



NOTAT

Bidrag til produktivitetskommissionen om offentlig-privat samarbejde

1. Stigning i offentlig-privat samarbejde i kommunerne

Siden kommunalreformen er anvendelsen af private leverandører i den kommunale service steget hvert år. Indikatoren for konkurrenceudsættelse (IKU) er således steget fra 19,5 pct. i 2006 til 25,4 pct. i 2012, svarende til næsten 13 mia. kr. i 2012-niveau. Det kommer også til udtryk i de mange positive historier om eksempelvis nye velfærdsteknologier og innovative løsninger.

Udviklingen skyldes en række forskellige forhold. Der er for det første sket en professionalisering og centralisering af de kommunale indkøbs og udbudsfunktioner, som både har effektiviseret kommunernes varekøb og givet nye forudsætninger for at udbyde mere komplekse kommunale opgaver. For det andet har de større kommuner efter kommunalreformen medført, at flere opgaver i de enkelte kommuner opnår et tilstrækkelig volumen til, at de kan være relevante at konkurrenceudsætte eller etablere andre former for offentlig-privat samarbejde omkring. Parallelt hermed er der for det tredje skabt et stærkere marked af private leverandører på en række af de kommunale serviceområder.

2. Offentlig-privat samarbejde og produktivitet

Mange analyser af udviklingen i det offentlig-private samarbejde fokuserer alene på udviklingen i omfanget af samarbejdet. Skal udviklingens bidrag til den offentlige sektors produktivitet vurderes, er det imidlertid nødvendigt i lige så høj grad se på, hvordan opgaverne konkurrenceudsættes.

Der kan i den forbindelse peges på, at udviklingen går i retning af at udvikle nye former for samarbejder med eksempelvis flere funktionskrav eller flere kommuner involveret med henblik på at få fordel af større volumen. Afhængigt af område er der et potentiale for at gå videre ned ad den vej.

Den 4. november 2013

Sags ID: SAG-2013-01370

Dok.ID: 1757388

PRI@kl.dk

Direkte 3370 3223

Mobil 5190 2383

Weidekampsgade 10

Postboks 3370

2300 København S

www.kl.dk

Side 1/6

Det er ligeledes vigtigt at skelne mellem de mange forskellige typer af offentlig-privat samarbejde, hvor konkurrenceudsættelse i klassisk forstand – dvs. konkurrenceudsættelse, hvor bestillerens krav til opgaveløsningen kan beskrives forholdsvist udtømmende og entydigt - kun er én form for konkurrenceudsættelse. Der findes eksempelvis også mere fleksible, dialogbaserede og partnerskabslignende samarbejdsformer, som er en nødvendig samarbejdsform på områder, hvor kravene ikke kan beskrives udtømmende og entydigt. Det gælder i et eller andet omfang for næsten alle opgaver, men er især nødvendigt på de blødere velfærdsområder.

3. Strategisk prioritering af områder

Det er ikke et mål i sig selv at inddrage private leverandører, hvis ikke det skaber værdi for alle parter. Kommunerne prioritere de områder, hvor der skønnes at være størst potentiale.

Der er en lang tradition for offentlig-privat samarbejde på tekniske områder, og der er fortsat potentiale i at udvikle samarbejdet kvalitativt såvel som kvantitativt.

På de bløde velfærdsområder er samarbejdet mere begrænset. Hvis omfanget af offentlig-privat samarbejde for alvor skal øges, er det således på disse områder, at der skal ske en udvikling. I den forbindelse er det nødvendigt at finde frem til de rigtige samarbejdsformer.

Potentialet er imidlertid næppe lige stort på alle områder. Der vurderes fx at være potentiale for at udvikle det offentlig-privat samarbejde på både ældreområdet og de specialiserede socialområder, mens der formentlig er et mere begrænset potentiale for at fremme produktiviteten på dagtilbudsområdet igennem offentligt-privat samarbejde, idet det er svært at etablere en konkurrence på pris.

Samarbejdet med private leverandører på dagtilbudsområdet sker næsten udelukkende ved, at kommunen enten har en driftsoverenskomst med en selvejende institution eller ved, at en privat institution er opstået igennem den såkaldte etableringsret. I ingen af tilfældene bidrager det positivt til produktiviteten, faktisk tværtimod.

Mange kommuner er i disse år i gang med kapacitets- og strukturtilpasninger på dagtilbudsområdet pga. det faldende børnetal og fordi større institutioner alt andet lige har lavere driftsomkostninger pr. barn end små institutioner. De private institutioner kan være svære at indpasse i den strukturtilpasning.

4. Barrierer for offentlig-privat samarbejde

Kommunerne møder en række udfordringer og barrierer, når man vil styrke skabe effektiviseringer og innovation ved at inddrage private leverandører. Det handler både om at øge graden af offentlig-privat samarbejde, og om at lave bedre og mere produktivitetsforøgende samarbejder.

Det handler for det første om, hvilke værktøjer og metoder offentlige myndigheder har adgang til. Grundlæggende er den største barriere således ofte, at man ikke kan dokumentere, hvad den reelle merværdi vil være ved at gå ind i et offentlig-privat samarbejde.

For det andet giver af reglerne på området nogle begrænsninger. Det handler både om indholdet af EU-direktiv og lovgivning, og om hvordan dette fortolkes i den danske kontekst.

Endelig giver konkurrencen og markedssituationen i de private serviceerhverv nogle begrænsninger.

4.1. Værktøjer og metoder

Når kommuner overvejer konkurrenceudsættelse og offentlig-privat samarbejde er det afgørende, at de har adgang til andres erfaringer og gode værktøjer og metoder.

Den gensidige læring og inspiration mellem kommunerne sker mest effektivt, når der sker en målrettet formidling af de gode eksempler. På mange områder er det en helt ny vej at inddrage private leverandører. Selvom stort set alle kommuner anvender intern aftale- eller kontraktstyring i en eller anden form, er overgangen til styring via en juridisk bindende kontrakt med en ekstern leverandør et stort spring. Det gælder især på de borgernære opgaver. Springet kan imidlertid gøres mindre ved at dokumentere de gode erfaringer. Hermed kan man også sandsynliggøre den økonomiske og kvalitetsmæssige merværdi ved offentlig-privat samarbejde på et område.

Et eksempel på et effektivt værktøj er de potentialeafklaringer for udbud på ældreområdet, som små 40 kommuner får foretaget i øjeblikket. Med potentialeafklaringerne, som er finansieret af globaliseringsmidlerne og udføres af Udbudsportalen, får hver enkelt kommune lavet en konkret analyse af markedssituation, økonomisk potentiale m.v. i deres kommune, som kan bruges direkte til en politisk drøftelse af, om man skal udbyde plejecentre og hjemmehjælp. Analyserne er gratis til gengæld for at kommunerne forpligter sig på at tage en politisk drøftelse af anbefalingerne.

En sådan metode kan også overvejes på andre områder, som eksempelvis det specialiserede socialområde. Erfaringerne er, at det er de konkrete analyser i målrettet den enkelte kommune, der giver de bedste effekter.

Som tidligere beskrevet er den vigtigste parameter for et offentlig-privat samarbejde, at det skaber merværdi og øget produktivitet. Dette kan eksempelvis sikres ved at lave intelligente udbud, hvor man fx anvender funktionskrav frem for meget detaljerede beskrivelser af opgaveudførelsen. Der er derfor fra både privat, statslig og kommunal side ønsker om at øge anvendelsen af funktionskrav og mere fleksible samarbejdsformer. Når det kommer til praksis viser det sig dog ofte at være en større udfordring end som så.

Der er derfor et stort behov for bedre og mere konkrete instrumenter til at nå frem til de fleksible samarbejder med fokus på funktionskrav. Der er både en teknisk og en mental barriere der skal nedbrydes både for ordregiver og privat leverandør, når man mindsker detaljeringsgraden i samarbejdets kontrakt til gengæld for fleksibilitet. Fra kommunens side vil man opleve, at den fleksibilitet man har inden for sin egen organisation, når man vil have justeret en opgaveudførelse, mindskes, når der kommer en kontrakt med en privat leverandør. Og jo længere man kommer ind på de bløde og borgernære opgaver, desto vigtigere bliver problemstillingen.

Udfordringen er derfor at få bedre modeller til at sikre fleksibiliteten i et offentlig-privat samarbejde samtidig med at man opretholder produktiviteten og det økonomiske pres hos leverandøren. Samtidig skal modellerne sikre, at den private leverandør også har fokus på at sikre tværfagligheden og helhedssynet på borgeren på tværs af de kommunale ydelser, da dette er et af de væsentligste udviklingsområder i kommunerne disse år.

Der er ligeledes behov for metodeudvikling på flere områder som eksempelvis totalomkostningsberegning (TCO). Ved at inddrage TCO mere flytter man fokus så det handler mere om levetidsomkostningerne end om anskaffelsespris. Alle kommuner vil gerne styrke TCO-tilgangen, når nye projekter igangsættes, men det viser sig som metodisk kompliceret, når man sidder med det konkrete projekt. Det kræver, at der er udviklet nogle fælles modeller og metoder målrettet det specifikke område, som man kan anvende.

Bedre fælles TCO-metoder vil udover økonomiske gevinster styrke mulighederne for innovative og energirigtige løsninger.

4.2. Juridiske rammer for offentlig-privat samarbejde

Ældreområdet er et godt eksempel på, hvor vigtigt det er med fleksible og hensigtsmæssige regler og lovgivning. Her er udbudsreglerne blevet forenklet betragteligt efter kommunalt ønske, hvilket har banet vejen for nye udbud og samarbejder.

I et bredere perspektiv er det primært EU's udbudsdirektiv og den danske implementering og fortolkning af dette, der kan sætte nogle unødvendige barrierer op. Det nuværende direktiv og den danske implementering af dette har givet en række unødvendige begrænsninger, samt usikkerheder om hvad retstilstanden er.

Det nye direktiv indeholder fortsat alt for udviklede udbudsregler, men det giver trods alt også nogle forbedringer med eksempelvis bedre muligheder for forhandling og dialog. Godt offentlig-privat samarbejde og nye innovative løsninger kræver netop en højere grad af dialog og forhandling i udbudsprocessen, end det er tilfældet i dag.

Det er derfor afgørende, at der sker en fornuftig implementering af direktivet i den kommende danske udbudslov, hvor fokus netop skal være at sikre gode dialogmuligheder, det gode købmandsskab og gode ramme for innovative løsninger.

Ligeledes har frit-valgs regler begrænset mulighederne for at fremme produktivitet igennem offentlig-private samarbejde. Eksempelvis har borgere der er visiteret et hjælpemiddel efter servicelovens § 112 ret til frit at vælge leverandøren af hjælpemidlet og få udgifterne refunderet, uanset hvilken leverandør kommunen har en aftale med. Dette er et eksempel på, hvordan frit-valgs regler kan mindske kommunernes muligheder for at indgå i forpligtende offentlige-private samarbejder med leverandører, når man ikke kan garantere en volumen.

4.3. Konkurrence i de private serviceerhverv

For at det offentlige kan opnå effektiviseringer gennem konkurrenceudsættelse og samarbejde med private kræver det, at der er en sund konkurrence og høj produktivitet i de private serviceerhverv.

Især på de bløde velfærdsområder hvor de store potentialer ligger, er det derfor en grundlæggende barriere, hvis der ikke eksisterer et velfungerende privat leverandørmarked. Det kan således både være et problem i de tilfælde, hvor der slet ikke er solide private leverandører etableret på danske marked endnu, eller hvor konkurrencen ikke fungerer.

Samtidig er det en generel udfordring, at der som produktivitetskommissionen har redegjort for i sin analyserapport om

konkurrence, internationalisering og regulering, er for store variationer mellem produktiviteten blandt de private leverandører.

På de offentlige områder hvor det private marked endnu ikke er udviklet, kan det således overvejes at fremmedet offentlig-privat samarbejde igennem forskellige former for støtte til konkrete ”isbryder-projekter”.