

# *Effektivitet gennem konkurrence*

*Udbud af velfærdsservice*

*– hvad gør leverandøren anderledes?*

*Effektivitet gennem konkurrence*  
*Udbud af velfærdsservice – hvad gør leverandøren anderledes?*

ISBN: 87-7856-360-7

Tryk: Schultz Grafisk A/S

Oplag: 2000 eksemplarer

Pris 100 kr.

© 2000 PLS RAMBØLL Management A/S

Udarbejdet af PLS RAMBØLL Management A/S  
for Finansministeriet

Udarbejdet af:

Manager Stefan Ising

Konsulent Christian Bason

Chefkonsulent Palle Rasmussen

Publikationen kan bestilles telefonisk hos:

Schultz Information

Herstedvang 10

2620 Albertslund

Tlf. 4363 2300

Eller afhentes hos:

Schultz Erhvervsboghandel

Vognmagergade 7

1120 København K

# Indhold

Side

1. Indledning.....	1
1.1. Analysens hovedresultater .....	2
1.2. Effektiviseringsmetodernes mulige anvendelse i offentligt regi .....	4
1.3. Konklusioner.....	5
2. Undersøgelsens begreber og metode.....	9
2.1. Centrale begreber .....	9
2.2. Øvrige overvejelser om effektivitetsbegrebet.....	14
2.3. Undersøgelsens datagrundlag .....	15
3. Beskrivelse af effektivitetsgevinster .....	19
3.1. Indre effektivitet.....	19
3.2. Ydre effektivitet .....	20
4. Årsager til effektivitetsgevinster .....	23
4.1. Udbyderens forarbejde.....	23
4.2. Konkurrencen.....	25
4.3. Leverandørens ændrede opgaveløsning.....	27
4.4. Løsningen af bestilleropgaven i driftsfasen .....	37
5. Hjemmehjælp i Greve Kommune.....	40
5.1. Indledning .....	40
5.2. Baggrund.....	41
5.3. Beskrivelse af aktiviteten før fritvalgsordningen.....	42
5.4. Beskrivelse af aktiviteten efter fritvalgsordningen.....	43
5.5. Årsager til effektivisering .....	49
5.6. Konklusion .....	65
6. Handicapkørsel for HT .....	69
6.1. Indledning .....	69
6.2. Baggrund.....	69
6.3. Beskrivelse af aktiviteten før udbuddet .....	70
6.4. Beskrivelse af aktiviteten efter udbuddet.....	74
6.5. Årsager til effektivisering .....	79
6.6. Konklusion .....	87

7. Børnehave i Skovbo Kommune.....	89
7.1. Indledning.....	89
7.2. Baggrund .....	89
7.3. Beskrivelse af aktiviteten før samarbejdet .....	90
7.4. Beskrivelse af aktiviteten efter samarbejdet .....	93
7.5. Årsager til effektivisering .....	97
7.6. Konklusion .....	103
8. Indvandrerundervisning i Ringkjøbing Amt.....	105
8.1. Indledning.....	105
8.2. Baggrund .....	105
8.3. Beskrivelse af aktiviteten før udbuddet .....	106
8.4. Beskrivelse af aktiviteten efter udbuddet.....	108
8.5. Årsager til effektivisering .....	114
8.6. Konklusion .....	122
9. Nytorgsgårdens ældrepleje i Stockholm.....	124
9.1. Indledning.....	124
9.2. Baggrund .....	125
9.3. Beskrivelse af aktiviteten før udbuddet .....	125
9.4. Beskrivelse af aktiviteten efter udbuddet.....	127
9.5. Årsager til effektivisering (dekomponering).....	132
9.6. Konklusion .....	138

## Bilag 1: Litteraturliste

# 1. Indledning

Denne rapport er udarbejdet af PLS Rambøll Management for Finansministeriet. Rapporten indeholder en casebaseret analyse af opnåede effektivitetsgevinster ved konkurrenceudsættelse af serviceopgaver på velfærdsområderne.

Formålet med undersøgelsen er:

- For det første at *identificere og beskrive* de effektivitetsgevinster, som kan opnås, når en serviceopgave konkurrenceudsættes. Hvis man har opnået effektivitetsgevinster som følge af et udbud og evt. et leverandørskifte, hvori består da disse effektivitetsgevinster?
- For det andet at *analysere årsagerne* til de opnåede effektivitetsgevinster. Med andre ord: Hvad er det, leverandøren gør anderledes end før konkurrenceudsættelsen? Herunder er det centralt at beskrive og prioritere de væsentligste årsager – hvad har haft størst betydning blandt de årsager, der er identificeret? Denne del af undersøgelsen betegnes som en *dekomponering*.

Undersøgelsen er gennemført i perioden fra oktober til januar 2000 på grundlag af en analyse af følgende 5 cases, hvor kommunale og amtskommunale opgaver, som følge af konkurrenceudsættelse, er overgået til nye driftsformer:

- Udlicitering af hjemmehjælp og lettere personlig bistand i Greve Kommune. Ved udbuddet valgtes JRS Senior-Service som privat udfører. Der er indført valgfrihed for kommunens ældre med hensyn til, om man ønsker bistand fra kommunen eller JRS. Hermed er denne case et eksempel på autorisation af en eller flere private leverandører, og dermed på effekterne af en løbende konkurrence mellem flere udførere.
- Udbud af ældre- og handicapkørsel for HT. Ved de gennemførte udbudsrunder siden 1995 er leverandørernes priser for de udførte serviceydelser reduceret væsentligt samtidig med, at service og kvalitet på flere områder er forbedret.
- Privat børnehavedrift i Skovbo Kommune, hvor kommunen har indgået samarbejde med ISS om at drive en nybygget børnehave. Casen illustrerer,

at introduktion af konkurrerende driftsformer i serviceproduktionen kan medføre en intern konkurrencevirkning på den kommunale opgaveløsning.

- Udlicitering af indvandrerundervisning i Ringkjøbing Amt. Efter udbuddet overgik opgaven i Skjern og Herning til nye leverandører, mens leverandøren i Holstebro beholdt opgaven. Casen er et eksempel på konkurrenceudsættelse inden for et utraditionelt område, der har givet markante effekter.
- Udlicitering af plejehjemmet Nytorsgården med tilhørende hjemmehjælpsdistrikt i Stockholm Kommune. Ved udbuddet vandt Nytorsgårdens eget tilbud i konkurrence med private virksomheder. Casen er et eksempel på en ”indlicitering”, hvor valget af kommunens eget tilbud har medført en betydelig effektivisering af driften og udvikling af kvaliteten.

Grundlaget for udvælgelsen af de 5 cases har været et ønske om at inddrage særligt lærerige eksempler i analysen. Herudover har det været intentionen at dække flere velfærdsområder. Det kan bemærkes, at der i kommuner og amter er gennemført ret få udliciteringer af velfærdspolitiske kerneopgaver, og at udvalget af mulige cases derfor har været ret beskedent.

De udvalgte cases er ikke repræsentative for konkurrenceudsættelse inden for velfærdsområderne. Der kan derfor ikke af analysen udledes en generel konklusion om, at der ved al konkurrenceudsættelse af velfærdsservice kan opnås effektivitetsgevinster. Om det er tilfældet eller ej, vil i hvert enkelt tilfælde afhænge af, om der i opgaveløsningen er et ”effektivitetsunderskud” i forhold til en markedsbaseret løsning. Det er PLS Rambølls opfattelse, at en veldrevet offentlig velfærdsopgave næppe i væsentligt omfang kan effektiviseres ved konkurrenceudsættelse.

## **1.1. Analysens hovedresultater**

Det fremgår af rapporten, at der er væsentlige fælles træk i de 5 caseanalyser – både med hensyn til konkurrenceudsættelsens effekter for effektivitet, service og kvalitet og med hensyn til de bagvedliggende årsager til opnåede effektivitetsgevinster. Årsagerne til effektivitetsgevinsterne varierer dog fra case til case.

Det ville være ønskeligt i en analyse som den foreliggende at kunne beregne, at f.eks. 35% af en opnået effektivitetsgevinst skyldes en bestemt og afgrænset ændring, som leverandøren har foretaget. Det er imidlertid ikke muligt at gennemføre en sådan "total" dekomponering, hvor effektivitetsgevinsterne opgøres kvantitativt i hver case, og hvor årsagerne ligeledes opgøres kvantitativt.

Det er dog muligt, ud fra en overordnet vurdering af de foreliggende analyseresultater, at pege på de mest betydende årsager til effektivitetsgevinsterne. Dette er gjort i hver caseanalyse. Blandt delforklaringerne på de opnåede effektivitetsgevinster efter en konkurrenceudsættelse indgår følgende med størst vægt:

1. *Ledelse*. De ledelsesmæssige vilkår for opgaveløsningen ændres og i flere tilfælde udskiftes hele eller dele af den hidtidige ledelse.
2. *Økonomisk styring*. Der indføres en anden styring af den økonomiske ressourceanvendelse i form af aktivitetsbaserede afregningsprincipper. I nogle tilfælde opnås større budgetsikkerhed.
3. *Administration og organisation*. Serviceopgavernes administration "slankes" og organisationen gøres fladere.
4. *Arbejdsmetoder og arbejdstilrettelæggelse*. Der gennemføres en tilpasning af arbejdsmetoder og arbejdstilrettelæggelse til servicespecifikationen og de nye krav til opgavernes varetægelse.
5. *Medarbejderne*. Der sker en række ændringer på medarbejdersiden, som bl.a. kan omfatte fleksibilitet mellem personalegrupper, ændret personalenormering og arbejdspladskultur.

Det skal nævnes, at analyserne af de 5 cases ikke viser et entydigt billede af serviceforbedringer. I flere tilfælde er der gennemført servicejusteringer, som af brugerne opleves som forringelser. Ændringerne er ikke negative effekter af konkurrenceudsættelse, men har sammenhæng med ændrede prioriteringer af den offentlige ressourceudnyttelse. Som eksempler kan nævnes, at den praktiske bistand i ældreomsorgen i de fleste kommuner gennem flere år er blevet nedprioriteret til fordel for personlig pleje (Greve-casen). Ligeledes kan nævnes, at handicapkørslen ikke længere omfatter kørsel til f.eks. indkøb (HT-casen).

Resultaterne af caseanalyserne med hensyn til opnåede effektivitetsgevinster er sammenfattet og uddybet i kapitel 3 og 4.

## **1.2. Effektiviseringsmetodernes mulige anvendelse i offentligt regi**

Årsagerne til opnåede effektivitetsgevinster ved konkurrenceudsættelse i de 5 cases fremgår af de 5 caseanalyser. Det er PLS Rambølls opfattelse, at de forandringsprocesser, som opgaverne har gennemgået, i princippet også kunne være gennemført i offentligt regi. Muligheden for at foretage de beskrevne ændringer kan ikke siges at være forbeholdt private leverandører.

Offentlige institutioner og myndigheder kan selv gennemføre ændringer i opgaveløsningen, som øger effektiviteten, eksempelvis gennem kontinuerligt arbejde med at effektivisere arbejdsprocesser, ændring af ledelsesvilkår, indførelse af aktivitetsbaserede afregningssystemer, kompetenceudvikling for medarbejderne m.v.

Gennem konkurrenceudsættelse kan det testes, om den offentlige varetagelse af velfærdsservice er konkurrencedygtig på pris og kvalitet. Det er i den forbindelse vigtigt med lige vilkår i konkurrencen. Den offentlige udbyder har et ansvar for at sikre fairness i udbudsprocessen. Men det skal også nævnes, at eget bud kan have vanskelige konkurrencevilkår, fordi private serviceleverandører ofte har større erfaring med tilbudsgivning.

Konkurrenceudsættelse er ét blandt flere mulige effektiviseringsredskaber, som den offentlige sektor kan anvende. Rigtigt anvendt er konkurrenceudsættelse et virkningsfuldt forandringsredskab, som sætter pres på og accelererer ønskede forandringer. Partnerskaber med eksterne serviceleverandører kan være et gavnligt ”fremmedelement”, som giver offentlige serviceproducenter inspiration til nytænkning og forandring. Den offentlige sektor kan lære af erfaringerne med alternative driftsformer for at sikre konkurrencedygtig varetagelse af velfærdsservice i offentligt regi.

Som eksempler på konkrete gennemførte forandringer i de 5 cases, som i princippet også kan gennemføres i offentligt regi, kan nævnes:

- Mere konkret specifikation af serviceopgaven på målsætninger, konkrete ydelser og output
- Udskiftning af ledelsen og/eller ændring af ledelsesvilkår
- Indførelse af enhedspriser på ydelsesniveau og aktivitetsbaserede afregningssystemer, der giver en kobling mellem pris og ydelser
- Ændring af administrative funktioner, eksempelvis centralisering af visse økonomiske og administrative funktioner, ”slankning” af administrationen m.v.
- Systematisk kortlægning og optimering af arbejdsprocesser
- Ændret arbejdstilrettelæggelse, f.eks. flydende skematilrettelæggelse, bedre planlægning af personalets tidsanvendelse og bedre tilrettelæggelse af de daglige opgaver
- Aftaler om mere fleksibel opgavevaretagelse mellem personalegrupper
- Analyse af kapacitetsudnyttelsen med henblik på bedre styring heraf.

### 1.3. Konklusioner

På baggrund af analysen ønsker PLS Rambøll at fremdrage følgende overordnede konklusioner om konkurrenceudsættelse af velfærdsservice:

- *Grundigt forberedt og rigtigt gennemført* kan konkurrenceudsættelse af velfærdsservice føre til effektivitetsgevinster, både i form af lavere omkostninger og i form af forbedret service og kvalitet. Om sådanne resultater opnås afhænger af, *hvordan* den offentlige udbyder anvender konkurrenceudsættelsen: Hvilke motiver lægges til grund, hvilken kompetence og grundighed har udbyderen, hvilke metoder til kvalitetsopfølgning anvendes, hvordan fungerer samarbejdet med leverandørerne m.v.
- Af de analyserede årsager til opnåede effektivitetsgevinster ved konkurrenceudsættelse fremgår, at *de samme ændringer i princippet kan gennemføres i offentligt regi*. Forudsætningen er, at der er tilstrækkelig vilje bag og gennemslagskraft i gennemførelsen af forandringerne.
- Når en serviceopgave konkurrenceudsættes etableres en mekanisme, som kan indebære en *mere effektiv varetagelse af både bestiller- og udføreropgaven*. Den offentlige bestiller kan forbedre sin specifikation af servicen, stille tydeligere krav og være mere konsekvent i opfølgningen af,

hvad der bliver leveret. Leverandøren får dermed et tydeligere opdrag og skal leve op til et aftalt grundlag for serviceleverancen.

- Der kan også opnås effektivitetsgevinster, når konkurrenceudsættelsen resulterer i en *intern driftsaftale* som følge af, at eget bud har vundet. Det er afgørende, at udbyderen er konsekvent med hensyn til at adskille den udbudte opgave fra den øvrige drift, og at den vindende enhed arbejder målrettet for at gennemføre de ændringer, tilbuddet indebærer. Der kan med fordel indføres en form for ”firmatisering”, hvor driften videreføres i en form, som ligner en privat virksomhed.
- Der kan opnås en *afsmittende konkurrenceeffekt* på den øvrige kommunale drift inden for det område, hvor konkurrenceudsættelsen gennemføres. Herved kan konkurrenceudsættelse give effektivitetsgevinster i en bredere sammenhæng, end man oprindeligt har antaget. Om der er en afsmittende effektivitetseffekt eller ej, afhænger af de offentlig-private læringsformer, som udbyderen introducerer.
- Der er *ingen modsætning mellem opnåelse af økonomiske besparelser og opnåelse af forbedret service og kvalitet*. Omkostningsreduktion kan naturligvis foregå på bekostning af kvaliteten, men der er i undersøgelsen ikke belæg for, at dette har været tilfældet i de fem cases. Tværtimod nødvendiggør konkurrenceudsættelse en kvalitetstækning og introduktion af nye former for kvalitetsopfølgning, der kan forbedre kvaliteten af den leverede service.
- Af flere af casene fremgår, at den offentlige organisation har *manglet tilstrækkelig dynamisk effektivitet*, dvs. evne til at gennemføre nødvendige tilpasninger til ændrede vilkår for produktionsprocessen og nye krav fra omgivelserne. Dette peger på, at det kan være en fordel at *forberede et serviceområde på konkurrence* gennem et eller flere år, før opgaverne konkurrenceudsættes. En sådan forberedelse kan bestå af kontraktstyring eller tiltag til ”firmatisering”. Serviceområdet får dermed mulighed for at omstille sig til at kunne stå sig i konkurrencen med de private serviceudbydere, der har arbejdet på markedsvilkår gennem flere år.
- Inden for områder med valgfrihed for borgerne kan bestilleren ved et udbud *autorisere en eller flere leverandører*, som brugerne af de pågældende ydelser frit kan vælge mellem. Erfaringer peger i retning af, at valgfrihed i

sig selv øger tilfredsheden. Ved en autorisationsordning med efterfølgende valgmuligheder indføres en form for ”dobbelt konkurrence”, hvor den løbende konkurrence i driftsperioden kan virke fremmende for effektivitet og kvalitet.

- Gode resultater af konkurrenceudsættelse afhænger i høj grad af *om bestillerens forarbejde har været godt nok*. Den offentlige udbyder bør i udbudsmaterialet beskrive den udbudte opgave grundigt og specificere kravene til dens løsning. Men kvalitetskravene må ikke blive så detaljerede og indgribende, at de bremser for leverandørens nytænkning og udvikling. Der skal formuleres mål og krav, men *det bør være op til leverandøren selvstændigt at tilrettelægge, hvordan målene nås og kravene indfries*.



## 2. *Undersøgelsens begreber og metode*

I dette kapitel redegøres indledningsvis for en række af de centrale begreber, der anvendes som led i dekomponeringen i såvel caseanalyserne som i den sammenfattende analyse. I forlængelse heraf indeholder kapitlet en kortfattet, teoretisk diskussion af effektivitetsbegrebet. Endelig beskrives det datamateriale, der danner grundlag for de fem caseanalyser af årsager til effektivitetsgevinster ved konkurrenceudsættelse, som er indeholdt i rapporten.

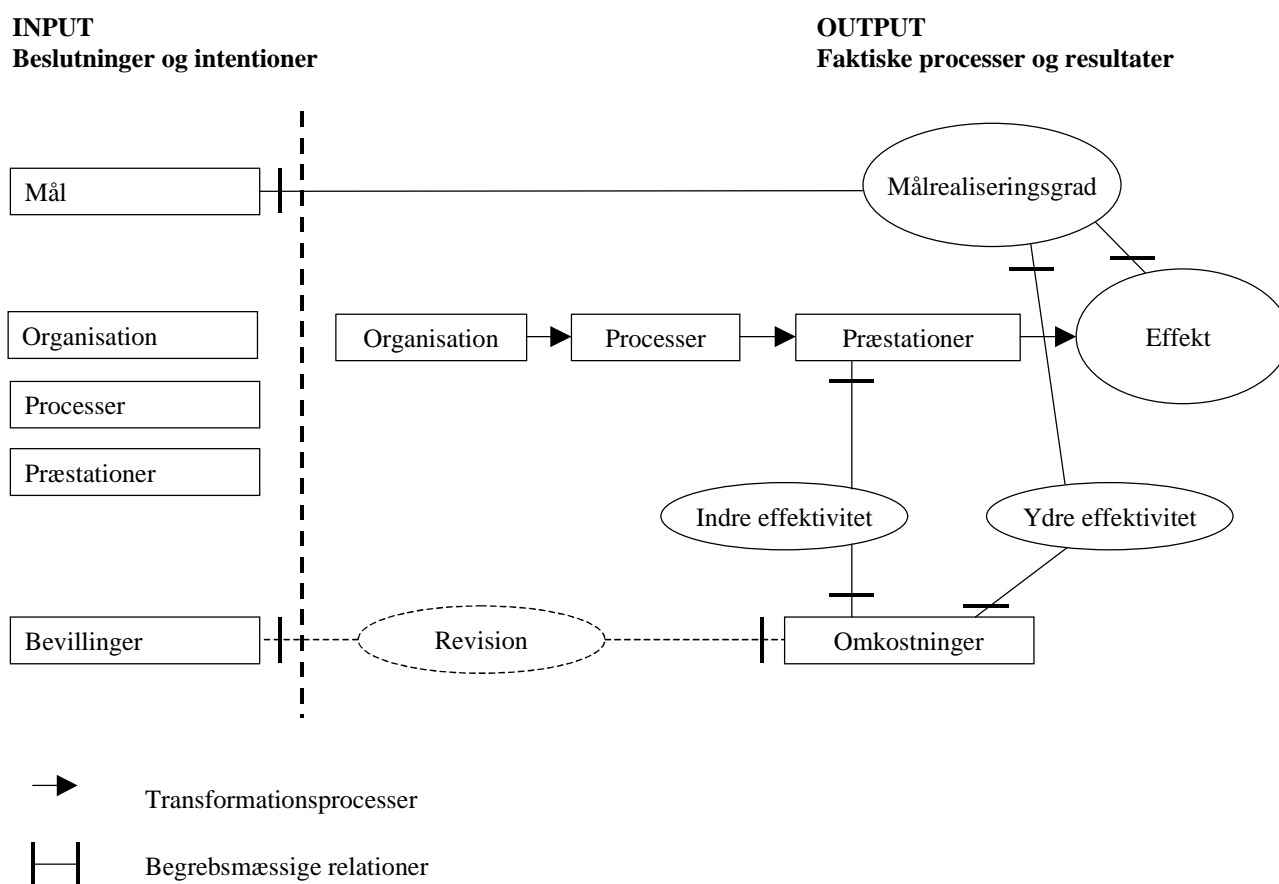
### 2.1. Centrale begreber

I denne rapport anvendes begrebet *konkurrenceudsættelse* som den proces, hvor løsningen af offentlige serviceopgaver udsættes for konkurrence, eksempelvis gennem udbud. Resultatet af konkurrenceudsættelse er oftest, at en ekstern leverandør vælges som opgaveløser på kontrakt med den offentlige bestiller. Hvis der udarbejdes et internt tilbud, som vinder licitationen, er resultatet af konkurrenceudsættelsen at opgaven fortsat løses i offentligt regi, men på en intern driftsaftale.

I det følgende gennemgås de øvrige centrale begreber, der er anvendt i den foreliggende analyse.

Figur 2.1 nedenfor illustrerer en ideal-typisk model for offentlig serviceproduktion. I modellen indgår et antal nøglebegreber, som er af relevans for undersøgelsen af effektivitetsgevinster ved konkurrenceudsættelse.

**Figur 2.1: Produktions- og resultatmodel**



Kilde: Tilpasset model efter Søren Winter: *Implementering og Effektivitet* (1994)<sup>1</sup>

Modellens venstre side kan betegnes som *input-siden*, idet den beskriver de politisk givne mål og midler, der danner udgangspunkt for den offentlige produktion. Den højre side udgør *output-siden*, som angiver, hvordan et givet input udmøntes i konkrete strukturer og aktiviteter.

### 2.1.1. Input-siden: Beslutninger og intentioner

En given offentlig ydelse er iværksat ud fra hensynet til nogle overordnede (politiske) mål, som ydelsen skal medvirke til at imødekomme. Midlerne til at nå disse mål omfatter typisk en bestemt organisation, nogle arbejdsprocesser,

<sup>1</sup> Den væsentligste ændring i forhold til Winters model er, at de oprindelige betegnelser *produktivitet* og *effektivitet* her er ændret til hhv. *indre* og *ydre effektivitet*. Disse betegnelser anvendes ligeledes i en række af Finansministeriets publikationer om effektivitet i den offentlige sektor, som f.eks. *Værktøj til velfærd* (1995), *Finansministeriets budgetredegerelser* samt *Resultatløn i staten* (1999).

samt nogle forventede præstationer (output). Endelig omfatter input-siden en given bevilling.

Fælles for de elementer, der omfattes af input-siden, er, at de udgør idealstørrelser, der ikke nødvendigvis udmøntes i praksis. Selv om der f.eks. er givet en bestemt bevilling, er det ikke sikkert, at den anvendes fuldt ud – eller det kan være, at de faktiske omkostninger viser sig at være større end bevillingen.

Ved en vurdering af effektivitetsgevinster som følge af konkurrenceudsættelse, er det væsentligt at tage eventuelle forskydninger i input-siden med i betragtning. For eksempel vil en justering af opgavens målsætninger, eller en ændring i bevillingsrammen, have konsekvenser for det sammenligningsgrundlag, ydelsen før og efter konkurrenceudsættelsen hviler på.

### **2.1.2. Output-siden: Faktiske processer og resultater**

Det er output-siden, og dermed den faktiske situation før og efter udbuddet, som siger noget om, hvilke konkrete ændringer der eventuelt er sket som følge af udbudsprocessen.

I forhold til output-siden kan der sondres mellem konkrete størrelser (angivet i figur 2.1 med rektangler) og mere abstrakte størrelser eller forhold (angivet i figuren med ovaler).

### **2.1.3. Konkrete størrelser**

De konkrete størrelser omfatter ydelsens organisation, processer, præstationer samt omkostninger.

#### **Organisation**

Dette element omfatter den administrative organisering af ydelsen: Hvor mange ledelsesniveauer findes der, hvordan er ansvaret delegeret, hvem har hvilken beslutningskompetence etc. Ændringer i organisationsstrukturen kan f.eks. have betydning for antallet af ledere og mellemledere og det indbyrdes forhold imellem dem. Dermed påvirkes organisationens fleksibilitet, arbejdsprocessernes tilrettelæggelse – og i sidste ende de præstationer, organisationen er i stand til at levere. Organisationsændringer kan bl.a.

identificeres ved udarbejdelse og sammenligning af organigrammer for ydelsens organisering før og efter udbuddet.

### **Processer**

Processer omfatter de praktiske arbejdsgange, der indgår i at producere ydelsen: Hvordan er arbejdet tilrettelagt, hvem gør hvad hvornår, hvilke værktøjer anvendes, hvilken teknologi er tilstede etc. Ændrede arbejdsprocesser, evt. som følge af en overordnet ændring i opgavens organisation, kan have betydning for de præstationer, der i sidste ende ydes.

### **Præstationer**

Dette element kan opfattes som det output, eller den ydelse, der leveres ved hjælp af en given organisation og nogle givne arbejdsprocesser. Præstationerne kan omfatte såvel kvantitative som kvalitative størrelser. Kvantitative præstationer kan f.eks. være det årlige, gennemsnitlige antal ældre på et plejehjem, antallet af årlige køreplantimer for handicapkørsel eller det gennemsnitlige antal indvandrere, der på eet år modtager sprogundervisning. Kvalitative præstationer kan omfatte forskellige udtryk for ydelsens kvalitet, såsom de ældres vurdering af omsorgen på plejehjemmet, bussernes tilstand og udseende eller indvandrernes tilfredshed med deres danskundervisning.

Mens de kvantitative præstationsmål i princippet kan være forholdsvis lettilgængelige, vil kvalitative mål i højere grad være behæftet med usikkerhed. Tilstedeværelsen af brugbare kvalitative data afhænger bl.a. af, om der er gennemført brugerundersøgelser, evalueringer, eller systematiske kvalitetscheck. Dog kan udsagn fra udbyder og leverandør belyse eventuelle kvalitative forskelle mellem ydelsen før og efter udbuddet.

### **Omkostninger**

Endelig angiver omkostninger det faktiske ressourceforbrug, der anvendes til at producere ydelsen. Omkostningerne opgøres kvantitativt, og kan overordnet inddeles i direkte omkostninger, indirekte omkostninger samt kapitalomkostninger.

### **Abstrakte størrelser**

I det følgende redegøres for de mere abstrakte størrelser, der kan afledes af den offentlige ydelse. Disse størrelser omfatter effekt, målrealiseringsgrad, indre effektivitet (produktivitet) samt ydre effektivitet.

## **Effekt<sup>2</sup>**

Effekt er et ganske bredt udtryk for de konsekvenser, som ydelsen i sidste instans fører til. I den sammenhæng kan man tale om direkte effekter og indirekte effekter. En direkte effekt af sprogundervisning for indvandrere er f.eks., at et antal indvandrere lærer at tale dansk. En indirekte effekt kunne være, at flere indvandrere kommer i beskæftigelse, delvis pga. deres forbedrede danskkundskaber.

Effektbegrebet er især væsentligt i forhold til en vurdering af en offentlig ydelses målrealiseringsgrad. Det kan dog være vanskeligt at vurdere effekt, dels fordi det kan tage tid, før en effekt slår igennem, dels fordi effektbegrebet ofte indebærer kvalitative forhold, som kan være vanskelige at måle. Man kan i stedet fokusere mere snævert på målrealiseringsgraden.

## **Målrealiseringsgrad**

Målrealiseringsgraden kan opfattes som et udtryk for forholdet mellem de politisk givne målsætninger og den effekt, som den offentlige ydelse fører til. Som nævnt ovenfor kan det være vanskeligt at måle effekt. Ligeledes kan politisk givne mål være formuleret i generelle vendinger, som er svære at gøre til genstand for en præcis operationalisering. Derfor må en vurdering af målrealiseringsgraden typisk baseres på mere eller mindre kvalificerede skøn. Dog bør det naturligvis tilstræbes, at vurderinger af målrealiseringsgraden konkretiseres så meget som muligt.

En forbedret målrealiseringsgrad kan skyldes, at udbudsprocessen har ført til forbedrede præstationer, og dermed til bedre eller mere hensigtsmæssige effekter. En forbedret målrealiseringsgrad kan dog også skyldes, at de overordnede mål i forbindelse med konkurrenceudsættelsen er justeret fra det offentliges side.

## **Indre effektivitet<sup>3</sup>**

Den indre effektivitet er et af de to nøglebegreber, som analysen af effektivitetsgevinster fokuserer på. Indre effektivitet, som også kan betegnes produktivitet, betegner forholdet mellem omkostninger (f.eks. de samlede årlige udgifter til driften af et plejehjem) og præstationer (f.eks. gennemsnitligt antal

---

<sup>2</sup> I den engelske litteratur betegnes effekt ofte som *outcome* (Scott 1992).

<sup>3</sup> Indre effektivitet kan også betegnes produktivitet, eller i den engelske litteratur *efficiency* (Heffron 1989; Scott 1992).

ældre på plejehjemmet pr. år). En forbedring af den indre effektivitet, som følge af et udbud, kan således enten skyldes øgede præstationer eller formindskede omkostninger, set i forhold til situationen før udbuddet.

### **Ydre effektivitet<sup>4</sup>**

Ved ydre effektivitet forstås forholdet mellem målrealiseringsgrad og omkostninger. Dette er det andet nøglebegreb i denne undersøgelse. Den ydre effektivitet vil være forbedret, hvis målrealiseringsgraden øges trods konstant omkostningsniveau – eller hvis omkostningerne reduceres, og målrealiseringsgraden fortsat er den samme. Som nævnt ovenfor kan det dog være vanskeligt at tilvejebringe en præcis vurdering af en offentlig ydelses effekt, og dermed af ydelsens målrealiseringsgrad. Derfor vil spørgsmålet om ydre effektivitet i mange tilfælde også være behæftet med en vis usikkerhed.

## **2.2. Øvrige overvejelser om effektivitetsbegrebet**

Begreberne indre og ydre effektivitet er snævert knyttede til måling af faktiske resultater indenfor et nærmere afgrænset tidsrum. Begreberne kan dermed betegnes som statiske. De siger ikke noget om, hvorvidt den organisation, der producerer ydelsen, er forandringsparat og vil kunne fastholde en høj effektivitet, hvis omgivelserne på et tidspunkt stiller nye krav, f.eks. til ydelsens indhold eller til vilkårene for produktionsprocessen.

Det kan derfor være nyttigt at supplere begreberne indre og ydre effektivitet med begreberne *statisk og dynamisk effektivitet*.<sup>5</sup>

- *Høj statisk effektivitet* henviser til den situation, hvor en organisations ydelse er karakteriseret ved, at såvel den indre som den ydre effektivitet ligger i top.
- *Høj dynamisk effektivitet* henviser til den situation, hvor en organisation har en stor forandringskapacitet, og hurtigt vil kunne omstille sig til ændrede krav fra omgivelserne. Således vil en organisation med høj dynamisk effektivitet, *set over en længere tidshorisont*, være i stand til at levere en ydelse med relativt høj indre og ydre effektivitet.

---

<sup>4</sup> Den engelske betegnelse for ydre effektivitet er *effectiveness* (Heffron 1989; Scott 1992)

<sup>5</sup> Jf. Joseph Schumpeter (1950); drøftelse med professor Barbro Anell, Universitetet i Umeå

Selv om en organisation på et bestemt tidspunkt er karakteriseret ved at både den indre og den ydre effektivitet er i top, behøver organisationens dynamiske effektivitet ikke nødvendigvis at være høj. Tværtimod er et sammenfald af høj statisk og dynamisk effektivitet formodentlig sjældent tilfældet.

Erfaringen viser, at offentlige udbudsprocesser ofte ændrer ved såvel produktionsvilkårene som ved kravene til de ydelser, der skal leveres. Dynamisk effektivitet er derfor et relevant begreb i forbindelse med analysen af årsager til effektivitetsgevinster i forbindelse med konkurrenceudsættelse. Ringe effektivitetsgevinster som følge af et udbud kan således skyldes lav dynamisk effektivitet. Begrebet kan benyttes som en vigtig påmindelse om, at det ikke er tilstrækkeligt kun at fokusere på indre og ydre effektivitet, sådan som disse størrelser tager sig ud på et bestemt tidspunkt. Det er også nødvendigt at fokusere på, om en given organisation i fremtiden kan forventes at fastholde en høj effektivitet under ændrede vilkår.

Det kan naturligvis være vanskeligt at operationalisere dynamisk effektivitet i praksis. Ofte vil der være tale om en *post hoc* vurdering, hvor man først efter gennemførelse af en udbudsproces kan konstatere, at en organisation ikke i tilstrækkeligt omfang har været omstillingsparat.

### **2.3. Undersøgelsens datagrundlag**

Denne undersøgelses empiriske grundlag hviler på følgende datakilder:

- Gennemgang af centrale dokumenter
- Eksplorative telefoninterview
- Personlige kvalitative interview
- Fokusgruppemøder.

Hver datakilde beskrives i det følgende. Endvidere foretages en kortfattet vurdering af datamaterialets validitet.

#### **2.3.1. Dokumentanalyse**

Gennemgangen af dokumenter har omfattet udbudsmateriale, årsrapporter, virksomhedsregnskaber, eventuelle undersøgelser samt budgetter og andre økonomiske oplysninger.

Det er karakteristisk, at omfanget og kvaliteten af den tilgængelige skriftlige dokumentation har været svingende. Det skyldes følgende forhold:

- Der er kun sjældent foretaget egentlige statusbeskrivelser eller detaljerede opgavebeskrivelser forud for udbuddene.
- De offentlige budget- og regnskabstal før udbuddene er som regel ikke sammenlignelige med de tilsvarende oplysninger efter udbudsforretningerne. Dette skyldes især, at de økonomiske afregningsprincipper ofte ændres i forbindelse med udbuddet.
- Private virksomheder, som har overtaget en serviceopgave efter et udbud, er som regel meget tilbageholdende med at udlevere relevante økonomiske oplysninger.

I sig selv har dokumentanalysen derfor haft begrænset værdi i forhold til en eksakt opgørelse af de økonomiske effekter af udbudsforretningerne. Derimod har dokumentanalysen været meget værdifuld i relation til afdækning af mere kvalitative forhold, såsom:

- Produktions- og kvalitetskrav i forbindelse med udbuddet (kontraktgrundlag)
- Det vindende tilbuds detaljeringsgrad og kvalitet
- Kvaliteten af opgaveløsningen efter udbuddet (bl.a. via evalueringer og brugerundersøgelser).

### **2.3.2. Eksplorative telefoninterview**

Der er i alt gennemført ca. 15 indledende telefoninterview, som primært har haft til formål at tilvejebringe foreløbig, generel information til forberedelse af case-analyserne. Interviewene har dannet grundlag for opstilling af arbejdshypoteser, der senere er anvendt i forbindelse med de personlige interview.

### **2.3.3. Personlige kvalitative interview**

For de 5 cases er der, som led i dataindsamlingen, gennemført ca. 15 personlige kvalitative interview med repræsentanter for såvel udbyder- som leverandørsiden. Formålet med interviewene har været at foretage en egentlig afdækning af de forandringer, der i hver case er sket i opgaveløsningen efter

udbudsforretningen. Endvidere har interviewene haft til formål at belyse mulige årsager til de opnåede effektivitetsgevinster.

Validiteten af de personlige interview bør naturligvis sættes i et kritisk lys. Det skyldes især to forhold:

- Mange af informanterne – især repræsentanter for leverandørsiden, men i visse tilfælde også repræsentanter for udbydersiden – har et ringe kendskab til opgaveløsningen før udbudsforretningen. For leverandørsiden er dette tilfældet, hvor opgaven er tilgået en ny leverandør, mens det for udbydersiden er tilfældet, hvor der er sket personalemæssige udskiftninger i den pågældende forvaltning.
- Informanterne kan have subjektive interesser i at fremstille et bestemt billede af konsekvenserne af udbudsforretningerne.

Disse forhold har konsulentfirmaet i høj grad haft for øje, såvel under interviewene som ved efterbehandlingen af interviewmaterialet. De kvalitative data, der er indhentet ved personlige interview, er således for hver case blevet underkastet en kritisk vurdering.

#### **2.3.4. Fokusgruppemøder**

Der er endelig for hver case afholdt et fokusgruppemøde med deltagelse af relevante aktører fra såvel udbyder- som leverandørsiden.<sup>6</sup> Forud for møderne har deltagerne modtaget et udkast til beskrivelse af den pågældende case.

På baggrund af den foreløbige casebeskrivelse har formålet med møderne været, at nå frem til en besvarelse af følgende spørgsmål:

- Tilvejebringer casen en korrekt beskrivelse af de ændringer, der faktisk er sket i opgaveløsningen?
- Hvilke er de *væsentligste* blandt de effektivitetsgevinster, der er identificeret?
- Hvad har været de *vigtigste* årsager til de effektivitetsgevinster, der er opnået?

---

<sup>6</sup> Der er dog ikke gennemført et fokusgruppemøde i den svenske case.

En central aktivitet på møderne har endelig været at vægte (eller som minimum prioritere) de centrale forklaringsårsager. Fokusgruppemøderne har således aktivt bidraget til den egentlige dekomponering af effektivitetsgevinsterne.

Det er konsulentfirmaets vurdering, at validiteten af dette datagrundlag er høj. Det skyldes for det første, at aktørerne har haft et konkret skriftligt grundlag – casebeskrivelsen – at forholde sig til, hvorved eventuelle misforståelser er blevet rettet. For det andet er der i flere tilfælde modstridende interesser mellem leverandør- og udbyderside. Således har den fælles drøftelse ofte ført til en klarlægning af, hvilke vurderinger der er subjektivt betingede, og hvilke vurderinger der kan begrundes sagligt.

### **2.3.5. Vurdering af datagrundlaget**

Samlet er det PLS Rambølls opfattelse, at der for hver case er tale om et ganske omfattende datagrundlag, der giver et dækkende billede af de pågældende udbudsforretninger, og som de involverede aktører kan stå inde for. Imidlertid er det nødvendigt at tage et metodisk forbehold for, at sammenligningsgrundlaget før og efter udbuddene ofte er meget forskelligt. Der sker typisk en række administrative og økonomiske ændringer i opgavegrundlaget i forbindelse med udbudsprocessen, som gør, at det ikke er muligt at belyse ændringer i effektivitetsniveauet via simple, kvantificerbare parametre. Der vil derfor i de fleste tilfælde være tale om en kritisk begrundet, kvalitativ vurdering af de effektivitetsgevinster, der er opnået i hver enkelt case.

### *3. Beskrivelse af effektivitetsgevinster*

I dette kapitel sammenfattes resultaterne af undersøgelsen med hensyn til de centrale effektivitetsgevinster, der er opnået som følge af konkurrenceudsættelse.

Opgørelsen af effektivitetsgevinster omfatter en vurdering af ændringer i henholdsvis indre og ydre effektivitet, jf. den produktions- og resultatmodel der blev opstillet i kapitel 2.

#### **3.1. Indre effektivitet**

Analysen af casene viser for det første, at man i de tilfælde, *hvor det har været hensigten*, har opnået øget indre effektivitet. Den forbedrede indre effektivitet skyldes typisk omkostningsbesparelser ved de gennemførte præstationer, eller at de præstationer, som gennemføres, er af en højere kvalitet trods uændret omkostningsniveau. I flere tilfælde er der tale om, at omkostningerne er reducerede samtidig med, at kvalitetsniveauet er øget.

Som eksempel kan nævnes, at man i Greve Kommune opererer med en enhedspris for den private udfører, der gennemsnitligt er 11% lavere end de interne enhedspriser, man afregner med i forhold til den kommunale hjemmehjælp. Det kan ligeledes observeres, at der i Greve er opnået en mere ensartet service. Der var før udbuddet mærkbare forskelle i servicen, både mellem hjemmehjælpsdistrikterne og over for de enkelte borgere. Kommunen mener selv, at man, firkantet sagt, havde lige så mange serviceniveauer, som man havde medarbejdere. I forhold til denne case er det dog væsentligt at understrege, at JRS Senior-Service ikke nødvendigvis – isoleret set – er i stand til at drive en sund forretning i Greve. Således skal JRS' prisniveau ses i relation til koncernens ambition om at drive tilsvarende hjemmehjælpsopgaver i en række andre kommuner, hvorved man forventer at opnå en række stordriftsfordele.

Indenfor HT's Handicap Service har der fra 1995 til 1999 været en omkostningsreduktion fra ca. 300 kr. til ca. 200 kr. pr. tur, svarende til en besparelse på 33%. Samtidig er der sket en række kvalitetsforbedringer, om end der også på enkelte punkter er sket forringelser af servicen.

I Skovbo driver ISS den ny børnehave til samme budgetlagte udgiftsniveau som kommunen ville have haft for en tilsvarende børnehave (selvejende institution). Kommunen opnår dog en større budgetsikkerhed end ved ordinær børnehavedrift, fordi der er fuld budgetsikkerhed for den samlede husleje og for udgifterne til vikarer. Kvaliteten af driften er det ikke muligt at opgøre præcist. I forhold til denne case er det imidlertid – som i Greve-casen – væsentligt at nævne, at børnehavedriften i Skovbo Kommune ikke nødvendigvis i sig selv er en overskudsforretning. ISS' investeringer i børnehaven i Skovbo skal ses i det perspektiv, at ISS forventer at drive tilsvarende børnehaver i et antal øvrige kommuner. Således skal ISS' investeringer i Skovbo ses som led i en langsigtet strategi.

I forhold til indvandrerundervisningen i Ringkjøbing Amt fremgår det af casen, at omkostningsniveauet på området har været stabilt siden udbudsforretningen. Aktørerne i amtet peger i den forbindelse på, at der er opnået en væsentlig forbedring af den indre effektivitet, men at de ikke er i stand til at kvantificere denne gevinst præcist. Samtidig er det overordnet vurderingen, at man har fået en bedre kvalitet end tidligere, blandt andet som følge af mere nytænkning blandt de sprogcentre, der vandt amtets udbud.

I den case, der omhandler drift af Nytorosgårdens ældrepleje i Stockholm, har udbuddet af plejehjem og hjemmehjælp medført en årlig effektivitetsforbedring på ca. 20%. Kvaliteten af ældreplejen er desuden blevet forbedret på en række punkter.

### **3.2. Ydre effektivitet**

Også den ydre effektivitet, i form af en bedre målrealisering i forhold til ressourceindsatsen, er i de fleste cases forbedret. Som nævnt ovenfor omfatter serviceproduktionens output kvalitetsforbedringer i hovedparten af casene.

Indførelse af konkurrence i serviceproduktionen indebærer, at der introduceres en mekanisme, der virker i retning af kvalitetsforbedringer. Caseanalyserne viser, at konkurrenceudsættelse er en metode til at skabe en øget fokusering omkring kvaliteten i den leverede service, idet konkurrenceudsættelse forudsætter kvalitetstænkning såvel i forberedelsen som i gennemførelse og opfølgning af konkurrenceudsættelsen.

Casene peger endvidere på, at kvalitetsforbedringer i selve serviceproduktionen ofte har direkte virkning på den videre effekt af den offentlige ydelse, såsom øget brugertilfredshed. Derfor kan der i mange tilfælde sættes lighedstegn mellem bedre kvalitet i opgaveløsningen og effekt i bredere forstand.

I Greve Kommune giver det økonomiske incitament til at få brugerne til at vælge den private hhv. den kommunale ordning en fokusering på bedre service og kvalitet i de to systemer. Dette skyldes ikke mindst, at afregningsprincippet for såvel den private som den kommunale hjemmehjælp nu er aktivitetsbaseret. Før var nye brugere, der skulle have hjemmehjælp, i realiteten en ekstra belastning, som kommunens hjemmepleje ikke havde nogen interesse i. I de to leverandørsystemer er der nu stor opmærksomhed på at levere den service, den ældre ønsker, for at fastholde "kunden". Dette indebærer at man er mere opmærksom end tidligere, på at den ældre får besked om forsinkelser, at man kun har få faste hjælpere, at hjemmehjælperen kommer til aftalt tid m.v.

Det kan yderligere bemærkes, at konkurrenceudsættelsens indførelse af en fritvalgsordning i Greve Kommune synes at øge de ældres tilfredshed, idet der er en tendens til, at de ældre er mere tilfredse med det, de selv har valgt.

I HT's Handicap Service foregår kørslen i højere grad til tiden, ydelsen er mere ensartet, og chaufførerne er, som følge af uddannelseskra, bedre kvalificerede til at bistå de ældre og handicappede. HT har stillet en række kvalitetskrav, som leverandørerne nu opfylder, og dette har givet kvaliteten et målbart løft. Dog har chaufførerne ikke så god tid som tidligere til at hjælpe den enkelte.

I Ringkjøbing Amt vurderer såvel amtet som de involverede kommuner, at der er kommet øget progression i kursisternes uddannelsesforløb. Selv om det er vanskeligt at sammenligne udviklingen i progressionen over tid, fremhæver aktørerne, at der nu går kortere tid end tidligere, før indvandrerne forlader sprogcentre og er parate til at træde ind på arbejdsmarkedet. Endvidere er undervisningen blevet mere individuelt tilpasset, vejledningsindsatsen er øget, og man kan registrere forbedrede fremmødefrekvenser. Forvaltningerne i kommunerne vurderer endelig, at man med udbuddet har fået bedre mulighed for politisk styring i forhold til de overordnede politiske målsætninger for indvanderområdet.

I Skovbo Kommune har det ikke været hensigten at opnå besparelser ved etablering af samarbejdet med ISS Juniorservice om driften af en daginstitution, men kommunen har som nævnt opnået en større budgetsikkerhed med hensyn til driften. Caseanalysen peger endvidere på, at den ydre effektivitet er forbedret i kraft af den systematiske, løbende kvalitetsudvikling, som samarbejdet har afstedkommet. Dette gælder ikke alene ISS-institutionen, men også de øvrige børnehaver i kommunen.

Ved Nytorosgården i Stockholm har man på en række områder forbedret kvaliteten i ældreplejen, såvel via et kvalitetssystem og øget brugerinddragelse, som via en integration af de forskellige kulturer omkring henholdsvis hjemmeplejen og ældrepleje på plejehjemmet.

Det skal bemærkes, at to af de analyserede cases viser, at der de senere år – uafhængigt af konkurrenceudsættelsen – er foretaget prioriteringer af ressourceanvendelsen, som tidligere brugere, der har været vant til ordningerne, opfatter som serviceforringelser. I HT-casen havde kunderne tidligere i praksis mulighed for individuel ekstra service fra chaufførerne, eksempelvis til indkøb og udbringning af varer. Denne form for service er ikke længere omfattet af HT's ordning, men er derimod en kommunal opgave. I Greve er man overgået fra ugentlig rengøring til rengøring hver anden uge. Herudover er der gennemført ændringer af tøjvaskeordningen, hvilket de ældre opfatter som en serviceforringelse.

## 4. Årsager til effektivitetsgevinster

I dette kapitel sammenfattes årsagerne til effektivitetsgevinster ved konkurrenceudsættelse, den såkaldte dekomponering.

På det overordnede niveau viser analysen, at de opnåede effektivitetsgevinster ved konkurrenceudsættelse skyldes fire forhold:

1. Udbyderens forarbejde
2. Konkurrencen i udbudsfasen
3. Leverandørens ændrede opgaveløsning
4. Løsningen af bestilleropgaven i driftsfasen.

I dekomponeringen af effektivitetsgevinster er resultaterne af analysen med hensyn til punkt 3 det mest betydningsfulde delelement. Herigennem gives der svar på, hvad den nye leverandør gør anderledes, end man gjorde før, og som har ført til de opnåede effektivitetsgevinster.

Analysen af de fem cases viser imidlertid, at ud over leverandørens ændrede opgaveløsning, bidrager også andre faktorer væsentligt til effektiviseringen. Punkt 1 og 4 vedrører forhold, som den offentlige udbyder gør anderledes, end man ellers ville have gjort, såfremt opgaven ikke var blevet konkurrenceudsat. Punkt 2 vedrører forhold på markederne for løsning af serviceopgaver, hvor konkurrencen, som et afgørende dynamisk element, virker for effektivisering.

I afsnit 4.1 og 4.2 gennemgås de effektivitetsmæssige virkninger af udbudsforarbejdet og konkurrencen i udbudsfasen. I afsnit 4.3 gennemgås resultaterne af analysen af de fem cases med hensyn til leverandørernes opgaveløsning. Endelig i afsnit 4.4 beskrives effektivitetsmæssige virkninger af bestilleropgavens løsning i driftsfasen.

### 4.1. Udbyderens forarbejde

#### 4.1.1. Opgavebeskrivelse samt specifikation af ydelser og krav

I forbindelse med konkurrenceudsættelse af velfærdsopgaverne i de 5 cases, har udbydernes forarbejde først og fremmest bestået i at tilvejebringe en tydelig og dækkende beskrivelse af den opgave, som konkurrenceudsættes

(ydelsesbeskrivelsen). For det andet har udbyderne specificeret kravene til opgaveløsningen (kravspecifikationen).

I de fleste tilfælde har det været udgangspunktet for denne proces, at udbyderen har haft et forholdsvis begrænset kendskab til opgavens praktiske løsning. Budget- og regnskabstal for opgaven og den personalemæssige normering har været kendte størrelser. Herudover har der som led i mål- og rammestyring været fastlagt overordnede mål, men der har i ingen af casene været nogen egentlig ydelsespecificering.

Specifikationen af serviceopgaven ved konkurrenceudsættelsen er typisk foretaget på målsætninger, konkrete ydelser og delydelser samt forventet output (f.eks. brugertilfredshed). Udarbejdelsen af udbudsmaterialet har givet en øget gennemsækelighed og opmærksomhed om de vilkår, som serviceleverancen forventes at operere under.

Ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet forud for konkurrenceudsættelsen har den offentlige udbyder foretaget en egentlig fastlæggelse af servicen og kravene til opgaveløsningen, som er mere specifik og styringseget end før konkurrenceudsættelsen. Det er en erfaring fra gennemførelsen af forarbejdet til konkurrenceudsættelse af en serviceopgave, at der kan vise sig en betydelig variation i det serviceniveau, der leveres. Der kan eksempelvis være stor variation mellem hjemmehjælpsdistrikter, der har forskellig ledelse og er tilknyttet forskellige områdecetre, og variationer fra den ene medarbejder til den anden.

Som eksempel fra casene kan nævnes, at man i udbudsforarbejdet i Greve fik beskrevet alle ydelser, som man ønskede leveret. For at kunne udarbejde konkrete servicespecifikationer nedsatte kommunen en arbejdsgruppe med deltagelse af hjemmehjælpere, sygeplejersker m.v., som kunne foretage en beskrivelse af opgavernes karakter og omfang samt de konkrete arbejdshandlinger.

I Skovbo Kommune havde man forud for udbuddet ingen beskrivelse af service eller kvalitet for daginstitutionerne. Kravene var hovedsagelig indskrænket til, at institutionerne skulle holde åbent et fastsat antal timer og passe det antal børn, institutionen var normeret til. For at formulere et aftalegrundlag med ISS Juniorservice, igangsatte kommunen en proces, hvor lederne af de kommunale daginstitutioner og de faglige organisationer var med til at formulere de krav,

som ISS Juniorservice skulle leve op til med hensyn til service, kvalitet og personalehåndtering. Herigennem fik kommunen samtidig formuleret en række krav, som kommunen kunne stille til egne institutioner.

I HT's Handicap Service omfatter servicebeskrivelsen og specifikationen af ydelser eksempelvis telefonbetjening, kørsel til tiden, chaufførernes fysiske hjælp til de ældre, uddannelse m.v. Før man begyndte at konkurrenceudsætte kørslen, havde man i praksis kun en utydelig forestilling om, hvilken service man leverede og i hvilken kvalitet. Kvalitets- og servicekravene er blevet væsentligt mere detaljerede og operationelle, hvilket er nødvendiggjort af, at de skal anvendes til at styre leverandørkontrakter. Før konkurrenceudsættelsen blev serviceniveauet i praksis fastlagt af entreprenørerne, fordi de varetog kørselsplanlægningen og der blev stort set ikke stillet krav til service og kvalitet.

Som et sidste eksempel kan det nævnes, at man i Stockholm Kommune via en virksomhedsbeskrivelse opstillede en række krav til kvaliteten af ydelserne i Nytorggårdens ældrepleje. Kravene er efterfølgende blevet operationaliseret i et kvalitetssystem, som er udarbejdet i et samarbejde mellem institutionens ledere og den kommunale forvaltning. Retningslinierne er i kvalitetssystemet omsat til en håndbog, der fokuserer på, hvordan opfølgning og selvevaluering kan anvendes som redskaber til løbende kvalitetsudvikling i ældreplejen.

Caseanalyserne peger på, at udbyderen bør overveje, hvordan og i hvilket omfang der skal opstilles krav til de præstationer, leverandøren skal yde. Det er vigtigt med den rette balance mellem nøje specificerede krav og mere generelle kvalitetsmålsætninger. Den mest hensigtsmæssige balance mellem disse to yderpunkter afhænger af hvilken ydelse, der er tale om. Nogle ydelser, som f.eks. handicapkørsel eller praktisk bistand, kan specificeres ganske nøje, mens andre ydelser, som f.eks. indvandrerundervisning eller børnepasning, typisk specificeres på mere overordnede målsætninger og kvalitetskrav. Der kan med fordel sondres mellem tilstandskrav og udførelseskrav.

## **4.2. Konkurrencen**

Caseanalyserne viser, at effektiviseringerne bæres frem af konkurrencen på markeder hvor leverandørerne konkurrerer på pris og kvalitet. Konkurrencen tvinger leverandørerne til, i den fase hvor der udarbejdes tilbud på

opgaveløsningen, at finde løsninger som er bedre end konkurrenternes og foreslå en pris, som er konkurrencedygtig i forhold til markedet.

Konkurrencen giver incitamenter til at professionalisere og effektivisere på begge sider, såvel blandt leverandørerne som på bestillersiden. Også bestilleropgaverne må nødvendigvis løses på en anden måde end før, herunder ved at stille præcise krav og foretage en kvalitetsopfølgning.

#### **4.2.1. Intern konkurrencevirkning**

Flere af casene peger på, at konkurrenceudsættelse af en del af et serviceområde under visse forudsætninger kan medføre en intern konkurrencevirkning på den del af driften, som forbliver i udbyderens regi.

Egenproduktionen bør være konkurrencedygtig, dvs. lige så effektiv som den konkurrenceudsatte del af driften. Konkurrenceudsættelse kan lægge et pres på den kommunale driftsorganisation om at gennemføre effektivisering og således skabe forandring – ikke bare i løsningen af den konkurrenceudsatte opgave, men i hele den kommunale opgavevaretagelse på området.

Som eksempel kan nævnes, at fritvalgsordningen i Greve Kommune har haft en positiv virkning for den kommunale hjemmehjælps generelle fokus på kvalitet og service. Dette skyldes indførelsen af et økonomisk incitament, men også en ”psykologisk” effekt. Eksistensen af denne effekt bekræftes af lederen af et af de kommunale hjemmehjælpsområder. Dette hjemmehjælpsområde har taget konkurrencen op med JRS. Man nedsatte her arbejdsgrupper med ledelse og medarbejdere for grundlæggende at drøfte arbejdsprocesser og organisation. Dette arbejde har ført til en reorganisering, hvor medarbejderne skal kunne varetage mere forskelligartede arbejdsopgaver, øget fleksibilitet, mere synlig ledelse og øget nærledelse.

Som et andet eksempel kan nævnes, at Skovbo Kommunes formål med samarbejdet med ISS Juniorservice har været at skabe kvalitets- og effektivitetsmæssig udvikling i alle daginstitutionerne i kommunen. Som tidligere nævnt har lederne af de kommunale daginstitutioner og de faglige organisationer af denne årsag været med til at formulere de krav, der skulle gælde overfor den private udfører, og som samtidig er kommet til at gælde for den kommunale drift. Der er tillige udpeget en referenceinstitution med henblik på løbende at foretage sammenligninger mellem den private og den kommunale børnehavedrift. Der er nu et udviklet og detaljeret koncept, som bl.a. indeholder

målsætninger, forældresamarbejde og bygningsindretning (herunder indeklima, arbejdsmiljø m.v.)

#### **4.2.2. Løbende konkurrence**

En af de analyserede cases – udliciteringen i Greve Kommune – er et eksempel på, at der er etableret en ”dobbel” konkurrencesituation. Udbyderen får fordel af, at der både har været konkurrence ved udbuddet, og at leverandøren herudover løbende er udsat for konkurrence i driftsfasen. Den private leverandør skal med andre ord ”bestå den konkurrencemæssige prøve” to gange, både ved licitationen og i den løbende driftsfase.

Leverandøren vinder først opgaven i konkurrence med andre leverandører ved at tilbyde kvalificeret opgaveløsning og en pris. Der er tale om en form for autorisation, hvor den offentlige udbyder på grundlag af en udbudsforretning vælger at indgå aftale med flere leverandører. Disse leverandører får dernæst til opgave at levere serviceydelser i en situation, hvor der løbende i driftsfasen er konkurrence i forhold til et begrænset kundegrundlag. Fritvalgsordningen i Greve Kommune indebærer, at den enkelte bruger til enhver tid kan vælge en anden leverandør.

#### **4.3. Leverandørens ændrede opgaveløsning**

Helt overordnet skyldes effektivitetsgevinsterne, at leverandørerne – som følge af konkurrencen og på grundlag af udbyderens forarbejde – indfører andre løsninger. I de efterfølgende underafsnit uddybes de væsentligste områder, hvor leverandørerne, ifølge caseanalyserne, ”gør det anderledes” end den offentlige udbyder gjorde forud for konkurrenceudsættelsen.

##### **4.3.1. Ledelse**

Det er et gennemgående træk i caseanalyserne, at ledelsesvilkårene ændres og at ledelsen i mange tilfælde udskiftes som følge af konkurrenceudsættelsen. Dette er interessant i betragtning af, at man i Danmark gennem en årrække har betragtet konkurrenceudsættelse som et effektiviseringsredskab, der fortrinsvis drejede sig om personalesiden. På ledelsesniveau er der sket store ændringer i alle fem cases.

Som eksempel kan nævnes, at introduktionen af JRS Senior-Service i Greve Kommune som ny udfører inden for ældreplejen har medført, at der er en ny

ledelse i denne del af hjemmehjælpen. Personalet i JRS Senior-Service kommer fra kommunen.

Konkurrenceudsættelsen i HT-casen har medført, at en del leverandører ikke længere har kontrakt med HT, fordi de ledelsesmæssigt ikke har været i stand til at gennemføre de nødvendige tilpasninger. De leverandører, som stadig leverer ydelser til HT, har reduceret og strømlinet ledelsesniveauet. Eksempelvis havde en leverandør med 15 vogne tidligere 3 direktører, men har nu kun én direktør.

I Skovbo Kommune ledes daginstitutionen af en børnehaveleder, hvis ledelsesmæssige opgaver og vilkår er anderledes end i en traditionel børnehave. Lederen anvender ikke sin arbejdstid på bogføring, økonomirapportering, løn- og personaleadministration m.v., men på den pædagogiske ledelse.

I Ringkjøbing Amt oplyser de kommuner, der i dag har ansvaret for indvandrerundervisningen, at der samlet er sket en reduktion i antallet af ledelsesmæssigt ansvarlige.

Endelig viser analysen af Nytorsgårdens ældrepleje i Stockholm, at man har reduceret antallet af chefer med 2 fuldtidsstillinger. Samtidig har man i højere grad end tidligere valgt at inddrage det øvrige personale i ledelsens dispositioner og i det hele taget søgt at være synlige som ledere.

#### **4.3.2. Prisfastsættelse**

Flere af caseanalyserne viser, at konkurrenceudsættelsen har ændret på, hvem der fastsætter prisen for den leverede service. I offentligt regi, forud for konkurrenceudsættelsen har der været en overordnet økonomisk mål- og rammestyring. Adfærden og dispositionerne hos dem, som leverede servicen, har haft stor betydning for omkostningsniveauet. I alle 5 cases, med undtagelse af Skovbo Kommune, er der med konkurrenceudsættelsen foretaget en prisfastsættelse på ydelsesniveau.

Prisfastsættelsen på ydelsesniveau har betydet, at omkostningerne er synliggjorte som følge af konkurrenceudsættelsen. HT kender nu den reelle timepris for kørslen, hvilket har ført til, at man har måttet nedlægge sin egendrift, fordi den med en mertimepris på 100 kr. ikke var konkurrencedygtig. I Greve kender man prisen for de leverede hjemmehjælpsydelser. I kommunerne i Ringkjøbing Amt kendes prisen på en times indvandrerundervisning.

Som eksempel kan nævnes, at det af HT-casen fremgår, at prisen på kørslen før konkurrenceudsættelsen i praksis blev bestemt af de private entreprenører, som HT havde kontrakter med. HT havde ingen muligheder for at bedømme, om niveauet var acceptabelt, og hvad man fik for pengene. Man betalte, hvad det kostede – eller hvad man troede, det kostede. Med konkurrenceudsættelsen har HT fået langt bedre greb om den økonomiske styring og arbejder nu med faste enhedspriser.

Det samme er tilfældet for indvandrerundervisningen i Ringkjøbing Amt, hvor de økonomiske styringsmuligheder før udbuddet var meget beskedne. Omkostningerne, ifølge regnskabet, oversteg hvert år det budgetterede. Før udbuddet betalte amtet penge til leverandørerne (AOF, FOF m.fl.), og det var reelt disse leverandører, som fastlagde prisen. Mål- og rammestyringen er nu erstattet af en styring, der bygger på tydelige enhedspriser. Som følge af gennemsigtigheden i omkostningerne har man opnået en større omkostningsbevidsthed såvel hos de kommuner, der administrerer sprogcentrene, som hos sprogcentrene selv. Det er således værd at bemærke, at de enkelte sprogcentre aktivt sammenligner sig med hinanden og med omkostningerne andre steder i landet.

Også i ældreplejen i Greve Kommune og i Nytorsgårdens ældrepleje i Stockholm Kommune har man ved konkurrenceudsættelsen indført prisfastsættelse for fastlagte ydelser – begge steder ud fra omsorgsniveauer som den offentlige bestiller visiterer til. Den kommunale områdeleder i Greve Kommune for de hjemmehjælpsdistrikter, der fortsat er i kommunens drift, oplyser, at der er større klarhed over økonomien. Forvaltningen oplyser, at der er øget gennemsigtighed i såvel omkostningsniveau som tidsforbrug for hjemmehjælpen.

#### **4.3.3. Aktivitetsbaseret afregning**

Caseanalyserne viser, at indførelse af et aktivitetsbaseret økonomisk afregningsprincip har været et væsentligt element i konkurrenceudsættelsen. Afregningen foretages på grundlag af de fastlagte enhedspriser for de enkelte ydelser. Aktivitetsbestemt afregning er gennemført i ældreplejen i Greve Kommune, HT's Handicap Service, indvandrerundervisningen i Ringkjøbing Amt og i Nytorsgårdens ældrepleje i Stockholm.

I Greve Kommune, hvor kun en del af et serviceområde er konkurrenceudsat, anvendes samme afregningsprincipper over for både den kommunale og den private udfører. Det er vurderingen i kommunen, at en sådan tættere kobling mellem gennemførte aktiviteter og ressourcetildeling ofte medvirker til en adfærdsændring, der sætter den leverede service og ressourcebevidstheden i centrum.

Som et andet eksempel kan nævnes, at konkurrenceudsættelsen i HT-casen har ført til en væsentlig mere klar aktivitetsbaseret afregningsmodel i forhold til entreprenørerne. HT garanterer et fast minimumsbeløb, som suppleres af betaling efter gennemført kørsel. Der betales kun for gennemført kørsel og ikke som tidligere for overkapacitet og ”døde perioder”.

Man har, indenfor visse områder i den offentlige sektor, allerede betydelige erfaringer med afregning på grundlag af et ”taxameterprincip”. Denne analyse indikerer, at konkurrenceudsættelse kan være med til at udbrede anvendelsen af taxameterprincipper til nye områder, fordi konkurrenceudsættelse ofte fordrer aktivitetsbaseret afregning for såvel de nye, private aktører som for evt. tilbageværende offentlige udbydere.

#### **4.3.4. Risikodeling og kapacitetsudnyttelse**

Flere af caseanalyserne peger på, at den offentlige udbyder i kraft af den risikodeling, konkurrenceudsættelsen indebærer, har opnået en øget budgetsikkerhed. Dette skyldes, at man ikke længere betaler for overkapacitet og uudnyttet kapacitet. Risikodelingen mellem udbyder og leverandør indebærer typisk, at det påhviler leverandøren at tilpasse kapaciteten eller udnytte den anderledes, f.eks. ved at sælge overskudskapacitet til andre kunder.

Som eksempel kan nævnes, at den mere effektive varetagelse af den løbende bestilleropgave (kørselsplanlægningen) i HT-casen har medført, at de enkelte vognmænd kan udnytte vogn- og chaufførkapaciteten optimalt, f.eks. er det muligt at lægge ture for andre kunder ind i ledige tidsrum. I kraft af dette opretholder vognmændene store dele af deres hidtidige fortjeneste.

Med hensyn til den private daginstitutionsdrift i Skovbo Kommune har kommunen opnået 100% budgetsikkerhed, idet kommunen betaler en fast husleje og ISS Juniorservice står for vedligeholdelsen af bygningerne.

Kommunen betaler 3% af lønsummen til dækning af alle vikarudgifter og har derfor også budgetsikkerhed i forhold til eksempelvis sygefravær.

Hos den bydelsforvaltning, der er ansvarlig for Nytorgsgårdens ældrepleje i Stockholm, har man nu et fast økonomisk grundlag for driften af plejehjem og hjemmehjælpsområde. Såvel forvaltningen som lederne af Nytorgsgården kender de årlige omkostninger, og det er op til ældreplejen at sørge for at overholde budgettet.

Med hensyn til kapacitetstilpasningen peger flere af casene på, at den offentlige organisation har manglet tilstrækkelig dynamisk effektivitet, dvs. evne til at tilpasse sin kapacitet og organisation til ændrede vilkår og krav (jf. metodeafsnittet). Dette illustrerer, at overgang til ydelsesbaseret afregning nødvendiggør, at den udførende organisation tilpasser sin kapacitet og organisation.

Som eksempel kan nævnes at man i Greve Kommune i to af de hjemmehjælpeområder, der fortsat er i kommunal drift, har haft en betydelig budgetoverskridelse i 1999. Ved overgangen til ydelsesbaseret afregning har de to kommunale hjemmehjælpsområder haft vanskeligt ved at tilpasse sig den nye styringsmodel. Den ikke-konkurrenceudsatte del af hjemmehjælpen har fået en dårligere kapacitetsanvendelse som følge af den nye ordning. Man har vanskeligt ved at udfylde "huller" i dagens forløb, særligt om formiddagen, hvor mange af de praktiske opgaver ligger.

Også i Nytorgsgårdens ældrepleje i Stockholm har den offentlige institution, som i dette tilfælde vandt udbuddet, haft vanskeligt ved omstillingen. Man har derfor i både 1998 og 1999 haft underskud på driften.

I HT valgte man at nedlægge egendriften efter konkurrenceudsættelsen af dele af kørslen, idet man ikke var i stand til at omstille egenproduktionen så den var konkurrencedygtig på prisen.

#### **4.3.5. Stordriftsfordele**

I de analyserede cases er der i flere tilfælde eksempler på, at leverandøren har stordriftsfordele, som bidrager til den øgede effektivitet.

Som et eksempel kan nævnes, at konkurrencen har tilskyndet leverandørerne til HT Handicap Service til at der købes stort ind via formaliserede indkøbsaftaler. Der er tillige en øget omkostnings- og kvalitetsbevidsthed ved indkøbene.

I Greve Kommune har JRS Senior-Service en stor serviceorganisation bag sig. Denne organisation servicerer driftsaktiviteterne i de 11 kommuner landet over, som JRS har kontrakter med. Den private udfører af ældrepleje i Greve opnår stordriftsfordele i forhold til central økonomistyring, IT, kursus- og uddannelsesvirksomhed m.v. JRS har en central udviklingsafdeling, som foretager overordnet erfaringsopsamling og udviklingsarbejde i forhold til alle 11 kommuner.

Hos Nytorngården i Stockholm har man høstet stordriftsfordele ved sammenlægning af driften af flere hjemmehjælpsområder og et plejehjem. Herved har man dels kunnet reducere antallet af chefer og dermed skabe mere synlig og effektiv ledelse, dels har man opnået nogle kvalitetsmæssige gevinster som følge af integrationen af de ganske forskellige medarbejderkulturer, der findes omkring henholdsvis hjemmehjælp og ældrepleje.

#### **4.3.6. Organisation og administration**

Det er et gennemgående resultat af caseanalyserne, at organisationen og løsningen af de administrative opgaver er forandret som følge af konkurrenceudsættelsen. I de fleste tilfælde har der været tale om en betydelig reorganisering. Ud over at de private leverandørers organisation er fladere end den tilsvarende offentlige driftsorganisation, indgår øget ansvarsdelegering mellem ledelse og medarbejdere i flere af casene.

Af analysen af HT's handicapkørsel fremgår, at handicapkørsels administration har gennemgået store forandringer. Antallet af administrative medarbejdere er bl.a., pga. indførelsen af edb reduceret med 35% samtidig med, at der er sket en forøgelse af antallet af brugere på 50%. I leverandørleddet har konkurrencen tvunget leverandørerne til at minimere de administrative omkostninger, hvilket hos flere har ført til en fladere organisation med korte kommandoveje.

For at kunne gennemføre den effektivisering, som konkurrencen har afstedkommet, har entreprenørerne i HT-casen delegeret et større ansvar til den enkelte vognmand, som varetager en større del af den løbende drift, styring af

kørslen og lønrapportering. Det har medført, at entreprenørerne skal anvende færre centrale administrative ressourcer til driften. For én af entreprenørerne har man, som følge af systematisk anvendelse af ansvarsdelegering med samme kørselsmængde, kunnet reducere antallet af administrative medarbejdere fra 5 til 1½ medarbejder.

I Greve Kommune er det en væsentlig forklaring på den private udførers effektivisering af hjemmehjælpen, at man har en flad ledelsesstruktur med tæt ledelsesmæssig opbakning til de enkelte medarbejdere. Antallet af administrative niveauer er groft sagt reduceret fra fire til et. Kommunen havde før udbuddet en forholdsvis tung organisationsform, hvor det kunne være svært at identificere det ledelsesmæssige ansvar. De markante ændringer i opgaveløsningens organisation fremgår af figur 5.1 og 5.2 i casen om Greve Kommune.

Som en delforklaring i forbindelse med den administrative organisering indgår, at flere af de private leverandører har en stor og professionel serviceorganisation, som er bedre til at varetage de administrative opgaver, end den offentlige udbyder.

I Greve Kommune har JRS en serviceorganisation i ryggen, der bl.a. på centralt niveau håndterer den løbende økonomi, lønregnskab, IT-support m.v. Store dele af disse opgaver varetages i den kommunale drift decentralt af lederne af plejedistrikterne.

Det samme gør sig, i Skovbo Kommune, gældende for driften af Gemsevejens Børnehave. Her har ISS gjort det modsatte af, hvad kommunerne har gjort de senere år og i stedet *centraliseret* en række administrative funktioner, som børnehavederen ellers skulle have varetaget. Filosofien er, at det ikke er rationel drift, at hver enkelt børnehaveder skal varetage en lang række administrative funktioner, som fjerner fokus fra den pædagogiske ledelsesopgave. Af de beløb, kommunen betaler til ISS Juniorservice, tilgår 95% børnehaven mens 5% går til dækning af de centrale administrative ydelser. Kommunens forvaltning oplyser, at de kommunale daginstitutioner har efterlyst en tilsvarende service, som den ISS Juniorservice giver.

#### **4.3.7. Arbejdstilrettelæggelse og personalenormering**

Caseanalyserne peger på, at en del af årsagerne til de opnåede effektivitetsgevinster skyldes ændret arbejdstilrettelæggelse, herunder større fleksibilitet, ansvarsdelegering og ændret skemaplanlægning. Af nogle af de analyserede cases fremgår tillige, at der er færre medarbejdere beskæftiget med løsningen af serviceopgaverne end før konkurrenceudsættelsen.

I Greve Kommune har konkurrenceudsættelsen af hjemmehjælpen betydet, at man i den kommunale organisation har fokuseret på mere effektiv tilrettelæggelse af arbejdstid. For at stå sig i konkurrencen har det været nødvendigt at gennemgå arbejdstilrettelæggelsen og finde mere effektive former. Konkurrenceudsættelsen har ført til, at de enkelte hjemmehjælpere har mindre tid til rådighed til den enkelte bruger end før. Denne tendens findes i mange kommuner uafhængigt af driftsformen, og har derfor ikke nødvendigvis noget med den private udfører at gøre.

I HT-casen er en del af effektiviseringen opnået i kraft af mere effektive arbejdsprocesser, herunder mindre spildtid og bedre planlægning. De arbejdsprocesser, der knytter sig til kørselsbestilling, er med ny elektronik ændret, så bestillingstiden er faldet fra 6 til 1 minut pr. bestilling. Entreprenørerne oplyser, at chaufførernes arbejdsmiljø er præget af den strammere kørselsplanlægning, som er én af forklaringerne bag den øgede effektivitet. Chaufførerne giver udtryk for at de er mere pressede tidsmæssigt.

I casen fra Skovbo Kommune fastlægger ISS Juniorservice sin personalemæssige kapacitet efter de laveste punkter på kurven over udsvingene i antallet af børn, som skal passes. I perioder, hvor børnetallet topper, suppleres med yderligere midlertidigt personale. Denne kapacitetsstyring giver et lavere faktisk personaleforbrug i forhold til typisk kommunal daginstitutionsdrift. På personalesiden indgår herudover, at vagtplanerne lægges efter en model med faste moduler, som indebærer en struktureret styring af personalets tid. Også denne vagtplanlægning bidrager til effektiviteten.

Casen om indvandrerundervisning i Ringkjøbing Amt viser, at sprogskolerne har opnået effektivitetsgevinster ved en bedre tilrettelæggelse og udnyttelse af undervisningstiden. Endvidere gennemfører man en række udviklingsaktiviteter for lærerne i eventuelle mellemtimer.

Hos Nytorosgårdens ældrepleje i Stockholm har man opnået en bedre personaleudnyttelse, fordi ansatte i hjemmehjælpen og ansatte ved plejehjemmet nu indgår i et fleksibelt samarbejde. Endvidere opererer man med større enheder end tidligere, der har mere ensartede vagtplaner. Man anvender i højere grad fastansatte på fuld tid, men har til gengæld reduceret det samlede antal fuldtidsstillinger.

#### **4.3.8. Løn og overenskomster**

Med hensyn til lønforskelle mellem offentlig og privat ansættelse, er HT-casen det eneste eksempel, hvor entreprenørerne har forskellige lønniveauer. Det er almindeligt at chaufførerne skifter mellem de forskellige busentreprenører på markedet alt efter løn og andre arbejdsforhold.

I Greve Kommune vurderes der ikke at være forskelle i lønningerne mellem JRS og kommunen for det udførende personale. Lønforskelle mellem personale ansat hos den private henholdsvis den kommunale udfører er heller ikke en årsag til de opnåede effektivitetsgevinster i Ringkjøbing Amts indvandrerundervisning, børnehavedriften i Skovbo Kommune eller Nytorosgården i Stockholm Kommune.

To af casene illustrerer, at den private leverandørs lønomkostninger godt kan være lavere end kommunens, selv om de enkelte medarbejders lønniveau er uændret. I disse tilfælde skyldes dette, at de overførte medarbejdere har en lavere anciennitet. I Greve er det medarbejdere med lav anciennitet, der er gået over til JRS. Ældre medarbejdere med længere anciennitet bliver typisk i kommunen. Samme situation gjorde sig gældende i Stockholm, hvor det personale, som var oppe i årene, typisk ikke havde mod på at prøve noget nyt og valgte at blive i kommunen.

Når det gælder lønomkostninger kunne de to cases tyde på, at der er en tendens til en strukturel skævhed mellem offentlige og private udførere, hvor den offentlige drift sidder tilbage med de ældste og mindst forandringsmotiverede medarbejdere, mens unge medarbejdere med lyst til at prøve nyt, overgår til de private.

Som et eksempel på, at konkurrenceudsættelse har medført større fleksibilitet på det overenskomstmæssige område med hensyn til personalets varetagelse af arbejdsopgaver kan nævnes, at overenskomsten for JRS-ansatte i Greve Kommune er mere fleksibel end overenskomsten for de kommunalt ansatte.

Også personalet på Nytorgsgården i Stockholm varetager efter konkurrenceudsættelsen de samlede arbejdsopgaver mere fleksibelt. Hvis det i den konkrete situation er mest hensigtsmæssigt, hjælper en sygeplejerske med til madlavningsopgaver eller andre opgaver, som ikke ligger inden for sygeplejerskernes primære arbejdsområde. Dette skyldes dog ikke overenskomstmæssige forhold, men er del af en lokal aftale på Nytorgsgården.

#### **4.3.9. Motivation og kulturskifte**

Caseanalyserne peger på, at motivationen hos medarbejderne og kulturen på arbejdspladserne indgår blandt de forhold, som i mange tilfælde ændres som følge af konkurrenceudsættelse.

En beslutning om at udbyde f.eks. praktisk bistand i ældreplejen i en kommune, har naturligvis ikke i sig selv nogen motivationsfremmende effekt, snarere tværtimod. Udviklingen inden for området kan sættes i stå i den periode, udbudsarbejdet pågår. Men motivationen kan ændres i positiv retning på det tidspunkt, hvor en ny leverandør bringes ind i driften, og hvor såvel ledelse som medarbejdere skal demonstrere, at man er i stand til at løse opgaven mindst lige så godt som kommunen og helst bedre.

Som et eksempel kan nævnes, at den private leverandør JRS i Greve Kommune har rekrutteret sine medarbejdere blandt de kommunalt ansatte hjemmehjælpere, og medarbejderne har derfor de samme grundlæggende kvalifikationer. Men der er, ifølge kommunen, en tendens til, at de medarbejdere, der har søgt over i privat regi, er mere omstillingsparate og villige til at forandre opgaveløsningen. Dette kan også have sammenhæng med de førnævnte forhold vedr. anciennitet.

Også i det kommunale system kan konkurrenceudsættelse føre til en mentalitetsændring og et kulturskifte. Det har eksempelvis været tilfældet i Greve Kommune, hvor man nu bemærker, at medarbejderne bliver glade, når de "vinder" en ny kunde – enten en ny bruger eller en bruger, som skifter tilbage til kommunen fra den private leverandør.

I HT-casen har den uddannelsesmæssige kvalificering af chaufførerne bidraget til større ydre effektivitet og til en ændret mentalitet hos chaufførerne. De, som vælger at være chauffører i Handicap Service, er mere stolte af deres job end før, hvor det var mindre prestigefyldt. Entreprenørerne mener at kunne

registrere en øget motivation blandt chaufførerne som følge af, at de har fået øget ansvar.

I casen om indvandrerundervisning i Ringkjøbing Amt angiver samtlige sprogcentre, at man har oplevet et mærkbart løft i de ansattes motivation. Dette er således også tilfældet for det sprogcenter, der fastholdt opgaven efter udbuddet, idet medarbejderne her følte, at de var blevet ”vejet og var fundet tunge nok”. Fra kommunernes side fremhæves især, at man oplever, at institutionerne udviser en større åbenhed og initiativrigdom end tidligere.

Caseanalysen af Nytorsgården i Stockholm viser, at i tilfælde, hvor ledelsen af en kommunal institution eller personalet har udarbejdet et tilbud og efterfølgende vundet opgaven, har det givet en bedre motivation. Personalet fik mulighed for at vise, at ”vi var de bedste” og arbejder også efterfølgende for at efterleve dette. Denne stolthed over egne evner og præstationer har på Nytorsgården friset energi, initiativ og idérigdom med hensyn til at drive plejehjemmet og hjemmehjælpen på en bedre måde end før. Institutionen skal jo konkurrenceudsættes igen efter kontraktperiodens udløb.

#### **4.4. Løsningen af bestilleropgaven i driftsfasen**

Flere af de analyserede cases illustrerer, at effektivitetsgevinsterne ved konkurrenceudsættelse ikke skyldes udbudsforarbejdet, konkurrencen og leverandørernes ændringer alene. Også varetagelsen af den løbende bestilleropgave, i en anden form end tidligere, indgår som en væsentlig faktor. Bestilleropgaven er ikke koncentreret om udarbejdelsen af udbudsmateriale og gennemførelsen af udbudsprocessen alene. Der er væsentlige bestilleropgaver i driftsfasen.

##### **4.4.1. Opfølgning vedrørende kvalitet og service**

Blandt bestilleropgaverne indgår det løbende tilsyn, hvor der i de fem cases kan observeres en mere systematisk brug af kvalitetsopfølgning, eksempelvis i form af brugerundersøgelser. Udlægning af en serviceopgave til en entreprenør forudsætter, at der indføres opfølgningsmekanismer med hensyn til den leverede kvalitet og service. Ofte er kvalitetsopfølgningen mere systematisk end den kvalitetsopfølgning, der foregår over for offentlig virksomhed.

I Greve Kommune gennemførte man i efteråret '99 en undersøgelse blandt alle brugere af personlig og praktisk bistand under fritvalgsordningen. Formålet var at supplere og nuancere den kvalitetskontrol, som udføres af kommunens visitatorer og at skabe grundlag for at kunne yde målrettet "forbrugerinformation" til de ældre under ordningen.

I HT blev der efter de første udbudsrunder indført procedurer for kvalitetskontrol og opfølgingsrutiner, som successivt er blevet bedre gennem årene. Kvalitetsopfølgningen er et meget vigtigt element i opnåelsen af ydre effektivitet i form af den bedst mulige kvalitet inden for de afsatte rammer.

I Stockholm Kommune har man som et led i Nytorvgårdens kvalitetssystem indført systematiske brugerundersøgelser blandt plejehjemsbeboere, hjemmehjælpsmodtagere og deres pårørende. Endvidere gennemføres undersøgelser blandt personalet. Undersøgelsesresultater holdes op mod en række nærmere beskrevne kvalitetsmål og omsættes i en handlingsplan for ældreplejen.

#### **4.4.2. Øvrige bestilleropgaver**

Som eksempel på bestilleropgaver i driftsfasen, som ligger ud over kvalitetsopfølgningen, kan nævnes handicapkørslen for HT. Her er der etableret en bestillerfunktion i driftsfasen, som varetager *kørselsplanlægningen*, hvilket entreprenørerne opfattede som en indskrænkning af deres selvstændige råderum. Før konkurrenceudsættelsen var det i realiteten de private leverandører, der varetog kørselsplanlægningen.

Kørselsplanlægningen er en oplagt bestilleropgave og kan opfattes som et styringsværktøj, der er med til at regulere leverandørernes effektivitet. Med en effektiv kørselsplanlægning kan HT lægge turene "som perler på en snor" forud for bestillingen hos leverandøren, og dermed sikre en optimal udnyttelse af kapaciteten. For HT har indførelsen af edb-værktøjer i kørselsplanlægningen været central i varetagelsen af den løbende bestilleropgave. Caseanalysen viser, at denne løbende bestillerfunktion er et meget vigtigt redskab til at sikre effektivisering af driften.

I Greve Kommune har man som led i konkurrenceudsættelsen *centraliseret visitationen* til hjemmehjælpen. Visitatorerne foretager de nødvendige bedømmelser af plejeniveau m.v. for de enkelte brugere. Visitatorerne bestemmer, hvad det er for ydelser, der skal leveres og kan foretage ændringer i

denne bedømmelse. Det er derefter op til den kommunale eller private udfører at levere de pågældende ydelser.

Det er værd at bemærke, at dette er en væsentlig forskel i forhold til tidligere, hvor kommunen selv både bestilte og leverede. Der var i dette system en tendens til, at varetagelsen af den løbende bestilleropgave blev utydelig og ineffektiv. Med det nye system er der indført en løbende bestillerstyring, og hver enkelt bruger får en kopi af den servicekontrakt, som udføreren skal levere ydelser på grundlag af.

## 5. Hjemmehjælp i Greve Kommune

### 5.1. Indledning

Greve Kommune udbød i foråret 1998 den kommunale hjemmehjælp (praktisk bistand samt lettere personlig pleje) med henblik på at etablere en fritvalgsordning. Udbuddet blev vundet af JRS Senior-Service, som er en selvstændig driftsenhed i Jydsk Rengøring A/S.

Tabellen nedenfor viser de væsentligste faktorer, som ifølge denne caseanalyse har betydning for de effektivitetsgevinster, der er opnået:

**Tablet 5.1: Dekomponering: Hjemmehjælp i Greve Kommune**

Centrale faktorer	
<b>Indre effektivitet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Etablering af enhedspriser og aktivitetsbaseret økonomisk afregning</li><li>• Flad organisation (JRS, men også dele af den kommunale hjemmehjælp) med væsentlig delegering af ansvar</li><li>• Konkurrenceeffekt i forbindelse med udbudsforretningen og indførelse af fritvalgsordningen</li><li>• Muligvis en vis subsidiering af driften fra centralt hold (JRS)</li></ul>
<b>Ydre effektivitet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Den løbende konkurrenceeffekt ved fritvalgsordningen (pres for kvalitet i hjemmehjælpen)</li><li>• Fastlæggelse af klare servicemål og fastlæggelse af kravene til de konkrete ydelser</li><li>• Mentalitetsændring hos dele af den kommunale hjemmehjælp</li></ul>

PLS Rambøll vurderer, at de mest betydningsfulde årsager til effektiviseringen er etableringen af enhedspriser og et aktivitetsbaseret afregningssystem. Herudover har konkurrencen ved såvel udbudsforretningen som den efterfølgende fritvalgsordning skabt incitamenter til effektivitetsgevinster.

Set i et offentligt læringsperspektiv kan man fremhæve, at indførelsen af aktivitetsbaserede afregningsprincipper kombineret med frit valg, kan fremme en adfærd, hvor konkurrerende offentlige institutioner øger deres fokus på den service, der leveres til den enkelte borger. Casen synes dog samtidig at indikere,

at denne adfærdseffekt skærpes af, at der findes mindst én privat aktør på markedet.

## 5.2. Baggrund

Siden 1. september 1998 har de ældre, der i Greve Kommune er visiteret til hjemmehjælpen, kunnet vælge mellem JRS Senior-Service og den kommunale hjemmehjælp. Kommunens hjemmehjælp er organiseret i tre geografisk opdelte hjemmehjælpsområder (plejecentre), der er beliggende i Hundige, Greve-Mosedede samt Karlslunde. JRS Senior-Service har en organisation, der omfatter alle tre hjemmehjælpsområder.

Omkring 850 ældre er omfattet af denne fritvalgsordning, der omfatter praktisk hjælp samt lettere personlig pleje i hjemmet eller på plejehjem. Lettere personlig pleje svarer til ca. 7-10 timer ugentlig pleje.

Skift fra en leverandør til en anden kan ske med 1 uges varsel. Det er dog et krav fra kommunens side, at et skift omfatter såvel den praktiske bistand som evt. personlig pleje.

Opgaver, der er *udelukket* fra fritvalgsordningen, omfatter:

- Plejeopgaver der kræver en sygeplejerske
- Opgaver vedr. demente (her kræves typisk hyppigere pleje og flere hjælpere)
- Opgaver uden for tidsrummet 7.00-17.00.

Siden ordningens start har JRS overtaget 190 af de borgere, som tidligere blev serviceret af den kommunale hjemmehjælp. Dette svarer til 22% af de borgere, der i Greve Kommune er omfattet af fritvalgsordningen. Tendensen er, at JRS fortsat modtager et stigende antal borgere, der enten kommer til som helt nye hjemmehjælpsmodtagere, eller som skifter fra den kommunale hjemmehjælp.

Den omtrentlige omsætning for JRS Senior-Service er, ifølge forvaltningen, ca. 2 mio. kr. om året. Dette beløb er dog genstand for løbende justering i takt med, at JRS vinder eller evt. mister kunder.

### **5.3. Beskrivelse af aktiviteten før fritvalgsordningen**

I det følgende gives en karakteristik af den kommunale hjemmehjælp i Greve Kommune før indførelse af frit valg i 1998.

#### **5.3.1. Omkostninger**

Før udbuddet kendte kommunen ikke de reelle omkostninger (enhedspriser) for driften af den kommunale hjemmehjælp.

Man søgte før udbuddet at regne sig frem til en enhedspris, men erkender i dag, at denne pris ikke reelt afspejlede omkostningsniveauet.

#### **5.3.2. Service og kvalitet**

Før udbuddet havde forvaltningen en fornemmelse af, at der var mærkbare divergenser i den leverede service. Der var imidlertid ikke tale om et større antal klagesager – man havde i gennemsnit omkring fem sager årligt.

Ifølge forvaltningen modtog kommunen – *efter* indførelse af fritvalgsordningen – et forholdsvist stort antal uformelle klager, via visitatorerne, over det serviceniveau, de ældre hidtil havde oplevet. Langt de fleste af disse klager drejede sig om at den kommunale hjemmehjælp havde været præget af et lavt informationsniveau, af forsinkelser samt af aflysninger af planlagte hjemmebesøg.

#### **5.3.3. Udbudsprocessen**

Som det væsentligste motiv for udbuddet angiver forvaltningen, at man ønskede frit valg indført bredt i kommunen. Dette udgangspunkt hvilede på en principbeslutning i kommunalbestyrelsen. Det var kommunalbestyrelsens forventning, at valgfrihed ville have nogle afledte, positive effekter, herunder:

- Borgerne kunne i højere grad ”stemme med fødderne”
- Frit valg ville føre til en øget bevidsthed om servicekrav hos den kommunale hjemmehjælp.

Endvidere oplyser forvaltningen, at man havde en ambition om at sikre et mere ensartet serviceniveau indenfor hjemmehjælpen.

Det kan endelig bemærkes, at kommunen i tilknytning til fritvalgsordningen ønskede at tilbyde de ældre et antal tilkøbsydelse.

En styregruppe nedsat af kommunen var ansvarlig for at udarbejde udbudsmaterialet. Styregruppen var assisteret af en ekstern konsulent.

Udbuddet omfattede en prækvalifikationsrunde, hvor tre leverandører blev udvalgt til at afgive tilbud. Tilbudsgiverne omfattede Curatus, Partena Care samt JRS Senior-Service.

På baggrund af en vurdering af pris/kvalitetsforhold fandt kommunen, at JRS var den mest attraktive leverandør. JRS tilbød, ifølge forvaltningen, såvel den billigste løsning som den bedste kvalitet. Det fremgik af udbudsmaterialet, at man kun ønskede at vælge én leverandør. Imidlertid havde kommunen mulighed for at autorisere endnu en leverandør, hvis JRS ikke indenfor 1 år viste sig i stand til at erhverve mindst 5% af de borgere, der var omfattet af ordningen.

Det skal bemærkes, at man, som led i udbuddet, ændrede organiseringen af den kommunale visitation af de ældre. Denne ændring var andet trin i en generel ændring af kommunens visitation. I første omgang havde kommunen således decentraliseret visitationen til de enkelte plejecentre, hvor visitatorerne – to ved hvert center – refererede til de enkelte områdeledere. I anden omgang, i direkte forbindelse med udbuddet, valgte kommunen i stedet at centralisere visitationen på rådhuset. Motivet var dels at sikre en tættere dialog mellem forvaltningen og visitatorerne, dels at sikre ensartede og fair vilkår for JRS Senior-Service.

#### **5.4. Beskrivelse af aktiviteten efter fritvalgsordningen**

Nedenfor beskrives varetagelsen af hjemmehjælpen efter indførelse af fritvalgsordningen.

##### **5.4.1. Omkostninger**

Forvaltningen oplyser, at JRS' enhedspris i gennemsnit er 11% lavere end de interne enhedspriser, man afregner med over for den kommunale hjemmehjælp.

Ifølge forvaltningen opfatter man det fra politisk hold ikke som problematisk, at man opretholder en sådan takstforskel mellem privat og offentligt regi. Dette skyldes dog ikke i så høj grad en principiel overvejelse som det faktum, at man i

givet fald ville operere med en systematisk underfinansiering af den kommunale hjemmehjælp. Omvendt ønsker man også fra forvaltningens side at sende et signal om, at udgiftsniveauet i den offentlige drift skal nedbringes.

Det skal endvidere bemærkes, at den kommunale hjemmehjælp på i hvert fald tre punkter har anderledes vilkår end JRS Senior-Service:

- Man opererer med en mindre fleksibel overenskomst (mindre fleksible arbejdstidsregler)
- Man har høje lønninger som følge af høj anciennitet
- Man har flere ”huller” i tilrettelæggelsen af hjemmebesøgene fordi den kommunale hjemmehjælp fortsat har de tungere plejeopgaver. Disse opgaver kan tidsmæssigt ikke lægges lige så fleksibelt som f.eks. praktisk bistand.

Forvaltningen vurderer, at den højere anciennitet i den kommunale hjemmepleje ikke udgør en væsentlig forklaring på takstforskellene. Et bud på anciennitetens forklaringsandel i forhold til det højere takstniveau i kommunalt regi er ifølge forvaltningen ca. 20-25%.

#### **5.4.2. Afregningsprincipper**

Før indførelsen af fritvalgsordningen opererede kommunen med økonomisk rammestyring.

Som administrativt og økonomisk styringsprincip har kommunen efter udbuddet indført afregning for hver enkelt ydelse. Systemet er baseret på et antal gennemsnitlige tidsnormer for plejen, hvor tidsnormerne afhænger af to faktorer:

- Plejeniveau (hvilken gruppe borger er der tale om)
- Rengøringsniveau (opgavetype).

Man opererer her med 4 plejeniveauer og 3 rengøringsniveauer. Endvidere opererer man med 6 øvrige opgavetyper, der bl.a. omfatter omsorg, forebyggelse, tryghedsbesøg samt andre serviceopgaver. Således findes der i alt 13 grundlæggende ”pakker”, som borgerne kan visiteres til. Herudover kommer øvrige tillægspakker, der tildeles på baggrund af særlige behov for personlig

pleje. Det arbejde, der bestilles af kommunen, er således baseret på en helhedsbeskrivelse af behovet som udarbejdes af visitatorerne.<sup>7</sup>

Afregningen med JRS samt den interne afregning i forhold til den kommunale hjemmehjælp foregår efter aftalte satser, der er knyttet til hvert plejeniveau. JRS har en fast timepris, mens timeprisen for den kommunale hjemmehjælp varierer.

Forvaltningen oplyser, at der ikke er systematiske forskelle i JRS' afregningspris og de afregningspriser, der anvendes i forhold til kommunens hjemmehjælpsområder. Dette skyldes ikke mindst at JRS som nævnt kun opererer med én timepris.

Selve budgetlægningen foregår på grundlag af befolkningsprognoser, der indikerer, hvor mange ældre, der det kommende år vil blive visiteret til hjemmehjælpen, og hvilket plejeniveau de forventes at kræve.

Set fra såvel JRS' som den kommunale hjemmehjælps side findes der et vist risikoelement i ordningen, fordi man ikke kan vide, hvor mange brugere (og hvilke plejepakker), man i det kommende år skal levere. Da brugerne desuden, som nævnt, kan skifte leverandør med en uges varsel, fordrer ordningen en vis fleksibilitet fra leverandørens side. Omvendt ligger det nu fast, at leverandørerne bliver betalt for de ydelser, der faktisk leveres.

Forvaltningen vurderer, at det ny styringssystem i forhold til JRS fungerer efter hensigten. I forhold til den kommunale hjemmehjælp er billedet imidlertid mere blandet, idet to ud af de tre hjemmehjælpsområder i 1999 har overskredet deres budgetter betydeligt. Dette forhold drøftes i detaljer i afsnit 5.5.

### **5.4.3. Service og kvalitet**

#### **Sammenligning mellem JRS og den kommunale hjemmehjælp**

Greve Kommune gennemførte i oktober 1999 en brugerundersøgelse blandt alle brugere af personlig og praktisk hjælp under fritvalgsordningen. Undersøgelsen, der blev gennemført af KKK, fokuserede på en måling af de ældres (subjektive) tilfredshed med hjemmehjælpen. Rationalet med undersøgelsen var fra kommunens side at:

---

<sup>7</sup> Som arbejdsprincip udleveres ikke alene visitatorernes afgørelse, men også deres skriftlige vurdering til den enkelte borger.

- Supplere og nuancere den eksisterende kvalitetskontrol (som systematisk gennemføres af kommunens visitatorer).
- Yde målrettet ”forbrugerinformation” til de ældre, der er omfattet af fritvalgsordningen. Som sådan kan undersøgelsen fungere som grundlag for de ældres valg af opgaveløser.

Da undersøgelsen er den første af sin art, er det ikke muligt at sammenligne med resultater fra før indførelse af fritvalgsordningen. Forvaltningen fremhæver dog, at tilfredsheden med hjemmehjælpen er bemærkelsesværdig høj, ikke mindst set i lyset af at kommunen har valgt at skifte fra ugentlig rengøring til 14-dages rengøring, hvilket må betegnes som en serviceforringelse. Desuden illustrerer undersøgelsen visse forskelle mellem den kommunale hjemmehjælp og JRS Senior-Service. Nøgleresultaterne er som følger:

- På *rengøringsområdet* er borgerne mest tilfredse med JRS Senior-Service. Således er 47% meget tilfredse med den kommunale hjemmehjælp, mens det tilsvarende tal for JRS Senior-Service er 58%.
- Hvad angår den *personlige pleje* har de kommunale opgaveløsere flest brugere, der er meget tilfredse. Omvendt har JRS ingen brugere, der er helt eller delvist utilfredse.

Undersøgelsen viser videre, at brugerne i meget høj grad prioriterer følgende aspekter af den leverede service, som dog ikke direkte vedrører rengøring eller pleje:

- At man får besked om forsinkelser
- At man kun har få faste hjælpere
- At hjemmehjælperen kommer til aftalt tid.

På disse parametre er der størst tilfredshed med JRS.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Det er således værd at bemærke, at det i mindre grad er selve kerneydelsen (f.eks. rengøringen), som brugerne er utilfredse med, men snarere de omkringliggende ydelser, der udgør en del af den samlede service.

Forvaltningen konkluderer på baggrund af undersøgelsen, at der generelt er større tilfredshed med JRS end med de kommunale opgaveløsere. Dette billede er endvidere i overensstemmelse med den viden om JRS, forvaltningen indhenter via systematisk stikprøvekontrol samt via visitatorernes faste halvårslige besøg hos samtlige hjemmehjælpsmodtagere.<sup>9</sup> Forvaltningen angiver, at JRS generelt udviser stor fleksibilitet, og at JRS lever op til de servicekrav, der er specificeret i udbudsmaterialet.

### **Afsmittende virkning på den kommunale hjemmehjælp**

Forvaltningen vurderer, at fritvalgsordningen har haft en positiv betydning for den kommunale hjemmehjælps generelle fokus på kvalitet og service. Dette skyldes først og fremmest, at der er indført et klart økonomisk incitament. Det ændrede økonomiske afregningsprincip spiller en væsentlig rolle, idet midlerne som beskrevet følger hjemmehjælpsmodtagerne.

Herudover synes der at være en ”psykologisk effekt” af konkurrencesituationen. Et interview med lederen af et af kommunens tre hjemmehjælpsområder (lokalcenter) synes at bekræfte dette forhold. Som noget helt centralt oplyser denne leder, at man blandt medarbejderne nu opfatter nye hjemmehjælpsmodtagere som en gevinst frem for som en ekstra belastning.

Disse forandringer i den kommunale opgavevaretagelse behandles i detaljer i afsnit 4.

### **Borgernes valg**

Borgernes valg af leverandør må også ses som et udtryk for hjemmehjælps serviceniveau. Der foreligger ikke data, der konkret belyser årsagerne til borgernes valg i Greve Kommune. Men på baggrund af de gennemførte interview kan man, som minimum, identificere tre typer borgere, der vælger JRS Senior-Service:

- ”De utilfredse”. Såvel forvaltningen, JRS som den kommunale hjemmehjælp angiver, at nogle af de første borgere, der skiftede til JRS, var, hvad man betegnede som ”de utilfredse” – altså de ældre, der jævnlige gav udtryk for de-

---

<sup>9</sup> Stikprøvekontrollen gennemføres af kommunens visitatorer i hvert af de tre hjemmehjælpsområder. Der foretages ca. 100 stikprøver hvert år (i 1999 dog ca. 200, blandt andet som følge af udbudsforretningen).

res utilfredshed med den kommunale hjemmehjælp. Man har efterfølgende kunnet konstatere, at ”de utilfredse” i langt mindre grad klager over den service, de modtager. Forklaringen er dog ikke nødvendigvis, at disse borgere oplever en bedre service. Fra flere sider er det snarere vurderingen, at denne gruppe ældre er blevet mere tilfredse alene i kraft af valgfriheden: Man brokker sig ikke over noget, man selv har valgt.

- ”De kvalitetsbevidste”. JRS oplyser, at man har indtryk af, at mange borgere skifter, fordi en anden hjemmehjælpsmodtager via ”mund-til-øre”-metoden har anbefalet JRS.
- ”Ideologerne”. Man må endelig forvente, at enkelte borgere vælger JRS ud fra en grundlæggende idé om, at en privat leverandør er bedre end en offentlig.

Det er dog ikke muligt at opgøre, hvor mange af JRS’ kunder der tilhører hver af disse kategorier.

### **Tilkøbsydelser**

Det kan endelig tilføjes, at JRS via sit lokalkontor (dvs. ikke via selve hjemmehjælpen) tilbyder de ældre et antal tilkøbsydelser. Disse ydelser omfatter f.eks.:

- Vinduespolering
- Hovedrengøring
- Småreparationer
- Havearbejde
- Tæppe- og møbelrens
- Pudsning af sølv- og kobbertøj
- Ledsagelse ved indkøb og gåture.

Ydelserne anvendes, ifølge kommunen, i gennemsnit af en femtedel af de ældre mindst een gang i løbet af et år. Disse ydelser indgår dog ikke i den kommunale serviceforpligtigelse, og bør derfor principielt ikke opfattes som et element i et eventuelt kvalitetsløft.

#### **5.4.4. Målopfyldelse i øvrigt**

Det bør bemærkes, at Greve Kommune uafhængigt af udbudsprocessen valgte at foretage følgende serviceændringer, der tidsmæssigt faldt sammen med udbudet:

- Ændring af betalingsformen for tøjvask (hvilket for nogle har betydet en prisstigning)
- Tøjvask ved eksternt vaskeri i en ugentlig hent-og-bring ordning for de borgere, der ikke selv har vaskemaskine (frem for som tidligere ved disse borgeres lokale møntvaskeri)
- 14-dages rengøring frem for ugentlig rengøring.

Samlet betyder disse ændringer, at den praktiske bistand i Greve Kommune er nedprioriteret. Mens ca. 30% af hjemmehjælpernes tid hos de ældre tidligere gik til praktiske opgaver, er det, ifølge forvaltningen, nu kun ca. 15% af tiden, der anvendes til rengøring m.v.

Disse ændringer blev, ifølge forvaltningen, oplevet af mange borgere som en serviceforringelse.<sup>10</sup>

Endelig oplyser kommunen, at man 1. januar 1999 besluttede at skærpe kravene til den kommunale hjemmehjælp via en bestemmelse om, at der ikke må finde aflysninger sted. Dette må antages at have haft en positiv indvirkning på den kommunale service over for de ældre.

#### **5.5. Årsager til effektivisering**

I det følgende foretages en dekomponering af de bagvedliggende årsager til de effektivitetsgevinster, der er identificeret som følge af fritvalgsordningen.

---

<sup>10</sup> Kommunen har i 1998 og 1999 (i alt en periode på ca. halvandet år) modtaget ca. 125 klager over disse ændringer ud af et samlet antal klager på ca. 145.

### 5.5.1. Specifikation af opgaven<sup>11</sup>

I forbindelse med udbudsprocessen er målsætningerne for opgaveløsningen blevet beskrevet i detaljer.

Kommunen lagde i forbindelse med det forberedende arbejde før udbuddet stor vægt på at beskrive de ydelser, man ønskede leveret. Her kunne man som udgangspunkt, bl.a. læne sig op ad kommunens servicedeklaration for hjemmehjælpere. Man ønskede imidlertid at melde mere konkret ud i forhold til servicespecifikationer og -mål. Som led i udarbejdelsen nedsatte man derfor en teknikergruppe, hvor man inddrog 20-24 medarbejdere (herunder sygeplejersker, hjemmehjælpere, m.v.) i det forberedende arbejde. Teknikergruppen fokuserede særligt på arbejdsopgavernes omfang samt de konkrete arbejdshandlinger. Arbejdsopgaverne blev beskrevet via såkaldte rengøringsprofiler.

Kommunalforvaltningen angiver, at man på baggrund af teknikergruppens arbejde kunne konstatere, at der fandtes en betydelig variation i det serviceniveau, den enkelte hjemmehjælpsmodtager blev stillet over for.

Teknikergruppens arbejde mandede ud i en ganske konkret ydelsesspecifikation, der indgik som et væsentligt element i udbudsmaterialet.

JRS Senior-Service fremhæver, at man oplever Greve Kommunes udbudsmateriale som meget gennemarbejdet. Endvidere vurderer man, at kommunen har fundet den rette balance mellem overordnede kvalitetsmål og detailspecifikationer på de enkelte arbejdsprocesser. Således udgør materialet efter JRS' opfattelse et særdeles godt grundlag for udførelse af hjemmehjælpen.

Den områdeleder, der er interviewet som led i caseanalysen, fremhæver i overensstemmelse med denne vurdering, at udbudsmaterialet har givet øget gennemsækelighed og opmærksomhed om de vilkår, hjemmehjælpen forventes at operere under. Ikke mindst har man fået væsentlig større klarhed over økonomien.

---

<sup>11</sup> Der ses i det følgende bort fra de justeringer af hjemmehjælpstilbuddet, Greve Kommune gennemførte i forbindelse med udbudsprocessen og som tidligere er omtalt.

### 5.5.2. Administrativ organisation

I det følgende belyses opgaveløsningens administrative organisation for såvel JRS som for et af de kommunale hjemmehjælpsområder. For den kommunale leverandørs vedkommende gennemgås organisationen både før og efter indførelse af fritvalgsordningen, idet ordningen medførte en betydelig reorganisering.

#### JRS' organisation

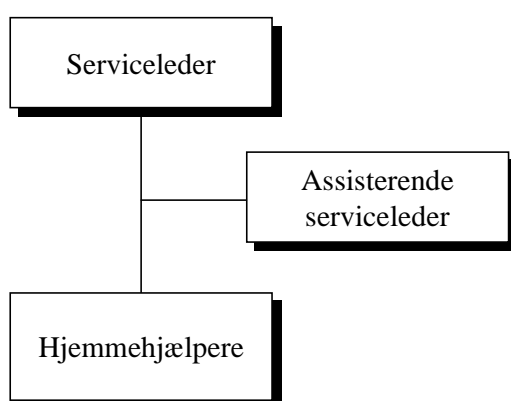
Forvaltningen vurderer at en væsentlig årsag til, at JRS har været i stand til at effektivisere hjemmehjælpen er, at man har en ganske flad og effektiv ledelsesstruktur. Følgende punkter fremhæves i denne forbindelse af såvel forvaltningen som JRS:

- JRS er generelt meget lokalorienterede
- JRS' afdelingschef for Senior-Service, der fysisk er placeret i Næstved, har stor selvstændig kompetence
- JRS giver meget tæt ledelsesopbakning til de enkelte medarbejdere (især via den lokale leder i Greve).

Endelig har JRS en stor serviceorganisation i ryggen, der bl.a. håndterer den løbende økonomi, lønregnskab, IT-support m.v.

JRS' driftsorganisation kan illustreres som følger:

**Figur 5.1: JRS' driftsorganisation**

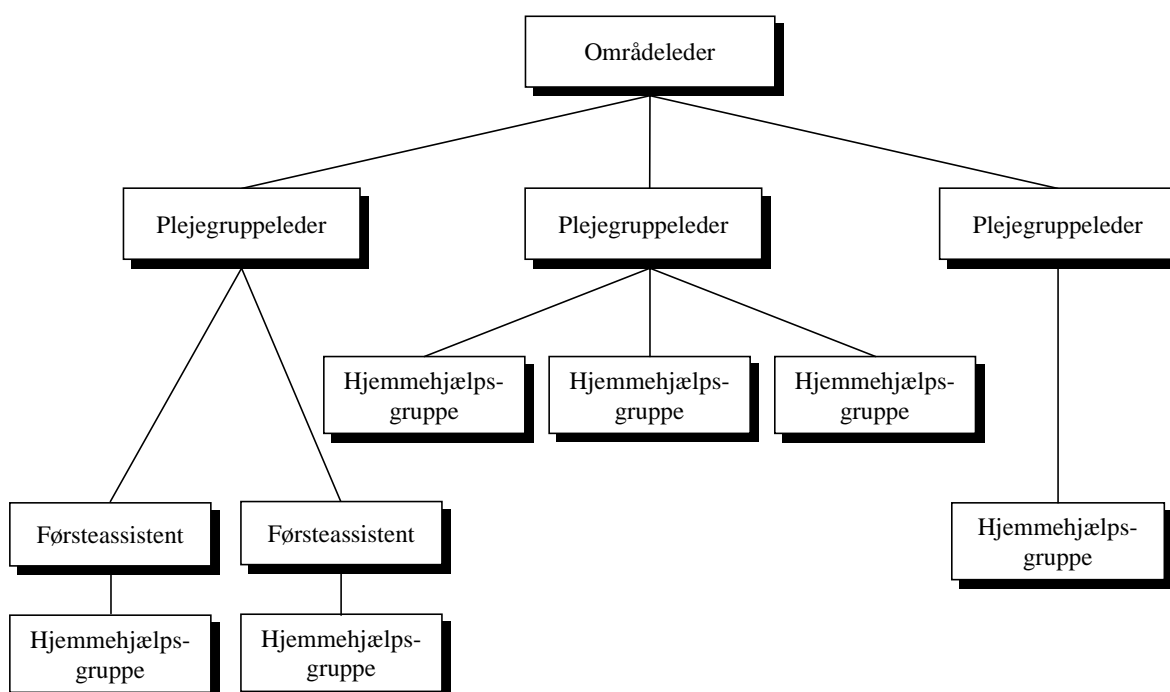


Det fremgår, at der hos JRS er placeret et klart ledelsesansvar, primært hos servicelederen, sekundært hos den assisterende serviceleder. Der er i princippet kun to ledelsesniveauer i JRS' driftsorganisation.

## Den kommunale organisation før fritvalsordningen

I modsætning til JRS har den kommunale hjemmehjælp traditionelt haft kollegial ledelse af de enkelte hjemmehjælpsgrupper. Endvidere har den overordnede organisation været forholdsvis hierarkisk. For eksempel var det ene af de tre kommunale lokalcentre indtil ca. 1998 organiseret som vist i figur 5.2.<sup>12</sup>

**Figur 5.2: Den kommunale hjemmehjælps driftsorganisation før fritvalsordningen**



Figur 5.2 viser, at der før indførelse af fritvalsordningen var mellem tre og fire administrative niveauer i den kommunale organisation. Mellemliderniveauet (de tre plejegruppeledere) havde ikke nogen tæt kontakt til hjemmehjælpsgrupperne, men varetog mere overordnede opgaver, herunder visitation. I det pågældende hjemmehjælpsområde var to af hjemmehjælpsgrupperne endvidere ledet af førsteassistenter. De øvrige grupper var styret kollegialt med to roterende leder, der skiftede med 1 månedes intervaller. For samtlige hjemmehjælpsgrupper var det dog et grundlæggende princip, at man i høj grad var selvstyrende.

<sup>12</sup> Det skal bemærkes, at dette lokalcenter er en selvejende institution. Hverken forvaltningen eller centeret selv vurderer imidlertid, at dette i nærværende kontekst gør nogen forskel i forhold til kommunens to øvrige lokalcentre.

Det er væsentligt at nævne, at lokalcentret – såvel før som nu – er ansvarlig for væsentligt mere varierede arbejdsopgaver end de opgaver, JRS må varetage, såsom tunge plejeopgaver (herunder pleje af demente) samt aften/natarbejde. Dermed står den kommunale hjemmehjælp over for større uforudsigelighed i opgaveløsningen end JRS. Endvidere har det pågældende hjemmehjælpsområde flere brugere end JRS.

Ikke desto mindre må det konstateres, at kommunen før udbuddet opererede med en forholdsvis tung organisationsform, hvor det kunne være svært at identificere et klart ledelsesmæssigt ansvar. Endvidere var organisationen meget specialiseret. Således varetog de enkelte grupper i høj grad den samme type brugere med samme plejeintensitet. Den nuværende områdeleder fremhæver i den forbindelse, at der fandtes en væsentlig kulturforskel mellem de grupper, der havde ansvar for hjemmeplejen og de grupper, der varetog bistand på plejehjem.<sup>13</sup>

### **Den kommunale organisation efter fritvalsordningen**

Som følge af fritvalsordningen blev det klart for det pågældende lokalcenter, at det var nødvendigt med en betydelig reorganisering. Det skyldtes især, at ledelsen frygtede, at man ville miste medarbejdere, hvis ”kundegrundlaget” forsvandt til JRS. Denne realitet blev også hurtigt klar for lokalcentrets tillids- og sikkerhedsrepræsentanter.

Endvidere indeholdt fritvalsordningen nogle øgede forvaltningsmæssige krav om tæt administrativ og økonomisk styring. Disse krav kunne være vanskelige at leve op til i den eksisterende organisation.

Lokalcentret besluttede således at tage konkurrencen op med JRS. Centrets samarbejdsudvalg nedsatte en arbejdsgruppe med repræsentanter fra ledelsen og medarbejdergruppen med henblik på en helt grundlæggende drøftelse af centrets arbejdsprocesser. Gruppens arbejde førte til en reorganisering, baseret på følgende overvejelser:

- En forventning om, at den kommunale hjemmehjælp sandsynligvis ville miste et antal brugere til JRS, særligt på rengøringsområdet

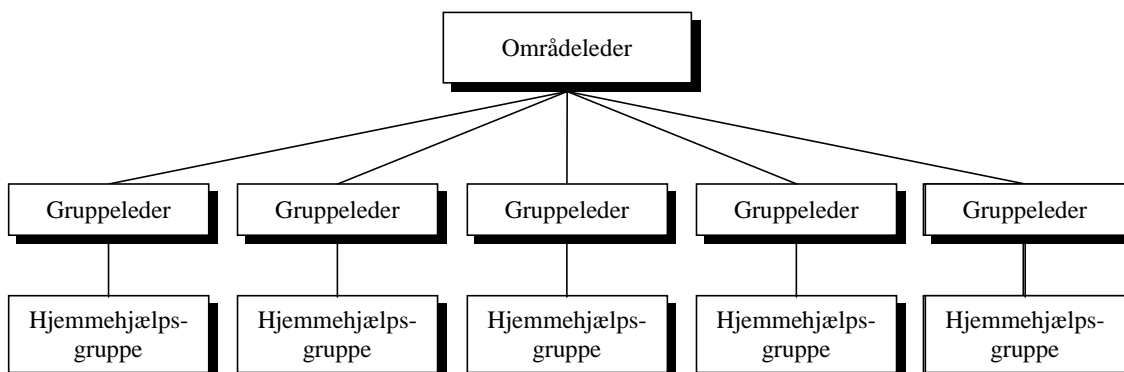
---

<sup>13</sup> Det kan bemærkes at tidligere forsøg på organisatorisk at integrere disse kulturer ikke har haft succes.

- Øget fokus på varieret arbejde – medarbejderne skal i højere grad være i stand til at varetage forskelligartede arbejdsopgaver
- Større hjemmehjælpsgrupper med øget fleksibilitet
- Mere synlig ledelse og øget nærledelse
- Fortsat delvist selvstyrende grupper.

Organisationen i dette lokalcenter ser i dag således ud:

**Figur 5.3: Den kommunale hjemmehjælps driftsorganisation efter fritvalgsordningen**



Det fremgår, at det organisatoriske niveau, der omfattede plejegruppelederne, er fjernet. Endvidere er det ledelsesmæssige ansvar for hver hjemmehjælpsgruppe entydigt placeret hos en gruppeleder. Selv om grupperne fortsat i en vis udstrækning er selvstyrende, fungerer de nu i højere grad på grundlag af en klar ledelsesstruktur. Den selvstyrende dimension eksisterer primært ved, at ledelsen generelt prioriterer en deltagelses- og samarbejdsorienteret beslutningsproces.

Reorganiseringen blev suppleret med et 2-dages kursus for alle de involverede medarbejdere. Kurset omfattede bl.a. følgende temaer:

- Omstilling til den ny konkurrencesituationen (herunder gennemgang af kommunens udbudsmateriale og kravspecifikation)
- Beskrivelse af plejeopgavernes konkrete arbejdsprocesser i forhold til kravspecifikationen (se input-output model i figur 5.4)
- Effektiv tilrettelæggelse af arbejdstid
- Kommunikation og samarbejde.

Endvidere blev de gamle hjemmehjælpsgrupper brudt op og sammensat på ny, således at man fik en række (delvist) nye kolleger. Grupperne skiftede endvidere lokaler, og blev tildelt andre og mere sammensatte brugergrupper end tidligere.

Som en konsekvens af konkurrencen med JRS har lokalcentret endvidere valgt at indføre ”komplet uniformering”, dvs. såvel kittel som benklæder. Endelig

indførte plejecentret kommunens CARE-system, der er en form for elektronisk journaliseringssystem.<sup>14</sup>

Områdelederen fremhæver, at konsekvenserne af reorganiseringen bl.a. har været, at gruppelederne nu har et væsentligt ansvar for følgende opgaver:

- Personaleledelse
- Økonomi
- Efteruddannelse
- Kvalitet og service.

Områdelederen fremhæver, at det er hendes indtryk, at gruppelederne i væsentlig højere grad end tidligere nu er villige til at ”slå i bordet” for at varetage deres opgave eller for at gennemføre ændringer. Ifølge områdelederen skyldes det også, at de i nogen grad føler sig pressede af konkurrencesituationen.

Det skal bemærkes, at de to øvrige hjemmehjælpsområder i kommunen har gennemført tilsvarende reorganiseringer, hvor man nu opererer med gruppeledere, der har et veldefineret ledelsesansvar.

Forvaltningen vurderer imidlertid, at det omtalte hjemmehjælpsområde – særligt som følge af den måde, reorganiseringen her blev gennemført på – fungerer bedre end de to øvrige hjemmehjælpsområder. Man fik flyttet ganske kraftigt rundt på de ansatte, og der skete også en vis personudskiftning som kan have gjort det nemmere at implementere ændringerne. Ifølge forvaltningen er medarbejderne her mere aktive og selvstændige end i de andre områder. På kvalitetssiden fik dette område endvidere en mere positiv vurdering i KLK’s brugerundersøgelse end de øvrige kommunale hjemmehjælpsområder. Endelig kan forvaltningen registrere, at der er færre borgere fra dette område, der skifter til JRS.

Præcis *hvor* tæt dette område er på at nå JRS’ niveau er vanskeligt at sige. Greve Kommune vurderer, at der ”er et stykke vej endnu”, selv om man vurderer at plejecentret er nået langt, især hvad angår overholdelse af kommunens krav om punktlighed.

---

<sup>14</sup> Det kan bemærkes, at JRS ligeledes er koblet op på kommunens CARE-system.

Det skal endelig bemærkes, at fritvalgsordningen, ifølge den kommunale områdeleder, har haft den negative konsekvens, at forvaltningens tætte styring af hjemmehjælpen kræver øget decentral kontrol og administration.

### 5.5.3. Arbejdstilrettelæggelse

JRS fremhæver følgende principper for arbejdstilrettelæggelsen:

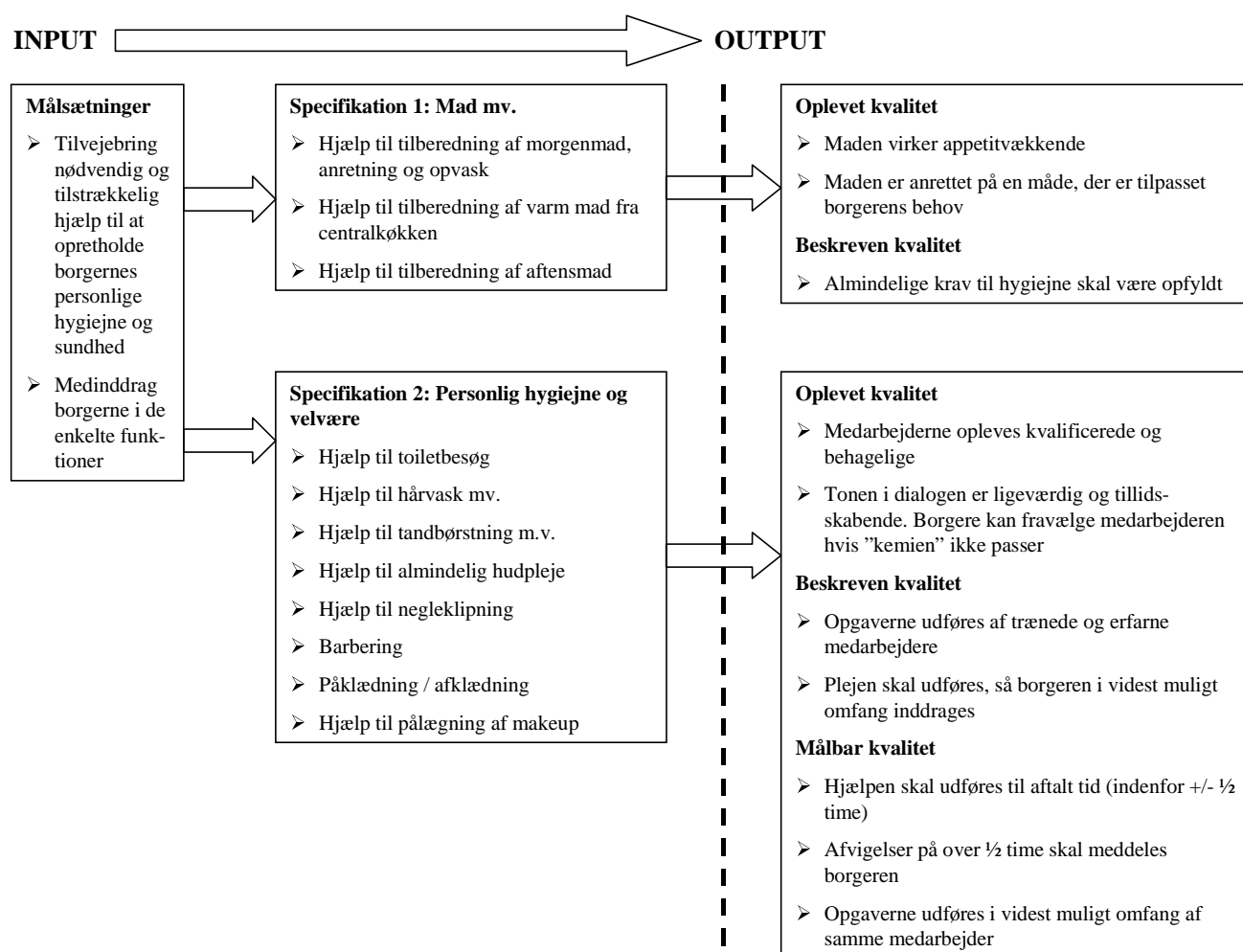
- Man søger så vidt muligt at bruge samme plejere til samme borgere
- Det er entydigt ledelsen, der fordeler og tilrettelægger arbejdet
- Man har en fast vikar (anvender ikke vikarbureau el. lign.)
- Lederen tager selv ud på plejeopgaver, hvis nødvendigt
- JRS gennemfører et introduktionsbesøg til hver enkelt ny bruger
- Lederen for JRS har kontakt med hovedparten af de borgere, JRS servicerer.

Det er indtrykket, at disse principper bidrager til brugernes oplevelse af et højt serviceniveau. Det skyldes især, at brugerne, som nævnt, lægger stor vægt på plejernes punktlighed samt på, at det er de samme plejere, man får besøg af fra gang til gang. Vurderingen fra såvel forvaltningen som JRS' side er, at dette, på grund af forskelligheden i antallet af brugere i de to systemer, i højere grad er muligt for JRS end for den kommunale hjemmehjælp. Den entydige arbejdstilrettelæggelse og introduktionsbesøgene hos de ældre fremhæves af forvaltningen som mulige årsager til den generelt højere tilfredshed med JRS.

Herudover er det JRS' indtryk, at den daglige arbejdsgang er identisk med kommunens arbejdsgang. Dette er også indtrykket på grundlag af interviewet med kommunens områdeleder. Det er således ikke som følge af selve arbejdsgangen, man kan identificere effektivitetsgevinster hos JRS sammenlignet med den kommunale hjemmehjælp.

Ikke desto mindre kan det være interessant at belyse, hvordan en plejepakke i praksis er tilrettelagt, fordi det siger noget om den konkrete ydelse, kommunen ønsker leveret af såvel JRS som af den kommunale hjemmehjælp. Greve Kommunes tilgang kan illustreres i en tilpasset input-output model, som vist i figuren nedenfor.

**Figur 5.4: Plejepakke i en input-output model**



Figuren viser "Plejepakke C", der omfatter madordning samt personlig pleje. Pakken er endvidere opdelt efter brugernes plejetyngde (fremgår ikke af figuren). JRS tildeles ikke borgere, der er visiteret til den mest intensive pleje.

Af figurens venstre side fremgår de overordnede målsætninger for ydelsen samt den konkrete ydelsesspecifikation. Af højre side fremgår det output, som kommunen forventer leveres. For madordningen opererer man alene med "oplevet" og "beskrevet" kvalitet, mens man for personlig pleje også opererer med "målbar" kvalitet.

### Arbejds miljø

Arbejds miljøet vurderes at være stort set det samme for hhv. JRS og den kommunale hjemmehjælp. JRS vurderer f.eks., at medarbejderne har samme arbejdstempo som de kommunalt ansatte. Dog nævner forvaltningen, at JRS'

medarbejdere muligvis har bedre arbejdsforhold, fordi koncernen har stor erfaring med arbejdspladsvurderinger.

### **Kvalitetsmåling**

Måling af kvalitetsniveau og opfølgning sker for såvel JRS som den kommunale hjemmehjælps vedkommende via forvaltningens centrale visitation, stikprøvekontrol samt brugerundersøgelser. Der er således ikke oprettet særlige kvalitetssystemer hos nogen af leverandørerne. JRS oplyser dog, at man selv ville gennemføre kvalitetsundersøgelser, hvis ikke kommunen gjorde det. Fra andre serviceområder har JRS således allerede en kvalitetsorganisation, der kunne træde til.

#### **5.5.4. Ændringer i kvalitets- eller serviceniveau**

Som beskrevet ovenfor fastlagde kommunen i forbindelse med udbudsprocessen et ganske nøje specificeret kvalitets- og serviceniveau ved hjælp af særlige rengøringsprofiler. Som udgangspunkt var der ikke tale om en ændring i niveauet, men derimod om fastlæggelse af et grundlag, der kunne sikre et ensartet niveau uafhængigt af leverandøren.

Det er således indtrykket, at opstillingen af kvalitetsmål og præcise specifikationer har medvirket til et generelt bedre og mere ensartet kvalitetsniveau i den kommunale hjemmehjælp.

Som nævnt gennemførte kommunen dog samtidig visse ændringer i det ønskede kvalitets- og serviceniveau. Således er niveauet før og efter indførelse af fritvalgsordningen ikke fuldt ud sammenligneligt. Den foreliggende analyse sammenligner imidlertid ikke i særlig høj grad kvalitetsniveauet før og efter udbud-det, men fokuserer i højere grad på en sammenligning på tværs mellem JRS og den kommunale hjemmehjælp. Det vurderes derfor, at disse forandringer ikke påvirker den overordnede analyse i nævneværdig grad.

#### **5.5.5. Omkostninger**

Forvaltningen angiver helt overordnet, at fritvalgsordningen har medført øget gennemsigtighed i såvel tidsforbrug som omkostningsniveau for hjemmehjælpen.

Det har ikke været muligt at få udleveret økonomiske oplysninger vedrørende økonomien i JRS Senior-Service. De følgende vurderinger baseres derfor især på udsagn fra forvaltningen.

### **Direkte omkostninger**

Langt den største omkostning i hjemmehjælpen er lønomkostninger. Forvaltningen vurderer her, at der ikke er nogen væsentlig forskel på lønningerne hos JRS og hos den kommunale hjemmehjælp.

### **Faste omkostninger**

Faste omkostninger (kapitalomkostninger) indgår for JRS' vedkommende i de samlede plejepakkepriser, kommunen afregner med. Der foreligger ikke talmateriale, der belyser den kommunale hjemmehjælps kapitalomkostninger. Det er således ikke muligt at angive, hvor stor en andel af de samlede udgifter, der udgøres af faste omkostninger.

### **Andet: Budgetoverskridelse i to hjemmehjælpsområder**

Det bør nævnes, at to af de tre hjemmehjælpsområder (dvs. eksklusiv det område, der indgår i caseanalysen) i 1999 forventes at få en budgetoverskridelse på i alt ca. 8,8 mio. kr.

Sidst i 1999 har kommunen derfor politisk besluttet at man vil tildele alle fire leverandører på hjemmehjælpsområdet i alt 4 mio. kr. ekstra i år 2000 som tillægsbevilling. Herudover er det imidlertid forventningen, at de to kommunale hjemmehjælpsområder, der har budgetoverskridelser, skal rette sig til. Således vil man i alt skulle fjerne 12 fuldtidsstillinger (fortrinsvis ved naturlig afgang) ved hvert af de to områder.

Blandt årsagerne til de to områders budgetoverskridelser fremhæver områdelederne selv følgende faktorer:<sup>15</sup>

- Utilstrækkelig tid afsat til visse af de plejepakker, der skal leveres
- Stort udsving i antallet af visiterede opgaver (bl.a. som følge af konkurrencen fra JRS)
- Mange langtidssygemeldte

---

<sup>15</sup> Oplysningerne i dette afsnit er dels baseret på interview med Greve Kommunes forvaltning, dels på referat af byrådsmøde d. 25/11 1999.

- Ledelsesproblemer på enkelte vagter
- Mange øvrige omstillingsopgaver.

Forvaltningen giver udtryk for, at situationen – i hvert fald delvist – hænger sammen med tilpasningsproblemer i forbindelse med omlægningen til en aktivitetsorienteret styringsmodel. Man henviser f.eks. til at det ene af de tre plejecentre ikke har haft problemer med at overholde den afsatte tid til plejepakkerne. Forvaltningen fremhæver desuden følgende forklaringer:

- Kommunen har hævet serviceniveauet i forbindelse med fritvalgsordningen (bl.a. forbudet mod aflysninger), uden at tilstrækkelige midler er fulgt med.
- Som konsekvens af det øgede serviceniveau har hjemmehjælpsområderne brugt (dyre) eksterne vikarer i stort omfang.

Forvaltningen vurderer, at områderne har været meget fokuserede på kvaliteten i ydelserne uden at have tilstrækkelig god styring af økonomien. De to kommunale hjemmehjælpsområder har generelt ikke været tilstrækkeligt omstillingsparate i forhold til den ny konkurrencesituation.

Man kan således, jf. kapitel 2, tale om, at de to hjemmehjælpsområder ikke har besiddet den fornødne dynamiske effektivitet til at imødekomme de ændringskrav, de er blevet påført i forbindelse med indførelse af fritvalgsordningen.

Som konsekvens af budgetproblemerne i 1999 må de to plejecentre overføre ca. 2 mio. kr. af 2000-budgettet til 1999-budgettet (dette svarer til 3% af budgetrammen for 2000). Ansvar for at overholde budgetterne ligger således primært hos hjemmehjælpsområderne. Dog bidrager kommunen også i et vist omfang, bl.a. ved justering af enkelte plejepakker. Endvidere har forvaltningen iværksat en tættere og mere løbende kontrolfunktion. Tiltagene omfatter:

1. Skærpelse af kravene om indberetning til kommunens ordinære budgetopfølgning
2. Månedlig budgetopfølgning på et mere detaljeret niveau end hidtil (tættere kontakt mellem kommunens og plejecentrenes økonomimedarbejdere)
3. Bedre økonomiske styringsredskaber til gruppelederne på plejecentrene

4. Forhøjelse af tiderne for to plejepakker (i forhold til hhv. de mest plejekrævende i dag- og nattimerne).<sup>16</sup>

En central pointe i denne sammenhæng er, at styring af økonomi og ressourcer skal gå hånd i hånd med eventuelle kvalitetsændringer. Problemerne i Greve er først blevet synlige ved indførelse af fritvalgsordningen, fordi man her har indført enhedspriser koblet med klare kvalitetskrav.

#### **5.5.6. Særlig fokus på den private leverandør**

Helt overordnet er der efter fritvalgsordningen kommet betydelig mere opmærksomhed omkring den kommunale hjemmehjælp end tidligere. Såvel forvaltningen som JRS fremhæver, at dette lægger et markant pres på JRS for, at man leverer fejlfri service. Selv mindre servicesvigt kan få omfattende konsekvenser i form af medieomtale, kundeflugt tilbage til den kommunale hjemmehjælp m.v. Naturligvis gælder dette især den personlige pleje, men JRS vurderer, at svigt i forhold til den praktiske bistand ligeledes kan have vidtrækkende konsekvenser.

#### **5.5.7. Medarbejdernes motivation / kultur**

##### **JRS**

JRS har, som udgangspunkt, rekrutteret sine medarbejdere blandt de kommunale hjemmehjælpere. Lederen er dog hentet udefra. JRS oplyser, at medarbejderne har samme grundlæggende kvalifikationer som de kommunale medarbejdere. Imidlertid har man hos JRS en fornemmelse af, at de personer, der har søgt en stilling i privat regi, måske hører til de mere omstillingsparate.

##### **Den kommunale hjemmehjælp**

Hvad angår det kommunale hjemmehjælpsområde, der er indgået i denne analyse, vurderes det, at fritvalgsordningen har medført et væsentligt kulturskift.

Områdelederen vurderer, at de kommunale medarbejdere tidligere godt kunne føle, at det var besværligt at modtage nye ældre. Man fik blot en ekstra belastning.

---

<sup>16</sup> Forvaltningen opfatter dette punkt som en serviceforhøjelse, idet ændringen kommer til at gælde al kommunens hjemmehjælp, dvs. også JRS.

I dag er det lederens oplevelse, at medarbejderne bliver glade, når de ”vinder” en kunde – enten en ny kunde, eller en borger, som skifter tilbage til kommunen fra JRS. Forvaltningen oplyser ligeledes, at man i stigende grad har bemærket dette holdningsskift.

Ønsket om at tiltrække og fastholde brugere i den kommunale hjemmehjælp har, ifølge områdelederen, desuden givet sig udslag i, at man i højere grad koncentrerer sig om at støtte borgerne, så de kan blive i eget hjem så længe som muligt.

Man må således konstatere, at de kommunale hjemmehjælperes opfattelse af de ældre har gennemgået en væsentlig forandring. Det vurderes, at denne adfærdsændring med stor sandsynlighed fører til en forbedret målopfyldelse.

Det er imidlertid ikke indtrykket, at en tilsvarende kulturændring endnu er slået igennem i de to øvrige hjemmehjælpsområder.

#### **5.5.8. Uddannelse/efteruddannelse af medarbejdere**

##### **JRS**

JRS oplyser, at man, i kraft af sin centrale organisation, kan tilbyde en række uddannelsesmuligheder for såvel leder som medarbejdere. For lederen er der tale om faste JRS-kurser (organisation, kommunikation, service etc.), mens lederen typisk selv tilrettelægger og afholder kurser for de lokale medarbejdere. JRS Senior-Service arbejder på at oprette mere specialiserede kurser, der er målrettet ældreområdet.

Endvidere anvender JRS aktivt SOSU-uddannelserne til efter- og videreuddannelse. Desuden forventer JRS indenfor den nærmeste fremtid at optage elever på linie med de andre områder.

##### **Den kommunale hjemmehjælp**

Det kan bemærkes, at det hjemmehjælpsområde, der indgår i analysen, efter reorganiseringen har taget forskellige tiltag for at tilbyde relevant undervisning til medarbejderne. Tilrettelæggelsen af undervisningen aftales typisk i de enkelte plejegrupper.

### **5.5.9. Manglende fortjeneste**

Som nævnt har det ikke været muligt at få stillet oplysninger om JRS' økonomi til rådighed.

Imidlertid forekommer det på grundlag af de gennemførte interview sandsynligt, at driften af hjemmehjælp i Greve Kommune, isoleret set ikke er nogen specielt lukrativ forretning for JRS.

Driften kan derimod udmærket være lukrativ set i et bredere perspektiv. Dette skyldes især, at JRS forventer, at markedet for denne type service vil vokse markant i de kommende år. Man må derfor forvente, at JRS til en vis grad ser hjemmehjælpen i Greve Kommune som en langsigtet investering.

### **5.5.10. Andre forhold**

#### **Centralisering af visitationen**

Som nævnt besluttede kommunen i forbindelse med udbuddet at centralisere visitationen til hjemmehjælpen. Det er forvaltningens vurdering, at dette har været en central forudsætning for, at JRS har kunnet opnå et substantielt kundegrundlag i Greve Kommune.

Det kan bemærkes, at i hvert fald et af de kommunale hjemmehjælpsområder opfatter det som en rigtig beslutning at centralisere visitationen. Det fremhæves imidlertid samtidig, at det dermed også er blevet en væsentlig udfordring at sikre en tæt kontakt mellem de enkelte hjemmehjælpsområder og visitatorerne på rådhuset.

#### **Stordriftsfordele**

For JRS er der på flere områder stordriftsfordele ved driften af hjemmehjælp i Greve Kommune:

- Man har et enkelt samlet hjemmehjælpsområde, mens kommunen selv opererer med tre områder
- JRS har en stor serviceorganisation i ryggen. Således kan der hentes gevinster på central økonomistyring, IT, kursus- og uddannelsesvirksomhed m.v.
- JRS har en organisation på distriktsniveau, som kan bidrage til erfaringsudveksling og dermed skabe synergieffekter imellem koncernens forretningsområder

- JRS har en central udviklingsafdeling, der fungerer som bindeled mellem Senior-Service's 11 kommuner i hele Danmark, og som derfor kan foretage mere overordnet erfaringsopsamling og udviklingsarbejde.

JRS fremhæver dog, at man til gengæld står over for færre og mere spredte kunder end den kommunale hjemmehjælp.

Den kommunale hjemmehjælp oplever generelt, at mulighederne for stordriftsfordele er reducerede. Konkret har man fået visse kapacitetsproblemer som følge af den ny ordning, idet de borgere, der er skiftet til JRS, har efterladt ”huller” i dagens forløb – særligt om formiddagen, hvor mange af de praktiske opgaver ligger.

## **5.6. Konklusion**

I det følgende opridses de centrale konklusioner for denne caseanalyse. Konklusionerne fokuserer særligt på ændringer i hhv. den indre og ydre effektivitet i hjemmehjælpen i Greve Kommune.

De enkelte årsager til effektivitetsgevinster struktureres ud fra en sondring mellem *indre og ydre effektivitet*:

- Indre effektivitet opfattes som forholdet mellem omkostninger og præstationer.
- Ydre effektivitet opfattes som forholdet mellem graden af målrealisering (herunder service og kvalitet) og ydelsens omkostninger.

### **5.6.1. Indre effektivitet**

#### **Opnåede gevinster**

Det fremgår af analysen, at JRS Senior-Service i gennemsnit koster 11% mindre end den kommunale hjemmehjælp. Denne lavere pris er beregnet som gennemsnittet af de priser JRS Senior-Service har budt på de plejepakker, aftalen indeholder. Det vides ikke om JRS Senior-Service i praksis kan løse opgaverne inden for den aftalte ramme.

#### **De væsentligste årsager til effektiviseringen**

Casen viser, at gevinsterne især skyldes:

- Konurrenceeffekt i forbindelse med udbudsforretningen
- Etablering af enhedspriser og aktivitetsbaseret økonomisk afregning
- Gennemsigtigt og ensartet serviceniveau
- Flad organisation (JRS, men også den kommunale hjemmehjælp) med væsentlig delegering af ansvar
- Stordriftsfordele (JRS).

### **5.6.2. Ydre effektivitet**

#### **Opnåede gevinster**

Der er, som følge af fritvalgsordningen, opnået følgende gevinster i forhold til målopfyldelsen:

- Der leveres en mere ensartet service
- Tilfredsheden med den leverede service er generelt højere blandt de borgere, der anvender JRS end blandt de borgere, der anvender den kommunale hjemmehjælp
- Der er kommet øget fokus på kvaliteten i hjemmehjælpen. Således er der også tegn på, at den kommunale drift oplever et kvalitetsløft.

#### **De væsentligste årsager til effektiviseringen**

Det er vurderingen, at de væsentligste årsager til, at der er opnået en bedre målopfyldelse omfatter:

- Den løbende konkurrenceeffekt ved fritvalgsordningen (pres for kvalitet i hjemmehjælpen)
- Fastlæggelse af klare servicemål og fastlæggelse af kravene til de konkrete ydelser
- Mentalitetsændring hos dele af den kommunale hjemmehjælp.

### **5.6.3. Øvrige væsentlige perspektiver**

Et interessant perspektiv i forbindelse med fritvalgsordninger er, hvad man kan betegne som en ”dobbelt konkurrencesituation”. Set fra JRS’ synspunkt har man således to konkurrencesituationer at forholde sig til:

1. Udbudsforretningen/autorisationen (hvor man i første omgang vinder opgaven)

2. Den løbende drift (hvor man konstant er i konkurrence om et begrænset kundegrundlag).

Således adskiller fritvalgsordningen sig fra en ordinær licitation, hvor kommunen efter opgaveoverdragelsen alene har kontraktgrundlaget at vurdere den leverede ydelse ud fra. Via fritvalgsordningen vurderes leverandørens præstationer derimod konstant af ydelsens slutbrugere.

Det er vurderingen, at begge konkurrenceforhold er af væsentlig betydning for de opnåede effektivitetsgevinster i Greve Kommune.

1. *Udbudsforretningen/autorisationen* medvirker til at klarlægge de overordnede kvalitetskrav, og sikrer endvidere en indledende priskonkurrence. Denne konkurrencesituation fører alt andet lige til, at kommunen kan vælge den eller de leverandører, der tilbyder det mest optimale pris-/kvalitetsforhold. Identifikation af en optimal enhedspris er således en af de væsentligste gevinster ved udbudsforretningen. En følge af udbudsforretningen er også, at man har indgået en kontrakt, som kan opsiges med ganske kort varsel, hvis en autoriseret leverandør ikke lever op til det aftalte serviceniveau.
2. *Den løbende drift* under en fritvalgsordning vurderes i høj grad at have et service- og kvalitetsfokus. Caseanalysen viser, at den konstante opmærksomhed omkring den leverede service – det være sig via brugerundersøgelser, stikprøvekontrol eller ved at borgerne ”stemmer med fødderne” – sikrer en høj grad af opmærksomhed omkring den leverede service.

Endelig er det interessant, at casen illustrerer, hvordan fritvalgsordningen også påvirker den løbende drift i kommunalt regi. Det er naturligvis ikke åbenbart, at en kommunal organisation altid vil reagere konstruktivt på den nye konkurrencesituation. Men analysen viser, at den kommunale ledelse kan være omstillingsparat, og at kommunens medarbejdere kan gennemgå en markant bevidsthedsændring, der fører til øget fokus på effektivitet og kvalitet i det daglige arbejde. Forvaltningen i Greve Kommune fremhæver da også, at man særligt oplever ordningen som en succes, fordi kommunen i eget regi har fået chancen for at vise, at man kan løse opgaven næsten lige så godt som den private leverandør, om end foreløbig 11% dyrere.



## 6. Handicapkørsel for HT

### 6.1. Indledning

Denne caserapport indeholder en dekomponering af effektivitetsgevinster som følge af HT's udbud af handicapkørsel i hovedstadsområdet.

Analysen viser, at de væsentligste årsager til de opnåede effektivitetsgevinster omfatter:

**Tabel 6.1: Dekomponering: Handicapkørsel for HT**

Centrale faktorer	
<b>Indre effektivitet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Forbedret ledelse og administration, (herunder ansvarsfordeling, nedskæring i ledelsesniveauet, effektivisering af administration og stordriftsfordele)</li><li>• Indførelse af enhedspriser pr. ydelse</li><li>• Mere effektiv arbejdstilrettelæggelse, (herunder bedre planlægning, mindre spildtid etc.)</li><li>• Mindre overskudsgrad (delvist)</li></ul>
<b>Ydre effektivitet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Kvalitets- og servicekrav i udbudsmateriale, koblet med sanktionering</li><li>• Uddannelse – kvalificering</li><li>• Øget motivation blandt chauffører som følge af øget ansvar</li></ul>

PLS Rambøll vurderer, at de helt centrale årsager til effektiviseringen er indførelsen af enhedspriser pr. tur og aktivitetsbaseret afregning samt forbedrede IT-systemer til kørselsplanlægning. Det kan herudover fremhæves, at det er selve konkurrencesituationen, som har tvunget entreprenørerne til at øge deres fokus på ledelse og administration, samt at operere med en mindre overskudsgrad.

### 6.2. Baggrund

Hovedstadsområdets Trafikselskab (HT) har ansvaret for at svært bevægelseshæmmede, der ikke kan benytte tog og busser, får samme kollektive trafiktilbud som øvrige borgere – blot i form af handicapkørsel fra dør til dør. Ydelsen betegnes HT Handicap Service.

Handicapkørslen er tilrettelagt som et kollektivt trafiksystem. HT Handicap Service er dog afgrænset til at omfatte kørsel til fritidsformål, herunder besøg hos familie og venner, indkøb samt kulturelle aktiviteter. Således omfatter servicen ikke kørsel til forskellige former for behandling. Ca. 20% af chaufførernes tid er betjeningstid – dvs. den går til forskellige former for sociale opgaver, samtale med de ældre, fysisk kontakt m.v.

Kundernes gennemsnitsalder er ca. 75 år. Ca. 3000 personer falder fra ordningen hvert år pga. dødsfald, mens der er en bruttotilgang årligt på ca. 4000 personer.

Siden starten i 1979 er kundeantallet steget kraftigt. I 1979 var der 300 kunder, som hovedsageligt blev befordret af HT's egne busser og herudover af 8 private entreprenører. I 1980 havde Handicap Service ca. 1000 kunder, mens antallet af kunder i 1999 var godt 15.000. Den øgede kundemængde skyldes bl.a. en folketingsbeslutning, der i 1992 gjorde det obligatorisk for alle amtskommunale trafikselskaber at tilbyde handicapkørsel. Ligeledes er antallet af ture steget – fra ca. 160.000 i 1987 til knap 400.000 i 1999.

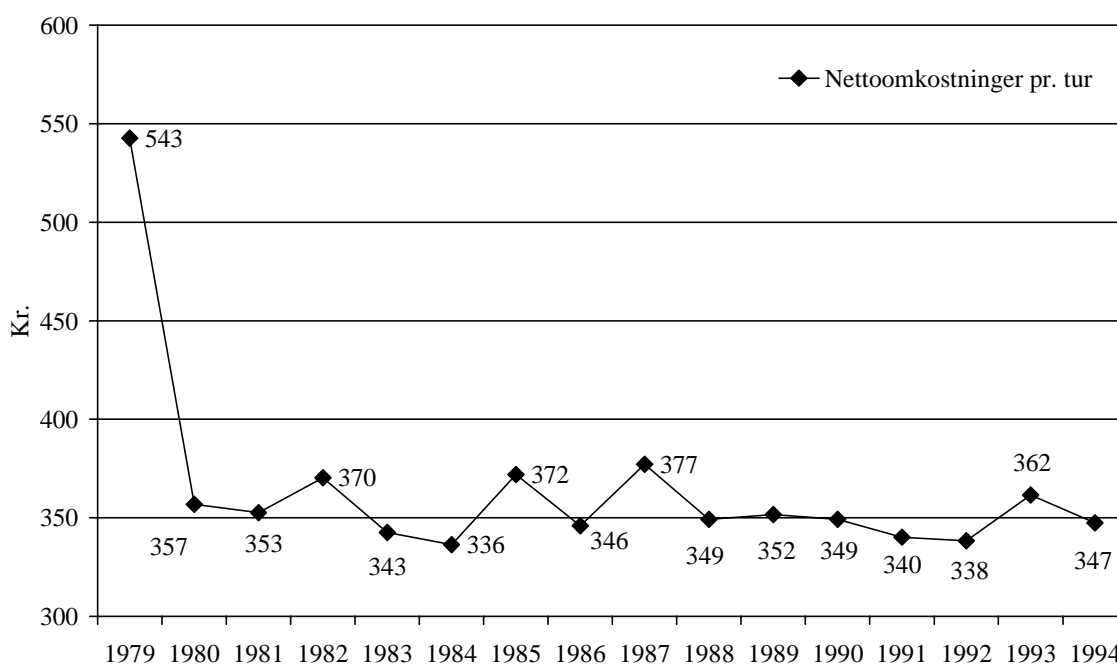
I 1995 påbegyndte HT udbud af handicapkørslen. Man havde før dette tidspunkt både egen drift og kontrakter med et antal private entreprenører, som var indgået uden udbud.

### **6.3. Beskrivelse af aktiviteten før udbuddet**

#### **6.3.1. Omkostninger**

I 1994 var kørselsomkostningerne (nettoudgift pr. tur) 347 kr. Som det fremgår af figur 6.1 nedenfor, havde dette niveau været forholdsvis stabilt i de foregående år.

**Figur 6.1: Nettoomkostninger pr. tur 1979-1994**



Kilde: HT Handicap Service 1999 (faste 1998-priser).

Det kraftige fald i omkostninger fra 1979 til 1980 skyldes, ifølge HT, at der i nettoudgifterne for 1979 er indregnet en række etableringsomkostninger.

Prisen på kørslen var før 1995 primært bestemt af de entreprenører, som HT havde kontrakter med. Entreprenørerne fastlagde en pris for deres ydelser, og HT betalte, hvad det kostede. Den manglende styring fra HT's side medførte blandt andet, at der var en stor usynlig overkapacitet i form af vogne, som ikke blev udnyttet optimalt. Denne overkapacitet blev betalt af HT.

Udviklingen i omkostninger hos de enkelte entreprenører har ikke kunnet stilles til rådighed. Imidlertid oplyser en mindre entreprenør, der har varetaget handicapkørsel for HT siden starten i 1979, at omkostningsniveauet (og ligeledes indtjeningen) var forholdsvis stabil i perioden indtil 1994.

### **6.3.2. Service og kvalitet**

Før udbuddet i 1995 anfører HT, at den kvalitet og service, som entreprenørerne og HT selv leverede, ikke altid var tilfredsstillende.

Ved service forstås udmøntningen af de *processer*, der er knyttet til handicapkørslen – herunder telefonbetjening, kørsel til tiden, chaufførernes

fysiske hjælp til de ældre, m.v. Serviceniveauet var før 1995 bl.a. kendetegnet ved at:

- HT modtog forholdsvis mange klager over dårlig service (især fordi vognene ikke kom til tiden)
- Behandlingen af telefonbestillinger var langsommelig
- Chaufførerne ikke altid var kvalificerede til at betjene de ældre, herunder til bistand med transport ind og ud af vognene. HT stillede ingen krav til formel uddannelse.

Ved kvalitet forstås de *fysiske karakteristika* ved faktorer knyttet til handicapkørslen, såsom vognparkens alder, vedligeholdelsestilstand, chaufførernes fremtoning, m.v. Ifølge HT var kvaliteten indtil 1994 karakteriseret ved, at:

- Vognparken var gammel (op til 10-12 år gamle vogne)
- Vognene havde et uensartet udseende
- Der var stor variation i vognenes udstyr og i udstyrets kvalitet (visse af vognene betegnes som uegnede til handicapkørsel)
- Chaufførerne bar ikke uniformer.

### **6.3.3. Motiver for udbud**

Der er flere årsager til, at HT i 1995 valgte at udbyde handicapkørslen. HT fremhæver bl.a. følgende centrale begrundelser:

- Øgede krav til vognenes udstyr og sikkerhed betød, at det var nødvendigt at indføre et egentligt kontraktgrundlag mellem entreprenørerne og HT
- Et overordnet ønske om at minimere omkostningerne – særligt som følge af den øgede kørselsmængde efter 1992, der medførte et betydeligt pres på HT's Handicap Service
- Et ønske om at sikre et ensartet serviceniveau.

#### **6.3.4. Beskrivelse af udbudsproces**

Den samlede kørselsmængde er i perioden 1995-98 blevet udbudt af HT som tre på hinanden følgende udbudsrunder. Udbuddene fordeler sig som følger:

1995: 15% af turene

1996: 35% af turene

1997: 50% af turene.

For hvert udbud har entreprenørerne haft mulighed for at byde på een eller flere enheder, der omfatter et nærmere specificeret antal vogne, der skal være til rådighed på bestemte ugedage og i bestemte tidsrum. Endvidere er enhederne kendetegnet ved, at der kan stilles forskellige materielmæssige krav til de vogne, der anvendes.

HT's kontrakter med entreprenørerne indgås for enten 2, 3 eller 4 år ad gangen. Der gennemføres udbud af ca. en tredjedel af opgaven hvert år.

Det første udbud i 1995 medførte protester fra de daværende entreprenører, og mange af dem stoppede helt som leverandør til HT. Protesterne skyldtes blandt andet, at området i mange år havde været præget af stabilitet og begrænset konkurrence. Endvidere indebar udbuddet, at HT stillede flere formelle krav til sikkerhed, udstyr, miljø m.v., samt at HT nu fuldt ud overtog kørselsplanlægningen, hvilket entreprenørerne opfattede som en indskrænkning af deres selvstændighed.

I perioden umiddelbart efter udbuddet var der visse kvalitetsproblemer med de nye entreprenører, idet HT ikke mente, man fik det, man havde betalt for. Entreprenørerne var vant til selv at bestemme og gjorde derfor, som man plejede at gøre, hvilket ikke var det samme, som det der skulle gøres ifølge kontrakten.

Ifølge HT blev der imidlertid taget hånd om kvalitetsproblemerne ved indførelse af kvalitetskontrol og -opfølgning. Opfølgningen er successivt blevet bedre fra første udbudsrunde i 1995 til den seneste femte udbudsrunde.

### 6.3.5. Øvrige relevante baggrundsoplysninger

HT Handicap Services udbudsproces er tilrettelagt ud fra et princip om at minimere risikoen – såvel for HT selv som for entreprenørerne – dels ved at fordele udbuddet på relativt små enheder (5-10 vogne), og dels ved at indbygge en minimumsgaranti for det antal timer, der køres pr. dag pr. vogn (typisk 7 timer).

Hermed sikres på den ene side et stabilt, garanteret indtægtsgrundlag for den enkelte vognmand. På den anden side er HT sikker på, at der altid er den fornødne minimumskapacitet.

Entreprenørerne angiver, at de er godt tilfredse med den økonomiske sikkerhed, som HT's udbudsform giver.

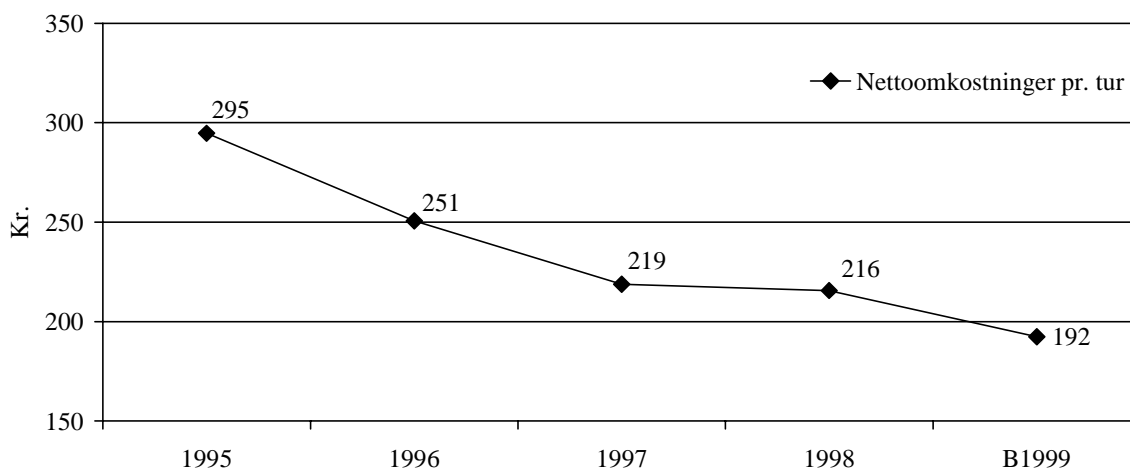
## 6.4. Beskrivelse af aktiviteten efter udbuddet

I det følgende beskrives de overordnede ændringer i HT's handicapkørsel i perioden efter udbuddene.

### 6.4.1. Omkostninger

HT's egen opgørelse af udviklingen i nettoomkostninger pr. tur i perioden 1995-1999 viser, at der er sket en markant omkostningsreduktion efter udbuddet af handicapkørslen i 1995:

**Figur 6.2: Nettoomkostninger pr. tur 1995-1999**



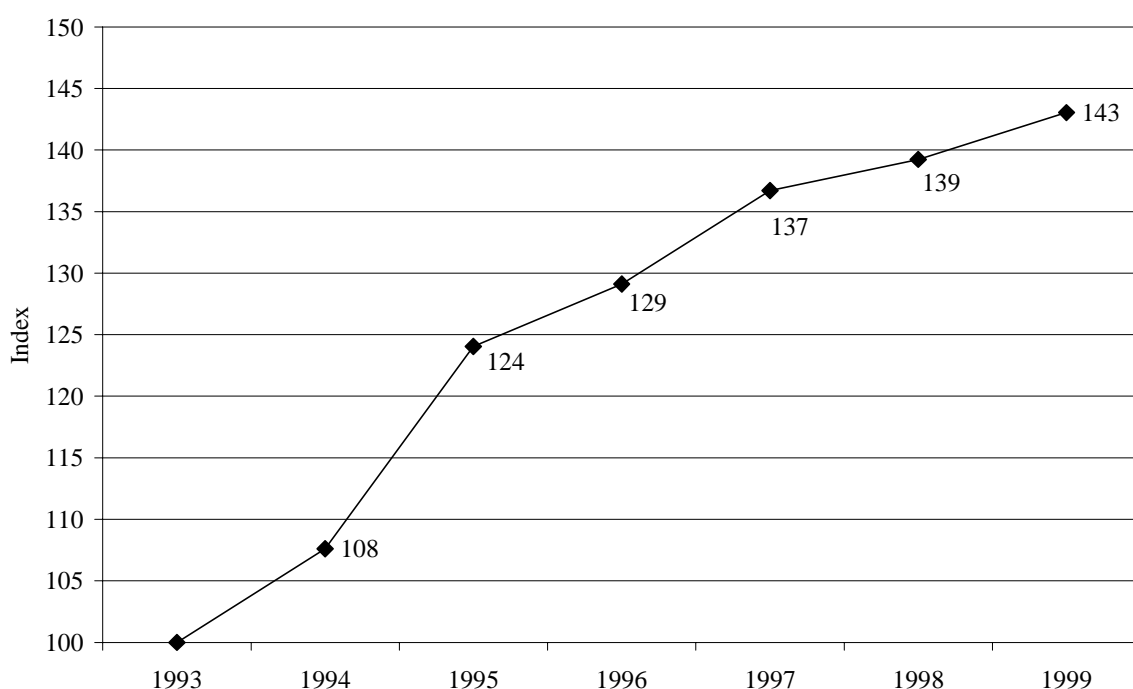
Kilde: HT Handicap Service 1999. Faste priser (1998).

1995 er valgt som udgangspunkt, fordi man dette år gennemførte det første udbud af handicapkørsel. Som tidligere nævnt var nettoudgiften pr. tur 347 kr. i 1994 og årene før, men indførelsen af edb i kørselsadministrationen hos HT gjorde, at HT's Handicap Service kunne overtage kørselsplanlægningen, og derfor allerede forud for første udbud i 1995 havde gennemført en effektivisering.

Det fremgår af ovenstående figur, at der i perioden 1995-99 er tale om en omkostningsreduktion fra ca. 300 kr. pr. tur i 1995 til under 200 kr. pr. tur i 1999 – eller 33%. Ved første udbud i 1995 reduceredes timeprisen fra 280 kr. til 220 kr. Ved de efterfølgende udbud i 1996, 97 og 98 reduceredes timeprisen yderligere.

En anden væsentlig faktor, der har medvirket til en reduktion af omkostningerne, er en generel effektivisering af HT's administration. Det skal understreges, at denne effektivisering blev igangsat allerede i 1993, og derfor ikke direkte er knyttet til udbudsforretningen. Ikke desto mindre illustrerer udviklingen ganske godt effekterne af ny teknologi og interne administrative omlægninger. HT's egne tal for effektivitetsudviklingen i perioden 1993-1999 er gengivet i figur 6.3:

**Figur 6.3: HT's effektivitetsudvikling 1993-1999 (index for ture pr. time)**



Figuren viser effektivitetsudviklingen for HT's handicapkørsel. Effektiviteten defineres som antal ture pr. time – tallene er dog her omregnet til indextal. I 1993 gennemførte man 0,79 ture pr. time (index 100). Figuren illustrerer, at HT selv regner med en effektivitetsgevinst på godt 40% siden 1993, og på knap 20% siden 1995, som var det år, man gennemførte det første udbud. I 1999 gennemfører man således 1,13 ture pr. time.

De opnåede effektiviseringsgevinster skyldes, ifølge HT, dels effektivisering på entreprenørniveauet, dels effektivisering i HT's kørselsplanlægning, hvor stadig bedre edb-systemer (særligt siden 1993) har spillet en væsentlig rolle. Samtidig er der dog også sket visse ændringer i kontraktgrundlaget, som, ifølge HT, kan bidrage til at forklare effektiviseringen:

- Før udbuddet gav kørselstilrettelæggelsen mulighed for, at kunderne kunne modtage individuel ("ekstra") betjening af chaufførerne. Det levner den strammere planlægning efter udbuddet ikke længere mulighed for. Blandt andet er der ofte flere passagerer med vognene, hvilket kan betyde, at turen ikke foregår ad den mest direkte rute. Dette kan af nogle kunder opleves som en serviceforringelse sammenlignet med kørslen før 1995.
- Reglerne for til- og frakørsel er ændrede. Chaufførerne får således ikke længere betaling for til- og frakørsel til garageanlæg indenfor det storkøbenhavnske område.

HT anfører, at man regner med, at en yderligere effektivitetsgevinst på 5-10% vil være mulig, dels via bedre kørselstilrettelæggelse, dels via mere effektiv administration. Man mangler dog stadig de rette teknologiske værktøjer, herunder udvikling af de anvendte edb-programmer til kørselsplanlægning, til at føre denne målsætning ud i livet.

Det har ikke været muligt at få stillet talmateriale over kørselsomkostningerne til rådighed af de enkelte entreprenører. Imidlertid anføres det fra flere entreprenører, at man er i stand til at drive en god forretning. Én entreprenør angiver, at overskudsgraden ikke er reduceret mærkbart.

#### 6.4.2. Afregningsprincipper

Efter udbuddet arbejder man med en væsentligt mere klar afregningsmodel i forhold til entreprenørerne. Et grundlæggende princip – i tråd med udbudsgrundlagets målsætning om risikominimering – er, at begge parter i videst muligt omfang skal kende deres omkostninger. Dette princip er udmøntet på følgende måde:

- Fast minimumsbeløb. HT garanterer entreprenøren et minimumsbeløb (mindst 7 sammenhængende timer i perioden 08.00 – 24.00) til en fast rate. Dette minimumsbeløb kan af HT udvides med op til 5 timer indenfor samme tidsrum.
- Betaling efter gennemført kørsel. Betalingen foretages udelukkende på grundlag af det tidsforbrug, HT har udregnet, og der betales kun for gennemført kørsel<sup>17</sup>.
- Fast afregningsdato. Betalingen indsættes på entreprenørens konto d. 8. (eller næste hverdag) i den efterfølgende måned.

Som supplement til ovennævnte afregningsprincipper kan nævnes, at udbudsmaterialet også stiller krav om sikkerhedsstillelse. Entreprenørerne skal stille sikkerhed for 50.000 kr. pr. vogn. Beløbet indbetales en måned inden kontraktens ikrafttrædelsesdato, og skal indestå indtil tre måneder efter kontraktperiodens udløb. Sikkerhedsstillelsen fratager dog ikke HT retten til at rejse erstatningskrav.

Det er vurderingen, at disse krav tilsammen medfører en lavere risiko for såvel bestiller- som leverandørsiden sammenlignet med tidligere. Entreprenørerne angiver, at det er positivt, at man meget præcist kender sit indtægtsgrundlag i kontraktperioden. Fra HT's side lægger man ligeledes vægt på, at man kender sit udgiftsniveau ganske nøje, samt at entreprenørerne har et incitament til hurtig afregning.

De enkelte entreprenører har forskellige interne afregningsprincipper, alt efter om der er tale om en konstruktion med overenskomstansatte chauffører, eller om entreprenøren har indgået aftaler med selvstændige vognmænd. Der kan

---

<sup>17</sup> HT justerer dog priserne efter et samlet index.

således ikke opstilles nogen generel model for entreprenørernes egne afregningsprincipper.

### 6.4.3. Service og kvalitet

Helt overordnet vurderes det, at såvel servicen over for kunderne som kvaliteten af handicapkørslen er forbedret efter udliciteringerne.<sup>18</sup>

Hvad angår servicen, understreger HT, at man ikke har ændret på servicemålsætningerne i forbindelse med udbuddene. Imidlertid kan det, ifølge HT, konstateres, at servicen ikke desto mindre er blevet forbedret de senere år – især på følgende områder:

- Kørslen foregår i højere grad til tiden
- Chaufførerne er i dag bedre kvalificerede til at bistå de ældre og handicappede.

På servicesiden skal dog også medregnes, at chaufførerne ikke har så god tid til at hjælpe den enkelte som tidligere. Der er afsat den tid, som er nødvendig for at hjælpe den ældre/handicappede i forbindelse med transporten, men der er ikke ekstra tid til andre gøremål. Tidligere var der eksempler på, at chaufførerne også købte ind og bragte ud for de ældre. Dette blev naturligvis af kunderne oplevet som god service.

Hvad angår kvaliteten i ydelsen, er det vurderingen, at der er tale om et målbart løft. Ændringerne i ydelsens kvalitet omfatter følgende nøgleområder:

- Vognenes alder er nu omkring 2 år i gennemsnit. Kun meget få vogne er 4-5 år gamle
- Vognenes udseende er langt mere ensartet
- Chaufførerne bærer nu uniformer
- Materiellets vedligeholdelsestilstand er bedre
- Rengøring af vogne og udstyr sker hyppigere
- Vognene lever op til tidssvarende miljøkrav
- Alle vogne er udstyret med tekniske hjælpemidler, såsom trappemaskine og transportstol.

---

<sup>18</sup> Der kan dog ikke uddrages entydige resultater vedrørende kvalitets- og serviceniveauet på baggrund af HT's klagestatistik.

## **6.5. Årsager til effektivisering**

I det følgende gennemgås en række faktorer, som har haft betydning for de effektivitets- og kvalitetsgevinster, der er anført ovenfor.

### **6.5.1. Opgavens specifikation**

Kvalitets- og servicemålene for handicapkørslen efter konkurrenceudsættelsen er blevet beskrevet væsentligt mere detaljerede og operationelle end tidligere. Denne bedre specifikation af ydelserne er især sket ved det første udbud i 1995 – men der er i øvrigt for hvert efterfølgende udbud sket en yderligere forbedring af opgavernes specifikation.

Der har på kvalitetssiden især været tale om en opstramning, mens der på servicesiden har været tale om en konkretisering.

Omvendt anfører HT, at der også er sket en simplificering af kravene, hvor det er blevet skønnet relevant. Ved den seneste udbudsrunde har man således gennemgået materialet for at identificere og fjerne overflødige krav. De konkrete ændringer i ydelsens detailmålsætninger beskrives i afsnittet om service og kvalitet nedenfor.

### **6.5.2. Administrativ organisation**

#### **Kørselsadministration**

Hvad angår HT's egen organisering af handicapkørslen har der været tale om en øget effektivisering. Effektiviseringen af kørselsadministrationen skyldes primært indførelse af edb efter 1993. Før da blev kørselsplanlægningen i praksis varetaget af entreprenørerne, og det var således entreprenørerne, der fastlagde serviceniveauet. Entreprenørerne havde rige muligheder for at optimere til egen fordel for at øge indtjeningen. I dag oplyser entreprenørerne, at man oplever HT's planlægning som stram, men i det store hele velfungerende.

Hos HT er der i dag færre personer involveret i at håndtere flere ture end tidligere. Mens der i 1995 var 17 fuldtidsansatte beskæftigede hos HT med handicapkørslen for 10.000 kunder, er der i 1999 11 personer beskæftigede med 15.000 kunder. Endvidere gennemføres nu en systematisk kvalitetskontrol,

ligesom den samme stab er ansvarlig for udarbejdelse og gennemførelse af årlige udbud. Den samlede budgetramme er den samme som tidligere.

### **Personaleledelsesfunktioner**

I forhold til entreprenørernes organisering anfører HT endvidere, at det er deres erfaring, at entreprenørerne er blevet væsentligt mere bevidste om deres ledelsesmæssige omkostninger som følge af konkurrenceudsættelsen. Som eksempel nævner HT, at der før udbuddet var entreprenører, der havde 15 vogne og tre direktører. I dag er det ledelsesmæssige omkostningsniveau begrænset til et absolut minimum.

Entreprenørerne selv bekræfter, at man har arbejdet målrettet med at minimere det administrative arbejde. En stor entreprenør angiver således, at man har særdeles korte kommandoveje og søger at fremme direkte ledelse. Denne entreprenør har i dag kun tre administrative medarbejdere knyttet til 80 vogne. Der ydes desuden en bevidst indsats for personalefastholdelse via uddannelsestilbud, forskellige sociale aktiviteter, nyhedsbrev samt tilbud om hjemme-pc. En mindre entreprenør anfører, at han har omlagt organiseringen som følger:

<b>Før udbuddet</b>	<b>Efter udbuddet</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 7-8 chauffører ansat samt aftale med 1-2 vognmænd</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ingen chauffører ansat. Al kørsel er overladt til 8 selvstændige vognmænd (hver med 1-3 vogne), der fakturerer entreprenøren månedligt</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Chaufførerne ansat på overenskomst</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Vognmændene opererer som selvstændige og er dermed ikke underlagt en overenskomst</li></ul>

Som konsekvens behøver denne entreprenør ikke længere at føre lønregnskab eller fakturere i særligt omfang. Endvidere er hans kapitalomkostninger stort set fjernet, idet disse omkostninger nu ligger hos de enkelte vognmænd. Endelig foretager vognmændene en stor del af planlægningen selv, hvilket også indebærer en administrativ lettelse for entreprenøren.

I tilknytning til personaleledelsesfunktioner indgår også uddannelse og rekruttering. Her angiver en større entreprenør, at man aktivt anvender AMU-systemet til såvel længerevarende uddannelsesforløb (5-ugers eller 13-ugers forløb) som til rekruttering af nye medarbejdere. Entreprenøren oplyser

endvidere, at man ved benyttelse af offentligt betalte praktikordninger for nyansatte medarbejdere, reelt ikke har omkostninger til rekruttering. En mindre entreprenør bekræfter, at man aktivt anvender sådanne beskæftigelsesordninger.

### **Indkøbsfunktion**

Der har ikke været tale om nogen centralisering af indkøbene for de enkelte entreprenørers vedkommende. Imidlertid er det indtrykket, at entreprenørerne udviser en betydelig initiativrigdom for at finde gode tilbud på det nødvendige materiel, såvel i Danmark som i udlandet. F.eks. er en entreprenør taget til Holland for at indkøbe særlige handicaplifte.

Dette billede bekræftes af flere af entreprenørerne. De angiver, at man nu er i stand til at købe stort ind via formaliserede indkøbsaftaler, samt at man generelt er meget opmærksomme på indkøbsomkostningerne.

Således reflekterer entreprenørernes håndtering af indkøbsfunktionen en øget omkostnings- og kvalitetsbevidsthed.

### **Ansvarsfordeling og -delegering**

Umiddelbart har konkurrenceudsættelsen betydet, at snitfladen mellem, hvad der er HT's ansvar, og hvad der er entreprenørernes ansvar, er blevet synliggjort. Ifølge HT er det nu præciseret, at det er HT alene, der styrer tildelingen af ture, mens det er entreprenørerne alene, der er ansvarlige for at turene gennemføres til tiden. Dette var ikke altid klart før 1995.

Hvad angår entreprenørerne selv, angiver en af de større entreprenører, at man har delegeret et meget stort ansvar til den enkelte medarbejder, som bl.a. omfatter:

- Kørselsplanlægning
- Løbende drift og styring af kørslen
- Lønrapportering.

Denne entreprenør kan således nøjes med 1½ medarbejder ad gangen til at varetage driften af de 55 vogne, han benytter til at køre for HT. Entreprenøren anslår, at man tidligere (før udbuddet) benyttede 5-6 medarbejdere ad gangen til et mindre kørselsomfang.

En mindre entreprenør oplyser ligeledes, at de vognmænd, der kører for ham, nu har betydeligt mere ansvar end tidligere. F.eks. er de selv ansvarlige for vedligeholdelse. Omvendt angiver entreprenøren, at han nu selv anvender mere tid på administration end tidligere. Han har større ansvar og skal f.eks. deltage i møder med HT og med sine vognmænd.

### **6.5.3. Arbejdsprocesser**

#### **Arbejdstilrettelæggelse**

Selve arbejdstilrettelæggelsen har gennemgået visse ændringer i perioden efter udbuddet i 1995.

For HT's vedkommende er de største omlægninger indført i forbindelse med erhvervelsen af et elektronisk kørselsplanlægningssystem. Den sagsgang, der er forbundet med hver enkelt ordre, er blevet effektiviseret ganske væsentligt.

HT angiver selv, at bestillingstiden fra 1995 til 1999 er faldet fra 6 minutter pr. bestilling til ca. 1 minut pr. bestilling. Denne effektivisering tilskrives primært det elektroniske bestillings- og planlægningssystem.

I forbindelse med den øgede klarlægning af ansvarsfordelingen mellem HT og entreprenørerne, har HT også været i stand til at opnå stordriftsfordele – særligt hvad angår kørselsplanlægningen. Det kan bemærkes, at HT's prognoser viser, at antallet af kunder fortsat vil vokse betydeligt. Man må derfor forvente, at der i fremtiden fortsat kan opnås besparelser i form af stordriftsfordele.

HT vurderer, at entreprenørerne også er blevet bedre til at udnytte personalet. De enkelte vognmænd er blevet bedre til at planlægge, og kan f.eks. lægge ture for andre kunder ind i ledige tidsblokke.

En stor entreprenør angiver, at det især er muligheden for at udnytte et *kontraktmix*, hvor man udfylder al tilgængelig køretid med såvel HT-ture som ture for andre kunder, der medfører en omkostningsminimering. Derigennem kan man få det optimale ud af såvel vogne som de menneskelige ressourcer.

En mindre entreprenør bekræfter, at man har en bedre udnyttelse af kapaciteten. F.eks. har denne entreprenør i alt 10 vogne, hvoraf samtlige vogne benyttes fredag og i weekenden til handicapkørsel for HT. I løbet af ugen er 5 af vognene imidlertid ledige, og anvendes derfor til anden kørsel. Før udbuddet var dette ikke tilfældet – vognene stod typisk blot hen. Den mindre entreprenør anfører

således, at den væsentligste årsag til, at man har kunnet effektivisere driften, har været det faktum, at man nu har nemmere ved at planlægge og disponere, samt at man er garanteret en minimumsbetaling fra HT.

En entreprenør angiver dog, at HT's tur-planlægning ofte er så stram, at man ikke har mulighed for at lægge andre ture ind i evt. huller. Desuden har entreprenørerne pligt til at stå til rådighed, hvis HT anmoder om ekstra ture, og det kan derfor være risikabelt at køre for andre uden i øvrigt at have ekstra kapacitet.

### **Arbejdstempo**

Det anføres af HT, at det er indtrykket, at chaufførerne i dag holder færre pauser og generelt er mere tidsbevidste. Ifølge HT's beregninger bruges op imod 20% af chaufførernes betalte tid på fysisk at hjælpe de ældre til og fra vognen. Denne tid er imidlertid blevet mindre som følge af en optimeret kørselsplanlægning. Dette billede bekræftes af entreprenørerne, der også understreger, at øvrig spildtid – bl.a. som følge af kontraktmix'et – stort set er elimineret.

### **Arbejds miljø**

Det er entreprenørernes vurdering, at chaufførernes arbejdsmiljø er præget af den stramme kørselsplanlægning. Chaufførerne giver således udtryk for, at de er pressede. Entreprenørerne bemærker i den forbindelse, at chaufførerne modtager forholdsvis mange fartbøder.

#### **6.5.4. Kvalitets- og serviceniveau**

HT anfører især, at de opnåede serviceforbedringer skyldes, at entreprenørerne nu *i praksis* lever op til de givne servicemål. Dette skyldes således ikke, at man har øget servicekravene i sig selv, men at kravene er præciseret, og at HT i højere grad kan anvende sanktioner (bod), hvis kravene ikke overholdes. Centrale faktorer omfatter således:

- Der er indført bod ved væsentlige kvalitetsbrister
- Alle chauffører har gennemført en 5-dages grunduddannelse organiseret af HT og AMU vedrørende befordring af bevægelseshæmmede
- Der afholdes endvidere et 3-dages genopfriskningskursus.

Kvalitetsniveauet vurderes, som nævnt, at være væsentligt højere end tidligere. Således er den ydelse, den enkelte kunde i dag modtager, ensartet og stort set

uafhængig af, hvilken entreprenør der foretager den konkrete tur. Dette skyldes, ifølge HT, især at der i udbudsmaterialet er opstillet en række nøje beskrevne kvalitetskrav. Kravene omfatter:

- Det er obligatorisk at køre med et HT-embem, alle vogne skal have mobiltelefon, der er ensartede krav til stole, sikkerhedsudstyr, lift, dimensioner etc. Kun vogne, der er godkendte af HT, må foretage handicapkørsel
- Chaufførerne skal bære uniform, og alle chauffører skal godkendes af HT
- Alle chauffører skal have gennemført grunduddannelsen for at køre for HT.

Disse krav er løbende blevet strammet op og udviklet over årene siden udbuddet i 1995. Kvaliteten tjekkes løbende via stikprøver. HT har endvidere indført et bodssystem, der er præciseret i udbudsmaterialet, og som indebærer direkte sanktioner i størrelsesordenen 500-2000 kr. over for entreprenører, der ikke lever op til HT's kvalitetskrav. Grove brud på service- og kvalitetskravene kan medføre opsigelse af kontrakten med HT.

Det kan bemærkes, at de interviewede entreprenører erklærer sig godt tilfredse med, at kvalitets- og servicekravene er skærpede. Det anføres især, at dette holder useriøse leverandører ude af markedet, samt at det generelt højner kvaliteten og ydelsens status.

### **6.5.5. Omkostninger**

#### **Direkte omkostninger**

De direkte omkostninger defineres her som de omkostninger, der er direkte forbundet med kørselsaktiviteten.

Det er vurderingen, at de direkte omkostninger ved handicapkørslen overordnet set er faldet, bl.a. som følge af:

- Mindre overskudsgrad blandt entreprenørerne. Billedet er dog ikke entydigt. En mindre entreprenør angiver således, at overskudsgraden stort set er den samme i dag som før udbuddet – man er blot blevet mere effektive
- Bedre tilrettelæggelse af den daglige kørsel, og dermed mindre spildtid.

#### **Indirekte omkostninger**

I denne case defineres de indirekte omkostninger som variable omkostninger (dvs. ikke kapitalomkostninger) der ikke direkte er knyttet til selve kørselsaktiviteten. Her er det især administrationsomkostninger, der er i fokus.

De indirekte omkostninger er faldet på grund af:

- Mere effektiv administration, såvel hos HT som hos entreprenørerne
- Den mere præcise ansvarsfordeling mellem HT og entreprenørerne.

### **Kapitalomkostninger**

Det er svært at vurdere, om der har været væsentlige ændringer i kapitalomkostningerne.

På den ene side må det forventes, at kapitalomkostningerne er øget, pga. kravene om nyere og bedre vogne samt udstyr, herunder tekniske hjælpemidler i vognene, IT løsninger m.v. Endvidere er miljø- og sikkerhedskravene til udstyret øgede.

På den anden side har entreprenørerne, som nævnt, udvist stor initiativrigdom for at finde de mest effektive løsninger på de øgede krav. Derfor er det overordnet vurderingen, at kapitalomkostningerne ikke er øgede i voldsom grad.

### **Andet**

Det kan bemærkes, at HT anfører det som en central årsag til effektivitetsgevinsterne, at omkostningerne ved handicapkørslen er synliggjort. Således kender såvel HT som entreprenørerne nu den reelle timepris for kørslen. F.eks. førte denne synliggørelse af kørselsomkostningerne til, at HT kort efter det første udbud i 1995 nedlagde sin egendrift, fordi det blev klart, at egendriften ikke var konkurrencedygtig, (man var på det tidspunkt omkring 100 kr. dyrere pr. time end de private entreprenører).

## **6.5.6. Andre forhold**

### **Medarbejdernes motivation**

HT anfører, at chaufførerne anser det som forholdsvis prestigefyldt at varetage handicapkørsel, sammenlignet med andre typer job indenfor samme branche. Dette skyldes først og fremmest den sociale funktion, der er knyttet til jobbet (samtale med de ældre, praktisk hjælp, når de ældre skal til og fra vognen, m.v.), og som indebærer en anden dimension end almindelig bus- eller varekørsel. Det

obligatoriske uddannelsesforløb medvirker ligeledes til at øge opgavens status i denne henseende.

Materiellet er desuden forholdsvis nyt og af god kvalitet – dette er også en faktor, der har betydning for chaufførernes motivation og tilfredshed. Dette billede bekræftes af flere af entreprenørerne. En mindre entreprenør anfører endvidere, at det har givet chaufførerne øget motivation, at de nu opererer som selvstændige vognmænd – og dermed har større ansvar.

Overordnet er det HT's opfattelse, at kørsel for HT i sig selv opfattes som et kvalitetsstempel. Generelt er det indtrykket, at chaufførerne er tilfredse med deres job. Det skal dog anføres, at der er et betydeligt flow af chauffører mellem forskellige entreprenører, hvilket bl.a. tilskrives mindre forskelle i arbejdsvilkår, vognpark m.v. Endvidere er der et vist flow ind og ud af handicapkørslen som helhed.

### **Uddannelse/efteruddannelse af medarbejdere**

Som nævnt indgår et obligatorisk uddannelsesforløb (omfattende betjening af trappemaskine, førstehjælp m.v.) nu i kravene til chaufførerne. Det er endvidere et krav, at chaufførerne deltager i et genopfriskningskursus een gang årligt. Der afholdes også andre kurser, f.eks. et glatførekursus. Sidstnævnte kursus var igangsat på initiativ af entreprenørerne selv.

### **Bedre kapacitetsudnyttelse**

Der er i modsætning til tidligere kun sjældent vogne med "huller" i tidsplanen. Manglende gennemsigtighed og utilstrækkelig kørselsplanlægning gjorde, at der før udliciteringerne fandtes en forholdsvis stor overkapacitet.

### **Faglig og teknisk professionalisering**

HT's betjening af entreprenørerne er uden tvivl blevet professionaliseret. HT har derved kunnet skære i de indirekte omkostninger ved kørslen, jf. ovenfor.

For entreprenørernes vedkommende har man i højere grad professionaliseret håndteringen af vognparken. F.eks. anvender man i flere tilfælde eje- eller leasingmodeller, som sikrer en omkostningsminimering.

## **6.6. Konklusion**

I det følgende opridses centrale konklusioner for denne case.

### **6.6.1. Indre effektivitet**

Den indre effektivitet defineres her som forholdet mellem omkostninger og faktiske præstationer.

#### **Opnåede gevinster**

Der er sket en direkte reduktion af nettoomkostningerne pr. tur på omkring 33% i perioden efter første udbudsrunde i 1995. Ligeledes er kørsels effektivitet (antal ture pr. time) øget med ca. 20% i perioden. Det er endvidere sandsynligt, at en øget effektivitetsgevinst vil kunne indhentes i fremtiden.

#### **De væsentligste årsager til effektiviseringen**

Det fremgår af casen, at de centrale faktorer med betydning for effektiviseringen omfatter ændringer i:

- Administration, herunder ansvarsfordeling, nedskæring i ledelsesniveauet, effektivisering af administration og stordriftsfordele
- Indførelse af enhedspriser pr. køreplantime
- Arbejdstilrettelæggelse, herunder bedre planlægning, mindre spildtid etc.
- Rationelle indkøb
- Mindre overskudsgrad (delvist).

Overordnet skyldes effektiviseringen, at der blev skabt et marked med konkurrence mellem leverandørerne. Konkurrenceudsættelsen har tvunget leverandørerne til effektiviseringer. Der var før kørslen blev udbudt ingen incitamenter til at effektivisere driften. Effektiviseringsprocessen i leverandørleddet er blevet understøttet af HT's effektivisering af kørselsadministrationen via indførelsen af edb.

### **6.6.2. Ydre effektivitet**

Ydre effektivitet defineres som forholdet mellem målrealiseringsgraden og omkostningsniveauet.

#### **Opnåede gevinster**

Caseanalysen viser, at man har opnået følgende gevinster, der kan opfattes som en forøget målrealiseringsgrad:

- Øget kvalitet (højere kvalitetskrav, standardisering, ensartet produkt)
- Øget service (fast serviceniveau).

#### **De væsentligste årsager til effektiviseringen**

Analysen peger på, at følgende faktorer er centrale for en forklaring af de opnåede kvalitets- og servicegevinster:

- Bedre planlægningssystem (kørsel til tiden)
- Kvalitets- og servicekrav i udbudsmateriale, koblet med sanktionering
- Uddannelse – kvalificering
- Øget motivation blandt chauffører som følge af øget ansvar.

### **6.6.3. Øvrige perspektiver**

Casen giver mulighed for at give nogle bud på, hvad der sker over tid, når en serviceydelse udbydes for anden, tredje eller fjerde gang:

- Konkurrencen medfører en professionalisering og giver et pres for effektivisering på både udbyder- og leverandørside
- Udbyders opfølgning af kvalitet og service forbedres i takt med at der indvindes erfaringer
- Prisen kan efter første udbud reduceres yderligere. Det er ikke hele potentialet, som udnyttes første gang.

Efter første udbudsrunde stilles bedre krav i udbudsmaterialerne. Relevante krav præciseres og konkretiseres, mens overflødige krav luges bort.

## 7. Børnehave i Skovbo Kommune

### 7.1. Indledning

Denne caserapport indeholder en dekomponering af effektivitetsgevinster som følge af, at daginstitutionen Gemsevejens Børnehus pr. 01.08.98 blev oprettet som en daginstitution efter puljeordningen med ISS Juniorservice som entreprenør og ejer af de bygninger, som institutionen drives fra.

Institutionen er en integreret institution for 0-6-årige, og indgår på lige fod med kommunens øvrige institutioner som en del af kommunens pasningstilbud til aldersgruppen.

Tabellen nedenfor angiver de væsentligste årsager til de identificerede effektivitetsgevinster.

**Tablet 7.1: Dekomponering: Børnehave i Skovbo Kommune**

Centrale faktorer	
<b>Indre effektivitet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Styring af kapacitetsudnyttelsen</li><li>• Stordrift og moderne teknologi</li><li>• Professionalisering af opgaveløsningen</li></ul>
<b>Ydre effektivitet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Systematisk anvendelse af evaluering</li><li>• Systematisk, løbende kvalitetsudvikling</li><li>• Helhedsorientering</li></ul>

Det er PLS Rambølls vurdering, at en af de mest centrale faktorer i effektiviseringen er styringen af kapacitetsudnyttelsen i institutionen. Herudover er det væsentligt, at der med indførelsen af konkurrerende driftsformer er kommet et incitament til forbedringer.

### 7.2. Baggrund

Daginstitutionen er oprettet i henhold til bistandslovens paragraf 70, 71, 72, 73 om puljeordning. Den særlige konstruktion med henvisning til bistandslovens bestemmelser om puljeordning er det formelle grundlag for aftalen mellem ISS Juniorservice. Selv om denne konstruktion er nødvendig for at overholde lovgivningen, har det ingen praktisk betydning ved sammenligningen til de

øvrige institutioner i kommunen eller i den daglige drift. Det har endvidere haft betydning i forbindelse med finansieringen, hvor Skovbo Kommune, efter de dengang gældende regler, ikke skulle deponere den sparede anlægsudgift.

Skovbo Kommune begyndte allerede i 1996 sine overvejelser om at skaffe sig yderligere institutionskapacitet i samarbejde med organisationer uden for det kommunale system. Der var på det tidspunkt ingen private producenter på markedet, bortset fra de traditionelle selvejende organisationer som f.eks. Frie Børnehaver. De selvejende organisationer var imidlertid, på det tidspunkt, ikke klare til at påtage sig det fulde ansvar som producent. Skovbo Kommune arbejdede imidlertid videre med tankerne om at finde en privat entreprenør, og med at foretage de nødvendige politiske afklaringer af formål og betingelser for anvendelse af private entreprenører til drift af daginstitutioner.

I 1997 kom ISS på markedet, og Skovbo Kommune begyndte et samarbejde med ISS Juniorservice om udvikling af et aftalegrundlag for oprettelse og drift af en daginstitution med ISS Juniorservice som entreprenør.

### **7.3. Beskrivelse af aktiviteten før samarbejdet**

Det er ikke muligt at beskrive den konkrete institution før udbuddet, idet der er tale om en helt nyoprettet institution.

#### **7.3.1. Omkostninger**

Denne case omhandler en helt ny institution, og det er derfor umuligt at gennemføre en traditionel sammenligning af økonomien før og efter udbud. Der vil i stedet blive fokuseret på sammenligninger mellem Børnehuset og de øvrige kommunale institutioner på udvalgte områder. Børnehuset er først sat i drift midt i 1998, så der findes endnu ikke et afsluttet årsregnskab, som kan danne grundlag for økonomiske sammenligninger.

#### **7.3.2. Service og kvalitet**

Der findes ikke i Skovbo Kommune systematiske beskrivelser af hverken service eller kvalitet for daginstitutionerne før 1998. På det punkt deler Skovbo Kommune vilkår med stort set alle øvrige kommuner i Danmark. Det er uhyre sjældent, at der i kommunerne er opstillet og godkendt mere specifikke krav til den service og kvalitet, som de enkelte daginstitutioner skal leve op til. Kravene

til daginstitutioner er oftest indskrænket til kun at omfatte krav om, at de skal holde åbent i de timer, det er aftalt, passe det antal børn, som det de er normeret til med den aftalte personalenormering. Hvis institutionerne gør det, og der ikke kommer klager fra forældrene, så er kommunen tilfreds.

### **7.3.3. Motiver for udbud**

Indledningsvis skal det fastslås, at der ikke har været tale om udbud i ordets egentlige betydning. Skovbo Kommune henvendte sig til ISS Juniorservice, og indledte en konkret forhandling om vilkår og betingelser for, at ISS Juniorservice kunne drive en integreret daginstitution for 0-6-årige som entreprenør, og denne forhandling resulterede i, at der blev indgået en samarbejdsaftale mellem ISS Juniorservice og Skovbo Kommune.

Skovbo Kommune havde flere motiver for at udbyde en ny institution til privat drift. Kommunen ønskede ikke at investere anlægskroner i en ny institution, som i dette tilfælde var skønnet til ca. 7 mio. kr., og kommunen havde fundet en konstruktion, som ved anvendelse af bistandslovens bestemmelser om puljeordninger, kunne fritage kommunen for at skulle deponere den sparede anlægsudgift.

Kommunens formål var:

- At bryde kommunens eget monopol på drift af daginstitutioner, men man ønskede samtidig at fastholde en kommunal kompetence på området
- At skabe konkurrence mellem flere producenter
- At skabe kvalitetsmæssig udvikling i daginstitutionerne i kommunen
- At skabe driftsmæssig og effektivitetsmæssig udvikling i daginstitutionerne i kommunen
- At udviklingen i kvalitet og effektivitet skulle ske decentralt i de enkelte institutioner
- At få bygget en daginstitution uden kommunal anlægsudgift, og uden deponering.

Skovbo Kommune havde, som tidlige nævnt, igangsat overvejelserne om udbud af en ny institution allerede i 1996. Det har betydet, at der har været tid til at gennemføre en lang og grundig politisk proces for at afklare, hvad det var for formål, man politisk ønskede at forfølge, og der var bred politisk accept af de ovenstående målsætninger for udbuddet.

#### **7.3.4. Beskrivelse af udbudsproces**

Skovbo Kommune har, som nævnt, ikke gennemført en egentlig udbudsrunde. I 1997 rettede man henvendelse til såvel Jydsk Rengøring som ISS, og man valgte at arbejde videre med ISS. ISS havde på det tidspunkt endnu ikke oprettet ISS Juniorservice, men var i gang med at organisere sig, således at man kunne operere på det pædagogiske marked. Kommunen og ISS indledte et samarbejde om at udvikle en samarbejdsmodel, som skulle være attraktiv for ISS og som kunne tilfredsstille de formål som kommunen havde.

Kommunen havde ikke nogen umiddelbar målsætning om at spare udgifter på den løbende drift.

Drøftelserne med ISS Juniorservice resulterede i, at der blev underskrevet en samarbejdsaftale mellem Skovbo Kommune og ISS Juniorservice d. 26. juni 1997 med forventet ikrafttrædelse 1. august 1998, når ISS Juniorservice havde afsluttet opførelsen af institutionen.

I forbindelse med udviklingen af samarbejdsaftalen mellem Skovbo Kommune og ISS Juniorservice, igangsatte kommunen en proces, hvor man inddrog de kommunale daginstitutioner og de faglige organisationer. Lederne fra de øvrige daginstitutioner og de faglige organisationer (BUPL og PMF), var med til at fastlægge de krav, som ISS Juniorservice skulle leve op til med hensyn til kvalitet og håndtering af personale. Kommunen ønskede også med denne proces at sætte fokus på kommunens egne daginstitutioner, idet man gennem denne proces samtidig fik beskrevet de krav, som kommunen kunne stille til sine egne institutioner

#### **7.3.5. Samarbejdsaftalens hovedprincipper**

Der er ikke i forbindelse med aftalen lavet nogen kravspecifikation i ordets traditionelle betydning. Institutionen skal leve op til de mål og retningslinier, som følger af bostandsloven og til Skovbo Kommunes mål og servicebeslutninger på børnepasningsområdet. I aftalen er det endvidere fastlagt at:

- Åbningstiden mindst skal være 55 timer som i de øvrige institutioner
- Personalesammensætningen tager udgangspunkt i normen for de kommunale dagtilbud

- Personaletimetallet må ikke være mindre end personaletimetallet i tilsvarende kommunale dagpasningstilbud
- Personalet ansættes og aflønnes som minimum efter kollektive aftaler med de faglige organisationer på området
- Der er ved aftalens indgåelse kalkuleret med 3% til vikardækning
- Institutionen er normeret til maksimalt 60 børn, og det forudsættes i aftalen, at der er indskrevet mindst 40 børn i gennemsnit over året
- Der skal udarbejdes en årsrapport i samarbejde mellem ISS Juniorservice, institutionens leder og forældrebestyrelsen, som skal indeholde:
- Redegørelse for institutionens egen målsætning samt overholdelse af Skovbo Kommunes målsætning
- Nøgletal for egne succeskriterier
- Redegørelse for de udviklingsområder, der er sat mål og handlingsplaner for.

Hele aftalesættet mellem ISS Juniorservice og Skovbo Kommune indeholder naturligvis langt flere elementer end de ovenfor nævnte, men de giver et billede af de krav, som kommunen har stillet og det handlerum, som efterlades til ISS Juniorservice for at tilrettelægge den daglige drift og udviklingen af kvalitet og effektivitet. Ud fra en overordnet vurdering af vilkår og betingelser, er det i vid udstrækning vilkår, som ikke adskiller sig fra de vilkår, der gælder for de øvrige institutioner i Skovbo Kommune.

Det overordnede formål med udbuddet er, som nævnt, at skabe kvalitets- og effektivitetsmæssig udvikling i alle daginstitutionerne i Skovbo Kommune. For at støtte denne udviklingsproces, er der udpeget en referenceinstitution, Dueslaget. Ideen med referenceinstitutionen er, at der skal laves sammenligninger mellem Dueslaget og Børnehuset.

## **7.4. Beskrivelse af aktiviteten efter samarbejdet**

### **7.4.1. Gemsevejens Børnehus**

Efter at aftalen mellem Skovbo Kommune og ISS Juniorservice var underskrevet i sommeren 1997, gik ISS Juniorservice i gang med at planlægge institutionen Gemsevejens Børnehus. Der var tale om en helt ny institution på i alt 600 kvadratmeter i et terræn på en 5.000 kvadratmeter grund til 60 børn mellem 0 og 6 år, hvilket giver helt de samme fysiske rammer, som den kommunale referenceinstitution Dueslaget. Der var med udgangspunkt i en byggepris på ca. 7 mio. kr. aftalt faste huslejberegningsprincipper. Det er en

del af aftalen, at parterne ikke må oplyse om den konkrete størrelse af huslejen. Det er dog oplyst, at der er tale om en fastprisaf tale, således at det er ISS Juniorservice, der har haft risikoen, og gevinstmuligheden, hvis byggeprisen afveg fra det forventede.

ISS Juniorservice fik, inden for de beskrevne fysiske rammer, frihed til selv at planlægge og indrette institutionen. Det skete i et bredt samarbejde med blandt andet kommunen, og der blev brugt megen tid på at planlægge og udvikle et koncept for daginstitutionen, lige fra overordnede principper for målsætninger i forholdet til børnene, over forholdet til forældrene og forældresamarbejdet, til principper for bygningsindretningen. I forbindelse med bygningsetableringen har der været arbejdet med principper for indeklima, rengøring, vedligeholdelsesvenlighed, børnevenlighed, arbejdsmiljø, støj og hygiejne m.m.

#### **7.4.2. Omkostninger**

Det har ikke været målsætningen for kommunen, at det skulle være billigere for kommunen at udbyde Gemsevejens Børnehus til en privat producent, og de grundlæggende vilkår omkring betalingen til ISS Juniorservice er da også baseret på, at der skal gælde de samme økonomiske vilkår for Gemsevejens Børnehus, som for kommunens tilsvarende institutioner. Institutionen har endnu ikke været i drift i et helt år, hvilket gør det næsten umuligt at gennemføre sammenligninger i forhold til de tilsvarende kommunale institutioner.

Hvis man i stedet for at analysere forskelle i forhold til kommunen analyserer, hvordan ISS Juniorservice har opbygget sin styring og organisering af Gemsevejens Børnehus, viser der sig nogle interessante forhold.

#### **Husleje**

Der er, som nævnt, aftalt en i princippet fast husleje med sædvanlige reguleringer i forhold til prisudviklingen. I huslejen indgår, at det er ISS Juniorservice, der skal stå for vedligeholdelse af bygningerne, bortset fra mindre beløb til indvendig vedligeholdelse, hvor det er aftalt, at Børnehuset får et tilsvarende beløb som kommunens øvrige institutioner.

Det betyder, at Skovbo Kommune har 100% budgetsikkerhed. Skovbo Kommune er dog forpligtet til at betale den fulde husleje, selv om der er færre børn end de normerede 60. Hvis der merindskrives udover 60 børn, skal kommunen ikke betale yderligere.

### **Vikarudgifter**

Det er aftalt, at der indgår 3% af lønsummen til dækning af alle vikarudgifter i Børnehuset. Det giver Skovbo Kommune 100% budgetsikkerhed. I Børnehusets årsrapport for perioden 01.09.98 til 31.12.98 er sygefraværet i Børnehuset angivet til 6,5%.

### **Overordnet økonomisk ramme**

ISS Juniorservice omsætter aftalen med Skovbo Kommune til den økonomiske ramme for Børnehuset efter følgende princip:

- Aftalen med Skovbo Kommune tillægges 3% til administration på helt tilsvarende måde, som gælder for de traditionelle selvejende institutioner
- ISS Juniorservice giver institutionen 95%, og de 5% bliver i ISS Juniorservice til dækning af de ydelser, som institutionen kan trække på
- ISS Juniorservice har således 8% til dækning af sine omkostninger og fortjeneste
- Institutionen skal, med støtte fra ISS Juniorservice, drive institutionen inden for en ramme på 95%.

### **Afregningsprincipper**

Driftstilskuddet til Gemsevejens Børnehus afregnes med et driftstilskud for pasning og et for husleje. Pasningsdelen udregnes som et fast beløb pr. barn med tillæg for vuggestuebørn, og udbetales forud den første i måneden på baggrund af det antal børn, der er registeret indskrevet pr. den første i udbetalingsmåneden. Inden udbetalingen finder sted, reguleres udbetalingen i forhold til det faktiske børnetal og det udbetalte tilskud i den foregående måned.

Huslejeandelen beregnes ved, at der i forbindelse med budgetlægningen fastsættes en prognose for den gennemsnitlige belægning i budgetåret, og dette prognosetal anvendes ved beregningen af huslejeandelen pr. barn pr. måned. For det antal børn som indskrives udover prognosen, betales ikke huslejeandel. For det antal børn der indskrives færre end prognosen, opgøres den manglende huslejeandel én gang årligt og indregnes i næste års budget.

ISS Juniorservice kan, i det omfang der er ledig kapacitet og efter aftale med Skovbo Kommune, indskrive børn fra andre kommuner. I så tilfælde afregner ISS Juniorservice driftstilskuddet direkte med den pågældende kommune. Huslejeandelen deles ligeligt mellem ISS Juniorservice og Skovbo Kommune,

hvis denne eksterne indskrivning overskrider prognosen for den gennemsnitlige belægning i budgetåret.

Tilskuddet for pasningsdelen er således i princippet baseret på et taxameterprincip med en garanteret minimumsbetaling, idet aftalen forudsætter, at der over et år gennemsnitligt er indskrevet mindst 40 børn. Huslejeandelen er i princippet baseret på en fastprisaftale, men med mulighed for en ekstrabetaling, hvis der indskrives børn fra andre kommuner.

### **7.4.3. Service og kvalitet**

Der er, som nævnt, ikke lavet en egentlig kravspecifikation, der beskriver kvaliteten i den ydelse, som Børnehuset skal levere, bortset fra de generelle beskrivelser i samarbejdsaftalen, som fastslår, at kvaliteten mindst skal svare til Skovbo Kommunes tilsvarende institutioner.

Børnehuset arbejder med at udvikle kvaliteten i institutionen ud fra nogle overordnede pædagogiske principper, som er fælles for ISS Juniorservice. Pædagogisk tages der udgangspunkt i filosofien fra Reggio Emilia, og målsætninger for både forholdet til børnene og til forældrene. Der laves en årsrapport, og der laves, i samarbejde med forældrebestyrelsen, udviklingsplaner for det kommende år. I årsrapporten for 1998 er der gennemført en forældreundersøgelse med spørgeskema til alle institutionens forældre. Der var en svarprocent på 58%, og svarene viser generelt stor tilfredshed med institutionen i de første 4 måneder fra september til årsskiftet.

Institutionen er ifølge aftalen forpligtet til at oprette forældrebestyrelse efter samme principper som for de kommunale institutioner. ISS Juniorservice vurderer arbejdet i forældrebestyrelsen meget positivt, og der sidder en repræsentant fra ISS Juniorservice i forældrebestyrelsen. I forældrebestyrelsen diskuteres de samme emner som i de kommunale institutioner, men forældrebestyrelsen er desuden med til at diskutere mulighederne for, at der i institutionen tilbydes såkaldte tillægsydelser, som er ydelser institutionen kan tilbyde mod ekstrabetaling. Der har indtil videre ikke været den store interesse for disse ydelser, men der arbejdes på i fællesskab at udvikle området.

#### **7.4.4. Andre forhold**

Skovbo Kommune har ikke opnået, eller ønsket at opnå, omkostningsmæssige reduktioner ved at udbyde daginstitutionen til privat drift, men Skovbo Kommune har opnået en større budgetsikkerhed, idet aftalen med ISS Juniorservice er en slags fastprisaftale. Det er primært på to punkter, at Kommunen opnår denne sikkerhed, idet risikoen ligger hos ISS Juniorservice.

- Ejendomsudgifterne. Der blev inden byggestart indgået en aftale om huslejens størrelse, så det har været ISS Juniorservice, som har haft risikoen, hvis byggeriet blev dyrere. Vedligeholdelsen af institutionen er en del af den aftalte husleje, så det er ISS Juniorservice, der har risikoen, hvis der bliver behov for ekstra vedligeholdelse.
- Personaleudgifterne. Da der er tale om en fast pris pr. barn, er det ISS Juniorservice der har risikoen, hvis man ikke kan klare sig med et vikarbudget på 3%, og det er ISS Juniorservice, der har risikoen, hvis det bliver nødvendigt at fyre ansatte, med deraf følgende merudgifter.

#### **7.5. Årsager til effektivisering**

Det er, som nævnt, vanskeligt at gennemføre en analyse, som kan kvantificere gevinsterne af udbuddet af Børnehuset. Skovbo Kommune har desuden ikke haft nogen målsætning om, at udbuddet skulle medføre lavere driftsomkostninger. Casen er alligevel interessant, idet den kan afdække nogle af de styrings- og organisationsmæssige ændringer, som er en konsekvens af overgangen til privat drift.

##### **7.5.1. Overordnede rammer og styring**

Der har i de senere år i mange kommuner været en tendens til, sammen med decentraliseringen, at flytte administrative opgaver fra den centrale forvaltning ud til institutionerne. En af de større opgaver er decentraliseringen af bogføringen, men også opgaver omkring personaleadministration og bygningsdrift er i stigende omfang lagt ud på den enkelte institution.

ISS Juniorservice er, i sin organisering af Børnehuset, gået den modsatte vej. Institutionen får kun 95% af sit driftsbudget lagt ud, de sidste 5% af budgettet

holdes i ISS Juniorservice, som til gengæld yder en udstrakt administrativ og ledelsesmæssig support. ISS Juniorservice varetager således følgende opgaver:

- Bogføring og økonomirapportering
- Løn og personaleadministration
- Bygningsdrift
- Vagtplanlægningssystem
- Ledelsesmæssig support, "Husk at", et ringbind med råd, vejledninger om stort og småt
- Hjælp til årsrapport og årsplaner
- Afholder ledermøder på institutionen
- Med i forældrebestyrelsen
- Yder sekretærhjælp
- Hjælp til indkøb.

ISS Juniorservice arbejder desuden meget med at følge op, inspirere og give ros.

På institutionen laves:

- Indberetning om, hvornår personalet har været på arbejde, "komme og gå"
- Indberetning om, hvornår børnene har været i institutionen, "komme og gå"
- Kontering af regninger
- Konkret vagtplanlægning.

Det er ISS Juniorservices vurdering, at det indebærer så store lettelser i institutionen, at den kan drives for 95% af budgettet, og at ISS Juniorservice kan varetage sin del af opgaven inden for de 8% (5%+3%), der tilfalder moderselskabet. Det må også være moderselskabets vurdering, at der inden for de 8% vil blive plads til en fortjeneste, idet det er det eneste sted, hvor der kan tjenes penge i ISS Juniorservice på driften af Børnehuset.

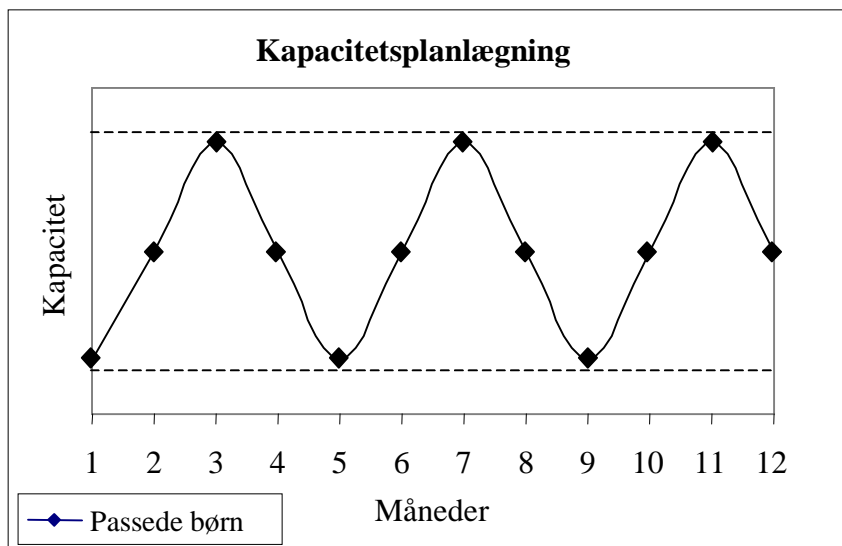
### **7.5.2. Kapacitetsstyring**

Det er Skovbo Kommune som er ansvarlig for indskrivningen af børn i institutionen, og der er mangel på institutionspladser i kommunen. Der er derfor ikke pt. nogen egentlig konkurrence om at skaffe børn til den enkelte institution. Der vil altid være et vist udsving i antallet af børn, som konkret passes i institutionen, og der vil også være variationer i det samlede personaletimetal. Ifølge

ISS

Juniorservice planlægger man sin faste personalemæssige kapacitet efter de laveste punkter på kurven.

**Figur 7.1: ISS' kapacitetsplanlægning**



I de perioder, hvor børnetallet topper, vil det være nødvendigt at supplere med yderligere personale. Det er afgørende for effekten af denne stramme styring, hvornår man beslutter at supplere med yderligere personale.

Der kan pt. ikke sættes tal på konsekvenserne af denne praksis. Det bliver imidlertid interessant at undersøge regnskabet for det første hele driftsår, 1999. Det bliver specielt interessant at undersøge, om der er nogen forskel på Gemsevejens Børnehus og den kommunale referenceinstitution i styringen af den personalemæssige kapacitet. Hvis kommunerne ikke benytter denne mulighed, så vil det helt sikkert betyde, at Børnehuset på årsbasis vil kunne drive institutionen med et lavere faktisk personaleforbrug, målt i det totale antal personaletimer pr. år.

Personalets vagtplaner lægges efter en model som er opbygget i nogle faste moduler:

- Alle ansatte har 7 timers arbejdsdage, også deltidsansatte
- Der findes 6 forskellige mødetidspunkter, som alle har nøje beskrevne arbejdsopgaver
- Arbejdsdagen er opdelt i moduler og ansvarsområder, som sikrer, at der er to voksne, der kan koncentrere sig i fordybelsestid med en gruppe børn om formiddagen, og fire grupper om eftermiddagen

- Der er afsat to timer om ugen til pædagogisk dokumentation, og 47 timer årligt pr. medarbejder til ”andet arbejde”
- Børnehuset åbner kl. 6.15, og fra 6.15 til 6.30 er der kun en ”pædagog” på vagt og rengøringen fungerer i dette kvarter som backup.

Denne meget bevidste planlægning og styring af personalets tid indebærer med stor sandsynlighed nogle effektivitetsgevinster, både økonomisk og kvalitetsmæssigt. De kvalitetsmæssige gevinster vil blive beskrevet senere.

En åbenbar gevinst er det daglige kvarter hver morgen, hvor der kun er én ”pædagog” på vagt med rengøringen som backup.

Børnehuset skal klare hele sit vikarbehov inden for 3% af lønsummen, idet den dog har samme mulighed, som alle andre arbejdsgivere til at anvende reglerne om sygedagpenge i forbindelse med barsel og længerevarende sygdom. Et samlet vikarbudget på 3%, uden adgang til diverse centrale puljer i kommunen, er et lille beløb. Det kræver en meget stram styring at klare institutionens drift med de 3%, og det vil betyde, at en del sygdom må klares uden vikardækning i institutionen, men gennem en fleksibel arbejdstilrettelæggelse.

### **7.5.3. Kvalitet og serviceniveau**

Der er, som tidligere nævnt, ikke opstillet specifikke kvalitetsbeskrivelser for driften af Børnehuset. Det er imidlertid åbenbart, at ISS Juniorservice arbejder bevidst på løbende at udvikle kvaliteten i Børnehuset. Det er vanskeligt at kvantificere effekten af dette arbejde efter så kort tid, Børnehuset åbnede 1. september 1998, men i det følgende er nogle væsentlige elementer i udviklingen af kvaliteten beskrevet.

- ISS Juniorservice har et overordnet værdisæt og nogle overordnede pædagogiske principper, som lægger rammen for Børnehuset
- Der arbejdes tæt sammen med forældrebestyrelsen om at udvikle den konkrete kvalitet i Børnehuset, støttet fra moderselskabet
- Der arbejdes med pædagogisk dokumentation i forhold til det enkelte barn, og der er afsat 2 timer pr. medarbejder pr. uge til dette arbejde
- Udviklingsarbejdet er sat i system fra moderselskabet.

**Tabel 7.2: ISS udviklingsmodel**

Udvikling for	Gennem
Børnene	<ul style="list-style-type: none"><li>• Barnets bog</li><li>• Pædagogisk dokumentation</li><li>• Individuelle planer</li></ul>
Medarbejderne	<ul style="list-style-type: none"><li>• PUS</li><li>• Pædagogisk dokumentation</li><li>• Synlig anerkendelse</li></ul>
Institutionen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Virksomhedsplan/årsrapport</li><li>• Auditering</li><li>• Benchmarking</li></ul>
Moderselskabet	<ul style="list-style-type: none"><li>• Strategisk planlægning</li><li>• Balanced Score Card</li><li>• Kunder, omverdenen</li><li>• Interne behov m.m.</li></ul>

Det specielle ved ISS Juniorservices måde at arbejde med udvikling på er, at man systematisk gennemfører alle de i tabellen beskrevne udviklingsaktiviteter, og at der findes tilgængelige værktøjer til alle elementerne. Der tænkes også i udvikling i de almindelige kommunale institutioner, både i Skovbo Kommune og i alle andre kommuner, men det er unikt, at man i ISS gennemfører det konsekvent fra top til bund i hele organisationen.

- Der gennemføres forældretilfredshedsundersøgelser.
- Der arbejdes gennem vagtplanlægningen på at sikre, at medarbejdernes tid bruges til samvær med børnene, og man måler på det. I 1998 brugte personalet 70% af deres arbejdstid koncentreret om og sammen med børnene.
- Der arbejdes med at frigøre ledelsestid hos lederen ved, at ISS Juniorservice varetager de tunge administrative opgaver som f.eks. bogføring.
- Der arbejdes med at udvikle tilkøbsydelse i samarbejde med forældrebestyrelsen. Konkret lukker Børnehuset et kvarter senere om aftenen. Efter drøftelser i forældrebestyrelsen finansieres den udvidede åbningstid gennem to årlige lukkedage.

#### **7.5.4. Udvikling i forhold til Skovbo Kommunes øvrige institutioner**

Skovbo Kommune har som en central målsætning i forbindelse med udbuddet af daginstitutionen, at skabe intern konkurrence mellem institutioner.

Det er også vanskeligt på nuværende tidspunkt at kvantificere, hvad denne konkurrence har betydet, men Skovbo Kommune er ikke i tvivl om, at der er sat en udvikling i gang.

Et af de første konkrete eksempler rettede sig mod den kommunale administration. Kommunens øvrige daginstitutioner begyndte hurtigt at stille nye krav til "rådhusets" servicering. De kommunale institutioner ønskede at få den samme servicering og støtte, som man opdagede, at Børnehuset fik fra ISS Juniorservice. Det har medført et pres på den kommunale organisation.

Skovbo har valgt at anvende den kommunale institution Dueslaget som referenceinstitution. Det har blandt andet betydet, at Dueslaget har efterspurgt de samme frihedsgrader, som Børnehuset har, og det har medført, at der pt. arbejdes på at udvikle en model til kontraktstyring i Skovbo Kommune. Ifølge den oprindelige tidsplan var det meningen, at Dueslaget skulle overgå til kontraktstyring pr. 1. januar 2000, men tidsplanen er blevet rykket, således at det formentligt sker i løbet af 2000.

Lederen af Dueslaget mødes med lederen af Børnehuset, hvor man udveksler erfaringer, og inspirerer hinanden. Lederen af Dueslaget er meget glad for disse møder, og hun tilkendegiver, at hun kan bruge erfaringerne fra Børnehuset og lære af den anderledes måde, som ISS Juniorservice har tilrettelagt arbejdet på.

Hun bruger eksempelvis erfaringerne fra Børnehuset til at skabe udvikling i sin egen institution, og hun bruger dem til at overvinde noget af den modstand, der kan være i en personalegruppe. "Når det kan lade sig gøre i Børnehuset, så kan vi også". Hun er blevet mere bevidst om vigtigheden af at have et godt omdømme, eller image, og hun er meget bevidst om, hvordan man omgås og tiltrækker pressen omkring de gode historier. Endelig arbejder hun meget bevidst på at blive en synlig leder i forhold til sit personale, ud fra et ønske om at skabe rammer i institutionen, som giver mere tid til, at personalet kan koncentrere sig om at være sammen med børnene.

### **7.5.5. Andre forhold**

Skovbo Kommune har valgt sin egen måde at etablere et privat alternativ til den kommunale opgaveløsning. Det er ikke en udlicitering af hele den kommunale opgave. Løsningen indeholder i et vist omfang elementerne i det, Finansministeriet har kaldt autorisationsmodellen. Kommunen autoriserer et antal udbydere til at levere nogle kommunale opgaver, og udbyderne må så konkurrere indbyrdes. Indtil videre er der kun to konkurrenter i Skovbo, nemlig ISS Juniorservice og kommunen selv. Men med den valgte strategi i Skovbo Kommune kan modellen uden vanskeligheder udvikles, således at der bliver flere autoriserede udbydere af daginstitutionspasning i Skovbo Kommune.

## **7.6. Konklusion**

I det følgende opridses centrale konklusioner for denne case.

### **7.6.1. Indre effektivitet**

Den indre effektivitet defineres her som forholdet mellem omkostninger og faktiske præstationer.

#### **Opnåede gevinster**

Der er ikke nogen umiddelbare besparelser for Skovbo Kommune, men Skovbo Kommune har fået budgetsikkerhed på den samlede husleje og på udgifterne til vikarer.

Selve institutionen Børnehuset drives med en direkte omkostning, som er 95% af omkostningerne for en tilsvarende institution i Skovbo Kommune, mens de resterende 5% afholdes andetsteds, idet ISS Juniorservice varetager en del af de administrative opgaver centralt. Om der samlet er en omkostningsmæssig effektivisering ved denne anderledes arbejdsdeling, er det ikke muligt at kvantificere, men hvis der på længere sigt skal være plads til en fortjeneste til ISS Juniorservice, så skal der ved en tilstrækkelig volumen være et omkostningsmæssigt rationale ved, at en del af de administrative opgaver løses centralt, og dermed en effektiviseringsgevinst.

De vigtigste faktorer, som på sigt kan give en mulig effektiviseringsgevinst, er:

- Overordnet styring og support fra ISS Juniorservice
- Udnyttelse af stordriftsfordele og moderne teknologi i administrationen
- Styring af kapacitetsudnyttelsen i institutionen
- En generel professionalisering af opgaveløsningen, herunder udnyttelse af ISS viden om rationel drift på en række områder
- Pionérånd og ISS Juniorservices tro på, at det kan betale sig at investere på dette marked nu, for at få en fremtidig fortjeneste.

### **7.6.2. Ydre effektivitet**

Ydre effektivitet defineres som forholdet mellem målrealiseringsgraden og omkostningsniveauet.

#### **Opnåede gevinster**

Det er i denne case ikke muligt at kvantificere de ydre effektivitetsgevinster. Men der arbejdes, som beskrevet ovenfor, målrettet med udvikling af kvaliteten. Selv om de ydre effektiviseringsgevinster ikke kan kvantificeres på indeværende tidspunkt, så tyder meget på, at der sker en effekt.

De vigtigste årsager til denne sandsynlige effektiviseringsgevinst er:

- Det konkrete og organiserede arbejde med at skabe udvikling
- Helhedsorienteringen i opgaveløsningen
- Det systematiske arbejde med evaluering.

## 8. Indvandrerundervisning i Ringkjøbing Amt

### 8.1. Indledning

Denne caseanalyse vedrører udbud af indvandrerundervisningen i Ringkjøbing Amt. Analysen viser, at de væsentligste årsager til effektivitetsgevinster som følge af udbuddet omfatter:

**Tabel 8.1: Dekomponering: Indvandrerundervisning i Ringkjøbing Amt**

Centrale faktorer	
<b>Indre effektivitet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Gennemsigtighed i omkostninger via taxameterprincip</li><li>• Bedre planlægning og styring af undervisningen, og derigennem bedre udnyttelse af lærerressourcerne</li><li>• Forøgelse af klassekvotienten</li></ul>
<b>Ydre effektivitet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Opstilling af kvalitetsmål og -krav</li><li>• Mere fleksibel og varieret tilrettelæggelse af undervisningen</li><li>• Motivationen blandt medarbejderne er øget, bl.a. som følge af konkurrencesituationen</li></ul>

Af disse faktorer er det PLS Rambølls vurdering, at den væsentligste årsag til effektiviseringen er gennemsigtigheden i omkostningerne, herunder at man nu kender prisen pr. undervisningstime. Desuden har konkurrencesituationen medført et generelt øget fokus på såvel pris som kvalitet i undervisningen.

### 8.2. Baggrund

Ringkjøbing Amt havde indtil 1. januar 1999 ansvaret for at tilbyde undervisning i dansk sprog samt i dansk kultur og danske samfundsforhold til indvandrere over 18 år. I perioden 1991-1996 blev amtets indvandrerundervisning varetaget af AOF i Herning og Holstebro samt af FOF i Skjern på grundlag af 2-årige overenskomster.

I efteråret 1996 valgte amtet at sætte indvandrerundervisningen i åbent udbud. Udbuddet omfattede undervisnings- og vejledningsopgaven, mens amtet beholdt ansvaret for at stille lokaler og relevant udstyr til rådighed.

Den udbudssum, der blev angivet i amtets udbudsmateriale, var baseret på et antal budgetforudsætninger, som allerede i løbet af udbudsprocessen viste sig ikke at holde stik. Det er derfor ikke muligt at fastslå udbuddets præcise værdi. Det kan dog oplyses, at området i 1998 repræsenterede en udgift på ca. 28 mio. kr.

I alt otte institutioner afgav tilbud på opgaven.

Udbuddet medførte at undervisningen 1. januar 1997 skiftede fra AOF til FOF i Herning, og i Skjern fra FOF til VUC. I Holstebro vandt AOF udbuddet, hvorved undervisningen blev beholdt i samme regi som tidligere.

Siden 1. januar 1999 er ansvaret for tilbuddet om indvandrerundervisning flyttet til amtets centerkommuner (Skjern, Holstebro og Herning kommuner). Ved overtagelsen valgte samtlige kommuner at bevare undervisningen ved de institutioner, der vandt amtets udbud i 1997, for endnu en periode på (minimum) 2 år.

Det skal understreges, at der i forbindelse med ikrafttrædelsen af den ny integrationslov i 1999 skete en række forandringer i sprogskolernes ansvar. For eksempel har skolerne siden 1999 selv afholdt udgifter til undervisningsmaterialer og til tolkning. Endvidere gennemførte de tre kommuner ved overtagelsen i 1999 et antal mindre justeringer og præciseringer i kontraktgrundlaget. Derfor angiver institutionerne også, at det ikke er muligt at sammenligne deres opgaveløsning i 1999 med den forudgående periode.

### **8.3. Beskrivelse af aktiviteten før udbuddet**

#### **8.3.1. Omkostninger**

Amtet havde før udbuddet indtryk af, at der var tale om en relativt stor variation i enhedsomkostningerne institutionerne imellem. Enhedsomkostninger opgøres som den gennemsnitlige timepris pr. årselev (kursister der modtager undervisning 18 timer ugentligt i 40 uger).<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Siden 1/1 1999 undervises som udgangspunkt i 42 uger. Undervisningen kan dog vare op til 46 uger, hvis der indgår en aktiveringsforpligtelse.

Amtet opstillede i 1996 en fast elevtimepris som vejledende for udbuddet. I løbet af udbudsprocessen blev prisen imidlertid justeret op, fordi en række forudsætninger for prisberegningen ændrede sig, herunder:

- Man havde ikke afsat et tilstrækkeligt beløb til vikardækning
- Der kom nye overenskomstkra
- Der skete en væsentlig aktivitetsstigning på området i 1997
- Den relative andel af ”tunge” kursister blev øget.

Kommunerne og sprogcentrene angiver ligeledes, at amtets elevtimepris, som angivet i udbudsmaterialet, var urealistisk. Det er derfor ikke relevant at inddrage den oprindelige elevtimepris i caseanalysen.

### **8.3.2. Styring**

Den økonomiske styring af indvandrerundervisningen før udbuddet kan karakteriseres som mål- og rammestyring. Amtets administration opstillede et budget, indenfor hvilket sprogcentrenes ledelser var ansvarlige for at varetage målopfyldelsen.

Såvel Ringkjøbing Amts forvaltning som de tre kommuner understreger, at der var væsentlige forskelle mellem budgettet og de faktisk afholdte omkostninger for indvandrerområdet forud for udbuddet. Det er derfor vanskeligt at sammenligne budgettal fra hhv. før og efter udbudsforretningen.

### **8.3.3. Service og kvalitet**

Før udbuddet fremgik kravene til undervisningsopgavens varetagelse af de 2-årige kontrakter, der var indgået mellem amtet og de tre institutioner.

Der forelå før udbuddet ikke nogle bestemte kvalitetskrav eller en vurdering af kvaliteten i amtets indvandrerundervisning.

### **8.3.4. Motiver for udbuddet og udbudsprocessen**

Det overordnede motiv for udbuddet var, at amtet ønskede at tænke nyt i forhold til den traditionelle varetagelse af indvandrerundervisningen.

Mere konkret angiver amtet følgende motiver:

- Et ønske om udvikling af de administrative metoder på området samt af kvaliteten i undervisningen generelt
- Et ønske om overgang til aktivitetsorienteret økonomistyring, og dermed øget gennemsigtighed og fokus på undervisningens reelle enhedsomkostninger
- Et ønske om en effektivitetsforbedring.

#### 8.4. Beskrivelse af aktiviteten efter udbuddet

I dette afsnit belyses varetagelsen af indvandrerundervisningen i perioden efter udbuddet i 1996.

##### 8.4.1. Omkostninger

Amtet vurderer, at omkostningerne ved varetagelse af indvandrerundervisningen efter udbuddet generelt er fastholdt på det oprindelige niveau – i overensstemmelse med de økonomiske retningslinier i udbudsmaterialet.<sup>20</sup>

Det tilgængelige talmateriale synes at bekræfte denne vurdering. Udviklingen i *amtets omkostninger* på området i perioden 1995-1998 er angivet i figuren nedenfor:

**Tabel 8.2: Amtets omkostninger ved drift af sprogskolerne 1995-1998**

Institution	1995	1996	1997	1998
AOF Holstebro	49,5	55,2	50,9	56,5
Sprogskole Øst*	49,0	72,1	53,1	66,0
Sprogskole Syd**	55,2	53,0	60,8	57,9
<b>Gennemsnit</b>	<b>50,2</b>	<b>60,1</b>	<b>54,9</b>	<b>60,1</b>

*Kilde: Specielle bemærkninger til Uddannelses- og kulturudvalgets område, Ringkjøbing Amt 1996, 1998. Faste priser.*

*\*Efter 1996: FOF Herning; \*\*Efter 1996: VUC Skjern*

<sup>20</sup> Kommunerne angiver, at det ikke er muligt at sammenligne omkostningsniveauet for 1999 med de forudgående år, idet integrationsloven har medført et antal nye forpligtelser for sprogcentrene.

Tabel 8.2 viser amtets faktiske omkostninger, inklusive husleje, administration, m.v. pr. årselev pr. time.<sup>21</sup>

Det fremgår af tabellen, at der over tid har været tale om et forholdsvist stabilt gennemsnitligt omkostningsniveau. Dette gælder ikke mindst for AOF Holstebro og Sprogskole Syd. Efter udbuddet faldt omkostningsniveauet i 1997 for AOF Holstebro, mens det steg for Sprogskole Syd. Da FOF i Herning i 1997 overtog ansvaret for undervisningen faldt omkostningerne ved Sprogskole Øst endvidere ganske markant, hvilket dog ifølge FOF skyldtes uigennemsigthed i tilbudsgrundlaget.<sup>22</sup> Som det fremgår blev omkostningerne opjusteret året efter – dog stadig på et lavere niveau end i 1996.

*Institutionerne* angiver, at man i 1998 opererede med følgende interne afregningspriser pr. årselev:

**Tabel 8.3: Sprogskolernes afregningspriser, 1998**

Institution	Antal elever pr. år	Afregningspris
AOF Holstebro	ca. 240 årselever	51,00 kr. / time pr. årselev
FOF Herning	ca. 450 årselever	50,48 kr. / time pr. årselev
VUC Skjern	ca. 150 årselever	50,68 kr. / time pr. årselev

Timepriserne er baseret på antal faktiske elevtimer (fremmødte elever). Disse timepriser reflekterer de interne afregningspriser, som institutionerne i 1998 anvendte i forhold til amtet. Herudover anvendes i dag et andet sæt afregningspriser i forhold til amtets øvrige kommuner, der køber timer hos centerkommunerne. Eksempelvis er Herning kommunes eksterne afregningspris i 1999 på 58 kr. pr. time pr. årselev. Denne pris inkluderer kommunens administrationsomkostninger.

<sup>21</sup> En årselev defineres af amtet som en kursist, der undervises 720 timer årligt.

<sup>22</sup> Amtets udbudsmateriale var ifølge FOF utilstrækkeligt som grundlag for en præcis budgetlægning. Det var således ikke muligt at få oplyst de eksisterende sproglæreres anciennitet, og derved var det i praksis umuligt at beregne de reelle lønomkostninger. Efter institutionen havde vundet udbuddet blev det klart, at lærernes anciennitet var forholdsvist høj, hvilket førte til en ekstraregning årligt på 600.000 kr.

Amtet og kommunerne er ikke i stand til præcist at vurdere i hvilket omfang der er tale om en effektivitetsgevinst som følge af udbuddet i 1996.<sup>23</sup> Imidlertid peger det forhold, at amtets omkostninger pr. time pr. årselev i 1998 var på samme niveau som i 1996, i retning af, at der er tale om en effektiv indvandrerundervisning. Set i lyset af amtets krav om nytænkning og kvalitetsudvikling vurderer såvel kommunerne som institutionerne således, at man har været i stand til at opnå et relativt lavere omkostningsniveau end tidligere.

Som nævnt tidligere er det vanskeligt at sammenligne sprogundervisningen i 1999 med tidligere år. Hvad angår situationen i 1999 kan det dog tilføjes, at de enkelte kommuner i dag samlet set har færre administrative medarbejdere knyttet til sprogcentre end amtet. Kommunerne vurderer, at de i alt har ca. ½ medarbejder mindre. Ifølge såvel kommunerne som sprogcentre hører sprogcentre i Ringkjøbing Amt i dag til blandt de 5-8% billigste i landet.

#### **8.4.2. Afregningsprincipper**

Det anvendte økonomiske afregningsprincip mellem udbyder og leverandør er ændret efter udbuddet. Tidligere var der tale om en økonomisk rammebevilling, men efter udbuddet er man overgået til aktivitetsbaseret afregning inden for fastsatte mål og rammer.

I praksis afhænger sprogcentrenes bevillinger af antallet af gennemførte undervisningslektioner, idet centrene registrerer fremmødet for hver gennemført lektion. På grundlag af de forventede aktiviteter (og som året skrider frem, faktiske aktiviteter) véd den enkelte institution med relativ stor sikkerhed, hvor mange midler man vil få stillet til rådighed. Der overføres et ácontobeløb til institutionen hvert kvartal. De tildelte midler justeres efterfølgende på baggrund af institutionens endelige årsregnskab.

Det nye økonomiske afregningsprincip har videre medført, at forholdet mellem de enkelte sprogcentre og amtet (nu kommunerne) i højere grad er præget af direkte dialog. Den økonomiske aftale hviler på en vurdering af økonomi (elevtimepris) og de konkrete udviklingsmål i tilbudsmaterialet og det øvrige kontraktgrundlag.

---

<sup>23</sup> Flere af kommunerne angiver en effektivitetsgevinst på ca. 15%, som dog ikke er mulig at dokumentere direkte via de foreliggende budgettal.

Amtet såvel som kommunerne angiver, at synliggørelsen af enhedsomkostningerne har ført til en øget omkostningsbevidsthed hos de tre sprogcentre. Centrene forholder sig således ganske konkret til deres budgetter og økonomiske aktiviteter.

Indførelse af et taxameterprincip for afregningen gør, at institutionerne i højere grad er i stand til at langtidsplanlægge, fordi man får dækket sine faktiske omkostninger. Der er skabt en større og mere synlig sammenhæng mellem sprogcentrenes aktiviteter og tildelingen af midler.<sup>24</sup>

Endelig kan det bemærkes, at centrene nu i højere grad end før afholder indtægtsdækket virksomhed.

#### **8.4.3. Service og kvalitet**

Amtet lægger i udbudsmaterialet vægt på, at institutionerne prioriterer følgende hensyn til kvalitet og service i deres tilbud:

- Generel udvikling af indvandrerundervisningen, særligt i retning af en mere uddannelses- og arbejdsmarkedsorienteret undervisning.
- Progression i undervisningen (dvs. fokus på den enkelte elevs indlæring og efterfølgende udslusning)
- Samarbejdet med amtskommunen og amtets kommuner, de øvrige sprogcentre, andre uddannelsesinstitutioner, det lokale arbejdsmarked, AF samt andre aktører på integrationsområdet. Endvidere skal der sikres en positiv kontakt mellem institutionen og lokalbefolkningen
- Varetagelse af de formelle krav til undervisningen og de økonomisk-administrative opgaver
- Endelig kræver amtet i udbudsmaterialet, at institutionerne fremover udarbejder en virksomhedsplan.

Ingen af disse målsætninger er dog nøjere specificerede, hvilket reflekterer det faktum, at det reelt er meget vanskeligt at vurdere kvaliteten konkret i forhold til den enkelte institution. I et statusnotat fra 1998, såvel som i de gennemførte

---

<sup>24</sup> Det kan tilføjes, at der i samme periode er indført et taxameterbaseret afregningsprincip mellem kommunerne og Indenrigsministeriet. Analysen peger dog ikke på, at denne afregning har betydning for de opnåede effektivitetsgevinster.

interview, angiver amtet imidlertid, at det generelt er indtrykket, at de udvalgte institutioner har levet op til udbudsmaterialets kvalitetskrav. Amtet angiver endvidere, at man overordnet oplever, at man har opnået en kvalitetsforbedring i hele systemet omkring integrationsarbejdet. Dette indtryk bekræftes ligeledes af kommunerne, der siden 1999 har haft ansvaret for indvandrerundervisningen. Kommunerne baserer deres vurdering på følgende kilder:

- Den løbende kontakt med institutionerne
- Institutionernes obligatoriske virksomhedsplaner
- Progressionen i elevernes uddannelsesforløb
- Fremmødefrekvenser
- Udsagn fra kommunernes socialrådgivere
- Udsagn fra KL.

Hvad angår progressionen, oplyser Holstebro Kommune f.eks., at eleverne i perioden 1997-99 i gennemsnit kun befinder sig i undervisningsforløbet i 18 måneder, sammenlignet med 24 måneder inden udbuddet. Landsgennemsnittet er ca. 3 år. Tilsvarende oplyser Skjern og Herning kommuner, at man har registreret en mærkbar effekt på progressionen, om end man i disse kommuner ikke har tal, der belyser den præcise effektivitetsgevinst. Progressionen kan dog variere fra år til år på grund af forskelle i elevsammensætningen. Ligeledes kan forskelle i progressionen skyldes regionale forskelle.

De enkelte institutioner oplyser, at de følger med i udviklingen i frafald og gennemførelsesprocent blandt eleverne. Ifølge institutionerne er disse tal dog så usikre, at de ikke udgør et meningsfyldt grundlag for en vurdering af kvaliteten i undervisningen. Dette skyldes primært, at sammensætningen af nationale indvandrergrupper varierer meget fra år til år, og at frafaldet er snævert knyttet til indvandrerens nationale baggrund. En analyse af udviklingen i frafald over tid er således efter institutionernes opfattelse ikke relevant.

Det skal bemærkes, at AOF i Holstebro, som beholdt opgaven efter udbuddet, ikke vurderer, at udbuddet har haft en direkte effekt på den leverede service og kvalitet. I perioden siden udbuddet har man løbende udviklet sine aktiviteter, men det er vurderingen at denne udvikling havde fundet sted under alle omstændigheder.

Den mere overordnede målopfyldelse for området hænger sammen med de videre beskæftigelses- og uddannelseseffekter af sprogundervisningen. Således er målopfyldelsen nært knyttet til følgende spørgsmål:

- Hvor stor en andel af eleverne fortsætter med anden uddannelse?
- Hvor stor en andel af eleverne fortsætter i aktivering?
- Hvor stor en andel af eleverne går ud i varig beskæftigelse?

Institutionerne understreger imidlertid, at en sammenligning af disse forhold fra år til år er behæftet med alvorlige validitetsproblemer, idet typen af kursister (alder, faglige forudsætninger, nationalitet, sproglige niveau etc.) varierer betydeligt. Holstebro Kommune oplyser dog som et eksempel, at kursister, der forlod kommunens sprogcenter i 1999, angav følgende årsager:

**Tabel 8.4: Årsager til udmelding fra sprogcenteret (AOF Holstebro), 1999**

Årsag	Antal udmeldte kursister
Uddannelse (VUC, universitet, m.v.)	20
Ordinær beskæftigelse	18
Aktivering	1
Andet <sup>25</sup>	68
<b>Total</b>	<b>107</b>

Tilsvarende talmateriale har ikke været tilgængeligt fra de øvrige kommuner.

Det skal bemærkes, at såvel amtet som kommunerne angiver, at man gennem udbuddet har fået bedre mulighed for politisk styring i forhold til de enkelte institutioner. Amtet vurderer eksplicit, at institutionerne har levet op til de faglige og pædagogiske forventninger, man gav udtryk for i udbudsmaterialet. Således vurderer man fra denne side, at udbuddet via kontraktgrundlaget generelt set har ført til bedre målopfyldelse.

#### **8.4.4. Arbejdsmiljø og arbejdstempo**

Det er overordnet vurderingen, at sproglærernes arbejdsmiljø ikke er forringet som følge af udbuddet. Tværtimod angiver en institution, at arbejdsmiljøet de senere år er forbedret. Man har således arbejdet aktivt på at opbygge en

<sup>25</sup> Denne kategori omfatter en lang række årsager, herunder barselsorlov, forældreorlov, sygemeldte, sociale årsager, fraflytning, udrejse, repatriering etc.

samarbejdskultur. Denne institution har, ifølge centerlederen, oplevet en markant positiv ændring i stemningen blandt de ansatte. En anden institution angiver, at arbejdstempoet ikke er steget, men at udnyttelsen af arbejdskraften er effektiv-

seret og gjort betydeligt mere konstruktiv. En række nyansættelser i perioden efter udbuddet har i øvrigt for denne institution betydet, at lærerancienniteten er blevet lavere, og at der er kommet ”nyt blod” til lærermiljøet.

## **8.5. Årsager til effektivisering**

I dette afsnit gennemgås de enkeltkomponenter, der har medvirket til de ændringer i opgaveløsningen, der er beskrevet ovenfor. Gennemgangen omfatter følgende områder:

- Opgavens specifikation i udbudsprocessen
- Den administrative organisation
- Arbejdsprocesser på sprogcentre
- Kvalitets- og serviceniveau
- Omkostninger
- Uddannelse og efteruddannelse.

For hver komponent vurderes påvirkningen af henholdsvis omkostningsniveauet og kvalitet og service.

### **8.5.1. Opgavens specifikation**

Det angives fra flere sider, at en central årsag til, at kvaliteten er blevet udviklet i en positiv retning er, at opgavens målsætninger er blevet beskrevet. Som nævnt indeholdt amtets udbudsmateriale et antal overordnede udviklings- og progressionsmål, der imidlertid ikke var specificeret nøjere.

De nuværende ansvarlige – kommunerne – gennemførte ved overtagelsen af ansvaret for sprogundervisningen i 1999 et mindre antal præciseringer i kontraktgrundlaget, der herudover blev videreført som tidligere. Justeringerne omfattede særligt:

- Nøjere definition af den forventede normering
- Præcisering af læreromkostningerne.

Kommunerne oplyser, at kontraktgrundlaget udgør et godt værktøj for udvikling af kvaliteten i undervisningen. Kontraktgrundlaget opfattes som et styringsinstrument og som et omdrejningspunkt for kvalitetsudvikling. Kommunerne påpeger dog, at kravene i det oprindelige materiale med fordel kunne have været specificeret mere i detaljer.

Amtet oplevede ligeledes, at man fik øget mulighed for at diskutere kvalitet med institutionerne. Dette skyldes ikke mindst, at amtet (nu kommunerne) har ansvaret for at føre tilsyn med det pædagogiske arbejde.

Set fra institutionernes side vurderes udbudsmaterialet positivt i den forstand, at det forholdsvis klart angiver fordelingen af rettigheder og pligter i opgaveløsningen. Kontrakten udgør en gensidig binding, som er med til at bevidstgøre institutionerne om den opgave, de skal løse.

Endelig fremhæver såvel kommuner som sprogcentre, at det er af stor betydning, at kontraktgrundlaget og den økonomiske styringsmodel har medført, at man kan sammenligne sig på en række parametre med andre kommuner og sprogcentre. De vigtigste sammenligningsparametre omfatter ifølge kommunen:

- Elevtimeprisen
- Det pædagogiske miljø og institutionens faglige profil
- Progressionen.

Øget gennemsigtighed i opgaveløsningen giver således et væsentligt incitament til, at institutionerne i samarbejde med kommunerne løbende forbedrer deres drift.

### **Administrativ organisation**

Analysen peger på, at ændringer i den administrative organisation af sprogcentrene har medvirket til at minimere omkostningsniveauet. Såvel amtet som kommunerne angiver, at centerlederne efter udbuddet har fået større ansvar for opgavevaretagelsen. Centerlederens ansvar er øget i forhold til følgende områder:

- Ansættelse og afskedigelse af personale
- Varetagelsen af kontakten mellem amtet (nu kommunen) og skolen
- Den daglige pædagogiske, administrative og økonomiske ledelse.

Kommunerne peger på, at den enkelte leders faglige og personlige kvalifikationer efter udbuddet i højere grad er blevet en afgørende faktor. Lederens evne til at udnytte lærerkræfterne optimalt, samt til at tilrettelægge undervisningen hensigtsmæssigt, er helt central for en effektiv opgavevaretagelse. Dette billede bekræftes af institutionerne, som angiver, at man efter udbuddet har fået øget fokus på ressourceanvendelse og på den overordnede organisering af centrets drift. En sprogskole angiver, at man i høj grad oplever, at man har større selvstændighed i forhold til myndighederne end tidligere. Det giver mulighed for i højere grad at prioritere opgaverne, og samtidig giver selvstændigheden et incitament til at gøre tingene bedre.

Kommunerne vurderer, at centerlederne i vidt omfang har formået at leve op til de øgede krav. Fra centerledernes side anføres det, at man på flere områder har ændret på organiseringen af den daglige arbejdsgang.

En af de interviewede kommuner angiver, at man vurderer, at der nu er ansat én administrativ medarbejder mindre ved kommunens sprogcenter.

Omvendt angiver et andet sprogcenter, at man som følge af overenskomstmæssige krav har været nødt til at ansætte en souschef, hvorved man har øget antallet af ledelsesansvarlige. Denne ekstra omkostning er imidlertid delvist blevet indhentet ved en sammenlægning af en række ledelsesmæssige funktioner og den daglige administration.

### **8.5.2. Arbejdstilrettelæggelse**

Der er sket enkelte ændringer i sprogcentrenes overordnede arbejdstilrettelæggelse, der kan bidrage til at forklare den øgede effektivitet. En institution angiver, at man benytter sig af en mere flydende skematilrettelæggelse, hvorved man opnår større fleksibilitet og bedre udnyttelse af lærernes ressourcer. Det betyder blandt andet, at man i højere grad har kunnet varetage indtægtsdækket virksomhed (bl.a. forskellige erhvervsprojekter i samarbejde med kommunen og AF).

En anden institution understreger, at man, i forhold til situationen før udbuddet, har strammet op omkring styringen og planlægningen af undervisningen. Man sørger i væsentligt højere grad for, at undervisningen foregår til den aftalte tid og varetages af faste lærere. Vurderingen er ligeledes her, at man opnår en mere

optimal udnyttelse af lærernes ressourcer, og desuden leverer en bedre og mere ensartet service til kursisterne.

### **8.5.3. Arbejdsmetoder og -redskaber**

I perioden efter udbuddet har flere af institutionerne iværksat en række aktiviteter parallelt med undervisningen, som har en afsmittende effekt på det faglige miljø som helhed. Disse aktiviteter vurderes at medvirke til et øget kvalitets- og serviceniveau.

En institution nævner f.eks. følgende aktiviteter:

- Fast ugentlig time med tema-undervisning
- Afholdelse af emne-dage
- Iværksættelse af arbejdsmarkedsprojekt med fokus på udslusning.

Lærerstaben inddrages således i en række tværgående projekter, hvor de arbejder sammen i teams. Dermed har de fået en mere afvekslende dagligdag, hvor man benytter en bredere vifte af undervisningsformer. Det er f.eks. flere af institutionernes erfaring, at man opnår en række synergieffekter via samspillet mellem projekter og den regulære undervisning.

En institution har endvidere indført såvel evalueringer som statussamtaler, der gennemføres i januar og august, når kursisterne skifter hold. Med disse værktøjer har man mulighed for at foretage en individuel vurdering og indgå i en drøftelse om den enkelte kursists behov.

Endelig nævner flere af institutionerne, at man i høj grad anvender IT-udstyr i forbindelse med undervisningen. F.eks. har man i Skjern draget fordel af sprogcenterets tilknytning til VUC, således at sprogcentret kan anvende VUC's eksisterende materiel.

### **8.5.4. Kvalitets- og serviceniveau**

For de sprogcentre, der har oplevet et løft i kvalitets- og serviceniveau, angives især, at udbuddet har ført til et øget fokus på indvandrerundervisning som specifik kompetence hos de enkelte institutioner. En kommune vurderer i den forbindelse, at man fra myndighedernes side også er villige til at betale ekstra

for bedre kvalitet – ikke mindst fordi effektiv sprogundervisning får indvandrere hurtigere ud på arbejdsmarkedet.

En af de institutioner, der i 1997 overtog indvandrerundervisningen, vurderer i overensstemmelse hermed, at man ikke vandt opgaven som følge af lav pris, men snarere som følge af de målsætninger og perspektiver, man i tilbuddet opstillede for indvandrerundervisningen. Efter denne institutions opfattelse havde tilbuddets nytænkning i forhold til pædagogiske metoder stor betydning for at man vandt opgaven. Blandt de centrale målsætninger, sprogcentret opstillede, var:

- Kursisterne skal opleve kvalitet i den daglige undervisning – der skal være progression
- Indvandrerne skal lære det danske sprog – sprogindlæringen er en forudsætning for tilegnelse af samfunds- og kulturforståelse
- Sprogcentret skal være lydhør over for kursisternes individuelle behov – der skal lægges vægt på dialogen og respekten mellem lærere og kursister.

En væsentlig årsag til de kvalitetsforbedringer, amtet og kommunerne registrerer, er således, at institutionerne via udbuddet har haft lejlighed til at opstille kvalitetsmål og -krav, som man ikke nødvendigvis tidligere forholdt sig til.<sup>26</sup>

Fra flere sider fremhæves det endelig, at såvel ledernes som medarbejdernes motivation er øget i tiden efter udbuddet. Denne udvikling skyldes, ifølge flere interviewpersoner også, at institutionerne nu føler sig vejet – og fundet tunge nok. Dermed føler de et særligt ansvar for at vise, at de kan løfte opgaven.

### **8.5.5. Omkostninger**

#### **Kapitalomkostninger**

Kapitalomkostninger (lejeudgifter) er, som nævnt, ikke omfattet af kontrakten, men afholdes af kommunerne (tidligere amtet). Kommunerne angiver, at man umiddelbart efter, man overtog ansvaret for sprogcentre, har set nøje på

---

<sup>26</sup> Som nævnt har AOF i Holstebro ikke i samme grad ændret sin praksis som følge af udbudsprocessen. Det kan bl.a. skyldes, at man i forvejen havde et veludviklet kvalitetsarbejde. F.eks. udarbejdede man også før udbuddet en virksomhedsplan, man gennemførte vejledningsforløb og man havde statusamtaler.

lejeudgifterne, og i en vis udstrækning søgt at beskære dem. Dette skal imidlertid ses uafhængigt af udbudsforretningen.

## **Direkte omkostninger**

Sprogcentrenes direkte omkostninger afhænger især af tre forhold:

- Lønninger
- Holdkvotienten
- Undervisningsmaterialer.

*Lønomkostningerne* udgør omkring 96% af sprogcentrenes udgifter. Disse omkostninger må betegnes som faste, idet sproglærerne har samme grundlæggende overenskomst som før udbuddet.

Sprogcentrene har i et vist omfang mindsket deres omkostninger ved at øge *holdkvotienten*. En institution har således øget holdkvotienten fra ca. 9 til ca. 10, mens en anden angiver, at kvotienten er øget fra ca. 10,5 til ca. 11. Dette opfattes dog ikke af de ansvarlige kommuner som nogen særlig betydelig opnormering, og er i øvrigt stort set på linie med landsgennemsnittet. Ikke desto mindre er det utvivlsomt, at der kan hentes en betydelig økonomisk gevinst alene ved justering af holdkvotienten.

Endelig er det muligt for sprogcentrene at tænke i så effektiv en udnyttelse af *undervisningsmaterialer* som muligt.

## **Stordriftsfordele**

Enkelte kommuner og institutioner angiver, at man efter udbuddet har været i stand til at drage nytte af stordriftsfordele. VUC i Skjern angiver f.eks., at man har kunnet drage nytte af sprogcentrets tilknytning til VUC ved indkøb af materialer, IT-udstyr, rationel administration m.v.

## **Andet**

En helt overordnet årsag til, at kommunerne har været i stand til yderligere at minimere omkostningerne kan være, at flere kommuner nøje har gennemgået sprogcentrenes udgifter umiddelbart efter de i 1999 overtog ansvaret for sprogundervisningen fra amtet. Dertil kommer, at institutionerne giver udtryk for, at de i et vist omfang presses prismæssigt af kommunerne, fordi der nu er ganske stor gennemsigtighed i elevtimepriserne. Som illustreret ovenfor har dette medført, at der i dag kun er ubetydelige forskelle i de enkelte institutioners elevtimepriser.

### **8.5.6. Uddannelse/efteruddannelse af medarbejdere**

Fra flere af institutionernes side angives, at man i stigende grad fokuserer på efteruddannelse af sproglærerne. En institution nævner, at lærerne deltager i såvel kortere som længere kursusforløb. Kortere forløb omfatter:

- Interne kurser
- Kurser udbudt af Ringkjøbing Amt
- Øvrige eksterne kurser.

Endvidere har de nuværende sproglærere mulighed for at tage den ny 1-årige indvandrerlæreruddannelse som et 2-årigt forløb, parallelt med deres undervisning. Dette er bl.a. muliggjort via en fleksibel tilrettelæggelse af undervisningen.

### **8.5.7. Kulturændringer**

Det anføres endelig fra flere sider, at udbuddet af indvandrerundervisningen også har ført til en kulturændring på de tre institutioner. Ændringen omfatter såvel institutionernes samspil med kommunerne som kulturen blandt medarbejderne.

Det er opfattelsen, at udbuddet har ført til større åbenhed på centrene. Dels er der nu et bedre samspil og en tættere kontakt til de kommunale myndigheder, dels viser man fra centrenes side mere initiativrigdom end tidligere. Der er kommet fokus på, hvad det vil sige at drive en rationel virksomhed. For eksempel har man nu flere steder suppleret de obligatoriske aktiviteter med indtægtsdækket virksomhed, selv om der ikke med udbuddet skete nogen ændring i de formelle regler på dette område. Således er institutionernes tilpasningsevne, efter kommunernes opfattelse, øget betragteligt, og der er sket et markant løft i ledelsens bevidsthed omkring kvalitet og medarbejderudvikling.

Den institution (AOF), der varetog sprogundervisningen såvel før som efter udbuddet, nævner i den forbindelse, at den mest mærkbare konsekvens af udbuddet har været en motivationsændring blandt de ansatte. Medarbejderne er blevet opmærksomme på, at der ikke er automatik i, at man varetager indvandrerundervisningen. Det faktum, at man er blevet vejet – og fundet tunge nok – har haft en positiv indflydelse på de ansattes motivation. Som en anden institution udtrykker det, så skal medarbejderne nu bevise, at man kan leve op til

det, man har lovet i tilbuddet. Denne mentalitetsændring blandt medarbejderne betegnes af institutionslederen som en ”opvågnen”.

Samlet set er det vurderingen, at kulturændringen såvel på institutions- som medarbejderniveau i sig selv har medvirket til øget omkostningsbevidsthed, bedre ledelse samt bedre kvalitet i undervisningen.

## **8.6. Konklusion**

I det følgende opsamles hovedkonklusionerne for denne caserapport. De enkelte årsager til effektivitetsgevinster struktureres ud fra en sondring mellem *indre og ydre effektivitet*:

- Indre effektivitet opfattes som forholdet mellem omkostninger og præstationer.
- Ydre effektivitet opfattes som forholdet mellem graden af målrealisering (herunder service og kvalitet) og ydelsens omkostninger.

### **8.6.1. Indre effektivitet**

#### **Opnåede gevinster**

Analysen af denne case peger på, at der er opnået effektivitetsgevinster i form af en elevtimepris, der effektivt reflekterer de faktiske omkostninger ved indvandrerundervisningen. En sådan reel elevtimepris sikres bl.a. af, at amtets kommuner kan sammenligne de tre institutioner og presse dem i pris. Såvel amt som kommuner vurderer, at der er tale om en mærkbar effektivitetsgevinst, som dog ikke kan dokumenteres direkte via tilgængelige regnskabs- eller budgettal.

#### **De væsentligste årsager til effektiviseringen**

Caseanalysen peger på, at de væsentligste årsager til, at det har været muligt at øge den indre effektivitet er:

- Bedre planlægning og styring af undervisningen, og derigennem bedre udnyttelse af lærerressourcerne
- Forøgelse af klassekvotienten
- Gennemsigtighed i omkostninger via taxameterprincip
- Besparelse på ledelsesniveau (delvist)
- Stordriftsfordele (indkøb, IT, administration m.v.).

### **8.6.2. Ydre effektivitet**

#### **Opnåede gevinster**

Det fremgår af analysen, at man har opnået kvalitets- og serviceforbedringer på følgende områder:

- Vægt på uddannelses- og arbejdsmarkedsorienteret undervisning
- Øget progression
- Forbedrede fremmødefrekvenser
- Mere varieret og individuelt tilpasset undervisning
- Øget vejledningsindsats.

#### **De væsentligste årsager til effektiviseringen**

Analysen peger på, at den forbedrede målopfyldelsesgrad især skyldes følgende faktorer:

- Udbudsmaterialet lagde op til nytænkning. Institutionerne fik via udbuddet lejlighed til at opstille eksplicite kvalitetsmål og -krav
- Institutionerne føler sig forpligtede af deres tilbud, og søger at leve op til denne forpligtelse
- Mere fleksibel og varieret tilrettelæggelse af undervisningen
- Øget fokus på efteruddannelse af medarbejdere
- Motivationen og kulturen blandt medarbejderne er øget, bl.a. som følge af konkurrencesituationen.

### **8.6.3. Øvrige perspektiver**

Denne case repræsenterer et eksempel på, hvad der sker, når man genforhandler kontrakter, der tidligere har været i udbud: Udbuddet førte i første omgang til en betydelig effektivisering som følge af en omlægning af den økonomiske styring og præcisering af kontraktgrundlaget. Der var tale om en form for isbrydning, der igangsatte en ny udvikling inden for amtets sprogundervisningsområde. Ved genforhandlingen med kommunerne i 1999 skete endnu en effektivitetsforbedring, fordi kommunerne og sprogcentre i fællesskab havde lejlighed til at gennemgå kontraktgrundlaget i detaljer. Opgavebeskrivelsen blev findyrket, fordi man kunne bygge videre på eksisterende erfaringer.

Det kunne således være relevant at anskue udbud ud fra en generationsmodel, der opererer med flere – og gradvist bedre – generationer af udbudsprocesser.

## 9. Nytorosgårdens ældrepleje i Stockholm

### 9.1. Indledning

Bydelen Katarina-Sofia i Stockholms Kommune udbød i 1997 Nytorosgårdens plejehjem og værested samt tre af bydelens hjemmehjælpsområder i licitation.

Denne caserapport indeholder en dekomponering af årsagerne til, at bydelen via udbuddet har opnået en række effektivitetsgevinster.

#### Centrale årsager til effektiviseringen

Casen viser følgende centrale årsager til de identificerede effektivitetsgevinster:

**Tabel 9.1: Dekomponering: Nytorosgårdens ældrepleje i Stockholm**

Centrale faktorer	
<b>Indre effektivitet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Stordriftsfordele (sammenlægning af plejehjem og hjemmehjælpsområder)</li><li>• Indførelse af ydelsespriser og aktivitetsbaseret afregning</li><li>• Færre ansatte</li><li>• Ændret ledelsesfunktion, bl.a. færre ledere</li></ul>
<b>Ydre effektivitet</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Udbudsforarbejdet (herunder detaljeret virksomhedsbeskrivelse samt opstilling og udfyldning af delmål)</li><li>• Aktivt engagement fra ledelsesniveauet (øget dialog med medarbejderne)</li><li>• Forbedret arbejdsklima og øget motivation blandt de ansatte</li></ul>

Det er PLS Rambølls vurdering, at den vigtigste årsag til effektiviseringen er de stordriftsfordele, der er opnået som følge af integreringen mellem plejehjem, værested og hjemmehjælp. Dette har bl.a. givet en mere fleksibel personaleudnyttelse. Herudover er det en væsentlig årsag, at der er indført ydelsespriser og aktivitetsbaseret afregning i forhold hertil. Endelig indgår, at der er færre ledere og ansatte, og at ledelsesfunktionen fungerer bedre.

## **9.2. Baggrund**

Nytorosgårdens plejehjem omfattede i 1997 31 pladser. I alt 260 ældre var visiterede til hjemmehjælpen. Antallet af plejehjemspladser har i den efterfølgende periode været konstant, ligesom de tre hjemmehjælpsområder stort set omfatter det samme antal ældre.

## **9.3. Beskrivelse af aktiviteten før udbuddet**

Nedenfor tilvejebringes en kortfattet beskrivelse af driften af Nytorosgårdens plejehjem, værested og hjemmehjælp i perioden indtil opgaven blev overtaget af de nye ledere.

### **9.3.1. Omkostninger**

Indtil 1. april 1998 udgjorde plejehjemmet, værestedet samt hjemmehjælpen (tilsammen ældreplejen) i alt ca. 80 helårsstillinger. Dette svarede til en samlet årlig omkostning på ca. 28 mio. SEK. Omkring 80-90% af de samlede omkostninger var lønudgifter.

### **9.3.2. Service og kvalitet**

Driften af Nytorosgårdens plejehjem og værested var før udbuddet meget løsrevet fra hjemmehjælpen. Der var således ikke nogen helhed i Katarina-Sofia bydelens ældretilbud. Dette gav sig udslag i, at der havde udviklet sig meget forskellige kulturer indenfor henholdsvis plejehjemmet og hjemmehjælpen.

Det er dog den overordnede vurdering, at hjemmehjælpen før udbuddet var forholdsvis velfungerende.

Ifølge såvel forvaltningen som de nuværende ledere var plejehjemsdriften derimod karakteriseret ved manglende kontinuitet i ledelsen og betydelige samarbejdsproblemer. Dette gav sig udslag i:

- Dårlig service for beboerne (forvaltningen modtog uforholdsmæssigt mange klager fra plejehjemmets ældre)

- Et dårligt psykisk arbejdsklima blandt de ansatte
- Et højt sygefravær
- Stor udskiftning på ledelsesniveau.

Endelig var sygeplejerskerne, som følge heraf, ikke særligt synlige i det daglige.

### 9.3.3. Motiver for udbuddet

Ifølge bydelens forvaltning var motivet for udbuddet, at man ønskede en integration af hjemmehjælpen og plejehjemmet, for derigennem at indhente effektivitetsgevinster. Disse gevinster vedrørte såvel omkostningerne som kvalitet og service, og omfattede især:

- Omkostningsminimering gennem stordrift samt bedre og mere fleksibel arbejdstilrettelæggelse
- Øget helhedstænkning via udvikling af de bedste sider af kulturen omkring henholdsvis hjemmehjælpen og plejehjemmet.

Hensigten var således, at udbuddet skulle inspirere til nytænkning, som i sidste ende kunne føre til fastholdelse af de ældre i længere tid i eget hjem. Som nævnt fungerede plejehjemsdelen på Nytorosgården indtil 1997 meget dårligt. Forvaltningen håbede således også, at udbuddet kunne løsne op for nogle af plejehjemmets problemer.

### 9.3.4. Udbudsprocessen

Som svar på udbuddet indkom i alt ni tilbud. Bydelen udarbejdede i den forbindelse et tilbud i eget regi, hvilket vandt opgaven.<sup>27</sup> De ansvarlige for dette tilbud var lederne af to af de hjemmehjælpsområder, der indgik i udbuddet. Casen repræsenterer således et eksempel på, hvordan en offentlig myndighed varetager en opgave, den selv har vundet i åben konkurrence. Denne problemstilling behandles som et led i afrapporteringen.

---

<sup>27</sup> Man havde allerede i 1995 indgået en kontrakt med Nytorosgården som følge af et udbud, hvor eget regi vandt opgaven. Der var dog ikke tale om en reel konkurrencesituation, idet den eneste øvrige udbyder (en privat virksomhed) trak sig under forløbet.

## **9.4. Beskrivelse af aktiviteten efter udbuddet**

Den nye ledelse overtog opgaven 1. april 1998. Kontrakten løber til 31. marts 2001, med mulighed for forlængelse til 31. marts 2002.

I dette afsnit beskrives ældreplejen i perioden efter at den nye ledelse overtog driften.

### **9.4.1. Frihedsgrader**

Nytorgsgårdens ældrepleje drives efter konkurrenceudsættelsen på kontrakt og udføres på de vilkår, som fremgår af kontrakten. Nytorgsgården er retsligt set sidestillet med alle andre kommunale enheder. På de fleste områder har man derfor ikke fået øgede frihedsgrader. Det skal dog nævnes, at ledelsen for Nytorgsgården oplever, at man har fået mere frihed – hvor man tidligere spurgte om lov i forvaltningen gør man nu i højere grad, som man ønsker.

Det væsentligste område, hvor Nytorgsgården har fået øgede frihedsgrader efter konkurrenceudsættelsen er med hensyn til økonomien. Det er en væsentlig forskel, at Nytorgsgården tager et evt. over- eller underskud med fra år til år, hvilket ikke er tilfældet for andre kommunale enheder i ældreplejen.

En anden forskel er, at den offentlige udfører ikke – på samme måde som private leverandører – er omfattet af evt. kommunale besparelser. Generelle besparelser i bydelen eller hele Stockholm Kommune berører alene kommunal virksomhed.

### **9.4.2. Overenskomstforhold**

Nytorgsgården skal fortsat følge kommunens overenskomster med de faglige organisationer. Konkurrenceudsættelsen har således ikke i sig selv betydet ændringer i de traditionelle overenskomstmæssige bindinger på arbejdstidstilrettelæggelse og faggrænser.

Ledelsen for Nytorgsgården har dog lokalt aftalt en mere fleksibel arbejdstilrettelæggelse med de ansatte sygeplejersker. Indenfor de formelle rammer har man på Nytorgsgården aftalt, at sygeplejerskerne i større udstrækning end normalt skal hjælpe til i omsorgsarbejdet, med servering af mad m.v. Af kontrakten med bydelsforvaltningen fremgår, at både

sygeplejersker og alt andet personale på Nytorsgården om morgenen og aftenen skal hjælpe beboerne med af- og påklædning m.v.

### **9.4.3. Ledelsesvilkår**

Med hensyn til ledelsesvilkårene gælder samme forhold som i anden kommunal virksomhed i bydelen. Der er her truffet beslutning om en delegationsordning, som indebærer at enhedschefer i ældreomsorgen, herunder også på Nytorsgården, har ansættelses- og afskedigelseskompetence.

Bydelens delegationsordning indebærer ligeledes, at alle enhedschefer har ret til at fastlægge individuel løn for sine ansatte. Den individuelle lønfastlæggelse foregår i samråd med bydelsforvaltningens personaleafdeling og inden for de rammer, som fastlægges i forhandlingerne med de faglige organisationer.

### **9.4.4. Omkostninger**

Den nye ledelse tilbød at løse driftsopgaven for 21,6 mio. SEK pr. år.<sup>28</sup>

I praksis viste det sig, at det i det første år var meget vanskeligt at holde budgettet. Sygeplejerskerne gennemførte i sommeren 1998 en koordineret protest mod den nye ledelse ved at afholde al deres ferie samtidig. Aktionen påførte ældreplejen en ekstraomkostning på knap 1 mio. SEK for budgetåret 1998. Heraf er bydelsforvaltningen dog ansvarlig for ca. 300.000 SEK i feriepenge. Samarbejdet med sygeplejerskerne har dog, ifølge såvel forvaltning som ledelse, fungeret væsentligt bedre i 1999.

For 1999 peger regnskabet for Nytorsgården mod et underskud på ca. 700.000 kr. Det har således fortsat i 1999 været vanskeligt for den nye ledelse at drive Nytorsgårdens ældrepleje til den pris, man har givet i tilbuddet.

Forvaltningen angiver, at besparelsen i praksis indtil videre har været ca. 5 mio. SEK om året. Antallet af plejehjemsbeboere og hjemmehjælpsmodtagere har i perioden stort set været konstant. Der er således tale om en årlig besparelse på ca. 20%.

---

<sup>28</sup> Det kan dog bemærkes, at kommunen efter udbuddet tilføjede enkelte ekstra ydelser, som ikke indgik i udbudsmaterialet, men som betød, at prisen for den endelige opgaveløsning blev forøget til 22,3 mio. SEK pr. år.

#### **9.4.5. Afregningsprincipper**

Der er ved konkurrenceudsættelsen indført et aktivitetsbestemt afregningsprincip, således at Nytorvgården modtager afregning i forhold til de priser, der er aftalt i kontrakten. Disse priser var indeholdt i Nytorvgårdens tilbud til bydelsforvaltningen.

For hjemmehjælpen er der forskellige priser alt efter omsorgsniveau. Der opereres med 7 omsorgsniveauer med forskellig pris, der varierer fra 291 kr. pr. måned for det laveste niveau til 21.325 kr. pr. måned for det dyreste niveau. Prisen for omsorgsniveau 8 forhandles i hvert enkelt tilfælde. For pladser på plejehjemmet afregnes i forhold til en døgnpris på 818 kr.

Der foretages en årlig justering af afregningspriserne. Priserne justeres i januar for det kommende år på grundlag af det svenske Kommunförbundets lønomkostningsindeks for plejepersonale. Leverandøren modtager betaling månedsvis bagud.

Tilbuddet fra eget regi er omfattet af en bestemmelse om, at en offentlig udfører maksimalt må have et budgetunderskud på 1 mio. SEK i en periode på op til 1 år. Dette er en væsentlig forskel fra vilkårene for en privat udbyder, som i princippet kan have underskud i hele kontraktperioden. Som det fremgår ovenfor, var denne bestemmelse i 1998 meget tæt på at blive et konkret problem for plejehjemmet. Imidlertid har man i budgetåret 1999 søgt at minimere omkostningerne mest muligt for at indhente det tabte.

Bestemmelsen kan på den ene side siges at øge udførerens risiko for at misligholde (og i yderste konsekvens miste) kontrakten. På den anden side har udføreren et klart incitament til at blive indenfor de givne budgetmæssige rammer, idet man ikke kan regne med økonomisk støtte i større omfang fra forvaltningen.

#### **9.4.6. Service og kvalitet**

Det er forvaltningens vurdering, at udbuddet førte til en betydelig grad af nytænkning, også selv om det vindende tilbud var udarbejdet i eget regi. I forhold til service og kvalitet omfattede nytænkningen bl.a.:

- Aktiv brugerinddragelse – mere lydhørhed overfor de ældres ønsker og behov

- Bedre integration mellem plejehjem, værested og hjemmehjælp (hvilket bl.a. fører til øget kontinuitet i plejetilbuddet, og dermed større tryghed for de ældre)
- Oprettelse af ”nattis” – to aflastningspladser til ældre med et plejebehov af maksimalt 2-3 ugers varighed
- Etablering af en miljøpolitik
- Bedre samarbejde med eksterne organisationer, herunder frivillige foreninger.

Forvaltningen vurderer, at disse tiltag i praksis har ført til et kvalitetsløft. Denne vurdering bygger i første omgang på, at forvaltningen i dag modtager færre klager fra de ældre, der er omfattet af Nytorgsgårdens ældrepleje. Klagerne vedrører desuden kun mindre ting, mens det tidligere var alvorligere problemer, der blev klaget over. Endvidere har forvaltningen et positivt indtryk af kvaliteten i plejen via:

- Tilbage meldinger fra bydelens sagsbehandlere
- Resultater af spørgeskemaundersøgelser blandt ledelse og personale (individer samt enheder) på Nytorgsgården
- Dialogen med ledelsen på Nytorgsgården.

Ledelsen af Nytorgsgårdens ældrepleje angiver også selv, at kvaliteten er forbedret. I den forbindelse fremhæver man følgende punkter:

- Beboerne giver udtryk for at de er tilfredse med plejen
- Der er kommet mere helhed i tilbuddet til de ældre. Man har kombineret de bedste sider af hjemmehjælpen med de bedste sider af kulturen på plejehjemmet
- Sygeplejerskerne er blevet langt mere synlige i den daglige arbejdsgang
- Færre ansatte er sygemeldte
- Man har fået egen kok, og en større del af madtilberedningen foregår på plejehjemmet
- Den medicinansvarlige sygeplejerske (”MAS’en”) ordinerer medicinen mere korrekt, og der er færre problemer med ordineringen
- Informationsniveauet er generelt øget.

Det skal dog bemærkes, at kvalitetsforbedringerne især er opnået i løbet af 1999, dvs. ca. et år efter overtagelsen af ældreplejen. Dette skyldes, ifølge såvel forvaltning som ledere, at plejehjemmets sygeplejersker i første omgang var

stærkt imod de forandringer, den nye ledelse lagde op til. Dette gav sig som nævnt bl.a. udslag i en koordineret protest i sommeren 1998.

#### **9.4.7. Opgavevaretagelse i eget regi**

Der knytter sig, som tidligere anført, nogle særlige problemstillinger til varetagelse af driften af en konkurrenceudsat opgave i eget regi. De væsentligste af disse problemstillinger, set i lyset af den konkrete case, skitseres i det følgende.

#### **Vurdering af bud fra eget regi**

Når forvaltningen selv afgiver tilbud er det nødvendigt med en klar opdeling af, hvem der er bestiller, og hvem der er udfører. I praksis løser man dette ved at bydelsforvaltningen varetager bestilleropgaven, mens ansvaret for tilbudsgivningen på udføreropgaven placeres hos ledelsen af den konkurrenceudsatte enhed. Denne tilbydes støtte fra bydelsforvaltningens økonomiske forvaltning, som bistår med priskalkulation m.v.

På baggrund af de hidtidige erfaringer mener bydelsforvaltningens ”upphandler” (den embedsmand, der er ansvarlig for udbudsforretninger), at kommunen bør overveje at placere ansvaret for eget bud hos en central kommunal forvaltningsenhed (for hele Stockholm), mens bestillerfunktionen fortsat bør ligge i de enkelte bydelsforvaltninger. En sådan organisatorisk løsning vil indebære mere rene linier end det er tilfældet i dag.

#### **Økonomiske forhold**

Nytorsgården skal som følge af konkurrenceudsættelsen præstere mere end tilsvarende kommunale ældreomsorgsenheder. Dette skyldes at budgettet er mindre end tilsvarende kommunale enheder, på grund af den lavere pris, Nytorsgårdens ledelse bød ind med ved konkurrenceudsættelsen.

Som nævnt ovenfor er den offentlige udfører omfattet af visse økonomiske bindinger (særligt reglen om maksimalt 1 mio. SEK i underskud pr. år), som ikke gælder private leverandører. Således stilles den offentlige udfører dårligere i konkurrencen end private udbydere, der typisk har et mere solidt økonomisk bagland.

Omvendt har den offentlige udfører også nogle økonomiske fordele, særligt i tilbudssituationen. Den offentlige tilbudsgiver kender f.eks. opgaven i detaljer, og kan dermed udarbejde et mere præcist tilbud.

### **Personalemæssige forhold**

Hvis udbudsforretningen vindes har både en offentlig og en privat tilbudsgiver ifølge EU-reglerne pligt til at overtage alt personale med uforandrede ansættelsesvilkår. I Stockholm er der dog som følge af ansættelsestryghed mulighed for, at den enkelte ansatte kan vælge ikke at gå med over og i stedet beholde sin ansættelse hos kommunen. De medarbejdere, der overgår til en ekstern leverandør, bevilges tjenesteledighed i 1 år og har i denne periode mulighed for at gå tilbage til kommunen.

### **Kvalificering til udarbejdelse af tilbud**

Den offentlige udfører har ikke altid selv kompetencen til at udarbejde et professionelt og konkurrencedygtigt tilbud. I det konkrete tilfælde blev en konsulent og en økonomiansvarlig fra forvaltningen stillet til rådighed for de to hjemmehjælpsledere, der var ansvarlige for udarbejdelsen af tilbuddet. Endvidere gennemgik de to ledere et kursus i tilbudsgivning, som blev afholdt af Stockholm Kommune i samarbejde med en privat virksomhed.

Disse aktiviteter har således repræsenteret en ekstraomkostning for den kommunale forvaltning.

## **9.5. Årsager til effektivisering (dekomponering)**

I dette afsnit gennemgås de bagvedliggende årsager til effektiviseringen af Nytorsgårdens plejehjem, hjemmehjælp og værested.

### **9.5.1. Præcisering af målsætninger og ydelser**

#### **Målsætninger**

Forvaltningen har på grundlag af det oprindelige udbudsmateriale fastsat de overordnede målsætninger for ældreplejen. I forlængelse heraf har lederne af ældreplejen i deres tilbud specificeret, hvordan de vil imødekomme et antal delmål. Eksempler på disse delmål (effektmål) omfatter:

- Ældreplejen skal være professionel, og skal aktivt inddrage brugerne. Plejen skal løbende drøftes på arbejdspladsmøder og i brugergrupper. Beredskabet

skal være således, at personalet i princippet kan løse alle ad-hoc-opgaver straks.

- Antallet af timeansatte skal reduceres med 70%. Af hensyn til kontinuiteten i plejen skal der være færrest muligt timeansatte.
- De ældre skal i videst muligt omfang være selvhjulpne, bl.a. via ældregrupper, hvor de ældre kan støtte hinanden.

### **Bedre specifikation af ydelserne**

Forvaltningen vurderer, at man med udbudsmaterialet har etableret en grundstruktur og en præcis beskrivelse af kravene til ældreplejens drift (en virksomhedsbeskrivelse). Udbuddet i 1997 var således det første, hvor man eksplicit gennemgik de krav, man ønskede at stille til ældreplejen. Forvaltningen angiver, at der ikke var tale om helt nye krav, men om, at man lagde op til nytænkning for derigennem at skabe et fundament for kvalitetsudvikling.

Det er i dag forvaltningens erfaring, at virksomhedsbeskrivelsen er et velfungerende instrument, og at den udgør et godt omdrejningspunkt for udvikling af kvalitet i tilbuddene til de ældre.

## **9.5.2. Administrativ organisation**

### **Personaleledelse**

Der er i perioden efter udbuddet sket en række ændringer i personaleorganisationen.

På ledelsesniveauet har man ønsket at indføre et mere tydeligt lederskab, og har gennemført følgende ændringer:

<b>Før udbuddet</b>	<b>Efter udbuddet</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• 1 chef for plejehjemmet</li><li>• 3 chefer for hjemmehjælpen</li><li>• 1 chef for værestedet</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 2 chefer, der sammen har det overordnede ansvar.</li><li>• Den ene leder er dog primært ansvarlig for plejehjem og værested, mens den anden primært er ansvarlig for hjemmehjælpen</li></ul>

Der er således sket en reducere af ledelsesniveauet, og dermed i omkostningerne til cheflønninger.

Lederne angiver, at de som udgangspunkt søger at være meget lydhøre over for medarbejdere og beboere. Det er en prioritet at skabe trygge og stabile rammer, og samtidig være synlige som ledere gennem et personligt engagement.

### **Fleksibilitet og ansvarsdelegering**

Forvaltningen anfører, at en væsentlig årsag til effektivitetsgevinsterne er, at man via integrationen af plejehjemsdelen og hjemmehjælpen kan anvende de ansatte til varetagelse af begge områder. Dette indebærer bl.a. en mere fleksibel arbejdsdeling mellem sygeplejersker og hjemmehjælpere.

Institutionslederne angiver dog, at den store efterspørgsel efter sygeplejersker i Sverige indebærer, at de – ligesom i Danmark – udgør en knap ressource, som ikke i så stort omfang kan inddrages til andre opgaver. Ledelsen slår imidlertid fast, at sygeplejerskerne i det omfang, det er hensigtsmæssigt, udviser større fleksibilitet end tidligere.

Hvad angår delegering af ansvar anfører ledelsen, at hjemmehjælperne i dag stort set har samme ansvar som tidligere. Derimod er det ledelsens opfattelse, at de ansatte på plejehjemmet og ved værestedet har fået større ansvar.

### **9.5.3. Arbejdstilrettelæggelse**

De administrative justeringer har også i et vist omfang haft betydning for den daglige arbejdstilrettelæggelse. Overordnet vurderer ledelsen, at man har opnået en bedre udnyttelse af de ansattes tid.

Ændringerne i arbejdstilrettelæggelsen omfatter især vagtplaner og den daglige ledelse af plejehjemmet:

<b>Før udbuddet</b>	<b>Efter udbuddet</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Individuelt tilrettelagte vagtplaner (3, 4, 6 ugers varighed)</li><li>• Individuel tilrettelæggelse af weekendarbejde</li><li>• Mange små enheder</li><li>• Mange halvtidsansatte (kun 7-8 heltidsansatte)</li><li>• Forskelsbehandling (sygeplejerskerne)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Ensartede vagtplaner (4 ugers varighed)</li><li>• Fast weekendarbejde hver anden weekend</li><li>• Større enheder</li><li>• Flere heltidsansatte</li><li>• Ensartet behandling af alle medarbejdergrupper</li></ul>

Den mere ensartede og homogene tilrettelæggelse af plejehjemmets vagtplaner har især været mulig som følge af sammenlægningen med hjemmehjælpen. Ifølge ledelsen opnår man herved stordriftsfordele.

Omlægningen af arbejdsgangen har bl.a. været mulig, fordi de nye ledere ikke (som den tidligere leder af plejehjemmet) har en baggrund som sygeplejersker, men derimod som socialarbejdere. Deres egen vurdering er, at de derfor bedre er i stand til at bringe forskellige medarbejdergrupper sammen.

Tilrettelæggelsen af hjemmehjælpen er stort set uforandret. Værestedet fungerer også stort set som tidligere. Der er sket en reduktion i det daglige personale, men samtidig har man som nævnt opnået stordriftsfordele.

Lederne vurderer endelig, at arbejdsmiljøet generelt er forbedret.

#### **9.5.4. Kvalitets- og serviceniveau**

##### **Fokus på kvalitet og udvikling**

Det er såvel bydelens som institutionens vurdering, at varetagelsen af ældreplejen efter udbuddet er karakteriseret ved bedre kvalitet end tidligere.

Bydelen anfører, at tilbuddet var præget af megen nytænkning. Efter bydelens opfattelse skyldtes dette, at tilbudsgiverne havde stor indsigt i området, men samtidig ikke var tilknyttet plejehjemmet. Dermed kunne de give et selvstændigt og uafhængigt bud på, hvordan hjemmehjælpen kunne integreres med plejehjemmet. Endvidere kunne de se plejehjemmets samarbejdsproblemer lidt fra oven.

Oprindeligt (før udbuddet) var det tanken at sløjfe værestedet. Lederne foreslog imidlertid i deres tilbud, at værestedet burde bevares som et fælles aktivitets- og mødested. Ifølge lederne er det i dag erfaringen, at fastholdelsen af værestedet har medvirket til at øge det sociale engagement og kontakten mellem de ældre i kvarteret. Dette opleves som et generelt serviceløft.

Som en væsentlig kvalitetsparameter angives endelig, at det, som ønsket, er lykkedes at sammensmelte kulturen fra hjemmehjælpen (respekten for den

enkeltes behov) og fra plejehjemmet (viden om pleje i livets sidste fase). Det er oplevelsen, at plejen i dag er karakteriseret ved en balance mellem et socialt engagement og respekten for den enkelte. Dermed er klimaet på plejehjemmet blevet mindre institutionspræget.

### **Kvalitetssystem og opfølgning**

Forvaltningen oplyser, at man i samarbejde med lederne af ældreplejen har etableret et kvalitetssystem, som bl.a. omfatter følgende del-elementer:

- Kvalitetsorganisation (arbejdspladsmøder, arbejdsgrupper for hjemmehjælp, værested og plejehjem)
- Beskrivelser af beslutningsprocedurer
- Beskrivelse af rutiner og arbejdsprocesser
- Procedurer for opfølgning på enheds- og individniveau
- Regler for klager.

Kvalitetssystemet bygger på et sæt overordnede retningslinier for kvalitet i den svenske sundhedspleje.

### **Måling af kvalitet og service**

Som led i kvalitetssystemet indgår endvidere et antal enkeltundersøgelser af ældreplejens kvalitet og service:

- Brugerundersøgelse blandt modtagere af hjemmehjælp (1 gang årligt). Der udleveres et kortfattet spørgeskema med 10 spørgsmål til de ældre ved hjemmebesøg
- Brugerundersøgelse blandt plejhjemsbeboere (1 gang årligt)
- Brugerundersøgelse blandt de pårørende til hjemmehjælpsmodtagere og plejhjemsbeboere (1 gang årligt)
- Central spørgeskemaundersøgelse (1 gang årligt). Denne undersøgelse er rettet mod personalet (såvel på enheds- som individniveau).

Undersøgelserne analyseres og omsættes af cheferne i en handlingsplan for ældreplejen. Planen drøftes efterfølgende i kvalitetsorganisationen.

### **9.5.5. Omkostninger**

#### **Direkte omkostninger (lønomkostninger)**

De direkte omkostninger ved driften blev formindsket ved, at et antal stillinger blev fjernet. I praksis var der dog ikke tale om hele 19 stillinger, som angivet i tilbuddet.

Lønomkostningerne er desuden blevet reduceret som følge af et mindre sygefravær blandt de ansatte. Omvendt medfører individuel lønfastsættelse, at nogle medarbejdergrupper i dag modtager en højere løn end tidligere. Det gælder især sygeplejerskerne og de bedst kvalificerede hjemmehjælpere.

### **Indirekte omkostninger**

Stordriftsfordelene ved integrationen af ydelserne har været betydelige. I tilbuddet anførte institutionsledelsen, at sammenlægningen i sig selv ville medføre stordriftsfordele i størrelsesordenen 15%. Dette tal blev ikke – efter nærmere beregninger – anfægtet af forvaltningen.

Oprettelsen af to aflastningspladser ("nattis") på plejehjemmet vurderes også at have medført besparelser. Således koster en aflastningsplads 600 SEK pr. dag, mens en ekstern (hospitals-) plads koster 1500 SEK pr. dag.

### **Kapitalomkostninger**

Ældreplejens kapitalomkostninger dækkes af bydelen.

## **9.5.6. Andre forhold**

### **Medarbejdernes motivation**

Set i lyset af de samarbejdsproblemer, man indtil efteråret 1998 havde på plejehjemmet, vurderer såvel forvaltningen som ledelsen, at disse medarbejders motivation i dag er øget betragteligt.

### **Uddannelse/efteruddannelse af medarbejdere**

I tilbuddet har plejhjemsledelsen angivet, at opkvalificering og videreuddannelse af de ansatte er en væsentlig prioritet. Ledelsen angiver, at man i praksis lever op til denne målsætning via:

- Diskussionsforum med medarbejderne
- Løbende vejledning
- Årlige udviklingssamtaler
- Formel uddannelse (bl.a. i forhold til pleje af demente, pleje i livets sidste fase, psykiatri og ernæring).

Man har i den forbindelse et uddannelsessamarbejde med forskere fra Ersta Vårdetiska Institut, bl.a. vedrørende etik.

## **9.6. Konklusion**

I det følgende foretages en analytisk opsummering af caserapportens hovedkonklusioner.

### **9.6.1. Indre effektivitet**

#### **Opnåede gevinster**

Den indre effektivitet, forstået som produktiviteten, er forbedret i perioden efter udbuddet af Nytorngårdens ældrepleje. Der er således tale om en reduktion i omkostningerne samtidig med, at man har fastholdt aktivitetsniveauet (antallet af beboere samt hjemmehjælpsmodtagere).

Omkostningsreduktionen vurderes at være ca. 20% pr. år.

#### **De væsentligste årsager til effektiviseringen**

Caseanalysen viser, at de væsentligste årsager til reduktionen af omkostninger omfatter:

- Besparelser på ledelsesniveauet (færre ledere)
- Færre ansatte
- Stordriftsfordele som følge af sammenlægning af plejehjem og hjemmehjælpsområder
- Bedre tilrettelæggelse af arbejdsgangen på plejehjemmet (hvilket bl.a. er muliggjort af sammenlægningen)
- Oprettelsen af to aflastningspladser
- Mindre sygefravær som følge af bedre arbejdsklima.

Det er vurderingen, at de væsentligste årsager til effektiviseringen har været de stordriftsfordele, der er knyttet til sammenlægningen. Det har dog uden tvivl også været af betydning, at plejehjemmet, som følge af mere effektiv ledelse, er blevet væsentligt mere velfungerende end tidligere.

### **9.6.2. Ydre effektivitet**

Den ydre effektivitet opfattes som forholdet mellem målrealiseringsgraden (herunder plejens kvalitet og servicen over for de ældre) og ydelsens omkostninger.

#### **Opnåede gevinster**

Det fremgår af casen, at man generelt har opnået et højere serviceniveau. De ældre tilbydes nu en mere helhedsorienteret pleje, der aktivt søger at sætte respekten for den enkelte bruger i en social sammenhæng. Dette afspejles i færre, og mindre alvorlige, klager.

#### **De væsentligste årsager til effektiviseringen**

I casen fremhæves følgende parametre som afgørende for, at man har været i stand til at forbedre den ydre effektivitet:

- Udarbejdelse af detaljeret virksomhedsbeskrivelse
- Opstilling (og udfyldning) af delmål for ældreplejen
- Implementering af kvalitetssystem
- Øget brugerinddragelse
- Aktivt engagement fra ledelsesniveauet, især i forhold til plejehjemmet (øget dialog med medarbejderne)
- Forbedret arbejdsklima og øget motivation blandt de ansatte
- Fokus på uddannelse og opkvalificering.

### **9.6.3. Erfaringer med eget bud**

Casen giver endelig nogle fingerpeg om de udfordringer der kan være forbundet med, at en offentlig forvaltning udarbejder et tilbud i eget regi. Væsentlige overvejelser, der i den forbindelse skal tages med i betragtning, omfatter:

- Etablering af en bestiller-udfører organisation
- Sikring af en fair konkurrencesituation, der hverken favoriserer de private virksomheder eller den offentlige udfører (herunder ensartede vilkår for personaleoverførsel, budget, m.v.)

Kvalificering af den offentlige organisation til at afgive et professionelt og gennemarbejdet tilbud.

## *Bilag 1: Litteraturliste*

Amtsrådsforeningen i Danmark (1990): *Produktivitet og effektivitet*, Den Kommunale Højskole i Danmark.

Antonsen, Marianne (1989): *Produktivitet og effektivitet i offentlige organisationer*, COS forskningsrapport 5/1989.

Finansministeriet (1998): *Budgetredegørelse 98*.

Finansministeriet (1999): *Budgetredegørelse 99*.

Finansministeriet (1999): *Resultatløn i staten*.

Finansministeriet (1999): *Effektive offentlige arbejdsprocesser*.

Heffron, Florence (1989): *Organization Theory & Public Organizations – The Political Connection*, New Jersey, Prentice Hall Inc.

Schumpeter, Joseph A. (1950, 3. udgave): *Capitalism, Socialism and Democracy*, New York, Harper & Row.

Scott, W. Richard (1992): *Organizations – Rational, natural, and open systems*, New Jersey, Prentice Hall Inc.

Sundhedsstyrelsen (1996): *Kriterier, standarder og indikatorer for kvalitet*.

Winter, Søren (1986): *Kan man måle produktivitet og effektivitet i den offentlige forvaltning?*, Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.

Winter, Søren (1994): *Offentlig forvaltning i Danmark – Implementering og effektivitet*, forlaget Systime a/s.