

Udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver



Betænkning nr. 1227
Finansministeriet, oktober 1991



Oplag: 3.000

Pris: kr. 100 inkl. moms

Sælges ved henvendelse til
Finansministeriets Publikationscentral
Christiansborg Slotsplads 1
1218 København K
Tlf. 33 11 18 80

ISBN 87 503 9347 2

Tryk: Schultz Grafisk A/S, København

Indholdsfortegnelse

Side

Kapitel 1. Udvalgets nedsættelse og arbejde	12
1.1. Indledning	12
1.2. Udvalgets sammensætning	12
1.3. Udvalgets kommissorium	15
1.4. Udvalgets arbejde	18
 Kapitel 2. Sammenfatning af udvalgets overvejelser og anbefalinger.	 21
2.1. Indledning	21
2.2. Afgrænsning og formålet med udlicitering	22
2.3. Hidtidig anvendelse af udlicitering	24
2.4. Kriterier for udliciteringsegne opgaver	28
2.5. Fremme af udlicitering med henblik på øget effektivitet i den offentlige sektor.	31
2.5.1. Hidtidige anvendte instrumenter	31
2.5.2. Mulige initiativer.	32
2.5.3. Bevillingsregel om bedst og billigst opgaveudførelse.	33
2.5.4. Bedre retningslinier om opgave- specifikation og procedurer ved udbud	37
2.5.5. Kalkulationsregler.	39
2.5.6. Øget gennemsigtighed vedrørende kvalitetsstyring og anvendelse af in- terne samarbejdskontrakter.	41
2.5.7. Demonstrationsprojekter.	43

2.5.8.	Initiativer vedr. moms, arbejdsgiverbidrag mv.	44
2.5.9.	Arbejdsmarkeds- og uddannelsesmæssige forhold	46
2.6.	Afslutning	48
Kapitel 3.	Afgrænsning af udlicitering	49
3.1.	Indledning	49
3.2.	Offentlige opgaver.	50
3.3.	Former for opgavevaretagelse i den offentlige sektor.	52
3.4.	Udlicitering og privatisering	57
3.5.	Udbudsformer ved udlicitering	60
3.6.	Sammenfatning	61
Kapitel 4.	Gældende regler om udlicitering	63
4.1.	Indledning	63
4.2.	Generelle regler ved udbud af offentlige drifts- og anlægsopgaver.	66
4.2.1.	Almindelige forvaltningsretlige regler og grundsætninger.	66
4.2.2.	EF-regler og regler med baggrund heri	67
4.2.2.1.	EF-direktivforslag vedrørende udbud af driftsopgaver (Tjenesteydelseskontrakter).	68
4.2.2.2.	EF-direktiv om bygge- og anlægskontrakter.	70
4.2.2.3.	Særlige EF-direktiver vedrørende forsyningsvirksomheder.	70
4.2.2.4.	Klageprocedurer.	71
4.2.3.	Licitationsloven	72

4.3.	Statslige regler mv.	72
4.3.1.	Bevillingsmæssige regler.	73
4.3.2.	Udbudscirkulæret	74
4.3.3.	Vejledninger.	75
	4.3,3-1- Vejledning om udbud af statslige driftsopgaver.	75
	4.3.3.2. Statens standardkontrakt for EDB-totalleverancer	76
	4.3.3.3. Vejledning til statsinstitutioner om konsulentanvendelse	76
	4.3.3.4. Statens vejledning vedrørende aftaler om rengøringsarbejder.	77
	4.3.3.5. Vejledning for statens hustrykkerier.	78
4.4.	Regler vedrørende udbud af kommunale opgaver	78
4.4.1.	Almindelige kommunalretlige regler.	79
4.4.2.	Lovfæstede regler.	80
4.4.3.	Vejledende regler.	80
4.5.	Regler på det koncessionerede område	81
4.6.	Sammenfatning	83

Kapitel 5. Anvendelse og erfaringer med udlicitering i Danmark 86

5.1.	Indledning	86
5.2.	Den offentlige sektors anvendelse af eksterne leverandører.	87
5.3.	Staten.	92
	5.3.1. Omfanget af udlicitering	92

5.3.2.	Baggrunden for at udlicitere opgaver.	101
5.3.3.	Barrierer for udlicitering	104
5.3.4.	Valg af udbudsform.	108
5.4.	Den kommunale sektor.	109
5.4.1.	Amtskommunerne.	109
5.4.2.	Erfaringer på det amtskommunale område.	113
5.4.3.	Kommunerne.	116
5.4.4.	Erfaringer på det kommunale område.	120
5.5.	Det koncessionerede område.	124
5.6.	Sammenfatning	126

Kapitel 6.	Udenlandske undersøgelser vedrørende udlicitering.. . . .	129
------------	---	-----

6.1.	Indledning	129
6.2.	Virkninger på effektivitet og kvalitet	132
6.3.	Virkninger på arbejdstilrettelæggelse, arbejdsmarked og leverandører.	138
6.4.	Sammenfatning.	141

Kapitel 7.	Udlicitering som middel til effektivisering i den offentlige sektor.	143
------------	--	-----

7.1.	Indledning	143
7.2.	Anvendelse af udlicitering i opgavevaretagelsen.	144
7.2.1.	Konkurrence om opgaverne.	145
7.2.2.	Leverance- og kvalitetssikring	146
7.2.3.	Fortrolighedshensyn og tab af ekspertise	147
7.2.4.	Administrative omkostninger ved udlicitering	148

7.3.	Egnede områder for udlicitering	149
7.3.1.	Hidtidige områder.	150
7.3.2.	Anlægsopgaver.	150
7.3.3.	Hjælpefunktioner.	151
7.3.4.	Kerneopgaver.	151
7.4.	Midler til fremme af udlicitering	152
7.4.1.	Bevillingsregel om bedst og billigst opgaveudførelse	153
7.4.2.	Kvantitativ udbudsforpligtelse	157
7.4.3.	Øget gennemsigtighed vedrørende kvalitetsstyring og anvendelse af interne samarbejdskontrakter	159
7.4.4.	Vejledninger.	162
7.4.5.	Demonstrationsprojekter.	164
7.4.6.	Produktivitetskrav mv.	164
7.4.7.	Aftale om langtidsledige o.lign.	165
7.5.	Sammenfatning	166

Kapitel 8.	Specificering af driftsopgaver og udbudsformer.	171
8.1.	Indledning	171
8.2.	Specificering af driftsopgaver.	171
8.2.1.	Generelle erfaringer med specificering af driftsopgaver.	171
8.2.2.	Effekter af mangelfuld opgavebeskrivelse	173
8.3.	Øgede krav til udbudsspecifikation (opgavebeskrivelsen).	174
8.3.1.	Afgrænsning og opsplitning af opgaver.	175
8.3.2.	Imødegåelse af udbyderens eventuelle fortrinsstilling	176
8.3.3.	Krav til kvalitet og opgaveomfang	176

8.4.	Udbudsformer	178
8.4.1.	Direkte forespørgsel (underhånds- udbud)	179
8.4.2.	Begrænset udbud (prækvalifikation).	179
8.4.3.	Offentligt udbud	180
8.4.4.	Enhedspris - konkurrence	180
8.4.5.	Udbud ved en given pris	180
8.4.6.	Konkurrence mellem egenproduktion og eksterne tilbud	181
8.4.7.	EF-udbud	182
8.4.8.	Forvaltningsret og aktindsigt ved udbud og tilbudsgiverens rettigheder.	183
8.5.	Sammenfatning	185

Kapitel 9. Det offentliges omkostningsvurdering 187

9.1.	Indledning	187
9.2.	Hovedhensyn bag kalkulationsregler.	188
9.3.	Hovedforskelle i behandlingen af omkostninger i den offentlige og private sektor.	191
9.3.1.	Investeringsudgifter.	192
9.3.2.	Udskillelse af aktiviteter i særlige enheder.	194
9.4.	Eksisterende retningslinier for kalkulation af omkostninger i den statslige, amtskommunale og kommunale sektor.	197
9.5.	Forslag til kalkulationsregler for offentlige institutioner ved udlicitering	198
9.5.1.	Full-cost analyse	201
9.5.1.1.	Direkte og indirekte omkostninger.	202
9.5.1.2.	Investeringsomkostninger	205
9.5.2.	Følgeomkostninger.	207

9.5.3.	Kalkulationens tidshorisont	208
9.6.	Sammenfatning	210
9.7.	Appendiks: Kalkulationseksempel vedrørende udlicitering af offentlig driftsopgave (gartnerarbejde).	212
Kapitel 10.	Skattemæssige forhold mv.	222
10.1.	Indledning	222
10.2.	Moms.	223
10.2.1.	Offentlige forsyningsvirksom- heder	224
10.2.2.	Andre offentlige institutioner	225
10.3.	Arbejdsmarkedsbidrag	227
10.4.	Skattemæssige afskrivninger.	230
10.4.1.	Gældende regler.	230
10.4.2.	Overdragelse af anlæg i for- bindelse med udlicitering	233
10.5.	Sygedagpenge	234
10.6.	Sammenfatning	235
Kapitel 11.	Arbejdsmarkeds- og uddannelsesforhold	237
11.1.	Indledning	237
11.2.	Lovgivning af betydning for personalets ret- tigheder i beslutningsprocessen omkring udlicitering	238
11.2.1.	Lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse	238
11.2.2.	Lov om ligebehandling af kvinder og mænd og loven om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring	240

11.2.3. ILO-konvention om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, herunder også kontrakter om udførelse eller ydelser af tjenester.	240
11.3. Overenskomstmæssige rettigheder.	241
11.3.1. Krav om drøftelser i samarbejds- udvalget	242
11.4. Særlige rettigheder for tjenestemænd	243
11.5. Personalepolitiske betragtninger omkring udlicitering	245
11.5.1. Overvejelser vedr. det personale, der efter udlicitering fortsætter ansættelsesforholdet i den private virksomhed	246
11.5.2. Overvejelser vedr. personale, der i forbindelse med udlicitering skal omplaceres.	248
11.5.3. Overvejelser vedr. det personale, som skal forestå selve udlicite- ringen	249
11.5.4. Overvejelser vedr. personale, hvor ansættelsesforholdet påtænkes at skulle ophøre.	249
11.6. Behovet for generelt vejledningsmateriale . . .	250
11.7. Sammenfatning	251

Bilag

Bilag 1.	Kommissorium for udvalg om udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver mv.	254
Bilag 2.	Spørgsmål vedrørende omfanget af og praksis vedrørende udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver.	258
Bilag 3.	Sektorvis fordeling af statens anvendelse af fremmede drifts- og anlægsydelser.	263
Bilag 4.	Resultater for undersøgelse af udlicitering i staten. Sektorfordelte oplysninger.	265
Bilag 5.	Beregningsforudsætninger til tabellerne i kapitel 5	272
Bilag 6.	Udenlandske undersøgelser af udlicitering	274
Bilag 7.	Eksempler på udliciterede opgaver, fordelt på opgavetyper.	299
Bilag 8.	Regneeksempel	304

KAPITEL 1.

UDVALGETS NEDSÆTTELSE OG ARBEJDE

1.1. Indledning

Der er i Danmark en lang tradition for at anvende udlicitering inden for den offentlige sektor, især for anlægsopgaver. Det er imidlertid meget varierende fra kommune til kommune og fra institution til institution, hvor hyppigt udlicitering anvendes ved løsningen af offentlige drifts- og anlægsopgaver.

Op gennem 1980'erne er der taget forskellige initiativer til at styrke udliciteringen for herved at skabe større konkurrence om varetagelsen af den offentlige sektors opgaver. Målet med den øgede konkurrence har været at sikre en effektiv opgavevaretagelse i den offentlige sektor.

Det er imidlertid regeringens opfattelse, at der stadig er betydelige uprøvede muligheder for at udlicitere offentlige opgaver. Dette gælder både i den statslige og den kommunale sektor.

Finansministeren nedsatte derfor efter beslutning i regeringen i februar 1991 et udvalg om udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver mv.

1.2. Udvalgets sammensætning

Med henblik på at sikre en bred repræsentation af de involverede interesser, er der til udvalget udpeget med-

lemmer repræsenterende en række erhvervs- og arbejds-markedsorganisationer, de kommunale organisationer samt et antal ministerier. Finansministeriet har varetaget formandsskab og sekretariat.

Udvalget har haft 27 medlemmer og følgende sammensætning:

Formand

Kontorchef Michael Dithmer	Finansministeriet, Budgetdepartementet
----------------------------	---

Medlemmer

Kontorchef Allan Vendelbo	Kommunernes Landsforening
Kontorchef Inge Hyldebrandt	Amtsrådsforeningen
Underdirektør Henning Gade	Dansk Arbejdsgiverforening
Konsulent Ingerlise Buch	Landsorganisationen i Danmark
Konsulent Preben Karlsen	Landsorganisationen i Danmark (suppleant)
Konsulent Eva Hau	Akademikernes Centralorganisation
Sekretariatschef Niels Juul	Centralorganisationernes Fællesudvalg
Økonom Lisbeth B. Sørensen	Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd
Sekretariatschef Christian Friis	Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte
Direktør Michael H. Nielsen	Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger
Afdelingschef Jørgen Stein	Industrirådet
Chefanalytiker Michael Teit Nielsen	Håndværksrådet

Kontorchef Torben Lentz	Det Danske Handelskam- mer
Cheføkonom Curt Liliengreen	Entreprenørforeningen
Advokatfuldmægtig Gitte Krogh	Arbejderbevægelsens Erhvervsråd
Direktør Tage Dræbye	Foreningen af Rådgivende Ingeniører
Kontorchef Jens Ulrik Dalgaard	Finansministeriet, Administrations- og Personaledepartementet
Kontorchef Johan Bech Pedersen	Skatteministeriet
Kontorchef Lone Østergaard	Undervisnings- og Forskningsministeriet
Fuldmægtig Jens Blom-Hansen	Indenrigsministeriet
Afdelingschef Erik Knudsen	Generaldirektoratet for P&T
Kontorchef Birgit Thuesen	Boligministeriet
Fuldmægtig Lola Thomsen indtil 15. august 1991, derefter	Industriministeriet
Kontorchef Bjarne Bitsch	
Fuldmægtig Karin Bruun	Energiministeriet
Fuldmægtig Helle Rasmussen	Sundhedsministeriet
Økonomichef Jesper Hansen indtil 1. september 1991, derefter	Trafikministeriet, DSB
Fg.Økonomichef Lars Kepp	
Overingeniør Jørgen Banke	Trafikministeriet, Vejdirektoratet
<u>Sekretariatet</u>	
Fuldmægtig Mikkel Emborg indtil 1. september 1991, derefter	Finansministeriet, Budgetdepartementet
Fuldmægtig Per Hansen	
Fuldmægtig Marianne Jacobsen	Finansministeriet, Budgetdepartementet
Fuldmægtig Torben Bonde	Finansministeriet, Administrations- og Personaledepartementet

Fuldmægtig Kirsten Thune	Finansministeriet, Budgetdepartementet
Overassistent Jette Skov Larsen	Finansministeriet, Budgetdepartementet
Assistent Nina Eriksen	Finansministeriet, Budgetdepartementet

1.3. Udvalgets kommissorium

Udvalget har til opgave at belyse såvel anvendelsen af udlicitering, og mulige barrierer herfor, samt fremkomme med forslag til fremme af udlicitering. Dette fremgår nærmere af udvalgets kommissorium, hvis fulde ordlyd er optrykt i bilag 1, og hvor der bl.a. er angivet følgende opgaver

- * kortlægge den nuværende anvendelse og omfang af udlicitering inden for den offentlige sektor.
- * redegøre for grundlaget og reglerne for offentlige institutioners afsætning af ydelser.
- * belyse de erhvervsmæssige effekter af udlicitering, herunder potentielle nye områder for udlicitering.
- * identificere barrierer for øget anvendelse af udlicitering, herunder blandt andet inddrage forskelle i prisfastsættelse mellem den offentlige og den private sektor, risiko for "dumping" mv.
- * overveje muligheder for øget udlicitering af opgaver i statslige aktieselskaber, koncessionerede virksomheder samt fremme af udlicitering inden for den kommunale sektor (herunder fælleskommunale selskaber). Endvidere overveje behovet for og i givet fald komme med forslag til ændrede retningslinjer for udbud af statslige driftsopgaver.

- * fremkomme med andre forslag, der kan fremme udlicitering og et øget samarbejde mellem den private og offentlige sektor, herunder forslag til regler for prisfastsættelse mv., der skal muliggøre en vurdering af, om ydelser udføres billigst i offentligt eller privat regi.

Det er fra udvalgets side fundet væsentligt at give en grundig behandling af disse forhold, hvilket afspejles i betænkningens strukturering. I kapitel 3-6 redegøres for afgrænsning, anvendelse og erfaringer med udlicitering, mens der i kapitel 7-11 behandles barrierer samt mulige initiativer til fremme af anvendelse af udlicitering.

Udvalget har opfattet kommissoriet således, at det vedrører spørgsmålet om, hvordan anvendelse af udlicitering kan bidrage til en bedre og mere effektiv løsning af den offentlige sektors opgaver, og ikke om ændringer i offentlige myndigheders adgang til at udføre opgaver for andre.

Udvalget har i betænkningen lagt det eksisterende regelgrundlag om afgrænsningen af offentlige myndigheders opgaver til grund, herunder kommunalfuldmagten, og har ikke taget stilling til fortolkningen heraf. Dette skal i øvrigt også ses i lyset af, at i henhold til folketingsbeslutning er spørgsmålet om kommunernes og amtskommunernes deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter genstand for en særskilt behandling i dette efterår.

LO, CFU, KTO, AC, FTF og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har dog tilkendegivet, at kommunalfuldmagten i relation til udlicitering bør overvejes nærmere for at afklare, om kommunalfuldmagten kan betragtes som en barriere for at opnå de bedst mulige resultater af en øget anvendelse af konkurrence om opgavevaretagelsen i den offentlige sektor. Såfremt kommunalfuldmagtens regler udgør en barriere, er det ovennævnte organisationers opfattelse, at disse regler bør ændres, bl.a. således at kommunerne får lov til at byde på hinandens projekter.

Derved fås størst mulig konkurrence om opgaverne, hvilket er en forudsætning for at opnå de bedste resultater.

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen har noteret, at det ikke er pålagt udvalget at analysere og drøfte spørgsmålet vedrørende (amts-)kommuners mulighed for at byde på opgaver i et andet offentligt regi, herunder at afklare om kommunalfuldmagten kan betragtes som en barriere for at opnå de bedst mulige resultater af en øget anvendelse af konkurrence om opgavevaretagelsen i den kommunale sektor. Denne begrænsning i kommunernes muligheder kan også medføre en begrænsning af de samfundsøkonomiske gevinster, der ville kunne høstes i forbindelse med en øget udlicitering.

Dansk Arbejdsgiverforening, Entreprenørforeningen, Industrirådet, Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger og Det Danske Handelskammer har understreget, at den nugældende kommunalfuldmagt ikke stiller sig hindrende i vejen for, at offentlige myndigheder kan løse sine driftsopgaver bedst og billigst via udlicitering. De samme organisationer kan ikke acceptere en ændring af kommunalfuldmagten, der betyder, at kommunerne må byde på hinandens arbejde. En sådan ændring vil virke klart konkurrenceforvridende over for private virksomheder, sålænge vi ikke har sikkerhed for, at kalkulationsgrundlaget er det samme i henholdsvis offentlige og private udbud.

Håndværksrådet og Foreningen af Rådgivende Ingeniører har ikke ønsket at udtale sig i den meningsudveksling om kommunalfuldmagten, der finder sted i særudtalelserne. Der er tale om et komplekst område, som ikke har indgået i udvalgets arbejde, og som efter organisationernes opfattelse ikke er omfattet af kommissoriet.

For at opnå den bedste og billigste udførelse af de offentlige opgaver er det efter Håndværksrådet og Foreningen af Rådgivende Ingeniørers opfattelse afgørende, at der skabes ligelig konkurrence på markedsmæssige vilkår. Dette forudsætter for det første, at man i udliciteringen følger principperne i de udbudsprocedurer, som bl.a. findes i licitationsloven og relevante EF-direktiver. For det andet, at der skabes tillid til, at konkurrencen mellem private firmaer og det offentlige foregår på lige vilkår. I modsat fald vil private virksomheder have begrænset interesse i at byde på opgaverne. Denne tillid skal sikres gennem gennemsigtighed og en klar regnskabsmæssig udskillelse af det offentliges producentfunktioner.

1.4. Udvalgets arbejde

Udvalget har holdt i alt 8 møder.

Derudover har formanden og sekretariatet afholdt en række møder med medlemmer af udvalget.

Til brug for udvalgets arbejde har sekretariatet med bistand fra samtlige ministerier gennemført en kortlægning af anvendelsen af udlicitering i den statslige sektor i 1989 og 1990, ligesom der via Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen er indhentet oplysninger fra enkelte primær- og amtskommuner. Der er endvidere indhentet oplysninger fra enkelte koncessionerede virksomheder.

Desuden er der indhentet oplysninger om udenlandske erfaringer med udlicitering via de danske ambassader i London og Washington samt repræsentationerne ved EF og OECD.

Endelig har der været indhentet særskilte udtalelser fra Arbejdsministeriet og Justitsministeriet i forbindelse med udvalgets arbejde.

Udvalget anser med afgivelsen af nærværende betænkning sit arbejde for afsluttet.

København, den 31. oktober 1991

Michael Dithmer, fmd.	Jørgen Banke	Bjarne Bitsch
Jens Blom-Hansen	Karin Bruun	Ingerlise Buch
Jens Ulrik Dalgaard	Tage Dræbye	Christian Friis
Henning Gade	Eva Hau	Inge Hyldebrandt
Niels Juul	Lars Kepp	Erik Knudsen
Gitte Krogh	Torben Lentz	Curt Liliegreen
Michael H. Nielsen	Michael Teit Nielsen	Johan Bech Pedersen

Helle Rasmussen

Jørgen Stein

Lisbeth B. Sørensen

Birgit Thuesen

Allan Vendelbo

Lone Østergaard

Per Hansen

Marianne Jacobsen

Torben Bonde

Kirsten Thune

KAPITEL 2.

SAMMENFATNING AF UDVALGETS OVERVEJELSER OG ANBEFALINGER

2.1. Indledning

I dette kapitel gives en sammenfatning af indholdet af udvalgets arbejde. Kapitlet indeholder således de væsentligste synspunkter og konklusioner i kapitlerne 3-11, ligesom det indeholder udvalgets anbefalinger.

Udvalget har haft til opgave at se på anvendelse af udlicitering i den offentlige sektor som helhed. Dette omfatter såvel stat, kommuner, som dele af det koncessionerede område og dækker således en bred vifte af institutioner, der varetager mange forskelligartede opgaver og hvor beslutninger om udlicitering som hovedregel træffes af de enkelte styrelser, statsvirksomheder, amtsråd, kommunalbestyrelser mv.

Udvalget har i sit arbejde lagt vægt på spørgsmålet om, hvordan anvendelse af udlicitering kan bidrage til en bedre og mere effektiv løsning af den offentlige sektors opgaver.

I afsnit 2.2. redegøres for udvalgets generelle overvejelser om afgrænsning af og formålet med udlicitering.

Derefter behandles i afsnit 2.3. de hidtidige erfaringer med udlicitering, hvor der bl.a. redegøres for hovedresultaterne af udvalgets undersøgelser vedrørende anvendelsen af udlicitering i Danmark.

I afsnit 2.4. belyses, hvilke kriterier, der kan lægges til grund ved udvælgelse af udliciteringsegnede opgaver.

Herefter redegøres i afsnit 2.5. for udvalgets overvejelser om fremme af effektiviteten i den offentlige sektor gennem udlicitering, ligesom dette afsnit indeholder udvalgets anbefalinger.

Endelig gives i afsnit 2.6. nogle afsluttende bemærkninger.

2.2. Afgrænsning og formålet med udlicitering

Udvalget har taget udgangspunkt i, at udlicitering må ses som alternativ opgaveløsning i forhold til offentlig egenproduktion.

Det væsentligste mål med udlicitering er gennem øget konkurrence at opnå større effektivitet i den offentlige sektor og dermed sikre den bedst mulige anvendelse af offentlige midler og ressourcer.

Udlicitering er således defineret som den del af den offentlige opgavevaretagelse, der udbydes i konkurrence og varetages af eksterne leverandører på det offentliges vegne, jf. kapitel 3. For at opgaven skal kunne udbydes i konkurrence, må det som hovedregel forudsættes, at der som minimum er to mulige og af hinanden uafhængige eksterne leverandører af den pågældende ydelse.

Anvendelse af udlicitering har ikke kun betydning for den offentlige opgavevaretagelse, men vil også kunne bidrage til et større konkurrencepræget hjemmemarked for tjenesteydelser og have gunstige effekter for dansk erhvervsliv. En øget anvendelse af udlicitering af offentlige opgaver vil endvidere kunne muliggøre en bedre erhvervsmæssig udnyttelse af viden og ekspertise i den offentlige sektor.

Udlicitering må samtidig anvendes under hensyntagen til andre målsætninger for den offentlige sektor. Det er således vigtigt, at overvejelser om udlicitering integreres i de offentlige institutioners almindelige styring og planlægning af aktiviteterne.

Udvalget finder det afgørende, at der ved anvendelse af udlicitering lægges vægt på følgende præmisser:

- * Offentlige opgaver skal løses der, hvor det gøres bedst og billigst, uanset om dette er i offentligt eller privat regi.
- * Overvejelser om udlicitering skal søges integreret i de offentlige institutioners almindelige styring og planlægning af aktiviteterne.
- * Anvendelsen af udlicitering skal tilrettelægges således, at det bedst muligt fremmer samarbejdet og konkurrencen mellem den offentlige og den private sektor.
- * Anvendelsen af udlicitering skal ske under iagttagelse af de nødvendige personalepolitiske - herunder uddannelsesmæssige - hensyn.

Udlicitering af offentlige opgaver er således ikke et mål i sig selv, lige så lidt som egenproduktion er det. Det er et middel, der kan anvendes, såfremt det under hensyntagen til bl.a. kvalitet og leveringssikkerhed er økonomisk fordelagtigt.

De anførte præmisser for anvendelse af udlicitering taler i lige høj grad for, at udlicitering anvendes i den statslige og den kommunale sektor. Dette gælder også for områder, der er genstand for offentlig koncession, hvor udlicitering kan anvendes ved hjælpefunktioner og andre opgaver i forbindelse med udførelsen af den koncessionerede virksomhed.

2.3. Hidtidig anvendelse af udlicitering

De gældende regler om udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver vedrører hovedsaglig udbudsprocedurerne ved udlicitering, hvorimod der kun er få regler, om hvorvidt og i hvilket omfang opgaver skal udliciteres eller løses ved egenproduktion, jf. kapitel 4.

Generelt er offentlige myndigheder, både statslige, kommunale og andre, kun forpligtet til at udlicitere opgaver, når der er et særligt krav herom, som fx det der i lovgivningen er fastsat for Hovedstadens Trafikselskab og TV2. Nævnes kan også Bygge- og Boligstyrelsens cirkulære om udbud af statslige og statsstøttede bygge- og anlægsarbejder og de cirkulærer, der de seneste tre år er blevet udsendt på det statslige område med pålæg om at udlicitere driftsopgaver i et nærmere angivet omfang.

Offentlige institutioner har dog ofte mulighed for at søge opgaver, der ikke har karakter af egentlig myndighedsudøvelse over for borgerne, løst af eksterne leverandører, med mindre der er fastsat særlige regler om, at opgaven skal udføres ved eget personale i offentligt regi.

De gældende regler sikrer imidlertid ikke, at udliciteringsmuligheden systematisk inddrages i de offentlige myndigheders planlægning af løsningen af deres opgaver, således at det almindeligvis undersøges, om en given opgave løses bedst og billigst ved egenproduktion eller ved udlicitering.

I EF arbejdes på et direktivforslag om indgåelse af offentlige tjenesteydelseskontrakter, der vil regulere bl.a. de offentlige myndigheders udbud af større tjenesteydelseskontrakter, koncessionskontrakter samt projektkonkurrencer. Direktivforslaget indeholder ikke bestemmelser om, hvorvidt opgaven skal løses ved egenproduktion eller udlicitering, men vil, såfremt det gennemføres,

stille krav til udbudsform og om udbud i hele EF ved udbud af større offentlige opgaver.

I en række lande har man igennem en årrække gjort brug af udlicitering. Der foreligger ikke tværgående internationale undersøgelser af effekterne af udlicitering, men en række undersøgelser på enkeltområder, jf. kapitel 6, hvor der omtales undersøgelser fra bl.a. Storbritannien, Sverige, Tyskland og USA. En mangel ved de fleste af undersøgelseerne er dog, at de ikke belyser virkningerne på produktionsvilkår og kvalitet.

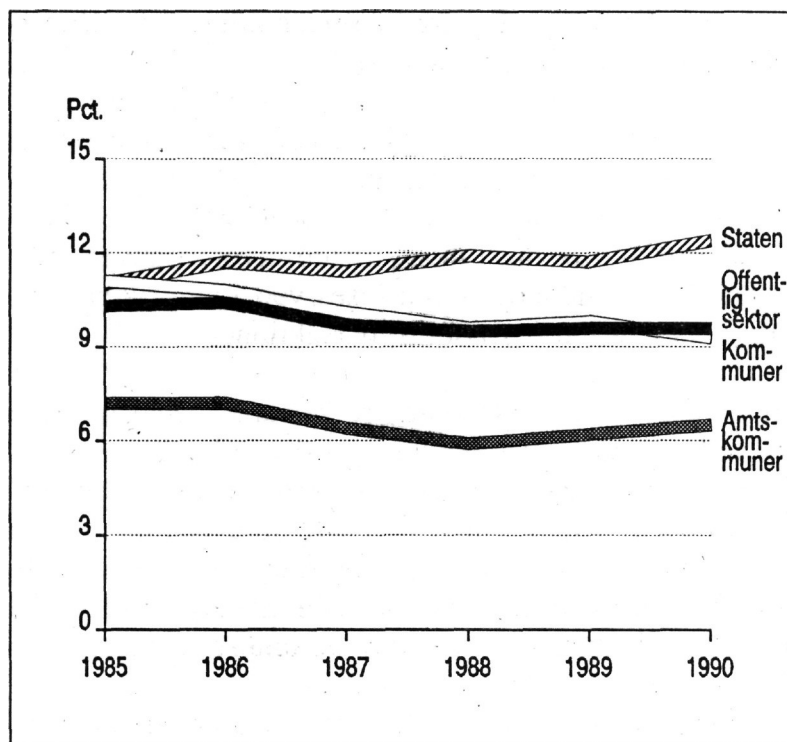
Hovedparten af de udenlandske undersøgelser viser, at der ved udlicitering af offentlige opgaver er opnået betydelige omkostningsreduktioner. Undersøgelseerne viser endvidere, at der også i de tilfælde, hvor opgaver efter at have været udbudt fortsat løses ved egenproduktion, opnås væsentlige omkostningsreduktioner.

I Danmark er der ikke tidligere foretaget mere omfattende undersøgelser af udlicitering i den offentlige sektor. Udvalget har derfor i kapitel 5 nærmere analyseret anvendelsen af udlicitering i den offentlige sektor, hvor der som indikator for udliciteringsomfanget bl.a. ses på de offentlige institutioners køb af fremmede ydelser. Den foretagne analyse viser, at staten, amtskommunerne og kommunerne i 1990 anvendte henholdsvis 13,5 mia.kr., 4 mia.kr. og 17,3 mia.kr. til køb af fremmede drifts- og anlægsydelser. Samlet anvendte staten og den kommunale sektor således knap 35 mia.kr. til køb af ydelser hos eksterne leverandører, hvoraf knap 13 mia.kr. eller godt 36 pct. vedrørte anlægsopgaver.

I såvel den kommunale som den statslige sektor er det karakteristisk, at hovedparten af anlægsopgaverne udføres af eksterne leverandører, mens langt størsteparten af driftsopgaverne løses ved egenproduktion. I 1990 blev ca. 84 pct. af det offentliges anlægsopgaver løst ved brug af eksterne leverandører, hvilket er den samme

andel som i 1985. For så vidt angår det offentlige driftsopgaver løses knap 10 pct. ved brug af eksterne leverandører, jf. figur 2.1.

Figur 2.1. Fremmede ydelsers andel af de offentlige driftsudgifter 1985-90



Den andel af de statslige driftsopgaver, der løses ved brug af eksterne leverandører, har vist en svag stigning og udgør i 1990 ca. 12 pct., mens amtskommunernes og kommunernes relative anvendelse af fremmede driftsydelser har udvist en svagt faldende tendens siden 1985 og i 1990 udgør henholdsvis knap 7 pct. og godt 9 pct. af driftsudgifterne. For den offentlige sektor under ét har

den andel af driftsopgaverne, der løses ved eksterne leverandører været stort set konstant.

En nylig undersøgelse udført for EF-Kommissionen peger i øvrigt på, at egenproduktionsandelen i den danske offentlige sektor er lidt højere end gennemsnittet for de andre vesteuropæiske lande.

For nærmere at belyse anvendelsen af udlicitering har udvalget ladet gennemføre en undersøgelse af udliciteringen i den statslige sektor i 1989 og 1990, ligesom der er indhentet oplysninger om anvendelse af udlicitering fra to primærkommuner og to amtskommuner samt enkelte koncessionerede virksomheder.

De statslige institutioner har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at de i 1989 og 1990 i alt udliciterer større opgaver for henholdsvis 6,8 mia.kr. og 8,8 mia.kr. Hovedparten af stigningen fra 1989 til 1990 beror på et større udbud af anlægsopgaver.

Om baggrunden for at udlicitere har 75 pct. af de statslige institutioner oplyst, at de udliciterer, bl.a. fordi de ikke selv har mulighed for at producere opgaven, ligesom 70 pct. af institutionerne anfører økonomiske fordele som baggrund for at have udliciteret.

Endvidere har påbud om at udlicitere haft betydning for 58 pct. af institutionerne, mens 36 pct. af institutionerne har angivet ønsket om bedre kvalitet som en baggrund for at udlicitere.

De statslige institutioner har kun i meget begrænset omfang opfattet retssikkerhedsspørgsmålet og juridiske problemer som barrierer for udlicitering. Omkring halvdelen af institutionerne har imidlertid anset det for en barriere for udlicitering, at de enten selv ønskede at udføre opgaven, ikke havde nogle opgaver at udbyde eller ikke syntes, at det var økonomisk rentabelt at ud-

licitere. Modvilje blandt personalet har kun haft betydning for omkring 20 pct. af de statslige institutioner.

På de kommunale og koncessionerede områder har ingen af de forespurgte amtskommuner, kommuner eller koncessionerede virksomheder opfattet ovennævnte forhold som barrierer for udlicitering. På det kommunale område er det i øvrigt karakteristisk, at anvendelse af udlicitering er koncentreret på hjælpefunktioner samt mere tekniske opgaver og er mest udbredt inden for forsyningsområdet.

Sammenfattende er det udvalgets vurdering, at der er muligheder for i højere grad at anvende udlicitering i den offentlige sektor i Danmark. Der forekommer ikke i lovgivningen eller administrativt at være væsentlige barrierer mod en øget udnyttelse af disse muligheder. Der er snarere tale om mere holdningsprægede forhold, mangel på information og vejledning samt usikkerhed om, i hvilken udstrækning det vil være økonomisk rentabelt.

Det er samtidig vurderingen bl.a. i lyset af de udenlandske erfaringer, at en øget konkurrence om opgaveudførelsen i den offentlige sektor vil indebære effektivitetsgevinster for det offentlige.

2.4. Kriterier for udliciteringsegne opgaver

Udvalget har søgt nærmere at afgrænse, hvilke kriterier der kan lægges til grund ved udskillelse af opgaver, der bør gøres til genstand for udbud.

Det er udvalgets opfattelse, at alle typer af hjælpefunktioner bør gøres til genstand for løbende vurdering af, om udlicitering vil være økonomisk fordelagtigt. Det samme gør sig gældende for anlægsopgaver.

For kerneopgaver, der vedrører institutionernes primære opgavevaretagelse, forekommer der ikke at være principielle hindringer for, at udlicitering i højere grad kan anvendes, såfremt nødvendige kvalitets- og kontrolkrav kan opfyldes og opgaverne specificeres relativt præcist.

Egentlig myndighedsudøvelse vil dog ikke kunne overdrages til private uden særlig lovhjemmel, ligesom det kan være fastsat i lovgivningen, at visse typer af forvaltningsvirksomhed skal udføres af institutionens egne ansatte. Det skal bemærkes, at en række af de opgaver, der har karakter af egentlig myndighedsudøvelse, næppe kan anses for velegnede til udlicitering.

Ved overvejelser om udbud af offentlige opgaver må herudover foretages en konkret vurdering af, om der kan

- * foretages en detaljeret opgavespecifikation
- * foretages en dækkende sammenligning af omkostninger ved egenproduktion i forhold til indhentede tilbud fra eksterne leverandører
- * gennemføres personalemæssige tilpasninger

og om der

- * på markedet findes konkurrerende leverandører, der kan levere opgaven
- * kan opnås sikkerhed for leverancer af ønsket kvalitet, herunder varetagelse af særlige sikkerhedshensyn mv.
- * kan opretholdes nødvendig ekspertise hos den offentlige institution, herunder om en fornøden omstillings- evne stadig er til stede

samt om

- * administrative omkostninger ved udbudsprocedure mv. ikke må antages at være urimelige set i forhold til opgavens størrelse og den mulige effektivitetsgevinst ved en udlicitering, i

Det kan tilføjes, at det fra tid til anden anføres, at fx nødvendige fortrolighedshensyn og behovet for leverance- eller kvalitetssikring vil gøre udbud af visse offentlige opgaver uhensigtsmæssig eller direkte umulig. Ofte vil dette dog kunne reguleres i udliciteringskontrakterne gennem klausuler mv., som tager højde herfor, således at disse særlige forhold ikke er til hinder for en udlicitering af opgaven.

Risikoen for i forbindelse med dumping at havne i et afhængighedsforhold til leverandøren har ligeledes været anført som en barriere for udlicitering. Dette vil den udbydende myndighed bl.a. i tilrettelæggelsen af udbudsproceduren og ved kontraktens udformning imidlertid selv kunne søge at undgå.

Tilsvarende må risikoen for tilbudsgiverens konkurs og misligholdelse af kontrakten tages i betragtning. Dette vil der særlig være grund til, hvor kendskabet til tilbudsgiverens soliditet er begrænset. Der kan i kontrakten tages højde herfor gennem krav om sikkerhedsstillelse mv.

Den store variation af opgavetyper, der vil kunne udliciteres fra det offentlige, medfører, at en bred vifte af virksomhedstyper vil kunne optræde som leverandører. Den meget forskelligartede størrelse af opgaverne indebærer tilsvarende, at såvel store som små og mellemstore virksomheder vil kunne deltage i udliciteringerne.

2.5. Fremme af udlicitering med henblik på øget effektivitet i den offentlige sektor

Aktiviteter i den offentlige sektor er typisk karakteriseret ved, at de ikke foregår på kommercielle markedsvilkår, hvorfor der ikke nødvendigvis er sikret tilstrækkelige incitamenter for offentlige institutioner til at opnå de mest effektive opgaveløsninger. Dette gælder ikke alene på det statslige og kommunale område, men også for visse koncessionerede virksomheder, der har produktionsmonopol og således ikke er genstand for et markedspress.

De snævre rammer, der i dag er for de offentlige udgifter, udgør i sig selv et incitament til at vælge udliciteringsløsningen, når den kan betale sig og i øvrigt må anses for fordelagtig.

Såfremt anvendelsen af udlicitering ønskes fremmet med henblik på at forbedre omkostningseffektiviteten og serviceforholdene i den offentlige sektor, er der dog behov for at overveje yderligere initiativer,

2.5.1. Hittidige anvendte instrumenter

Udvalget har i denne forbindelse vurderet de hittidige initiativer, som hovedsaglig har bestået i udarbejdelse af vejledninger samt fastsættelse af kvantitative udliciteringsforpligtelser på det statslige område.

Den hittidige vejledningsindsats har hovedsaglig bestået af en generel vejledning på det statslige område og én på det kommunale område, samt nogle mere opgavespecifikke vejledninger.

Disse vejledninger har været nyttige i forbindelse med markedsføring og anvendelse af udlicitering specielt på

hjelpefunktioner. Det er imidlertid udvalgets vurdering, at det nuværende behov for vejledningsmateriale ikke er dækket, herunder er der navnlig behov for en øget vejledningsindsats vedrørende det offentliges omkostningsopgørelse.

Af den gennemførte undersøgelse fremgår det, at de årlige kvantitative udliciteringsforpligtelser på det statslige område næppe har haft optimal betydning for anvendelsen af udlicitering. Dette skyldes formentlig bl.a., at det fra centralt hold er vanskeligt med tilstrækkelig sikkerhed at fastsætte kvantitative udbudsstørrelser, der harmoniserer med udliciteringspotentialerne i de enkelte ministerier eller de enkelte institutioner.

2.5.2. Mulige initiativer

Det er udvalgets opfattelse, at en strategi for fremme af udliciteringen - og dermed effektiviteten og kvaliteten - i den offentlige sektor må indeholde en bred vifte af initiativer, der dels vil styrke anvendelsen af markedstestning og dels skabe større incitamenter til at overveje udlicitering.

Ved valg af initiativer må der lægges vægt på, at disse kan ses som en naturlig udmøntning af de i afsnit 2.1 anførte præmisser for anvendelse af udlicitering. De mulige initiativer må således bl.a. vurderes i forhold til, i hvilken udstrækning de bidrager til at udmønte princippet om, at offentlige opgaver skal løses bedst og billigst, uanset om det er i offentlig eller privat regi.

Herudover må der også tages hensyn til, at initiativerne skal kunne tilrettelægges administrativt smidigt.

Der kan i forlængelse heraf peges på, at en styrket indsats kan omfatte:

- 1) Indførelse af bevillingsregel om bedst og billigst opgaveudførelse
- 2) Bedre retningslinier og vejledninger om opgavespecifikationer og procedurer ved udbud
- 3) Indførelse af kalkulationsregler til brug ved det offentliges omkostningsvurderinger
- 4) Øget gennemsigtighed vedrørende kvalitetsstyring og anvendelse af interne samarbejdskontrakter
- 5) Øget anvendelse af demonstrationsprojekter
- 6) Initiativer vedr. moms, arbejdsmarkedsbidrag mv.
- 7) Vejledningsindsats vedrørende arbejdsmarkeds- og uddannelsesmæssige forhold

2.5.3. Bevillingsregel om bedst og billigst opgaveudførelse

Udvalget lægger vægt på, at princippet om bedst og billigst opgaveudførelse finder bred anvendelse i den offentlige sektor.

Med henblik herpå har udvalget overvejet muligheden for i det statslige bevillingssystem at indføre en generel bevillingsregel, der kan opfylde dette formål på det statslige område. Dette vil også harmonere med, at der i anmærkningerne til forslaget til finansloven for 1991 er anført, at der skal anvendes udlicitering, hvis dette alle forhold taget i betragtning bidrager til en mere omkostningseffektiv opgaveløsning.

Princippet om bedst og billigst opgaveudførelse kan gennemføres ved en bevillingsregel, der pålægger de statslige institutioner at undersøge markedsprisen for løsningen af de pågældende opgaver ved eksterne leverandører.

Bevillingsreglen kan udformes på forskellige måder. Der må i den forbindelse lægges vægt på, at den alene anvendes på opgaver, der kan udbydes i konkurrence, og som falder uden for området for egentlig myndighedsudøvelse.

Endvidere taler administrative hensyn for, at der bør være tale om opgaver af en vis størrelse, ligesom udbudsprocedure bør gennemføres med visse faste mellemrum - evt. afhængig af opgavetypen.

Bevillingsreglen må udformes således, at den enkelte institution kun skal udlicitere en opgave, når dette vil indebære, at opgaven løses mere effektivt eller med en kvalitetsforbedring ved de samme omkostninger.

En bevillingsregel med dette indhold kan endvidere bidrage til at imødekomme EF-regler om, at der ved offentligt udbud ikke sker skjult subsidiering og konkurrenceforvridning til gunst for national egenproduktion.

Den anførte bevillingsregel vil gælde for statslige myndigheder og institutioner, og ikke for amtskommuner, kommuner eller koncessionerede virksomheder.

Den enkelte kommunalbestyrelse og det enkelte amtsråd kan imidlertid inden for rammerne af de kommunale budget- og bevillingsregler frit beslutte at anvende en lignende ordning på egnede områder. Dette vil den enkelte koncessionerede virksomheds ledelse også have adgang til inden for virksomhedens forretningsområde.

Ved herigennem at opnå en bred anvendelse i den offentlige sektor af en forudsætning om bedst og billigst opgaveudførelse, kan udlicitering blive en sædvanlig og integreret del af planlægningen og administrationen af den offentlige opgavevaretagelse.

Udvalgets flertal skal anbefale.

- * at der i de statslige bevillingsregler indarbejdes en generel bevillingsregel om bedst og billigst opgaveudførelse, hvor der tages hensyn såvel til omkostnings- som kvalitetsforhold.

Denne bør udformes således, at opgaver, der kan overlades til udførelse af eksterne leverandører, med passende mellemrum skal underkastes en udbudsprocedure og søges udliciteret, såfremt det alle forhold taget i betragtning er det mest fordelagtige for staten.

- * at den enkelte kommunalbestyrelse og det enkelte amtsråd opfordres til at anvende en lignende bevillingsforudsætning om bedst og billigst opgaveudførelse på egnede områder i kommunen/amtskommunen
- * at den enkelte koncessionerede virksomheds ledelse opfordres til at anvende en lignende ordning om bedst og billigst opgaveudførelse på egnede områder i virksomheden, herunder overveje om der er tilstrækkelige instrumenter til, at opgaverne udføres bedst og billigst
- * at der efter et par år foretages en evaluering af opnåede erfaringer på det statslige, kommunale og koncessionerede område og at det i den forbindelse overvejes, om der er behov for yderligere initiativer.

Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen vil i tilslutning til anbefalingerne på det kommunale område bemærke, at kommunerne i lighed med andre parter i

udvalget lægger stor vægt på samarbejdet mellem kommunerne og den private sektor, både fordi det kan medvirke til positive kommunaløkonomiske konsekvenser, og fordi det kan gavne samvirket mellem den offentlige og private sektor i almindelighed.

Det er imidlertid afgørende for Kommunernes Landsforening og Amtsrådsforeningen, at denne udvikling bygger på et frivillighedsprincip, således at den enkelte kommune og den enkelte amtskommune selv træffer beslutning om, hvordan opgaverne tilrettelægges og organiseres. Dette gælder generelt vedrørende anbefalinger på det kommunale område.

LO, FTF, AC, CFU, KTO og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd tager afstand fra disse anbefalinger. De nævnte organisationer er af den opfattelse, at den anvendelse af tvang, som en bevillingsregel er udtryk for, fjerner en væsentlig del af grundlaget for en saglig vurdering af, hvor en opgave løses bedst og billigst, samtidig med at bevillingsreglen uundgåeligt vil føre til øget bureaukrati. Dette underbygges af de hidtidige dårlige erfaringer med tvungen udlicitering.

Overvejelserne om at udbyde opgaver i licitation bør derfor efter LO's, FTF's, AC's, CFU's, KTO's og AE's opfattelse være frivillige - det gælder både for de statslige institutioner, såvel som for koncessionerede virksomheder, amtskommuner og kommuner. For de koncessionerede virksomheder - herunder nydannede statslige aktieselskaber gælder det særlige forhold, at opfordring til anvendelse af en bevillingsforudsætning går imod den hidtidige udvikling med større disponeringsmæssig frihed.

På det kommunale område kan en opfordring til at anvende en lignende bevillingsforudsætning i realiteten føre til et alvorligt indgreb i det kommunale selvstyres mulighed for at varetage de kommunale opgaver bedst og

billigst. LO, FTF, AC, CFU, KTO og AE kan derfor fuldt ud tilslutte sig KL og Amtsrådsforeningens bemærkning om, at udviklingen skal bygge på et frivillighedsprincip.

Dansk Arbejdsgiverforening, Entreprenørforeningen, Industrirådet, Sammenslutningen af Landbrugets Arbejdsgiverforeninger og Det Danske Handelskammer konstaterer, at anvendelse af udlicitering i kommuner og amtskommuner i de senere år er faldet. Personalemæssige hensyn afholder kommuner og amtskommuner fra at iværksætte udlicitering. Det er således nødvendigt med en kraftig opfordring fra alle sider for at overvinde denne barriere for udlicitering. I øvrigt tilslutter Dansk Arbejdsgiverforening, Entreprenørforeningen, Industrirådet, Sammenslutningen af Landbrugets arbejdsgiverforeninger og Det Danske Handelskammer sig udvalgets flertals anbefalinger.

2.5.4. Bedre retningslinier om opgavespecifikation og procedurer ved udbud

Som led i en øget anvendelse af udlicitering er det væsentligt, at der kan foretages en præcis opgavespecifikation og at der er tale om klare, ensartede udbudsprocedurer.

For anlægsopgaver er der i den offentlige sektor en mangeårig tradition og erfaring med at beskrive opgaver i forbindelse med udlicitering, særligt når det gælder entreprenørarbejder. De eksisterende regler om opgavespecifikation og udbudsform i licitationsloven mv. forekommer efter udvalgets opfattelse at dække behovene for så vidt angår anlægsopgaverne.

Derimod er det relativt få offentlige institutioner mv., der har mere omfattende erfaringer med gennemførelse af en udbudsproces - herunder med beskrivelse af op-

gaverne - i forbindelse med udlicitering af driftsopgaver, jf. kapitel 8.

For offentlige driftsopgaver forekommer der at være behov for en øget indsats med hensyn til opgavespecifikation og udbudsformer. Her må også inddrages de kommende EF-regler for tjenesteydelseskontrakter. Den hidtidige generelle vejledning om offentligt udbud af driftsopgaver vurderes som utidssvarende, idet den primært tager sigte på relativt simple hjælpefunktioner.

Samtidig må udbudsprocedurerne tilrettelægges efter klare retningslinier, hvor der bl.a. må lægges vægt på, at der afgives tilbud på baggrund af det samme udbudsmateriale og at den udbydende institution behandler alle tilbud, inkl. tilbud om egenproduktion, samtidigt.

Dette er væsentligt for at opnå størst mulig konkurrence og derved sikre, at det offentlige får størst mulig fordel af udlicitering. Såfremt der ikke er klare regler for udbudsproceduren, vil det virke begrænsende på virksomhedernes afgivelse af tilbud, også henset til, at tilbudsgivning indebærer omkostninger for virksomhederne.

Udvalget anbefaler på denne baggrund, at der ved udbud på driftsområdet

- * stilles yderligere krav til opgavebeskrivelsen, samt
- * stilles krav om, at udbudsproceduren tilrettelægges således, at tilbud afgives på baggrund af det samme udbudsmateriale, og at den udbydende offentlige institution behandler alle tilbud, inkl. tilbud vedr. egenproduktion, samtidigt.

Som led i en forstærket vejledningsindsats på driftsområdet anbefaler udvalget endvidere, at der

- * mere operativt anvises, hvorledes man udspecificerer og beskriver mere kerneydelsesprægede opgaver i en udbudskontrakt,
- * angives opgavebeskrivelser og udbudsformer, som fremmer konkurrencemomentet mest muligt i den givne situation,
- * sigtes mod en tilpasning af udbudsformer i relation til EF's kommende tjenesteydelsesdirektiv.

2.5.5. Kalkulationsregler

Ved vurderingen af, hvor ydelser produceres bedst og billigst, er det afgørende, at den offentlige institutions omkostninger ved egenproduktion kan måles i forhold til tilbud fra eksterne leverandører.

Med henblik herpå er der i kapitel 9 udarbejdet retningslinier for det offentliges omkostningskalkulation.

Kalkulationsreglerne skal sikre, at den offentlige institution opgør sine omkostninger ved egenproduktion således, at det bliver muligt at sammenligne disse med tilbud fra eksterne leverandører, hvorved institutionen vil kunne vurdere, hvor opgaven løses billigst på henholdsvis kort og langt sigt. Forhold, som medfører ubillig konkurrence ved udførelsen af opgaver i henholdsvis offentlig og privat regi, må således forsøges elimineret ved kalkulationen.

Endvidere skal kalkulationsreglerne bidrage til, at det offentliges omkostningsopgørelser bliver gennemsigtige, idet det dog ikke må medføre uforholdsmæssigt store administrative byrder. Kravene til gennemsigthed er vigtige med henblik på troværdigheden i det offentliges omkostningsopgørelser samt af hensyn til revisions- og tilsynsmyndighederne.

Endelig skal kalkulationsreglerne have en tæt kobling til de offentlige budgetter, således at en økonomisk fordelagtig udlicitering også medfører en besparelse på de offentlige budgetter.

Det væsentligste problem i forbindelse med omkostningssammenligning er, at offentlige institutioner og private regnskabsmæssigt håndterer investeringer meget forskelligt. Investeringer skal efter de statslige og kommunale bevillingsregler straks afskrives, hvorimod virksomheder omfattet af årsregnskabsloven udgiftsfører investeringer som afskrivninger over en kortere eller længere årrække. For at opnå sammenlignelighed er det derfor i kalkulationsreglerne lagt til grund, at de offentlige institutioners investeringer medtages i form af afskrivninger og forrentning.

De i kapitel 9 udarbejdede retningslinier indebærer, at sammenligning af omkostningerne ved egenproduktion og udlicitering skal ske på baggrund af to omkostningsvurderinger. Dels en såkaldt full-cost analyse, hvor institutionens samtlige omkostninger ved egenproduktion opgøres, og dels en opgørelse af de følgeomkostninger, som institutionen kan have, hvis der udliciteres.

Følgeomkostninger kan dække over en række forskellige udgifter og indtægter. Der kan være tale om udgifter, der ikke falder bort (på kortere sigt) ved udliciteringen, eller nye omkostninger som følger af udliciteringen. Der kan videre være tale om bortfald af indtægter eller eventuelt nye indtægter i form af, at anlæg kan bortsælges eller udlejes til anden side el.lign.

Ved den samlede omkostningsopgørelse lægges følgeomkostningerne sammen med tilbud fra eksterne leverandører med henblik på at vurdere, hvorvidt den udbudte opgave kan løses billigst ved udlicitering eller egenproduktion.

Udvalget anbefaler, at

- * de ovenfor og i kapitel 9 angivne retningslinier for det offentliges omkostningskalkulation lægges til grund i de tilfælde, hvor den offentlige udbyder selv ønsker at deltage i konkurrencen om opgaveløsningen.
- * der i forbindelse hermed udarbejdes et pædagogisk vejledningsmateriale.

2.5.6. Øget gennemsigtighed vedrørende kvalitetsstyring og anvendelse af interne samarbejdskontrakter

En øget gennemsigtighed ikke alene vedrørende de økonomiske forhold, men også vedrørende kvalitet og interne leverancer ved egenproduktion, er væsentlig for at fremme anvendelsen af udlicitering.

Såvel private virksomheder som offentlige institutioner vil kunne bidrage til bedre kvalitetsstyring og dermed styrke grundlaget for sammenligning af kvalitetsforhold ved valg af opgaveløsning.

På det statslige område har enkelte styrelser på nuværende tidspunkt iværksat kvalitetsstyringsprojekter, mens flere andre arbejder med kvalitetsudvikling i en bredere sammenhæng. Ligeledes er der på det kommunale område igangsat initiativer. En øget indsats på dette område i den offentlige sektor må dog tilrettelægges således, at den ikke indebærer administrative meromkostninger.

Større gennemsigtighed vil endvidere kunne skabes gennem en stærkere adskillelse af indkøbs- og producentfunktioner hos de offentlige myndigheder, hvilket også vil lette omkostningssammenligninger.

Der er i de senere år på flere områder gennemført en mere decentral og markedsmæssig bevillingsstyring i den offentlige sektor, særligt inden for de mere forretnings-

prægede områder, der bl.a. har indebåret en øget tendens til resultatstyring på de enkelte produktionsområder.

En egentlig regnskabsmæssig adskillelse af indkøbs- og producentfunktioner generelt i den statslige og kommunale sektor vil være administrativt meget belastende. Hertil kommer, at budget- og regnskabsprincipperne i den offentlige sektor er udformet ud fra en række forskellige hensyn, herunder ikke mindst den politiske bevillingsstyring og prioritering af aktivitetsomfang og resourceindsats på de forskellige opgaveområder.

Der bør imidlertid efter udvalgets opfattelse arbejdes videre med mulighederne for gennem en bedre økonomistyring at skabe bl.a. større gennemsigtighed, ligesom en klarere administrativ adskillelse mellem indkøbs- og producentfunktioner i den offentlige sektor vil kunne sikre en bedre tilrettelæggelse af udliciteringsprocessen.

Som led heri foreligger muligheden af, at der for udbudte driftsopgaver indgås tidsbegrænsede interne samarbejdskontrakter i de tilfælde, hvor opgaven efter gennemført udbud udføres ved egenproduktion.

Såfremt en opgave overdrages til løsning af en ekstern leverandør, vil udbyderen indgå en kontrakt med denne. I denne kontrakt vil blandt andet blive reguleret forhold vedrørende pris, kvalitet, leveringstidspunkt osv.

Det vil imidlertid også være nyttigt at indgå samarbejdskontrakter i de situationer, hvor udbyderen selv løser opgaven, efter den har været udbudt. Herved kan der skabes klare retningslinjer for, hvilke ydelser der skal leveres og til hvilke omkostninger. Administrative hensyn tilsiger, at indgåelse af sådanne samarbejdskontrakter alene bør ske for opgaver af en vis minimumsstørrelse og varighed.

Udvalget anbefaler på denne baggrund, at

- * de igangværende aktiviteter med indførelse af køberkrav til kvalitetsstyring og indførelse af kvalitetsstyringssystemer hos leverandører vurderes med henblik på mulighederne for opstilling af generelle krav til kvalitetsstyring og evt. certificering
- * administrativ adskillelse af købs- og producentfunktioner i de offentlige institutioner søges opnået
- * der for opgaver af en vis størrelse og varighed åbnes mulighed for indgåelse af interne samarbejdskontrakter for de opgaver, der efter udbud varetages som egenproduktion.

2.5.7. Demonstrationsprojekter

Der er i mange statslige og kommunale institutioner kun begrænsede erfaringer med udlicitering af driftsopgaver. Dette kan medføre usikkerhed og skepsis over for at iværksætte udliciteringsinitiativer.

Større kendskab til indvundne erfaringer med udlicitering af driftsopgaver må forventes i betydelig grad at kunne afhjælpe denne usikkerhed og skepsis. Dette gælder såvel forhold vedrørende opgavespecifikation, kvalitetsforhold, samt omkostningsvurderinger, jf. ovenfor.

Udvalget har i lyset heraf overvejet, hvorledes de erfaringer, der er gjort med udlicitering, kan nyttiggøres som inspiration og vejledning for beslutningstagere andre steder. En særlig velegnet måde at udbrede relevante erfaringer - herunder bl.a. erfaringer med samarbejde og uddannelse af personale - forekommer at være etablering af demonstrationsprojekter.

Udvalget skal derfor anbefale.

- * at der etableres demonstrationsprojekter med henblik på at udbrede og drage nytte af eksisterende erfaringer

2.5.8. Initiativer vedr. moms, arbejdsgiverbidrag mv.

Det er af væsentlig betydning for anvendelsen af udlicitering, at offentlig regulering tilrettelægges på en sådan måde, at der ikke sker konkurrenceforvridning mellem offentlige institutioners egenproduktion og tilbud fra eksterne leverandører.

Der er under udvalgets arbejde blevet fremlagt en række forhold, der vil kunne indebære en risiko for forvridning ved opgørelse af, hvorvidt opgaver løses billigst ved egenproduktion eller ved eksterne leverandører.

Udvalget har i denne forbindelse blandt andet set på reglerne om moms, arbejdsmarkedsbidrag og sygedagpenge

Det følger af momsreglerne, at køb af fremmede tjenesteydelser er momsbelagt, hvorimod anvendelse af egen arbejdskraft ikke er momsbelagt. Hvor arbejdskraften anvendes til produktion af ydelser, der ikke produceres med salg for øje, eller som ikke er momsbelagt ved videresalg, vil det derfor alt andet lige være billigere at benytte egen arbejdskraft, end at købe en fremmed tjenesteydelse.

Dette forhold har tidligere været betragtet som en væsentlig barriere for udlicitering. Der er derfor blevet etableret en kommunal udligningsordning og en central momsreserve på det statslige område. Momsreglerne anses herefter almindeligvis ikke at udgøre en barriere for udlicitering af offentlige opgaver.

Tilsvarende ordninger findes ikke vedrørende arbejds-markedsbidrag, der dermed kan virke konkurrenceforvridende i forholdet mellem egenproduktion og udlicitering. Disse bidrags nuværende størrelse gør det dog tvivlsomt, om arbejdsmarkedsbidragene udgør en reel hindring for udlicitering. Hertil kommer, at etableringen af en tilsvarende ordning som for afløftningen af momsen er administrativt ressourcekrævende. Såfremt arbejdsmarkedsbidragene får et større omfang, fx i forbindelse med en tilpasning til skattestrukturen i andre EF-lande, er der dog behov for at se nærmere herpå.

Udvalget anbefaler på denne baggrund, at

- * der i lyset af udviklingen i arbejdsmarkedsbidragene overvejes behovet for at afløfte arbejdsmarkedsbidragene efter samme model som på momsområdet.

Der er endelig blevet set på refusionsreglerne i forbindelse med loven om sygefravær. Offentlige institutioner hæfter for sygedagpenge i hele sygeperioden, så længe ansættelse består, kun begrænset af sygedagpengelovens varighedsbegrænsning, mens private firmaer opnår refusion efter 2 uger.

Det er dog vurderingen, at forskellene i refusionsreglerne har meget begrænset økonomisk betydning og derfor ikke kan anses for at udgøre en egentlig barriere for anvendelse af udlicitering

Udvalget er i øvrigt opmærksom på, at øget anvendelse af udlicitering af kommunale opgaver vil indvirke på byrdefordelingen mellem staten og kommunerne, idet kommunerne under ét vil få øgede momsudgifter, mens staten vil få tilsvarende øgede momsindtægter. Øger den kommunale sektor fx den andel af udgifterne, der afholdes til fremmede entreprenør- og håndværkerydelser, vil det medføre en forøgelse af den kommunale momspulje og en tilsvarende forøgelse af statens momsprovenu.

Det er udvalgets opfattelse, at spørgsmålet om udliciteringsomfanget og afledte virkninger vedrører de generelle økonomiske sammenhænge mellem staten og kommunerne og derfor må tages op i de økonomiske forhandlinger herom.

2.5.9. Arbejdsmarkeds- og uddannelsesmæssige forhold

Beslutning om udlicitering af offentlige drifts- eller anlægsopgaver træffes af de ansvarlige ledelser inden for den almindelige ledelsesret.

Forud for beslutningen skal udlicitering imidlertid drøftes med personalet. Dette følger af samarbejdsreglerne, herunder samarbejdsaftalen vedrørende det statslige område. På enkelte områder er der endvidere indarbejdet i de gældende overenskomster, at en forudgående drøftelse med de af overenskomsten omfattede medarbejdergrupper skal finde sted.

Dette skal ses på baggrund af, at det er vigtigt, at ledelsen holder personalet orienteret og at personalet får mulighed for at blive inddraget, således at der skabes forståelse for en udlicitering af opgaver.

For at sikre det bedst mulige forløb af udliciteringsprocessen, må samarbejdet tage udgangspunkt i, at afskedigelse af personale så vidt muligt undgås og der udnyttes muligheder for omskoling og efteruddannelse af personale.

Udlicitering af opgaver medfører ofte væsentlige ændringer af visse medarbejders arbejdsforhold. Der kan være tale om medarbejdere, der overgår til ansættelse hos den fremtidige leverandør, eller medarbejdere, der tidligere har været beskæftiget med de udliciterede opgaver, og som i forbindelse med udliciteringen overføres til andet arbejde, eller medarbejdere, som skal forestå udliciterin-

gen. Endelig kan der være tale om medarbejdere, der fratræder i forbindelse med udliciteringen.

For samtlige disse personalegrupper bør der i forbindelse med udliciteringen træffes de nødvendige personalepolitiske foranstaltninger i form af vejledning, kvalificering mv. Dette vil inden for det statslige område kunne ske inden for rammeaftalen om omstilling mv. i statens virksomheder og institutioner.

Hvis det berørte personale er tjenestemandsansat, kan der endvidere blive tale om individuelle eller kollektive udlånsordninger; idet der dog for tjenestemænd gælder det særlige, at de ikke kan forpligtes til at overgå eller være udlånt til en ren privat virksomhed eller til en virksomhed, der ikke har en klar offentlig karakter.

Beskyttelsen af det overenskomstansatte personale er noget mindre vidtgående. For dette personale gælder, at hvis udliciteringen er omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven, og personalet overgår til ansættelse i den overdragede virksomhed, skal ansættelse hos leverandøren ske på vilkår, der ikke er ringere end dem, der følger af det pågældende personales hidtidige overenskomster for den resterende del af den indeværende overenskomstperiode.

Det kan tilføjes, at virksomhedsoverdragelsesloven er baseret på et EF-direktiv og der er indbragt en sag ved EF-domstolen om fortolkningen af direktivet i forbindelse med en verserende dansk retssag.

Udvalget skal anbefale.

- * at der gennemføres en forstærket vejledningsindsats over for de offentlige institutioner med henblik på at fremme de nødvendige personalepolitiske foranstaltninger i forbindelse med udlicitering.

2.6. Afslutning

Det er udvalgets opfattelse, at en øget udnyttelse af udliciteringsmulighederne vil kunne bidrage til at øge effektiviteten i den offentlige sektor.

Der er ovenfor angivet en række initiativer der sigter på, at udliciteringsmulighederne mere systematisk indgår i opgavevaretagelsen i den offentlige sektor.

Disse initiativer vil skulle udmøntes i form af nye regler og vejledninger. Der må bl.a. lægges vægt på, at vejledninger udformes pædagogisk, således at de kan blive til nytte for brugere i såvel den offentlige som den private sektor.

Det er udvalgets opfattelse, at der om et par år bør gennemføres en evaluering af erfaringer med de initiativer, der måtte blive taget på baggrund af udvalgets anbefalinger.

KAPITEL 3.

AFGRÆNSNING AF UDLICITERING

3.1. Indledning

Udlicitering anvendes ofte i flere ikke helt identiske betydninger. Dette må ses i lyset af, at udliciteringsbegrebet ses som udtryk for både offentlig udbud under konkurrence og ved inddragelse af eksterne leverandører ved opgavevaretagelsen i den offentlige sektor.

I lovgivningen har udliciteringsbegrebet fx traditionelt relateret sig til forskellige former for udbudsprocedurer. På bygge- og anlægsområdet er det således i licitationslovens §2 fastsat, at der ved licitation på dette område forstås, at et arbejde eller en leverance udbydes, således at flere opfordres til inden for et bestemt tidspunkt og på samme udbudsgrundlag at give skriftligt bindende tilbud.

På driftsområdet er der tilsvarende i Finansministeriets vejledning om udbud af statslige driftsopgaver fra 1984 fokuseret på forskellige former for udbud af offentlige opgaver.

Dette gælder også delvis for EF-reglerne, hvor der fastsættes vilkår for fremgangsmåden ved det offentliges indgåelse af kontrakter på bl.a. forsynings- og bygge- og anlægsområdet.

De seneste års øgede interesse for anvendelse af udlicitering ved offentlige drifts- og anlægsopgaver har imidlertid lagt den mere styringsrelaterede indfaldsvinkel til

grund, hvor udlicitering ses som alternativ opgaveløsning i forhold til offentlig egenproduktion.

Anvendelse af udlicitering ses som ét blandt flere instrumenter til en mere konkurrencepræget og omkostningsbevidst opgavevaretagelse i den offentlige sektor. Dette er også den indfaldsvinkel, som er fremherskende i den internationale diskussion af udlicitering, bl.a. i OECD og EF.

Udlicitering kan i denne sammenhæng defineres som den del af den offentlige opgavevaretagelse, der udbydes i konkurrence og varetages af eksterne leverandører på det offentliges vegne. For at kunne antage, at opgaven udbydes i konkurrence, må der som hovedregel forudsættes, at der som minimum på markedet er to mulige og af hinanden uafhængige eksterne leverandører.

Dette er også den definition af udlicitering, som udvalget har lagt til grund for arbejdet og som nedenfor søges nærmere præciseret. I afsnit 3.2. afgrænses forskellige typer af offentlige opgaver, mens der i afsnit 3.3. belyses alternative former for offentlig opgavevaretagelse. Afsnit 3.4. omhandler udlicitering og privatisering. I afsnit 3.5. redegøres for udbudsformer/-procedurer. En sammenfatning af kapitlet er givet i afsnit 3.6.

3.2. Offentlige opgaver

De opgaver, som offentlige myndigheder og institutioner er pålagt at udføre, har forskellig karakter og baggrund.

Det kan for det første dreje sig om produktion af ydelser, som bruges af samfundet i fællesskab, og hvor den enkelte borgers forbrug ikke kan identificeres. Som helt klare eksempler kan nævnes forsvar og politi.

For det andet kan det dreje sig om varer og tjenester, hvor produktionen er karakteriseret ved, at der forekommer meget betydelige stordriftsfordele, dvs. at de gennemsnitlige omkostninger i produktionen falder betydeligt med stigende produktionsomfang. Det er på sådanne produktionsområder, der ofte betegnes som naturlige monopoler, billigst for samfundet at lade produktionen til markedet varetage af en enkelt producent.

For det tredje spiller kravet om forsyningssikkerhed og -pligt - ofte kombineret med fordelingspolitiske hensyn - en rolle for placeringen af et produktionsområde i offentligt eller halvoffentligt regi. Som eksempler kan nævnes P&T, DSB samt energiforsyning.

Endelig - for det fjerde - kan såkaldte eksternaliteter være årsagen til, at visse aktiviteter varetages i offentligt regi eller reguleres fra offentlig side. Der kan her være tale om såvel positive eksternaliteter (fx uddannelse og forskning) som negative (fx forurening)

Da fastlæggelsen af omfanget af offentlige opgaver er bestemt af samfundsmæssige og udgiftspolitiske prioriteringer, vil de som udgangspunkt ikke alle kunne løses på markedsmæssige vilkår eller ved hjælp af markedsorienterede instrumenter.

Varetagelsen af disse opgaver kan betragtes som det offentliges kerneopgaver, der kan kategoriseres som henholdsvis service-, forsynings- og forvaltningsopgaver.

Serviceopgaver betegner alle typer af ydelser vedrørende sygdomsbehandling, omsorg, forskning, uddannelse, teknologisk service mv. Forsyning relaterer sig til opgaver såsom vandforsyning, el- og varmforsyning, brandvæsen samt bortskaffelsesopgaver som spildevandsbehandling, affaldsbehandling mv.

Med forvaltningsopgaver menes egentlig myndighedsudøvelse i sædvanlig forvaltningsretlig forstand, hvor forvaltningen virker gennem udstedelse af retsakter, der indeholder myndighedens ensidige bestemmelse om, hvad der er eller skal være gældende ret i det foreliggende tilfælde, eller hvor sådanne retsakter håndhæves gennem tvang. Der er typisk tale om tilsyns- og kontrolopgaver, tilladelser, godkendelser samt administration af økonomiske styringsmidler mv.

I forbindelse hermed vil der typisk skulle varetages en række driftsopgaver som fx rengøring, edb-ydelser, vagttjenester, kommunikation mv., der for den offentlige institution typisk har karakter af hjelpefunktioner

Endvidere vil der skulle varetages en række opgaver i forbindelse med anlægsinvesteringer, der indgår som led i den offentlige opgavevaretagelse. Disse anlægsopgaver drejer sig bl.a. om rådgivnings- og projekteringsydelser, entreprenørydelser og andre bygge- og anlægsopgaver.

Hertil kommer, at der i tilknytning til opgaveudførelsen vil blive tale om indkøb af materialer, inventar mv., samt fx telefontjenester. Det gælder både ved udførelse af kerneopgaver, hjælpefunktioner samt opgaver i relation til anlægsinvesteringer.

I hvilken udstrækning, der for det offentlige medgår hjælpefunktioner og anlægsopgaver ved opgavevaretagelsen, beror bl.a. på, i hvilken udstrækning eksterne leverandører inddrages i løsningen af kerneopgaverne.

3.3. Former for opgavevaretagelse i den offentlige sektor

Varetagelse af offentlige opgaver eller opgaver, som det offentlige har en væsentlig interesse i, kan principielt ske på flere måder.

Den enkelte institution kan løse de pålagte opgaver ved egenproduktion og således selv forestå produktionen (med dertil hørende hjælpefunktioner). Institutionen varetager i så fald ikke alene finansiering og opgavestyring, men også udførelsen af det produktionsmæssige, herunder udgifter til aflønning af produktionsfaktorer og indkøb af materialer og udstyr.

Der kan ved indkøb både være tale om køb fra hylde/-katalog, køb efter forhandling eller efter udbud i konkurrence af udstyr og inventar. Der er typisk tale om produktionsområder, som falder uden for det offentliges opgaveområder.

Hovedreglen på det statslige område er, at de pålagte opgaver skal udføres inden for rammerne af det almindelige og i Grundloven forudsatte princip om styring ved bruttobevillinger. Det betyder, at en statslig institution ikke umiddelbart kan anvende merindtægter til afholdelse af merudgifter. Baggrunden herfor er hensynet til, at en politisk prioritering kan bestemme omfanget af statslige aktiviteter og ressourceanvendelse.

De statslige bevillingsregler giver dog også mulighed for, at egenproduktionen kan ske på mere markedsmæssige vilkår som nettostyret aktivitet, dvs. efter reglerne for statsvirksomhed, nettostyret eller indtægtsdækket virksomhed. Disse regler giver en større dispositionsfrihed, således at merindtægter i et vist omfang kan anvendes til afholdelse af merudgifter. Derved kan egenproduktionen i højere grad tilpasses ændringer i efterspørgslen.

På det kommunale område kan egenproduktionen ske som brutto- eller nettostyret virksomhed eller (fælles) kommunal forsyningsvirksomhed, jf. figur 3.1.

Figur 3.1. Former for udførelse af offentlige opgaver

Opgaver	Udførelse
Offentlige drifts- og anlægsopgaver	Egenproduktion
Kerneopgaver - service - forsyningsvirksomhed - forvaltningsopgaver Hjælpefunktioner	- bruttostyret virksomhed - nettostyret virksomhed - statsvirksomhed - kommunal virksomhed Som led i egenproduktionen vil der være tale om indkøb af varer og udstyr mv. samt produktionsfaktorer
Anlægsopgaver	Eksterne leverandører - udbud i konkurrence af driftsopgaver (udlicitering) - udbud i konkurrence af anlægsopgaver (udlicitering) - koncessioneret virksomhed, statsejede selskaber

Alternativt kan drifts- eller anlægsopgaver eller dele heraf (hjælpefunktioner) søges udført af eksterne leverandører, dvs. af en anden producent end institutionen.

Dette kan ske ved udlicitering, dvs. hvor den offentlige institution efter forudgående konkurrence indgår produktionsentreprise med en eller flere producenter (leverandører) om udførelse af kerneopgaver, hjælpefunktioner

eller anlægsopgaver for institutionen. Produktionsentreprisen kan have form af fx en serviceaftale eller en projektkontrakt.

Den offentlige institution svarer ved udliciterede opgaver for de økonomiske rammer og den overordnede styring. Den offentlige myndighed bestemmer således, hvilke opgaver, der skal løses, og til hvilke omkostninger, mens selve opgaveudførelsen er udlagt til en anden end institutionen selv. Dette kan være private leverandører, men også de særlige tilfælde, hvor en statslig institution efter reglerne om statsvirksomheder, nettostyret eller indtægtsdækket virksomhed kan forestå leverancer til andre offentlige institutioner.

Produktionen kan også være udskilt i et statsligt aktieselskab, jf. fx DONG A/S. Statslige aktieselskaber er ikke omfattet af det statslige bevillingssystem, men deres virksomhed er typisk underlagt særlig lovgivning (og evt. deraf følgende koncessionsvilkår), hvorefter de kan have pligt til at varetage nærmere fastsatte offentlige hensyn. Desuden udpeger staten et antal medlemmer af bestyrelsen, som repræsenterer sagkundskaben fra enten den offentlige eller private sektor. Statens løbende indseende med aktiviteter i et selskab, som er 100 pct. ejet af staten eller hvor staten er hovedaktionær, afhænger af en række forskellige forhold, såsom de almindelige selskabsretlige regler, selskabets lovgrundlag, indholdet af en eventuel koncession, eksistensen og indholdet af en eventuel instruktionsbeføjelse over for de af staten udpegede bestyrelsesmedlemmer, selskabets vedtægter osv.

Kerneydelsesprægede opgaver overfor borgere og virksomheder kan også udføres ved, at opgaven varetages af en koncessioneret virksomhed, hvis ejerskab kan være offentligt eller privat. I dette tilfælde vil der i koncessionsvilkårene være fastsat nærmere krav til opgavevaretagelsen, ligesom der løbende kan ske en vis regulering.

En koncessioneret virksomhed kan principielt betragtes som en produktionsentreprise med en meget lang løbetid. Typisk vil der imidlertid ved koncessioneret virksomhed være tale om begrænsninger i konkurrencen, bl.a. som følge af, at effektiv drift af produktionsområdet forudsætter stordrift ("naturlige monopoler"), hvilket indebærer, at leverancer fra den koncessionerede virksomhed ikke er genstand for konkurrence, men typisk er lovreguleret. Der henvises i øvrigt til den nærmere beskrivelse af koncessionerede virksomheder mv., som er givet i afsnit 4.6. i kapitel 4.

Ved offentlige institutioners køb af ydelser fra koncessionerede virksomheder er der ikke tale om et valg fra den offentlige institutions side mellem produktion i eget regi og anvendelse af eksterne leverandører under konkurrence, men højst tale om et valg af forskellige leverancetyper, (fx valg mellem energiformer).

Koncessionerede virksomheders deltagelse i form af hjælpefunktioner til andre offentlige institutioners opgaveløsning kan således ikke betragtes som udlicitering, dels fordi den leverende virksomhed er i en monopol-lignende situation og dels fordi de offentlige institutioner ikke har adgang til at udføre opgaven i eget regi.

Dette kan også gælde for andre former for ekstern produktion, fx offentligt indkøb, der typisk dækker varekøb, der ikke vil kunne varetages i offentligt regi. Skillelinjen mellem offentligt indkøb og udlicitering kan dog i nogle tilfælde være vanskelig at drage. Fx på anlægsområdet, hvor udbud i konkurrence af en maskine kategoriseres som et indkøb, mens udbud i konkurrence af etablering af et anlæg kategoriseres som udlicitering.

Vanskelighederne med denne skillelinje genfindes dog tilsvarende mellem EF's indkøbsdirektiver og EF's udbuds- og servicekontraktdirektiver. Der er bl.a. ud fra hensynet til konsistens med EF-direktiver ikke forsøgt

anvendt en ny grænsedragning på dette område, men i det følgende anvendt udliciteringsbegrebet **relativt bredt**, dækkende alle de situationer, hvor offentlig opgavevaretagelse udbydes i konkurrence og varetages af eksterne leverandører.

3.4. Udlicitering og privatisering

Udlicitering er ofte blevet set som en form for privatisering, fx under betegnelsen udbudsprivatisering.

Baggrunden herfor er, at udlicitering til private leverandører indebærer, at produktion og arbejdspladser i **den** offentlige sektor flyttes til den private sektor. Dette fremgår af figur 3.2., der illustrerer en række forskelle mellem egenproduktion, udlicitering og koncessioneret virksomhed.

Figur 3.2. Former for varetagelse af offentlige opgaver

Produktionsmetode	Beskrivelse	Beslutningsansvar	Finansieringsansvar	Produktionsvaretagelse	Personale
Egenproduktion	Opgaven varetages på alle områder af det offentlige	Offentlig	Offentlig	Offentlig	Offentlig
Indkøb	Indkøb af opgaver som ikke hensigtsmæssigt kan løses ved egenproduktion eller udlicitering	Offentlig	Offentlig	Privat	Privat
Udlicitering	Efter en udbudsprocedure udføres opgaven af eksterne (private/offentlige) leverandører	Offentlig	Offentlig	Hovedsagelig privat	Hovedsagelig privat
Offentlig koncession (inkl. statslige aktieselskaber)	En offentlig virksomhed tildeles ret til at udføre en af myndigheden kontrolleret opgave mod betaling	Offentlig/-privat	Offentlig/-privat	Offentlig/-privat	Offentlig/-privat
Privat koncession	En privat virksomhed tildeles ret til at udføre en af myndigheden kontrolleret opgave mod betaling	Privat/offentlig	Privat	Privat	Privat

Det bør imidlertid bemærkes, at ved privatisering i snæver forstand er der tale om, at det ud fra en samfundsmæssig prioritering ikke længere anses for nødvendigt eller ønskeligt at løse den eller de pågældende opgaver i offentligt regi, og at de derfor fremover bedre vil kunne udføres i den private sektor under normale markedsvil-

kår, jf. eksempelvis privatiseringen i 1990 af Statsanstalten for Livsforsikring. I dette tilfælde overføres både beslutningsansvar og finansiering til den private sektor, hvorfor det herefter udelukkende vil være markedsforholdene, som vil afgøre, om aktiviteten fortsættes.

Udlicitering adskiller sig imidlertid på væsentlige punkter herfra, idet udliciterede opgaver fortsat udføres på det offentlige ansvar og vegne. Aktiviteten er derfor stadig underlagt offentligt beslutningsansvar og kravet om lovmæssig forvaltning og dermed den samfundsmæssige og udgiftspolitiske prioritering i den offentlige sektor. Det er som regel også det offentlige, der forestår finansieringen (skattefinansiering). Ved udlicitering er der således først og fremmest tale om, at ekstern ekspertise og kunnen inddrages ved løsningen af den offentlige institutions opgaver.

Det kan tilføjes, at der herudover eksisterer en række mellemformer, fx omdannelsen af statsvirksomheder til aktieselskaber med delvis privat deltagelse og hvor der i et vist omfang kan være fastsat koncessionslignende vilkår.

En følge af en privatisering eller omdannelse til aktieselskab af en statsinstitution, der indtil da har haft til opgave at udføre nogle opgaver for andre statsinstitutioner, kan være, at statsinstitutionerne herefter skal udlicitere disse opgaver, således at også andre eksterne leverandører end den privatiserede/omdannede virksomhed kan få mulighed for at løse opgaven. Et eksempel herpå er pligten til at udbyde betalingsformidling for staten, som vil blive indført i forlængelse af omdannelsen af Postgiro til Girobank A/S.

3.5. Udbudsformer ved udlicitering

Når en offentlig myndighed vil udlicitere en opgave, indebærer det at opgaven udbydes. Der kan anvendes forskellige udbudsformer, idet der dog ved udlicitering forudsættes indhentet tilbud fra flere producenter (leverandører) :

- * Direkte forespørgsel, hvor den offentlige institution anmoder om tilbud fra et passende antal virksomheder, som må forventes at være konkurrencedygtige.

Ved fastlæggelsen af det passende antal indgår bl.a. en vurdering af opgavens art og størrelse, idet denne procedure typisk vedrører opgaver, hvortil der stilles krav om særlig teknisk viden mv.

- * Begrænset udbud, hvor den offentlige institution ved annoncering i dagspressen mv. indhenter tilkendegivelser fra mulige leverandører om, at de er interesseret i at afgive tilbud. Institutionen kan dog blandt de interesserede mulige leverandører selv vælge, hvem der skal forespørges. Denne form er foreskrevet som en mulig form i licitationsloven.
- * Offentligt udbud, hvor der gennem annoncering mv. indkaldes tilbud fra alle, der ønsker at afgive tilbud. Denne form er beskrevet som den anden mulige udbudsform.

Hvorvidt der vælges den ene eller anden udbudsform/procedure beror dels på, om der i lovgivningen mv. er lagt begrænsninger på den offentlige institutions valgmuligheder med hensyn til udbudsform og dels en konkret vurdering af den udbudte opgaves karakter.

I nogle tilfælde vil det kunne lægges til grund, at der ud fra hensynet til sikring af kvaliteten af den offentlige

opgaveløsning bør foretages en prækvalifikation af mulige leverandører. I andre tilfælde kan den udbudte opgave have en høj grad af standardkarakter, hvorfor offentligt udbud vil være at foretrække.

Valget af udbudsform må således vurderes bl.a. i lyset af opgavens beskaffenhed og hensynet til konkurrence.

3.6. Sammenfatning

Sammenfattende er der ved afgrænsning af udlicitering lagt vægt på, at udlicitering må ses som en alternativ opgaveløsning i forhold til offentlig egenproduktion.

Udlicitering er i denne sammenhæng defineret som den del af den offentlige opgavevaretagelse, der udbydes i konkurrence og varetages af eksterne leverandører på det offentliges vegne.

For at kunne antage, at opgaven udbydes i konkurrence, må der som hovedregel forudsættes, at der som minimum på markedet er to mulige og af hinanden uafhængige eksterne leverandører.

Udvalget har derfor valgt under begrebet udlicitering at se bort fra de situationer, hvor en ekstern leverandør har monopol på at levere den pågældende serviceydelse - det kan for eksempel være visse af telefonselskabernes tele-ydelser eller kammeradvokaturens varetagelse af rets-sager for statsinstitutioner.

Det er endvidere en forudsætning for udlicitering, at den offentlige udbyder tilkendegiver sin interesse for at erhverve den pågældende ydelse, og at mulige leverandører får mulighed for at afgive sammenlignelige tilbud. Der skal således ske udbud af opgaven.

Det offentlige valg af udbudsform afhænger i særlig grad af tre faktorer:

- * Om der er regler på området, der stiller særlige krav til udbudsformen
- * Hvilken udbudsform, der tiltrækker de bedste tilbud
- * Hvor store omkostninger, det kan betale sig at anvende på udbudsprocessen

Som udgangspunkt kan udbud ske på tre måder:

- * Direkte forespørgsel
- * Begrænset udbud (rettet mod en kreds af mulige leverandører evt. efter prækvalifikation)
- * Offentligt udbud

At også situationen, hvor der er tale om direkte forespørgsel, må anses for en konkurrencesituation, skyldes, at det også i denne situation må forventes, at udbyderen på baggrund af et modtaget tilbud overvejer dettes konkurrencedygtighed på baggrund af sit almindelige kendskab til markedet.

KAPITEL 4.

GÆLDENDE REGLER OM UDLICITERING

4.1. Indledning

De gældende regler om udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver er af meget forskellig karakter. Der er tale om både lovregler - typisk med baggrund i EF-direktiver - og om cirkulærer og vejledninger, ligesom det er forskelligt, hvilke offentlige myndigheder, der er omfattet af reglerne.

Reglerne vedrører hovedsaglig alene udbudsprocedurerne ved udlicitering, hvor det gennemgående træk er, at de pålægger udbyderen at antage det laveste eller - i visse tilfælde - det økonomisk mest fordelagtige bud. Derimod er der kun enkelte regler, der drejer sig om, hvorvidt og i hvilket omfang offentlige opgaver skal udliciteres eller løses ved egenproduktion.

Baggrunden for de danske regler er typisk ønsket om at sikre, at det offentlige indkøber billigst muligt. Hertil føjer EF-reglerne yderligere det formål, at det enkelte lands myndigheder ikke må kunne favorisere indenlands leverandører. EF-reglernes sigte er endvidere mere bredt at bidrage til etablering af det indre marked i EF.

Tabel 4.1. giver en oversigt over de gældende regler.

I afsnit 4.2. redegøres for generelle regler ved udbud af offentlige drifts- og anlægsopgaver, herunder såvel almindelige forvaltningsretlige regler og grundsætninger, som EF-regler og regler med baggrund heri, som licita-

tionsloven. I afsnit 4.3. oplyses om særlige statslige regler mv., mens regler vedrørende udbud af kommunale opgaver er nævnt i afsnit 4.4. Reglerne for de koncessionerede virksomheder mv. er refereret i afsnit 4.5. Afsnit 4.6. giver en sammenfatning af kapitlet.

Tabel 4.1. Oversigt over gældende regler om udlicitering af offentlige opgaver

Myndigheder	Regeltype	Regelindhold
Alle offentlige myndigheder og institutioner	Generelle forvaltningsregler	Ingen generel pligt til at udlicitere, men ofte tilladt, bortset fra egentlig myndighedsudøvelse Almindeligvis adgang til at byde på egne opgaver i udbud, mens adgang til at byde på andres opgaver kræver hjemmel
	EF-direktiver	<u>Drift m.v.:</u> Direktivforslag om EF-udbud v. udbud over ca. 1,6 mill.kr. (Dog ca. 1,04 mill.kr. for statslige myndigheder) <u>Bygge og anlæg:</u> EF-udbud v. udbud over ca. 40 mill.kr.
	Lov	<u>Bygge og anlæg:</u> Licitation v. over 2 bud
	Alm. regler	Ingen pligt til at udlicitere eller til at undersøge om dette ville være bedst og billigst
Staten	Cirkulære	<u>Drift m.v.:</u> Merudbud, Kantineforpagtning <u>Bygge og anlæg:</u> Udbudsprocedure
	Vejledning	<u>Drift m.v.:</u> Udbudsprocedure <u>Bygge og anlæg:</u> Udbudsprocedure
	Alm. kommunal-retsregler	Egenproduktion kan foretrækkes, selvom udlicitering ville være billigere Hvis ydelser købes, skal det ske efter økonomisk forsvarlige principper
Amtskommuner og kommuner		Uden for de generelle forvaltningsreglers område er der ingen pligt til at indhente flere bud Hvis flere bud indhentes, skal det billigste antages
	Lov	Beskæftigelsesprojekter udføres så vidt muligt til private <u>Drift m.v.:</u> Pligt til at have egne sundhedsplejersker HT har udbudspligt
	Vejledning	<u>Drift m.v.:</u> Udbudsprocedure
Koncessionerede og offentlige virksomheder	Generelle regler, herunder love	Virksomhederne er typisk omfattet af særlovgivning og virker som regel inden for disse rammer på et privatretligt, forretningsmæssigt grundlag. De vil som regel have en adgang til at udlicitere og byde på opgaver, der falder inden for virksomhedens lovgrundlag og forretningsområde. <u>Bygge og anlæg:</u> Licitation ved over 2 bud
	EF-direktiver vedr. forsyningsvirksomheder	<u>Drift m.v.:</u> Forslag forventes fremsat snart <u>Bygge og anlæg:</u> EF-udbud v. udbud over ca. 40 mill.kr.

Note: EF-reglerne vedrørende driftsopgaver (tjenesteydelser) samt de særlige regler for forsyningsvirksomhederne er endnu ikke endeligt vedtaget/indarbejdet i dansk ret.

4.2. Generelle regler ved udbud af offentlige drifts- og anlægsopgaver

4.2.1. Almindelige forvaltningsretlige regler og grundsætninger

Efter generelle forvaltningsretlige grundsætninger vil en offeritlig myndighed almindeligvis kun være forpligtet til at udlicitere en opgave, når der er et særligt krav herom. Det kan i den forbindelse nævnes, at sådanne krav findes i lovgivningen om henholdsvis Hovedstadens Trafiksel-skab og TV2.

Udenfor området af egentlig myndighedsudøvelse over for borgere og virksomheder, jf. afsnit 3.2., vil det derimod ofte være tilladt for offentlige myndigheder at søge opgaver løst gennem udbud, med mindre der er fastsat særlige regler om, at opgaven skal udføres ved eget personale i offentligt regi.

En statslig, kommunal eller anden offentlig myndighed må almindeligvis have adgang til som tilbudsgiver selv at byde på en opgave, som den selv har udbudt i licitation.

Offentlige myndigheders adgang til at byde på en opgave, som af en privat eller en anden offentlig myndighed er udbudt, vil dog efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger være betinget af, at myndigheden har hjemmel hertil. Det vil typisk forudsætte, at myndigheden har lov til på forretningsmæssige vilkår at tilbyde at udføre opgaver for andre inden for myndighedens hjemlede arbejdsområde. Dette vil der for eksempel i et vist omfang være mulighed for efter de statslige bevil-lingsregler for statsvirksomheder, nettostyrede virksomheder og indtægtsdækket virksomhed.

4.2.2. EF-regler og regler med baggrund heri

Næsten alle de øvrige generelle regler, der gælder for udlicitering af offentlige opgaver, udspringer af EF-direktiver.

På nedenstående områder er der allerede vedtaget direktiver eller forventes vedtaget direktiver i den kommende tid.

- * Offentlige indkøb af driftsopgaver mv. (tjenesteydelser)
- * Offentlige bygge- og anlægsarbejder
- * Forsyningsvirksomhedernes indkøb af varer og tjenesteydelser samt bygge- og anlægsarbejder
- * Kontrol med overholdelsen af de øvrige direktiver.

Der er derudover gennemført EF-regler vedrørende offentlige vareindkøb, hvilket dog falder uden for udliciteringsbegrebet, jf. kapitel 3 ovenfor.

Direktoratet for Statens Indkøb har i juni 1991 udsendt vejledningen "De internationale regler om offentlige indkøb og deres anvendelse i praksis", der vedrører de på nuværende tidspunkt vedtagne direktiver.

EF-direktiverne gælder som udgangspunkt for offentlige tjenesteydelser, bygge- og anlægsopgaver mv. Afgrænsningen af, hvilke ordregivere, der anses for offentlige, er imidlertid ikke ganske skarp. I følge direktiverne (og direktivforslagene) omfatter disse statslige, amtskommunale og kommunale myndigheder, andre offentlige organer og offentligretlige juridiske personer og sammenslutninger af én eller flere af disse myndigheder eller offentligretlige juridiske personer, samt inden for bygge- og anlæg, koncessionshavere.

Denne afgrænsning kan særlig give anledning til tvivl, når der er tale om et offentligt organ eller et statsligt aktieselskab. Et sådant organ/juridisk person er omfattet af direktiverne, hvis dets opgave er at imødekomme almenhedens behov, dog ikke på det erhvervs- eller forretningsmæssige område. Ved afgørelse af, om et organ/en juridisk person er omfattet af direktiverne, kan der endvidere lægges vægt på, om det offentlige er ene-ejer, og i hvilket omfang finansieringsgrundlaget er offentlig kapital.

Direktiverne regulerer som anført, hvilke udbydere, der har pligt til at foretage EF-udbud. Direktiverne tager derimod ikke stilling til, hvem der har ret til at afgive tilbud. Der er således ikke i direktiverne indeholdt noget krav om, at de enkelte stater skal delegere kompetence til at optræde som tilbudsgivere til de lokale myndigheder. Spørgsmålet om, hvilke danske myndigheder, der skal have adgang til at byde på hvilke opgaver, er således alene et nationalt dansk anliggende.

4.2.2.1. EF-direktivforslag vedrørende udbud af driftsopgaver (Tjenesteydelseskontrakter)

Der arbejdes i EF på vedtagelsen af et direktivforslag om indgåelse af offentlige tjenesteydelseskontrakter. Et ændret forslag herom er fremsat af Kommissionen i august 1991 (EFT nr. C af 25.9. 1991, s. 4).

Reglerne forventes at komme til at omfatte statslige, amtskommunale og kommunale myndigheder samt andre offentlige organer og sammenslutninger af en eller flere af disse.

Forslaget har til hensigt at regulere de ordregivende myndigheders udbud af tjenesteydelseskontrakter, koncessionskontrakter om offentlige tjenesteydelser og projektkonkurrencer.

Afgrænsningen mellem tjenesteydelseskontrakter og indkøb er ikke ganske skarp. Således kan indkøbsaftaler også omfatte monterings- og installationsarbejder i forbindelse med de indkøbte varer.

Ved blandede anskaffelser gælder, at hvis varedelens værdi er lig med eller større end tjenesteydelsens, betragtes den samlede anskaffelse som et varekøb. Såfremt hele anskaffelsens værdi (dvs. varekøbet + tjenesteydelsen) overstiger tærskelværdien i indkøbsdirektivet, skal der derfor ske udbud efter dette direktiv.

Hvis værdien af varedelen er mindre end værdien af tjenesteydelsen, betragtes anskaffelsen som en tjenesteydelse. Indtil forslaget til tjenesteydelsesdirektivet er vedtaget af EF-Rådet og derpå gennemført i dansk ret, skal der derfor i denne situation alene ske udbud, hvis varedelens værdi isoleret set overstiger tærskelværdien i indkøbsdirektivet.

Ordregivende myndigheders indkøb af tjenesteydelser er omfattet i det omfang, erhvervelsen sker på baggrund af en skriftlig, gensidigt bebyrdende kontrakt. Egenproduktion af tjenesteydelser (hvor myndighedernes egne medarbejdere eller en division inden for organisationen udfører tjenesteydelsen) er ikke omfattet af direktivforslaget.

Omfattet af direktivforslaget er kontrakter om ydelser til en værdi af mindst 200.000 ECU (ca. 1,6 mill.kr.), dog 130.000 ECU (ca. 1,04 mill.kr.) for statslige udbydere.

Efter forslaget kan kontrakter tildeles efter to sæt kriterier, enten det økonomisk mest fordelagtige eller den laveste pris. Som eksempel på en situation, hvor det laveste bud ikke er det økonomisk mest fordelagtige bud, kan tænkes en situation, hvor det laveste bud forudsætter særlige investeringer fra udbyderens side, eller hvor ud-

byderens omkostninger til den løbende kontrol mv. er højere ved det laveste bud end ved et højere bud.

4.2.2.2. EF-direktiv om bygge- og anlægskontrakter

For offentlige bygge- og anlægsarbejder gælder endvidere Rådets direktiv nr. 71/305/EØF af 27. juli 1971 om samordning af fremgangsmåderne med hensyn til indgåelse af aftale om offentlige bygge- og anlægsarbejder, som ændret ved Rådets direktiv nr. 89/440/EØF af 18. juli 1989. Disse direktiver er gennemført ved lov nr. 366 af 8. juni 1990 og den i medfør heraf udstedte bekendtgørelse nr. 595 af 14. august 1990, som ændret ved bekendtgørelse nr. 498 af 25. juni 1991.

Direktivet indeholder bestemmelser om de regler, som skal følges, når offentlige myndigheder skal indgå bygge- og anlægskontrakter på mere end 5 mill.ECU svarende til godt 40 mill.kr.

Bygge- og Boligstyrelsen har udsendt en vejledning om direktivet om udbud af offentlige bygge- og anlægsarbejder.

4.2.2.3. Særlige EF-direktiver vedrørende forsyningsvirksomheder

Den 17. september 1990 vedtog Rådet direktiv 90/531/EØF om fremgangsmåderne ved tilbudsgivning inden for vand- og energiforsyning samt transport og telekommunikation (forsyningsvirksomhed).

Dette direktiv omfatter ikke alene ordregivende, offentlige myndigheder, men også private virksomheder, som i henhold til en koncession eller anden eneret, er omfattet af direktivet.

Direktivet fastlægger bestemmelser for de ordregivende myndigheders fremgangsmåder i forbindelse med indgåelse af indkøbsaftaler og bygge- og anlægskontrakter.

Tærskelværdierne er, som i bygge- og anlægsdirektivet, fastsat til 5 mill.ECU svarende til godt 40 mill.kr. for bygge- og anlægsarbejder og 400.000 ECU svarende til omkring 3,2 mill.kr. for vareindkøb, dog er tærskelværdien for vareindkøb inden for telekommunikationsområdet fastsat til 600.000 ECU svarende til omkring 4,8 mill.kr. Direktivet er endnu ikke gennemført i dansk ret, men dette forventes at ske i løbet af 1991.

Inden for den nærmeste fremtid forventes Kommissionen at fremkomme med et direktivforslag om tjenesteydelseskontrakter for forsyningsvirksomhed.

4.2.2.4. Klageprocedurer

Rådets direktiv 89/665/EØF af 21. december 1989 om samordning af love og administrative bestemmelser vedrørende anvendelse af klageprocedurer i forbindelse med offentlige indkøb samt bygge- og anlægskontrakter, i daglig tale kaldet kontroldirektivet, skal medvirke til at sikre overholdelsen af de ovennævnte direktiver.

Lov nr. 344 af 6. juni 1991 om Klagenævnet for Udbud gennemfører kontroldirektivet i dansk ret. Med loven etableres en klageinstans, der kan behandle klager over ordregivere, der påstås ikke at have overholdt gældende udbudsregler eller har handlet i strid hermed. Klagenævnet, der opbygges som et uafhængigt judicielt organ, etableres med virkning fra 1.januar 1992.

Der arbejdes endvidere i EF på et kontroldirektiv for overholdelsen af bestemmelserne i direktivet for forsyningsvirksomheder.

4.2.3. Licitationsloven

Med henblik på at sikre konkurrencen på bygge- og anlægsområdet har der i Danmark siden 1. januar 1967 været en licitationslov (lov nr. 216 af 8. juni 1966, som ændret ved lov nr. 818 af 19. december 1989).

I henhold til licitationsloven må der inden for en bestemt periode alene indhentes to underhåndsbud på det samme arbejde. Såfremt der ønskes flere bud skal dette ske efter en licitation, der enten kan gennemføres som offentlig eller bunden (dvs. hvor bud alene indhentes fra et begrænset antal bydere). Ved bunden licitation er udbyderen som udgangspunkt forpligtet til at vælge det billigste bud.

Licitationsloven er ikke til hinder for, at en (offentlig) bygherre gennemfører arbejdet ved eget personale (egenproduktion).

4.3. Statslige regler mv.

Inden for det statslige område findes en række særlige regler om udbud af drifts- og anlægsopgaver. Det gælder dels bestemmelser i tilknytning til de statslige bevillinger, dels cirkulæret om udbud af bygge- og anlægsopgaver og endelig en række vejledninger, herunder vejledning om udbud af statslige driftsopgaver.

Med hensyn til statslige myndigheders adgang til at løse opgaver, der er udbudt af andre, er betingelserne efter de statslige bevillingsregler for at løse opgaver som statsvirksomhed eller nettostyret virksomhed eller gennem indtægtsdækket virksomhed relevante.

4.3.1. Bevillingsmæssige regler

Statens bevillingsregler indeholder ingen almindelige bestemmelser om udbud af opgaver. Derimod er der på mere specielle områder fastsat særlige regler.

Som eksempler kan nævnes, at det i medfør af Finansministeriets cirkulære af 1. marts 1991 gælder, at driften af statslige kantiner med mellemrum skal udbydes med henblik på bortforpagtning til en selvstændig entreprenør eller en forening oprettet af personalet, og at det vedrørende statslige institutioners anvendelse af advokatbi-stand er fastlagt, at man kun i visse særlige tilfælde kan undlade at benytte kammeradvokaten.

Som en konsekvens af omdannelsen af Postgiro til Giro-bank vil der blive indført pligt for statslige myndigheder til at udbyde opgaver vedrørende betalingsformidling for disse.

Derudover har Finansministeriet i forlængelse af finanslovene for 1989-91 udsendt cirkulærer, der har pålagt ministerierne at foretage merudbud af opgaver for yderligere 500 mill.kr. i hvert af årene.

Når en statslig myndighed selv ønsker at afgive tilbud på en opgave, der er udbudt i licitation af private eller offentlige, kræver det hjemmel til på forretningsmæssige vilkår at tilbyde andre at udføre opgaver indenfor myndighedens hjemlede arbejdsområde. Dette vil kunne opfyldes, hvis myndigheden bevillingsmæssigt bliver en statsvirksomhed eller en nettostyret virksomhed, eller hvis myndigheden får adgang til at udføre indtægtsdækket virksomhed.

Mulighed for at drive indtægtsdækket virksomhed forudsætter efter bevillingsreglerne, at modtageren af varen eller ydelsen ikke må have pligt til at aftage denne,

ligesom de indtægtsdækkede aktivitetsområder skal være naturlige udløbere af den ordinære virksomhed. Yderligere skal et tilbud udfærdiges således, at prisen på den enkelte vare eller tjenesteydelse ikke medfører konkurrenceforvridning over for private eller offentlige konkurrenter, og således at de langsigtede gennemsnitsomkostninger dækkes.

Efter bevillingsreglerne skal også statsvirksomheder og nettostyrede virksomheder opfylde nogle forretningsmæssige krav, især krav om begrænset udsving på nettotallet, som fastsættes nærmere i bevillingslovene for den enkelte virksomhed.

4.3.2. Udbudscirkulæret

Bygge- og Boligstyrelsens cirkulære af 14.april 1989 om udbud af bygge- og anlægsarbejder gælder for statslige og statsstøttede arbejder.

Efter cirkulæret skal der i de fleste tilfælde være direkte konkurrence om bygge- og anlægsarbejder.

Konkurrencen sikres ved, at det i cirkulæret fastslås, at arbejderne normalt skal udbydes blandt flere bydende. Underhåndsbud kan kun indhentes i særlige tilfælde. For at skabe friest mulige forhold ved tilbudsgivningen er der nærmere bestemmelser om sammensætningen af kredsen af bydere.

Derudover er der i cirkulæret bestemmelser om antagelse af tilbud. Det skal herved sikres, at det laveste bud antages.

Ved udbud i totalentreprise er der dog tillige mulighed for at antage det mest fordelagtige bud.

I tilknytning til cirkulæret er udarbejdet vejledningen "Udbud 1983" med et supplement fra 1989 i forbindelse med, at cirkulæret blev ændret.

4.3.3. Vejledninger

Finansministeriet har udsendt følgende vejledninger om udbud af statslige opgaver:

1. Vejledning om udbud af statslige driftsopgaver, Administrationsdepartementet 1984.
2. Statens standardkontrakt for EDB-totalleverancer, Administrationsdepartementet 1987.
3. Vejledning til statsinstitutioner om konsulentanvendelse, Administrations- og Personaledepartementet 1989.
4. Statens vejledning vedrørende aftaler om rengøringsarbejder, Direktoratet for Statens Indkøb 1989.
5. Vejledning for statens hustrykkerier, Direktoratet for Statens Indkøb 1986.

4.3.3.1. Vejledning om udbud af statslige driftsopgaver

Vejledningen tager specielt sigte på serviceprægede statslige driftsopgaver som for eksempel:

- vask, rengøring og vagttjeneste
- service kombineret med materielle leverancer, som catering, samt i visse tilfælde fremstillingsvirksomhed alene, som for eksempel publikationer
- delfunktioner indenfor analyser, projektering, tilsyn og kontrol
- vedligeholdelses- og reparationsopgaver.

I vejledningen gennemgås de overvejelser en statsinstitution bør gøre sig i en situation, hvor institutionen har med driftsopgaver af ovennævnte type at gøre.

Det gælder således tilrettelæggelse af:

- Undersøgelsesfasen
- Udbudsfasen
- Arbejdsbeskrivelse
- Omkostningskalkuler
- Udformning af udbudsmaterialet
- Valg af leverandør

4.3.3.2. Statens standardkontrakt for EDB-totalleverancer

Denne kontrakt anvendes normalt ved aftaler om køb af en totalløsning, som omfatter såvel edb-udstyr, standard-programprodukter og individuelt udviklede systemer.

Udvikling af individuelle systemer vil i en række tilfælde foregå i statsinstitutioner, men ofte vil der være tale om køb af sådanne ydelser fra Datacentralen eller private edb-leverandører.

4.3.3.3. Vejledning til statsinstitutioner om konsulent-anvendelse

I overensstemmelse med udbudsvejledningen fra 1984 kan delfunktioner indenfor analyser, projektering, tilsyn og kontrol også udliciteres.

Denne vejledning beskriver, hvilke problemstillinger og valgsituationer man står overfor i disse specielle udbudssituationer.

Formålet er at opnå en bedre udnyttelse af de ressourcer, som staten sætter ind i forbindelse med anvendelse af eksterne konsulenter.

Det angives i vejledningen, hvorledes der bør ske en afgrænsning af de arbejdsområder, hvor det vil være formålstjenligt at anvende eksterne konsulenter.

Der udarbejdes en omhyggelig projektbeskrivelse inden konsulenterne inddrages. Derudover beskriver vejledningen hvilke principper, der bør følges ved udbud af konsulentopgaver, gennemførelse af udbudsrunde, vurdering af tilbud, procedure ved valg af konsulentfirma mm.

Vejledningen omfatter et forslag til en standardkontrakt mellem udbyder og tilbudsgiver, som indeholder bestemmelser om:

- konsulentopgavens omfang og tidsplan
- konsulentopgavens bemanning
- honorar og betaling
- samarbejde
- øvrige vilkår

4.3.3.4. Statens vejledning vedrørende aftaler om rengøringsarbejder

Formålet med denne vejledning er at forbedre rengøringsarbejdets tilrettelæggelse og gennemførelse i de institutioner, der enten lader rengøringen foretage af private rengøringsselskaber eller af eget personale.

Vejledningen tager sigte på rengøringsarbejder, der omfatter mere end 1000 m².

I vejledningen er der bestemmelser om:

- indhentning af tilbud/specifikation af arbejdsopgave
- krav til rengøringsaftalen og dens indgåelse
- rengøringsaftalens opfølgning i form af prisregulering, kontrol og vurdering, erstatning for skader og nyt udbud

4.3.3.5. Vejledning for statens hustrykkerier

Vejledningen tager mest sigte på den situation, at trykning foregår i eget (statsligt) regi og hvorledes produktionen bedst muligt tilrettelægges i dette regi.

En vigtig del af vejledningen er afsnittene om driftsøkonomi og hustrykkeriets lønsomhed, hvor der gives en anvisning på, hvorledes man foretager en økonomisk analyse af et hustrykkeri, for at se hvordan omkostningerne ved egenproduktion er, set i forhold til hvad det ville koste af købe tryksagerne fra et privat trykkeri.

Med vejledningen er derfor søgt tilvejebragt et relevant driftsøkonomisk beslutningsgrundlag for trykkeopgavers placering som enten egenproduktion eller ved et eksternt trykkeri.

4,4, Regler vedrørende udbud af kommunale opgaver

Ligesom andre offentlige myndigheder har en kommune (primær- eller amtskommune) - udenfor området af egentlig myndighedsudøvelse - som udgangspunkt mulighed for, men ikke pligt til, gennem udlicitering at få en ekstern leverandør til at udføre en af de opgaver, som kommunen efter lovgivningen, herunder kommunalfuldmagten, er pålagt eller har adgang til at udføre.

I forbindelse med løsning af drifts- og anlægsopgaver vil en kommune således i almindelighed frit kunne vælge mellem at løse opgaven selv ved egne ansatte eller at købe ydelser eksternt. Dette gælder for kommunerne også, selvom eksternt køb af ydelsen ville være billigere end løsning af opgaven ved egne ansatte.

Med hensyn til spørgsmålet om en kommune generelt også skal kunne byde på opgaver, der er udbudt i licitation af for eksempel andre kommuner, herunder kommu-

ner i udlandet, bemærkes, at for kommuner, som for offentlige myndigheder i det hele taget, er udgangspunktet, at deres primære funktion er løsningen af de samfundsmæssige opgaver, som findes i deres hjemmelsgrundlag, herunder for kommuner også kommunalfuldmagten.

De oplysninger, som udvalget har kunnet indhente, peger på, at dette også er tilfældet for fx tyske kommuner, som i følge de for udvalget foreliggende oplysninger almindeligvis heller ikke kan påtage sig opgaver for andre, herunder udenlandske, myndigheder uden for kommunens område.

4.4.1. Almindelige kommunalretlige regler

Kommunerne skal ved køb af ydelser hos private handle ud fra økonomisk forsvarlige principper. Der er dog ikke pligt til at indhente flere tilbud, når der ses bort fra arbejder, der er omfattet af de i afsnit 4.2. omtalte regler om offentligt udbud.

Hvis en kommune indhenter flere tilbud, skål den vælge det billigste, hvis dette i øvrigt opfylder de stillede betingelser, og hvis der ikke foreligger saglige grunde til at vælge et dyrere tilbud.

Sådanne saglige grunde kan for eksempel være tilbudsgiverens økonomiske forhold eller lignende. Alene det forhold, at en tilbudsgiver er en lokal virksomhed, kan ikke lovliggøre, at kommunen vælger denne virksomheds tilbud, såfremt der foreligger andre billigere tilbud.

Herudover skal kommunerne også følge de almindelige økonomiske principper om offentlige myndigheders indgåelse af længerevarende kontrakter med private selskaber.

Dette betyder bl.a., at der skal være ligevægt mellem ydelserne, det vil sige, at kommunerne ikke må betale for mere, end de får, og ikke må påtage sig en urimelig risiko ved aftalen. Kommunerne må dog naturligvis gerne gøre en god handel. Endvidere skal aftalen være gennemskuelig og kommunerne skal sikre sig aftaleparternes soliditet og lignende.

4.4.2. Lovfæstede regler

Selv udenfor området af egentlig myndighedsudøvelse kan kommunerne efter lovgivningen have pligt til at varetage opgaver i kommunalt regi eller på nærmere angiven måde. Eksempelvis er det fastsat i lov om sundhedsplejerskeordninger, at kommunen skal varetage sundhedsplejerskeordningerne ved kommunalt ansatte sundhedsplejersker.

Omvendt kan kommunerne efter lovgivningen have pligt til at udlicitere visse opgaver. Således fastsætter for eksempel lov om hovedstadsområdets kollektive persontrafik (HT-loven), at 45 pct. af HTs kørsel fra 1994 skal udføres af andre på grundlag af udbud.

Endvidere er det i lov om kommunal beskæftigelsesindsats fastlagt, at det så vidt muligt skal overlades til private at udføre beskæftigelsesprojekter.

4.4.3. Vejledende regler

Indenrigsministeriet her udsendt et cirkulære af 15. august 1984 om vejledning i udbud af kommunale og amtskommunale driftsopgaver. Cirkulæret, der ikke er bindende for kommunerne, svarer i sit indhold til Finansministeriets vejledning af 11. august 1984, jf. pkt. 3.3. ovenfor.

4.5. Regler på det koncessionerede område

Som koncessionerede virksomheder mv. henregnes i denne sammenhæng selskaber o.1., som staten på et særligt lovgrundlag har tildelt en særligt forpligtende tilladelse, kaldet en koncession, til at udføre nogle bestemte opgaver bestemt for offentligheden og af vigtig samfundsmæssig betydning, såsom kommunikations-, energi- og transportopgaver.

Der er tale om en lang række forskellige virksomhedstyper med varierende organisationsform (A/S, I/S, selvejende institution mv.), ejerforhold, lovgrundlag, vedtægter, ledelsesopbygning og konkurrenceforhold. Der kan således både være tale om helt privatejede og helt offentligt (stats- og/eller kommunalt) ejede selskaber, samt selskaber, som både ejes af private og det offentlige (stat og/eller kommuner). Der kan endelig også være tale om et selskab eller lignende, der er stiftet ved eller i henhold til lov, som fx TV2 og A/S Storebæltsforbindelsen, eller som er reguleret i lov, som fx DONG A/S.

En koncessioneret virksomhed har typisk eneret til den pågældende aktivitet på det gældende område, eller er kun udsat for en begrænset konkurrence, men der kan principielt godt være tale om egentlig konkurrence. Endvidere kan koncessionerede virksomheder ofte have øvrige opgaver, der udsættes for konkurrence. Udviklingen i EF med hensyn til større grad af liberalisering vil kunne indebære større konkurrence for danske koncessionerede virksomheder.

Endelig bemærkes, at der udover koncessionerede virksomheder også findes stats- og/eller kommunalt ejede selskaber, der er etableret på privatretligt grundlag og som ikke har koncession.

Det kan ikke generelt antages, at koncessionerede virksomheder mv. er underlagt de almindelige forvaltningsretlige regler eller bevillingsregler. Hver virksomhed er derimod som regel omfattet af et særligt lovgrundlag, der sætter nogle rammer, inden for hvilke virksomheden typisk skal virke på et privatretligt, forretningsmæssigt grundlag.

Koncessionerede virksomheder mv. har ikke nogen almindelig pligt til at udlicitere opgaver. En koncessioneret virksomhed har derfor alene en sådan forpligtelse, hvis og i det omfang dette måtte følge af regelgrundlaget for koncessionen. Dette er fx tilfældet med TV2, der efter §15 k, i Lov om radio- og fjernsynsvirksomhed, har pligt til at tilvejebringe programmerne, bortset fra nyheds- og aktualitetsudsendelserne, fortrinsvis ved køb hos eksterne producenter.

Der kan videre være tale om, at den koncessionerede virksomhed skal drives på et forretningsmæssigt grundlag, som fx DONG A/S, jf. §2 i loven om DONG A/S mv., hvilket kan indebære, at selskabets ledelse også må inddrage udliciteringsmuligheden i sine overvejelser om og planlægning af, hvorledes opgaverne skal udføres. Det samme kan fx en offentlig priskontrol indebære.

Spørgsmålet om de koncessionerede virksomheders adgang til for andre at udføre opgaver inden for virksomhedens forretningsområde må vurderes konkret, og besvarelsen heraf vil typisk afhænge af virksomhedens lovgrundlag og vedtægter. Afgørelsen vil imidlertid typisk være overladt til ledelsens forretningsmæssige vurdering.

Det bemærkes, at koncessionerede virksomheder kan være omfattet af ovennævnte EF-direktiver, hvis de beslutter at udlicitere opgaver.

4.6. Sammenfatning

De gældende regler om udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver vedrører hovedsagelig alene udbudsprocedurerne ved udlicitering, hvorimod der kun er enkelte regler, der drejer sig om, hvorvidt og i hvilket omfang opgaver skal udliciteres eller løses ved egenproduktion.

Generelt er offentlige myndigheder, både statslige, kommunale og andre, almindeligvis kun forpligtet til at udlicitere en opgave, når der er et særligt krav herom, som for eksempel Hovedstadens Trafikselskab og TV2.

Offentlige institutioner vil derimod ofte have mulighed for at søge opgaver, der ikke er egentlig myndighedsudøvelse over for borgerne, jf. kapitel 3.2., løst af eksterne leverandører, med mindre der er fastsat særlige regler om, at opgaven skal udføres ved eget personale i offentligt regi.

De gældende regler sikrer ikke, at udliciteringsmuligheden systematisk inddrages i de offentlige myndigheders planlægning af løsningen af deres opgaver, således at det almindeligvis undersøges, om en given opgave løses bedst og billigst ved egenproduktion eller ved udlicitering.

En statslig, kommunal eller anden offentlig myndighed må almindeligvis have adgang til som tilbudsgiver selv at byde på en opgave, som den selv har udbudt i licitation.

Statslige, kommunale og andre offentlige myndigheders adgang til også at byde på en opgave, som er udbudt i licitation af en privat eller en anden offentlig myndighed, her i landet eller i udlandet, vil dog efter almindelige forvaltningsretlige grundsætninger være betinget af, at myndigheden har hjemmel hertil, idet det er hjemmels-

grundlaget, som fastsætter omfanget af de samfundsmæssige opgaver, som er deres primære funktion.

De oplysninger, som udvalget har kunnet indhente, peger på, at dette også er tilfældet for for eksempel tyske kommuner, som i følge de for udvalget foreliggende oplysninger almindeligvis heller ikke kan påtage sig opgaver for andre, herunder udenlandske, myndigheder uden for kommunens område.

Når en offentlig myndighed har besluttet at foretage udlicitation af en opgave, skal den være opmærksom på, at det gennemgående træk ved reglerne om udbudsprocedurerne er, at de pålægger udbyderen at antage det laveste - eller i visse tilfælde det økonomisk mest fordelagtige - bud.

Næsten alle øvrige generelle regler, der gælder for udbud af offentlige opgaver, udspringer af EF-direktiver.

Der er allerede vedtaget eller forventes vedtaget direktiver om offentlige indkøb af tjenesteydelser (driftsopgaver), bygge- og anlægsarbejder og om kontrol med overholdelsen af direktiverne.

Direktiverne fastsætter krav til udbudsprocedurer, især gennemførelse af EF-udbud, når statslige og kommunale myndigheder og andre offentlige organer og selskaber, der er omfattet af direktiverne, ønsker at udbyde opgaver over en vis værdi (tærskelværdi), der for bygge- og anlægsarbejder er 40 mill.kr. (5 mill. ECU), og for tjenesteydelser er foreslået fastsat til ca. 1,6 mill.kr. (0,2 **mill.** ECU), dog ca. 1,04 mill.kr. (0,13 **mill.** ECU) for statslige udbydere.

Direktiverne tager derimod ikke stilling til, hvem der har ret til at afgive tilbud. Der er derfor ikke noget krav i direktiverne om, at de enkelte stater skal delegerer kompetence til at optræde som tilbudsgivere til de lokale

myndigheder. Spørgsmålet om, hvilke danske myndigheder, der skal have adgang til at byde på hvilke opgaver, er således alene et nationalt dansk anliggende.

Med hensyn til bygge- og anlægsarbejder følger det, uafhængigt af EF-direktiverne, af licitationsloven, at der inden for en bestemt periode alene må indhentes to underhåndsbud på samme arbejde. Såfremt flere bud ønskes, skal der efter loven gennemføres enten en offentlig eller bunden licitation.

For statslige myndigheder gælder der særlige regler på nogle mere specielle områder, såsom kantinedrift, anvendelse af advokatbistand og bygge- og anlægsarbejder. Derudover har der i 1989-91 været pålagt ministerierne at foretage merudbud af opgaver for yderligere 500 mill.kr. i hvert af årene. Endelig har Finansministeriet udsendt en række vejledninger om udbud af statslige opgaver.

Efter almindelige kommunalretlige regler skal kommuner ved køb af ydelser hos private handle ud fra økonomisk forsvarlige principper, og når der indhentes flere tilbud, skal kommunen vælge det billigste, hvis dette i øvrigt opfylder de stillede betingelser, og hvis der ikke foreligger saglige grunde, så som for eksempel tilbudsgiverens økonomiske forhold eller lignende, til at vælge et dyrere tilbud.

KAPITEL 5.

ANVENDELSE OG ERFARINGER MED UDLICITERING I DANMARK

5.1« Indledning

Det er i kapitlet formålet at belyse omfang og erfaringer med udlicitering i den offentlige sektor i Danmark.

Anvendelse af udlicitering har hidtil været meget sporadisk belyst. Der blev fx ikke i privatiseringsrapporten fra 1983 gjort forsøg på at vurdere, i hvilken udstrækning offentlige institutioner anvender eksterne leverandører ved løsning af drifts- og anlægsopgaver.

Der kan med det foreliggende datagrundlag ikke gives en fuldstændig belysning af omfanget af udlicitering i den offentlige sektor. Udvalget har dog fundet det væsentligt at give et billede af anvendelsen af udlicitering i den offentlige sektor og har derfor indhentet statistiske oplysninger baseret på det statslige og kommunale regnskabssystem.

Herudover har udvalget i foråret 1991 ladet foretage en spørgeskemaundersøgelse vedrørende anvendelse af udlicitering på det statslige område. Endvidere er der indhentet oplysninger fra 2 kommuner og 2 amtskommuner, ligesom der er indhentet oplysninger fra enkelte koncessionerede virksomheder.

I afsnit 5.2. beskrives den offentlige sektors (eksklusiv de koncessionerede virksomheders) anvendelse af fremmede ydelser ved løsning af offentlige drifts- og anlægsopgaver, hvor der ses på udviklingen siden 1985.

I afsnit 5.3. belyses anvendelsen af udlicitering på det statslige område på baggrund af bl.a. den gennemførte spørgeskemaundersøgelse.

Udviklingen i den kommunale sektors køb af private ydelser behandles i afsnit 5.4., der samtidig belyser udliciteringsomfanget og erfaringerne fra 2 amtskommuner og 2 kommuner.

I afsnit 5.5. beskrives udvalgte eksempler på det koncessionerede område.

Endelig foretages i afsnit 5.6. en sammenfatning af de foretagne undersøgelser.

5.2. Den offentlige sektors anvendelse af eksterne leverandører

Den offentlige sektor kan som udgangspunkt løse sine opgaver enten ved egenproduktion eller ved udlicitering til eksterne leverandører. Herunder kan opgaver løses i form af koncessioneret virksomhed, jf. afsnit 5.5.

Der foreligger ikke direkte opgørelser over omfanget af udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver. Det statslige og kommunale regnskabssystem indeholder imidlertid oplysninger om, hvor mange tjeneste- og anlægsydelser, der købes hos eksterne leverandører, hvilket kan anvendes som en indikator for udliciteringsomfanget.

Under fremmede tjeneste- og anlægsydelser indgår dog en række transaktioner, som ikke har relevans i relation til udlicitering, fx ydelser fra virksomheder med eneret. Der er ved opgørelsen søgt korrigeret herfor.

På det statslige område har det indebåret, at fremmede ydelser er afgrænset til at omfatte eksterne leverandørers

udførelse på det offentlige regning af reparation og vedligeholdelse samt de tjenesteydelser, hvor konkurrence er mulig, jf. bilag 5.

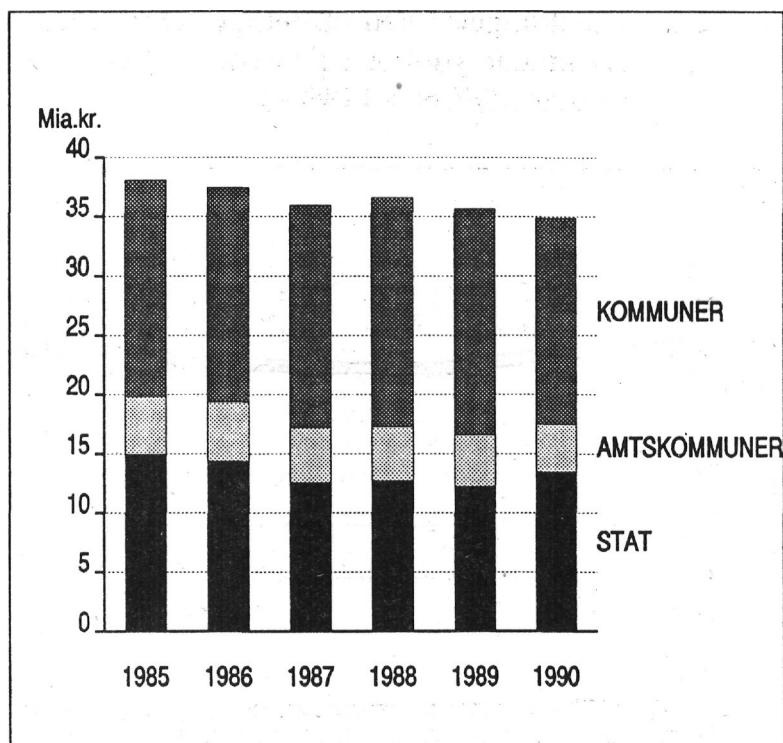
På det kommunale område er fremmede ydelser afgrænset til at omfatte entreprenør- og håndværkerydelser samt øvrige tjenesteydelser, jf. bilag 5. Entreprenør- og håndværksydelser består af samtlige udgifter til anlæg, reparation og vedligeholdelse, som ikke udføres ved egenproduktion. Øvrige tjenesteydelser indeholder momsbelagte ydelser, bl.a. udgifter til revision, rengøring, edb, vask, vand, fragt, forbrænding og betaling til regnskabsførende kommuner i fælleskommunale anliggender.

Afgrænsningen af fremmede ydelser på det kommunale område medfører, at enkelte transaktioner, der har relevans i forbindelse med udlicitering, ikke medtages i opgørelsen, da de registreres på anden måde. Som eksempel herpå kan nævnes amtskommunernes engagement med Falck. Omvendt vil enkelte transaktioner uden relevans for udlicitering være medtaget i opgørelsen, fordi de registreres som fremmede ydelser. Som eksempel herpå kan nævnes leverancer fra kommunale forsyningsvirksomheder til kommunale institutioner.

På baggrund af denne afgrænsning kan den offentlige sektors¹ (kommuner + amtskommuner + staten) køb af fremmede ydelser i 1990 opgøres til 34,8 mia.kr. (eksklusiv moms), jf. figur 5.1. Heraf vedrørte 12,8 mia.kr. eller ca. 36 pct. udgifter til fremmede anlægsydelser.

¹Hvor ikke andet er nævnt medtages Hovedstadsrådet under amtskommunerne, og kommunerne inkluderer Københavns kommune og Frederiksberg kommune.

Figur 5.1. Den offentlige sektors køb af fremmede ydelser i 1985-90 (1990-priser)

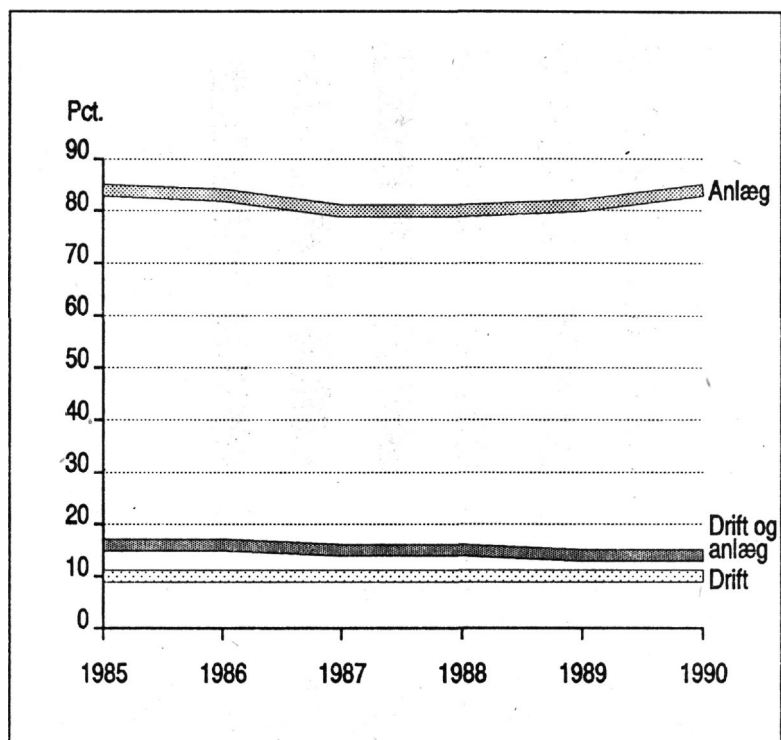


Udgifterne til køb af fremmede ydelser er, målt i faste priser, lavere i 1990 end i 1985, hvor den offentlige sektor købte for 38 mia.kr. Af den offentlige sektors samlede køb af fremmede ydelser i 1990 tegnede staten, amtskommuner og kommunerne sig for henholdsvis 39 pct., 10 pct. og 50 pct. Denne fordeling har været forholdsvis stabil i den betragtede periode.

Udviklingen i den offentlige sektors køb af fremmede ydelser beror dels på udviklingen i de samlede drifts- og anlægsudgifter og dels udviklingen i anvendelsen af eksterne leverandører i forhold til egenproduktion. Til belysning af den relative anvendelse af eksterne leverandører er i figur 5.2. vist udviklingen i den offentlige

sektors køb af fremmede ydelser i pct. af drifts- og anlægsudgifterne i perioden 1985-90.

Figur 5.2. Udviklingen i den offentlige sektors køb af fremmede ydelser i procent af drifts- og anlægsudgifter i 1985-90.



Det fremgår af figuren, at ca. 84 pct. af anlægsopgaverne og knap 10 pct. af driftsopgaverne i 1990 løses ved brug af eksterne leverandører.

Der er i tabel 5.1. givet en mere detaljeret oversigt over, i hvilken udstrækning staten, kommunerne og amtskommunerne anvender eksterne leverandører i opgaveløsningen.

Tabel 5.1. Den offentlige sektors anvendelse af fremmede ydelser i procent af drifts- og anlægsudgifter i 1985-90

Opgave- type og år	Staten	Amtskom- munerne ¹⁾	Kommu- nerne ¹⁾	I alt of- fentlig sektor
- pct. -				
Drift				
1985	11,0	7,2	11,1	10,3
1986	11,7	7,2	10,8	10,4
1987	11,4	6,4	10,1	9,7
1988	11,9	5,9	9,6	9,5
1989	11,7	6,2	9,8	9,6
1990	12,4	6,5	9,3	9,6
Anlæg				
1985	96,2	72,2	75,3	83,9
1986	95,4	72,2	75,0	82,9
1987	95,1	72,1	73,4	80,2
1988	94,7	66,7	75,2	79,6
1989	95,0	65,6	77,8	81,4
1990	96,6	75,4	76,8	83,8
Drift og anlæg				
1985	19,6	10,7	15,2	15,7
1986	19,9	10,9	14,9	15,6
1987	17,9	9,3	14,6	14,5
1988	18,0	9,1	14,8	14,6
1989	17,5	8,7	14,7	14,3
1990	19,2	8,7	13,5	14,2

1) Amtskommunerne er inkl. Hovedstadsrådet (til og med 1989) og kommunerne er inkl. Københavns og Frederiksberg kommuner.

Over 96 pct. af de statslige anlægsopgaver i 1990 blev varetaget af eksterne leverandører, mens den tilsvarende

andel for henholdsvis amtskommunerne og kommunerne var 75 pct. og 77 pct. Det skal i øvrigt bemærkes, at ændringen i amtskommunernes relative anvendelse af fremmede anlægsopgaver fra 1989 til 1990 skal ses i lyset af nedlæggelsen af Hovedstadsrådet fra og med 1990, der har medført en anderledes kontering af bl.a. udgifterne til HT.

Langt den overvejende del af driftsopgaverne løses ved egenproduktion i såvel staten som kommunerne og amtskommunerne. I staten udgjorde køb af fremmede driftsydelser i 1990 8 mia.kr. svarende til godt 12 pct. af driftsudgifterne på det statslige område. Kommunerne købte fremmede driftsydelser for 11 mia.kr. svarende til 9 pct. af de kommunale driftsudgifter. Amtskommunernes køb af fremmede ydelser udgjorde knap 3 mia.kr., hvilket udgjorde knap 7 pct. af amtskommunernes driftsudgifter i 1990.

For den samlede offentlige sektor er anvendelse af fremmede drifts- og anlægsopgaver reduceret fra knap 16 pct. i 1985 til ca. 14 pct. i 1990. Reduktionen skyldes bl.a. et relativt fald i de offentlige anlægsudgifter i forhold til de offentlige driftsudgifter, samt at der kan konstateres tendens til et svagt fald i kommunernes anvendelse af fremmede driftsydelser.

5.3. Staten

5.3.1. Omfanget af udlicitering

Stort set alle statslige anlægsopgaver løses ved brug af eksterne leverandører. Af statens samlede anlægsudgifter på 5,7 mia.kr. i 1990 varetog eksterne leverandører anlægsopgaver for 5,5 mia.kr. De eksterne leverandørers andel af opgaverne har været nogenlunde konstant i de senere år.

For de statslige driftsopgaver har der været tale om en stigende anvendelse af eksterne leverandører. I 1990 udgjorde statens køb af driftsydelser ca. 8 mia.kr. mod ca. 7,5 mia.kr. i 1985 (begge i 1990-priser), hvilket svarer til en realvækst på ca. 6 pct. over perioden. Statens udgifter til fremmede ydelser fordelte sig med 3,3 mia.kr. til reparation og vedligeholdelse, 0,7 mia.kr. til transportopgaver, 0,6 mia.kr. til vask og rengøring mv. og 3,4 mia.kr. til andre tjenesteydelser.

De eksterne leverandørers andel af driftsopgaver har udvist en stigende tendens fra 11 pct. i 1985 til godt 12 pct. i 1990, jf. tabel 5.2.

Tabel 5.2. Statens køb af fremmede driftsydelser i procent af statens driftsudgifter, fordelt på sektorer

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
For- syning	14	15	15	15	15	17
Forvalt- ning og admini- stration	11	12	11	11	11	12
Service- området	8	8	8	8	8	8
I alt	11	12	11	12	12	12

Det fremgår af tabellen, at der på forsyningsområdet, som beslaglægger 30 pct. af de samlede driftsudgifter, har været en stigende anvendelse af eksterne leverandører fra 14 pct. i 1985 til 17 pct. i 1990.

På serviceområdet, der udgør 23 pct. af de samlede statslige driftsudgifter, har andelen af fremmede driftsydelser udgjort 8 pct. i hele perioden fra 1985-90.

På forvaltnings- og administrationsområdet, der beslaglægger 47 pct. af statens samlede driftsudgifter, har anvendelsen af fremmede driftsydelser stort set været konstant siden 1985.

I tabel 5.3. er opgjort den relative anvendelse af fremmede ydelser inden for de enkelte ministerområder.

Tabel 5.3. Statslige institutioners anvendelse af fremmede ydelser i procent af drifts- og anlægsudgifter i 1990

Institution	Driftsopgaver ¹⁾	Anlægsopgaver	Drifts- og anlægsopgaver
	- pct. -		
Statsministeriet	7	-	7
Udenrigsministeriet	11	100	13
-ulandsbistand-	24	100	34
Finansministeriet	35	-	35
Økonomiministeriet	3	-	3
Skatteministeriet	23	100	24
Justitsministeriet	12	100	13
Indenrigsministeriet	14	100	15
Boligministeriet	13	100	17
Socialministeriet	8	100	8
Sundhedsministeriet	9	99	13
Arbejdsministeriet	6	100	6
Undervisnings- og Forskningsministeriet	7	100	12
Kulturministeriet	10	100	17
Forsvarsministeriet ²⁾	9	-	9
Kirkeministeriet	15	-	15
Miljøministeriet	16	100	20
Landbrugsministeriet	4	100	6
Fiskeriministeriet	12	100	19
Industriministeriet	16	100	20
P&T	12	95	17
Trafikministeriet	48	99	63
DSB	13	97	23
Energiministeriet	12	100	13
Total	11	96	18
I mia.kr.	8,0	5,5	13,5

1. Godt en trediedel af driftsudgifterne dækker vedligeholdelse og reparation.
2. Ekskl. anlægsudgifter.

Af tabellen ses, at for stort set alle ministerier varetages anlægsopgaverne af eksterne leverandører. Kun hos P&T

og DSB er der tale om en egenproduktion af vis størrelse.

Derimod er der stor forskel på de enkelte områders anvendelse af eksterne leverandører ved løsning af driftsopgaver. Lavest ligger Økonomiministeriet og Landbrugsministeriet med en andel af fremmede ydelser på 3-4 pct., mens Trafikministeriet har en andel på 48 pct. og Finansministeriet en andel på 35 pct. Forskellen i graden, hvormed de statslige institutioner benytter sig af fremmede ydelser, må bl.a. ses i lyset af forskelle i de opgavetyper som ministerierne varetager.

Med henblik på mere direkte at belyse anvendelsen af udlicitering er der i foråret 1991 gennemført en spørgeskemaundersøgelse af den statslige sektors anvendelse og erfaringer med udlicitering i 1989 og 1990. (spørgeskemaet er vedlagt som bilag 2).

Undersøgelsen har omfattet samtlige ministerområder, og der er modtaget svar fra knap 80 pct. af de statslige institutioner.

Det af institutionerne opgivne udliciteringsomfang udgør i 1990 ca. 65 pct. af købet af drifts- og anlægsydelser.

Forskellen kan delvist forklares ved, at opgørelsen kun medtager oplysninger fra de institutioner, der har afgivet oplysninger. Hertil kommer, at institutionerne i spørgeskemaet af ressourcehensyn blev anmodet om kun at medtage udbud af drifts- og anlægsopgaver af en vis varighed og størrelse, og kun i de situationer, hvor der har været en vis potentiel konkurrence.

Endelig må det påregnes, at der i besvarelserne har været nogen usikkerhed om, hvilke oplysninger, der skulle medtages. Et forhold, der også genfindes i tilsvarende undersøgelser fra Sverige.

Tabel 5.4. viser de statslige institutioners gennemsnitlige udliciteringsomfang for 1989 og 1990.

Tabel 5.4. Statslig udlicitering af drifts- og anlægsopgaver. Gennemsnit for årene 1989/90. 1990-priser

	Gennemsnitligt ud- liciteringsomfang	Andel i pct. af drifts- og anlægs- udgifter
	- mill.kr. -	- pct. -
Statsministeriet	2	3
Udenrigsministeriet	158	14
Finansministeriet	49	9
Økonomiministeriet	1	1
Skatteministeriet	676	26
Justitsministeriet	55	1
Indenrigsministeriet	1	1
Boligministeriet	56	5
Socialministeriet		-
Sundhedsministeriet	120	3
Arbejdsministeriet	53	7
Undervisnings- og Forskningsministeriet	406	4
Kulturministeriet	93	6
Forsvarsministeriet	141	3
Kirkeministeriet		-
Miljøministeriet	16	1
Landbrugsministeriet	53	4
Fiskeriministeriet	3	1
Industriministeriet	66	8
P&T	1.744	16
Trafikministeriet	1.096	31
DSB	3.262	35
Energiministeriet	65	11
I alt	8.116	13

Tabel 5.4. viser, at der i gennemsnit blev udliciteret for godt 8 mia.kr. i 1989/90. Der har været tale om en vis stigning i udliciteringsomfanget fra 1989 til 1990, jf. bilag 4.

DSB, P&T samt Trafikministeriet tegner sig for hovedparten af udliciteringsomfanget. Det samlede gennemsnitlige udliciteringsomfang for P&T, DSB og Trafikministeriet udgjorde ca. 6 mia.kr.

Bortset fra Socialministeriet og Kirkeministeriet har alle ministerområder foretaget udlicitering af opgaver i perioden.

Endvidere ses af tabel 5.4., at DSB og Trafikministeriet har udliciteret opgaver for ca. en trediedel af deres drifts- og anlægsudgifter i 1989/90.

Skatteministeriet har udliciteret opgaver svarende til 26 pct. af drifts- og anlægsudgifterne, hvilket bl.a. skyldes udlicitering af edb-opgaver.

Udenrigsministeriet har udliciteret for 14 pct. af drifts- og anlægsudgifterne, hvilket primært beror på DANI-DA's anvendelse af udlicitering.

På de resterende ministerområder udgør de udliciterede opgaver under 10 pct. af drifts- og anlægsudgifterne.

I tabel 5.5. er opgjort fordelingen af de udliciterede opgaver på baggrund af ministeriernes oplysninger.

Tabel 5.5. Skønnet fordeling af udliciterede opgaver i 1990

	- pct. -
Rengøring	4
Vagt og kantinedrift	1
Trykkeriopgaver	2
EDB	9
Kurser/uddannelse, konsulentopgaver	5
Transportopgaver	8
Vedligeholdelse, reparation og byggeri	19
Trafikanlæg	6
Andet	46
I alt	100

Det fremgår af tabellen, at opgaverne bl.a. vedrører vedligeholdelse, reparation, byggeri samt edb- og transportopgaver.

Tabel 5.6. viser, hvor mange institutioner, der har udliciteret forskellige typer af opgaver. I tabellen indgår både opgaver, som fx rengøring, som alle institutioner har, og opgaver, som fx byggeri og trafikanlæg, der kun vedrører en del af institutionerne.

Tabel 5.6. Forskellige opgavetyper, som institutionerne har oplyst udliciteret i 1989-90

Opgavetype	1989	1990
	- antal -	
Rengøring	96	107
Vagt	31	37
Kantinedrift	12	16
Trykkeriopgaver	26	29
EDB	55	57
Byggeri	58	58
Kurser/uddannelse	14	14
Konsulentopgaver	28	34
Transportopgaver	47	49
Vedligeholdelse og rep.	52	54
Trafikanlæg	9	9

107 institutioner svarende til godt hver femte valgte at udlicitere rengøringsopgaver i 1990. Det ses også, at en række institutioner har benyttet sig af udlicitering inden for EDB, transport samt vedligeholdelse og reparation. 19 pct. af udliciteringsudgifterne vedrørte vedligeholdelse, reparation og byggeri. Udliciteringsudgifterne til rengøringsopgaver androg 4 pct. af de samlede udliciteringsudgifter.

Det fremgår endvidere, at 16 institutioner valgte at udlicitere kantinedrift i 1990 mod 12 i 1989.

I øvrigt viser undersøgelsen, at der har været en stigning fra 1989 til 1990 i antallet af institutioner, der udliciterede inden for stort set alle opgavetyper. Således blev fx rengøringsopgaver udliciteret af 96 institutioner i 1989 og 107 institutioner i 1990. 86 institutioner har i undersøgelsen oplyst, at de ikke har anset det for muligt at udlicitere opgaver i 1989-90.

5.3.2. Baggrunden for at udlicitere opgaver

Institutionerne er i spørgeskemaundersøgelsen endvidere blevet anmodet om at angive, hvilke forhold, der har haft betydning for, at opgaverne er blevet udliciteret.

I tabel 5.7. er vist resultatet af institutionernes svar.

Tabel 5.7. Baggrund for at udlicitere angivet i procent

Baggrund	I høj grad	Delvist	Nej	Ved ikke
		- pct. -		
Ønske om bedre kvalitet	14	22	64	—
Økonomisk fordelagtigt	32	38	26	5
Ikke muligt selv at producere ydelsen	33	42	24	-
Mangel på nødvendig ekspertise	25	46	29	-
Pålæg om udlicitering	32	26	41	2

Note: Søjlerne summerer ikke til 100, da institutionerne har kunnet angive flere svar.

70 pct. af institutionerne udliciterede, fordi det i høj grad eller delvist var økonomisk fordelagtigt.

33 pct. udliciterede i høj grad, da det ikke var muligt selv at producere ydelsen og 42 pct. udliciterede delvist af denne årsag. Manglen på nødvendig ekspertise var helt eller delvist baggrunden for udlicitering hos 71 pct.

64 pct. af institutionerne har oplyst, at de ikke udliciterede ud fra ønsket om bedre kvalitet. Pålæg om udlicitering i medfør af Finansministeriets cirkulære om merudbud blev for 32 pct. af institutionerne i høj grad opfattet som en baggrund, mens 41 pct. ikke mente påbuddet havde betydning for anvendelsen af udlicitering.

Institutionerne kunne yderligere anføre andre årsager til udlicitering. Af de få andre baggrunde, som blev anført, kan bl.a. nævnes lønsumsreduktioner, konvertering af faste omkostninger til variable samt større fleksibilitet.

I tabel 5.8. er institutionernes svar vægtet med institutionernes størrelse. Dette viser bl.a., at for store institutioner (DSB, P&T mv.) spiller ønsket om bedre kvalitet og pålæg om udlicitering en relativ beskeden rolle, mens den økonomiske fordelagtighed og ekspertisen er mere fremtrædende.

Tabel 5.8. Baggrund for at udlicitere vægtet med antal årsværk

Baggrund	I høj grad	Delvist	Nej	Ved ikke
		- pct. -		
Ønske om bedre kvalitet	3	32	65	0
Økonomisk fordelagtigt	51	10	39	0
Ikke muligt selv at producere ydelsen	43	38	19	0
Mangel på nødvendig ekspertise	39	40	21	-
Pålæg om udlicitering	9	18	72	1

Note: Søjlerne summerer ikke til 100 pct., idet institutionerne har kunnet angive flere svar.

Baggrunden for at udlicitere varierer inden for det statslige område, afhængig af opgavetyperne, jf. bilag 4.

På **forvaltnings- og administrationsområdet**, der omfatter forsvars-, justits-, udenrigs- og erhvervsopgaver samt miljøregulering mv., oplyser 70 pct. af institutionerne, at baggrunden for udlicitering er den økonomiske fordelagtighed, ligesom manglende muligheder for selv at producere ydelsen spiller en væsentlig rolle.

Godt 60 pct. af institutionerne mener, at pålægget om udlicitering har betydning, mens 36 pct. ikke angiver det som en baggrund for at udlicitere.

Baggrunden for at udlicitere på de **statslige serviceområder**, der bl.a. omfatter kultur-, sundheds- og undervisningsopgaver, er kendetegnet ved økonomisk fordelagtighed, ligesom det har spillet en væsentlig rolle, at institutionerne manglede den nødvendige ekspertise og ikke selv kunne producere ydelsen.

Finansministeriets cirkulære om merudbud af opgaver har ikke haft betydning for 43 pct. af institutionerne, ligesom 3/4 af institutionerne angiver, at de ikke har udliciteret grundet ønsket om bedre kvalitet.

På **forsyningsområdet**, der indeholder trafik- og kommunikationsområdet, udliciterer 90 pct. i høj grad eller delvist, fordi det ikke er muligt selv at producere ydelsen og fordi institutionerne mangler den nødvendige ekspertise.

Samtidig udliciterer 60 pct. fordi det i høj grad er økonomisk fordelagtigt. Ønsket om bedre kvalitet har ikke spillet den afgørende rolle for nogle af institutionerne, men har delvist været en årsag til udlicitering for 30 pct.

Pålæg om udlicitering har ikke været en baggrund for 46 pct. af institutionerne.

5.3.3. Barrierer for udlicitering

Den foreliggende undersøgelse giver også mulighed for at belyse mulige barrierer for udlicitering.

Institutionerne er i undersøgelsen blevet anmodet om at oplyse, hvorvidt en række mulige forhold kan opfattes som barrierer for udlicitering på det statslige område. De mulige barrierer er udvalgt på baggrund af, hvad der i litteraturen traditionelt er blevet anført som barrierer. En stort set tilsvarende liste blev anvendt ved en lignende undersøgelse i den svenske statsadministration, jf. kapitel 6.

Resultatet af undersøgelsen af barrierer fremgår af tabel 5.9.

Tabel 5.9. Barrierer ved udlicitering

Barriere	I høj grad	Delvist	Nej	Ved ikke
		- pct. -		
Ingen potentielle leverandører	5	16	77	1
Ønsker at udføre opgaven i eget regi	13	35	49	3
Retssikkerheds-spørgsmål	5	12	73	9
Ikke økonomisk rentabelt	21	31	43	5
Ingen opgaver at udbyde	21	30	48	1
For store juridiske problemer	3	-	90	7
Forringelse af kvalitet/service	10	26	51	12
Modvilje blandt personalet	4	18	73	5
Vanskeligt at styre leverandøren	4	12	78	7
Dårlige erfaringer fra tidligere	1	8	85	5

Note: Søjlerne summerer ikke til 100 pct., idet institutionerne har kunnet angive flere svar.

Godt halvdelen af institutionerne har angivet, at det i høj grad eller delvist er en barriere, at der mangler udliciteringsegnede opgaver, og at udlicitering ikke vil være økonomisk rentabel.

Dertil kommer, at 48 pct. helt eller delvist ønsker at udføre opgaver i eget regi.

En beskeden del opfatter juridiske problemer og retssikkerhedsspørgsmålet som barrierer, mens ca. en trediedel finder, at forringelse af kvalitet/service virker hindrende.

Over 3/4 af institutionerne finder endvidere ikke, at der er barrierer i form af mangel på potentielle leverandører, vanskeligheder ved at styre leverandøren eller dårlige erfaringer fra tidligere.

Endelig er det kun ca. 1/5 af institutionerne, der finder, at personalemæssige forhold vil være en barriere for udlicitering.

Der opnås et lidt anderledes billede, såfremt institutionernes besvarelser vægtes med institutionernes størrelse, jf. tabel 5.10. Det fremgår bl.a. af besvarelserne, at forklaringerne "at det ikke vil være økonomisk rentabelt" og "at der ikke er udliciteringsegne opgaver" har væsentlig mindre betydning, når institutionernes størrelse tages i betragtning. Dette afspejler at disse forhold i langt mindre grad opfattes som en barriere af de store institutioner.

Tabel 5.10. Barrierer for udlicitering vægtet med antal årsværk

Barriere	I høj grad	Delvist	Nej	Ved ikke
		- pct. -		
Ingen potentielle leverandører	2	4	93	0
Ønsker at udføre opgaven i eget regi	5	31	64	0
Retsikkerheds-spørgsmål	1	2	95	2
Ikke økonomisk rentabelt	6	32	61	1
Ingen opgaver at udbyde	4	25	71	0
For store juridiske problemer	1	0	98	1
Forringelse af kvalitet/service	2	22	73	2
Modvilje blandt personalet	2	30	66	1
Vanskeligt at styre leverandøren	1	28	71	1
Dårlige erfaringer fra tidligere	0	4	96	0

Note: Søjlerne summerer ikke til 100 pct., idet institutionerne har kunnet angive flere svar.

Opfattelsen af barrierer for udlicitering varierer også indenfor de forskellige opgaveområder i staten jf. bilag 4.

På **forvaltnings- og administrationsområdet** anses manglen på opgaver at udbyde i høj grad for en barriere for 25 pct. af institutionerne. Ligeledes finder ca. halvdelen af institutionerne, at det ikke ville være økonomisk fordelagtigt at udlicitere. Derimod regnes de andre forhold stort set ikke for barrierer.

På serviceområdet angiver ca. halvdelen af institutionerne, at det i høj grad eller delvist er en barriere, at de selv ønsker at udføre opgaven, at udlicitering ikke er økonomisk rentabel, at der mangler udliciteringsegne opgaver og endelig, at servicen vil blive forringet ved udlicitering. Til gengæld opfattes manglen på potentielle leverandører, retssikkerhedsspørgsmål samt for store juridiske problemer kun som barrierer hos et fåtal af institutionerne på serviceområdet.

46 pct. af institutionerne på serviceområdet mener, at kvaliteten/servicen vil kunne blive forringet ved udlicitering.

På **forsyningsområdet** angiver kun 13 pct. af institutionerne kvalitets- og serviceforringelser som en barriere. Forsyningsområdet er i øvrigt det område, hvor der opleves færrest barrierer for udlicitering.

5.3.4. Valg af udbudsform

Der er i undersøgelsen endelig anmodet om oplysninger vedrørende udbudsform.

Udliciteringen kan ske enten i offentligt udbud, begrænset udbud eller som direkte forespørgsel.

Mange af institutionerne har oplyst, at de forud for udbud har overvejet, hvilken af de 3 udbudsformer, der var bedst egnet.

For mindre opgaver er anvendelsen af direkte forespørgsel ofte blevet foretrukket, idet begrænset eller offentligt udbud ved mindre opgaver vil være for krævende i relation til opgavens størrelse. Hertil kommer, at forsyningssikkerhed og leverandørernes fleksibilitet forventes at være større ved direkte forespørgsel.

De større anlægsopgaver er hovedsageligt sket ved forudgående offentligt udbud. Ved specielle opgaver, hvor kun få virksomheder formodes at kunne udføre opgaven anvendes overvejende begrænset udbud.

5.4. Den kommunale sektor

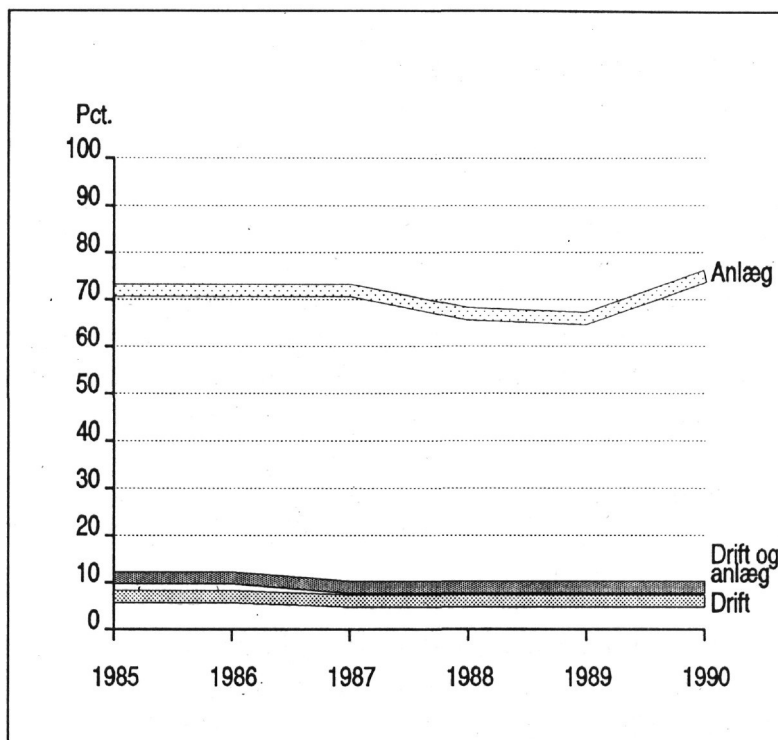
5.4.1. Amtskommunerne

Amtskommunerne anvendte i 1990 2,9 mia.kr. på fremmede driftsydelser, heraf 1,1 mia.kr. til entreprenør- og håndværkerydelser. På anlægsområdet anvendtes 1,1 mia.kr. til opgaver udført af eksterne leverandører. Det samlede køb af tjeneste- og anlægsydelser hos eksterne leverandører var således ca. 4 mia.kr. i 1990.

Amtskommunernes samlede udgifter til henholdsvis drifts- og anlægsopgaver var i 1990 på 31 mia.kr. og 15 mia.kr.

Amtskommunernes køb af fremmede ydelser som andel af drifts- og anlægsudgifterne har været faldende i perioden 1985-89. Faldet beror især på en faldende andel for fremmede anlægsydelser i perioden 1987-89, jf. [figur 5.3](#). Stigningen i 1990 må ses i lyset af nedlæggelsen af Hovedstadsrådet.

Figur 5.3. Amtskommunerne og Hovedstadsrådets køb af fremmede ydelser i pct. af drifts- og anlægsudgifterne, 1985-90



Amtskommunerne anvender primært fremmede drifts- og anlægsydelser på forsyningsområdet, jf. tabel 5.11. De samlede anlægsudgifter på forsyningsområdet androg i 1990 ca. 25 pct. af de samlede anlægsudgifter i amtskommunerne.

Tabel 5.11. Amtskommunernes køb af fremmede drifts- og anlægsydelse i procent af amtskommunernes drifts- og anlægsudgifter, fordelt på sektorer

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
			- pct. -			
Forsyning ⁰	30	29	31	29	28	57
Forvaltning og administration	16	17	19	19	19	16
Serviceområdet	8	8	6	6	6	5
I alt	11	11	9	9	9	9

1) Stigningen fra 1989-90 kan primært henføres til at HT's udgifter efter Hovedstadsrådets nedlæggelse pr. 1/1 1990 ikke indgår i opgørelsen.

Tabel 5.12. viser amtskommunernes køb af fremmede driftsydelser i procent af amtskommunernes driftsudgifter fordelt på sektorer. Det fremgår af tabellen, at amtskommunernes andel af fremmede driftsydelser i 1990 fordelte sig med 52 pct. på forsyningsområdet og henholdsvis 15 pct. og 4 pct. på forvaltnings- og administrationsområdet samt serviceområdet.

Anvendelsen af eksterne leverandører har i perioden 1985-89 været relativt konstant på forvaltnings- og administrationsområdet, men falder svagt på serviceområdet. De tre områder udgør henholdsvis 5 pct., 90 pct. og 5 pct. af amtskommunernes samlede driftsudgifter. Stigning af fremmede driftsydelser i 1990 på forsyningsområdet skal ses i lyset af, at HT blev udskilt som et se-

parat selskab ved Hovedstadsrådets nedlæggelse
1.1.1990.

Tabel 5.12. Amtskommunernes køb af fremmede driftsydelser i procent af amtskommunernes driftsudgifter, fordelt på sektorer

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
			- pct. -			
Forsyning ⁰	24	24	26	23	23	52
Forvaltning og administration	15	15	17	16	17	15
Serviceområdet	5	5	3	3	4	4
I alt	7	7	6	6	6	6

- 1) Stigningen fra 1989-90 kan primært henføres til at HT's udgifter efter Hovedstadsrådets nedlæggelse pr. 1/1 1990 ikke indgår i opgørelsen.

Ved løsning af anlægsoppgaver anvendes i amtskommunerne hovedsageligt eksterne leverandører, jf. tabel 5.13. der viser amtskommunernes køb af fremmede anlægsydelser i procent af amtskommunernes anlægsudgifter fordelt på sektorer. Der er dog på såvel forvaltnings- og administrationsområdet som på serviceområdet sket et fald i anvendelsen af anlægsydelser der købes eksternt.

Tabel 5.13. Amtskommunernes køb af fremmede anlægsydelse i procent af amtskommunernes anlægsudgifter, fordelt på sektorer

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
			- pct. -			
Forsyning)	56	51	56	56	54	85
Forvaltning og administration	91	81	88	84	80	57
Service	85	85	82	73	72	73
I alt	72	72	72	67	66	75

1) Stigningen fra 1989-90 kan primært henføres til at HT's udgifter efter Hovedstadsrådets nedlæggelse pr. 1/1 1990 ikke indgår i opgørelsen.

5.4.2. Erfaringer på det amtskommunale område

Der foreligger ikke sammenfattende undersøgelser af erfaringer med udlicitering på det amtskommunale område.

Der er gennemført undersøgelser på enkeltområder. En undersøgelse, McKinsey 1990, viser således, at chaufførkostningerne pr. bustime er 25 pct. højere hos HT end hos de private entreprenører, der arbejder for HT, og 100 pct. højere end hos andre private selskaber. Der er imidlertid i undersøgelsen ikke taget højde for eventuelle forskelle i produktionsvilkår.

En anden igangværende undersøgelse (Vejdirektoratet 1991) viser, at afstribningsopgaver inden for Vejvæsenet

for tiden kan udføres billigere af Vejdirektoratets amtskommunale samarbejdspartnere end af private entreprenører.

For at belyse amtskommunernes anvendelse og erfaringer med udlicitering har udvalget taget initiativ til at to udvalgte amtskommuner - Nordjyllands og Frederiksborg amt - har besvaret samme spørgeskema som de statslige institutioner.

Nordjyllands amt udliciterede opgaver på stats- og amtsvejene i 1989 for knap 80 mill.kr. og i 1990 for 65 mill.kr.

Frederiksborg amt udliciterede opgaver for ca. 152 mill.kr. i begge år.

Med hensyn til baggrunden for at vælge udlicitering angav Frederiksborg amt delvis økonomisk fordelagtighed og delvis fraværet af mulighed for selv at producere ydelsen.

Fra de 2 amtskommuner blev samstemmigt tilkendegivet, at ingen af de i spørgeskemaet anførte forhold kunne betegnes som barrierer.

Nordjyllands amt har udliciteret primært for at opnå en billigere opgaveløsning. Mange af kontrakterne er blevet fornyet, hvilket peger på, at der ikke har været dårlige erfaringer fra tidligere udliciteringer.

Amtet udliciterer godt 40 pct. af vandløbsvedligeholdelsesarbejderne. Dette sker primært ved vandløb, der er beliggende i betydelig afstand fra de vandløb, som amtet selv vedligeholder. Det ville derfor være forbundet med en u hensigtsmæssig lang transport for amtets egne folk, såfremt de skulle vedligeholde vandløbene.

Vandvedligeholdelsesopgaverne blev i 1990 påny udbudt i offentlig licitation, hvor en række mindre entreprenører vandt licitationen.

Knap halvdelen af udliciteringen i Frederiksborg amt vedrører byggeri. Men samtidig er der i betydeligt omfang udliciteret på kørselsområdet samt anlægsopgaver på vejområdet, rengøring, EDB-drift og vedligeholdelse, jf. tabel 5.14.

I Nordjyllands amt var udliciteringen primært inden for asfaltudlægning, men samtidig var broarbejder, vandløbsvedligeholdelse, berigtigelsesopgaver, afstribningsarbejder, autoværnsarbejder, skiltearbejder, toiletbygninger, vejbelysning og fejning genstand for udlicitering.

Tabel 5.14. Udlicitering af amtskommunale opgaver baseret på oplysninger fra 2 amtskommuner

Afstribningsarbejder	Anlægsopgaver (byggeri)
Anlæg mv. på vejområdet	Asfaltudlægning
Autoværnsarbejder	Berigtigelsesarbejder
Broarbejder	EDB-drift
Fejning	Kørsel
Rengøring	Skiltearbejder
Toiletbygninger	Vedligeholdelse
Vejarbejder	Vejbelysning

De opgavetyper, hvor udlicitering især er taget i anvendelse, henhører under vejområdet, og udgifter til de udliciterede opgaver udgør ca. halvdelen af amtskommunernes udgifter på vejområdet.

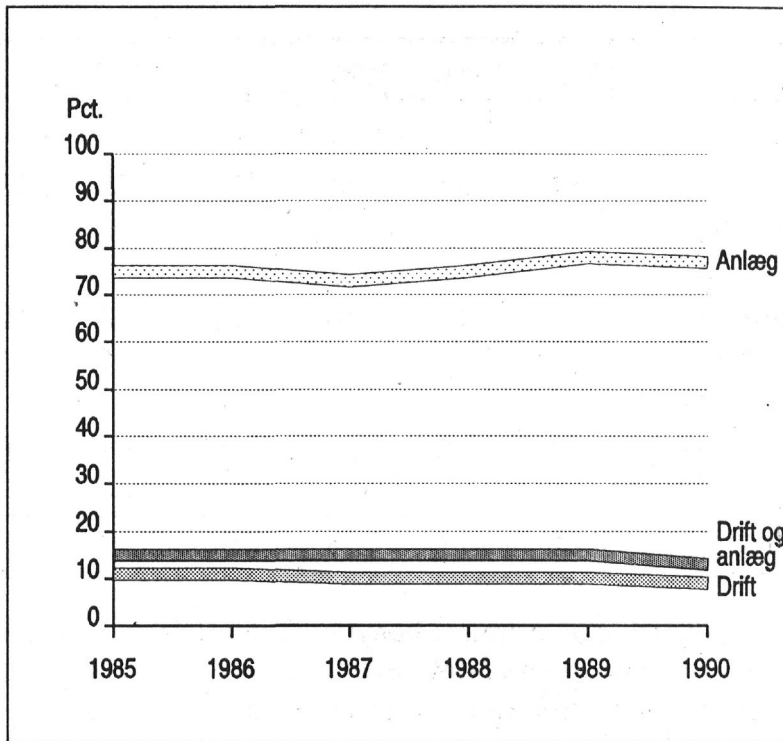
5.4.3. Kommunerne

Kommunernes udgifter til løsning af driftsopgaver var i 1990 i alt 120 mia.kr. Heraf anvendtes ca. 11,2 mia.kr. på køb af fremmede ydelser, der fordelte sig med 3,9 mia.kr. til entreprenør- og håndværksydelser og 7,3 mia.kr. til andre tjenesteydelser.

På anlægsområdet havde kommunerne udgifter på i alt ca. 7,9 mia.kr. i 1990, hvoraf ca. 6,1 mia.kr. blev anvendt til anlægsopgaver udført af eksterne leverandører.

Siden 1987 har kommunernes anvendelse af fremmede driftsydelser været svagt faldende, mens andelen for fremmede anlægssydelser har været stigende, jf. figur 5.4.

Figur 5.4. Kommunernes køb af fremmede ydelser i procent af drifts- og anlægsudgifter



Opdelt på områder anvender kommunerne i høj grad fremmede drifts- og anlægsydelser på forsyningsområdet, hvor de fremmede drifts- og anlægsudgifter i 1990 udgjorde 33 pct. af kommunernes drifts- og anlægsudgifter, jf. [tabel 5.15](#). Siden 1988 er anvendelsen af fremmede drifts- og anlægsydelser faldet lidt på forsyningsområdet og steget lidt i forvaltnings- og administrationssektoren.

Tabel 5.15. Kommunernes køb af fremmede drifts- og anlægsydelser i procent af kommunernes udgifter, fordelt på sektorer

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
			- pct. -			
For- syning	34	35	36	37	36	33
Forvalt- ning og admini- stration	16	15	15	15	16	16
Service- området	8	8	6	6	6	6
I alt	15	15	15	15	15	13

Kommunerne har primært benyttet fremmede driftsydelser på **forsyningsområdet**, hvor ca. 1/4 af driftsudgifterne anvendes til fremmede ydelser, jf. tabel 5.16. De samlede driftsudgifter på forsyningsområdet i 1990 androg 20 pct. af kommunernes driftsudgifter.

Tabel 5.16. Kommunernes køb af fremmede driftsydelser i procent af kommunernes driftsudgifter, fordelt på sektorer

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
				- pct. -		
For-syning	26	26	27	25	26	23
Forvaltning og administration	14	14	14	14	15	15
Serviceområdet	6	6	4	4	4	4
I alt	11	11	10	10	10	9

På **serviceområdet**, der beslaglægger 67 pct. af kommunernes driftsudgifter, anvendes fremmede leverandører kun i begrænset omfang, og anvendelsen har været faldende. I 1990 udgjorde andelen for eksterne leverandører 4 pct.

Kommunerne benyttede i 1990 i højere grad fremmede anlægsydelser end i 1985, jf. tabel 5.17.

**Tabel 5.17. Kommunernes køb af fremmede anlægs-
ydelser i procent af kommunernes an-
lægsudgifter, fordelt på sektorer**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
			- pct. -			
For- syning	73	71	70	73	75	75
Forvalt- ning og admini- stration	79	81	61	62	64	64
Service- området	80	85	86	84	88	83
I alt	75	75	73	75	78	77

Det fremgår af tabellen, at den stigende anvendelse af eksterne leverandører ved anlægsopgaver er sket på serviceområdet og i forsyningssektoren, mens der i forvaltnings- og administrationssektoren har været tale om et markant fald i perioden. Anlægsudgifterne på disse områder udgjorde i 1990 henholdsvis 26 pct., 70 pct. og 4 pct. af kommunernes anlægsudgifter.

5.4.4. Erfaringer på det kommunale område

Der foreligger ikke sammenfattende undersøgelser af erfaringer med udlicitering på det kommunale område.

Der er gennemført undersøgelser på enkeltområder. Således sammenligner en undersøgelse (Ole P. Kristensen, 1982) fra begyndelsen af 1980'erne omkostningerne pr. indbygger ved kommunalt og privat brandværn.

Undersøgelsen viste, at private selskaber generelt var billigere end det kommunale brandvæsen.

Endvidere har der været peget på, at udlicitering kan vanskeliggøre kommunernes mulighed for at opfylde særlige forpligtigelser overfor de svagest stillede på arbejdsmarkedet. Dette har bl.a. dannet baggrund for aftaler om sådanne forpligtigelser i forbindelse med udlicitering mellem de kommunale organisationer og Dansk Arbejdsgiverforening.

For at belyse kommunernes anvendelse og erfaringer med udlicitering har udvalget fået to udvalgte kommuner - Glostrup og Allerød kommune - til at besvare samme spørgeskemaundersøgelse som de statslige institutioner.

Glostrup kommune anvendte i 1989 64,6 mill.kr. og i 1990 43,8 mill.kr. til drifts- og anlægsopgaver varetaget af eksterne leverandører. Kommunen udliciterede bl.a. ombygninger af skoler, anlæg af veje og stier, varmekforsyningsledninger, anlæg af træningshal samt opførelse af ældre-boliger. Desuden udliciterede kommunen en række driftsopgaver, jf. tabel 5.18.

Stort set alle kommunens opgaver er udbudt i indbudt licitation, medens enkelte arbejder er udført efter indhentning af 2 underhåndsbud.

Glostrup kommune har ikke opfattet nogle af de anførte faktorer som barrierer. Kommunen har således ikke haft vanskeligheder ved at finde udliciteringsegnede opgaver og egnede leverandører.

Kommunen har ikke haft problemer med forringet service, modvilje blandt personalet eller dårligere kvalitet ved udliciteringer.

Allerød kommune udliciterede i 1989 for i alt 15,4 mill.kr. og i 1990 for 39,5 mill.kr. Allerød kommune

har i begge år udliciteret vej- og renseanlæg, byggearbejder og spildevand i øvrigt.

2 af renseanlæggene blev udbudt i totalentreprise, ved indbudt/offentlig licitation. Desuden udliciterede Allerød kommune en række driftsopgaver, jf. tabel 5.18.

Allerød kommune oplyser, at alle anlægsopgaver udliciteres, og ca. 60 pct. af de tekniske driftsopgaver udliciteres.

Ingen af kommunerne angiver direkte årsagerne til at vælge udlicitering fremfor egenproduktion.

Tabel 5.18. Udlicitering af tekniske kommunale driftsopgaver baseret på oplysninger fra 2 udvalgte kommuner, 1990

	Udlicitering til eksterne leverandører	Delvis udlici- tering	Kommunal udførelse
Asfaltudlægning	x		
Asfaltreparation			x
Brandslukning		x	
Containerpladser			x
Containerkørsel	x		
Elarbejde	x		
Elforsyning	x		
Fjernvarme			x
Fortovsoplægning	x		
Fortovsreparationer			x
Gartnerarbejde		x	
Genbrug	x		
Glatførebekæmpelse			x
Gulvarbejder	x		
Kloakarbejder		x	
Kloakrensning/spuling		x	
Kloakpumper (service)		x	
Kloak TV	x		
Kollektiv trafik	x		
Malerarbejde	x		
Murerarbejde	x		
Overkørsler		x	
Rabatter/grøfter			x
Renholdelse veje, maskinelt		x	
Renholdelse veje, manuelt			x
Renovation	x		
Renseanlæg (pasning)			x
Skadedyrbekæmpelse		x	
Snedker/tømrerarbejde	x		
Snehegn			x
Snerydning		x	
Tagarbejde	x		
Trafiksignaler	x		
Trafikskilte			x
Vandforsyning		x	
Vandløb	x		
Varmeanlæg ahn. pasning			x
Vejbelysning	x		
Vejbrønde/dæksler		x	
Vejstriber		x	
Ventilation alm. service			x
WS-arbejder	x		

Udenfor det tekniske område udliciterer kommunerne kun en begrænset del af opgavetyperne, såsom delvist kørsel af skolebørn, madudbringning til pensionister, rengøring, lægetilsyn, rådhuskantinen, fod-/ hårpleje til pensionister, forsikringer, inkasso, institutions vask, køb/salg af ejendom, trykkerifunktion, turistkørsel og vinduespudsning.

5.5. Det koncessionerede område

Der er også søgt indhentet oplysninger på det koncessionerede område. Det gælder generelt, at der ikke på det koncessionerede område er fastsat særlige udliciteringsforpligtigelser, men at dette må indgå som led i den forretningsmæssige drift på området. De koncessionerede virksomheders prisfastsættelse er typisk underlagt offentlig kontrol.

På det koncessionerede område har udvalget indhentet oplysninger i energisektoren. DONG og IFV-energi² har besvaret samme spørgeskemaundersøgelse som de statslige institutioner.

DONG's personale er uddannet til at udføre selskabets kerneopgaver, der generelt løses ved egenproduktion, mens større ad hoc opgaver udliciteres.

Koncernen indgik i såvel 1989 og 1990 omkring 300 kontrakter. Når der ses bort fra leverancer mellem koncernens selskaber, blev der i 1989 og 1990 udliciteret for henholdsvis omkring 310 mill.kr. og 170 mill.kr.

Udliciteringen vedrører primært anlægsopgaver, men koncernen har også udliciteret EDB hard- og softwareop-

²IFV-energi ejes af NESA A/S, Nordvestsjælland's Energiforsyning og Frederiksberg kommune. Selskabet producerer el og varme.

gaver, rengøring samt teknisk assistance vedrørende drift og vedligeholdelse af tekniske anlæg.

DONG udbyder som hovedregel opgaver til 3-5 prækvalificerede firmaer, bl.a. rådgivende ingeniører, komponentleverandører, entreprenører og rengøringsselskaber. Der kan dog være tilfælde, hvor det er en specifik virksomhed med særlige kvalifikationer, selskabet har brug for, og i så tilfælde udbydes den pågældende opgave ikke. Dette gælder fx ekstern advokatbistand.

DONG har generelt kun haft gode erfaringer med udlicitering og har ikke oplevet barrierer for udlicitering.

Heller ikke **IFV-energi** synes, der eksisterer barrierer for udlicitering på bygge- og anlægsområdet. Derimod angiver IFV-energi, at det har været svært at finde kvalificerede leverandører udenfor kraftværkssektoren til at varetage selskabets planlægnings- og projekteringsarbejde, idet viden om kraftværksprocesser kun i beskedent omfang findes udenfor sektoren.

Selskabet har dog ikke haft problemer med at udlicitere en række almindelige serviceydelser, såsom rengøring, kantinedrift, vagttjeneste, vedligeholdelse af grønne områder mv.

Både i 1989 og 1990 udliciterede IFV-energi for 450 mill.kr. Dette svarer til mere end 90 pct. af anlægsomsætningen. Ved tekniske opgaver benytter selskabet ofte leverandører, der er prækvalificerede dels gennem tidligere samarbejde og dels gennem løbende undersøgelser af potentielle leverandørers produkter og erfaring. Ved anlægsopgaver benytter IFV-energi i overensstemmelse med licitationsloven offentlig eller indbudt licitation.

Drift og vedligeholdelse af produktionsanlæggene varetages af selskabernes egne medarbejdere tilknyttet de forskellige kraftværker. Personalet til såvel drift som

vedligeholdelse bliver for hovedpartens vedkommende uddannet på værkerne, således at de såvel teknisk som håndværksmæssigt kan bestride de specifikke specialistområder. Bemandingen er fastsat således, at den svarer til den daglige drift og vedligeholdelse. Større vedligeholdelsesopgaver, der altid har tidsbegrænset karakter, sker ved hjælp af eksterne entreprenører og leverandører, oftest valgt ved licitation.

IFV-energi udliciterer grundet den økonomiske fordelagtighed, og fordi deres erfaringer med køb af ydelser via udbud og fri konkurrence er absolut gode, idet konkurrencen sikrer såvel pris- som kvalitetsmæssigt optimale løsninger.

5.6. Sammenfatning

Den offentlige sektor købte i 1990 fremmede ydelser for knap 35 mia.kr., hvoraf knap 13 mia.kr. vedrørte anlægsopgaver. Siden 1985 har der været et reelt fald i den offentlige sektors udgifter til fremmede ydelser på godt 1 pct. årligt.

Ca. 50 pct. af de offentlige udgifter til fremmede ydelser afholdes af kommunerne, mens amtskommunerne og staten tegner sig for henholdsvis 11 pct. og 39 pct.

I såvel den kommunale som den statslige sektor er det karakteristisk, at hovedparten af anlægsopgaverne udføres af eksterne leverandører, mens langt størsteparten af driftsopgaverne løses ved egenproduktion. I 1990 blev ca. 84 pct. af det offentliges anlægsopgaver løst ved brug af eksterne leverandører, hvilket er den samme andel som i 1986. For så vidt angår det offentliges driftsopgaver løses knap 10 pct. ved brug af eksterne leverandører.

De senere års tendens til markedsorientering af den offentlige sektor har ikke givet sig udslag i en stigende anvendelse af fremmede ydelser ved løsningen af offentlige driftsopgaver.

Den andel af de statslige driftsopgaver, der løses ved brug af eksterne leverandører, har vist en svag stigning og udgjorde i 1990 ca. 12 pct., mens amtskommunerne og kommunernes relative anvendelse af fremmede driftsydelser har udvist en svagt faldende tendens siden 1985 og i 1990 udgjorde henholdsvis ca. 6 og ca. 9 pct. af driftsudgifterne. For den offentlige sektor under ét har den andel af driftsopgaverne, der løses ved eksterne leverandører været stort set konstant.

I forbindelse med den foretagne detaljerede undersøgelse af anvendelsen af udlicitering i staten har de statslige institutioner oplyst, at de i 1990 havde foretaget udlicitering af (større) opgaver for godt 8,5 mia.kr. Heraf tegnede DSB, P&T og Trafikministeriet sig for hovedparten.

Som baggrund for udliciteringen anførte ca. 70 pct. af de statslige institutioner, at de ikke havde mulighed for selv at producere ydelsen, samt at det var økonomisk fordelagtigt.

Endvidere har pålæg om udlicitering haft betydning for 58 pct. af institutionerne, mens godt en trediedel af institutionerne har angivet ønsket om bedre kvalitet som en baggrund for at udlicitere.

De statslige institutioner har kun i meget begrænset omfang opfattet retssikkerhedsspørgsmål og juridiske problemer som barrierer for udlicitering. Omkring halvdelen af institutionerne har anset det for en barriere for udlicitering, at de selv ønskede at udføre opgaven, at de ikke havde nogle opgaver at udbyde eller ikke syntes det var økonomisk fordelagtigt at udlicitere. Modvilje blandt

personalet har kun haft betydning for en femtedel af de statslige institutioner.

Den kommunale sektors anvendelse af fremmede ydelser har udvist et mindre fald fra 1985 til 1990. Endvidere gælder, at der på serviceområdet kun anvendes eksterne leverandører i begrænset omfang.

De udvalgte kommuner og amtskommuner har som baggrund for udlicitering angivet, at det var økonomisk fordelagtigt og at de ikke selv havde mulighed for at producere ydelser. Ingen af de forespurgte kommuner og amtskommuner anførte barrierer for udlicitering.

På det kommunale område er det i øvrigt karakteristisk, at anvendelse af udlicitering er koncentreret på hjælpefunktioner samt mere tekniske opgaver og er mest udbredt inden for forsyningsområdet.

For så vidt angår de adspurgte koncessionerede virksomheder blev alene peget på, at der kunne være begrænsede muligheder for at finde kvalificerede eksterne leverandører.

Sammenfattende er det vurderingen, at der er muligheder for i højere grad at anvende udlicitering i den offentlige sektor. Udnyttelse af disse muligheder forekommer der ikke i lovgivningen eller administrativt at være væsentlige barrierer mod. Der er snarere tale om mere holdningsprægede forhold, mangel på information og vejledninger samt usikkerhed om, i hvilken udstrækning det vil være økonomisk rentabelt.

KAPITEL 6.

UDENLANDSKE UNDERSØGELSER VEDRØRENDE UDLICITERING

6.1. Indledning

Anvendelse af udlicitering bliver i stigende grad internationalt anset som et væsentligt instrument til at fremme effektiviteten i den offentlige sektor.

OECD har i en endnu ikke offentliggjort rapport, "The public sector: Issues for the 1990s", angivet udlicitering som et af instrumenterne til at imødekomme 1990'ernes krav om mere fleksible og markedsorienterede offentlige sektorer.

Baggrunden herfor er først og fremmest, at øget konkurrence om udførelse af offentlige opgaver vil indebære en samfundsøkonomisk mere effektiv ressourceudnyttelse og større fleksibilitet i den offentlige opgaveløsning.

En række lande har i en årrække ladet offentlige opgaver udlicitere til private virksomheder, evt. efter en udbudsforretning, hvor offentlige og private har kunnet konkurrere indbyrdes. Bl.a. har der i 1980'erne især i USA og UK været taget større initiativer for at fremme øget anvendelse af udlicitering på driftsområderne. I de senere år er der også i andre OECD-lande, bl.a. Sverige og Canada sat fokus herpå, ligesom der inden for EF er en stigende opmærksomhed herom i forbindelse med gennemførelse af EF's udbudsdirektiver.

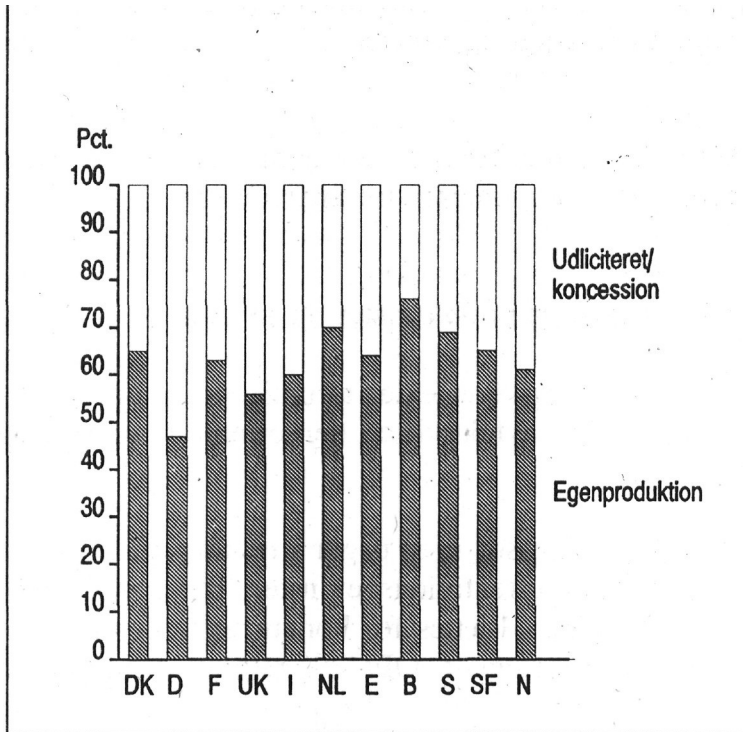
Der foreligger imidlertid ingen samlet vurdering af de opnåede erfaringer i nogle af landene. I det følgende er

anvendt nogle udvalgte enkeltundersøgelser fra USA, Storbritanien, Tyskland, Sverige og Norge.

Det skal dog understreges, at der må udvises forsigtighed med hensyn til at overføre erfaringer fra et område til et andet. Undersøgelserne fokuserer især på spørgsmålet om effekten på omkostninger og i mindre grad på effekten på kvalitet og service.

EF-kommisionen har for nylig fået foretaget en undersøgelse af i hvilket omfang de enkelte landes offentlige sektorer anvender egenproduktion eller løser opgaverne gennem udlicitering eller koncession, jf. figur 6.1. Der er tale om en første undersøgelse, som det er Kommissionens hensigt at følge op med mere detaljerede studier.

Figur 6.1. Egenproduktionens andel af de samlede drifts- og anlægsudgifter i den offentlige sektor inkl. koncessionerede virksomheder i udvalgte lande, 1987.



Kilde: Booz-Allen, 1991

Det fremgår af figur 6.1., at der er betydelige forskelle i egenproduktionens andel mellem landene. Belgien, Danmark, Holland og Sverige har relativt høje andele i en størrelsesorden 65 - 75 pct., mens Tyskland og Storbritanien ligger relativt lavt. Det fremgår endvidere af undersøgelsen, jf. bilag 6, at der ligeledes er betydelige forskelle i egenproduktionsandelene inden for de forskellige områder (vandforsyning, renovation, lufthavne mv.), ligesom landene i forskelligt omfang anvender udlicitering eller koncession til private virksomheder.

Undersøgelsen peger i øvrigt på, at der kan være en række fordele forbundet med anvendelse af udlicitering.

Der er i det følgende forsøgt nærmere at belyse erfaringer med udlicitering ud fra de foreliggende enkeltstudier. Dette er struktureret sådan, at der i afsnit 6.2. ses nærmere på virkningerne af udlicitering på effektivitet og kvalitet, mens afsnit 6.3. berører virkninger på arbejds-tilrettelæggelsen, arbejdsmarkedet og leverandørerne.

I bilag 6 er mere detaljeret behandlet resultaterne fra de foreliggende undersøgelser fra andre lande.

6.2. Virkninger på effektivitet og kvalitet

En af de væsentligste effekter af udlicitering er, at der kan skabes større effektivitet i den offentlige opgaveløsning.

Udenlandske undersøgelser peger i retning af, at der kan opnås betydelige effektivitetsgevinster, når produktion af offentlige ydelser udsættes for konkurrence gennem udbud og udlicitering, jf. OECD's rapport "The public Sector: Issues for the 90's" (1991). Dette gælder også, hvor opgaven efter en udbudsforretning fortsat udføres af den offentlige institution på grundlag af et konkurrence-dygtigt tilbud.

En afgørende forudsætning for de positive virkninger er, at opgaven udbydes på et marked, hvor der er konkurrence. Såfremt dette ikke er tilfældet, vil det hidtidige offentlige produktionsmonopol blot blive erstattet af et privat, hvilket let risikerer at ende i dyrere løsninger. Dette bekræftes i øvrigt af analyser fra England (Vickers og Yarrow, 1991).

Det er tvivlsomt, om det i sig selv har nogen betydning, om opgaverne efter at have været udbudt varetages i

privat eller offentligt regi. Det empiriske materiale peger på, at udbud medfører effektivitetsfordele, når der er konkurrence, men giver ikke svar på, hvorvidt offentlig eller privat opgaveudførelse generelt er at foretrække (Vickers og Yarrow, 1991).

Hertil kommer dog, at udlicitering også kan medvirke til nye løsninger og udbygge samarbejdet mellem den offentlige og den private sektor.

I den nævnte OECD-rapport lægges vægt på, at de mulige samfundsøkonomiske fordele ved udlicitering må afvej es med følgende forhold.

For det første i hvilken udstrækning markedet for produktion af de pågældende tjenester er karakteriseret af konkurrence, og om det indeholder et tilstrækkelig stort antal udbydere og forskellige kontrakter, der tillader omkostningssammenligning.

For det andet må de forventede gevinster opveje de potentielle følgeomkostninger ved udlicitering. Disse vedrører bl.a. omkostninger forbundet med udliciteringsproceduren, ligesom udlicitering typisk stiller krav til den offentlige myndighed om løbende kontrol af kvalitet mv.

Disse forhold gør, at det umiddelbart må forventes, at fordelene ved udlicitering vil være størst, hvor markedet for opgaven er konkurrerende, og hvor kontrakterne er lette at specificere og udføre. Dette tilfredsstilles nemmest på områder, hvor teknologien er udbredt, og der er tale om specifikke produktioner, såsom vedligeholdelse af veje og bygninger, vaskeri-service, snerydning, transport, renovation osv.

Det er samtidig disse områder, der typisk har været genstand for undersøgelser.

I Storbritanien belyser en rapport fra det engelske miljøministerium (Department of the Environment, August 1990) erfaringer med udlicitering i 40 repræsentative engelske kommuner.

De udliciterede opgaver fordeler sig på områderne renovation, gadefejning, rengøring, skolekantiner mv., andre kantiner, bilreparationer og gartnerarbejde. Dette skal bl.a. ses på baggrund af den indførte lovbundne licitation for kommunale serviceydelser.

Af de udbudte opgaver er - bortset fra rengøring - hovedparten blevet vundet af de kommunale enheder.

De almindelige resultater er omkostningsreduktioner på mellem 5-20 pct, men med betydelige variationer afhængig af opgavens art og kontraktstørrelsen. Typisk har kontrakterne en løbetid på 4-5 år og omkostningerne ved forberedelsen af udbudsforretningen mv. udgør ca 2,5 pct. af kontraktværdien.

I en anden undersøgelse (Kay, Meyer & Thomson, 1986) blev 410 engelske kommuner kontaktet, hvoraf 112 ikke havde udliciteret. Blandt de resterende kommuner blev foretaget en detaljeret undersøgelse af 75 udbudte opgaveområder.

Kommunerne opnåede i gennemsnit en potentiel årlig omkostningsreduktion på 26 pct. ved udlicitering til samme serviceniveau. Blandt kommunerne var der betydelige variationer i størrelsen af omkostningsreduktionen.

Omkostningsreduktionen tillægges færre ansatte, bedre udnyttelse af deltidsansatte, lavere lønninger, færre frynsegoder samt bedre ledelse og organisation.

Af de 75 kommunale udbud var de 40 blevet udliciteret til private virksomheder, heraf 29 til laveste byder.

Blandt de 40 udliciteringer til private virksomheder blev kvaliteten forringet i 9 tilfælde og i 7 tilfælde blev tidsfristen ikke overholdt.

En detaljeret undersøgelse af udlicitering på renovationsområdet i Storbritannien viser, at omkostningerne efter udlicitering blev reduceret med 22 pct. Effektivitetsgevinsten fremkom især som følge af indførelse af en mere effektiv produktionsteknik. (Domberger et.al., 1986, Cubbinet.al., 1987).

En tilsvarende undersøgelse af udlicitering af serviceydelser på britiske hospitaler viser en omkostningsreduktion på ca. 20-30 pct. I de tilfælde, hvor der blev indgået kontrakter med private, var omkostningsreduktionen gennemsnitlig 34 pct., mens den i de tilfælde, hvor hospitalets egne ansatte vandt licitationen, var ca. 22 pct. (Domberger et.al., 1987).

En væsentlig del af omkostningsreduktionerne opnåedes således som følge af den øgede konkurrence. Der er i undersøgelserne ikke fundet belæg for, at reduktionerne er opnået på bekostning af kvalitet eller ved, at de private tilbudsgivere har indvilget i tabsgivende kontrakter.

Der er ikke blot sket en reduktion af omkostningerne. Der er også skabt en ny ledelsesstil og en større behovs- og markedsorientering (Flynn, 1990)

Omkostningsreduktionerne som følge af udlicitering kunne delvis bero på, at det er de mest ineffektive offentlige institutioner, som (først) vælger at udlicitere aktiviteter. Både undersøgelser af den kommunale renovation og af det britiske hospitalsvæsen afkræfter dog, at dette er en del af forklaringen. Det har tværtimod tilsyneladende hovedsageligt været de mest effektive offentlige enheder, der har udliciteret først (Domberger et.al. 1987, Ganley & Grahl, 1988).

Derimod har der været peget på, at gevinsterne i de første år i Storbritannien var urealistisk store, idet de private virksomheder undervurderede de faktiske omkostninger og fremsatte meget lave tilbud for at komme ind på markedet. Selv om der tages højde herfor, bliver de realiserede omkostningsreduktioner typisk i størrelsesordenen 20 pct. (Domberger et.al., 1988).

Specielt vedrørende den ovenfor anførte undersøgelse angående kommunal renovation har det været anført, at visse kommuner har opnået urealistisk store omkostningsreduktioner. Der er uenighed om berettigelsen af denne kritik. Hvis disse delresultater desuagtet udelades af beregningerne, viser undersøgelsen en gennemsnitlig besparelse på 15 pct. mod ellers 22 pct.

Det svenske finansministerium har i 1990 undersøgt erfaringerne med udlicitering af statslige opgaver (Statskontoret, 1990).

Henved 70 pct. af de statslige institutioner har udlagt aktiviteter til private entreprenører. Over halvdelen af disse institutioner - 55 pct. - angiver, at udliciteringen har medført rationaliseringsgevinster. De resterende institutioner har enten ikke kunnet besvare spørgsmålet (22 pct.) eller ikke oplevet sådanne gevinster (23 pct.).

Hovedparten af institutionerne havde oplevet stort set uændret kvalitets- og serviceniveau ved udliciteringen. Kun få af de svenske statslige institutioner angav, at kvaliteten og servicen var blevet forringet ved udliciteringen.

Den svenske kommuneforening har ligeledes gennemført en undersøgelse af udlicitering på vejområdet i 4 udvalgte svenske kommuner (Svenska Kommunförbundet, 1990). Undersøgelsen giver ikke noget entydigt resultat, med hensyn til om de kommunale eller private leverandører er billigst.

I **Norge** har en undersøgelse for 1989 og 1990 vist, at ved asfaltarbejder er det norske vejdirektorat i gennemsnit mellem 3 og 4 pct. billigere end private virksomheder (Vegdirektoratet, 1991).

I **Tyskland** har de kommunale myndigheder i stort omfang udliciteret opgaver til private selskaber: trykkerier, rengøring, vaskerier, bygningsreparation, vedligeholdelse af grønne områder, svømmehaller mv. På basis af henvend 300 tilfælde er det vurderet, at privatisering og udlicitering generelt har medført omkostningsreduktioner i størrelsesordenen 30-50 pct. (Hamer, 1984). Det fremgår dog ikke i hvilken udstrækning, der er taget højde for forskelle i produktionsvilkår og kvalitet.

Den **amerikanske** kongres skønner, at udliciteringen på det føderale niveau har reduceret omkostningerne med ca. 20 pct., med stor variation i den enkelte udliciteringssituation (Dudley, 1991).

Det amerikanske forsvarsministerium har i årene efter indførelsen af skrappe udliciteringsregler i 1983 opnået omkostningsreduktioner på omkring 40 pct. på driftsopgaver, der efter udbud overgik til fremmedproduktion, og på godt 20 pct. på tilsvarende opgaver, der efter udbud forblev som egenproduktion (Congressional Budget Office, 1987). I den amerikanske undersøgelse er der ikke foretaget uddybende vurderinger af udliciteringens virkning på kvalitet og service.

6.3. Virkninger på arbejdstilrettelæggelse, arbejds- marked og leverandører

I de foreliggende udenlandske undersøgelser peges på flere forklaringer på, at øget konkurrence kan have positive virkninger på effektivitet og kvalitet:

- * Klarere adskillelse mellem besluttende myndighed og producent.

Denne adskillelse stiller større krav til, at de offentlige myndigheder specificerer omfang og kvalitet af de ydelser, der skal leveres, hvilket også har afledte virkninger på produktionssiden. Flere undersøgelser peger på, at dette ikke alene fører til øget effektivisering af ressourceanvendelsen, men også en bedre kvalitetsstyring, idet brugernes behov kommer klarere frem.

Ved at udlicitere en række hjælpefunktioner kan endvidere opnås, at den offentlige myndigheds ledelse i højere grad koncentrerer sin indsats om opgaver, som vedrører myndighedens kerneområder.

- * Bedre udnyttelse af produktionsfaktorerne.

Udlicitering kan medføre, at opgaver samles hos leverandører, der vil have mulighed for at udnytte stordriftsfordele i produktionen eller for at opbygge særlig ekspertise på området.

- * Smidigere arbejdstilrettelæggelse.

Udlicitering af opgaver muliggør en mere smidig arbejdstilrettelæggelse. I undersøgelsen fra det svenske Finansministerium anføres som eksempel, at den offentlige udbyder selv kan sørge for at

have en vis begrænset basiskapacitet, således at opgaver, der kan løses inden for denne kapacitet, løses ved egenproduktion mens opgaver derudover udbydes. Der kan være tale om opgaver af en sådan særlig karakter, at de ikke kan løses ved egenproduktion, eller om spidsbelastningsperioder.

- * Større mulighed for rentable investeringer i mere effektive maskiner mv.

Såvel mulighederne for udnyttelse af stordriftsfordele hos leverandøren som udbyderens muligheder for en smidigere tilrettelæggelse af en eventuel egenproduktion indebærer mulighed for mere rentable investeringer.

Dertil kommer, at eksterne leverandører i nogle tilfælde vil have bedre mulighed for at skaffe finansiering for rentable investeringer i fx ny teknologi.

- * Lavere administrationsomkostninger

Bl.a. den engelske undersøgelse (Departement of the Environment, 1990) peger på, at udlicitering skaber større opmærksomhed om udgifterne til intern administration.

- * Lavere lønninger for visse typer af arbejdskraft

På de områder, hvor det offentlige lønninger måtte være højere end på det private arbejdsmarked, vil dette i sig selv kunne medføre lavere udgifter.

- * Eksterne leverandører dumper sig ind på markedet ved at indgå tabsgivende kontrakter.

I det omfang private leverandører indgår tabsgivende kontrakter, er der mulighed for at udbyderne opnår omkostningsreduktioner. Denne mulige effekt har dog en tidsbegrænset karakter.

Flere af undersøgelserne angiver endvidere, at det er forskellige forhold, der spiller ind, afhængig af om opgaverne efter at have været udbudt varetages af en ekstern leverandør eller af myndigheden selv.

Hvor opgavevaretagelsen udliciteres, vil den væsentligste del af omkostningsreduktionerne skyldes en mere effektiv udnyttelse af produktionsfaktorerne. Dette er i mindre grad tilfældet, hvor opgavevaretagelsen forbliver i myndighedens eget regi.

Det er imidlertid karakteristisk, at det først og fremmest er en effektiv produktionstilrettelæggelse og ikke nedgang i faktoraflønningerne, der i følge flere af undersøgelserne ligger bag de opnåede omkostningsreduktioner.

Undersøgelserne belyser iøvrigt kun sporadisk effekten på beskæftigelsen - og der fokuseres på mulige personale-reduktioner i den offentlige sektor. Dette må formentlig blandt andet ses i lyset af vanskelighederne ved at måle den samlede beskæftigelseseffekt. Som udgangspunkt må det dog lægges til grund, at hvis udlicitering fører til højere produktivitet i samfundet, skaber det også grundlag for højere vækst og beskæftigelse.

Flere af undersøgelserne peger på de personale-mæssige omstillinger, som udlicitering kan give anledning til. Det gælder bl.a. i den svenske undersøgelse, hvor kun et begrænset antal institutioner opfatter personale-mæssige forhold som en barriere for udlicitering.

Samtidig anføres det i flere undersøgelser, at anvendelsen af udlicitering kan have negative effekter for de

svageste grupper på arbejdsmarkedet, i den udstrækning der ikke i den private sektor findes samme støttefaciliteter mv., som typisk eksisterer i den offentlige sektor.

For erhvervslivet indebærer udlicitering nye erhvervsmæssige muligheder, herunder adgang til at kunne drage fordel af know-how i den offentlige sektor mv.

De virksomheder, der ønsker at varetage udliciterede opgaver, må være indstillet på de spilleregler, der gælder for mange af de opgaver, der i dag løses ved offentlig egenproduktion. Det gælder for eksempel forståelse for de politiske beslutningsprocesser og prioriteringer samt for krav om høj kvalitet og rettidighed i opgaveudførelsen.

Af undersøgelserne fremgår, at der som hovedregel er positive erfaringer med hensyn til virksomhedernes indsats, men at der også findes eksempler på, at virksomhederne ikke har levet op til de påtagne forpligtelser.

Det er således konklusionen, at det er væsentligt med en grundig forundersøgelse og et løbende tæt samarbejde mellem den offentlige institution og den eksterne leverandør.

6.4. Sammenfatning

I en række lande har man igennem en årrække gjort brug af udlicitering. En nylig undersøgelse udført for EF-Kommissionen peger i øvrigt på, at egenproduktionsandelen i den danske offentlige sektor er lidt højere end gennemsnittet for de andre vesteuropæiske lande.

Der foreligger ikke tværgående internationale undersøgelser af effekterne af udlicitering, men en række undersøgelser på enkeltområder. En mangel ved de fleste

af undersøgelserne er dog, at de ikke belyser virkningerne på produktionsvilkår og kvalitet.

Hovedparten af de foreliggende udenlandske undersøgelser viser, at der ved udlicitering af driftsopgaver er opnået betydelige omkostningsreduktioner. Undersøgelserne viser endvidere, at der også i tilfælde, hvor opgaver efter at have været udbudt, fortsat løses ved egenproduktion kan opnås væsentlige omkostningsreduktioner.

Undersøgelserne peger i øvrigt på, at den betydeligste forudsætning for effektivitetsgevinster er konkurrence, og at udlicitering kan indebære bedre udnyttelse på områder, hvor eksterne leverandører har særlig ekspertise.

KAPITEL 7.

UDLICITERING SOM MIDDEL TIL EFFEKTIVISERING I DEN OFFENTLIGE SEKTOR

7.1. Indledning

Det tillægges i disse år stigende vægt at fremme omstilling og effektivitet i den offentlige sektor. Som led heri er det væsentligt, at også relevante dele af den offentlige opgavevaretagelse gennem udlicitering gøres til genstand for en løbende måling af, hvor opgaverne løses bedst og billigst.

Dette vil kunne bidrage til, at

- * øge effektiviteten i den offentlige sektor og sikre den bedst mulige anvendelse af offentlige midler og ressourcer
- * opgaverne løses, hvor det er billigst og bedst - uanset om det er i offentligt eller privat regi
- * styrke samspillet mellem offentlig og privat sektor, herunder overførsel af viden.

Udlicitering må således anses for et middel til gennem øget konkurrence at opnå større effektivitet i den offentlige sektor og sikre den bedst mulige anvendelse af offentlige midler og ressourcer. Udlicitering vil kunne bidrage til nye måder at løse offentlige opgaver på og styrke samspillet mellem privat og offentlig sektor.

Der eksisterer allerede i dag ikke uvæsentlige incitamenter for en offentlig ledelse til at udlicitere. Det vil muliggøre en styrkelse af andre aktiviteter, såfremt det er økonomisk fordelagtigt. Hertil kommer, at en væsentlig gevinst ved udlicitering af opgaver, er muligheden for ledelsen til at udøve en relativt simpel og administrativ gennemskuelig kvalitetsstyring, samtidig med at ledelsen kan prioritere interne ressourcer på at løse institutionens primære opgaver.

Som det fremgår af kapitel 5, sker der allerede i dag på en række områder anvendelse af udlicitering. Udliciteringsmulighederne udnyttes imidlertid ikke tilstrækkeligt, bl.a. fordi muligheden af udlicitering ikke systematisk overvejes ved beslutninger om, hvorledes en fremtidig opgave skal løses.

Det er væsentligt, at udliciteringsmuligheden i højere grad bliver en sædvanlig og integreret del af tilrettelæggelsen af den offentlige opgavevaretagelse.

Dette vil blive nærmere belyst i det følgende. I afsnit 7.2. redegøres for, hvilke hensyn der må indgå ved anvendelse af eksterne leverandører i opgavevaretagelsen og i forlængelse heraf diskuteres i afsnit 7.3. egnede områder for udlicitering. Endelig behandles i afsnit 7.4. hvorledes anvendelse af udlicitering kan søges fremmet.

7.2, Anvendelse af udlicitering i opgavevaretagelsen

Anvendelse af udlicitering i den offentlige opgavevaretagelse stiller en række krav til opgavespecifikation, økonomioplysninger mv. Der må ved overvejelser om udbud af offentlige opgaver foretages en mere konkret vurdering af, om der kan

* foretages en detaljeret opgavespecifikation

- * foretages en dækkende sammenligning af omkostninger ved egenproduktion i forhold til indhentede tilbud fra eksterne leverandører
- * gennemføres personalemæssige tilpasninger

og om der

- * på markedet forefindes konkurrerende leverandører, der kan levere opgaven
- * kan opnås sikkerhed for leverancer af ønsket kvalitet, herunder varetagelse af særlige sikkerhedshensyn mv.
- * kan opretholdes nødvendig ekspertise hos den offentlige institution, herunder om en fornøden omstillings- evne stadig er til stede

samt om

- * administrative omkostninger ved udbudsprocedure mv. ikke må antages at være urimelige set i forhold til opgavens størrelse og den mulige effektivitets- gevinst ved en udlicitering.

Der er i kapitlerne 8-11 nærmere behandlet de tre første forhold, mens de øvrige forhold nærmere uddybes i det følgende.

7.2.1. Konkurrence om opgaverne

Et væsentligt formål med udlicitering er at tilstræbe, at det offentliges opgaver løses så effektivt som muligt. Dette forudsætter imidlertid, at der er tale om konkurrence.

Det vil derfor som udgangspunkt være mest fordelagtigt at udbyde de offentlige opgaver, hvor der i forvejen er et marked for opgaver af den pågældende art eller hvor

der i forbindelse med en udlicitering kan skabes et marked for den pågældende opgavetype.

Hvor der ikke er et sådant marked, eller hvor der er tale om et marked med få potentielle leverandører, kan der opstå et afhængighedsforhold mellem udbyderen og leverandøren, som - på kortere eller længere sigt - vil kunne føre til for høje priser. Disse forhold vil formentlig være særlig relevante at tage i betragtning, hvor der er behov for større investeringer eller opbygning af ekspertise i forbindelse med de udbudte opgaver.

I forbindelse med udbud af offentlige opgaver, hvor der kan blive tale om et længerevarende kontraktsforhold, kan der tillige være risiko for, at en leverandør søger at sikre sig leverancen ved i starten at tilbyde en kunstigt lav pris - med henblik på senere at øge prisen væsentligt.

Set fra det offentliges side er der isoleret set ingen problemer ved, at en virksomhed tilbyder at levere en ydelse til en lav pris, idet det offentlige må handle ud fra sædvanlig god indkøbsadfærd. Der er alene tale om et problem, hvis det for den offentlige myndighed indebærer et efterfølgende afhængighedsforhold.

Dette vil dog ikke være muligt, såfremt der på markedet er flere, uafhængige leverandører, der kan påtage sig leverancen. Det er således vigtigt, at der er konkurrence og at den offentlige køber løbende undersøger markedet, fx gennem jævnlige udbud

For en række opgaver vil det dog af hensyn til udbyderen og/eller leverandøren ikke være hensigtsmæssigt, hvis der med korte mellemrum skiftes leverandør.

7.2.2. Leverance- og kvalitetssikring

De offentlige opgaver har ofte en karakter, der indebærer store krav til stabilitet i leverancer, ligesom der i

lovgivningen kan være stillet bestemte krav til kvalitet mv. Dette indebærer, at der ved udlicitering af opgaver må søges skabt sikkerhed for den nødvendige leverance og kvalitetssikring.

Der vil dog altid foreligge en risiko for, at private virksomheder går konkurs. Den offentlige myndighed, der udbyder, kan imidlertid selv søge at minimere konkursrisikoen ved ikke at indgå kontrakter med useriøse, eller usolide virksomheder. Hertil kommer, at der foreligger muligheden for at skifte til anden leverandør.

Samtidig bør den offentlige udbyder stille sædvanlige forretningsmæssige krav om garantistillelse til leverandøren, samt kontraktligt kunne sikre sig retten til i en overgangsperiode selv at overtage opgavevaretagelsen i tilfælde af konkurs, indtil en anden løsning kan etableres.

Det kan tilføjes, at i det omfang offentlige opgaver overlades til udførelse af eksterne leverandører, vil den offentlige institution miste den direkte instruktionsbeføjelse over for det udførende personale. Dette medfører endvidere, at ansvar for forsømmelser og misbrug mv. som udgangspunkt alene vil kunne gøres gældende over for leverandøren, men ikke dennes personale.

Den offentlige myndighed vil dog fortsat have fuld kontrol for så vidt angår finansieringen af den pågældende opgave samt retten til at bestemme mængde og kvalitet.

7.2.3. Fortrolighedshensyn og tab af ekspertise

Udlicitering har traditionelt ikke været anvendt i forbindelse med opgaver vedrørende lovforberedelse mv. eller i øvrigt sagsområder, hvor medarbejdernes fortrolighed er af væsentlig betydning.

Dette vil formentlig i en række tilfælde være velbegrundet, men der vil i kontrakter mv. kunne søges taget højde for disse forhold, således at de ikke er til hinder for en udlicitering af opgaven.

Endvidere kan udlicitering af opgaver medføre, at det offentlige selv mister produktionsekspertise, hvilket kan give et u hensigtsmæssigt afhængighedsforhold til leverandøren, blandt andet fordi det offentlige kan få svært ved at vurdere leverandørens indsats. Dette kan dog, såfremt det skønnes nødvendigt, søges opvejet ved inddragelse af eksterne rådgivere.

I overvejelserne bør også indgå, at det kan være nødvendigt, at den offentlige myndighed bevarer indsigt og viden set over et længere tidsperspektiv.

Endelig kan der være områder, hvor det er vigtigt, at den offentlige myndighed kan sikre videreformidling af viden og ekspertise til egne uddannelsesinstitutioner (fx social- og sundhedsuddannelserne). Dette gælder særligt, hvor denne viden og ekspertise ikke forefindes via markedet.

7.2.4. Administrative omkostninger ved udlicitering

Iværksættelse af udbudsprocedurer mv. vil lægge beslag på ressourcer i forbindelse med forundersøgelser, udarbejdelse af udbudsmateriale, og opgørelse af omkostninger ved egenproduktion. Der vil endvidere ved større opgaver kunne være behov for at inddrage eksterne rådgivere.

Det må i den forbindelse tilstræbes, at de administrative omkostninger står i et rimeligt forhold til de mulige effektivitetsgevinster ved udlicitering af en bestemt opgave. Den offentlige institution kan i den forbindelse - forud for stillingtagen til, hvorvidt man ønsker at udbyde

- indhente et prisoverslag fra potentielle leverandører, der dog ikke er bindende for leverandørerne.

Samtidig må dog medtages, at udlicitering også kan indebære administrative lettelser, idet det beslaglægger færre ledelsesressourcer at være en god indkøber end at styre en række hjælpefunktioner selv. Der anvendes mange offentlige ressourcer til personale og administration til at varetage funktioner, som er sekundære i forhold til de statslige institutioners og kommunernes primære opgavevaretagelse.

Den politiske ledelse har ansvaret for, at de offentlige opgaver bliver løst, og den fastsætter naturligvis også niveauet. Men det er ofte en uforholdsmæssig stor byrde at bruge så megen tid på de sekundære opgaver og ledelse af personale, der har funktion uden for den primære funktion.

Udlicitering giver mulighed for at opstille betingelser, lade andre udføre opgaven og føre den nødvendige kontrol løbende. Udlicitering kan således bidrage til, at de ledelsesmæssige ressourcer i højere grad kan koncentrerer om den offentlige institutions kerneopgaver.

7.3, Egnede områder for udlicitering

Udlicitering vil med størst fordel kunne anvendes på opgaveområder, hvor der kan etableres udbudskonkurrence og eksterne leverandører vil give tilbud, der opfylder de nødvendige kvalitetskrav mv, jf. ovenfor.

Det er næppe muligt at foretage en udtømmende opregning af, hvilke opgavetyper, der kan gøres til genstand for udlicitering, bl.a. henset til at man på grund af en traditionel vurdering risikerer at overse mulige nye områder.

Oversigter over områder, hvor udlicitering faktisk er blevet benyttet, kan imidlertid virke illustrerende og inspirerende.

7.3.1. Hittidige områder

Der er inden for den offentlige sektor en lang tradition for, at de fleste driftsopgaver varetages af det offentlige selv. Dette gælder først og fremmest de egentlige kerneopgaver, mens hjælpefunktioner i et vist omfang er udliciteret.

På anlægsområdet er der især på det statslige område tradition for udlicitering af bygge- og anlægsopgaver.

Der er i bilag 7 givet en oversigt over eksempler på offentlige opgaver, der har været gjort til genstand for udlicitering herhjemme. Oversigten baserer sig på oplysninger fra den i kapitel 5 behandlede undersøgelse, og viser, at der er registreret udlicitering af over 100 forskellige opgavetyper.

Den illustrerer endvidere, at udover anlægsopgaver, er det typisk hjælpefunktioner af teknisk eller rådgivningsmæssig karakter, der er blevet udliciteret.

7.3.2. Anlægsopgaver

Traditionelt har udliciteringsgraden været væsentlig højere på anlægsområdet end på driftsområdet, hvilket bl.a. må ses i lyset af, at produktion af anlægsydelser typisk stiller betydelige kapitalkrav.

Over 95 pct. af de statslige institutioners anlægsopgaver udføres af eksterne leverandører.

På det kommunale og amtskommunale område er det henholdsvis 77 pct. og 76 pct. af anlægsopgaverne, der udliciteres.

Der er således tale om en relativt udbredt anvendelse af udlicitering, og alle typer af offentlige anlægsopgaver bør gøres til genstand for udbud.

7.3.3. Hjælpefunktioner

I tilknytning til varetagelse af driftsopgaver i den offentlige sektor udføres der en række hjælpefunktioner, fx rengøring, kantinedrift mv. Det er typisk disse opgavetyper, som der hidtil har været fokuseret på i forbindelse med udlicitering af driftsopgaver.

Dette beror bl.a. på, at disse opgaver som regel er relativt veldefinerede, og at tilsvarende hjælpefunktioner udbydes som specialiserede servicefunktioner over for virksomheder i den private sektor.

Når større private virksomheder i øvrigt i stigende grad køber hjælpefunktioner ind, er en hovedårsag, at ressourcerne søges koncentreret om virksomhedens kerneopgaver.

Disse forhold taler for, at alle typer af hjælpefunktioner, som kan specificeres og udbydes i konkurrence, bør gøres til genstand for løbende vurderinger af, om det ville være fordelagtigt at udlicitere disse.

7.3.4. Kerneopgaver

I den offentlige sektor er der hidtil kun i meget ringe omfang sket udlicitering af mere kerneydelsesprægede områder.

Der forekommer dog ikke at være principielle hindringer i vejen for, at udlicitering i højere grad kunne anvendes på disse områder, såfremt nødvendige kvalitets- og kontrolkrav kan opfyldes og opgaver kan specificeres relativt præcist. Det skal dog bemærkes, at egentlig myndighedsudøvelse ikke kan overdrages til private uden

særlig lovhjemmel, og at det kan være fastsat i lovgivningen, at visse typer af forvaltningsvirksomhed skal udføres af egne ansatte, jf. kapitel 4.

Det må endvidere lægges til grund, at det skal være områder, hvor der er et marked og kan etableres konkurrence. Dette vil først og fremmest gælde inden for de statslige og kommunale service- og tilsynsområder.

Der er i udlandet eksempler på, at kontrol- og tilsynsopgaver (fx på miljøområdet) er udliciteret, ligesom der såvel herhjemme som i udlandet er eksempler på, at afprøvningsopgaver er udliciteret.

7.4, Midler til fremme af udlicitering

Aktiviteter i den offentlige sektor er typisk karakteriseret ved, at de ikke foregår på kommercielle markedsvilkår, hvorfor der ikke nødvendigvis er sikret tilstrækkelige incitamenter for offentlige institutioner til at opnå de mest effektive opgaveløsninger. Dette gælder ikke alene på det statslige og kommunale område, men også for visse koncessionerede virksomheder, der har produktionsmonopol og således ikke er genstand for et markedspress.

Hidtil er indsatsen for at fremme udlicitering af driftsopgaver væsentligst sket ved vejledninger samt - inden for den statslige sektor - ved fastsættelse af kvantitative udbudsmål. Endvidere er der på det kommunale område søgt indgået aftaler med arbejdsgiversiden om forpligtelser i forbindelse med udlicitering af opgaver. Der er ikke i lovgivningen, jf. kapitel 4, fastsat bestemmelser vedrørende den mest effektive opgaveløsning.

Som led i indsatsen fremover bør det overvejes, hvorledes der skabes de bedst mulige forudsætninger for at

anvende udlicitering som middel til en bedre og billigere offentlig opgavevaretagelse.

Der må i den forbindelse bl.a. lægges til grund, at de enkelte institutioner må have mulighed for at kunne lade udlicitering indgå i institutionens planlægning med henblik på at få varetaget opgaverne bedst muligt inden for de givne rammer.

Samtidig må det sikres, at udlicitering anvendes, hvor det vil kunne bidrage til større effektivitet i den offentlige opgavevaretagelse. Det må således undgås at opretholde produktionsmonopoler i form af egenproduktion på områder, hvor eksterne leverandører bedre og billigere vil kunne løse opgaven.

Det er endvidere afgørende for en positiv effekt, at anvendelse af udlicitering tilrettelægges således, at de i afsnit 7.2. anførte forudsætninger for anvendelse af udlicitering opfyldes.

Disse forhold peger på, at en strategi for fremme af udlicitering må indeholde flere instrumenter.

7.4.1. Bevillingsregel om bedst og billigst opgaveudførelse

Bevillingsregler kan medvirke til at sikre, at princippet om bedst og billigst opgaveudførelse får bred anvendelse i den offentlige sektor.

Bortset fra det statslige kantinecirkulære, der er omtalt ovenfor i kapitel 4, har der ikke på det statslige område i de eksisterende regelsæt været fastsat regler om, under hvilke betingelser, der bør ske udlicitering. I anmærkningerne til forslaget til finansloven for 1991 er der imidlertid lagt op til, at der i større udstrækning skal anvendes udlicitering, hvis dette bidrager til en mere omkostningseffektiv opgaveløsning.

Der gælder en almindelig statslig bevillingsregel gående ud på, at offentlige bevillinger skal forvaltes med en vis forsigtighed. Det nærmere indhold af denne regel er ikke præcist defineret.

En supplerende bevillingsregel om bedst og billigst opgaveudførelse vil kunne præcisere indholdet af denne bevillingsregel inden for området drifts- og anlægsudgifter, idet den i et nærmere defineret omfang vil pålægge de disponerende myndigheder effektivt og aktivt at undersøge mulighederne for, at opgaver vil kunne løses billigere og kvalitetsmæssigt bedre af eksterne leverandører.

Gennem fastsættelse af en sådan generel bevillingsregel kan det sikres, at udlicitering systematisk anvendes, hvor det alle forhold taget i betragtning vil være mest økonomisk fordelagtig for det offentlige at lade opgaven varetage af ekstern leverandør.

En bevillingsregel om bedst og billigst opgaveudførelse kan udformes på forskellige måder. Der må i den forbindelse lægges vægt på, at den alene anvendes på opgaver, der kan udbydes i konkurrence, og som falder uden for området af egentlig myndighedsudøvelse.

Endvidere taler administrative hensyn for, at der bør være tale om opgaver af en vis størrelse, ligesom udbudsprocedure bør gennemføres med visse faste mellemrum - evt. afhængig af opgavetypen.

Bevillingsreglen må udformes således, at den enkelte institution kun skal udlicitere en opgave, når dette vil indebære, at opgaven løses mere effektivt eller med en kvalitetsforbedring ved de samme omkostninger.

En bevillingsregel, der vil kunne opfylde disse hensyn, kan udformes på følgende måde:

" Opgaver, der kan overlades til udførelse af eksterne leverandører, skal med passende mellemrum underkastes en udbudsrunde og søges udliciteret, dersom det gennem udbud godtgøres, at det alle forhold taget i betragtning er det mest fordelagtige for det offentlige-

En sådan bevillingsregel vil medføre:

- * Hvis der er tale om opgaver, hvor der er alternative leverancemuligheder fra eksterne leverandører, skal der gennemføres en udbudsprocedure, såfremt der ikke foreligger nærmere angivne begrundelser for at undlade dette.
- * Der skal herefter ske udlicitering, medmindre egenproduktion alle forhold taget i betragtning er mest fordelagtig for staten.

Udtrykket "alle forhold taget i betragtning" indebærer, at det ikke kun er prisen, men også kvalitet i bred forstand og leveringssikkerhed, der skal indgå i overvejelserne.

Der kan - afhængig af hvor præcist opgaven er beskrevet i forbindelse med udbuddet - være visse variationer i kvaliteten af den ydelse, der tilbydes, ligeledes må indgå en vurdering af leverandørens soliditet.

Det må samtidig overvejes, om der skal fastsættes mere præcise kriterier for, hvornår udlicitering kan anses for mest fordelagtigt, bl.a. henset til mulige følgeomkostninger for det offentlige ved udlicitering.

Det må i øvrigt - i lighed med forholdene under statslig indtægtsdækket virksomhed - forudsættes, at i de tilfælde, hvor udbudte opgaver forbliver i eget regi, foretages der en særskilt opgørelse af, hvorvidt institutionen overholder det udarbejdede omkostningstilbud. Til-

svarende overvågninger af omkostninger, service og kvalitet må forudsættes at ske, hvis opgaven udliciteres.

Det kan tilføjes, at en bevillingsregel med et indhold som ovenfor anført samtidig kan bidrage til at imødekomme EF-regler om, at der ved offentlig udbud ikke sker skjult subsidiering og konkurrenceforvridning til gunst for national egenproduktion.

På det statslige område vil en bevillingsregel kunne fastsættes i cirkulæreform og vil i givet fald alene gælde for statslige myndigheder og institutioner, der er omfattet af det statslige bevillingssystem og dermed optaget på finansloven. Hvis en sådan bevillingsregel indarbejdes i de statslige bevillingsregler, vil en overtrædelse - på tilsvarende vis som for andre overtrædelser af bevillingsreglerne - kunne få en række forskellige følger. Dette gælder såvel ved udlicitering, som når opgaven udføres ved egenproduktion. Det mest sædvanlige vil være forskellige grader af kritik fra Rigsrevisionen eller Statsrevisorerne.

På det kommunale område vil en generel regel om bedst og billigst opgaveudførelse kræve lovændring. Der er imidlertid allerede adgang for, at den enkelte kommunalbestyrelse eller det enkelte amtsråd inden for rammerne af det kommunale budget og bevillingsregler frit kan beslutte, at en bevillingsregel om bedst og billigst opgaveudførelse skal anvendes på egnede områder. Der vil herigennem kunne opnås en tilsvarende systematisk inddragelse af udliciteringsmuligheden.

Det koncessionerede område er ikke omfattet af det statslige bevillingssystem og som nævnt i kapitel 4 gælder der et særligt lov- og koncessionsgrundlag for hver enkelt virksomhed på dette område. Dette grundlag supplerer det almindelige privatretlige grundlag, fx aktieselskabslovgivningen, som virksomhederne typisk vil virke ud fra.

Disse forhold er ikke til hinder for, at den enkelte virksomheds ledelse kan beslutte at anvende en lignende ordning om bedst og billigst opgaveudførelse på egnede områder i virksomheden.

Herudover er der mulighed for løbende at vurdere, hvorvidt regelgrundlaget for de enkelte virksomheder giver tilstrækkelige styrings- og ledelsesinstrumenter til, at opgaverne udføres bedst og billigst. Dette må også ses i lyset af udviklingen på området, hvor der i disse år, bl.a. i konsekvens af EF-tilpasningen, kan konstateres en øget tendens til konkurrence og åbning af markeder på områder, hvor der hidtil har været meget begrænset konkurrence.

Gennem en bred anvendelse i den offentlige sektor af bevillingsforudsætningen om bedst og billigst opgaveudførelse kan udlicitering blive en sædvanlig og integreret del af planlægningen og administrationen af den offentlige opgavevaretagelse.

7.4.2. Kvantitativ udbudsforpligtelse

Fastsættelse af kvantitative udbudsforpligtelser har i de senere år været anvendt som instrument til at fremme udlicitering.

En sådan kvantitativ forpligtelse kan udformes på forskellige måder, fx som en forpligtelse vedrørende det samlede udbudsomfang eller som en forpligtelse til merudbud inden for en bestemt periode.

I finansårene 1989-1991 har det været pålagt de statslige institutioner hvert år at forøge mængden af udbudte opgaver med tilsammen 500 mill.kr., således at det samlede omfang af udbudte opgaver i 1991 bliver 1,5 mia.kr. større end før 1989.

I forbindelse hermed er de årlige budgetrammer reduceret med ialt 250 mill.kr. i 1991 sammenlignet med 1988.

Udbudsforpligtelsen og de dertil knyttede rammereduktioner er fordelt på de enkelte ministerområder efter et - noget groft - skøn over udliciteringspotentialer inden for de enkelte områder. Dette er sket i form af cirkulærer fra Finansministeriet, jf. senest Finansministeriets cirkulære af 5.marts 1991 om merudbud af statslige opgaver i 1991.

Det er i dette cirkulære forudsat, at merudbud af driftsopgaver i videst muligt omfang sker inden for det statslige forretningsområde, uden at der dog heri ligger nogen pligt til at udbyde bestemte opgaver, ligesom det heller ikke er krævet, at de angivne besparelsesmål opnås gennem de foretagne udliciteringer af nye opgaver.

Som det fremgår af kapitel 5 har godt en tredjedel af de statslige institutioner rapporteret, at den fastsatte kvantitative forpligtelse i høj grad har haft betydning for anvendelse af udlicitering. Samtidig er det dog alene 14 pct., der har angivet alene at udlicitere på grund af de udmeldte forpligtelser.

I enkelte statslige institutioner er denne pligtmæssige udlicitering dog fundet vanskelig at udmønte, idet man ikke har fundet at have egnede opgaver for udbud. Det kan ikke udelukkes, at dette skyldes, at man har tænkt for traditionelt i stedet for at forsøge at tænke i nye baner.

Ligeledes har det i nogle institutioner været vanskeligt at opnå de besparelser, der var forudsat i forbindelse med udbudsforpligtelserne.

Men det må samtidig antages, at den valgte fremgangsmåde omkring fordelingen af udbudsforpligtelsen næppe har været optimal. Dette skyldes, at det fra centralt hold er vanskeligt med tilstrækkelig sikkerhed at vurdere, hvor stort udbudspotentialet og de mulige effektiviseringsgevinster er inden for de enkelte ministerområder.

Dette indebærer en risiko for, at udliciteringspotentialet ikke udnyttes i tilstrækkelig grad og dermed ikke medfører størst mulig økonomisk gevinst.

7.4.3. Øget gennemsigtighed vedrørende kvalitetsstyring og anvendelse af interne samarbejdskontrakter

En øget gennemsigtighed, ikke alene om de økonomiske forhold, jf. kapitel 9, men også vedrørende kvalitet og interne leverancer ved egenproduktion kan også styrke anvendelsen af udlicitering.

Der kan i denne forbindelse peges på, at der i udbudsbetingelserne kan stilles krav til leverandørens kvalitetsstyring. Krav om, at leverandøren skal have et fungerende og dokumenteret kvalitetsstyringssystem vil kunne bidrage til, at den ønskede kvalitet opnås.

Der findes dog p.t. kun ét standardiseret system for købers krav til sælgers kvalitetsstyring, bestående af standarderne ISO 9001, ISO 9002 og ISO 9003 (I EF benævnt EN 29001 til 3). Omkring dette systems anvendelighed for serviceydelser foregår der dog en løbende debat.

En af måderne at dokumentere opfyldelse af standardernes krav til kvalitetsstyring er tredje parts certificering. I Danmark udføres certificering bl.a. af Dansk Standardiseringsråd.

På det statslige område har enkelte styrelser på nuværende tidspunkt iværksat kvalitetsstyringsprojekter, som

tager sigte på certificering, mens flere andre arbejder med kvalitetsudvikling i en bredere sammenhæng. Ligeledes er der på det kommunale område igangsat initiativer.

Om ISO 9000 serien skal anbefales som grundlag for krav til kvalitetsstyring og evt. certificering må dog afhænge af en nærmere analyse af, om standardens krav rummer en udtømmende beskrivelse af relevante krav for serviceydelser.

En øget indsats på dette område i den offentlige sektor må dog tilrettelægges således, at den ikke indebærer administrative meromkostninger.

Større gennemsigtighed vil endvidere kunne skabes gennem en stærkere adskillelse af indkøbs- og producentfunktionen hos de offentlige myndigheder.

Der er i de senere år på flere områder gennemført en mere decentral og markedsmæssig bevillingsstyring i den offentlige sektor, særligt inden for de mere forretningsprægede områder, der bl.a. har indebåret en øget tendens til resultatstyring på de enkelte produktionsområder. Der er derfor regnskabsmæssig adskillelse bl.a. mellem almindelig og indtægtsdækket virksomhed i staten. Omfanget af indtægtsdækket virksomhed er dog fortsat af begrænset omfang.

Fra den kommunale sektor er divisioneringen af HT et eksempel på opdeling i separate enheder, hvor der i 1990 blev gennemført en opdeling i en administrationsdivision og en busdivision.

Fra Sverige kan nævnes, at det svenske vejvæsen fra 1. januar 1992 vil opdele den nuværende organisation i en produktionsfunktion, en myndighedsfunktion og en forretningsfunktion. Også i England er divisionering udbredt.

Såfremt der imidlertid generelt i den statslige og kommunale sektor ønskes gennemført en egentlig regnskabsmæssig adskillelse af indkøbs- og producentfunktioner vil det være administrativt meget belastende og ressourcekrævende. Hertil kommer, at budget- og regnskabsprincipperne i den offentlige sektor er udformet ud fra en række forskellige hensyn, herunder ikke mindst den politiske bevillingsstyring og prioriteringen af aktivitetsomfang og ressourceindsats på de forskellige opgaveområder.

Der bør imidlertid arbejdes videre med mulighederne for gennem en bedre økonomistyring at skabe bl.a. større gennemsigtighed, ligesom en klarere administrativ adskillelse mellem indkøbs- og producentfunktioner i den offentlige sektor vil kunne sikre en bedre tilrettelæggelse af udliciteringsprocessen.

Som led heri foreligger muligheden af, at der for udbudte driftsopgaver indgås tidsbegrænsede interne samarbejdskontrakter også i de tilfælde, hvor opgaven efter gennemført udbud udføres ved egenproduktion.

Såfremt en opgave overdrages til løsning af en ekstern leverandør, vil udbyderen indgå en kontrakt med denne, hvori leverandørens og den offentlige udbyders forpligtelser over for hinanden fastlægges. Kontrakten regulerer forhold vedrørende pris, kvalitet og levering af ydelsen.

Meget synes imidlertid at tale for, at det også vil være nyttigt i en intern samarbejdskontrakt at fastlægge hvilke ydelser der skal leveres og til hvilke omkostninger.

Interne samarbejdskontrakter vil kunne bidrage til at øge gennemsigtigheden, og skærpe opmærksomheden hos de offentlige institutioner om omkostningerne og kvaliteten ved de producerede ydelser.

Endvidere vil brug af interne samarbejdskontrakter bidrage til at sikre administrativ adskillelse mellem producent- og efterspørgerrollen og indebære en stærk integration af omkostningsopgørelsen i institutionernes økonomistyring.

Selvom interne kontrakter hidtil kun har været anvendt i begrænset omfang som styringsmiddel internt i den offentlige sektor, foreligger muligheden af, at sådanne vil vinde noget større udbredelse i de kommende år.

Administrative hensyn tilsiger i øvrigt, at indgåelse af sådanne kontrakter alene bør ske for opgaver af en vis minimumsstørrelse og varighed.

Ligeledes vil anvendelse af interne samarbejdskontrakter i forbindelse med egenproduktion harmonere godt med de principper der ligger til grund for de interne økonomistyringssystemer, som etableres i disse år i den statslige sektor, og med ønskerne om en nærmere kobling mellem disse systemer og budget- og bevillingssystemet.

Der kunne samtidig stilles krav om, at det regelmæssigt skal oplyses, hvilke kontrakter man har løbende med eksterne leverandører og med sig selv, og hvordan omkostningsudviklingen i givet fald har været på de områder, der er omfattet af interne samarbejdskontrakter.

7.4.4. Vejledninger

En forudsætning for, at det kan virke attraktivt at overveje udliciteringsmulighederne ved planlægningen af opgavevaretagelsen, er, at man kan overskue, hvad udlicitering vil indebære. Dette vedrører bl.a. opgavespecifikation, udbudsprocedurer, kvalitetskontrol mv.

Problemstillingen blev behandlet af det privatiseringsudvalg, der blev nedsat i 1983. Der blev på baggrund af dette udvalgsarbejde udsendt en statslig vejledning samt

en kommunal vejledning vedrørende udbud af driftsopgaver, jf. kapitel 4.

Derudover er der på det statslige område udsendt en række mere opgavespecifikke statslige vejledninger vedrørende for eksempel udlicitering af rengøringsopgaver.

I den udstrækning anvendelse af udlicitering øges og i større udstrækning breder sig fra de rene hjælpefunktioner til mere specialiserede funktioner (kerneopgaver), må der forventes et stigende behov for vejledninger. Det må anses for væsentligt, at vejledningerne er konkrete, for eksempel ved at indeholde udkast til opgavespecifikation, kontrakter mv.

Vejledningerne vil kunne opdeles efter forskellige kriterier, for eksempel:

- * sektorer (fx særlige kommunale eller statslige vejledninger)
- * opgavetyper (fx bygningsvedligeholdelse, trykkeriopgaver mm.)
- * problemstillinger (fx omkostningsopgørelse, udarbejdelse af udbudsmateriale, valg af udbudsform mm.)

Samtidig kan vejledninger ikke i sig selv forventes at anspore til yderligere udlicitering. Det må derfor overvejes, at supplere vejledningsindsatsen med en dokumentation af tidligere med held gennemførte udliciteringer.

Herved vil der kunne opbygges et informationsmateriale - en række "kogebøger" - der med en praktisk indfaldsvinkel vil kunne støtte udbyderne gennem udliciteringsprocessen.

De største fordele ved udlicitering opnås i øvrigt, hvis udbyderen er "en dygtig indkøber", dvs. er i stand til at stille de nødvendige krav til leverandøren. Også i denne

henseende må en effektiv vejledningsindsats anses for betydningsfuld.

7.4.5. Demonstrationsprojekter

Udlicitering kan også søges fremmet gennem demonstrationsprojekter.

Sådanne projekter kan bidrage til at videregive erfaringer med anvendelse af udlicitering på konkrete områder, herunder hvorledes spørgsmål vedr. kvalitetskontrol, samarbejde mellem de offentlige institutioner og eksterne leverandører samt personaleforhold kan søges løst. Det gælder ikke mindst på områder, hvor der er tale om løsning af opgavetyper, som er fælles for mange offentlige institutioner, fx rengøring, edb-opgaver mv.

Demonstrationsprojekter vil kunne inspirere til nye opgaveløsninger og på et konkret plan sandsynliggøre fordele ved udlicitering og de krav, der må stilles i forbindelse hermed.

Anvendelse af demonstrationsprojekter på udvalgte områder vil herudover kunne tjene som en illustration og inspiration med hensyn til udarbejdelse af opgavespecifikation og udbudsprocedure.

For statens vedkommende kunne demonstrationsprojekter følges op med en nærmere beskrivelse i en slags "køgebog" eller eksempelsamling som slutprodukt. Noget lignende planlægger Kommunernes Landsforening at iværksætte for kommunernes vedkommende.

7.4.6. Produktivitetskrav mv.

Krav til de offentlige institutioners effektivitet eller produktivitetsudvikling kan også være en måde at fremme en øget anvendelse af udlicitering. Dette må også ses

i lyset af, at udlicitering kan være et middel til at opnå en stærkere produktivitetsudvikling.

Der er på det statslige område fastsat årlige krav til produktivitetsforbedringer på de enkelte områder. Baggrunden herfor er ønsket om at sikre en produktivitetsudvikling i den statslige sektor, der modsvarer produktivitetsudviklingen i de markedsmæssige serviceerhverv.

Disse krav har i sig selv lagt et pres på institutionerne til at foretage udlicitering på de områder, hvor dette har været økonomisk fordelagtigt. For at sikre økonomisk incitament til at udlicitere, er det imidlertid vigtigt, at opnåede besparelser også kommer institutionen eller kommunen til gode, eller kan medgå til udmøntning af budgetkrav.

Der er i "Udgiftsanalyser 1991", Finansministeriet, omtalt muligheden af, at der indføres en mere sektororienteret produktivitetsmodel, hvor der bl.a. kan søges indbudgetteret effektivitetsgevinster i forbindelse med øget anvendelse af udlicitering.

I øvrigt kan udnyttelse af udlicitering indgå i forbindelse med Finansministeriets løbende produktivitetsundersøgelser.

7.4.7. Aftaler om langtidsledige o.lign.

Statslige og kommunale myndigheder er i en række tilfælde pålagt særlige forpligtelser, fx i forbindelse med langtidsledige. Opfyldelsen af disse forpligtelser vil kunne blive vanskeliggjort, såfremt der i øget omfang sker udlicitering af offentlige opgaver, uden at der samtidig tages hensyn til disse forpligtelser.

Det vil derfor i en række tilfælde være vigtigt, at der i forbindelse med udlicitering kan indgås aftale med eksterne leverandører om et vist samvirke med hensyn til

løsning af fx forpligtelser med hensyn til langtidsledige mv.

Der kan i den forbindelse peges på flere projekter, hvor kommuner har udbudt driftsopgaver, og hvor det har været en forpligtelse for den eksterne leverandør, at der ansattes et antal langtidsledige eller bistandsklienter. Dette er fx sket i forbindelse med pensionisthaveordninger i Århus og Rødovre samt et renoveringsprojekt i Ålborg. Erfaringerne fra disse projekter har været, at en stor del (op til 75 pct) af de involverede ledige har fået varig beskæftigelse eller uddannelse.

7.5. Sammenfatning

Det væsentligste mål med udlicitering er gennem øget konkurrence at opnå større effektivitet i den offentlige sektor og dermed sikre den bedst mulige anvendelse af offentlige midler og ressourcer.

Udlicitering vil endvidere kunne bidrage til nye måder at løse offentlige opgaver på og styrke samspillet mellem privat og offentlig sektor.

Det er derfor væsentligt, at udliciteringsmuligheden i højere grad inddrages ved tilrettelæggelsen af den offentlige opgavevaretagelse, således at offentlige opgaver udføres, hvor det kan ske bedst og billigst.

Anvendelse af udlicitering i den offentlige opgavevaretagelse stiller en række krav til opgavespecifikation, økonomioplysninger mv. og forudsætter at der er tale om konkurrence.

Det vil derfor som udgangspunkt være mest fordelagtigt at udbyde de offentlige opgaver, hvor der i forvejen er et marked for opgaver af den pågældende art, eller hvor

der i forbindelse med en udlicitering kan skabes et marked for den pågældende opgavetype.

Hvor der ikke er et sådant marked, eller hvor der er tale om et marked med få potentielle leverandører, kan der opstå et afhængighedsforhold mellem udbyderen og leverandøren, som - på kortere eller længere sigt - vil kunne føre til for høje priser.

I forbindelse med udbud af offentlige opgaver, hvor der kan blive tale om et længerevarende kontraktforhold, kan der tillige være risiko for, at en leverandør søger at sikre sig leverancen ved i starten at tilbyde en kunstigt lav pris - med henblik på senere at øge prisen væsentligt. Det er således vigtigt, at den offentlige indkøber løbende undersøger markedet, fx gennem jævnlige udbud.

Der må ved udlicitering af opgaver tillige søges skabt sikkerhed for den nødvendige leverance og kvalitets-sikring. Dette kan gøres kontraktmæssigt og ved krav om garantistillelse fra leverandøren og i øvrigt ved at være en kompetent udbyder.

Det må endvidere tilstræbes, at de administrative omkostninger står i et rimeligt forhold til de mulige effektivitetsgevinster ved udlicitering af en bestemt opgave.

Udlicitering kan også indebære administrative lettelser, idet det beslaglægger færre ledelsesressourcer at være en god indkøber end at styre en række hjælpefunktioner selv.

Det er næppe muligt at foretage en udtømmende opregning af, hvilke opgavetyper, der kan gøres til genstand for udlicitering, bl.a. henset til at man på grund af en traditionel vurdering risikerer at overse mulige nye områder.

Den offentlige sektor har en lang tradition for, at de fleste driftsopgaver varetages af det offentlige selv. Dette gælder først og fremmest de egentlige kerneopgaver, mens hjælpefunktioner i et vist omfang er udliciteret. På anlægsområdet er der især på det statslige område tradition for udlicitering af bygge- og anlægsopgaver.

I den offentlige sektor er der hidtil kun i meget ringe omfang sket udlicitering af mere kerneydelsesprægede områder; Der forekommer dog ikke at være principielle hindringer i vejen for, at udlicitering i langt højere grad kunne anvendes på disse områder, såfremt nødvendige kvalitets- og kontrol krav kan opfyldes og opgaver kan specificeres relativt præcist. Det skal dog bemærkes, at egentlig myndighedsudøvelse ikke kan overdrages til private uden særlig lovhjemmel, og at det kan være fastsat i lovgivningen, at visse typer af forvaltningsvirksomhed skal udføres af egne ansatte, jf. kapitel 4.

Hidtil er indsatsen for at fremme udlicitering af driftsopgaver væsentligst sket ved vejledninger samt - inden for den statslige sektor - ved fastsættelse af kvantitative udbudsmål.

Den foretagne undersøgelse peger på, at den valgte fremgangsmåde omkring fordelingen af udbudsforpligtelsen ikke fuldt ud har udnyttet udliciteringsmulighederne. Dette skyldes formentlig bl.a., at det fra centralt hold er vanskeligt med tilstrækkelig sikkerhed at vurdere, hvor stort udbudspotentialet og de mulige effektiviseringsgevinster er inden for de enkelte ministerområder.

Som et mere fleksibelt instrument kan der i stedet anvendes en bevillingsregel om bedst og billigst opgaveudførelse.

En bevillingsregel, der vil kunne opfylde dette formål, kan udformes på følgende måde:

"Opgaver, der kan overlades til udførelse af eksterne leverandører, skal med passende mellemrum underkastes en udbudsrunde og søges udliciteret, dersom det gennem udbud godtgøres, at det alle forhold taget i betragtning er det mest fordelagtige for det offentlige-

En sådan bevillingsregel vil medføre:

- * Hvis der er tale om opgaver, hvor der er alternative leverancemuligheder fra eksterne leverandører, skal der gennemføres en udbudsprocedure, såfremt der ikke foreligger nærmere angivne begrundelser for at undlade dette.
- * Der skal herefter ske udlicitering, med mindre egenproduktion alle forhold taget i betragtning er mest fordelagtig.

Ved vurderingen af opgaveløsningens fordelagtighed er det samtidig vigtigt at opnå øget gennemsigtighed vedrørende kvaliteten i opgaveløsningerne.

Der kan i den forbindelse peges på, at en øget certificering af såvel private virksomheder som offentlige institutioner vil kunne bidrage til en bedre kvalitetsstyring og muliggøre bedre sammenligninger af kvalitetsforhold ved egenproduktion kontra anvendelse af eksterne leverandører.

Gennemsigtighed ved det offentliges omkostningskalkulationer kan bl.a. søges opnået gennem fastsættelse af kalkulationsregler vedr. det offentliges omkostningssammenligning, jf. kapitel 9.

En klarere adskillelse mellem indkøbs- og producentfunktioner vil kunne opnås bl.a. ved, at der for udbudte driftsopgaver indgås tidsbegrænsede kontrakter også i de

tilfælde, hvor opgaven efter gennemført udbud udføres ved egenproduktion.

I den udstrækning anvendelse af udlicitering øges og breder sig fra de rene hjælpefunktioner til mere specialiserede funktioner (kerneopgaver), må der forventes et stigende behov for vejledninger.

Samtidig kan vejledninger ikke i sig selv forventes at anspore til yderligere udlicitering, og det må derfor overvejes at supplere vejledningsindsatsen med en dokumentation af tidligere med held gennemførte udliciteringer.

Herved vil der kunne opbygges et informationsmateriale - en række "kugebøger" - der med en praktisk indfaldsvinkel vil kunne støtte udbyderne gennem udliciteringsprocessen.

Demonstrationsprojekter vil kunne inspirere til nye opgaveløsninger og på et konkret plan sandsynliggøre fordele ved udlicitering og de krav, der må stilles i forbindelse hermed.

Det er endeligt vigtigt, at der i forbindelse med udlicitering kan indgås aftale med eksterne leverandører om et vist samvirke med hensyn til løsning af fx forpligtelser med hensyn til langtidsledige mv.

KAPITEL 8.

SPECIFICERING AF DRIFTSOPGAVER OG UDBUDSFORMER

8.1. Indledning

I dette kapitel behandles alene driftsopgaver, idet eventuelt tilsvarende problemer for anlægsopgavernes vedkommende forudsættes behandlet i licitationsloven.

Vigtigt for beskrivelse og specificering af opgaverne og for valget af den efterfølgende udbudsform er sikring af størst mulig konkurrence.

Afsnittets hovedproblemstilling er således, at få præsenteret nogle krav til specificering af opgaverne og nogle udbudsprocedurer, som sikrer, at arbejdsopgaverne bliver beskrevet så hensigtsmæssigt som muligt, således at der sikres konkurrence på pris og kvalitet. I afsnit 8.2. behandles specificering af driftsopgaver. I afsnit 8.3. ses på udbudsspecifikationen. I afsnit 8.4. redegøres for udbudsformerne og endelig i afsnit 8.5. sammenfattes kapitlet.

8.2. Specificering af driftsopgaver

8.2.1. Generelle erfaringer med specificering af driftsopgaver

En af årsagerne til at offentlige institutioner er tilbageholdende med at starte en undersøgelse af opgavernes mest hensigtsmæssige placering i enten eget eller privat

regi, kan være vanskeligheder med at definere og beskrive opgaverne præcist.

Erfaringsgrundlaget med udlicitering er meget forskelligt fra institution til institution. Nogle institutioner har stor erfaring i at beskrive arbejdsopgaver med henblik på udlicitering, mens andre savner den helt.

Arbejdsopgavernes karakter spiller naturligvis en rolle for den konkretiseringsgrad, man er i stand til at anvende i selve udbudsmaterialet.

Teknisk betonedede hjælpefunktioner som fx rengøring, vagttjeneste, transport, kantinedrift m.m. er relativt enkle funktioner at afgrænse og beskrive med henblik på eventuel detailstyring af arbejdsomfang, pris og kvalitet.

Andre af den offentlige sektors arbejdsopgaver kan være vanskeligere at definere præcist.

Der er således relativt få eksempler på udbud af egentlige kerneopgaver indenfor den offentlige sektor bortset fra enkelte områder som fx HTs busdrift, hvor en meget detaljeret styring imidlertid gør sig gældende med henblik på at sikre ensartede ydelser overfor kunderne.

På de mere myndighedsprægede områder udgør legalitetsmæssige hensyn naturligvis en begrænsning for, hvornår udlicitering kan komme på tale.

Hertil kommer, at det kan være vanskeligt at afgrænse de enkelte (kerne-) opgaver fra hinanden, hvilket udgør en barriere for udlicitering. Inden for dette felt vil der utvivlsomt være behov for en metodeudvikling til beskrivelse af arbejdsopgaverne mere præcist.

Enkelte serviceområder må også siges at være så uhåndgribelige, at de i sagens natur ikke lader sig beskrive i en udbudskontrakt. Det er i den forbindelse tidligere gjort

gældende (Rapport afgivet af privatiseringsudvalget 1983), at dette gør sig gældende indenfor visse ydelser, der indeholder et pædagogisk og dermed holdningsvirkende element og for ydelser med et væsentligt individuelt professionelt skøn som fx indenfor sundhedsvæsenet.

Den hidtidige vejledningsindsats på området har primært taget sigte på hjælpefunktioner og kan ikke længere anses for tidssvarende.

8.2.2. Effekter af mangelfuld opgavebeskrivelse

En betingelse for at foretage udbud af offentlige opgaver er, at det er muligt at foretage en dækkende opgavespecifikation. En mangelfuld specifikation vil således være en barriere for anvendelse af udlicitering, ligesom det kan hæmme opnåelsen af de tilsigtede gevinster ved udlicitering.

En utilstrækkelig opgavespecifikation kan begrænse konkurrencen, idet afgrænsningen af opgaver typisk har betydning for antallet af potentielle tilbudsgivere og for prisen. Hvis flere opgaver udbydes som en samlet opgave, kan det medføre, at mindre leverandører vil være afskåret fra at byde. Sættes således store forskelligartede arbejdsopgaver i samlet udbud, vil der nemt kunne opstå den situation, at meget få, måske kun en enkelt, vil kunne byde på opgaven med deraf følgende risiko for monopolprisdannelse.

Såfremt monopolisering undgås, foreligger der imidlertid mulighed for, at der i en række situationer vil kunne opnås lavere priser ved samlet udbud, idet leverandørerne hermed vil kunne opnå stordriftsfordele, ligesom udbyderens opgave med at koordinere og styre de eksterne leverandører vil blive forenklet og formentlig reduceret.

Mangelfuld afgrænsning af opgaverne indebærer endvidere risiko for, at egenproduktionen gives en fortrinsstilling i forhold til de potentielle eksterne leverandører.

Hvis der herudover blandt leverandørerne hersker usikkerhed om opgavebeskrivelsen, kan det dels medføre, at man undlader at byde på opgaven, dels at de indkomne tilbud ikke umiddelbart er sammenlignelige, idet de bygger på forskellige forudsætninger om såvel kvalitet som omfang.

Konsekvensen kan blive en utilstrækkelig opgaveløsning, fordi man ikke på forhånd har været tilstrækkelig klar over opgavens omfang og det krævede kvalitetsniveau.

Mangelfuld specifikation og afgrænsning af arbejdsopgaverne gør det endeligt vanskeligt at foretage sikre omkostningsberegninger, som er sammenlignelige og holdbare over tid.

8.3. Øgede krav til udbudsspecifikation (opgavebeskrivelsen)

De hidtidige erfaringer peger på, at såfremt udlicitering skal tages i anvendelse på flere driftsområder, vil det stille større krav til udbudsmaterialet i form af præcise opgavebeskrivelser og afgrænsninger. Hertil kommer sædvanlige krav om konkurrence og krav til det private firmas soliditet, sikkerhedsstillelse i form af bankgarantier m.m.

Sådanne øgede krav må imidlertid ikke blive en hindring for udlicitering i form af forøget arbejdsbyrde og bureaukratisering fremfor smidiggørelse og effektivisering. De offentlige institutioner må derfor selv gå ind og konkret vurdere, at de administrative omkostninger ved opgavespecifikation ikke er urimelige set i forhold til opgavens

størrelse og den mulige effektivitetsgevinst ved udlicitering.

8.3.1. Afgrænsning og opsplитning af opgaver

Afgrænsningen af opgaver har ofte betydning for antallet af potentielle tilbudsgivere.

Til sikring af størst mulig konkurrence kan vælges en opsplitting af opgaverne, så flest mulig (også mindre virksomheder) vil være i stand til at byde.

Ofte vil en offentlig institution samlet opnå den billigste løsning ved at de enkelte opgaver løses af den tilbudsgiver, der har givet det laveste tilbud på netop den opgave.

En opsplitting af arbejdsopgaverne forhindrer ikke en stor virksomhed i at byde på opgaverne, hvorimod en samling af opgaverne i én klump forhindrer en lille virksomhed i at byde. Man kan derfor samlet fremføre, at en opsplitting af arbejdsopgaverne skaber den største konkurrence.

Derudover kan en opdeling i mindre portioner sikre, at arbejdet spredes på flere virksomheder, hvilket isoleret set for en kommune også kan bidrage til at sprede arbejdsløshedsrisikoen.

Disse aspekter skal imidlertid afvejes i relation til, hvad der i den enkelte situation vil være praktisk muligt, ligesom opnåelse af de stordriftsfordele, som vitterligt kan være forbundet med udbud af mere samlede udbudspakker, også bør spille ind i en samlet vurdering af, hvordan opgaven løses bedst og billigst.

Endelig vil udbyderens opgaver med at styre og kontrollere udførelsen af opgaverne kunne blive forøget ved

spredning og opsplitning af opgaverne på mange eksterne leverandører.

I det omfang mere samlede udbudspakker fører til stor-driftsfordele, bør der iøvrigt træffes foranstaltninger, som sikrer imod monopolisering af opgavevaretagelsen.

Dette kan gøres ved, at man anvender den udbudsform, som sikrer størst mulig konkurrence, eller man på forhånd inden udbudsrunden foretager sonderinger på markedet, fx i form af en prækvalifikation eller andre former for markedsanalyser.

8.3.2. Imødegåelse af udbyderens eventuelle fortrinsstilling

Der må ved specifikation af arbejdsopgaverne sørges for en dækkende omkostningssammenligning, herunder tidshorisont mv. En væsentlig parameter til sikring af lige konkurrencevilkår er bl.a. kontraktperiodens længde, rimelige krav til tidligere erfaring med hensyn til løsning af opgaven mv.

En anden væsentlig konkurrenceparameter er indregning af fællesomkostninger i det offentliges tilbud. I en række konkrete tilfælde er der opstået problemer omkring sammenligningsgrundlaget for fællesomkostninger mellem offentlige myndigheder og private firmaer. Omkostningerne ved fx en kommunes egen udførelse fremstår ofte som lavere end udførelse i privat regi, når fællesomkostninger til administration, maskinpark, bygningsfaciliteter m.m. ikke regnes med.

8.3.3. Krav til kvalitet og opgaveomfang

Det er afgørende, at de udbudte opgavers omfang og kvalitet specificeres så præcist som muligt. Der er i lovgivningen eller fra de statslige eller kommunale myndigheder fastsat bestemmelser om ydelsesomfang og

kvalitet, hvortil kommer krav fra brugerne mv. Den offentlige institution vil på baggrund heraf i opgavebeskrivelsen søge at præcisere disse krav til den eksterne leverandør.

For en institution der gennem længere tid har arbejdet med kvalitetsnormer, vil anvendelse af kvalitetsnormer være en hjælp til at beskrive og definere opgaver til eventuel brug for en sammenligning mellem offentlig og privat opgavevaretagelse i en udliciteringssituation.

En systematisk definition af hvad kvalitet er i den offentlige sektor, hvad det er for et resultat, der stræbes efter, og hvordan målopfyldelsen opgøres i de enkelte institutioner vil skabe incitamenter for en effektivisering på det pågældende område. En sådan effektivisering kan efter nærmere overvejelse vise sig at være udlicitering.

Dette må også ses i lyset af, at udlicitering indgår i de strategiske beslutninger om, hvad institutionen er bedst til at producere såvel omkostnings- som kvalitetsmæssigt, og hvilke afledede styringsmæssige fordele, man ønsker at opnå gennem en bevidst satsning på udlicitering eller løsning af opgaver i eget regi.

Ligeledes må der kunne opstilles målepunkter, hvor kvalitetskontrollen skal ske og fastlæggelse af en metode til at måle. Her må en vekselvirkning mellem hårde og bløde data gøre sig gældende. Når der tales om kvalitet i den type opgaver, som det offentlige løser, vil det være vanskeligt at forlade sig på de hårde data alene. Et vist subjektivt element vil altid gøre sig gældende.

Til en samlet vurdering må der imidlertid udvikles standarder og målemetoder, hvor såvel hårde som bløde data indgår. De bløde data kunne eksempelvis udgøres af interviews eller holdningsundersøgelser hos interessenterne bag opgaven.

Den objektive metode kunne være at opstille forskellige målepunkter til sammenligninger af kvaliteten over tid, mellem institutioner og mellem intern/ekstern opgaveløsning.

Der er naturligvis forskel på arbejdsopgaver. Offentlige arbejdsopgaver hævdes ofte - med rette - at være vanskeligere at beskrive såvel kvantitativt som kvalitativt, når det gælder fastsættelse og vurdering af resultater i form af succes i forhold til den private sektor.

Metoderne til vurdering af resultater i den offentlige sektor må derfor tilpasses de specielle forhold, som gør sig gældende indenfor den offentlige sektor og dens forskellige produktionsgrene.

Et vigtigt aspekt ved brugen af kvalitetsnormer ved udlicitering er, at de offentlige institutioner får en mere solid platform for at kunne hævde, at man løser opgaverne på en måde, som tåler sammenligning med den private sektor. Desuden tilføres de økonomiske og mere kvantitative overvejelser bag beslutninger om udlicitering en ekstra dimension.

8.4. Udbudsformer

Ved udbud af bygge- og anlægsopgaver er der i licitationsloven og ved EF-direktiv fastsat regler vedr. udbudsprocedurer og udvælgelseskriterier.

Også ved udbud af andre offentlige opgaver kan der tages forskellige udbudsformer i anvendelse. Der er ikke fastsat egentlige lovregler på området, men der kan i de statslige og kommunale **udbuds** vejledninger være foreskrevet anvendelse af udbudsformer. Det kommende EF-direktiv, om tjenesteydelser vil imidlertid stille krav om, at større opgaver, hvis de udbydes, skal udbydes i offentligt udbud i hele EF-området.

De forskellige udbudsformer tilfredsstillende i større eller mindre grad kravet om størst mulig konkurrence.

Det må samtidig bemærkes, at opgavernes karakter spiller en væsentlig rolle for måden, man er i stand til at beskrive den pågældende opgave i udbudsmaterialet på, ligesom markedet for private tilbud varierer fra opgave til opgave. Det kan derfor være vanskeligt at lægge sig fast på en bestemt udbudsform.

8.4.1. Direkte forespørgsel (Underhåndsudbud)

Denne udbudsform forudsætter et betydeligt forhåndskendskab til markedet.

Ved direkte forespørgsel rettes anmodning om tilbud til et passende antal virksomheder, som må formodes at være konkurrencedygtige. Antallet må vurderes efter opgavens art og størrelse samt efter tidligere erfaringer. Antallet af forespørgsler kan ved denne udbudsform begrænses til en enkelt eller til en snæver kreds, såfremt indhentning af flere tilbud ikke kan forventes at medføre fordele m.h.t. pris mv.

Denne udbudsform bør ikke anvendes, såfremt der eksisterer et stort og frit marked, hvor konkurrencemomentet er afgørende for prisdannelsen.

8.4.2. Begrænset udbud (Prækvalifikation)

Ved begrænset udbud indkalder myndigheden ved annoncering i dags- og fagpressen mv. tilkendegivelser fra mulige leverandører om, at de er interesseret i at afgive tilbud. Myndigheden kan frit vælge blandt de interesserede og eventuelle andre, hvem den derefter ønsker at sende forespørgsel til.

Anvendelse af prækvalifikation kan være hensigtsmæssig i situationer, hvor den offentlige institution har en uklar

fornemmelse af markedet og ønsker at foretage en kvalificeret udvælgelse på forhånd.

8.4.3. Offentligt udbud

Denne metode sikrer bedst den fulde konkurrence, idet der gennem annoncering indkaldes tilbud fra alle, der ønsker at afgive tilbud.

Denne udbudsform kan indebære en vis risiko for resourcespild i form af bidrag fra virksomheder, der både er ukvalificerede og utroværdige.

En god og detaljeret opgavebeskrivelse vil dog i nogen grad bidrage til at løse problemet og dermed gøre det lettere at skille de "useriøse" tilbud fra.

8.4.4. Enhedspris - konkurrence

I situationer, hvor arbejdsprocessen er kendt, men derimod ikke omfanget af arbejdet, kan der skabes konkurrence på timepriser eller enhedspriser. På anlægsområdet eksisterer der en veludbygget praksis med anvendelse af sådanne konkurrenceparametre.

8.4.5. Udbud ved en given pris

Metoden indebærer, at myndigheden i udbudsmaterialet angiver prisen for ydelsen, men iøvrigt åbner for tilbudsgiverens egne løsningsforslag eller - hvis opgavebeskrivelse medfølger - hvilke krav, der ikke kan opfyldes. Under visse forudsætninger - eksempelvis på nye områder og for små opgavers vedkommende - kan metoden være velegnet til at fastslå, hvilken service, der kan fås, til et bestemt afgrænset beløb.

8.4.6. Konkurrence mellem egenproduktion og eksterne tilbud

Den offentlige institution, som udbyder opgaven, vil efter gældende regler almindeligvis have adgang til selv at varetage opgaven og derved også til at byde.

Der kan fremføres betænkeligheder ved det sammenfald, som her opstår mellem udbyder og tilbudsgiver.

Da det imidlertid er et vigtigt princip, at opgaverne kun udliciteres, når det offentlige ikke kan konkurrere på pris og kvalitet, ville det være uholdbart, at udelukke den offentlige institution fra selv at byde på opgaven. Det er dog samtidig vigtigt, at der sikres lige vilkår i selve tilbudsafgivningsfasen. Opnåelse af lige udbudsvilkår stiller krav om, at tilbud afgives på baggrund af samme udbudsmateriale samt at alle tilbud, inkl. institutionens tilbud vedr. egenproduktion, behandles samtidigt.

Krav af denne type findes i licitationsloven. Fra bygge- og anlægsområdet viser erfaringerne, at det er en helt afgørende forudsætning for fair konkurrence, at der er sådanne klare regler i forbindelse med udbudsproceduren, således at der ikke efterfølgende kan rejses kritik fx af, at en offentlig forvaltning blot har tilpasset sin omkostningsvurdering til et niveau, der passer med de indkomne tilbud.

Anvendelse af interne kontrakter vil også medvirke til øget gennemsigtighed, når det offentlige afgiver tilbud på egne opgaver (jf. også kap.7). Man kan således forestille sig, at en offentlig institutions indkøbsafdeling skriver kontrakt med en eller flere driftsafdelinger, der på samme måde som en kontrakt med et privat firma regulerer, hvilke ydelser der skal leveres og til hvilke omkostninger. På den måde vil det efterfølgende kunne kontrolleres, om der har været tale om "dumping" mm.

Som konsekvens heraf må det overvejes, at der i de offentlige institutioner administrativt sker en klarere adskillelse mellem producent- og indkøberfunktion.

Ligeledes kan det, afhængig af opgavens størrelse, overvejes at anvende ekstern konsulentbistand i forsøg på at få tilrettelagt lige vilkår i udbudsproceduren.

Dette er ofte tilfældet på anlægsområdet, jf. byggestyrelsens cirkulære af 10. maj 1985, "Totalentreprise i byggeri med offentligt støtte", hvor det i øvrigt fastslås, at teknisk bistand, herunder udformning af udbudsgrundlag, ikke må ydes af firmaer, der byder på det pågældende arbejde.

Noget lignende kunne overvejes for udbud af større offentlige driftsopgaver i tilfælde, hvor udgiften ved ekstern bistand står i et rimeligt forhold til opgavens omfang.

8.4.7. EF-udbud

EF-kommissionens forslag til direktiv om tjenesteydelser indeholder også bestemmelser om anvendelse af forskellige udbudsprocedurer og hvor der lægges vægt på udbudsformer, som sikrer størst mulig konkurrence.

Der lægges i direktivforslaget op til, at udbudte opgaver, der overstiger en tærskelværdi på 130.000 ECU for statslige myndigheder og 200.000 ECU for kommuner og amtskommuner skal i EF-udbud og at udbudte kontrakter som hovedregel skal indgås ved offentligt eller begrænset udbud. I særlige tilfælde er der mulighed for at indgå kontrakt ved udbud efter forhandling med eller uden forudgående offentliggørelse af en udbudsforretning.

Det kan ikke udelukkes, at den omstændighed, at opgaver skal udbydes i hele EF, kan forekomme unødigt besværligt og omkostningskrævende, især når opgavernes

omfang kun ligger lidt over den krævede tærskelværdi, og dermed opfattes som en barriere for udlicitering.

Besværet og omkostningerne ved at foretage EF-udbud bør dog ikke overvurderes, idet der udover pligten til at offentliggøre en udbudsbekendtgørelse i EF-Tidende ikke vil blive stillet krav, der væsentligt afviger fra den nødvendige sagsbehandling i forbindelse med nationale udbudsforretninger.

Anvendelsen af EF-udbud vil i øvrigt åbne op for et nyt og større leverandørmarked, hvilket vil kunne muliggøre større gevinster for de offentlige institutioner, ligesom danske virksomheder på andre områder vil kunne drage fordel af den øgede konkurrence på tjenesteydelsesområdet i EF.

8.4.8. Forvaltningsret og aktindsigt ved udbud og tilbudsgiverens rettigheder

Ved ethvert udbud, uanset form, skal gældende forvaltningsret, herunder især de sagsbehandlingsregler mv., som er indeholdt i forvaltningsloven og offentlighedsloven, altid overholdes.

I den forbindelse skal opmærksomheden også henledes på, at iflg. § 8 i udbudscirkulæret skal en tilbudsgiver have besked om, hvem den udbydende myndighed har valgt som leverandør, samt - i tilfælde hvor laveste tilbud ikke er valgt - en begrundelse herfor.

Den udbydende myndighed skal ofte tage stilling til spørgsmålet om aktindsigt i udbudssagens dokumenter. Der kan være tale om, at en anmodning herom fremsættes af journalister eller af en tilbudsgiver, eventuelt efter at denne har fået et afslag på sit tilbud. Interessen vil typisk dreje sig om at se andre tilbudsgiveres tilbud og vilkårene heri.

Overfor offentlighedslovens helt klare hovedregel om, at der skal gives aktindsigt i sagens dokumenter, vil almindeligvis stå en række økonomiske og andre modhensyn, der vil tilsige ikke at give aktindsigt eller kun at give begrænset aktindsigt.

Hensynet til såvel det offentlige som de tilbudsgivendes økonomiske interesser vil således i almindelighed føre til et afslag efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og § 13, stk. 1, nr. 5, når begæringen fremsættes før tilbudsfristens udløb.

Efter tilbudsfristens udløb vil hensynet til de enkelte tilbudsgivende normalt fortsat tale imod, at der gives aktindsigt i deres tilbud. I det omfang dette er tilfældet, må aktindsigt derfor nægtes efter offentlighedslovens § 12, stk. 1, nr. 2, og/eller § 13, stk. 1, nr. 6. Under alle omstændigheder vil den tilbudsgivende som hovedregel have krav på at få lejlighed til at udtale sig, inden aktindsigt eventuelt gives, jf. forvaltningslovens § 19.

Ovenstående kan også gælde, når beslutning om, hvem opgaven skal udbydes til er truffet, men der vil dog ikke kunne nægtes aktindsigt i oplysningen om, at beslutningen er truffet, eller om dens indhold, dvs. navnet på den vindende tilbudsgiver, samt størrelsen på det antagede tilbud. Disse oplysninger bør meddeles de ikke-antagne tilbudsgivere.

Det er tillige et vigtigt hensyn, at det offentlige også efterfølgende kan have en interesse i, at dets forhandlingstaktik, herunder brugen af eksterne konsulenter, ikke afsløres i detaljer. Hensynet til det offentlige fremtidige forhandlingsposition i tilsvarende sager kan derfor efter offentlighedslovens § 13, stk. 1, nr. 5, fortsat begrunde nægtelse af aktindsigt, i hvert fald i et vist omfang.

Det er væsentligt, at man i varetagelsen af ovennævnte hensyn, udover at sikre de enkelte tilbudsgivere mod at

få afsløret forretningshemmeligheder, også sikrer de tilbudsgivere, der ikke antages, en rimelig behandling.

Der henvises i øvrigt generelt til Justitsministeriets vejledning om lov om offentlighed i forvaltningen.

8.5. Sammenfatning

Der forekommer for offentlige driftsopgaver at være behov for en øget indsats med hensyn til opgavespecifikke udbudsformer og hvor der også må inddrages de kommende EF-regler for tjenesteydelseskontrakter. Den hidtidige generelle vejledning om offentligt udbud af driftsopgaver vurderes som utilsvarende, idet den primært tager sigte på relativt simple hjælpefunktioner.

Derimod forekommer de eksisterende regler om opgavespecifikation og udbudsform i licitationsloven mv. at dække behovene for så vidt angår anlægsopgaverne.

Der forekommer i øvrigt ikke at være behov for, at der centralt bliver opbygget en særlig ekspertise vedrørende udbud af driftsopgaver, som den der fx gør sig gældende på byggeområdet, hvor Boligministeriet blandt andet i medfør af lov om statens byggevirkksomhed mv. spiller en central rolle i forbindelse med statsligt byggeri.

Som led i en forstærket vejledningsindsats bør der på driftsområdet

- * mere operativt anvises hvorledes man udspecificerer og beskriver mere kerneydelsesprægede opgaver i en udbudskontrakt.
- * angives opgavebeskrivelser og udbudsformer, som fremmer konkurrencemomentet mest muligt i den givne situation.

- * sigtes mod en tilpasning af udbudsformer i relation til EF's kommende tjenesteydelsesdirektiv, således at der sker en øget anvendelse af udbudsformer, som fremmer den frie konkurrence på tværs af landegrænserne.

Som grundlag herfor må der endvidere ved udbud på driftsområdet

- * stilles yderligere krav til opgavebeskrivelsen, samt
- * stilles krav om, at udbudsproceduren tilrettelægges således, at tilbud afgives på baggrund af det samme udbudsmateriale, og at den udbydende offentlige institution behandler alle tilbud, inkl. tilbud vedr. egenproduktion, samtidigt.

Sidstnævnte har betydning som følge af den omstændighed, at offentlige institutioner selv skal kunne byde på opgaverne i konkurrence med private, hvilket stiller øgede krav til udbudsproceduren. Det er vigtigt, at opgavebeskrivelsen og udbudsproceduren tilrettelægges på en måde, der sikrer konkurrence og gennemsigtighed.

En øget gennemsigtighed vil også kunne opnås ved at udnytte muligheden for indgåelse af interne kontrakter.

En intern kontrakt vil i realiteten skulle indeholde det samme som en ekstern kontrakt med en ekstern leverandør. Der skal således tilvejebringes klare retningslinier for, hvilke ydelser der skal leveres og til hvilke omkostninger, ligesom kontrakten vil gøre, at der efterfølgende kan ske kontrol.

Det er imidlertid også vigtigt, at en sådan opdeling ikke går hen og bliver kunstig og hindrer en naturlig sammenhæng og samarbejde mellem de enkelte forvaltningers arbejde. Indgåelse af sådanne kontrakter bør derfor stille krav til opgavernes størrelse og varighed.

KAPITEL 9.

DET OFFENTLIGES OMKOSTNINGS- VURDERING

9.1. Indledning

Udvalget har i henhold til kommissoriet også til opgave at fremkomme med forslag til kalkulationsregler, der muliggør en vurdering af, om opgaven udføres billigst i eget regi eller ved brug af eksterne leverandører.

Hvis denne sammenligning ikke er mulig, vil det heller ikke være muligt at vurdere, hvor en opgave af given kvalitet løses billigst. Dette vil være en ganske væsentlig barriere for gennemførelsen af udliciteringen.

I vurderingen af, hvor ydelser produceres bedst og billigst, herunder om udlicitering er økonomisk fordelagtig, er det afgørende, at den offentlige institutions omkostninger ved udførelse af opgaven i eget regi kan sammenlignes med institutionens omkostninger ved at få opgaven løst hos eksterne leverandører ved udlicitering.

Dette forudsætter bl.a., at offentlige institutioner medtager samtlige omkostninger, både for såvidt angår drifts- som anlægsudgifterne, ved opgørelse af omkostningerne ved egenproduktion.

Der vil i det følgende blive søgt opstillet retningslinier for, hvorledes den offentlige institution kan sammenligne omkostninger ved selv at udføre opgaven med omkostningerne ved at lade opgaven udføres af eksterne leverandører.

Kalkulationsreglerne skal dække såvel opgørelsen af institutionens omkostninger ved egenproduktion samt evt. afledte omkostninger for institutionen ved opgaveudførelsen i eksternt regi, der ved sammenligningen skal tillægges tilbuddet fra de eksterne leverandører.

Kalkulationsreglerne vedrører alene opgørelsen af, hvorvidt en offentlig opgave løses billigst i eget eller eksternt regi. Der er således ikke taget stilling til, hvorledes de offentlige opgaver prisfastsættes, såfremt de udbydes som en markeds-mæssig tjenesteydelse. Sidstnævnte forhold er reguleret ved anden lovgivning, fx reglerne om indtægtsdækket virksomhed, statsvirksomhed samt reglerne på det kommunale område om kommunal forsyningsvirksomhed.

Det kan i øvrigt tilføjes, at kalkulationsreglerne vedr. det offentliges omkostningsvurdering er et redskab til at vurdere, hvorvidt den offentlige institutions egenproduktion eller tilbud fra eksterne leverandører, er billigst for institutionen, mens priskalkulationsreglerne for indtægtsdækket virksomhed fastsætter krav til minimumspriser for de indtægtsdækkede virksomheders ydelser ved salg.

I afsnit 9.2. beskrives nærmere hvilke hovedhensyn kalkulationsreglerne skal tilgodese. Dernæst ses i afsnit 9.3. på hovedforskelle mellem regnskabsprincipperne i den offentlige og den private sektor. I afsnit 9.4. skitseres de eksisterende retningslinier for kalkulationer, hvorefter der i afsnit 9.5. opstilles forslag til kalkulationsregler som eksemplificeres i afsnit 9.7. endelig indeholder afsnit 9.6. en sammenfatning.

9.2. Hovedhensyn bag kalkulationsregler

Kalkulationsreglerne skal været udformet således, at en række hensyn tilgodeses.

Hovedhensynet er, at kalkulationsreglerne skal muliggøre en sammenligning af, hvad det koster en offentlig institution at få udført en opgave i eget regi i forhold til ved tilbud fra eksterne leverandører, således at institutionen kan vurdere, hvor opgaven løses billigst på henholdsvis kort og lang sigt.

Kalkulationen må derfor tage udgangspunkt i opgørelsen af omkostningerne, som afspejler værdien af det forbrug af produktionsfaktorer, der medgår i udførelsen af den enkelte opgave.

Ikke alle omkostninger, som medgår til udførelsen af opgaven i eget regi, falder umiddelbart bort ved udlicitering af en opgave, hvilket der må tages hensyn til ved sammenligningen af, hvorvidt det vil være billigst at løse opgaven i eget regi fremfor ved eksterne leverandører. Endvidere kan der i forbindelse med udlicitering blive tale om, at den offentlige institution må varetage visse kontrol- og overvågningsfunktioner.

Et andet væsentligt hensyn, der vurderes som meget afgørende for den offentlige institution, er, at kalkulationsreglerne udformes, således at der er en tæt kobling til de offentlige budgetter. Dette må ses i lyset af betydningen af, at det ved udlicitering skal kunne konstateres på de offentlige budgetter, at den offentlige institution opnår en effektivitetsgevinst og/eller en kvalitetsforbedring ved at overlade opgaven til en ekstern leverandør i stedet for selv at varetage opgaven. Et væsentligt incitament for en offentlig myndighed i en tid med stramme budgetter vil være de mulige besparelser, som kan opnås ved udliciteringen.

Et tredje hensyn er, at forhold, som medfører ubillig konkurrence ved udførelse af opgaven i henholdsvis offentligt og privat regi, må forsøges elimineret i kalkulationen.

For offentlige virksomheder kontrollerer det offentliges sædvanlige revisionsmyndigheder (Rigsrevisionen mv.), om der sker ubillig konkurrence fra offentlige virksomheders side.

Det kan diskuteres, hvorvidt det for den offentlige institution er rimeligt at tage udgangspunkt i alle omkostninger ved beregningen, når det ikke er givet, at en privat virksomhed indregner alle sine omkostninger i de tilbud, som de pågældende tilbudsgivere afgiver.

Dette skyldes, at afgivelse af tilbud for en privat virksomhed ikke alene er et spørgsmål om omkostningsforhold, men tillige beror på konkurrencesituationen og markedsforholdene på det enkelte delmarked. Endvidere kan det have betydning, om den pågældende private leverandør midlertidigt har ledig kapacitet, eller om den pågældende virksomhed er inde i en nedtrapningsfase eller alternativt på vej til opbygning. Alle disse markeds- og produktionsmæssige forhold vil påvirke tilbudsgivningen i de enkelte situationer.

Hvis en privat virksomhed kan løse en opgave billigere end den offentlige institution selv, er det for så vidt den offentlige institution uvedkommende, hvorvidt den private virksomhed får dækket alle sine omkostninger eller ej. Der er heller ikke tale om noget samfundsøkonomisk tab ved denne situation. Men det er vigtigt, at det igennem kravene til tilbudsafgivelsen så vidt muligt sikres, at der er tale om seriøse tilbud, ligesom afhængighedsforhold til leverandører bør undgås.

Et fjerde hensyn er, at der skal sikres gennemsigtighed i kalkulationsreglerne. Hvis diskussionen af, hvor opgaven løses bedst muligt, skal løftes i kvalitetsmæssig henseende, er det afgørende, at kalkulationsregler og kalkulationsprincipper er gennemsigtige og i så stor udstrækning som muligt bygger på de samme præmisser.

Gennemsigtigheden er blandt andet væsentlig med henblik på at sikre troværdigheden i det offentliges omkostningsopgørelser. Kravene til gennemsigtighed er tillige væsentlige af hensyn til revisions- og tilsynsmyndighederne.

For det femte er det vigtigt, at reglerne er administrativt enkle bl.a. af ressourcemæssige årsager. Moderniseringen af økonomistyringsprincipperne, herunder øget anvendelse af mål- og rammestyring, har administrativt gjort det væsentligt lettere at opgøre omkostninger ved udførelse af aktiviteter i den offentlige sektor.

Der vil ved opstillingen af kalkulationsregler nødvendigvis blive tale om en afvejning af de forskellige hensyn.

Der må i den forbindelse lægges vægt på, at der fastsættes relativt klare og faste regler for, hvordan kalkulationen skal foretages. Der vil i den situation ikke være tvivl om, på hvilket grundlag den offentlige institution opgør omkostningerne ved udførelse i eget regi. Samtidig vil det formentlig kunne bidrage til, at begrænse antallet af indsigelser mv., hvilket vil være administrativt aflastende.

Endvidere må søges taget højde for forskellene i behandlingen af især anlægsomkostningerne i den offentlige og private sektor.

9.3. Hovedforskelle i behandlingen af omkostninger i den offentlige og private sektor

Der er en række forskelle i behandlingen af omkostninger i den offentlige og private sektor, som medfører, at det ikke er enkelt at opstille kalkulationsregler, som opfylder ovennævnte hensyn.

Såvel private virksomheder som offentlige institutioner vil ved udførelsen af en opgave have driftsomkostninger, hvoraf nogle vil være knyttet alene til den specifikke opgave, mens andre vil være fælles for flere opgaver. Behandlingen af disse driftsomkostninger er så ensartet i den offentlige og private sektor, at behandlingen af disse principielt ikke skulle give anledning til problemer.

9.3.1 Investeringsudgifter

Den væsentlige forskel i principperne er for investeringer i bl.a. maskiner, bygninger og andre anlæg.

I institutioner underlagt de statslige eller kommunale bevillingsregler optages investeringer som udgift i det år, hvor investeringen foretages svarende til en straksafskrivning. Umiddelbart vil omkostninger til investeringer mv. foretaget i tidligere budgetår ikke komme til at indgå i kalkulen, hvis udgifterne lægges til grund. Kun nyinvesteringer i den fremtidige periode vil umiddelbart indgå.

For aktieselskaber og anpartsselskaber skal der foretages regnskabsmæssige afskrivninger i henhold til Årsregnskabsloven, og der er i stigende grad en tendens til, at større personligt ejede virksomheder, konsortier, interessentskaber og lignende også udarbejder regnskaber i overensstemmelse med principperne i Årsregnskabsloven, selvom der ikke stilles krav herom.

Årsregnskabsloven foreskriver, at der foretages en systematisk afskrivning over aktivets forventede brugstid, dvs. den periode aktivet påregnes benyttet af selskabet. Der skal afskrives på den historiske anskaffelses- eller kostpris og de foretagne afskrivninger skal altid udgiftsføres i resultatopgørelsen og reducere den bogførte værdi af de afskrevne aktiver.

Der kan benyttes forskellige afskrivningsmetoder for forskellige aktiver eller grupper af aktiver. Lineære af-

skrivninger med lige store årlige beløb eller saldoafskrivning med faldende årlige beløb eller en anden metode, der sigter mod en fordeling over brugstiden. En metode, der fører til en afskrivningsperiode, som er kortere end brugstiden, vil kunne medvirke til dannelse af hemmelige reserver i regnskabet, hvilket ikke er tilladt.

De anvendte afskrivningsmetoder skal oplyses ligesom senere ændringer af de valgte metoder, fx i forbindelse med en revurdering af den forventede brugstid.

For mindre personligt ejede firmaer er det i praksis reglen, at der ikke anvendes regnskabsmæssige afskrivninger, men derimod skattemæssige afskrivninger. Skattemæssige afskrivninger foretages som saldoafskrivninger. Den årlige afskrivning beregnes med en procentdel, højst 30 pct. af saldoværdien.

For koncessionerede virksomheder og statsligt ejede selskaber anvendes normalt tilsvarende afskrivningsprincipper som i den private sektor. Endvidere skal statsvirksomheder budgettere med forrentning og afskrivninger, hvorved der er sket en tilnærmelse til forholdene i den privat sektor.

Forskellen i afskrivningsprincipper medfører, at investeringer i kalkulationen for den offentlige institution også bør fordeles over tiden, for at der kan blive tale om en dækkende sammenligning med tilbud fra private virksomheder. Ved en sådan kalkulation er behandlingen af investeringerne imidlertid ikke i overensstemmelse med behandlingen på de offentlige budgetter, og hensynet om koblingen til budgettet opfyldes ikke.

En mulig løsning ville være at foretage en tilnærmelse af de offentlige budget- og regnskabsprincipper til de mere forretningsmæssige principper, som anvendes i den private sektor, for på denne måde at opnå en bedre sam-

menligning, samtidig med at kalkulationen afspejler den budgetmæssige virkelighed for den offentlige institution.

9.3.2 Udskillelse af aktiviteter i særlige enheder

Der er i udvalget peget på at en sådan tilnærmelse kan ske ved at lade den offentlige driftsenhed udskille som en selvstændig regnskabsmæssig og organisatorisk enhed. Denne enhed skal momsregistreres og være skattepligtig (dvs. også kunne udnytte evt. afskrivningsmuligheder), og der skal være et minimumskrav til dens indtjening. Der peges på, at det ikke er absolut nødvendigt, at der er tale om et selskab, men at der vil blive behov for juridiske og regnskabsmæssige regler for en sådan enhed.

i.

Budget- og regnskabsprincipperne i den offentlige sektor er imidlertid redskaber til løsning af en række forskellige opgaver, hvoraf de vigtigste er bevillings-, prioriterings- og finansieringsopgaverne. Især bevillingsopgaven medfører, at det offentlige budget- og regnskabssystem til dels må opbygges efter andre principper end regnskaber i private virksomheder.

Generelt fastsættes bevillingerne i den offentlige sektor ud fra bruttoprincippet. mens indførelse af selvstændige enheder generelt ville medføre, at der i stedet skulle styres efter nettoprincippet. Bevillingernes størrelse ville derved mistes som styringsinstrument, bl.a. ville det ikke længere være muligt at styre det offentlige personaleforbrug mv. på denne måde.

Det er på en række områder i den offentlige sektor hensigtsmæssigt i højere grad at gøre løsningen af opgaver mere markedsorienteret ved at lade dem styre efter nettoprincippet. Dette er der også som en undtagelse fra bruttobudgetteringsprincippet mulighed for i nærmere afgrænsede tilfælde i form af indtægtsdækket virksomhed, nettostyret virksomhed og statsvirksomhed, hvor der bl.a. stilles krav om afskrivninger og forrentning. I den

kommunale sektor er der en generel adgang til at give driftsbevillinger som nettobevillinger.

Det kan også nævnes, at i det omfang det er tilladt at lease anlæg og maskiner mv., vil omkostningerne hertil blive afholdt løbende og der vil være overensstemmelse mellem behandlingen af anlæg i den offentlige og private sektor.

Derudover gennemføres i disse år et forsøg med tildeling af selvstændig likviditet til en række statsvirksomheder, for derigennem at skabe større incitament til effektiv økonomisk adfærd og styring.

Det forsøges således løbende at gennemføre markedsorientering på områder, hvor det er hensigtsmæssigt, herunder for behandlingen af investeringer, men det må frarådes, at større ændringer i budget- og regnskabssystemet foretages isoleret af hensyn til sammenligninger mellem omkostninger ved opgavers udførelse i henholdsvis offentligt og privat regi.

I stedet må der på de bruttostyrede områder foretages de nødvendige tilnærmelser igennem kalkulationsreglerne, således at sammenligningen kan foretages.

Samtidig må der lægges vægt på, at anvendelse af kalkulationsregler i størst mulig grad må integreres i institutionernes almindelige økonomistyring. Dette kan bl.a. søges opnået ved, at der i den offentlige institution kan indgås interne samarbejdskontrakter i de tilfælde, hvor det efter udbud er konstateret, at egenproduktion alle forhold taget i betragtning er mest effektiv.

Herved vil det også blive muligt i større grad efterfølgende at vurdere det realiserede forløb, ligesom det vil give bedre muligheder for at indbygge udliciteringsinstrumentet i institutionernes langsigtede planlægning.

Der er allerede på nogle områder gennemført en egentlig udskillelse af aktiviteter. Ud over egentlige selskabsdannelser er der anvendt divisionering af aktiviteterne.

Som eksempel herpå kan nævnes, at HT i 1990 internt organisatorisk blev opdelt i to divisioner, en Administrationsdivision, HT-A, og en Busdivision, HT-B. Administrationsdivisionen varetager "trafikselskabsfunktionerne", som det kendes i resten af landet, mens Busdivisionen udfører busdrift på linie med de private entreprenører, der også kører for HT. HT-A tilvejebringer buskørsel dels ved gennem udbud og licitation at indgå kontrakter med private entreprenører, dels ved at lade kørsel udføre af Busdivisionen.

For at sikre, at HT-A kan sammenligne enhedspriserne mellem Busdivisionen og de private entreprenører, opgøres Busdivisionens omkostninger på samme måde som de private entreprenørers.

I 1992 vil de nye prissætningsprincipper blive anvendt til styring af Busdivisionens budget. I de efterfølgende år vil HT-A direkte kunne indhente tilbud på konkret kørsel også fra Busdivisionen.

HT har således gennem en udskillelse af sin driftsvirksomhed gjort det muligt at sammenligne den private sektors priser med priserne hos HTs egen driftsdivision.

9.4. Eksisterende retningslinier for kalkulation af omkostninger i den statslige, amtskommunale og kommunale sektor

Der eksisterer i dag to sæt retningslinier for kalkulationer af, hvad det koster at udføre en opgave i den offentlige sektor.

Finansministeriet har i 1984 udarbejdet en vejledning om udbud af statslige driftsopgaver, hvori der indgår afsnit om omkostningskalkuler. Der tages udgangspunkt i, at opgørelsen af omkostningerne ved udførelse i eget regi bør afspejle værdien af det ressourceforbrug, som en given produktion direkte og indirekte skønnes at medføre på lidt længere sigt - målt i faste priser. Dette medfører, at ved ny produktion tages udgangspunkt i det fremtidige permanente produktionsomfang og ved igangværende produktion beregnes omkostningerne i forhold til de forventede ressourcekrav ved en videreførelse på længere sigt, og ikke i forhold til de kortsigtede forhold, som man ved en egentlig forretningsmæssig drift ville tage i betragtning. Således beregnes anlægsomkostninger (afskrivning og forrentning) på grundlag af anskaffelsesprisen for et nyt anlæg, som er den kapital, der mere permanent skal bindes i produktionen.

I Indenrigsministeriets vejledning om udbud af kommunale og amtskommunale driftsopgaver er fastsat tilsvarende retningslinier for kalkulation af omkostninger.

Disse forhold kan få betydning for valget af tidspunkt, hvor en eventuel udlicitering mest fordelagtigt kan ske.

Ved sammenligning med private tilbud tages der desuden hensyn til eventuelle udgifter, som kan blive aktuelle i tilfælde af udlicitering fx til tilsyn, ventepenge, pension mv.

I Finansministeriets retningslinier om adgangen til at udføre indtægtsdækket virksomhed (Budgetvejledningen 1989) fastsættes prisen for den enkelte vare eller tjenesteydelse således, at der opnås dækning for de langsigtede gennemsnitsomkostninger ved produktionen, og således at der ikke sker ubillig konkurrence over for evt. private eller offentlige konkurrenter.

Dette svarer til, at der bruttofinansieres, hvilket indebærer, at der medtages estimerede andele af tidligere afholdte udgifter, og at det, også på personaleområdet, ikke accepteres, at der er ledig og omkostningsfri kapacitet. Det skyldes, at man ved prisfastsættelsen vil sikre imod produktion af "gratis produkter" (marginalbetragtninger) og dermed unfair konkurrence.

9.5, Forslag til kalkulationsregler for offentlige institutioner ved udlicitering

Kalkulationen, som den offentlige institution må foretage for at vurdere, om en opgave løses billigst i eller uden for eget regi, foretages mest hensigtsmæssigt i 2 dele. Kalkulationen må foretages på baggrund af overvejelserne vedr. de hovedhensyn og hovedforskelle i behandlingen af omkostninger i den offentlige og private sektor, som der er redegjort for i afsnit 9.3 og 9.4.

Først foretages en kalkulation af de samlede omkostninger ved udførelsen af opgaven i eget regi - en full-cost analyse.

Derved bliver det muligt at konstatere, om den konkrete, veldefinerede og specificerede opgave isoleret set løses billigst i eget regi eller af en udefrakommende leverandør, som har leveret et tilbud.

Beregningen siger dog ikke noget om, hvorvidt det vil være økonomisk fordelagtigt at udlicitere opgaven for

den offentlige institution. For at afgøre dette må det nemlig tages med i betragtning, at den offentlige institution stadig skal betale nogle omkostninger, som ikke falder bort, selvom opgaven ikke længere udføres. Det kan fx være, at den offentlige institution har en lejekontrakt på lokaler, som det først er muligt at slippe ud af 2 år senere, eller det kan blive nødvendigt at afskedige en tjenestemand, så institutionen må betale rådighedsløn i 3 år.

De fleste af sådanne omkostninger, som ikke umiddelbart falder bort, vil institutionen kunne slippe af med over en årrække.

Der vil desuden være situationer, hvor der vil opstå nye omkostninger i den offentlige institution, hvis man ikke længere udfører opgaven selv, men får den udført i eksternt regi. Et typisk eksempel vil være, at det kan blive nødvendigt at kontrollere eller føre tilsyn med den private virksomhed, som udfører opgaven efter udliciteringen.

Der vil også være situationer, hvor institutionen har haft en indtægt ved at udføre opgaven selv, således at udliciteringen vil medføre et tab af indtægt for institutionen. I andre tilfælde kan institutionen opnå merindtægt, fx ved salg af anlæg, som ikke skal anvendes længere.

Disse omkostninger som ikke falder bort, nye omkostninger samt evt. indtægtsændringer ved udliciteringen vil i det følgende samlet blive betegnet som følgeomkostninger.

Når den offentlige institution skal sammenligne, hvad det koster at få udført opgaven i eget regi og hvad det koster at få opgaven udført af leverandører, må der tages hensyn til disse følgeomkostninger. Dette kan illustreres som i figur 9.1.

Figur 9.1. Grundlag for sammenligning af omkostninger ved opgaveudførelse i eget regi med omkostninger ved udlicitering

Omkostninger ved udførelse af opgaven i eget regi:	Omkostninger ved udlicitering af opgaven:
Direkte omkostninger	Tilbud fra ekstern leverandør
+	+
Indirekte omkostninger	Følgeomkostninger for den offentlige institution ved skift fra udførelse af opgaven i eget regi til ekstern leverandør:
+	- omkostninger som ikke falder bort
Investeringsomkostninger	- nye omkostninger
	- indtægtsændringer
I alt omkostninger ved udførelse af opgave i eget regi (full-cost-analyse)	I alt omkostninger ved udførelse af opgaven hos ekstern leverandør

For de omkostninger, som ikke falder bort, vil typisk gælde, at det kun er umiddelbart de ikke falder bort, mens det på lidt længere sigt vil være muligt at komme fri af disse omkostninger. Derfor er det også vigtigt at vælge hvilken tidshorisont kalkulen skal dække. Beregningen foretages for hvert år i den valgte periode, hvorefter det vil kunne konstateres, hvor opgaven løses billigst og bedst, henholdsvis på kort sigt, hvor der forsat vil være omkostninger, som ikke er faldet bort, og på lang sigt. Der kan dernæst træffes beslutning om, hvorvidt opgaven ud fra et økonomisk synspunkt bør udliciteres og i givet fald hvornår det bør ske.

Den valgte fremgangsmåde tilgodeser gennem full-cost analysen hensynet til sammenlignelighed med tilbud fra private virksomheder ved at inddrage alle omkostninger.

Samtidig tilgodeses hensynet til, at omkostningsforbedringen ved udliciteringen skal kunne konstateres på de offentlige budgetter gennem medtagelse af følgeomkostningerne ved selve sammenligningen.

Det vil kræve ressourcer for den offentlige institution at gennemføre en sådan to-trins kalkulation, men dette vil mere end opvejes af de økonomiske fordele, som den øgede konkurrence om opgavevaretagelsen vil give anledning til.

Det forudsættes, at den opgave, som omkostningerne skal beregnes for, er veldefineret og specificeret.

De beregninger, som skal gennemføres af den enkelte institution, for at der kan gennemføres en sammenligning med tilbud fra eksterne leverandører, vil således bestå af full-cost analysen samt beregningen af omkostningerne ved at få opgaven udført af udefrakommende leverandør.

9.5.1. Full-cost analyse

Ved full-cost analysen medtages alle omkostninger ved udførelse af opgaven i eget regi, også omkostninger, som ikke optræder på eget budget. Omkostningerne opgøres således ikke ud fra den enkelte institutions eller afdelings snævre interesse.

For en statsinstitution skal derfor indgå alle omkostninger ved opgaven for staten, også omkostninger, der påhviler andre statsinstitutioner.

For en kommunal institution indgår alle omkostninger, der påhviler den pågældende kommune i forbindelse med opgaven. Denne afgrænsning er begrundet i, at en kom-

mune næppe vil vælge en løsning, der er dyrere for kommunen, men billigere for den offentlige sektor som helhed.

Når alle omkostninger ved en offentlig institutions egenproduktion skal opgøres, sker dette mest overskueligt ved en opdeling af de samlede omkostninger i en række omkostningstyper. Denne opdeling kan foretages på flere måder alt efter, hvad der forekommer mest hensigtsmæssigt og i det følgende er valgt en opdeling i direkte og indirekte omkostninger samt investeringer.

Under de direkte og indirekte omkostninger kan der være tale om såvel variable som faste omkostninger, selv om der vil være en tendens til, at direkte omkostninger vil være variable, mens de indirekte vil være faste.

9.5.1.1. Direkte og indirekte omkostninger

Direkte omkostninger er omkostninger til løn, materialer mv., der direkte medgår til produktion af den pågældende opgave.

De direkte, variable omkostninger vil normalt kunne falde bort, såfremt opgaven udliciteres.

Eksempler på direkte omkostninger er:

- * løn incl. pensionsbidrag mv. (herunder også tjenestemandspensionen)
- * over- og merarbejdsbetaling
- * tjenesterejser og befordring
- * køb af materialer
- * specielt anskaffet apparatur
- * forbrug af fremmede tjenesteydelser
- * arbejdsmarkedsbidrag (for momspligtige aktiviteter)
- * forventet spildtid (ledig kapacitet)
- * svind
- * driftsforstyrrelser

Beregningen foretages ekskl. moms« ligesom det forudsættes, at private virksomheder ved afgivelse af tilbud opgør prisen ekskl. moms.

Denne fremgangsmåde er valgt, da det for offentlige institutioner normalt gælder, at institutionerne ikke selv er momspligtige samtidig med, at institutionerne heller ikke selv afholder udgifter til moms ved køb hos private virksomheder. Denne ordning er indført netop for, at den forskellige behandling af moms i den private og offentlige sektor ikke skal virke konkurrenceforvridende, jf. kap. 10.

For en nærmere omtale af arbejdsmarkedsbidrag henvises til kap. 10.

Indirekte omkostninger er omkostninger, som er fælles for udførelsen af flere opgaver og hvor der vil skulle foretages en fordeling af omkostninger på den opgave, som overvejes udliciteret, og øvrige opgaver.

De indirekte omkostninger ved eksisterende opgaver vil typisk ikke falde boif umiddelbart, men først på lidt længere sigt.

En praktisk metode til fordeling af de indirekte omkostninger kan være anvendelsen af fordelingsnøgler, som fastsætter den enkelte opgaves andel af de samlede fællesomkostninger. Andelen, som skal være udtryk for tyngden af den enkelte opgave på institutionens budget, kan udregnes efter forskellige metoder. Eksempler på fordelingsnøgler er lønandelen eller lokaleforbruget.

Som hovedregel skal samtlige indirekte omkostninger ved institutionen medtages med en nærmere beregnet andel. Det kan dog bero på en konkret vurdering, i hvilket omfang helt centrale funktioner, som kun udgør en meget lille del af de samlede omkostninger til den centrale funktion, skal indgå i beregningen. Hvis nogle omkost-

ninger ikke er medregnet skal det oplyses i kalkulationen.

Eksempler på indirekte omkostninger, som fremgår af budgettet, er:

- * indirekte løn (fx til ledelse, administration, bogholderi)
- * lokaleudgifter: husleje, varme, el, rengøring, vedligeholdelse mv.
- * kontorudgifter: telefon, telex, porto, annoncer, kontorartikler, bøger, tidsskrifter, reproduktion mv.
- * personaleudgifter: kursusafgifter, efteruddannelsesafgifter, kantine mv.
- * edb-udgifter
- * udstyr
- * udviklingsomkostninger
- * markedsføringsudgifter

Der kan også være en række indirekte omkostninger, som ikke fremgår af budgettet, men som alligevel må medtages for at opgøre de fuldstændige omkostninger.

Eksempler på indirekte omkostninger, som ikke fremgår af budgettet, er:

- * beregning af omkostninger ved lokaler som stilles gratis til rådighed
- * beregnede skadeomkostninger
- * omkostninger vedr. likviditets forhold.

Traditionelt er statslige institutioner og opgaver omfattet af statens selvforsikringsprincip. Der er i de senere år gennemført ændringer af **bevillingsregler** ne, således at udgifter til skader af sædvanligt skadeniveau for det pågældende område afholdes af den enkelte institution, hvorfor udgifter til skader i princippet er indeholdt i den

enkelte institutions budget. Dette taler for, at omkostninger svarende til et gennemsnitligt årligt skadeniveau (fx baseret på sidste 5 års erfaringer) medtages i opgørelsen, idet dette vil modsvare private virksomheders omkostninger til forsikring.

Det skal bemærkes, at ovenstående eksempler på indirekte omkostninger i nogle tilfælde kan være direkte omkostninger, dvs. omkostninger som kan relateres direkte til den opgave, som tænkes udliciteret. Dette vil typisk være tilfældet, hvis der er tale om et helt opgaveområde.

Den valgte opdeling i direkte og indirekte variable omkostninger er valgt for at opnå størst mulig sammenlignelighed mellem kalkulationen og opgørelserne i de offentlige budgetter, idet det for den enkelte institution ud fra en budgetmæssig betragtning er væsentligt at få et billede af hvilke omkostninger, der umiddelbart vil kunne falde bort, og hvilke der fortsat vil skulle finansieres og derfor må tages i betragtning i de efterfølgende overvejelser.

9.5.1.2. Investeringsomkostninger

Investeringerne opgøres ved kapitalomkostningerne, som omfatter forrentning af driftskapital samt investeringer ved benyttelse af maskiner, bygninger og andre faste anlæg i form af afskrivninger og forrentning.

Forrentning af driftskapital skal modsvare de omkostninger en privat virksomhed har til udlæg i forbindelse med produktionen. Ifølge reglerne for indtægtsdækket virksomhed inddrages forrentning af driftskapital kun i kalkulationen, hvis der er tale om en længere produktionsperiode, hvor betalingen for produktet først sker ved levering, eventuelt med kredittid.

Ved medregning af forrentning og afskrivning af investeringskapital anvendes oftest saldometoden, hvor det

årlige afskrivningsbeløb beregnes ved en fast procent af aktivets restværdi (anskaffelsesværdi - tidligere års afskrivninger).

Afskrivningsprocenten fastlægges ud fra aktivets forventede levetid, hvor der arbejdes med fysisk eller økonomisk levetid, alt efter hvilken der er kortest.

Som rentefod ved forrentningen af aktivets restværdi kan, i hvert fald for det statslige område, foreslås anvendt den af Finansministeriet fastsatte reale kalkulationsrente, der bl.a. anvendes i forbindelse med det offentlige investeringsprogram og som også ligger til grund for kalkulationer i forbindelse med indtægtsdækket virksomhed.

Det kan som alternativ til saldometoden vælges at opgøre investeringsomkostningerne som den årlige ydelse af et annuitetslån af samme størrelse som anlæggets værdi og med samme levetid som anlægget. For anvendelsen af saldometoden taler, at det dermed sikres, at der afskrives med de største reale beløb i starten, hvor værdiforringelsen normalt er størst.

Det bør i den konkrete situation overvejes, hvilken metode der vil være den bedste. Det skal desuden bemærkes, at det ikke så meget vil være den konkrete metode som valget af aktivets forventede levetid, der vil have stor betydning for omkostningernes størrelse. Det er vigtigt at tage den valgte levetid med i betragtning, både ved udarbejdelse af udbudsmaterialet og når omkostningerne sammenlignes.

For bygninger og grunde kan det, som udtryk for forrentningen og afskrivningen, desuden overvejes at anvende den husleje, der alternativt måtte betales.

Den herover angivne metode for medtagelse af investeringsomkostninger vil tilgodese hensynet til sammen-

lignelighed i beregningerne, mens hensynet om koblingen til de offentlige budgetter ikke tilgodeses. Der vil især på kort sigt være tale om, at de beregnede omkostninger ikke vil svare til de omkostninger, som vil falde bort ved en udlicitering, mens de på lang sigt tilnærmelsesvis vil være sammenfaldende.

9.5.2. Følgeomkostninger

Når kalkulationen af omkostningerne ved udførelse af opgaven i eget regi er foretaget efter de opstillede regler, vil sammenligningen med et privat eller et andet offentlig tilbud kunne vise om opgaven løses så effektivt, godt og billigt som muligt i nuværende regi eller om det vil kunne gøres billigere udenfor eget regi.

Ved denne sammenligning må medtages følgeomkostninger i form af omkostninger, som ikke falder bort, nye omkostninger, samt indtægtstab.

Følgeomkostningerne kan opdeles i permanente og midlertidige følgeomkostninger.

De permanente følgeomkostninger vil typisk være nye omkostninger, som den offentlige institution vil blive nødsaget til at afholde, fordi opgaven udliciteres. Eksempler vil være tilsyns- og kontrolomkostninger, udgifter ved leverandørsvigt, samt udgifter til løbende tilbudsindhentning. Disse omkostninger vil skulle indgå i den langsigtede vurdering af, hvor opgaven udføres billigst.

På kort sigt vil der desuden kunne være en række følgeomkostninger i form af udgifter, som ikke umiddelbart falder bort, da det tager tid at afvikle opgaven. Det kan eksempelvis være husleje, leje af maskiner, dækning af løn i opsigelsesperiode, vente-/rådighedspenge eller pension til tjenestemænd, samt omskoling af personale.

Derudover kan der foreligge den specielle situation, at den offentlige institution, som udfører opgaven, i forbindelse hermed køber en tjeneste af en anden offentlig institution, som vil sidde tilbage med udgiften, hvis opgaven udliciteres. Det kan diskuteres, om denne form for følgeomkostning uden for eget regi bør inddrages.

Sådanne kortsigtede følgeomkostninger må have væsentlig betydning for, hvornår en evt. udlicitering gennemføres, da disse omkostninger er afgørende for, om det vil give en besparelse for den offentlige institution at udlicitere opgaven. Omvendt vil de kortsigtede følgeomkostninger ikke være et argument for at undlade udlicitering på et senere tidspunkt, hvor disse omkostninger vil kunne bringes ud af verden, således at de beregnede omkostninger og de faktiske udgifter vil være tilnærmelsesvis ens.

Den opgave, som overvejes udliciteret, kan desuden havde resulteret i indtægter, som vil falde bort ved en udlicitering, hvilket også må tages i betragtning.

Endelig må der inddrages den mulighed, at der ved udlicitering af opgaven kan opnås indtægter i form af udlejning eller evt. salg af lokaler og maskiner mv. Ifølge de nuværende budget- og bevillingsregler vil sådanne indtægter ikke kunne anvendes af institutionen, uden at der opnås særskilt hjemmel hertil.

9.5.3. Kalkulationens tidshorisont

Den tidshorisont, der lægges til grund for kalkulationen, må afhænge af, om der er tale om en enkelt ad-hoc præget opgave eller en permanent opgave.

For den videre sammenligning og de budgetmæssige overvejelser vedr. en permanent opgave med væsentlige anlæg vil det være væsentligt, at kalkulationen er langsigtet for at få nødvendige reinvesteringer og evt. nyin-

vesteringer inddraget i betragtningerne. For langt de fleste opgaver vil det formentlig være muligt at fjerne denne type følgeomkostninger indenfor en femårig periode.

Desuden vil der ved en langsigtet betragtning ved de videre overvejelser kunne tages hensyn til, at nogle omkostninger, som ikke umiddelbart vil falde bort ved en udlicitering, vil falde bort på længere sigt.

Ved indhentning af tilbud vil det skulle fastsættes, hvilken periode tilbuddet og en evt. kontrakt skal dække. Denne periode vil formentlig skulle være længere for en kapitalintensiv opgave end for en arbejdskraftintensiv opgave.

For lange tilbudsperioder taler, at der derved er en vis sikring mod, at tilbudsgivere ikke medtager alle faste omkostninger, udnytter ledig kapacitet, eller bevidst foretager dumping for at få tilbuddet, som kan betyde, at tilbuddet ikke er holdbart i længden.

For at sikre konkurrence på markedet bør tilbudsperiode og kontraktperiode dog heller ikke være for lange, således at opgaven udbydes med jævne mellemrum.

Kalkulationsperioden bør som minimum have samme længde, som den tilbudsperiode der vælges.

Sammenfattende er det opfattelsen, at kalkulationsperioden må være afhængig af, hvilken opgave der er tale om, men at den som hovedregel bør være så langsigtet, at der kan inddrages dels bortfald af omkostninger, som ikke i først omgang falder væk, dels reinvesteringer, samt evt. nye investeringer i de videre overvejelser.

9.6. Sammenfatning

Der er ovenfor nærmere beskrevet kalkulationsregler for offentlige myndigheder, der vil muliggøre en sammenligning af omkostninger.

Som grundlag for beslutning om, hvorvidt en offentlig myndighed bør udlicitere en opgave til eksterne leverandører eller selv producere ydelser, bør foretages en langsigtet kalkulation af, hvad det koster at udføre opgaven i eget regi. I kalkulationen må indgå de til den konkrete opgave knyttede direkte og indirekte omkostninger samt investeringsomkostninger, fx ved beregning af forrentning og afskrivninger, af såvel tidligere investeringer som forventede re- og nyinvesteringer.

Ved sammenligningen med tilbud fra eksterne leverandører må endvidere medregnes følgeomkostninger, fx i forbindelse med tilsyn og kontrol, samt indtægtsændringer for at nå frem til, hvor opgaven løses billigst. På lang sigt vil der tilnærmelsesvis være sammenfald mellem beregnede omkostninger og de omkostninger, som vil falde bort ved udlicitering.

Hvis det viser sig, at den offentlige institution kan opnå en besparelse ved at udlicitere opgaven, må det undersøges, hvornår udliciteringen mest hensigtsmæssigt gennemføres, idet der på kort sigt kan være en række omkostninger, som ikke falder bort, eller indtægtsændringer, som bevirker, at en besparelse ikke umiddelbart vil kunne opnås.

Derfor må tidspunktet for eksisterende anlægs nedslidning, nyinvesteringer og reinvesteringer, samt kortsigtede følgeomkostninger og indtægtsændringer inddrages for at afgøre, hvornår udliciteringen med økonomisk fordel vil kunne gennemføres.

Det skal tilføjes, at det må anses for væsentligt, at sådanne kalkulationsregler i størst mulig udstrækning indarbejdes i den almindelige økonomistyring og gøres til genstand for efterfølgende evalueringer. Dette vil bl.a. kunne ske ved, at offentlige myndigheder også ved varetagelse i eget regi af opgaver, der har været udbudt, indgår kontrakter herom.

9.7. Appendiks: Kaikulationseksempel vedr. udlicitering af offentlig driftsopgave (gartnerarbejde)

En kommune overvejer at udlicitere gartnerarbejdet på et stadionanlæg, dvs. vedligeholdelse af græsarealer, grusbaner og beplantninger.

I øjeblikket varetages vedligeholdelsen af den kommunale gartnerafdeling.

Ydelsen er ikke momsbelagt.

Kalkule for omkostningerne i 1. år ved udførelse af opgaven i eget regi.

Bemærkninger til beregningerne følger efter kalkulen.
(Se i øvrigt bilag 8).

<u>Direkte omkostninger:</u>	Kr.
Lønninger 695 timer à 134 kr.	93.130
Maskinleje (til kørselsafdelingen):	
Gruppe 1. (inkl. chauffør og anlægsomkostning)	
- Lastvogn, 10 timer à 293 kr.	2.930
Gruppe 2. (ekskl. chauffør og anlægsomkostning)	
- Traktor m.anh. 12 timer à 49 kr.	588
- Treleds græskl. 52 timer à 36 kr.	1.872
- Buskrydder 15 timer à 22 kr.	330
- Mindre græskl. 26 timer à 25 kr.	650
- Hækkeklipper 90 timer à 14 kr.	1.260
Materialeforbrug:	
- Planter, fliser, gødning, græsfrø mv. . . .	15.000
Tilsyn, herunder planlægning, kontrol af dagsedler mv.:	
- Lønninger 70 timer à 134 kr.	9.380
- Kørselsudgifter 600 km à 2,12 kr.	1.272
Entreprenørudgifter:	
- Maler, tømrer, hegnssmed, anlægsgartner mv.	25.000
Direkte omkostninger i alt	151.412

Indirekte omkostninger:

Kr.

Gartnerafdelingen :

(Stadions andel udgør 0,8 pct. af **gartner-**
afdelingens samlede fællesomkostninger)

Driftsledelse og adm.personale	16.720
Lokaleomkostninger	
- Leje af bygninger	5.600
- Rengøring af lokaler	1.440
- Varme, el, telefon mv.	560
- Bygningsvedligeholdelse	1.600
Kontorudgifter, herunder EDB og kontor-	
artikler	2.560
Kursusudgifter	1.200
Håndværktøj	880
Beklædning til medarbejderne	1.120

Kørsels- og værkstedsafdelingen:

(Stadions andel udgør 1,2 pct. af samlede
fællesomkostninger)

Fællesudgifter bl.a. løn og anskaffelse af værktøj	24.000
---	--------

Indirekte omkostninger i alt 55.680

Investeringsomkostninger i år 1 for stadions andel af
vognparken: Kr.

Traktor, pris 220.000 kr.

Samlet levetid 15 år

Restlevetid 1 år¹⁾

Timetal pr. år: 790

Stadions andel 12/790. 96

Anhænger, pris 40.000 kr.

Samlet levetid 20 år

Restlevetid 19 år

Timetal pr. år: 460

Stadions andel 12/460. 216

Treleds græsklipper, pris 175.000 kr.

Samlet levetid 15 år

Restlevetid 13 år

Timetal pr. år: 675

Stadions andel 52/675. 2.444

Buskrydder, pris 4.500 kr.

Samlet levetid 10 år

Restlevetid 7 år

Timetal pr. år: 135

Stadions andel 15/135. 90

Mindre græsklipper, pris 4.000 kr.

Samlet levetid 4 år

Restlevetid 3 år

Timetal pr. år: 120

Stadions andel 26/120. 442

Hækkeklipper, pris 9.000 kr.
 Samlet levetid 7 år
 Restlevetid 3 år
 Timetal pr. år: 140
 Stadions andel 90/140. 720

Stadions andel af investeringsomkostninger i alt
 4.008

Omkostninger i alt i eget regi 211.100

- 1) Når traktoren er nedslidt om et år anskaffes en ny (år 2). Prisen skønnes at blive 250.000. Den forventes at have samme levetid som den nuværende, svarende til en udgift i år 2 på 804 kr.

Til beregningerne skal bemærkes:

Beregningen af løn under direkte omkostninger er baseret på en bruttotimeløn og antal timer. Antallet af timer er opgjort på basis af arbejdsedler og viser den direkte medgåede tid.

Bruttotimelønnen udgør 134,04 kr. og omfatter nettotimeløn + feriepenge, AMBI-bidrag, forsikring, ATP og pensionsbidrag, søgne- og helligdagsbetaling, sygedage, deltagelse i kurser, sikkerhedstjeneste, tillidsmandstjeneste, skurmøder mv.

Nettotimelønnen udgør 102,19 kr. inkl. tillæg og er beregnet som et løngennemsnit for gartnere og specialarbejdere.

En detaljeret gennemgang af timelønsberegningen fremgår af bilag 8.

De direkte omkostninger til maskiner omfatter maskiner, som lejes af kørselsafdelingen.

Eksemplet viser, at leje af maskinerne kan opgøres på to forskellige måder. I gruppe 1 er timeprisen opgjort som årlige driftsudgifter til forsikring, brændstof, vægtafgift, reparation/service og lign. samt chaufførløn og andel af anlægsomkostninger. For gruppe 2 er timeprisen ekskl. chaufførløn og andel af anlægsomkostninger.

Detaljeret beregningseksempel af maskinomkostningerne fremgår af bilag 8.

Driftsomkostningerne pr. time er beregnet på baggrund af det samlede antal timer, som maskinerne benyttes.

De indirekte omkostninger er opgjort på grundlag af de direkte omkostninger ved stadionarbejdet som andel af de samlede omkostninger i gartnerafdelingen. De samlede omkostninger i gartnerafdelingen udgør 19,4 mill.kr. og de direkte omkostninger ved stadionsanlægget er 151.412 kr. Denne opgaves andel af de samlede fællesomkostninger udgør således 0,8 pct.

For indirekte fællesomkostninger til kørselsafdelingen er andelen baseret på antal af maskintimer i forhold til kørselsafdelingens samlede antal maskintimer.

Investeringsomkostningerne er beregnet ved saldometoden, som summen af afskrivning og forrentning af aktivet. Der er forudsat en realforrentning på 7 pct. Stadions andel af investeringsomkostningerne er beregnet på baggrund af antal timer maskinerne anvendes på stadion i forhold til samlet anvendelse.

Som eksempel beregnes investeringsomkostningerne for en buskrydder. Med en levetid på 10 år og en pris på 4.500 kr. bliver investeringsomkostningen i år 1 for buskrydderen 813 kr. Samlet anvendes maskinen 135

timer pr. år, og heraf er stadions andel 15 timer pr. år svarende til 90 kr.

For en detaljeret gennemgang af en beregning af investeringsomkostninger henvises til bilag 8.

Følgeomkostninger ved udlicitering af opgaven.

Ved udlicitering af opgaven skønner kommunen at få en række følgeomkostninger, dels i form af omkostninger, som man ikke umiddelbart kan slippe af med og dels i form af mistede indtægter.

- * Lønnen til driftledelse og adm.personale i gartnerafdelingen vil ikke falde bort, da bemanningen ikke - i første omgang - kan reduceres på grund af opgavens bortfald. Det forventes dog, at udgifterne bortfalder efter 2 år, da personalet vil have fået nye opgaver.
- * Gartnerafdelingen har ikke umiddelbart mulighed for at udnytte lokalerne til andre formål. Lokalerne vil dog efter år 1 kunne anvendes i forbindelse med andre af gartnerafdelingens opgaver.
- * Den lejede traktor til 588 kr. pr. år er en direkte omkostning, som umiddelbart synes at ville forsvinde, men det viser sig, at kørselsafdelingen ikke umiddelbart kan anvende den til andet formål i de ledig-blevne timer, hvorfor kørselsafdelingen vil miste denne indtægt. Der er således tale om en indtægt for kommunens kørselsafdeling, som vil falde bort ved en udlicitering. Der har været tale om anvendelse af ledig kapacitet. Fra 3. år vil den dog kunne udlejes til anden side, hvorved indtægts faldet forsvinder. Investeringsudgiften må behandles tilsvarende.
- * Da maskinerne undtagen traktoren straks kan anvendes til andre formål, må det antages, at fællesudgifterne til

kørsels- og værkstedsafdelingen kan betragtes som værende faldet bort.

Samlet må de budgetmæssige overvejelser se således ud over en årrække:

Omkostninger ved udførelse af opgaven i eget regi vil være stigende i år 2 pga. reinvesteringen i en traktor. Herefter forventes det, at omkostningerne holder sig på samme niveau som i år 2. Da traktoren hovedsageligt anvendes til andre opgaver end stadionarbejdet, vil nyan-skaffelsen under alle omstændigheder finde sted.

Kommunen har modtaget en række tilbud udefra, hvoraf det billigste koster 200.000 kr. årligt. Tilbuddet gælder for en 5-årig periode. Tilbuddet er opgjort ekskl. moms.

Kalkulationen for dette eksempel ville se således ud:

<u>Omkostninger ved</u> <u>udførelse af op-</u> <u>gaven i eget regi:</u>	Arl	År2	Ar3	År4	År5
	211.100	211.808 ^{b)}	211.808	211.808	211.808

) Inkl. merudgifter ved anskaffelse af ny traktor.

<u>Omkostninger ved</u> <u>udlicitering af</u> <u>opgaven:</u>	År 1	År 2	År3	År 4	År 5
Tilbud fra udefra-kommende leverandør	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000
+ omkostn. i kørselsafd. pga. ledigbleven kapacitet for traktor					
- mistet lejeindtægt	588	588	-	-	-
- mistet anlægsfinansiering	96	804	-	-	-
+ lønudgift som ikke falder bort i gartnerafdeling	16.720	16.720	-	-	-
+ lokaleleje som ikke falder bort i gartnerafdelingen	5.600	-	-	-	-
I alt omkostninger ved udlicitering af opgaven:	223.004	218.112	200.000	200.000	200.000
Ved udlicitering af opgaven opnås:					
Besparelse for kommunen	-11.904	-6.304	11.808	11.808	11.808
Besparelse for gartnerafdeling, isoleret set	-11.220	-4.912	11.808	11.808	11.808

Set isoleret fra gartnerafdelingens side bør opgaven således ud fra såvel et omkostnings- og budgetmæssigt synspunkt udliciteres fra år 3.

Set fra kommunens side bør opgaven også først udliciteres fra år 3, hvor udliciteringen vil medføre en besparelse under forudsætning af, at beslutningen træffes nu.

KAPITEL 10.

SKATTEMÆSSIGE FORHOLD MV.

10.1. Indledning

Det er af væsentlig betydning for anvendelsen af udlicitering, at offentlig regulering tilrettelægges på en sådan måde, at der ikke sker konkurrenceforvridning mellem offentlige institutioners egenproduktion og tilbud fra eksterne leverandører.

Der er under udvalgets arbejde blevet fremlagt en række forhold, der vil kunne indebære en risiko for forvridning ved omkostningsopgørelsen af, hvorvidt opgaver løses bedst ved egenproduktion eller ved eksterne leverandører.

Udvalget har ved vurderingen heraf lagt vægt på, at forhold, der hidhører fra aftalte overenskomster i givet fald må tages op inden for rammerne af overenskomstsystemet.

Tilsvarende gælder, at forhold vedrørende byrdefordelingen mellem stat og kommuner må drøftes i forbindelse med de økonomiske aftaler mellem staten og de kommunale organisationer.

Endelig må der tages hensyn til, at den offentlige og private sektor varetager forskelligartede opgaver og skal tilgodese forskellige hensyn.

Således gælder eksempelvis for offentlige institutioner særlige forpligtigelser, bl.a. vedrørende beskæftigelse af langtidsledige. Dette kan der dog tages højde for, jf.

aftalen fra 1990 mellem Dansk Arbejdsgiverforening og Kommunernes Landsforening.

I det følgende er der derfor fokuseret på en række udvalgte forhold, der særligt vedrører det skattemæssige område.

I afsnit 10.2., 10.3. og 10.4. behandles skattemæssige forhold vedrørende moms, arbejdsmarkedsbidrag og skat, herunder specielt afskrivninger. Dette skal ses på baggrund af, at aktiviteter i den offentlige sektor - i modsætning til den private sektor - kun i begrænset omfang er genstand for beskatning. Eksempelvis er det kun private virksomheder, som erlægger skat af overskuddet. Årsagen hertil er først og fremmest, at en betydelig del af den offentlige produktion er skattefinansieret og ikke sker med henblik på salg på markedsvilkår.

Som hovedregel er statens institutioner, kommuner og amtskommuner således fritaget for at betale moms af den produktion (værditilvækst), som fremstilles til egen brug. Det er kun de mere forretningsmæssige dele af den offentlige sektors produktion, som gøres til genstand for markedsmæssig omsætning, der pålægges moms og andre indirekte afgifter.

I afsnit 10.5. ses på forskellen i offentlige og private virksomheders refusion af sygedagpenge.

10.2. Moms

Der er gennem årene gennemført en række justeringer af moms- og bevillingsreglerne, hvorved de konkurrenceforvridende elementer er søgt begrænset og fjernet. I 1984 blev bevillingsreglerne ændret, således at momspligten ikke længere skulle favorisere egenproduktion på bekostning af udlicitering (eksterne leverandører).

Efter de gældende momsregler betaler private virksomheder med en årlig omsætning på over 10.000 kr. moms som en fast procent (for tiden 22 pct.) af den årlige værditilvækst. Momsbeløbet beregnes som udgående moms minus indgående moms (købsmoms). Banker, forsikringsselskaber, dagblade, kulturelle tjenester og lignende er fritaget for moms. Sammenlignelighedsproblemerne findes derved også i dele af den private sektor.

Blandt de offentlige institutioner omfatter momspligten kun offentlige forsyningsvirksomheder og andre offentlige institutioner, der producerer varer eller tjenester i konkurrence med erhvervsvirksomheder. Af offentlige institutioner, der er fuldt momspligtige kan nævnes DSB's godstransport samt TV-udsendelser.

Ved offentlige institutioner forstås i momsmæssig henseende egentlige statslige, amtskommunale og kommunale institutioner. Ved afgørelsen af, om en institution anses for statslig, lægges afgørende vægt på, om institutionens budget er optaget på finansloven.

Private og selvejende institutioner anses ikke for offentlige institutioner, selv om institutionen opnår offentlige tilskud. Dette betyder, at selvejende institutioner omfattes af momslovens generelle bestemmelser.

10.2.1. Offentlige forsyningsvirksomheder

Ved offentlig forsyningsvirksomhed forstås "virksomheder", der forsyner borgerne, virksomheder og andre institutioner med elektricitet, gas, vand og varme eller fx renovation, rensningsanlæg og kloakforsyning.

Offentlige forsyningsvirksomheder, der sælger varer eller momspligtige ydelser, skal betale moms efter momslovens almindelige regler.

Der skal betales moms af hele omsætningen. Der gælder ens regler for statslige, amtskommunale og kommunale forsyningsvirksomheder. Således fx også ved salg fra en kommunal forsyningsvirksomhed til en anden kommunal, amtskommunal eller statslig institution.

Forsyningsvirksomheder har fradragsret for købsmoms af indkøb/omkostninger, der vedrører den momspligtige omsætning efter momslovens almindelige regler.

Der er således fuld fradragsret for indkøb, der udelukkende vedrører den momspligtige omsætning. Vedrører indkøb både momspligtig omsætning og anden anvendelse er der delvis fradragsret for købsmomsen, således at der principielt kun er fradragsret for den del, der vedrører den momspligtige omsætning. Der er ingen fradragsret for indkøb til kost til personale, gaver og repræsentation mv.

10.2.2. Andre offentlige institutioner

Andre statslige, amtskommunale og kommunale institutioner, der sælger varer og momspligtige ydelser i konkurrence med erhvervsvirksomheder, skal momsregistreres og betale moms, hvis salget overstiger 10.000 kr. årligt.

Hvis statslige, amtskommunale og kommunale institutioner udelukkende fremstiller varer eller præsterer momspligtige ydelser til eget brug, skal disse ikke momsregistreres og skal ikke betale moms. Tilsvarende gælder for amtskommunale og kommunale institutioner, der drives i fællesskab.

Leverancer fra en amtskommunal eller kommunal institution til andre institutioner under samme amtskommune eller kommune betragtes endvidere ikke som salg, selv om salget sker i konkurrence med erhvervsvirksomheder.

Det samme gælder leverancer fra institutioner, der drives i fællesskab af flere amtskommuner eller kommuner, når leverancen kun sker til partshaverne i institutionen.

Den "købende" institution kan dog, jf. nedenfor, se bort fra momsspørgsmålet i overvejelsen om, hvorvidt leverancen evt. skal købes i den private sektor.

Leverancer fra en statsinstitution til andre statsinstitutioner under samme ministerium betragtes ligeledes ikke som et momspligtigt salg.

Institutioner, der skal momsregistreres skal betale moms af den momspligtige omsætning og har samtidig fradragsret for købsmoms efter momslovens almindelige regler, jf. det anførte om købsmoms i afsnittet om offentlige forsyningsvirksomheder. Hvis en institution ikke er momsregistreret vil der ikke være mulighed for momsfradrag af indkøb.

Drifts- og anlægsbevillinger budgetteres som hovedregel uden medtagelse af udgifter til **ikke-fradragsberettiget** købsmoms. Dette budgetteringsprincip, der også anvendes i kommunerne, skal sikre en konkurrencemæssig ligestilling med private producenter, når offentlige institutioner skal vælge mellem brug af henholdsvis en privat leverandør eller egenproduktion af ydelser.

Statsinstitutionernes faktiske udgifter til ikke-fradragsberettiget købsmoms refunderes fra finanslovens momsreserve og opføres på institutionens bidrag til forslag til lov om tillægsbevilling.

Dette gælder dog ikke statsvirksomhederne, hvilket skal ses i sammenhæng med, at deres udgående moms typisk overstiger den indgående.

Amtskommunale og kommunale institutioner, der ikke er momsregistrerede får momsen godtgjort via den kommu-

nale momsudligningsordning, der administreres af Indenrigsministeriet. Dette gælder ligeledes for brugerstyrede institutioner, idet disse efter 1987 udelukkende har fået tildelt budgetter ekskl. moms.

Denne afløftning af købsmomsen i såvel statsligt som kommunalt regi gør, at momsreglerne ikke udgør nogen barriere for anvendelse af udlicitering. Ved vurdering af om opgaven løses billigst i offentligt eller privat regi vil denne uden sammenligningsproblemer kunne foretages eksklusiv moms.

De eksisterende momsregler har dog på enkelte områder fortsat givet anledning til barrierer for udlicitering, hvilket må ses i lyset af, at undtagelsesbestemmelser typisk giver anledning til visse forvridninger.

Som eksempel kan nævnes udlicitering af posthusfunktioner til for eksempel købmænd - såkaldte samdriftsposthuse. I disse situationer er købmændenes vederlag momsbelagt. Da imidlertid den væsentligste del af Postvæsenets aktiviteter ikke er momsbelagt, overstiger Postvæsenets indgående moms den udgående, hvorfor momsen af vederlaget optræder som en egentlig merudgift. Denne merudgift bliver ikke refunderet på tillægsbevillingslovene, da Postvæsenet er en statsvirksomhed. Postvæsenet har således kun incitament til at udlicitere i form af samdriftsposthuse, såfremt besparelsen herved overstiger momsen af købmandens vederlag.

10.3« Arbejdsmarkedsbidrag

Hvis en ikke momsregistreret offentlig virksomhed fx vælger at indkøbe en vare eller en ydelse hos en privat virksomhed vil prisen være inkl. arbejdsmarkedsbidrag (ambi).

Iflg. loven om arbejdsmarkedsbidrag mv. (Lovbekendtgørelse 1988-12-15 nr 795 om arbejdsmarkedsbidrag som ændret ved L 1989-12-19 nr 825 og L 1989-12-29 nr 889) skal der betales bidrag af erhvervsmæssig virksomhed og anden økonomisk virksomhed, der består i levering af ydelser mod vederlag.

Offentlige virksomheder er kun bidragspligtige i det omfang, de er momsregistrerede. Dog kan offentlige virksomheder, der påvirker konkurrenceforholdet til private firmaer, pålægges en bidragspligt.

Fritaget for arbejdsmarkedsbidrag er ligesom under momslovgivningen virksomheder, hvis omsætning af varer og afgiftspligtige ydelser ikke overstiger 10.000 kr. årligt. Yderligere kan fritages religiøse samfund, virksomheder, der hovedsagelig finansieres af offentlige midler, samt virksomheder der afholder arrangementer, og hvis overskud fuldt ud anvendes til velgørende eller på anden måde almennyttige formål.

Hvis en ikke-momsregistreret offentlig institution selv producerer ydelsen, skal den ikke betale arbejdsmarkedsbidrag.

Arbejdsmarkedsbidraget udgør 2,5 pct. af bidragsgrundlaget. Det beregnede bidrag vil dog ikke altid være det beløb virksomheden skal betale til toldvæsenet, der kan nemlig være beløb som skal modregnes.

Virksomheder, der har udgifter til ATP har ret til en kompensation på ca. 900 kr. årligt pr. fuldtidsansat.

Afhængig af virksomhedens art opgøres bidragsgrundlaget efter momsmetoden eller lønsumsmetoden.

Momsmetoden benyttes for **momsregistrerede** virksomheder, og bidragsgrundlaget sættes til forskellen mellem

virksomhedens samlede indenlandske salg mv. fraregnet virksomhedens samlede indenlandske køb mv.¹

Lønsumsmetoden benyttes primært af finansielle virksomheder, der ikke er momspligtige. Bidragsgrundlaget udgør ved denne metode 190 pct. af den samlede lønsum.

Eftersom moms-registrerede offentlige institutioner betaler ambi, har ambi ingen virkning på omkostningsvurderingen mellem egenproduktion og ekstern produktion for momsregistrerede offentlige virksomheder.

For andre offentlige institutioner stilles egenproduktionen givtigere, idet der ikke betales arbejdsmarkedsbidrag, hvilket kan være en barriere for udlicitering. Betalingen af arbejdsmarkedsbidrag indeholder således et konkurrenceforvridende element, som ved de nuværende satser for arbejdsmarkedsbidrag er af begrænset omfang. Etableringen af det indre marked kan imidlertid føre til en øget tilnærmelse til skatte- og afgiftsstrukturen i de øvrige EF-lande. Betalingen af arbejdsmarkedsbidrag kan derved ventes at stige og derved blive mere konkurrenceforvridende i afgørelsen af, om opgaven bør udføres i den offentlige eller private sektor.

Såfremt der sker en øget tilnærmelse af skatte- og afgiftsstrukturen må det overvejes at gennemføre en ordning svarende til momsafløftningen.

Ordningen kunne udformes således, at der på finansloven blev oprettet en arbejdsmarkedsbidragsreserve. De statslige institutioner vil i såfald skulle opføre deres fradragsberettigede arbejdsmarkedsbidrag på forslag til lov om tillægsbevilling og få refunderet arbejdsmarkedsbidraget fra reserven.

¹Både salget og købet er ekskl. moms.

Tilsvarende kunne kommunerne indskyde midler i en fælles fond, og ved årets udgang kunne den enkelte kommuner blive tildelt en udbetaling svarende til det fradragsberettigede arbejdsmarkedsbidrag.

Under ét ville dette være udgiftsneutralt for den offentlige sektor, bortset fra, at en afløftning af arbejdsmarkedsbidraget vil betyde et vist administrativt merarbejde i den offentlige sektor. Dette må i givet fald vurderes i forhold til de fordele, ligestilling af privat og offentlig virksomhed på dette område vil give anledning til.

10.4. Skattemæssige afskrivninger

Det er fremført, at virksomheders adgang til at benytte skattemæssige afskrivningsperioder, der er kortere end den økonomiske levetid vanskeliggør omkostningssammenligningen med offentlig produktion.

10.4.1. Gældende regler

Efter reglerne i afskrivningsloven kan der foretages skattemæssige afskrivninger på maskiner, inventar og lignende driftsmidler samt bygninger, der benyttes erhvervsmæssigt.

Skattemæssige afskrivninger foretages som saldoafskrivninger på samtlige driftsmidler, der hører til den skattepligtige virksomhed. Den årlige afskrivning beregnes med en procentdel, højst 30 pct. af saldoværdien. Den afskrivningsberettigede saldoværdi fremkommer ved at anskaffelssummer og forbedringsudgifter lægges til saldoværdien, mens salgssummer og foretagne afskrivninger trækkes fra. Afskrivningsgrundlaget nedsættes således hvert år med allerede foretagne afskrivninger.

Såfremt den afskrivningsberettigede saldoværdi udgør 3.500 kr. eller derunder kan beløbet fradrages fuldt ud i

anskaffelsesåret. Dette gælder også, hvis levealderen må antages ikke at overstige 3 år.

Afskrivninger på driftsmidler, der benyttes både til erhvervsmæssige og til private formål skal foretages særskilt for hvert enkelt driftsmiddel. Afskrivningerne beregnes med indtil 30 pct. af anskaffessummen.

I afskrivningsbeløbet kan kun fradrages den del, som forholdsmæssigt svarer til den erhvervsmæssige benyttelse af driftsmidlet.

Ved anskaffelse under ét af aktiver med forskellig brugstid, fx et samlet produktionsanlæg bestående af flere maskiner, installationer etc., må der foretages en opdeling af anskaffelsesprisen på de forskellige maskiner eller ensartede grupper af aktiver med henblik på foretagelse af afskrivninger.

Afskrivning på afskrivningsberettigede bygninger foretages lineært. Som hovedregel afskrives med op til 6 pct. om året indtil summen af de anvendte afskrivningsprocenter overstiger 60 pct, herefter afskrives med 2 pct. om året.

Hvor en virksomheds sande økonomiske afskrivninger på driftsmidler eller bygninger afviger fra de skattemæssige afskrivninger, vil der opstå hhv. en likviditetsgevinst og et likviditetstab.

Forudsættes samme afskrivningsperiode for offentlige og private investeringer, overvurderes/undervurderes omkostningerne ved produktion i offentligt regi, hvis der ikke tages hensyn til skatteværdien af de skattemæssige afskrivninger.

Det er vanskeligt at opgøre størrelsen af de skattemæssige virkninger, der ligger i, at de sande økonomiske afskrivninger foretages i en anden takt end de driftsmæs-

sige afskrivninger. Opgørelsen af disse virkninger afhænger af hvilke forudsætninger, der gøres om økonomisk levetid, om virksomhedens udnyttelse af forskellige afskrivningsregler og skatteforhold iøvrigt samt af forudsætningerne om rente og inflation.

Dette kan illustreres ved følgende eksempel, hentet fra Afskrivningsudvalgets betænkning nr. 1171 fra juni 1989, hvor nutidsværdien af skattebesparelsen på grund af afskrivninger beregnes for dels afskrivninger efter de skattemæssige afskrivningsregler og dels i det tilfælde, hvor de sande afskrivninger er henholdsvis 20 pct. og 40 pct. Kapitalgodets anskaffelsespris er sat til kr. 100.000, renten antages at være 10 pct., der ses bort fra pristalsregulering og der antages en inflation på nul.

	Aktuelle afskrivnings- regler	Sande økonomiske <u>afskrivninger</u>	
		20 pct. pr. år	40 pct. pr. år
Nutidsværdi af den skatte- mæssige værdi af afskriv- ningerne	44.643	42.000	46.667

Det fremgår, at de aktuelle afskrivningsregler enten kan være til fordel eller ulempe for virksomhederne, når der sammenlignes med den tænkte situation, hvor afskrivningerne svarer til de sande økonomiske afskrivninger. Virksomheder, der investerer i kapitalgoder, der nedslides langsommere end de skattemæssige afskrivninger, får således et subsidie, idet de aktuelle regler giver de

skattemæssige afskrivninger en nutidsværdi på 44.643 kr., mens de sande økonomiske afskrivninger kun vil modsvare en nutidsværdi på 42.000 kr. Det modsatte gør sig gældende for den virksomhed, der investerer i kapitalgoder med en forældelse, der er hurtigere end den, der er fastlagt i afskrivningsreglerne, idet de sande afskrivninger vil modsvare en værdi på 46.667 kr. i skattebesparelse i modsætning til de 44.643 kr., som skattereglerne giver.

I vurderingen af forskellene mellem offentlig og privat regi, må også tages hensyn til, at private virksomheder ofte må kalkulere med en profit i deres omkostningsopgørelse af investeringer, hvilket almindeligvis ikke gælder for offentlige institutioner.

10.4.2. Overdragelse af anlæg i forbindelse med udlicitering

Skattemæssige forhold kan dog spille en mere væsentlig rolle ved vurdering af, om en opgave skal udliciteres, når opgavens udlægning til den private sektor samtidig medfører, at den private leverandør overtager anlægget. Dette skal ses i lyset af, at private virksomheder har et andet retligt grundlag for afskrivning af bl.a. investeringer end den kommunale sektor.

De forskellige afskrivningsprincipper kan i visse tilfælde betyde, at den private entreprenør kan foretage driftsforbedrende anlægsinvesteringer, der ikke ville være tilsvarende rentable, såfremt kommunen gennemførte disse ved lånefinansiering.

Den eksterne leverandør kan derfor få en driftsøkonomisk fordel fremfor kommunen, når det drejer sig om at producere ydelsen billigst.

Yderligere kan nævnes, at når en ekstern leverandør overtager anlægget og foretager driftsforbedrende inve-

steringer, vil kommunens borgere opnå en billigere ydelse og dermed en lavere skattebetaling alt andet lige.

Leverandøren har mulighed for at afskrive den driftsforbedrende investering, hvorfor leverandørens kommune og staten vil kunne opnå mindre skatteindtægter.

Disse skattemæssige forhold indebærer således, at der ved vurdering af, om udlicitering er samfundsmæssig optimal, må ses på forholdet mellem kommunens sparede udgifter og et muligt lavere skatteprovenu, der iøvrigt kan gå på tværs af kommunegrænser.

10.5. Sygedagpenge

Det er fremført, at refusionsreglerne i sygedagpengeloven fra april 1990 skulle føre til skævvridning mellem offentlig og privat opgavevaretagelse.

Sygedagpenge kan oppebæres i max. 52 uger inden for 18 måneder. I de to første uger hæfter såvel offentlige som private arbejdsgivere for udgifter til sygedagpenge. Herefter får private arbejdsgivere refunderet udgifterne fra de sygemeldte lønmodtageres bopælskommune, hvis de fortsat udbetaler kommunernes dagpenge eller løn under sygdom.

75 pct. af refusionen til private arbejdsgivere finansieres af staten, mens kommunen refunderer 25 pct. Med virkning fra 1. januar 1992 ændres fordelingen imidlertid, således at staten vil finansiere hele refusionen de første 13 uger, og derefter deles finansieringen ligeligt mellem stat og kommune.

Refusionsordningen vil således kunne favorisere private leverandører, hvis den offentlige institution i høj grad er udsat for sygefravær.

Det er dog vurderingen, at dette forhold kun har meget begrænset økonomisk betydning ved sammenligning af kommunal egenproduktion med tilbud fra eksterne leverandører.

10.6. Sammenfatning

I kapitlet er set på en række skattemæssige forhold, der kunne tænkes at have en konkurrenceforvridende effekt på valget mellem egenproduktion og udlicitering.

Eftersom offentlige institutioner har mulighed for at afløfte moms eller er momspligtige, er det vurderingen, at bortset fra enkeltstående tilfælde så som samdriftsposthuse, udgør momsreglerne ikke en barriere for udlicitering, sålænge omkostningssammenligninger mellem egenproduktion og udlicitering foretages ekskl. moms.

Derimod kan arbejdsmarkedsbidragene virke konkurrenceforvridende i forholdet mellem egenproduktion og udlicitering for så vidt angår en ikkemomspligtig offentlig institution.

Disse bidrags nuværende størrelse gør det dog tvivlsomt, om arbejdsmarkedsbidragene udgør en reel hindring for udlicitering, der dermed kan virke konkurrenceforvridende i forholdet mellem egenproduktion og udlicitering. Hertil kommer, at etableringen af en tilsvarende ordning som for afløftningen af momsen er administrativt ressourcekrævende. Såfremt arbejdsmarkedsbidragene får et større omfang, fx i forbindelse med en tilpasning til skattestrukturen i andre EF-lande, er der dog behov for at se nærmere herpå.

Indkomstbeskatningen kan specielt i relation til reglerne for skattemæssige afskrivninger i visse situationer gøre det vanskeligt at vurdere, hvorvidt udlicitering er hen-

sigtsmæssigt ud fra et overordnet synspunkt, selvom det kan være forbundet med en økonomisk gevinst for den enkelte institution. Problemets omfang bør dog ikke overvurderes i forhold til de fordele, der i øvrigt kan opnås ved udlicitering.

Endelig er der blevet set på refusionsreglerne i forbindelse med loven om sygefravær, hvor offentlige institutioner hæfter for sygedagpenge i hele sygeperioden, sålænge ansættelse består, kun begrænset af sygedagpengelovens varighedsbegrænsning jf. afsnit 10.5, mens private firmaer opnår refusion efter 2 uger.

Det er dog vurderingen, at forskellene i refusionsreglerne har meget begrænset økonomisk betydning og derfor ikke kan anses for at udgøre en egentlig barriere for anvendelse af udlicitering.

KAPITEL 11.

ARBEJDSMARKEDS- OG UDDANNELSESFORHOLD

11.1. Indledning

Udlicitering har ikke blot konsekvenser for de opgaver, som løses i den offentlige sektor. Når opgaverne udliciteres berøres også det personale, som står bag opgaverne.

Det er i den forbindelse vigtigt, at ledelsen holder personalet løbende orienteret, og at personalet får mulighed for indflydelse på processens forløb og indhold, således at der skabes forståelse for en eventuel udlicitering.

En udlicitering, som gennemføres "hen over hovedet" eller måske tilmed i åben opposition til de ansatte, kan for det første vanskeliggøre selve udliciteringsprocessen. For det andet risikeres, at arbejdsklimaet, for den samlede institutions vedkommende i længere tid forringes, hvis en udlicitering af de tilbageværende ansatte opfattes som ineffektiv, uøkonomisk og "uretfærdig".

Den omstændighed, at udlicitering berører de ansatte, kan i øvrigt ses som en begrundelse for, at de offentlige enheder selv skal have lov til at byde på opgaverne.

I afsnit 11.2., 11.3. og **11.4.** vil den beskyttelse og medindflydelse, som personalet er sikret gennem lovgivning og overenskomster blive behandlet nærmere. Endvidere behandles i afsnit 11.5. nogle bredere personalepolitiske betragtninger, som de enkelte ledelser kan gøre brug af i

forbindelse med udlicitering. Endelig berøres i afsnit 11.6. behovet for en generel vejledningsindsats.

I kapitlet bliver staten, amtskommunerne og kommunerne behandlet under ét, da de (amts) kommunale tjenstemandsregulativer og overenskomster i princippet svarer til de statsansattes, dog med amtsrådet hhv. kommunalbestyrelsen som den ansvarlige arbejdsgever instans.

11.2. Lovgivning af betydning for personalets rettigheder i beslutningsprocessen omkring udlicitering

Der findes ingen særlig lovgivning, som direkte tager sigte på regulering af personalets rettigheder i udliciteringssituationer. Men i forbindelse med udlicitering af opgaver kan forskellig lovgivning på arbejdsmarkedet være af betydning.

11.2.1 Lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse

Virksomhedsoverdragelsesloven (lov nr. 111 af 21. marts 1979) bygger på et EF-direktiv (77/187/EØF). Loven fastlægger lønmodtagernes retsstilling, hvor en virksomhed eller dele heraf overdrages.

I visse tilfælde vil udlicitering af en offentlig opgave kunne resultere i en virksomhedsoverdragelse i lovens forstand. Ved afgørelse af om der sker overdragelse af en del af en virksomhed, skal der blandt andet henses til, om der er tilknyttet medarbejdere, og om det ud fra en helhedsvurdering vil være naturligt, at medarbejderne følger den del af virksomheden, der overdrages. Loven vil typisk finde anvendelse i forbindelse med overdragelse af dele af virksomheder, der er afgrænset i teknisk, lokal- eller arbejdsmæssig henseende.

I de tilfælde, hvor loven finder anvendelse, vil den nye arbejdsgiver indtræde i de forpligtelser, der påhvilede den tidligere. Dette medfører bl.a., at bestående kollektive overenskomster, husaftaler og individuelle arbejdsaftaler mv. også forpligter den nye arbejdsgiver. Denne vil dog i samme omfang som den tidligere kunne opsiges disse med de herfor gældende varsler. De kollektive overenskomster kan endvidere udløbe til et bestemt tidspunkt, hvis det fremgår af selve overenskomsten.

Arbejdsministeriet har over for udvalget oplyst, at afgørende for om en licitation vedrører en virksomheds-overdragelse i lovens forstand, er især, om der er tale om en klart afgrænset enhed med lokaler, inventar, maskiner og lignende, eller om funktioner, der udgør en organisatorisk enhed. Et væsentligt moment er i den forbindelse, om der er et bestemt personale, der udfører funktionen og naturligt fortsætter under den nye arbejdsgiver.

Arbejdsministeriet har fremhævet, at det i givet fald vil være hensigtsmæssigt i udbuddet at gøre opmærksom på, at licitationen vedrører en overdragelse, der er omfattet af loven, og de specielle konsekvenser det har med hensyn til personale, der forudsættes overtaget af erhververen.

Justitsministeriet har tiltrådt Arbejdsministeriets opfattelse.

Det kan i øvrigt oplyses, at Arbejdsministeriet i en konkret sag i forbindelse med en kommunes overdragelse af rengøringsarbejdet på en skole har udtalt, at virksomhedsoverdragelsesloven også fandt anvendelse på overdragelse til rengøringsvirksomheder, uanset at overdragelsen fra kommunen til et privat rengøringsfirma skete efter licitation.

Det kan på den baggrund ikke udelukkes, at loven kan virke som en barriere for udlicitering, i det omfang de tidligere indgåede overenskomster, som private leverandører i givet fald forpligtes til at opfylde i en periode, gør det mindre attraktivt for private at byde på opgaven.

Det er imidlertid overfor udvalget oplyst, at der i forbindelse med en verserende dansk retssag, er indbragt en sag for EF-domstolen om direktivets rækkevidde ved udlægning af en funktion i entreprise, som for eksempel rengøring.

11.2.2. Lov om ligebehandling af kvinder og mænd og loven om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring

Af andre love som har til formål at beskytte personalet eller bestemte personalegrupper i en afskedigelsessituation, kan nævnes lov om ligebehandling af mænd og kvinder og lov om arbejdsformidling og arbejdsløshedsforsikring. Sidstnævnte indebærer en pligt for arbejdsgiveren til ved afskedigelser af større omfang at forhandle med personalet og til at varsle afskedigelserne overfor arbejdsmarkedsnævnet.

11.2.3. ILO-konvention om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter, herunder også kontrakter om udførelse eller ydelser af tjenester

Arbejdsministeriet har i cirkulærebekendtgørelse nr. 115 af 27. juni 1990 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter om bygge- og anlægsopgaver bl.a. indskærpet til samtlige ministerier - samt henstillet overfor kommuner og amtskommuner - at den af Danmark i 1955 ratificerede ILO-konvention nr. 94 om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter overholdes.

I konventionen er det fastsat, at kontrakter på hvilke konventionen finder anvendelse, skal indeholde bestem-

melser (klausuler), der sikrer pågældende arbejdere løn, arbejdstid og andre arbejdsvilkår, som ikke er mindre gunstige end dem, der i henhold til kollektiv overenskomst, voldgiftskendelse, nationale love eller administrative forskrifter gælder for arbejde af samme art inden for pågældende fag eller industri på den egn, hvor arbejdet udføres.

Det fremgår, at Arbejdsministeriet udsendte **cirkulæreskrivelsen** på baggrund af et EF-direktiv om samordning af fremgangsmåderne med hensyn til indgåelse af offentlige bygge- og anlægskontrakter. Direktivet indeholder ikke bestemmelser om arbejdsklausuler.

I EF forhandles for tiden et direktivforslag om offentlige indkøb af tjenesteydelser. I den forbindelse skal det nævnes, at Udenrigsministeren i et svar til Folketingets Markedsudvalg den 22. juli 1991 har oplyst, at det er Arbejdsministeriets vurdering, at en tilsvarende påmindelse - som den i cirkulæreskrivelsen nævnte - vil kunne overvejes vedrørende kontrakter om tjenesteydelser, når tjenesteydelsesdirektivet er vedtaget.

Disse regler kan dog næppe betragtes, som værende nogen væsentlig barriere for udlicitering.

11.3. Overenskomstmæssige rettigheder

Hovedreglen er, at overenskomsterne på det offentlige område ikke indeholder bestemmelser, der pålægger institutionerne bindinger specielt i forbindelse med udlicitering af opgaver.

Afgørelser vedrørende udlicitering træffes derfor af de enkelte ledelser i kraft af ledelsesretten - inden for rammerne af de generelle regler i aftalen om samarbejde og samarbejdsudvalg og under hensyntagen til de generelle arbejdsvilkår, der er gældende for området (afskedig-

sesvarsel for funktionærer op til 6 mdr.), herunder evt. fratrædelsesgodtgørelse.

11.3.1. Krav om drøftelser i samarbejdsudvalget

I samarbejdsaftalen er retningslinierne for samarbejdsudvalgenes inddragelse i forbindelse med større omstillinger og rationaliseringer behandlet nærmere. Disse regler finder også anvendelse i udliciteringssituationer.

Udlicitering skal således gøres til genstand for information og drøftelse i samarbejdsudvalget. I forbindelse hermed skal behovet for omskoling, efteruddannelse og omplacering klarlægges og der skal i nødvendigt omfang aftales retningslinier for gennemførelsen heraf.

Indenfor de områder hvor udlicitering hidtil har haft størst udbredelse, er der optaget særlige bestemmelser i overenskomsterne vedrørende personalets stilling.

Overenskomsterne mellem Finansministeriet og Kvindeligt Arbejderforbund i Danmark, Dansk Funktionærforbund og Husligt Arbejder Forbund for henholdsvis rengøringsassistenter, sanitører og husmedhjælpere udgør således en undtagelse fra hovedreglen.

Disse overenskomster, som tilsammen omfatter 5.300 ansatte (omregnet til fuldtidsbeskæftigede), anfægter ikke ledelsens ret til at træffe endelig beslutning om udlicitering af arbejdsområder. De indeholder imidlertid regler, der regulerer den forudgående proces.

Indenfor det kommunale og amtskommunale område omfatter de tilsvarende overenskomster ca. 42.000 ansatte (omregnet til fuldtidsbeskæftigede).

Overenskomsterne fastslår således, at inden der træffes endelig beslutning om overgang til entreprise (eller gennemførelse af større rationaliseringer), skal der gennem-

føres drøftelser mellem de berørte parter. Hvis der er et samarbejdsudvalg ved institutionen, og hvis rengøringsassistenterne/sanitørerne/husmedhjælperne er repræsenteret i udvalget, sker drøftelserne der. Ellers sker drøftelserne mellem institutionernes ledelse og tillidsrepræsentanter samt forbundets lokale afdeling.

Der er fra forbundenes side lagt megen vægt på at fastholde disse bestemmelser. Forbundenes begrundelse er, at de pågældende personalegrupper er særligt udsatte mht. udlicitering og rationaliseringer og derfor har behov for særlige tryghedsregler og muligheder for at komme med alternative forslag til rationaliseringsprojekter.

Der er næppe forskel på karakteren/indholdet af de drøftelser, som kræves i overenskomsterne, og de drøftelser, som bør finde sted efter de almindelige regler i aftalen om samarbejdsudvalg.

Den afgørende forskel ligger i, at reglerne i overenskomsterne er omfattet af det fagretslige system. Manglende overholdelse kan således indebære, at institutionen indklages for Arbejdsretten for overenskomstbrud og idømmes en bod.

I de fleste tilfælde har man fulgt reglerne. Men der har vist sig tilfælde, hvor institutionerne har udliciteret rengøringsopgaver og kantineopgaver uden forudgående drøftelser, hvorefter sagerne er indbragt for arbejdsretten.

11.4. Særlige rettigheder for tjenestemænd

I det omfang tjenestemænd har været beskæftiget med udliciterede opgaver opstår spørgsmål om disse tjenestemænds retlige stilling.

Tjenestemænd er sikret samme rettigheder iflg. samarbejdsaftalen som overenskomstansatte.

En tjenestemand kan ikke forpligtes til at overgå eller være udlånt til en privat virksomhed eller til en virksomhed, der ikke har en klar offentlig karakter.

Hvis opgaven ved udlicitering flyttes ud af det statslige regi, og der ikke kan tilbydes tjenestemændene anden passende beskæftigelse indenfor de pågældendes ansættelsesområde jf. paragraf 12 i tjenestemandsløven, vil tjenestemændene have krav på afsked med rådighedsløn i 3 år og derefter aktuel pension.

Tillæggelse af rådighedsløn for statstjenestemænd forudsætter forelæggelse af afskedigelsessagen for Finansministeriet.

I situationer, hvor tjenestemandsansat personale berøres af udlicitering, kan følgende alternative løsningsmodeller bringes i anvendelse:

1) Frivillig udlånsordning.

Hvis man med alle berørte tjenestemænd kan forhandle en frivillig udlånsordning på plads, vil det teknisk kunne arrangeres, at de fortsætter deres tjenestemandsansættelse ved institutionen (der har personaleansvar) og udlånes til den private producent mod, at denne refunderer staten løn og pensionsbidrag for tjenestemandspensionsoptjeningen.

Den frivillige udlånsordning må have en varighed svarende til udliciteringskontrakten.

En sådan udlånsordning vil forudsætte bevillingsmæssig hjemmel til, at staten har pensionsforpligtelsen.

2) Frivillig overførsel på overenskomstmæssige vilkår.

Enkelte steder har tjenestemænd givet afkald på deres tjenestemandstatus og er gået over til ansættelse i den private virksomhed, hvorefter aflønning og ansættelse sker på overenskomstmæssige vilkår.

3) Afsked.

Har det vist sig umuligt at forhandle en af de ovennævnte frivillige ordninger på plads, kan det overvejes, om det berørte tjenestemandsansatte personale bør afskediges med ret til 3 års rådighedsløn.

Varigt ansatte tjenestemænd kan afskediges med tre måneders varsel til udgangen af en måned.

Tjenestemænds ret til rådighedsløn (eller ventepenge) og pension kan være en økonomisk barriere for udlicitering.

Dette gælder, hvis ikke der kan anvises tjenestemanden en anden passende stilling, som den pågældende efter reglerne har pligt til at overtage.

11.5. Personalepolitiske betragtninger omkring udlicitering

Det er ledelsens ansvar at planlægge, styre og gennemføre de omstillinger, der vil være forbundet med en udlicitering af en offentlig institutions opgaver.

Personalet skal i den forbindelse løbende holdes orienteret og have mulighed for medindflydelse på processens forløb. Der henvises til aftalen om samarbejde og samarbejdsudvalg i statens virksomheder og institutioner.

Anvendelse af udlicitering i den offentlige sektor stiller således krav om samarbejde mellem ledelse og personale. For at sikre den bedst mulige afvikling af udliciteringsprocessen, må samarbejdet tage udgangspunkt i, at afskedigelse af personale så vidt muligt undgås, og at den nødvendige omskoling og efteruddannelse af personalet sikres.

De personalepolitiske overvejelser kan tage hensyn til følgende:

- * det personale, som har udført de udliciterede opgaver og som ansættes i den private virksomhed.
- * de medarbejdere, der i forbindelse med bortfald af deres arbejdsopgaver som følge af udliciteringen omplaceres.
- * de medarbejdere, som skal forestå selve udliciteringen.

Endeligt må der, såfremt afskedigelser ikke kan undgås, gøres personalepolitiske overvejelser om:

- * de medarbejdere, hvis ansættelsesforhold påtænkes at skulle ophøre,

11.5.1. Overvejelser vedr. det personale, der efter udlicitering fortsætter ansættelsesforholdet i den private virksomhed

Spørgsmålet bliver, hvilke ansættelsesvilkår medarbejderne fremover får.

Ved overgang fra offentlig til privat ansættelse vil der i den udstrækning virksomhedsoverdragelsesloven finder anvendelse, jf. afsnit 11.2.1., i første omgang ske en

overførsel af de ansættelsesvilkår, som har været gældende hidtil.

Udover selve ansættelsesforholdets retlige status, er yderligere en række ansættelsesvilkår af betydning for personalet og institutionen.

En del ansættelsesvilkår er indeholdt i generelle aftaler og overenskomster. Det drejer sig fx om løn, overarbejdsregler, pension, regler om barsel og fri ved barns første sygedag.

Yderligere en række ansættelsesvilkår fastlægges inden for rammerne af den lokale personalepolitik. Det er op til den private virksomhed at fastlægge personalepolitikken. Det er herudover op til den private virksomhed i hvilket omfang, den finder det hensigtsmæssigt at inddrage personalet i de personalepolitiske overvejelser. Såfremt den private virksomhed ikke fremover ønsker at være bundet af reglerne om samarbejdsudvalg, skal disse regler opsiges over for personalet.

Som eksempel på vilkår, der ofte er omfattet af den lokale personalepolitik, kan nævnes den nærmere placering af den daglige arbejdstid fx gennem fastlæggelse af fixtid og flektid, og muligheden for udvikling af den enkeltes kompetence gennem job-udvikling, efteruddannelse og mobilitet i forhold til arbejdsopgaverne.

Ansættelsesvilkårene kan også vedrøre mere uformelle arbejdspladsforhold af betydning for det psykiske og fysiske arbejdsmiljø.

Det gælder for såvel de centrale som de lokale ansættelsesvilkår, at ændringer i vilkårene ofte har betydning, for den sammenhæng som den enkelte ansatte har planlagt mellem arbejde, familie og fritid.

Usikkerhed om på hvilke områder, der i forbindelse med udliciteringen vil ske ændringer i ansættelsesvilkår, kan være uhensigtsmæssigt personalepolitisk. Det kan afhjælpes ved at søge en hurtig afklaring efter drøftelse med personalegrupperne af, hvad der bliver fremtidens vilkår, evt. med en rimelig overgangsperiode hvor den ansatte kan indrette sig på de nye vilkår.

Det kan være vigtigt på forhånd at sikre, at den enkelte medarbejder er kvalificeret til sit kommende job indenfor den private virksomhed.

Overgang fra ansættelse i én virksomhed til en anden vil ofte kræve en tilpasning kvalifikationsmæssigt til den nye virksomheds arbejdsområder.

Der henvises til aftale mellem organisationerne og henholdsvis staten og (amts)kommunerne om omstilling og efteruddannelse. På det statslige område indeholder aftalen mulighed for støtte til konkrete omstillings- og efteruddannelsesprojekter, hvor man forbereder de ansatte til overgang til ansættelse i private virksomheder.

11.5.2. Overvejelser vedr. personale, der i forbindelse med udlicitering skal omplaceres

I forbindelse med omplacering af det personale, der hidtil har varetager de arbejdsopgaver, der nu bliver udliciteret, kan den ansatte tilbydes en kvalifikationsudvikling til de fremtidige jobmuligheder i institutionen.

Dette stiller krav om fleksibilitet hos den ansatte ved overgang til andre jobfunktioner.

Et tilbud til den ansatte om kvalifikationsudvikling til andre jobfunktioner bør tage udgangspunkt i en personaleudviklingssamtale med den ansatte. På baggrund heraf udarbejdes der et personaleudviklingsprogram for den

eller de berørte ansatte. Et sådant program kan indeholde efteruddannelse, on the job-training, rotation mv.

Der henvises til mulighederne for støtte gennem aftalerne om omstilling og efteruddannelse jf. afsnit 11.3.1.

Såfremt udliciteringen skaber større ændringer i institutionen, kan det være relevant gennem en **arbejdspladsundersøgelse** at kunne målrette indsatsen i den videre omstillingsproces. Administrations- og Personaledepartementet har udarbejdet et koncept "**FOCUS PÅ PERSONALET** - en arbejdspladsundersøgelse" til brug for dette arbejde.

11.5.3. Overvejelser vedr. det personale, som skal forestå selve udliciteringen

Som nævnt er erfaringsgrundlaget med hensyn til at udlicitere meget forskelligt fra institution til institution.

Der kan derfor være behov for at iværksætte et særligt efteruddannelsesprogram eller på anden måde få kanaliseret særlig viden om procedureregler og kontraktskrivning, fra institutioner med stor erfaring i at udlicitere over til institutioner, som står usikre over for opgaven.

11.5.4. Overvejelser vedr. personale, hvor ansættelsesforholdet påtænkes at skulle ophøre

Der vil som led i den lokale personalepolitik være mulighed for at iværksætte forskellige initiativer over for det personale, som det måtte blive nødvendigt at afskedige som følge af udliciteringen.

Sådanne ordninger skal dog holdes indenfor rammerne af de bestående bevillinger og gældende overenskomster mv.

Som eksempler kan nævnes:

Meddelelse om afsked tidligere end påkrævet i henhold til overenskomstens bestemmelse om opsigelsesvarsler.

Udfærdigelse af anbefalinger (minimumsret iflg. funktionærlovens § 14).

- * Tjenestefrihed til jobsøgning (egentlig ret ifølge funktionærloven).

Bistand (konsulentbistand) ved vurdering af den afskedigedes kvalifikationer, jobsituation og jobmuligheder.

- * Oplysning om efterløn, social delpension, pension mv.

- * Aftale om frivillig **fratræden**.

Der henvises til de støttemuligheder, der indeholdes i aftalen om omstilling og efteruddannelse jf. afsnit 11.3.1., samt i aftalen om fratrædelsesordninger.

11.6. Behovet for generelt vejledningsmateriale

Foruden den allerede nævnte "Focus på personalet" har Finansministeriet udsendt en generel vejledning i, hvorledes personalet inddrages i forbindelse med større omstillinger med titlen "Personale og omstilling".

Sigtet med denne vejledning er netop at give et overblik over brugen af de relevante regler angående løn og ansættelsesvilkår i lovgivningen samt over aftaler og overenskomster i forskellige omstillingssituationer.

Desuden kan der henvises til rammeaftale om **fratrædelsesordninger** af 15. november 1990 mellem Kommunernes Landsforening og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO) med tilhørende vejledning, med titlen "Frivilligt farvel".

Tilsvarende har man på det statslige område indgået aftale om frivillige fratrædelsesordninger af 10. april 1991 mellem Finansministeriet og CFU med tilhørende vejledning.

Rammeaftalerne på både det statslige og det kommunale område betyder, at der kan aftales gunstige fratrædelsesordninger med de medarbejdere, der selv siger deres stilling op.

De tilhørende vejledninger uddyber, hvordan lokale aftaler kan udarbejdes, hvem der kan udnytte mulighederne, hvilke forudsætninger der er nødvendige og sammenhængen mellem fratrædelsesordninger, personalepolitikken og tryghed i ansættelsen.

11.7. Sammenfatning

Det ligger indenfor den almindelige ledelsesret at træffe beslutning om, hvorvidt en opgave skal udliciteres eller løses i eget regi.

Den enkelte ledelse er dog før beslutning om udlicitering forpligtet til at tage hensyn til en række forhold.

Der gælder for det første den generelle lovgivning på arbejdsmarkedsområdet. I nogle tilfælde vil udlicitering ifølge Justitsministeriet og Arbejdsministeriet kunne resultere i virksomhedsoverdragelse. Den offentlige arbejdsgiver må i det konkrete tilfælde afklare om lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse

finder anvendelse. Det samme gælder konventionen om arbejdsklausuler i offentlige kontrakter.

Desuden er der for arbejdsgiveren en pligt til at sikre ligebehandling af mænd og kvinder ved afsked samt pligt til - ved afskedigelser af større omfang - at forhandle med personalet og at varsle afskedigelserne overfor arbejdsmarkedsnævnet.

Endvidere bør samarbejdsaftalen tages i betragtning. De generelle regler om samarbejdsudvalgenes inddragelse i forbindelse med større omstillinger og rationaliseringer finder også anvendelse ved udlicitering. Udlicitering skal således gøres til genstand for information og drøftelse i samarbejdsudvalg herunder behovet for omskoling, efteruddannelse, omplacering og evt. nærmere retningslinier for udliciteringsprocessens gennemførelse.

Hertil kommer særlige regler i overenskomster.

Statens, amtskommunernes og kommunernes overenskomster med Kvindeligt Arbejderforbund i Danmark, Dansk Funktionærforbund og Husligt Arbejder Forbund for henholdsvis rengøringsassistenter, sanitører og husmedhjælpere indeholder regler, som fastsætter, at der inden der træffes endelig beslutning om udlicitering skal gennemføres drøftelser med de berørte parter.

Tjenestemænds rettigheder ifølge tjenestemandsløven indebærer, at en tjenestemand ikke kan forpligtes til at overgå eller være udlånt til en privat virksomhed eller til en virksomhed, der ikke har en klar offentlig karakter. Hvis der ikke kan tilbydes en tjenestemand anden passende beskæftigelse, vil vedkommende have krav på rådgivningsløn i 3 år og derefter aktuel pension.

I udliciteringssituationer har man imidlertid efter forhandling med tjenestemændene mulighed for at bringe

frivillig udlånsordning eller frivillig overførsel på overenskomstmæssige vilkår i anvendelse.

For at sikre det bedst mulige samarbejde omkring udliciteringsprocessen, kan det endvidere være nødvendigt for ledelsen at foretage personalepolitiske overvejelser og initiativer vedrørende det personale, som berøres. Såvel Finansministeriet som de kommunale organisationer har indgået rammeaftaler med personaleorganisationerne, som normerer omstillingsprocessen i offentlige virksomheder og organisationer.

En eventuel forstærket vejledningsindsats omkring omstilling som følge af udlicitering vurderes at kunne ske inden for disse rammer.

BILAG 1

Kommissorium for udvalg om udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver mv.

1. Baggrund

Regeringen lægger vægt på, at der i stigende omfang sker udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver.

Dette skal ske med henblik på at sikre størst mulig effektivitet i den offentlige ressourceanvendelse og forbedrede erhvervsmæssige muligheder gennem øget samarbejde mellem den offentlige og private sektor.

Udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver består typisk i, at der efter en forudgående udbudsprocedure indgås en produktionsentreprise mellem det offentlige og private virksomheder. Det offentlige bestemmer således, hvilke opgaver der skal løses og til hvilke omkostninger, mens selve produktionen af varen eller serviceydelsen er udlagt til private virksomheder.

Produktionsentrepriser anvendes i dag i stort omfang ved produktion af bygninger og anlæg i det offentlige, men princippet kan også anvendes på den egentlige driftsvirksomhed. Mulighederne er imidlertid ikke hidtil blevet udnyttet tilstrækkeligt.

Dette beror bl.a. på, at det ofte ikke er muligt at vurdere, hvorvidt ydelser produceres billigst i den offentlige eller private sektor, bl.a. som følge af momsreglerne og forskelle i, hvorledes kapitalomkostninger medregnes.

En anden medvirkende årsag har været, at mange private virksomheder kun har udvist beskeden interesse for at give tilbud på løsningen af offentlige driftsopgaver. Hertil kommer, at mange statslige institutioner og kommunale myndigheder ikke har været særlig tilbøjelige til at udbyde driftsopgaver.

OECD har bl.a. i en rapport fra 1990 ud fra engelske og amerikanske undersøgelser peget på, at der kan opnås betydelige effektivitetsgevinster ved øget anvendelse af udlicitering. En afgørende forudsætning er imidlertid, at der anvendes udbudsprocedurer, således at der bliver tale om konkurrence på priser og kvalitet.

Der kan i denne forbindelse være behov for at overveje, om de danske retningslinjer på området er tilstrækkelige, ligesom der vil være behov for at overveje konsekvenserne af nuværende og kommende EF-regelfastsættelse på området.

Der er på finanslovene for 1989 og 1990 pålagt de statslige institutioner og virksomheder at udlicitere opgaver for i alt 1 mia.kr. På finansloven for 1991 budgetteres med yderligere udlicitering af opgaver for 500 mill. kr.

Med henblik herpå er det i finanslovens anmærkninger anført, at der i statens institutioner og virksomheder mv. fremover skal foretages omkostningsberegninger ved udførelse af drifts- og anlægsopgaver i eget regi, som muliggør en sammenligning med omkostningerne ved at lade private virksomheder varetage opgaverne.

For at fremme udliciteringen er der herudover på finansloven for 1991 lagt op til, at der fastsættes en almindelig disponeringsforudsætning om, at opgaver, der kan overlades til udførelse af private virksomheder, kun kan varetages i statens eget regi, dersom det kan godtgøres, at det alle forhold taget i betragtning er mest økonomisk for staten.

Endvidere lægges der i finansloven op til, at det skal overvejes, i hvilket omfang der kan gennemføres et udvidet udbud af opgaver fra helt eller overvejende stats-ejede selskaber samt fra selskaber, der udøver virksomhed i henhold til koncession eller lignende offentlig godkendelse.

Disse initiativer skal udmøntes ved, at Finansministeriet fastsætter nærmere retningslinjer vedrørende pligt-mæssigt udbud mv. af statslige opgaver. Retningslinjerne påregnes at skulle fastsættes medio 1991. Det forekommer naturligt, at det i den forbindelse tillige overvejes, hvorledes udlicitering kan fremmes i den kommunale sektor med henblik på at opnå de bedste løsninger såvel økonomisk som kvalitetsmæssigt.

Som led heri har finansministeren besluttet, at der ned-sættes et udvalg med deltagelse af offentlige myndig-heder og erhvervslivets og arbejdstagernes organisatio-ner, der hurtigt skal foretage en analyse og fremkomme med forslag på området.

2. Udvalgets opgave

Udvalget har til opgave, at

- * kortlægge den nuværende anvendelse og omfang af udlicitering inden for den samlede offentlige sektor (in-klusiv statslige aktieselskaber og koncessionerede virk-somheder mv.).
- * redegøre for grundlaget og reglerne for offentlige insti-tutioners afsætning af ydelser.
- * belyse de erhvervsmæssige effekter af udlicitering, herunder potentielle nye områder for udlicitering.
- * identificere barrierer for øget anvendelse af udlicite-

ring, herunder blandt andet inddrage forskelle i prisfastsættelse mellem den offentlige og den private sektor, risiko for "dumping" mv.

- * overveje muligheder for øget udlicitering af opgaver i statslige aktieselskaber, koncessionerede virksomheder samt fremme af udlicitering inden for den kommunale sektor (herunder fælleskommunale selskaber). Endvidere overveje behovet for og i givet fald komme med forslag til ændrede retningslinjer for udbud af statslige driftsopgaver.
- * fremkomme med andre forslag, der kan fremme udlicitering og et øget samarbejde mellem den private og offentlige sektor, herunder forslag til regler for prisfastsættelse mv., der skal muliggøre en vurdering af, om ydelser udføres billigst i offentligt eller privat regi.

BILAG 2

Spørgsmål vedrørende omfanget af og praksis vedrørende udlicitering af offentlige drifts- og anlægsopgaver

Udvalget skal i henhold til sit kommissorium blandt andet kortlægge den nuværende anvendelse og omfang af udlicitering inden for den statslige sektor. På denne baggrund er udarbejdet nedenstående spørgsmål vedrørende udliciteringen i 1989 og 1990.

Udvalget har valgt at afgrænse begrebet udlicitering således, at det kun omfatter udbud af drifts- og anlægsopgaver af en vis varighed og størrelse og kun i de situationer, hvor der har været en vis potentiel konkurrence (typisk efter en udbudsprocedure) om opgavevaretagelsen. Samtidig falder egentlig varekøb uden for udvalgets område.

Spørgsmålene besvares særskilt for hver enkelt institution inden for ministerområdet.

Besvarelserne bedes sendt til udvalgets sekretariat senest torsdag, den 2. maj 1991.

Spørgsmål i forbindelse med besvarelsen kan rettes til udvalgets sekretariat ved

fm. Mikkel Emborg, 33 92 40 94

fm. Marianne Jacobsen, 33 92 40 42

eller til udvalgets formand, kt.chef Michael Dithmer, Budgetdepartementet.

1. I hvilket omfang har institutionen udliciteret opgaver i 1989 og 1990?

Hvor der er tale om flerårige kontrakter, ønskes oplyst den del af kontraktssummerne, der vedrører de anførte år. Såfremt der foreligger relevante oplysninger vedrørende andre år end 1989 og 1990 bedes disse også angivet.

2. Hvilke typer af opgaver har været udliciteret i 1989 og 1990?

Der ønskes såvel en kvantitativ fordeling som en kvalitativ angivelse af opgavetyperne, hovedopdelt på kerneopgaver og hjælpefunktioner.

Endvidere ønskes også oplyst begrundelsen for at udbyde de anførte opgaver.

3. Hvilke procedurer er anvendt ved udlicitering af opgaver i 1989 og 1990?

Det bedes oplyst, hvilken udbudsform, der er anvendt, herunder om der er indhentet flere tilbud på den samme opgave. Såfremt der har været anvendt forskellige procedurer vedrørende de forskellige opgaver, bedes baggrunden herfor oplyst, ligesom det bedes oplyst, hvilken sammenhæng der er mellem opgavetyperne og valget af udbudsform.

4. Hvilke typer af leverandører har fået leverancerne i 1989 og 1990?

Det bedes herunder oplyst, i hvilket omfang det er overladt til andre offentlige institutioner at udføre opgaverne.

5. Har nedenstående forhold været opfattet som barrierer for udlicitering i 1989 og 1990?

I	Del-	Nej	Ved
høj	vist		ikke
grad			

Der fandtes ingen potentielle leverandører

Ønsker om at udføre opgaven i eget regi

Retssikkerhedsspørgsmål . . .

Det kunne ikke betale sig økonomisk

Der fandtes ingen opgaver som kunne udbydes

De juridiske problemer var for store

Servicen/kvaliteten ville blive forringet

Modvilje blandt personalet . .

Vanskeligheder med at styre
leverandøren

Dårlige erfaringer fra tidligere
udbud af opgaver

**6. Hvad var baggrunden for at udlicitere opgaver i
1989 og 1990?**

I	Del	Nej	Ved
høj	vist		ikke
grad			

Ønsker om en bedre kvalitet . . .

Det var økonomisk fordelagtigt

Det var ikke muligt at producere
ydelsen selv

Institutionen manglede den for-
nødne ekspertise

Pålæg om udlicitering i medfør
af Finansministeriets cirkulære

Andet (bedes angivet)

7. Hvilke erfaringer har institutionen haft med udlicitering af opgaver i 1989 og 1990, og hvilke nye initiativer er under overvejelse?

Vedrørende de allerede foretagne udliciteringer ønskes angivet såvel gode som dårlige erfaringer, herunder om de eksisterende regelsæt fungerer tilfredsstillende.

Vedrørende nye initiativer ønskes i særlig grad oplysninger om inddragelse af nye opgavetyper, anvendelse af nye udbudstyper el.lign.

BILAG 3

Sektorvis fordeling af statens anvendelse af fremmede drifts- og anlægsudgifter

Sektorvis fordeling af statens køb af fremmede drifts- og anlægsudgifter i procent af statens drifts- og anlægsudgifter

	— pct					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Forvaltning og administration	13	14	12	13	12	13
Servicevirksomhed	14	13	14	13	13	13
Forsyningsvirksomhed	33	31	28	28	27	31
Staten	20	20	18	18	18	19

Sektorvis fordeling af statens køb af fremmede anlægsydelser i procent af statens anlægsudgifter

	— pct. —					
	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Forvaltning og admini- stration	100	100	100	100	100	100
Service- virksomhed	100	100	100	100	100	100
Forsynings- virksomhed	95	94	93	93	94	94
Staten	96	96	95	95	95	96

BILAG 4

Resultater fra udliciteringsundersøgelsen i staten. Sektorfordelte oplysninger

1. De statslige institutioners oplysninger om udlicitering i 1989 og 1990

	1989		1990	
	Udliciterings- omfang	Andel i pct.	Udliciterings- omfang	Andel i pct.
	mill.kr.		mill.kr.	
Statsministeriet	1	1	3	6
Udenrigsministeriet	72	7	242	20
Finansministeriet	47	9	49	9
Økonomiministeriet	2	1	0	0
Skatteministeriet	684	26	607	24
Justitsministeriet	54	1	53	1
Indenrigsministeriet	0	0	1	0
Boligministeriet	59	6	52	4
Socialministeriet	-	-	-	-
Sundhedsministeriet	56	2	183	5
Arbejdsministeriet	47	7	58	7
Undervisnings- og forskningsmin.	539	6	257	3
Kulturministeriet	52	4	133	9
Forsvarsministeriet	138	3	134	3
Kirkeministeriet	-	-	-	-
Miljøministeriet	10	1	20	2
Landbrugsmin.	68	5	36	2
Fiskeriministeriet	4	2	1	1
Industriministeriet	60	7	70	8
P&T	1.622	15	1.815	17
Trafikministeriet	1.032	29	1.128	34
DSB	2.538	30	3.905	39
Energiministeriet	54	10	73	13
I alt	7.138	12	8.826	14

2. Baggrund for udlicitering. Sektorfordelt

Baggrund for at udlicitere. Forvaltnings- og administrationsområderne

Baggrund	I høj grad	Delvist	Nej	Ved ikke
		- pct. -		
Ønske om bedre kvalitet	19	24	54	3
Økonomisk fordelagtigt	30	40	23	8
Ikke muligt selv at producere ydelsen	36	41	21	3
Mangel på nødvendig ekspertise	30	41	30	-
Pålæg om udlicitering	28	33	36	3

Note: Søjlerne summerer ikke til 100 pct., idet institutionerne har kunnet angive flere svar.

Baggrund for at udlicitere. Statslige serviceområder

Baggrund	I høj grad	Delvist	Nej	Ved ikke
		- pct. -		
Ønske om bedre kvalitet	7	17	76	—
Økonomisk fordelagtigt	28	38	31	3
Ikke muligt selv at pro- ducere ydelsen	31	38	31	-
Mangel på nødvendig ekspertise	29	36	36	-
Pålæg om udlicitering	40	13	43	3

Note: Søjlerne summerer ikke til 100 pct., idet institutionerne har kunnet angive flere svar.

Baggrund for at udlicitere. Forsyningsområdet

Baggrund	I høj grad	Delvist	Nej	Ved ikke
*		- pct. -		
Ønske om bedre kvalitet	–	30	70	
Økonomisk fordelagtigt	60	10	30	
Ikke muligt selv af producere ydelsen	50	40	10	
Mangel på nødvendig ekspertise	20	70	10	
Pålæg om udlicitering	28	28	46	

Note: Søjlerne summerer ikke til 100 pct., idet institutionerne har kunnet angive flere svar.

3. Barrierer for udlicitering. Sektorfordelt

Barrierer for udlicitering. Forvaltnings- og administrationsområderne

Barriere	I høj grad	Delvist	Nej	Ved ikke
	- pct. -			
Ingen potentielle leverandører	8	20	72	—
Ønske om at udføre opgaven i eget regi	11	29	57	3
Retsikkerheds-spørgsmål	8	19	67	6
Ikke økonomisk rentabelt	15	35	43	8
Ingen opgaver at udbyde	25	28	44	3
For store juridiske problemer	3	-	92	6
Service ville forringes	3	31	54	11
Modvilje blandt personalet	-	14	77	9
Vanskeligheder ved at styre leverandøren	-	6	86	9
Dårligere erfaringer fra tidligere udbud	-	9	86	6

Note: Søjlerne summerer ikke til 100 pct., idet institutionerne har kunne angive flere svar.

Barrierer for udlicitering. Serviceområdet

Barriere	I høj grad	Delvist	Nej	Ved ikke
		-pct.	-	
Ingen potenti- elle leveran- dører	3	21	74	3
Ønske om at udføre opga- ven i eget regi	16	34	48	3
Retsikkerheds- spørgsmål	5	13	73	10
Ikke økono- misk rentabelt	30	31	40	
Ingen opgaver at udbyde	20	36	42	2
For store juri- diske proble- mer	3	-	87	10
Servicen ville forringes	14	32	41	14
Modvilje blandt perso- nalet	2	21	70	7
Vanskelig- heder ved at styre leveran- døren	7	14	69	10
Dårligere erfaringer fra tidligere udbud	3	13	80	5

Note: Søjlerne summerer ikke til 100 pct., idet institutio-
nerne har kunnet angive flere svar.

Barrierer for udlicitering. Forsyningsområdet

Barriere	I høj grad	Delvist	Nej	Ved ikke
		- pct. -		
Ingen potentielle leverandører	8	-	92	
Ønske om at udføre opgaven i eget regi	7	43	50	
Retsikkerhedsspørgsmål	7	—	86	
Ikke økonomisk rentabelt	20	13	60	
Ingen opgaver at udbyde	7	7	86	
For store juridiske problemer	7	-	93	
Servicen ville forringes	13	—	73	0
Modvilje blandt personalet	14	14	71	
Vanskeligheder ved at styre leverandøren	-	14	86	
Dårligere erfaringer fra tidligere udbud	-	-	86	14

Note: Søjlerne summerer ikke til 100 pct., idet institutionerne har kunne angive flere svar.

BILAG 5

Beregningsforudsætninger til tabellerne i kapitel 5

Fremmede driftsydelser for staten er afgrænset til at omfatte reparation og vedligeholdelse samt tjenesteydelser, hvor der er tale om mulig konkurrence. Opgørelsen dækker således konto 22 samt konto 12 med enkelte justeringer.

For amtskommunerne og kommunerne omfatter fremmede tjenesteydelser arterne 4.5 og 4.9 i det kommunale budget- og regnskabssystem. Drifts- og anlægsudgifterne omfatter hovedarterne 1-4 i det kommunale budget- og regnskabssystem.

I statens, kommunernes og amtskommunernes samlede drifts- og anlægsudgifter er der korrigeret for overførsler. Der er ligeledes i de kommunale udgifter korrigeret for moms i 1985-86, grundet etablering af momsudligningsordningen.

For amtskommunerne og kommunerne dækker forsyning hovedkonto 0-2, service dækker hovedkonto 3-5 og forvaltning og administration udgør hovedkonto 6.

For amtskommunerne har nedlæggelsen af **Hovedstads**-rådet pr. 1.1.91 bl.a. betydet, at udgifter til HT ikke længere konteres som udgifter, men i stedet som overførsler. Dette skulle ikke indebære en realøkonomisk ændring, men vil teknisk set medføre en ændring i amts-

kommunernes anvendelse af fremmede ydelser på forsyningsområdet.

BILAG 6

Udenlandske undersøgelser

1. Indledning

Der er i det følgende givet en mere udførlig beskrivelse af de udenlandske undersøgelser, som er omtalt i kapitel 6.

I afsnit 2 præsenteres en oversigtsanalyse af udliciteringsomfanget i en række lande.

I afsnit 3 ses på en række undersøgelser omkring udlicitering hos lokale myndigheder i England

I afsnit 4 redegøres for en undersøgelse omkring udlicitering i den svenske statsforvaltning foretaget af det svenske Finansministerium, samt undersøgelser af erfaringerne med at udlicitere opgaver på kommunalt plan.

I afsnittene 5, 6 og 7 redegøres for undersøgelser fra Norge, Tyskland og USA.

Endelig indeholder afsnit 8 en oversigt over den anvendte litteratur i kapitel 6 og i dette bilag.

2. Sammenligning af udliciteringsomfanget i en række lande

EF-kommisionen har fået foretaget en undersøgelse af graden, hvormed en række udvalgte lande uddelegerer offentlige opgaver. (Booz-Allen, 1991).

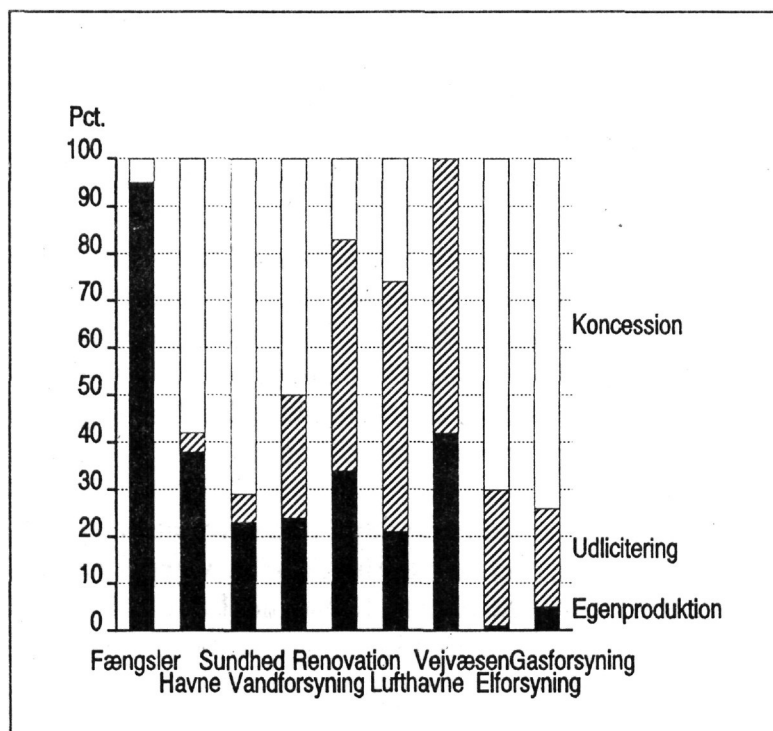
I undersøgelsen fokuseres på serviceydelser, der kan udføres eksternt bl.a. ved koncession og udlicitering. Datagrundlaget er bl.a. fremkommet ved interviews og er derfor behæftet med usikkerhed.

Undersøgelsen viser, at det er vanskeligt at generalisere over hvor store andele, hvormed offentlige opgaver varetages af eksterne leverandører. Samtidig vil graden og formen af den eksterne opgavevaretagelse variere med sektoren, landet og ikke mindst regeringens politik.

Yderligere vil det enkelte lands historiske og retsmæssige baggrund spille en afgørende rolle for måden, hvorpå eksterne leverandører benyttes. Eksempelvis anvender Frankrig, Spanien og Belgien i høj grad koncessioner. Hvorimod fx Tyskland, Storbritanien, Holland og Danmark i højere grad anvender udlicitering

Undersøgelsen viser for landene under et, at de udliciterede opgaver typisk har karakter af at være forholds-mæssig enkle at kontrollere. Dette indebærer bl.a., at en relativ høj andel af renovationsopgaver samt opgaver inden for vejområdet er genstand for udlicitering, jf. figur 1.

Figur 1. Varetagelsen af offentlige opgaver fordelt relativt på egenproduktion, udlicitering og koncession



Figur 1

Kilde: Booz-Allen

Det fremgår af figur 1., at der er stor variation i andelen af offentlige opgaver der varetages eksternt. Således udføres 95 pct. af opgaverne inden for fængselsvæsenet ved egenproduktion. Udlicitering er forholdsvis meget anvendt inden for renovation, lufthavne og vejvæsen, mens koncession er dominerende bl.a. inden for el- og gasforsyning.

Det fremgår af figur 2, at på renovationsområdet udliciteres i EF for 28 pct. af udgifterne til renovering. Tysk-

land og Storbritanien udliciterer over 60 pet. af opgaverne inden for renovation.

Figur 2. Estimeret fordeling af opgavevaretagelsen inden for renovationsområdet i udvalgte lande

Med- lem- mer	Egen- produk- tion	Lovplig- tig of- fentlig produk- tion	Konces- sion til en of- fentlig virk- somhed	Konces- sion til en pri- vat virk- somhed	Udlici- tering
B		20		80	
D		33			67
ES		25		75	
EL	99				1
F	60			40	
IR	90				10
IT	40	35	5	20	
NL	83				17
UK	40				60
EF	34	17	1	20	28

Note: Danmark er udeladt af tabellen, idet oplysninger ikke var dækkende.

Kilde: Booz-Allen

3. Engelske erfaringer med udlicitering

3.1. Kommunale erfaringer fra 1989-90

Det engelske Miljøministerium (1990) har mellem maj 1989 og juni 1990 fået udført en spørgeundersøgelse omkring udlicitering i 40 repræsentative engelske kommuner.

I forberedelserne til udliciteringen/udbuddet havde 55 pct. af kommunerne anvendt konsulenter. Udgifterne hertil var i gennemsnit under 30.000 pund pr. kommune.

Kommunerne udliciterede opgaver inden for renovation, gadefejning, rengøring, skolekantiner, andre kantiner, bilreparationer og gartnerarbejde.

For renovation og gadefejning var kontraktlængden normalt 5 år, mens kontraktlængden for de øvrige opgaver normalt var 4 år.

Tabel 1 viser, at kontraktværdierne varierede meget imellem opgavetyperne.

Tabel 1. Gennemsnitlig årlig kontraktværdi på de 40 engelske kommuners udliciterede opgaver (angivet i tusinde pund)

	Gennemsnitlig kontraktværdi	Kontraktværdi- ernes interval	
	- tusinde pund -		
Renovation	1.558	250	3.640
Gadefej ning	1.860	152	3.100
Rengøring	352	100	3.800
Skolekantiner	3.790	746	13.462
mm.	192	40	1.125
Andre kantiner	1.018	116	5.730
Bilreparationer	315	49	2.600
Gartnerarbejde			

Kilde: Departement of the Environment

Antallet af modtagne tilbud pr. kontrakt var højest ved renovation og rengøring og lavest ved skolekantiner. For renovation og andre kantiner var der yderligere en tendens til, at de kommuner, der inviterede flere entreprenører til at byde fik flere bud, mens dette ikke var tilfældet for de øvrige opgaver.

Før opgaverne blev udbudt, udfærdigede kommunerne normalt en liste over virksomheder, der skulle inviteres til at byde. Ved udarbejdelsen af denne liste blev der taget hensyn til virksomhedernes tidligere opgaver og erfaringer, samt virksomhedernes størrelse og finansielle forhold.

Ved vurderingen af de enkelte tilbud lagde kommunerne - foruden kontraktprisen - oftest vægt på entreprenørens erfaring og finansielle forhold samt tilbuddets tekniske karakter.

Kommunerne udbød 179 opgaver, hvoraf 30 tildeltes eksterne leverandører. Fordelingen af disse ses i tabel

Tabel 2. Antal opgaver tildelt private entreprenører i forhold til antallet af udbudte opgaver

Renovation	2/12
Gadefejning	4/12
Rengøring	9/37
Skolekantiner	1/24
Andre kantiner	3/17
Bilreparationer	3/15
Gartnerarbejder	8/62
I alt	30/179

Kilde: Departement of the Environment

De typiske effektivitetsgevinster var 5-20 pct., og kontrakterne havde en løbetid på 4-5 år.

Omkostningerne ved forberedelserne til udlicitering udgjorde gennemsnitligt 2,5 pct. af kontraktværdien.

De fleste af kommunerne har enten ansat eller planlægger at ansætte specialiserede inspektører til at overvåge kontrakterne.

Undersøgelsen viser, at klager fra borgerne er et vigtigt instrument for kommunerne ved kontrol af kvaliteten af de opgaver, der er udliciteret.

Som følge af den tvungne udlicitering har kommunerne oprettet entreprenør-afdelinger¹, der skal konkurrere med eksterne virksomheder.

De kommunale entreprenør-afdelinger har i forbindelse med deres nye konkurrenceposition oplevet forbedret samarbejde og arbejdsmoral, især på ledelsesplan. For mange af de kommunale entreprenør-afdelinger har omlægningen ført til mindre fravær.

De kommunale entreprenør-afdelinger bød kun i ringe omfang på opgaver uden for kommunens grænser. Enkelte kommunale entreprenør-afdelinger havde indbyrdes aftalt ikke at byde på hinandens opgaver, og lederne af de kommunale entreprenør-afdelinger følte generelt, at de kun ville byde på en anden kommunes opgave, såfremt den berørte kommunes entreprenør-afdeling ikke selv bød.

Den nye konkurrenceposition har fået de berørte kommuner til at undersøge effektiviteten og kvaliteten af de hidtil anvendte arbejdsmetoder. Kommunerne har generelt forsøgt at øge produktiviteten, ændre bonussystemerne, øge brugen af kapital fremfor arbejdskraft samt reorganisere arbejds mønsteret.

Konkurrencen har samtidig medført en reduktion i antallet af ansatte i 57 pct. af kommunerne. Reduktionen har været relativ størst inden for gadefejning, jf. tabel 3.

¹I følge den engelske lov om udlicitering skal disse kommunale entreprenør-afdelinger fastsætte deres tilbudsgivning, så der mindst er en kapitalforrentning på 5 pct. for alle opgaver bortset fra rengøring og fritidsarrangementer, der skal nå breakeven-punktet.

Tabel 3. Reduktion i antal ansatte fordelt på opgavetyper

	- pct. -
Renovation	16,9
Gadefejning	25,7
Rengøring	18,5
Skolekantiner	1,1
Bilreparationer	14,0
Gartnerarbejder	10,0
	10,5

Kilde: Departement of the Environment

3.2. Kommunale erfaringer fra 1984-85

En anden engelsk undersøgelse (Kay, Meyer & Thompson, 1986) beskriver erfaringer med udlicitering fra 75² lokale engelske myndigheder. Den er baseret på en spørgeskemaundersøgelse fra 1984-85.

Af de 75 kommunale udbud deltog kommunen selv i 57 og vandt 35. Private firmaer opnåede således 40 opgaver.

De udliciterede opgaver var primært inden for bygningsvedligeholdelse og rengøring, jf. tabel 4.

²410 lokale myndigheder blev kontaktet. Af disse havde 112 ikke udliciteret. 75 lokale myndigheder afleverede komplette svarskemaer. Disse 75 komplette besvarelser danner basis for de refererede resultater.

Tabel 4. Udbudte opgaver fordelt på opgavetyper 75 engelske kommuner

	Stk.
Bygningsvedligeholdelse	32
Rengøring	22
Renovation	9
Rest control	7
Vagttjeneste, management service, gartneriarbejder	5
I alt	75

Kilde. Kay, Mayer & Thomson

I gennemsnit inviterede kommunerne 8 virksomheder til at byde på opgaverne, og typisk blev der modtaget 6 bud. Kun 25 pct. af kommunerne havde en åben konkurrence politik.

De indgåede kontrakter varede i gennemsnit 27 måneder. Der var dog en stor spredning, idet kontraktlængderne varierede mellem 2 og 65 måneder.

Kontrakterne tildeltes ikke altid laveste byder. Ud af de 75 indgåede kontrakter blev 18 ikke tildelt laveste byder. Af de 40 kontrakter, der blev vundet af private firmaer, var 29 til laveste byder.

I de 57 licitationer, hvor både kommunerne og private virksomheder deltog, tildeltes 43 kontrakter den laveste byder, hvoraf 28 var kommunale udbydere og 15 var eksterne tilbudsgivere.

Den årlige potentielle omkostningsreduktion som følge af udlicitering angives til 26 pct. for de udliciteringer, hvor

private leverandører var kontraktligt bundet til at præstere samme service som før udliciteringen. Der var dog store variationer i graden af omkostningsreduktionen.

Omkostningsreduktionen skyldes færre ansatte, bedre udnyttelse af deltids beskæftigede, lavere lønninger, færre frynsegoder, brug af nyere udstyr samt bedre ledelse og organisation. Det har dog ikke været muligt at fordele reduktionen på de enkelte faktorer.

Endelig påpeges det, at kun 4 af de 75 kommuner tilbød leverandørerne at komme med alternative opgavespecifikationer. Dette har betydning, da enhver omkostningsreduktion kan påvirkes, hvis konkurrencen udbygges til at indeholde forskellige niveauer og kvaliteter af opgaverne.

I de 40 kontrakter, som blev vundet af private virksomheder, levede entreprenøren i ni tilfælde ikke op til kvalitetsniveauet og i syv tilfælde overholdt virksomheden ikke tidsfristen for opgaveløsningen.

En sammenligning af graden, hvorved kommunerne ved egenproduktion selv efterlevede tids- og kvalitetskrav er ikke foretaget.

Ud af de 40 kontrakter, der blev vundet af private firmaer gjaldt for 33 af kontrakterne, at under 10 pct. af kommunernes berørte personale blev genansat på fuldtid hos de eksterne opgaveløsere, og for 26 af kontrakterne blev under 10 pct. af kommunernes berørte personale genansat på deltid hos den private entreprenør.

I ovenstående opgørelse er ikke taget hensyn til, om kontrakterne har indeholdt tilbud om genansættelse hos den eksterne leverandør, som det berørte personale kan have været uvillige til at acceptere grundet lønnen, arbejdstiden og servicebetingelserne i den private sektor.

Undersøgelsen fandt eksempler på, at den eksterne leverandør betalte lavere løn, pensionsbidrag, feriepenge og sygedagpenge end de offentlige arbejdsgivere.

3.3 Økonometrisk analyse på renovationsområdet

Inden for renovationsområdet er der foretaget en økonometrisk analyse baseret på oplysninger fra 317 lokale myndigheder i England og Wales i 1984-85 (Cubbin, Domberger & Meadowcroft, 1987).

Ud af de 317 lokale myndigheder havde 17 efter udbud fået opgaverne udført eksternt. 291 lokale myndigheder udførte selv opgaverne, og havde ikke foretaget udbud, og endelig varetog 9 lokale myndigheder selv opgaven efter, at den havde været udbudt.

Ifølge de økonometriske beregninger er den gennemsnitlige effektiviseringsgevinst ved ekstern opgaveudførelse 22 pct., hvoraf 17 pct. skyldes en højere teknisk effektivitet.

De lokale myndigheder, der efter udbud selv varetog opgaveudførelsen, havde i gennemsnit en produktivitet, der var 7 pct. højere end for lokale myndigheder, der ikke udbød opgaver. Da der var tale om en omkostningsreduktion på 17 pct., vil øget effektivitet kun udgøre 40 pct. af de lavere omkostninger. De restende 60 pct. kan skyldes en reduktion i antallet af beskæftigede og dermed en lavere beskæftigelsesrate.

Undersøgelsens mål var at finde ud af, om den øgede effektivitet ved udlicitering skyldes lavere løn og frynsegoder eller bedre anvendelse af ressourcerne og højere fysisk produktivitet af input.

Vurderingen indeholdt således ikke direkte ændringer i kvalitets og serviceniveau.

Dog nævnes, at vinderne ved udbuds-konkurrencen klart er skatteborgerne, der modtager det samme niveau ydelser til en lavere omkostning.

Taberne ved udlicitering er de ansatte, der står overfor fyringer uden alternative beskæftigelsesmuligheder, samt de ansatte, der skal arbejde hårdere for samme løn sammenlignet med situationen før udbuddet.

Der gøres dog samtidig opmærksom på, at nogle af produktivitetstigningerne skyldes bedre ledelse og ikke at arbejdet forværres. Fleksibel arbejdspraksis behøver ikke nødvendigvis, at betyde en forringelse af arbejdsvilkårene.

Undersøgelsen har været udsat for en del kritik (Ganley & Grahl, 1988) bl.a. fordi den ikke tager hensyn til den eventuelle forringelse af kvalitet og arbejdsforhold, som kan have fundet sted, ligesom det påpeges, at gevinsterne overvurderes som følge af meget høje omkostningsreduktioner i nogle enkelte kommuner.

Begge kritikpunkter er senere blevet tilbagevist. (Cubbin et. al. 1988)

3.4 Økonometrisk analyse på hospitalsområdet

På hospitalsområdet er foretaget en økonometrisk undersøgelse (Domberger, Shirley & Thompson, 1988) svarende til undersøgelsen på renovationsområdet.

De politiske initiativer til en forbedring af effektiviteten på sundhedsområdet begyndte i 1981. Initiativerne blev intensiveret i 1983, da Departement of Health and Social Security udsendte et cirkulære om udlicitering, indeholdende en vejledning samt en anmodning til alle sundhedsmyndigheder om et tidsskema over igangsættelsen af udlicitering.

Målet var at få færdiggjort programmet i september 1986. På dette tidspunkt udgjorde den af sundhedsmyndighederne udbudte mængde opgaver 68 pct. af omkostningerne til sundhedsydelser.

De hospitalsydelser, der betragtes, omhandler rengøring, portører og husholdningsydelser.

Datamaterialet er beskrevet i tabel 5.

Tabel 5. Beskrivelse af datamaterialet

<u>Dataperiode</u>	<u>Antal hospitaler</u>	<u>udbudte opgaver tildelt</u>	
		<u>private</u>	<u>hospitalet</u>
1984-85	1.490	15	2
1985-86	1.457	61	15
Begge år	2.947	76	17

Kilde. Domberger et al.

Ifølge den økonometriske analyse kan hovedparten af de fundne omkostningsforskelle forklares ved forskelle i hospitalernes størrelse. Resultaterne viser i øvrigt, at børne- og fødselshospitaler har væsentligt højere omkostninger end hospitaler med akut-modtagelse.

Det viser sig, at før marts 1984 er omkostningerne i gennemsnit reduceret med 44 pct, og efter marts 1984 har reduktionen i omkostningerne været 27 pct.

Det angives som sandsynligt, at de store reduktioner i perioden før marts 1984 enten skyldes, at nogle af kontrakterne har været tabsgivende for de implicerede virksomheder eller at serviceniveauet er reduceret. Hvilken af de 2 faktorer, der har størst betydning, kan imidlertid ikke fastlægges.

Mellem september 1983 og marts 1985 var der inden for rengøring, catering og vaskeri på hospitalerne 22 kontrakter, der ikke blev opfyldt. For perioden april 1985 til oktober 1986 var der 29 kontrakter, som ikke blev opfyldt.

Der har således været en stigning i antallet af brudte kontrakter. Da der samtidig har været en stigning i antallet af kontrakter, er det relative antal kontraktbrud dog faldet.

4. Svenske erfaringer med udlicitering

4.1. Erfaringer på det statslige område

Statskontoret under det svenske Finansministerium gennemførte i 1990 en spørgeskemaundersøgelse omkring udlicitering hos samtlige myndigheder på centralt og regionalt niveau inden for den civile statsforvaltning i Sverige.

Undersøgelsen er besvaret af 435 myndigheder, hvilket giver en svarprocent på ca. 90 pct. Det svenske Finansministerium bedømmer, at undersøgelsen tegner et repræsentativt billede for statsforvaltningen.

I budgetåret 1988/89 forekom udlicitering af driftsopgaver i cirka 70 pct. af de statslige svenske institutioner. Der forekom udlicitering i 90 pct. af institutionerne med over 500 ansatte.

Udlicitering sker oftest indenfor rengøring, der udgjorde halvdelen af de udliciterede opgaver. Derefter følger vagttjeneste samt EDB- og serviceydelser. Andre hyppigt udliciterede opgaver er konsulent-, trykkeri- samt undervisnings- og informationsopgaver.

63 pct. af institutionerne angiver, at de benytter flere leverandører til at varetage samme type opgaver.

55 pct. af de svenske statsinstitutioner opnåede rationaliserings- og effektiviseringsgevinster ved udliciteringen, jf. tabel 6.

Tabel 6. Opnåelse af rationaliserings og effektiviseringsgevinster. Pct.

Ja	55 pct.
Nej	30 pct.
Manglende svar	15 pct

Kilde: Statskontoret

Rationaliserings- og effektiviseringsgevinsterne beroede bl.a. på mindre fastansat personale, lavere kapitalinvesteringer samt udnyttelse af ekstern ekspertise fremfor selv at skulle opbygge en intern ekspertise.

55 pct. af de svenske statsinstitutioner oplyste, at de udliciterede grundet mangel på eget produktionsapparat og 36 pct udliciterede grundet manglende kompetence, jf. tabel 7, der angiver den procentvise fordeling af årsagerne til udlicitering i den svenske statsadministration.

Tabel 7. Baggrunden for at udlicitere i den svenske statsadministration. Pct.

	- pct. -
Bedre kvalitet/ kundetilpasning	13
Personalebesparelser	22
Omkostningsreduktion mv.	29
Mangel på eget produktionsapparat	55
Manglende kompetence	36
Ujævn efterspørgsel	33
Andet	9
Manglende svar	10

Note: Institutionerne har kunnet angive flere årsager til at udlicitere, hvorved fordelingen ikke summerer til 100 pct.

Kilde: Statskontoret

Yderligere viste den svenske undersøgelse, at 85 pct. af institutionerne helt eller delvist fik opfyldt målene ved udlicitering.

Kun få institutioner har fået forringet kvalitet og service. Hovedparten af institutionerne har stort set oplevet uændret kvalitets- og serviceniveau ved udlicitering.

Dette afspejles også i tabel 8, hvor kun 7 pct. af institutionerne har opfattet frygt for dårligere kvalitet som en barriere.

Tabel 8. Procentvis fordeling af vigtigste barrierer for udlicitering i den svenske centraladministration

	- pct. -
Fravær af egnede opgaver	59
Lysten til at bibeholde produktionen	27
Retssikkerheden	24
Fravær af besparelser ved udlicitering	11
Fravær af entreprenører	10
Juridiske vanskeligheder	9
Frygt for dårligere kvalitet	7
Modstand blandt personalet	6
Dårlige erfaringer	1

Note: De svenske institutionerne har kunnet angive flere svarmuligheder, således at barriererne ikke summerer til 100 pct.

Kilde: Statskontoret.

De deltagende statsinstitutioner tilkendegiver generelt en positiv holdning til udlicitering. Det anses således for muligt at øge anvendelsen af udlicitering i Sverige de kommende år.

4.2. Erfaringer på det kommunale område

To undersøgelser (refereret i Svenska Kommunförbundet, april 1990) fremlægger svenske erfaringer med udlicitering på det kommunale område indenfor de seneste år.

Undersøgelserne viser, at i 1985 udliciterede de svenske kommuner samlet for 16 mia.s.kr., hvilket svarer til cirka 9 pct. af kommunernes udgifter.

Bygge- og anlægsopgaverne dominerede med 67 pct. Indenfor bygningsvedligeholdelse og renovation er cirka 40 pct. af drifts- og anlægsopgaverne udliciteret.

Udliciteringsandelen ved vejvedligeholdelse var 25 pct. og inden for de øvrige tekniske virksomheder lå udliciteringsandelen mellem 5 og 15 pct. Der har især været udliciteret inden for belægningsarbejde og snerydning.

Undersøgelserne viser endvidere, at udliciteringsandelen har været højest for de store kommuner. Endvidere kortlægges 4 kommuners valg af udliciteringsformer.

En kommune valgte at udlicitere sin totale drifts- og vedligeholdelsesvirksomhed. Der blev anvendt en traditionel udbudsprocedure med tilbud indhentet i faste priser.

En anden kommune etablerede en intern entreprenørafdeling, der på så lige vilkår som muligt skulle konkurrere med private leverandører.

De andre to kommuner har udliciteret i form af samarbejdsaftale mellem kommunen og private firmaer.

5. Norske erfaringer med udlicitering

I en undersøgelse fra det norske vejdirektorat (Vegdirektoratet, 1990) analyseres omkostningerne ved at udlicitere fremfor selv at udføre asfaltarbejder. Analysen³

³Analysen refereres i Vegdirektoratet, Driftsavdelingen: Asfaltarbejder 1990, Sammenligning av entrepriser og egen-regi Prisutvikling 1989-90.

bygger på en sammenligning af tilbudspriserne ved indgåede kontrakter og regnskabstal for egenproduktion i 1990.

Beregningerne er foretaget på baggrund af udliciterede opgaver til en værdi af 182 mill.n.kr. og opgaver udført i eget regi til en værdi af 164 mill.n.kr.

I gennemsnit er enhedspriserne fra eksterne tilbudsgivere 3-4 pct. højere end enhedspriserne ved vejvæsenets egenproduktion. Prisforskellen afhænger af asfalttypen, således at det for nogle asfalttyper er billigere at udlicitere.

For de oplyste asfalttyper udgør omkostningerne ved udlicitering mellem 97 pct. og 124 pct. af omkostningerne ved egenproduktion.

Mellem 1989 og 1990 er priserne for udliciterede asfaltarbejder reduceret med 2,9 pct., mens enhedspriserne for egenproduktion i samme periode steg med godt 5 pct.

I rapporten ses ikke på ændringer i kvalitet, service mv.

6. Tyske erfaringer med udlicitering

En tysk undersøgelse (Hamer 1984) viser, at de kommunale myndigheder i stort omfang udliciterer opgaver til private selskaber. Det drejer sig primært om trykkerier, rengøring, vaskerier, bygningsreparation, vedligeholdelse af grønne områder, svømmehaller mv. På basis af henved 300 tilfælde er det vurderet, at privatisering og udlicitering generelt har medført omkostningsreduktioner i størrelsesordenen 30-50 pct.

Disse reduktioner skyldes bl.a., at de offentlige myndigheds omkostninger ved at udføre opgaver såsom rengøring, bilreparationer, trykkeriopgaver og vask, er henholdsvis 250 pct., 200 pct. og 150 pct. af omkostningerne ved at få udført opgaverne eksternt.

Som eksempel på konkrete gevinster ved udlicitering kan nævnes:

- * Et amt fik vendt det årlige tab ved renovation til en årlig gevinst.
- * Ved bygningsvedligeholdelse og reparation opnåede flere myndigheder, at omkostningerne blev halveret.
- * Ved at lade private taxa-selskaber overtage dårligt belagte ruter om aftenen, blev omkostningerne ved disse ruter halveret i flere store tyske byer.
- * I visse byer blev omkostningerne mindsket med 30-55 pct. ved at udlicitere vedligeholdelsen af grønne områder.

I den tyske undersøgelse ses ikke på effekter på kvalitet og service.

7. Erfaringer med udlicitering på føderalt niveau i USA

I USA skal opgaver på føderalt niveau udliciteres, såfremt omkostningerne ved egenproduktion overstiger de samlede omkostninger ved fremmedproduktion plus 10 pct. af de personalerelaterede omkostninger ved egenproduktion. De 10 pct. dækker over risici og afbrydelser, der kan forekomme, når opgaverne udliciteres.

Aktiviteter, der kræver fortrolighed samt finansielle transaktioner er ikke omfattet af denne udliciteringsbestem-

melse. På trods af dette, er 25 pct. af opgaverne på forsvarsområdet genstand for udlicitering.

Yderligere er det unødvendigt at foretage omkostningsberegning, når opgaven kræver et personale, der ikke overstiger 10 fuldtidsbeskæftigede for det civile område og 45 civile beskæftigede på forsvarsområdet.

Som det fremgår af tabel 9 har der på føderalt niveau i USA i stort omfang været udliciteret opgaver på forsvarsområdet.

Tabel 9. Udlicitering i USA fordelt på forsvar og ikke-forsvar.

	1983 - mia. 1983 dollars	1984	1985	Procent stigning 1983-85
Forsvar	17,3	18,5	20,2	17
Ikke-for-svar	15,5	15,7	15,8	2
I alt	32,8	34,2	36,0	10

Kilde: Congressional Budget Office (Federal Procurement Data Center)

Især på forsvarsområdet er omfanget af udlicitering steget. Den samlede tildeling af kontrakter til private virksomheder er steget med 10 pct. fra 32,8 mia. dollars i 1983 til 36,0 mia. dollars i 1985. På trods af den store stigning giver den amerikanske undersøgelse udtryk for store udliciteringspotentialer i fremtiden.

Selvom omkostningssammenligningen i mange tilfælde har resulteret i egenproduktion, er der opnået ganske betydelige omkostningsreduktioner, jf. tabel 10.

På forsvarsområdet er der således opnået økonomiske gevinster på over 20 pct. i de tilfælde, hvor produktionen er forblevet i eget regi.

Tabel 10. Gennemsnitlige økonomiske gevinster på forsvarsområdet ved udlicitering og fortsat egenproduktion

	1984	1985	1986
	- pct. -		
Fremmed-produktion	41	38	38
Egen-produktion	22	20	23

Kilde: Congressional Budget Office (Federal procurement Data Center)

Stigningen i omfanget af udlicitering og de deraf følgende gevinster peger i retning af gode erfaringer med udlicitering. Nogle ledere har dog følt, at de ved udliciteringen fik begrænset deres kontrol og styring.

I følge den amerikanske undersøgelse er der ikke foretaget uddybende vurderinger af udliciteringens virkning på kvalitet og service. Dog angives muligheden for, at den udliciterende myndighed kan være så optaget af omkostningsbesparelser, at den bl.a. har valgt uerfarne leverandører eller mindsket overvågningen og kravspecifikationerne i kontrakterne.

Det slås fast i analysen, at forringelse af kvalitet og service ikke er et væsentligt problem. Dette er på trods af, at nogle få amerikanske undersøgelser viser, at udlicitering kan være forbundet med ekstra omkostninger såfremt kvalitet og service forringes i en grad, der kræver genforhandling af kontrakten eller nye udbudsrunder.

8. Litteraturhenvisninger i kapitel 6

Central Unit on Purchasing (1986) - "no. 2 Competitive Tendering & Contracting Out", British H.M. Treasury, embedsvejledning.

Commission of the European Communities (1991) - "Study on concessions in the E.C." / Executive summary of a study carried out by Booz Allen & Hamilton.

Congressional Budget Office (1987) - Contracting Out: Potential for Reducing Federal Costs.

Cobbin, J. et.al. (1987) - "Competitive Tendering and Refuse Collection: Identifying the Sources of Efficiency Gains", Fiscal Studies vol 8, pp. 49-58.

Departement of the Environment (1990) - "Competition for local Government Service: A Summary Report of Initial Research Findings".

Domberger, S. et.al. (1986) - "Competitive Tendering and Efficiency: The Case of Refuse Collection", Fiscal Studies vol. 7, pp. 69-87.

Domberger, S. et.al. (1987) - "The Impact of Competitive Tendering on the Costs of Hospital Domestic Services", Fiscal Studies vol. 8, pp. 39-54.

Domberger, S. et.al. (1988) - "Competition and Efficiency in Refuse Collection: A Reply" Fiscal Studies vol. 9, pp. 86-90.

Dudley, L (1991) - "The American Experience with Contracting Out Under Circular A-76" (upubl. OECD-rapport fra Public Management Service).

- Flynn, N. (1990) - "The Impact of Compulsory Competition on Public Sector Management", Public Policy and Administration vol. 5, pp. 33-43.
- Ganley, J. & J. Grahl (1988) - "Competition and Efficiency in Refuse Collection: A Critical Comment", Fiscal Studies vol. 9, pp. 80-85.
- Hamer, E. (1984), "Creating New Entrepreneurship by Privatizing Municipal Services" i H. Giersch (ed.) New Opportunities for Entrepreneurship, pp. 58-69.
- Kay, J., C. Mayer & D. Thompson (1986) - Privatisation and Regulation: The UK Experience.
- OECD, (1990) - The Public Sector: Issues for the 1990s
- Statskontoret (1990) - Entreprenad inom statsförvaltningen - möjligheter och hinder
- Statskontoret (1991) - Den offentliga sektorns utmanare Principper för och erfarenheter från bedömningar av entreprenad konkurrens i offentlig tjänst.
- Svenska Kommunförbundet (1990) - Drift och underhåll - olika entreprenadformer
- Vickers, J.S. & G. Yarrow (1991) - "Economic Perspectives on Privatization", Journal of Economic Perspectives vol. 5, No. 2, pp. 111-132.
- Vegdirektoratet (1991) - "Asfaltarbeider 1990: Sammenligning av entrepriser og egen-regi-Prisutvikling 1989-1990.

BILAG 7

Eksempler på udliciterede opgaver, fordelt på opgavetyper

Der er nedenfor angivet en række typer af offentlige opgaver, som udvalget i forbindelse med de foretagne undersøgelser har fået oplyst er, eller har været genstand for udlicitering.

Udliciterede kerneopgaver

afhentning af skrot afløsere i sygeplejen brandslukning dagpleje elforsyning eftersyn af fyr eftersyn af nødbelysning	eftersyn af røgudsugning fjernvarme kloakarbejder kloakrensning/spuling kloakpumper kloak tv kollektiv trafik	naturovervågning overvågning plantesyn renovation skovdrift tilsyn med ventilation vandforsyning
---	---	--

Udliciterede administrative opgaver

berigtigelsesopgaver betalingsformidling byggeadministration byggemodning dataanalyser databearbejdning databehandling dataindsamling	dataprogrammel designprogrammer edb-drift edb-konsulentbistand edb-netværk edb-programmel edb-projektledelse edb-udvikling	ejendomsadministration forsikringer, administration fredskovkonstatering informationsopgaver levering af edb-udstyr levering af lokalnet planlægning sagsbehandlingsopgaver
--	---	--

Udlisterede opgaver inden for reparation og vedligeholdelse samt servicering

asbestarbejder/renovering asfaltudlægning autoreparation broreparation bygningsvedligeholdelse elreparation facaderenovering fortovsreparationer hovedstandsættelser kontormaskinereparationer molereparationer radioreparationer reparation af apparatur	reparationsopgaver saunareparationer servicering på edb-anlæg servicering på kontor-maskiner servicering af maskiner skorstensudskiftning tagrenovering teleudstysreparation tv-reparationer vandløbsvedligeholdelse varmeanlæg, alm. pasning ventilation, alm. servicering vinduesrenovering	værkstedreparationer vedligeholdelse af bygninger vedligeholdelse af edb-udstyr vedligeholdelse af haveanlæg vedligeholdelse af musikinstrumenter vedligeholdelse af særligt udstyr vedligeholdelse af teknisk udstyr vedligeholdelse af tekniske anlæg vedligeholdelse af terræn
---	---	---

Udlisterede hjælpeopgaver af teknisk art

afvandingsarbejder autoværnsarbejder blødgøring af vand containerpladser containerkørsel ejendomsudvidelse elarbejde elopgaver elektrikeropgaver elektroniske maskiner el-installationer elskabe forskning fortovsoplægning fotografering fremstillingsvirksom- hed gartnerarbejde genbrug genbrugsasfaltarbejde glarmesteropgaver	glatførebekæmpelse gulvarbejder grafiske informations- opgaver grafisk opgaver gravearbejder græsslåning grøftarbejde håndværksydelser indbinding ingeniøropgaver installationsarbejder installering af alarmsy- stem kabelentrepriser levetidsforlængelse af både lydisolering lysarmaturer, opsæt- ning malerarbejde mejetærskning mikrofotografering	montage motorvej stavler murerarbejde opmåling oprensning af havne- anlæg pasning af haveanlæg rabatter/grøfter renhold af veje, ma- skinelt renhold af veje, manu- elt reproarbejde renseanlæg, pasning rensning retroinddatering rørinstallationer sandblæsning vandløb vandstands målere vej sribning vejbelysning vejbrønde/dæksler
--	---	---

Øvrige udliciterede hjælpeopgaver

abonnement på alarm advokatbistand annonceformidling arkitektbistand autoværnsarbejde befordring bibliotekssystem billetsalg bortforpagtning af kantine budkørsel cafeteria efteruddannelse ekstern analyse ekstern rådgivning fejning fenneindhegning flaghejsning flytning fod-/hårpleje pensioni- ster forlandsarbejder fornyelse af lysmaster forprojektering forsendelser fragt inkasso institutions vask intern postkørsel indretning af lokaler journalssystemer kantinedrift kantpæle konsulentbistand konsulentbistand til informatiksektion	kontorforhold kopieringsopgaver køb/salg af ejendomk- tas vedr. OPS kurser køkkenmaskiner kørsel kørsel af skolebørn lastbilskørsel lægetilsyn madudbringning pen- sionister mangfoldiggørelse markedsføring møbler og inventar nattevagt rengøring rådhuskantinen oplagsplads oplysningsvirksomhed oversættelsesopgaver pakketransport patienttransport personaleuddannelse portvagt postbesørgelse presseklip prioriteringmaskine projektledelse revision rådgivning rådgivningsopgaver skadedyrsbekæmpelse skiltearbejder	skiltning skorstensfejning smedearbejder snedker/tømrerarbejder snehegn snerydning strandarbejder tandtekniske ydelser tagarbejder tegneopgaver tekniske informations- opgaver tjenesterejser tjenesteydelser togservice trafiksignaler trafikskilte translatører trykkerifunktion turistkørsel tømrerarbejde udredning af afvan- dingsledning udsugning vandløb vandstandsmålere vej saltning vejskiltning videoprogrammer vinduespudsning vvs vvs-arbejde vægter værkstedskonsultatio- ner -
---	---	---

Udliciterede bygge- og anlægsopgaver

alarmanlæg anlæg mv. på vejom- rådet anlægsopgaver antenneanlæg beddinganlæg CTS-anlæg elevatoranlæg	entreprenøropgaver entrepriseforhold køleanlæg motorvejsentrepriser nybyggeri ombygninger overkørsler	sprinkleranlæg signalanlæg sikringsanlæg tilbygninger toiletbygninger udsugningsanlæg
---	---	--

BILAG 8

Regneeksempel

1. Beregning af lønomkostninger

Gennemsnitstimeløn for gartnere og specialarbejdere:

	Kr.
Løn	99,00
Arbejdsbestemte tillæg	3,19
Feriegodtgørelse	12,78
ATP.	0,66
Pensionsbidrag	1,60
Timeløn ialt	117,23
Årligt timetal ekskl, ferie	1.739,00 timer
Årsløn ialt	203.862,97
Antal effektive arbejdstimer pr. år:	
Årligt timeantal ekskl, ferie	1.739,00 timer
Helligdagstimer	80,00
Sygetimer, møder og uddannelse	138,00
I alt pr. år	1.521,00 timer
Reel lønudgift pr. time	134,03

2. Beregning af maskinomkostninger

Som eksempel gennemgås på de følgende sider beregningen af maskinomkostningerne ved en buskrydder i år 1.

Noter til de enkelte punkter er angivet efter beregningen. Samtlige beløb er afrundet til hele kroner.

<u>Punkt</u>	<u>Udgifter</u> <u>pr. time</u>
--------------	------------------------------------

Grundoplysninger:

1. Maskinen er 3 år gammel og har således 7 år tilbage at leve i.
2. Antal driftstimer pr år: 135 timer
3. Stadions forbrug af driftstimer pr. år: 15 timer
4. Indkøbsværdi: 4.500 kr.
5. Skrapværdi 5 pct.: 225 kr.
6. Afskrivningsperiode: 10 år
7. Rentesats: 7 pct.

Faste udgifter:

8.	Afskrivning	640	
9.	Forrentning	173	
10.	Anlægsomkostninger i alt	813	6
11.	Afgifter og forsikringer	30	
12.	Garageleje		20
13.	I alt	863	6

Variable udgifter:

14.	Driftsmidler	450	
15.	Vedligeholdelse, vask mv.	1.300	
16.	Reparationer og service.	1.200	
17.	I alt	2.950	22
18.	Maskintimepris.		28
19.	Lønudgift pr. time.		134
20.	Udgift for buskrydder pr time inkl. arbejdskraft og anlæg		162
21.	Udgifter for buskrydder pr time ekskl, arbejdskraft og anlæg		22
22.	Saldometodeberegning		

Værdi år 1 4.500

Værdi efter år 7. 225

23. Afskrivningssats x 0,26

	Rest- værdi	Afskriv- ning
1	4.500	1.165
2	3.335	863
3	2.472	640
4	1.832	474
5	1.358	351
6	1.006	260
7	746	193
8	553	143
9	410	106
10	304	79
11	225	0

Noter til beregningen

- Ad pkt. 6. Angiver aktivets bogførte levetid. Efter dette antal år forventes aktivet solgt til sin scrap-værdi.
- Ad pkt. 7. Angiver den rentesats hvormed aktivet forrentes. Da der er tale om reale beregninger anvendes 7 pct., som er den gennemsnitlige værdi af realrenten i de seneste år. Endvidere svarer satsen til den rentesats, Finansministeriet benytter på det statslige område.
- Ad pkt. 8. Afskrivningerne udregnes ved saldometoden. Beregningerne er foretaget under pkt. 22. og 23. Kaldes indkøbsværdien V_0 , scrap-værdien V_s , betegnes levetiden med n og kaldes afskrivningssatsen, x , kan afskrivningssatsen beregnes ud fra følgende formel:

$$V_s = V_0 \cdot (1-x)^n$$

< = >

$$x = 1 - \left(\frac{V_s}{V_0} \right)^{\frac{1}{n}}$$

Med den udregnede afskrivningssats, x, udregnes restværdi og afskrivning som vist i pkt. 23. Det er afskrivningsværdien fra det pågældende år fra pkt. 23. som er ført op under pkt.8.

Ad pkt. 9. Forrentningen er udregnet som restværdien fra pkt. 23. på ganget den reale rentesats fra pkt. 7.

Ad pkt.18. Angiver samlet maskintimepris (pkt. 13 + pkt. 17)

Ad pkt.20. Angiver (pkt. 18 + pkt. 19)

Ad pkt.21. Angiver (pkt. 20. - pkt. 19. - pkt. 10.)

