



Dato: 04-01-2007
Sagsnr.: 2007-479
Dok.nr.: 2007-3361

Temadrøftelse om udbud

Den første del af notatet omhandler baggrunden for det eksisterende udbud. Den anden del af notatet indledes med en præmis for diskussionen, og herefter følger emnerne til Beskæftigelses- og Integrationsudvalgets drøftelse.

1. Historik i forhold til det eksisterende udbud

1.1. Baggrund

Rammeaftalerne om forrevalidering, revalidering og særlig beskæftigelsesfremmende indsats er indgået efter gennemført udbud jf. Lov om ansvaret og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats på baggrund af Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets beslutning den 5. februar 2003 (FAU 44/2003) om at overgå til samarbejde med andre aktører på entreprisbasis.

Udvalget havde følgende målsætninger for udbudsforretningen:

- At styrke den brugerrettede service overfor borgerne
- At skabe flere valgmuligheder for borgerne
- At styrke konkurrencen blandt eksisterende udbydere af tilbud og tiltrække flere udbydere ved at skabe større gennemsigtighed og synlighed omkring styring, evaluering og udvikling af tilbud til borgerne såvel mht. økonomi og metode

Endvidere havde kommunen som mål at designe inddragelsen af eksterne leverandører, således at denne i størst mulige omfang harmonerede med lovgivningen på området.

1.2 Hensyn i udbudsforretningen

Forvaltningen gennemførte udbudsforretningen ud fra følgende tre hensyn:

1. At erstatte den eksisterende driftsoverenskomstmodel med en række revalideringsinstitutioner for at øge markedsgørelsen blandt de eksterne leverandører
2. At decentralisere styringen af leverandørerne, således at de tidligere lokal-, rådgivnings- og handicapcentre (nu jobcentre) køber pladser hos leverandørerne, samt varetager den faglige vurdering af og økonomiske styring af tilbuddene
3. At give revalideringsinstitutionerne frihed til at agere på beskæftigelsesmarkedet

Ad 1) Øget konkurrence – øget innovation

Udbuddet bygger først og fremmest på et ønske om en større variation og markedsgørelse blandt leverandørerne inden for revalideringsområdet. Ideen herom går tilbage til 2002, hvor en evaluering af revalideringsindsatsen i Københavns Kommune anbefalede indførelsen af en entreprisemodel på revalideringsområdet. Baggrunden var blandt andet, at det var kommunens vurdering, at de gamle driftsoverenskomster, hvor kommunen inddrager overskud og dækker underskud blandt leverandørerne, hæmmede udviklingspotentialer blandt leverandørerne.

Tankegangen var, at indførelsen af markedsmekanismerne tvinger leverandørerne til at tænke i produktudvikling og nytænkning for at kunne forblive konkurrencedygtige og dermed overleve på markedet. Endvidere kunne en afvikling af de gamle driftsaftaler muliggøre inddragelsen af en bredere kreds af leverandører og derfor udbrede viften af tilbud, som kommunen kan vælge imellem.

Ad 2) Bedre økonomisk og faglig styring

Udbuddet bygger endvidere på et ønske om en mere hensigtsmæssig styring af brugen af eksterne leverandører. Dette udspring af et ønske om at øge ansvarligheden blandt medarbejderne omkring indkøb. Med den nye styringsmodel har forvaltningen mulighed for at stille krav til opgaveløsningen, samtidig med at bestillerrollen med hensyn til køb af ydelser fra eksterne leverandører forankres hos medarbejderne, som sidder med den største faglige ekspertise. Styringsmodellen er en såkaldt efterspørgselsmodel, hvor jobcentrene efterspørger de tilbud, der er brug for, og aflønner leverandørerne efter taxameterprincippet.

Hensigten bag decentraliseringen var at flytte den økonomiske styring og den faglige vurdering ud til den enkelte medarbejder, for herved at opnå større omkostningsbevidsthed, større refleksion med hensyn til valg af redskaber, og dermed løsningen tættere på borgeren.

Ad 3) Frihed for revalideringsinstitutionerne

I forbindelse med Statens overgang til anvendelse af udbudsforretninger i samarbejdet med andre aktører, var det et udbredt ønske blandt revalideringsinstitutionerne med driftsoverenskomst, at kunne byde på de af Staten udbudte opgaver.

Imidlertid kan revalideringsinstitutioner med driftsoverenskomst alene gøre dette med tilladelse fra kommunen, som pågældende institution har overenskomst med, idet kommunen som driftsherre er økonomisk ansvarlig for institutionen, herunder dækker evt. underskud og inddrager evt. overskud.

Idet kommunen skal udvise størst mulig forsigtighed i forhold til underskud og idet kommunen skal inddrage evt. overskud, oplevede revalideringsinstitutionerne med driftsoverenskomst væsentlige bindinger på deres handlefrihed mht. til at kunne byde på opgaver fra - og anvende evt. gevinster på samarbejdet med Staten.

Omlægningen fra driftsaftaler til entrepriseaftaler skal hermed også ses ud fra ønsket om større frihed for revalideringsinstitutionerne jf. ”Rapport om revalidering i Københavns Kommune - Fra i dag til i morgen” (resumé vedlægges som bilag).

1.3 Bekendtgørelse om lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats

I umiddelbar forlængelse af revalideringsrapporten kom (den nu tidligere) bekendtgørelse nr. 578 af 19. juli 2003 om Lov om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, som indeholdt en bestemmelse om, at ”en kommune ved inddragelse af andre aktører skal udbyde opgaverne i overensstemmelse med de gældende regler for udbudsforretninger”.

På den baggrund anbefalede forvaltningens juridiske rådgiver Advokatfirmaet Poul Schmidt (Kammeradvokatens kontor), at kommunen gennemførte udbud.

1.4 Erfaringer fra det eksisterende udbud

Det er forvaltningens opfattelse, at det eksisterende udbud har medvirket til en større kvalitet for borgerne. Forløbene til borgerne er blevet mere individuelt tilrettelagte og målrettet den enkelte borger, som følge af, at tilbuddene har været i udbud.

Det er således lykkedes at opnå en større variation i forhold til sammensætningen af redskaber omkring borgeren, og dermed en mindre stigmatisering af borgeren.

Det skyldes en ændring i efterspørgslen efter redskaber efter at udbuddet er trådt i kraft. Jobcentrene køber ikke længere et samlet forløb (”pakke-løsninger”) bestående af flere redskaber på en gang, men vælger nu at sende borgerne til afklaring, og køber først derefter et længerevarende forløb, hvorfor forløbene til borgerne er blevet mere individuelt tilrettelagte og målrettet den enkelte borger.

Kommunen har således placeret sig stærkere i myndighedsrollen, og dermed fjernet problemerne med driftsoverenskomsterne, som var, at kommunen ”blot” sendte borgerne til driftsoverenskomst-indehaverne og andre samarbejdspartnere, som herefter varetog den socialfaglige indsats uden videre indblanding fra kommunen.

2. Udgangspunkt og temaer til drøftelse

2.1 Udgangspunkt

Udgangspunktet for Beskæftigelses- og Integrationsudvalgets drøftelse om udbud vil være forvaltningens forudsætning om gennemførelse af udbudsforretning forinden samarbejde med andre aktører.

Forvaltningens juridiske rådgiver, Advokatfirmaet Poul Schmith (Kammeradvokaten) har udarbejdet et notat, om hvorvidt Københavns Kommune har udbudspligt ved et genudbud.

I notatet redegøres der for, at Københavns Kommune ikke har pligt til at foretage et genudbud. Kommunen kan således jf. lovgivningen selv vælge at afholde aktiviteten, hvilket kommunen i dag selv gør for borgere omfattet af matchkategori 1-3 (kontanthjælpsmodtagere).

Såfremt kommunen vælger, at andre aktører forestår indsatsen på entreprisbasis, har kommunen ved indgåelse af aftaler, pligt til at overholde principperne om ligebehandling, forsvarlig økonomisk forvaltning samt overholde forbud mod magtfordrejning.

På den baggrund konkluderer Advokatfirmaet Poul Schmith, at Københavns Kommune forinden indgåelse af aftaler med andre aktører, skal iværksætte en ”udbudslignende proces”, for herved at sikre, at kommunen kan godtgøre, at der er sket en vis form for konkurrenceudsættelse af aftalerne.

Anbefalingen begrundes med bekendtgørelse nr. 57 af 2. februar 2006 om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats, som trådte i kraft 1. januar 2007, som indeholder en bestemmelse om, at *”en kommune ved inddragelse af andre aktører skal udbyde opgaverne i overensstemmelse med de gældende regler for udbudsforretninger”*. Denne bestemmelse fremgik også af den forrige bekendtgørelse, og dannede baggrund for Familie- og Arbejdsmarkedsudvalgets beslutning om gennemførelse af udbuddet i 2004.

Hertil kommer Arbejdsmarkedsstyrelsens udbudsguide, som anbefaler, at større kommuner gennemfører udbud, da det for større kommuner ellers anses for vanskeligt at dokumentere overholdelse af lighed, gennemsigtighed og objektivitet i samarbejdet med andre aktører. Dvs. at kommunen skal kunne dokumentere objektivitet, gennemsigtighed og lighed i behandlingen af tilbudsgivernes tilbud.

Forvaltningen konkluderer på baggrund heraf, at der gennemføres egentlig udbudsforretning forinden samarbejde med andre aktører.

2.2 Temaer til drøftelse

2.2.1. Omfanget af det fremtidige udbud

Der foreligger følgende muligheder i forhold til omfanget af det fremtidige udbud:

- A) Genudbud af det eksisterende udbud eller
- B) Nyt samlet udbud af hele indsatsen

Ad A) Genudbud af det eksisterende udbud
Der er flere fordele ved et genudbud:

- Fornyet konkurrence

Den umiddelbare fordel ved et genudbud er, at området på ny udsættes for konkurrence. Så længe rammeaftalerne løber, er konkurrencen så at sige ophævet, således at nye hovedleverandører ikke kan træde ind på markedet.

- Lavere priser

Ved fornyet konkurrence vil priserne blive udsat for konkurrence. Andre aktører end de nuværende 11 har tilkendegivet deres interesse, hvorfor det kan forventes, at den større konkurrence vil bevirke, at priserne bliver lavere. Dette vil i givet fald betyde, at Københavns Kommune kan give flere ledige borgere et tilbud indenfor den eksisterende budgetramme.

- Mere fleksibilitet

Et nyt udbud vil i højere grad give mulighed for større omlægning af tilbudene for borgere via nye redskaber (tilbud) til borgerne end via bestemmelserne om ændringer i rammeaftalerne. En af problemstillingerne ved rammeaftaler er netop, at motivationen blandt leverandørerne reduceres med hensyn til større tilpasninger af tilbud.

Ulempen ved udelukkende at genudbyde det eksisterende udbudsområde er den manglende fleksibilitet mellem udbudsområdet og beskæftigelsescentrene.

Ad B) Nyt samlet udbud af hele indsatsen
Der er følgende fordele ved et samlet udbud:

- Fuld fleksibilitet

En ny styring og organisering af beskæftigelsesindsatsen via udbud vil give fuld fleksibilitet for kommunen, i stedet for at indsatsen er opdelt i den kommunale del og udbudsområdet.

- Flere tilbud til borgerne

Det er Forvaltningens opfattelse, at der opnås samme positive effekter ved et udbud af beskæftigelsesindsatsen, som der er opnået ved det eksisterende udbud, herunder besparelser eller alternativt flere borgere i tilbud for samme budget.

- Optimal indsats overfor matchgruppe 3 og 4

Et samlet udbud for match 1-5 vil give de optimale betingelser for indsatsen overfor målgruppen i matchkategori 3-4. Dermed bliver ”opmatchning” af borgerne mere intuitiv, i stedet for at være organisatorisk begrænset, hvilket den ikke bør være, men har vist sig at være i praksis.

- Ligestilling af private med offentlige leverandører

Et udbud af hele beskæftigelsesindsatsen vil endvidere ligestille offentlige med private leverandører.

- AF

Såfremt der gennemføres et samlet udbud, kan der gennemføres fælles udbud med AF for dele af målgrupperne.

Skemaet herunder fremstiller fordele og ulemper ved de to alternativer:

A) Genudbud for kontanthjælpsmodtagere i matchgruppe 4-5, revalidender og sygedagpengemodtagere.

B) Nyt samlet udbud for alle kontanthjælpsmodtagere (matchgruppe 1 – 5), revalidender og sygedagpengemodtagere.

<p>Fordele Fornyet konkurrence mellem nye og eksisterende leverandører.</p> <p>Lavere priser – flere tilbud.</p> <p>Mere fleksibilitet i forhold til omlægning af tilbud inden for det eksisterende udbudsområde.</p> <p>Ulemper Manglende fleksibilitet mellem det eksisterende udbudsområde og de kommunale beskæftigelsescentre, når disse ikke også sendes i udbud.</p>	<p>Fordele Fuld fleksibilitet for kommunen.</p> <p>Konkurrenceudsættelse af kommunal beskæftigelsesindsats – flere borgere i tilbud for samme budget.</p> <p>Optimale betingelser i indsatsen overfor match 3-4.</p> <p>Ligestilling af private med offentlige leverandører.</p> <p>Fælles udbud med AF for dele af målgrupperne.</p>
---	--

2.2.2. Tidspunkt for udbud

Arbejdet i forbindelse med udbudsprocessen varer godt 1 år, hvorfor det ikke er realistisk, at et nyt udbud kan træde i kraft pr. 1. januar 2008. Et udbud kan således gennemføres til enten d. 1. juli 2008 eller d. 1. januar 2009.

Udbud pr. 1. juli 2008:

Fordelen ved at gennemføre udbud pr. 1. juli 2008 er den tidligere konkurrenceudsættelse af det eksisterende udbud og evt. beskæftigelsescentrene. Jf. ovenstående har andre leverandører end de nuværende 11 har tilkendegivet deres interesse, hvorfor der er grund til at formode, at priserne for Københavns Kommune bliver lavere.

Udbud pr. 1. januar 2009:

Omvendt vil det være en fordel for beskæftigelsescentrene, at et udbud først træder i kraft 1. januar 2009. På nuværende tidspunkt er det besluttet, at Beskæftigelsescentrene skal overgå til en fuld taxameterstyring i en bestiller-udfører-model fra 1. januar 2008, som betyder en udmåling af priser for alle beskæftigelsestilbud. I 2007 anvendes en overgangsmodel, der skal gearer Beskæftigelsescentrene til de nye principper fra 2008. Dermed sikres, at organisationen har de nødvendige værktøjer og rammer for at indgå i en bestiller-udfører model. Der er således tale om en klargøring i løbet af 2007 og 2008 til konkurrenceudsættelse.

2.2.3. Udbud i praksis – om redskabsudbud mv.

Et udbud kan gennemføres redskabs-baseret eller målgruppe-baseret. Det eksisterende udbud er et redskabsudbud, hvor målgrupperne *underordnes* redskaberne. Årsagen til valget af et redskabsudbud skal findes i en af målsætningerne med reformen ”Flere i arbejde” - som trådte i kraft den 1. juli 2003 - nemlig at samme redskab skal kunne anvendes overfor flere målgrupper, ligesom at redskaberne, jf. lovgivningen, skal kunne sammensættes individuelt omkring borgeren, frem for tidligere standard-aktiveringsforløb. Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats er en såkaldt redskabslovgivning.

Erfaringerne med målgruppe-udbud fra Århus og Odense viser, at der hyppigt opstår diskussioner mellem kommune og tilbudsgiver omkring de ledige borgeres målgruppetilhørsforhold og heraf følgende betaling. Dette konfliktområde undgås med valget af redskabsudbud.

Kommunen valgte derfor i det eksisterende udbud at efterspørge redskaber efter Lov om en aktiv beskæftigelsesindsats kapitel 10 (§ 32, stk. 1, nr. 1 og 2), kap. 11 og 12 samt kap. 14 (mentor) – dvs. brede redskaber, der kan tilrettelægges individuelt efter borgernes forskellige behov og ønsker, i stedet for eksempelvis at efterspørge

specifikke projekter til specifikke målgrupper som f.eks. misbrugere, psykiske syge m.v. De individuelle forskelle indenfor de enkelte målgrupper er store, og essensen i relation til "Flere i arbejde" er derfor ikke borgerens diagnose, men derimod de redskaber der skal til for at bringe borgeren tilbage på arbejdsmarkedet.

Det er forvaltningens opfattelse, at redskabsudbuddet har været en succes for kommunen, idet det har bevirket en langt stærkere faglig og økonomisk styring af tilbuddene til de ledige borgere.

Erfaringsopsamling

I forberedelserne til et evt. nyt udbud har forvaltningen i samarbejde med Rambøll Management afholdt fokusgrupper med jobcentermedarbejderne henholdsvis leverandørerne.

I fokusgrupperne diskuterede deltagerne fininddelingen af redskaberne. Der var enighed blandt jobcentermedarbejdere og leverandører om, at fininddelingen af redskaber er en god og fleksibel løsning, da det muliggør individualiserede forløb, som er skræddersyet den enkelte borger. Leverandørerne angav endvidere, at fininddelingen er med til at understøtte, at der løbende laves progressionsvurdering af borgeren, således at der kontinuerligt bliver evalueret på, om borgeren er i det rette forløb (manglende tilbakemeldinger var et af problemerne under driftsoverenskomsterne).

Den store mængde af tilbud er imidlertid også en medvirkende årsag til, at jobcentermedarbejderne ikke har det fornødne overblik over samtlige mulige tilbud. Jobcentermedarbejderne forklarede, at nuancerne mistes, når leverandørerne udbyder flere forskellige typer af forløb indenfor samme redskabstype (eksempelvis tilbyder en leverandør 20 forskellige særligt tilrettelagte forløb og en anden leverandør seks forskellige korterevarende undervisningsforløb). Leverandørerne bemærkede samstemmende, at de har bemærket, at de *ikke* opnår markedsmæssige fordele ved at udbyde et større antal forskellige tilbud indenfor hver redskabstype, og forklarede at de ved et fremtidigt udbud vil nedjustere antallet af tilbud for at stå "skarper" i markedet. Der var således enighed om at den nuværende fininddeling er en god løsning, men at antallet af tilbud bør reduceres.

Det blev herefter diskuteret hvorvidt det kunne være en mulighed at lave fleksible "pakked løsninger". Jobcentermedarbejderne mente, at leverandørerne selv skulle foreslå pakked løsninger, men at det skulle være muligt at skifte elementer ud i pakkerne. Størstedelen af leverandørerne udtrykte bekymring for, at pakked løsninger vil reducere antallet af progressionsvurderinger af borgerne og i sidste ende reducere de individuelt sammensatte forløb. Leverandørerne

mente endvidere, at de ville yderligere administrativt belastede, såfremt det var muligt at ”ændre i pakkerne” undervejs i et forløb. Notatet fra Rambøll vedlægges som bilag.

2.2.4. Muligheder for udvikling

Som en konsekvens af redskabsudbuddet, har de frivillige organisationer, herunder især Beskæftigelseskonsortiet Settlementerne, både under forhandlingerne og efterfølgende påpeget risikoen for, at udbuddet af redskaber vil medføre afspecialisering af leverandørernes spidskompetencer.

I løbet af forhandlingerne med tilbudsgiverne valgte forvaltningen derfor at bløde op for den skarpe grænse mellem redskaber og målgrupper, og åbnede således op for at leverandørerne i bestemte tilfælde måtte anføre, at et tilbud er særligt velegnet til en bestemt målgruppe. Ifølge leverandørerne er denne mere fleksible sontring en mere hensigtsmæssig tilgang, idet den imødekommer det potentielle problem med at leverandørernes særlige kompetencer for visse målgrupper kan risikere ikke at blive udnyttet. Herved er det forsøgt at undgå, at leverandørernes særlige spidskompetencer ikke udvandes.

Udvikling af fagligheden

Leverandørerne, specielt de frivillige organisationer, har udtrykt ønske om at indgå samarbejde med kommunen med henblik på udvikling af det faglige indhold i tilbuddene. Der er allerede i dag mulighed for at ændre redskaber, jf. rammeaftalerne, men muligheden anvendes stort set ikke i praksis. Der eksisterer pt. ikke et sådant formaliseret samarbejde, men forvaltningen ser positivt på ønsket.

Pulje

For at sikre bredden i tilbudsviften og udvikling af nye tilbud til borgerne, kan en del af det årlige budget reserveres til en pulje med henblik på projekt-udvikling samt efterfølgende drift af færdigudviklede tilbud indtil det pågældende tilbud kan indgå i en ordinær udbudsrunde.

Med henblik på at fremme nye aktører, metoder og redskaber bør puljen kunne søges af alle interesserede, og ikke kun af rammeaftaleindehaverne, men tillige af rammeaftaleindehaverne til videreudvikling af eksisterende tilbud, herunder de frivillige organisationer.

Effektmåling

Revacentret nævner i høringssvaret, at en ny udbudsperiode bør tage udgangspunkt i en evaluering af det nuværende udbud, herunder også en nuanceret effektmåling. Forvaltningen vil derfor intensivere

arbejdet med målemetoder, for derved at få et bedre grundlag for en kommende udbudsforretning.

Mindstekøb

Københavns Kommune forpligter sig ikke til mindstekøb af pladser hos leverandørerne. Det konkrete køb afhænger af det antal borgere, der visiteres til tilbud.

Beskæftigelseskonsortiet Settlementerne har i høringssvaret kritiseret, at leverandørerne presses økonomisk af at skulle stille alle typer af redskaber til rådighed for kommunen, uden garanti for at de bliver anvendt.

Årsagen til at leverandørerne skal stille alle typer af redskaber til rådighed er, at borgerne skal have mulighed for at kunne få det samlede tilbud hos en enkelt leverandør, og ikke være tvunget til at skifte leverandør undervejs i forløbet.

Kravet om mindstekøb kan heller ikke imødekommes fremadrettet, idet bekendtgørelse nr. 57 af 2. februar 2006 om ansvaret for og styringen af den aktive beskæftigelsesindsats kræver, at der ikke gives mindstekøb.