

Produktivitetskommissionen  
Bredgade 38, 1.  
1260 København K  
Att.: Formand Peter Birch Sørensen



08-11-2013  
12/65/44

## Kommentar om Offentlig-Privat Samspil (OPS) til Produktivitetskommissionen

Kære Peter Birch Sørensen

Tak for muligheden for at komme med et skriftligt indspil om OPS.

OAO har med henvisning til tidligere drøftelser samt fremsendelse af materiale til Kommissionens sekretariat følgende generelle bemærkninger:

OAO er grundlæggende skeptiske overfor øget "markedsgørelse" af den offentlige sektor, hvad enten der er tale om introduktion af en åben konkurrence gennem udbud eller indførelse af et "semimarked" med interne eller eksterne deltagere.

Der er efter OAO's vurdering gode og veldokumenterede bud på alternative veje til øget produktivitet og effektivitet, der i højere grad er målrettet de særlige vilkår for levering af velfærdsservice. Der henvises herunder til arbejdet med en udvikling baseret på tillid, jf. temaside på [www.oao.dk](http://www.oao.dk) om tillidsreformen.

Dertil kommer, at der generelt er meget lidt evidensbaseret viden om effekterne af forskellige former for offentlig-privat samspil.

Der er ringe viden om effekten af de typer af samspil, som ikke er baseret på en direkte konkurrence i et åbent marked. Det gælder for de forskellige frit-valgs-modeller på ældre- og sundhedsområdet og for organiseringen på det specialiserede socialområde, hvor der i begge tilfælde deltager private aktører i et samspil med den offentlige sektor.

Det gælder desuden i forhold til en vurdering af effekten ved at etablere interne markeder i den offentlige sektor via taksameterstyring på uddannelsesområdet og via opdeling på tværs af den offentlige sektor efter en BUM-model, eksempelvis på det administrative område.

I forhold til en mere åben konkurrence, eksempelvis via traditionelle udbud og udliciteringer, er der overraskende dårlig evidens for en klar **positiv** effekt for produktivitet og effektivitet.

OAO anbefaler, at man undersøger fordele og ulemper ved de alternative modeller for OPS.

Der henvises til tidligere referencer fra de nævnte aktører med generelle evalueringer:

- Gevinsterne er små og usikre – i forhold til følgeomkostninger og kvalitet (AKF)
- Gevinster på de bløde velfærdsområder er i bedste fald blandede (Svenske og danske undersøgelser (SNS, SFI m.fl.)
- OPP (PFI) har generelt været en dårlig forretning i England (Evalueringer til Parlamentet)
- Generelt blandede erfaringer med OPP – men dyr finansiering (KORA)
- Selv for rengøring er resultaterne (overraskende) tvivlsomme (Udbudsrådet m.fl.)

Der henvises i øvrigt til mere sektorspecifikke evalueringer:

- Vejområdet: Gevinster (Blom-Hansen 2003)
- Affaldsindsamling: Primært gevinster, men ret blandede resultater (mange udenlandske studier, jf. AKF)
- Skolerengøring: Besparelser, men problemer med måling af kvaliteten (Christoffersen, Paldam og Würtz 2007)
- Beskæftigelse: Ingen/blandede effekter og stor forskel på forskningsresultater og konsulentrapporter! (SFI m.fl.)
- Daginstitutioner: Ingen signifikante effekter (Udbudsrådet 2011)
- Plejecentre/ældreområdet: Få cases med besparelser på 16-18 % men også fordyrelse på 5 % på madområdet og generelt usikkert datagrundlag (Udbudsrådet, 2009)
- Fængselsvæsen: Beskedent og usikkert datagrundlag og blandende udenlandske erfaringer (ROPS 2013)

Der kan være en række forklaringer på den ringe eller usikre effekt. Ved vurdering af den samlede effekt af udlicitering bør inddrages både pris (omkostninger), kvalitet og eksterne effekter herunder effekter for de berørte medarbejdere. Det er ikke altid lige let, for ofte mangler der dokumentation for andet end prisen, men nogle af ovenstående referencer viser dog også nogle andre tendenser – som i høj grad bekræfter de problemer, OAO også selv har oplevet:

- Der mangler fokus på kvalitet hos udbyder – der er for ofte tale om et spareprojekt, hvor man ikke ønsker fokus på kvalitet
- Fordelene svinder over tid som følge af manglende konkurrence på markedet
- Transaktionsomkostninger er (for) store i mange tilfælde, ikke mindst ved udbud af mere komplicerede ydelser
- Medarbejdertilfredsheden falder, såvel på kort som i nogle tilfælde også på langt sigt. Uro og usikkerhed koster på kort sigt, ligesom faldende medarbejdertilfredshed også på længere sigt kan være en omkostning (jf. bl.a. "Hvidbog om social kapital" og "Tillid på Bundlinjen")

OAO anbefaler på den baggrund, at der bliver igangsat flere analyser af den samlede effekt ved konkurrenceudsættelse, herunder effekten på:

- Arbejdsmiljø
  - I forhold til omstillingsprocessen

- Fordele og ulemper på langt sigt, herunder ændringer i løn- og ansættelsesforhold.
- Øvrige forhold
  - Social dumping (samfundsøkonomiske omkostninger hermed)
  - Sociale og miljømæssige hensyn/samfundsmæssige mål
  - Vidensdeling eller videnstab? Herunder udlicitering kan påvirke myndighedsopgaven – direkte eller indirekte
  - Transaktions- og kontrolomkostninger.

Hvis OPS generelt skal have en positiv effekt på produktivitet og effektivitet, skal en række forudsætninger være opfyldt. OAO anbefaler en indsats på to områder:

En bedre omstillingsproces vil fremme et godt resultat:

- Øget fokus på bestemmelserne om information og drøftelse i SU- og MED-aftalerne. Med aftaleimplementeringen af EU-direktivet om information og høring i MED- og SU-aftalerne er der skabt gode muligheder for en god omstillingsproces. Men aftalerne bliver ikke altid efterlevet fuldt ud, og inddragelsen af medarbejderne halter ofte bagefter beslutningsprocessen.
- Beskyttelsen af de berørte medarbejdere er mangelfuld i de centrale aftaler og i lovgivningen (Lov om Virksomhedsoverdragelse). OAO anbefaler derfor, at lokale aftaler om løn- og ansættelsesforhold ved konkurrenceudsættelse bliver understøttet gennem vejledning, anbefalinger og afklaring af de juridiske muligheder.
- Tilsvarende anbefaler OAO, at der gennem lovgivning og OK-aftaler bliver skabt bedre rammevilkår for de berørte medarbejdere i forbindelse med konkurrenceudsættelse.

En bedre anvendelse af alternative løsninger vil sikre en positiv effekt:

- Ændrede rammevilkår for offentlige institutioner, herunder mulighed for lige konkurrence på fritvalgsområderne.
- Opprioritering af medarbejderdrevet innovation.
- Gennemførelse af en "Tillidsreform" (partnerskab, afbureaukratisering, faglighed, velfærdsledelse m.v.)
- Øget fokus på OPI og andre nye samarbejdsformer som *alternativ* til en overdragelse af ansvaret for driftsopgaverne.

For uddybning af ovenstående står OAO's sekretariat selvfølgelig til rådighed.

Med venlig hilsen



Flemming Vinther