

**KONKURRENCEUDSÆTTELSE:
FORTSÆT DEN BEGRÆNSEDE UDVIKLING
ELLER INTENSIVÉR INDSATSEN NU!**

BDO Kommunernes Revisions Tænketaank i offentligt-privat samarbejde



INDLEVELSE SKABER UDVIKLING

BDO

Indhold

1	Forord	3
2	Indledning	4
3	Udviklingen i konkurrenceudsættelse	5
	Måleinstrumenter	5
	Målene	6
	Et overblik	6
	Forskellige former for konkurrenceudsættelse	9
4	Barrierer og uhensigtsmæssigheder	10
	Lovgivningsmæssige barrierer	10
	Uhensigtsmæssigheder	11
5	Fremme af konkurrenceudsættelse	13
	Lovgivningsmæssige initiativer	13
	Andre understøttende initiativer	15
6	3 scenarier for konkurrenceudsættelse og OPS	18
	Scenarium 1: Drop idéen om konkurrenceudsættelse!	20
	Scenarium 2: Fortsæt de gode takter!	21
	Scenarium 3: Intensivér arbejdet nu!	23
	Tænketankens medlemmer	24

1 Forord

BDO Kommunernes Revision nedsatte tilbage i 2003 Tænketanken i offentligt-privat samarbejde, der har til formål at diskutere muligheder, barrierer og fremtidsperspektiver for samarbejder mellem offentlige og private parter.

Tænketanken har i årene fulgt udviklingen i brugen af konkurrenceudsættelse og samarbejder tæt, og mener, at det nu er tid til at gøre status og se fremad.

Der er talt meget om konkurrenceudsættelse. Der er sket en begrænset udvikling over de sidste 15 år. Og der er nu brug for at træffe et grundlæggende valg.

Tænketanken vil med denne publikation gerne åbne op for en debat om fremtiden for dette område, og gør det her ved at se nærmere på tre scenarier: skal konkurrenceudsættelse droppes, skal samarbejdet intensiveres eller skal der satses på en fortsættelse af de gode takter?

Debatoplægget henvender sig til politikere og administrative chefer, konsulenter og specialister - alle, som har det til fælles, at konkurrence og udbud præger deres hverdag.

Jeg vil gerne takke for et konstruktivt samarbejde i Tænketanken og i bestyrelsen med tilblivelsen af publikationen, samt gode drøftelser.

God læselyst!

Christian Bertelsen

Personale- og udviklingschef i Esbjerg Kommune

Formand for Tænketanken i offentligt-privat samarbejde

2 Indledning

Konkurrenceudsættelse og offentlig-privat samarbejde (OPS) har i de senere år fået stadigt større opmærksomhed i kommunerne og regionerne. Der bruges i dag private til at løfte en del af opgaverne, og andelen af opgaver er langsomt blevet større. Derudover har regeringen har været aktiv i bestræbelserne på at øge konkurrenceudsættelsen, hvilket bl.a. har afspejlet sig i økonomiaftalerne mellem regeringen og KL, hvor målene for konkurrenceudsættelse er blevet fastsat.

Tænketanken mener, at der er opstået et dilemma mellem regeringens ønske om mere OPS på den ene side, og på den anden en række kommuner og regioner, der ikke har efterlevet disse ønsker. Derfor ønsker Tænketanken med denne publikation at spørge ind til, hvor konkurrenceudsættelse og OPS er på vej hen. Der ses tre muligheder for, hvordan konkurrenceudsættelse i fremtiden vil udvikle sig:

1. I første scenarium forlades idéen om den faste brug af konkurrenceudsættelse.
2. I andet scenarium fortsættes den nuværende tilgang med gradvis udvikling i brugen af konkurrenceudsættelse via dialog og konsensus.
3. I tredje scenarium forsøges ambitionerne om mere konkurrenceudsættelse opfyldt ved at forpligte kommunerne og regionerne i langt højere grad, bl.a. via lovkrav.

Det er muligt at fortsætte som hidtil. Men mere grundlæggende står valget mellem at droppe ambitionerne om fast brug af konkurrenceudsættelse og OPS, eller intensivere brugen af konkurrence via lovkrav.

Tanken er at få skabt debat om konkurrenceudsættelse og OPS på det strategiske niveau i de enkelte virksomheder, kommuner, regioner og statslige institutioner.

3 Udviklingen i konkurrenceudsættelse

Konkurrenceudsættelse handler i denne publikation om, at private leverandører byder på, og ofte løser, nogle af de opgaver, som den offentlige sektor historisk set har varetaget. Konkurrenceudsættelse har som begreb vundet indpas som den foretrukne betegnelse for det offentliges brug af markedet, og den bagvedliggende årsag er en opfattelse af, at konkurrence vil medføre en større samfundsmæssig effektivitet og en mere optimal fordeling af ressourcerne.

På den måde anses konkurrenceudsættelse som en forudsætning for, at opgaverne bliver tildelt den offentlige eller private virksomhed, der kan løse opgaverne bedst og billigst. Det blev allerede beskrevet i økonomiaftalen mellem regeringen og KL tilbage i 2006, men grundholdningen er stadig gældende:

"KL og regeringen er enige om at fokusere på instrumenter, der kan bidrage til at få mere for pengene i kommunerne. Et middel hertil er mere konkurrenceudsættelse af de kommunale opgaver. Der er enighed om, at det er afgørende, at opgaverne løses bedst og billigst, og ikke om leverandøren er offentlig eller privat. Samtidig er der enighed om, at konkurrence mellem offentlig og privat skal være fair" (Aftale om den kommunale økonomi for 2007).

Økonomiaftalen for 2009 understreger denne pointe, og fokuserer desuden særligt meget på OPS. I denne publikation bruges OPS sidestillet med konkurrenceudsættelse, men omhandler også samarbejder, der ikke nødvendigvis indebærer en konkurrenceudsættelse, fx offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI).

Måleinstrumenter

Der har været et stigende fokus på at kunne måle på omfanget af konkurrenceudsættelsen, og det er KL, der løbende har stået for

udviklingen af måleinstrumenter. Den såkaldte IKU, indikator for konkurrenceudsættelse, er det måleinstrument, der i dag bruges. IKU'en erstattede i 2008 den private leverandør indikator, også kendt som PLI'en, som måleinstrument for konkurrenceudsættelsen. PLI'en viser andelen af kommunernes brug af private leverandører til tjenesteydelser

IKU'en viser, hvor stor en procentdel af den kommunale opgavevaretagelse, der er blevet konkurrenceudsat. Procentdelen som beregnes, er andelen af udgifter varetaget af private leverandører og vundne kommunale udbud (kontrolbud), målt i forhold til de samlede udgifter. Der er dog en række opgaver, hovedsagligt myndighedsopgaver, som det ikke er muligt at konkurrenceudsætte, og disse tæller derfor ikke med i IKU-beregningen.

Målene

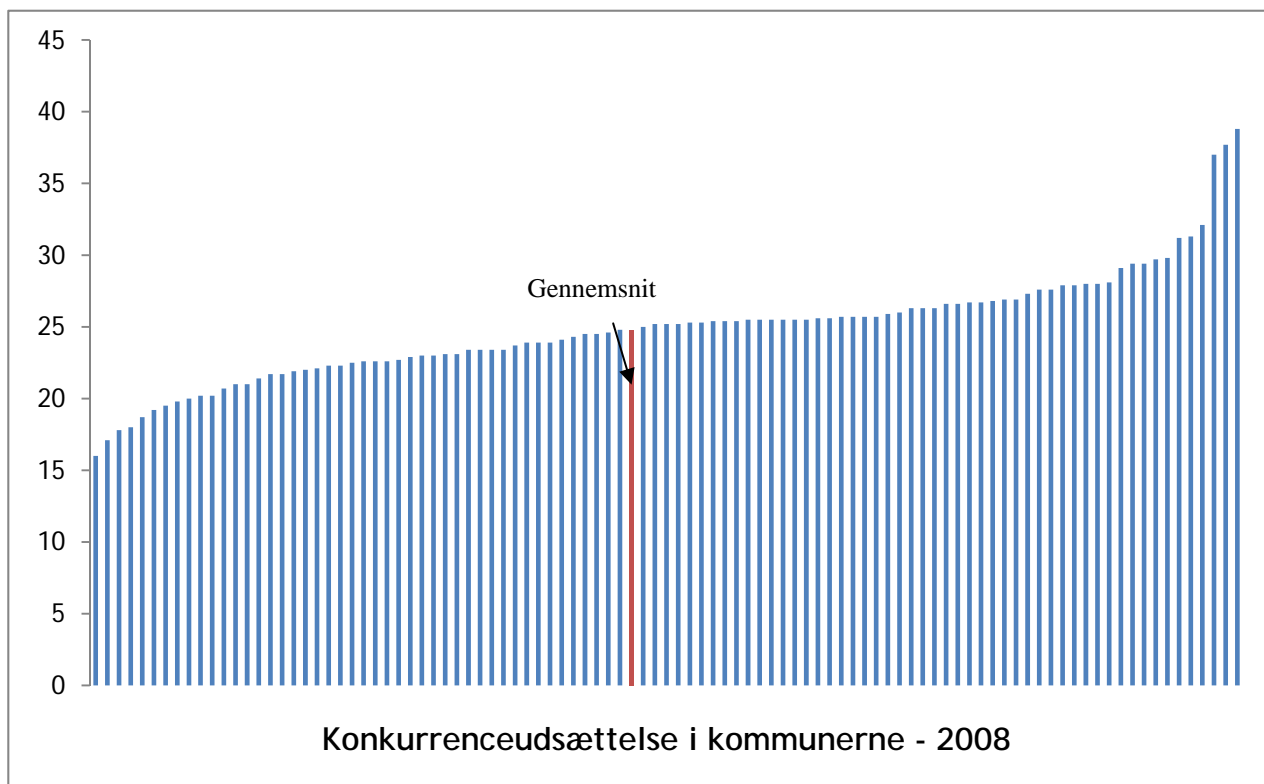
Udviklingen af målene for konkurrenceudsættelse er et helt centralt element af økonomiaftalerne mellem regeringen og KL.

Ved økonomiaftalen i 2006 aftalte parterne, at kommunerne skulle sørge for at øge andelen af konkurrenceudsatte opgaver til gennemsnitligt 25 % i perioden 2007-10, opgjort ud fra den førømtalte PLI, indikatoren for kommunernes brug af private leverandører. Dette blev ved økonomiaftalen for 2009 rettet til 26,5 % i 2010 på den mere retvisende indikator, IKU'en.

Et overblik

Det interessante er, hvor langt man er med konkurrenceudsættelse og OPS i kommunerne. Der tages her udgangspunkt i de officielle tal for konkurrenceudsættelse, nemlig den førømtalte IKU. Konkurrenceudsættelsen i 2008 er på 24,8 %, og man kan i nedenstående figur se, hvordan kommunerne fordeler sig i forhold til dette gennemsnit:

Figur 1



Kilde: www.noegletal.dk

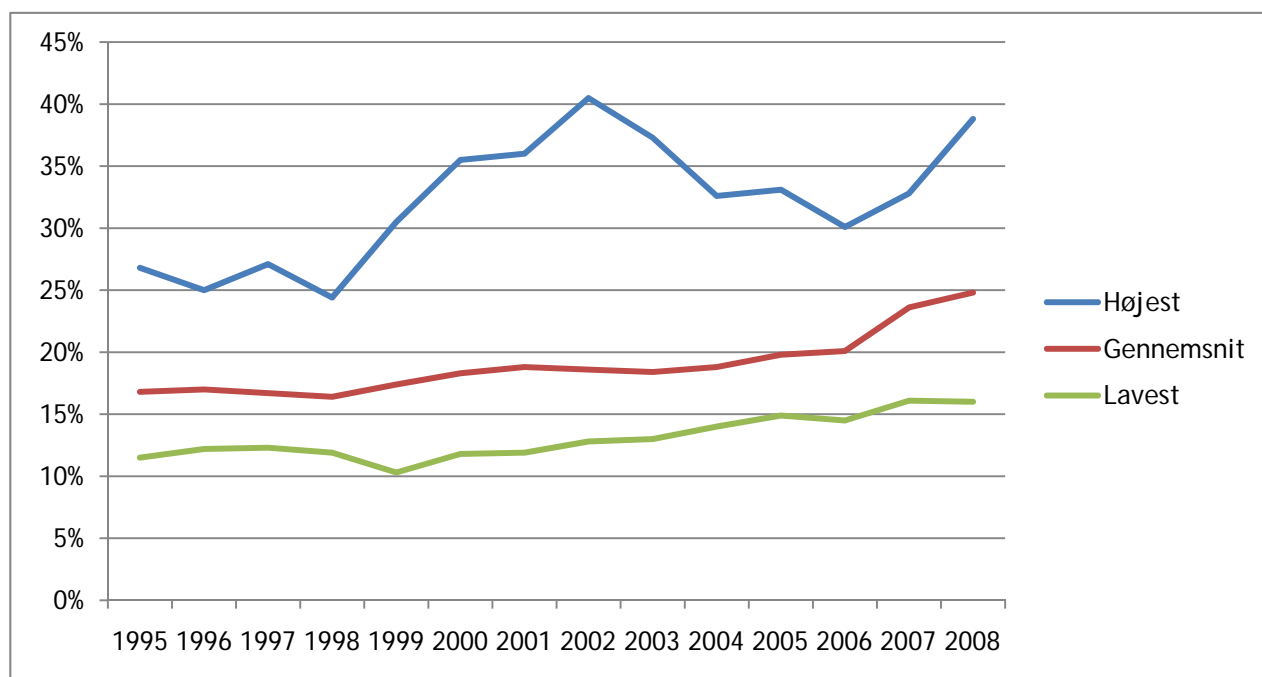
Figuren viser tydeligt, at der er stor forskel på, hvor stor en del af opgavevaretagelsen kommunerne har valgt at konkurrenceudsætte. Lige så interessant er det at se på udviklingen over de senere år i nedenstående figur. Det er her udviklingen i PLI'en, der er genstand for figuren, da der ikke findes historiske data på IKU'en.

Som det ses af figuren nedenfor, så er der sket en begrænset stigning i den gennemsnitlige PLI, der kan notere sig for en stigning fra 16,8 % i 1995 til 24,8 % i 2008.

Konkurrenceudsættelsen har altså været relativt stabil over tid, og at der kun er sket en marginal udvikling. Andre undersøgelser, herunder Konkurrenceredegørelsen 2008, understøtter denne pointe. Stigningen

fra 2006 til 2007 kan primært tilskrives kommunernes overtagelse af nogle af de tidligere amtsopgaver. Figuren tyder på, at der ikke er sket det store på trods af, at der er igangsat en række initiativer for at højne brugen af udbud, udlicitering, frit valg og offentlig-private samarbejds- og partnerskabsformer, hvilket der skal ses nærmere på i kapitel 3.

Figur 2



Kilde: www.noegletal.dk

Forskellige former for konkurrenceudsættelse

Begrebet om konkurrenceudsættelse rummer forskellige tilgange, og der findes mange måder, hvorpå en offentlig opgave kan konkurrenceudsættes. Den mest benyttede tilgang er det traditionelle udbud, hvor såvel private som offentlige virksomheder har mulighed for at afgive et tilbud på opgaveløsningen. Derudover findes der både frit valgs-ordninger og andre former for samarbejder mellem offentlige og private, hvor konkurrenceudsættelse finder sted. Som sagt bruges OPS sidestillet med konkurrenceudsættelse, men omhandler også samarbejder, der ikke nødvendigvis har været konkurrenceudsat.

Samlet set dækker konkurrenceudsættelse og OPS over følgende:

- Udbud og udliciteringer
- Frit valgs-ordninger
- Partnering
- Servicepartnerskaber
- Offentlig-private aktieselskaber (L-548)
- Samlet udbud
- Offentlig-private partnerskaber (OPP)
- Offentlig-private Innovationspartnerskaber (OPI)

Der er fokus på konkurrenceudsættelse som overordnet begreb, hvorfor der her ikke vil blive gået i dybden med de forskellige samarbejdsformer. Dog skal det anføres, at offentlig-private partnerskaber (OPP) her henviser til den mere snævre definition af begrebet, der omhandler en bestemt måde at opføre, finansiere og drifte byggeri og infrastruktur af en vis volumen.

4 Barrierer og uhensigtsmæssigheder

Der ses her på nogle af de lovgivningsmæssige barrierer og andre uhensigtsmæssigheder, der har præget de senere års arbejde med OPS.

Lovgivningsmæssige barrierer

De udbudsretlige regler

De udbudsretlige regler er en betegnelse, der dækker over en lang række love og regelsæt, der har betydning alt efter, hvilke områder der udbydes. EU's udbudsdirektiv, forsyningsvirksomhedsdirektivet og tilbudsloven er eksempler på sådanne regler. Fælles for dem er, at de er relativt komplekse, og at der ofte er opstået tilfælde, hvor selv små fejl har fået store konsekvenser. Kommunerne og regionerne oplever fra tid til anden, at der bliver kørt en klagesag imod dem, enten fra private virksomheder eller egne medarbejdere, fordi der er usikkerhed om, om man nu har handlet rigtigt, fx ved korrekt inddragelse af MED-udvalg. Mange private virksomheder, specielt dem, der ikke byder så tit på offentlige opgaver, er ofte ikke så godt inde i regelsættet og laver derfor fejl. Ofte er det sådanne overtrædelser af de udbudsretlige regler, der gør, at kommunerne eller regionerne bliver nødt til at afvise ellers kompetente tilbud. Det kan fx være, at virksomhederne ikke får vedlagt serviceattesten, bankerklæringen om soliditet eller referencerne fra lignende opgaver. I de senere år er både kommuner, regioner og virksomheder dog blevet langt bedre til at håndtere reglerne og indordne sig under de rammevilkår, som reglerne udgør.

EU's principper om ligebehandling, gennemsigtighed og ikke-diskrimination

De ovennævnte principper er helt grundlæggende for en fair og ensartet tilgang til brugen af udbud på tværs af EU's medlemsstater. Eksempelvis skal private leverandører i samtlige medlemslande have

lige adgang til at byde på en opgave i udbud. Principperne er således hensigtsmæssige og legitime i deres udformning, men kan være en barriere for en effektiv gennemførelse af udbud, da der ofte er store transaktionsomkostninger forbundet med at skulle igennem et EU-udbud. Derudover er tidsfristerne relativt lange, hvilket kan forhindre en hurtig afvikling af en udbudsforretning.

Barrierer på det finansielle område

Der er en række lovgivningsmæssige barrierer, der primært relaterer sig til det finansielle aspekt ved samarbejderne på de større anlægsprojekter, der typisk benævnes OPP. Dette drejer sig især om skatte- og momsproblematikkerne, samt deponeringsreglerne, hvor førstnævnte primært handler om placeringen af ejerskabet til OPP-selskabets aktiver. Ejerskabet er nemlig afgørende for retten til skattemæssige afskrivninger og momsmæssig behandling. I relation til finansiering af anlæg betragtes OPP-konstruktioner som låntagning, og kommuner kan almindeligvis ikke låne til anlægsprojekter. De skal i stedet deponere et tilsvarende beløb, hvilket har været et stridspunkt ved de første OPP-projekter. Reglerne om deponering er i udgangspunktet hensigtsmæssige, da de sikrer en overordnet styring af kommunernes anlægsbudgetter. Desuden sikres det, at nuværende kommunalbestyrelser ikke disponerer over udgifterne for fremtidige kommunalbestyrelser. Der har dog været givet dispensationer fra lovgivningen i en række tilfælde, og der arbejdes fra centralt hold, blandt andet hos Skatterådet, for at fjerne disse finansielle barrierer. Endvidere er der blevet afsat en særlig låneramme på 100 mio. kr. med det formål på at fremme OPS-projekter med effektiviseringsaspekter. Efter ansøgning kan der opnås (delvis) fritagelse fra deponeringsreglerne.

Uhensigtsmæssigheder

Begrænset dokumentation og viden

En del undersøgelser, blandt andet Tænk tankens egne, viser, at der er et stort behov for at få mangfoldiggjort viden omkring erfaringer med området, men at erfaringerne er relativt sparsomme. Både kommunerne, regionerne og virksomhederne behøver evidens for, at det er den rigtige vej at gå, og om de nye samarbejdsformer fungerer i

praksis. Der er i de senere år blevet forsket en del i. Ud fra de mange undersøgelser ved man, at det rent økonomisk virker på nogle områder som fx rengøring og kørsel. Flere af undersøgelserne peger også på, at det er forbundet med en vis usikkerhed at overføre de udenlandske erfaringer på danske forhold. Det kan gøre, at risikovilligheden i øjeblikket ligger på et meget lille sted, både fra politisk-administrativ side og fra leverandørside.

Mangel på samlede enheder

På det tekniske område har opblomstringen af partnerskaber og længerevarende samarbejder i nogle tilfælde været forhindret af, at en del kommuner ikke har samlet fx deres bygnings- eller vejdrift i centrale enheder. Dette skyldes sandsynligvis, at de fleste kommuner stadig har behov for at finde en optimal driftsmodel i kølvandet på kommunesammenlægningerne. De opdeltede enheder er som udgangspunkt vanskeligt at håndtere for private leverandører, der oftest har brug for at have én indgang til kommunen.

Mangel på erfaring

De øgede krav til annonceringer og udbud gør, at der er rift om at tiltrække udbudsretlig kompetence til kommunerne og regionerne. Området er stadig svært at begå sig på, og kommunerne og regionerne må ofte benytte sig af konsulentbistand til at gennemføre udbud og OPS-projekter.

Kommunerne og regionerne er dog blevet væsentligt bedre til at håndtere udfordringerne, og ikke mindst førnævnte lovgivning, i takt med at der gennemføres flere udbud.

5 Fremme af konkurrenceudsættelse

Der er inden for de senere år lavet en række lovændringer og igangsat en række initiativer, der skal være med til at højne konkurrenceudsættelsen og brugen af OPS, og som har haft indflydelse på kommunernes og regionernes arbejde med at højne IKU'en. En del af disse ændringer kan tilskrives implementering af EU-lovgivning, men også rent danske initiativer er blevet iværksat.

Lovgivningsmæssige initiativer

Frit valgs-ordninger

Frit valgs-ordninger af principiel karakter blev for alvor kendt op igennem 1990'erne med indførelsen af det frie sygehusvalg, men med regeringsskiftet i 2001 kom der anderledes fart i udviklingen, og en del andre områder blev inkluderet. Herunder trådte fx loven om frit valg for ældreområdet i kraft den 1. januar 2003, og havde som formål at forpligte kommunerne til at skabe større konkurrence på nogle af de borgernære ydelser, ved at indføre frit valg mellem flere leverandører. Kommunerne kan vælge mellem tre frit valgs-modeller: udbudsmodellen, godkendelsesmodellen og udbud under godkendelsesmodellen. En af de understøttende aktiviteter er den såkaldte 'fritvalgsdatabase', der er blevet oprettet med det formål at give borgene et overblik over, hvilke leverandører, der er på hvilke områder.

Annonceringspligten

Fra den 1. juli 2007 trådte de nye regler om annoncering af offentlige indkøb af varer og tjenesteydelser i kraft. Loven kommer af en ændring i tilbudsloven, der nu også omfatter køb af varer og tjenesteydelser under EU's tærskelværdier. Idéen med loven er at skabe gennemsigtighed om offentlige indkøb ved at sørge for, at indkøb af varer og tjenesteydelser, der har en samlet værdi på 500.000 kr. ekskl. moms eller derover, annonceres offentligt. Annonceringspligten har været med til at skabe et mere konkurrencepræget miljø omkring

offentlige udbud, der ikke er underlagt EU's normale udbudsregler.

Lov om offentlig-private selskaber (L-548)

Loven om offentlig-private selskaber, den såkaldte L-548, trådte i kraft i 1. januar 2007 med det formål, at gøre det lettere for kommuner og regioner at indgå i offentlig-private selskaber. Selskabet varetager hermed de offentlige opgaver, som kommunen eller regionen gerne vil konkurrenceudsætte. Det Danske Madhus A/S i Skive samt løn- og pensionsamarbejdet Visma Services Odense er eksempler på sådanne offentlig-private selskaber efter L-548. Loven er et væsentligt opbrud med tidligere praksis, hvor en kommune som udgangspunkt ikke må drive eller yde direkte støtte til blandt andet handel, medmindre der forelå en særlig hjemmel hertil. En selskabsdannelse efter L-548 giver nu mulighed for, at selskabet kan videreføre den viden og erfaring, som kommunen har gjort sig, ved selv at varetage opgaven igennem årene. Samtidig kan der være mulighed for løbende optimering og innovation af opgaveløsningen i samspil mellem selskabets parter.

Reglerne om beregning af kontrolbud

Reglerne om beregning og afgivelse af kontrolbud trådte i kraft 1. juli 2008, og handler om situationer, hvor kommunen eller regionen selv byder på en opgave, som er sendt i udbud. Den nye lov sørger for, at der er ens retningslinjer for, hvordan omkostningerne ved egen udførelse af en opgave udregnes korrekt. Loven påbyder fx kommunen at medregne alle direkte og indirekte omkostninger, herunder også udgifter til den centrale lønadministration og forrentning og afskrivningen på bygningerne. Der har tidligere været eksempler på, at virksomhederne følte sig udsat for unfair konkurrence, da de mente, at kommunerne ikke medregnede samtlige omkostninger i deres tilbud. Derudover er det et krav, at det skal fremgå af udbudsannoncen og udbudsmaterialet, hvis der foretages kontrolbud. Hensigten med loven er dermed at få ens retningslinjer for alle bydere.

Udbudsstrategier

Fra 2010 afløser de såkaldte udbudsstrategier de nuværende servicestrategier, som blev indført i 2003. Udbudsstrategien skal i endnu højere grad end servicestrategien fungere som en katalysator for konkurrenceudsættelse. Blandt andet skal udbudsstrategien indeholde en vurdering af, hvilke områder, der påtænkes udbudt, og hvordan anvendelsen af udbud kan øges. Desuden pålægges

kommunalbestyrelserne at udarbejde en såkaldt kvalitetskontrakt for udviklingen af kvaliteten i den kommunale opgavevaretagelse. Der ligger altså nogle bedre muligheder for, at kommunalbestyrelserne, først med service- og senere udbudsstrategierne, fremadrettet kan arbejde mere systematisk med konkurrenceudsættelse. Det er hensigten, at udbudsstrategierne skal være udarbejdet senest ved sidste kvartal af 2010.

Reglerne om OPP-vurdering ved statslige byggeprojekter

Det er fra 2003 gjort til et fast krav, at det ved alt statsligt byggeri skal vurderes, om det konkrete byggeri med fordel kan gennemføres som et OPP. Ved disse vurderinger kan der bl.a. tages hensyn til, om byggeriets størrelse, karakter og kompleksitet er OPP-egnet.

Lov om selskabsdannelse på dele af forsyningsområdet

I maj 2009 blev det vedtaget i Folketinget, at alle kommunale vandforsyninger fremover skal drives som selskaber. Fristen for selskabsdannelserne er den 1. januar 2010. Der er ikke nye krav om selskabsdannelse på de andre forsyningsområder, men det er forventningen, at flere kommuner vælger at samle flere af områderne i én driftsorganisation. Ved klart at få udskilt driften fra myndighedsdelen bliver det nemmere for kommunerne at udbyde områderne, eller indgå i driftspartnerskaber med private virksomheder.

Andre understøttende initiativer

Regionernes indførelse af indikatorer for konkurrenceudsættelse

Regionerne og regeringen er i økonomiaftalen for 2010 blevet enige om at arbejde med to forskellige indikatorer for konkurrenceudsættelse: en indikator for private tjenesteydelser i regionerne og en regional indikator for konkurrenceudsættelse.

Regeringens strategi for partnerskaber og samarbejdsformer

Regeringens klare hensigt om at øge konkurrenceudsættelse og OPS fremgår tydeligt af de førnævnte økonomiaftaler med KL, blandt andet via en ny partnerskabsstrategi:

"KL [og Danske Regioner, red.] og regeringen er enige om at se på barriererne for offentlig-private samarbejder. Regeringen har igangsat

et arbejde, der skal fremme partnerskaber og nye organisations- og samarbejdsformer mellem den private og offentlige sektor. Sigtet er at udvikle og forbedre den offentlige opgaveløsning samt sikre effektiv ressourceudnyttelse. I den forbindelse kan arbejdet bidrage til at fjerne uhensigtsmæssige barrierer for øget offentlig-privat samarbejde", (Uddrag, Aftale om kommunernes økonomi for 2009)

Den nye strategi forventes at hænge meget klart sammen med arbejdet i det nyligt nedsatte Udbudsråd, der dog har mere fokus på arbejdet med de mere klassiske udbud.

Udbudsrådet

Den 19. december 2008 præsenterede regeringen det nye Udbudsråd, der har som primær opgave at fremme konkurrencen i den offentlige sektor. Dette skal blandt andet ske ved at være omdrejningspunkt for dialogprocesser mellem forskellige sektorer, herunder om der er velfungerende konkurrence på de forskellige markeder for offentlige opgaver. Derudover skal Udbudsrådet løbende evaluere resultaterne af konkurrenceudsættelse og om reglerne på området fungerer hensigtsmæssigt. Det er planen, at Udbudsrådets arbejde skal løbe til udgangen af 2011.

Erhvervs- og Byggestyrelsens OPS-rejsehold

Erhvervs- og Byggestyrelsen nedsatte i 2007 et såkaldt OPS-rejsehold, der har til formål at udbrede kendskabet til OPS og dermed forbedre kommunernes og regionernes beslutningsgrundlag for at vælge den rette samarbejds- eller partnerskabsform ved udførelsen af forskellige fremtidige projekter. Dette gøres gennem gratis rådgivning, samt muligheden for at medfinansiere egentlige projekter.

Mulighed for medfinansiering via puljer og fonde

Siden 2003 har regeringen hvert år afsat den førømtalte lånepulje på 100 mio. kr. til OPP-projekter. Der er på nuværende tidspunkt afsat endnu en pulje på 100 mio. kr. i 2008. Puljen er beregnet til, at kommuner kan søge om dispensation fra deponeringsreglerne, hvis der fx skal bygges en ny svømmehal som et OPP-projekt. Derudover har også Trafikministeriet en pulje til at foretage undersøgelser af, om offentlige trafikprojekter med fordel kan realiseres som OPP.

Desuden har regeringen afsat 3 mia. kr. til medfinansiering af

investeringer i arbejdskraftbesparende teknologier i den såkaldte ABT-fond. Der er således et stort potentiale for, at private virksomheder og offentlige organisationer i fællesskab kan søge støtte til at få gennemført nogle innovative samarbejdsprojekter, der er arbejdsbesparende. ABT-fonden har på denne måde potentiale til komme til at spille en afgørende rolle for, at en del OPS-projekter bliver realiseret.

Arbejdsgiver- og medarbejderorganisationernes engagement

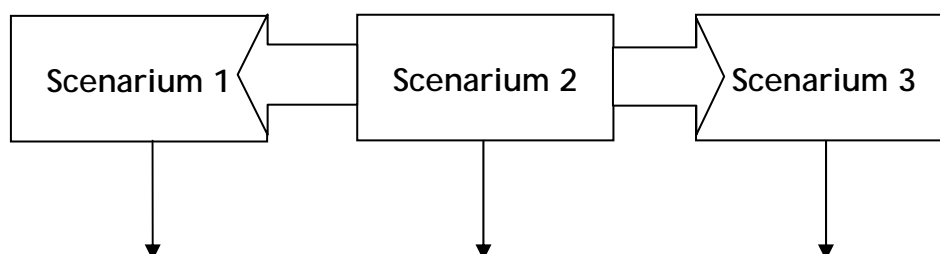
De to store arbejdsgiverforeninger Dansk Industri og Dansk Erhverv har inden for det seneste år oprettet hver deres OPS-udvalg. Udvalgene skal understøtte de respektive bestyrelser med at sætte fokus på, og udforme politikker for, brugen af konkurrenceudsættelse og OPS. Derudover arbejder udvalgene for at udbrede de gode eksempler til deres respektive medlemsvirksomheder. En del medarbejderorganisationer, herunder FTF, OAO, m.fl., har lejlighedsvist udgivet publikationer om konkurrenceudsættelse og OPS.

6 3 scenarier for konkurrenceudsættelse og OPS

Der er i det foregående blevet gjort status på konkurrenceudsættelse og OPS. De igangsatte initiativer og den begrænsede udvikling i IKU'en rejser nu spørgsmål om fremtiden.

Tænk tanken vil med udgangspunkt i den nuværende situation analysere på tre scenarier for fremtidens brug af konkurrenceudsættelse og OPS. Og det er inden for rammerne af disse scenarier, at der skal træffes et valg.

Der opstilles tre scenarier efter modellen vist på næste side.



Overskrift	Drop idéen om konkurrenceudsættelse!	Fortsæt de gode takter!	Intensivér arbejdet nu!
Udgangspunkt	At forlade idéen om konkurrenceudsættelse og OPS	At have en fortsat inkrementel tilgang til udviklingen	At gøre brug af en mere intensiv tilgang til konkurrenceudsættelse
Udviklingen i IKU	Forlade brugen af måleværktøjer	Stabilisering omkring nuværende niveau og langsomt stigende	Væsentligt højere
Form/styring	Primært kommunalt/regionalt engagement med statslig understøttelse	Dialogbaseret tilpasning, fokus på incitament	Statslig styring og incitament. Kommunal og regional tilpasning
Primær aktør	Kommunen og regionen bestemmer selv brugen af private	Staten er primus motor på samarbejdet med kommuner og regioner	Staten presser på
Forholdet central/decentral	Potentiale for konflikt pga. større kommunal/regionalt medbestemmelse	Potentiale for konsensuspræget udvikling	Potentiale for konflikt pga. udhuling af kommunalt selvstyre

Scenarium 1: Drop idéen om konkurrenceudsættelse!

Det første scenarium tager udgangspunkt i, at idéen om konkurrenceudsættelse og OPS forlades til fordel for andre forestillinger om offentlig styring og ledelse, fx mål- og rammestyring og kontraktstyring.

Grunden til dette skal findes i den begrænsede udvikling. Kommunerne og regionerne har over årene oplevet, at barriererne forbliver uløste, at de gentagne gange har haft de samme drøftelser, og oplever, at der til trods for en lang række initiativer, stadig ikke kommer de store resultater ud af anstrengelserne. De tror altså ikke længere på budskabet om, at konkurrence oftest er vejen til bedre service for pengene.

Det, der kunne gøre scenariet sandsynligt er, at staten bliver nødt til at acceptere, at det er kommunerne og regionerne som de udførende led, der er tættest på selve opgaveløsningen og dermed har de bedste forudsætninger for at organisere, hvordan man opnår den bedste service for pengene. Staten må opgive at presse på og i stedet sørge for at give kommunerne og regionerne så vide rammer som muligt til selv at indgå aftaler med private leverandører, på de områder, hvor de ikke selv kan løfte opgaven, eller på områder, hvor de selv mener, at det er mest hensigtsmæssigt med privat engagement. Det giver derfor heller ingen mening at arbejde med fx frit valg, tvungne OPP-undersøgelser mv.

Staten må være katalysator for at få ændret opfattelsen af, at markedet er vejen til at finde ud af, om der leveres den bedste service til prisen. Det sætter krav til virksomhederne, der skal være indstillet på, at det handler om at søge den direkte kontakt med kommunerne og regionerne om udviklingen af velfærdsydelserne. De skal ikke forvente, at opgaverne fx bliver annonceret eller udbudt af sig selv. Derfor bliver de nødt til at udvikle deres produkter og ydelser på en måde, som det offentlige ikke kan matche i pris og kvalitet. Dermed får kommunerne og regionerne mulighed for at vise, at de selv har kompetencerne til at afgøre, hvorvidt de selv eller andre skal løfte deres arbejde.

Samtidig virker det som om, at konkurrenceudsættelse og OPS slet ikke

er velegnet som styreform for særligt mange dele af de kommunale og regionale driftsområder, hvilket kan være en forklaring på mange af de implementeringsproblematikker, man har set eksempler på. Fx på området for OPP er det ofte for komplekst for mange kommuner, og transaktionsomkostningerne synes ofte for høje.

Problemet kan nemlig være, at omkostningerne ved at gennemføre nye initiativer måske bliver større end de reelle gevinster, hvorfor det kan synes som en farbar vej at forlade idéen om, at konkurrenceudsættelse nødvendigvis fører til højere effektivitet og mere service for pengene.

Det vil alt andet lige styrke kommunerne og regionerne i arbejdet med at drive velfærden fremad. Staten skal frem for lovkrav afgrænse sig til at udstikke de overordnede retningslinjer og derudfra understøtte kommunerne og regionerne i at udvikle de enkelte serviceområder i offentligt regi. Dette vil indledningsvist indeholde et konfliktpotential, men på længere sigt er der potentiale for, at man får en mere optimal velfærdsmodel. Til gengæld kan nogle kommuner risikere at skulle hjemtage en række ydelser, som har været udliciteret i en årrække, og som kommunen derfor nogle steder ikke har den fornødne kompetence til at løfte mere.

Scenarium 2: Fortsæt de gode takter!

Udgangspunktet for scenarium nr. 2 er at fortsætte den hidtidige linje, der de senere år har været kendetegnet ved at staten har presset på med forskellig lovgivning og strammet tonen, for at kommunerne skal bruge markedet mere. Det har dog overvejende været de bløde mekanismer, der har båret udviklingen af konkurrenceudsættelse og OPS. Det er lykkedes at få skabt en konsensus omkring, at markedet er en god måde at få afgjort pris og kvalitet på, men der har stadig været behov for at modne opfattelserne i kommunerne og regionerne.

Det, der kunne gøre scenariet sandsynligt er, at den eksisterende form, med den løbende dialog mellem stat og kommuner, synes at være velegnet til danske, forhandlingsprægede model. De konkrete mål for udviklingen i samarbejdets omfang med private virksomheder indtager således stadig en central rolle. IKU'en opretholdes på den nuværende kvotient, og kan gradvist øges bl.a. via økonomaftalerne, når de

lovgivningsmæssige tiltag og arbejdet med forskellige understøttende initiativer begynder at vise deres effekt.

På denne måde kan opbygningen af de gode erfaringer bruges konstruktivt i andre kommuner og regioner. Der er derfor behov for at foretage en marginal ændring, således at viden om opgaveløsningen ikke går tabt. Det virker som om, at man skal fortsætte i samme tempo som man har set de senere år, således at den gradvise, fremadrettede udvikling vil ske sammen med en stadig gradvis tilpasning af love og regler.

Risikoen er, at der ikke rigtig sker noget i forhold til regeringens målsætning, måske højst den føromtalte modning. Konkurrenceudsættelsen har kun langsomt udviklet sig, fordi kommunerne og regionerne muligvis er bange for at miste styringen ved at udbyde områderne. Samtidig bliver barriererne og problemerne tilsyneladende løst meget langsomt med denne tilgang. Blandt andet har man identificeret en del lovgivning, som vist i kapitel 3, som indtil nu har været en barriere i sig selv, og som man ikke har fundet endelige løsninger på.

Staten sørger for at få konsolideret udviklingen, og skal løbende analysere de forskellige områder, hvor konkurrenceudsættelse har et særligt potentiale. De skal også i højere grad koordinere indsatsen. Kommunerne og regionerne skal stadig være aktive i samspillet med staten om at få identificeret disse områder, samt få kortlagt muligheder og ikke mindst barrierer. Derudover må virksomhederne i langt højere grad end tidligere være aktive i at bære ved til bålet, således at man på tværs af sektorer kan få øjnene op for nye, innovative serviceydelser. Det kræver blandt andet, at virksomheder tænker mere langsigtet, og fx indgår i samarbejder om at udvikle forskellige produkter og ydelser. Interaktionen i disse fælles fora stiller krav til parterne om at indgå i en konsensuspræget dialog.

Der er dog den risiko, at de private leverandører til sidst mister tålmodigheden, hvis tempoet fortsætter som hidtil. Arbejdsgiver- og brancheorganisationerne, der repræsenterer det private erhvervsliv, er vigtige samarbejdspartnere for regeringen, men der ligger et potentiale for konflikt, hvis ikke regeringen, kommunerne og regionerne viser velvilje til hurtigt at øge konkurrenceudsættelsen.

Scenarium 3: Intensivér arbejdet nu!

Udgangspunktet for scenarium nr. 3, at der er sket en klar intensivering i brugen af konkurrenceudsættelse og OPS.

Det, der kunne gøre scenariet sandsynligt er, at det netop udtrykker de allerede formulerede politiske intentioner, og at der er behov for handling fra centrale aktører. Der er således behov for at få intensiveret samarbejdet på tværs af sektorerne og få højnet IKU'en væsentligt i forhold til det, der opleves i dag, således at regeringens målsætninger om mere konkurrenceudsættelse kan opfyldes inden for en kortere årrække.

Udfordringen ligger i at få skruet et lovgrundlag sammen således, at kommunerne og regionerne har pligt til at udbyde langt flere områder end det er tilfældet i dag. Det kunne fx være områder inden for drift af visitation, hvor private aktører kan anvise fx et hjælpemiddel. Og i at få kommunerne og regionerne til at forstå, at selvom nogle af effekterne lader vente på sig, så er det at få konkurrenceudsat områderne direkte medvirkende til at få en bedre pris for opgaveløsningen. Samtidig skal det understreges, at de private aktører er blevet væsentligt bedre til at agere på det offentlige marked, end for bare få år tilbage.

Der er behov for, at staten er primus motor for at få lavet nogle retningslinjer, der understøtter regeringens ønsker, og som mærkbart ændrer ved IKU'en. Dette gøres ved at forpligte kommunerne og regionerne langt mere aktivt med lovkrav, og samtidig opbygge nogle incitamentsstrukturer, der gør, at det også kan betale sig for kommunerne at følge disse retningslinjer. Eksempelvis kunne man sørge for nogle lempeligere lånekrav, hvis kommunen eller regionen sørgede for at holde sig på en given IKU.

Det vil dog medføre, at kommunerne vil se anderledes ud end det er tilfældet i dag. En lang række områder, der kun forsøgsvist har været konkurrenceudsat, vil permanent være blevet afprøvet på markedet, og i de fleste tilfælde løftet af private. Det stiller krav til virksomhederne om at være godt rustet til at aflæse og forstå de præmisser, som det offentlige agerer på, og hvad det vil sige at være hovedleverandør af

borgernære serviceydelser. Det kræver blandt andet, at der skal investeres massivt i at udvikle forskellige velfærdsteknologier, og at der skal tænkes langsigtet. At private virksomheder overtager leveringen af sådanne ydelser medfører på den anden side en åbenlys risiko for, at den viden, der er opbygget gennem årtier, vil forsvinde.

Det kræver en koordineret indsats fra statslig side at gennemføre ambitionen om at intensivere brugen af konkurrenceudsættelse. Ved at skabe mere konkurrenceudsættelse, men også større incitament via lovgivning, stiller staten sig automatisk i en stærkere position, end tilfældet er i dag. I stedet for at have en række tværministerielle udvalg som man kender det i dag, kunne man oprette en styrelse eller et ministerium, der fik kompetencerne til at gennemføre ambitionerne. Der synes dog at være en stor risiko for konflikt mellem staten og regionerne og kommunerne i forhold til risikoen for udhuling af selvstyret.

Afslutningsvis stiller det spørgsmålstejn ved, hvad det er man vil have kommunerne og regionerne til at styre. Kommunerne, og til dels regionerne, vil ikke blot se anderledes ud, de vil sandsynligvis også have en anden funktion end man kender det i dag. I takt med, at kommunerne ikke skal varetage den egentlige opgaveløsning, vil de indtræde i en mere administrativ rolle, der i stedet har tilsynet med opgaven.

Tænk tankens medlemmer

Christian Bertelsen
personale- og udviklingschef,
Esbjerg Kommune (formand)

Jens Otto Kromann
økonomichef, Svendborg Kommune

Ole Qvist Pedersen
divisionsdirektør, Falck

Per K. Mathiasen
kommunaldirektør, Skive Kommune

Anders Heede
adm. direktør, BDO ScanRevision

Svend G. Laursen
underdirektør, Alm. Brand Bank

Peter Kløvborg
statsaut. revisor, partner,
BDO ScanRevision

Jørgen Rye
økonomichef, Billund Kommune

Marie Voldby
kontorchef, Erhvervs- og Byggestyrelsen

Torben Brøgger
advokat, partner, Holst Advokater

Ole Nørmølle Andersen
områdedirektør, KMD

Hanne Berg
salgs- og produktudviklingschef,
KommuneForsikring

Torben Kjærgaard
direktør for Velfærd & Service, KL

Claus Ekstrøm
salgschef, NCC Construction Denmark

Morten Koch
økonomidirektør, Region Sjælland

Karsten Naundrup Olesen
lektor, ph.d., Syddansk Universitet

Alfred Holm-Petersen
kommunaldirektør, Sønderborg
Kommune

Bjarke Hammer Eriksen
analyse- og projektchef,
Vejle Kommune

Lars Trier
salgschef, Zealand Care

Anders Stribolt
specialkonsulent, Økonomi- og
Erhvervsministeriet

Nikolaj Dickmeiss
konsulent, BDO Kommunernes Revision

Revisions- og rådgivningsvirksomhederne BDO ScanRevision og BDO Kommunernes Revision har kontorer i 29 byer i Danmark. Vi beskæftiger godt 1.000 medarbejdere, hvoraf over 110 er statsautoriserede revisorer.

Vi er markedsledende inden for revision og rådgivning af mindre og mellemstore virksomheder samt på det offentlige marked.

Vi er en del af det verdensomspændende netværk BDO international, bestående af revisionsfirmaer betegnet BDO medlemsfirmaer. Netværket udgøres af mere end 1.095 kontorer i 110 lande med over 44.000 medarbejdere. De enkelte medlemsfirmaer er juridisk uafhængige enheder. Netværket koordineres af BDO Global Coordination B.V., der er registreret i Eindhoven, Holland (registreringsnummer 33205251) og med kontor på Boulevard de la Woluwe 60, 1200 Bruxelles, Belgien.