uden for ISS' kernekompetence, og at en eventuel større finansieringsopgave alene kunne leveres i konsortium med andre leverandører.

Invitation til to potentielle leverandører

Med dette afsæt inviterede Assens Kommune Jydsk Rengøring og ISS til at præsentere tilbud på drift af fire børneinstitutioner i kommunen.

Tilbuddet fra Jydsk Rengøring var kendetegnet ved, at man ville lade institutionerne selv køre det pædagogiske arbejde, mens tilbuddet fra ISS også inkluderede et bud på en pædagogisk linje. Prismæssigt lå de to tilbud tæt på hinanden. Ved valget af Jydsk Rengøring spillede det også ind, at firmaet virkede mere opsat på at få kontrakten end ISS, at firmaet ved præsentationen generelt virkede mere professionelt, og at det var repræsenteret af virksomhedens øverste ledelse på de indledende møder.

Boks 6.2

Begrundelse for valg af Jydsk Rengøringservice som leverandør

"Udlicitering af børnehaver i Assens Kommune

[...] Assens Kommune skal hermed meddele, at byrådet på sit møde den 23. november 1998 godkendte at indlede et samarbejde med jeres firma om opgaven. Årsagen hertil er, at byrådet føler, at jeres oplæg til forældresamarbejde er i god overensstemmelse med de tilsvarende ideer her i kommunen, og at det også er vor opfattelse, at I vil bruge en eventuel overtagelse af driften af daginstitutionerne i Assens som et "udstillingsvindue" for jeres fremtidige aktiviteter på dette område. Den dermed forbundne PR-værdi finder byrådet af stor værdi for Assens Kommune [...]."

Kilde: Brev til Jydsk Rengøringselskab fra Assens Kommune dateret 1. december 1998.

Fra de indledende overvejelser om bygningsrenovering frem mod kommunalbestyrelsens beslutning om udlicitering af drift kombineret med et sale and lease back arrangement skete der i kommunalbestyrelsen i Assens et skifte fra uideologisk opbakning til splittelse de politiske partier imellem. Således stemte otte medlemmer for, mens syv stemte imod. Et enkelt medlem af det politiske flertal – den nuværende borgmester fra de Konservative – stemte imod. Efterfølgende afstod Socialdemokraterne fra at deltage i den politiske styregruppe for projektet. Beslutningen blev således taget under betydelig politisk uenighed. Dette indebar en omfattende politisk debat i byrådet og pressen i hele perioden.

Beslutningen om valg af leverandør blev truffet af kommunalbestyrelsen i november 1999 med virkning fra januar 2000. Der var således en overdragelsesperiode på to måneder.

Kravspecifikationen blev udarbejdet af de enkelte institutioner efter beslutningen om, at Jydsk Rengøring skulle varetage opgaven.

Bortset fra udarbejdelsen af kravspecifikationer følte medarbejderne ikke, at de blev inddraget i forløbet frem mod beslutningen, eller at de blev orienteret om formål og processer. Både den lokale afdeling og landsorganisationen for BUPL tilkendegav over for kommunen, at man ikke bakkede op om beslutningen om at inddrage en privat leverandør i driften af institutionerne. BUPL forsøgte meget aktivt at få kommunen til at benytte intern kontraktstyring som alternativ. Kommunen oplevede dog ikke fagforeningens konkrete forslag som brugbare og konstruktive.

Første leverandør: Jydsk Rengøring

Jydsk Rengøring havde som udgangspunkt, at de ansatte skulle varetage den daglige opgaveløsning som hidtil. Samtidig overtog virksomheden ansvaret for administration og økonomi. Overdragelser heraf var ledsaget af uregelmæssig lønudbetaling til de ansatte i tre til fire måneder i 2000. Yderligere var der problemer med leverandørens økonomiforvaltning i forhold til børneinstitutionerne.

I juni 2000 blev Jydsk Rengøring overtaget af ISS. De afdelinger i de to selskaber, der varetog daginstitutionsområdet, blev fusioneret med virkning fra den 1. januar 2001. Leverandøren giver udtryk for, at hverken Jydsk Rengøring eller ISS gav megen opmærksomhed til institutionerne i Assens i den mellemliggende periode.

Anden leverandør: ISS

Hvor kommunen oplevede, at Jydsk Rengøring brændende ønskede sig et udstillingsvindue på velfærdsområderne, var der ikke en tilsvarende oplevelse af ISS. Konkret oplevede kommunen, at virksomheden var fokuseret på at skabe en rentabel drift. Yderligere oplevede kommunen, at ISS ønskede at få indflydelse på de ansattes pædagogiske arbejde.

Hos leverandøren oplevede man omvendt, at en del af de forhold, som kommunen ønskede opfyldt, ikke var nedfældet i kontrakten, eksempelvis hvilke ydelser institutionerne skulle betale ISS for på it-området.

Fra ISS' synsvinkel overtog man en kontrakt, der var indgået på vilkår, der var meget favorable for Assens Kommune. Udgangspunktet for ISS var derfor at søge at øge kontraktens dækningsbidrag.

Den del af ISS, som overtog ansvaret for børnehaverne i Assens Kommune, var stadig under opbygning. Det var derfor internt en udfordring at udvide opgavevaretagelsen med institutionerne i Assens. Dertil kom, at organisationen var fokuseret på fusionsprocessen mellem de to virksomheder.

Opsigelse af kontrakten

Forholdet mellem bestiller og leverandør spidsede til omkring sommeren 2000, hvor virksomheden over for først kommunen og siden institutionslederne udmeldte, at 10 pct. af driftsbudgettet for hver institution skulle gå til afholdelse af et bidrag til administration og udviklingsomkostninger til ISS. Kommunen havde indledningsvis afvist, at forhøjelsen af bidraget kunne gennemføres inden for kontrakten. ISS valgte derefter at melde besparelsen ud til lederne af de enkelte institutioner, som efter sommerferien orienterede medarbejderne om besparelsen. Dette resulterede i, at de ansatte nedlagde arbejdet.

Arbejdsnedlæggelsen mandede ud i en række møder mellem institutionernes faglige repræsentanter og ledelsen i ISS, hvor medarbejderrepræsentanterne fremsatte 13 krav til det videre arbejde. Kravene vedrørte overvejende medarbejderinddragelse,

regnskabsaflæggelse for regnskabsåret 2000 og andre forhold omkring økonomiforvaltningen.

ISS fulgte op med svar og handlingsplaner. Hos leverandøren fandt man, at de 13 krav mere grundlæggende var et udtryk for manglende tillid til virksomheden. Man fandt i ISS, at flere af kravene var rimelige.

Den 3. oktober 2001 udsendte kommunen en pressemeddelelse om, at kommunen ville opsiges kontrakten med ISS. Den 8. oktober besluttede et enigt byråd at ophæve kontrakten.

Boks 6.3

Beslutningsforslag til kommunalbestyrelsen om ophævelse af kontrakten

'Forslag om at stoppe samarbejdet med ISS om driften af fire børnehaver i Assens Kommune

Borgmesteren indstiller til byrådet, at samarbejdet med ISS om driften af fire børnehaver i Assens Kommune ophæves.

Borgmesteren fremkommer med dette forslag efter møde med formændene for bestyrelserne for børnehaverne, lederne, tillidsrepræsentanterne og personalet.

På disse møder er der dels blevet fremført en række konkrete kritikpunkter over for ISS, dels tilkendegivet fra børnehaverne, at de har mistet tilliden til ISS som en aktuel og fremtidig samarbejdspartner.

Selv om der fra ISS' side har været en positiv vilje til at få rettet op på de fremførte kritikpunkter og leve op til den handlingsplan, som er aftalt med ledelse og medarbejdere i de fire børnehaver, er det borgmesterens vurdering, at ISS ikke vil kunne genskabe den fornødne tillid til medarbejdere og ledelse i børnehaverne, og foreslår derfor samarbejdet bragt til ophør".

Kilde: Tillæg for åbne døre fra Assens Byråd dateret 2. januar 2003.

Forløbet har generelt kølnet interessen for at benytte sig af udbud og udlicitering i Assens Kommune. Dog har man i en periode udliciteret aktivering af ledige, hvilket af kommunen ikke opfattes at have været en succes.

6.4 Pressens dækning af forløbet

Det væsentligste medie i Assens er Fyns Stiftstidende, som har en lokal redaktion i byen. Yderligere har udliciteringssagen haft betydelig dækning af de landsdækkende aviser.

Dækningen i landsdækkende aviser var moderat i årene 1998 og 1999 og stort set fraværende i 2000. Således var der en moderat dækning i forbindelse med debatten og beslutningen om inddragelse af private leverandører på børneområdet i Assens i 1998 og 1999, mens der var en begrænset dækning i det første år med ekstern inddragelse. De anførte artikler i 2000 var ikke entydigt negative eller positive.

Derimod var der en meget betydelig negativ omtale, fra ISS overtog driften i 2001. Et stort flertal af artiklerne det år faldt i oktober og november, dvs. op til og i forbindelse med opsigelsen af kontrakten. Det kunne i den forbindelse bemærkes, at der i november var valg til såvel Folketinget som kommunalbestyrelser.

Hos bestilleren oplever man generelt dækningen som forholdsvis nuanceret, mens man hos leverandøren oplever, at dækningen alene vedrørte negative forhold.

6.5 Erfaringer

Det basale skal være i orden

I forhold til udliciteringen af børnehaver i Assens Kommune kan der drages en række forholdsvis traditionelle konklusioner, herunder at kravspecifikationen skal være på plads, at myndigheden skal være klar på formålet med udliciteringen, at kontrakter skal være udtømmende osv.

Ifølge Assens Kommune er forløbet kendetegnet ved, at udbyderen som udgangspunkt ikke var helt afklaret med hensyn til, hvad formålet med udliciteringen var. Dette var baggrunden for, at formålet ikke helt klart kunne kommunikeres til hverken personale, offentlighed eller brugere.

Dertil kom en forholdsvis pragmatisk tilgang til udbudsinstrumentet, som bl.a. resulterede i, at kravspecifikation først blev formuleret, efter udbydere var valgt, at kravspecifikationen overvejende blev formuleret af personalet, og at der ikke blev afholdt et egentligt offentligt udbud, men at der i stedet blev inviteret to udbydere, som blev opfordret til at afgive tilbud.

Politisk uenighed og negative meldinger

Da beslutningen om udlicitering blev truffet med betydelige modsætninger i byrådet og en delvis ideologisk betinget debat, var der god grobund for en meget negativ dækning i pressen. Det forhold, at et stort mindretalsparti efterfølgende ikke ønskede at medvirke i styregruppen for projektet, var med til at understrege, at projektet var omgærdet af støtter og det modsatte. Splittelsen medførte, at der var stærke interesser i at formidle negative historier.

Medarbejderne følte sig ikke informerede eller taget med på råd. Dette i kombination med konkrete problemer med lønudbetalingen gav medarbejderne anledning til at bruge pressen som løftestang for deres synspunkter.

At der var politisk splittelse, gav yderligere anledning til usikkerhed i organisationen om, hvorvidt beslutningen stod ved magt i et længere tidsperspektiv.

Fagforeningens rolle

I den forbindelse giver flere af sagens parter udtryk for, at BUPL gik aktivt imod inddragelsen af private leverandører i Assens, fordi der i denne kommune – i modsætning til andre kommuner, der i perioden forsøgte sig med inddragelse af private leverandører – blev arbejdet med at inddrage private leverandører for størstedelen af kommunens institutioner. I Assens Kommune er der således den opfattelse, at BUPL så inddragelsen af private leverandører i Assens som en mulighed for mere omfattende udbud på børneområdet i alle landets kommuner, hvis det gik godt. På udbyder- og leverandørsiden oplevede man således, at BUPL aktivt var med til at bidrage til pressens dækning af forløbet. Aktørernes vurdering er, at BUPL så det som et tiltag, der potentielt ville have ændret hele pasningssektoren, hvis det var blevet en succes.

Udbud skaber klarhed

Assens Kommune vurderer, at forløbet gennem arbejdet med kravspecifikationer har været med til at skabe en bedre viden om, hvad institutionerne yder, og dermed er skabt et bedre styringsgrundlag. Samtidig har det givet en oplevelse af, at man selv varetager opgaven godt. Forløbet med inddragelse af private leverandører har med andre ord givet en slags benchmark.

Nyoprettelse er lettere end overtagelse

ISS fik erfaring med børneområdet både i forbindelse med etablering af nye institutioner som i Skovbo Kommune og i forbindelse med overtagelse af de eksisterende institutioner i Assens. Leverandøren peger på, at en nyoprettelse som privat leverandør er betydeligt nemmere end overtagelse, fordi der så er anledning til at etablere nye rutiner og selv definere opgaven. Yderligere er der en klar leverandørindflydelse på rekrutteringen af personale, mens dette ikke som udgangspunkt er muligt i eksisterende institutioner.

Pressedækning får leverandører til at trække sig

Forløbet og navnlig pressedækningen omkring inddragelsen af ISS i tilvejebringelsen af børnepasning i Assens Kommune var medvirkende til, at ISS trak sig ud af pasningsområdet og solgte forretningen til en ledende medarbejder. Vurderingen var, at den omfattende omtale om modstand var med til at slide på virksomhedens image, og at denne omkostning på goodwill ikke stod mål med forretningsrådets del af den samlede omsætning og indtjening. Forløbet fik således den væsentligste og eneste betydende aktør på markedet til at trække sig.

Leverandøren og det politiske system

Fra leverandørens synspunkt drog man en række erfaringer omkring det at have en kompleks politisk organisation som kunde; mest konkret i forhold til muligheden for at gennemføre den omtalte forhøjelse af bidraget til administration og udviklingsomkostninger til 10 pct., som kommunen på forhånd havde meldt ud, at man ikke ville acceptere. Reelt havde det formentlig været mere hensigtsmæssigt at opsiges kontrakten, idet man som leverandør reelt ikke var indstillet på at fortsætte driften uden den

angivne forhøjelse. Dog bemærkes, at ISS på flere af de andre kontrakter med kommunens accept foretog en opkrævning af et 3+5 pct. = 8 pct.-bidrag til dækning af henholdsvis administration og udvikling.

Givet den politiske interesse i Assens for forretningen var en sådan forhøjelse ud over det aftalte formentlig ikke på noget tidspunkt realisabel i forhold til Assens Kommune.

Er området egnet til standardiseret drift?

En del af forretningsmodellen hos leverandøren var at standardisere både økonomistyring og den pædagogiske linje. Hensigten med harmonisering af den pædagogiske linje var dels, at man derved som leverandør havde styr på, hvilket produkt man leverede, dels at det pædagogiske koncept var tænkt som en del af "brandingen" af virksomhedens aktiviteter på børneområdet.

I dag stiller man hos leverandøren spørgsmålstejn ved, om det er muligt at harmonisere det pædagogiske indhold, givet historiske forskelle kommunerne imellem og givet, at det er et "langt sejt træk" at ændre på selvforståelse og arbejdsgange i de enkelte institutioner. Således oplevede leverandøren, at ønsket om en harmonisering blev mødt med massiv modstand i institutionerne. Modstanden skal bl.a. ses på baggrund af, at Jydsk Rengøring var blevet valgt netop på baggrund af, at denne virksomhed ikke ville blande sig i institutionens linje.

For leverandøren understreges hermed det forhold, at det er forbundet med betydeligt større udfordringer at overtage eksisterende institutioner end at oprette nye.

Et relateret forhold er, at der er en grundlæggende kulturforskel mellem medarbejderoverdragede pædagoger på den ene side og en virksomhed, hvis formål i sidste ende er at skabe et overskud på driften. Således er erfaringen generelt, at der kan være personer og ledere i institutionerne, som ønsker og formår at kombinere den faglige og økonomiske synsvinkel, men at dette mere er undtagelsen end reglen.

Leverandørens organisation

Forløbet illustrerer yderligere det forhold, at der også på leverandørsiden er udfordringer i forbindelse med udbud på nye områder. Således var ISS på tidspunktet ved at opbygge sin organisation til forretningsområdet, og man var formentlig ikke helt gearret til at udvide forretningen med fire institutioner, da man overtog driften i Assens.

Medarbejdernes 13 krav til ISS vedrørte overvejende forhold omkring økonomistyringen og administrative forhold. Leverandøren fandt kravene forståelige og fandt bl.a. forklaringen i, at kravene til økonomiinformation, regnskabsaflæggelse og løbende økonomiske registreringer er meget forskellige i den offentlige og private sektor.

Leverandørens økonomiprocedurer og økonomisystemer kunne ikke uden tilpasning levere den information mv., som er forudsat af bestiller og ledende medarbejdere i institutionerne.

7. Inddragelse af privat leverandør til børneinstitutionsdrift i Skovbo Kommune

7.1 Udliciteringens baggrund, formål og omfang

Skovbo Kommune havde i en længere årrække arbejdet med en ambitiøs bosætningspolitik, der sigtede på en stadig tilflytning af børnefamilier. Som konsekvens heraf oprettede kommunen en børneinstitution hvert eller hvert andet år. I 1996 opstod i byrådet en diskussion om, hvorvidt alle disse institutioner skulle drives på traditionel vis. Formålet med at inddrage private leverandører var som udgangspunkt at undersøge, om kvaliteten kunne øges og prisen sænkes gennem konkurrence på såvel etablering som løbende drift.

ISS var på det tidspunkt ikke involveret i børnepasning og gik ind i opgaven med henblik på at afsøge, om der kunne skabes et nyt forretningsområde. Engagementet var motiveret af en generel strategi om at gå ind på omsorgsområdet som forretningsområde.

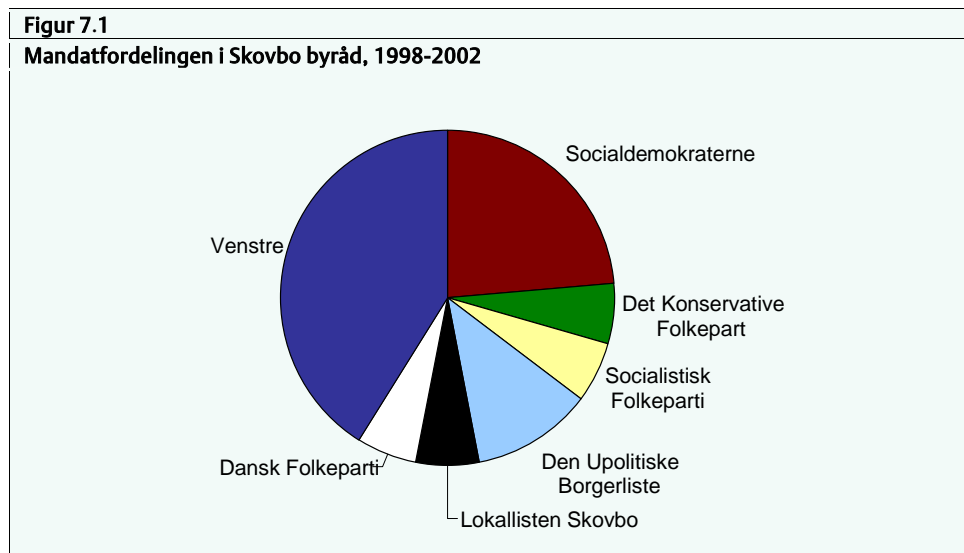
Indgangen på børneområdet blev set som en generel strategi med det sigte at signalere, at virksomheden var i stand til at løfte omsorgsområder, herunder også i forhold til ældreområdet, hvor virksomheden generelt var af den opfattelse, at mulighederne for at få et acceptabelt dækningsbidrag var bedre end på børneområdet.

Virksomheden var i øvrigt motiveret af tidens politiske signaler, der generelt indikerede, at der kunne være en politisk drevet åbning af markedet på vej.

7.2 Fakta om den administrative enhed

Skovby Kommune havde i 1998 13.400 indbyggere og en centraladministration på 100 årsværk. Kommunen havde på tidspunktet ikke omfattende erfaring med udlicitering. Forretningen blev gennemført på baggrund af drøftelser i kommunalbestyrelsen.

Børneområdet havde i 1996 en bevilling på 53,8 mio.kr., og området beskæftigede 182 årsværk. Samlet blev 940 vuggestue- og børnehavebørn passet i kommunens institutioner. Byrådet var i perioden 1998-2002 sammensat som illustreret i nedenstående figur.



Det politiske flertal bestod af Venstre, Det Konservative Folkeparti og Dansk Folkeparti. Borgmesteren var fra Venstre. Inddragelsen af ISS blev vedtaget enstemmigt.

7.3 Udbudsforretningens faser

Indledende sonderinger

Skovbo Kommune havde gennem længere tid samarbejdet med ISS om rengøringsområdet. Yderligere samarbejdede man om lederudvikling, og der var på den baggrund gode relationer mellem ledelsen i kommunen og ledelsen i ISS.

På baggrund af overvejelserne i kommunalbestyrelsen tog kommunen i 1996 kontakt til ISS og Jydsk Rengøring. Begge virksomheder var i opstartsfasen i henseende til ældreområdet, men ingen havde erfaringer på børneområdet. Jydsk Rengøring meddelte, at man ikke ønskede at komme ind på området, men ISS fandt, at et engagement passede godt i virksomhedens udviklingsstrategi.

Indgåelse af samarbejdsaftale

Kommunen valgte på den baggrund at indgå et samarbejde – et partnerskab – med ISS. Der var således ikke tale om et egentligt udbud med efterfølgende tilbudsevaluering og udlicitering. Det er opfattelsen, at der ikke på tidspunktet var pligt til at foretage et egentligt udbud. Kommunens baggrund for at vælge en partnerskabsmodel var, at der ikke på forhånd var afklaring af, hvordan kvalitet skulle måles og kontrakter udformes. Dette primært på baggrund af, at der ikke tidligere var inddraget private virksomheder i etablering og drift af børneinstitutioner i Danmark.

Boks 7.1**Forhandlingsprotokol vedrørende Gemsevejens Børnehus**

"På møde den 23.06.97 mellem Skovbo Kommune og ISS Juniorservice har vi diskuteret fortolkningen af den samarbejdsaftale, der er formuleret, og som sendes til godkendelse i kommunalbestyrelsen.

Aftalen er en basisaftale, der som minimum skal opfyldes. Det er endvidere hensigten fra ISS Juniorservice' side, gennem arbejdet i Gemsevejens Børnehus, at videreudvikle og dokumentere konceptet og driftsformen i tråd med det ideoplæg, der er udarbejdet til Skovbo Kommune, og som kommunalbestyrelsen er bekendt med.

For den del af udviklingen, der falder inden for samarbejdsaftalen, forudsættes det, at nye tiltag iværksættes efter nærmere aftale med Skovbo Kommune.

Det står ISS Juniorservice frit for at udvikle konceptet og serviceydelse, der ligger uden for aftalen. Skovbo Kommune orienteres herom, som minimum gennem virksomhedsplan og årsrapport.

Eksempler:

Udvikling og introduktion af tilvalgs- og tilkøbsydelser, som kommunen ikke yder driftstilskud til, ligger uden for aftalen. Eksempelvis etablering af udvidet åbningstid med/uden kommunalt driftstilskud.

Anvendelse af de fysiske rammer uden for daginstitutionens åbningstid ligger uden for aftalen. Eksempelvis til mødeaktiviteter.

Udvikling af nye output-baserede succeskriterier, som kan erstatte de input-baserede krav i aftalens § 4, betragtes som liggende inden for aftalen. En sådan udvikling foregår i dialog med Skovbo Kommune og kan medføre en forhandling om revision af aftalen.

Udnyttelse af aftalens rammer på nye eller utraditionelle måder kan ske efter aftale med Skovbo Kommune. Eksempel: Hvis 60 pct. af forældregruppen ønsker åbningstid fra 7-17, og 40 pct. ønsker åbningstid fra 8-18, kan den samlede åbningstid i realiteten udvides uden øget forbrug af personale-timetotal, forudsat at dette sker under pædagogisk forsvarlige forhold.

Aftaler med virksomheder om reservation af pladser kan indgås efter forudgående aftale med Skovbo Kommune, idet kommunen skal give sin accept af, at den ikke kan disponere over de pågældende pladser i reservationsperioden, eller skal acceptere en midlertidig merindskrivning".

Kilde: Forhandlingsprotokol vedrørende Gemsevejens Børnehus, aftale af 24/6/97.

Opstart af første institution

ISS valgte at opbygge en mindre organisation i virksomheden til igangsættelse af institutionen. I den forbindelse valgte man at lægge sig fast på en bestemt pædagogisk tilgang, Regio Emilia.

I opstartsforløbet frafaldt kommunen sit udgangspunkt om, at der skulle konkurreres på prisen. I stedet blev opdraget at etablere og drive en børneinstitution til samme pris, som de andre institutioner i kommunen modtog til etablering og drift. For leverandøren var dette en ny tilgang til opgaveløsning i den offentlige sektor.

BUPL og PMF var tidligt på banen over for kommunen. Kommunen betingede sig derfor, at ISS indgik kollektiv aftale med de to faglige organisationer. Både bestiller og leverandør fandt, at samarbejdet mellem ISS og de to organisationer var godt. Det

var indtrykket, at organisationerne gerne ville have konceptet med inddragelse af en privat leverandør afprøvet.

Idriftsættelse af første institution

Gemsevejens Børnehus blev idriftsat i efteråret 1998. Institutionen kom godt fra start og havde nærmest karakter af en mønsterinstitution. Forældrebestyrelsen var hurtigt etableret og positiv over for projektet.

I forløbet blev ISS og kommunen enige om, at ISS kunne overdrage ejerskabet af bygningerne på Gemsevejens Børnehus til en pensionskasse under forudsætning af, at kommunen på eksisterende vilkår kunne leje bygningen og eventuelt købe bygningen tilbage. Kommunen købte bygningerne tilbage i 2003.

Opstart og idriftsættelse af anden institution

Den 1. december 1999 blev Gartnervejens Børnehus idriftsat.

Opførelsen af den første institution – Gemsevejens Børnehus – havde overskredet budgettet betydeligt, og leverandøren havde ikke mulighed for at bruge et tilsvarende beløb på etableringen af den anden institution. Dette, i kombination med, at budgettet for inventarindkøb af den nye leder på kort tid blev overskrevet markant, indebar, at institutionen økonomisk var presset fra start. Dertil kom, at der var en betydelig medarbejderudskiftning og tidligt i forløbet en udskiftning af ledelsen i institutionen. Forældrebestyrelsen var meget aktiv i hele perioden og opfattede sin rolle som værende en "driftsbestyrelse", hvormed menes, at de ønskede indflydelse på personaleforhold og inventar, hvilket lå uden for deres kompetence ifølge styrelsesvedtægterne.

Bestyrelsen valgte at benytte presseomtale i sit arbejde med institutionen og opnåede i en periode, at forholdene i institutionen fik en meget betydelig negativ omtale i pressen, jf. omtalen heraf i afsnittet nedenfor.

Overdragelse til TitiBo

I slutningen af 2002 besluttede ISS, at presseomtalen og den negative afsmittende effekt på image og øvrige forretningsområder ikke stod mål med virksomhedens dækningsbidrag. Virksomheden besluttede derfor at trække sig ud af børnepasningsområdet.

Forretningen blev overtaget af en ledende medarbejder, som stiftede TitiBo-gruppen. Denne virksomhed driver i dag de to institutioner i Skovbo Kommune.

7.4 Pressens dækning af forløbet

Kommunens indledende overvejelser i maj 1997 blev dækket med et par artikler, mens underskrivelsen af samarbejdsaftalen i juni fik noget mere omtale. Igen var om-

talen neutral til positivt orienterende. I flere artikler blev der draget paralleller til positive svenske erfaringer.

I efteråret 1997 var der et par mere principielle artikler og indlæg om udlicitering, hvor inddragelsen af ISS i Skovbo Kommune blev nævnt som eksempel på en tendens til øget udlicitering.

Omkring årsskiftet 1997/1998 var der igen et par artikler med forskellige vinkler. Avisen Aktuelt anførte, at Skovbo havde valgt privat inddragelse af finansieringsmæssige årsager, mens Jyllands-Posten omtalte ISS' strategi på omsorgsområdet. Berlingske Tidende rapporterede i forbindelse med kommunevalget, at en privatiseringsbølge var forestående.

I forbindelse med åbningen af Gemsevejens Børnehus i sommeren 1998 bragte alle landsdækkende aviser positiv omtale af åbningen og perspektiverende omtale af, at mange kommuner var interesseret i udviklingen. Herunder blev der rapporteret om en positiv modtagelse blandt forældrene.

Frem til november 2000 var der en jævn omtale af driften i Skovbo Kommune. Artiklerne var enten positive med udgangspunkt i konkrete forhold i institutionen eller rapporterende om, at stadig flere kommuner inddrager private leverandører. Yderligere var der enkelte oversigtsartikler med mere principielle overvejelser for og imod udlicitering på børneområdet.

Herudover fik pensionskassens involvering i finansieringen af bygningerne en vis omtale.

Den 14. november 2000 blev den første konkrete negative omtale af ISS-børnehaverne i Skovbo Kommune bragt. Artiklen blev trykt i Aktuelt, og historien blev fulgt op af de andre landsdækkende aviser. Artiklerne vedrørte dels manglende forældreindflydelse, dels konkrete forhold omkring legepladsens indretning, og at en gruppe børn uden opsyn legede uden for institutionens område grundet en defekt låge. Artiklerne blev fulgt op af dækning i tv og den regionale radio.

Frem mod december 2001 var der en række forskellige artikler om udlicitering, hvor ISS' drift af børnehaver i Skovbo Kommune blev nævnt som eksempel eller reference, herunder i forbindelse med dækningen af forhold i andre institutioner som fx forløbet i Assens Kommune, jf. afsnit 6. Enkelte artikler var positive, mens de fleste kort nævnte de problematiske forhold fremdraget i november 2000.

I december 2001 trak ISS sig fra børneområdet, hvilket gav anledning til en række artikler, og i nogle af disse blev institutionerne i Skovbo nævnt.

Det er parternes opfattelse, at pressens dækning af det indledende forløb var neutralt til positivt. Opfattelsen er derudover, at dækningen omkring forældreindflydelse og

forholdene på legepladsen mv. var ude af proportioner i forhold til problemernes omfang.

7.5 Erfaringer

Afsmitning

Arbejdet med Gemsevejens Børnehus resulterede i, at de andre børneinstitutioner i kommunen krævede og fik de samme vilkår som den nye institution. Herunder indgik man resultatkontrakter struktureret efter balanced scorecard-konceptet og fik øgede frihedsgrader i henseende til driftsbudgettet. Tilsvarende blev der indført samme model for brugerevaluering.

Det er bestillerens oplevelse, at inddragelsen af ISS i etableringen og driften af Gemsevejens Børnehus havde en markant positiv afsmittende virkning på kvaliteten i kommunens øvrige børneinstitutioner.

Fraværet af marked

Bestilleren havde forventet, at der ville blive etableret et marked for børnepasning inden for en årrække, hvorved der ville være mere at vælge imellem og en aktiv konkurrence på pris og kvalitet. Havde leverandøren vidst, at der ikke ville blive en sådan konkurrence, ville man have organiseret de to institutioner på traditionel vis. Tilsvarende ville man ikke have engageret sig i projektet, hvis man havde vidst, at ISS ville trække sig fra markedet. Sammenfattende mener man i Skovbo, at man har brugt for mange ressourcer på de to institutioner sammenlignet med udbyttet.

Gennemgående er erfaringen med andre ord, at det er forbundet med betydelige omkostninger og risici for bestillere at bevæge sig ud på helt nye markeder.

Således vil kommunen ikke igen udlicitere på et område, hvor der ikke er etableret og velfungerende marked på udbyderside.

Der er forskel på pressedækning af offentlige og private institutioner

Både bestiller og leverandør finder, at pressedækningen af forholdene i Gartnervejens Børnehus var ude af proportioner. Således er det opfattelsen, at tilsvarende problemer i en børneinstitution – drevet på traditionel vis – ikke ville give anledning til omtale i pressen og slet ikke i det omfang, det var tilfældet her.

I den forbindelse finder begge parter, at den pågældende forældrebestyrelses forståelse af egen rolle lå meget langt fra det retlige mandat i styrelsesloven. I den forbindelse var det indtrykket, at enkelte medlemmer af bestyrelsen brugte omtalen som platform for at blive valgt til kommunalbestyrelsen.

For kommunen var pressedækningen forstyrrende, fordi man anså, at der var en fare for, at kommunens image som børnevenlig tilflytterkommune kunne lide skade, her-

under at omtalen af forholdene på Gartnervejens Børnehus ville smitte af på potentielle tilflytteres opfattelse af kommunens børnepasningstilbud generelt.

Kommunen valgte at fortsætte med inddragelse af private leverandører i de to institutioner, idet TitiBo-gruppen i dag varetager driften. Selv om der generelt er en positiv indstilling over for markedet og konkurrencen, er man blevet skeptisk over for, om udbud på alle områder er hensigtsmæssig. Herunder er man særlig opmærksom på, om der på udbyderside er et marked for de pågældende ydelser. Konkret har sådanne overvejelser resulteret i en skepsis over for inddragelse af private leverandører på ældreområdet.

Konkret indebar dækningen indledningsvis en omfattende rapportering fra ISS til kommunen. Yderligere indebar dækningen, at kommunens tilsynsfunktion generelt blev strammet op.

Partnerskab i en udviklingsfase

Bestillerens syn på partnerskabskonstruktionen er grundlæggende positiv. Herunder fandt man, at den grundlæggende tillid gav grundlag for at tilrettelægge forretningen efter denne model. Man fandt således, at konstruktionen var velvalgt til at strukturere et samarbejde på et område, hvor der var begrænsede erfaringer i forvejen.

Leverandøren giver udtryk for en tilsvarende opfattelse, men nuancerer med, at den uklare specifikation medførte en række konflikter om især afregningsvilkår. Tilsvarende oplevede leverandøren, at de løse formuleringer om, hvem ISS skulle forhandle med i kommunen, gav anledning til uklarhed. Alt i alt ville leverandøren have foretrukket en mere fast formuleret kontrakt.

I den forbindelse opfattede ISS bestilleren som en forholdsvis sammensat størrelse, hvor indgåede beslutninger og aftaler kunne genåbnes af højere administrative niveauer og det politiske niveau. En sådan mere levende kunde-/leverandørrelation med mange interessenter var ukendt for ISS på det tidspunkt.

Medarbejderinddragelse

Både bestiller og leverandør fandt det vigtigt for forløbet, at medarbejderne blev inddraget tidligt, herunder at der blev lavet en aftale med de faglige organisationer. ISS oplevede dog, at det var vanskeligt at rekruttere personale til Gartnervejens Børnehus. Leverandøren tilskriver dette, at antallet af pædagoger i det pågældende geografiske område, der ville arbejde for en privat aktør som ISS, var "udtømt" med oprettelsen af den første institution. Set i bakspejlet vurderer leverandøren, at det var for tidligt at åbne den anden institution, inden ISS havde haft mulighed for at vise kvaliteten i det pædagogiske arbejde på den første institution.

Strategi og dækningsbidrag

ISS trak sig fra børneområdet på grund af omfattende negativ medieomtale og den afsmittende virkning på virksomhedens image og andre forretningsområder. Bag-

grunden var imidlertid også en erkendelse af, at børneområdet ikke ville kunne komme til at leve op til virksomhedens målsætninger om indtjening. I den forbindelse var det af betydning, at ISS i forløbet havde skiftet ledelse og dermed strategi i forhold til betydningen af dækningsbidragets størrelse på de enkelte forretningsområder.

Medvirkende var også mere konkret, at to bestillere – Assens og Farum kommuner – tilsammen havde opsagt aftaler om drift af otte institutioner ud af i alt 14.

Fagkundskab i ledelsen

Fra leverandørside har man lært betydningen af at have personer med fagkundskab i eller tæt på ledelsen. Dette dels for at sikre en kvalitativ opgavevaretagelse, dels for at kunne vinde de ansatte og andre interessenters tillid. Tilsvarende er det en forudsætning, at der i leverandørens ledelse er forståelse for beslutningsvilkår, processer og interessenter i den offentlige sektor, givet af grundvilkårene for at gøre forretning på omsorgsområdet er så forskelligt fra de fleste transaktioner mellem private.

8. Udlicitering af plejehjem i Søllerød Kommune

8.1 Udliciteringens baggrund, formål og omfang

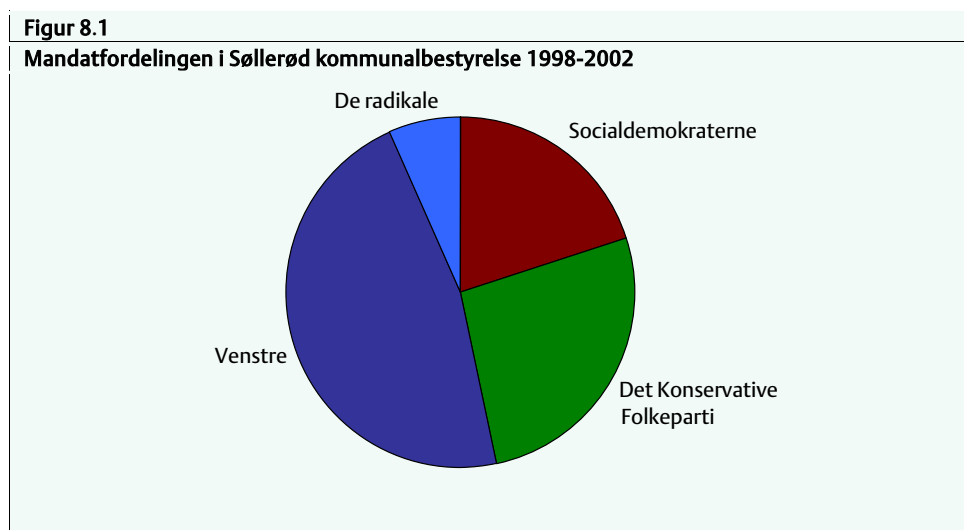
Formålet med udbud og udlicitering af plejehjemmet Frydenholm i Søllerød Kommune var at hæve plejeniveauet inden for den eksisterende bevillingsramme. Baggrunden for ønsket var en måling af tilfredshed og plejeniveau på kommunens plejehjem, der viste, at der var et forbedringspotentiale.

Fra leverandørens side blev udbuddet set som en mulighed for at komme ind på et nyt marked. På den baggrund valgte man at sætte prisen i tilbuddet, så en drift var forbundet med et vist tab i kontraktperioden.

8.2 Fakta om den administrative enhed

Søllerød Kommune havde på tidspunktet for udbuddet omfattende erfaring med udlicitering på ældreområdet og de tekniske områder.

Byrådet var i perioden 1998-2002 sammensat som illustreret i nedenstående figur.



Det politiske flertal bestod af Venstre (syv mandater) og de Konservative (fire mandater). Borgmesteren var fra Venstre.

Kommunalbestyrelsen tiltrådte med 11 stemmer for og tre imod at indgå kontrakt med ISS. En afstod fra at stemme.

8.3 Udbudsforretningens faser

Forberedelse

Forberedelsen af udbuddet blev varetaget af en tværfaglig gruppe i Søllerød Kommune. Ved udformningen af udbudsmaterialet blev der skelet til erfaringerne fra Hørsholm Kommune, vejledninger fra KL og en standardkontrakt for udbud af plejecentre. Yderligere blev der afholdt en række forberedende møder med potentielle leverandører. I den forbindelse blev krav og vurderingsparametre drøftet med de potentielle leverandører.

Den formelle beslutning om at gennemføre udbuddet blev truffet i maj 1999. I august udsendtes udbudsmaterialet, og i september blev tilbud afgivet. Valget af leverandør blev truffet i november samme år med overdragelse af opgavevaretagelsen i januar 2000. Kontrakten løb i perioden 2000-2004.

Personalet afgav selv tilbud på opgaveløsningen og fik til det formål bevilget penge til konsulentbistand af kommunen.

Forberedelse, udbud, valg af leverandør og overdragelse gik efter planen og som forventet af kommunen.

<p>Boks 8.1</p> <p>Søllerød Kommune om valget af ISS Care Partner som leverandør</p> <p>"...de to billigste tilbud [er] modtaget fra ISS og Frydenholm. Begge tilbud kan rummes inden for budget 2000, hvor der er afsat 22,6 mio.kr.</p> <p>Ud over at være de billigste er tilbuddene fra ISS og Frydenholm efter forvaltningens vurdering også bedre indholdsmæssigt end de øvrige tilbud, idet de udmærker sig ved deres sammenhæng med kommunens profil for pleje, omsorg og service for ældre, ledelsesprincipper og personalepolitik. Derudover indeholder tilbuddene fra ISS og Frydenholm en præcis og konkret beskrivelse af opgavevaretagelsen og adskiller sig fra de øvrige tilbud ved bl.a. at have konkrete forslag til, hvordan de gennem omlægninger vil frigøre ressourcer til plejeopgaven, således at plejeniveau 5 kan opnås pr. 1. januar 2000.</p> <p>Endelig vil ISS ved en eventuel overtagelse af driftsansvaret for Frydenholm straks investere 2.957.000 kr. i ombygninger, nyanskaffelser, opnormering og uddannelse af personale. Beløbet vil blive afskrevet over fem år og er indeholdt i tilbudsprisen."</p> <p>Kilde: Søllerød Kommune, Udlicitering af plejehjemmet Frydenholm, notat af 13. oktober 1999, jr.nr. 16.07.00G01.</p>

Overdragelse og drift

ISS Care Partner overtog driften af Frydenholm den 1. januar 2000. Udgangspunktet set fra leverandørens synspunkt var en lav medarbejder- og brugertilfredshed. Utilfredsheden gav sig bl.a. udtryk i, at en gruppe beboere meddelte, at de ville sultestrejke i protest mod valget af ISS. I den forbindelse blev der refereret til en meget omtalt sag i 1997, hvor en beboer havde fået liggesår på et plejehjem drevet af ISS i Sverige.

Al personale inkl. den eksisterende ledelse på plejehjemmet blev medarbejderoverdraget og var i perioden ansat af den private leverandør. Generelt var arbejdsdelingen den, at ISS særligt involverede sig i økonomisk optimering, mens plejefaglige forhold og personaleledelsen i vidt omfang blev overladt til den eksisterende ledelse. Det er leverandørens og bestillerens opfattelse, at samarbejdet fungerede tilfredsstillende. På den ene side realiserede man besparelser og optimering, og på den anden side steg medarbejder- og brugertilfredshed, samtidig med at plejefaglige standarder blev opretholdt og forbedret.

ISS skønner, at den i tilbuddet indeholdte investering i bygningerne på samlet 2,5 mio.kr. var med til at signalere over for plejehjemmets interessenter, at man tog opgaven alvorligt.

I 2002 pågik forhandlinger mellem ISS Care Partner og Søllerød Kommune om at inkludere driften af 24 nye pladser til demente i kontrakten frem til dennes udløb med udgangen af 2003. I den forbindelse gjorde ISS bestilleren opmærksom på, at man efter udløbet ikke kunne varetage driften for den eksisterende kontraktbetaling. Fra kommunens side ønskede man at videreføre betalingsniveauet i den eksisterende kontrakt, idet man dog ikke ønskede en årlig pristalsregulering. Forhandlingerne om driften af de nye pladser til demente inddrog dermed diskussioner om vilkårene for en eventuel videreførelse af den samlede kontrakt. Forløbet endte med, at der blev indgået tillægskontrakt om drift af pladserne til demente.

I begyndelsen af december 2002 besluttede ISS at sælge 51 pct. af aktierne i Care Partner til virksomhedens ledelse, mens ISS fortsat havde 49 pct. af aktierne. Salget havde virkning fra januar 2003. Forholdet ændrede ikke på kontraktens vilkår.

Opsigelse af kontrakt

I slutningen af december 2002 meddelte Søllerød Kommune Care Partner, at man ønskede at opsiges kontrakten.

I starten af januar 2003 udsendte kommunen en pressemeddelelse herom, Efterfølgende udsendte også Care Partner en pressemeddelelse.

Boks 8.2

Pressemeddelelser fra Søllerød Kommune og ISS Care Partner

"Søllerød Kommune ophæver kontrakt om plejehjemsdrift

Efter få år er ISS nu ophørt med at drive ældreomsorg. Derfor har Søllerød Kommune nu ophævet kontrakten om driften af plejehjem, der overgik til et andet firma, da ISS trak sig ud.

Søllerød Kommune indgik i 2000 kontrakt med ISS om driften af plejehjemmet Frydenholm, men 1. november 2002 ophørte ISS med at drive ældreomsorg og overdrog videreførelse af kontrakten til Care Partner Danmark A/S. Søllerød Kommune har nu ophævet kontrakten om driften af plejehjemmet, da kommunen ikke mener, at Care Partner Danmark A/S' økonomiske grundlag er tilstrækkeligt til at sikre kontraktens rette opfyldelse.

Det manglende økonomiske grundlag hos Care Partner Danmark kunne indebære, at det høje niveau, der hidtil har været leveret af dygtige medarbejdere til beboerne på Frydenholm, ikke kan opretholdes i fremtiden. Den risiko ønsker Søllerød Kommune ikke at tage. Formålet med at ophæve kontrakten er således at sikre en fortsat høj standard for beboere og personale på Frydenholm, siger borgmester Erik Fabrin, som stærkt beklager, at ISS har trukket sig ud af markedet for ældreomsorg [...]."

Kilde: Pressemeddelelse fra Søllerød Kommune dateret 2. januar 2003.

"Søllerød Kommune ophæver kontrakt om plejehjemsdrift

I en pressemeddelelse beklager borgmester Erik Fabrin bl.a. stærkt, at ISS den 1. november 2002 ophørte med at drive ældreomsorg i Danmark.

Men også ISS beklager vilkårene for at drive ældreomsorg i Danmark. Området har ikke leveret tilfredsstillende økonomiske resultater, samtidig med at der bliver stillet meget høje kvalitetskrav, som hverken ISS eller Care Partner Danmark ønsker at gå på kompromis med. Det er disse meget vanskelige vilkår, der var anledning til beslutningen om at frasælge 51 pct. af aktiviteterne i ældreomsorgen til den tidligere ledelse i ISS Care Partner netop for at øge fokus på dagligdagen og plejen. ISS ejer dog fortsat en andel på 49 pct. i Care Partner Danmark A/S, der igen er en del af Care Partner Sverige AB. [...]

Søllerød Kommune ønskede at fortsætte og forlænge aftalen med Care Partner Danmark frem til 31. december 2006 under forudsætning af, at det kunne ske på uændrede aftalevilkår, dvs. uden at prisen kunne justeres frem til udgangen af 2006. Dette har den nye virksomheds ledelse naturligvis ikke kunnet acceptere, da det ville medføre en lang række omkostningsreduktioner med efterfølgende store kvalitetsforringelser i ældreomsorgen.

Søllerød Kommune ønskede ikke at forhandle spørgsmålet om en tilpasning af priserne på de leverede omsorgsydelser, som så desværre fik den konsekvens, at kommunen valgte at opsige aftalen. [...]

Care Partner-virksomheden driver 48 plejecentre for 34 kommuner i Sverige, Norge, Finland og Danmark – og hører til de absolut største på sit område – også selv om Care Partner ikke længere er 100 pct. ejet af ISS-koncernen. Det økonomiske grundlag er absolut til stede."

Kilde: Pressemeddelelse fra ISS dateret 2. januar 2003.

Begge parter giver udtryk for, at forløbet frem til bruddet var helt uden driftsmæssige problemer, og at samarbejdet parterne imellem var godt og konstruktivt. Forløbet har ikke påvirket Søllerød Kommunes interesse for og anvendelse af udbud og udlicitering. Dog har der ikke siden været foretaget udbud af plejecentre.

Forløbet fik ikke på længere sigt direkte negativ indflydelse på Care Partners aktiviteter. Umiddelbart efter bruddet måtte alle tilbageværende kunder dog forsikres om firmaets økonomiske soliditet gennem opsøgende møder. Yderligere medvirkede opsigelsen til en mindsket samlet omsætning i Danmark, men samtidig en forbedring af dækningsbidraget.

Forløbet skønnes dog af ISS at have haft en indirekte negativ virkning, idet opsigelsen og den negative pressemæssige omtale heraf har været medvirkende til, at der ikke siden har været sendt plejecentre i udbud i nogen danske kommuner.

8.4 Pressens dækning af forløbet

Pressedækningen af forløbet faldt i tre dele: I forbindelse med beslutning og forberedelse af udbuddet frem til årsskiftet 1999/2000 var der en række orienterende artikler i de landsdækkende aviser samt en længere række meget negative artikler i den lokale avis – Det Grønne Område. Artiklerne i Det Grønne Område vedrørte beboernes og de pårørendes utryghed og principielle modstand mod udlicitering. Ifølge kommunen bar reaktionerne og dækningen heraf præg af, at udbuddet kom som en overraskelse for alle plejehjemmets interessenter, herunder medarbejdere, ledelse, beboere, pårørende, kontaktgrupper og socialudvalget.

Blandt de landsdækkende aviser var det primært Aktuelt og Jyllands-Posten, der dækkede udliciteringen i denne fase. I Jyllands-Posten var omtalen rapporterende om personalets betænkeligheder og rapporterende om selve udbuddet. Aktuelt lagde vægt på, at udliciteringen var ideologisk drevet. I Børsen blev udliciteringen rapporteret som et gennembrud for udlicitering på de bløde områder.

I forløbet, fra ISS overtog driften, indtil området blev solgt fra til lederne af området i starten 2000, var omtalen overvejende positiv og vedrørte, at beboerne følte sig godt behandlet, og at medarbejdernes negative forventninger ikke var blevet indfriet. I perioden modtog ledelsen på Frydenholm kurser i pressehåndtering, og der blev på plejehjemmet indført den pressepolitik, at medarbejdere udtaler sig "om forhold, man har forstand på".

Salget gav anledning til en del artikler både nationalt og lokalt, idet dækningen primært vedrørte, at ISS trækker sig fra plejeområdet på grund af manglende indtjening og modenhed på markedet. Frydenholm blev i den forbindelse alene nævnt som eksempel på, hvilke forretninger der dermed sælges fra.

Søllerød Kommunes opsigelse af kontrakten og den efterfølgende "firmatisering" af plejehjemmet i offentligt regi gav igen anledning til dækning. Artiklernes dækning tog her overvejende udgangspunkt i den vinkling, som Søllerød Kommune anlagde, herunder at ISS "svigtede" kommunen ved at trække sig fra markedet, og at kommunen ikke havde tillid til den nye leverandørs økonomiske soliditet. En del artikler vedrør-

te, at markedet for privat leverance af offentligt finansieret ældrepleje hermed var bragt til ende.

Blandt de ansatte på ældreområdet i Søllerød Kommune blev især lokalavisens dækning oplevet som unødigt ensidig. En del medarbejdere oplevede sig fejlciteret, og man oplevede efter udliciteringen, at det i modsætning til, da plejehjemmet var i offentlig drift, ikke var muligt at få rapporterende omtale af særlige arrangementer som eksempelvis juletræsfester, større besøgsarrangementer eller lignende.

Generelt er det bestillerens opfattelse, at pressens dækning ikke havde betydning for den måde, kommunen handlede på i forhold til udbud, udlicitering og driften af plejehjemmet.

Fra leverandørens side oplevede man pressens dækning som systematisk skævvredet. Således havde Care Partner meget svært ved at modgå kommunens argumentation om, at man ikke var økonomisk solid, og at man mente, at kommunens opsigelse reelt relaterede sig til uenighed om prissætningen af fortsat opgavevaretagelse. I ISS finder man, at det forhold, at man havde tilbudt, at Care Partner i Sverige stillede kaution, og at ISS med 49 pct. af aktierne bakkede forretningen op, ikke kom frem i pressen.

8.5 Erfaringer

Pressemæssig afsmitning

Den massive omtale af leverandørens involvering på plejeområdet var årsagen til, at ISS trak sig tilbage fra sektoren. I den sammenhæng blev omtalen af børsområdet og ældreområdet set samlet i ISS som forretningsområde, og der blev således ikke skelnet mellem de forskellige sager.

Image og pressedækning

Fra leverandørens side har man den opfattelse, at det forhold, at man er en stor privat leverandør, indebærer, at pressen er særligt opmærksom omkring den opgavevaretagelse, man er involveret i i den offentlige sektor. Yderligere finder man, at fejl i opgavevaretagelsen i langt højere grad bliver dækket i pressen, når de begås af private leverandører, end når de begås af det offentlige. Omvendt har man svært ved at komme igennem med positive historier. ISS oplever her, at der er afgørende forskel i forhold til de andre skandinaviske markeder, man opererer på, hvor udlicitering holdningsmæssigt betragtes som mindre interessant i en pressemæssig sammenhæng. Hos ISS ser man, at netop holdningsspørgsmålet er forklaringen på forskelle i graden af inddragelse af private leverandører på omsorgsområderne i de nordiske lande.

Betydningen af politisk opbakning

Fra leverandørens side finder man, at politisk opbakning til en udbudsforretning er afgørende for, om forretningen forløber godt. Herunder er det af betydning, at politikere bakker op om deres egne beslutninger gennem hele forretningens forløb.

Det politiske system

En supplerende erfaring er, at det er en udfordring for private leverandører at operere med kunder, der er politisk styrede, og hvor mange interessenter er involveret i beslutningsprocesser. Således er det ikke som udgangspunkt givet, at private leverandører er gearret til først at forhandle med embedsmænd om forhold, som politikere efterfølgende har en legitim adgang til at forholde sig til og omgøre. Tilsvarende kan det være en udfordring, at interessenter som eksempelvis brugere, pårørende, medarbejdere og offentligheden i almindelighed gennem pressen kan påvirke og omgøre beslutninger, som er kontraktligt indgået. Det offentlige beslutnings-setup forudsætter med andre ord en særlig tilgang til interessentpleje, håndtering og måske inddragelse, som kan være ny for private leverandører.

Yderligere indebærer den demokratiske proces i sig selv særlige vilkår for opgaveløsningen. Således vil visse fejl i opgaveløsningen blive rapporteret til embedsmænd i den centrale forvaltning, som forelægger sagen for socialudvalget, hvor eventuelle modstandere af udbudsforretningen har en legitim adgang til at benytte sagen politisk, herunder i pressen. Dermed politiseres forretningen, hvilket kan være en udfordring for private leverandører.

9. Udlicitering af beredskabsopgaver i Århus Kommune

9.1 Udliciteringens baggrund, formål og omfang

I maj 1999 vedtog Århus byråd, at en del af brand- og redningsberedskabsopgaverne, som Århus Brand- og Redningsvæsen hidtil havde varetaget, skulle overgå til den private aktør Falck Redningskorps. Dermed fik Falck udvidet sit engagement med Århus Kommune fra at stille med et halvt til et helt heltidsbemandet slukningstog¹ på bekostning af et halvt deltidsbemandet slukningstog. Samlet set medførte aftalen, at Falck kom til at varetage beredskabsopgaver for ca. 10 mio. kr. for Århus Kommune.

Det kommunale Århus Brand- og Redningsvæsen (i dag Århus Brandvæsen) fik omvendt reduceret sit fuldtidsberedskab med et halvt slukningstog, men til gengæld udvidet sit deltidsberedskab svarende til et halvt slukningstog.

Efter kommunesammenlægningen i 1970 begyndte det kommunale brandvæsen i Århus at samarbejde med Falck, som inden sammenlægningen havde varetaget brandberedskabet i nogle af omegnskommunerne.

Grundet kommunens størrelse var det muligt at opretholde to forskellige leverandører på området, hver med sit geografiske udrykningsområde. Beredskabet var således inden den delvise udlicitering baseret på samkøring mellem det kommunale beredskab og Falck, hvor slukningstog i visse situationer blev sammensat af halve slukningstog fra henholdsvis Falck-gården og den kommunale Ny Munkegade Brandstation. Driftserfaringerne med dette samarbejde var positive.

Det samlede behov for udrykninger i kommunen har været stigende år for år og var i 1996 knap 1.500 udrykninger.

I årene efter kommunesammenlægningen har det kombinerede brand- og redningsberedskab varieret i omfang, alt efter den politiske prioritering af området. Det samme har andelen, der varetages af det kommunale henholdsvis det private beredskab. I en nedskæringsperiode i starten af 90'erne valgte man at bruge den private leverandør Falck som en slags besparelsesbuffer (en reduktion på ca. 24 redderstillinger).

9.2 Fakta om den administrative enhed

Århus er den anden største by i Danmark med et befolkningstal for hele kommunen på 290.979 (2003). Kommunen har magistratsstyre med seks magistratsafdelinger, som hver har ansvar for deres del af kommunens opgaver. Borgmesteren og fem

¹ Et slukningstog består af otte brandfolk, der efter alarm kan være klar til akut udrykning på under et minut døgnnet rundt året rundt (heltidsberedskab) eller alternativt til udrykning på fem minutter (tilkaldeberedskab).

rådmand leder til dagligt hver sin magistrat, og tilsammen udgør de magistraten – kommunens øverste ledelse.

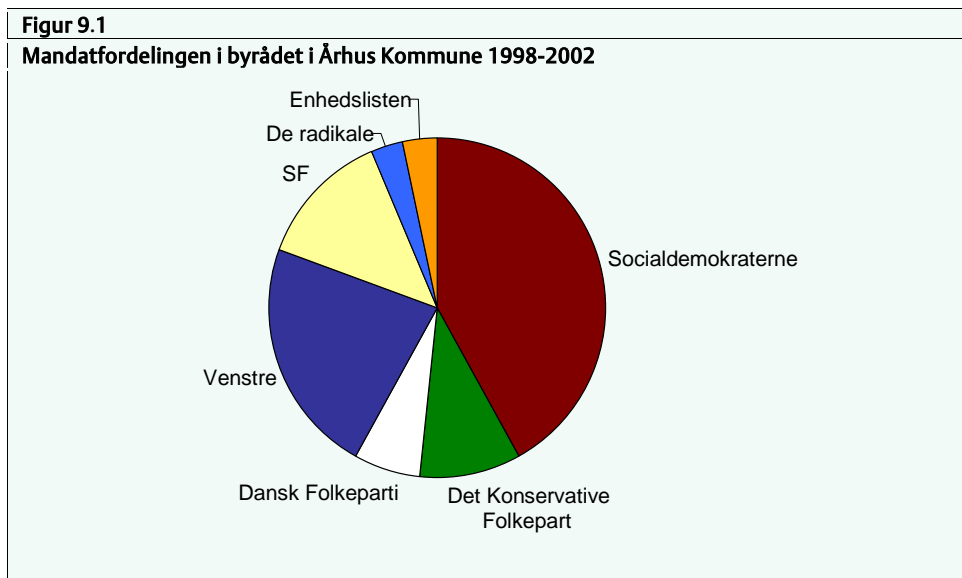
Magistratens 2. Afdeling administrerer en række tekniske områder, herunder kommunens beredskabsopgaver, der varetages af henholdsvis Århus Brandvæsen og Falcks Redningskorps. Magistratens 2. Afdeling forestod sammen med Borgmesterens Afdeling det indledende analysearbejde og den efterfølgende indstilling til Århus byråd vedrørende den nye beredskabsstruktur og udlicitering.²

Udlicitering som princip havde været diskuteret meget gennem årene i byrådet, men man havde kun begrænset erfaring hermed. Beredskabet var en undtagelse, hvor samarbejdet med Falck havde stået på i mange år. Særligt partiet Venstre var fortalere for øget brug af udlicitering.

Med støtte fra Venstre, de Konservative og Socialdemokraterne vedtog byrådet i maj 1999, at Falcks Redningskorps skulle overtage nogle af det kommunale brandvæsens opgaver, idet der blev fastholdt to leverandører på området – den kommunale og den private. Borgmesteren var socialdemokrat. Venstre havde foretrukket en 100 pct. udlicitering til Falck.

Byrådet var sammensat som illustreret i nedenstående figur.

² I praksis var der ikke tale om en udlicitering i traditionel forstand, men om forhandling og vurdering af et tilbud fra en enkelt leverandør.



9.3 Udliciteringens faser

Beslutning om og forberedelse af udlicitering

Århus byråd vedtog i 1992 en femårig beredskabsstruktur gældende frem til 31. december 1997. En revideret struktur skulle herefter kunne godkendes af Beredskabsstyrelsen (krav om øget beredskab) og dernæst vedtages af byrådet. Til brug for en ny byrådsindstilling blev der i efteråret 1996 nedsat en arbejdsgruppe, der skulle udarbejde forslag til en ny struktur.

Juridisk Afdeling (i Borgmesterens Afdeling) konkluderede indledningsvis, at beredskabsområdet var undtaget fra EU's tjenesteydelsesdirektiv, og at der derfor lovligt kunne rettes henvendelse til en mulig leverandør uden udbud og forhandles om en aftale, uden at den efterfølgende skulle offentliggøres.

Arbejdsgruppen udarbejdede rapporten "Analyse af Brand- og Redningsberedskabet i Århus Kommune", der indeholdt alternative scenarier samt afledte konsekvenser for bl.a. økonomi og personale. Rapporten blev baseret på forhåndstilbud fra Falck samt input fra det kommunale brandvæsen (bl.a. en række aktive medarbejdere). En af udfordringerne bestod her i at opgøre de reelle omkostninger ved det kommunale beredskab, dvs. inkl. fx anlægsafskrivninger og administrationsomkostninger i kommunen.

Rapporten blev efterfølgende sendt i høring hos Falck, Århus Brandvæsens samarbejdsudvalg, Hovedsamarbejdsudvalget i Magistratens 2. Afdeling og Beredskabskommissionen. Efter en række uddybninger og korrektioner indstillede Magistratens

2. Afdeling i november 1997 til en struktur, hvor hele beredskabet blev overdraget til Falck (den økonomisk mest fordelagtige).

Boks 9.1
Fra byrådsindstilling af 25. november 1997
"Magistratens 2. Afdeling finder, at forslag IV, trods de personalemæssige konsekvenser og det manglende konkurrenceelement, økonomisk er så fordelagtigt – mest sandsynligt ca. 20 pct. billigere end forslagene II og III – at det må vurderes på lang sigt at være at foretrække for kommunen. Det kan i den forbindelse nævnes, at Randers Kommune i 40 år har haft Falck som entreprenør på brandområdet." Og Magistratens 2. Afdeling indstiller på den baggrund, "at beredskabsstrukturen efter den 1. januar 1999 baseres på forslag IV."
Kilde: Magistratens 2. Afdeling, Århus Kommune.

Valg af udliciteringsmodel

Byrådet kunne ikke umiddelbart træffe nogen beslutning ud fra den foreliggende indstilling, og den gældende struktur og aftale med Falck blev derfor forlænget.

Efter en længere politisk proces endte byrådet i maj 1999 med at vedtage den delte model, hvor Falck fik overdraget en række ekstraopgaver, og hvor Århus Brandvæsen blev frataget en del opgaver.

Ønsket om at sikre en fremtidig konkurrencesituation afholdt byrådet fra at vælge den økonomisk mest fordelagtige model. Samtidig lå det også i kortene, at Falck ville bygge en ny og moderne brandstation i Århus, hvis de fik udvidet deres engagement. Desuden overvejede man at samle en række regionale opgaver på en ny Falck-vagtcentral samt nogle landsdækkende administrative funktioner i kommunen. Samlet set forhold, der indebar mange arbejdspladser i kommunen, og som må formodes at have påvirket politikernes beslutning om at give Falck flere opgaver. Projekterne blev efterfølgende gennemført i Århus Kommune.

Der var således ikke tale om en udbudsforretning, men om en forhandling og en efterfølgende politisk beslutningsproces i Århus byråd. Beslutningen førte til stor frustration blandt de kommunale brandfolk, der havde lagt megen energi i at udvikle et attraktivt alternativ.

Forberedelse af opgaveflytning

Den største udfordring for kommunen var håndteringen af en række tjenstemandsansatte brandfolk, der blev i overskud i Århus Brandvæsen. Disse medarbejdere blev tilbudt beskæftigelse hos Falck. Samtidig garanterede kommunen såvel tjenstemænd som overenskomstansatte muligheden for anden beskæftigelse internt i kommunen.

Særligt gav det anledning til utilfredshed, at man blandt de udvalgte medarbejdere, der skulle forlade det kommunale brandvæsen, havde inkluderet en faglig udvalgs-

medarbejder og en sikkerhedsrepræsentant samt to medarbejdere, der aktivt havde deltaget i processen med at analysere mulighederne for at bevare en kommunal struktur. Kravet om flytning af tillidsmand og sikkerhedsrepræsentant blev efterfølgende trukket tilbage, og ressourceoverskuddet vedrørende de to stillinger blev løst på anden vis.

Efter opsigelse af nogle kontraktansatte medarbejdere og frivillig aftrædelse var der 12 tjenestemænd, der skulle overflyttes til andet arbejde (ud af godt 20 stillinger, der blev nedlagt i Århus Brandvæsen). Otte valgte at blive overført til Falck – dog reelt kun udlånt, idet tjenestemandsansættelsesforholdet blev fastholdt i kommunen. Der blev til lejligheden udarbejdet en aftale, der specificerede de udlånte medarbejders arbejdsforhold – en aftale, der hastigt blev forhandlet med Forbundet af Offentligt Ansatte.

Falcks opgavevaretagelse og fornyelse af kontrakt

Falck overtog de nye beredskabsopgaver i 1999. Grundet det tidligere samarbejde med Falck forløb overdragelsen relativt gnidningsfrit.

De to beredskaber fortsatte det praktiske samarbejde om at løse udrykningsopgaverne og med en vis konkurrence i opgaveløsningen.

En række indledende tiltag til erfaringsudveksling forløb godt og konstruktivt (besøg hos hinanden). Siden hen er initiativerne dog ophørt.

Med hensyn til sammenligninger af kvaliteten fra de to leverandører blev der ikke foretaget andre målinger end af afgang- og responstider. Måletekniske problemer (validitet og sammenligningsgrundlag) gjorde, at der samlet set ikke kunne påvises egentlige forskelle mellem Falck og Århus Brandvæsen.

Kontrakten mellem Falck og Århus Kommune udløb den 31. december 2004 og blev forlænget frem til den 31. december 2009.

9.4 Pressens dækning af forløbet

I forbindelse med forberedelsen af den nye beredskabsstruktur var pressen primært fokuseret på de økonomiske perspektiver ved en omlægning. Udsigten til at kunne opretholde et billigere beredskab blev kommenteret i forhold til primært nogle aktuelle påstande om kvalitetsproblemer hos den private aktør Falck.

Beslutningsforløbet i den aktuelle sag blev meget langtrukket, og her fokuserede pressen væsentligst på de generelle strukturændringer (uden relation til udliciterings-spørgsmålet). Fokus var rettet mod den kvalitet, borgerne kunne forvente gennem henholdsvis de akutte slukningstog og anvendelsen af deltidsansatte brandfolk. Meget kritik blev rettet mod kommunens planer om at supplere beredskabet med et deltidsberedskab frem for et akut beredskab. Sekundært blev anvendelsen af en privat aktør inden for et "kommunalt" opgavefelt behandlet. Hovedparten af indlægge-

ne blev initieret af henholdsvis faglige repræsentanter for personalet og politikere i byrådet.

Efter vedtagelsen i byrådet af den nye struktur og beslutningen om at overdrage en række opgaver til Falck skiftede indholdet i pressedækningen. Nu blev konsekvenserne for de kommunalt ansatte tjenestemænd centrale. Der blev "prikket" 14 navngivne medarbejdere, der frivilligt skulle overflyttes til Falck (teknisk set udlånes af kommunen) eller overgå til andet arbejde. Pressedækningen blev særligt båret frem af historier om, at kommunen ville skille sig af med en tillidsmand og en sikkerhedsrepræsentant. Kommunen måtte efterfølgende acceptere at fastholde de to medarbejdere i det kommunale brandvæsen. Resultatet blev, at syv tjenestemænd og tre overenskomstansatte blev udlånt til Falck. Også en række deltidsbeskæftigede i Falck måtte forlade deres job som følge af omlægningen.

Efter idriftsættelsen aftog pressens interesse for sagen. En enkelt artikel omtalte, hvordan en af de udlånte brandfolk lovpriste den nye arbejdsgiver, Falck – vel og mærke en af de medarbejdere, der tidligere havde arbejdet indædt for at bevare de kommunale stillinger.

Generelt gengav pressen de forskellige interessenters synspunkter. Byrådsbehandlingerne affødte de fleste omtaler. Artiklerne syntes ikke at have givet anledning til egentlige ændringer af udliciteringsforløb eller -indhold. Dog gav omtalerne af kommunens håndtering af de ledige brandfolk – særligt de fagligt aktive – et skub til, at kommunen fik foretaget en alternativ disponering.

9.5 Erfaringer

Udliciteringer forløber bedre i store organisationer

Fra leverandørside betragtes kommunens indkøbsproces for at være håndteret professionelt. Dette tilskrives bl.a. enhedens størrelse. Jo større de offentlige enheder er, jo mere professionelle bliver indkøbsfunktionerne typisk. Det betyder en "afideologisering" af indkøbet, hvilket gavner udliciteringstanken.

Politisk opbakning er afgørende

En grundig foranalyse sikrede, at den politiske beslutning kunne fastholdes – også når pressen og interessenter argumenterede imod den. Aftalen med Falck stilles der i dag ikke spørgsmål ved. Alle politiske partier gik da også ind for den forlængelse, der er aftalt med Falck dette år.

Leverandøren finder at den politiske opbakning bør baseres på mere end den enkelte sag. Privatisering af offentlige serviceopgaver kan således generelt bidrage til udviklingen af nye eksporthverv. Falcks ydelser er et aktuelt eksempel herpå.

Godt at adskille bestiller- og udførerfunktionen

Leverandøren fandt, at en klar adskillelse af den offentlige driftsorganisation og indkøbsorganisationen var en klar fordel. Derved undgik man en uheldig sammenblanding af interesser (som opleves andre steder). Det betød, at kommunen specificerede servicekrav (bl.a. lovkrav) frem for fastlagte krav til selve processerne. Det er netop processerne, leverandøren skal kunne udvikle, ellers bliver resultatet ikke bedre, end hvad den offentlige part gjorde i forvejen.

Delt udlicitering kan sikre konkurrencen

Et marked uden leverandøralternativer kan være problematisk. Løsningen for Århus Kommune blev en strategi, hvor man opretholdt konkurrence fra kommunens egen side. Til gengæld blev løsningen dyrere end en ren privat model – i hvert fald inden for kontraktperiodens tidshorisont.

Derved er der reelt opnået konkurrence på et marked uden flere leverandørmuligheder ved at fastholde den offentlige organisation til at varetage nogle af opgaverne. Derved sikres også en intern ekspertise i organisationen og en vis uafhængighed i forhold til den private leverandør. Prisen er dog umiddelbart højere omkostninger end ved brug af en enkelt leverandør.

Erfaringerne med den delte løsning med den offentlige part opfattes af både leverandør og bestiller som gode og har givet konkurrenceincitament for begge parter. Modellen forudsætter dog en kritisk masse af opgaver. For beredskabsopgaver handler det om at kunne etablere hele slukningstog. Den kommende strukturreform med større enheder til følge vil i højere grad muliggøre sådanne delte arrangementer.

Man skal være opmærksom på, at udbudsprocesser ofte i praksis kan være irreversible – afhændes aktiver og knowhow, kan det være en vanskelig eller decideret uoverkommelig opgave at skulle reetablere egenproduktion igen – og dermed fastholde konkurrencen på et marked uden alternative leverandører.

Ulige konkurrencevilkår for offentlige og private leverandører

Det kan være svært for en offentlig aktør at udnytte supplerende forretningsmuligheder. Århus Brandvæsen kunne fx ikke trykprøve og fylde pulverslukkere for Falck. Hensyn til konkurrenceforhold og i det givne tilfælde rollen som tilsynsførende myndighed hindrede dette (forvaltningsloven).

Generelt kan det være svært for private at komme ind på det offentlige servicemarked, eksempelvis når private pålægges afgifter (fx lønsumsafgift) på levering af ydelser, som myndigheden ikke tilsvarende belastes af ved egenproduktion, fx beredskabsopgaver. Som privat leverandør er man da konkurrencemæssigt bagud på point fra start.³

³ Ved fx ambulancedrift er det ud over lønsumsafgift også moms, der pålægges ekstra for den private operator.

Medarbejdere frustrerede over den politiske beslutning

De kommunalt ansatte brandmænds forslag til et kommunalt beredskab blev fra-valgt. Efterfølgende opfattes processen negativt. En følelse af rævekager, at politikerne kendte til Falcks trumfkort (opførelse af en regional vagtcentral samt etablering af en række administrative arbejdspladser i byen), men at man lod medarbejderne uvidende indtil selve afgørelsen.

Denne frustration gav også næring til en skarp kritik fra medarbejderside af overflytningen af medarbejdere. Her oplevede man det, som om man søgte at følge nogle juridiske spilleregler, men ikke tænke pragmatisk over situationen og tilsidesatte sund fornuft og hensynet til de involverede.

Udlån af tjenestemænd kræver grundige overvejelser

Modellen med at udlåne tjenestemænd har været problematisk. Den 17-punkts aftale, der blev udarbejdet, er der rejst kritik af fra primært medarbejderside, som oplever, at aftalen stiller dem ringere end "rigtige" Falck-ansatte. Samtidig har de ikke de samme fordele som de tilbageværende brandmænd i det kommunale brandvæsen. Der nævnes følgende problemstillinger:

- Uklart, om kommunen skal/bør tage udlånte folk retur ved eventuel mangel på arbejdskraft (gjorde det ikke i en aktuel sag, hvor udlånte tjenestemænd søgte retur).
- Udlånte tjenestemænd kan ikke blive medlem af Falcks personaleforening og dermed få de fordele, det giver i forhold til gruppelevsfor sikringer etc.
- Tjenestemandslønnen fastholdes uden stigning i løntrin for udlånte medarbejdere modsat for de kommunalt beskæftigede (og en udlånt underbrandmester). Til gengæld kompenseres de udlånte medarbejdere af kommunen gennem "Falck-tillæg". Medarbejdere frygter nu en reel negativ effekt i forhold til pensionen, som normalt baseres på løntrin ved pensionering (kommunen skal dog sikre, at de udlånte tjenestemænds pension ikke påvirkes negativt af udlånsordningen).
- Ingen mulighed for orlov, frihed til bryllup etc. efter tjenestemand-reglerne (der verserer aktuelt en tjenestemandssag med en enkelt medarbejder).
- Administrationen af udbetalte tillæg mv. fungerer ikke godt nok (kaos efter krav om tilbagebetalinger etc.).
- Medarbejderne, der valgte at blive udlånt til Falck, fik en kompensation på 25.000 kr., som de fik opfattelsen af var skattefri, men alle blev efterfølgende trukket i skat.
- Tvungent medlemskab af fagforbundet 3f (har eksklusivaftale med Falck) er uheldigt, fordi 3f stort set intet kendskab har til tjenestemænd.
- Ved arbejdsnedlæggelser hos Falck må de udlånte medarbejdere vælge mellem at optræde som skruibrækkere eller bryde tjenestemandsløven.

Medarbejdere vurderer, at en sådan udlånsaftale bør gennemarbejdes bedre eller være åben for genforhandling efter en prøveperiode.

Fra bestiller og leverandørs side opfattes udlånsaftalen som rimelig god set i lyset af manglen på erfaringer med sådanne aftaler på daværende tidspunkt. Bestiller angiver dog, at en sådan aftale burde være tidsbegrænset. I dag giver den således anledning til diverse forviklinger, og kommunen har fortsat en forpligtelse til at tage medarbejdere retur, fx nedslidte medarbejdere lige før pensionsalderen.

Jobindhold ændres på godt og ondt for medarbejderne

Nye arbejdsforhold hos en privat leverandør kan opfattes positivt, når de først opleves i praksis. Job hos den private leverandør har budt på god efteruddannelse og variation i jobindhold, men prisen er flere vagter, mindre specialisering, og i værste fald kan beredskabet stå i en situation, hvor det reelt ikke er helt beredt (på grund af at man løser andre opgaver mellem udrykningerne, skal skifte udstyr/tøj mv.).

Pressen sammenkæder generelle problemer med udliciteringsemnet

Interessenterne i udliciteringssager bruger naturligt pressen som talerør for egne interesser. Bestiller vurderer, at problemer da kan få karakter af principielle udliciteringsproblemer, når de debatteres i pressen (så er historien lettere at sælge). Det kan fx være pris-/kvalitetsforhold, faglig organisationsret, personkonflikter, drillerier/chikane fra den myndighed, der må afgive en opgave, etc. Derimod fokuseres meget lidt på de grundlæggende strategiske perspektiver og konsekvenser, som en udlicitering kan få for serviceproduktionen.

Presseomtalen gav ingen eller kun begrænset effekt på resultatet

De involverede parter vurderer, at den kraftige presseomtale ikke har påvirket resultatet af processen, men gav en del politisk tummel. En medvirkende årsag vurderes her at være, at Falck i forvejen blev opfattet som meget troværdige i befolkningens øjne.

Generelt blev der valgt en åben kommunikationsform. Fra leverandørside vurderes det for afgørende, at man var klar til at tage imod og behandle kritik fra pressen.

Fra medarbejderside opfattes pressen som god til at belyse problemer. I nogle situationer har det dog også bevirket, at problemer har været vanskeligere at løse, når de først var offentligt debatteret (vanskeligere efterfølgende at finde kompromisser).

10. Udlicitering af it-drift i forsvaret

10.1 Udliciteringens baggrund, formål og omfang

I januar 2004 besluttede Forsvarsministeriet, at såvel driften af DeMars som en række øvrige interne koncernfælles it-driftsopgaver inden for ministerområdet skulle sendes i udbud samme år. Driften af DeMars skulle planmæssigt sendes i udbud i 2004, da kontrakten med IBM, som hidtil havde varetaget opgaven, udløb medio 2005.

Udbuddet af de øvrige it-driftsopgaver blev besluttet af den daværende forsvarsminister. Baggrunden for, at udbuddet omfattede driften af DeMars, var således, at den hidtidige kontrakt udløb, mens udbuddet af de øvrige interne it-driftsopgaver blev foretaget på baggrund af forsvarsministerens politiske prioritering af anvendelse af udbud og udlicitering med henblik på effektivisering af opgavevaretagelsen.

Boks 10.1

Forsvarsministeren om formålet med udliciteringen

"Det er min forventning, at udlicitering af it-området vil medføre en optimering af hele it-anvendelsen i koncernen med økonomiske fordele til følge. It-området er bl.a. karakteriseret ved at kræve højt specialiseret arbejdskraft og ved at udvikle sig meget hurtigt. Jeg forventer, at anvendelsen af ekstern rådgivning, der nu er påkrævet, vil blive formindsket væsentligt. Desuden vil primært forsvarets militært ansatte fremover blive frigjort fra en krævende opgave, der ikke har med den egentlige militære kernevirkomhed at gøre. Som bekendt er det af overordentlig stor betydning for mig, at forsvarets aktiviteter koncentrerer sig om forsvarets formål. Det betyder bl.a., jf. mine svar på henholdsvis spørgsmål 81 til Forsvarsudvalget den 5. august 2003 og spørgsmål 1 til Finansudvalget den 7. november 2003, at udbuddet af DeMars-driften og vedligeholdelse vil være indeholdt i det samlede it-udbud."

Kilde: Brev fra forsvarsminister Svend Aage Jensby til Folketingets Finansudvalg, København, 10. februar 2004.

10.2 Fakta om den administrative enhed

Udbuddet blev gennemført af Forsvarskommandoen, der er ansvarlig for forsvarets samlede virksomhed. Forsvarskommandoen, der består af forsvarschefen og forsvarsstaben, er ansvarlig for planlægning og gennemførelse af forsvarets driftsvirkomhed samt opfølgning på de opgaver, som løses af forsvarets myndigheder og enheder. Der er i forsvaret i alt 23.900 årsværk, hvoraf 7.500 er civile. Forsvarets opgaver omfatter bl.a. deltagelse i konfliktforebyggelse og krisestyring, uddannelse af soldater, deltagelse i internationale fredsstøttende opgaver, overvågning af dansk område og afvisning af krænkelse, fiskeriinspektion, forureningsbekæmpelse til søs, eftersøgnings- og redningstjeneste samt støtte til andre offentlige myndigheder. Forsvarskommandoen er en myndighed under Forsvarsministeriets departement.

DeMars er et virksomhedsstyringssystem baseret på software fra SAP AG og anvendes af mere end 8.000 brugere inden for Forsvarsministeriets område ved løsning af

styrings- og forvaltningsopgaver inden for områderne organisationsstruktur, økonomi, materiel og personale.

De øvrige it-driftsopgaver omfatter i denne forbindelse den koncernfælles it-infrastruktur. Infrastrukturopgaven omfatter drift, vedligeholdelse og videreudvikling af forsvarets integrerede informatiknetværk med tilhørende lokalnet, 15.000 pc'er samt de tilhørende it-services, et antal koncernfælles it-systemer og den centrale service desk.

Udbuddet blev overordnet varetaget af en styregruppe med deltagelse af Forsvarskommandoens topledelse. Derudover var der nedsat en følgegruppe med deltagelse af personaleorganisationerne med det formål at inddrage og orientere de ansatte, der var omfattet af udbuddet. Endvidere blev der nedsat en såkaldt funktionel følgegruppe, som varetog it-faglig rådgivning af styregruppen, og endelig blev der nedsat en særlig arbejdsgruppe, der varetog den praktiske udarbejdelse af udbudsmaterialet, evalueringen af tilbud mv.

Der er i Forsvarskommandoen omfattende erfaringer med offentlige udbud og udliciteringer på såvel it-området som andre dele af forsvarets opgavevaretagelse.

Udbuddet blev igangsat under den tidligere forsvarsminister, men beslutninger om valg af leverandører og endelig afgrænsning af udliciteringen mv. er foretaget under den nuværende minister. Begge ministre er fra partiet Venstre.

10.3 Udbudsforretningens faser

Igangsættelse af udbud

Efter en mindre forsinkelse og udskydelse blev udbudsbekendtgørelse offentliggjort i maj 2004 med termin for prækvalifikation juni samme år. Fem virksomheder blev prækvalificerede. To trak sig senere. Udbudsmaterialet forelå i opdateret form i september med frist for afgivelse af tilbud i november. I den mellemliggende periode havde tilbudsgiverne løbende mulighed for at stille spørgsmål og havde i en kortere periode adgang til DeMars.

De medarbejdere, der potentielt var omfattet af udbuddet, blev orienteret forud for iværksættelsen af udbudsforretningen. De blev i april 2004 skriftligt orienteret via en informationsfolder, der beskrev medarbejderens rettigheder og pligter i forbindelse med en virksomhedsoverdragelse. Der blev desuden orienteret om udbudsforretningen i såvel hovedsamarbejdsudvalg som i de lokale samarbejdsudvalg.

Der er på forsvarets intranet oprettet en informationsportal, som indeholder oplysninger om grundlaget for udbudsforretningen samt referaterne fra de ovennævnte styre- og følgegrupper og informationsmaterialet, som er udleveret til medarbejderne.

De medarbejdere, der arbejdede med de øvrige it-driftsopgaver, blev yderligere orienteret skriftligt og mundtligt i oktober om deres opgaver og situation i forbindelse med en eventuel udlicitering. Udbuddet af den interne drift medførte en betydelig usikkerhed blandt de omfattede medarbejdere.

Formuleringen af udbudsmaterialet vedrørende driften af DeMars var en forholdsvis overkommelig opgave, fordi der var tale om genudlicitering af en opgave og derfor hovedsageligt var tale om en opdatering af det oprindelige aftalegrundlag. Formuleringen af udbudsmaterialet for den øvrige it-drift var derimod forbundet med større udfordringer, idet forsvaret i 2004 var midt i en centraliseringsproces, hvor it-driften fra at have været spredt på de enkelte tjenestesteder blev samlet i en central koncernfælles it-driftsorganisation, der dækker det samlede ministerområde. Organisationen var således optaget af andre omstillingsopgaver samtidig med gennemførelse af udbudsforretningen. Det skal bemærkes, at det i forbindelse med beslutningen om gennemførelse af centraliseringen blev besluttet, at den centraliserede drift skulle udbydes.

Evaluering af tilbud

Den 5. november 2004 modtog Forsvarskommandoen tilbud fra IBM, CSC og Siemens. Frem mod januar 2005 gennemførtes en omfattende evaluering af tilbuddene, og i december indstillede Forsvarskommandoen, at Siemens blev valgt som operatør på driften af DeMars. Forsvaret fravalgte samtidig at udlicitere den koncernfælles it-infrastruktur. En sammenligning af de tre tilbud med forsvarets nuværende gennemsnitsomkostninger viser, at udlicitering af den koncernfælles it-infrastruktur som minimum ville resultere i en omkostningsforøgelse på lidt under 40 pct. Med en så betydelig omkostningsstigning ville det i den foreliggende situation ikke være rentabelt at indgå aftale om udlicitering af den koncernfælles it-infrastruktur. Opgørelsen af forsvarets gennemsnitsomkostninger forbundet med driften af it-infrastrukturen blev gennemgået og verificeret af PA Consulting. Endvidere understøttes tallene af en undersøgelse foretaget af Gartner Group.

Boks 10.2

Årsagerne til manglende udlicitering af øvrige interne it-drift

Ifølge PA Consulting Group kan årsagerne til, at en udlicitering af it-infrastrukturen ikke er tilstrækkelig attraktiv, hovedsageligt tilskrives:

"At forsvarets sikkerhedsmæssige krav betyder, at en leverandør ikke har mulighed for at opnå stor-driftsfordele gennem samdrift med andre kunders systemer, at der er lavere lønniveau inden for forsvaret end inden for den civile sektor, at leverandøren dækker sig ind mod de risici, som han påtager sig i forbindelse med bod og andre tab som følge af aftalens bestemmelser om servicegarantier mv., samt at leverandøren skal have en fortjeneste."

Kilde: Brev fra Søren Gade til Folketingets Finansudvalg, København den 17. januar 2005.

Overdragelse

Efter valget af leverandør blev overdragelsen fra IBM til Siemens gennemført. Overdragelsesforretningen var præget af, at det ikke i kontrakten med den afgivende leverandør var specificeret, hvad der forventes i forbindelse med overdragelse til en ny leverandør. Den afgivende leverandørs forpligtelser blev i dette tilfælde aftalt under forberedelsen af overdragelsen.

Hos den nye leverandør har det været en stor opgave at skulle forhandle kontrakt, overtage opgaven og opbygge egen organisation på meget kort tid, herunder på kortere tid, end man havde forudsat i kontrakten.

Overdragelsen er gennemført som aftalt mellem afgivende leverandør, den nye leverandør og forsvaret.

10.4 Pressens dækning af forløbet

De landsdækkende avisers dækning af forløbet har været begrænset.

Udbuddet gav anledning til en enkelt artikel i januar 2004. I november var der en enkelt kortere artikel om, hvem der havde budt, og en større om Siemens' engagement i norsk forsvar. Yderligere gav valget af Siemens anledning til et par artikler herom omkring årsskiftet. I en række tilfælde var udgangspunktet for artiklen Siemens som virksomhed og forsvaret som eksempel på en stor kunde. Yderligere havde Jyllands-Posten i foråret om forsvarets økonomi generelt i den forbindelse omtalt det forhold, at ikke hele den udbudte opgave blev udliciteret. Børsen havde tilsvarende en større artikel om, at ikke hele opgaven blev udliciteret.

Fagpressen, herunder primært Computerworld og Ingeniøren, har dækket forløbet i forbindelse med beslutningen om udbud og valget af leverandør. Yderligere indgik udbuddet som reference i artikler, der primært handlede om de tre bydere på opgaven, CSC, Siemens og IBM. Ingeniøren bragte i januar 2005 en artikel, hvor der blev givet forklaringer på, hvorfor ikke hele opgaven blev udliciteret.

Ingeniøren bragte i november 2004 en artikel, hvor man mente at vide, at CSC var favorit til at vinde udliciteringen, da forsvaret skulle være "træt" af IBM. CRN bragte i januar 2005 en artikel med en tilsvarende vurdering af forsvarets holdning til IBM. Computerworld refererede artiklen bragt af CRN.

Pressens dækning af forløbet bliver af leverandøren betegnet som overraskende begrænset givet opgavens størrelse. Bestilleren finder tilsvarende dækningen begrænset og hæfter sig ved, at særligt artiklen om, at CSC var en favoritleverandør, var misvisende. Bortset herfra ser begge parter dækningen som repræsentativ for forløbet, som de oplevede det.

Forsvarskommandoens kommunikationsarbejde

Pressens dækning af forløbet bliver af leverandøren betegnet som overraskende begrænset givet opgavens størrelse. I lyset af de øvrige cases i denne rapport kan det bemærkes, at der indgår en potentiel medarbejderoverførsel af et område, der ikke tidligere har været sendt i udbud. I den forbindelse kan det videre bemærkes, at medarbejderne var skeptiske over for nytten af et udbud, og den udbydende organisation havde foretrukket at afslutte den nævnte centralisering før udbuddets gennemførelse. På den baggrund kan det undre, at presseomtalen ikke har været mere betydelig i forberedelsesforløbet. Dertil kommer, at der var tale om en potentielt meget stor opgave, der endte med ikke at blive udliciteret. Der kunne således potentiel have været en "sag".

I Forsvarskommandoen vurderer man, at der er en række grunde hertil: For det første finder man, at der ikke er noget spektakulært ved forløbet. For det andet vedrører forretningen et teknisk område, som derfor ikke har almen interesse. For det tredje opfatter man personalet som loyale over for beslutninger og organisationen generelt, hvorfor Forsvarskommandoen ikke finder, at der er tradition for, at medarbejderne går i pressen med forhold, de er utilfredse med. For det fjerde henviser man til pressearbejdet.

Forsvarskommandoen oplyser, at pressearbejdet i forhold til den her omfattede udbudsforretning ikke afviger fra pressearbejdet i forsvaret i øvrigt. Sammenlignet med presse- og kommunikationsarbejdet i de andre eksempler, der indgår i denne rapport, er der imidlertid tale om en noget mere struktureret indsats.

Forsvarskommandoens kommunikationsstrategi er bygget op omkring to grundregler og seks overordnede principper.¹ De to grundregler er som følger: "Ingen beslutninger uden kommunikationsovervejelser" og "medarbejderne først". Strategien bygger endvidere på, at intern og ekstern kommunikation hænger sammen. Strategien, som er under implementering, indebærer, at kommunikation skal indtænkes i alle beslutninger og aktiviteter i henseende til:

- Interne og eksterne interessenter
- Interessenternes vurderinger og informationsbehov
- Hovedbudskaber
- Medievalg
- Timing mv.

Strategiens første hovedprincip kommer bl.a. til udtryk ved en forholdsvis omfattende udsendelse af nyheder på Forsvarskommandoens hjemmeside, jf. oplistningen i nedenstående boks. Således ses, at der i forbindelse med alle kritiske beslutninger og

¹ Kilde: Buntzen, Jane og Hans-Christian Mathiesen, Hvor svært kan det være?, Corporate Communication, Børsens Ledeshåndbøger.

ændringer i forløbet udsendes en meddelelse. Dog bemærkes, at der er udsendt en nyhed i forbindelse med påbegyndelsen af udbudsforretningen.

Boks 10.3
Pressemeddelelser fra Forsvarskommandoen
Således har Forsvarskommandoen udsendt følgende pressemeddelelser:
<ul style="list-style-type: none">• "It-udlicitering udskydes – Forsvarskommandoen har besluttet at udskyde udsendelse af udbudsmaterialet vedrørende it-udlicitering" (19/5/04).• "Forsvarets it-udlicitering udskudt – Forsvarskommandoen har udskudt udsendelse af udbudsmaterialet grundet opgavens omfang og kompleksitet til 2. august 2004. Kontrakten forventes imidlertid stadig indgået i år" (28/5/04).• "Fem firmaer kæmper om ordre – Forsvarskommandoen har i dag udsendt udbudsmateriale vedrørende den igangværende udbudsforretning for it-udlicitering. Fem firmaer skal nu give deres tilbud på opgaven" (2/8/04).• "Tre firmaer kæmper om ordre – Først var der fem firmaer, nu er der tre tilbage, som kæmper om ordren på forsvarets it-drift og -vedligeholdelse. En opgave, som også skal løses under internationale operationer" (5/11/04).• "Endnu ingen beslutning om it-leverandør – Nyhedsmagasinet Ingeniøren bringer i dag en artikel om forsvarets igangværende it-udlicitering" (19/11/04).• "Siemens A/S vinder forsvarets it-udbud – Forsvaret har valgt Siemens til at varetage drift, vedligeholdelse og videreudvikling af DeMars. De øvrige udbudte it-systemer skal forsvaret fortsat selv stå for" (17/1/05).
Kilde: www.fko.dk .

Der er desuden i foråret 2004 ved to lejligheder blevet orienteret om udbudsforretningen på tv-kanalen DK4, hvor der regelmæssigt er udsendelser, hvor der orienteres om forsvaret.

Det andet princip – medarbejderne først – kommer til udtryk i en omfattende information over for de berørte medarbejdere som omtalt i afsnittet ovenfor. Yderligere kommer det til udtryk ved en klar intern angivelse af, hvordan medarbejderne kan forholde sig til eventuelle henvendelser udefra om forretningen, jf. nedenstående interne kommunikationsnotits. Herved kommer også grundopfattelsen om, at intern og ekstern kommunikation hænger sammen, til udtryk.

Boks 10.4**Kommunikationsnotits på forsvarets intranet om udbudsforretningen****Emne:** Forsvarets it-udlicitering**Pressepolicy:** Semi-aktiv**Talsmand:** FKO-CHITUD Bent Brundtø**Baggrund:**

Forsvaret valgte i begyndelsen af 2004 at udbyde to it-opgaver i offentligt udbud.

De to opgaver var:

1. Drift, vedligehold og videreudvikling af DeMars (Dansk Forsvars Management og Ressourcestyringssystem)
2. Drift, vedligehold og videreudvikling af den koncernfælles it-infrastruktur.

DeMars' drift og vedligehold er en genudlicitering, da denne del har været udliciteret siden projektets start.

Tre firmaer afgav tilbud på opgaverne: CSC Danmark A/S, IBM Danmark A/S og Siemens A/S. Firmaet PA Consulting har rådgivet forsvaret med udliciteringsopgaven, og Kammeradvokaten har ydet juridisk bistand.

Efter evaluering af tilbuddene blev firmaet Siemens A/S valgt som ny leverandør til DeMars-opgaven, fordi de gav det økonomisk mest fordelagtige tilbud for forsvaret.

Tilbuddene på den resterende opgave med drift, vedligehold og videreudvikling af den koncernfælles it-infrastruktur var ikke økonomisk attraktive. Forsvaret har derfor fravalgt at udlicitere denne opgave.

Kontrakten med Siemens A/S vil løbe i fire år med mulighed for at blive forlænget i to gange et år.

Budskab:

- Forsvaret har efter evaluering af tilbud på it-udlicitering valgt Siemens A/S som ny leverandør til drift, vedligehold og videreudvikling af DeMars.
- Siemens A/S afgav det økonomisk mest fordelagtige tilbud i forhold til de øvrige tilbudsgivere.

Drift, vedligehold og videreudvikling af den koncernfælles it-infrastruktur var ikke økonomisk attraktiv, hvorfor forsvaret fortsat selv vil løse denne opgave.

10.5 Erfaringer**Offensiv pressehåndtering**

Den primære erfaring, der kan drages af forløbet, er formentlig, at en god og offensiv pressehåndtering kombineret med effektiv intern kommunikation er gode redskaber i en risikohåndtering i forhold til pressen.

En presserelateret erfaring er yderligere, at bestillere orienterer sig om aktuelle og potentielle leverandører gennem omtalen heraf i pressen. Aktuelle og potentielle leverandører må derfor håndtere eventuel negativ mediemæssig omtale over for bestiller og kan med fordel bruge pressen til positivt at positionere sig.

Politisk fremdrift

Sagen eksemplificerer herudover, hvor udfordrende det er at finde den rette balance mellem fremdrift og politisk pres for udlicitering på den ene side og hensynet til den berørte organisation, medarbejderne og de tekniske udfordringer med udformning af kravspecifikation på den anden side. Således var det formentligt urealistisk, at der på den givne tid kunne udarbejdes fuldt dækkende kravspecifikationer mv. for den interne it-drift. På den anden side var det klart, at området ikke ville blive sendt i udbud på dette tidspunkt uden eksternt pres fra ministeren.

Med den meget betydelige merpris for opgavevaretagelse i forbindelse med ekstern drift illustreres samtidig betydningen af det økonomiske incitament.

Usikkerhed og højere priser

Samtidig viser denne del af forløbet også, at usikkerhedsmomenter i en kravspecifikation indebærer højere priser i det afgivne tilbud, eftersom leverandører må gardere sig mod økonomiske risikomomenter.

Kontraktlige forpligtelser i forbindelse med overdragelser

I forlængelse af erfaringerne med overdragelsesforretningen peger både leverandør og bestiller på betydningen af, at vilkårene for overdragelse fra én leverandør til en anden specificeres i kontrakten med leverandøren. Herunder bør indgå den afgivende leverandørs forpligtelser i henseende til information og assistance til den overtagende leverandør. Noget tilsvarende kan formentlig med fordel indarbejdes i henseende til eventuel efterfølgende insourcing.

Det skal bemærkes, at disse forpligtelser fremadrettet fremgår af den kontrakt, der er indgået mellem forsvaret og Siemens.

11. Risici og risikostyring

En *risiko* kan defineres som en mulig fremtidig begivenhed, som vil have en negativ indflydelse på realiseringen af en given aktørs målsætninger. En risiko kan beskrives ved sandsynligheden for, at begivenheden indtræffer, og de konsekvenser, begivenheden vil have. *Risikostyring* kan defineres som identifikationen og vurderingen af risici samt beslutninger om, hvordan risici skal håndteres og eventuelt reduceres.

Nedenfor er oplyst de risici, der kan identificeres på baggrund af de syv cases, samt en række handlinger, som kan reducere risici ved udbud. De identificerede risici er samlet i fire grupper, som vedrører henholdsvis karakteren af den udbudte opgave, bestillerens forberedelse, pressehåndteringen og udliciteringsprocessens praktiske gennemførelse.

I overensstemmelse med baggrunden for denne analyse er de identificerede risici og forslag til risikostyring orienteret mod, hvordan det kan undgås, at der opstår alvorlige problemer og offentlige skandaler. Skønt disse risici har betydning også for brugeroplevet kvalitet, effektivitet, medarbejdertilfredshed og positive dækningsbidrag for leverandørerne, er de ikke i første række rettet direkte mod disse forhold.

Da der er tale om generelle risici og forslag til risikostyring, er beskrivelsen af overordnet karakter. En mere konkret risikodiskussion findes i forbindelse med de enkelte casepræsentationer i kapitlerne 4-10.

11.1 Karakteren af den udbudte opgave

Overtagelse af eksisterende institutioner

Risiko: Udliciteringer, som indebærer overtagelse af eksisterende institutioner og ansatte, er mere risikofyldte end udliciteringer, som indebærer nyetableringer. Medarbejdere, der skal overdrages, er ofte utrygge ved situationen, ligesom brugere ikke altid værdsætter forandringer. Dertil kommer, at skift i procedurer og økonomiforvaltning kan indebære problemer med lønudbetalinger og økonomistyring i øvrigt.

Risikostyring: Det er afgørende, at den private leverandør formår at vinde overdragede medarbejders tillid og opbakning. Information og inddragelse er midler hertil, men dertil kommer, at særligt fagprofessionelle grupper i vidt omfang binder tillid op på ledelsens faglige indsigt og formåen.

Leverandørens ledelse må derfor besidde ikke alene ledelsesmæssige kompetencer, men også faglig indsigt på det område, udliciteringen vedrører.

For bestilleren er rettidig og redelig information i forbindelse med beslutning om udbud og udlicitering et redskab til at reducere medarbejdernes usikkerhed.

For både bestiller og leverandør er det af betydning, at medarbejderne har mulighed for at komme til orde internt i organisationen, så ekstern kommunikation gennem pressen ikke bliver den eneste kanal til at kommunikere utilfredshed.

Faglige tilhørsforhold og overenskomstaftaler skal tidligt håndteres og i tæt dialog med de involverede organisationer.

Nye markeder

Risiko: Nye markeder er mere risikofyldte end eksisterende markeder. Det er der en række grunde til:

- Der er ikke eksempler på kontrakter, man kan læne sig op ad som bestiller, så der kan være uklarhed om, hvordan kvalitetsstandarder skal fastsættes, og hvilke incitament der vil virke mest hensigtsmæssigt
- Markedspotentialet kan være for småt til, at flere leverandører kan etableres, og derved udebliver konkurrencen
- Leverandører har ikke nødvendigvis oparbejdet den fornødne kompetence, og virksomhederne vil ikke nødvendigvis have opbygget en organisation, som er velegnet til at varetage opgaven
- Yderligere vil det forhold, at der er tale om en nyskabelse, skærpe pressens interesse for udliciteringen, hvorfor fejltolerancen er meget lavere end på etablerede markeder.

Samlet er der for leverandør og bestiller tale om, at man påtager sig betydelige omkostninger ved at være de første aktører på et nyt marked.

Risikostyring: Bestiller og leverandør må derfor blive enige om, hvordan fejl og mangler og pressens dækning heraf skal håndteres. Dette er beskrevet nærmere i afsnit 11.3. Ved udliciteringer på områder, hvor hverken bestillere eller udbydere har erfaring, bør der være tid til, at parterne opbygger en tilstrækkelig intern organisation til den nye opgavevaretagelse og kontraktstyring.

På nye markeder kan bestilleren med fordel indføre genforhandlingsklausuler, hvis kontrakten skulle vise sig at indeholde uventede incitamentsvirkninger, eller der i øvrigt opstår uforudsete forhold omkring udliciteringen.

På nye markeder uden flere potentielle leverandører kan der være risiko for, at et offentligt monopol erstattes af et privat monopol. Her kan bestilleren (ved større opgaveområder) vælge at udlicitere dele af driften for derved at bevare et konkurrence-sammenligningsgrundlag samt sikre fastholdelsen af intern produktionsviden.

Udlicitering af større opgaver på nye områder kan deles op i etaper med indlagte erfaringsopsamlinger.

Store og komplekse udbud

Risiko: Store og komplekse udbud indebærer større risiko for, at det går galt, end små udbud. Ved de større og komplekse udbud bliver behovet for tid til forberedelse, kontraktindgåelse og overdragelse eller opstart større. Korte tidsfrister – som er sædvanlige i den offentlige sektor – udgør en betydelig risiko for, at de annoncerede fordele ved udbuddet ikke realiseres. Yderligere kan komplekse udbud udgøre en risiko, i og med kvalitet og succes kan være vanskelig at måle, og dermed kan det være udfordrende at udforme kontrakter.

Risikostyring: Hvis muligt kan store og komplekse udbud deles op i etaper som også anbefalet i forbindelse med nye markeder. Derudover bør der gives særlig megen tid til forberedelse af udbuddet, tilbudsafgivelse, evaluering og idriftsættelse/overdragelse. Herunder bør bestilleren særligt være opmærksom på, at det tager tid for leverandøren at opbygge den fornødne organisation internt i virksomheden.

11.2 Bestillerens forberedelse og håndtering

Sammenblandede roller

Risiko: I forbindelse med udbud på områder, der tidligere har været varetaget af den udbydende myndighed, kan det forekomme, at rollerne er sammenblandede. Således kan det forekomme, at bestillerens egen virksomhed eller institution også afgiver bud. I den forbindelse kan det forekomme, at bestiller- og udførerfunktionen organisatorisk er sammenvævet. På trods af de retlige rammer for adskillelse i forbindelse med et eget bud kan sammenblandingen beklikke bestillerenhedens uvildighed. Yderligere kan uklarheden om roller resultere i udbud med megen fokus på de eksisterende produktionsprocesser frem for fokus på servicemål. Derved fratages en ny leverandør potentielt muligheden for gennem innovation at udvikle nye processer i forhold til at understøtte de samme mål.

Risikostyring: Organisatorisk adskillelse af bestiller- og udførerfunktioner i den offentlige sektor i en periode forud for et udbud kan være med til at klargøre rollerne. Herunder kan en forberedelsesfase af længere varighed, hvor den leverende enhed i den offentlige sektor styres efter en kontraktstyringsmodel, være med til at understrege forholdet.

En organisatorisk og regnskabsmæssig adskillelse af bestiller og udførerorganisationen internt i den offentlige sektor forud for et udbud vil også lette og måske øge troværdigheden af omkostningsopgørelserne i forbindelse med eventuelle egne bud på opgaven.

Uafklarede personaleforhold

Risiko: Uafklarede personaleforhold som eksempelvis uddannelse, rekruttering og vilkår for tjenestemænd udgør en risiko, fordi uklarheden kan indebære, at ansvaret for en given risiko ikke er placeret, og at den derfor ikke håndteres hensigtsmæssigt. Yderligere kan uafklarede forhold indebære, at tilbudsgivere afgiver tilbud med højere priser for at kunne imødegå risici.

Risikostyring: Det bør for parterne være klart, hvilke risici der er på personalesiden, og hvem der bærer – og skal betale – for risikoen. Særligt må leverandører identificere risici og indregne disse i prissætningen. I den forbindelse kan bestilleren vurdere, hvilken part der bedst og billigst bærer personalerisici i forbindelse med overdragelsesforretninger. Formentlig vil tjenestemandrelaterede problemstillinger med fordel kunne håndteres af den offentlige part.

Nogle forhold vil ikke altid kunne forudses, fx hvor mange tjenestemænd der vil tage imod tilbud om en overflytning til en privat arbejdsgiver. Her er forarbejdet dog afgørende for, at interessenterne hurtigt kan danne sig et overblik over konsekvenser 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 bestillere og leverandører. Manglende opbakning indebærer yderligere, at der vil være aktører, som har en interesse i at fremme en pressedækning af negative forhold omkring udliciteringen.

Risikostyring: I de fleste sammenhænge vil det for bestillere og leverandører ikke umiddelbart være muligt at ændre på holdninger i det relevante politiske organ.

For både bestiller og leverandør bør det overvejes, hvordan fejl og mangler i opgavevaretagelsen kommunikeres og korrigeres.

Yderligere bør bestilleren overveje, om en politisk uenighed vil indebære omkostninger og udfordringer af en karakter, der gør, at ulemperne ved et udbud overstiger fordelene.

Uklare målsætninger

Risiko: Uklare målsætninger hos bestiller om formålet med udbuddet indebærer en risiko for såvel bestiller som leverandør for utilfredshed og uklar kommunikation i forhold til brugere og ansatte.

Risikostyring: Basale udliciteringsforhold skal være i orden. Det skal være klart, hvad bestilleren ønsker at opnå, udbudsprocessen skal gennemføres efter reglerne, kravspecifikationer skal udarbejdes, før udbuddet gennemføres, der skal være tid til

at forberede udbuddet på bestillersiden, og der skal være tid til, at leverandørerne kan udarbejde gennemarbejdede tilbud osv. Ansvar herfor kan alene varetages af bestilleren.

11.3 Pressedækning

Fejl og mangler i opgavevaretagelsen

Risiko: Pressens dækning af udlicitering vedrører enten politiske, principielle og ideologiske overvejelser eller konkrete forhold omkring et udbud, herunder især forhold omkring brugeroplevelset kvalitet, administrative forhold, medarbejdernes forhold mv. Det er sjældent, at forhold omkring en udlicitering, der er sat i drift, omtales i pressen, uden at der er reelle konkrete forhold for brugere eller ansatte, som pressen kan omtale. Da pressen rapporterer på konflikter, og da udlicitering som udgangspunkt er en interessant ramme om en sag, indebærer fejl og mangler i opgavevaretagelsen en større risiko, end de tilsvarende fejl ville gøre, hvis de blev begået i offentlig varetagelse.

Risikostyring: Løbende ekstern information kan reducere mytedannelse i pressen. Særligt kan det være en fordel at identificere potentielle historier og gribe pressehåndteringen offensivt an, eksempelvis hvis en udbudsproces forsinkes, hvis der er problemer med lønudbetaling i en overgangsperiode, eller der har været kvalitetsbrist i opgaveløsningen. Der bør med andre ord foreligge en strategi for ekstern kommunikation.

I den forbindelse bør det mellem bestiller og leverandør være afklaret, hvordan man over for offentligheden forholder sig til fejl og mangler, som næsten uvægerligt vil forekomme i enhver opgavevaretagelse.

Således bør det være erkendt, at fejl og mangler vil forekomme, og at de kan tiltrække sig betydelig pressemæssig opmærksomhed. I forlængelse heraf bør parterne over for hinanden have afstemt forventninger til, i hvilket omfang de sammen kan kommunikere med offentligheden, og i hvilket omfang de kommunikerer hver for sig.

Utilfredse medarbejdere

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

Risikostyring: Som nævnt i forbindelse med overdragelse af eksisterende institutioner kan det reducere den pressemæssige risiko, hvor medarbejdere har kanaler til at kommunikere til ledelsen internt, således at ekstern kommunikation ikke bliver det eneste og første valg for medarbejderne.

Leverandørens image

Risiko: Leverandørens image har betydning for pressens dækning og vinkling af en given udlicitering. Hvis leverandøren er kendt i offentligheden, er det mere interes-

sant at skrive om, fordi læserne kan relatere sig til historien. Hvis leverandøren har et dårligt image, vil dette påvirke dækningens vinkling.

Risikostyring: En sortering af leverandører kan finde sted gennem fastsættelsen af udvælgelseskriterierne i udbudsmaterialet. Således kan der lægges vægt på en lang række andre forhold end pris og produktivitet, hvorved det vil være muligt på et sagligt grundlag at frasortere visse typer af virksomheder med et dårligt omdømme. Yderligere er det muligt at lægge vægt på tilbudsgiveres referencer.

Når en leverandør med dårligt omdømme vælges, kan pressens interesser/fokusområder på forhånd afdækkes, og der kan tages højde for disse i fælles interne og eksterne kommunikationsplaner. De "gode historier" bør forudses, og et fælles beredskab bør være planlagt (pressemeddelelser, relevant statistik klar etc.).

11.4 Udliciteringsprocessens praktiske gennemførelse

Udskiftning af nøglepersoner

Risiko: Udskiftning af nøglepersoner på bestiller- eller leverandørside indebærer en risiko. For det første, fordi de elementer i en kontrakt, som er underforstået og taget for givet, ved en udskiftning af nøglepersoner ikke af sig selv viderefremmes. For det andet, fordi en udskiftning kan indebære, at leverandør eller bestiller skifter målsætninger for udliciteringen, herunder eksempelvis vedrørende betydningen af dækningsbidragets størrelse, om udliciteringen skal løbe rundt på kort eller lang sigt, og om man som offentlig bestiller mere fundamentalt er positivt indstillet over for inddragelse af private leverandører eller ej.

Dette forhold gælder, hvis en virksomhed overtages af en anden, men også hvis ledelsen eller den kontraktansvarlige skiftes ud. På bestillerside gælder det ved nyvalg, men også ved andre udskiftninger på ledende poster og af kontraktansvarlige.

Risikostyring: For både bestiller og leverandør bør ændringer hos modparten give anledning til, at man afklarer, hvilken betydning det har for udliciteringen. Misforståelser omkring konkrete kontraktlige forhold – kontraktens implicite elementer – kan håndteres af parterne ved tilstrækkelig videnovertførsel mellem de nye personer og de afgangende. Ved udskiftninger, som indebærer, at en eller begge parter ændrer målsætninger, bør det åbent afklares, om udliciteringen skal bringes til ophør, videreføres inden for den eksisterende kontrakt, eller om der er basis for en genforhandling af kontrakten. Åben kommunikation om ændrede målsætninger – som en af parterne ønsker at realisere – er under alle omstændigheder et vigtigt element.

Forståelse af det politiske system

Risiko: Leverandører, der ikke forstår det politiske systems mere grundlæggende virkemåde, er en risiko. Dette gælder særligt i forbindelse med udliciteringer, hvor der er mange interessenter, og disse har modsatrettede synspunkter og interesser. I

disse tilfælde kan en sag blive politiseret og omgærdet af pressemæssig interesse på en måde, som ikke kendes i samme omfang fra udliciteringer mellem to private parter. Leverandører, der ikke har en sådan forståelse og evne til at håndtere beslutninger og relationer i en politisk organisation, vil udgøre en risiko, fordi de bliver desorienterede og går ind i udliciteringen uden kendskab til de potentielle transaktionsomkostninger.

Risikostyring: Leverandører bør være opmærksomme på politiske forhold og bestillerens beslutningsveje. Herunder bør leverandører systematisk identificere udliciteringens interessenter og vurdere, hvordan de kan forventes at agere i forhold til udbuddet og udliciteringen. Interessentpleje kan være en nødvendig strategi i et udbud med mange interessenter.

11.5 Parternes risikostyring

Ovenfor er de enkelte risici grupperet efter tema. Som det fremgår af fremstillingen, kan de enkelte risici imidlertid med fordel håndteres af enten bestiller eller udbyder eller af begge parter. I nedenstående tabel er de identificerede forslag til risikostyring grupperet efter, hvem der mest hensigtsmæssigt bør engagere sig i risikostyringen.

Tabel 11.1	
Gode råd om risikostyring	
Aktør	Risikostyringsaktivitet
Bestiller og leverandør	<ol style="list-style-type: none"> 1. Medarbejdere skal informeres rettidigt og redeligt forud for et udbud og i forbindelse med overdragelse af opgavevaretagelsen. 2. Faglige organisationer skal håndteres 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 håndtere situationen.
Leverandør	<ol style="list-style-type: none"> 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	<ol style="list-style-type: none"> 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, tilbudsafgivning, evaluering og idriftsættelse. 13. Udbud på store og komplekse områder og udbud på ny markeder kan med fordel etapeopdeles eller udliciteres delvist. 14. Bestilleren bør organisatorisk opdele bestiller- og udførerfunktion 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 skal gennemføres.

Som det ses, bør en lang række risici styres af både leverandør og bestiller, herunder bør en række risici styres af de to parter i fællesskab. Derudover er der en række forhold, som de to parter som udgangspunkt bedst selv håndterer.

Ansvar for risikostyring påhviler begge parter, hvis risici skal minimeres.

11.6 De vigtigste risici

Med den valgte metode – analyse af et begrænset antal cases på baggrund af interview med nøglepersoner – er det ikke muligt at opstille en komplet rangordning af de identificerede risici. Dog er det muligt på baggrund af, hvor ofte en risiko optræder i de syv cases, og hvilken vægt forholdet tilskrives af de interviewede personer, at

identificere de tre væsentligste risici. På denne kvalitative baggrund er det KPMG's vurdering, at følgende tre risici er blandt de væsentligste:

- Opdyrkelse af nye markeder
- Overdragelse af eksisterende institutioner til en privat leverandør
- Leverandørers manglende forståelse af det politiske system.

En generel erfaring i tillæg til ovenstående er, at hvis private leverandører skal være interesserede i at gå ind på nye markeder, skal det være et langsigtet perspektiv. Det skal med andre ord være sandsynliggjort, at markedet vil udvikle sig, og at der over en længere årrække vil være udbud af et vist volumen.

Leverandører skal oparbejde knowhow/kompetencer, etablere en organisation og ofte investere i fysiske aktiver. På visse meget kapitaltunge områder er et langsigtet perspektiv særligt af betydning for at kunne tiltrække leverandører. Det langsigtede perspektiv har yderligere betydning på områder, hvor der kan være en fordel i at tiltrække internationale virksomheder, der ikke i forvejen er etablerede i Danmark, og som derfor har yderligere etableringsomkostninger.

12. Sammenligning af pressedækning i Danmark, Norge og Sverige

12.1 Indledning

I dette kapitel foretages en sammenligning af pressens dækning af udlicitering i Danmark, Norge og Sverige. Formålet er at karakterisere pressedækningen i Danmark i forhold til dækningen i andre lande.

Pressedækningen i Sverige og Norge vurderes at være et godt sammenligningsgrundlag i forhold til Danmark, da de tre lande er forholdsvis ensartede i henseende til den offentlige sektors struktur.

I det følgende præsenteres først en statistisk sammenligning af pressedækningen i Danmark, Sverige og Norge. Dernæst beskrives konteksten for udlicitering og pressedækningen heraf i de tre lande hver for sig.

Analysen viser, at

- Der er størst intensitet i pressedækningen i Norge (100 artikler på 197 dage), efterfulgt af Danmark (100 artikler på 377 dage) og Sverige (100 artikler på 593 dage).
- Den danske pressedækning er for tiden præget af omtale af fremtidige udbud og udliciteringer. Der er mange artikler af oversigtsmæssig karakter uden journalistiske vinkler på konflikter og brugeroplevelser. Det er kun få artikler, der giver udtryk for en overordnet negativ holdning til offentlig udlicitering som en (fremtidig) mulighed.
- I Sverige fokuseres for tiden først og fremmest på fejlslagne udbudsprocesser i forbindelse med udlicitering. Problemerne bunder i såvel proceduremæssige fejl som konkurrenceforvriddning. Overordnet set synes der dog at være en positiv holdning til offentlig udlicitering, hvor der kan opnås gevinster herved.
- Den intense norske pressedækning af udlicitering kan i nogen grad tilskrives det forestående valg til det norske parlament. En stor del af de offentliggjorte artikler er debatindlæg, lederartikler og politiske kommentarer. Der er en nogenlunde ligelig fordeling med hensyn til den grundlæggende holdning til offentlig udlicitering som (politisk) ideologi.

Kortlægningen er baseret på udtræk og kodning af de seneste 100 offentliggjorte artikler om udlicitering i landsdækkende aviser i hvert af de tre lande. Yderligere er der gennemført interview med personer i Norge og Sverige, der har særligt kendskab til udlicitering i de pågældende lande. Den anvendte metode er nærmere beskrevet i appendiks B.

12.2 Statistisk sammenligning af de tre lande

Ud fra den foretagne kodning af de i alt 300 artikler kan der laves en overordnet sammenligning af pressedækningen i Danmark, Sverige og Norge.

Intensitet

Der er forskel på, hvor intenst udlicitering dækkes i de tre lande.

Det synes særlig interessant, at de 100 artikler er bragt inden for 197 dage i Norge, 377 dage i Danmark og tilsvarende 593 dage i Sverige.¹ Der kan altså konstateres en stor spredning i, hvor intens pressedækningen vedrørende udlicitering er i de tre lande.

Hovedemne eller biemne

I nedenstående tabel er vist, om udlicitering er hoved- eller biemne i de analyserede artikler.

Af tabellen ses, at der i Danmark og Sverige er en meget ensartet vægtning af artikler opgjort på denne måde. Til sammenligning er der til gengæld i Norge en noget større tendens til, at udlicitering ikke er hovedemnet for den pågældende artikel. Næsten 60 pct. af de norske artikler har dog stadig udlicitering som hovedemne.

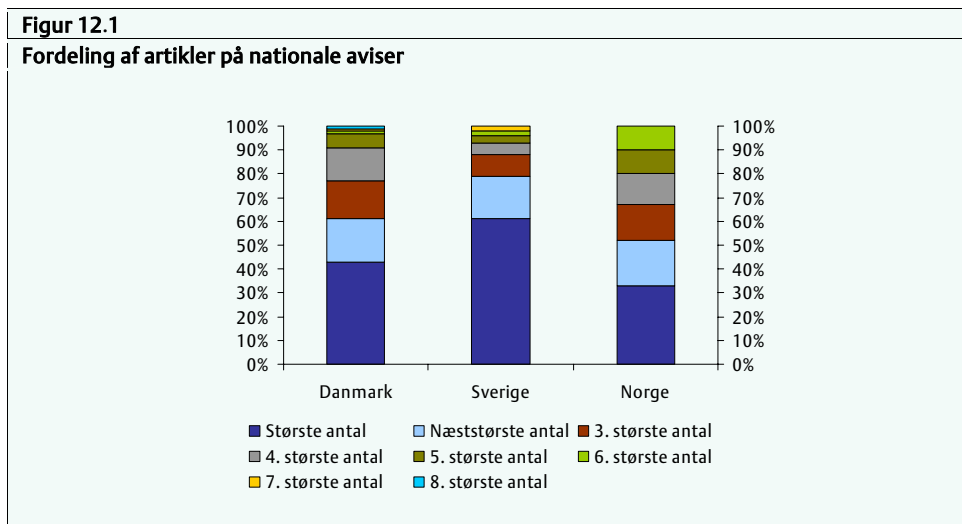
Relevans af artiklerne i forhold til udlicitering	Danmark	Sverige	Norge
Hovedemne	77	78	59
Biemne	23	22	41

En del af den tilsyneladende mere intense norske pressedækning kan derfor tilskrives, at man oftere berører udlicitering som emne i forbindelse med dækningen af andre emner. Endvidere spiller det ind, at den pågældende periode i Norge omfatter en valgkamp til Stortinget, hvor udlicitering indgår som tema.

Fordelingen af artikler på aviser

Nedenfor er vist, hvor stor en andel af de analyserede artikler i de tre lande der er trykt i hver enkelt avis.

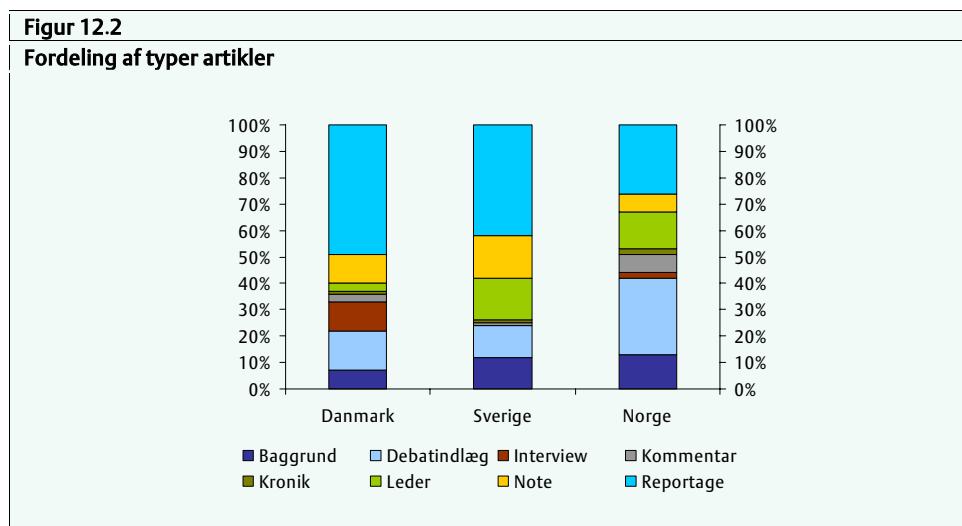
¹ Artikelsøgningen dækker perioden frem til og med uge 33/2005.



Det ses, at der er visse forskelle de tre lande imellem. I Sverige står en enkelt avis – Dagens Nyheter – for næsten to tredjedele af artiklerne. Ydermere er godt og vel halvdelen af den resterende tredjedel af artiklerne bragt af en enkelt anden avis – Kvällsposten. I Danmark er billedet noget mere nuanceret. Her er godt 40 pct. af artiklerne bragt af Børsen, mens tre andre aviser hver bidrager med omkring 15 pct. af artiklerne. I Norge er der en endnu mere jævn fordeling af dækningen blandt de landsdækkende aviser. En enkelt avis – Aftenposten – står bag en tredjedel af artiklerne, mens resten fordeler sig nogenlunde jævnt blandt de øvrige.

Typen af artikler

Fordelingen af type/genre af artikler er ligeledes forskelligartet som illustreret i figur 12.2 nedenfor.



I Danmark er ca. halvdelen af pressedækningen reportagepræget, hvor omtalen af udlicitering sker som en del af nyhedsformidlingen. Medtages de kortere noter, udgør dækningen 60 pct. Den øvrige dækning sker primært via interview, baggrundsartikler og debatindlæg, hvorimod udlicitering kun i ringe omfang omtales i ledere, kronikker og kommentarer.

I Sverige er billedet med hensyn til reportager og kortere noter med en samlet dækning på næsten 60 pct. meget ensartet i forhold til Danmark. Derimod har udlicitering langt større fokus i avisernes/dagbladernes ledere, som repræsenterer godt 15 pct. af dækningen. Den resterende del af artiklerne er nogenlunde ligeligt fordelt mellem debatindlæg og baggrundsartikler.

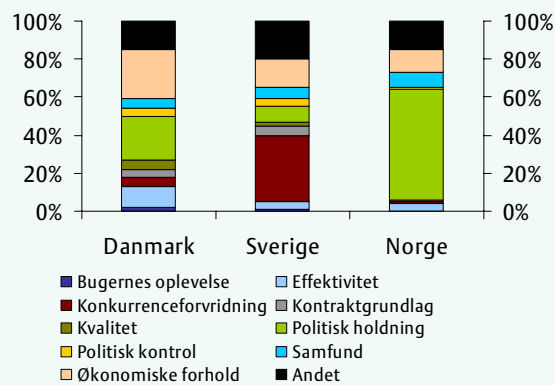
I Norge har nyhedsdækningen via reportager og noter langt fra samme dominerende rolle og står samlet kun for en tredjedel af pressedækningen. Derimod har debatindlæggene med ca. 30 pct. en meget markant rolle i de norske aviser, og som i Sverige tegner ledere sammen med kommentarer sig derudover for en pæn andel af den øvrige pressedækning.

Indhold

Med hensyn til indholdet af artiklerne vedrørende udlicitering er der store variationer mellem landene.

Figur 12.3

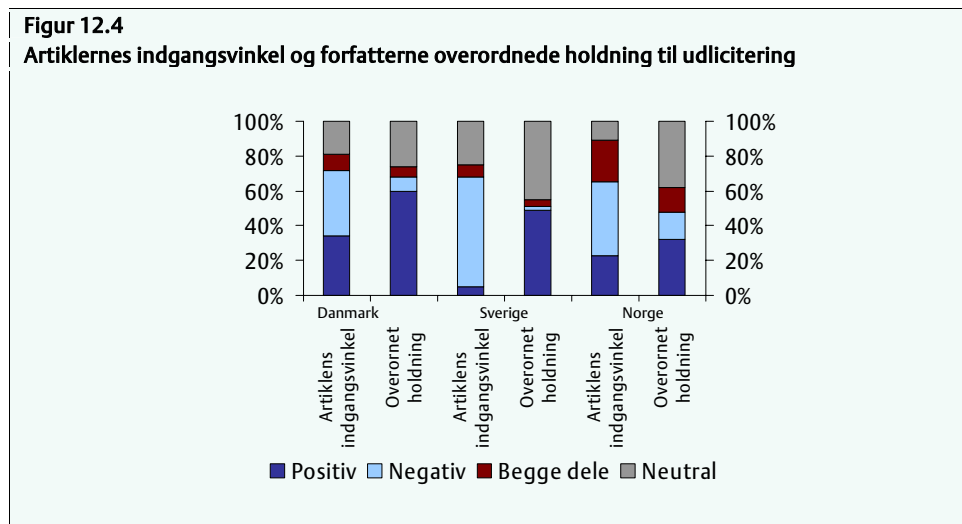
Fordeling af emner i artiklerne



Som det kan ses i figur 12.3, er dækningen i Danmark i nogen grad præget af politiske holdninger og især økonomiske forhold, som tilsammen er temaet i mere end halvdelen af alle artikler. Diskussion af effektivitet er hovedtema i godt 10 pct. af tilfældene, mens ingen af de øvrige emner kan siges at have særlig opmærksomhed i de danske aviser ("andet" dækker over alle emner, der ikke er specifikt kategoriseret).

Den svenske dækning tager derimod oftest udgangspunkt i konkurrenceforvridding, herunder manglende efterlevelse af de lovgivningsmæssige retningslinjer for udlicitering, som er hovedtema i hele 35 pct. af artiklerne. Herudover skiller økonomiske forhold som emne sig ud med en andel på 15 pct. Det er værd at bemærke, at de politisk prægede artikler kun repræsenterer en meget lille del af avisernes dækning.

I Norge er det artikler med politiske holdninger, som tegner sig for næsten 60 pct. af dækningen. Derudover står økonomiske forhold som tema for godt 10 pct., mens de øvrige emner kun er hovedtema i meget begrænset omfang. I forhold til især Sverige er konkurrenceforvridding kun et meget marginalt berørt emne.



Vurdering

Endelig kan der ses på, hvad indgangsvinklen bag offentliggørelsen af artiklen er, sammenholdt med artiklens forfatters egen holdning til udlicitering og eventuelle hensigt med artiklen.

Figur 12.4 illustrerer, at der i Danmark er en ligelig fordeling mellem, hvorvidt artiklerne har en positiv eller negativ indgangsvinkel i forhold til udlicitering. En sammenligning med forfatterens egne overordnede holdninger til udlicitering viser, at der i langt højere grad er en positiv stemning over for udlicitering. Faktisk har hele 60 pct. af artiklerne en overordnet positiv holdning til udlicitering, mens der kun er en decideret negativ holdning i mindre end 10 pct. af artiklerne. I ca. 25 pct. af artiklerne giver forfatteren ikke udtryk for nogen holdning til udlicitering, dvs. der viderefremidles udelukkende en "historie".

I Sverige er det i overvejende grad negative historier, der er indgangsvinklen til artiklerne. Således tager næsten to tredjedele udgangspunkt i negative problemstillinger. Kun 5 pct. af artiklerne er decideret positive i deres indgangsvinkel. Som i Danmark er der modsat en langt mere positiv overordnet holdning til udlicitering fra forfatterens side (knap 50 pct.), om end en næsten lige så stor del forholder sig neutralt til kritikken. Langt størsteparten af de 100 svenske artikler omhandler problemstillinger vedrørende manglende overholdelse af de lovgivningsmæssige retningslinjer for udlicitering (herunder konkurrenceforvriddning ved bevidst forfordeling af leverandører, jf. også figur 12.3), hvor forfatteren enten giver udtryk for irritation over de dermed mistede gevinster og effekter ved udlicitering, eller hvor de lovgivningsmæssige uregelmæssigheder blot formidles som en del af nyhedsstrømmen (dvs. uden forfatteren nødvendigvis er negativt indstillet over for udlicitering).

I den norske pressedækning er indgangsvinklen i nogen grad sammenlignelig med den danske. Dog er der med godt 40 pct. lidt flere negativt vinklede historier, mens den positive andel er på knap 25 pct. Angående forfatterens overordnede holdning til udlicitering er der i Norge et noget mere nuanceret billede sammenholdt med Danmark og Sverige. Godt 30 pct. udtrykker en positiv holdning, mens næsten 40 pct. udtrykker sig i negativ retning, hvilket er langt højere end både Danmark og Sverige. En del af forklaringen skal givetvis findes i det store antal debatindlæg og artikler med politiske holdninger, som netop præger den norske pressedækning i en periode med valgkamp til det nationale parlament.

12.3 Sverige

I det følgende ses først på konteksten for avisernes dækning af udliciteringsrådet i Sverige. Derefter ses nærmere på indholdet af de 100 analyserede artikler fra svenske aviser. Fremstillingen bygger dels på kodningen af de 100 artikler, dels på interview med en række personer i Sverige med særligt indblik i udliciteringsområdet.

Historisk udvikling og status

Sverige er som Danmark præget af en decentral offentlig sektor. Det indebærer, at beslutninger om udbud og udlicitering i vidt omfang træffes af kommunalbestyrelser og regionerne (län) inden for rammer sat af national lovgivning.

I 1980'erne startede en debat om udlicitering i Sverige, og de første forsøg blev igangsat på børneområdet. Den daværende statsminister erklærede sig imidlertid imod *Kentucky Fried Children* og fik standset yderligere udbredelse ved lov. Den pågældende lov blev ophævet af den borgerlige regering i 1991.

Anvendelsen af udlicitering i større omfang blev påbegyndt i 1992-93 og er siden vokset langsomt, men støt. Flere af de interviewede giver udtryk for, at der i disse år er tale om en stagnation, idet udliciteringsomfanget ikke øges nævneværdigt.

Baggrunden for, at udlicitering blev forsøgt fra starten af 1990'erne, var en økonomisk krise, som indebar nedskæringer i de kommunale driftsudgifter og dermed en afsøgning af alternative organisationsformer.

Sammenlignet med Danmark kan det bemærkes, at der i Sverige også forekommer udlicitering på bløde områder som børnepasning, sygehuse, plejehjem og det psykiatriske område. Der er stor forskel på, hvor meget der udliciteres i de enkelte kommuner. Således er omkring 30 pct. af driftsomkostningerne i Stockholm varetaget af private, mens der i andre kommuner slet ikke forekommer udlicitering på nogen områder, herunder også kun i meget begrænset omfang på de tekniske områder.

Generelt er det indtrykket, at større kommuner udliciterer mere end små kommuner. Det har ikke betydning for udliciteringsomfanget, om en kommune har borgerligt eller socialistisk flertal.

Der er ikke registreringsmæssig basis for at opgøre omfanget af udlicitering i Sverige, men Statskontoret skønner, at omkring 6-7 pct. af de offentlige indkøb foretages efter *Lagen om offentlig upphandling*. Statskontoret deler således ikke OECD's vurdering af, at omfanget af udlicitering i Sverige er højt sammenlignet med andre nordiske lande.

Alle interviewede giver udtryk for, at det vil tage lang tid at øge omfanget af udlicitering, og at det i høj grad er et spørgsmål om at ændre tænkemåde blandt relevante interessenter i den offentlige sektor.

Vurdering af pressedækningen

Der har i Sverige været en række skandaler på omsorgsområdet – de såkaldte *vårdskandaler*. Flere af interviewpersonerne i Sverige giver udtryk for, at disse meget omtalte sager har medført en tilbageholdenhed i kommunerne i henseende til udbud og udlicitering på omsorgsområderne. Det skal dog bemærkes, at den seneste sag ligger et par år tilbage.

Som i Danmark er det generelt indtrykket, at kvalitetsbrist hos private leverandører giver mere omtale i pressen end kvalitetsbrist hos offentlige leverandører. Endvidere forholder dækningen sig ikke til, om kvalitetsbrist kan henføres til mangelfuld forbedelse eller kontraktopfølgning hos bestilleren. Yderligere gives udtryk for, at pressen kun i meget ringe omfang rapporterer på gevinster ved udlicitering.

På det seneste har korruption i forbindelse med udbud og udliciteringer været på den pressemæssige dagsorden.

Generelt er det indtrykket, at pressens dækning af udbud og udlicitering er taget af de seneste år. Dog vurderes det, at der fortsat er betydelig dækning i den lokale presse i forbindelse med nye udliciteringer, hvor medarbejderes og brugeres skepsis rapporteres.

Organisationernes rolle

Fagforeningerne i Sverige er generelt neutralt til positive over for udlicitering. LO deler den socialdemokratiske skepsis, men de relevante forbund har en noget mere åben holdning.

Baggrunden for forbundenes neutrale til positive vurdering er primært, at medlemmer, som er blevet overført fra offentlige arbejdsgivere til private arbejdsgivere, er tilfredse med de private arbejdsgivere. I flere tilfælde får medlemmerne mere i løn. Medlemmer, som skifter fra den offentlige til den private sektor, forbliver i samme fagforbund.

Arbejdsgiverorganisationerne er generelt meget positivt indstillede over for udlicitering og søger aktivt at fremme sagen.

Supplerende kan peges på, at det svenske *Konkurrensverket* har til opgave at fremme konkurrence i både den private og den offentlige sektor.

Den politiske debat

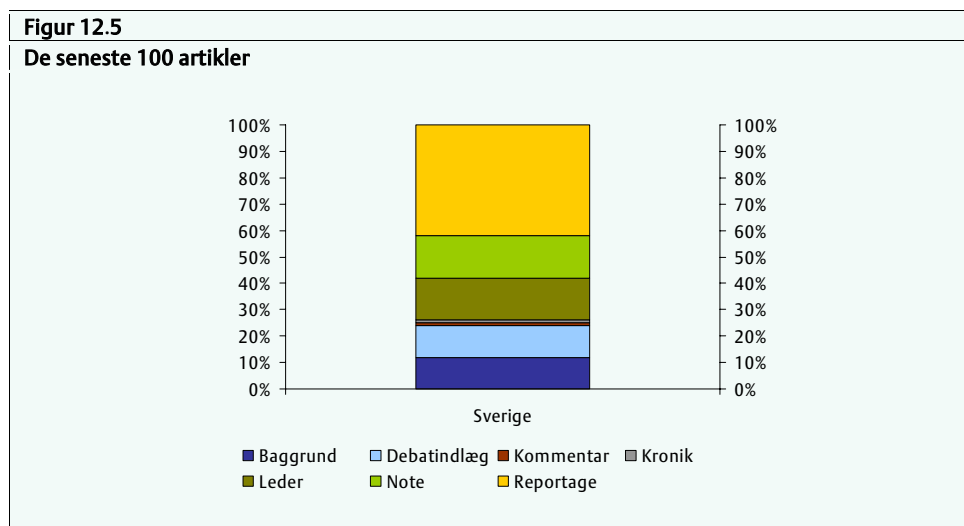
Interviewpersonerne giver udtryk for, at der indgår en række temaer i den politiske debat om udlicitering:

- Debatten er aktuelt præget af en landspolitisk skepsis hos partierne til venstre for midten over for det rimelige i, at private kan tjene penge på omsorg og uddannelse. I den forbindelse diskuteres, om private leverandører har mulighed for *cream skimming* ved alene at behandle de patienter, som kan give det mest positive dækningsbidrag. Mest konkret er denne skepsis kommet til udtryk i den såkaldte "stop lov" fra 2005, som indebærer, at private operatører på udliciterede sygehuse ikke kan anvende overskudskapacitet til at gennemføre privat finansierede behandlinger for eksempelvis forsikringskunder.
- Et udtryk for samme debat er, at venstrepartiet finder, at små virksomheder gerne må operere på skoleområdet, mens store virksomheder ikke må.
- De, der er fortalere for udlicitering, fokuserer for tiden på inddragelse af private leverandører i forbindelse med valgfrihed. Yderligere peges på partnerskaber mellem det offentlige og private (OPP/OPS/PFI etc.) som en mulig organisationsform.
- Et andet aspekt, som specielt fremføres af Konkurrenceverket, er behovet for at adskille det offentliges roller i udbudsprocessen.
- Yderligere indgår muligheden for at inddrage udlicitering som en måde at skabe vækst på, idet private operatører på omsorgsområderne potentielt vil kunne udvikle sig til internationale virksomheder på området. Udlicitering indgår således (om end perifert) i en globaliseringsdiskussion.

Fokusgruppeundersøgelser indikerer, at svenskerne er positivt indstillede over for udbud og udlicitering på områder, hvor der allerede i dag er tradition for privat inddragelse, men imod på områder, hvor der er tradition for ren offentlig opgavevaretagelse.

De seneste 100 artikler

Først og fremmest underbygger gennemgangen af de 100 senest offentliggjorte artikler om offentlig udlicitering, at pressens dækning af udbud og udlicitering i dag ikke er særligt omfattende. De 100 artikler, som indgår i analysen, er således bragt over en periode på 593 dage, og det er en enkelt avis – Dagens Nyheter – der står for 60 pct. af omtalen.



Det dominerende tema i de 100 artikler er problemer med udbudsprocesser ved udlicitering. Der har været en lang række tilfælde, hvor man fra det offentlige side enten ikke har overholdt de gældende lovgivningsmæssige retningslinjer for udlicitering, eller hvor der decideret anføres påstande om bevidst forfordeling i valget af leverandør (konkurrenceforvriddning). Oftest er dækningen præget af mismod over for de tilsyneladende manglende kompetencer til at gennemføre udbudsprocesser og af bekymring over, at der spildes økonomiske ressourcer på både forlængelse af udbudsprocesser og manglende mulighed for at høste de gevinster, en (korrekt) gennemført udlicitering forventes at ville give.

Der har typisk været flere artikler om samme emne, og problemstillingerne med hensyn til de gennemførte udbudsprocesser vedrører såvel sundheds- og omsorgsområdet som andre sektorer.

De gennemgåede artikler bekræfter også, at der stort set ikke er pressedækning af de cases, hvor en udlicitering har medført målbare gevinster.

Set fra en politisk vinkel giver de gennemgåede artikler ikke nogen entydig understøttelse af den ovenfor nævnte landspolitiske skepsis hos venstrefløjens generelt og i særdeleshed over for udlicitering på omsorgs- og uddannelsesområdet. Det kan skyldes, at der kun har været få artikler med en egentlig politisk indgangsvinkel.

12.4 Norge

I det følgende ses først på konteksten for avisernes dækning af udliciteringsrådet i Norge. Derefter ses nærmere på indholdet af de 100 analyserede artikler fra norske aviser. Som i afsnittet ovenfor bygger fremstillingen dels på kodningen af de 100 ar-

tikler, dels på interview med en række personer i Norge med særligt indblik i udliciteringsområdet.

Historisk udvikling

I 1998 indebar EØS-aftalen, at der blev indført procedureregler for udbud og udlicitering, hvorved udbudsprocesserne fik en fast fælles referenceramme.

Mens udbud og udlicitering gradvist er taget til gennem 1990'erne, er udviklingen på omsorgsområdet begrænset, om end af et større volumen end i Danmark. En enkelt interviewperson er af det indtryk, at udliciteringsomfanget på de enkelte sektorområder er afhængigt af de respektive fagforeningers styrke.

Der foreligger ikke opgørelser over udliciteringsomfanget i Norge. Det er imidlertid interviewpersonernes skøn, at omfanget er mere begrænset end i Sverige og Danmark. Generelt er der udliciteret på det tekniske område, mens udliciteringen på omsorgsområdet er meget begrænset. På det statslige område er der primært udliciteret vedrørende færgedrift og en enkelt togstrækning.

De senere år har debatten centreret om frit brugervalg på de sociale områder, men den faktiske udbredelse er begrænset. Således synes det kun at være i Oslo og Stavanger, at der er gjort forsøg med frit valg på ældreområdet. Generelt er det primært i de større byer, at der er politisk debat i kommunalbestyrelserne og faktisk udlicitering i større omfang.

Pressedækningen og deres betydning

De personer, der er interviewet i Norge i forbindelse med denne undersøgelse, giver udtryk for, at de landsdækkende avisers dækning af udbud og udlicitering generelt er aftaget de senere år. Dog dækker lokale aviser fortsat konkrete udliciteringssager, idet der især fokuseres på temaer som medarbejdervilkår, besparelser og holdninger hos lokale politikere. Yderligere giver afgørelser fra *Klagenemnda for offentlige anskaffelser, KOFA*, anledning til omtale i pressen og navnlig i dele af fagpressen.

Der har i Norge været to til tre sager på ældreområdet, som har fået meget betydelig presse-mæssig omtale. Særligt en sag på det privat drevne *Risenga Bo- og Omsorgssenter*, hvor en beboer døde af tørst, har præget debatten. Således giver flere af de interviewede udtryk for, at netop denne sag har været med til at ændre den generelle holdning i Norge fra neutral eller positiv over for udlicitering på omsorgsområdet til negativ.

Flere interviewpersoner giver udtryk for, at der er politisk tilbageholdenhed i henseende til udlicitering, da gevinsterne er små sammenlignet med omkostningerne, hvis et forløb går galt.

Organisationernes rolle

Fagforeningerne i Norge er generelt imod udlicitering. Flere af de interviewede angiver, at foreningerne virker aktivt for at skabe presse-mæssig opmærksomhed om udliciterede sager. Herunder er især de ansattes løn og arbejdsvilkår i centrum, idet der knyttes an til en større norsk debat om pensionsvilkår for henholdsvis offentligt og privat ansatte.

Medarbejdere, der skifter fra en offentlig til en privat arbejdsgiver, skal skifte fagforening.

Arbejdsgiverorganisationerne er positivt indstillede over for udbud og udlicitering.

Den politiske debat

Der er valg til det norske Storting i efteråret 2005. Generelt er partier til venstre for midten skeptiske over for udbud og udlicitering, mens partier til højre for midten er positive. Udlicitering indgår som et tema i valgkampen.

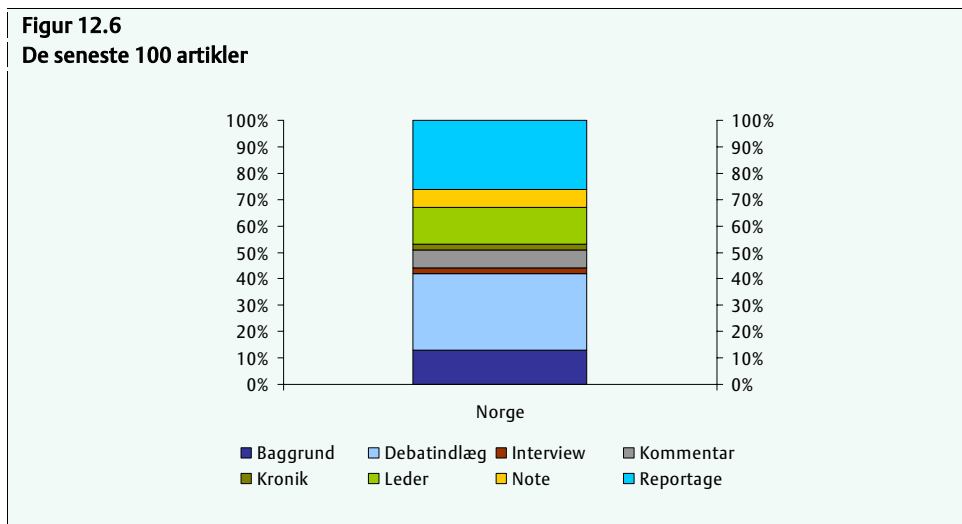
Det er imidlertid primært på omsorgsområdet, at udlicitering er et omdiskuteret emne. På de tekniske områder er debatten meget begrænset, om end der er en vis debat om affaldsindsamling.

Der er en række eksempler på, at et skifte i det politiske flertal i en kommune har ledt til, at kontrakter med private virksomheder ikke fornyes, og at opgaven hjemtages til kommunalt regi.

Som i Sverige er der i disse år fokus på frit brugervalg med inddragelse af private leverandører. Denne debat indgår bl.a. i forbindelse med valgkampen.

De seneste 100 artikler

Det mest iøjnefaldende ved den norske pressedækning af offentlig udlicitering er, at der netop er en intens dækning i pressen. De ovenfor nævnte interviewpersoners forventning om, at pressens interesse for udbud og udlicitering er for nedadgående, understøttes altså ikke (en søgning på omfanget af artikler i tidligere år giver således heller ikke flere søgeresultater). Gennem det seneste år har der i de landsdækkende aviser således været flere end 200 artikler, der har omhandlet offentlig udlicitering.



De gennemgåede artikler bærer i nogen grad præg af, at der er en igangværende valgkamp til det nationale parlament. Pressedækningen er således domineret af debatindlæg, lederartikler og politiske kommentarer, der først og fremmest har en ideologisk indgangsvinkel i forhold til udlicitering.

Den politiske debat er i øvrigt præget af, hvorvidt det norske arbejderparti reelt er for eller imod udlicitering.

Ser man på, hvilke områder der berøres i forhold til mulighederne for udlicitering, er det først og fremmest inden for sundhed og omsorg samt på affaldsområdet. Der refereres dog ikke til mange empiriske erfaringer med sådanne udliciteringer. Fokus er i stedet rettet mod frit brugervalg.

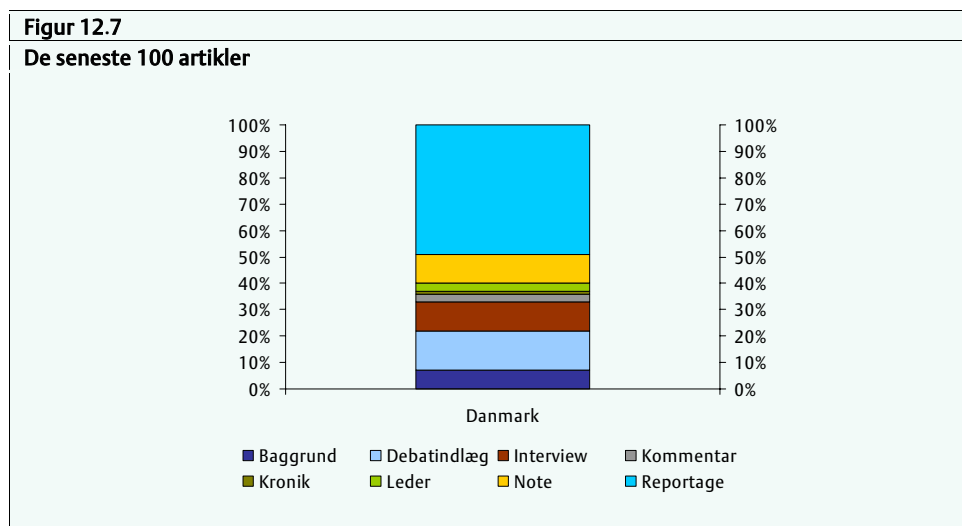
Da nyhedsdækningen generelt har en mindre fremtrædende rolle i pressebilledet, er det vanskeligt at drage yderligere konklusioner ud fra det udsøgte datamateriale.

12.5 Danmark

Da konteksten for Danmark forudsættes bekendt, redegøres i det følgende alene nærmere for de seneste 100 artikler om udlicitering i landsdækkende danske aviser.

De seneste 100 artikler

Helt overordnet er pressedækningen af udlicitering gennem det seneste år (de 100 nyeste artikler i landsdækkende aviser og dagblade er offentliggjort over en periode på 377 dage) præget af én ting: Der behandles forventninger til forestående og fremtidige offentlige udliciteringer.



Det seneste års artikler er præget af oversigtsartikler, som har reportageagtig karakter, men som mangler journalistiske vinkler i forhold til konflikter og brugeroplevelser.

Dækningen er præget af få enkeltstager og en samtidig tendens til et større fokus på politisk prægede indlæg fra både politiske partier og brancheforeninger.

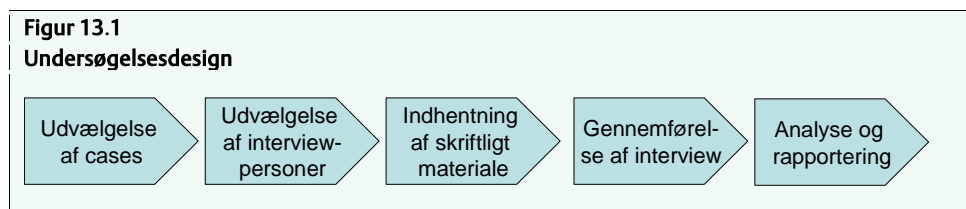
Lidt overraskende kan der ikke konstateres et signifikant fokus på udliciteringer inden for sundheds- og omsorgsområderne, som ellers forventeligt ville have særlig bevågenhed blandt danskerne. En del af forklaringen herfor kan måske findes i de relativt få debatindlæg, fx. i form af læserbreve og kronikker, der har indgået i pressedækningen i perioden.

For en del af de udsøgte 100 artikler gælder det endvidere, at en del historier bunder i en form for gensidig inspiration, således at samme emne er berørt i en del artikler. Således har der ikke været pressedækning af 100 forskellige emner vedrørende udlicitering gennem den 377 dage lange periode.

Generelt set må det konstateres, at der ikke har været en særlig markant pressedækning af offentlige udliciteringer det seneste år.

Bilag 1. Metode for casebeskrivelser

Analysen er gennemført ved et forholdsvis enkelt undersøgelsesdesign som illustreret i nedenstående figur.



Udvælgelse af cases

Udvælgelse af cases har taget udgangspunkt i en åben søgning i artikeldatabasen Infomedia. Denne søgning er suppleret med konsultationer med brancheorganisationer samt Udliciteringsrådets Sekretariat.

Udvælgelse af interviewpersoner og indhentning af skriftligt materiale

Udvælgelsen af interviewpersoner er foretaget ved kontakt til de berørte parter. For hver case er der gennemført to adskilte interview med henholdsvis opdragsgiver og leverandøren.

For hver case er der foretaget udtræk fra Infomedia. Artiklerne har dannet baggrund for den kvalitative beskrivelse af pressedækningen i hver case.

Yderligere er udvalgt tre journalister på baggrund af søgning i Infomedia. Disse er interviewet med henblik på afdækning af arbejdsmetoder og redaktionelle prioriteringer i forhold til udliciteringssager.

Gennemførelse af interview

Interview er gennemført af konsulenter fra KPMG på baggrund af en interviewguide. Interviewene er gennemført som semistrukturerede interview, dvs. med en forholdsvis overordnet spørgeguide. Spørgeguiden svarer i det store og hele til strukturen for hver af de syv casepræsentationer i kapitlerne 4-10. Denne fremgangsmåde er valgt for at afdække også nye læringer i forhold til, hvordan udliciteringer kan gennemføres med succes.

Analyse og rapportering

Det indsamlede skriftlige materiale og interviewnoter er analyseret og præsenteret i denne rapport.

Casebeskrivelserne er sendt til de interviewede til kommentarer og korrektion.

Casepræsentationerne er ikke ledsaget af vurderinger af, "hvem der har ret" i de tilfælde, hvor parterne måtte udlægge forløb m.v. forskelligt. En sådan uafhængig stillingtagen forudsætter langt mere dybtgående analyser og forståelse af de enkelte cases, end det er muligt inden for projektets rammer.

Bilag 2. Metode for sammenligning af pressedækning i tre lande

Analysen er baseret på udtræk af artikler udsøgt blandt landsdækkende aviser og dagblade i de tre lande. I Danmark er der søgt på "udlicitering", i Sverige på "offentliga upphandlingar" og i Norge på "konkurransetsetting".

Artiklerne er udsøgt via følgende kanaler:

- Danmark: Infomedia.
- Sverige: Presstext.
- Norge: ATEKST.

I Danmark er søgningen i Infomedia suppleret med en tilsvarende søgning i Dagbladet Børsens eget artikelarkiv, da dette nyhedsmedie ikke indgår blandt Infomedias kilder. Det er på forhånd antaget, at Dagbladet Børsen har en aktiv rolle i pressens dækning af udlicitering i Danmark, hvilket da også understøttes af det statistiske materiale i det følgende delafsnit herom.

Følgende landsdækkende aviser er medtaget i undersøgelsen:

Tabel 14.1		
Aviser medtaget i undersøgelsen		
Danmark	Sverige	Norge
Berlingske Tidende	Dagens Arbete	Aftenavisen
BT	Dagens Nyheter	Dagbladet
Børsen	Expressen	Dagens Næringsliv
Erhvervsbladet	Kvällsposten	Dagsavisen
Information	Lön&jobb	Kommunal Rapport
Jyllands-Posten	Resumé	Verdens Gang
Kristeligt Dagblad	Veckans Affärer	
Politiken		

De seneste 100 offentliggjorte artikler om offentlig udlicitering i hvert land er udvalgt. Ved at anskue tidshorizonten for antallet af artikler kan der gives en indikation på, i hvor høj grad pressen fokuserer på offentlig udlicitering. Samtidig sikrer et identisk antal medtagne artikler i hvert land, at der er et ensartet statistisk grundlag for en sammenligning af artiklerne med hensyn til indhold m.m.

De udtrukne artikler er gennemgået indholdsmæssigt, hvorefter de er blevet forsynet med en kodning, der danner grundlag for en selektering af artiklernes type, emne, indhold, drejning m.v.

Den udarbejdede kodning er i vidt omfang inspireret af en kodeliste anvendt i *Mediernes Valgkamp – Et forsknings- og formidlingsprojekt om valgkampen i 2005* udgivet af *Morgen* og *MandagMorgen* i marts 2005.

Kodlisten indeholder som overordnede kategorier følgende:

1. Dato for publicering.
2. Navn på den publicerende avis.
3. Artikkens type/genre (baggrundsartikel, debatindlæg, interview, kronik, leder, note eller reportage/nyhed).
4. Artikkens emne (brugernes oplevelse, effektivitet, konkurrenceforvridning, kontraktgrundlag, kvalitet, politisk holdning, politisk kontrol, samfund, økonomiske forhold eller andet).
5. Relevans i forhold til udlicitering (hovedemne eller biemne).
6. Artikkens vinkel i forhold til udlicitering (positiv, negativ, begge dele eller neutral), dvs. hvad er baggrunden for artiklens tilblivelse.
7. Artikkens (journalisten/skribentens) overordnede grundholdning til udlicitering (positiv, negativ, begge dele eller neutral), dvs. om journalisten/skribentens egen overbevisning om, hvorvidt udlicitering som ideologi er positivt eller negativt, kan aflæses af artiklen.

I forhold til kategorierne 6 og 7 kan det bemærkes, at der ofte vil være forskel i kategoriseringen for samme artikel. Eksempelvis forekommer det, at en artikel er skrevet ud fra en negativ indgangsvinkel, men hvor skribenten videre i artiklen søger at argumentere positivt for udlicitering.

Den foretagne kodning af artiklerne set i forhold til punkterne 6 og 7 vil endvidere være forbundet med en vis subjektivitet, da kategoriseringen nødvendigvis vil være afhængig af researcherens opfattelse af vurderinger foretaget af artiklens forfatter.