



OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE



OM DENNE FOLDER //

Den offentlige sektor i Danmark har ca. 800.000 ansatte, og danskerne betaler over 900 mia. kr. i skatter og afgifter om året. Alene sektorens størrelse gør, at den har stor betydning for landets samlede produktivitet.

Nogle af skattekroneerne går til at betale for tekniske serviceydelser, som fx anlæg og vedligeholdelse af veje og parker. Andre går til at finansiere personlige serviceydelser inden for fx uddannelse, sundhed, børnepasning og ældrepleje. Der er bred opbakning til, at det offentlige skal stille den slags ydelser til rådighed for borgerne. Og til, at de fleste ydelser er gratis.

Politikerne bestemmer, hvilke ydelser det offentlige stiller til rådighed, men det er ingen naturlov, at selve produktionen af ydelserne skal ske i det offentlige. Det offentlige kan også betale private virksomheder for at levere service til borgerne.

I sin sjette analyserapport stiller Produktivitetskommissionen skarpt på offentlig-privat

samarbejde. Rapporten indeholder en række anbefalinger til, hvordan og hvornår private virksomheder kan bidrage til at øge effektiviteten i den offentlige opgaveløsning, så borgerne får mest mulig service for skattekroneerne.

Denne folder giver den helt korte version af Produktivitetskommissionens anbefalinger – under tre overskrifter:

- Skab effektiv konkurrence om levering af service
- Vis godt købmændskab, når det offentlige køber ind
- Giv plads til nytænkning i opgaveløsningen

Hele rapporten kan læses på – eller downloades fra www.produktivitetskommissionen.dk. Her findes også en casesamling, der indeholder eksempler på offentlig-privat samarbejde om velfærd.

SKAB KONKURRENCE OM AT LEVERE SERVICE //

I 2012 brugte vi i Danmark 385 mia. kr. på offentlige serviceydelser til gavn for borgerne. En del af opgaverne blev sendt i udbud for at skabe konkurrence om, hvem der kunne løse opgaverne bedst og billigst.

Ved udbud er det afgørende ikke, om en privat eller offentlig leverandør vinder. Det afgørende er, at opgaven bliver udsat for konkurrence. Konkurrencen tilskynder leverandørerne til at være effektive. Har en privat leverandør den bedste opgaveløsning, bliver opgaven udliciteret.

Visse opgaver ligger naturligt i den offentlige sektor. De er decideret uegnede til at udlicitere til private. Det gælder fx myndighedsopgaver som politi, forsvar og domstole.

Men de fleste offentlige serviceydelser kan produceres i både offentligt og privat regi. Alligevel er det kun en fjerdedel af de samlede offentlige serviceydelser, der bliver skabt konkurrence om. Det offentlige bruger altså mange milliarder – i omegnen af 290 mia. kr. – på at producere serviceydelser uden at afprøve, om der findes bedre eller billigere løsninger. Eller måske bedre *og* billigere løsninger. Dermed kan det offentlige gå glip af betydelige gevinster.

ANBEFALING: Skab konkurrence om alle de offentlige opgaver, der egner sig til konkurrenceudsættelse.

Konkurrence om de offentlige opgaver giver kun en gevinst for samfundet, hvis den øger produktiviteten. Det vil sige: Samme service til en lavere pris eller bedre service til samme pris. Derfor er det afgørende at vide, hvad der sker med kvaliteten, når en offentlig serviceydelse udliciteres.

Kvaliteten er bl.a. undersøgt i en gennemgang af 11 kommuners udlicitering af rengøringsopgaver. Det viser sig, at der i alle kommunerne er høstet besparelser på mellem 13 og 54 pct. Kvaliteten af rengøringen er enten den samme som før eller bedre. Konkurrence om opgaven har altså øget produktiviteten.

Andre undersøgelser tyder på, at også tekniske serviceopgaver – som fx dagrenovation og vedligeholdelse af veje – kan udliciteres med besparelser, uden at det går ud over kvaliteten.

Når det drejer sig om bløde serviceydelser – fx inden for sundhed og ældrepleje – er der kun få erfaringer med udlicitering. På disse områder er det særligt vigtigt for borgeren, at kvaliteten er i orden. Og det kan være svært at skrive en kontrakt, der præcist angiver den ønskede kvalitet. Det kan få myndighederne til at droppe tanken om at udbyde opgaver. Men der er ikke nogen garanti for, at alt går godt, hvis blot opgaven udføres af en offentlig institution.

Lanset om ydelsen leveres af det offentlige selv eller af en privat virksomhed, er det centralt, at opgaven er tilstrækkeligt godt beskrevet, at der er en god og ansvarlig ledelse, og at der føres et effektivt løbende tilsyn med kvaliteten i opgaveløsningen.

Hvis politikere skal gøres mere trygge ved at skabe konkurrence om de offentlige opgaver, er der behov for mere viden om, hvad der sker med kvaliteten, når en serviceydelse udliciteres. Det gælder især på de bløde serviceområder.

ANBEFALING: Fortsæt med at indsamle og offentliggøre eksempler på udbud af offentlige serviceydelser, men øg fokus på, hvad der sker med produktiviteten – dvs. kvaliteten af ydelserne i forhold til de afholdte udgifter.

Investering i fremtidige gevinster

Det kan være svært at overføre erfaringer direkte fra én myndighed til en anden. Opgaven er måske organiseret anderledes, borgerne kan have forskellige behov, eller måske er antallet af relevante private virksomheder på området utilstrækkeligt til, at der kan skabes effektiv konkurrence om opgaven.

Måske kan en kommune som Odense spare 15 pct. ved at udlicitere skolerengøringen. Gør man det samme i Lolland Kommune,

skal man næppe regne med samme resultat. Måske kan intet spores – måske det dobbelte. Hvordan, det præcis kommer til at gå på Lolland, ved man først, når man selv prøver markedet af. Og det gør man måske først, hvis man hører om de gode erfaringer fra Odense.

Staten kan bidrage til, at erfaringer med udlicitering og konkurrenceudsættelse bliver kendt på tværs af myndigheder. Og nogle gange kan det være fornuftigt, hvis staten yder tilskud til juridisk bistand og anden ekstern rådgivning til offentlige myndigheder, der ønsker at udbyde deres serviceydelser. Det gælder fx på områder, hvor der endnu ikke er et modent marked, eller hvor der endnu ikke er erfaring med offentlig-privat samarbejde.

Pionerer, der betræder stier for første gang, risikerer noget. Økonomisk og på andre planer. De, der følger efter, drager nytte af erfaringerne og kan undgå de største faldgruber. Fx er Gribskov Kommune lige nu i gang med at gennemføre danmarkshistoriens største udbud på social- og sundhedsområdet. For at skabe rum til at forberede og nytænke indholdet i udbuddet har kommunen fået to mio. kr. fra Fornylsesfonden (nu Markedsmodningsfonden).

ANBEFALING: Afsæt statslige ressourcer til at støtte offentlige myndigheder i at udbyde flere opgaver.

Regler kan stå i vejen

Når private virksomheder køber varer og serviceydelser, kan de indhente så mange tilbud, der skal til for at få den bedste aftale i hus. Og hvis der er behov, kan de snakke med mulige leverandører undervejs i processen, så de får et bedre overblik over markedet, før de slår til.

Sådan er det ikke for offentlige myndigheder. Når indkøbene overstiger en vis grænse, fastlægger udbudsreglerne – herunder EU's udbudsdirektiv og tilbudsloven – hvordan udbuddet skal gennemføres i praksis.

Udbudsreglerne skal sikre gode betingelser for konkurrence om offentlige indkøb og skabe lige og gennemsigtig konkurrence om de offentlige opgaver. Tilbudsloven stiller fx krav om, at budsummer skal offentliggøres, og den begrænser antallet af tilbud, der kan indhentes og forhandles.

Risikoen er bare, at reglerne ender med at gøre det modsatte – at de hæmmer konkurrencen. Gennemsigtigheden om de faktiske bud kan gøre det lettere at lave karteller – hvor tilbudsgiverne laver indbyrdes aftaler om at sætte høje priser. Og begrænsninger i antallet, der kan byde på en opgave, gør det usikkert, om myndighederne får den lavest mulige pris.

ANBEFALING: Fjern tilbudslovens begrænsninger på antallet af bud, der kan indhentes og forhandles ved offentlige bygge- og anlægsopgaver.

Der er også risiko for, at udbudsreglerne ender med at blive en del af det bureaukrati og den detailstyring, der hæmmer produktiviteten i den offentlige sektor. Mån hører ofte beklagelser over, at uklare og ufleksible udbudsregler gør det tidskrævende og risikobetonet at gennemføre et udbud. Det kan i sidste ende betyde, at det offentlige udbyder færre opgaver og dermed går glip af betydelige effektiviseringsgevinster.

Regeringen har besluttet, at et nyt udbudsdirektiv fra EU skal danne udgangspunkt for en dansk udbudslov. Ved udformningen af den nye lov er der chance for at fjerne nogle af de lovgivningsmæssige barrierer for offentlige udbud. Fx bør der i nogle tilfælde være bedre mulighed for, at myndighederne og de mulige tilbudsgivere kan tale sammen, inden detaljerne i udbuddet fastlægges.

ANBEFALING: Brug den kommende udbudslov til at skabe klarhed og fleksibilitet i udbudsprocessen.

SØRG FOR EFFEKTIV KONKURRENCE //

Et er at udbyde opgaver. Noget andet er, at konkurrencen om at løse dem skal være reel, for at det offentlige kan høste gevinsten. Jo flere kvalificerede bud, desto mere konkurreres prisen ned, og jo større besparelser kan der høstes.

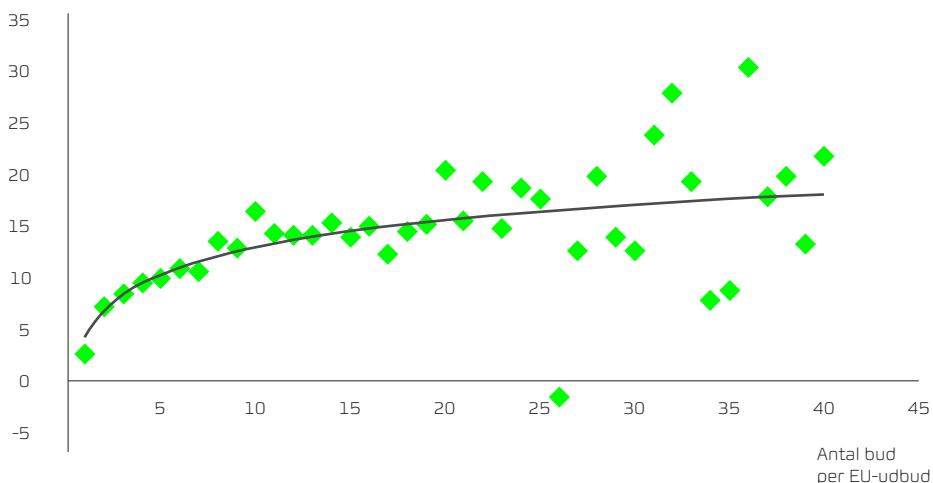
En undersøgelse af godt 13.000 EU-udbud viser, at denne sammenhæng eksisterer: Mange bud giver større besparelse i forhold til den udgift, man forventede – i hvert fald op til en vis grænse.

Udbudsmaterialet skal gøre det attraktivt at byde på opgaven

Offentlige myndigheder kan gøre meget for at tiltrække kvalificerede leverandører (herunder udenlandske), når de udbyder opgaver. En udbudsform, der passer til opgaven, en god afsøgning af markedet og brug af elektronisk og standardiseret udbudsmateriale er nogle af de redskaber, myndighederne kan bringe i anvendelse.

ANTAL UDBUD OG GENNEMSITLIGE BESPARELSER

BESPARELSE I FORHOLD TIL FORVENTET KONTRAKTVÆRDI, PCT.



Kilde: Europakommissionen, "Price Comparison - measuring Competition, Savings and their interlink"

Unødigt detaljerede krav til opgaveløsningen kan begrænse antallet af tilbudsgivere. Det har norske myndigheder fx måttet sænde, da de i 2013 skulle købe nye politibiler. Et udbudsmateriale med i alt 150 krav (herunder et krav om, at bilen i sin helhed skulle bygges i Norge) har betydet, at bilen blev kaldt en fantasibil.

Kun én leverandør – Volkswagen – kunne imødekomme alle krav, selvom flere af de store bilproducenter leverer politibiler til andre europæiske lande. Prisen endte på 883.000 norske kroner per bil. Det er omtrent 200.000 norske kroner mere, end den svenske stat betaler for en politibil, der er næsten tilsvarende.

ANBEFALING: Lav udbudsmateriale, så det er attraktivt for så mange kvalificerede leverandører at byde som muligt.

I nogle tilfælde kan offentlige myndigheder blive fristet til at stille særlige krav i et udbud i forsøg på at løse problemer, der ikke har

noget at gøre med den opgave, som er i udbud. Fx ved at stille krav om, at der skal oprettes et bestemt antal elevpladser i forbindelse med et offentligt byggeri. Eller ved at dele kontrakterne op i små bidder for at gøre det nemmere for lokale leverandører at byde på opgaven.

Men den slags krav begrænser konkurrencen og forhindrer, at den offentlige myndighed opnår den laveste pris, fordi de udelukker nogle virksomheder fra at byde ind. Erhvervs-politiske hensyn eller sociale målsætninger kan opfyldes mere effektivt gennem målrettede politiske tiltag. Flere praktikpladser skabes fx bedre ved at øge Arbejdsgivernes Uddannelsesbidrag, der finansierer tilskud til uddannelsespladser.

ANBEFALING: Undgå at stille krav i udbudsmaterialet, der tager særlige hensyn til lokale leverandører. Og brug målrettede instrumenter frem for sociale klausuler i udbudsmaterialet til at forfølge sociale målsætninger.

VIS GODT KØBMANDSKAB, NÅR DET OFFENTLIGE KØBER IND //

Mange har erfaret, at der er hold i det gamle mundheld om, at det kan være dyrt at købe billigt. At gevinsten ved et her-og-nu godt tilbud kan blive ædt op, når fx bilens benzinøkonomi er håbløs, kummefryseren får elmåleren til at løbe løbsk, eller computeren bryder ned gang på gang. Godt købmandskab er at se på bilens, kummefryserens og computerens omkostninger over hele levetiden frem for kun at se på indkøbsprisen.

På Københavns Universitet koster det masser af strøm at nedfryse forskningsmateriale til minus 80 grader. Men universitets indkøbsafdeling har indgået en rammeaftale om køb af 200-400 fryserne ud fra en samlet pris. Leverandøren skal levere, tilslutte, sætte gang i og drive fryserne i en garanti-periode. Ved at se på frysernes totaløkonomi frem for kun at gå efter en billig fryser vurderer indkøbsafdelingen, at man har høstet en besparelse, der ligger mellem 14 og 28 mio. kr. over de næste fire år.

ANBEFALING: Hold fokus på totaløkonomien frem for besparelser her og nu.

Køb stort ind, når det giver mening

Gennem de senere år har kommuner, regioner og statslige enheder effektiviseret deres indkøb ved at købe ind sammen. Regionernes lægemiddelorganisation Amgros køber fx medicin på vegne af sygehusene, og Statens Indkøb indgår aftaler om en lang række varer

og serviceydelser – fx kontorartikler, møbler og konferencefaciliteter – for de statslige institutioner. Der bliver også indgået forskellige former for frivillige aftaler. I KomUdbud har 15 kommuner fx i gennemsnit sparet 25 pct. på fælles udbud af sportsartikler og 20 pct. på fælles udbud af handicapbiler.

Med fælles indkøb skal der gennemføres færre udbud, så de samlede omkostninger falder. Større kontrakter kan også tiltrække flere og større leverandører (herunder udenlandske), så konkurrencen bliver skærpet. Storindkøb kan i nogle tilfælde betyde mængderabatter. Amgros er i sagens natur en mere attraktiv kunde end det enkelte offentlige sygehus, når leverandørerne skal sætte en pris.

Fælles indkøb betyder også, at de nødvendige kompetencer bliver stærkere og samlet færre steder. Med en kommunal indkøbsafdeling kan fx en daginstitution undgå at skulle afsøge markedet for at finde den bedste kombination af pris, kvalitet og sikkerhed, når legepladsen skal renoveres, og der skal købes nye legeredskaber.

Fælles indkøb giver dog kun gevinst, hvis man på tværs af offentlige enheder har fælles behov og er enige om en række ting. Hvordan skal pris vægtes i forhold til kvalitet? Hvor bredt skal sortimentet være? Skal der tages hensyn til lokale og/eller mindre leverandører?

Ved fælles offentlige indkøb er det også vigtigt at sikre, at der er tilstrækkelig konkurrence om opgaven. Både nu og i fremtiden. Hvis det offentlige køber for stort ind, kan det betyde, at nogle leverandører bliver udkonkurreret, og at det er svært for nye at træde ind. Når kontrakten så skal genforhandles, er der måske kun en enkelt eller få konkurrerende leverandører tilbage. Det kan betyde, at det offentlige får en dyrere eller dårligere løsning på længere sigt.

ANBEFALING: Indgå fælles indkøbsaftaler for varer og serviceydelser, hvor behovene er ens, hvor der findes klare standarder for kvaliteten, og hvor der er tilstrækkelig konkurrence i markedet.

Hold fokus på formålet med opgaven – og giv plads til innovation

Godt købmændskab handler også om, at de offentlige myndigheder skaber gode rammer for, at de private leverandører kan tænke nyt og finde nye løsninger. Det kan fx ske ved, at myndighederne erstatter detaljerede aktivitets- eller produktkrav med funktionskrav, når det er muligt. Et funktionskrav beskriver formålet med opgaven (fx hvor rent der skal være på skolen) frem for, hvordan opgaven skal løses (fx hvor ofte der skal vaskes gulv, eller hvilke rengøringsmidler der skal bruges). Det giver leverandøren mulighed for at tænke nyt og tilrettelægge opgaven bedst muligt, så prisen kan holdes lav.

ANBEFALING: Erstat detaljerede aktivitets- og produktkrav med funktionskrav, når det er muligt, så der bliver skabt gode muligheder for nytænkning og innovation.

GIV PLADS TIL NYTÆNKNING I OPGAVELØSNINGEN //

USA's præsident, John F. Kennedy, kom i 1961 med en klar melding: Inden udgangen af årtiet skulle en amerikansk astronaut sætte foden på månen. Det skete som bekendt i 1969. Måneprojektet skulle vise sig at skabe en bølge af innovation, fx frysetørret mad, flammeresistent beklædning og nye isoleringsmaterialer.

Innovation i den danske offentlige sektor er bogstaveligt talt mere nede på jorden. Men den er ikke mindre vigtig. Hvis den offentlige sektor skal kunne levere bedre resultater for borgerne inden for budgettet, må den løbende forny og udvikle sig.

Mange husejere landet over (især dem med kælder) husker nok skybruddet i starten af juli i 2011. Bl.a. på den baggrund har staten, kommuner og forsyningsselskaber nu indgået et partnerskab om klimatilpasning. Man efterspørger innovative løsninger hos virksomheder, så danske kældre slipper mere nådigt, næste gang himlen åbner sig.

I en anden boldgade har Kolding Kommune indgået et såkaldt offentlig-privat partnerskab, hvor en række private aktører skal opføre et plejehjem og drive det i 20 år.

Kommunens hensigt er ikke at spare penge, men at udvikle nye løsninger på et helt centralt velfærdsområde. I stedet for et traditionelt udbud valgte kommunen at specificere kravene til det nye plejecenter via 12 hverdagsfortællinger om Det gode ældreliv på plejecenter. Fortællingerne var blevet til i en proces med bl.a. beboere, pårørende og medarbejdere og dannede rammerne for kravene til plejecentrets indretning og funktionalitet. Herefter var det op til de private at komme med de innovative løsninger.

Kommuner og regioner arbejder i mange sammenhænge med innovation, og eksemplerne er talrige. Det er vigtigt, at denne viden samles, så det kan komme alle til nytte, så begyndervanskeligheder overvindes, og erfaringerne deles, når den offentlige sektor samarbejder med private virksomheder om at innovere til gavn for borgerne.

ANBEFALING: Sørg for, at der findes en central kompetenceenhed, der kan yde bistand og udbrede erfaringer med innovationsfremmende offentlige indkøb.

DET ER IKKE EN SNUPTAGSLØSNING //

Offentlig-privat samarbejde er ikke en snup-tagsløsning, der hurtigt og mekanisk sikrer den bedste og billigste af alle verdener, når den rulles ud.

En udbudt opgave skal styres gennem en kontrakt med den private leverandør. Det kan gøre det svært at gennemføre ændringer i organisering, kapacitet og krav til arbejdets udførelse i kontraktperioden. Den slags ændringer kan fx være nødvendige som følge af ny lovgivning. Udlicitering af offentlige opgaver kan derfor være uhensigtsmæssig på områder, hvor lovgivningen hyppigt ændres.

Klage- og nulfejlskultur kan hæmme offentlig-privat samarbejde

Som alt andet i denne verden kan offentlig-privat samarbejde gå galt. Hvis en privat leverandør ikke har leveret en ydelse af en ordentlig kvalitet til kommunen, kan det blive en stor sag i offentligheden. Måske må borgmesteren stå frem og love, at opgaven fremover vil blive varetaget af kommunen selv – også selvom der kan ske fejl, når ydelsen leveres af en offentlig institution.

Offentlig-privat samarbejde kan også give risiko for, at kommunen skal igennem et langstrakt klageforløb, fordi en privat tilbudsgiver, som ikke vandt opgaven, klager over, at udbudsreglerne ikke er blevet fulgt. Enkelte gange er det berettiget – for det meste ikke.

Heldigvis går det sjældent galt. Men frygten for svigt og klager lever i bedste velgående, og hvis den overdøver lysten og viljen til at udøve godt købmændskab på borgernes vegne, kan det offentlige gå glip af betydelige gevinster.

Medarbejderne og ledere kan mangle tilskyndelse

Hvis politikerne mangler fokus på at bruge konkurrence til at effektivisere den offentlige opgaveløsning, har de offentlige ledere sjældent tilskyndelse til at sætte offentlig-privat samarbejde på dagsorden. Og konkurrence om opgaverne kan få offentligt ansattes fremtid til at virke usikker. Måske frygter nogle af dem at miste deres arbejde. Eller måske frygter de, at udlicitering vil forringe deres vilkår, hvis de skal overgå til en anden overenskomst.

Offentlig-privat samarbejde kræver derfor politisk fokus og klar kommunikation om, at formålet er at skabe den bedst mulige service for borgerne for de penge, der er til rådighed. Her kan det være en hjælp, hvis den enkelte statslige, regionale og kommunale myndighed sætter mål for konkurrencen om de offentlige opgaver, og at der bliver fulgt op på målene.

ANBEFALING: Sæt mål for konkurrencen om de offentlige opgaver.

TÆT PÅ SAMARBEJDE OM VELFÆRD //

Hvordan fungerer de offentlig-private samarbejder i praksis? Ti danske og tre svenske eksempler er samlet i casesamlingen Offentlig-privat samarbejde om velfærd, som Produktivitetskommissionen netop har udgivet. Casesamlingen er lavet i samarbejde med Mandag Morgen og Deloitte.

De danske cases giver aktuelle eksempler på samarbejde om bløde velfærdsopgaver.

I 2013 indgik Region Sjælland et partnerskab med en række privathospitaler. Hospitalet Valdemar overtog fx driften af smerteklinikken på Næstved Sygehus. Andre privathospitaler leverer fx hjerte- og lungemedicinske undersøgelser. En fleksibel model betyder, at regionen kan skrue på kapaciteten alt efter borgernes behov – og at regionen kun betaler for de patienter, den henviser til privathospitalerne. Det gavner økonomien. Men det er ikke kun økonomiske besparelser, der er formålet med samarbejdet. De private leverandører bidrager også med uddannelse og ideer til, hvordan mere komplekse behandlingsforløb kan tilrettelægges bedst muligt.

Dagtilbudsområdet er i søgelyset i de svenske cases. Hver femte svenske flicka og pojke mellem et og fem år bliver passet i et privat drevet dagtilbud. I Danmark er det kun fire ud af hundrede. Svenskerne er altså garvede i at overlade pasningen af de små til pædagoger i private børnehaver og vuggestuer. Måske kan vi lære noget?

De svenske cases er konkrete eksempler på, hvordan samarbejdet med de private institutioner i praksis bliver styret og organiseret, så flere valgmuligheder for forældrene ikke sker på bekostning af kommunernes produktivitet.

En case fra Nacka Kommune går fx bag om arbejdet med at sikre kvaliteten i både de kommunale og de private dagtilbud. Kommunen måler og sammenligner andelen af pædagogisk personale, sygefraværet og forældrenes tilfredshed i institutionerne. Og offentliggør det. Det understøtter ikke bare forældrenes valg – kommunen oplever også, at fokus på udvikling og kvalitet styrkes.

Casesamlingen kan downloades fra Produktivitetskommissionens hjemmeside – www.produtivitetsskmissionen.dk.
