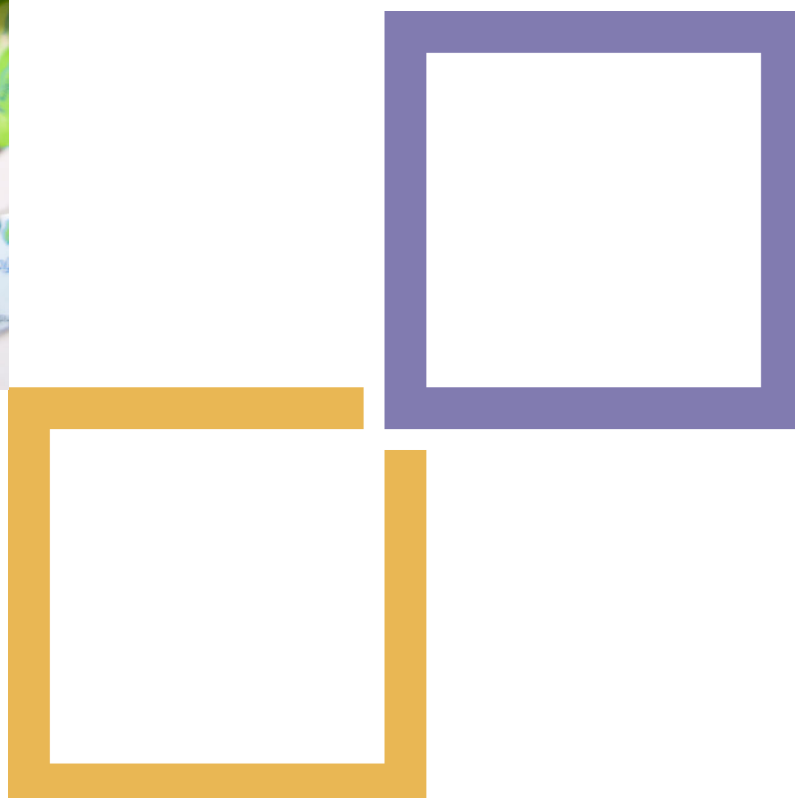
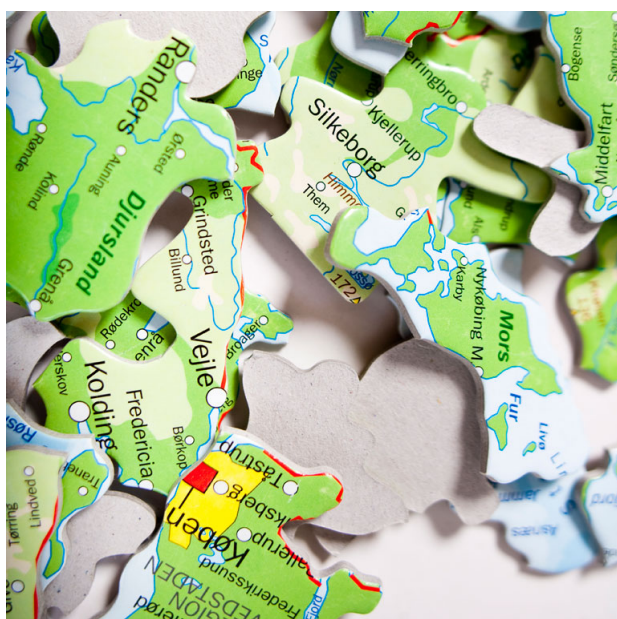


Ulf Hjelmar, Eigil Boll Hansen og Ole Helby Petersen

Oversigt over forskning og analyser i relation til konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner efter kommunalreformen



Publikationen *Øversigt over forskning og analyser i relation til konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner efter kommunalreformen* kan downloades fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7509-477-6

5237

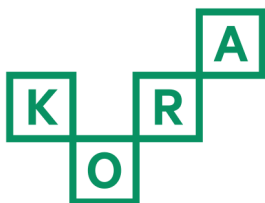
December 2012

KORA

Det Nationale Institut for

Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling, bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K

E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Ulf Hjelmar, Eigil Boll Hansen og Ole Helby Petersen

Oversigt over forskning og analyser i relation til konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner efter kommunalreformen

KORA, Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning
2012

Forord

Dette notat indgår i et samlet projekt, der har til formål at undersøge udviklingen i samarbejdsfladen mellem kommuner/regioner og private leverandører efter kommunalreformen.

Det samlede projekt indeholder to delanalyser:

- En kvantitativ analyse af udviklingen i brugen af private leverandører/konkurrenceudsættelse
- Et oversigtsnotat over hidtidig forskning og analyser i relation til kommuners og regioners organisering af arbejdet med konkurrenceudsættelse.

Indeværende notat afrapporterer den anden af disse delanalyser. Analyser og notat er udarbejdet af seniorforsker, cand.scient.pol., ph.d. Ole Helby Petersen, docent, cand.oecon. Eigil Boll Hansen og programleder, mag.art., ph.d. Ulf Hjelmar. Indeværende delprojekt har fokus på konkurrenceudsættelse af såvel varer som tjenesteydelser, mens det første delprojekt mere snævert har fokus på konkurrenceudsættelse af tjenesteydelser.

Projektet er rekvireret af Økonomi- og Indenrigsministeriet, og analyseresultaterne vil sammen med data, analyser og notater fra andre kilder indgå i input til den evaluering af kommunalreformen, som varetages af regeringens udvalg om evaluering af kommunalreformen (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2012a).

Ulf Hjelmar, Eigil Boll Hansen og Ole Helby Petersen
December 2012

Indhold

Sammenfatning	7
1 Indledning	10
1.1 Formål og baggrund	10
1.2 Anvendt metode	11
2 Organiseringen på indkøbsområdet efter kommunalreformen	13
2.1 Organisering af indkøb.....	13
2.2 Rammeaftaler	17
2.3 Muligheder for effektivisering.....	18
3 Organiseringen af udbudsarbejdet efter kommunalreformen	20
3.1 Muligheder og barrierer for konkurrenceudsættelse	20
3.2 Funktionsudbud	22
4 Udvikling og tendenser på det private leverandørmarked	26
4.1 Frit valg på velfærdsområderne	26
4.2 Udbudsdriven konkurrence i kommunerne.....	27
4.3 Udbudsdriven konkurrence i regionerne	28
5 Oversigt over udviklingen i anvendelsen af offentlige-private partnerskaber (OPP)	32
5.1 Antal og organisering af OPP-projekter.....	32
5.2 Sektorfordeling og offentlige myndigheder	33
Litteratur	35

Sammenfatning

Formålet med dette delprojekt har været at skabe et samlet overblik over den eksisterende viden om kommuners og regioners arbejde med konkurrenceudsættelse efter kommunalreformen. Der har været fokus på organisering af indkøbsområdet og konkurrenceudsættelse af kommunale opgaver i form af udbud. Der har endvidere været fokuseret på udviklingstendenser på det private leverandørmarked og på øvrige forhold af betydning for konkurrenceudsættelse, herunder udviklingen i offentlige-private partnerskaber (OPP).

Organisering af indkøb

Organiseringen af kommunernes indkøb efter kommunalreformen er karakteriseret ved, at stort set alle kommuner er medlem af et indkøbsfællesskab for varekøb. I 2012 er kun 10 kommuner ikke medlem af et indkøbsfællesskab. Indkøbsfællesskaberne er dog forskelligt struktureret, og flere var i 2009 løst strukturerede indkøbsnetværk, hvor kommunerne ikke på forhånd har forpligtet sig væsentligt rent ressourcemæssigt, og hvor der ikke er fælles ressourcer, en fælles udbuds- eller indkøbsstrategi eller en egentlig udbudsplan. I den gennemgående undersøgelse påpeges det, at en større ledelsesmæssig opbakning og opmærksomhed samt en fastere struktur kan bidrage til en yderligere effektivisering af varekøb. Kommunernes indkøbsorganisation synes dog generelt set at være blevet styrket efter kommunalreformen.

Rammeaftaler for vareindkøb synes at have fundet stigende anvendelse de senere år. Der er dog blandt brugere af rammeaftaler ikke enighed om, at rammeaftaler er en fordel sammenlignet med andre instrumenter. Der peges på, at en øget brug af købsforpligtelse, bedre udnyttelse af eksisterende rammeaftaler og standardisering kan bidrage til lavere priser. Det anføres dog, at dette kan føre til udfordringer med hensyn til udviklingen af kvaliteten af varerne.

Organisering af udbud

Der har de senere år været en stigende anvendelse af udbud i forbindelse med indkøbsfællesskaber i kommunerne. Der er ikke dokumentation for en tilsvarende tendens med hensyn til tjenesteydelser. Det betyder ikke, at det ikke kan være tilfældet, men det er ikke beskrevet i litteraturen på området. Der er rapporteret forskellige typer af gennemgående barrierer for konkurrenceudsættelse. Offentlige indkøbere peger i en nylig undersøgelse på lovgivningsmæssige forhold, som den største barriere for udbud. Andre barrierer er organisatoriske og holdningsmæssige forhold, fx en holdning blandt ledere eller kommunalpolitikere om, at opgaven skal udføres af kommunen selv. Andre undersøgelser peger på, at det også er en barriere for brug af udbud, at kommunerne ikke altid foretager vurderinger af, om opgaver er udbudsegnete. Tilstedeværelsen af en særlig ekspertise på et felt og skalafordele kan trække i retning af kommunal produktion frem for udlicitering. Der er dog også undersøgelser, der peger på, at de større kommuner, som blev dannet i forbindelse med kommunalreformen, har

ført til en øget udlicitering gennem udbud, bl.a. som følge af en øget professionalisering på området.

Brugen af funktionsudbud er ikke væsentligt øget i kommunerne og regionerne efter kommunalreformen. Der har således kun været gennemført relativt få rene funktionsudbud de senere år. Kommuner og regioner har dog efter kommunalreformen i stigende grad anvendt elementer af funktionsudbud (funktionskrav) – en nylig undersøgelse viser således, at funktionskrav bliver anvendt i hvert fjerde udbud. De største udfordringer for såvel de offentlige bestillere som de private leverandører ved at anvende funktionskrav er angiveligt, dels at de endnu har begrænset kendskab og erfaring med funktionskrav, dels at der stadig er et behov for at tilpasse bestillerorganisationen til funktionsudbud og -kontrakter. De offentlige bestillere har bl.a. begrænset viden om kravspecifikation og opfølgning på funktionskrav.

Tendenser på det private leverandørmarked

På området for frit valg på velfærdsområdet har markedet generelt været svagt stigende siden 2007. Dette kan dog ikke kobles direkte til kommunalreformen, men der er dog eksisterende undersøgelser, der peger på, at de større markeder i sammenlægningskommunerne kan have bidraget til udviklingen af et privat leverandørmarked.

Den udbudsdrivne konkurrence i kommunerne har også været svagt stigende siden 2007. Dette kan også hænge sammen med udviklingen af større markeder i forbindelse med kommunesammenlægningerne i 2007, men der er dog ikke egentlige før-efter-studier på området, som mere sikkert har kunnet bekræfte denne tendens.

Undersøgelsen peger på, at der i perioden fra 2007 og frem i stigende grad er anvendt funktionskrav i kommunale udbud, og at dette synes at have bidraget til udviklingen af et privat leverandørmarked. Dette kan dog ikke på baggrund af de eksisterende studier på området direkte kobles til kommunalreformen. Dog er der på beskæftigelsesområdet tegn på, at omlægningen på området i 2007 kan have haft en betydning for anvendelsen af funktionskrav og udviklingen på det private leverandørmarked.

På det regionale område har det private leverandørmarked siden 2007 generelt været svagt stigende i kroner og ører, samtidig med at der har været stigende volumen i den private sygehusproduktion. Udviklingen skyldes ikke primært kommunalreformen, men derimod en række andre aftaler på området, herunder Lov om udvidet frit sygehusvalg samt aftaler om private sundhedsforsikringer og takstfastsættelse på privathospitalerne. Der er dog tegn på, at regionerne har været med til at skabe et mere stabilt marked og har benyttet sig af udbud i stigende grad (særlig i 2008-9, da det frie sygehusvalg blev suspenderet), og det kan have en sammenhæng med den forøgede størrelse og kapacitet i regionerne sammenlignet med de tidligere amter.

Udvikling i anvendelse af OPP

Offentlige-private partnerskaber (OPP) er en aftaleform, som karakteriseres ved en samlet aftale mellem en offentlig og en eller flere private virksomheder om projektering, design, anlæg, drift, vedligeholdelse og finansiering af et bygge- eller anlægsprojekt. OPP-modellen betegnes ofte i litteraturen som en videreudviklet form for udlicitering, som dels sammentæn-

ker alle anlægsprojektets elementer i en samlet aftale, og som dels løber over en længere tidsperiode på typisk 20-30 år, hvilket i teorien kan give et fokus på totaløkonomi og langsigtet driftsoptimering. Gennemgangen af udviklingen i anvendelsen af OPP viser, at der siden 2007 har været en gradvis stigning i anvendelsen af OPP i Danmark, og at der i dag har været gennemført i alt 18 OPP-projekter. Seks projekter er gennemført i kommunerne, et projekt er gennemført i regionerne, og ti projekter er gennemført på statsligt niveau. Gennemgangen finder også, at der ikke findes forskning og analyser, der indikerer, at udvikling i anvendelsen af OPP kan kobles sammen med kommunalreformen.

1 Indledning

1.1 Formål og baggrund

Formålet med dette delprojekt er at skabe et samlet overblik over den eksisterende viden om kommuners og regioners arbejde med konkurrenceudsættelse efter kommunalreformen. Metoden vil være en gennemgang af eksisterende studier og undersøgelser på området, med særligt fokus på fire forhold vedrørende kommuners og regioners organisering af og arbejde med konkurrenceudsættelse:

1. Viden om organisering på indkøbsområdet (er der fx sket en professionalisering af indkøbsfunktionen gennem fx oprettelse af centrale enheder?)
2. Organisering af udbudsarbejdet (fx specialisering eller opbygget ekspertise i fagforvaltninger og/eller centrale udbudsenheder)
3. Udviklinger og tendenser på det private leverandørmarked (fx på fritvalgsområdet og i forhold til udbud af opgaver på velfærdsområderne)
4. Øvrige forhold, der kan belyse udviklingen i arbejdet med konkurrenceudsættelse og offentlig-privat samarbejde (fx brugen af OPP).

På det kommunale område er der kun gennemført få undersøgelser af konkurrenceudsættelsens organisering (Christensen 2009a; Christensen 2009b). Gennemførelsen af kommunalreformen i 2007 førte endvidere til en række administrative omstruktureringer i kommunerne, som har gjort det metodisk vanskeligt at analysere udliciteringsbeslutninger isoleret set i de første par år efter kommunalreformen (Bhatti, Olsen & Pedersen 2009).

På det regionale område er forskning og analyser omkring konkurrenceudsættelsens organisering efter kommunalreformen også begrænset.

Der er derfor en begrænset viden om ændringer i kommunernes og regionernes arbejde med konkurrenceudsættelse, som med sikkerhed kan tilskrives kommunalreformen. Det skyldes, at der foreligger meget få før-efter-analyser af kommunernes arbejde med konkurrenceudsættelse.

Notatet giver derfor primært et overblik over udviklingstendenser i kommunernes og regionernes arbejde med konkurrenceudsættelse *efter* kommunalreformen, mens det eksisterende materiale ikke (eller kun i mindre omfang) gør det muligt at opgøre en egentlig kommunalreformeffekt. Fx kan der laves en opgørelse over udviklingen i anvendelsen af OPP i kommunerne fordelt på sektorer og OPP-modeller, hvorimod der ikke foreligger undersøgelser, som belyser, om denne udvikling skyldes kommunalreformen eller er forårsaget af andre udviklinger (fx øget låneadgang, generel udvikling på markedet, finansiell krise mv.).

Et formål med kommunalreformen var bl.a. at opnå stordriftsfordele og større faglig bæredygtighed gennem større administrative enheder. I forskningslitteraturen på området er der bl.a. blevet set på sammenhængen mellem kommunestørrelse og udliciteringsgrad. Resultaterne går umiddelbart i to retninger.

På den ene side er det blevet vist, at små kommuner udliciterer mere, da de derigennem kan overføre serviceproduktionen til virksomheder, der bedre kan opnå stordriftsfordele i kraft af virksomhedernes størrelse (Nelson 1997: 83; Christoffersen & Paldam 2003: 90).

På den anden side er det også blevet påvist, at større kommuner udliciterer mere, bl.a. fordi store kommuner kan samle serviceopgaver til større udbud, hvilket gør fordelene ved udlicitering større (Ni & Bretschneider 2007: 534; Hansen, Mols & Villadsen 2008: 37). Dette understøttes af forskning, som viser, at store kommuner typisk har mere permanente udbudsenheder og flere udbudsfaglige kompetencer end mindre kommuner, og dette forhold i sig selv er en medvirkende årsag til kommunernes anvendelse af udlicitering (Bhatti m.fl. 2009; Christensen 2009b).

Det blev på forhånd vurderet, at der foreligger meget få egentlige før-efter-analyser af kommunernes arbejde med konkurrenceudsættelse. Det har også vist sig at være tilfældet, og delprojektet bidrager derfor primært med en status over, hvilken viden der eksisterer om kommunernes og regionernes arbejde med konkurrenceudsættelse *efter* kommunalreformen.

1.2 Anvendt metode

I denne litteraturoversigt er inddraget de mest relevante danske studier, som er udgivet på området fra 2007 og frem. Der indgår videnskabelig litteratur på området såvel som rapporter, notater mv., som ikke er videnskabeligt publiceret, men hvor der enten er foretaget en selvstændig indsamling og analyse af empiri på området, og/eller der er foretaget en større analyse med udgangspunkt i eksisterende data, således at der er tale om et egentligt, selvstændigt studie. Metoden, som anvendes i dette delprojekt, er tidligere anvendt af AKF i forbindelse med udarbejdelse af systematiske forskningsoversigter over viden og erfaringer med konkurrenceudsættelse (se fx Petersen m.fl. 2011; Petersen & Hjelmar, 2012).

Følgende databaser er blevet anvendt ved screeningen af relevante studier:

- *DANBib*: Fælles bibliografisk database over den danske nationalbibliografi (publikationer udgivet i Danmark) og alle danske forsknings- og folkebibliotekers bestand.
- *Den Danske Forskningsdatabase*: Bibliografisk database indeholdende referencer til videnskabelige artikler, ph.d.-afhandlinger, konferencepapirer og andre publikationer fra forskere på danske universiteter og forskningsinstitutioner.

I databaserne er følgende søgeord blevet anvendt i forhold til tema 1 og 2: udbud, indkøb, udlicitering, frit valg, outsourcing eller offentlig-privat og kommune, kommunal, region, regional. I forhold til tema 3 er anvendt følgende søgeord: udbud, indkøb, udlicitering, frit valg, outsourcing eller offentlig-privat og leverandør eller marked. Litteratur fra disse to søgninger er anvendt til besvarelse af tema 4, så der er ikke lavet en specifik litteratursøgning for at besvare tema 4.

For at sikre, at søgningen er fuldstændig og dækker al relevant litteratur, er der også blevet søgt litteratur i publikationslister hos de mest centrale forskere på området i Danmark.

Derudover er der lavet søgninger på kommunale og regionale hjemmesider, og der er gennemført en række telefoniske samtaler og mailkorrespondancer med de ansvarlige på indkøbs- og udbudsområdet i kommuner og regioner for at sikre, at relevante rapporter og noter indgår i litteraturoversigten. På den baggrund blev de 22 mest relevante danske studier, som er udgivet på området fra 2007 og frem, udvalgt.

Følgende studier indgår i litteraturoversigten:

Tabel 1.1 Inkluderede studier*

Tema	Inkluderede undersøgelser
Organisering på indkøbsområdet	Assens Kommune (2011): <i>Evaluering af Assens Kommunes deltagelse i Fællesindkøb Fyn (FIF)</i> . Assens.
	Finansministeriet og Kommunernes Landsforening (2011): <i>Analyse af det kommunale indkøb. Endelig rapport</i> . København.
	Hansen, M.B. (2010): <i>Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Et kortfattet signalement</i> . Syddansk Universitet.
	Kommunernes Landsforening (2009): <i>Udviklingsmuligheder for de kommunale indkøbsfællesskaber</i> . København.
	Kommunernes Landsforening (2010): <i>Udvikling af indkøbsorganisationen – eksempler fra tre kommuner</i> . København.
	Kommunernes Landsforening (2012): <i>Effektive indkøb på dagsordenen</i> . København.
	Tønder Kommune (2011): <i>Budgetanalyse indkøb</i> . Tønder Kommune.
	Udbudsrådet (2011): <i>Analyse af bedste praksis for brug af rammeaftaler</i> . København.
	Region Syddanmark (2011): <i>Tilfredshedsundersøgelse – brugergrupperepræsentanter og leverandører</i> . Vejle.
Organisering af udbudsarbejdet	Andersen, K.L., J. Iskov, L. Fristrup & T.B. Randrup (2012): HOD og HelPark – fælles bidrag til bedring, <i>Trafik og Veje</i> , maj 2012.
	Hansen, J.R., Mols, N.P. & Villadsen, A.R. (2008): En empirisk analyse af danske kommuners make-or-buy beslutninger, <i>Ledelse & Erhvervsøkonomi</i> (4): 31-44.
	Hansen, J.R., Mols, N.P. & Villadsen, A.R. (2011): Internal or External Production and Satisfaction with the Chosen Sourcing in Danish Municipalities: Different Theoretical Explanations, <i>Local Government Studies</i> 37(6): 621-646.
	Hansen, M.B. (2010): <i>Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Et kortfattet signalement</i> . Syddansk Universitet.
	Konkurrencestyrelsen (2008): <i>Klar til konkurrence i kommunerne</i> . København.
	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2011): <i>Konkurrence- og forbrugerredøgørelsen 2011</i> . København.
	Københavns Kommune (2010): <i>Evaluering af helhedsorienteret driftsstrategi</i> . København.
	Udbudsrådet (2010a): <i>Analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor</i> . København.
	Udbudsrådet (2010b): <i>Analyse af funktionsudbud</i> . København.
Udvikling på det private leverandørmarked	Christoffersen, H. & K.B. Larsen (2009): <i>Omkostningsniveauet i offentlig og privat produktion af sygehusydelse: fakta og fremtidsperspektiver</i> . CEPOS.
	Dansk Sundhedsinstitut (2009): <i>Privat/offentligt samspil i sundhedsvæsenet</i> . København.
	Dansk Sundhedsinstitut (2011): <i>Private leverandører i kommuner og regioner. Med fokus på regionernes brug af private sygehuse</i> . København.
	Herbild, L. (2011): Private leverandører i regionerne. Med fokus på regionernes brug af private sygehuse. <i>FOKUS</i> , nr. 43, juni 2011.
	KREVI (2011): <i>Frit valg i ældreplejen</i> . Aarhus.
	Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2011): <i>Konkurrence- og forbrugerredøgørelsen 2011</i> . København.
	Udbudsrådet (2010a): <i>Analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor</i> . København.
	Region Syddanmark (2011): <i>Tilfredshedsundersøgelse – brugergrupperepræsentanter og leverandører</i> . Vejle.

* Et studie kan indgå i flere temaer, og derfor summerer de listede studier ikke op til 22 studier.

2 Organiseringen på indkøbsområdet efter kommunalreformen

I dette kapitel er der fokus på organiseringen af indkøb, hvilket omfatter indkøb af både tjenesteydelser og vareindkøb. Litteraturen på området beskæftiger sig imidlertid hovedsageligt med vareindkøb, og gennemgangen i dette kapitel vil derfor stort set alene omfatte varekøb. I kapitlet beskrives først kommunernes organisering af vareindkøb, og i et afsnit beskrives brug af rammeaftaler ved varekøb. Det sidste afsnit beskæftiger sig med mulige måder til (yderligere) effektivisering af kommunernes varekøb.

Der er kun i meget begrænset omfang fundet litteratur, som specifikt beskæftiger sig med regionernes organisering af varekøb.

2.1 Organisering af indkøb

Udviklingen på især vareindkøbsområdet er karakteriseret ved, at kommunerne ved at samle indkøbet i fælles aftaler søger at opnå bedre priser og minimere transaktionsomkostningerne i den enkelte kommune. Den stadig større udbredelse og anvendelse af kommunale indkøbsfællesskaber er et eksempel på denne udvikling. Et andet eksempel er anvendelsen af fælles rammeaftaler gennem SKI eller Statens Indkøb. (KL 2012: 5).

En undersøgelse i 2009 (Kommunernes Landsforening 2009) afdækker ni indkøbsfællesskaber, som tilsammen dækker 78 kommuner. Der var fire relativt små indkøbsfællesskaber målt i antal medlemmer, nemlig ét fællesskab med fire medlemmer og tre fællesskaber med fem medlemmer. Der var desuden to relativt omfattende indkøbsfællesskaber med henholdsvis 17 og 14 medlemmer. Endelig var der tre indkøbsfællesskaber i en mellemgruppe, heraf ét med syv og to med 11 medlemmer (Kommunernes Landsforening 2009: 12). Der er siden kommet et par yderligere fællesskaber til, så der i 2012 er 11 kommunale indkøbsfællesskaber. Kun 10 kommuner er i 2012 ikke medlem af et indkøbsfællesskab (<http://www.ika.dk/netvaerk/kommunale-indkoebsfaellesskaber/>).

Rapporten (Kommunernes Landsforening 2009) beskriver fire forskellige måder at organisere et indkøbsfællesskab. Beskrivelsen tager afsæt i to dimensioner: ledelsesmæssig opbakning og graden af fast struktur (Kommunernes Landsforening 2009: 8).

Figur 1.1 Model for organisering af indkøbsfællesskaber



Forankring af opgaven hos fælles udfører. Der er tale om et indkøbsfællesskab, hvor der er etableret én organisatorisk enhed, der forestår alle indkøb, svarende til et kommunalt indkøbskontor. Den fælles udfører er organisatorisk forankret i én af de deltagende kommuner. Der kan være udbud, hvor ikke alle deltager.

Løst struktureret indkøbsnetværk. Der er tale om et indkøbsfællesskab, hvor der i de deltagende kommuner er en lav grad af ledelsesmæssig opmærksomhed på indkøbsområdet og på kommunens deltagelse i indkøbsfællesskabet. Deltagelsen og aktivitetsniveauet i regi af fællesskabet er derfor først og fremmest et spørgsmål om, hvad den enkelte medarbejder/repræsentant for kommunen vurderer det hensigtsmæssigt og praktisk muligt at byde ind med. Tilsvarende er der tale om en løs organisering, dvs., at kommunerne ikke på forhånd har forpligtet sig væsentligt rent ressourcemæssigt. Indkøbsfællesskabet har ikke fælles ressourcer, en fælles udbuds- eller indkøbsstrategi eller en egentlig udbudsplan.

Fælles indkøbsorganisation. Der er tale om et indkøbsfællesskab, hvor der er etableret én organisatorisk enhed, som forestår alle indkøb, svarende til et kommunalt indkøbskontor.

Løst struktureret fællesskab. Der er tale om et indkøbsfællesskab, hvor der i alle (eller hovedparten) af de deltagende kommuner er betydelig ledelsesmæssig fokus på indkøbsområdet og på betydningen af at udnytte mulighederne for fælleskommunale indkøb (herunder evt. også nationale indkøb). Dette giver sig udtryk i formulering af konkrete forventninger til omfanget af fælleskommunale indkøb samt effekterne heraf, som man fra ledelsehold følger op på. Kommunerne har dog kun i begrænset omfang forpligtet sig ressourcemæssigt.

Fem af de ni indkøbsfællesskaber betegnes som løst strukturerede indkøbsnetværk, to betegnes som løst strukturerede fællesskaber, et fællesskab har forankret opgaven hos en fælles udfører, og et fællesskab betegnes som en fælles indkøbsorganisation (Fællesindkøb Fyn) (Kommunernes Landsforening 2010: 8).

Fællesindkøb Fyn (FIF) er et indkøbsfællesskab med en relativ fast struktur, og Assens Kommune, som er medlem af dette indkøbsfællesskab, har evalueret deres medlemskab (Assens Kommune 2011). I kommunens evaluering, som bl.a. bygger på vurderinger fra kommunens indkøbere og fagchefer viser, at der fortsat er en række udfordringer og problemstillinger for Assens Kommune ved at indgå i den fælles indkøbsorganisation FIF, herunder ikke mindst i forhold til den juridiske og udbudsretslige rådgivning. Omvendt ser kommunen dog klare tegn på en gradvis styrkelse og professionalisering af indkøbsorganisationen generelt, hvilket ifølge kommunen er i overensstemmelse med en opnormering, der blev vedtaget af samarbejdskommunerne i 2010.

I Assens Kommunes evaluering peges der på flere fordele ved at købe ind sammen med andre. For det første er volumen et væsentligt kriterium for, hvilken pris der kan opnås. For det andet er det ofte en væsentlig administrativ lettelse for en kommune, når man ikke skal gennemføre alle udbud alene, men her vurderes forventningerne endnu ikke at være indfriet. For det tredje puljer kommunerne (i en indkøbsorganisation) deres ressourcer med mulighed for at opbygge en større faglighed. Kommunen vurderer imidlertid, at samarbejdet ikke har været helt tilfredsstillende på det juridiske område. Kommunen har gennem det seneste år oplevet, at der ikke i alle sammenhænge har været den fornødne juridiske viden til stede i FIF (bl.a. i forhold til FIF's egne indkøb af rådgiverydelser). Hertil kommer manglende tydelighed i aftalekataloget på, hvilke aftaler der har været i udbud, og hvilke aftaler der er indkøbsaftaler uden udbud.

Rapporten fra Kommunernes Landsforening (2009) giver også en karakteristik af kommuner, som ikke deltager i et indkøbsfællesskab, og beskriver tre arketyper:

- *De indkøbsstærke*: Kommuner inden for denne arketype har gennem en længere periode arbejdet aktivt med at udvikle og optimere deres centrale indkøbsorganisation, og har generelt oparbejdet stor erfaring med indkøb og udbud. I den forbindelse har kommunerne haft fokus på at inddrage og opbygge de nødvendige kompetencer, som gør det muligt at løfte opgaven på et hensigtsmæssigt fagligt niveau. Enkelte kommuner inden for arketyper har inddraget eksterne konsulenter i forbindelse med en række udbud med henblik på at optimere indkøbsprocessen i kommunen.
- *De selvkørende indkøbere*: Kommuner inden for denne arketype har som udgangspunkt ikke en stærk, central indkøbsorganisation. Der er ofte relativt få ressourcer afsat til opgaven. Kommunerne bruger i høj grad SKI's aftaler på de områder, hvor det er muligt, eller indkøber decentralt. Kommunerne har ofte en decentral indkøbsorganisation med en decentral beslutningsproces, som ikke er i samklang med ideerne i at indgå i et indkøbsfællesskab.
- *De små indkøbere*: Kommuner inden for denne arketype har som udgangspunkt en central indkøbsorganisation med meget begrænsede ressourcer og kompetencer inden for indkøb og udbud. Indkøb foretages i høj grad decentralt af kommunens institutioner. "De små indkøbere" er typisk mindre kommuner med et be-

grænset indkøbsvolumen. Kommunernes begrundelse for ikke at indgå i et indkøbsfællesskab er bl.a., at de i vidt omfang har interesse i at sikre eksistensen af de lokale leverandører (Kommunernes Landsforening 2010: 20).

Der foreligger ikke dokumentation for, at indkøbsfællesskaberne siden 2009 har udviklet sig i retning af en fastere struktur, men antal kommuner, som er medlem af et indkøbsfællesskab er altså steget, og kun ganske få kommuner er som nævnt ikke medlem af et indkøbsfællesskab.

Som en del af en spørgeskemaundersøgelse undersøgte Konkurrencestyrelsen i 2007 organiseringen af kommunernes indkøbs-/udbudsvirksomhed (Konkurrencestyrelsen 2008). I mere end halvdelen af kommunerne er der en indkøbsafdeling/et udbudskontor, der tager sig af samtlige udbud i kommunen. Undersøgelsen afdækkede følgende typer af organisering (Konkurrencestyrelsen 2008: 83):

En indkøbsafdeling/et udbudskontor i centralforvaltningen/økonomiforvaltningen tager sig af samtlige udbud af kommunens opgaver	47%
En indkøbsafdeling/et udbudskontor i en anden forvaltning end økonomiforvaltningen tager sig af samtlige udbud af kommunens opgaver	8%
Hver forvaltning har sin egen indkøbsafdeling/udbudskontor	2%
Indkøbsafdeling i hver forvaltning, men en af indkøbsafdelingerne kan foretage udbud og indgå aftaler på andre forvaltningers områder	6%
Der er ikke en indkøbsafdeling/udbudskontor som sådan i kommunen. Indkøb/udbud foretages decentralt, dvs. i de enkelte afdelinger, institutioner mv.	10%
Anden organisationsform	27%

Rapporten beskriver ikke, hvad der ligger i ”anden organisationsform”, men det fremgår, at det kun var få kommuner, der havde en decentral indkøbsstruktur. Der foreligger ikke kilder til at belyse udviklingen siden 2007.

Der er imidlertid rapporteret eksempler på kommuner, som siden 2007 har styrket deres indkøbsorganisation (Kommunernes Landsforening 2010), og som har opnået en økonomisk gevinst herved. I rapporten indgår to eksempler på kommuner, som ikke indgår i et indkøbsfællesskab (Vesthimmerland Kommune og Ringkøbing-Skjern Kommune), og et eksempel på en kommune (Odense Kommune), som deltager i et indkøbsfællesskab.

Vesthimmerland Kommune har i 2007-2010 gennemført en indkomstoptimering i to faser, hvor fase 1 inkluderede en optimering af 30 varegrupper, mens der i fase 2 var planlagt optimering af yderligere fem varegrupper. Den interne bemanding med 1½ fuldtidsmedarbejdere blev i fase 1 assisteret af to eksterne konsulenter samt af KMD til udrulning af KMD WebIndkøb. Kommunen har bl.a. indgået partnerskabsaftale med SKI og har i samarbejde med SKI udarbejdet en mere langsigtet indkøbsstrategi.

Ringkøbing-Skjern Kommune igangsatte i maj 2007 et indkøbssimplementeringsprojekt, hvor der var fokus på a) udbud på flest mulige områder, b) indgåelse af obligatoriske indkøbsaftaler (skal-aftaler), c) centralt styrede indkøbsaftaler, d) medinddragelse af medarbejdere og decentrale indkøbere, og e) decentrale indkøb ved anvendelse af indkøbsaftalerne. Den interne organisering af Team Indkøb bestod af to fuldtidsmedarbejdere, som i en første

fase blev assisteret af to eksterne konsulenter samt assistance fra KMD til at udrulle e-handelssystemet KMD WebIndkøb.

Odense Kommune har investeret massivt i et Kontor for Indkøb og Udbud. Afdelingen arbejder med Lean og kvalitetsstyring for at effektivisere processerne i afdelingen, herunder udbygge udbudskapaciteten. Forvaltningerne pålægges desuden bl.a. at sikre, at bestillingsproceduren så vidt muligt flyttes fra telefon, fax og e-mail til kommunens e-handelssystem. Kommunen arbejder endvidere løbende med at indgå forskellige alliancer omkring opgaver på indkøbsområdet, herunder fx 12-by samarbejdet (senere Komudbud) og SKI.

Fælles for eksemplerne er, at kompetence og/eller kapacitet i indkøbsafdelingerne er styrket samt en øget anvendelse af et elektronisk indkøbssystem.

Der er som nævnt ikke fundet rapporter, der beskriver eller analyserer regionernes organisering af vareindkøb, men som et eksempel kan nævnes, at Region Hovedstaden fra starten etablerede én samlet central indkøbsafdeling til at varetage alle udbud og kontraktindgåelser. Det eneste den centrale indkøbsafdeling ikke har ansvaret for er indkøb af medicin, som sker i AMGROS I/S (ejet af de 5 regioner), samt bygge- og anlægsopgaver, som sker lokalt i hospitalernes byggeafdelinger (personlig kommunikation med indkøbsschef Kirsten Jensen).

2.2 Rammeaftaler

Som et middel til at lette indkøbsprocesserne og at reducere transaktionsomkostninger for en offentlig myndighed i forbindelse med udbud anvendes rammeaftaler. Det sker, fordi rammeaftalen medfører, at myndigheden kun én gang skal gennemføre et udbud. En rammeaftale er en aftale indgået mellem en eller flere ordregivende myndigheder og en eller flere økonomiske aktører (leverandører). En rammeaftale har til formål at fastsætte vilkårene for de kontrakter, der skal indgås på baggrund af rammeaftalen i løbet af en given periode, især med hensyn til pris og den mængde af varer eller tjenesteydelser, der skal indkøbes. Rammeaftaler er således karakteriseret ved at fastlægge en ramme om de kontrakter, der senere indgås (Udbudsrådet 2010a). En rammeaftale indebærer ikke som udgangspunkt en forpligtelse for ordregiveren til rent faktisk at benytte rammeaftalen, men brugerne af rammeaftaler kan forpligte sig til at skulle anvende en rammeaftale via indgåelse af aftale om købspligt.

En undersøgelse blandt 109 brugere af rammeaftaler (brugere, udbydere og leverandører) i 2009 viste, at knap halvdelen af de adspurgte brugere vurderer, at rammeaftaler er et bedre instrument til offentlige indkøb end andre indkøbsformer (Udbudsrådet 2011). Der er altså ikke en entydig opfattelse af, at rammeaftaler er et bedre instrument end andre ved offentlige indkøb.

De brugere, der vurderede, at rammeaftaler er et bedre instrument end andre indkøbsformer, angav som de to væsentligste årsager for deres vurdering, at rammeaftaler for det første afløfter udbudspligten og for det andet sikrer bedre priser. Den tredje mest anførte årsag til en positiv vurdering var, at rammeaftaler er hurtigere og smidigere at anvende.

De brugere, som ikke vurderede, at rammeaftaler er et bedre instrument end andre indkøbsformer, angav, at der dels er uafklarede juridiske problemstillinger omkring rammeaftaler, dels ikke kan opnås bedre priser via rammeaftaler (Udbudsrådet 2011: 14-15).

Brugen af rammeaftaler er udbredt, og de anvendes på alle myndighedsniveauer. Hovedparten af de adspurgte brugere angiver, at deres brug af rammeaftaler har været stigende over de seneste år (Udbudsrådet 2011: 18). Det fremgår ikke eksplicit, hvem brugerne er i denne sammenhæng, men der er formodentlig tale om offentlige indkøbere. I brugerundersøgelsen angiver brugerne, at årsagen til denne stigning i indkøb under rammeaftaler bl.a. er større fokus på at opnå besparelser, ønske om at undgå klagesager ved at anvende centrale rammeaftaler, mere systematik i udbudsprocessen og endelig gode erfaringer med rammeaftaleinstrumentet.

Der peges imidlertid på, at der fx i stigende grad kan anvendes købsforpligtelse, når der indgås rammeaftaler, for derigennem at hente bedre priser. I rapporten vurderes det også, at man kan blive bedre til at udnytte eksisterende rammeaftaler, eksempelvis ved at myndighedens institutioner bliver bedre til at anvende og trække på de allerede indgåede rammeaftaler. Standardisering af de efterspurgte produkter kan mindske transaktionsomkostningerne og reducere enhedsomkostningerne for leverandøren og dermed give lavere priser. Der peges imidlertid på, at det kan være en udfordring at sikre udvikling af kvaliteten af et produkt i en rammeaftales løbetid (Udbudsrådet 2011: 9).

2.3 Muligheder for effektivisering

I 2009 har Finansministeriet og Kommunernes Landsforening fået gennemført en analyse af det økonomiske potentiale i kommunerne med hensyn til priser på varekøb (Finansministeriet og Kommunernes Landsforening 2011).

Analysen estimerer et samlet effektiviseringspotentiale for de inkluderede 26 varegrupper på 15% eller 1,5 mia. kr. for hele landet. Det fremhæves, at potentialet er behæftet med usikkerhed (Finansministeriet og Kommunernes Landsforening: 5).

Datamaterialet kan ikke entydigt understøtte konkrete konklusioner om, hvad der fører til god indkøbspraksis i form af lave priser. Analysen giver imidlertid nogle indikationer.

De kommuner, der er blevet vurderet som modne i deres indkøbspraksis, er klart overrepræsenterede både målt i forhold til overordnet effektiviseringspotentiale og i en rangering af antal placeringer som "bedste praksis" og "næstbedste praksis" (Finansministeriet og Kommunernes Landsforening: 42). Modenhed er vurderet på baggrund af konsulentteamets kendskab og erfaringer fra de valgte kommuner, generelt markedskendskab samt kommunernes deltagelse i indkøbsfællesskaber. En kommunes samlede volumen og størrelse benyttes ofte som en indikator for professionalisme. Også her viser analysen, at kommuner med størst volumen har et effektiviseringspotentiale, som er lavere end gennemsnittet og altså har opnået bedre priser end deres søsterkommuner med mindre volumen (Finansministeriet og Kommunernes Landsforening: 42).

Volumen hænger i høj grad sammen med typen af kontraktudbydere, og analysen viser, at Statens Indkøbsaftaler har det mindste effektiviseringspotentiale, da de har opnået de laveste gennemsnitlige priser. Herefter følger indkøb gennem miniudbud på SKI's rammeaftaler og derefter indkøb gennem kommunale indkøbsfællesskaber. Det største potentiale for effektivisering er på kommunernes egne aftaler samt køb ved direkte tildeling på SKI's rammeaftaler

(Finansministeriet og Kommunernes Landsforening: 37). Det tyder således på, at der er fordele forbundet med forskellige former for fælles indkøb over for egne kommuneaftaler.

På baggrund af erfaringer fra kommuner, som har opnået de bedste resultater med hensyn til at opnå fordelagtige priser, har Kommunernes Landsforening formuleret nogle redskaber til at styrke indkøbsområdet og opnå en effektiviseringsgevinst (Kommunernes Landsforening 2012).

Undersøgelsen peger på, at der bør formuleres en klar indkøbsstrategi, som er ledelsesmæssigt forankret. Undersøgelsen peger endvidere på, at der bør opstilles specifikke effektiviseringsmål og udarbejdes en model for, hvordan indkøbseffektviseringerne skal realiseres. Standardisering, forpligtelse og volumen bør være generelle principper for indkøbsaftaler. Endelig peger undersøgelsen på, at kommunen systematisk bør prioritere udbud og lave en udbudsplan, og at resultaterne bør dokumenteres og afrapporteres.

Der opfordres i undersøgelsen til at centralisere indkøbsaftaler og indkøbskoordinering samt at opbygge en stærk indkøbsafdeling med de rette kompetencer. Der peges på, at der er brug for at understøtte en decentral forankring og ansvar for at anvende centrale indkøbsaftaler, da centrale indkøbsaftaler erfaringsmæssigt ikke altid har været implementeret i de centrale enheder. Indkøbsafdelingen skal være synlig i hele den kommunale organisation. Der er brug for, at det fælleskommunale indkøbsfællesskab er forpligtende og fast struktureret.

Det anbefales endvidere i undersøgelsen at vurdere, om elektroniske ledelsesinformati-onssystemer og indkøbsredskaber kan styrke indkøbsarbejdet. Brugere bør inddrages i kravspecifisering og udarbejdelse af tilbud, og der opfordres til dialog med de vigtigste leverandører (Kommunernes Landsforening 2012: 6).

På det regionale område peges der på, at det er væsentligt at inddrage brugerne i kravspecifikation og formulering af udbud. Et eksempel herpå er Region Syddanmark, hvor der har været organiseret brugergrupper omkring udbud af produkter til sygehuse. Der er rapporteret en tilsvarende fremgangsmåde i Region Hovedstaden (personlig kommunikation med indkøbsschef Kirsten Jensen). Brugere i Region Syddanmark udtrykker tilfredshed med brugergruppernes funktion, mens det for leverandørerne er afgørende, at den relevante ekspertise er tilgængelig til at afklare faglige spørgsmål i forbindelse med udbuddet (Region Syddanmark 2011).

3 Organiseringen af udbudsarbejdet efter kommunalreformen

Offentlige myndigheder skal overholde en række love og regler i forbindelse med indkøb af varer og tjenesteydelser. Der er fx fastsat regler for, hvornår et indkøb skal i udbud i Danmark og i EU. Der er ingen begrænsninger på, hvilke opgaver der kan sendes i udbud. Dog kan myndighedsudøvelse, hvilket vil sige kompetence til at træffe afgørelse med retsvirkning for andre, ikke udliciteres eller privatiseres. Endvidere kan undervisning i folkeskolen, afholdelse af valg, kommunale tilskud til regionale udviklingsopgaver på undervisningsområdet og medfinansiering af sundhedsvæsenet ikke udbydes.

I forbindelse med kommunalreformen blev der indgået en aftale mellem regeringen og Kommunernes Landsforening om, at 26,5% af de kommunale opgaver skulle være konkurrenceudsat i 2010. Aftalen gjaldt for alle kommuner og alle opgaveområder under ét. Aftalen var således ikke individuelt bindende for den enkelte kommune. Den tidligere regering indgik i april 2011 en aftale, Konkurrencepakken, med tre partier, hvor målsætningen er, at der frem mod 2015 skal ske en stigning i kommunernes konkurrenceudsættelse til 31,5% (Tønder Kommune 2011).

Der er ingen forpligtelser i kommunerne til at gennemføre bestemte initiativer med henblik på at øge anvendelsen af udbud, ligesom det er op til den enkelte kommunalbestyrelse at opstille mål og udforme en strategi for at nå målene (<http://www.udbudsportalen.dk/Strategi-og-Politik/Udbudsstrategi/>).

Det er ikke længere et krav, at kommunerne formulerer en udbudspolitik, men den kommunale styrelseslov pålægger kommunerne at udarbejde en udbudsstrategi. Strategien skal angive, hvor udbud bliver anvendt, og hvordan anvendelsen af udbud vil blive øget.

I dette kapitel gennemgås rapporter og artikler, som analyserer, hvilke organisatoriske faktorer der bidrager til at fremme eller hæmme konkurrenceudsættelse efter kommunalreformen.

Kapitlet vedrører hovedsageligt det kommunale område, da der kun er fundet få kilder, der berører regionerne.

3.1 Muligheder og barrierer for konkurrenceudsættelse

Konkurrencestyrelsen gennemførte i 2007 en undersøgelse i kommunerne af barrierer for konkurrenceudsættelse (Konkurrencestyrelsen 2008). Konkurrenceudsættelse betyder, at udførelsen af opgaverne udsættes for en "markedstest" ved, at forskellige udbydere får mulighed for at konkurrere på pris og kvalitet om at udføre opgaven. Formålet med at konkurrenceudsætte offentlige opgaver er at sikre, at opgaverne løses bedst og billigst (Konkurrencestyrelsen 2008: 7).

Undersøgelsen viste, at der var to gennemgående barrierer, som var fælles for relativt mange kommuner. Den ene barriere var manglende politisk vilje, idet holdningen var, at op-

gaven skal udføres af kommunen selv. Den anden barriere var, at kommunen ikke foretager vurderinger af, om opgaver er udbudsegnede. Der var ikke andre barrierer for konkurrenceudsættelse, som var fælles for mange kommuner (Konkurrencestyrelsen 2008: 8).

Spørgeskemaundersøgelsen pegede desuden på, at der er potentiale for større konkurrenceudsættelse, hvis kommunerne forud for en egentlig beslutning om at udbyde en opgave afsætter flere ressourcer til at vurdere opgavens udbudsegnethed. Undersøgelsen indikerede, at opgaver ikke bliver konkurrenceudsat på grund af manglende vurdering af opgavernes egnethed i knap halvdelen af kommunerne (Konkurrencestyrelsen 2008: 18). De angiver, at de ofte eller af og til undlader at udbyde opgaver på grund af manglende vurdering af opgavernes udbudsegnethed.

Økonomiske eller kvalitetsmæssige gevinster har forholdsvis stor betydning for, om en kommune gennemfører et udbud. Mange kommuner har oplyst, at opgaver ikke er konkurrenceudsat, fordi det er uklart, om der er økonomiske eller kvalitetsmæssige gevinster (Konkurrencestyrelsen 2008: 18).

De fleste kommuner oplevede ikke, at udbud i kommunerne begrænses af følgende forhold: økonomi, kommunens personale, politiske barrierer, mangel på information og markedsforhold. Dog vurderede knap halvdelen af kommunerne, at mangel på ressourcer i udbudskontoret kunne udgøre en barriere (Konkurrencestyrelsen 2008: 83/84).

Manglen på egnede private leverandører er et problem for mange kommuner. 30% af kommunerne undlader ofte eller af og til at udbyde opgaver, fordi de vurderer, at der ikke er egnede private leverandører på området (Udbudsrådet 2010a: 56). Kommunestørrelse kan have en betydning her. Små kommuner har vanskeligt ved at sikre en offentlig efterspørgsel og et stabilt marked. En stor og stabil efterspørgsel fra flere større kommuner er vigtig, hvis de private leverandører skal have incitament til at udvikle et forretningsområde (Udbudsrådet 2010a: 56).

Der ses også en tendens til, at der på markedet er en række meget dominerende markedsaktører (fx linnedvask og hjælpemiddelområdet) (Udbudsrådet 2010a: 58). Dette forhold har også en betydning for udbudsprocessen. En fjerdedel af kommunerne og regionerne undlader at udbyde opgaver, fordi der er så få private leverandører på området, så der derved er en risiko for, at der kan skabes et privat monopol på markedet (Udbudsrådet 2010a: 63).

Kommunestørrelse vurderes også i et andet studie som havende betydning for konkurrenceudsættelsens karakter (Udbudsrådet 2010b). Det fremhæves her, at kommunesammenlægninger muliggør udnyttelse af stordriftsfordele, hvilket bl.a. har givet sig udtryk ved, at volumen i de enkelte udbud har haft en tendens til at vokse i størrelse efter kommunalreformen (Udbudsrådet 2010a: 36). Her kan kommunale indkøbsfællesskaber også have spillet en rolle.

Kommunestørrelse kan imidlertid også have en anden betydning i forhold til udviklingen af markedet for salg til den offentlige sektor. I små kommuner beliggende i udkantsområder har der tidligere været en tendens til, at man har begrænset konkurrenceudsættelsen, fordi man frygtede, at der ikke var egnede lokale leverandører, og man derfor ved en konkurrenceudsættelse ville miste lokale arbejdspladser. I dag ses ikke på samme måde en begrænsning i konkurrenceudsættelsen blandt kommunerne, og det kan hænge sammen med, at der efter

kommunalreformen og kommunesammenlægningerne i langt mindre grad er små kommuner i udkantsområderne (Udbudsrådet 2010a: 59).

De kommunale topcheferes holdning til kommunal og privat opgaveudførelse er belyst af Hansen (2010). Den typiske kommunale chef var i 2008 uenig i, at den offentlige sektor er for stor, og i at den private sektor generelt er mere effektiv end den offentlige sektor, mens topcheferne typisk er enige i, at kvaliteten af den offentlige sektors aktiviteter er langt bedre end dens omdømme. Socialdirektørerne og børne- og kulturdirektørerne er de mest afvisende over for påstandene om den private sektors større effektivitet og om, at den offentlige sektor er blevet for stor, mens kommunaldirektørerne er den chefgruppe, der er mindst afvisende. Kommunaldirektørerne er de mest positive over for forandring og udlicitering, mens de tekniske direktører er de mest skeptiske (Hansen 2010). Der er i undersøgelsen ingen indikationer af, at disse holdninger har betydning for omfanget af udlicitering af kommunale opgaver.

Offentlige indkøbere peger i en nylig undersøgelse på lovgivningsmæssige forhold som den største barriere for udbud (Udbudsrådet 2012).

En undersøgelse offentliggjort i 2008 belyser, hvilke faktorer der viser sammenhæng med beslutningen om selv at producere en ydelse eller udlicitere inden for vejvedligeholdelse, it-vedligeholdelse, skolerengøring og aktivering af arbejdsledige (Hansen, Mols & Villadsen 2008). Undersøgelsen tester fire forskellige teoretiske forklaringer på valget mellem intern produktion og udlicitering.

I analyserne forklares andelen af intern serviceproduktion bedst med en ressourcebaseret model, hvor tilstedeværelsen af kommunal ekspertise trækker i retning af intern produktion. Der er dog også institutionelle forklaringer på andelen af intern produktion, idet pres fra det politiske flertal og topledelsen kan føre til beslutning om udlicitering. Endelig har skalafordele betydning for valg af intern produktion (Hansen, Mols & Villadsen 2008: 36/37).

De større kommuner, som blev en følge af kommunesammenlægningerne i forbindelse med kommunalreformen, og en eventuel øget ekspertise i kommunerne kunne således i sig selv trække i retning af mindre udlicitering af opgaver til private. Der er imidlertid også argumenter for, at større kommuner trækker i retning af øget udlicitering gennem udbud.

3.2 Funktionsudbud

Det er blevet påpeget, at kommunale myndigheder kan øge gevinsterne ved udbud ved i højere grad at anvende funktionskrav eller i nogle tilfælde rene funktionsudbud (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2011: 69, 83). I en anden undersøgelse giver leverandørerne udtryk for, at man i andre lande (fx Sverige) er længere fremme med funktionsudbud og brugen af funktionskrav, og at det har været positivt for udviklingen på markedet (Udbudsrådet 2010b: 13).

Funktionsudbud er et alternativ til traditionelle udbud. I funktionsudbud har den offentlige opdragsgiver ikke på forhånd detaljeret beskrevet, hvordan opgaven skal løses, men i stedet opstillet en række funktionskrav (mål).

Funktionsudbud er således karakteriseret ved et overvejende fokus på resultater og effekt, hvor traditionelle udbud detaljeret beskriver, hvordan opgaven skal løses. I funktionsudbud er opgavetilgang og metode overladt mere eller mindre frit til tilbudsgiver. Derfor bli-

ver der også fulgt op og kontrolleret på de opstillede resultatmål og ikke på enkeltaktiviteter under kontraktperioden (Udbudsrådet 2010b).

Den større frihed ved opgavetilrettelæggelse og metodevalg giver leverandøren mulighed for at inddrage erfaringer fra løsningen af lignende opgaver. Samtidig kan leverandøren tilrettelægge og optimere opgaveløsningen på en for både bestiller og ”brugere” af serviceydelsen tilfredsstillende måde. Funktionsudbud kan således i højere grad end traditionelle udbud bidrage til at sikre en kvalitetsudvikling i kontraktperioden. Ved at gå fra aktivitetskrav til funktionskrav udvides konkurrencen fra fortrinsvis at fokusere på pris til også at omfatte innovation gennem konkurrence om metode, tilrettelæggelse mv. Sigtet er således i højere grad at fokusere på forholdet mellem pris og kvalitet (Udbudsrådet 2010b: 14).

Der har kun været gennemført ganske få rene funktionsudbud i Danmark. Blandt kommunerne er der imidlertid en voksende interesse for og kendskab til funktionsudbud, og det afspejler sig bl.a. i forhold til brugen af funktionskrav. Undersøgelsen fra Udbudsrådet viser, at 28% af udbuddene indeholder elementer af funktionsudbud (funktionskrav), og de fleste af disse udbud er lavet i kommunerne (Udbudsrådet 2010b: 5). Ud fra undersøgelsen er det ikke muligt at sige noget endegyldigt om, inden for hvilke typer af opgaver der generelt anvendes funktionskrav. Således er der identificeret anvendelse både inden for tekniske serviceydelser, interne serviceopgaver og borgerrettede velfærdsopgaver. Dog er der en tendens til, at funktionsudbud i højere grad anvendes inden for de ”hårde” og de mindre komplekse opgaver (Udbudsrådet 2010b: 22).

Kommunerne har imidlertid også i særlig grad gjort brug af funktionskrav på beskæftigelsesområdet. Det anføres i undersøgelsen, at dette kan hænge sammen med, at kategoriseringen af ledige i matchgrupper har gjort det mindre kompliceret at dele området op og udbyde klart afgrænsede delopgaver til eksterne leverandører med en relativ høj grad af frihed i opgaveløsningen. Samtidig kan det dog også hænge sammen med, at beskæftigelsesområdet i forbindelse med kommunalreformen blev omorganiseret, og det i den forbindelse var oplagt at nytænke området, herunder afprøve forskellige muligheder for konkurrenceudsættelse. Kommunalreformen er i den forbindelse blevet karakteriseret som et vindue for nytænkning – a window of opportunity (Udbudsrådet 2010b: 23).

Ifølge Udbudsrådets analyse er de største udfordringer for såvel de offentlige bestillere som de private leverandører ved at anvende funktionskrav, dels at de endnu har begrænset kendskab til og erfaring med funktionskrav, dels at der stadig er et behov for at tilpasse bestillerorganisationen til funktionsudbud og -kontrakter. Analysen viser bl.a., at de offentlige bestillere har begrænset viden om kravspecifikation og opfølgning på funktionskrav. Det begrænsede kendskab til funktionskrav betyder, at der i mange udbud med funktionskrav i praksis ikke – på en effektiv måde – sikres en sammenhæng mellem fokus på resultater, muligheden for nytænkning i opgaveløsningen og opnåelse af de størst mulige incitamenter til en effektiv opgaveløsning. Det fulde potentiale ved funktionsudbud udnyttes derfor endnu ikke. (Udbudsrådet 2010b: 3)

Et eksempel på udvidet brug af funktionsudbud er offentlig-privat partnerskab (OPP), hvor private leverandører inddrages i både anlægs- og driftsarbejdet samt finansieringen. Hidtil er der kun få eksempler på brugen af OPP, men der er fra statens side øgede krav om,

at kommunerne i fremtiden skal vurdere, om større anlægsarbejder er egnet til OPP (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2011: 85).

Der er inden for Vej og Park beskrevet et par eksempler med Helhedsorienteret Drift (HOD), hvor der indgår funktionskrav til leverandørerne. Det er næppe tilfældigt, at eksemplerne er fra to store kommuner (Aalborg og København), hvor der har været den nødvendige ekspertise til at gennemføre en sådan løsning.

I Aalborg Kommune blev der i 2009 etableret ét samarbejdsteam i kommunen, som koordinerer myndighed, udvikling, opgavebestilling og opgaveudførelse (Andersen m.fl. 2012). Denne model erstattede en BUM-model med adskillelse af udfører- og bestillermyndighed. Grundideen er, at der udbydes en del af kommunens arealer, som kommunens egen entreprenør ikke byder på. I stedet gennemføres systematiske målinger af såvel kommunens egen entreprenør som af den private entreprenør. Målepunkterne kan omfatte økonomi, kvalitet, borgertilfredshed og medarbejdertilfredshed. I praksis blev 15% udbudt af Aalborg Kommunes Grønne arealer.

Kommunen har sikret, at andre samfundsrelaterede mål og opgaver end at drive virksomhed ud fra et økonomisk rationale kan inddrages inden for kontraktperioden, herunder at en privat virksomhed som HedeDanmark påtager sig et medansvar for at sikre og udvikle samfundets langsigtede interesser (Andersen m.fl. 2012: 11).

Kommunens nye organisering opleves som en forbedring, selv om der også er nogle udfordringer forbundet med den. De kommunale medarbejdere har i snart 10 år vænnet sig til at gøre, hvad der står på en rekvisition, ligesom HedeDanmarks medarbejdere er vant til at arbejde efter arbejdssedler. Nu skal medarbejderne til selv at vurdere behovet, sikre at evt. handlinger matcher de overordnede mål og gerne komme med ideer til forbedringer/forandringer (Andersen m.fl. 2012: 12).

I Københavns Kommune havde der indtil 2007 ligeledes i forvaltningen været en BUM-model, hvor driftsopgaver og myndighedsopgaver var adskilte. HOD blev den strategi, der afløste BUM med bl.a. etablering af tre nye driftscentre, hvor man samlede både myndighed, opgavebestilling og opgaveudførelse (Københavns Kommune 2010). De tre centre var: Center for Veje, Center for Park og Natur og Center for Renhold. En del af modellen er endvidere, at 20% af kerneydelserne skal udliciteres med henblik på at skabe et troværdigt sammenligningsgrundlag mellem driftscentrene i TMF (Teknik- og Miljøforvaltningen) og private entreprenører. Kommunens egne driftsafdelinger kan ikke byde på denne del. Denne del blev implementeret fra 1. januar 2010. Formålet med driftsstrategien er ”løbende at tilpasse driften på baggrund af målinger af effekten på fire perspektiver; borgere, kvalitet, økonomi og trivsel – balanceret outcome” (Københavns Kommune 2010: 3).

I en intern evaluering (Københavns Kommune 2010) fremhæves det, at den stigende borger- og medarbejdertilfredshed samt faglige kvalitet og økonomiske effektivitet indikerer, at effekten af Helhedsorienteret Driftsstrategi (HOD) er en forbedring af kvaliteten og effektiviteten af driften af kommunens offentlige arealer. De mange interviewede i evalueringen taler om en renere by, en større arbejdsglæde, højere kvalitet, højere økonomisk effektivitet og bedre styring af drift (Københavns Kommune 2010: 4). Denne evaluering omfatter dog ikke erfaringer med udlicitering af 20% af kerneopgaverne. Det anføres imidlertid, at det har

været med til at afdramatisere udliciteringen, at den private entreprenør også skal måles på faglig kvalitet, medarbejdertilfredshed, borgertilfredshed og økonomisk effektivitet. Det konkluderes, at modellen er egnet til at skabe vidensoverførsel mellem den private leverandør og Teknik- og Miljøforvaltningen, men modellen har ved evalueringen (efteråret 2010) eksisteret så kort tid, at der ikke kan drages endelige konklusioner. Den udliciterede pris ligger under forvaltningens kontrolberegnete pris. Men når der tages højde for følgeomkostningerne, er udliciteringerne nogenlunde omkostningsneutrale for forvaltningen.

Alt i alt er der i perioden fra 2007 og frem i stigende grad anvendt funktionskrav i kommunale udbud, og dette synes at have været positivt for udviklingen af et privat leverandørmarked. Dette kan dog ikke på baggrund af de eksisterende studier på området direkte kobles til kommunalreformen. Dog er der på beskæftigelsesområdet tegn på, at omlægningen på området i 2007 kan have haft en betydning for anvendelsen af funktionskrav og udviklingen på det private leverandørmarked.

4 Udvikling og tendenser på det private leverandørmarked

I dette kapitel fokuseres der på udviklinger og tendenser på det private leverandørmarked efter kommunalreformen. Man kan ikke på baggrund af den eksisterende litteratur opgøre en egentlig kommunalreformeffekt, da der kun er ganske få studier, som direkte analyserer udviklingen på det private leverandørmarked i forhold til kommunalreformen. Det er dog muligt på baggrund af denne litteraturoversigt at pege på mulige sammenhænge mellem udviklingen på leverandørmarkedet og kommunalreformen, som der er grund til at være særlig opmærksom på i fremtidige studier på området.

4.1 Frit valg på velfærdsområderne

Det studie, som mest direkte og systematisk behandler udviklingen på leverandørmarkedet i forhold til kommunalreformen, er et studie af "Frit valg i ældreplejen" fra 2011 (KREVI 2011). Analysen fra KREVI er baseret på tilgængelige data og nøgletal om det frie valg på hjemmehjælpsområdet og ser på, hvordan markedet for hjemmehjælpsydelse har udviklet sig de seneste år, herunder om kommunalreformen har haft en betydning for denne udvikling. Analysen viser, at antallet af leverandører er steget støt fra 2004 og frem både med hensyn til leverandører af praktisk hjælp og leverandører af personlig pleje. Samtidig viser analysen, at stigningen er særlig stor fra 2008 og frem. Dette er gældende for kommunerne generelt og ikke blot for en særlig gruppe af kommuner.

Kommunalreformen førte til en række kommunesammenlægninger, og det har medført, at markedet for diverse ydelser typisk er blevet større i de nye sammenlægningskommuner, og at de private leverandørers arbejde med at komme ind på de enkelte markeder typisk også er blevet nemmere, fx skal en privat leverandør ikke længere søge om at blive godkendt som leverandør af hjemmehjælpsydelse i en række små kommuner med forskellige standarder på området, men kan nøjes med at blive godkendt i den nye store sammenlægningskommune (KREVI 2011: 15).

Man kunne på den baggrund forvente, at det med kommunalreformen og sammenlægningen af kommuner ville blive nemmere for de private leverandører at drive virksomhed, og at det ville få en afsmittende virkning på de leverede ydelsers pris og kvalitet. Tidligere undersøgelser på området peger på en sådan generel tendens (Eskelinen m.fl. 2004; Petersen & Hjelmar 2012). Markeder med et stort kundegrundlag og en høj grad af befolkningstæthed er generelt attraktive for private leverandører og fører til mere konkurrence på området.

Der er imidlertid også resultater, som nuancerer dette billede. KREVI konkluderer i sin undersøgelse, at på området for hjemmehjælpsydelse, så har det ikke været en entydig fordel for leverandørerne med større markeder i sammenlægningskommunerne. Dette skyldes primært, at markedet er domineret af mindre leverandører med begrænsede mandskabsmæssige ressourcer, som ikke har tilstrækkelige muligheder for at levere samlede ydelser til et stort,

komplekst og geografisk spredt marked i en stor sammenlægningskommune. Dette fremgår bl.a. af, at de sammenlægningskommuner, som har benyttet sig af en distriktsopdeling på hjemmehjælpsområdet og begrænsede udbud, har haft større succes med at tiltrække private leverandører med konkurrencedygtige tilbud, end kommuner som ikke har haft en tilsvarende distriktsopdeling (KREVI 2011: 16).

Konkurrence- og Forbrugerredegørelsen fra 2011 bekræfter i nogen grad dette billede (Konkurrence- og forbrugerstyrelsen 2011). Det fremgår således af redegørelsen, at i forhold til fritvalgsordningerne på velfærdsområdet (særligt ældrepleje og daginstitutioner) har markedet for private leverandører de seneste år været svagt stigende. Særligt udpræget er denne tendens i forhold til ydelser, som ikke er komplekse og ikke indebærer et stort myndighedsansvar. På ældreområdet ses det eksempelvis, at private leverandørers andel af markedet for praktisk hjælp er steget fra 28% i 2007 til 33% i 2010, mens en tilsvarende stigning ikke gør sig gældende i forhold til personlig pleje (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2011: 7). Samtidig påpeges det, at det særligt for mindre leverandører kan være en udfordring at håndtere komplekse ydelser på velfærdsområdet (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2011: 90).

Alt i alt kan man på området for frit valg på velfærdsområdet konkludere, at markedet generelt har været svagt stigende siden 2007. Dette kan ikke på baggrund af de eksisterende studier på området kobles direkte til kommunalreformen, men der er dog grund til i fremtidige studier på området at være særligt opmærksom på, hvorvidt de større markeder i sammenlægningskommunerne har en positiv effekt i forhold til udviklingen af et privat leverandørmarked.

4.2 Udbudsdreven konkurrence i kommunerne

Den udbudsdrevne konkurrence om kommunale opgaver er stigende, og det private leverandørmarked har været svagt voksende de seneste år. Konkurrencen om kommunale opgaver stiger således med typisk 0,5%-1% om året. I 2010 var der ud fra den daværende definition af den kommunale Indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) konkurrence om 25,7% af de opgaver, der kunne skabes konkurrence om på det kommunale område. Konkurrencen er størst på de tekniske områder. I 2009 var der ud fra den daværende definition af IKU konkurrence om 34% af opgaverne på de tekniske områder (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2011).

Konkurrencen er mindre på velfærdsområderne. I 2009 var der ud fra de daværende indikatordefinitioner konkurrence om 21% af opgaverne på velfærdsområdet, altså noget lavere end den gennemsnitlige konkurrenceudsættelsesgrad på 25,7% i 2010. Der er dog store forskelle mellem de enkelte opgavetyper på området. På daginstitutionsområdet konkurrenceudsættes 40% af opgaverne, der vedrører tilbud til børn og unge med særlige behov, mens det tilsvarende kun gælder for ca. 10% af almindelige dagtilbud til børn og unge (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2011: 79). Samtidig ses det dog, at man på velfærdsområdet typisk kun konkurrenceudsætter udvalgte støttefunktioner (rengøring, bygningsdrift m.m.) og kun yderst sjældent den samlede drift af en institution (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2011: 80). Det kan skyldes, at kommunerne mangler erfaringer på området, og at det ikke er

tilstrækkeligt attraktivt for leverandørerne at byde ind på denne type af opgaver (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2011: 7).

Baseret på 2012-defintionen af den kommunale IKU er 25,0% af de opgaver, der må varetages af private, i 2011 konkurrenceudsatte mod 22,6% i 2007 (Houlberg 2012).

For de private leverandører er det væsentligt, at udbudsmateriale og dokumentationskrav ikke er forskellige fra myndighed til myndighed, så man dermed kan spare nogle ressourcer i tilbuds- og salgsprocessen (Udbudsrådet 2010a: 11, 83). Samtidig er det også væsentligt for leverandørerne, at udbudsprocessen bliver professionelt gennemført, så man undgår en lang salgsproces og uforudsete udgifter. Generelt er vurderingen blandt private leverandører, at udbudsprocessen er blevet mere professionel de senere år, selvom der dog stadig er mange leverandører (ca. 25%), der vurderer, at udbudsmaterialet er vanskeligt at forstå (Udbudsrådet 2010a: 80).

Markedet for salg til kommuner er domineret af små (0-50 medarbejdere) og mellemstore leverandører (51-250 medarbejdere). De har generelt et ønske om flere og mindre udbud, som gør det mere overskueligt for dem at byde på opgaverne og have den nødvendige kapacitet til at udføre opgaven. Det betyder, at flere af disse leverandører er kritiske over for den øgede brug af rammeaftaler og indkøbsaftaler (SKI m.m.), som ifølge dem favoriserer de større leverandører (Udbudsrådet 2010a: 82).

De store private leverandører (over 250 medarbejdere) byder typisk på større og mere komplekse opgaver end de mindre leverandører. Mange af disse leverandører (over 50%) oplever, at ressourceforbruget er uforholdsmæssigt stort i tilbuds- og salgsprocessen, hvilket kan hænge sammen med, at kravene til leverancen ikke er tilstrækkelig klart udformede (Udbudsrådet 2010a: 98).

Alt i alt kan det på baggrund af den eksisterende litteratur på området peges på, at den udbudsdrevne konkurrence i kommunerne har været svagt stigende siden 2007, og at dette bl.a. kan hænge sammen med udviklingen af større markeder i forbindelse med kommunesammenlægningerne i 2007. Der er dog ikke egentlige effektstudier på området, der mere sikkert har kunnet bekræfte denne tendens.

4.3 Udbudsdreven konkurrence i regionerne

Tidligere analyser har indikeret, at det private leverandørmarked er generelt svagt voksende på det regionale område primært som følge af en stigende privat sygehusproduktion (Dansk Sundhedsinstitut 2011; Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2011¹). Opdaterede analyser på grundlag af en revideret definition af de regionale indikatorer for konkurrenceudsættelse vi-

¹ Der har ikke på det regionale område været aftalt noget konkret mål for omfanget af konkurrence, ligesom tilfældet har været på det kommunale område. Der er dog blevet arbejdet på at udarbejde et grundlag for fastsættelse af konkrete målsætninger om konkurrenceudsættelse i regionerne (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2011: 81). Denne opgørelse er imidlertid usikker, da videns- og statistikgrundlaget er ufuldkomment (Dansk Sundhedsinstitut 2009: 9). Det skyldes bl.a., at indberetningen fra de private aktører er for lemfældig (fx til Landspatientregisteret), hvilket bl.a. kan skyldes private aktørers ønske om ikke at videregive oplysninger, som kan skade deres konkurrenceevne.

ser imidlertid en svag tendens til reduceret regional inddragelse af private leverandør ikke mindst på det administrative område (Houlberg 2012). Værdien af regionernes samlede køb hos private leverandører er fra 2007 til 2011 faldet fra 21,6% af udgifterne til 20,9%, hvis udgifter til praktiserende læger mv. på sygesikringsområdet ikke medregnes (Regional PLI). Medregnes sygesikringsområdet, er værdien af regionernes køb af private tjenesteydelser (PTI) tilsvarende faldet fra 38,7% i 2007 til 36,6% i 2011 (Houlberg 2012). Beregningsteknisk skal det bemærkes, at regional PLI og PTI opgøres i kroner og øre og derfor kan falde, hvis regionerne i en periode opnår lavere priser på sundhedsydelser købt hos private aktører (fx gennem samlede udbud eller nye takstafalter), uden at *mængden* af købte sundhedsydelser fx hos privathospitalerne nødvendigvis har været faldende (Houlberg 2012).

Det private leverandørmarked er domineret af den private sygehusproduktion, som er steget ganske voldsomt (ca. 50% om året) i perioden 2007-2008. I alt udgør den private sygehusproduktion ca. 2 milliarder kr. i 2008. Ca. 2/3 udgøres af offentligt finansierede behandlinger under loven om det udvidede frie sygehusvalg, mens ca. 1/3 udgøres af patienter henvist via private sundhedsforsikringer (Dansk Sundhedsinstitut 2009).

Udviklingen på det private leverandørmarked hænger bl.a. sammen med, at Lov om udvidet frit sygehusvalg blev indført i 2007, hvilket indebærer, at en patient er berettiget til behandling på et alternativt (fx privat) sygehus, hvis regionen ikke kan tilbyde behandling ved eget sygehus en måned efter, at en henvisning er modtaget. Dette har yderligere styrket markedsgørelsen og udviklingen af private sygehuse.

De private hospitaler er samtidig blevet bedre organiseret, og de står dermed stærkere i forhandlingen omkring takstniveauer med regionerne (via Danske Regioner). Sammenslutningen af Privathospitaler og Privatklinikker (SPPD) blev dannet i 2005, og organiseringsgraden var kraftigt stigende de første år – i 2007 repræsenterede organisationen 70-80% af omsætningen under den udvidede fritvalgsordning (Dansk Sundhedsinstitut 2009: 22).

Markedet af private sygehuse udgøres helt overvejende af små og specialiserede enheder. Der er ikke nogen tendens til, at dette har ændret sig de seneste år.

Der peges på to afgørende drivkræfter på det private sygehusmarked (Dansk Sundhedsinstitut 2009). Den ene drivkraft er skattefradraget, som i 2002 blev indført for private sundhedsforsikringer, der har gjort det så attraktivt at tegne en sådan forsikring, at den er steget fra ca. 50.000 kr. i 2002 til over en million i 2008. Den anden væsentlige drivkraft er takstfastsættelsen i forhold til de patienter, der under det frie sygehusvalg bliver behandlet på private hospitaler. Aftaletaksterne har været relativt høje (særligt på områder som ryggkirurgi og fedmekirurgi), og det har haft en væsentlig betydning for udviklingen af markedet. Dansk Sundhedsinstitut konkluderer i en rapport på området, at privathospitalerne med aftaletaksterne er blevet overkompenseret med mindst 10-20% i forhold til offentlige hospitaler, og de har dermed haft en væsentlig konkurrencefordel i forhold til det offentlige sundhævæsen (Dansk Sundhedsinstitut 2009: 11). Det har også haft den effekt, at privathospitaler har kunnet tilbyde bedre arbejdstider og højere løn til de ansatte sammenlignet med offentlige hospitaler. En opgørelse fra 2011 viser således, at lønningerne til fx sygeplejerskerne på privathospitalerne ligger ca. 25% over de tilsvarende lønninger på de offentlige hospitaler (Dansk Sundhedsinstitut 2011).

Det frie sygehusvalg blev i en periode (2008-2009) suspenderet, da en omfattende strejke blandt det offentlige sygehuspersonale i den pågældende periode betød, at det offentlige sygehusvæsen ikke kunne tilbyde den samme service som tidligere og leve op til ventetidsgarantierne, og man måtte finde andre og billigere måder at inddrage private aktører på, end det var gældende under aftalerne om det udvidede frie sygehusvalg. Regionerne benyttede sig i perioden i langt højere grad af udbud, og det blev konkluderet, at man på denne måde kunne opnå væsentlige reduktioner i priserne (Christoffersen & Larsen 2009). Konsekvensen af dette har været, at man efterfølgende i stigende grad har sendt sygehusydelse i udbud (Dansk Sundhedsinstitut 2011: 4).

DSI konkluderer i en rapport fra 2011, at der på en lang række områder har været en reel konkurrence (4-12 tilbud pr. udbud), og at det har haft som konsekvens, at prisen for ydelsen er blevet lavere. En væsentlig konklusion er dog her, at jo mere specialiserede opgaver, der er tale om, des færre leverandører eksisterer der, og jo mindre er konkurrencen dermed også på området. En foreløbig opgørelse viser, at udbud først og fremmest har været gennemført på områder som ortopædkirurgiske operationer, knæ- og hoftealloplastikker, rygoperationer, MR-scanninger, grå stær-operationer, kliniske mammografier, forskellige skopier, fedmeoperationer og urologiske behandlingsydelser.

Regionerne har i et udbud kunnet vælge den leverandør, som har kunnet tilbyde den laveste pris – fx 75% af de fastsatte takster under det udvidede frie sygehusvalg. Netop laveste pris har vist sig at være det helt afgørende parameter i udbuddene, og dette har skærpet pris-konkurrencen på markedet for privathospitaler og -klinikker (Dansk Sundhedsinstitut 2011: 15).

Prisbesparelserne ved regionernes udbud er blevet opgjort i en nyligt udgivet publikation (Herbild 2011). Opgørelsen viser, at besparelserne svinger ved konkurrenceudsættelse fra 15% (kirurgisk behandling for svær overvægt) til 45-62% (MR-scanning).

Den øgede brug af udbud har betydet, at man i regionerne har øget kapaciteten i forhold til at håndtere dette bl.a. for at sikre, at man fortsat lever op til myndighedsansvaret. I regionerne har man bl.a. typisk afsat øgede ressourcer i forhold til opfølgning af, om de valgte leverandører lever op til de fastsatte krav. I Region Hovedstaden og Region Sjælland har man således gennemført journalaudits hos de private leverandører, og i Region Nordjylland og Region Syddanmark har man også gennemført opfølgende virksomhedsbesøg (Dansk Sundhedsinstitut 2011: 21).

Den øgede brug af udbud kan have den konsekvens, at større privathospitaler og -klinikker får en konkurrencefordel. Det kræver ressourcer og volumen hos den enkelte leverandør at udarbejde et tilbud, og der er også eksempler på, at udbud bliver lavet for adskillige procedurer ad gangen under samme udbud, hvilket gør det vanskeligt for mindre leverandører at byde ind på opgaverne (Dansk Sundhedsinstitut 2011: 12).

En tilfredshedsundersøgelse udarbejdet af Region Syddanmark blandt private leverandører har illustreret, at det er meget væsentligt at udforme kravspecifikationen så entydig og klart som muligt, så leverandører ikke bruger unødvendigt mange ressourcer på udarbejdelse af tilbud. Ifølge undersøgelsen kan en uklar kravspecifikation også resultere i, at nogle leve-

randører reelt udelukkes fra at deltage i udbuddet: ”Udbuddet var sat sammen, så det på forhånd udelukkede mange leverandører” (Region Syddanmark 2011: 13).

Endelig fremgår det af studierne på området, at der på det regionale område ikke på samme måde som på det kommunale område er et problem med egnede private leverandører (Udbudsrådet 2010a: 56). Dette kan hænge sammen med, at efterspørgslen fra de fem regioner er mere stabil end på det kommunale område, og det har været med til at opbygge et marked.

Alt i alt viser undersøgelser på det regionale område, at det private leverandørmarked siden 2007 generelt har været svagt vigende i kroner og øre, samtidig med at der har været stigende volumen i den private sygehusproduktion. Udviklingen skyldes ikke primært kommunalreformen, men derimod en række andre aftaler på området, herunder Lov om udvidet frit sygehusvalg samt aftaler om private sundhedsforsikringer og takstfastsættelse på privathospitalerne. Der er dog tegn på, at regionerne har været med til at skabe et mere stabilt marked og har benyttet sig af udbud i stigende grad (særligt i 2008-2009, da det frie sygehusvalg blev suspenderet), og det kan have en sammenhæng med den forøgede størrelse og kapacitet i regionerne sammenlignet med de tidligere amter.

5 Oversigt over udviklingen i anvendelsen af offentlige-private partnerskaber (OPP)

Offentlige-private partnerskaber (OPP) er en aftaleform, som karakteriseres ved en samlet aftale mellem en offentlig og en eller flere private virksomheder om projektering, design, anlæg, drift, vedligeholdelse og finansiering af et bygge- eller anlægsprojekt. OPP-modellen betegnes således ofte i litteraturen som en videreudviklet form for udlicitering, som dels sammentænker alle anlægsprojektets elementer i en samlet aftale, og som dels løber over en længere tidsperiode på typisk 20-30 år, hvilket i teorien kan give et fokus på totaløkonomi og langsigtet driftsoptimering.

I dette kapitel gennemgås udviklingen i anvendelsen af OPP i Danmark med fokus på typer af OPP-aftaler og sektorer. Afsnittet viser, at der siden 2007 har været en gradvis udvikling i anvendelsen af OPP i Danmark, men der er ikke forskning og analyser, der indikerer, at der er tale om en udvikling forårsaget af kommunalreformen. Gennemgangen bygger på eksisterende forskning på OPP-området, statistik fra det europæiske OPP-kompetencecenter samt gennemgang af relevante offentlige og private organisationers hjemmesider (European Public-Private Partnership Expertise Centre 2011; Osborne 2000; Petersen 2011; Schmidt-Jensen 2010).

5.1 Antal og organisering af OPP-projekter

Det er velbeskrevet i den internationale litteratur, at OPP gradvist har vundet international udbredelse over de seneste 15-20 år (fx Osborne 2000; Petersen 2011). Litteraturen beskriver, hvordan OPP især har været anvendt i stor skala i lande som Storbritannien, Spanien, Australien, Canada, Irland, Portugal og Grækenland. Men i de seneste år er OPP gradvist blevet mere udbredt i de central- og nordeuropæiske lande med Danmark og Finland som de to nordiske lande, hvor der er indgået flest OPP-aftaler.

Nye opgørelser fra det europæiske OPP-kompetencecenter ”European Public-Private Partnership Expertise Centre (EPEC)” har vist, at finanskrisen fik antallet og kapitalværdien af europæiske OPP-projekter til at falde markant i årene 2008-2010 (fx European Public-Private Partnership Expertise Centre 2011). I modsætning hertil har det danske OPP-marked været støt stigende de seneste år, hvilket har betydet, at der i Danmark pr. 1. august 2012 er gennemført i alt 18 OPP-projekter på tværs af kommuner, regioner og staten (se tabel 5.1). Dermed er Danmark i 2012 blandt de nordeuropæiske lande med det højeste antal OPP-projekter, når der tages højde for landenes indbyggermæssige størrelsesforskelle.

Af de 18 OPP-projekter er ti i dag i drift, tre projekter er i anlægsfasen mens fem projekter er i udbudsfasen (hvoraf tre af projekterne for nylig har afsluttet udbudsfasen). De fleste af OPP-projekterne har haft en størrelse over 100 mio. kr., men der er de senere år gennemført flere projekter med en mindre kontraktværdi, fx Magasinbygningen til stadsarkivet i Aalborg, politistationen i Hobro og daginstitutionen i Skanderborg (se tabel 5.1).

Ligesom tilfældet har været det i udlandet, har OPP i Danmark til at begynde med været kendetegnet ved privat investering og privat ejerskab gennem hele aftaleperioden, som typisk løber 20-30 år. De senere år er der imidlertid set flere eksempler på OPP-aftaler med offentlig finansiering, hvilket i praksis betyder, at den offentlige myndighed typisk betaler anlægsværdien ved ibrugtagningstidspunktet, mens det private OPP-konsortium indgår en garanti-stillelse (fx en bankgaranti) i driftsperioden (Schmidt-Jensen 2010).

Det fremgår af tabel 5.1, at der er indgået 12 OPP-aftaler med privat finansiering. Til sammenligning er der indgået fire OPP-aftaler med offentlig finansiering, mens oplysninger om finansieringsformen i to tilfælde ikke har været tilgængelige. Som det fremgår af tabel 5.1 er OPP-aftaler med offentlig finansiering primært blevet indgået i de seneste par år, fx i forbindelse med anlægget af motorvejsstrækningen Kliplev-Sønderborg, byggeriet af Helsinges skole og svømmehal og Frederikshavn Ny Byskole samt opførelsen af retten i Roskilde.

5.2 Sektorfordeling og offentlige myndigheder

OPP er indtil videre primært blevet anvendt i Danmark på byggeområdet til gennemførelse af offentlige nybyggerier såsom folkeskoler (fire projekter), offentlige bygninger (ni projekter), daginstitutionsområdet (ét projekt) og kultur- og fritidsområdet (to projekter). På infrastrukturområdet har OPP-modellen hidtil været anvendt to gange. Anlægget af en motorvejsstrækning ved E45 mellem Kliplev og Sønderborg, som blev indviet i 2012, er det hidtil største danske OPP-projekt. Derudover er OPP-modellen på infrastrukturområdet blevet anvendt til anlæg af et parkeringshus i forbindelse med Aarhus Sygehus, som er det første OPP-projekt i Danmark, hvor der indgår brugerbetaling i betalingsmekanismen (se også tabel 5.1).

Kigges der nærmere på sektorområder og myndigheder, hvor der er indgået OPP-aftaler, bliver det tydeligt, at OPP-aktiviteterne primært er koncentreret omkring undervisningsområdet (folkeskoler) og offentlige ejendomme (retsbygninger, skattecentre og arkivbygninger). I syv af projekterne er den offentlige aftalepart en kommune. De syv kommuner – Herning, Langeland, Frederikshavn, Gribskov, Odense, Randers og Aalborg Kommune – fordeler sig over det meste af landet, og det kan ikke ud fra de eksisterende projekter konkluderes, om OPP primært indgås i små eller store kommuner eller i by- eller landkommuner. Ti af OPP-projekterne er indgået med staten som den offentlige aftalepart med Bygningsstyrelsen som projektudførende myndighed og med samarbejde med relevante ressortområder (fx Domstolsstyrelsen og Statens Arkiver). Ud over de kommunale og statslige OPP-projekter er der på regionalt niveau gennemført ét OPP-projekt med Region Midtjylland som offentlig myndighed.

Sammenlignet med den internationale udbredelse af OPP er sektorfordelingen af OPP-projekter i Danmark lidt forskellig fra billedet i lande i Sydeuropa, hvor OPP primært er blevet anvendt på infrastrukturområdet, fx til anlæg af motorveje, letbaner, tog- og broforbindelser, metro mv. I mange af disse udenlandske infrastrukturprojekter er der til betalingsmekanismen helt eller delvis knyttet en brugerbetalingsmodel, fx i Frankrig, Spanien, Grækenland og Portugal. I Storbritannien og Irland er billedet lidt anderledes, idet OPP-modellen ikke kun har været anvendt på infrastrukturområdet men i stor udstrækning også på bygge-

området, fx til opførelse af offentlige skoler, hospitaler, offentlige ejendomme, boligprojekter og på kultur- og fritidsområdet. I international sammenhæng ligner sektorfordelingen af danske OPP-projekter således mere den irske og britiske anvendelse af OPP end den sydeuropæiske.

Tabel 5.1 Oversigt over OPP-projekter i Danmark

Projekt	OPP-aftaleform	Status	Sektorområde	Myndighed
Vildbjerg Skole i Trehøje	OPP med privat finansiering	I drift januar 2007	Undervisning	Herning Kommune
Ørstedsskolen i Rudkøbing	OPP med privat finansiering	I drift august 2010	Undervisning	Langeland Kommune
Frederikshavn Ny Byskole	OPP med offentlig finansiering	Anlægsfase (forventet drift ultimo 2012)	Undervisning	Frederikshavn Kommune
Helsingørsk skole og svømmehal	OPP med offentlig finansiering	Anlægsfase (forventet drift september 2012)	Undervisning	Gribskov Kommune
Nye arkiver til Rigsarkivet i København	OPP med privat finansiering	I drift juni 2009	Offentlige ejendomme	Bygningsstyrelsen
Tinglysningsret i Hobro	OPP med privat finansiering	I drift april 2009	Offentlige ejendomme	Bygningsstyrelsen
Skattecenter i Haderslev	OPP med privat finansiering	I drift januar 2010	Offentlige ejendomme	Bygningsstyrelsen
Retsbygninger i Herning, Holbæk, Holstebro og Kolding	OPP med privat finansiering	I drift medio 2012	Offentlige ejendomme	Bygningsstyrelsen
Hovedsæde til Vestre Landsret i Viborg	OPP med privat finansiering	Anlægsfase	Offentlige ejendomme	Bygningsstyrelsen
Politistation i Hobro	Ikke oplyst	Udbud afsluttet	Offentlige ejendomme	Bygningsstyrelsen
Retten i Roskilde	OPP med offentlig finansiering	Udbud afsluttet	Offentlige ejendomme	Bygningsstyrelsen
Landsarkivet i Viborg	Ikke oplyst	Udbudsfase	Offentlige ejendomme	Bygningsstyrelsen
Magasinbygning til stadsarkivet i Aalborg	OPP med privat finansiering	I drift april 2012	Offentlige ejendomme	Aalborg Kommune
Musik- og teaterhus i Odense	OPP med privat finansiering (med indskud af offentlig kapital)	Udbud afsluttet	Kultur og fritid	Odense Kommune
Svømmecenter i Randers	OPP med privat finansiering (med element af brugerbetaling)	Udbud afsluttet	Kultur og fritid	Randers Kommune
P-hus ved Aarhus Sygehus	OPP med privat finansiering (baseret på brugerbetaling)	I drift december 2010	Parkeringsanlæg	Region Midtjylland
Motorvejsstrækning Kliplev- Sønderborg	OPP med offentlig finansiering	I drift marts 2012	Vejområdet	Vejdirektoratet
Daginstitution i Skanderborg	OPP med privat finansiering	I drift august 2012	Børnepasning	Skanderborg Kommune

Kilder: AKF's forskning på OPP-området samt <http://www.akf.dk/udgivelser/oppnyt/>, www.kfst.dk, www.gpp.dk, www.bygningsstyrelsen.dk, www.domstol.dk, www.trm.dk, <http://dk.mercell.com/>, www.uddsportal.dk.

Litteratur

- Andersen, K.L.; J. Iskov, L. Fristrup & T.B. Randrup (2012): HOD og HelPark – fælles bidrag til bedring. *Trafik og Veje*, maj 2012.
- Assens Kommune (2011): *Evaluering af Assens Kommunes deltagelse i Fællesindkøb Fyn (FIF)*. Assens.
- Bhatti, Y.; A.L. Olsen & L.H. Pedersen (2009): The effects of Administrative Professionals on Contracting Out. *Governance* 22(1):121-37.
- Christensen, L.R. (2009a): Kommunalkonkurrenceudsættelse og udbudsarbejdets organisering. *OPP Nyt*, 2. halvår 2009.
- Christensen, L.R. (2009b): *Det svære valg – et kvantitativt studium af udliciteringsforskelle i de danske kommuner*. Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Christoffersen, H. & K.B. Larsen (2009): *Omkostningsniveauet i offentlig og privat produktion af sygehusydelser: fakta og fremtidsperspektiver*. CEPOS.
- Christoffersen, H. & Paldam, M. (2003): Markets and Municipalities. *Public Choice*, 114 (1-2): 79-102.
- Dansk Sundhedsinstitut (2009): *Privat/offentligt samspil i sundhedsvæsenet*. København.
- Dansk Sundhedsinstitut (2011): *Private leverandører i kommuner og regioner. Med fokus på regionernes brug af private sygehuse*. København.
- Eskelinen E.B. Hansen & M. Frederiksen (2004): *Frit valg – erfaringer med flere leverandører af personlig og praktisk hjælp*. AKF Forlaget.
- European Public-Private Partnership Expertise Centre (2011): *Market Update: Review of the European PPP Market in 2011*. Luxemburg: EPEC.
- Finansministeriet og Kommunernes Landsforening (2011): *Analyse af det kommunale indkøb. Endelig rapport*. København.
- Hansen, J.R.; N.P. Mols & A.R. Villadsen (2008): En empirisk analyse af danske kommuners make-or-buy beslutninger. *Ledelse & Erhvervsøkonomi* (4):31-44.
- Hansen, J.R.; N.P. Mols & A.R. Villadsen (2011): Internal or External Production and Satisfaction with the Chosen Sourcing in Danish Municipalities: Different Theoretical Explanations. *Local Government Studies*, 37(6):621-646.

- Hansen, M.B. (2010): *Kommunernes administrative lederskab efter kommunalreformen. Et kortfattet signalement*. Syddansk Universitet.
- Herbild, L. (2011): *Private leverandører i regionerne. Med fokus på regionernes brug af private sygehuse*. FOKUS, nr. 43, juni 2011.
- Houlberg, K. (2012): *Udvikling i konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner i forbindelse med kommunalreformen*. København: Det Nationale Analyse- og Forskningsinstitut for Kommuner og Regioner.
- Kommunernes Landsforening (2009): *Udviklingsmuligheder for de kommunale indkøbsfællesskaber*. København.
- Kommunernes Landsforening (2010): *Udvikling af indkøbsorganisationen – eksempler fra tre kommuner*. København.
- Kommunernes Landsforening (2012): *Effektive indkøb på dagsordenen*. København.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2011): *Konkurrence- og forbrugerredøgørelsen 2011*. København.
- Konkurrencestyrelsen (2008): *Klar til konkurrence i kommunerne*. København.
- KREVI (2011): *Frit valg i ældreplejen*. Aarhus.
- Københavns Kommune (2010): *Evaluering af helhedsorienteret driftsstrategi*. København.
- Nelson, M.A. (1997): Municipal government approaches to service delivery: An analysis from a transaction cost perspective. *Economic Inquiry*, 35(1):82-96.
- Ni, A.Y. & S. Bretschneider (2007): The decision to contracting out: A study of contracting for E-government services in state governments. *Public Administration Review*, 67(3):531-44.
- Osborne, S. (Ed.) (2000): *Public-Private Partnerships: Theory and practice in international perspective*. London: Routledge Advances in Management and Business Studies.
- Petersen, O.H. & U. Hjelmar (2012): Effekter af konkurrence om offentlige opgaver i Danmark og Sverige på ældre- og daginstitutionsområdet. I: Udbudsrådet: *Offentlig-privat samarbejde i Danmark og Sverige – Analyse. Kapitel 5: 52-68*.
- Petersen, O.H. (2011): Public-private partnerships as converging or diverging trends in public management? A comparative analysis of PPP policy and regulation in Denmark and Ireland. *International Public Management Review*, 12(2):1-37.

- Petersen, O.H.; U. Hjelmar, K. Vrangbæk & L. la Cour (2011): *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011*. København: AKF.
- Region Syddanmark (2011): *Tilfredshedsundersøgelse – brugergrupperepræsentanter og leverandører*. Vejle.
- Schmidt-Jensen, T. (2010): OPP vs. OPP-light. *OPP-Nyt*, 2. halvår 2010.
- Tønder Kommune (2011): *Budgetanalyse indkøb*. Tønder Kommune.
- Udbudsrådet (2010a): *Analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor*. København.
- Udbudsrådet (2010b): *Analyse af funktionsudbud*. København.
- Udbudsrådet (2011): *Analyse af bedste praksis for brug af rammeaftaler*. København.
- Udbudsrådet (2012): *Offentlig-privat samarbejde i Danmark og Sverige*. København.

Oversigt over forskning og analyser i relation til konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner efter kommunalreformen

Formålet med dette notat er at give et samlet overblik over den eksisterende viden om kommuners og regioners arbejde med konkurrenceudsættelse efter kommunalreformen. Notatet bygger på en gennemgang af foreliggende forskning og rapporter om konkurrenceudsættelse af varekøb og tjenesteydelser i kommuner og regioner, hvor udviklingen i kommunerne generelt er bedre belyst end udviklingen i regionerne. Kommunernes indkøbsorganisation synes generelt set at være blevet styrket efter kommunalreformen, og den udbudsdrevne konkurrence i kommunerne har også været svagt stigende siden 2007. Samtidig viser notatet, at der i perioden fra 2007 og frem i stigende grad er anvendt funktionskrav i kommunale udbud, og at dette bl.a. synes at have bidraget til udviklingen af et privat leverandørmarked. Samtidig viser en gennemgang af udviklingen i anvendelsen af OPP (Offentlige-Private Partnerskaber), at der siden 2007 har været en gradvis stigning i anvendelsen af OPP i Danmark, og at der i dag er gennemført 18 OPP-projekter. Der er ikke undersøgelser, som påviser, at disse udviklingstendenser er et resultat af kommunalreformen.