



KONKURRENCEUDSÆTTELSE PÅ DAGSORDENEN

MARTS 2007



Udgivet af KL, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Finansministeriet

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Boghandel

E-mail: schultz@schultz.dk

Tlf.nr.: 43 22 72 88 / 43 22 73 06

Publikation

Omslag: Manipulation.as

Foto: Getty Images

Tryk: Schultz Grafisk A/S

Oplag: 4.000 stk.

Pris: gratis

ISBN-nr: 978-87-7601-210-6

Elektronisk Publikation

Produktion: Schultz Grafisk A/S

ISBN-nr: 978-87-7601-211-3

Publikationen kan hentes på følgende hjemmesider: www.kl.dk, www.im.dk, www.oem.dk og www.fm.dk

Indhold

1. Indledning.....	5
2. Flerårig aftale om øget konkurrenceudsættelse	8
2.1. Mål for øget konkurrenceudsættelse	8
2.2. Indikator for konkurrenceudsættelse	8
2.3. Initiativer til at understøtte øget konkurrenceudsættelse	9
3. Klare politiske mål for konkurrenceudsættelsen.....	11
3.1. Konkurrenceudsættelse på dagsordenen!.....	11
3.2. Valg af strategi – flere veje at gå.....	13
4. Mulighederne for at øge konkurrencen om kommunens opgaver	15
4.1. Hvilke opgaver kan konkurrenceudsættes?	15
4.2. Kommunens vurdering af mulighederne for øget konkurrenceudsættelse	20
4.3. Konkrete værktøjer til kommunens arbejde med konkurrenceudsættelse	25
5. Nyere former for offentlig-privat samarbejde	28
Bilag	36

1. Indledning

Konkurrence er en drivkraft for udvikling og fornyelse og skaber et vedholdende fokus på kvalitet og effektiv ressourceanvendelse. Konkurrence bidrager samtidig til at skærpe leverandørens opmærksomhed om ønsker og behov hos brugerne. Det gælder både i den private sektor og på markeder for offentlige opgaver.

Regeringen og KL er enige om, at potentialet for konkurrenceudsættelse af kommunale opgaver i højere grad skal udnyttes i fremtiden.

Som led i aftalen om kommunernes økonomi for 2007 fastsatte regeringen og KL på den baggrund en ambitiøs, men realistisk målsætning om at øge andelen af konkurrenceudsatte opgaver i kommunerne fra 20 pct. i 2005 til 25 pct. i 2010.

Det blev samtidig aftalt, at regeringen i perioden 2007-2010 som udgangspunkt ikke vil tage initiativ til at iværksætte yderligere procesregulering om generel pligt til øget konkurrenceudsættelse i kommunerne end det, der ligger inden for rammerne af aftalen, såfremt målsætningen opfyldes.

Formålet med denne pjece er at give kommunalbestyrelserne inspiration og redskaber til at sætte konkurrenceudsættelse tydeligt på dagsordenen i kommunerne. En klar stillingtagen og et offensivt udspil fra kommunalbestyrelsens side er helt afgørende, hvis potentialerne i konkurrenceudsættelse for alvor skal realiseres i den enkelte kommune.

Den enkelte kommunalbestyrelse har derfor et stort ansvar for at sikre, at konkurrenceudsættelse til stadighed er på den politiske og administrative dagsorden i kommunen.

Der kan peges på flere centrale spørgsmål og temaer, som kommunalbestyrelsen kan bruge som afsæt til en målrettet og konstruktiv drøftelse af mulighederne for at øge konkurrencen om kommunens opgaver.

I følgende boks fremhæves 6 skarpe, som med fordel kan tages op til drøftelse i kommunalbestyrelsen.

6 skarpe til kommunalbestyrelsen

1. Udnytter kommunen potentialet for konkurrenceudsættelse?
2. Hvad er kommunens konkrete mål for konkurrenceudsættelse?
3. Har kommunen foretaget en systematisk vurdering af alle driftsopgaver med fokus på mulighederne for at konkurrenceudsætte?
4. Har kommunen procedurer, der sikrer, at konkurrenceudsættelse løbende sættes på den politiske dagsorden?
5. Inddrages medarbejderne systematisk i arbejdet med konkurrenceudsættelse – fx via samarbejds- og MED-udvalg?¹
6. Har kommunen overvejet fordelene ved at gøre brug af forskellige offentlig-private samarbejdsformer?

Kommunalreformen aktualiserer spørgsmålet om inddragelsen af private leverandører. Kommunesammenlægningerne og tilførslen af nye opgaver til kommunerne er en naturlig anledning til, at kommunerne giver sig selv et servicetjek og overvejer, om der er nye områder, der med fordel kan konkurrenceudsættes.

De nye kommuner har samtidig en øget administrativ og teknisk kapacitet og vil derfor også være bedre rustet til at forhandle og indgå kontrakter. Desuden vil den kendsgerning, at kommunerne i gennemsnit er blevet større, gøre det mere attraktivt for private virksomheder at gå ind på det offentlige marked. Der kommer mere volumen i de opgaver, som de nye kommuner kan udbyde, og leverandørerne får bl.a. bedre mulighed for at udnytte stor-driftsfordele.

Den nye struktur med større og mere bæredygtige enheder udgør med andre ord et godt fundament for en styrket konkurrence om de kommunale opgaver.

Som led i den kommende kvalitetsreform er regeringen samtidig meget opmærksom på at understøtte en udvikling, der højner kvaliteten i den offentlige service. I den forbindelse indgår det i regeringens overvejelser, at konkurrence er et godt værktøj til at sikre øget fokus på nye løsninger, kvalitetsudvikling og brugernes ønsker og behov.

¹ MED-udvalget kombinerer sikkerhedsorganisationen og samarbejdsudvalget i et udvalg.

Pjecen udgives i fællesskab af KL, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Finansministeriet.

Pjecens opbygning

I kapitel 2 beskrives den flerårige aftale mellem regeringen og KL om øget konkurrenceudsættelse i kommunerne.

Kapitel 3 sætter fokus på kommunalbestyrelsens centrale rolle samt procedurer, der kan sikre, at konkurrenceudsættelse løbende sættes på den politiske dagsorden i kommunen.

I kapitel 4 sættes der fokus på den konkrete vurdering af mulighederne for konkurrenceudsættelse af kommunens opgaver. Der peges på metoder og redskaber, der kan understøtte kommunen i dette arbejde.

I kapitel 5 beskrives en række nyere offentlig-private samarbejdsformer, der hver i sær udmærker sig i forhold til løsningen af bestemte opgavetyper.

I bilag 1 beskrives et af de konkrete redskaber, som kommunen kan anvende til at sikre en systematisk vurdering af mulighederne for at øge konkurrenceudsættelsen.

I bilag 2 gengives den flerårige konkurrenceudsættelsesaftale mellem regeringen og KL.

2. Flerårig aftale om øget konkurrenceudsættelse

2.1. Mål for øget konkurrenceudsættelse

Som led i aftalen om kommunernes økonomi for 2007 indgik regeringen og KL en flerårig aftale om øget konkurrenceudsættelse.

Regeringen og KL er enige om, at en større del af de kommunale opgaver skal konkurrenceudsættes med henblik på at sikre høj kvalitet og effektiv ressourceudnyttelse i opgavevaretagelsen.² Det afgørende er, at opgaverne løses bedst og billigst – ikke om leverandøren er offentlig eller privat.

I 2005 konkurrenceudsatte kommunerne 20 pct. af opgaverne. Regeringen og KL er enige om at øge denne andel til 25 pct. i 2010. Målet gælder for alle kommuner og alle opgaveområder under ét. Andelen af konkurrenceudsatte opgaver opgøres på baggrund af den private leverandørindikator (PLI), jf. nedenfor.

Det er aftalt, at regeringen i perioden 2007-2010 som udgangspunkt ikke vil tage initiativ til at iværksætte yderligere procesregulering om generel pligt til øget konkurrenceudsættelse end det, der ligger inden for rammerne af aftalen, såfremt de opstillede målsætninger for mere konkurrenceudsættelse i kommunerne opfyldes.

Endvidere indgår det i aftalen, at der inden for mål- og rammestyringen skal etableres instrumenter, der understøtter fair konkurrence og øget gennemsigtighed.

2.2. Indikator for konkurrenceudsættelse

KL og regeringen er enige om, at den private leverandørindikator (PLI) anvendes som udgangspunkt for aftalen om øget konkurrenceudsættelse i kommunerne. PLI

² En opgave betragtes som konkurrenceudsat, når opgaven har været i udbud eller når der indhentes mere end ét tilbud på en opgave, som ikke er omfattet af krav om udbud/annoncering.

viser andelen af kommunernes brug af private leverandører (i forhold til den del af kommunernes samlede opgaveløsning, der må varetages af private leverandører).

PLI afspejler brugen af private leverandører både i den almindelige kommunale opgavevaretagelse og på de områder, hvor der er indført fritvalgsordninger. Ligeledes indgår Københavns, Frederiksberg og Bornholms kommuner i indikatoren. PLI tager dermed højde for den kritik, der har været af udliciteringsindikatoren.

De opgaver, der har været konkurrenceudsat, men hvor kommunens eget bud vinder, er ikke omfattet af PLI. Som en del af konkurrenceudsættelsesaftalen blev det på den baggrund aftalt at igangsætte et arbejde med udvikling af en mere præcis indikator for konkurrenceudsættelse.

En ny indikator, der inddrager oplysninger fra kommunerne om vundne udbud planlægges testet i foråret 2007 på regnskabstal for 2006.

2.3. Initiativer til at understøtte øget konkurrenceudsættelse

Der er nedsat en arbejdsgruppe som opfølgning på aftalen om øget konkurrenceudsættelse. Arbejdsgruppen har deltagelse af KL, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet samt Indenrigs- og Sundhedsministeriet. Arbejdsgruppen skal komme med forslag til udmøntning af følgende initiativer:

- Et bedre grundlag for dokumentation af konkurrenceudsættelse
- En løbende opfølgning på udviklingen i kommunernes konkurrenceudsættelse
- Stærkere konkurrence om kommunale opgaver
- Regler for beregning af kontrolbud
- Udbygning af kravene til servicestrategierne

Denne pjece udmønter initiativet om *stærkere konkurrence om kommunale opgaver* og sætter fokus på:

- Kommunalbestyrelsens centrale rolle og potentialerne i en offensiv politik for konkurrenceudsættelse
- Vigtigheden af en målrettet og systematisk tilgang til arbejdet med konkurrenceudsættelse i kommunen
- Redskaber, som kommunen kan anvende i forbindelse med en analyse af, hvorvidt og hvordan de kommunale opgaveområder kan udbydes

- Konkrete eksempler på, hvordan konkurrenceudsættelsen kan øges

Som led i konkurrenceudsættelsesaftalen er der samtidig sat fokus på at styrke målsætningsdelen i de kommunale servicestrategier. Servicestrategierne udbygges bl.a. med lokale mål for konkurrenceudsættelse i perioden 2007-2010, herunder niveauet for kommunens konkurrenceudsættelse i forhold til landsgennemsnittet. Kommunen fastlægger selv målene og tilrettelægger det lokale arbejde med at øge konkurrenceudsættelsen. Pjecen er i den sammenhæng tænkt som inspiration til det konkrete arbejde med at opstille lokale mål for øget konkurrenceudsættelse.

Pjecen står ikke alene, men indgår i en række af sideløbende initiativer, som har til formål at understøtte en stærkere konkurrence om opgaverne i kommunerne. Det gælder bl.a. Udbudsportalen.dk, som har til formål at samle og dele viden og erfaringer om udbud, samt initiativer i medfør af regeringens globaliseringsstrategi, der bl.a. er udmøntet i den politiske aftale om styrket konkurrence fra januar 2007.

Som led i globaliseringsstrategien har regeringen bl.a. nedsat et OPS-rejsehold i Erhvervs- og Byggestyrelsen. Rejseholdet besøger kommuner, der overvejer at anvende offentlig-privat samarbejde i forbindelse med nybyggeri, renovering, samt drifts-, service- og vedligeholdelsesopgaver. Det er tanken, at rejseholdet indgår i en uformel og uforpligtigende dialog med kommunerne om de muligheder, fordele og udfordringer, der er for at gennemføre et konkret projekt i offentlig-privat samarbejde. Erhvervs- og Byggestyrelsen kan endvidere yde medfinansiering til forundersøgelser og andre merudgifter, der er forbundet med at gå nye veje.³

I regi af Udbudsportalen.dk er det som supplement til konkurrenceudsættelsesaftalen mellem regeringen og KL aftalt at etablere et fælles udbudsprojekt, der sætter fokus på udviklingsmulighederne inden for konkurrenceudsættelsesområdet. Med projektet skabes der et netværk af 8-15 kommuner, som skal udvikle og afprøve udbudsprojekter og –strategier, der kan øge konkurrenceudsættelsen på nyere udbudsområder. Erfaringerne fra projektet formidles til landets øvrige kommuner.

³ Der findes mere information om rejseholdet, medfinansiering mv. på www.ebst.dk/ops

3. Klare politiske mål for konkurrenceudsættelsen

3.1. Konkurrenceudsættelse på dagsordenen!

Kommunernes egne erfaringer viser, at målet om konkurrencedygtige organisationer kun for alvor kan realiseres, når kommunen politisk og administrativt har det udgangspunkt, at der konstant skal arbejdes på at forbedre kvaliteten og effektiviteten i opgaveløsningen.

Konkurrenceudsættelse er ikke kun et spørgsmål om at blive god til udbud – eller om at lave et udbud i ny og næ. Det er et spørgsmål om vedvarende at udvikle nye løsninger og arbejdsmetoder og om at turde udfordre sin egen organisation til en åben konkurrence med private leverandører.

Kommunen kan kun med sikkerhed sige, at den løser opgaverne bedst og billigst, når opgaverne har været konkurrenceudsat, og når man målrettet har arbejdet på at udvikle sin organisation.

Det er kun få kommuner, der har sat konkurrenceudsættelse højt på den politiske og administrative dagsorden i forbindelse med kommunalreformen. Sammenlægninger, budgetlægning, serviceharmonisering og nye opgaver har i stor udstrækning taget opmærksomheden de seneste år.

Imidlertid er de nye kommuner nu en realitet. Samtidig stilles der som nævnt nye krav til servicestrategien om opstilling af lokale mål for konkurrenceudsættelse. Det vil derfor nu være naturligt for kommunerne i højere grad at fokusere på at øge konkurrenceudsættelsen.

Det er vigtigt, at processen i forbindelse med målfastsættelsen medfører, at der skabes et reelt politisk og administrativt ejerskab. Følgende aktiviteter kan understøtte en sådan proces i den enkelte kommune:

- Udarbejdelse af statusoplæg for nuværende brug af konkurrenceudsættelse
- Udarbejdelse af et inspirationskatalog med mulige temaer til konkurrenceudsættelse og beskrivelse af overordnede formål
- Visionsseminar for politikere
- Temadag for administrationen
- Inddragelse af forvaltninger og medarbejdere i forslag til konkurrenceudsættelsesstrategi
- Drøftelse i samarbejdsarbejds- og MED-udvalg om tilrettelæggelse af proces for konkrete udbud
- Beslutningsseminar for politikere
- Årligt status- og opfølgingsseminar for politikere og administration

Faktaboks: De kommunale servicestrategier

Alle kommuner skal udarbejde en servicestrategi, jf. styrelseslovens § 62 om servicestrategi og udbudspolitik. De kommuner, som ikke er blevet sammenlagt, har allerede ved udgangen af 2006 vedtaget nye servicestrategier. Sammenlægningskommuner skal senest den 31. december 2007 have vedtaget nye servicestrategier.

Servicestrategien skal udtrykke kommunens strategi for kvalitets- og effektivitetsudvikling. Konkurrenceudsættelse, herunder udbud, skal have en selvstændig prioritet. Overordnet skal servicestrategien indeholde:

1. En oversigt over indsatsområder
2. En angivelse af, på hvilke områder kommunen påtænker at anvende udbud
3. En arbejdsplan
4. En udbudspolitik

Som led i økonomiaftalen for 2007 er kravene til servicestrategiordningen udbygget. Kommunalbestyrelsen skal:

1. Opstille specifikke mål for konkurrenceudsættelsen i perioden 2007-2010 i udbudspolitikken, herunder niveauet for kommunens konkurrenceudsættelse i forhold til landsgennemsnittet

2. Udarbejde en strategi for at nå kommunens mål for øget konkurrenceudsættelse, herunder mål for særligt udbudsegneede opgaver
3. Opfølgning på, om kommunens mål for konkurrenceudsættelse er nået

3.2. Valg af strategi – flere veje at gå

Der kan med afsæt i de nuværende kommunale erfaringer skelnes mellem tre overordnede tilgange til arbejdet med konkurrenceudsættelse:

1. **Generel konkurrenceudsættelsesstrategi**

Brug af konkurrenceudsættelse som generel styringsmetode på alle områder. Konkurrenceudsættelse er her indarbejdet som tema i de løbende politiske drøftelser og i det administrative arbejde. Den generelle konkurrenceudsættelsesstrategi er ikke nødvendigvis ensbetydende med en høj udliciteringsgrad eller et udtryk for en ideologisk prioritering.

2. **Sektor/opgave-strategien**

Fokus på særligt udvalgte sektorområder, fx teknik- og miljøområdet. Der kan også være et særskilt fokus på enkeltopgaver, som vurderes særligt egnede til konkurrenceudsættelse, eller hvor kommunen ønsker at høste erfaringer i samarbejdet med private leverandører.

3. **Ad-hoc tilgangen**

I denne tilgang konkurrenceudsættes opgaver ud fra løbende vurderinger, og ikke som led i en bestemt plan. Typisk vil den lokale historik være afgørende for hvilke opgaver, der i dag er konkurrenceudsat og hvilke, som ikke er.

Det vil fremover være vanskeligt at forene kravet til et bestemt mål for konkurrenceudsættelse med en ren ad hoc baseret tilgang. Konkret betyder det, at mange kommuner med fordel kan genoverveje den grundlæggende tilgang til og strategi for brug af konkurrenceudsættelse.

I forbindelse med at der sikres en struktureret tilgang til arbejdet med konkurrenceudsættelse i kommunen, er det samtidig vigtigt at være opmærksom på koordinationen med kommunens øvrige styringsværktøjer. Det gælder fx langsigtede budgetplaner, kontraktstyringsinitiativer, kommuneplaner, erhvervsudviklingsstrategier mv.

Eksempel: Årets gang med konkurrenceudsættelse i Kolding Kommune

Kolding Kommune har som led i sin udbudspolitik en fast procedure for udpegning af opgaver, som skal konkurrenceudsættes (udliciteringsplan). Proceduren har den dobbelte effekt, at både det politiske og administrative system løbende skal forholde sig systematisk til konkurrenceudsættelse. Det påhviler Økonomiudvalget årligt at opstille forslag til en udliciteringsplan for kommunen samtidig med fremlæggelsen af kommunens budgetforslag.

Faserne for udarbejdelsen af udliciteringsplanen er følgende:

Oktober:	Initiativgruppen (embedsmandsgruppe bestående af bl.a. kommunaldirektøren) udarbejder i samarbejde med de berørte forvaltningsgrene en liste over mulige emner til udbud (emneoplæg).
November:	De stående udvalg behandler den af initiativgruppen udarbejdede liste over mulige emner til udbud (emneoplæg).
Januar:	De af de stående udvalg foreslåede emner (emneliste) forelægges Direktionen med henblik på indstilling til Økonomiudvalget.
April:	Emnelisten behandles af Økonomiudvalget.
Maj:	Emnelisten drøftes på Byrådets budgettemadag.

Emnelisten – med Direktionens/Økonomiudvalgets/Budgetseminarets bemærkninger – fremlægges, efter høring i Hovedsamarbejdsudvalget, til behandling ved de årlige budgetforhandlinger. Inden budgettets 2. behandling i Byrådet udarbejder Økonomiudvalget et forslag til en udliciteringsplan. Udliciteringsplanen forelægges Byrådet til godkendelse. Den godkendte udliciteringsplan sendes til udførelse hos de enkelte stående udvalg. Man kan læse mere om Kolding Kommunes udbudspolitik og procedurer på www.kolding.dk.

4. Mulighederne for at øge konkurrencen om kommunens opgaver

Når der er sat klare politiske mål og organisatorisk er sikret et vedholdende fokus på konkurrenceudsættelse, er det tid til den konkrete vurdering af kommunens opgaver.

På de næste sider sættes der fokus på mulighederne for at styrke konkurrencen om de enkelte opgaver i kommunens opgaveportefølje. Der fremhæves bl.a. metoder, der kan understøtte en systematisk vurdering af mulighederne for at konkurrenceudsætte en konkret opgave. Endvidere diskuteres nogle af de typiske forklaringer på ikke at konkurrenceudsætte en opgave. Det fremhæves i den forbindelse, at der ofte vil være gode muligheder for at rydde stenene af vejen, hvis kommunen vælger at møde udfordringerne offensivt.

4.1. Hvilke opgaver kan konkurrenceudsættes?

Stort set alle kommunale driftsopgaver kan konkurrenceudsættes. Undtagelsen er myndighedsopgaver (fx visitation), hvor det kræver særlig hjemmel at overlade opgaverne til private og opgaver, hvor sektorlovgivningen fastsætter, at opgaven skal udføres af kommunalt ansatte (fx undervisning i folkeskolen). Der kan skelnes mellem tre hovedkategorier af opgaver: De klassiske opgaver, de interne servicefunktioner og velfærdsopgaverne.⁴

⁴ Opdelingen er sket med udgangspunkt i Udliciteringsrådets rapport "Hvorfor ikke udbyde?" (2006)

De klassiske opgaver:

Med klassiske opgaver menes opgaver, som udbydes af mange kommuner, og hvor der er et veletableret marked. Det handler især om opgaver på teknik- og miljøområdet samt opgaver inden for bygningsvedligeholdelse.

Det er for mange kommuner i dag normen, at følgende opgaver har været udbudt en eller flere gange:

- Affaldsindsamling og -bortskaffelse (renovation)
- Drift af grønne områder, idrætsfaciliteter mv.
- Drift af spildevandsanlæg
- Kørselsopgaver: Drift af bybusser, kørsel af ældre, handicappede og skolebuskørsel
- Brand- og redningsberedskab
- Vejvedligeholdelse, vintertjeneste
- Bygningsvedligeholdelse
- Miljøtilsyn

Størstedelen af opgaverne på disse områder falder indenfor hovedkonto 0-2 (byudvikling, forsyning, trafik og infrastruktur). For disse opgaver udgjorde den gennemsnitlige indikator for konkurrenceudsættelse (PLI) på landsplan mellem 27,4 pct. (trafik og infrastruktur) og 39,8 pct. (forsyning) i 2005.

Eksempel: Udbud af bygningsvedligeholdelse i Dragør og Høje-Taastrup kommuner

Dragør og Høje-Taastrup kommuner har opnået positive effekter ved at udbyde bygningsvedligeholdelsen. Effekterne er bl.a. en bedre økonomi og en hurtigere reaktionstid, når der opstår akutte sager. Dragør Kommune skønner, at der er sparet 5-20 pct. pr. opgave. Kommunen skønner samtidig, at der er sparet et årsværk i den tekniske forvaltning. Høje-Taastrup vurderer ligeledes, at udbuddet har givet en bedre økonomi.

Kilde: "Hvorfor ikke udbyde?", Udliciteringsrådet (2006)

De interne servicefunktioner

Med de interne servicefunktioner menes interne støttefunktioner og ikke borgervendte opgaver. Der er tale om opgaver, som udbydes af mange kommuner, og hvor der findes et veludbygget privat marked. Det handler om opgaver indenfor administrationsområdet samt en række interne servicefunktioner, fx kantine og trykkeri.

Det er for et stort antal kommuner tilsvarende en norm, at følgende opgaver har været konkurrenceudsat:

- Rengøring på institutioner og rådhus
- It-drift
- Kantinedrift på rådhus
- Trykkeriopgaver
- Intern posthåndtering

Dertil kommer opgaver inden for løn- og pensionsadministration, hvor en række kommuner de seneste år har gennemført udbud, jf. eksemplet nedenfor.

Eksempel: Visma Services Odense A/S

Odense Kommune udbød i 2005 varetagelsen af kommunens lønadministration. Som led i udbudet etableredes et offentlig-privat selskab.

Odense Kommune traf i foråret 2005 beslutning om at undersøge mulighederne for at indgå et offentlig-privat partnerskab med en privat virksomhed om varetagelse af kommunens lønadministrative opgaver.

På denne baggrund bemyndigede Odense Byråd borgmesterforvaltningen til at indgå aftale om et offentlig-privat selskab til varetagelse af lønadministrationen.

Udgangspunktet for Odense Kommune var, at kommunen ved at indgå i et selskab med en privat virksomhed ville kunne udnytte den specialviden, som fandtes i Odense Kommune på løn- og pensionsområdet.

Samtidig ville Odense Kommune kunne fremme udviklingen af produkter og services på løn- og personaleområdet uden væsentlige investeringer i kommu-

nens egenudviklede opgaveløsninger.

Målet var således at billiggøre ydelserne for Odense Kommune og dermed bidrage til gennemførelse af besparelser på det administrative område samtidig med fastholdelse af høj service og arbejdspladser.

Kommunens intentioner med udbudsforretningen var således at finde en privat samarbejdspartner, som kunne medvirke til at værdiforøge kommunens lønadministration og udvikle den til en virksomhed, der kunne tilbyde ydelser til såvel Odense Kommune som andre kunder, primært kommuner.

Det fælles aktieselskab mellem Odense Kommune og Visma Services Public A/S blev etableret i henhold til lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber (L384).⁵ Odense Kommune ejer 49 pct. af aktierne og Visma de resterende 51 pct.

Selskabet er pr. 1. januar 2006 nystiftet med en samlet aktiekapital på 5 mio. kr. Parternes indskud er sket kontant.

Der er tegnet en 5-årig leverancekontrakt med selskabet med mulighed for forlængelse med 2 x 1 år for et år ad gangen.

Kilde: Udbudsportalen og Rambøll Management (2006)

Velfærdsopgaverne

Med velfærdsopgaverne er der tale om kommunernes kerneopgaver. Det gælder bl.a. opgaver indenfor dagpasning, praktisk og personlig pleje, drift af ældrecentre, genoptræning af ældre og handicappede og beskæftigelsesopgaver.

Der er siden de første kontrakter med private på ældreområdet og dagpasningsområdet i 1995 sket en gradvis udvikling af markederne for velfærdsservice. Mest markant har udviklingen været indenfor fritvalgsordningen på hjemmehjælpsområ-

⁵ Lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber (L384) er blevet erstattet af lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber (L548), der trådte i kraft 1. januar 2007.

det, hvor de private leverandører har en lovbestemt markedsadgang på de samme pris- og kvalitetsbetingelser, som gælder for kommunerne selv.

Der kan groft set skelnes mellem to typer velfærdsopgaver: De opgaver, som de fleste kommuner har konkurrenceudsat, og de opgaver, som relativt få kommuner har konkurrenceudsat.

I den første gruppe falder opgaver som fx:

- Madproduktion og -udbringning til ældre
- Praktisk og personlig pleje til ældre i eget hjem
- Beskæftigelsesopgaver, fx aktivering, afklaringsforløb mv.

I den anden gruppe findes opgaver som fx:

- Dagpasning på børneområdet
- Drift af plejecentre/ældrecentre
- Genoptræning af handicappede og ældre
- Forebyggende sundhedsindsats
- Drift af biblioteker, tandpleje
- Socialområdet, herunder psykiatri-opgaver, botilbud mv.

Til trods for at relativt få kommuner endnu har konkurrenceudsat de sidstnævnte velfærdsopgaver, kan der fremhæves en række positive erfaringer med konkurrenceudsættelse og brug af private leverandører på områderne. Det gælder fx flere ældrecentre og genoptræning af ældre og handicappede mv. Antallet af konkurrenceudsatte velfærdsopgaver forventes derfor også at stige betydeligt i de kommende år.

Med den politiske målsætning om en stigning i kommunernes niveau for konkurrenceudsættelse, jf. aftalen mellem regeringen og KL, er der god anledning til lokalt at sætte fokus på mulighederne for at konkurrenceudsætte flere velfærdsopgaver.

Eksempel: Udbud af tandpleje i Egvad Kommune (nu Ringkøbing-Skjern Kommune)

Egvad Kommune (nu Ringkøbing-Skjern Kommune) sendte som den første kommune i landet børne- og ungdomstandplejen i udbud i 2004. Udbuddet skete i forlængelse af en lovændring, der fra 1. januar 2004 gjorde det muligt for kommunerne at konkurrenceudsætte den kommunale børne- og ungdomstandpleje.

Kommunen havde gennem en periode haft stigende udgifter på børnetandplejen i kommunen og havde arbejdet på at finde en måde at reducere udgifterne på. Problemet for kommunen lå i, at kommunen ikke selv havde en kommunal tandpleje, men derimod var en såkaldt praksiskommune, hvilket betød, at borgerne selv valgte, hvilken privat tandlæge man ville benytte. Da der var meget stor forskel på gennemsnitsprisen pr. barn hos de forskellige tandlæger og udgifterne således ikke var noget, kommunen kunne regulere, besluttede man at sende opgaven i udbud i et forsøg på at spare omkostninger.

Udbuddet resulterede i, at Skjerns Kommunale Tandpleje vandt opgaven, og kommunen kan allerede konstatere en økonomisk gevinst, uden at der er ændret væsentligt i serviceniveau og kvalitet. Det skønnes, at der årligt kan realiseres en gevinst på ca. 500.000 kr.

Kilde: Udbudsportalen (2005)

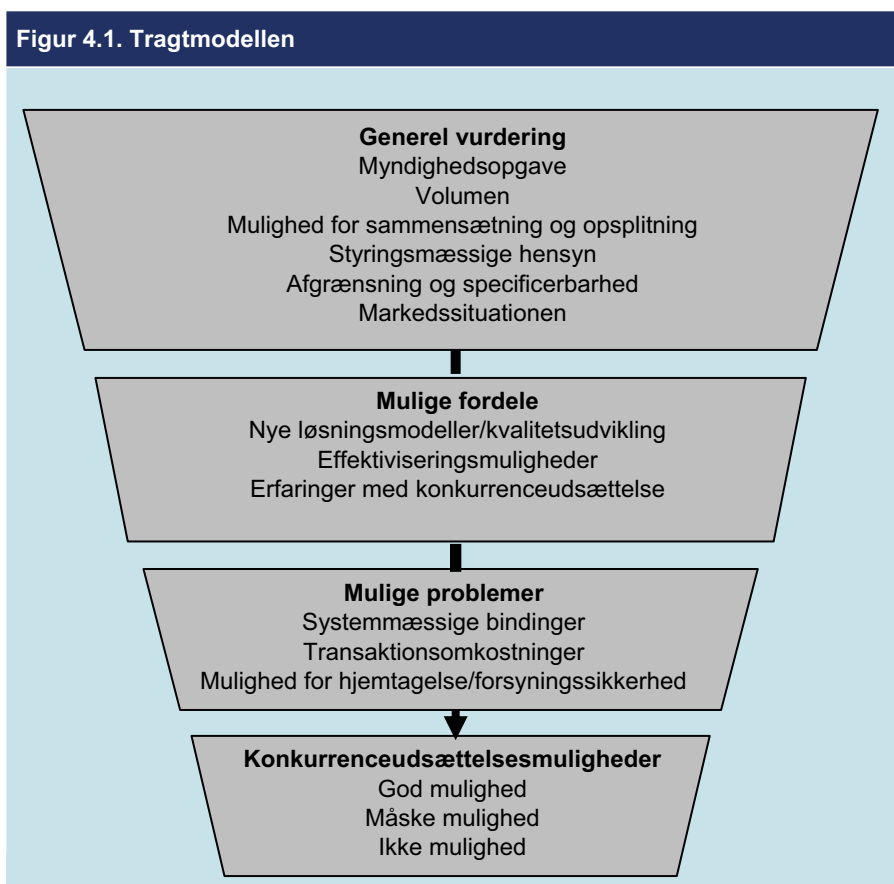
4.2. Kommunens vurdering af mulighederne for øget konkurrenceudsættelse

Den konkrete vurdering af mulighederne for at øge konkurrenceudsættelsen kan tilrettelægges på flere forskellige måder. Det afgørende er, at der vælges en tilgang, som sikrer en systematisk vurdering af mulighederne for at øge konkurrencen om de enkelte opgaver i kommunens opgaveportefølje.

I det følgende præsenteres "tragtmodellen" som et af de konkrete værktøjer, kommunen kan anvende til at sikre en systematisk vurdering af mulighederne for at konkurrenceudsætte bestemte opgaver.

Alle opgaver er i princippet egnede til konkurrenceudsættelse, medmindre der er tale om myndighedsopgaver. Forskellige forhold kan dog have betydning for de samlede muligheder for og hensigtsmæssigheden af at konkurrenceudsætte en given opgave. Det er derfor nødvendigt at vurdere de enkelte opgaver i relation til en række interne og eksterne forhold.

Tragtmodellen kan i den sammenhæng fremhæves som et muligt værktøj. Modellen sætter fokus på centrale vurderingskriterier og opstiller en vurderingsrækkefølge, der kan bidrage til at sikre en målrettet og struktureret gennemgang af konkurrenceudsættelsesmulighederne i den enkelte kommune. Tragtmodellen illustreres i figur 4.1.⁶



⁶ Analysemodellen bygger bl.a. på inspiration fra publikationen "Effektiv opgavevaretagelse i staten", Finansministeriet, (2003).

Vurderingen af mulighederne for at konkurrenceudsætte en konkret opgave kan opdeles i to overordnede led. For det første kan der gennemføres en sortering af opgaverne med fokus på de *generelle konkurrenceudsættelsesmuligheder*, herunder fx om der er tale om en myndighedsopgave eller strategiske ledelsesfunktioner.

For det andet kan der i forlængelse heraf foretages en mere konkret vurdering af mulige *fordele og problemer ved konkurrenceudsættelse* af de opgaver, der generelt vurderes som mulige at konkurrenceudsætte.

I forbindelse med opgavevurderingerne er det vigtigt ikke blot at se den enkelte opgave isoleret. Det kan i nogle tilfælde være mest hensigtsmæssigt at udbyde flere opgaver samlet, da dette bl.a. kan give bedre rammer for at tilbudene kan indeholde innovative og totaløkonomiske løsninger. Se også kapitel 5.

Med udgangspunkt i tragtmodellens vurderingskriterier kan kommunen foretage en successiv udvælgelse af de opgaver, der rummer de mest oplagte muligheder for at blive konkurrenceudsat.

I bilag 1 præsenteres tragtmodellen nærmere. Til hvert af kriterierne i modellen er der i bilaget opstillet en kort vejledende tjekliste, som kommunen kan lade sig inspirere af i forbindelse med vurderingen af opgaverne.

Efter at have vurderet de enkelte opgaver kan kommunen med fordel sammenfatte resultatet af analysen i en vurderingsoversigt, der giver et samlet overblik over kommunens konkurrenceudsættelsesmuligheder. Den samlede oversigt over konkurrenceudsættelsesmulighederne vil bl.a. kunne anvendes som grundlag i forbindelse med den politiske beslutningsproces.

Det anbefales at sortere opgaverne i mindst tre grupper i vurderingsoversigten. Udover en opdeling i opgaver, der dels er mulige, dels ikke er mulige at konkurrenceudsætte, kan man med fordel arbejde med en tredje kategori, der består af opgaver, som *måske* rummer mulighed for konkurrenceudsættelse, men hvor en nærmere undersøgelse eller modning er nødvendig.

I boksen på de næste sider omtales nogle af de "sten på vejen", som kan betyde, at en opgave vurderes ikke at kunne konkurrenceudsættes uden videre. Der kan være flere grunde til en sådan vurdering, men som fremhævet er der ofte gode mu-

ligheder for modning af opgaven med henblik på konkurrenceudsættelse, hvis kommunen vælger at møde udfordringen offensivt.

Sten på vejen...?

Der kan være mange årsager til at konkrete opgaver ikke tidligere har været konkurrenceudsat. Nogle årsager er imidlertid ikke gode nok til at begrunde, at en given opgave fortsat ikke konkurrenceudsættes. Andre må betegnes som reelle "sten på vejen", men er i de fleste tilfælde ikke større end, at de kan ryddes af vejen...

"Der er ikke noget marked for opgaven..."

I så fald bør man forsøge at af- eller bekræfte fornemmelsen ved at lave en nærmere undersøgelse af markedet. Et udbud kan ofte tiltrække leverandører fra andre dele af landet eller EU, og/eller inspirere leverandører til at udvide deres opgaveområde. En hurtig rundringning til de mest oplagte leverandører kan give et godt billede af, hvad man kan forvente af leverandørmarkedet.

Konkurrenceudsættelse kan desuden medvirke til at modne markedet. Udbud af forretningsmæssigt interessante opgaver kan hurtigt tiltrække nye leverandører til markedet. At der tilsyneladende kun er én relevant leverandør på markedet, behøver således ikke afholde en kommune fra at konkurrenceudsætte en opgave.

"Opgaven har ikke tilstrækkelig volumen til at konkurrenceudsætte..."

Dette bør naturligvis – hvis det ikke allerede er gjort – tages op til fornyet overvejelse i lyset af kommunesammenlægningerne. Desuden bør det overvejes, om opgaver kan bundtes, dvs., at man kan udbyde en pakke af relaterede opgaver (fx annonceformidling, grafisk opsætning og administration af stillings- og informationsannoncer), eller samle ens opgaver på tværs af forvaltninger (fx kørsel af både ældre, handicappede og skolebørn).

"Vi har jo allerede konkurrenceudsat det, der kan konkurrenceudsættes..."

Vilkårene for konkurrenceudsættelse ændrer sig hele tiden. Ændringer i volumen, markedsvilkår, intern organisering mv. kan medføre, at en opgave, som ikke tidligere var egnet til konkurrenceudsættelse, måske er det nu. Derfor bør opgavernes egnethed løbende tages op til overvejelse.

”Vi mister styring og kontrol, hvis vi konkurrenceudsætter...”

I forbindelse med et udbud vil vilkårene for styring og kontrol – og dialogen i øvrigt – blive beskrevet i kravspecifikationen, som indgår i aftalegrundlaget med fx en ekstern leverandør. Kommunen kan derfor få lige præcis den form for styring og kontrol, som den ønsker. Hvis kommunen ønsker et dialogpræget og fleksibelt samarbejde, kan man overveje et partnerskabslignende samarbejde.

Typisk vil det i øvrigt være nemmere at fastholde et armslængde-princip i forhold til en ekstern leverandør eller en intern leverandør, som styres via intern kontraktstyring.

”Kvaliteten af opgavevaretagelsen bliver ringere...”

Et udbud kan i virkeligheden medvirke til at skabe større klarhed om den ønskede kvalitet. Ved et udbud beskrives kvaliteten i kravspecifikationen, og leverandøren er ved kontraktindgåelse forpligtet til at løse opgaven med det beskrevne kvalitetsniveau. Den ønskede kvalitet kan beskrives ved forskellige metoder – fx ved at angive, *hvordan* opgaven skal udføres eller, *hvilket resultat* der skal komme ud af opgavevaretagelsen. Ofte giver det bedst mening at kombinere metoderne. Kravene kan beskrives på en sådan måde, at leverandøren kan være med til at udvikle kvaliteten, fx gennem anvendelse af nye løsningsmodeller og innovation.

”Brugertilfredsheden er højere, når leverandøren er offentlig...”

Flere undersøgelser viser, at private leverandører har ligeså tilfredse brugere som offentlige leverandører. Konkurrenceudsættelse giver mulighed for at indarbejde krav til brugertilfredsheden i kravene til opgaven – fx om at der skal gennemføres årlige tilfredshedsundersøgelser, og at hvis tilfredsheden er under et bestemt niveau, så skal årsager og løsninger drøftes mellem kommunen og leverandøren. Man kan også gøre bonusmekanismer og eventuel bod afhængig af brugertilfredsheden.

”Opgaven løses af dygtige medarbejdere, og det vil være en mistillidserklæring at udsætte opgaven for konkurrence”

Konkurrenceudsættelse resulterer ikke nødvendigvis i udlicitering. Hvis en opgave – eller en del af en opgave – løses af kommunens egne medarbejdere,

kan det overvejes, at kommunen afgiver eget bud på opgaven (kontrolbud). Dette kan også være en god måde at fremme kreativitet og nytænkning i egen organisation. Erfaringerne viser i øvrigt, at når en kommune har vundet en udbudt opgave i konkurrence med private virksomheder, så oplever de kommunale medarbejdere stor tilfredshed og stolthed ved at have bevist, at de er de bedste.

”Konkurrenceudsættelse rejser vanskelige personalespørgsmål...”

Spørgsmålet om konkurrenceudsættelse bør drøftes tidligt med medarbejderne og deres organisationer. Procedurene for udbud bør være drøftet i MED- og samarbejdsudvalg, og i forbindelse med et konkret udbud bør de berørte medarbejdere derudover inddrages tidligt og gives indflydelse på processen. Undersøgelser viser, at man dermed opnår en langt mere positiv indstilling overfor konkurrenceudsættelse. Det skal samtidig fremhæves, at kommunens udbudspolitik skal indeholde en beskrivelse af procedurerne for inddragelse af medarbejdere. Udbudspolitikken udgør således et naturligt afsæt for kommunens arbejde med bl.a. at imødegå utryghed blandt personalet i forbindelse med konkurrenceudsættelse.

”Konkurrenceudsættelse giver ikke plads til de små leverandører”

Hvis man gennem et udbud gerne vil tiltrække både små og store leverandører, er det en god idé, at dele en opgave op i puljer, og give tilbudsgiverne mulighed for at byde på både hele og dele af opgaven. Desuden bør tilbudsgiverne opfordres til at danne konsortier, så flere små leverandører kan gå sammen om at løse en stor og måske sammensat opgave.

4.3. Konkrete værktøjer til kommunens arbejde med konkurrenceudsættelse

Tragtmodellen er som nævnt blot ét blandt mange gode og velafprøvede værktøjer, som kommunen kan anvende i forbindelse med en konkret og struktureret gennemgang af mulighederne for at øge konkurrenceudsættelsen.

Udbudsportalen.dk skal fremhæves som en god indgang til inspiration for kommunens arbejde med konkurrenceudsættelse, hvilket mange kommuner også allerede benytter sig af.

Udbudsportalen.dk er udviklet og ejet af KL og Erhvervs- og Byggestyrelsen. KL står for den daglige drift af udbudsportalen.dk gennem et projektsekretariat, der organisatorisk og fysisk er forankret i KL.

Eksempler på værktøjer på Udbudsportalen.dk

Udbudsportalen indeholder viden om alle aspekter af udbud i den offentlige sektor – fra videreformidling af konkrete erfaringer til artikler om de juridiske problemstillinger. Portalen indeholder bl.a. en lang række værktøjer til udbydere, der kan bidrage til både at understøtte og styrke kommunens arbejde med konkurrenceudsættelse:

Udbudsplanlæggeren: Hjælper med at lægge og holde en fornuftig tidsplan. I udbudsplanlæggeren kan man flytte rundt på start- og slutdatoer og se, hvor lang tid udbudet mindst kommer til at tage.

Udbud trin-for-trin: Henvender sig til kommuner og andre offentlige myndigheder, som overvejer at sende opgaver i udbud. Vejledningen giver dig et overblik over hele udbudsprocessen. Trinnene kan bruges som tjekliste over, hvad man skal huske, når driftsopgaver skal i udbud. Man kan også finde genveje og forklaringer til vigtige love, regler, definitioner, adresser mv.

Vejledning til udbud af beskæftigelsesindsatsen: En særligt udviklet vejledningspakke med bl.a. en trin for trin vejledning om udbud af beskæftigelsesindsatsen.

Vejledning til servicepartnerskaber: Vejledningen omfatter en generel og to sektorspecifikke vejledninger. De sektorspecifikke vejledninger fokuserer på henholdsvis drift og vedligehold af bygninger og velfærdsservice. Vejledningerne er målrettet både kommuner og regioner (udbyder) og private virksomheder (leverandør).

Værktøjer til offentlig-private partnerskaber (OPP): Erhvervs- og Byggestyrelsen har udviklet en række værktøjer, der kan bruges fra de første overvejelser om et OPP til den endelige kontrakt med OPP-selskabet er underskrevet. Værktøjerne omfatter blandt andet vejledning i gennemførelse af en systematisk forundersøgelse.

Som nævnt i kapitel 2 er det i regi af Udbudsportalen.dk endvidere aftalt at etablere et fælles udbudsprojekt, der sætter fokus på udviklingsmulighederne på konkurrenceudsættelsesområdet. Hensigten med projektet er bl.a., at de deltagende kommuner i fællesskab skal udvikle metoder og materiale, der kan understøtte gennemførelsen af fælles udbud og udbud for enkeltkommuner på nyere udbudsområder som eksempelvis beskæftigelsesområdet og sundheds- og genoptræningsområdet.

Det fælles udbudsprojekt vil således bidrage til, at der udvikles og testes konkrete redskaber, som kan give kommunerne inspiration og vejledning til at komme i gang med konkurrenceudsættelse på de områder, hvor potentialet endnu stort set er uudnyttet. Erfaringerne fra projektet formidles til alle landets kommuner.

5. Nyere former for offentlig-privat samarbejde

Størstedelen af alt offentlig-privat samarbejde etableres gennem klassiske udbudsforretninger, hvor der indgås kontrakt med en leverandør efter gennemførelse af et offentligt eller begrænset udbud.

Den traditionelle kontraktindgåelse kan være den mest hensigtsmæssige i en række situationer. Kommunen sætter kravene til, hvordan den udbudte opgave skal varetages eller kravene til den vare, den private leverandør skal levere. Beslutningskompetencen ligger som udgangspunkt alene hos kommunen, mens ansvaret for udførelsen af opgavevaretagelsen eller levering af varen ligger hos den private part.⁷

Offentlig-privat samarbejde er imidlertid også andet og mere end traditionel udlicitering af kommunale opgaver. Der er i de senere år udviklet en række forskellige samarbejdsformer, som hver især udmærker sig i forhold til løsningen af bestemte opgavetyper. Det er vigtigt at vælge den samarbejdsform, der passer bedst til den konkrete opgave, og som er i stand til at opfylde de succeskriterier og krav, som kommunen har formuleret. Det er ofte afgørende, at kommunen overvejer de forskellige samarbejdsformer på et tidligt tidspunkt i forløbet. Gør kommunen ikke det kan man "komme til" at tage beslutninger om opgaveløsningen, der kan være vanskeligt forenelige med den ønskede samarbejdsform. Eksempelvis kan det ofte

⁷ *Inspirationsmateriale og vejledning om gennemførelsen af klassiske udbudsforretninger findes på www.udbudsportalen.dk. Vejledning om udbud og udbudsreglerne generelt er bl.a. beskrevet i Konkurrencestyrelsens udbudsvejledning samt pjecen "Udbudsreglerne – så kan du lære det", der findes på www.ks.dk*

være svært at stille krav til totaløkonomi, hvis der allerede er afholdt en arkitekt-konkurrence, som stiller krav til et byggeris udformning og materialevalg.

Forskellige offentlig-private samarbejdsformer kan være at foretrække afhængigt af om det er en anlægsopgave, en serviceydelse – eller et projekt hvor begge elementer skal tænkes sammen – der skal konkurrenceudsættes. I de senere år har der været fokus på, at offentlig-privat samarbejde også kan handle om forskellige former for "partnerskaber" mellem det offentlige og det private, hvor der bl.a. er fokus på at udnytte hinandens kompetencer bedst muligt.

Når kommunen ønsker at indgå et kontraktbaseret samarbejde med en privat virksomhed, skal opgaven som udgangspunkt altid konkurrenceudsættes, uanset hvilken form for samarbejde, der er tale om. Afhængigt af kontraktens størrelse og karakter skal konkurrenceudsættelsen ske ved EU-udbud, en licitation eller ved offentlighed omkring opgaven. Udbudsreglerne er beskrevet i Konkurrencestyrelsens udbudsvejledning, som findes på styrelsens hjemmeside: www.ks.dk. Ønsker man et hurtigt overblik over udbudsreglerne, kan man med fordel læse Konkurrencestyrelsens pjece: "Udbudsreglerne – så kan du lære det".

Nedenfor beskrives karakteristika og styrker ved en række af de nyere samarbejdsformer, der kan være relevante for kommunerne. Mere information om de forskellige samarbejdsformer findes på: www.udbudsportalen.dk og www.ebst.dk/ops

Servicepartnerskab

Servicepartnerskaber er en samarbejdsform, der kan anvendes i forbindelse med drifts- og serviceopgaver. Servicepartnerskaber kan med fordel anvendes på mere komplekse opgaver – eller evt. samling af opgaver – der har et vist udviklings- eller stordriftspotentiale. Samarbejdsformen bygger på, at de private og offentlige parter sammen udvikler fælles mål for løsningen af den konkrete opgave. En åben kravspecifikation skal fastlægge de overordnede krav til ydelser og resultater. I kontrakten beskrives og fordeles risici og gevinster ved opgaveløsningen på en måde, der skaber rum for løbende at justere samarbejdet og opgaveløsningen i forhold til ny viden og nye behov.

For at en kommune kan få optimalt udbytte af et servicepartnerskab, skal den private part have tilstrækkeligt rum til at løse opgaverne på den økonomisk og planmæssige mest optimale måde. Bl.a. skal der være en tilstrækkelig opgavemasse til, at de private aktører reelt har noget at planlægge ud fra og prioritere imellem.

Det betyder, at kommunerne skal være interesseret i at lade servicepartnerskaber løbe over en længere periode eller bundte flere drifts- og serviceopgaver i samme partnerskab. Det betyder også, at kommunen ikke kan detailstyre, hvornår og hvordan de pågældende opgaver skal udføres. Er kommunen ikke indstillet på at overdrage noget af detailstyringen, vil almindelig udlicitering, hvor kommunen kan stille mere detaljerede krav til opgaveløsningen, være en mere passende løsning.

Servicepartnerskab på det grønne område i Holstebro Kommune

Holstebro Kommune indgik i 2004 et servicepartnerskab med Kaj Bech A/S om pleje, drift og vedligehold af grønne områder, idrætsanlæg, vejarealer, stier, pladser og udenomsarealer ved skoler og institutioner i Holstebro Kommune. Kaj Bech A/S har løst opgaven for Holstebro Kommune siden 2001, hvor firmaet vandt den oprindelige licitation og samtidigt overtog 70 medarbejdere fra Kommunen. I 2004 valgte kommunen at udbyde kontrakten som en partnerskabsaftale, da dette gav mulighed for i formelle rammer at basere samarbejdet mellem Holstebro Kommune og et privat firma på åbenhed, dialog og fælles målsætninger med henblik på at opnå løbende optimering af opgaveløsningen. Den nye kontrakt lød på 120 mio. kr. over 5 år. Kaj Bech A/S vandt licitationen bl.a. på baggrund af deres oplæg til partnerskabsaftale. For Holstebro Kommune har servicepartnerskabet haft de positive effekter, at samarbejdet nu er baseret på kontinuerlig dialog i stedet for skriftlige rapporter, og at det kompetenceniveau kommunen har til rådighed er steget. Derudover får Kaj Bech A/S i sin egenskab af privat entreprenør tilbudt større opgaver. Det betyder bl.a., at de kan fastholde de gode medarbejdere, hvilket Holstebro Kommune vurderer, at de ellers selv ville have haft svært ved.

Kilde: Udbudsportalen

Samlet udbud

Samlet udbud er en samarbejdsform, der integrerer etablering og drift af et byggeri for at fremme en totaløkonomisk tankegang og en hensigtsmæssig incitamentsstruktur og risikodeling. Netop totaløkonomi, hvor materialer og bygningskonstruktioner vælges under hensyntagen til fremtidige drift og vedligehold af bygningen, er nøgleordet for et samlet udbud. Det er tanken at skabe netop det byggeri, der på sigt er mest rentabelt, hvilket betyder at man til tider skal vælge dyrere løsninger, for at få et billigere og mere effektivt vedligehold. Det er en politisk beslutning, og

det skal de kommuner, der ønsker at benytte sig af samlet udbud, være bevidste om og tage aktivt stilling til.

I samlet udbud indgår kommunen som bygherre én kontrakt om projektering, etablering/renovering, samt drift og vedligeholdelse af én eller flere bygninger i en given årrække, sædvanligvis op til 15 år. Kontrakten kan evt. også inkludere dele af de serviceydelser, som støtter op om den velfærdsydelse, bygningen danner rammer om. I modsætning til et OPP-projekt indebærer samlet udbud ikke privat finansiering, og kommunen vil typisk være ejer af aktivet i hele projektperioden. Samlet udbud vil typisk være fordelagtigt i store og mellemstore bygge- og anlægsprojekter med en anlægssum på over 10 millioner kr.

Udbudsmaterialet i samlet udbud skal give rum for innovative løsninger, frit materialevalg, samt at drift og vedligeholdelse kan varetages fleksibelt for at muliggøre totaløkonomiske løsninger. Udbudsmaterialet skal derfor være så åbent som muligt samtidig med, at det beskriver opgaven tilstrækkeligt præcist. Det stiller krav til både udbudsmaterialet og den politiske og administrative parathed i kommunerne. Hvis kommunen ikke ønsker at lade de private udforme løsningen af opgaverne, vil det ikke være muligt at tænke totaløkonomisk og tilstrækkeligt innovativt, og samlet udbud vil derfor ikke reelt være en mulighed.

Daginstitution og handicapboliger i et samlet udbud i Græsted-Gilleleje Kommune (nu Gribskov Kommune)

Græsted-Gilleleje Kommune (nu Gribskov Kommune) har igangsat byggeriet af en ny daginstitution til ca. 120 børn og 22 nye handicapboliger i et samlet udbud af anlæg, drift og vedligehold. Opgaven blev udbudt i begrænset udbud, hvor tildelingskriteriet var det økonomisk mest fordelagtige bud. I prækvalifikationen lagde man bl.a. vægt på, at tilbudsgiver havde kompetencer indenfor samarbejde, projekt- og procesledelse. Kuben A/S blev valgt som totalleverandør, bl.a. fordi de var den eneste tilbudsgiver, der demonstrerede evner indenfor disse "bløde" kompetencer. Den budgetterede anlægssum er i alt 26 mio. kr., og byggeriet forventes at blive taget i brug i maj 2007.

I forbindelse med projektet er brugernes behov og ønsker blevet inddraget tidligt i processen. Det har blandt andet ført til, at stuerne i seks af handicapboligerne er blevet større og soveværelserne mindre i forhold til det oprindelige

forslag, fordi det passede bedre til brugernes behov. Da byggeriet endnu ikke er taget i brug, er det for tidligt at vurdere de totaløkonomiske gevinster ved det samlede udbud, men både kommunen og bygherren har høje forventninger hertil. Et eksempel på den totaløkonomiske tankegang er, at man har valgt dyrere vinduer, som til gengæld er næsten vedligeholdelsesfrie. Et eksempel på en innovativ løsning i forhold til bygningernes funktion er, at der er lavet fælles bade/vand-faciliteter, som begge brugergrupper kan benytte sig af.

Kilde: Erhvervs- og Byggestyrelsen

Offentlig-privat partnerskab (OPP)

Et OPP er kendetegnet ved, at byggeri og drift udbydes samlet til et konsortium, der finansierer, bygger og har ansvaret for drift og vedligehold op til 30 år. I OPP er der fokus på de samlede omkostninger og på kvalitet set over en længere årrække. Udfordringen er således at skabe incitamenter hos entreprenøren og alle andre parter til at etablere et byggeri, som er billigt at drive og vedligeholde mange år frem.

OPP adskiller sig fra de øvrige samarbejdsformer ved den private finansiering. Betalingsstrømmen fra den offentlige part til OPP-leverandøren er afhængig af, om den offentlige part får den ydelse, de har bestilt. Det betyder, at den private part har en økonomisk interesse i, at bygningen og de tilhørende ydelser til stadighed lever op til den stand, som er aftalt i kontrakten.

At organisere en byggeopgave i OPP indebærer forholdsvis store transaktionsomkostninger blandt andet til udbudsprocessen og udformningen af kontrakter, der er væsentlig mere komplicerede end ved traditionelle projektformer. Derfor anbefales det heller ikke at gennemføre OPP-projekter med anlægssum under ca. 100 millioner kr. Et OPP-projekt vil normalt kunne udbydes i konkurrencepræget dialog, idet der vil være et behov for at skabe et betydeligt spillerum for at finde frem til innovative løsninger i dialogen mellem udbyderen og tilbudsgiveren.

Et OPP kræver stor parathed hos både den private og offentlige part. For kommunen vil det gælde, at der skal være politisk vilje og opbakning til projektet, og at der er villighed til at lade de private parter om en række detailbeslutninger, som kommunen normalt ville bestemme alene. Ligesom ved samlet udbud gælder det, at

kommunen ikke kan bestemme de konkrete løsningsmodeller og samtidig lade de private parter være ansvarlige for udførelse og pris.

Vildbjerg Skole – en skole i et offentlig-privat partnerskab i Trehøje Kommune (nu Herning Kommune)

I Trehøje har man bygget en folkeskole til ca. 700 elever og tilhørende SFO-ordning i OPP med en entreprisepå ca. 100 millioner kr. Opgaven blev udbudt i konkurrencepræget dialog. Det vindende konsortium består af MT Højgaard, Dan-Ejendomme og den tyske Nord-LB Bank.

Man forventer at opnå omkostningsbesparelser indenfor vedligehold, rengøring, el, vand og varme grundet OPP-selskabets mulighed for optimering ud fra en totaløkonomisk tankegang. Trehøje Kommune (nu Herning Kommune) forventer, at omkostningsbesparelserne vil opveje de ekstra omkostninger kommunen har haft ved at være de første, der har organiseret et byggeri som OPP. Samtidig er der i processen fremkommet en række innovative løsninger, blandt andet i forhold til deling af ansvaret for risici. Et eksempel på dette er håndteringen af hæværk. Her har Trehøje Kommune (nu Herning kommune) påtaget sig ansvaret for hæværk op til et vist beløb pr. år. OPP-selskabet kan beholde puljen, hvis skolen kan holdes i en stand, der ikke frister til (og som kan holde til) hæværk.

Kilde: Erhvervs- og Byggestyrelsen

Offentlig-private selskaber

Lov om kommuners og regioners deltagelse i selskaber giver kommuner adgang til at deltage i selskaber sammen med private aktører.⁸ Selskabsdeltagelse er en velegnet samarbejdsform, hvis der ikke i forvejen er et velfungerende marked med kvalificerede leverandører, hvor kommunen kan konkurrenceudsætte opgaven. Etablering af offentlig-private selskaber kan være med til at skabe nye kompetente leverandører af offentlig service, idet den private part på sigt kan overtage hele selskabet.

⁸ Lov om kommuners udførelse af opgaver for andre offentlige myndigheder og kommuners og regioners deltagelse i selskaber (L548) erstattede 1. januar 2007 lov om kommuners og amtskommuners samarbejde med aktieselskaber (L384).

Kommunerne kan kun deltage i selskaber, der driver virksomhed med henblik på salg af produkter og tjenesteydelser, som bygger på kommunal viden, der er oparbejdet i kommunen i forbindelse med løsning af kommunale opgaver, eller videreudvikling af sådan viden. Det er en betingelse, at kommunen ikke tidligere har overladt opgaven til private.

Som eksempler på opgaver som eventuelt kan udføres i offentlig-private selskaber kan nævnes planlægning og byudvikling – udvikling af bydele, ombygning af gamle fabriksområder eller opførelse af parkanlæg eller andet.

For selskaber oprettet med hjemmel i lov om kommuners og regioners deltagelse i selskaber er det et krav, at der skal være private ejere i selskabet. De private ejere skal besidde mindst 25 pct. af selskabets aktiekapital og stemmerettighederne i selskabet. Samtidig er det et krav, at den kommunale eller regionale part skal afhænde sin ejerandel i et selskab, hvis over 25 pct. af selskabets omsætning stammer fra salg til andre end kommuner/regioner. Der er dog enkelte undtagelser fra bestemmelserne.

Principielt kan kommunens tildeling af opgaver til det fælles selskab ske på to måder. Enten ved at opgaven udbydes med et kontraktvilkår om, at den private aktør, som vinder kontrakten, indtræder i selskabet, eller ved at selskabet etableres og herefter deltager i konkurrencen om opgaven på lige fod med andre aktører.

Partnering

Partnering er en samarbejdsform, der kan anvendes ved bygge- og anlægsprojekter. Samarbejdet er baseret på tidlig inddragelse af alle parter og karakteriseret ved dialog, tillid, og åbenhed. De(n) private part(er) vælges efter udbud, hvorefter samarbejdet typisk indledes med en række fælles aktiviteter. Her skal parterne blive enige om fælles målsætninger (økonomiske såvel som projektmæssige), der skal være styrende for projektets udformning og udførelse.

Kravspecifikationen ved et partneringudbud skal være åben. Er den ikke det, vil det ikke være muligt for de involverede nøgleaktører at indgå i et reelt og åbent samarbejde om projektets udformning. Hvis en kommune har meget specifikke og ufravigelige krav til et givent byggeri, er partnering derfor ikke en attraktiv løsning.

Det åbne samarbejde betyder, at kommunen skal være villig til at dele noget af beslutningskompetencen med partnerskabets øvrige aktører og påtage sig en vis risiko for projektet. Partnering kan være et godt alternativ til traditionelle bygge- og anlægsudbud, når opgavens karakter er særlig kompleks og kræver en vis grad af udvikling i opgaveløsningen.

Partnering om udbygning af ældrebebyggelsen Humlehusene i Albertslund Kommune

Albertslund Kommune valgte i 2002 at gennemføre udvidelsen af Humlehusene – et boligtilbud til ældre med demens – i partnering. Kommunen varetog bygherrerollen ved at nedsætte en programmeringsgruppe bestående af nøglepersoner fra både kommunen og Humlehusene samt tilknytte en ekstern bygherrerådgiver. På den måde blev både kommende brugere, ejere og eksperter samlet om projektet og involveret i alle byggeriets faser. Netop den tidlige brugerinddragelse har vist sig at forhindre mange fejltagelser.

Partneringsamarbejdet blev indledt med en 2-dages workshop, hvor parterne kom til enighed om targetsum, incitamenter og succeskriterier. Det gav dem en følelse af fælles ansvar og et fælles mål, der har præget hele forløbet i positiv retning. Albertslund Kommune har været så begejstret for workshop-tanken, at de påtænker også at indføre den i forbindelse med andre byggesager.

Det ligeværdige samarbejde, der har været mellem entreprenør og bygherre, har betydet at parterne har måttet nå til enighed om alle beslutninger, hvilket til tider har været svært, men i sidste ende givet bedre resultater. Det samlede resultat er, at man har fået et smukt og funktionelt byggeri, der er færdiggjort inden for budgettet og afleveret til tiden.

Kilde: "Partnering ABC – en håndbog for bygherrer", MT Højgaard (2005)

Bilag 1

Dette bilag indeholder en nærmere beskrivelse af tragtmodellen, der er omtalt i pjecens kapitel 4. Tragtmodellen kan understøtte kommunen i at gennemføre en systematisk gennemgang af, hvilke opgaver der hensigtsmæssigt kan konkurrenceudsættes.

1. Vurdering af mulighederne for konkurrenceudsættelse - tragtmodellen

Tragtmodellen sætter fokus på centrale vurderingskriterier og opstiller en vurderingsrækkefølge, der kan bidrage til at sikre en målrettet og struktureret gennemgang af konkurrenceudsættelsesmulighederne i den enkelte kommune. Tragtmodellen er illustreret i figur 4.1. i kapitel 4.⁹

I det følgende præsenteres de enkelte vurderingskriterier i modellen. Til hvert af kriterierne er der opstillet en kort vejledende tjekliste, som kommunen kan bruge som afsæt i forbindelse med vurderingen af opgaverne. Tjeklisten er en kombination af kritiske spørgsmål til overvejelse og spørgsmål, der peger i retning af løsninger, hvor et udbud umiddelbart kan forekomme vanskeligt.

Det må betones, at tragtmodellen alene skal ses som et struktureret arbejdsredskab for kommunen. Modellen er ikke tænkt som en matematisk formel, hvor en opgave per definition er hensigtsmæssig at udbyde, hvis et bestemt antal kriterier er opfyldt. Det er således også væsentligt at understrege, at de enkelte kriteriers vægt vil være forskellige fra kommune til kommune og i sidste ende bero på en politisk prioritering.

1.1. Vurdering af de generelle muligheder for konkurrenceudsættelse

Myndighedsopgaver

Kommunens opgaver skal først og fremmest gennemgås med henblik på at identificere myndighedsopgaver, som af hensyn til borgernes retssikkerhed ikke kan va-

⁹ *Analysemodellen bygger bl.a. på inspiration fra publikationen "Effektiv opgavevaretagelse i staten", Finansministeriet (2003).*

retages af private firmaer, medmindre der i lovgivningen er givet særlig hjemmel til det. Det skal ligeledes undersøges, om der er andre lovgivningsmæssige barrierer for konkurrenceudsættelse af de enkelte opgaver, herunder regler der er til hinder for udveksling af persondata.

Men selvom opgaver indeholder et element af myndighedsudøvelse, er det ikke nødvendigvis en hindring for gennemførelsen af et udbud. Spørgsmålet er om opgaven kan afgrænses på en måde, så myndighedsdelen udskilles.

Tjekliste – myndighedsopgaver:

- Er opgaven en klar myndighedsopgave?
- Hvilke dele af opgaven vedrører myndighed henholdsvis drift mv.?
- Kan myndighedsopgaven klart afgrænses?

Volumen

Opgaverne skal endvidere vurderes i forhold til, om de isoleret har tilstrækkelig stor volumen til at omkostningerne ved gennemførelse af en udbudsforretning kan forventes at stå i et rimeligt forhold til den forventede gevinst. Opgavens volumen er samtidig en væsentlig vurderingsparameter i forhold til, om opgaven har markeds-mæssig interesse eller ej.

En kritisk lav volumen kan imidlertid ofte imødegås ved at samle flere beslægtede opgaver i et udbud.

Tjekliste – volumen:

- Hvor mange årsværk er der knyttet til opgaven?
- Hvilken økonomi er der knyttet til opgaven?
- Vil omkostningerne ved at gennemføre udbudsforretningen stå i rimeligt forhold til den forventede gevinst (besparelse, kvalitetsforbedring etc.?)

Mulighed for sammensætning og opsplitning

Vurderingen af mulighederne for sammensætning og opsplitning af opgaver har sammenhæng til spørgsmålene om opgavernes volumen og eventuelle myndighedsaspekter.

Sammensætning af opgaver kan dels være relevant i tilfælde af duplikation, dvs. hvor ensartede aktiviteter fx gennemføres i flere forvaltninger eller i relation til flere forskellige opgaver. Dels kan sammensætning være relevant i relation til komplementære opgaver, som følger umiddelbart i forlængelse af hinanden på en måde, så de vil kunne udbydes sammen.

Fordelene ved at sammensætte opgaver i forbindelse med konkurrenceudsættelse omfatter bl.a. muligheden for at udnytte stordriftsfordele til at opnå prisfordele og muligheden for at give opgaven så meget volumen, at den bliver interessant at byde på for en privat leverandør. Ydermere kan private leverandører have bedre muligheder for at tænke totaløkonomisk og innovativt, hvis opgaver udbydes i sammenhæng. Der er eksempelvis større tilskyndelse til at vælge dyrere byggematerialer, som er lettere at gøre rent og/eller vedligeholde, hvis man selv skal gøre rent og vedligeholde efterfølgende.

Opsplitning af opgaver i mindre dele kan derimod være relevant at overveje i tilfælde, hvor dele af opgaven fx indeholder myndighedsaspekter eller centrale strategiske funktioner.

Tjekliste – sammensætning og opsplitning:

- Har kommunen ensartede opgaver i flere afdelinger, der meningsfuldt vil kunne samles i et fælles udbud?
- Har kommunen forskellige typer af opgaver, der kan "bundtes", så de sammen kan løses af en privat leverandør?
- Løser kommunen større opgaver (fx med myndighedsaspekter), der meningsfuldt kan opsplittes således, at dele af opgaven kan konkurrenceudsættes?

Styringsmæssige hensyn

Opgaverne bør endvidere gennemgås med henblik på at fastslå, om der til den enkelte opgave er knyttet særlige strategiske ledelsesfunktioner eller andre styrings-

mæssige hensyn, som skal indtænkes som et krav i en kontrakt, eller i nogle tilfælde kan lede til, at ekstern opgavevaretagelse vurderes at være uhensigtsmæssig.

Tjekliste – styringsmæssige hensyn:

- Har opgaven særlige egenskaber af strategisk eller politisk karakter, som gør konkurrenceudsættelse uhensigtsmæssig?
- Er der særlige styringshensyn som begrunder intern opgavevaretagelse?
- Er opgaven nogenlunde stabil over tid, eller ændrer kravene til opgaven sig løbende?
- Kan der formuleres ændringsbetingelser i en kontrakt, som modsvarer et eventuelt behov for ændringer?

Afgrænsning og specificerbarhed

Det er ligeledes væsentligt at vurdere, om opgaven dels kan afgrænses fra tilstødende opgaver, som ikke skal udbydes, dels kan specificeres i tilstrækkelig grad.

Afgrænsning af opgaven vil altid være nødvendigt i forbindelse med forberedelsen af en konkurrenceudsættelse. For de fleste opgaver vil der være behov for en præcis afgrænsning, som kan indebære, at visse delopgaver må flyttes, så de ikke berøres af konkurrenceudsættelsen.

Det skal endvidere vurderes, om det er muligt at specificere kravene til ydelser og kvalitet på en måde, så der kan indgås en ekstern kontrakt med mulighed for efterfølgende at følge op på kravene.

Tjekliste – opgavens afgrænsning og specificerbarhed:

- Kan opgaven afgrænses, så den kan varetages af en ekstern leverandør?
- Kan snitfladerne mellem opgaven og tilgrænsende opgaver fastlægges på en hensigtsmæssig måde?
- Kan opgaven beskrives og kravene til varetagelsen specificeres i et udbudsmateriale, så det er muligt at følge op?
- Er det muligt at opgøre eller angive et skøn over produktionsvolumen, så ydelserne kan prisfastsættes?

Markedssituationen

Vurderingen af en opgaves generelle muligheder for konkurrenceudsættelse vil typisk også indebære en vurdering af markedssituationen på det pågældende område. Vurderingen skal belyse, om der eksisterer et konkurrencepræget marked med kompetente leverandører, eller hvorvidt et sådant marked eventuelt skal og kan hjælpes på vej via udbud af den pågældende opgave.

Tjekliste – markedssituationen:

- Er der på forhånd kendskab til private firmaer, der leverer den pågældende ydelse?
- Viser kontakt til brancheorganisationer, at der findes et marked?
- Hvordan skal udbudet sammensættes for at matche markedet?

1.2. Mulige fordele kommunen bør overveje

Nye løsningsmodeller/kvalitetsudvikling

I vurderingen af mulige fordele ved konkurrenceudsættelse af opgaver i kommunens opgavekatalog bør der bl.a. indgå overvejelser om introduktion af nye løsningsmodeller og kvalitetsudvikling.

Kommunen kan supplere egne kompetencer med kompetencer hos private firmaer, og opgavevaretagelsen kan udvikles og forbedres i kraft af de nye løsningsmodeller, der bibringes fra private firmaer.

Konkurrenceudsættelse kan ligeledes være et redskab til at sætte fokus på kvaliteten i opgavevaretagelsen. Kvaliteten kan bl.a. styrkes i kraft af de kvalitetsmål og kvalitetssikringskrav, der opstilles som led i at kommunen fortager en konkurrenceudsættelse.

Tjekliste – nye løsningsmodeller/kvalitetsudvikling:

- Forventes konkurrenceudsættelse at kunne bibringe kommunen med nye løsningsmuligheder i forhold til den specifikke opgave?
- Er det muligt at opnå en udvikling af kvaliteten i opgavevaretagelsen gennem en konkurrenceudsættelse?

Effektiviseringsmuligheder

Opgaverne i kommunens opgavekatalog bør også vurderes i forhold til mulighederne for at effektivisere opgavevaretagelsen gennem konkurrenceudsættelse, fx i kraft af en produktivetsforbedring eller en serviceforbedring.

Tjekliste – effektiviseringsmuligheder:

- Er det muligt at opnå en højere grad af målopfyldelse ved et udbud af opgaven – fx en produktivetsforbedring eller en serviceforbedring?
- Er der et uudnyttet effektiviseringspotentiale?
- Sikrer egne metoder, udstyr, organisation mv. den bedst mulige opgaveløsning?

Erfaringer med konkurrenceudsættelse af opgaven

Et relevant kriterium er endvidere, om der er erfaringer med udbud af den pågældende opgave. Såfremt nogle kommuner har gennemført udbud på området, vil opgaven i de fleste tilfælde også være mulig at konkurrenceudsætte for andre kommuner. Også erfaringer med intern kontraktstyring – og dermed kravspecifikation – på det konkrete opgaveområde kan være medvirkende til, at kommunen vælger at konkurrenceudsætte opgaven.

Tjekliste – erfaringer med konkurrenceudsættelse:

- Har kommunen selv eller andre kommuner erfaringer med konkurrenceudsættelse af den pågældende opgave?
- Er der gennemført intern kontraktstyring og dermed foretaget beskrivelser af ydelser og kvalitet?

1.3. Mulige problemer kommunen bør overveje

Systemmæssige bindinger

Det skal vurderes, hvorvidt der i den nuværende opgaveløsning indgår bindinger, der kan udgøre en "adgangsbarriere" for eksterne leverandører. Der kan fx være specifikke IT-løsninger eller eksisterende leverandørbindinger, der betyder at den nye leverandørs adgang til sådanne systemer kan medføre u hensigtsmæssige følger og omkostninger.

Tjekliste – systemmæssige bindinger:

- Er der særlige IT-løsninger forbundet med opgaven, som en ekstern leverandør ikke kan varetage?
- Er der kontraktmæssige forpligtigelser over for en tredje part, som en ekstern leverandør ikke kan overtage?
- Er der andre særlige bindinger?

Transaktionsomkostninger

Der vil altid være transaktionsomkostninger forbundet med at foretage konkurrenceudsættelse. Transaktionsomkostningerne knytter sig bl.a. til den interne forberedelse af konkurrenceudsættelsen og til den efterfølgende opfølgning og vedligeholdelse af en eventuelt indgået kontrakt. Kommunen skal derfor foretage en vurdering af, om den forventede gevinst ved indgåelse af en kontrakt med en ekstern leverandør står i rimeligt forhold til disse omkostninger samt de aktuelle udgifter, som kommunen har i forbindelse med løsningen af den givne opgave.

Omfanget af transaktionsomkostninger vil være forskelligt fra situation til situation. Fx vil omkostningerne forbundet med den første konkurrenceudsættelse af en opgave typisk være højere end i de efterfølgende situationer.

Det er dog væsentligt at fremhæve, at langsigtede hensyn som fx skabelsen af et konkurrencedygtigt marked for en opgave kan være med til at begrunde relativt høje transaktionsomkostninger nu og her.

Tjekliste – transaktionsomkostninger:

- I hvilken størrelsesorden forventes transaktionsomkostningerne at være?
- Hvilken mulig besparelse eller anden gevinst kan der forventes ved at konkurrenceudsætte opgaven?
- Står transaktionsomkostningerne i et rimeligt forhold til opgavens volumen og de forventede gevinster?

Mulighed for hjemtagelse/forsyningssikkerhed

Endelig skal det fremhæves, at det kan være væsentligt at vurdere mulighederne for hjemtagelse af opgaven, såfremt det skulle blive nødvendigt på grund af leverandørsvigt eller et ønske om at varetage opgaven selv som følge af ændrede strategiske prioriteringer.

Der kan i denne vurdering indgå overvejelser om de risici, som kommunen løber ved at konkurrenceudsætte opgaven i forhold til, at opgaven også skal kunne løses, hvis det viser sig at den eksterne leverandør ikke kan løfte opgaven på tilfredsstillende vis. Der er tale om et væsentligt forhold, hvis markedssituationen samtidig betyder, at kommunen ikke umiddelbart har mulighed for at skifte til en anden leverandør.

Endvidere kan hjemtagelsesmuligheden være et centralt aspekt, når der er tale om opgaver, hvor kommunen er pålagt en vis forsyningssikkerhed.

Tjekliste – mulighed for hjemtagelse/forsyningssikkerhed:

- Er opgaven af en sådan karakter, at eventuel hjemtagelse er mulig?
- Er der kompetencer og udstyr, som forudsættes ved evt. hjemtagelse?
- Vil det være muligt at sikre, at opgaven personalemæssigt kan varetages i tilfælde af en eventuel hjemtagelse?

Bilag 2

I dette bilag gengives den flerårige konkurrenceudsættelsesaftale, der blev indgået mellem regeringen og KL som led i aftalen om kommunernes økonomi for 2007.

Flerårig aftale om øget konkurrenceudsættelse i kommunerne

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 afgørende er, at opgaverne løses bedst og billigst, og ikke om leverandøren er offentlig eller privat. Samtidig er der enighed om, at konkurrencen mellem offentlige og private leverandører skal være fair.

Med de nye, større kommuner skabes der et bedre grundlag for konkurrenceudsættelse. Regeringen og KL er enige om, at der er et potentiale for en øget grad af konkurrenceudsættelse i kommunerne, og at det er en fælles opgave at skabe de bedst mulige rammer for at realisere denne målsætning. Målsætningen realiseres med så få administrative bindinger af kommunerne som muligt.

Aftalen opfattes således af begge parter som en ambitiøs målsætning for at øge konkurrenceudsættelsen i kommunerne. Aftalen udmønter samtidig initiativet i regeringens globaliseringsstrategi om "Stærkere konkurrence om kommunale opgaver". Aftalen ses dermed som et alternativ til regelstyring vedr. øget konkurrenceudsættelse af den enkelte kommune.

Dokumentation af kommunernes konkurrenceudsættelse

Det er i dag ikke muligt præcist at opgøre omfanget af konkurrenceudsættelse i kommunerne. Den nuværende udliciteringsindikator er ikke tilstrækkeligt retvisende og er ikke et egentlig mål for konkurrenceudsættelse. KL og regeringen er derfor enige om at erstatte den eksisterende udliciteringsindikator med en privat leverandørindikator (PLI), jf. boks 1.

Boks 1 – Den private leverandørindikator

Den private leverandørindikator (PLI) viser andelen af kommunernes brug af private leverandører (i forhold til den del af kommunernes samlede opgaveløsning, der må varetages af private leverandører). PLI er vokset fra 16,8 pct. i 1995 til 20,2 pct. i 2005.

PLI afspejler brugen af private leverandører både i den almindelige kommunale opgavevaretagelse og på de områder, hvor der er indført fritvalgsordninger. Ligeledes indgår Københavns, Frederiksberg og Bornholms kommuner i indikatoren. PLI tager dermed højde for den kritik, der har været af udliciteringsindikatoren.

De opgaver, der har været konkurrenceudsat, men hvor kommunens eget bud vinder, er ikke omfattet af PLI. Der er derfor enighed om, at der nedsættes en arbejdsgruppe, som skal komme med forslag til et mere præcist grundlag for at dokumentere udviklingen i kommunernes konkurrenceudsættelse, herunder også i lyset af de nye opgaver som kommunerne overtager 1. januar 2007 som følge af kommunalreformen, jf. nedenfor.

To KL-undersøgelser fra 2001 af kommunernes udbud i perioden 1994-1999 tyder på, at kommunerne kun sjældent deltager i konkurrencen, når en opgave udbydes. Kommunerne bød således på 4,0 pct. af de udbudte opgaver, hvoraf kommunen vandt ca. 1/3. PLI antages derfor at være et kvalificeret estimat for niveauet af konkurrenceudsættelse i dag.

Målsætninger for øget konkurrenceudsættelse i kommunerne

KL og regeringen er på den baggrund enige om, at PLI anvendes som udgangspunkt for en aftale om øget konkurrenceudsættelse i kommunerne. I 2005 konkurrenceudsatte kommunerne ca. 20 pct. af opgaverne. Regeringen og KL er enige om at øge andelen til 25 pct. af opgaverne i 2010. Målet gælder for alle kommuner og alle opgaveområder under ét.

Det aftales endvidere, at regeringen i perioden 2007-2010 som udgangspunkt ikke vil tage initiativ til at iværksætte yderligere procesregulering om generel pligt til øget konkurrenceudsættelse end de, der ligger inden for rammerne af denne aftale, såfremt de opstillede målsætninger for mere konkurrenceudsættelse i kommunerne opfyldes.

Udviklingen i kommunernes konkurrenceudsættelse drøftes årligt ved forhandlingerne om kommunernes økonomi for 2008-2010. I den forbindelse vurderes det, om udviklingen i konkurrenceudsættelsen er tilfredsstillende i forhold til det opstillede mål, eller om der er behov for yderligere initiativer til at styrke konkurrenceudsættelsen. Det er således delmålet, at kommunernes konkurrenceudsættelse i 2008 skal være øget med mindst 15 pct. i forhold til udgangspunktet for denne aftale.

KL og regeringen er endeligt enige om løbende at drøfte, om eksisterende regulering, der skønnes at være overflødig eller uhensigtsmæssig, kan fjernes eller ændres. Regeringen vil i den forbindelse søge Folketingets tilslutning til at afskaffe udfordringsretten.

Med dette udgangspunkt drøfter og iværksætter KL og regeringen en række initiativer, som understøtter kommunerne i at øge konkurrenceudsættelsen, og som skaber øget gennemsigtighed og fair vilkår for konkurrencen, jf. boks 2.

Boks 2 – Initiativer til at understøtte øget konkurrence i kommunerne

Regeringen har som led i sin globaliseringsstrategi truffet politisk beslutning om følgende initiativer:

- *"Fair afregningspriser". Regeringen vil i efteråret 2006 fremsætte forslag til en ændring af konkurrenceloven, der skal sikre bedre sanktionsmuligheder, og at afregningsprisen til private leverandører på bl.a. ældreområdet afspejler kommunens gennemsnitlige, langsigtede omkostninger ved selv at levere ydelsen.*
- *"Flere opgaver annonceres åbent", der stiller krav om åben annoncering af indkøb og kontrakter, der indgås med private leverandører, som ligger over 500.000 kr., men under tærskelværdierne for EU-udbud.*
- *"Kommuner og regioner bør ved store byggeprojekter systematisk vurdere, hvordan organiseringen af byggeriet (fx partnering, samlet udbud eller OPP) sikrer størst mulig effektivitet i hele byggeriets levetid. Der udvikles en række værktøjer herfor."*

Herudover er KL og regeringen enige om udmøntningen af målsætningerne i følgende globaliseringsinitiativer:

1. "Stærkere konkurrence om kommunale opgaver"

Kommunerne skal med passende mellemrum udbyde en række opgaver, der vurderes som udbudsegne. Arbejdet med løbende at definere hvilke opgaver i kommunerne, der er umiddelbart udbudsegne og principielt udbudsegne, forankres i en arbejdsgruppe, jf. nedenfor

2. "Regler for beregning af kontrolbud"

I forlængelse af udmøntning af, at "Stærkere konkurrence om kommunale opgaver" skal der laves regler for beregning af kontrolbud i tilknytning til budget- og regnskabssystemet.

Endvidere er der enighed om følgende initiativ:

3. "Udbygning af kravene til servicestrategierne"

Servicestrategierne udbygges med:

- *Opstilling af specifikke mål for konkurrenceudsættelsen i perioden 2007-2010 i udbudspolitikken, herunder niveauet for kommunens konkurrenceudsættelse i forhold til landsgennemsnittet*
- *Strategi for at nå kommunens mål for øget konkurrenceudsættelse, herunder mål for særligt udbudsegnete opgaver*
- *Opfølgning på, om kommunens mål for konkurrenceudsættelse er nået.*

Arbejdsgruppens opgaver

Arbejdsgruppen skal med udgangspunkt i den flerårige aftale om øget konkurrenceudsættelse i kommunerne komme med forslag til følgende:

1. et bedre grundlag for dokumentation af konkurrenceudsættelse
2. en løbende opfølgning på udviklingen i kommunernes konkurrenceudsættelse
3. udmøntningen af de elementer om initiativer til øget konkurrenceudsættelse, der indgår i aftalen, jf. punkt 1-3 i boks 2.

Arbejdsgruppen afrapporterer til "dialogen om kommunalreformen" og forankres endelig ved de politiske møder om opfølgning på økonomaftalen.

Bedre grundlag for dokumentation af konkurrenceudsættelse

Arbejdsgruppen skal udvikle en indikator, der – som supplement til den private leverandørindikator – viser, hvor stor en del af kommunernes opgaver, der konkurrenceudsættes. Arbejdsgruppen præsenterer et forslag til operationalisering af indikatoren for konkurrenceudsættelse senest den 1. oktober 2006. Endvidere sigtes der mod, at en indikator for konkurrenceudsættelse vil kunne opgøres i løbet af 2007.

Løbende opfølgning på kommunernes konkurrenceudsættelse

Med udgangspunktet i den private leverandørindikator og den kommende konkurrenceudsættelsesindikator er der enighed om løbende at følge udviklingen i kommunernes konkurrenceudsættelse.

Initiativer til øget konkurrenceudsættelse

Der fremsættes forslag om regeringens globaliseringsinitiativer vedr. "Fair afregningspriser", "Flere opgaver annonceres åbent" og "Kommuner og regioner skal vurdere, hvordan byggeri organiseres bedst" i efteråret 2006.

Udmøntningen af den flerårige aftales initiativer til øget konkurrenceudsættelse drøftes i arbejdsgruppen. Parterne er enige om, at arbejdsgruppen senest den 1. oktober 2006 skal fremlægge forslag til udmøntning af de elementer om initiativer til øget konkurrenceudsættelse, der indgår i aftalen, jf. punkt 1-3 i boks 2.

Der igangsættes endvidere et arbejde med at analysere de forskellige kommunale opgaveområders udbudsegnethed og omfang. I dette arbejde skal der dels indgå en vurdering af markedet på leverandørsiden, dels en opstilling af forskellige scenarier for, hvordan det overordnede mål for konkurrenceudsættningen kan nås. Formålet med arbejdet er at tilvejebringe et grundlag for en nuanceret opfølgning på aftalen. Analysen udformes på en måde, så den kan bruges som et redskab i forbindelse med den lokale målfastsættelse.

Endvidere igangsættes der, bl.a. i lyset af aftalens initiativer, et arbejde, der skal afdække behovet for at justere klagesystemet og sanktionsmulighederne i relation til konkurrenceudsættelse i kommunerne.

Arbejdsgruppens sammensætning

Arbejdsgruppen består af medlemmer fra KL, Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet og Indenrigs- og sundhedsministeriet (formand). Arbejdsgruppen forankres i regi af KL-dialogen, jf. også økonomiaftalen for 2006.

6 SKARPE TIL KOMMUNALBESTYRELSEN

1. Udnytter kommunen potentialet for konkurrenceudsættelse?
 2. Hvad er kommunens konkrete mål for konkurrenceudsættelse?
 3. Har kommunen foretaget en systematisk vurdering af alle driftsopgaver med fokus på mulighederne for at konkurrencesætte?
 4. Har kommunen procedurer, der sikrer, at konkurrenceudsættelse løbende sættes på den politiske dagsorden?
 5. Inddrages medarbejderne systematisk i arbejdet med konkurrenceudsættelse – f.eks. via samarbejds- og MED-udvalg?
 6. Har kommunen overvejet fordelene ved at gøre brug af forskellige offentlig-private samarbejdsformer?
-
-