

Fra få til mange leverandører

Øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service

Maj 2003

Finansministeriet
Økonomi- og Erhvervsministeriet
Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Socialministeriet
Undervisningsministeriet
Kommunernes Landsforening
Amtsrådsforeningen

Fra få til mange leverandører **Øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service**

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Information

Herstedvang 12

2620 Albertslund

Telefon 43 63 23 00

Fax: 43 63 19 69

E-mail: schultz@schultz.dk

Hjemmeside: www.schultz.dk

eller afhentes hos:

Schultz Information

Herstedvang 4

2620 Albertslund

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Finansministeriet

Inge Thygesen

Christiansborg Slotsplads 1

1218 København K

Telefon 33 92 33 33

Omslag: b:graphic aps

Foto: Getty Images

Tryk: Formula A/S

Oplag: 2.400

Pris: 100 kr. inkl. moms

ISBN: 87-7856-561-8

Elektronisk publikation:

Produktion: Finansministeriet

ISBN: 87-7856-562-6

Udvalgets arbejde blev afsluttet marts 2003

Publikationen kan hentes på Finansministeriets hjemmeside: www.fm.dk

Indholdsfortegnelse

1. Indledning og sammenfatning	5
1.1. Indledning om opgaven	5
1.2. Sammenfatning af rapporten	6
2. Leverandørkredsen nu og fremover	17
2.1. Den nuværende leverandørkreds set fra en konkur- rencesyndsvinkel	17
2.2. På vej mod åbning for private leverandører af velfærdsservice	20
2.3. Resterende lovmæssige barrierer	23
2.4. Behovet for markedsopbygning	24
3. Leverandørskabelse – rammer og muligheder	29
3.1. Erhvervslivets syn på markedet for velfærdsservice	31
3.2. Forskellige veje til at få flere private leverandører	33
3.3. Det generelle iværksættersystem	34
3.4. Afknopning	36
3.5. Kommunalt frasalg af enheder	41
3.6. Kompetenceoverførsel baseret på udbud	42
3.7. Fælles offentlig-private selskaber efter 1384	43
3.8. Udenlandske virksomheder som leverandører af velfærdsservice	48
3.9. Sammenfatning	49
4. Udbud og udlicitering	51
4.1. Generelt om udbud	52
4.2. Udlicitering under alternative kontraktformer	58
4.3. Udvalgelse af parallelle leverandører	63

5.	Godkendelsesordninger ved frit valg	67
5.1.	Generelt om godkendelsesordninger	69
5.2.	Godkendelses- eller udbudsordninger	71
5.3.	Udformning af godkendelsesordninger.....	77
5.4.	Sammenfatning.....	81
6.	Om ejerskab til kapitalapparatet under konkurrence	85
6.1.	Offentligt ejerskab – status quo	89
6.2.	Offentligt ejerskab og udlejning til leverandørerne	91
6.3.	Leverandørejerskab	96
6.4.	Sammenfatning.....	101
7.	Leverandørkreds og leverandørstyring.....	105
7.1.	Fornyelse i leverandørstyringen.....	106
7.2.	Fornyelse i ejerskab til kapitalapparatet.....	112
7.3.	Fornyelse i de kommunale organisationsformer	115
Bilag 1.	Kommissorium for udvalg vedr. ”Øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service”.....	121
Bilag 2.	Leverandørudvalgets sammensætning.....	123

Kapitel 1

Indledning og sammenfatning

1.1. Indledning om opgaven

”Borgere og virksomheder har krav på en moderne offentlig sektor, der leverer målrettet og tidssvarende service, og som kan dokumentere, at de skattefinansierede opgaver løses bedst og billigst.

Dette stiller krav om en fleksibel og dynamisk organisering af den offentlige sektor og inddragelse af forskelligartede leverandører, som konkurrerer om at tilbyde innovative og individuelle løsninger af høj kvalitet på aftalte vilkår.”

Sådan indledes kommissoriet for det statsligt-kommunale udvalg om *Øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service*, som blev nedsat af regeringens Koordinationsudvalg i januar 2002.

Dette såkaldte leverandørudvalg, som hermed aflægger rapport, har haft til opgave at analysere barrierer og muligheder for den nødvendige markedsudbygning samt stille forslag til initiativer, som kan sikre den mest kompetente leverandørkreds.

Arbejdet skal medvirke til at understøtte regeringens reformprogram om *Velfærd og valgfrihed*, hvor borgerne får frihed til at vælge mellem forskellige offentlige og private løsninger på en række serviceområder.

Udvalgets fulde kommissorium og sammensætning fremgår af henholdsvis bilag 1 og bilag 2.

1.2. Sammenfatning af rapportens indhold

I forhold til kommissoriet har udvalget begrænset sig til at behandle de (amts)kommunale velfærdsområder og herunder lagt særlig vægt på at følge op på de udfordringer, der knytter sig til indførelse af frit valg.

Rapporten er af udredende karakter og indeholder således ingen anbefalinger.

Rapporten er bygget op som en beskrivelse af alternative modeller for kommunernes håndtering af de problemstillinger, som dækkes af kapiteloverskrifterne.

Det gælder dog ikke *kapitel 2. Leverandørkredsen nu og fremover*, som gør status over den aktuelle leverandørkreds set fra en konkurrencesynsvinkel og gennemgår de initiativer, regeringen har taget eller bebudet for i højere grad at åbne for konkurrence og frit valg. Det fremgår bl.a. heraf, at de lovmæssige barrierer for inddragelse af private leverandører på de sociale og sundhedsmæssige områder nu er eller vil blive ophævet.

Boks 2.1. Behovet for markedsopbygning på de udvalgte velfærdsområder

Velfærdsområde	Er der politisk efterspørgsel efter nye leverandørtyper?	Eksisterer de efterspurgte leverandørtyper?	Er udbuddet stort nok til at sikre konkurrence?
Praktisk og personlig hjemmehjælp	Ja	Ja	Måske
Hjemmesygeplejen	Ja	Måske	Måske
Plejebolig	Ja	Ja	Nej p.t.
Handicapområdet	Måske	Delvist	Delvist
Dag- og klubtilbud	Ja	Ja	Nej p.t.
Døgnanbringelse	Måske	Delvist	Nej
Udsatte grupper	Nej	-	-
Kommunaltandpleje	Ja	Ja	Ja
Forebyggende sundhedsordninger	Ja	Nej	Nej
Den offentlige sygesikring	Nej	-	Ja
Sygehuse	Ja	Ja	Delvist
Grundskoler	Nej	-	Ja
Gymnasiet	Nej	-	Ja
VUC	Nej	-	Nej

Social-, Undervisnings- samt Indenrigs- og Sundhedsministerierne har belyst leverandørsituationen på alle (amts)kommunale velfærdsområder indenfor hver deres ressort, og deres vurderinger ligger til grund for konklusionerne i ovenstående boks.

Alt i alt er der en række områder, hvor der er et politisk ønske om at inddrage nye leverandørtyper og et dertil hørende behov for leverandørskabelse og markedsopbygning. Dette gælder i særdeleshed på de sociale og tilgrænsende områder, hvor udbuddet af private leverandører endnu ikke er fulgt med de markedsåbninger, som følger af ”murenes fald” omkring de kommunale leverandører.

Kapitel 3. Leverandørskabelse – rammer og muligheder sætter fokus på den private sektors begrænsede engagement på velfærdsområderne, og på hvad der yderligere kan gøres for at accelerere udviklingen, bl.a. ved at smidiggøre kompetenceoverførsel på de fagområder, som kun efterspørges af den offentlige sektor, og som derfor er jomfruelig grund for den private sektor i Danmark.

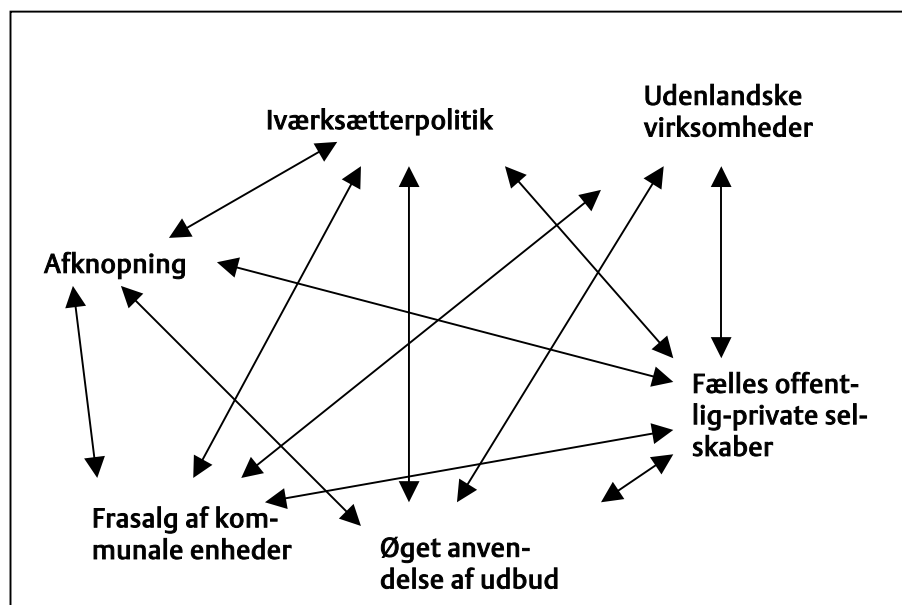
Markedskræfterne kan forventes at gøre sit til den fornødne brancheopbygning, men på de fleste velfærdområder vil det alt andet lige tage tid, før udbuddet af kompetente private leverandører er tilstrækkeligt til, at konkurrencen bliver mærkbar og skaber reelt indhold i det frie valg over alt i landet.

En kommune, som ønsker at fremskynde leverandørdannelsen, kan overveje at tage mere offensive midler i brug som illustreret i nedenstående figur.

Samtlige disse redskaber er beskrevet, dog med hovedvægt på afknopning og fælles offentlig-private selskaber.

Ved en afknopning overtager en eller flere medarbejdere en tidligere kommunal enhed, som omdannes til en privat virksomhed på markedsvilkår. I Sverige har kommunal støtte til denne form for leverandørskabelse været praktiseret med betydelig succes på en række forskellige velfærdsområder.

Figur 3.2. Redskaber og kombinationsmuligheder til fremme af leverandørdannelsen



Indenfor gældende regler i Danmark er der begrænsede muligheder for at yde konkret støtte til afknopning. Det kan dels ske som en afledt effekt af intern firmatisering i kommunen, dels mere målrettet ved i forbindelse med et udbud at opfordre til at udforme et internt bud som et "afknopningstilbud". Kommunen kan også vælge at spænde et sikkerhedsnet ud under "afknoppere" gennem bevilling af orlov. Derudover kan kommunen yde erhvervsudviklingsstøtte gennem det generelle iværksættersystem.

Fælles offentlig-private selskaber kan være en vej til at opnå nye kompetente leverandører og har på enkelte områder vist sig at kunne skabe et gennembrud i markedsopbygningen.

Kommunernes deltagelse i fælles offentlig-private selskaber er i hovedsagen reguleret i efter L384 (Lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber mv.), som begrænser mulighederne for, at kommunerne på denne måde kan drive erhvervsvirksomhed ganske stramt. Til gengæld kan de fælles selskaber bidrage til at bringe det professionelle know-how fra de kommunale institutioner mm i spil på markedet, efter det er blevet underlagt forretningsmæssige vilkår.

Fælles selskaber er omfattet af konkurrenceloven og de almindelige selskabsretlige regler på samme måde som andre private virksomheder. Alligevel er denne blandede ejerform forbundet med både muligheder og risici, som er beskrevet foreløbigt i kapitlet. Økonomi- og Erhvervsministeriet har iværksat en analyse af erfaringerne med fælles selskaber med henblik på at vurdere fordele og ulemper nærmere.

Umiddelbart vurderes potentialet i fælles selskaber primært at gælde situationer, hvor der ikke eksisterer kompetente leverandører på markedet, og det derfor ikke er muligt at foretage et udbud - endsige indføre frit valg. Her vil fælles selskaber være en mulig murbrækker til at åbne markedet. Ricisi ved fælles selskaber i form af konkurrenceforvridning mm tilsiger dog, at kommunens engagement bør stoppe, når (og hvis) der kommer gang i markedet, da et fælles selskab på et nyudviklet marked kan skade konkurrencen og dermed gøre mere skade end gavn.

Samlet set er konklusionen på gennemgangen af hele rækken af redskaber, at kommunerne først og fremmest kan bidrage til markedsopbygningen gennem deres efterspørgsel, men at kommunerne også har visse begrænsede muligheder for at kickstarte leverandørdannelsen gennem et tættere samarbejde mellem den offentlige og den private sektor. Brugen af disse redskaber kræver dog en nøje afvejning af fordele og ulemper, f.eks. i forhold til konkurrencen på kort og langt sigt.

I *kapitel 4. Udbud og udlicitering* advares der mod uden videre at videreføre praksis fra udbud af de tekniske opgaveområder mm, når det gælder udbud og udlicitering af velfærdsydelser. Til støtte for kommunernes overvejelser beskrives yderpunkterne i et kontinuum af kontraktformer med den meget fastlåste og kontrollerbare klassiske kontraktform som det ene yderpunkt og den mere åbne og partnerskabsbaserede kontraktform som det andet yderpunkt. De karakteristika, der knytter sig til hver af disse, er sammenfattet i nedenstående boks.

I teorien synes de partnerskabsbaserede kontrakter at passe bedst til udbud af de bløde og komplekse velfærdsydelser, som er vanskelige at kravspecifisere, men følsomheden overfor resultatet af en udlicitering trækker i retning af den større sikkerhed, som ligger i den klassiske kontrakt. I praksis vil det således normalt være hensigtsmæssigt at vælge en mellemform, som afspejler den konkrete opgave og de lokale markedsforhold.

Boks 4.4. Fordele og ulemper ved alternative kontraktformer

Klassiske kontrakter	Partnerskabsbaserede kontrakter
<ul style="list-style-type: none">• Specificerede ydelser og kvalitetskrav med tæt kontrol• Høj grad af priskonkurrence og hyppig markedstestning (korte kontrakter)• Større sikkerhed• Høje transaktionsomkostninger er især en entry-barrierer for små virksomheder	<ul style="list-style-type: none">• Målstyring og kvalitetsudvikling i dialog med stor fleksibilitet• Lav grad af priskonkurrence og markedstestning (længere kontrakter)• Større potentiale for innovation• Skrappe udvælgelseskriterier mm er især en entry-barriere for nye virksomheder

Traditionelle kontrakter er mest hensigtsmæssige, hvis det primære formål med udliciteringen er at få en forholdsvis veldefineret ydelse til den lavest mulige pris. Det forudsætter dog, at kommunen har en rimelig klar ide om, hvad der kan og skal bestilles. Partnerskabsbaserede kontrakter er velegnede, hvor det primære formål med udliciteringen er at udvikle kvalitet gennem innovation og gensidig inspiration i en situation, hvor kommunen ikke præcist ved, hvad potentialet er.

Samlet set vil en kommune, som ønsker kontinuitet i opgaveløsningen og udliciterer for at opnå en hurtig effektiviseringsgevinst, være bedst tjent med en klassisk kontrakt med kort løbetid, som giver mulighed for at skifte mening og leverandør ved hver kontraktfornyelse. Hvis kommunen satser på en dynamisk udvikling i opgaveløsningen, vil dette bedst kunne ske under en partnerskabsbaseret kontrakt, som er indrettet på at møde de kommende udfordringer på godt og ondt gennem et fleksibelt samarbejde med en strategisk partner.

På velfærdsområder med frit valg, hvor udbuddet er rettet mod at udvælge en kreds af parallelle leverandører, er det i praksis svært at gennemføre partnerskabsbaserede relationer med mere end ganske få leverandører.

Hertil kommer, at kontrakterne må skræddersys til den enkelte leverandør for at sikre borgerne noget at vælge imellem. Sådanne kontrakter bliver let omfattende og af relativt traditionel karakter, hvilket også er nødvendigt for at kunne høste gevinsten af den indbyggede priskonkurrence.

Etablering af en kreds af parallelle offentlige og private leverandører, som stilles til rådighed for de visiterede borgers frie valg, kan ske ved en udbudsordning, som det allerede praktiseres i nogle danske kommuner. Alternativt kan der åbnes for private leverandører gennem en godkendel-

sesordning, som er en veludviklet model i visse svenske kommuner, men en nydannelse i Danmark. Servicelovens regler om praktisk og personlig hjemmehjælp er det første eksempel på lovgivning herom.

I kapitel 5. *Godkendelsesordninger ved frit valg* er problemstillingen behandlet mere generelt og er dermed også relevant for de kommuner, som på eget initiativ ønsker at indføre frit valg på andre velfærdsområder. Det nærmere indhold af de alternative ordninger er beskrevet og sammenlignet, jf. sammenfatningen i nedenstående boks.

Boks 5.4. Godkendelsesordninger sammenlignet med udbudsordninger

Fordele	Ulemper
Politisk styring fra år til år	Ingen priskonkurrence
Større uddelegering – mindre bureaukrati	Ingen kontraktlig sikkerhed for kvalitet og forsyning
Gennemsigtighed for brugere og borgere	Risiko for cream skimming
Mange valgmuligheder	Ingen eller svag kapacitetsstyring
Mindre entry-barriere og øget leverandørskabelse	Risiko for at udbud skaber efterspørgsel

Kort fortalt ligger den principielle forskel mellem udbudsmodellen og godkendelsesmodellen i spillet mellem kommunen og den valgte leverandørkreds, som er gensidigt forpligtet af kontraktens vilkår indenfor kontraktperioden efter udbud, men mere løst tilknyttet hinanden med bevægelsesfrihed for alle parter efter godkendelse. Førstnævnte vil typisk lægge vægt på et element af priskonkurrence, mens sidstnævnte er baseret på fælles takster og konkurrence på profil og kvalitet – ikke pris. Efter udbud har en leverandør pligt til at levere i henhold til sit tilbud, mens en godkendt leverandør kun har ret, men ikke pligt til at levere i takt med, at kommunens pris- og kvalitetskrav ændres.

Inddragelse af private leverandører og konkurrenceudsættelse af de offentlige leverandører må i alle tilfælde ske under regulerede former, hvor kommunen fortsat har mulighed for at løfte sit ansvar for levering, kvalitet og omkostninger ved opgaveløsningen på velfærdsområderne. Den nærmere udformning skal skræddersys efter kommunens mål og rammer for det frie valg såvel som efter de lokale markedsforhold.

En åben godkendelsesordning, som giver alle kvalificerede leverandører adgang til markedet, er som hovedregel at foretrække, da den sikrer brugerne flest mulige valgmuligheder og kommunen det største mulige konkurrencepres for effektivitet (kvalitet i forhold til prisen). Med en enkel

udformning af godkendelseskriterierne kan kommunen lette nye og små leverandørers adgang til markedet og således lade markedskræfterne råde i videst muligt omfang.

Men andre hensyn kan dog tilsige at begrænse det frie valg til den leverandørkreds, som kommunen udvælger enten gennem udbud (med et element af priskonkurrence) eller godkendelse (ud fra profil og kvalitet til prisen). Færre leverandører om at dele kagen kan være et velbegrunder bidrag til markedsopbygningen og kan samtidig medvirke til, at de hver især får tilstrækkeligt volumen til at opretholde og udvikle deres kompetence, hvad der især vil være tungtvejende på områder, som kræver ajourført specialviden og/eller færdigheder.

I *kapitel 6. Om ejerskab til kapitalapparatet under konkurrence* diskuteres de problemer og løsningsmuligheder, der knytter sig til åbning for private leverandører af kapitalkrævende velfærdsservice, og hvor kontrollen over kapitalapparatet derfor er en vigtig del af samspillet mellem kommunen og leverandørerne.

Ejerskabet af den bundne kapital har konsekvenser dels for leverandørernes entry- og exit-omkostninger samt deres incitament til innovation og vedligeholdelse gennem relationsspecifikke investeringer, dels for den politiske indflydelse på struktur, kapacitet og – ikke mindst - på forsyningsikkerheden. Den politiske afvejning af alle disse hensyn vil variere efter de pågældende ydelsers karakter, antallet og soliditeten af de potentielle leverandører samt de lokalpolitiske krav om nærhed i betjeningen af borgerne – og vil alt sammen slå ud på pris og risikodeling.

Det centrale spørgsmål er, om ejerskabet skal følge med leverandørrollen, eller om det skal forblive i kommunalt regi, eventuelt under en ny organisationsform. På velfærdsområderne har hensynet til forsyningsikkerheden hidtil trukket klart i retning af sidstnævnte, således at kommunen stiller bygninger mm til rådighed for både kommunale og private leverandører. Hvad angår udstyr mm går tendensen dog i retning af uddelegering af kompetence og ejerskab til leverandørerne i længerevarende og mere rummelige kontrakter, som matcher den teknologiske udvikling på det pågældende opgaveområde og giver incitament til at høste effektiviseringsgevinster ved driftsbesparende investeringer i modernisering af lokaler og udstyr.

Konkurrence og frit valg kræver flere leverandører med tilstrækkelig kapacitet til at betjene de visiterede borgere og give dem en reel valgmulighed. Og da der er tale om skattefinansierede ydelser, er det klart op til politisk beslutning, hvilket volumen kommunen samlet set vil efterspørge fremover, og hvilke grænser der skal sættes for borgernes frie valg. Usikkerhed herom trækker i retning af kommunalt ejerskab, da den offentlige myndighed må være nærmest til selv at vurdere disse forhold, mens de private leverandører vil kræve en relativ høj risikopræmie for at investere i det fornødne kapitalapparat. Omvendt vil den usikkerhed, der knytter sig til konkurrenceevne og dermed til markedsandel, bedst kunne vurderes af den enkelte leverandør selv, hvilket trækker i retning af leverandørejerskab, som placerer ansvaret for løbende kapacitetstilpasning hos leverandøren.

Incitament hertil kan dog også opnås gennem en huslejeordning i stil med den såkaldte SEA-ordning indenfor staten. I denne variant bevarer kommunen ejerskabet til kapitalapparatet og udlejer bygninger mm til sine leverandører af velfærdsydelser. Herved kan kommunen høste en del af de effektiviseringsfordele, der knytter sig til privat ejerskab, uden samtidigt at give slip på sin kapacitetsstyring og forsyningsikkerhed.

Desuden er privat låntagning normalt dyrere end offentlig låntagning og vil således alt andet lige føre til højere priser på de offentligt finansierede velfærdsydelser. Det taler for offentligt ejerskab af kapitalapparatet, medmindre privat ejerskab kan udvise en effektiviseringsgevinst, som modsvarer den højere rente m.m.

Kapitel 7. Leverandørkreds og Leverandørstyring ser på den situation, som kommunerne kommer i, efterhånden som markedsopbygningen slår i gennem og præger rammebetingelserne for kommunernes virksomhed. Udgangspunktet er den øgede inddragelse af private virksomheder i opgaveløsningen på en række store velfærdsområder, der hidtil har været forbeholdt kommunale og selvejende institutioner på driftsoverenskomst med kommunen. Det vil skabe en meget mærkbar fornyelse i leverandørkredsen, som stiller krav om en tilsvarende – og ganske dybtgående – fornyelse af kommunernes styring af alle deres leverandører på de berørte opgaveområder.

Ikke mindst vil forskellene mellem den offentlige og private sektors styringsmetoder, vilkår og kultur sætte kommunerne under pres, efterhånd-

den som der etableres frit valg mellem konkurrerende offentlige og private leverandører.

Frit valg og fair konkurrence om de visiterede brugere forudsætter ligebehandling i såvel udvælgelsen som styringen af de konkurrerende offentlige og private leverandører.

Konkurrencen mellem leverandørerne indebærer, at pengene helt eller delvis følger brugernes frie valg. Under en godkendelsesordning er det kommunen, der ensidigt fastlægger afregningsmodel og takster fælles for alle leverandører, mens afregningsmodel og takster kan afpasses den enkelte leverandør under en udbudsordning. I begge tilfælde er det op til kommunen at beslutte styrken af de økonomiske incitamenter og de grænser, hvorunder de udspilles i forhold til den enkelte leverandør.

Udvikling af en egnet afregningsmodel er ofte tæt knyttet til inddragelse af private leverandører, hvilket umiddelbart inspirerer til indførelse af samme model i afregningen med de konkurrerende offentlige leverandører. Som udgangspunkt er det dog helt op til den enkelte kommune at styre bevillingerne til egne institutioner mm, og herunder fastlægge i hvilken grad bevillingerne skal følge deres konkurrenceevne under frit valg.

Den rene taxametermodel med en fælles enhedspris for alle leverandører vil være den naturlige løsning under en godkendelsesmodel, som står åben for alle leverandører, som opfylder godkendelseskriterierne.

Med en begrænset leverandørkreds kan afregningsmodellen i højere grad skræddersys til de lokale markedsforhold og herunder sikre den for kommunen optimale blanding af plan- og markedsøkonomi. Til inspiration skitseres en række varianter af den rene taxametermodel.

Uanset hvor hurtigt det måtte lykkes at få skabt den fornødne markedsopbygning til at give det frie valg et reelt indhold på landsplan, vil der fortsat være stort behov for kommunale leverandører på de fleste velfærdsområder.

Det er derfor helt afgørende at udvikle organisation og ledelse af de kommunale institutioner mm, så de kan levere den ønskede velfærdsservice så effektivt muligt. Hertil er konkurrenceudsættelsen et virksomt middel – ikke mindst når det som nu introducerer private leverandører

med deres anderledes måde at drive virksomheden på og med deres anderledes forventninger til samspillet med det politiske niveau. Al erfaring siger, at den afsmittende virkning er betydelig. Blot en enkelt privat virksomhed i leverandørkredsen kan skabe en holdningsændring hos de parallelle kommunale leverandører, som giver gevinst for alle berørte.

Men gennemslag på effektiviteten forudsætter råderum til handling for den daglige ledelse af de pågældende enheder, som må afgrænses i en slags resultatcentre med et selvstændigt driftsansvar til at drive virksomheden på markedsvilkår.

Under forberedelse af frit valg er det således vigtigt, at der tages politisk stilling til den ønskelige grad af uddelegering mm og eventuel beskyttelse samt ikke mindst til sanktioner overfor kommunale leverandører, som ikke magter at tilpasse ressourceforbruget til konkurrenceevnen.

I Sverige blev inddragelsen af private leverandører ledsaget af en bølge af omlægninger af de offentlige leverandører til en tilsvarende organisationsform – den såkaldte ”bolagisering”. Bolag (AB) svarer i princippet til selskaber (A/S), hvilket har som konsekvens, at de offentligt ejede bolag i princippet følger samme regnskabsprincipper mm, som de privat ejede bolag, opererer under begrænset ansvar og er frigjort fra løbende politisk indblanding i driften. Det skal dog tilføjes, at alle bolag, som varetager overvejende skattefinansierede opgaver, naturligvis er underlagt en overordnet politisk styring – og livline - afpasset efter formålet.

Det svenske eksempel kunne direkte inspirere til at omdanne egnede kommunale institutioner til *100 pct. kommunalt ejede aktieselskaber* for derved at ruste dem til at fungere på markedsvilkår. Et sådant selskab ville være skabt til at sætte fokus på den offentlige kerneopgave og intet andet. Udskillelse i et rent kommunalt eller i et offentlig-privat ejet selskab kunne yderligere være et praktisk skridt på vejen til frasalg af en kommunal enhed.

Alligevel har A/S modellen ikke hidtil været anset for anbefalelsesværdig, idet udskillelsen fra det ordinære kommunale styrelsessystem svækker den direkte demokratiske kontrol og lægger afstand til den løbende opgavevaretagelse.

Set i forhold til de først skitserede in-house resultatcentre ville en udskillelse – være sig i aktieselskaber eller selvejende institutioner – klart lægge større afstand til den daglige drift og til kommunekassen. Selvstyret matches af en mindre beskyttelse i konkurrencen, hvilket tilsammen befordrer en hurtigere omstilling til en mere service- og omkostningsbevidst virksomhed – i al fald at dømme efter de statslige erfaringer fra lignende omlægninger.

Heri ligger hovedargumentet for at overveje muligheden af at tillade nye organisationsformer for konkurrenceudsat kommunal opgavevaretagelse. I givet fald forudsættes en lovændring, som i højere grad overlod det til kommunalbestyrelse og amtsråd selv at bestemme, om effektiviseringspotentialet på et konkret opgaveområde under de givne markedsvilkår er tilstrækkeligt til at give slip på den løbende demokratiske kontrol med opgavevaretagelsen. Det ville ligge helt på linie med de gældende regler for stillingtagen til spørgsmålet om konkurrenceudsættelse.

Den politiske styring kan naturligvis ikke erstattes af markedsstyring, men indførelse af det frie valg kan virke som en aflastning af det politiske niveau ved at udlægge nogle af beslutningerne til brugerne selv og andre til leverandørerne med det sigte, at den enkelte bruger bliver betjent bedst muligt indenfor de politisk afstukne rammer og vilkår. Kommunalbestyrelsen kan herefter koncentrere sig om den overordnede prioriterings- og ledelsesopgave. Men det forudsætter, at der er gennemført en gennemgribende organisationsudvikling af kommunens virksomhed, som sikrer det optimale samspil mellem den centrale forvaltning og den mest kompetente leverandørkreds, som markedet kan byde på til gavn for kommunens borgere.

Kapitel 2

Leverandørkredsen nu og fremover

Konkurrence mellem leverandørerne på de (amts)kommunale velfærdsområder kan give en række fordele. For det første kan konkurrence øge effektiviteten med bedre kvalitet til færre penge som resultat. For det andet kan mangfoldigheden øges, når leverandørerne som led i konkurrencen på markedet profilerer sig med nye specialer og toning af ydelser. På de områder, hvor der for borgerne er frit valg mellem forskellige leverandører, giver den øgede mangfoldighed borgerne noget at vælge imellem og øger sandsynligheden for, at de kan få tilfredsstillet deres individuelle behov. For det tredje kan konkurrencen underbygge dynamikken i leverandørkredsen, hvilket understøtter innovationen.

Dette kapitel er baseret på den beskrivelse og vurdering af leverandørsituationen på de kommunale velfærdsområder, som er modtaget fra Socialministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Undervisningsministeriet. Først vil de nuværende leverandørkredse blive behandlet set fra en konkurrencesynsvinkel (2.1.). Herefter vil de seneste lovændringer som retter sig mod en åbning for private leverandører på en række områder blive gennemgået (2.2.). Dernæst vil de resterende lovmæssige barrierer for inddragelse af private leverandører på de udvalgte områder behandles (2.3.). Endelig vil behovet for markedsopbygning på de enkelte sektorområder blive vurderet (2.4.).

2.1. Den nuværende leverandørkreds set fra en konkurrencesynsvinkel

Leverandørkredsen på hvert af de kommunale velfærdsområder er i høj grad resultat af en historisk udvikling baseret på egenproduktion i de kommunale institutioner eller i selvejende institutioner skabt på initiativ af frivillige organisationer m.m. Sidstnævnte opererer normalt på driftsoverenskomst med kommunen, som har overtaget ansvaret for og finan-

sieringen af opgaveløsningen. Normalt er der flere leverandører om at levere velfærdsservice til en kommunes borgere, men langt fra altid megen konkurrence om opgavernes løsning. Spørgsmålet er derfor, i hvilket omfang den nuværende leverandørkreds er tilstrækkelig til at sikre de indledningsvis nævnte fordele ved konkurrenceudsættelse.

Er der tilstrækkelig konkurrence til at sikre effektivitet?

Konkurrence er en blandt flere metoder, som (amts)kommunen kan anvende til at sikre, at leverandørerne oplever et pres for løbende at forbedre effektiviteten og tilpasse ydelserne til borgernes behov. En tilstrækkelig konkurrence har som sin kerne, at der skal være flere leverandører om budet, og at det skal have konsekvenser for dem, om de vinder eller taber markedsandele.

På områder med frit valg vil leverandørerne opleve at blive til- eller fra-valgt, hvilket kan være en mærkbar motivationsfaktor, selv hvor kapaciteten styres så stramt, at der opstår ventelister. Konkurrencepresset vil dog især afhænge af afregningssystemet. Faste rammebevillinger til leverandørerne vil alt andet lige mindske konkurrencepresset gennem budgetåret, mens helt eller delvis aktivitetsafhængige bevillinger understøtter konkurrencen løbende.

Den nuværende konkurrence på de (amts)kommunale velfærdsområder er varierende mellem de enkelte sektorområder, og tyder ikke på stor opmærksomhed på fordelene ved at anvende markedet til sikring af effektivitet forstået som høj kvalitet til prisen.

Indenfor praktisk og personlig hjemmehjælp, botilbud til ældre, dag- og klubtilbud, dele af handicapområdet, døgnanbringelse, udsatte grupper, de forebyggende sundhedsordninger, hjemmesygeplejen, VUC-uddannelser samt sygehuse vurderes der at være utilstrækkelig konkurrence. Med ældrepakken (se nedenfor) er der taget skridt til betydelige ændringer på førstnævnte område.

Indenfor andre dele af handicapområdet, kommunaltandplejen, ydelser under den offentlige sygesikring, grundskolen samt gymnasiet vurderes der ikke at være behov for yderligere konkurrence mellem leverandørerne.

Er mangfoldigheden af leverandørtyper og deres frihed til profilering tilstrækkelig til at give den visiterede bruger noget at vælge i mellem?

En gennemgang af de (amts)kommunale velfærdsområder giver et broget billede af mangfoldigheden og friheden til og traditionerne for profilering.

Frit valg og noget at vælge imellem forudsætter, at borgerne får adgang til flere forskellige leverandørtyper og profiler. Borgerne kan ofte vælge mellem kommunens egne institutioner eller de selvejende institutioner med driftskontrakt med kommunen, men forskellen mellem disse leverandører kan være lille. Oven i det skal lægges en manglende tradition på mange af områderne for at profilere særlige værdier og kompetencer.

Selv hvor leverandørkredsen er relativt homogen, kan det frie valg dog erfaringsmæssigt have værdi for borgerne. På daginstitutionsområdet er det for eksempel af stor vigtighed for mange forældre, at de kan vælge mellem de nærliggende daginstitutioner ud fra den atmosfære og det personale, de møder.

Men en leverandørkreds præget af større diversitet og kvalitativt forskellige profiler, vil naturligvis kunne skabe mere indhold i det frie valg, som f.eks. kunne omfatte en daginstitution med en bestemt pædagogisk tilgang eller med fokus på musisk indlæring.

Det frie valg mindskes i praksis på flere områder af uigennemsigtige markeder, hvor det både for den enkelte borger og for den visiterende sagsbehandler kan være svært at danne sig et overblik over de forskellige leverandørers tilbud. Det gælder for eksempel på døgnanbringelsesområdet og dele af handicapområdet.

Den begrænsede adgang til forskellige leverandørtyper og profiler gælder ikke på alle områder. På grundskoleområdet har der igennem mange år været åbnet for profilering gennem de frie grundskoler, som kan markedsføre sig som skoler med et bestemt religiøst grundlag eller en særlig pædagogisk tilgang. Ligeledes vurderes profileringen af de enkelte leverandører som tilstrækkelig på området for udsatte grupper. Det må ydermere forventes, at hjemmehjælpsområdet udvikler sig i retning af flere leverandører og større mangfoldighed i takt med implementeringen af den nye

fritvalgsordning. Her er yderligere fastsat krav til udarbejdelse og formidling af informationsmateriale om de godkendte leverandører.

På andre af de store (amts)kommunale velfærdsområder såsom daginstitutionsområdet og botilbud til ældre er det generelle billede dog, at leverandørerne overvejende er kommunale eller selvejende institutioner uden markante profiler at vælge imellem for borgerne.

Den manglende tradition for at profilere den enkelte leverandør aktivt er et spejl af sektorlovgivningen. Folkeskolen er et markant eksempel herpå. Et mindre vidtgående eksempel er loven om reklamering for sundhedsydelse, som direkte begrænser markedsføringen og indirekte incitamentet til profilering.

Det skal tilføjes, at leverandørerne naturligvis skal holde sig indenfor den pågældende sektorlovgivnings udstukne formål og rammer, og at leverandørerne skal leve op til eventuelle godkendelseskrav.

Erfaringsmæssigt er gennemslagskraften af de forskellige profiler, som konkurrerer indbyrdes, dog sjældent særlig dramatisk, da borgernes loyalitet overfor det kendte og præference for det nære er stor. På sygehusområdet har det frie valg på tværs af amtsgrænserne kun haft begrænset effekt. Det samme gælder for ydelser under den offentlige sygesikring, hvor lægeskift under sygesikringsgruppe 1 er af begrænset omfang og tilmeldingerne til sygesikringsgruppe 2 med frit lægevalg helt forsvindende. Måske vil dette ændre sig med de udvidede rammer for markedsprofilering og de øgede muligheder for at vælge læge længere væk fra bopælen.

Selvom indførelse af frit valg kun skaber marginale forskydninger indenfor leverandørkredsen, vil forskellige leverandørtyper og profiler kunne give hinanden med- og modspil, som øger innovation og effektivitet til gavn for borgerne.

2.2. På vej mod åbning for private leverandører af velfærds-service

På en række velfærdsområder er der efter regeringsskiftet i november 2001 foretaget lovændringer eller planlagt fremsættelse af forslag til lovændringer, som enten direkte åbner for private leverandører eller øger (amts)kommunernes muligheder for at inddrage private leverandører.

Vedtagne lovinitiativer

På *ældreområdet* er ældrepakken vedtaget. Reglerne om frit valg af botilbud på tværs af kommunegrænser samt fleksibel hjemmehjælp trådte i kraft 1. juli 2002, mens det frie valg af leverandør af hjemmehjælp trådte i kraft 1. januar 2003.

Ældre pakken giver borgerne et frit valg mellem offentlig og privat leverandør af personlig og praktisk hjælp, herunder madordning. Den enkelte kommune er lovmæssigt forpligtet til at godkende og indgå kontrakt med alle private leverandører, der kan leve op til de kvalitets- og priskrav, der er fastsat af kommunalbestyrelsen. Hvis kommunalbestyrelsen ønsker at skabe priskonkurrence på levering af ydelserne, kan dette ske via en udbudsordning, i overensstemmelse med de særlige retningslinier herfor. Da reglerne ikke blot skal medvirke til at give private leverandører adgang til markedet, men også tilstræber at give borgerne en valgmulighed mellem to eller flere leverandører af både praktisk og personlig pleje, vil et udbud skulle resultere i, at der indgås kontrakt med 2-5 leverandører (inkl. en eventuel kommunal). Ældre pakken må forventes at øge de private leverandørers andel af hjemmehjælpsmarkedet markant.

På *sygehusområdet* er der pr. 1. juli 2002 indført et udvidet frit sygehusvalg. Patienter, der skal vente mere end 2 måneder på at blive behandlet på hjemamtets sygehuse, kan vælge at blive behandlet på et af de private sygehuse her i landet og på sygehuse i udlandet (pt. Tyskland og Sverige), som Amtsrådsforeningen og Hovedstadens Sygehusfællesskab har indgået aftale med.

I andet halvår af 2002 valgte 5.500 patienter at benytte sig af det udvidede frie sygehusvalg til at blive behandlet på et af disse aftalesygehuse. Den udvidede fritvalgsordning blev indført som et blandt flere af regeringens initiativer til at nedbringe ventetider gennem ekstra tilførsel af 1,5 mia. kr. til sygehusvæsenet. Disse initiativer har bidraget til et markant fald i ventetider på sygehusbehandling.

På *hjemmesygeplejeområdet* er det med en ændring i hjemmesygeplejeloven pr. 1. maj 2002 blevet muligt for kommunerne at bruge privatansatte sygeplejersker. Loven har tidligere været en barriere for inddragelse af private leverandører på hele ældreområdet. Tilsvarende åbning er skabt indenfor de *forebyggende sundhedsordninger for børn og unge*, hvor kom-

munerne siden 1. oktober 2002 har kunnet vælge at anvende privatpraktiserende læger, sundhedsplejersker mfl.

Endelig kan nævnes behandlingsgarantien for *stofmisbrugere*, som trådte i kraft den 1. januar 2003. Loven har givet øget mulighed for frit valg og vil kunne bidrage til inddragelse af flere private leverandører.

Initiativer på vej

På en række områder er der på regeringens lovprogram for 2002/2003 forslag, som vil åbne for private leverandører og øge mulighederne for, at de kan synliggøre sig på markedet.

Indenrigs- og Sundhedsministeren har fremsat forslag om ændring af lov om tandpleje. Formålet med forslaget er at skabe større valgfrihed og fleksibilitet i *børne- og ungdomstandplejen* for såvel borgere som kommuner bl.a. ved at øge borgernes valgmuligheder og ved at skabe mulighed for udlicitering til privatpraktiserende tandlæger.

Hertil kommer et forslag om ændring af lov om *reklamering for sundhedsydelse*, som en liberalisering af reglerne på området. Forslaget skal bl.a. ses i sammenhæng med det øgede brug af frit valg på sundhedsområdet.

Indenrigs- og Sundhedsministeren har bebudet et forslag om at øge amternes *frihedsgrader til løsning af sygehusopgaven*, herunder forbedre mulighederne for offentlig-privat samarbejde under en generel forsøgshjemmel i sygehusloven.

Beskæftigelsesministeren har stillet forslag om at åbne for kommunernes brug af nye aktører i *beskæftigelsesindsatsen* lige fra kontaktførelsen og formidlingsarbejdet til gennemførelsen af arbejdsmarkedsrettede tilbud. Aktørerne kan for eksempel være rådgivningsfirmaer, vikarbureauer og a-kasser.

Ovenfor er nævnt de vigtigste sektorspecifikke lovændringer og planlagte lovforslag i forhold til at åbne for især private virksomheder som leverandører af skattefinansierede velfærdsydelser.

Sideløbende hermed arbejdes der på en række understøttende initiativer af generel karakter, som blandt andet har til formål at sikre et velfunge-

rende marked. Her kan blandt andet nævnes udbudsportalen, indførelse af udfordringsretten, projektet vedr. sammenlignelig brugerinformation, udarbejdelsen af almindelige betingelser for levering af serviceydelser (ABS) og indførelsen af omkostningsprincipper i (amts)kommunale regnskaber.

2.3. Resterende lovmæssige barrierer

Når bortses fra det sociale område, så fastlægger sektorlovgivningen traditionelt rammer for organisation og styring af de pågældende serviceleverandører.

På *grundskoleområdet* kan folkeskoler kun drives som en kommunal institution, hvor selve kerneydelsen ikke kan udliciteres. Her er således lukket af for effektivitetsskabende konkurrence fra private virksomheder. Til gengæld er der konkurrence fra de frie grundskoler, som er selvejende institutioner (non-profit), hvor profilering og borgernes frie valg er vel-etableret. Det samme er gældende for *gymnasier*, men f.eks. ikke for *voksenuddannelsescentre* (VUC).

Endvidere findes der regler indenfor enkelte sektorområder, som må vurderes at udgøre en barriere for de private leverandørers vilje til at indtræde på markedet.

På området for *dag- og klubtilbud*, herunder de særlige puljeordninger, er det ikke tilladt at udtrække profit af driften. Socialministeren har bebudet en opblødning heraf i næste folketingssamling. Regeringen har nedsat et udvalg, der ser på mulighederne for større fleksibilitet på børnepasningsområdet. På baggrund af udvalgets arbejde skal det overvejes, hvilke initiativer der er behov for med henblik på at give privat større incitament til at gå ind på området. Under de eksisterende regler er der dog mulighed for under forsøg at dispensere fra kravet til organisationsformen for dagtilbud, når en kommune indgår aftale om driften med private, og hermed også fra forudsætningen om, at evt. overskud ved driften ikke kan trækkes ud, men skal anvendes efter formålet, dvs. til børnepasningen. Én kommune (Frederiksberg) har søgt og fået en sådan forsøgsgodkendelse.

På området for *botilbud til handicappede* kan overskud i private botilbud kun anvendes/hensættes til konsolidering eller udvikling, men heller ikke her kan der udtrækkes profit.

Opretholdelse af de nævnte barrierer strider mod et generelt ønske om i højere grad at inddrage private leverandører. Det er dog ikke nødvendigvis ensbetydende med, at de pågældende love ønskes ændret, da andre hensyn naturligvis må afvejes med hensynet til konkurrence og mangfoldighed.

2.4. Behovet for markedsopbygning

De enkelte (amts)kommunale velfærdsområder har som nævnt varierende grader af konkurrence og varierende antal leverandørtyper. På nogen områder, såsom store dele af handicapområdet, er der en relativ stor inddragelse af private leverandører, mens der på andre områder stort set kun findes kommunale leverandører.

For at tilfredsstille det politiske ønske om at inddrage private virksomheder eller frivillige organisationer i løsning af opgaver, der traditionelt har været udført af offentlige leverandører, er der et stort behov for markedsopbygning, idet disse serviceområder typisk er helt nye for den private sektor.

I det følgende vil behovet for markedsopbygning i form af nye leverandørtyper for hvert enkelt sektorområde blive vurderet. Der vil endvidere blive skelnet mellem, om disse leverandørtyper allerede forefindes, eller om der er brug for en decideret leverandørskabelse.

På området for *dag- og klubtilbud* er der et generelt politisk ønske om at få flere private leverandører ind på området. Billedet vurderes dog at være forskellige fra kommune til kommune. Der er p.t. ikke kendskab til mange potentielle private leverandører set i forhold til markedets størrelse, hvilket gør behovet for leverandørskabelse stort.

På *sygehusområdet* er det fra politisk side signaleret, at der ønskes en udbygning af den samlede sygehuskapacitet til nedbringelse af ventelister m.m.

På *hjemmehjælpsområdet* er det et eksplicit politisk krav at give kvalificerede private leverandører adgang til at tilbyde deres ydelser med henblik på at give borgerne valgfrihed mellem forskellige leverandører. Reglerne om det frie leverandørvalg er trådt i kraft pr. 1. januar 2003. Kommunerne har i den forbindelse fastsat de kvalitets- og prismæssige krav, der gælder

for alle leverandører fra 1. januar 2003. Det er endnu for tidligt at vurdere konsekvenserne heraf.

På *plejeboligområdet* gælder det, at der ikke er blevet bygget plejehjem siden 1987, men almene ældre- og plejeboliger efter almenboligloven. De almene ældre- og plejeboliger kan så have et plejecenter tilknyttet, så beboernes plejebestanden kan opfyldes. Plejecentrene drives i langt de fleste tilfælde af kommuner eller selvejende institutioner, mens kun få private virksomheder er inde på markedet. Der er politisk ønske om at inddrage flere private leverandører og herunder afprøve, om der kan indhøstes fordele ved at koble driften af et plejecenter sammen med levering af hjemmehjælp i et område.

På *hjemmesygeplejeområdet* er der med ændringen i loven om hjemmesygeplejen åbnet bedre muligheder for at inddrage private leverandører og opnå større synergi på det samlede plejeområde. Dette må i sig selv forventes at fremme markedsopbygningen på ældreområdet m.m., om end det vurderes, at der foreløbigt ikke er mange udbydere af privat hjemmesygepleje.

På områderne for *døgnanbringelse* og *udsatte grupper* findes allerede en broget skare af leverandører, men den udbudte kapacitet har længe ligget i underkanten af efterspørgslen. På *døgnanbringelsesområdet* har dette medvirket til store prisstigninger, så her er der stort behov for flere leverandører, som vil kunne skærpe konkurrencen. På området for *udsatte grupper* er der et politisk ønske om at styrke det frivillige sociale arbejde jf. regeringens handlingsprogram for de svageste grupper "Det Fælles Ansvar".

Indenfor *handicapområdet* varetages leveringen af serviceydelser på flere delområder traditionelt af det offentlige, idet der er tæt sammenhæng mellem serviceydelser og myndighedsudøvelse. Det gælder f.eks. områderne for *socialpædagogisk bistand, ledsagelse, beskyttet beskæftigelse og aktivitets- og samværstilbud*. Her er tale om høj specialisering af ydelserne for at opfylde variationen i de eksplicite og individuelle behov indenfor målgruppen. Ikke mindst på den amtslige del af handicapområdet har brugerne behov for omfattende specialiseret støtte døgnet rundt, og mange har behov for hjælp til alle basale funktioner. Fordi borgernes mulighed for at vælge kan opleves som begrænset, vil det være hensigtsmæssigt at undersøge mulighederne for at indrette reglerne således, at det i højere grad bliver muligt for private aktører at tilbyde og udføre de meget specia-

liserede serviceydelser på disse områder på attraktive vilkår, uden at dette kolliderer med myndighedsudøvelsen.

For *tilbud til handicappede af behandlingsmæssig karakter* er udgangspunktet, at det sædvanlige behandlingssystem under den offentlige sygesikring skal anvendes.

På området for *hjælpe midler, forbrugsgoder og individuel befordring til handicappede* vurderes det, at der er leverandører nok til at sikre konkurrence og valgmuligheder. På området for *botilbud til handicappede* vurderes reglerne tilstrækkelige til at sikre det fornødne marked på trods af, at mulighederne for at trække eventuelt overskud ud af driften er begrænsede.

På området for den *kommunale børnetandpleje* er der igennem det i kapitel 2.2. nævnte lovforslag et eksplicit ønske om at udbrede leverandørkredsen gennem indførelse af mulighed for valg af privatpraktiserende tandlæge. Det er dog ikke nødvendigt med en decideret leverandørskabelse, da et passende antal privat praktiserende tandlæger allerede findes.

På området for *forebyggende sundhedsordninger* er der givet mulighed for at inddrage private leverandører, hvor kommunerne finder det hensigtsmæssigt. Det vil i første omgang særligt betyde, at privatpraktiserende læger vil blive leverandører, idet der endnu ikke findes privatpraktiserende sundhedsplejersker.

Ydelser under den offentlige sygesikring leveres efter sygesikringsloven af privatpraktiserende, autoriserede sundhedspersoner, og systemet vurderes i det store og hele til at fungere tilfredsstillende¹.

På *uddannelsesområdet* er der både for grundskolen, gymnasiet og VUC ingen eksplicite politiske ønsker om nye leverandørtyper. Konkurrencen på både grundskole- og gymnasieområdet vurderes at være tilstrækkelig, da der er et veludviklet marked for både private grundskoler og gymnasier. Konkurrencen på VUC-området vurderes mangelfuld, da det i praksis kun er på VUC, at almen voksenuddannelse (AVU) udbydes.

¹ Amdtsrådsforeningen, Sundhedsministeriet, Finansministeriet mfl. (2001): Sygesikringsområdet – strategi og analyse”.

Sammenfatning

Alt i alt er der en række områder, hvor der både er et politisk ønske om at inddrage nye leverandørtyper og et dertil hørende behov for leverandørskabelse, jf. oversigten i boks 2.1. over de udvalgte sektorområder og deres respektive behov for markedsopbygning.

Af boks 2.1. fremgår, at det særligt er på de sociale og tilgrænsende områder, at der er behov for at øge udbuddet af private leverandører. I den resterende rapport fokuseres der primært på disse sektorområder, om end de fleste emner, der bliver omhandlet, vil gælde generelt for alle velfærdsområder.

Boks 2.1. Behovet for markedsopbygning på de udvalgte velfærdsområder

Velfærdsområde	Er der politisk efterspørgsel efter nye leverandørtyper?	Eksisterer de efterspurgte leverandørtyper?	Er udbuddet stort nok til at sikre konkurrence?
Praktisk og personlig hjemmehjælp	Ja	Ja	Måske
Hjemmesygeplejen	Ja	Måske	Måske
Plejebolig	Ja	Ja	Nej p.t.
Handicapområdet	Måske	Delvist	Delvist
Dag- og klubtilbud	Ja	Ja	Nej p.t.
Døgnanbringelse	Nej	Ja	Nej
Udsatte grupper	Nej	-	-
Kommunaltandpleje	Ja	Ja	Ja
Forebyggende sundhedsordninger	Ja	Nej	Nej
Den offentlige sygesikring	Nej	-	Ja
Sygehuse	Ja	Ja	Delvist
Grundskoler	Nej	-	Ja
Gymnasiet	Nej	-	Ja
VUC	Nej	-	Nej

Kapitel 3

Leverandørskabelse – rammer og muligheder

Et velfungerende marked for offentlige ydelser er kendetegnet ved en udviklet konkurrence mellem en række alternative leverandører.

Der er i dag en betydelig forskel fra område til område med hensyn til inddragelse af private leverandører. Overordnet er billedet, at ni ud af ti kommunale ydelser produceres af offentligt ansatte, jf. tabel 3.1. Niveaueet af udliciterede opgaver har været nogenlunde konstant gennem de sidste ti år - over de seneste 10 år er den samlede andel af kommuners og amters køb af fremmede tjenester steget med under 1,5 procentpoint. For både sygehusvæsenet og social- og sundhedsområdet gælder det, at kun ca. 5 pct. af driftsudgifterne udgøres af køb af fremmede tjenester. For teknik og miljø er tallet derimod oppe på knap 50 pct. gennem årene.

Velfærdsområderne er kendetegnet ved meget få private virksomheder, jf. kapitel 2. Der findes også selvejende institutioner og frivillige organisationer på markedet. Disse leverer i dag en betragtelig del af de offentlige velfærdsydelser². Der er dog som hovedregel tale om samarbejde baseret på faste driftsoverenskomster udformet af kommunen snarere end konkurrencemæssige relationer. I realiteten er der ikke stor forskel på kommunens styring af egne institutioner og styringen gennem driftsaftaler.

Som nærmere gennemgået i kapitel 2 er regeringens målsætninger om øget valgfrihed og mere konkurrence udmøntet gennem en række initiativer bl.a. frit valg på ældreområdet, frit valg til private eller udenlandske sygehuse eller speciallæger, hvis det offentlige sygehusvæsen ikke kan tilbyde behandling inden 2 måneder, igangsættelse af omlægning af det kommunale budget- og regnskabssystem, krav om kommunale servicestrategier og udfordringsret for private virksomheder.

² For eksempel udgør selvejende institutioner ca. én tredjedel af udbuddet af dagtilbud til børn.

Tabel 3.1. Køb af fremmede tjenester i pct. af driftsudgifter for kommuner og amter, 1991-2001

	1991	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Teknik og miljø	43,2	44,5	47,8	47,3	47,5	47,7	49,0	50,5	35,2
Forsyningsvirksomhed	10,6	16,2	17,2	17,2	17,6	16,3	16,9	18,8	35,8
Vejvæsen	39,2	40,8	42,8	41,9	38,6	39,3	38,7	38,6	27,1
Undervisning og kultur	5,8	5,4	5,4	5,7	5,7	5,8	5,9	6,0	5,9
Sygehusvæsen	4,0	4,1	3,8	3,9	4,1	4,4	4,9	5,0	5,3
Social og sundhed	3,9	3,3	3,8	4,0	4,1	4,2	4,4	4,7	5,0
Administration mv.	16,0	17,0	17,4	17,7	17,8	17,7	18,6	19,5	20,0
I alt	9,1	9,3	9,8	9,9	9,8	9,7	10,1	10,3	10,5

Kilde: De kommunale regnskaber.

Anm: Køb af fremmede tjenesteydelser består af driftsudgifter til entreprenør og håndværksydelser og øvrige tjenesteydelser (art 45 og 49). Bruttodriftsudgifterne er opgjort efter hovedart 1-4, og dermed indgår overførsler mv. ikke. Kun køb hos momsregistrerede leverandører er med i opgørelsen. På områder, der er momsfrataget i henhold til momslovens § 13 (f.eks. sygehusbehandling, undervisning og social forsyning til børn og ældre) kan køb af fremmede tjenester således reelt være større end tabellen angiver. Derimod indgår udgifter i forbindelse med leverancer fra kommunens egne forsyningsvirksomheder, hvilket gør tallene større end, hvis de alene omfattede køb fra private leverandører.

Samlet har regeringen således dels sendt et politisk signal om, at regeringen agter at øge den private sektors andel i løsningen af de kommunale opgaver, herunder velfærdsområderne, og dels taget konkrete initiativer i form af lovgivning på flere områder, der direkte har som konsekvens, at den private sektor bliver mere involveret i den offentlige opgaveløsning.

På den baggrund må det forventes, at den private sektor vil tage udfordringen op og investere i den fornødne kompetenceopbygning og det fornødne kapitalapparat, så den kan tage konkurrencen op på de velfærdsområder, som hidtil har været forbeholdt de offentlige leverandører.

Hvis offentlige myndigheder mere aktivt ønsker at fremme leverandørskabelsen findes en række redskaber, som kan anvendes. I dette kapitel skitseres disse.

I det følgende gengives først nogle af erhvervslivets udsagn om markedet for velfærdsservice. Dernæst skitseres de generelle konkurrenceregler, hvorefter en række mere specifikke muligheder for at understøtte dannelsen af nye virksomheder bliver oplistet. Der afsluttes med en sammenfatning.

3.1. Erhvervslivets syn på markedet for velfærdsservice

Udlicitering af kommunale velfærdsopgaver har været på den politiske dagsorden løbende siden starten af 1980'erne. Flere kommuner har arbejdet med udlicitering af deres institutioner til private virksomheder, og der er i dag både gode og mindre gode erfaringer med dette, som det må forventes, at begge parter har taget ved lære af.

Der er dog ifølge det private erhvervsliv stadig en række potentielle barrierer for, at markedet for velfærdsydelser rigtig kan udvikle sig. Via en række interviews med private virksomheder er deres syn og holdninger blevet forsøgt afdækket. Følgende aspekter blev fremhævet:

- Den offentlige sektor beregner til tider sine omkostninger til et for lavt beløb, hvilket er en hindring for reel konkurrence. Det offentlige kan f.eks. have undladt at indregne støttefunktioner eller afskrivninger i deres omkostninger. Regeringen har taget fat om problemstillingen ved at igangsætte indførelsen af omkostningsbaserede budgetter og regnskaber i den kommunale og statslige sektor, se nærmere i boks 7.3.
- Udbud på velfærdsområderne er i for høj grad fokuseret på detaljstyring og procesmål. Der bør være et øget fokus på målstyring og på samarbejde, innovation og kvalitet frem for besparelser. Denne problemstilling behandles nærmere i kapitel 4.
- Der er en relativ lav politisk risikovilje på velfærdsområdet, hvilket giver et meget lille spillerum for virksomhederne. Det giver usikkerhed og ustabilitet, når der i kommunerne har været snævre politiske flertal for eller imod udlicitering. Området har traditionelt været meget følsomt, og der har været flere eksempler på, at konflikter er blevet til skandalehistorier i medierne – med konsekvenser for virksomhedernes image.
- Det offentlige bevillingssystem kan være trægt, hvilket kan hæmme effektiviteten for leverandører, som er afhængig af et kapitalapparat, der er stillet til rådighed af en offentlig myndighed.

- Eventuelle krav om kapitalanlæg kan udgøre en barriere for indtræden på velfærdsmarkederne, jf. kapitel 6.
- Eventuelle krav i sektorlovgivningen, jf. kapitel 2.

Udover de af det private danske erhvervsliv fremhævede barrierer har Økonomi- og Erhvervsministeriet i samarbejde med Invest in Denmark undersøgt en række *udenlandske virksomheders* vurdering af det danske marked for velfærdsydelse³.

Undersøgelsen viser, at det ikke alene er markedets størrelse og dermed den lokale efterspørgsel, der er bestemmende, når virksomheder skal tage stilling til, om de vil etablere sig på et nyt marked. En række andre faktorer gør sig gældende. De vigtigste er:

- Omkostningsniveau
- Kompetencer, sprog og uddannelse
- Beliggenhed og infrastruktur
- Juridiske rammer
- Arbejdsmarkedets fleksibilitet
- Konkurrenceforhold
- Politiske signaler

Ifølge de udenlandske virksomheder er Danmark generelt et relativt attraktivt land at investere i, men velfærdsmarkedet opfattes dog som relativt lille, fragmenteret og følsomt på grund af de ofte snævre politiske flertal for udlicitering og den dominerende offentlige leverandørrolle. Hovedproblemet er markedets fragmentering. For det første er det i de udenlandske virksomheders øjne et problem, at opgaverne udbydes i for små klumper, idet de hovedsageligt følger de danske amts- eller kommunegrænser. For det andet opfattes det som en væsentlig barriere, at de forskellige social- og sundhedsopgaver ikke er samlet på samme administrative niveau, f.eks. plejehjem og sygehuse.

³ I den forbindelse har ministeriet været i kontakt med det belgiske firma Carestel, det britiske firma Nestor NBA og det franske firma Sodexho. Både Carestel og Sodexho har danske datterselskaber, som beskæftiger sig med henholdsvis motorvejs catering og rengøring. Sodexho har endvidere opkøbt svenske Partena, der var Nordens største servicevirksomhed og den største private leverandør af ældrepleje på det svenske marked. Fælles for de udenlandske virksomheder er, at de er større virksomheder, der er markedsførende indenfor velfærdsservice i de pågældende lande.

Desuden fremhævede de udenlandske virksomheder en række af de samme problematikker som de danske virksomheder, såsom at den relativt lave politiske risikovillighed på området giver et meget lille spillerum for virksomhederne, og at det udgiftsbaserede budget- og regnskabssystem gør markedet uigennemsigtigt. Omvendt tæller på positivsiden de danske arbejdsmarkedsregler, infrastrukturen i de yderliggende områder, kompetence- og uddannelsesniveaue samt regeringens ønske om at skabe et privat marked for leverandører.

Ifølge undersøgelsen har de udenlandske virksomheder dog noteret sig regeringens mange initiativer og ser klart et potentiale i det danske marked for velfærdsservice.

3.2. Forskellige veje til at få flere private leverandører

Muligheden for at fremme leverandørdannelsen skal foregå indenfor et omfattende regelsæt, hvoraf de væsentligste er opregnet i figur 3.1.

Konkurrencereglerne udgør de grundlæggende rammer for inddragelse af private virksomheder i konkurrencen om løsning af velfærdsopgaver og dermed i opbygning af de fornødne markeder.

Konkurrenceregler i bred forstand omfatter forbud mod konkurrencebegrænsende aftaler og misbrug af dominerende stilling, regler om fusionskontrol, samt statsstøtteregler. Disse regler gælder for både offentlige og private virksomheder, som opererer på et marked.

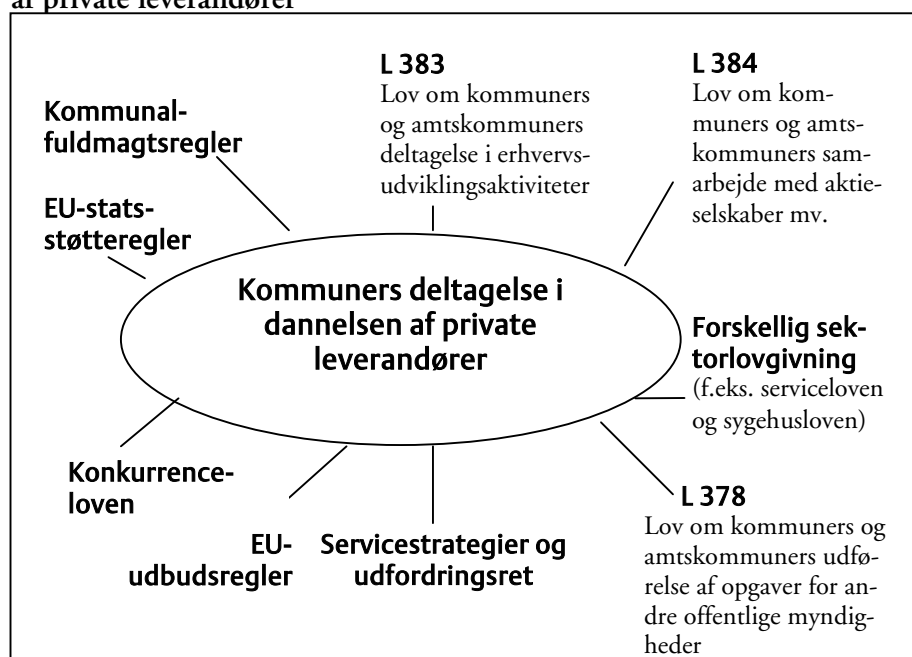
Velfærdsopgaver er som udgangspunkt ikke omfattet af EU's udbudsregler, da de er specifikt undtaget som såkaldte bilag 1b-ydelser. Udbud af disse ydelser skal dog ske med respekt for EU's ligebehandlingsprincip, jf. kapitel 4.

Offentlige myndigheder, som ønsker at understøtte dannelsen af nye private virksomheder på velfærdsområdet for derved at øge konkurrencen og det friere valg, kan anvende *en række redskaber*:

- Der kan gennemføres en generel eller målrettet iværksætterpolitik
- Der kan arbejdes med afknopning af kommunale enheder
- Der kan overføres offentlige kompetencer til private virksomheder via frasalg af kommunale enheder

- Der kan overføres offentlige kompetencer til private virksomheder via udbud og udlicitering
- Der kan overføres offentlige kompetencer til private virksomheder via etablering af fælles selskaber
- Det kan forsøges at tiltrække udenlandske virksomheder med erfaringer på velfærdsområderne.

Figur 3.1. De væsentligste regler for kommuners deltagelse i dannelsen af private leverandører



Disse muligheder vil blive uddybet i det følgende, ligesom det bør nævnes, at redskaberne kan kombineres, og derfor ikke skal ses isoleret fra hinanden.

3.3. Det generelle iværksættersystem

Den generelle iværksætterpolitik kan understøtte leverandørdannelse på servicemarkederne på forskellig vis.

Der eksisterer forskellige servicetilbud for iværksættere både før og efter virksomhedsstart. Den offentlige erhvervsservice består i dag af de regionale Teknologisk Informations Centre (TIC) og de regionale kontakt-

punkter for iværksættere. Begge finansieres i fællesskab mellem staten og amter/kommuner. Hertil kommer en lang række (amts-)kommunale erhvervskontorer. Den primære funktion for det samlede erhvervsservicesystem for iværksættere er at sikre, at de modtager relevant information om opstart-, finansierings- og udviklingsmuligheder, samt at de henvises til specialiseret rådgivning, f.eks. banker, revisorer, advokater mv.

Der kan f.eks. ydes information og vejledning til personer, der overvejer at blive iværksættere. Tilsvarende tilbydes der information og vejledning til private virksomheder og selvejende institutioner, der ønsker at udvide deres forretningsområder. Yderligere kan der ske en videreformidling af erfaringer fra virksomhedsetableringer inden for forskellige områder, eller der kan foretages markedsundersøgelser til belysning af, om der er et marked for den pågældende ydelse, om der er mulighed for fremskaffelse af kapital mv.

Boks 3.1. Nye tiltag på iværksætterområdet

Styrket iværksætterkultur og risikovillighed:

- Risikovillighed gennem tidssvarende konkursregler
- Iværksætterkultur og innovation i uddannelsessystemet

Administrative lettelser:

- Udvikling af nye digitale løsninger rettet mod iværksættere og små virksomheder
- Minimumsordning for nyetablerede virksomheder
- Forenkling og modernisering af selskabs- og årsregnskabslovgivningen.

Bedre adgang til finansiering:

- Etablering af pre-venturefond (risikovillig kapital)
- Bedre etableringskontoordning
- Bedre finansiering af servicevirksomheder og generationsskifte
- Virksomhedspant

Kommerialisering af viden og forskning:

- Næste generations innovationsmiljøer
- Technology transfer enhed inden for biosundhed

Styrket rådgivning og erhvervsservice:

- Reform af den offentlige erhvervsservice

Regeringen har med sin handlingsplan for iværksættere præsenteret en række initiativer til at forbedre de fremtidige rammebetingelser for iværksætteri i Danmark, jf. boks 3.1. Målet er, at flere iværksættere overlever og kommer ind i et vækstforløb.

Langt størstedelen af danske iværksættere, der var i beskæftigelse inden start af egen virksomhed, kommer fra den private sektor. Af det samlede antal iværksættere udgør offentligt ansatte 20 pct., heraf 12 pct. kommunalt ansatte. Til sammenligning udgør kommunalt ansatte 24 pct. af den samlede arbejdsstyrke⁴. Iværksætterkulturen hos det offentlige personale er således relativt svagt udviklet, men de nye godkendelsesordninger på fritvalgsområderne vil muligvis kunne inspirere flere til at forsøge sig som selvstændige.

Boks 3.2. PBH Hjemmehjælpsservice A/S – iværksætteri hos offentlig ansatte

Pia Baum Hansen startede i 1992 virksomheden PBH Hjemmehjælpsservice A/S. Pia Baum Hansen har en fortid som offentligt ansat, bl.a. i den kommunale hjemmepleje og inden for sundhedsvæsenet. I dag driver hun en virksomhed med ca. 100 ansatte og en gennemsnitlig stigning i omsætningen på 35 pct. de seneste år. Virksomheden leverer hjemmehjælp og erhvervsrengøring til offentlige og private kunder. Derudover satser virksomheden på undervisning inden for omsorgsservice.

Kilde: Børsen 13/12-02 samt www.pbh.dk.

3.4. Afknopning

En anden måde at øge iværksætteri blandt offentlig ansatte er at arbejde med afknopning. Ved en afknopning overtager én eller flere medarbejdere en tidligere kommunal enhed, f.eks. en børnehave, der dermed bliver en privat virksomhed. Den afknoppede enhed skal efterfølgende fungere på markedsvilkår - og kan sælge ydelser til kommunen, andre kommuner eller private på lige vilkår med andre virksomheder.

Teoretisk set – dvs. uden hensyn til gældende regler - kunne afknopning gennemføres med større eller mindre grad af offentlig støtte. Den ene yderpol er afknopning baseret alene på de offentligt ansattes eget initiativ – eventuelt med træk på ovennævnte generelle foranstaltninger til støtte for iværksætteri . Den anden yderpol er afknopning baseret på en udstrakt grad af offentlig støtte i form af f.eks. ”beskyttelsesperioder” eller gratis overdragelse af kapitalapparat. Imellem yderpolerne ligger en række mellemformer med større eller mindre grader af offentlig medvirken, f.eks. orlov/tilbagegangsret for afknoppede medarbejdere, informationsmøder mv.

⁴ Iværksættere i 1990'erne – 3. statistiske portræt (2001).

Boks 3.3. Afknopning i Sverige

Den svenske og den danske velfærdsmodel betragtes i reglen som nært beslægtede. Sverige har dog et betydeligt mere udviklet marked for private leverandører af velfærds-service. På f.eks. børne- og ældreområdet har private leverandører i Sverige overtaget næsten dobbelt så mange opgaver som i Danmark (Svenska Kommunförbundet 2001 iflg. Konkurrenceredegørelse 2001).

Flere svenske (amts-)kommuner, f.eks. Dandaryd, Nacka, Sollentuna og Stockholms kommune (Stad) samt Stockholms Amt (Län), har haft en række positive erfaringer med at skabe nye leverandører med udgangspunkt i offentlige kompetencer. Alene i Stockholm er der således over en syv års periode dannet mere end 140 nye virksomheder ved afknopning på velfærdsområdet. Der er kun kendskab til én konkurs.

Undersøgelser af de afknoppede virksomheder i Stockholms amt viser, at de omsætter for i alt ca. 450 mio. SEK, svarende til ca. 1,7 pct. af hele amtets budget, og svarende til en markedsandel på ca. 15-20 pct. af private virksomheders omsætning af omsorgs- og sundhedsydelser i amtet. Halvdelen af virksomhederne regner med at ekspandere, og 90 pct. tror på en positiv fremtid for virksomheden.

Den svenske kommunallov giver mulighed for, at kommunen kan yde støtte før og under virksomhedsdannelsen, f.eks. i form af gratis information, uddannelse, konsulentbistand eller orlovsordninger. Før 1994 kunne afknoppede virksomheder have en beskyttelsesperiode inden opgaverne kom i udbud. Med Loven om Offentlig Upphandling (LOU), der trådte i kraft, da Sverige blev medlem af EU d. 1. januar 1994, skal den afknoppede virksomhed dog vinde sine opgaver i et udbud (med mindre der er tale om områder, hvor borgeren frit kan vælge leverandør ved hjælp af vouchers (Stadsledningskontoret 2001, SOU 2001:31). Dette har dog ikke standset interessen for afknopning - i perioden 1999-2001 er der f.eks. skabt 30-40 nye afknoppede virksomheder i Stockholm.

Der har været anvendt forskellige modeller i de forskellige kommuner.

I *Nacka* findes frit leverandørvalg ved hjælp af vouchers på en række velfærdsydelser. De kommunale medarbejdere har ikke fået nogen opfordring eller støtte til at gennemføre afknopninger, og de hidtidige brugere er blevet bedt om at vælge fremtidig leverandør, når en kommunal enhed er afknoppet. Konkurrence via voucher-systemet har således været de afknoppede virksomheder eneste økonomiske sikkerhed.

I *Sollentuna* er der eksempler på, at afknopning er gennemført efter medarbejdernes ønske, f.eks. børnehaver. Der har imidlertid også forekommet et vist "pres" gennem tydelige politiske signaler om, at man ønskede private snarere end kommunale leverandører.

I *Stockholms amt* og *Stockholms kommune* er der blevet ført en bevidst politik for at stimulere til afknopning. Afknopning er frivilligt for de ansatte. For at stimulere til afknopning, har amt og kommune gennemført en række initiativer for at fremme leverandørdannelsen, herunder informationsmøder, kurser for de ansatte om hvordan, man starter egen virksomhed, tilbud om konsulentstøtte før og under virksomhedsstart samt orlovsordninger.

I Sverige har flere kommuner haft erfaring med en relativ offensiv strategi for afknopning. I boks 3.3. opridses erfaringerne med afknopning i Sverige.

De danske rammer for afknopning

I det følgende gennemgås en række elementer, som har indgået eller stadig indgår i den svenske afknopningsmodel, set i lyset af de danske retlige rammer for at understøtte afknopning. Rammerne for kommunens frasalg af enheder gennemgås i afsnit 3.5.

Det vil være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, hvis kommunen giver en afknoppet virksomhed en *beskyttelsesperiode* på vilkår, der indebærer en ulovlig begunstiggelse af den pågældende virksomhed. Derudover er kontrakter med afknoppede virksomheder omfattet af EU's ligebehandlingsprincip (et egentligt EU-udbud er ikke nødvendigt, hvis der er tale om bilag 1b-ydelser). Større kontrakter, der kan påvirke markedet, kræver således en annoncering af opgaven. Der gælder imidlertid ingen procedurer for valg af leverandør ud over, at to ens bud skal behandles ens.

På de områder, hvor borgerne har frihed til at vælge leverandør, er det ikke praktisk muligt at give et afknoppet selskab en beskyttelsesperiode med sikkerhed for kontrakter i startfasen. Den kommunale enhed kan på disse områder afknoppes og derefter konkurrere på lige fod med andre leverandører. I tilfælde af en afknopning af den hidtidige kommunale leverandør skal borgerne således spørges om hvilken leverandør, de ønsker fremover. Det vil derimod kunne virke konkurrenceforvridende og være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne, hvis kommunen overførte den hidtidige kundekreds til det afknoppede selskab, uden at adspørge brugeren om deres holdning.

I tråd med de svenske erfaringer kunne kommunen forud for en afknopning ønske at *yde støtte* i form af f.eks. kontant tilskud, ydelser fra virksomhedskonsulenter eller anden rådgivning, kurser eller betalt frihed til planlægning af virksomhedsetableringen. Også dette vil imidlertid kunne være i strid med kommunalfuldmagtsreglerne og/eller statsstøttere reglerne. Kommunen kan således alene yde støtte til en intern firmatiseringsproces uden, at dette er i strid med statsstøttere reglerne. Anden form for støtte reguleres som udgangspunkt efter L383 om kommunal erhvervsudviklingsstøtte, og skal således tilbydes generelt til alle interesserede.

Afknopning i Danmark

Indenfor de nuværende danske lovgivningsmæssige rammer er der således begrænsede muligheder for at yde konkret støtte til afknopning. Afknopning i en dansk sammenhæng kan indeholde følgende elementer:

- Kommunen kan yde virksomheden startstøtte i det omfang, at der er tale om støtte til intern firmatisering i kommunen, dvs. en driftsform, hvor det tilstræbes at fungere ligesom en virksomhed.
- Kommunen kan ved en udlicitering af en opgave opfordre sine medarbejdere til at udforme et internt bud som et ”afknopningstilbud”. Hvis det interne bud vinder, udfører medarbejderne fremover opgaven via deres egen private virksomhed. Hvis en anden leverandør vinder, kan medarbejderne blive overført til denne⁵.
- Kommunen kan give sine medarbejdere, der ønsker at afknoppe orlov/tilbagegangsret til deres kommunale arbejdsplads.
- Kommunen kan yde erhvervsudviklingsstøtte efter L383, hvis denne tilbydes generelt til alle interesserede.

En kommune kan efter L383 – alene eller i samarbejde med andre – iværksætte kollektive erhvervsudviklingsaktiviteter i form af information, rådgivning, forskerparker, erhvervsudviklingsprojekter og anden erhvervs-mæssig service. Servicen skal stilles til rådighed for alle erhvervsvirksomheder eller grupper af virksomheder i kommunen. Det er således muligt for en kommune at etablere tiltag målrettet virksomheder på velfærdsområdet – så længe ydelserne tilbydes frit til alle interesserede virksomheder på dette marked.

Mulige fordele ved afknopning

Nye leverandører og friere valg

Afknopning kan bruges som en del af en regional erhvervsstrategi med fokus på øget iværksætter og konkurrence. Dette kan være særligt relevant i udkantsdistrikter med få potentielle leverandører af offentlig service. De nye leverandører vil øge kommunens mulighed for at udsætte sin in-house-leverandør for konkurrence fra flere alternative private leverandører. Samtidig vil den nye lokale virksomhed gøre det muligt at give borgeren adgang til valg af leverandører med større frihedsgrader end i kommunalt regi.

⁵ Modellen er bedst anvendelig, hvis den kommunale enhed (medarbejdere) allerede forud for udbuddet har gennemgået en betydelig grad af intern firmatisering.

Nedbrydning af mentale barrierer mod at inddrage private

Fordomme og forventninger om kulturelle barrierer kan være hindringer for, at en kommune inddrager private virksomheder i løsningen af sine opgaver. Et afknoppet selskab kan i nogle tilfælde give kommunalpolitikere større tryghed end en ny samarbejdspartner fundet ved traditionel udlicitering. Forvaltningen kender medarbejderne og deres kompetencer og vil i nogle tilfælde lettere kunne have tillid til dem end til fremmede virksomheder. Dermed kan kontrakter med afknoppede selskaber være en lettere indgang til et øget samspil med markedet i forbindelse med leveringen af offentlige ydelser.

Medarbejderudvikling

Kommuner kan aktivt anvende afknopning som en del af den kommunale personalepolitik med fokus på innovation, virkelyst og omkostningsbevidsthed. I en undersøgelse foretaget 1997 i Stockholm Amt angiver 97 pct. af de adspurgte ansatte i afknoppede firmaer, at de er tilfredse med beslutningen om at danne en selvstændig virksomhed.

Øget iværksætter- og selvstændighedskultur

Iværksætterraten blandt offentligt ansatte er lav. Der er ikke tradition for, at offentligt ansatte udnytter de kompetencer, de har opbygget i det offentlige, som iværksættere. Afknopning kan være en metode til at få de offentlige kompetencer i spil på markedet.

Mulige ulemper ved afknopning

Konkurrenceforvridning

Som tidligere anført forudsættes en afknopning skruet rigtigt sammen, så den ikke kan virke konkurrenceforvridende. Det er f.eks. vigtigt, at afknopningsprocessen ikke tilgodeser offentligt ansatte på bekostning af andre iværksættere. Der skal være sikkerhed for, at afknopningsprocessen forløber uden "skjult statsstøtte", og at kommunens kontrakter konkurrenceudsættes.

Tab af kommunale medarbejdere

Afknopning indebærer det dilemma, at kommunen ved at opfordre sine medarbejdere til at afknoppe også risikerer at tabe sine måske mest innovative medarbejdere, der vælger at sige op for at blive private iværksættere. Dette kan indebære problemer for arbejdstilrettelæggelsen i den enkelte kommune, ligesom kommunens investering i sine medarbejdere kan gå tabt. Yderligere kan det besværliggøre kommunens eventuelle ønske om at

opretholde en vis in-house kompetence til fortsat at kunne udføre opgaverne.

Afknopning er dog et frivilligt redskab, som kommunerne kan vælge at benytte, hvis de finder det hensigtsmæssigt, jf. eksemplet i boks 3.4.

Boks 3.4. Afknopning af lægesekretærer i Vejle Amt

Ledelsen på Vejle sygehus besluttede i 2000, at man fremover ville efterspørge lægesekretærernes ydelser hos private lægesekretærer.

Da IT-teknikken i dag gør det muligt via eksterne opkoblinger at udføre lægesekretærarbejdet "fra distancen", besluttede ledelsen samtidig at eksternalisere lægesekretærfunktionen. Da der var knaphed på private leverandører, valgte ledelsen at understøtte nogle af lægesekretærerne i at starte eget bureau. Det har ført til dannelsen af 5 nye sekretærbureauer. Ledelsens beslutning mødte indledningsvis modstand blandt lægesekretærerne, men modstanden er siden aftaget.

Den nye organisering af arbejdet har ført til øget effektivitet, og udgør samtidig en bufferfunktion for sygehuset. For lægesekretærerne har det betydet en mulighed for at tjene markant flere penge end før ved at yde en ekstra indsats, blandt andet ved også at levere til andre sygehuse end Vejle Sygehus.

Samlet er der en række mulige fordele og ulemper ved afknopning i dansk forstand. Den enkelte offentlige myndighed kan afveje disse og på den baggrund forsøge at fremme afknopning eller lade være. Der kan dog ikke forventes helt samme effekt som i Sverige, da nogle af de tiltag, der blev brugt i Sverige, falder uden for de nuværende lovgivningsmæssige rammer.

3.5. Kommunalt frasalg af enheder

Salg af kommunale enheder til private virksomheder kan være en anden måde at opnå kvalificerede private leverandører. Samtidig kan salget indebære en økonomisk gevinst for den pågældende kommune. Salget kan komme i stand efter en aktiv kommunal salgsindsats, ligesom også private virksomheder kan være opsøgende købere overfor de enkelte kommuner. Salget skal dog generelt baseres på et udbud.

Umiddelbart kunne man mene, at salg til en eksisterende virksomhed ikke bidrager til at skabe flere leverandører. Hvis der er tale om kompetenceoverførsel til en eksisterende virksomhed, der ellers ikke har engagement på det pågældende område, vil der imidlertid være tale om, at der

reelt skabes en ny kompetent privat leverandør på det pågældende marked.

Der er flere eksempler på frasalg af offentlige enheder. I Sverige er daginstitutioner blevet opkøbt fra Nacka Kommune, ligesom Ekerös familielæger samt Dalens og Sturebys behandlingscentre fra Stockholm Amt har tilsluttet sig firmaet Praktikertjänst AB. I Danmark er Frederiksborg Amt ved at gennemføre et salg af Hørsholm Sygehus.

Det bør nævnes, at frasalg af en kommunal enhed omfattende såvel know-how som kapitalapparat kan være omfattet af deponeringsreglerne i den kommunale lånebekendtgørelse, jf. nærmere kapitel 6.3. Ifølge bekendtgørelsen vil der ikke være krav om deponering, hvis kommunen ikke længere aftager ydelser fra den frasolgte enhed, da det er et frasalg af overkapacitet. Hvis kommunen derimod indgår en aftale med den frasolgte virksomhed om, at virksomheden sælger en andel af eller alle sine ydelser til kommunen, vil forholdet komme ind under sale-and-lease-back reglerne, og der vil blive stillet krav om deponering efter lånebekendtgørelsen. Det deponerede beløb skal som udgangspunkt svare til salgssummen, men kan blive reduceret, hvis der er andre end kommunen, som aftager ydelser fra den pågældende virksomhed. Da skal det deponerede beløb som udgangspunkt forholdsmæssigt svare til den andel af ydelserne, som kommunen aftager.

3.6. Kompetenceoverførsel baseret på udbud

Kommunernes forpligtelse til at udarbejde en servicestrategi med tilhørende udbudspolitik forventes at føre til flere udbud, hvilket i sig selv vil bidrage til at fremme dannelse af de efterspurgte leverandører. Som det er beskrevet nærmere i kapitel 4, kan der spores en tendens i retning af, at offentlig-privat samspil på velfærdsområderne i højere grad baseres på tættere og mere samarbejdsprægede relationer frem for klassiske kontraktforhold. Ønsket om mere samarbejdsbaserede relationer kan bl.a. skyldes et ønske om i højere grad at udnytte både de private og de offentlige kompetencer for at skabe mest mulig synergi.

Et tættere samarbejde kan også have den effekt, at de involverede private virksomheder indlærer og opbygger kompetencer, der traditionelt har ligget hos det offentlige. Dermed kan samarbejdet være en vej til at skabe flere kompetente private leverandører.

Det er muligt at udforme udbudsmateriale, hvor der stilles som krav, at der skal være et nært samarbejde og vidensdeling mellem den offentlige og den private part.

Dertil kommer, at et traditionelt udbud også kan indebære en vis kompetenceoverførsel, hvis de hidtidige offentligt ansatte medarbejdere overføres til virksomheden efter loven om virksomhedsoverdragelse.

3.7. Fælles offentlig-private selskaber efter L384

Offentlig-private selskaber efter L384 (Lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber mv.) kan være en anden måde at organisere et tæt offentlig-privat samarbejde, der potentielt kan understøtte læring og kompetenceudveksling mellem det offentlige og private parter. Fælles selskaber kan dermed være en vej til at opnå nye kompetente leverandører og dermed til understøtning af det frie valg og konkurrencen på sigt.

Kommuner har mulighed for at deltage i fælles offentlig-private selskaber med hjemmel i enten kommunalfuldmagtsreglerne eller særlovgivningen, herunder L384.

Efter *kommunalfuldmagtsreglerne* vil en kommune kunne deltage i offentlig-private selskaber, såfremt selskabet alene varetager kommunale opgaver og kommunen ikke har bestemmende indflydelse. Selskabet skal endvidere have et kommunalt formål, hvilket blandt andet indebærer, at selskabet økonomisk skal hvile i sig selv uden mulighed for at udtrække profit. Særligt sidstnævnte gør organisationsformen mindre attraktiv for private virksomheder.

L384 giver kommuner adgang til at deltage i selskaber, hvis aktiviteter bygger på enten videreudvikling af den kommunale know-how eller salg af varer og tjenesteydelser baseret på kommunal know-how.

Loven sætter grænser for omfanget af det kommunale engagement, jf. lovens § 3, stk. 1. Kommuner kan efter L384 indskyde op til (samlet) 10 mio. kr. i kommunale selskaber, der bearbejder, videreudvikler, producerer og sælger kommunal know-how samt privat viden i tilknytning hertil. Det er forudsat, at det kommunale indskud har karakter af en investering, og således ikke udgør statsstøtte til en privat medejer. Økonomi- og

erhvervsministeren kan dog dispensere fra loftet på de 10 mio. kr. Der er givet dispensation til alle de 7 ansøgninger, der har været siden 1993.

Den enkelte kommune må ikke have bestemmende indflydelse i et fælles selskab, jf. lovens § 3, stk. 3. Kommunen kan således ikke have aktiemajoriteten i et selskab. Derimod kan flere kommuner i fællesskab godt samlet set have aktiemajoritet, således at der er offentlig aktiemajoritet i selskabet. Kommunen deltager ledelsesmæssigt ved at være repræsenteret i selskabets bestyrelse.

Udbudsretligt betragtes et fælles selskab som en ekstern leverandør. Kommunen kan altså ikke uden videre lægge opgaven over i et fælles selskab, men kan indskrive i udbudsbetingelserne, at vinderen af udbudet har pligt til at danne et fælles selskab med kommunen. Alternativt kan kommunen uden et udbud etablere et fælles selskab med en privat part, men selskabet vil da ikke have sikkerhed for at opnå ordren under det efterfølgende udbud.

Fælles selskaber er i øvrigt omfattet af konkurrenceloven og de almindelige selskabsretlige regler på samme måde som andre private virksomheder.

Fælles selskaber og deponeringsreglerne

I forhold til den kommunale lånebekendtgørelse gælder det, at kommunen ved salg af sine aktier i et fællesselskabet frasælger en del af ejerskabet til selskabet og dermed også til selskabets kapitalapparat mv. Hvis kommunen ikke længere har behov for ydelserne fra selskabet, vil der ikke være krav om deponering, da der vil være tale om salg af "overkapacitet". I andre tilfælde vil der være en glidende overgang til sale-and-lease-back-reglerne, og reglerne vil svare til de angivne i kapitel 3.5.

Effekten af L384

Udviklingen i antallet af L384-selskaber har været moderat siden lovens vedtagelse i 1993. Selskaberne skal indberettes til Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Der er i alt blevet indberettet ca. 50 selskaber, og der er i dag ca. 20 eksisterende selskaber efter L384. Selskaberne er blevet etableret indenfor en række forskellige områder, f.eks. miljø, hospitalsservice, hjælpemiddelcentraler mv. Økonomi- og Erhvervsministeriet har iværksat en analyse af erfaringerne med fælles selskaber med henblik på at vurdere potentiale og ulemper nærmere.

Der er flere eksempler på, at etableringen af et fælles selskab har været første skridt mod åbning af et hidtil ikke-konkurrenceudsat område, jf. boks 3.5.

Boks 3.5. Fælles offentlig-privat selskab om linnedsservice

Frederiksborg Linnedsservice A/S, udlejer, vasker og vedligeholder linned og beklædning til sygehuse og plejehjem i Nordsjælland og Storkøbenhavn. Selskabet blev etableret i 1996 som et alternativ til udlicitering, efter at amtet forinden havde forsøgt at frasælge deres sygehusvaskeri. 40 pct. ejes af Frederiksborg Amt, og 60 pct. ejes af Berendsen Textil Service A/S (2000) Selskabet har bl.a. givet større fleksibilitet, professionalisering af ledelsen og kompetence- og videndeling af de ansatte, samt merproduktion.

Tidligere blev linnedsservice til hospitaler og plejehjem udelukkende varetaget af det offentlige. De fælles selskaber kan ses som det første skridt til en markedsudsættelse af området. I dag er der etableret yderligere 2 fælles offentlig-privat selskaber om sygehusvaskeri og flere amter har udliciteret deres aktiviteter på området.

Fordele ved fælles offentlig-private selskaber

Fremrykket markedsudsættelse, nye leverandører og nedbrydning af mentale barrierer mod at inddrage private leverandører

Offentlig-private selskaber, hvor kommunen er medejer af selskabet og i højere grad anvender egne kompetencer i samspillet med markedet, kan være en måde at åbne markederne på disse områder. Når der etableres et offentlig-privat selskab, bringes de offentlige kompetencer i spil på markedet samtidig med, at de suppleres med kompetencer fra private virksomheder. Fælles selskaber kan derfor medvirke til at skabe nye kompetente leverandører, der kan agere på markedet.

Samarbejdet med den private part kan endvidere bidrage til at nedbryde eventuelle mentale barrierer mod inddragelse af private leverandører. De offentlig-private selskaber kan således medvirke til, at opgaver, der alternativt var forblevet in-house i kommunen, alligevel bliver sat ud på markedet. Der er flere eksempler på, at kommunen trækker sig ud af et fælles selskab efter en periode, hvor tilliden til samspillet med markedet er blevet udviklet.

Samtidig har fælles selskaber på f.eks. sygehusvaskeriområdet og hjælpemiddelområdet betydet, at andre amter og kommuner har udliciteret opgaver på området. Fælles selskaber kan således være en murbrækker, der på sigt skaber levedygtige leverandører på områder, hvor der ikke før har eksisteret leverandører.

Bedre udnyttelse af ressourcerne og opbygning af forretningsmæssige kompetencer i kommunen

Som nævnt ovenfor kan fælles selskaber udløse synergieffekter ved at bringe offentlige og private kompetencer sammen. Parterne kan bruge deres fælles kræfter på at opnå fælles mål. Dermed kan de fælles selskaber være en vej til at få leveret ydelser bedre og billigere end hidtil. En varig gevinst forudsætter naturligvis, at der ikke opstår et de facto monopol, jf. nedenfor.

Det offentlige kan få tilført nye forretningsmæssige kompetencer ved at indgå med en privat part i et fælles selskab. Der kan f.eks. være tale om kompetencer med hensyn til priskalkulation, risikovurdering af investeringer, intern styring af logistik og arbejdsgange mv. Disse erfaringer kan anvendes generelt i den kommunale forvaltning. Dermed kan fælles selskaber give en afledt effektiviseringseffekt på andre kommunale opgaveområder.

Intern accept

For de faglige medarbejdere i en kommunal institution kan et fælles selskab give en større grad af tryghed frem for traditionel udlicitering, da parterne i fælles selskaber opererer ud fra fælles mål, som i højere grad afspejler den professionelle selvforståelse. Også hos den kommunale ledelse kan modviljen mod at afgive opgaver være mindre, hvis opgaverne lægges over i et fælles selskab frem for gennemførelse af en traditionel udlicitering.

Ulemper ved fælles offentlig-private selskaber

Konkurrenceforvridning og interessesammenblanding

Fælles selskaber kan som anden kommunal erhvervsaktivitet skabe konkurrenceforvridning. For det første kan andre leverandører skræmmes væk i en udbudssituation, hvor kommunens eget fælles selskab er blandt byderne. For det andet indebærer fælles selskaber en risiko for interessesammenblanding. Kommunens repræsentanter i selskabets bestyrelse kan være fristet til at tjene kommunens mere end selskabets interesser, ligesom kommunen på grund af tilknytningen til selskabet kan have en tilskyndelse til at tilgodese selskabet i modstrid med konkurrencereglerne, f.eks. i forbindelse med udbud eller ved indskud af kapital uden at der er tale om en forretningsmæssig investering. Det er derfor vigtigt, at de kommunale repræsentanter i bestyrelsen så vidt muligt er professionelle, der er valgt til

bestyrelsen på grund af deres meritter og ikke deres tilknytning til kommunen.

Styring og offentlighed

Når kommunen danner et fælles selskab, skal den som ved traditionel udlicitering være indstillet på at afgive nogle styringsmuligheder i forhold til fortsat egenproduktion. Kommunalbestyrelsen vil ikke længere have ansvaret for den daglige drift - endsige kunne blande sig i denne.

Endvidere er et fælles selskab som nævnt en privatretlig organisation, der reguleres efter aktieselskabsloven, hvorfor den demokratiske kontrol med selskabet svarer til situationen, hvor opgaven var udliciteret i traditionel forstand. Selskabet er således ikke omfattet af den kommunale styrelseslov, offentlighedsloven eller forvaltningsloven.

Ved at overføre kapitalapparat og medarbejdere til fælles selskaber bliver disse kommunale aktiver endvidere isoleret i privatretlige selskaber, der ikke umiddelbart kan indgå i tværgående prioriteringer med resten af den kommunale forvaltning.

Transaktionsomkostninger og kulturforskelle

Dannelsen af selskabet kan være forbundet med store etableringsomkostninger, hvorfor fordelene ved selskabet som et minimum skal overstige disse omkostninger. Endvidere kan der opstå problemer som følge af interesse- og kulturforskelle mellem den offentlige og den private part, ligesom det i praksis ikke nødvendigvis altid er enkelt at opstille og følge fælles målsætninger.

Sammenfatning vedrørende fælles selskaber

Fælles selskaber er forbundet med en række muligheder og risici. Potentialet i at anvende L384 på et konkret opgaveområde bør derfor vurderes i de enkelte kommuner og vil efter alt at dømmes variere fra tilfælde til tilfælde.

Umiddelbart vurderes det, at potentialet i fælles selskaber primært findes i situationer, hvor der ikke eksisterer kompetente leverandører på markedet, og det derfor ikke er muligt at foretage et udbud - endsige indføre frit valg. Her vil fælles selskaber være en mulig murbrækker til at åbne markedet.

Risici ved fælles selskaber i form af konkurrenceforvridning tilsiger dog, at kommunens engagement bør stoppe, når (og hvis) der kommer gang i markedet, da et fælles selskab på et nyudviklet marked kan skade konkurrencen og dermed gøre mere skade end gavn.

3.8. Udenlandske virksomheder som leverandører af velfærdsservice

For at øge konkurrencen og skabe flere leverandører på velfærdsområdet kunne offentlige myndigheder aktivt forsøge at tiltrække udenlandske virksomheder med erfaring inden for velfærdsservice. Blandt andet erfaringerne fra de øvrige skandinaviske lande viser, at navnlig de større servicevirksomheder vælger at starte op uden for egne grænser. I Danmark findes der dog kun få udenlandske virksomheder på velfærdsområdet, f.eks. Partena og Attendo Care A/S og Sodexo. Endvidere har flere udenlandske virksomheder, nemlig tyske Damp Holding AG og de to svenske virksomheder Capio AB og M&M Medical AB, været blandt tilbudsgiverne ved udbudet af Hørsholm Sygehus.

Fordelen ved at udenlandske leverandører etablerer sig i Danmark er, at markedet vil blive forsynet med flere kompetente leverandører. Flere udenlandske virksomheder har således mange års erfaring indenfor velfærdsservice.

Samarbejde med udenlandsk ejede virksomheder på velfærdsområdet kan dog også medføre nye udfordringer, f.eks. som følge af kulturforskelle. Oftest må udenlandske virksomheder, der etablerer sig i Danmark, dog formodes at anvende dansk arbejdskraft i de udførende led, hvilket vil lette eventuelle kulturelle barrierer.

Som nævnt i kapitel 3.1 har Økonomi- og Erhvervsministeriet i samarbejde med Invest in Denmark foretaget en undersøgelse blandt udenlandske virksomheder, som nok afdækkede en række barrierer for deres indtrængning, men også viste, at udviklingen på de danske markeder havde deres bevågenhed og var voksende set i lyset af ny lovgivning mm. i Danmark.

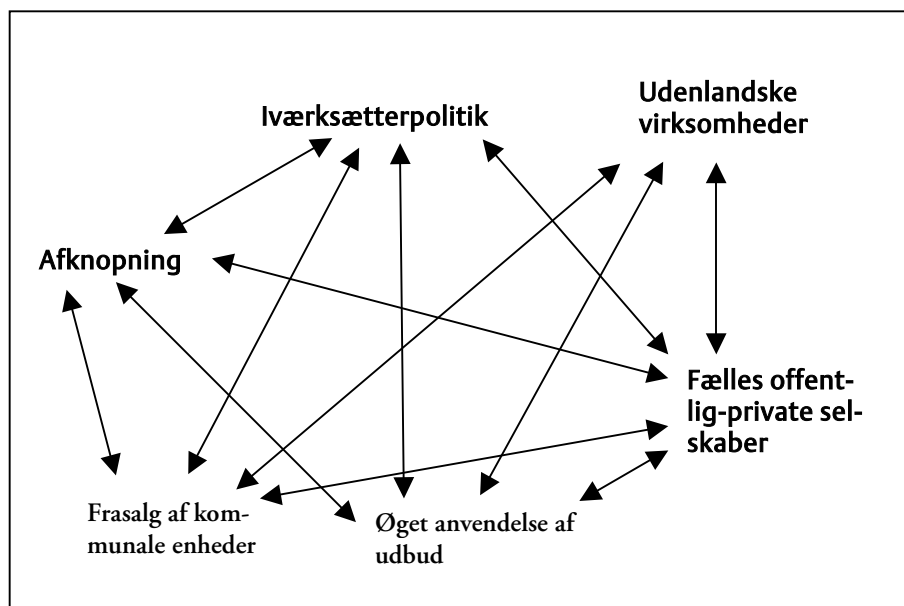
3.9. Sammenfatning

Regeringen har taget en række initiativer for at fremme det frie valg og skabe konkurrence om at løse de offentlige opgaver bedst og billigst. Dermed er der sendt et klart politisk signal til den private sektor om, at regeringen ønsker at øge inddragelsen af den private sektor i løsningen af kommunale velfærdsopgaver. Det må på den baggrund forventes, at den private sektor kommer aktivt på banen.

Dette kapitel har sat fokus på de muligheder, som en kommune har for mere offensivt at fremskynde leverandørdannelsen og dermed fremme den fornødne markedsopbygning.

Hertil findes en række redskaber med hver sine fordele og ulemper, som er blevet beskrevet hver for sig med hovedvægt på afknopning og fælles offentlig-private selskaber, men redskaberne kan også kombineres i en offensiv strategi for leverandørskabelse, som illustreret i figur 3.2.

Figur 3.2. Redskaber og kombinationsmuligheder til fremme af leverandørdannelsen



Der er som det fremgår mange kombinationsmuligheder. Kommunen kan for eksempel bidrage til kompetenceoverførsel ved at satse på afknop-

ning i sammenhæng med det traditionelle iværksættersystem, frasalg af kommunale enheder og fælles selskaber.

Danske og udenlandske virksomheder kan tilsvarende bidrage til markedsopbygningen for de traditionelt offentlige opgaveområder ved afgivelse af tilbud under udbud og om fornødent ruste sig hertil gennem opsøgning af relevante muligheder for køb af en kommunal enhed eller indtræden i et fælles selskab.

Som et eksempel har det franske selskab Sodexo brugt sin deltagelse i og efterfølgende overtagelse af L384-selskabet Completa som en måde at komme ind på det danske marked for hospitalsservice.

Samlet set har kommunerne således visse begrænsede redskaber til at kickstarte leverandørdannelsen på anden måde end gennem deres efterspørgsel. Ved vurderingen af de mulige tiltag må der dog foretages en nøje afvejning af fordele og ulemper, f.eks. i forhold til konkurrencen på kort og langt sigt.

Kapitel 4

Udbud og udlicitering

Konkurrenceudsættelse af den offentlige sektor gennem udbud og udlicitering til private leverandører har i mange år været meget omdiskuteret i Danmark – ikke mindst på velfærdsområderne. Og erfaringerne er da også blandede hos de kommuner og virksomheder, som har taget udfordringen op i forventning om store gevinster og hurtig markedsåbning. Det blev langt fra altid opnået, hvad der har medført en del skepsis og risikoaversion både hos kommuner og virksomheder. Denne psykologiske barriere er dog under nedbrydning gennem en række initiativer, som drager nytte af de hidtidige erfaringer og lægger op til nytænkning.

Den kommunale styrelseslov er blevet ændret og det statslige udbudscirkulære er blevet revideret med virkning fra nytår 2003, således at henholdsvis kommuner og ministerier forpligtes til systematiske overvejelser om effektiviseringspotentialet ved konkurrenceudsættelse af deres opgavevaretagelse over en bred front. Hertil hører formulering af en udbudspolitik, som dels udpeger de opgaver, som findes udbudsegnede, dels sikrer rettidig omhu i selve tilrettelæggelsen af udbudsprocessen.

Da det nu i særlig grad er de store velfærdsområder, som er kommet i søgelyset, er det vigtigt ikke blot at videreføre de udbuds- og kontraktformer, som kommunerne har mangeårige – og relativt gode - erfaringer med på de tekniske opgaveområder mfl., men tage højde for de fundamentale forskelle, der eksisterer mellem ”de bløde” og ”de hårde” opgaveområder. Dette så meget mere, som førstnævnte typisk er mere komplekse end sidstnævnte, som ofte er ganske standardiserede.

I de senere år er der i stigende grad stillet spørgsmål ved hensigtsmæssigheden af at basere udbud og udlicitering af velfærdsydelser på de velkendte kontraktformer.

Problemstillingen blev allerede belyst i rapporten: ”Markedsdannelse og leverandørstyring. Udenlandske erfaringer med udlicitering af velfærdsydelser”, som Finansministeriet bad KPMG Consulting om at lave i 2000. Her blev den traditionelle udbuds- og kontraktform problematiseret og samtidigt blev det anbefalet at udvikle en mere partnerskabsbaseret kontraktform særligt til brug på de bløde og følsomme velfærdsområder, hvor opgaverne ofte er ganske komplekse. Kritikken af de traditionelle kontrakter genfindes også i andre både teoretisk og empirisk baserede udredninger, mens partnerskaber står højt på leverandørernes ønskeseddel.

4.1. Generelt om udbud

Udbud kan tilrettelægges indenfor et spektrum af kontraktformer med de mest fastlåste kontrakter (herefter kaldet de klassiske) som det ene yderpunkt og de mere åbne og partnerskabsbaserede kontrakter som det andet yderpunkt. Og mens tendensen nok kan hævdes at gå fra førstnævnte til sidstnævnte, skal det fremhæves, at selv nogle af de tidlige udbud førte til udlicitering med elementer af partnerskab, ligesom nogle af de nyeste udbud er af ret traditionel karakter.

I det følgende gennemgås de egenskaber, der karakteriserer henholdsvis de klassiske og de partnerskabsbaserede kontraktformer i deres rene form, mens de dertil knyttede fordele og ulemper behandles og sammenlignes i kapitel 4.2.

Klassisk kontrakt

En klassisk kontrakt er først og fremmest rettet mod at *udnytte priskonkurrencen* på markedet, hvilket forudsætter, at kommunen ret nøje ved, hvad den vil have leveret, og at ydelses kvalitet mm kan specificeres og kontrolleres med forholdsvis enkle midler.

Udbudsmaterialet tager typisk udgangspunkt i forudgående detaljerede analyser af den kommunale opgavevaretagelse og modificeres udfra eventuelle ønsker om ændringer i serviceniveau.

Det traditionelle udbud er således kendetegnet ved forholdsvis ufleksible og detailorienterede kontrakter med kort varighed i stabile omgivelser, hvor den teknologiske udvikling er begrænset, og hvor krav og betingelser for opgavevaretagelsen ikke ændres væsentligt over tid.

Græsted-Gilleleje er et eksempel på en kommune, der har gode erfaringer med at anvende klassiske kontrakter på ældreområdet, jf. boks 4.1.

Boks 4.1. Klassisk udlicitering af ældreområdet i Græsted-Gilleleje Kommune

Græsted-Gilleleje Kommune har udliciteret alle udførende opgaver på ældreområdet til private leverandører på 4-årige kontrakter af den traditionelle type. Udarbejdelsen af udbudsmaterialet til 2. generationsudbudet i 2000 var baseret på et omfattende arbejde med at formulere krav- og ydelsesbeskrivelse, bl.a. baseret på konkrete observationer af den hidtidige opgaveudførelsen. I det følgende er vist et eksempel på en krav- og ydelsesbeskrivelse, her vedrørende rengøring af opholdsstue:

Ydelsesbeskrivelse: Hver gang: udluftning, aftørring af støv. Aftørring af vindueskarme, lavthængende lamper, billeder osv. Blomster vandes. Støvsugning af gulv og møbler. Løse tæpper rystes og puders støvsuges. Gulvvask. Spejle og TV-skærm poleres. Efter behov: paneler støvsuges og spindelvæv fjernes. Rengøringen udføres én gang om ugen, med mindre andet aftales.

Serviceniveau (for samlet rengøringsydelse): Den vejledende tidsnorm er 60 min. pr. uge eller 90 min. hver 14. dag. Ydelsen leveres 1 gang pr. uge eller hver 14. dag i tidsrummet fra kl. 7.00 til 17.00 på hverdage.

En af leverandørerne har efterfølgende udtalt, at kontrakten gav for få frihedsgrader til leverandørens egne ideer til opgaveudførelsen, og at det ville have været en fordel, hvis kommunen ikke havde lagt sig fast på serviceniveau og leveringsmåde på alle områder.

Kilde: www.ggk.dk.

Græsted-Gilleleje Kommune (2002): Statusrapport 2002. Ældreområdet i Græsted-Gilleleje Kommune.

Partnerskabsbaseret kontrakt

Partnerskabsbaserede kontrakter er rettet mod at udnytte dialog, samarbejde og tillid til at sikre kvalitet og styring af leverandøren, hvor der er store omkostninger og ulemper forbundet med at specificere den udbudte opgave detaljeret i en kontrakt, fordi at der er tale om komplekse ydelser som f.eks. pleje og børnepasning. Opgaven skal i alle tilfælde være defineret svarende til de ydelseskategorier, som borgene visiteres til og har et retskrav på at modtage.

Partnerskabsbaserede kontrakter bygger på et udbudsmateriale, der er mindre detaljeret, mere fleksibelt og derfor velegnet til at lære af og udnytte leverandørernes innovative egenskaber. Kontrakterne er i et partnerskab af længere varighed og selve samarbejdet omkring udførelsen af opgaven står i centrum.

Der findes ikke mange gode eksempler på partnerskabsbaserede udbud i Danmark. Dels er partnerskabsbaserede udbud et forholdsvis nyt koncept, dels er antallet af udbud på velfærdsområderne begrænset. Det er dog tesen, at mange udbud reelt har mange af de egenskaber, der karakteriserer et partnerskabsbaseret udbud.

Hørsholm Sygehus har etableret et partnerskab med ISS Hospitalsservice om samlet drift af alle ikke-kliniske servicefunktioner, dvs. rengøring, portørtjeneste, ejendomsdrift, vagtordning, køkken, reception, telefonpasning og kantine, jf. boks 4.2.

Boks 4.2. Partnerskab på Hørsholm Sygehus

Hørsholm Sygehus har udliciteret driften af de samlede service og –teknikopgaver til ISS Hospitalsservice. Udliciteringen er baseret på en partnerskabsbaseret kontrakt.

Motivationen bag udbuddet var at styrke udviklingen af de ikke-kliniske servicefunktioner samt at sikre det ledelsesmæssige fokus på de områder, som ikke traditionelt har været i fokus, således at de menneskelige ressourcer bedre kunne udnyttes.

Udbudsmaterialet indeholder beskrivelser af, hvilke opgaver der skal løses, og der er kun opstillet få detaljerede krav i udbudsmaterialet. Ideen med udbudsmaterialet har eksplicit været at sikre leverandørerne metodefrihed og rum til at udvikle innovative tilbud. ISS Hospitalsservice har efterfølgende kunne konstatere, at kontrakten er blevet langt mindre omfattende, end ved en mere traditionel udlicitering.

Prisen har været et væsentligt, men ikke det afgørende kriterium ved Hørsholms Sygehus valg af leverandør, og det valgte tilbud var ikke det billigste tilbud.

Hørsholm Sygehus har indgået en kontrakt med en løbetid på 5 år med ISS. Kontrakten mellem Hørsholm Sygehus og ISS giver begge parter i samarbejdet et økonomisk incitament til at foretage forbedringer, og kræver samtidig fuld åbenhed omkring de regnskaber, som den økonomiske bonusmodel er bygget op omkring.

Kilde: www.iss.dk

Torben Knudsen (2002): Partnerskabet mellem Hørsholm Sygehus og ISS, notat af 27.09.02.

Erhvervs- og Boligstyrelsen (2002): Bio-/sundhed – Et nyt partnerskab for vækst.

Partnerskabsbaserede kontrakter har en anden styringslogik end de klassiske kontrakter, idet det er helt centralt for kontraktforholdet, at der opbygges en relation mellem udbyder og leverandør kendetegnet ved gensidig tillid og respekt for hinandens kompetencer og vilkår. Ligesom begge parter skal være motiverede for gensidig hensyntagen i bestræbelserne på at løse de problemer, som måtte opstå hen ad vejen.

Kontrakten forudsættes udformet meget overordnet og begrænset til de generelle forretningsmæssige forhold. Og da det juridiske sikkerhedsnet under partnerskabet således er relativt grovmasket, skal begge parter være villige til at løbe en kalkuleret risiko for brud på partnerskabet.

Det helt afgørende mål for udbuddet er at *finde den rette partner*. Udbudsmaterialet må derfor stille krav, som muliggør en grundig vurdering af leverandørens egenskaber, herunder bl.a. nøglepersonernes CV, medarbejdernes kompetencer (uddannelse, erfaring), kvalitetssikringssystemer (kendte systemer, ekstern evaluering), referencer (f.eks. hvilke opgaver der tidligere er blevet løst, opgaver for særligt krævende udbydere), ejerstruktur (selvejende institution, privat virksomhed) og finansiell styrke.

I et partnerskab, som giver rum for innovation og individualiseret service, må der arbejdes ud fra et fælles værdisæt, hvormed menes en fælles forståelse af, hvad god kvalitet og service er, som kan være vejledende i forhold til, hvordan udbyderen ønsker, at leverandøren skal forholde sig i forskellige situationer, der ikke på forhånd kan specificeres. Indenfor kontraktens rammer skal dialogen mellem parterne endvidere være åben over for forandring i de hidtidige forestillinger om det mulige set med professionelle øjne og det ønskelige set med brugernes øjne. Forslag til væsentlige ændringer i kommunens service naturligvis skal forelægges til politisk stillingtagen forud for eventuel iværksættelse, hvilket netop muliggøres med en partnerskabsbaseret kontrakt.

Opbygning af et partnerskab er en strategisk satsning, som kræver, at begge parter anvender betydelige ressourcer i etablering og vedligeholdelse af de indbyrdes relationer med sigte på at skabe størst mulig synergieffekt. Kommunen skal i hvert fald i partnerskabets begyndelse være indstillet på at bruge mindst de samme ressourcer og opmærksomhed, som hvis opgaven blev varetaget in-house.

Både udbyder og leverandør skal være indstillet på, at der er tale om et længerevarende kontraktforhold, hvor det ikke altid tjener sagen at gå efter de hurtige gevinster, men om at overholde gældende spilleregler for, at tillidsforholdet mellem partnerne kan bevares. Leverandøren skal f.eks. være åben om opnåede driftsbesparelser, mens udbyderen skal være forsigtig med at trække marginale gevinster hjem med henvisning til effektiviseringstiltag udviklet i fællesskab.

EU's regler

På velfærdsområderne er der normalt ikke krav om EU-udbud, da ydelser inden for sundheds- og socialvæsen mm er undtaget fra udbudsregler i tjenesteydelsesdirektivet. Det forhindrer naturligvis ikke, at kommunen kan vælge at følge EU's udbudsregler, som især passer fint til den klassiske kontraktform.

Udbud skal dog under alle omstændigheder ske i respekt af EU's almindelige konkurrenceretlige principper om ligebehandling, gennemsigtighed og ikke-diskrimination.

Det betyder især, at

- tilbudsgivere skal have lige adgang til information,
- alle spørgsmål og svar mellem udbyder og tilbudsgiver skal foreligge skriftligt og sendes til alle,
- tilbudsgivere skal bedømmes ud fra oplyste kriterier og kun disse,
- ingen tilbudsgiver må være i en situation, hvor denne gennem kontakt med udbyderen har modtaget informationer, som de øvrige ikke besidder,
- rådgivere, der har haft indflydelse på udbudsmateriale eller udbudsbetingelser, kan ikke deltage i udbuddet, med mindre det er helt klart, at den viden, som rådgiveren har erhvervet sig, kan kanaliseres videre til alle og ikke har et indhold, som giver rådgiveren et gunstigere konkurrencemæssigt udgangspunkt. Bevisbyrden herfor ligger alene på udbyderen.

Overholdelse heraf kan især komplicere etablering af partnerskaber, der som beskrevet ovenfor ofte vil indebære sammenligning af kvalitativt meget forskellige tilbud – og dertil forudsætter en ”positiv kemi” mellem parterne, som ikke kan sættes på formel.

Sammenfatning

Både traditionelle og partnerskabsbaserede kontrakter er baseret på udvælgelse gennem udbud. Det er alene relationen mellem udbyder og leverandør, dvs. kontraktformen, der er forskellig.

I praksis vil man sjældent se hverken rendyrkede traditionelle udbud eller partnerskaber anvendt på de kommunale velfærdsområder. Typisk vil der blive anvendt kontrakter, der er mellemformer på et kontinuum med de-

taljerede kontrakter af kort varighed i den ene ende og længerevarende, mere åbne og udviklingsorienterede partnerskaber i den anden ende.

De afgørende egenskaber ved traditionelle og partnerskabsbaserede kontrakter set i forhold til den offentlige sektors sædvanlige hierarki er trukket op i boks 4.3.

Boks 4.3. Karakteristik af alternative styringsrelationer

	Klassiske kontrakter	Partnerskabsbaserede kontrakter	Internt hierarki
Kontraktregime	<ul style="list-style-type: none"> • Klassiske kontrakter • Kort varighed af kontrakt • Mindre fokus på fremtidig samarbejde • Ydelsen er præcist beskrevet i kontrakten • Dialog har ringe betydning. Konflikter løses ved domstol • Tillid til partner betyder ikke noget • Ingen udveksling af information mellem parterne 	<ul style="list-style-type: none"> • Neoklassiske kontrakter • Mellemlang varighed af kontrakt • Fokus på fremtidig samarbejde • Ydelsen er i nogen omfang beskrevet i kontrakten • Dialog har nogen betydning. Konflikter løses evt. ved mægling • Tillid til partner har betydning • Løbende rapportering, f.eks. i form af statistik, beskrivelser af særlige hændelser og regelmæssige møder 	<ul style="list-style-type: none"> • Relationelle kontrakter • Kontrakt på ubestemt tid • Stærkt fokus på fremtidigt samarbejde • Ydelsen er ikke beskrevet i kontrakten • Dialog har stor betydning. Konflikter løses evt. ved ordre • Tillid til partner har meget stor betydning • Løbende rapportering af information. Bestiller har krav på fuld åbenhed hos udfører
Styringsmekanismer	<ul style="list-style-type: none"> • Stærke monetære incitamenter sikrer tilpasning • Konkurrence har stor betydning • Bestiller kan ikke beordre ændringer i forhold til kontrakt 	<ul style="list-style-type: none"> • Middelstærke monetære incitamenter sikrer i nogen grad tilpasning • Konkurrence har mellemstor betydning • Kontrakten er åben og rummer mulighed for løbende tilpasninger 	<ul style="list-style-type: none"> • Tilpasning bygger ikke på monetære incitamenter • Konkurrence har ingen betydning • Fuld fleksibilitet i forhold til bestillers ændrede ønsker

Egen udarbejdelse inspireret af

Mark von Ebers & Wilfried Gotsch (1999): Institutionenökonomische Theorien der Organisation. I:

Alfred Kieser (1999) Organizationstheorien. 3. udgave, Kohlhammer, Stuttgart.

Oliver Williamson (1985): The Economic Institutions of Capitalism, New York, The Free Press.

Oliver Williamson (1996): The Mechanisms of Governance. Oxford, Oxford University Press.

4.2. Udlicitering under alternative kontraktformer

I det følgende redegøres nærmere for de *fordele og ulemper*, som knytter sig til hver af de to kontraktformer, hvis de anvendes i deres rene form. Dette afrundes med en omtale af forhold, som kan trække i retning af det ene eller det andet valg eller - mere realistisk - af en passende mellemform, som tager hensyn til de konkrete omstændigheder omkring udbuddet.

Klassisk kontrakt

Priskonkurrence og hyppig markedstestning

En klassisk kontrakt er indrettet på ren eller dog en høj grad af priskonkurrence om nøje specificerede ydelser. Løbetiden er normalt ganske kort, således at konkurrencepresset opretholdes ved hyppig markedstestning. Kontrakten indeholder klare muligheder for sanktioner og opsigelse, som giver kommunen en høj grad af sikkerhed for, at opgaven bliver løst i overensstemmelse med vinderens tilbud, eller dog for at få erstatning for eventuelt tab ved leverandørens misligholdelse af kontrakten.

Alt andet lige er den traditionelle kontrakt vejen til den bedste og billigste opgaveudførelse for kommunen, som ved præcis, hvad den ønsker at få leveret, og som kan formulere kravene klart og kontrollerbart i udbudsmaterialet.

Problemet er, at disse betingelsen kun delvist er opfyldt på de bløde velfærdsområderne, hvor konklusionen derfor er mindre entydig.

Store transaktionsomkostninger

Des mere komplekse og kvalitative formål opgaven tjener, des vanskeligere og dyrere er det at specificere opgaven udtømmende. På mange velfærdsområder er det hverken muligt eller hensigtsmæssigt, mens det for de mere rutinemæssige opgaver er muligt, men ganske omkostningskrævende at udvikle standarder og kontrolmetoder, som kan benyttes til udformning af en udtømmende kontrakt, som kan danne grundlag for priskonkurrence og give udbyderen rimelig sikkerhed for kvaliteten af leverandørens opgavevaretagelse.

Stram styring, men manglende fleksibilitet

I en klassisk kontrakt er ydelsernes art og kvalitet nøje beskrevet med standardiseret frem for individualiseret service som konsekvens. Den tætte

styring sikrer, at indsatsen følger de politiske prioriteter, men kan virke hæmmende på de professionelle motivation og initiativ.

Den ringe fleksibilitet i kontrakten afspejler et ønske om kontinuitet, hvorfor alternative serviceydelser, nye behandlingsformer, ny teknologi, anden arbejdstilrettelæggelse etc., normalt kun kommer på tale ved fornyelse af kontrakten. Undervejs i forløbet er leverandørens incitament til innovation og vidensdeling endvidere begrænset af risikoen for, at kommunen vil ”stjæle” innovationer og bruge dem i egen drift eller i udbudsmateriale til ny udbudsrunde. Dermed ”foræres” innovationen til andre leverandører.

Risiko for lavere kvalitet pga. opportunisme

En klassisk kontrakt indebærer en entydig køber-sælger relation. Køber vil søge at få så lav en pris som muligt, mens sælger omvendt vil søge at få så høj en pris som muligt.

Ved komplekse og bløde velfærdsydelser, som kun tilnærmelsesvis kan specificeres i kontrakten, er der betydelig risiko for opportunistisk leverandøradfærd, som det er svært at modvirke med sanktioner.

Leverandørens adfærd vil dog i nogen grad være reguleret af frygten for at få et dårligt omdømme, som kan skade det fremtidige forretningsgrundlag.

Udarbejdelse af omfattende tilbud er en barriere for især nye og mindre leverandører

Der er betydelige omkostninger for den enkelte leverandør ved at udarbejde et omfattende og detaljeret tilbud, der kan imødekomme udbydere ns ønske om sikring af kvalitet gennem en kontrakt. Dette er særligt en byrde for nye leverandører, der ikke tidligere har erfaring med at lave et tilbud, men også små leverandører må afsætte uforholdsmæssigt mange ressourcer hertil.

Partnerskabsbaserede kontrakter

Større rum for innovation, kvalitetsudvikling og fleksibilitet

Først og fremmest giver dialogen mellem udbyder og leverandør mulighed for at udnytte parternes viden og ressourcer til gensidig nytte i en dynamisk udvikling, som afprøver grænserne for det mulige og det ønskelige i løbende vekselvirkning med det politiske niveau.

Partnerskabsbaserede kontrakter giver mulighed for at dele gevinst og risiko ved udviklingsprojekter, der kan forbedre kvalitet og effektivitet. Lykkes projektet, kan leverandøren opnå omkostningsbesparelser og udnytte innovationsresultaterne i andre sammenhænge, mens kommunen kan få bedre kvalitet og mere tidssvarende service for de samme – eller færre – penge. Lykkes projektet ikke, må parterne deles om at dække omkostningerne.

Det er dog vigtigt at understrege, at den udbydende myndighed aldrig kan frigøre sig fra eller dele det politiske ansvar for opgavevaretagelsen. Kommunen står alene med det politiske ansvar for et succesfuldt eller skandaleombrust partnerskab. Men leverandørens image står også på spil – og det i større offentlighed end normalt i den private sektor.

Mindre bureaukrati, men øget dialog

På den ene side bliver transaktionsomkostningerne til udarbejdelse af detaljerede opgavebeskrivelser og kontrakter mindre, ligesom kommunens løbende opfølgning kan reduceres i det omfang, leverandørens rapportering og kvalitetssikring erstatter udbyders kontrol.

Men på den anden side må begge parter være indstillet på at skulle investere megen tid fra de implicerede ledes side på den løbende dialog, som skal til for at skyde sig ind på hinandens ideer og vilkår, forebygge eller dog løse små og store problemer, samt rette kursen ind efter de politiske signaler. Specielt i starten vil kulturforskellen let gøre dette mere ressourcerekrævende, end hvis produktionen blev varetaget in-house.

Hertil kommer, at det tætte og langvarige samarbejde kan bevirke, at udbyder har vanskeligt ved at forholde sig kritisk til kvaliteten af leverandørens ydelser. Det kan derfor være ønskeligt – men også bekosteligt – at inddrage eksterne eksperter til vurdering af, om kvalitet og effektivitet er på højde med ny viden og sammenlignelig praksis ("peer review" og anden evaluering, benchmarking m.m.).

Ringe grad af markedstestning

Etableringen af partnerskaber indebærer uundgåeligt, at konkurrencepreset reduceres.

For det første kræver partnerskaber generelt længerevarende kontraktperioder, hvilket i sig selv reducerer muligheden for at teste markedet i

forhold til pris og kvalitet. For det andet vil den leverandør, der er i partnerskab med udbyderen, have en fordel i forhold til andre leverandører ved efterfølgende udbud. Dette skyldes bl.a. leverandørens indgående viden om løsningen af opgaven, samt at leverandøren har haft mulighed for at opbygge tætte relationer til udbyderen.

Samtidig udspiller partnerskaber sig bedst mellem ligeværdige parter af en vis størrelse. Små leverandører kan derfor have vanskeligt ved at leve op til de krav, som partnerskabstankegangen indebærer. Hertil kommer, at kommunen kan være tilbøjelig til at begrænse sin risiko ved at vælge partner blandt de store og velkendte leverandører på markedet, hvilket alt i alt skaber en uoverstigelig entry-barriere for små og ukendte kræfter.

Store omkostninger ved opsigelse af kontrakt

Partnerskab opbygger en gensidig afhængighed, som begge parter investerer tid, penge og prestige i at få til at lykkes. Derfor vil der være store omkostninger forbundet med at bryde kontrakten. Dertil kommer, at en partnerskabsbaseret kontrakt netop ikke fokuserer på løsning af de juridiske problemer, der måtte være en konsekvens af kontraktens ophør før tid.

Værst af alt, vil der hurtigt kunne opstå alvorlige problemer med at skaffe brugerne den service, som de har krav på, og som kommunen er ansvarlig for at sikre.

Sammenfatning vedrørende udlicitering

De væsentligste punkter i ovenstående gennemgang af fordele og ulemper ved kontraktformerne er sammenfattet i boks 4.4. Derefter beskrives hvilke konkrete omstændigheder, som kan trække kontraktens udformning i den ene eller anden retning.

Boks 4.4. Fordele og ulemper ved alternative kontraktformer

Klassiske kontrakter	Partnerskabsbaserede kontrakter
<ul style="list-style-type: none">• Specificerede ydelser og kvalitetskrav med tæt kontrol• Høj grad af priskonkurrence og hyppig markedstestning (korte kontrakter)• Større sikkerhed• Høje transaktionsomkostninger er især en entry-barriere for små virksomheder	<ul style="list-style-type: none">• Målstyring og kvalitetsudvikling i dialog med stor fleksibilitet• Ringe grad af priskonkurrence og markedstestning (længere kontrakter)• Større potentiale for innovation• Skrappe udvælgelseskriterier mm er især en entry-barriere for nye virksomheder

Formålet med udliciteringen

Traditionelle kontrakter er mest hensigtsmæssige, hvis det primære formål med udliciteringen er at få en forholdsvis veldefineret ydelse til den lavest mulige pris. Det forudsætter dog, at udbyderen har en rimelig klar ide om, hvad der kan og skal bestilles.

Partnerskabsbaserede kontrakter er velegnede, hvor det primære formål med udliciteringen er at udvikle kvalitet gennem innovation og læring i en situation, hvor udbyderen ikke præcist ved, hvad potentialet er.

Partnerskabsbaserede kontrakter er ikke egnede til at realisere besparelser på kort sigt, men skal ses i et langsigtet perspektiv, hvor innovation og kvalitetsudvikling øger effektiviteten.

Ydelsens karakteristika

I en klassisk kontrakt er der store omkostninger forbundet med at beskrive komplekse opgaver tilstrækkeligt præcist til at danne grundlag for den indbyggede priskonkurrence med efterfølgende kontrolmulighed. Dette kan dog i nogen grad afhjælpes gennem brug af etablerede standarder, normer og konventioner, som reducerer en ydelses kompleksitet i styringsmæssig øjemed.

I en partnerskabsbaseret kontrakt fokuseres mere på formålet med de pågældende ydelser, hvorfor udbudsmaterialet er mere åbent for leverandørens ideer og mindre omkostningskrævende at udforme.

Leverandørens metodefrihed sikrer samtidig mulighed for, at leverandørens innovative potentiale kan foldes fuldt ud. Det er særligt vigtigt på de bløde velfærdsområder, hvor der indgår mange kvalitative aspekter i god service, og hvor forholdet mellem kvalitet og pris sjældent er entydigt.

Omgivelserne

Den klassiske kontraktform er velegnet, hvis den udbudte opgave skal løses i stabile omgivelser, som ikke stiller større krav om forandring.

I mere dynamiske omgivelser kan de partnerskabsbaserede kontrakter være at foretrække, idet disse i større grad end klassiske kontrakter muliggør løbende og smidige tilpasninger til forskydninger i borgernes ønsker og til eventuelle teknologiske fremskridt i behandlingsformer m.m.

Også de mange ændringer i kommunens vilkår for at servicere sine borgere stiller i disse år store krav til omstillingsparathed på de store velfærdsområder. Hyppigheden af lovændringer, usikre konjunkturer og stram økonomi tilsiger stor forsigtighed med at indgå længerevarende aftaler, som ikke kan justeres efter behov. Den fornødne bevægelsesfrihed kan dog sikres både med den ene og den anden kontraktform.

Samlet set vil en kommune, som ønsker kontinuitet i opgaveløsningen og udliciterer for at opnå en hurtig effektiviseringsgevinst, være bedst tjent med en klassisk kontrakt med kort løbetid, som giver mulighed for at skifte mening og bestilling ved hver kontraktfornyelse. Hvis kommunen satser på en dynamisk udvikling i opgaveløsningen, vil dette bedst kunne ske under en partnerskabsbaseret kontrakt, som er indrettet på at møde de kommende udfordringer på godt og ondt gennem et fleksibelt samarbejde med en strategisk partner.

4.3. Udvalgelse af parallelle leverandører

Ovenfor i dette kapitel har udbud af en opgave været rettet mod at udlicitere varetagelsen til den leverandør, som kommunen finder bedst og billigst. I dette afsnit udvides sigtet til udvælgelse af en kreds af parallelle leverandører, som kommunen – efter udbud - finder det rigtigt at stille til rådighed for brugernes frie valg på et borgerrettet velfærdsområde.

Herved indføres konkurrence i to lag:

- Konkurrence om at blive medlem af leverandørkredsen, hvilket er kommunens afgørelse
- Konkurrence om at vinde markedsandele, hvilket overlades til de visiterede brugeres afgørelse.

Da konkurrence således for en stor dels vedkommende sikres i sidstnævnte lag, er de almindelige konkurrenceregler ikke til hinder for at udvælge et større antal leverandører som vindere i det førstnævnte lag, som nærmest har karakter af prækvalifikation, men fører til indgåelse af en rammeaftale med hver af de udvalgte leverandører.

I praksis sigter udvælgelse af leverandørkredsen gennem en udbudsordning dog typisk på at nå frem til et mindre (formentlig encifret) antal parallelle leverandører. Ønskes et stort eller ubegrænset antal leverandører, vil det mere hensigtsmæssigt kunne etableres gennem en godkendel-

sesordning som nærmere beskrevet i kapitel 5. Som eksempel på en gradvis udvidelse af leverandørkredsen henvises til boks 4.5.

Boks 4.5. Parallele leverandører af hjemmehjælp i Greve Kommune

Med virkning fra 1. september 1998 gav Greve Kommune sine borgere frit valg mellem hjemmehjælp leveret af kommunen eller af en privat virksomhed udvalgt efter udbud, som blev vundet af JRS Senior Service A/S (senere ISS Care og i dag Care Partner).

Efter et halvt års tid havde ca. 15 pct. af de ældre valgt den private leverandør. Frem til midten af 2001 er tilgangen til den private leverandør steget yderligere til at udgøre 25 pct. Fritvalsordningen har haft en gunstig afsmitningseffekt på de kommunale leverandører, som har taget konkurrencen op og opnået mærkbare forbedringer for såvel brugere som personale. Brugertilfredshedsundersøgelser viser således, at tilfredsheden med de kommunale leverandører er steget efter inddragelse af Care Partner i leverandørkredsen.

Det fremgik af udbudsmaterialet, at kommunen kun ønskede at vælge en enkelt leverandør, men forbeholdt sig ret til at supplere med endnu en, hvis den først valgte ikke viste sig i stand til at tiltrække mindst 5 pct. af de borgere, der var omfattet af fritvalsordningen. Det blev ikke aktuelt den gang, men når kontrakten med Care Partners kontrakt udløber pr. 31. august, har kommunen valgt at skifte til en åben godkendelsesmodel for praktisk bistand og personlig pleje.

Ønsket om at give borgerne valgmuligheder tilsiger, at der skal være *flere leverandører med forskellig profil* at vælge i mellem.

Udbudsmodellen indebærer klart, at kommunen allerede fra starten tilkendegiver at ville udpege mere end en ”vinder” og angiver, hvor mange der kan blive tale om – enten gennem et fast tal, et interval eller en øvre grænse, hvor der ikke loves mere, end markedet kan bære.

Og for ikke at blokerer for leverandørdannelsen er det helt afgørende, at kommunen spiller med åbne kort vedrørende den ønskede profilering, så der ikke opstår mistanke om aftalt spil. Dette vil samtidig sikre overholdelse af EU’s ligebehandlingsprincip, som gælder uanset, om kommunen i øvrigt har valgt at lade udbuddet foregå efter EU’s udbudsregler eller ikke.

Den store fordel ved udbudsmodellen er, at den tillader et større eller mindre element af priskonkurrence til sikring af de økonomisk mest fordelagtige tilbud og indgåelse af gensidigt forpligtende, men individuelle rammeaftaler med den enkelte leverandør. Pris skal her forstås i udvidet

forstand som omfattende hele afregningsmodellen, hvis konkrete udformning kommunen kan vælge at lægge over på tilbudsgiverne og dermed sikre skræddersyet til den enkelte leverandør. Eksempelvis vil små eller nye leverandører kunne tilbyde en begrænset mængde til en lav pris pr enhed mod dækning af de faste omkostninger gennem et grundbeløb, mens store og veletablerede leverandører kan tilbyde en fast pris uafhængig af mængde, men med indkalkulering af stordriftsfordele. Kommunen vil således kunne holde døren åben for de små og høste gevinsten ved de store leverandører.

Ren priskonkurrence vil dog sjældent være relevant på velfærdsområderne, hvor det hverken er muligt – eller hensigtsmæssigt – at specificere kvalitetskrav mm tilstrækkelig hertil. Hertil kommer som nævnt ønskeligheden af en vis mangfoldighed og specialisering indenfor leverandørkredsen.

Udbudsmaterialet skal afspejle alt dette og finde udtryk i udvælgelseskriterierne på en form, som muliggør afvejning med prisen (i ovennævnte forstand) og udvælgelse af de økonomisk mest fordelagtige blandt ret forskellige tilbud. Det er ganske vanskeligt, men dog velkendt fra projektkonkurrencer, som ikke sjældent udpeger flere - normalt rangordnede - vindere.

Alt i alt bliver de skræddersyede kontrakterne med hver enkelt leverandør let relativt omfattende og af relativt traditionel karakter, hvilket også er nødvendigt for at kunne høste gevinsten af den indbyggede priskonkurrence. Hertil kommer, at det i praksis vil være svært at gennemføre partnerskabsbaserede relationer med mere end ganske få leverandører.

Kapitel 5

Godkendelsesordninger ved frit valg

Traditionelt har kredsen af leverandører af en given velfærdsydelse været fastlagt ved, at opgaven henlægges til en eller flere kommunale institutioner (eller andre enheder), som kommunen har oprettet til formålet og dermed godkendt. De kommunale institutioner henhører direkte under kommunalbestyrelsens ansvar, bevillingskompetence, øvrige styring og kontrol. Tilsvarende gælder for alle praktiske formål de selvejende institutioner, som kommunen har indgået driftsoverenskomst med.

Hver skole, institution, sygehus mm har historisk set haft til opgave at betjene borgerne i distriktet, men dette geografiske monopol er gradvist blevet blødt op og erstattet af et friere valg mellem de offentlige institutioner indenfor kommunen og på visse områder også på tværs af kommunegrænser.

Den nye udfordring er en nedbrydning af det kommunale monopol gennem introduktion af private virksomheder som leverandører – enten i konkurrence med eller som supplement til de offentlige leverandører – således at borgerne får noget at sammenligne med og mere forskelligt at vælge i mellem. Det frie valg sikrer således, at brugerne oplever at få bedst mulig service (kvalitet) for de bevilgede midler.

I denne udvidede udgave af frit valg, hvor leverandørkredsen udvides med en eller flere private leverandører, må kommunens styring af det pågældende velfærdsområde indrettes derefter, jf. nærmere herom i kapitel 7.

Hertil hører for det første, at ansvaret for visitation af borgerne til den pågældende ydelse må udskilles fra leverandørvirksomheden og tilrettelægges efter visitations- og/eller adgangskriterier afstemt med budgetteringen af det forventede volumen og omkostningerne ved den ønskede kva-

litet m.m., således at borgernes retssikkerhed og udgiftsstyringen fastholdes.

På dette punkt *afviger dette politisk styrede og skattefinansierede marked for brugernes frie valg meget afgørende fra det private marked*, hvor udbud og efterspørgsel mødes og fastsætter den pris, som forbrugerne (selv) er villig til at betale. På velfærdsområderne konkurreres alene om markedsandele, mens det samlede volumen er politisk styret og (så vidt muligt) fastlagt på kommunens årlige budgetter.

For det andet skal pengene følge med den visiterede bruger, som vælger at blive serviceret af en privat leverandør, som kommunen har stillet til rådighed for det frie valg. Brugeren har ret til at modtage den bevilgede ydelse, og leverandøren har tilsvarende krav på betaling efter nærmere fastlagte takster m.m. Selve afregningsmodellen forudsættes indrettet, så den enkelte leverandør har størst muligt incitament til at tilpasse sine omkostninger, kvalitet og profil til efterspørgslen i henhold til brugernes frie valg.

Åbning af leverandørkredsen til også at omfatte private leverandører rejser for det tredje spørgsmålet om, hvordan dette bedst kan tilrettelægges. Her igen er der en *fundamental forskel på ”rigtig” markedsstyring og markedsregulering til varetagelse af det politiske ansvar*, som forudsætter, at kommunen tager stilling til og fører tilsyn med alle leverandører af velfærdsydelser (helt eller overvejende) finansieret for skatteydernes penge.

Fastlæggelse af den leverandørkreds, som kommunen stiller til rådighed for sine borgeres frie valg på et givent velfærdsområde, kan ske enten gennem en udbudsordning for valg af parallelle leverandører som beskrevet i kapitel 4.3. eller gennem en godkendelsesordning som nærmere defineret nedenfor i kapitel 5.1. Fordele og ulemper ved de to modeller for etablering af frit valg er sammenholdt i kapitel 5.2.

Det er dog den nærmere beskrivelse af mulige godkendelsesordninger ved etablering af frit valg i den ovenfor beskrevne forstand (dvs. med inddragelse af private leverandører), som er hovedemnet her i kapitel 5.

5.1. Generelt om godkendelsesordninger

Under en godkendelsesordning udfordrer kommunen så at sige markedet ved at invitere private virksomheder til at melde sig i konkurrencen om at servicere de visiterede brugere parallelt med eventuelle kommunale leverandører. Alle leverandører skal opfylde samme godkendelseskriterier for at deltage, og kommunens kvalitets- og priskrav er åbne og fælles for alle.

Godkendelsen giver leverandørerne ret – men ikke pligt – til at udbyde nærmere afgrænsede velfærdsydelser på markedet og til at modtage betaling for de leverede ydelser efter årligt fastlagte takster. Godkendelsen tjener samtidig som kommunens blåstempling af leverandøren overfor brugerne, som kan føle sig trygge ved at vide, at der er tale om en godkendt – og derfor kvalificeret - leverandør, som står under kommunens tilsyn.

Godkendelsen behøver ikke følges op med indgåelse af en kontrakt. Det er tilstrækkeligt, at kommunen har beskrevet de politiske mål for opgaveløsningen og offentliggjort sine generelle og fælles krav til leverandørerne om registrering, rapportering og åbenhed til brug for afregning og tilsyn, jf. boks 5.1.

Udvidelse af leverandørkredsen med private leverandører af en given velfærdsydelse kan baseres på to hovedtyper af godkendelsesordninger: åben godkendelse og begrænset godkendelse, som er kort beskrevet nedenfor og omtalt nærmere i kapitel 5.3.

Boks 5.1. Karakteristika ved godkendelsesordninger

- Den kommunale myndighed udformer godkendelsesordningen og offentliggør godkendelseskriterier og øvrige betingelser for at modtage offentlige penge efter den fælles afregningsmodel.
- Kommunalbestyrelsen fastlægger samhörørende mål for serviceniveau og takster på de årlige budgetter.
- På de givne vilkår beslutter leverandøren selv sit udbud af ydelser indenfor godkendelsen, konkurrerer om markedsandele på kvalitet og service og indretter sin virksomhed efter den forventede omsætning.

Den åbne godkendelsesordning

Her står muligheden for at blive leverandør af den pågældende velfærds-service åben for alle, der opfylder de godkendelseskriterier og accepterer de betingelser, som kommunen har fastlagt og bekendtgjort med invitation til interesserede om at melde sig. I princippet kan godkendelse ske lø-

bende og gælde indtil videre, forudsat leverandøren lever op til godkendelseskriterier m.m. Dermed tilgodeses hensynet til at skabe et marked med størst mulig konkurrence (her på kvalitet) og mindst mulig regulering.

Det politiske ansvar for kvaliteten og økonomien i de ydelser, der stilles til rådighed for borgerne, varetages primært gennem fastlæggelse af godkendelseskriterier, serviceniveau, priser mm og sekundært gennem det løbende tilsyn med, at leverandøren fortsat opfylder betingelserne for at modtage offentlig betaling for de leverede ydelser. Kriterierne omfatter typisk krav af faglig art til personalets uddannelse, kvalitetssikringssystemer etc., hvortil kommer mere administrative krav om registreringer og rapporteringer som grundlag for afregning og tilsyn. Alle leverandører, der kan dokumentere, at de opfylder kriterierne, og som vil acceptere de økonomiske vilkår mm, kan profilere sig på markedet, hvor konkurrencepresset vil bidrage til at fremme den ønskede kvalitetsudvikling.

Den sociale servicelov indfører fra 1.1.2003 frit valg af praktisk og personlig hjælp, der som hovedregel er baseret på en åben godkendelsesordningen, jf. boks 5.2.

Boks 5.2. Godkendelsesordning for leverandører af praktisk og personlig hjælp

Som led i Ældrepacken blev Serviceloven ændret, så der blev indført frit valg af leverandør af praktisk og personlig hjælp. Med virkning fra nytår 2003 er kommunalbestyrelsen forpligtet til at skabe adgang for kvalificerede leverandører enten ved at godkende og indgå kontrakt med alle kvalificerede leverandører eller ved at sende leverandøropgaven i udbud og udvælge de 2-5 leverandører, der har afgivet de økonomisk mest fordelagtige tilbud. Uanset om kommunen vælger godkendelsesmodellen eller udbudsmodellen skal leverandørerne vælges på baggrund af de kvalitetskrav til serviceniveau, udførelse af hjælpen mm, der er fastsat af kommunalbestyrelsen.

Godkendelsesordningen indebærer, at kommunen skal godkende alle private leverandører, der opfylder de fastsatte kvalitetskrav og er villige til at levere ydelserne til de kalkulerede gennemsnitsomkostninger ved kommunens egenproduktion. Endvidere skal kommunalbestyrelsen mindst en gang om året fastsætte priserne, således at der sikres sammenhæng mellem takster og kommunens beslutninger om kvaliteten i ydelserne.

Den begrænsede godkendelsesordning

Her forbeholder kommunen sig ret til selv at fastlægge, hvilke virksomheder, selvejende og kommunale institutioner, der skal indgå i den leveran-

dørkreds, som stilles til rådighed for borgernes frie valg. Dette kan siges at være en parallel til den traditionelle leverandørstyring inden for den offentlige sektor, men leverandørskabelsen er anderledes og beror på en markedsopbygning.

Kommunen starter ligesom i den åbne godkendelsesordning med at tilkendegive sit ønske om at etablere frit valg for borgerne samt at udmelde de aktuelle krav til og betaling for ydelserne og invitere interesserede leverandører til at byde sig til indenfor en given frist. Dette suppleres med en klar markering af, at leverandørkredsen vil blive begrænset i antal, hvorfor kommunen samtidigt bekendtgør sine udvælgelseskriterier og det forventede tidspunkt for sin stillingtagen til de indkomne tilbud.

Kommunen godkender den leverandørkreds, som samlet set skønnes at kunne dække den forventede efterspørgsel og samtidigt sikre den ønskede mangfoldighed og professionalisme i betjeningen af borgerne.

Ikke mindst sidstnævnte kan trække i retning af at begrænse borgernes frie valg til færre, men mere kompetente leverandører, som bedre kan stå for den fornødne erfaringsopsamling og innovation.

For de godkendte leverandører øges sikkerheden for tilstrækkelig afsætning, men samtidigt begrænses konkurrencen om brugerne og dermed incitamentet til effektivisering, hvilket trækker i retning af at åbne for alle kvalificerede leverandører. Som minimum kan kommunen forbeholde sig ret til senere at foretage ændringer og tilføjelser i den oprindeligt valgte leverandørkreds.

5.2. Godkendelses- eller udbudsordninger

Etablering af en kreds af parallelle leverandører som basis for indførelse af frit valg kan som nævnt indledningsvis ske enten ved en godkendelsesordning eller ved en udbudsordning.

Under en *udbudsordning* vil begge parter være bundet af kontraktvilkårene, som dog kan indeholde bestemmelser om regulering over tid, herunder typisk for pris- og lønudviklingen, men ikke for takstændringer mm til korrektion af utilsigtet vækst i efterspørgslen eller utilsigtede omroinger af brugergrupper på ventelister eller lignende.

Under en *godkendelsesordning* må leverandørerne tåle politisk besluttede ændringer af serviceniveau og takster, men kan til gengæld svare igen med ændringer i sit udbud, hvis virksomheden kan finde bedre anvendelse for sine ressourcer på andre dele af markedet. Førstnævnte er velkendte betingelser for de kommunale leverandører, mens sidstnævnte især er relevant for de private leverandører.

Kort fortalt ligger *den principielle forskel mellem udbudsmodellen og godkendelsesmodellen* således i spillet mellem kommunen og den valgte leverandørkreds, som er gensidigt forpligtet af kontraktens vilkår indenfor kontraktperioden efter udbud, men mere løst tilknyttet hinanden med bevægelsesfrihed for alle parter efter godkendelse. Førstnævnte vil typisk lægge vægt på et element af priskonkurrence, mens sidstnævnte er baseret på fælles takster og konkurrence på profil og kvalitet – ikke pris. Efter udbud har en leverandør pligt til at levere i henhold til sit tilbud, mens en godkendt leverandør kun har ret, men ikke pligt til at levere i takt med, at kommunens pris- og kvalitetskrav ændres.

Nedenfor gennemgås fordele og ulemper ved en godkendelsesordning set i forhold til en udbudsordning for etablering af parallelle leverandører. Udgangspunktet er den åbne godkendelsesordning med enkelte tilføjelser vedrørende den begrænsede godkendelsesordning.

Fordele ved godkendelsesordninger

Politisk styring af udviklingen

Den største fordel ved en godkendelsesordning er det råderum, der reserveres kommunalbestyrelsen for en dynamisk udvikling i den førte politik på det pågældende velfærdsområde under den årlige budgetlægning.

Under en udbudsordning er kontraktstyringen til hinder herfor – ikke mindst fordi det er vanskeligt at arbejde med mere åbne og partnerskabsbaserede kontraktformer i forhold til flere parallelle leverandører.

Mange leverandører

En godkendelsesordning vil lettere kunne håndtere et større antal konkurrerende leverandører. For det første er ligebehandling en integreret del af godkendelsesprocessen, men kan være vanskelig at håndtere i en udbudsordning. For det andet kan godkendelse gøres væsentligt mindre bureaukratisk end kontraktindgåelse og tilsvarende gælder for det løbende tilsyn og opfølgning. Denne administrative fordel forstærkes yderligere af, at en

godkendelsesordning udmøntes gennem generelle regler og vilkår fælles for alle leverandører, mens en udbudsordning fører til specifikke kontrakter med hver enkelt leverandør.

Kvalitetssikring

Gennem godkendelseskriterier kan der på forhånd ske en vis udskillelse efter kvalifikationer, referencer, certificering, interne kontrolsystemer m.m. Dette svarer i praksis til den prækvalifikation, der ofte iværksættes under udbud.

Et velfungerende marked med mange konkurrerende udbydere overtager selv størstedelen af kvalitetssikringen, idet leverandørerne for at tiltrække og fastholde brugere vil have en egeninteresse i at sikre og udvikle kvaliteten med fokus på brugernes præferencer. Og med en godkendelsesordning er det ikke nødvendigt at lægge bånd på kreativiteten i ”sandhedens øjeblik”, hvor ydelsen leveres. Samspillet mellem det professionelle personale og den enkelte bruger skal blot ligge indenfor rammerne af kommunens kvalitets- og priskrav, men behøver ikke at være nærmere fastlagt i en kontrakt.

Det skal dog tilføjes, at kontraktindgåelse med de godkendte leverandører på ældreområdet er et krav ifølge Serviceloven, jf. boks 5.2, mens Nacka Kommune, som har lang erfaring med brug af godkendelsesordninger på alle borgerrettede serviceområderne, finder det unødvendigt at benytte kontrakter, jf. boks 7.2.

Hvis der i praksis kun er få leverandører og/eller mindre konkurrence på markedet, svækkes ovenstående fordel ved godkendelsesmodellen. I så fald kan udbudsmodellen med tilhørende kontraktlig binding af parterne være at foretrække både for at fastholde leverandørkredsen og for at sikre en tættere kvalitetsstyring og -kontrol.

Gennemsigtighed for brugerne

Offentliggørelse af godkendelseskriterier mm kan samtidig medvirke til at øge gennemsigtigheden for brugerne, som alt andet lige vil være mere trygge ved det frie valg og mere tilbøjelige til at vælge ny leverandør, når der er skabt sikkerhed for professionel service – uanset hvilken leverandør der vælges. Og risikoen for at blive udsat for ufrivillige leverandørskift vil typisk være væsentligt mindre ved en godkendelses- frem for en udbudsordning.

Godkendelse kan endvidere gøres betinget af åbenhed omkring hver enkelt leverandørs erfaringsbase og resultater opstillet på sammenlignelig form, ligesom eventuelle eksterne evalueringer kan kræves offentliggjort. På dette punkt er der ingen forskel mellem de muligheder, der ligger i godkendelses- og udbudsordninger.

Under en godkendelsesordning synliggøres kommunens mål for og bevil-linger til de pågældende velfærdsydelser overfor borgerne, hvilket måske kan bidrage til at afstemme borgernes forventninger til kommunens servi-ceniveau til det realistisk opnåelige for de afsatte midler. Under en ud-budsordninger ligger disse forhold gemt i kontrakterne.

Mangfoldighed og profilering

Ideelt set vil markedet understøtte en udvikling mod større mangfoldig-hed i leverandørernes profil, så brugerne får noget at vælge i mellem. Men i hvilken grad det faktisk sker, vil afhænge af de konkrete konkurrence-forhold, men alt andet lige fremmes dette hensyn bedst gennem en åben godkendelse.

Åbenhed for leverandørerne i markedsopbygningen

Ved en åben godkendelsesordning på offentliggjorte vilkår, inviteres alle potentielle leverandører til at satse på det pågældende marked, men virk-somhederne må selvfølgelig selv vurdere egen konkurrenceevne og risiko-en ved de dertil knyttede investeringer i fornøden kompetenceopbygning m.m.

Åbenheden gør det lettere at blive godkendt, men sværere at opnå en tilstrækkelig markedsandel. Hertil kommer risikoen for, at kommunale besparelser i kommende år vil forringe de aktuelle vilkår, hvilket alt i alt kan afholde nogle fra at søge godkendelse. Ved en udbudsordning har de udvalgte leverandører klart sikret sig bedre i kontraktperioden, men har noget større usikkerhed derefter.

Hvis kommunen har valgt at begrænse leverandørkredsen enten ved udbud eller begrænset godkendelse, vil de leverandører, som er med fra starten, have større sandsynlighed for et bæredygtigt kundegrundlag og dermed være mere tilbøjelige til at indtræde på markedet. Omvendt tenderer begrænsning af leverandørkredsen mod at lukke af for nye virk-somheder siden hen.

Leverandørskabelse

Med åben godkendelse udfra enkle godkendelseskriterier understøttes dannelsen af nye leverandører med begrænset produktions- og tilbudskapacitet. På opgaveområder, som ikke kræver større kapitalapparat, kan det f.eks. være overkommeligt for iværksættere med faglig kompetence og erfaring fra deres hidtidige beskæftigelse hos kommunen at forsøge sig frem i lille skala, jf. også omtalen af mulighederne for støtte til iværksætteri og afknopning i henholdsvis. kapitel 3.3. og 3.4.

Ulemper ved godkendelsesordninger

Ingen priskonkurrence

En godkendelsesordning baseres på en fælles afregningsmodel for alle leverandører med årligt fastlagte takster og kvalitetskrav efter kommunens bestemmelse. Priskonkurrence er derfor ikke mulig, men sammenligninger på tværs af kommuner (og sågar landegrænser) vil kunne indgå i takstreguleringen fra år til år og derved gradvist presse de mindst effektive leverandører ud af markedet.

I en udbudsordning vil konkurrencen om at afgive de økonomisk mest fordelagtige tilbud danne grundlag for udvælgelsen af den begrænsede leverandørkreds. Priskonkurrence kan være et mere eller mindre vægtigt element her i, men normalt i afvejning med en række andre kriterier, som beskriver det serviceniveau og den kvalitet af ydelser, som leverandøren tilbyder at levere til prisen. Modtages tilbuddet, låses alt dette fast i kontraktperioden og nedfældes i den gensidigt forpligtende kontrakt, som nødvendigvis må være væsentligt mere detaljeret end en godkendelse. Priskonkurrence har sin pris – paradoksalt nok i form af øget retsliggørelse med dertil hørende administrative omkostninger.

Hvor en godkendelsesordning overlader kvalitets- og forsyningsikkerhed til markedskræfterne, lægger en udbudsordning et sikkerhedsnet ud i de indgåede kontrakter, hvorfra der kan sanktioneres. Det kan være politisk at foretrække – i al fald så længe markedet kun er i sin vorden.

Forsyningsikkerheden svækkes

Kommunen er ansvarlig for at opretholde forsyningsikkerheden, hvilket kan skabe problemer under en godkendelsesordning, idet det er op til de godkendte leverandører selv at beslutte, om de til enhver tid gældende vilkår er tilstrækkeligt gunstige til at fortsætte udbuddet af de ydelser, som

de er godkendt til at levere. Har den åbne godkendelse ført til et stort antal leverandører, er konsekvenserne af enkelte frafald dog til at overse.

Men med et mindre antal leverandører – udvalgt ved en godkendelses- eller en udbudsordning - er det nødvendigt med et beredskab for den situation, hvor en (væsentlig) leverandør ikke længere ønsker at levere enkelte eller flere ydelser, går fallit eller bliver ude af stand til at levere efter en skade eller efter en virksomhedsoverdragelse ikke kan eller vil levere de efterspurgte ydelser.

Der er flere forskellige måder at begrænse risikoen for forsyningsvigt på. For det første udformes betingelserne for de private leverandører normalt således, at der stilles krav om sikkerhedsstillelse, forsikringer, rimelige opsigelsesvarsler etc. ved udtrædelse af markedet. For det andet kan den offentlige myndighed sikre sig ved at bevare en passende in-house kompetence inden for området til at kunne håndtere leverandørsvigt – i al fald i en kortere periode.

Risiko for cream skimming

Private leverandører kan kun forventes at udbyde serviceydelser rettet mod de segmenter af brugere og ydelser, der vil kunne indbringe en fortjeneste. Konsekvenserne heraf slår mest negativt igennem under en åben godkendelsesordning, hvor kommunen risikerer at sidde tilbage med alle de tunge opgaver.

Denne såkaldte cream skimming kan dog i nogen grad modvirkes gennem vilkår, som f.eks. stiller krav om at betjene alle brugere med ydelser inden for et bredt spektrum. Endvidere må det tilstræbes at udforme takstsystemet således, at det afspejler den politiske prioritering af brugerens behov for ydelser, og gør det attraktivt for leverandørerne at leve op til denne prioritering - også når kapacitetsbegrænsninger nødvendiggør ventelister m.m.

Og helt principielt har alle visiterede brugere krav på at modtage de ydelser, som leverandøren selv har valgt at udbyde – vel vidende at nogle kunder vil være mere omkostningskrævende at betjene end andre.

Kapacitetsstyringen svækkes

Under åben godkendelse er det ikke muligt at begrænse udbuddet, hvorfor der må sættes på at begrænse efterspørgslen gennem visitation, adgangskriterier og lignende.

Det kan dog på nogle områder (ikke mindst sygdomsbehandling) være lettere sagt end gjort, da udbud som bekendt skaber efterspørgsel, og målgruppen for de pågældende ydelser ikke altid kan reguleres uafhængigt af leverandørerne. Her vil det altid være nødvendigt at begrænse leverandørkredsen for derved at kunne udøve en vis kapacitetsstyring, som dog ikke bør være så stram, at konkurrenceelementet helt eller delvist forsvinder, fordi leverandørerne i kraft af overefterspørgslen er sikret et kundegrundlag.

Det skal samtidigt erindres, at frit valg ikke har meget reelt indhold, hvis der er ventelister hos alle de efterspurgte leverandører.

Sammenfatning af sammenligning

De væsentligste punkter i den foretagne sammenligning mellem etablering af frit valg gennem godkendelsesordninger frem for udbudsordninger er sammenfattet i boks 5.4.

Boks 5.4. Godkendelsesordninger sammenlignet med udbudsordninger

Fordele	Ulemper
<ul style="list-style-type: none">• Politisk styring fra år til år• Større uddelegering – mindre bureaukrati• Gennemsigtighed for brugere og borgere• Mange valgmuligheder• Mindre entry-barriere og øget leverandørskabelse	<ul style="list-style-type: none">• Ingen priskonkurrence• Ingen kontraktlig sikkerhed for kvalitet og forsyning• Risiko for cream skimming• Ingen eller svag kapacitetsstyring• Risiko for at udbud skaber efterspørgsel

5.3. Udformning af godkendelsesordninger

I det følgende behandles en række spørgsmål, som opstår under udformningen af en godkendelsesordning. Udgangspunktet er, at kommunen er blevet forpligtet ved lov eller selv har valgt at give sine borgere frit valg på et velfærdsområde og står overfor at skulle udvide den hidtidige kreds af (typisk kommunale) leverandører med (typisk nye) private leverandører.

Mål og rammer for det frie valg

Det er vigtigt, at kommunalbestyrelse/amtsråd på forhånd har afklaret hvilken del af den politiske beslutningskompetence, som ønskes overladt til markedet. Der skal sættes de grænser for det frie valg, som sikrer politisk opbakning til dets mulige konsekvenser.

Det vedrører for det første det råderum, som overlades til imødekomme af brugerens behov og præferencer, og som muliggør en større eller mindre grad af medbestemmelse og individualisering af ydelsen indenfor de rammer, som brugeren er visiteret til, og som leverandørens effektivitet muliggør til prisen.

Hertil hører også at sætte rammer for leverandørens metodefrihed og etik, herunder ikke mindst hvad angår professionalisme, kvalitetssikring og ligebehandling af borgerne for det offentliges penge. Specielt vil der ofte være behov for at fastlægge retningslinier for prioritering af eventuelle ventelister og til beskyttelse mod cream skimming, ligesom der må opereres med fælles retningslinier for opkrævning af eventuel deltagerbetaling.

Og for det andet må det overvejes, i hvor høj grad kommunen faktisk er villig til løbende at tilpasse sin egenproduktion (afskedige medarbejdere og eventuelt nedlægge institutioner) som konsekvens af borgernes frie valg. Det er klart en afgørende præmis for udformning af en hensigtsmæssig afregningsmodel, som nærmere omtalt i kapitel 7.1.

I nogle tilfælde vil det måske være bedre at frasælge eller udlicitere for dermed at sikre medarbejderne ordnede overdragelsesvilkår, samtidig med at kommunen høster værdien af den oparbejdede know-how. Herefter vil det også være lettere gennem takstnedsættelser at sikre kommunen en rimelig andel af udbyttet ved de private leverandørers større forretningsmæssige muligheder for at agere på det åbne marked, når det gælder tilkøb mm til kommunens borgere, kompetenceoverførsel og udnyttelse af kapacitet til salg til andre kunder – være sig kommunale eller private forbrugere – med dertil hørende stordriftsfordele og specialiseringspotentiale.

Sidst, men ikke mindst må kommunen beslutte sig for, om det frie valg skal stå helt åbent, eller om kommunen selv vil fastlægge en begrænset leverandørkreds at vælge i mellem.

Kriterier og varighed

Godkendelsen af leverandører baseres på en række kriterier, som primært skal sikre, at leverandøren har den fornødne kompetence og styrke til varetagelse af de pågældende opgaver på et højt professionelt niveau. Kriterierne fastlægges i lyset af de aktuelle og forudseelige krav til ydelsesindhold og serviceniveau, og godkendelsen vil derfor naturligt have karakter af at være varig, dvs. den kan påregnes opretholdt, så længe leverandøren lever op til godkendelseskriterierne. I tilfælde af ny lovgivning eller andre uforudseelige ændringer på opgaveområdet må kommunalbestyrelsen dog – med rimeligt varsel - kunne tilbagekalde alle de tildelte godkendelser med henblik på revision af kriterierne.

Under den åbne godkendelsesordning kan det overvejes at indbygge et krav om ekstern evaluering af den enkelte leverandør med passende mellemrum og med et positivt udfald som betingelse for opretholdelse af godkendelsen. Dette system er jo velkendt i store dele af den offentlige sektor.

Under den begrænsede godkendelsesordning kan der også argumenteres for, at udvælgelse af leverandørkredsen ideelt set burde ske samlet og gælde for en afgrænset periode, hvorefter godkendelsen af leverandørkredsen tages op til revision ud fra en ekstern evaluering af de eksisterende leverandører og eventuelle tilbud fra nye leverandører, således at konkurrencepresset i selve udvælgelsesprocessen så vidt muligt opretholdes.

I praksis vil de fleste kommuner dog formentlig foretrække at tildele og fratage godkendelser løbende efter behov og de opståede muligheder på markedet.

Hertil kommer, at konkurrenceudsættelsen i alle tilfælde vil gøre sit til at skille bukkene fra fårene – ikke mindst hvis afregningsmodellen ikke forfordeler de små leverandører mere end godt er for bevarelse af den professionelle kompetence.

Tildelingsprocessen

Kommunalbestyrelsen har det politiske ansvar for egne borgeres velfærd. Det er derfor i udgangspunktet altid kommunen, der udformer godkendelseskriterierne og står for tildeling og fratagelse af godkendelser.

En leverandør, der er godkendt i en kommune, vil derfor ikke automatisk kunne godkendes i en anden kommune, der kan have andre forventninger til sin leverandør. Denne tilgang afspejles også i godkendelsesordningen vedrørende praktisk og personlig hjælp. Her betragtes leverandører, som er godkendt i én kommune, i udgangspunktet som kvalificerede til at opnå godkendelse i andre kommuner. Men enhver kommunalbestyrelse kan dog afvise at godkende en leverandør, som ikke lever op den pågældende kommunes krav til pris og kvalitet. Det vil forhåbentlig kun undtagelsesvis finde sted, da det skaber en fragmentering af markedet, som kan virke meget hæmmende for leverandørdannelsen og markedsopbygning. F.eks. er det slående, at netop fragmenteringen er hovedårsag til de kompetente udenlandske virksomheders forbehold overfor at engagere sig på det danske velfærdsmarked, jf. kapitel 3.1.

En virksomhed, som ansøger om godkendelse, kan fremme sin sag ved at fremlægge referencer og dokumentation for udviklingsinitiativer, kvalitetssikringssystemer m.m. Som eksempel henvises til den i boks 5.5 omtalte certificeringsmulighed.

Boks 5.5. Certificering i kvalitetsledelse og –udvikling i ældrektoren

Institut for Serviceudvikling har udviklet en certificeringsordning for kvalitetsledelse og udvikling i ældrektoren, som er et frivilligt tilbud til målgruppen af både offentlige og private leverandører.

Leverandøren kan bruge certificeringen til at synliggøre over for omverdenen, at leverandøren:

- ”Kan sikre levering af ydelser
- Kan overholde de politisk fastsatte kvalitetsstandarder
- Kan dokumentere tilfredshed blandt brugere og medarbejdere
- Har fokus på udvikling af sine ydelser og ressourcer
- Er effektiv” .

Den ansøgende leverandør skal for at blive certificeret beskrive sin indsats inden for tre områder:

- Ledelse
- Mål og serviceydelser
- Proces- og ressourcestyling

Kilde: www.kvalitetsledelse.dk

Hensynet til leverandørdannelse og markedsopbygning

Ved udformningen af en godkendelsesordning må der ske en afvejning af kort- og langsigtede konkurrencehensyn.

Enkle ordninger, hvor godkendelse forholdsvist let kan erhverves, kan fremkalde mange leverandører og stor konkurrence. Disse ordninger kan dog også resultere i godkendelse af inkompetente leverandører, som kan skabe stor uro på markedet, hæmme udviklingen af markedet og skabe problemer for de politisk ansvarlige.

Mere dybtgående godkendelsesordninger fremkalder færre leverandører og mindre konkurrence, men gør det lettere for kommunen på forhånd at identificere inkompetente leverandører, og dermed forhindre uheldige sager, som kan ødelægge markedet for andre leverandører.

For slet ikke at tale om skuffede forventninger hos borgerne som brugere og vælgere.

Begrænsning af leverandørkreds

Sigtet med at etablere frit valg nås ikke i alle tilfælde bedst gennem et stort antal leverandører af blandet kaliber, men på nogle områder snarere ved at fokusere på en mindre kreds af højt kvalificerede leverandører med forskellig profil, så brugerne har noget at vælge i mellem.

Begrænset godkendelsen giver - ligesom udbud til valg af parallelle leverandører - kommunen mulighed for at sikre, at de enkelte leverandører får tilstrækkeligt volumen til oparbejdelse og udvikling af kernekompetence (f.eks. hvad angår de kirurgiske specialer eller branchespecifikt undervisningsmateriale i dansk for udlændinge). Hertil kommer opnåelse af eventuelle stordriftsfordele i form af øget effektivitet (bedre pris og/eller kvalitet), som kommunen vil kunne få del i ved en hensigtsmæssig indretning af afregningsmodellen.

Eventuelle hensyn til geografisk spredning til sikring af nærhed kan ligeledes tilgodeses i udvælgelsen af leverandørkredsen – og vil jo ofte skulle afvejes politisk i forhold til effektiviseringsgevinsten ved at samle opgaveløsningen på færre leverandører.

5.4. Sammenfatning

Godkendelsesordninger er velegnede til etablering og styring af en bredspektret leverandørkreds på et velfærdsområde med frit valg. Metoden er velkendt indenfor den offentlige sektor og kan lige vel anvendes på tværs af den offentlige og den private sektor, idet opgavevaretagelsen er under-

kastet de samme overordnede rammebetingelser om politisk styring og demokratisk kontrol med anvendelsen af de betroede midler.

Inddragelse af private leverandører og konkurrenceudsættelse af de offentlige leverandører må derfor ske under regulerede former, hvor kommunen fortsat har mulighed for at løfte sit ansvar for levering, kvalitet og omkostninger ved opgaveløsningen på velfærdsområderne.

Etablering af leverandørkredsen kan ske ved en udbuds- eller en godkendelsesordning, hvis nærmere udformning skal skræddersys efter kommunens mål og rammer for det frie valg såvel som efter de lokale markedsforhold.

Og da markedsopbygningen på velfærdsområderne jo endnu er i sin vorden, er der grund til at fremhæve, at godkendelsesordninger vil kunne understøtte leverandørdannelsen i højere grad end udbud, såfremt den politisk vilje til at give frit valg omsættes i enkle vilkår og fuld åbenhed for alle kvalificerede udbydere på det pågældende velfærdsmarked. Omvendt vil udbudsordninger bedre kunne sikre den ønskede ydelses kvalitet, hvor konkurrencen er svag, og kontrol derfor er nødvendig.

En åben godkendelse giver alle kvalificerede leverandører adgang til markedet og sikrer dermed både brugerne flest mulige valgmuligheder og kommunen det størst mulige konkurrencepres for effektivitet.

Ved en begrænset godkendelse udvælger kommunen de leverandører, som kommunen finder bedst egnede, og begrænser dermed konkurrencen og brugernes valgmuligheder til disse.

Åben godkendelse er som hovedregel at fortrække. Det gælder klart for kommuner, hvor markedet for de pågældende velfærdsydelser allerede er udviklet i nogen grad, og hvor der allerede eksisterer en vis mangfoldighed i leverandørkredsen, så brugerne har noget at vælge i mellem. Her vil en åben godkendelsesordning kunne give den tilstrækkelig regulering af markedet og være klart bedst til at understøtte en fri og fair konkurrence mellem de godkendte leverandører.

Men andre hensyn kan dog tilsige anvendelse af begrænset godkendelse, hvor konkurrencen foregår i to lag: først om godkendelsen, dernæst om markedsandele. Ved udvælgelse af et begrænset antal leverandører kan

kommunen bidrage til, at de hver især får tilstrækkelig volumen til at opretholde og udvikle deres kompetence, hvad der især vil være tungtvæjende på områder, som kræver ajourført specialviden og/eller færdigheder. Men også på bredere opgaveområder vil begrænset godkendelse – og dermed færre leverandører om at dele kagen - kunne være velbegrundet som bidrag til markedsopbygningen. Men i givet fald sker det på de aktuelle brugeres bekostning.

Ønsker kommunen at begrænse leverandørkredsen, står valget mellem udbud eller godkendelse, som har hver sine karakteristika som beskrevet i kapitel 5.2. Jo større tillid kommunen har til sine borgeres frie valg, jo mere taler det for at benytte godkendelse og uddelegering under tilsyn. Jo mindre tillid kommunen har til sine leverandører, jo mere taler det for at benytte udbud, kontrakter og kontrol.

Kapitel 6

Om ejerskab til kapitalapparatet under konkurrence

Ved produktion af velfærdsydelser udgør arbejdskraft som hovedregel langt den største produktionsfaktor, men på nogle områder er kravene til kapitalapparatet betydeligt og afgørende både for innovation, produktivitet, kapacitetsstyring og forsyningssikkerhed.

Det politiske ansvar for forsyningskapacitet og forsyningssikkerhed har traditionelt medført, at det offentlige har anskaffet det nødvendige kapitalapparat over anlægsbudgettet og således sikret sig rådigheden gennem ejerskab.

Udvidelse af leverandørkredsen på en række (amts)kommunale velfærdsområder rejser spørgsmålet om håndtering af kapitalapparatet under konkurrence. Det gælder især, hvor de materielle anlægsaktiver er *immobile*, der her defineres som højt specialiserede aktiver, som ikke kan flyttes, omstilles til anden anvendelse eller afhændes på markedet uden betydelige tab. Selv hvor den nødvendige produktionskapacitet er tilstede og kan overtages af nye leverandører, vil det ofte kræve betydelige investeringer i teknologisk fornyelse med tilhørende ombygninger at optimere driften og sikre konkurrenceevnen på pris og kvalitet. Dette nødvendiggør en stillingtagen til, hvordan ansvaret for investeringsbeslutninger, finansiering og risiko skal fordeles mellem kommunen og den udvidede leverandørkreds.

Skabelse og opretholdelse af konkurrence på leverandørmarkedet er ekstra vanskelig, når det gælder kapitalkrævende velfærdsservice, hvor

- Immobiler aktiver udgør en adgangsbarriere for nye leverandører (entry cost).
- Immobiler aktiver udgør en afgangbarriere for eksisterende leverandører (exit cost).

Specielt de små leverandører vil have svært ved at trænge ind på markedet, og vil selv efter at have vundet en eller to kontrakter, ikke have samme

muligheder for at omdisponere sine aktiver som en stor leverandør, der kan overføre udnyttelsen af sine aktiver mellem kontrakter. Hertil kommer de finansielle begrænsninger og risikoaversion hos mindre virksomheder, som ofte vil være mere interesseret i at påtage sig driftsopgaven uden selv at skulle stå for investeringer i produktionsapparatet, og som derfor ønsker, at det forbliver i offentligt regi.

Ejerskabet af den bundne kapital har konsekvenser dels for leverandørernes entry og exit omkostninger, incitamentet til innovation og vedligeholdelse gennem relationsspecifikke investeringer, dels for den politiske indflydelse på struktur, kapacitet samt på forsyningssikkerheden.

De høje faste omkostninger og i særdeleshed brugen af immobile aktiver ved produktion af visse offentlige serviceydelser (f.eks. på sygehusområdet) aktualiserer spørgsmålet om, hvorvidt ejerskabet af den bundne kapital, herunder i særlig grad immobile aktiver, skal følge med leverandørrollen eller om det snarere skal forblive helt eller delvis offentligt, eventuelt under en ny organisationsform.

Nedenfor illustreres problematikken⁶ på områderne rengøring, renovation og fængselsdrift, som er kendetegnet ved henholdsvis lave, mellem og høje kapitalomkostninger.

Rengøring er arbejdskraft intensiv produktion. Ejerskabet til det nødvendige kapitalapparat (biler og rengøringsmateriel) er stort set altid overladt til leverandøren. Kapitalapparatet er ubundet af den konkrete anvendelse og kan nemt bruges i andre sammenhænge eller sælges.

Renovation er betydeligt mere kapitalkrævende produktion. Særlige renovationslastbiler er påkrævet, og lastbilerne kræver løbende vedligeholdelse og udvikling.

Ved offentligt ejerskab vil den offentlige bestiller i den ene eller anden form eje renovationslastbilerne. Det kan i de tilfælde fremgå af kontrakten med leverandøren, at denne enten lejer/leaser det pågældende materiel af det offentlige i kontraktens tidsperiode, eller at det offentlige stiller materiellet til rådighed for leverandøren. Det vil naturligvis afspejle sig i

⁶ Eksemplet er inspireret af Domberger & Jensen (1997): Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. Oxford Review of economic policy, vol.13, no.4.

leverandørens pris for levering af den pågældende ydelse, om der er tale om den ene eller anden løsning. Det vil mindske leverandørens entry- og exitomkostninger og derved mindske en reel barriere for leverandørskabelsen. Til gengæld vil kontrakten skulle fastlægge mængden og indretning af de lejede aktiver i detaljer, som kan være ganske omkostningskrævende at forhandle på plads, og som ikke levner meget rum eller incitament til innovation af driften under kontraktperioden.

Alternativt kan ejerskabet ligge hos leverandøren. Da aktiverne ikke er bundet til den enkelte kontrakt og altså let kan bruges i andre kontrakter, vil dette kun udgøre en mindre barriere for leverandørskabelsen. Og det offentlige vil næppe løbe større risiko for forsyningssvigt, da der er alternative forsyningskanaler og flere leverandører på markedet, som kan træde til.

Umiddelbart synes sidstnævnte løsning at være bedst, men en tættere kobling til offentlige affaldshåndteringsanlæg eller lignende kan måske sine steder trække i førstnævnte retning.

Fængselsdrift kræver et meget stort kapitalapparat, der ikke kan flyttes og kun ved store investeringer ombygges til andre formål.

Hvis fængslet er offentligt ejet, og kontrakten således kun vedrører driften, er leverandøren afhængig af det kapitalapparat, som stilles til rådighed i henhold til kontrakten, hvorfor det vil være afgørende at samarbejde herom i en tidlig fase, hvis der skal sikres mulighed for fornyelse og effektivisering af driften – og dermed for at sænke prisen. Bestilleren står for investeringerne og kan have vanskeligheder med at skaffe anlægsbevilling her til, mens leverandøren mangler incitament til at vedligeholde, endsige selv foretage relationsspecifikke investeringer, som ikke kan afskrives indenfor kontraktperioden. Til gengæld muliggør offentligt ejerskab kortere kontrakter og stærkere konkurrence ved fornyet udbud.

Specielt hvis opgaven består i at bygge og drive et nyt fængsel, vil ejerskabet ofte følge leverandøren eller eventuelt et konsortium omfattende en strategisk partner, som skal stå for strategisk ledelse og drift, bakket op af finansielle partnere med fornøden styrke. Kontraktperioden skal være meget lang for, at leverandøren kan få forrentet og afskrevet sine investeringer, hvad der gør det offentlige helt afhængig af den valgte leverandørs kompetence og udelukker fornyet kompetence i bindingsperioden. Kon-

trakten vil normalt specificere de nærmere vilkår for offentlig overtagelse af ejerskabet efter kontraktens udløb eller ved misligholdelse.

Også når udgangspunktet er overtagelse af et eksisterende fængsel vil leverandøren som ejer have incitament til modernisering og vedligeholdelse for at opnå optimale driftsforhold. Generelt kan det åbne for nye ideer og større satsninger at overlade investeringsbeslutningerne til en privat leverandør, som har større kommerciel kompetence og flere frihedsgrader, men som naturligvis skal have sine finansieringsomkostninger og risici betalt.

Konklusionen fra ovenstående gennemgang af tre forskellige områder er, at både ejerskab hos den offentlige bestiller og leverandøren har en række fordele og ulemper. Afvejningen heraf afhænger ikke mindst af størrelsen af og fordelingen mellem mobile og immobile aktiver.

Hertil kommer, at hver (amts)kommune kan have særlige forhold eller hensyn, der peger i retning af enten at bevare ejerskabet selv eller at udlægge det til eksterne leverandører af en given velfærdsservice. Den politiske afvejning af hensynet til forsyningssikkerhed, kvalitet, konkurrence og markedsdannelse vil variere både efter de pågældende ydelsers karakter og kapitalkrav og efter lokale forhold, herunder antallet og størrelsen af de potentielle leverandører. Det er derfor ikke hensigtsmæssigt at give konkrete anbefalinger på, hvordan kapitalapparatet skal håndteres, men derimod at belyse mulighederne gennem forskellige modeller, deres fordele og ulemper samt konkrete eksempler fra ind- og udland for produktion af velfærdsydelser under konkurrence.

I det følgende omtales to modeller baseret på traditionelt offentligt ejerskab (6.1.) og leverandørejerskab (6.3.). Endvidere skitseres en model for offentligt ejerskab administreret af en særlig ejendomsenhed (6.2.). Endelig er der en sammenfatning, hvori der er skitseret en række forhold, der trækker i retning af offentligt ejerskab eller leverandørejerskab (6.4.).

6.1. Offentligt ejerskab – status quo

Ifølge traditionen i kommunerne ligger ejerskabet til kapitalapparatet hos kommunen. Den kommunale ejendomsforvaltning er en integreret del af den kommunale centralforvaltning og beslutninger vedr. anlæg træffes i kommunalbestyrelsen i henhold til den kommunale styrelseslov, herunder det kommunale budget og regnskabssystem. (Amt)kommunen stiller det politisk besluttede kapitalapparat til rådighed for de valgte leverandører af velfærdsydelser, og det sker normalt uden særskilt betaling af husleje m.m.

Der er flere *fordele* ved dette system: For den offentlige sektor er der følgende fordele:

- Kommunalbestyrelsen bevarer direkte kontrol med kapaciteten af bygninger m.m., indirekte rammestyring af driftsudgifterne og basal forsyningsikkerhed.
- Kommunen har kontrol med, hvor dens leverandører er lokaliseret, og hvilket udstyr de har til rådighed, og kan dermed afveje de politiske hensyn som f.eks. nærhed til borgerne overfor udnyttelse og samling omkring højt specialiseret udstyr og funktioner.

For leverandørerne er der følgende fordele:

- Leverandøren skal ikke finansiere eller bære risikoen på kapitalapparatet.
- Leverandøren bruger ikke ressourcer på ejendomsadministration, drift og vedligeholdelse. Det overlades til den kommunale ejendomsforvaltning, som har ekspertise på dette område.

Der er også flere *ulempes*. For den offentlige sektor er der følgende:

- Kommunen ejer kapitalapparatet og bærer dermed også risikoen ved faldende efterspørgsel og teknologisk forældelse samt tabet ved sin fejlinvestering, hvis pengene ikke kan hentes hjem ved genudlejning til andre formål eller ved frasalg.
- Leverandørerne har ikke noget incitament til at justere deres forbrug af lokaler og udstyr. Ved en efterspørgselsnedgang vil et hospital f.eks. ikke have incitament til at udleje til fremmede eller til at omstille overkapaciteten på en afdeling til en anden, som mangler kapacitet.
- Der kan kun ske en begrænset sammentænkning af anlæg og drift, hvilket kan give sig udkast i højere priser og lavere effektivitet.

- Leverandørerne har kun begrænset incitament til at vedligeholde kapitalapparatet, hvilket alt andet lige øger slidtage og vedligeholdelsesudgifter.

For leverandørerne er ulemperne følgende:

- Leverandørerne skal afvente kommunalbestyrelsens beslutning vedr. f.eks. stort apparatur med tilknyttet ombygningsbehov. Det kan tage uforholdsmæssigt lang tid, særligt når det drejer sig om højt specialiseret udstyr, som er underlagt en hurtig teknologisk udvikling (f.eks. hospitalsudstyr).
- Leverandørerne har kun i begrænset omfang mulighed for at aktivere kapitalapparatet, så der samlet set bliver en optimal faktorsammensætning.

Et eksempel på en kommune, der har udliciteret store dele af deres centrale velfærdsområder til private leverandører og derigennem gjort sig overvejelser om håndteringen af kapitalapparatet er Græsted-Gilleleje Kommune, jf. boks 6.1.

Boks 6.1. Eksempel på kommunalt ejerskab efter udlicitering

Græsted-Gilleleje Kommune har udliciteret hovedparten af deres institutioner på ældre- og børneområdet. Kun myndighedsforpligtigelsen, visitationen og noget sygepleje er stadig kommunal. Kommunen anvender aktivitetsbaserede bevillinger, men brugen af kapitalapparat i form af bygninger og udstyr er ikke indberegnet i taksterne. Kapitalapparatet stilles således "gratis" til rådighed for leverandørerne.

Det gælder dog, at der betales særskilt husleje, hvis den private virksomhed, der driver eksempelvis et plejecentret, bruger et kontor eller lignende på plejecentret delvist til andre formål (administration af aktiviteter, der varetages for andre kunder). Huslejen, som er afgrænset til den pågældende (fremmede) del af kapitalapparat, er indført for at ligestille alle leverandørerne og derved undgå konkurrenceforvridninger.

Græsted-Gillelejes ejendomsforvaltning er en integreret del af den kommunale forvaltning og har ikke større frihedsgrader end andre dele af forvaltningen.

Græsted-Gilleleje Kommune har valgt kun at basere deres afregningstakster på driftsudgifterne, da leverandørernes mulighed for at justere lokaleforbruget vurderes til at være begrænset, og da der ikke forudses større bevægelser i aktivitetsomfang og dermed kapacitetsbehov over tid eller mellem leverandører.

6.2. Offentligt ejerskab og udlejning til leverandørerne

Med det traditionelle offentlige ejerskab, som skitseret i kapitel 6.1., vil kontrakten fastlægge, hvilke bygninger mm kommunen stiller ("gratis") til rådighed for leverandørens opgaveløsning. Hensigtsmæssigheden heraf kan være svær at vurdere ved lange kontrakter, hvor der lægges op til teknologisk betinget innovation eller må forventes konkurrencebetingede forskydninger i aktiviteten leverandørerne i mellem. I sådanne tilfælde vil det være ønskeligt at kunne foretage tilpasninger i kapitalapparatet løbende i kontraktperioden for at sikre en optimal sammensætning af produktionsfaktorer og en tilstrækkelig dynamik i kvalitetsudviklingen. En fleksibel løsning kan være en lejeordning i lighed med den såkaldte SEA-ordning for statslig ejendomsadministration, som øger markedsorienteringen uden at underminere fordelene ved det offentlige ejerskab, jf. boks 6.2.

Boks 6.2. SEA-ordningen indenfor staten

Med virkning fra 1. januar 2001 blev der gennemført en omlægning af administrationen af statens ejendomsadministration, den såkaldte SEA-ordning. Ejerskabet til store dele af statens ejendomme blev overdraget til Slots- og Ejendomsstyrelsen og til Statens Forsknings- og Uddannelsesbygninger (tidligere Byggedirektoratet). Begge ejervirksomheder varetager herefter udlejning af ejendomsporteføljen og forestår ændringer heri gennem køb, salg og byggeri på et forretningsmæssigt grundlag og finansieret gennem lån i statskassen. Ved omlægningen blev der indført husleje for brugerne, dvs. de involverede leverandører af statslige ydelser, som hidtil havde fået stillet lokalerne gratis til rådighed.

I det følgende skitseres en variant af kommunalt ejerskab af kapitalapparatet, hvor den kommunale ejendomsadministration lejer bygninger mm ud til markedsleje til leverandører af de kommunale ydelser. Kommunens egne institutioner og de private leverandører stilles derved lige i konkurrencen og får alle incitament til at tilpasse lokaleforbruget ud fra de dermed forbundne omkostninger. For eventuelle kommunale leverandører er lejebetalingen alene en intern afregning for fortsat at have de pågældende lokaler til rådighed, mens der for private leverandører er tale om husleje for de lokaler, som overtages ved udliciteringen, og som fortsat (udelukkende) skal anvendes til løsning af den pågældende kommunale opgave.

Den enkelte leverandør lejer sig som udgangspunkt ind i de eksisterende bygninger m.m. hos den kommunale ejendomsadministration. Kommu-

nalbestyrelsen kan (eventuelt efter en bindingsperiode) stille leverandørerne frit på det lokale ejendomsmarked.

Gennem huslejebetalingen bliver brugen af lokaler mm prissat på linie med andre produktionsfaktorer som personale, apparatur, IKT mm., og leverandørerne kan frit optimere faktorsammensætningen.

For at opnå den tilstræbte fleksibilitet forudsættes den kommunale ejendomsadministration at have nærmere afgrænsede muligheder for løbende at kunne imødekomme sine lejerers ønsker gennem tilsvarende ændringer i huslejen, herunder til at gennemføre mindre anlægsarbejder (ombygninger og moderniseringer), som kan øge leverandørernes effektivitet.

Egentlig uddelegering af kompetencen til at træffe konkrete anlægsbeslutninger er imidlertid ikke mulig indenfor de kommunalretlige regler, men kommunalbestyrelsen kan under budgetlægningen tilkendegive, at den – eventuelt inden for bestemte beløbsgrænser og forudsætninger – vil være indstillet på at efterkomme anmodninger om anlægsbevillinger fra den kommunale ejendomsadministration

Den skitserede model er mindre vidtgående end SEA-ordningen, da udformningen er underlagt en række kommunalretlige begrænsninger.

De retlige rammer for udlejning af (amts)kommunale ejendomme, udstyr mv. Krumtappen i modellen er indførelse af huslejebetaling fra både offentlige og private leverandører, som benytter de kommunale ejendomme.

En kommune kan lovligt udleje lokaler i en (amts)kommunal ejendom til en privat leverandør, hvis de pågældende lokaler *udelukkende* anvendes til varetagelse af opgaver, som (amts)kommunen selv lovligt kunne have varetaget (som forudsat ovenfor).

Herudover kan en kommune i et vist begrænset omfang udnytte sin *overkapacitet* og udleje ledige kommunale lokaler til en privat leverandør. Det er imidlertid blandt andet en betingelse for udnyttelse af overkapacitet, at bygningerne ikke er dimensioneret med det formål at opnå mulighed for at varetage opgaver, der normalt ikke er kommunale, samt at de overskydende bygninger af hensyn til den kommunale opgavevaretagelse ikke kan afskaffes. Det kan eksempelvis være tilfældet, hvis det amtskommunale sygehus ikke længere ønsker selv at være madleverandør, hvorfor sygehus-

køkkenet er overflødig. Såfremt sygehuskøkkenet ligger midt på sygehuset, og det således ikke er muligt at sælge de pågældende lokaler, eller amtskommunen ønsker at bevare lokalerne med henblik på fremtidig amtskommunal anvendelse, kan amtskommune ud fra ovennævnte overkapacitetsbetragtninger vælge at udleje lokalerne på markedsmæssige vilkår. I forbindelse med udlejningen af amtskommunens ejendomme kan amtskommunen alene stille de vilkår, som fremmer et sagligt kommunalt formål.

Boks 6.3. Ribe Amt og HjerteCenter Varde

I 1997 indgik Ribe Amt og privathospitalet HjerteCenter Varde en aftale om levering af by-pass operationer og indsættelse af hjerteklapper på voksne patienter fra Ribe Amt, der af Centralsygehuset i Esbjerg ved forundersøgelse blev henvist derfra. I 2001 og 2002 blev aftalen udvidet med henholdsvis PTCA og udførelse af KAG på borgerne i Ribe Amt.

I forbindelse med kontraktindgåelsen om levering af ovenstående ydelser blev der indgået aftale om HjerteCenter Vardes leje af en sengeafdeling på Varde Sygehus samt to lokaler fra Ribe Amt. Aftalen gav endvidere HjerteCenter Varde adgang og brugsret til 2 operationsstuer på Varde Sygehus efter Ribe Amts anvisninger samt brugsret til trappe og gangarealer i forbindelse med det lejede og operationsgangen og til sygehushets parkeringsareal. I 2002 blev lejekontrakten udvidet med to stuer samt et opvågningsafsnit.

Lejen består udover basislejen i et beløb, som er årligt afdrag og forrentning af et beløb, som Ribe Amt foretog bygningsforandringer og særlige indretninger for i HjerteCenter Vardes interesse og efter aftale med denne. Den indvendige vedligeholdelse af lejemålet påhviler efter lejekontrakten HjerteCenter Varde. I 2002 blev der endvidere opnået enighed om en tillægsleje på baggrund af etablering af en nødvendig fornyelse af elforsyning. Inkluderet i lejen er der betaling for leje af en del af operationsudstyret, ligesom HjerteCenter Varde selv anskaffer andre dele af udstyret.

Udover aftalerne om levering af ydelser fra HjerteCenter Varde og lejeaftalen blev der indgået aftale om serviceydelser mv. mellem HjerteCenter Varde og Ribe, således at HjerteCenter Varde købte blandt andet rengøring, anvendelse af autoclave, bortskaffelse af affald, røntgenundersøgelser, laboratorieydelser og vaskeriydelser mv. fra Ribe Amts Sygehusvaskeri, Centralsygehuset i Esbjerg samt Varde Sygehus.

Indenrigs- og Sundhedsministeriet har vurderet de aftaler, der blev indgået i 1997, og fundet dem lovlige.

I sådanne tilfælde kan den pågældende leverandør anvende lokalerne efter eget ønske. Det indebærer, at den pågældende leverandør tillige kan anvende lokalerne til ikke-kommunale opgaver, herunder til udvidelse af sin

forretning. For leje af lokalerne skal leverandøren betale markedsleje, jf. kontrakten mellem Ribe Amt og HjerteCenter Varde, boks 6.3.

Fordele og ulemper ved modellen

Der er flere *fordele* ved modellen. For den offentlige sektor er der følgende fordele:

- Ansvar for porteføljepleje, vedligeholdelse og investeringer i bygninger og udstyr samles hos den kommunale enhed, som opbygger en professionel kompetence hertil, og som samtidig vil udvise større forsigtighed end de aktuelle lejere/leverandører, hvad angår de langsigtede risici vedrørende relationsspecifikke initiativer.
- Bedre kapacitetsudnyttelse og kapacitetstilpasning slår igennem i lavere priser på leverandørernes ydelser.
- Der er små entry- og exit-barrierer, hvilket underbygger leverandørskabelsen, der igen øger konkurrencen og presser prisen.

Leverandørerne har følgende fordele:

- Modellen nedsætter leverandørernes kapitalbehov og risici, hvilket gør det lettere for nye (mindre) leverandører at komme ind på markedet.
- Leverandøren kan koncentrere sig om kerneopgaven (serviceydelsen).
- Leverandøren vil som lejer og kunde få en forretningsmæssig betjening af det kommunale ejendomsselskab og være sikret fleksible muligheder for at få tilpasset kapitalapparatet efter sine behov løbende under kontraktperioden, hvilket giver rum for innovation og bedre kapacitetsudnyttelse.

Der er dog også *ulemper* ved modellen. Den offentlige sektor har følgende ulemper ved modellen:

- Det kommunale selskab ejer kapitalapparatet og bærer dermed også risikoen ved svigtende efterspørgsel og teknologisk forældelse samt tabet ved sin fejlinvestering, hvis pengene ikke kan hentes hjem ved genudlejning til andre formål eller ved frasalg.
- Muligheden for at styre anlægsudgifterne mindskes i den grad, den kommunale ejendomsenhed frigøres for det kommunale bevillingssystem. Samtidig mindskes også denne indirekte mulighed for at styre driftsudgifterne.

Leverandørerne har også ulemper:

- Der kan opstå interessekonflikter mellem lejer og udlejer, da leverandøren normalt opererer med en kortere tidshorisont (svarende til kontrakten) end det kommunale ejendomsselskab, som har ansvaret for den langsigtede bæredygtighed af sine investeringer.

Boks 6.4. Locum AB

Locum AB er et svensk ejendomsforvaltningsselskab, som ejes 100 pct. af Stockholms Läns Landsting via holdingselskabet Landstidshuset i Stockholm AB, der ejer en række offentlige aktieselskaber med tilknytning til Stockholm Län.

Locum er specialiseret i drift af bygninger indenfor amtets sundhedsområde. Locum udlejer således bygninger og grunde til lejere, som primært består af Stockholm Lens sygehuse, der både er offentligt ejede aktieselskaber og privat ejede sygehuse (f.eks. S:t Görans Hospital og seks ISS-ejede nærsygehuse). Blandt lejerne er der også skoler for sundhedspersonale og administrative enheder. Lejen er sat på baggrund af en udtalelse fra landstinget om, at lejen skal være på et ”forsigtigt” markedsniveau.

Locum AB ejer ikke selv ejendomme, men er alene forvalter af landstingets ejendomsbeholdning. Ejendomsforvaltningen sker gennem en aftale med landstingsforvaltningen, der i 2000 betalte Locum 82 mio. kr. for selve ejendomsforvaltningen, mens såvel huslejeindtægter og salgsindtægter som udgifter til vedligehold, køb, byggeri osv. formelt set hører under landstingsforvaltningen.

Locum AB udarbejder sammen med lejerne langsigtede ejendomsudviklingsplaner for de enkelte ejendomme og grunde. Der er f.eks. lavet en langsigtet plan for S:t Görans Sygehus. S:t Görans har også fået foretaget flere både mindre og større ombygninger, hvor Locum AB har finansieret ombygningen for derefter at opkræve en tillægsleje. Den konkrete fordeling af, hvem der gør hvad, er blevet aftalt særskilt for hver projekt.

Locum AB blev stiftet med virkning fra 1992. Formålet var at effektivisere forvaltningen af landstingets forvaltning af ejendomme. Siden 1992 er lejens andel af sundhedsvæsenets omkostninger reduceret fra 18 pct. til 7 pct. i 2002. Fra 1. januar 2001 blev lejerne sat fri på markedet og kan således vælge andre ejendomsleverandører, hvis de ønsker det.

Effekten af at indføre husleje og frit valg på ejendomsmarkedet vil naturligvis afhænge af, hvor store bevægelsesmuligheder leverandøren reelt har i sine lokale- og udstyrsdispositioner, herunder dels om selve bygningskonstruktionen gør det let at få ombygget, suppleret eller reduceret de foreliggende lokaler efter behov, dels om der findes bedre egnede lokaliseringsmuligheder på markedet.

Også hvad angår lokaleforsyning af leverandører til det offentlige er forholdene i Sverige langt mere markedsorienterede end i Danmark, idet såvel den svenske stat som visse svenske kommuner allerede for ca. 10 år siden etablerede mere eller mindre selvstændige enheder firmatiseret som bolag (AB) til at varetage det offentliges interesser professionelt på et forretningsmæssigt grundlag til gavn for alle parter.

Som eksempel fra kommunalt niveau henvises til boks 6.4. om Lokum AB, der som det fremgår har haft stor succes med at skaffe sine lejere favorable lejemål, ligesom der lægges stor vægt på tæt kontakt med lejerne, så deres interesser sikres i samarbejdet om at de langsigtede ejendomsudviklingsplaner. Locums frihed til at træffe forretningsmæssige dispositioner er dog begrænset af, at anlægsinvesteringer mv. er henlagt under landstingsforvaltningen og således det kommunale bevillingssystem, som det også ville være tilfældet i Danmark.

6.3. Leverandørejerskab

I flere europæiske lande eksperimenteres i disse år med forskellige modeller for at udbyde både finansiering, ejerskab og drift af nye offentlige anlæg på det private marked. Der er efterhånden konstrueret en del forskellige modeller (PFI, BOOT, BOT mv.), som alle er afarter af den samme grundmodel. Grundlaget for modellerne er, at private aktører varetager en vekslende mængde af opgaverne i forbindelse med anlæg, drift og ejerskab af kapitalapparater.

Modellerne er bl.a. brugt på hospitals- og skoleområdet – men nok især med henblik på at få privatfinansieret en omfattende reovering af bygninger mm og sikret en professionel drift og vedligeholdelse af disse fremover.

I nærværende sammenhæng er sigtet primært at åbne for nye typer af leverandører af selve kerneydelsen på et givet velfærdsområde, hvis produktion stiller krav om et tidssvarende produktionsapparat, som i dette afsnit forudsættes ejet af leverandøren.

Ved privat ejerskab af kapitalapparatet bestemmer *leverandøren* selv, hvilket kapitalapparat (kapacitet, teknologi, indretning m.m.) det findes optimalt at sætte ind på opgavens løsning, finansierer selv de nødvendige investeringer og forventer et passende afkast heraf. Leverandøren har na-

turligvis dispositionsret over sit kapitalapparat qua ejerskabet, hvilket giver mulighed for tværgående prioriteringer af sine tilbud og for levering af ydelser til andre kunder end det offentlige.

Den offentlige bestiller køber ydelser af den private leverandør, som kalkulerer kapitalomkostningerne ind i prisen. Prisen for ydelserne vil blandt andet afhænge af kontraktperiodens længde. Lange kontrakter vil give lavere priser, da leverandøren opnår større sikkerhed for at kunne få forrentet og afskrevet sine investeringer og dækket udviklingsomkostninger mv., mens korte kontrakter giver højere priser, da leverandøren tager sig betalt for den øgede risiko.

Lange kontrakter gør den offentlige bestiller afhængig af den valgte leverandørs kompetence og udelukker fornyet kompetence i bindingsperioden, med mindre kontrakten kan genforhandles. Kontrakten vil normalt specificere de nærmere vilkår for offentlig overtagelse af ejerskabet efter kontraktens udløb eller ved misligholdelse. Det kan blandt andet tage form af en tilbagekøbsret eller tilbagefaldspligt, som mindsker risikoen for forsyningssvigt.

Privat ejerskab af kapitalapparatet ved levering af offentligt finansierede velfærdsydelser er underlagt en række retlige rammer, herunder særligt de kommunale låne og deponeringsregler.

Leverandørejerskab og regler vedr. kommunale lån og deponering

Når en (amts)kommune køber sine ydelser hos en privat leverandør, kan der sondres mellem to situationer.

I den første situation har den private leverandør selv anlagt kapitalapparatet eller erhvervet det fra andre aktører end (amts)kommunen. Her vil der som udgangspunkt ikke vil være krav om deponering, hvis (amts)kommunen går i byen og køber ydelser på ad hoc basis. Hvis der derimod etableres et fastere samarbejde ved aftale eller driftsoverenskomst, som det ofte vil være tilfældet på de (amts)kommunale velfærdsområder, vil der være krav om deponering, hvis forholdet kan sidestilles med en kommunal anlægsopgave. Hvis leverandøren kun leverer en andel af sine ydelser til (amts)kommunen skal det deponerede beløb som udgangspunkt forholdsmæssigt svare til denne andel.

Boks 6.5. De kommunale deponeringsregler

Reglerne for deponering har til formål at sikre, at kommuner ikke kan opnå nogen likviditetsmæssig gevinst ved at købe sine ydelser hos en privat leverandør, der ejer sit kapitalapparat frem for at udvide sit eget kapitalapparat. En arbejdsgruppe med deltagelse af Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Finansministeriet vurderede i foråret 2002 regelsættet for kommunal låntagning, herunder eventuelle barrierer for at inddrage den private sektor i den kommunale opgaveløsning. Det var arbejdsgruppens vurdering, at lånereglerne kan have visse uhensigtsmæssige effekter på privat inddragelse. Arbejdsgruppen foreslog derfor, at der inden for en ramme/pulje (til deponeringsfritagelse) skabes adgang til at lånefinansiere fagligt begrundede samarbejdsprojekter med effektiviseringsaspekter i kommuner og amter mellem det offentlige og private. I forlængelse af arbejdsgruppens anbefalinger blev der i aftalerne om den kommunale økonomi for 2003 for kommunerne og amtskommunerne afsat særskilte rammer til deponeringsfritagelse på til sammen 200 mio.kr. i 2003 for at fremme offentligt-privat samarbejde med effektiviseringsaspekter.

I den anden situation har den private leverandør overtaget (købt) kommunens eksisterende kapitalapparat for derefter at sælge hele eller en andel af sin produktion til (amts)kommunen. Her skal indenrigs- og sundhedsministeren godkende aftalen, herunder de nærmere vilkår for deponering. Indenrigs- og sundhedsministeren stiller som betingelse for en godkendelse, at salgssummen deponeres med henblik på, at de rent finansielle konsekvenser af arrangementet neutraliseres. Hvis der kun indgås aftale om delvis køb af ydelserne, vil det deponerede beløb kun skulle udgøre den del, der forholdsmæssigt kan henregnes til kommunen.

Fordele og ulemper

Den offentlige sektor har flere *fordele* ved, at leverandøren ejer kapitalapparatet:

- Leverandøren sidder med risikoen ved en eventuel nedgang i efterspørgsel med tabsgivende salg af de immobile aktiver til følge.
- Den private sektors viden og erfaring med vurdering og gennemførelse af risikable projekter bliver inddraget.
- Sammentænkning af anlæg og drift kan give lavere priser og/eller mere innovation i processer og ydelser.
- Leverandøren kan benytte kapitalapparatet til levering af ydelser til andre kunder (herunder andre offentlige myndigheder) og dermed bedre sikre fuld kapacitetsudnyttelse og høste eventuelle stordriftsfordele, hvilket giver lavere priser.

Leverandøren har også flere fordele ved at eje sit kapitalapparat:

- Først og fremmest er leverandøren herre i eget hus og kan selv vælge sine produktionsmetoder, vurdere sine afsætningsmuligheder etc. og beslutte sine investeringer uafhængigt af eventuelle udsving i de politiske stemninger hos kommunalbestyrelsen/amtsrådet.
- Leverandøren kan benytte kapitalapparatet til levering af ydelser til ikke-offentlige kunder (herunder andre offentlige myndigheder) og dermed bedre sikre fuld kapacitetsudnyttelse og høste eventuelle stor-driftsfordele.
- Hvis leverandørejerskabet implicerer nybyggeri m.m. giver det mulighed for at sammentænke kapitalapparat og drift på optimal måde, og dermed opnå lavere omkostninger og øget effektivitet.
- Gevinst (og tab) ved senere frasalg og/eller udlejning af kapitalapparat tilfalder ejeren/leverandøren.

Der er også flere *ulemper*. For den offentlige bestiller er der følgende ulemper:

- Private leverandører har normalt højere låneomkostninger end den offentlige sektor, hvad der alt andet lige vil slå igennem på prisen på de leverede ydelser. Disse skal som minimum opvejes af en eventuel effektiviseringsgevinst.
- Kontraktperioden vil normalt være meget lang, hvor det politiske niveau afskæres for indflydelse, og forsyningssikkerheden kan blive truet.
- Kontrakten vil afspejle det forhandlede pay-off mellem pris og kontraktlængde: Jo kortere kontrakten løber i forhold til tyngden af de immobile aktiver og deres afskrivningstid, jo højere pris – som meget vel kan blive for høj i forhold til den offentlige bestillers indseende med den politiske vilje.
- Lange kontraktperioder vil mindske ex ante konkurrencen, da opgaven vil komme i udbud med længere intervaller.
- Store entry- og exit-barrierer mindsker leverandørdannelsen og derfor konkurrencen på velfærdsmarkedet.

For leverandøren er der følgende ulemper:

- Investeringsbehovet kræver finansiell styrke og modstandskraft over for de risici, der knytter sig til ejerskabet af det immobile kapitalapparat.

- Leverandøren kan ønske at koncentrere sig om sin kernekompetence på det pågældende velfærdsområde, ikke om teknisk drift og byggestyring mm som følger med ejerskabet.
- Det kan vise sig vanskeligt at realisere forudsætninger vedrørende frasalg og eventuel udlejning af kapitalapparatet ved overskudskapacitet på grund af kapitalapparatets ofte immobile karakter.

Boks 6.6. Hørsholm Sygehus

Frederiksborg Amt udbød ultimo 2002 Hørsholm Sygehus til salg. Udbudet omfatter salg og overdragelse af virksomheden Hørsholm Sygehus, inkl. ejendom, inventar mv. og overtagelse af personale samt indgåelse af en aftale om levering af sygehusydelse til amtet i en periode på 5 år. Sygehuset forventes at blive overtaget af en køber medio 2003.

Sygehuset har ca. 60 sengepladser og ca. 200 fuldtidsstillinger. Sygehuset varetager planlagte behandlinger indenfor en vifte af udvalgte specialer.

Den kommende køber overdrages fuld ejendomsret over ejendommen uden nogen form for tilbagekøbsret eller -pligt for amtet, men med pligt for leverandøren til at lade de af aftalen omfattende sygehusydelse udføre på Hørsholm Sygehus mindst i aftalens løbetid.

Ifølge amtsborgmester Jørgen Christensen vil Frederiksborg Amt købe ydelse svarende til omkring 60 pct. af sygehusets nuværende kapacitet. Det vil være op til den ejeren at udnytte restkapaciteten og eventuelt ekspandere (Politiken 7. november 2002).

Frederiksborg Amt skal i forbindelse med salget deponere en andel af salgssummen i henhold til §12 i den kommunale lånebekendtgørelse.

Hvorvidt leverandørejerskab er ønskelig, kommer an på den politisk afvejning af ovenstående forhold. Hvad angår markedsopbygning, er der dog ikke tvivl om, at de store kapitalkrav og risikoen forbundet med investeringer i større immobile aktiver vil afskrække potentielle mindre leverandører væk fra markedet. Men det er måske heller ikke små, men højt-specialiserede større virksomheder, som ønskes som leverandører på de kapitalkrævende velfærdsområder.

Eksempler på leverandørejerskab

På de mangfoldige frie skolers område er der tradition for selvejende institutioner, der åbner og lukker med der tilhørende konsekvenser for kapitalapparatet. Skolebygninger kan da også forholdsvist let anvendes til andre formål, men privat ejerskab af kapitalapparatet ved levering af (amts)kommunale velfærdsydelse er, når det kommer til større immobile

aktiver såsom hospitaler, ikke udbredt i Danmark. Som et første tegn på nye tider har Frederiksborg Amt ultimo 2002 sat Hørsholm Sygehus til salg.

Privat ejerskab af større immobile kapitalapparater er kendt fra flere andre lande, hvorfra der kan hentes eksempler på, hvordan sådanne ordninger indrettes.

Boks 6.7. Westminster Health Care

Westminster Health Care (WHC) ejer 87 plejehjem (care homes) spredt ud over UK. WHC ejer kapitalapparatet og finansierer nyinvesteringer ved at optage lån på det almindelige lånemarked. Der er ingen restriktioner mht. kommunale låneregler mv.

Beboerne på plejehjemmene er helt eller delvist selvfinansierede, ligesom der er nogen beboere, der er fuldt finansieret af offentlige tilskud. Personlig formue og plejebehov afgør størrelsen på det offentlige tilskud om end visse tilskud kun er sat ud fra plejebehov. Modtagelse af offentlige tilskud forudsætter, at den ældre er visiteret dertil, men plejehjemmene står også åbne for ældre, som betaler selv. WHC har plejehjem på flere prisniveauer alt efter beliggenhed og serviceniveau.

I UK varetages flere af velfærdsområderne hovedsageligt af den private sektor, som er mere veludviklet end i Danmark. Velfærdssystemerne er bygget anderledes op end i Danmark. Finansieringen er i højere grad overladt til borgerne, der ofte supplerer det offentlige tilskud til f.eks. plejeboliger med egne midler. I nedenstående boks er der således givet et eksempel på en privat virksomhed, som tilbyder bolig og pleje til ældre.

6.4. Sammenfatning

I dette kapitel er der blevet opstillet to hovedmodeller samt en enkelt variant for håndtering af kapitalapparatet under konkurrence:

- (traditionelt) kommunalt ejerskab
- (privat) leverandørejerskab
- (varianten) offentligt ejerskab med huslejebetaling

Modellerne er blevet beskrevet, fordele og ulemper er blevet skitseret, og eksempler er givet.

Der er ikke direkte blevet anbefalet en model frem for en anden, da det må afgøres konkret i den enkelte (amts)kommune. Men i det følgende

sammenfattes en række forhold, som vil kunne trække i retning af den ene eller anden model.

Konkurrence under udbud

Udbud og eventuel udlicitering af en velfærdsopgave er hidtil sket på relativt korte kontrakter, som fornyes med jævne mellemrum for at opretholde konkurrencepresset. Dette trækker klart i retning af offentligt ejerskab af det immobile kapitalapparatet, således at det kan stilles til rådighed for rækken af eventuelt skiftende leverandører. Tendensen går imidlertid i retning af længere kontrakter, som sigter på løbende innovation, hvilket på teknologisk betingede opgaveområder trækker i retning af leverandørejerskab af kapitalapparatet - i al fald hvad angår udstyr - og sikrer rummelighed i den partnerskabsbaserede kontrakt for løbende håndtering af de immobile aktiver.

Konkurrence og frit valg

Konkurrence og frit valg kræver flere leverandører med tilstrækkelig kapacitet til at betjene de visiterede borgere og give dem en reel valgmulighed. For at få opbygget et velfungerende marked må pengene i højere grad følge borgernes leverandørvalg, hvilket trækker i retning af inddragelse af private leverandører, som er villige til at investere også i det immobile kapitalapparatet mod fornøden dækning af de dertil svarende kapitalomkostninger over taksterne.

Markedsusikkerhed

Udviklingen i den samlede efterspørgsel efter en given type velfærdsydelser afhænger naturligvis af den underliggende demografi, men dertil kommer både udviklingen i teknologi og behandlingsmuligheder (især men ikke udelukkende på det medicinske område). Og da der er tale om skattefinansierede ydelser er det klart op til politisk beslutning, hvad der samlet set skal stilles til rådighed for borgernes mere eller mindre frie valg. En høj grad af usikkerhed herom trækker i retning af kommunalt ejerskab, da den offentlige myndighed må være nærmest til selv at vurdere disse risikoelementer, mens private leverandører vil kræve en relativt høj risikopræmie for ejerskab til det immobile kapitalapparat.

Omvendt vil den usikkerhed, der knytter sig til konkurrenceevne og dermed til markedsandel, bedst kunne vurderes af den enkelte leverandør selv, hvilket trækker i retning af leverandørejerskab, som placerer ansvaret

for løbende kapacitetstilpasning hos leverandøren. Incitament hertil kan dog også opnås med huslejeordningen, som beskrevet i kapitel 6.2.

Effektivisering gennem optimering af faktorsammensætning

Ikke sjældent kan der hentes effektiviseringsgevinster ved driftsbesparende investeringer i modernisering af lokaler og udstyr og ved hensyntagen til drifts- og vedligeholdelsesudgifter under nybyggeri. For at opnå den optimale sammensætning af produktionsfaktorer skal der tænkes på tværs af drift og anlæg i det nuværende kommunale budget- og regnskabssystem, hvilket trækker i retning af privat ejerskab eller dog en huslejebetaling, som afspejler kommunens kapitalomkostninger ved at stille kapitalapparatet til rådighed for de konkurrerende leverandører – offentlige som private. Afregningsmodellen skal i så fald også omfatte kapitalomkostninger.

Teknologi

En hurtig teknologisk udvikling på det pågældende opgaveområde trækker ydermere i retning af leverandørejerskab. Ikke mindst vil private virksomheder som leverandører normalt kunne træffe hurtigere investeringsbeslutninger, mens de offentlige beslutningsprocesser er mere træge og kan have svært ved at matche den teknologiske udvikling.

Privat betalte ydelser

Hvis der findes et marked for privat betalte ydelser af samme eller lignende art ved siden af de offentlig finansierede ydelser, og de pågældende private virksomheder inddrages i leverandørkredsen, trækker dette klart i retning af leverandørejerskab. Ved privat ejerskab er der mulighed for at sælge ydelser til andre end den offentlige myndighed, og kapacitetsudnyttelsen kan derved forbedres væsentligt med lavere priser til følge.

Finansiering

Privat låntagning er normalt dyrere end offentlig låntagning og vil således alt andet lige føre til højere priser på de offentlig finansierede velfærdsydelser. Det taler for offentligt ejerskab af kapitalapparatet, medmindre privat ejerskab kan udvise en effektiviseringsgevinst, som modsvarer den højere rente m.m.

Ovenstående omhandler primært valget mellem de traditionelle former for (amts)kommunalt eller privat ejerskab til kapitalapparatet.

Med den i kapitel 6.2. beskrevne variant, hvorefter kommunen bevarer ejerskabet til kapitalapparatet og udlejer bygninger mm til leverandørerne af velfærdsydelser, opnås en del af de effektiviseringsfordele, der knytter sig til privat ejerskab, uden at kommunen behøver at give helt slip på sin kapacitetsstyring og forsyningssikkerhed.

Men hvis kommunen lægger større vægt på at få gennemført en offensiv investeringspolitik gennem ekspansion og/eller fornyelse, og (amts)kommunen er villig til at betale for at begrænse sin risiko derved, vil privat ejerskab være løsningen.

Kapitel 7

Leverandørkreds og leverandørstyring

Regeringen har med sit moderniseringsprogram indvarslet en ny tid for løsning af de offentlige opgaver gennem øget inddragelse af private leverandører overalt, hvor konkurrencen kan bidrage til at skabe bedre og billigere løsninger for skatteborgernes penge. På de kommunale velfærdsområder ses det frie valg som nøglen til en fornyelse, som sætter borgeren i centrum med større indflydelse på den individuelle service.

Kommunerne (som overalt i denne rapport også dækker amtskommunerne) har dermed fået et nyt udgangspunkt for sit virke, hvilket er yderligere forstærket af ændringen i den kommunale styrelseslov, som indfører krav om, at enhver kommunalbestyrelse/amtsråd skal fastlægge, gennemføre og rapportere offentligt om sin *servicestrategi* for valgperioden.

Hermed understreges det overordnede politiske ansvar for stillingtagen til konkurrenceudsættelse af den aktuelle leverandørkreds på de valgte indsatsområder, ligesom der forventes fastlagt en *udbudspolitik* og kræves politisk stillingtagen til eventuelle udfordringer fra private.

På de store velfærdsområder, som er emnet for denne rapport, vil det især være aktuelt at overveje indførelse af *frit valg* – også på områder, hvor dette ikke er et lovkrav – og udvide leverandørkredsen til også at omfatte private virksomheder udvalgt efter en udbudsordning eller en godkendelsesordning som beskrevet i henholdsvis kapitel 4 og kapitel 5.

Alt i alt må det forventes, at markedsopbygningen tager fart med afsæt i de mange politiske initiativer, som tages fra centralt og lokalt hold, til nedbrydning af barrierer og fremme leverandørskabelse, jf. nærmere i henholdsvis kapitel 2 og 3.

Inddragelse af private virksomheder i opgaveløsningen på en række store velfærdsområder, der hidtil har været forbeholdt kommunale og selvejende

de institutioner, vil skabe en meget mærkbar fornyelse i leverandørkredsen, som stiller krav om en tilsvarende – og ganske dybtgående - fornyelse af kommunernes styring af alle deres leverandører på de berørte opgaveområder. Det er emnet for dette kapitel.

7.1. Fornyelse i leverandørstyringen

Inddragelse af private virksomheder i leverandørkredsen indebærer overgang til privatretlige kontraktregler i styring og betaling af de private leverandører. Dette er velkendt fra kommunernes hidtidige køb af varer og tjenesteydelser i den private sektor, herunder fra udlicitering. Her løses en nærmere specificeret kommunal opgave af den af kommunen valgte leverandør på vilkår og i en tidsperiode, som er fastlagt i kontrakten. Konkurrencen er koncentreret omkring kontraktfornyelsen, hvor der kan finde leverandørskift sted - så at sige i serie. Indenfor hver kontraktperiode er leverandøren enten kommunal eller privat, og leverandørstyringen tilsvarende baseret enten på kommunalretlige eller privatretlige regler for spillet mellem bestiller og udfører. Udbud og udlicitering kræver således, at kommunen behersker begge disse to regelsæt, som er og bliver ganske forskellige, men parterne kan dog bevare hver sine organisationsformer, budget- og regnskabsregler mm, så længe der er tale om seriel – ikke parallel - konkurrence.

Parallel konkurrence

Men forskellene mellem den offentlige og private sektors styringsmetoder, vilkår og kultur sættes helt anderledes under pres, efterhånden som velfærdsopgaverne ønskes løst under frit valg mellem konkurrerende offentlige og private leverandører. Her er erfaringerne sparsomme og udfordringen ganske dybtgående, hvilket regeringen da heller ikke lægger skjul på ved fremhævelse af *frit valg som rambukken i den ønskede modernisering af den offentlige sektor*.

Frit valg og fair konkurrence om de visiterede brugere forudsætter ligebehandling i såvel udvælgelsen som styringen af de konkurrerende offentlige og private leverandører. Og det lægger op til en reform af kommunens ledelsesmæssige, administrative og økonomiske styring af leverandørkredsen, som gerne skulle hente det bedste fra hver af de konkurrerende sektorer.

Boks 7.1. Firmatiseringsplaner i Søllerød Kommune

I 2000 indgik Søllerøds Kommunes kontrakt med ISS Care Partner (senere videreført af Care Partner Danmark) om at drive det kommunale plejehjem Frydenholm, men da kontrakten fornylig ophørte, besluttede kommunen at kalkere det bedste af det private arbejdsmarkeds metoder af på kommunens institutioner. ”Med indbygget bonus og bodssystem vil kontrakten animere ledere og ansatte til selv at levere den ønskede kvalitet. Jeg er sikker på, at vi vil opnå en højere grad af jobtilfredshed og tilfredshed blandt beboerne og deres pårørende”, udtaler borgmester Erik Fabrin til Berlingske Tidende den 12. januar 2003.

På længere sigt er det meningen, at ikke blot plejehjem, men også daginstitutioner og skoler skal drives som selvstyrende distriktsenheder med eget budget og egen ledelse. ”Byrådet skal sætte standarden og lægge ansvaret ud”, fortsætter borgmesteren.

På den ene side har den offentlige sektor taget ved lære af den leverandørstyring, som kræves i relationerne med de private leverandører ved udlisitering. *Kontraktstyring* efter den såkaldte bestiller-udfører-model (BUM) har vundet udbredelse indenfor den offentlige sektor, idet det dog efter forholdets natur sker efter offentligretlige regler, hvor det politiske niveau bevarer sin instruksbeføjelse og således kan gribe ind såvel i en konkret sag som i de aftalte bevillinger og øvrige vilkår for leverandørens virksomhed. Hierarkiet består, men udøves kun som en slags sikkerhedsnet mod utilsigtede følger af uddelegeringen eller uforudsete ændringer i de ydre vilkår.

På den anden side har den udvikling i retning af *mål- og rammestyring* af de offentlige leverandører, som har fundet sted ikke mindst på de borgervendte opgaveområder, klart smittet af på de godkendelseordninger, som nu tegner sig på de sociale fritvalgsområder og som længe har været praktiseret i visse svenske kommuner, jf. boks 7.2. om Nacka Kommune.

I en godkendelsesordning satser det politiske niveau på sine leverandørers kompetence til at levere den ønskede kvalitet til prisen og på de visiterede brugeres interesse i at foretage til- og fravalg. Det privatretlige element kan reduceres til at omhandle afregningsmodellen samt sikre den fornødne registrering af den betalingsudløsende aktivitet og opfyldelsen af øvrige tilskudsbestemmelser til opretholdelse af godkendelsen. Det politiske ansvar løftes gennem fastlæggelse af godkendelseskriterier og det løbende tilsyn, som kan være mere eller mindre tæt og skærpes ad hoc i tilfælde af klager fra brugerne. Til understøttelse af det frie valg vil det endvidere være hensigtsmæssigt at kræve offentlighed omkring de enkelte leverandø-

rers profil og målbare resultater, gerne suppleret med brugerundersøgelser og eksterne evalueringer fra faglig ekspertise.

Boks 7.2. Nacka Kommunes styringsmodel baseret på frit valg

Nacka Kommune er det bedste eksempel på en gennemgribende og konsekvent styringsreform baseret på frit valg, hvilket ikke mindst skyldes, at det politiske flertal har været uændret siden starten for over 10 år siden – og at resultaterne opleves positivt af såvel borgere som politikere.

Strategien består i at sætte brugeren i centrum som det vigtigste og i at give leverandørerne et handlingsrum, så service kan udvikles og forandres efter indbyggernes ønsker. Rollefordelingen mellem politikere, centralforvaltning og de konkurrerende offentlige og private leverandører er ændret radikalt, og det samme gælder naturligvis de administrative rutiner, som benyttes i deres indbyrdes relationer.

Det frie valg dækker alle de store velfærdsopgaver, hvor det tilstræbes at 95 pct. af de visiterede brugere kan få opfyldt deres første prioritet blandt de af kommunen godkendte leverandører, som betales med en af kommunen udstedt check på den bevilgede ydelse. Visitationen er stram, hvorfor udgifterne har kunnet holdes i ave selv med denne rene efterspørgselsstyring.

Selve godkendelsesordningen er meget liberal, idet den ligefrem efterspørger mangfoldighed og giver fri etableringsret baseret på enkle kriterier og generelle retskrav. Til gengæld følger kommunen alle sine leverandører tæt, sammenligner udviklingen i kvalitet og effektivitet hos egne leverandører indbyrdes og med landsgennemsnittet samt stiller omfattende materiale om leverandørernes profil og resultater til rådighed for potentielle brugere.

Kommunen fastlægger full-cost priser fælles for alle leverandører, og der er opbygget et system af interne priser og huslejer, således at intet er gratis. Alle leverandørerne kan frit vælge lokaler ude i byen. Kommunen har valgt at lade de kommunale skoler mm deltage i konkurrencen på lige fod med de private, men ønsker ikke selv at øge bygningskapaciteten. Udlicitering forekommer ikke, da kommunen ønsker at overlade leverandørvalget helt til borgerne.

Den form for kontraktstyring, som har udviklet sig på de traditionelle områder for udbud og udlicitering, har vist sig mindre egnet på de bløde velfærdsområder, hvor en nøje specifikation af kravene til kvalitet mm sjældent er mulig, endsige hensigtsmæssig til fremme af innovation og effektivitet.

Tendensen går derfor i retning af mere partnerskabsbaserede relationer baseret på tillid og dialog, som minder om det samspil, der normalt foregår mellem forvaltningen og de underliggende institutioner under mål- og rammestyring. Men det er just paradokset, for hensigten er jo at nedbryde

det kommunale monopol (sammenholdet mellem forvaltning og egne institutioner med dertil hørende beskyttelse af sidstnævnte) uden at skabe et nyt privat monopol, som kun konkurrenceudsættes med lange mellemrum ved kontraktfornyelse.

Endnu er erfaringerne med offentlig-privat samspil i forskellige former for partnerskaber meget begrænsede, men det gælder tydeligvis om at finde *den rette balance mellem konkurrence og partnerskab*. Et sådant samspil kan bedst etableres efter udbud og udlicitering til en enkelt leverandør. Derimod tilsiger kravet om ligebehandling af de parallelle leverandører, at partnerskabet ikke bør blive for intimt med nogle frem for andre af disse, hvad der i praksis betyder, at det ikke kan blive særlig intimt med nogen af dem.

Det er netop ideen med at basere kommunens leverandørstyring på en godkendelsesordning, hvor kunsten til gengæld består i at finde *den rette balance mellem en juridisk og en økonomisk styring* af de parallelle leverandører. Jo flere regler og juridiske sikkerhedsnet der indbygges, jo større tryghed for borgere og politikere. Men samtidig bliver der mindre udfoldelsesmulighed for nyt initiativ i konkurrencen om brugerne og derfor mindre effekt af de økonomiske incitamenter til leverandørerne.

Afregningsmodeller

Konkurrencen mellem leverandørerne indebærer, at *pengene helt eller delvis følger brugerens frie valg*. Under en godkendelsesordning er det kommunen, der ensidigt fastlægger afregningsmodel og takster fælles for alle leverandører, mens afregningsmodel og takster kan afpasses den enkelte leverandør under en udbudsordning. I begge tilfælde er det op til kommunen at beslutte styrken af de økonomiske incitamenter og de grænser, hvorunder de udspilles i forhold til den enkelte leverandør.

Efter *det rene taxameterprincip* med pris gange mængde fastlægges en takst for hver ydelsestype og et registreringssystem for opgørelse af antal leverede ydelser af hver type. Det er afgørende, at ydelsestyperne er objektivt målbare og klart afgrænsede, så leverandørerne ikke kan snyde på vægten, hvilket kan være noget af en tillidssag ikke mindst på sygehusområdet, hvor lægerne selv stiller diagnosen. Samme problemer opstår ikke på de store serviceområder for børn og ældre, hvor den kommunale myndighed forudsættes selv at stå for visitationen og dermed for udmåling af de ydel-

ser, som der skal afregnes for hos den leverandør, som den visiterede bruger vælger at benytte.

Særligt vigtigt er det naturligvis at fastlægge *den betalingsudløsende enhed*, så den bedst muligt afspejler formålet med den offentlige service på det konkrete område og fremmer leverandørernes interesse i at nå de ønskede resultater. På uddannelsesområdet afregnes således efter gennemførte eksamener, og på indvandrer- og beskæftigelsesområdet lægger de fremsatte lovforslag op til en tilsvarende resultatorientering af afregningen med leverandørerne, som ikke længere skal betales efter, hvor mange undervisnings- og vejledningsressourcer der sættes ind, men efter hvor mange brugere, der henholdsvis får lært dansk og kommer i arbejde m.m.

Det skal fremhæves, at udvikling af en egnet afregningsmodel ofte er knyttet tæt til inddragelse af private leverandører, hvilket umiddelbart inspirerer til indførelse af samme model i afregningen med de konkurrerende offentlige leverandører. Som udgangspunkt er det dog helt op til den enkelte kommune at styre bevillingerne til egne institutioner mm, og herunder fastlægge i hvilken grad bevillingerne skal følge deres konkurrenceevne under frit valg. Denne fundamentale del af det kommunale selvstyre kan kun fraviges ved lov, således som det senest er sket i lovgivningen om praktisk og personlig bistand, der skaber fair konkurrence for de private leverandører ved at sikre disse samme enhedspris, som de kommunale leverandører får i gennemsnit, når alle omkostninger medregnes.

Den rene taxametermodel med en fælles enhedspris for alle leverandører vil være den naturlige løsning under en godkendelsesmodel, som står åben for alle leverandører, som opfylder godkendelseskriterierne.

Men på velfærdsområder, som kræver højt specialiserede kompetencer, vil det formentlig fortsat være hensigtsmæssigt, at leverandørkredsen begrænses og profileres efter specialer med fornøden kernekompetence til sikring af høj kvalitet.

Med en begrænset leverandørkreds kan *afregningsmodellen i højere grad skræddersys til de lokale markedsforhold* og herunder sikre den for kommunen optimale blanding af plan- og markedsøkonomi. Men det begrænser selvfølgelig tilsvarende den effektivitetsskabende virkning af konkurrencen, som på disse områder først og fremmest går på kvalitet, jf. den nærmere omtale af godkendelses- versus udbudsordninger i kapitel 5.2.

Afregningsmodellen kan f. eks. indrettes med et gulv under og/eller et loft over taxameterbetalingen til den enkelte leverandør, således at kommunen i højere grad selv står for fordelingen mellem leverandørerne. Der skal dog gives plads til, at det frie valg kan udfolde sig og slå tilstrækkeligt i gennem på leverandørernes indtægter til at påvirke deres adfærd.

Som en mild variant af den rene taxametermodel kan kommunen vælge at benytte en *kombination af et fast grundtilskud og et aktivitetsbaseret taxametertilskud* og derved bidrage til skabelse og overlevelse af de mindste leverandører. Dette kan ikke mindst være nødvendigt til sikring af leverandører til yderkantsområder etc., hvor det faste grundtilskud kan opfattes som betaling for opretholdelse af en slags beredskab til at betjene relativt få og spredte brugere på kompetent vis.

Ud fra et forsigtighedsprincip kan det også være nyttigt med en kontrolleret indførelse af markedskræfter gennem *gradvis overgang fra faste til variable bevillinger* – eventuelt suppleret med et loft over den mængde (eller det beløb), som kommunen vil aftage fra hver af sine leverandører. En mere smidig variant heraf er at indlægge et *knæk i afregningen*, således at taksterne falder, når leveringen overstiger en vis tærskel. Dette vil samtidigt lægge en dæmper på leverandørernes interesse i at skabe efterspørgsel med deres udbud, hvad der især er en velkendt risiko på sygehusområdet.

På de øvrige velfærdsområder, hvor den samlede efterspørgsel kan styres gennem visitation, adgangskriterier og lignende, indebærer indførelse af frit valg ikke samme risiko for, at udviklingen løber løbsk. Alligevel kan der være grund til at holde øje med fordelingen mellem leverandører og eventuelt sætte *grænser for de udsving, der kan ske i afregningen* med hver enkelt leverandør fra år til år. Dette vil være relevant, hvis kommunen ser en risiko for, at enkelte leverandører løber fra de andre hurtigere, end det er muligt (og ønskeligt) at rette op på kvaliteten eller tilpasse de faste omkostninger hos de leverandører, som falder bag ud i konkurrencen.

Markedsstyringens konsekvenser

Jo større økonomiske incitamenter, der gives leverandørerne i kampen om markedsandele, jo stærkere medvirker markedskræfterne til at *skabe de ønskede resultater: brugerorientering, kvalitet og effektivitet til den fastsatte pris* - forudsat naturligvis, at brugerne gør brug af det frie valg og ”flytter” til det bedste tilbud set med den pågældende brugers øjne.

Men markedsstyringen indebærer samtidig en *risiko for politisk uønskede konsekvenser*, som det er vigtigt at have set i øjnene og i videst muligt omfang taget højde for under den omlægning af kommunens leverandørstyring, som knytter sig til indførelse af frit valg på et givet opgaveområde, jf. også kapitel 5.3. Tilbuddet om frit valg skal holdes indenfor de grænser, som der er politisk vilje til at bakke op. Derfor er det vigtigt at have afsat ekstrabevillinger til særligt ressourcekrævende brugere, lokaliseringer og andet, som kommunen ønsker at tilgodese, og at have det klarlagt og indbygget i aftaler og afregningsmodel på forhånd.

En sådan tydeliggørelse af vilkårene vil samtidigt gøre det lettere at modstå presset for overlevelseshjælp til *dårligt fungerende leverandører*, som ikke har forstået at tilpasse sig til de givne vilkår. Hvis dette kunne føre til merbevillinger, ville det virke stærkt demoraliserende på hele leverandørkredsen, da pengene principielt kun ville kunne hentes ved omfordeling indenfor den samlede udgiftsramme for området, dvs. ved at tage fra de velfungerede leverandører (om nødvendigt med et års forsinkelse).

Hvis konkurrencen er svag, kan der risikeres misbrug af *dominerende stilling hos stærke leverandører*, som fristes til at springe over, hvor gærdet er lavest og koncentrere sig om de mest profitable kunder – den såkaldte cream skimming, jf. kapitel 5.2. Også dette forhold imødegås bedst ved på forhånd at definere opgaverne bredt i udbudsmateriale og godkendelsesbetingelser, forpligte leverandørerne til at betjene både lette og tunge brugere og lægge en gennemsnitstakst til grund for afregningen.

Den optimale styring af et mix af kommunale og private leverandører under frit valg skal således tage højde for såvel opgavens karakter som de lokale markedsforhold. Det er ingen enkel sag, hvorfor der må forudses en længerevarende udviklingsproces efter opskriften ”learning by doing”.

7.2. Fornyelse i ejerskab til kapitalapparatet

Kapitalapparatet har altid indtaget en særstilling i den politiske styring af det offentliges virksomhed, hvilket bl.a. finder udtryk i opdelingen i drifts- og anlægsbevillinger med hver sine dispositionsregler. Åbning af leverandørkredsen til også at omfatte private leverandører udfordrer hele dette system og rejser spørgsmålet om, hvem og hvordan lokalisering, kapacitet og fornyelse af kapitalapparatet bedst kan styres. Svaret kræver

en lokal stillingtagen til *den rette balance mellem politisk og forretningsmæssig styring*.

Det enkleste er at fortsætte som hidtil, hvorefter kommunen bevarer den fulde beslutningskompetence vedrørende kapitalapparatet og stiller sine *bygninger og øvrige kapitalapparat* gratis til rådighed for gamle som nye leverandører, som forudsættes at løse opgaven indenfor disse fysiske rammer.

Boks 7.3. Budget- og regnskabsreform i kommunerne

Der foretages en omlægning af de nuværende udgiftsbaserede (amts)kommunale budgetter og regnskaber til omkostningsbaserede budgetter og regnskaber. Formålet er at forbedre mulighederne for at sammenligne omkostningerne ved den kommunale produktion med private alternativer såvel som mellem kommunerne indbyrdes.

Det nuværende udgiftsbaserede system bygger på en registrering af de direkte udgifter, hvor udgifterne og indtægterne registreres, når de afholdes. Det betyder, at de "faktiske" udgifter eller omkostningerne ved f.eks. at producere de enkelte kommunale opgaver ikke kendes nøjagtigt. Der tages f.eks. ikke højde for nedslidning af produktionsapparatet. Anvendelse af et omkostningsbaseret system kan endvidere give anledning til overvejelse om, hvorvidt produktionsapparatet (f.eks. ejendomsanvendelsen) er optimalt sammensat set i forhold til omfanget og karakteren af de opgaver, der skal løses.

Med et omkostningsbaseret budget- og regnskabssystem etableres endvidere et mere dækkende regnskab for kommunerne og amtskommunerne, hvor udviklingen i kommunale værdier og forpligtelser opgøres systematisk med udgangspunkt i de regnskabsprincipper, der anvendes i andre sektorer

I forbindelse med økonomiaftalen for 2003 med KL og Amtsrådsforeningen er det aftalt at påbegynde regnskabsreformen. Det er således fastsat, at der skal etableres en åbningsbalance omfattende fysiske aktiver pr. 1. januar 2004. I forlængelse af kommune-aftalen er det aftalt, at omkostningsregistrering, som er indført på forsyningsområderne fra regnskab 2002, også skal være obligatorisk på ældre- og sygehusområdet fra regnskab 2004.

Det giver klart *kommunen et vist styr på leverandørernes kapacitet og lokalisering* med et dertil knyttet ansvar for at tage stilling til, i hvilket omfang den vil foretage tilpasninger heri, som respekterer det frie valg – og herunder i givet fald indskrænke eller nedlægge egne institutioner. Afregningsmodellen skal alene omfatte driftsudgifterne, og det er alene de penge, der flytter sig med de visiterede brugeres leverandørvalg. Modellen er derfor bedst egnet på relativt statiske områder, hvor der ikke forventes større

ændringer i aktivitetsomfanget hverken mellem leverandører indbyrdes eller samlet set over tid.

Det traditionelle gratisprincip for brug af kommunens kapitalapparat til produktion af velfærdsydelser har generelt den svaghed ikke at lægge op til (samlet) omkostningsbevidsthed hverken hos kommunen under budgetteringen eller hos leverandørerne, som ikke har mulighed for at sætte tæring efter næring i deres lokaleforbrug mm endsige incitament til at veksle mursten med ny teknologi, kloge hoveder mm i deres opgaveløsning.

Det er bl.a. for at rette op på disse forhold, at der er planlagt overgang til omkostningsbaserede budget- og regnskabssystemer i stat og kommuner, hvis vilkår derved bringes bedre på bølgelængde med de regnskabsprincipper mm, som gælder i den private sektor, jf. boks 7.3.

På opgaveområder, hvor der forudses større dynamik, herunder også begrundet i den teknologiske udvikling, kan fastlåsning til det eksisterende kapitalapparatet være hæmmende for den ønskede udvikling i kvalitet og effektivitet – og dermed pris. Dette taler for at overlade det til leverandørerne selv at stille med det fornødne kapitalapparatet og dermed overtage ansvaret for de dertil knyttede investeringer. Denne løsning vil dog være forbeholdt private leverandører, men kommunen kan vælge at følge trop ved at tilgodese egne institutioners investeringsbehov til fremme af effektiviteten mod samtidig at stille krav om tilpasninger i deres lokaleforbrug m.m. ved tab af markedsandele.

Ønsker kommunen at bevare ejerskabet til kapitalapparatet af hensyn til forsyningssikkerhed m.m. og selv stå for lokalisering, arkitektur mm af eventuel kapacitetsudbygning (og indskrænkning), kan det være en fleksibel mellemvej at opkræve husleje (svarende til markedsleje) for brugen, og herunder imødekomme leverandørernes ønsker om modernisering og tilpasning mod betaling. Under en sådan lejeordning gøres alle leverandører ansvarlige for de fulde omkostninger og får incitament til at sammensætte produktionsfaktorerne optimalt, jf. nærmere i kapitel 6.2.

Hvad enten leverandørerne ejer eller lejer kapitalapparatet skal afregningen – i al fald i relation til de private leverandører – tage højde herfor og indregne *kapitalomkostningerne i taksterne*. Dette er gennemført overalt på de landsdækkende uddannelsesområder gennem de såkaldte bygningsta-

xametre, mens det ikke er traditionen i de mellemkommunale afregninger vedrørende frit valg på tværs af kommunegrænser, f.eks. på gymnasie- og sygehusområdet (bortset fra lands- og landsdelsspecialer), og heller ikke i det fremsatte lovforslag om dagtilbud til børn på tværs af kommunegrænser.

Afregningen med de private danske og de udenlandske sygehuse i det frie valg efter 2 måneders ventetid må derimod formodes at være baseret på full-cost priser, som samtidigt vil give de offentlige sygehusejere et sammenligningsgrundlag i budget- og planlægning for egne sygehuse fremover. Her er det dog ikke fundet hensigtsmæssigt at indlægge kapitalomkostninger i den aktivitetsbaserede del af bevillingerne, dvs. de penge, som følger med patienterne ud til de sygehuse, som gør en ekstra indsats.

7.3. Fornyelse i de kommunale organisationsformer

I Sverige, hvor der er satset på private leverandører i ca. 10 år, dækker de f.eks. kun op til 10-15 pct. af brugerne på de store serviceområder for børn og voksne, og det vil utvivlsomt tage en årrække at nå dertil fra det nuværende danske udgangspunkt.

Uanset hvor hurtigt det måtte lykkes at få skabt den fornødne markedsopbygning til at give det frie valg et reelt indhold på landsplan, vil der fortsat være stort behov for kommunale leverandører på de fleste velfærdsområder.

Det er derfor helt afgørende at *udvikle organisation og ledelse af de kommunale institutioner mm*, så de kan levere den ønskede velfærdsservice så effektivt muligt. Hertil er konkurrenceudsættelsen et virksomt middel – ikke mindst når det som nu introducerer private leverandører med deres anderledes måde at drive virksomheden på og med deres anderledes forventninger til samspillet med det politiske niveau. Al erfaring siger, at den *afsmittende virkning* er betydelig, hvad angår nedbrydning af gensidige fordomme og opbygning af gensidig respekt for hinandens kompetencer, styrke og svagheder. Blot en enkelt privat virksomhed i leverandørkredsen kan skabe en holdningsændring hos de parallelle kommunale leverandører, som giver gevinst for alle berørte, jf. boks 4.5. om hjemmeplejen i Greve Kommune.

Også forventningerne til samspillet med det politiske niveau og den centrale forvaltning ændres som følge af konkurrencen. Bevidstheden skærpes omkring de ulige vilkår, der efter forholdets natur bydes kommunale og private leverandører, og som kun delvis kan fjernes under de demokratiske spilleregler som gælder for kommunal forvaltning.

Det betyder dog ikke, at kommunen skal ignorere de kommunale leverandørers behov for at få *større dispositionsfrihed som modstykke til det større ansvar for at klare sig i konkurrencen*. Tværtimod – for det vil i praksis være afgørende for, om de mange brugere af og ansatte på disse institutioner mm kommer til at opleve bedre ydelses kvalitet og arbejdsmiljø.

Det nytter jo ikke, at konkurrencen skaber forståelse for nødvendigheden af at være serviceorienteret og omkostningsbevidst, hvis institutionen ikke har kompetence og opbakning til at reorganisere og udvikle det professionelle arbejde, ansætte og afskedige nøglepersoner, afskaffe arbejdstidsnormer og belønne resultater, indføre ny teknologi, tilpasse lokaleforbruget etc. – alt sammen med udsigt til at klare sig eller risikere at bukke under i konkurrencen.

Indførelse af taxameterafregning vil hurtigt gøre sidstnævnte perspektiv klart for alle berørte og skabe større omstillingsparathed. Men gennemslag på effektiviteten forudsætter råderum til handling for den daglige ledelse af de pågældende enheder, som må afgrænses i en slags *resultatcentre med et selvstændigt driftsansvar* til at drive virksomheden på markedslignende vilkår. Dette vil i mange tilfælde bryde med den herskende selvopfattelse i de professionelle miljøer, men skepsis overvindes normalt i takt med oplevelsen af at bestemme selv og at klare udfordringen. Erfaringsmæssigt vil de færreste ønske at veksle friheden tilbage igen til trygheden i de traditionelle institutionsrammer.

Når kommunen beslutter at udbyde en opgave, tages der samtidig stilling til, om den hidtidige kommunale leverandør skal have mulighed for at afgive kontrolbud og eventuelt fortsætte som in-house leverandør på nye, markedstestede vilkår, eller om opgaven i alle tilfælde ønskes udliciteret. Beslutningen skal naturligvis ske under hensyntagen til eventuelle regler i sektorlovgivningen (f.eks. de særlige krav til udbud efter den sociale servicelovs § 75 e) og udmøntes i respekt af de almindelige konkurrenceretlige regler om ligebehandling m.m.

Tilsvarende må der tages stilling til de eksisterende kommunale leverandørers mulighed for at fortsætte på lige fod med de private leverandører, når kommunen ønsker at etablere frit valg mellem parallelle leverandører. Det kunne ikke mindst være motiveret af behovet for forsyningssikkerhed i et tyndt marked med få private leverandører – eller simpelthen i tillid til konkurrencedygtigheden af den allerede opbyggede kompetence hos egne institutioner m.m.

I givet fald vil det være hensigtsmæssigt at lade konkurrencen om brugerne gå hånd i hånd med større frihedsgrader i resultatcentre som beskrevet ovenfor – og eventuelt overveje yderligere reorganisering som skitseret nedenfor.

Under forberedelse af frit valg er det således vigtigt, at der tages *politisk stilling til den ønskelige grad af uddelegering og eventuel beskyttelse samt ikke mindst til sanktioner overfor kommunale leverandører*, som ikke magter at tilpasse ressourceforbruget til konkurrenceevnen. Skatteyderne vil jo skulle dække eventuelle underskud og tab på fejlslagne investeringer, hvad der nødvendigvis må have konsekvenser for den ansvarlige ledelse, hvis systemet skal virke.

I Sverige blev inddragelsen af private leverandører ledsaget af en bølge af omlægninger af de offentlige leverandører til en tilsvarende organisationsform – den såkaldte ”bolagisering”. Bolag (AB) svarer i princippet til selskaber (A/S), hvilket har som konsekvens, at de offentligt ejede bolag i princippet følger samme regnskabsprincipper mm, som de privat ejede bolag, opererer under begrænset ansvar og er frigjort fra løbende politisk indblanding i driften.

Det skal straks tilføjes, at alle bolag, som varetager overvejende skattefinansierede opgaver, naturligvis er underlagt en overordnet politisk styring – og livline - afpasset efter formålet.

I virkeligheden er billedet således langt mere nuanceret og differentieret efter karakteren af de opgaver, som varetages af de offentlige bolag, hvoraf nogle har et rent kommercielt sigte og modnes med henblik på privatisering, mens andre varetager offentlige opgaver med et mere ideelt sigte på et forretningsmæssigt grundlag – med eller uden frasalg for øje. Eksempelvis er de fem store Stockholmske sygehuse omdannet til bolag og et af dem (S:t. Görän) er frasolgt.

Missionen for de offentlige bolag er dog sjældent at maksimere overskud og kapitalværdi, men at tjene det pågældende formål og levere de politisk ønskede ydelser bedst muligt for de bevilgede midler. I disse bolag er bestyrelserne typisk sammensat blandt interessenterne på området og således motiveret for at skabe mest muligt værdi for pengene.

En række af disse bolag minder derfor snarere om den danske model for selvejende uddannelsesinstitutioner, hvor de offentlige tilskud er bundet til anvendelse efter formålet, hvilket er bestyrelsens ansvar. Staten indskyder eventuelt en egenkapital i form af bygninger mm, men hæfter ikke for eventuel gæld, og en eventuel formue hjemfalder til statskassen, når formålet ophører. Lån finansieres eksternt, men større investeringer skal forelægges de bevilgende myndigheder.

Det udstrakte selvstyre er baseret på en klar kompetencefordeling (lov-hjemlet) og udøves inden for rammerne af en begrænset godkendelsesordning med tilhørende taxameterafregning, som er tilrettelagt til understøttelse af konkurrencen på kvalitet og resultater. *Selvejemodellen*, som ligger indenfor den danske tradition på hele det frie og frivillige område, kunne også tænkes at være relevant på flere kommunale velfærdsområder med frit valg.

Det svenske eksempel kunne mere direkte inspirere til at omdanne egnede kommunale institutioner til *100 pct. kommunalt ejede aktieselskaber* for derved at ruste dem til at fungere på markedsvilkår. Et sådant selskab ville være skabt til at sætte fokus på den offentlige kerneopgave, og det ville ikke lovligt kunne kaste sig ud i andre kommercielle aktiviteter. I den forstand er modellen ren og består alene i en reorganisering, som ikke flytter hegnsplæ mellem den offentlige og den private sektor.

Alligevel har A/S modellen ikke hidtil været anset for anbefalelsesværdig, idet udskillelsen fra det ordinære kommunale styrelsessystem svækker den direkte demokratiske kontrol og lægger afstand til den løbende opgavevaretagelse. Det er den pris, der i følge sagens natur må betales, såfremt opgavevaretagelsen ønskes lagt ind i den samme organisatoriske ramme, som der generelt drives virksomhed under i Danmark, og som derfor vil holde sit indtog i den kommunale verden i takt med, at det lykkes at inddrage private aktieselskaber i løsningen af de kommunale opgaver.

Etablering af 100 pct. kommunalt ejede aktieselskaber ville kræve enten særskilt lovhjemmel i den pågældende sektorlovgivning eller en mere generel lovhjemmel, hvorefter kommunerne i højere grad selv kunne bestemme, hvilken organisationsform de finder mest hensigtsmæssig på hvert af de opgaveområder, som de er ansvarlige for.

Som reglerne er i dag vil kommunerne (udenfor forsyningsområder mm) kun kunne deltage i *offentlig-private selskaber* ved at afgive den bestemmende indflydelse, selv hvor selskabet har et kommunalt formål og alene varetager kommunale opgaver som forudsat ovenfor.

Hvis selskabets aktiviteter derimod bygger videre på enten videreudvikling af kommunalt know-how eller salg af varer og tjenester baseret på kommunalt know-how, så kan der drives forretning inden for rammerne af L384 og skabes synergi mellem de offentlige og de private kompetencer, jf. nærmere i kapitel 3.7.

Udskillelse i et offentlig-privat selskab kan bl.a. være et praktisk skridt på vejen til frasalg af en kommunal enhed, men er ikke relevant, hvis kommunen ønsker at bevare fuld kontrol, f.eks. for at kunne råde over en pålidelig forsyningskapacitet og sikre, at lokalpolitiske hensyn tilgodeses – ikke mindst hvad angår køb, salg og byggeri.

Set i forhold til de først skitserede in-house resultatcentre vil en udskillelse – være sig i aktieselskaber eller selvejende institutioner begge med begrænset ansvar – klart lægge større afstand til den daglige drift og til kommunens kasse. Selvstyret matches af en mindre beskyttelse i konkurrencen, hvilket tilsammen befordrer en hurtigere omstilling til en mere service- og omkostningsbevidst virksomhed – i al fald at dømme efter de statslige erfaringer fra lignende omlægninger.

Heri ligger hovedargumentet for at overveje muligheden af at tillade nye organisationsformer for konkurrenceudsat kommunal opgavevaretagelse. Det forudsættes at være op til kommunalbestyrelse og amtsråd selv at bestemme, om effektiviseringspotentialer på et konkret opgaveområde er tilstrækkeligt til at give slip på den løbende demokratiske kontrol med opgavevaretagelsen – helt på linie med stillingtagen til spørgsmålet om konkurrenceudsættelse.

Den politiske styring kan ikke erstattes af markedsstyring, men indførelse af det frie valg kan virke som en aflastning af det politiske niveau ved at udlægge nogle af beslutningerne til brugerne selv og andre til leverandørerne med det sigte, at den enkelte bruger bliver betjent bedst muligt indenfor de politisk afstukne rammer og vilkår. Kommunalbestyrelsen kan herefter koncentrere sig om den overordnede ledelsesopgave, hvortil også hører at organisationsudvikle kommunens virksomhed og sikre det optimale samspil mellem den centrale forvaltning og den mest kompetente leverandørkreds, som markedet kan byde på til gavn for kommunens borgere.

Bilag 1

Kommissorium for udvalg vedr. ”Øget konkurrence mellem leverandører af offentlig service”

Borgere og virksomheder har krav på en moderne offentlig sektor, der leverer målrettet og tidssvarende service, og som kan dokumentere, at de skattefinansierede opgaver løses bedst og billigst.

Dette stiller krav om en fleksibel og dynamisk organisering af den offentlige sektor og inddragelse af forskelligartede leverandører, som konkurrerer om at tilbyde innovative og individuelle løsninger af høj kvalitet på af-talte vilkår.

Udvalget har til opgave at analysere barrierer og muligheder for den nødvendige markedsudbygning samt stille forslag til initiativer, som kan sikre den mest kompetente leverandørkreds.

Arbejdet skal medvirke til at understøtte regeringens reformprogram om Velfærd og valgfrihed, hvor borgerne får frihed til at vælge mellem forskellige offentlige og private løsninger på en række serviceområder.

Udvalget skal behandle:

- Modeller for dokumentation af, at opgavevaretagelsen sker bedst og billigst (inspireret af ”Best Value” i England)
- Retningslinier for formulering og gennemførelse af en systematisk udbudspolitik, herunder anvendelse af nye udbudsformer og partnerskaber, samt fjernelse af barrierer for udbud
- Konkurrenceudsættelse gennem etablering af autorisationsordninger og lignende på serviceområder med frit valg
- Reduktion af transaktions- og følgeomkostninger ved konkurrenceudsættelse gennem styrket samarbejde om udbud samt udvikling af

skabeloner for godkendelse af eksterne leverandører med tilhørende kvalitetssikringskrav

- Sikring af fair konkurrence og markedsgennemsigtighed
- Modning af den eksterne leverandørdannelse gennem enkle og gennemsigtige vilkår såvel for private virksomheder som for nye typer af leverandører, herunder non-profit organisationer og medarbejdere, der ønsker at danne egen virksomhed gennem afknopning, opt-out ordninger mv.
- Organisations- og bevillingsmæssige tilpasninger til princippet om, at pengene følger borgeren, med tilhørende større ansvar og mulighed for at levere konkurrencedygtig service.

Udvalget sammensættes af repræsentanter for Økonomi- og Erhvervsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Kommunernes Landsforening, Amtsrådsforeningen samt Finansministeriet (formand). Udvalget kan inddrage ekstern ekspertise.

Arbejdet afsluttes med rapportering i januar 2003, men kan afgive delrapporter løbende.

Bilag 2

Leverandørudvalgets sammensætning

Kommitteret Inge Thygesen, Finansministeriet (formand)
Kontorchef Lene Sillasen (indtil 1.08.02), Kommunernes Landsforening
Kontorchef Torben Buse (fra 1.08.02 til 1.02.03), Kommunernes
Landsforening
Vicekontorchef Claus Ørum Mogensen (fra 1.02.03), Kommunernes
Landsforening
Fuldmægtigt Jens Peter Bjerg, Amdsrådsforeningen
Kontorchef Mette Kaae Hansen, Økonomi- og Erhvervsministeriet
Fuldmægtigt Ole Jørgensen (indtil 01.06.02), Økonomi- og
Erhvervsministeriet
Fuldmægtigt Jannik Bay (fra 01.06.02), Økonomi- og Erhvervsministeriet
Kontorchef Paul Schüder (indtil 19.06.02), Indenrigs- og
Sundhedsministeriet
Fuldmægtigt Flemming Hansen (indtil 19.06.03), Indenrigs- og
Sundhedsministeriet
Chefkonsulent Henrik Græsdal (fra 19.06.02 til 31.12.02), Indenrigs- og
Sundhedsministeriet
Chefkonsulent Claus Thykjær (fra 1.01.03), Indenrigs- og
Sundhedsministeriet
Fuldmægtigt Helle Schnedler, Indenrigs- og Sundhedsministeriet
Kontorchef Charlotte Markussen (indtil 8.05.02 og fra 1.02.03),
Socialministeriet
Kontorchef Jesper Brask Fischer (fra 8.05.03 til 1.02.03),
Socialministeriet
Fuldmægtigt Jakob Jensen, Socialministeriet
Fuldmægtigt Jens Hedegaard Madsen, Undervisningsministeriet

Fra få til mange leverandører

Udvalgssekretariatet har bestået af:

Fuldmægtig Mads Lyndrup

Specialkonsulent Svend Særkjær (indtil 31.05.02)

Specialkonsulent Kristian Lyk-Jensen (indtil 30.06.02)

Fuldmægtig Martin Præstegaard (fra 1.08.02)

Udvalget har holdt 16 møder.