

Vejledning om kommunal og regional udbudsstrategi og opfølgningsredegørelse

Forord

Det er vigtigt at have et vedholdende fokus på udvikling af service og kvalitet i den offentlige sektor. I den forbindelse er et øget offentlig-privat samarbejde et vigtigt redskab til at øge kvaliteten i den offentlige service. Formålet med udbudsstrategiordningen er at skabe en fælles ramme for det fremadrettede arbejde med udbud i kommuner og regioner. Med udbudsstrategien får kommunalbestyrelsen og regionsrådet et redskab til at sætte konkurrenceudsættelse højt på den politiske dagsorden på en mere tydelig og systematisk måde. En klar stillingtagen fra politisk side til brugen af konkurrenceudsættelse i den lokale opgavevaretagelse bidrager således til at sikre højere kvalitet og større effektivitet i den lokale opgavevaretagelse.

Udbudsstrategien skal sikre, at kommunalbestyrelsen og regionsrådet tager konkret stilling til brugen af konkurrenceudsættelse i opgavevaretagelsen. Herudover har udbudsstrategien til formål at forbedre vilkårene for dialog mellem politikere, borgere og private leverandører om kommunalbestyrelsens og regionsrådets arbejde med konkurrenceudsættelse.

Med udbudsstrategien er der tale om en videreførelse af visse bestemmelser om udbud i den tidligere servicestrategiordning. Det tidligere krav om en udbudspolitik er bortfaldet med afskaffelsen af servicestrategiordningen.

Kapitel 1

Indledning

Ordningen blev indført med Folketingets vedtagelse af lov nr. 136 af 24. februar 2009 om ændring af Lov om kommunernes styrelse og Lov om regioner og om nedlæggelse af amtskommunerne, Hovedstandens Udviklingsråd og Hovedstadens Sygehusfællesskab (regionsloven). Den nye ordning gælder således både for kommuner og regioner.

Bestemmelserne i kommunestyrelseslovens § 62 b og regionslovens § 33 indeholder regler om, at kommunalbestyrelsen og regionsrådet i en udbudsstrategi skal vurdere, på hvilke driftsområder kommunalbestyrelsen og regionsrådet påtænker at anvende udbud, og hvordan anvendelsen af udbud kan øges. Udbudsstrategien skal være udarbejdet af kommunalbestyrelsen og regionsrådet inden udgangen af funktionsperiodens første år. Udbudsstrategien skal offentliggøres.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet skal ifølge kommunestyrelseslovens § 62 c og regionslovens § 35 redegøre for, hvordan kommunalbestyrelsen og regionsrådet følger op på udbudsstrategien. Opfølgingsredegørelsen skal være udarbejdet inden udgangen af 3. kvartal i det år, hvori der er valg til kommunalbestyrelser og regionsråd. Opfølgingsredegørelsen skal ligeledes offentliggøres.

Bestemmelserne er udmøntet i Indenrigs- og Socialministeriets bekendtgørelse nr. 1310 af 15. december 2009 om kommunal og regional udbudsstrategi og opfølgingsredegørelse.

Formålet med udbudsstrategien er således at skabe en fælles ramme for kommuners og regioners arbejde med at øge kvalitet og effektivitet gennem konkurrenceudsættelse og for informationen til borgerne herom. Udbudsstrategien skaber klarhed om kommunalbestyrelsens og regionsrådets mål for konkurrenceudsættelse og om, hvilke initiativer kommunalbestyrelsen og regionsrådet vil anvende for at nå disse mål.

Denne vejledning indeholder en beskrivelse og uddybning af reglerne for udbudsstrategien og opfølgingsredegørelsen. Det er hermed hensigten, at vejledningen kan tjene som et redskab for kommunerne og regionerne i udarbejdelsen af udbudsstrategien og opfølgingsredegørelsen.

Kapitel 2

Kommunalbestyrelsens og regionsrådets udarbejdelse af en udbudsstrategi

2.1. Indledning

I henhold til kommunestyrelseslovens § 62 b og regionslovens § 33 skal kommunalbestyrelsen og regionsrådet udarbejde en udbudsstrategi, som indeholder en vurdering af, på hvilke driftsområder udbud påtænkes anvendt, og hvordan anvendelsen af udbud kan øges.

Udbudsstrategien rummer kommunalbestyrelsens og regionsrådets vurdering af, hvordan konkurrenceudsættelse kan indgå i opgavevaretagelsen på de enkelte driftsområder. Samtidig giver udbudsstrategien de private leverandører en tidlig mulighed for at overveje, om de kunne være interesserede i at byde på en opgave.

Udbudsstrategien gælder for hele funktionsperioden og kan således bidrage til at give et langsigtet fokus på konkurrenceudsættelse. Kravet om offentliggørelse sikrer, at mål og initiativer vedrørende konkurrenceudsættelse bliver synliggjort for borgerne og potentielle leverandører.

Begrebet 'udbud' skal forstås bredt som enhver konkurrenceudsættelse af en driftsopgave, som kommunen eller regionen er ansvarlig for, hvor der sikres en passende grad af offentlighed, og hvorved potentielle tilbudsgivere får mulighed for at tilkendegive deres interesse i opgaven. Den brede forståelse af 'udbud' betyder, at udbudsstrategien udover klassiske udbudsforretninger også vil skulle omfatte de forskellige andre former for offentlig-privat samarbejde, som er udviklet i de senere år, fx offentlig-private partnerskaber (OPP) og servicepartnerskaber.

Udbudsstrategien vil både skulle omfatte områder, hvor kommunen og regionen efter lovgivningen, herunder EF-reglerne, vil være forpligtet til at foretage udbud, og andre områder, hvor anvendelse af udbud påtænkes. Sidstnævnte vil bl.a. omfatte områder og kontrakter omfattet af annonceringspligten efter reglerne i kapitel 6 a i lov om indhentning af tilbud på visse offentlige og offentligt støttede kontrakter.

Konkurrenceudsættelse skal også ses i sammenhæng med borgernes ret til frit valg mellem offentlige og private leverandører af velfærdsydelser. I henhold til Lov nr. 253 af 28. marts 2006 om fremme af frit valg for borgerne ved levering af serviceydelser i kommuner er kommunalbestyrelsen forpligtet til inden for hver valgperiode at vurdere, hvor det er muligt at udvide eksisterende frit valg ordninger eller at indføre frit valg på områder, hvor dette ikke allerede er sikret.

Kommunalbestyrelsens stillingtagen til, hvad der lokalt kan gøres for at fremme borgernes frie valg, kan indgå i udbudsstrategien.

Udbudsstrategien er knyttet til funktionsperioden, men kommunalbestyrelsen og regionsrådet har til enhver tid mulighed for at revidere udbudsstrategien.

Bestemmelserne indebærer et delegationsforbud. Det påhviler kommunalbestyrelsen og regionsrådet selv at vurdere, på hvilke områder der påtænkes udbud, og hvordan anvendelsen af udbud kan øges. Det er således ikke muligt at delegere opgaven til fx økonomiudvalget, fagudvalg eller kommunale og regionale forvaltninger.

Kravet i den tidligere servicestrategiordning om udarbejdelse af en udbudspolitik er bortfaldet.

2.2. Udbudsstrategiens udformning og indhold

Det er fastsat i § 2 i bekendtgørelsen om kommunal og regional udbudsstrategi og opfølgingsredegørelse, at kommunalbestyrelsens og regionsrådets udbudsstrategi skal indeholde:

1. En oversigt over de driftsopgaver, som kommunalbestyrelsen og regionsrådet påtænker at udbyde.
2. Konkrete mål for konkurrenceudsættelse af driftsopgaver, herunder for særligt udbudsegne opgaver.
3. En beskrivelse af de initiativer kommunalbestyrelsen og regionsrådet vil tage i anvendelse for at nå de fastsatte mål for konkurrenceudsættelse.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet fastlægger selv, hvor detaljeret udbudsstrategien skal udformes. Den konkrete udformning af udbudsstrategien vil således kunne tilpasses den enkelte kommunes eller regions størrelse, organisation, sædvanlig information til borgerne mv.

Samlet set er det hensigten, at udbudsstrategien skal være et kortfattet dokument, der på en enkel og overskuelig måde beskriver kommunalbestyrelsens og regionsrådets arbejde med konkurrenceudsættelse.

Kravet om opstilling af konkrete mål for konkurrenceudsættelse og fastlæggelse af initiativer for at nå de fastlagte mål er en videreførelse af tidligere krav til servicestrategierne.

Der ligger ikke i de nævnte bestemmelser en forpligtelse til at gennemføre bestemte initiativer med henblik på at øge anvendelsen af udbud, ligesom det er op til den enkelte kommunalbestyrelse eller regionsråd at træffe beslutning om mål for den konkrete brug af konkurrenceudsættelse. Kommunalbestyrelsen og regionsrådet har således store frihedsgrader i forhold til at fastlægge udbudsstrategiens form og indhold.

Internetportalerne www.udbudsportalen.dk og www.regionsudbud.dk kan i den forbindelse være nyttige inspirationskilder i arbejdet med konkurrenceudsættelse. På udbudsportalen og regionsudbud.dk kan der indhentes vejledning i, viden om og værktøjer til udbud af offentlige serviceydelser. Udbudsportalen indeholder desuden en dokumentationsdatabase med oplysninger om, hvilke erfaringer andre kommuner har gjort med udbud.

2.2.1. Oversigt over driftsområder, på hvilke udbud påtænkes anvendt

I henhold til kommunestyrelseslovens § 62 b og regionslovens § 33 skal udbudsstrategien indeholde oplysninger om, på hvilke driftsområder kommunalbestyrelsen og regionsrådet påtænker at sende opgavevaretagelsen i udbud. Der er tale om en videreførelse af et krav i den tidligere servicestrategiordning.

Udtrykket 'driftsområder' skal forstås i overensstemmelse med afgrænsningen af drifts- og anlægsudgifter i Budget- og Regnskabssystemet for hhv. kommuner og regioner.

Det er muligt at udpege hele driftsområder som områder, man påtænker at udbyde på, eller mere specifikke opgaver – som fx produktion af mad til hjemmeboende ældre. Hvis kommunen eller regionen ikke inden for nogen driftsområder påtænker at sende yderligere opgaver i udbud i funktionsperioden, bør kommunalbestyrelsen og regionsrådet eksplicit nævne dette i udbudsstrategien.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan også overveje andre former for markedsafprøvning end udbud. Eksempelvis indgåelse af offentlig-private samarbejdsaftaler eller partnerskaber, indførelse af frit valg mekanismer ud over de lovfastsatte mv. Sådanne andre former for markedsafprøvning vil skulle indgå i udbudsstrategien på linje med oplysningerne om kommunalbestyrelsens eller regionsrådets overvejelser om udbud.

Det er vigtigt, at udbudsstrategien giver et overblik over, hvilke driftsopgaver det påtænkes at udbyde, og hvordan kommunalbestyrelsen og regionsrådet vil fokusere på opgavevaretagelsen

med brugen af udbud. Der kan fx gøres rede for, hvilke overvejelser, der ligger til grund for at udbyde en driftsopgave, og hvilke resultater der forventes på de enkelte områder.

Oversigten over påtænkte udbud er en vigtig information for potentielle private leverandører, der herved på et tidligt tidspunkt kan overveje, om de vil byde på opgaven.

2.2.2. Konkrete mål for konkurrenceudsættelse, herunder for særligt udbudseggede opgaver

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet skal opstille konkrete mål for konkurrenceudsættelsen, herunder for særligt udbudseggede opgaver. Opstilling af konkrete mål for konkurrenceudsættelse bidrager til at skabe større åbenhed og gennemsigtighed i kommunens og regionens arbejde med at sikre kvalitet og effektivitet i opgavevaretagelsen. Samtidig vil det gøre det nemmere at følge op på udbudsstrategien.

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet beslutter selv, hvilke og hvor mange mål, der opstilles i udbudsstrategien. Det er vigtigt, at de fastsatte mål er klare og konkrete. Der vil herved på en overskuelig og tilgængelig måde kunne redegøres for, om målene bliver opfyldt.

Opstilling af mål for øget konkurrenceudsættelse kan for kommuner ske med udgangspunkt i indikator for konkurrenceudsættelse, IKU. For regioner kan der tages udgangspunkt i den regionale IKU samt indikatoren for private tjenesteydelser i regionerne. Der henvises til de kommunale nøgletal på Indenrigs- og Socialministeriets hjemmeside – www.ism.dk – for nærmere definition af IKU på det kommunale område.

Sundhedsområdet afviger på nogle områder fra et traditionelt marked, og er karakteriseret ved en række særlige forhold bl.a. som følge af højt specialiseringsniveau mv. I forbindelse med øget konkurrenceudsættelse i sygehussektoren skal der således tages højde for markedets sammensætning og specielle karakter for herigennem - også på længere sigt - at opnå en forbedret anvendelse af ressourcerne.

De mål, som kommunalbestyrelsen eller regionsrådet opstiller, kan være overordnede mål for hele kommunen eller regionen eller tilknyttet et mere specifikt område. Et mål kunne fx være at øge den generelle konkurrenceudsættelse på kommunale/regionale driftsopgaver med 5 procentpoint i løbet af funktionsperioden. Et andet mål kunne være at konkurrenceudsætte produktionen af mad til alle børn i daginstitutioner eller at øge andelen af private leverandører af praktisk og personlig hjælp i ældreplejen med 10 procentpoint.

Afgrænsningen af de enkelte mål kan tilpasses organiseringen i den enkelte kommune eller region, ligesom målene kan opstilles for de områder, der har særlig politisk bevågenhed.

Det er den enkelte kommunalbestyrelse og det enkelte regionsråd, som ud fra en vurdering af de specifikke lokale forhold træffer beslutning om, hvorvidt at en opgave kan anses som særligt udbudsregnet.

2.2.3. En beskrivelse af de initiativer, som tages i anvendelse for at nå målene

Udbudsstrategien skal indeholde en kort beskrivelse af, hvilke initiativer kommunalbestyrelsen og regionsrådet vil tage i anvendelse for at opfylde de fastsatte mål.

Det er op til kommunalbestyrelsen og regionsrådet selv at beslutte, hvilke initiativer der skal igangsættes med henblik på at opnå den ønskede effekt.

Eksempelvis kan en kommune eller region beslutte at samle en række centrale udbudskompetencer i en særlig udbudsenhed, som kan bistå de enkelte forvaltninger i forbindelse med konkurrenceudsættelse.

Beskrivelsen skal være udformet på en sådan måde, at borgerne nemt kan danne sig et overblik over, hvad kommunen og regionen gør for at realisere de fastlagte mål.

Kapitel 3

Opfølgingsredegørelse om udbudsstrategi

3.1. Indledning

I medfør af kommunestyrelseslovens § 62 c, stk. 1, og regionslovens § 35, stk. 1, skal kommunalbestyrelsen og regionsrådet inden udgangen af 3. kvartal i det år, hvori der er valg til kommunalbestyrelsen og regionsrådet, redegøre for, hvordan kommunen og regionen følger op på udbudsstrategien.

Redegørelsen skal indeholde oplysninger om udbud af opgaver, der er gennemført i den pågældende valgperiode, samt oplysninger om varetagelsen af de opgaver, som kommunen eller regionen efter en udbudsforretning fortsat selv udfører. Der er her tale om en videreførelse af et tidligere krav til opfølgningen i den nu afskaffede servicestrategiordning.

Kommunalbestyrelsens og regionsrådets behandling af opfølgningen på udbudsstrategien skal resultere i en godkendelse af en opfølgningsredegørelse.

Bestemmelserne indebærer et delegationsforbud. Opfølgningsredegørelsen skal vedtages af kommunalbestyrelsen og regionsrådet. Det er ikke muligt at delegere opgaven til fx økonomiudvalg, fagudvalg eller kommunale og regionale forvaltninger.

Formålet med opfølgningsredegørelsen er kortfattet at orientere borgere og mulige leverandører om den aktuelle status for de fastsatte mål og at give en evaluering af de initiativer, som er taget i anvendelse for at opfylde målene. Kommunalbestyrelsen og regionsrådet skal i den forbindelse vurdere, om der er behov for at ændre de fastsatte mål eller initiativer.

3.2. Opfølgningsredegørelsens udformning og indhold

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet fastlægger, hvordan opfølgningsredegørelsen skal udformes. Den konkrete udformning kan dermed tilpasses den enkelte kommunes eller regions organisation, sædvanlige information til borgerne mv. Det er hensigten, at opfølgningsredegørelsen skal være kortfattet og overskuelig.

I henhold til § 5 i bekendtgørelse om kommunal og regional udbudsstrategi og opfølgningsredegørelse, skal opfølgningsredegørelsen indeholde:

1. En aktuel status for opfyldelse af konkrete mål, herunder for opfyldelse af mål for særligt udbudseggede opgaver.
2. En evaluering af de initiativer, som er taget i anvendelse for at nå målene.
3. En vurdering af behovet for ændring af mål eller initiativer.
4. Redegørelse for, hvilke opgaver der efter udbud er udliciteret i den pågældende valgperiode. For opgaver, der hidtil har været varetaget af kommunen eller regionen, og som efter udbud er udliciteret i funktionsperioden, og hvis økonomiske omfang overstiger 3 mio. kr. om året for kommuner og 15 mio. kr. om året for regioner, skal desuden oplyses:
 - a) Opgavens økonomiske omfang opgjort på årsbasis.
 - b) Hvem der er underskrevet kontakt med i forbindelse med udbuddet.
 - c) Hvorvidt kommunen eller regionen selv har afgivet bud på udførelsen af opgaven.
5. Redegørelse for den kommunale og regionale opgavevaretagelse i de situationer, hvor kommunalbestyrelsen eller regionsrådet efter en udbudsforretning har valgt fortsat at varetage opgaven selv på grundlag af afgivelse af et eget bud på udførelsen af opgaven. Re-

degørelsen skal indeholde oplysninger om væsentlige afvigelser i kommunens eller regionens opgavevaretagelse i forhold til omkostninger og indhold i det af kommunen eller regionen afgivne bud på udførelsen af opgaven.

3.2.1. Aktuel status for opnåelse af fastsatte mål, herunder også for særligt udbudsegnede opgaver

Kommunalbestyrelsen og regionsrådet skal i opfølgingsredegørelsen følge op på, hvor langt kommunen og regionen er nået med opfyldelsen af de fastsatte mål. Kommunalbestyrelsen og regionsrådet skal forholde sig aktivt til det enkelte mål og informere borgerne om, hvorvidt det enkelte mål er blevet indfriet. Såfremt det viser sig, at der er mål, som ikke er blevet opfyldt, skal kommunalbestyrelsen og regionsrådet redegøre for, hvorfor dette er tilfældet. Samtidig skal der redegøres for, hvordan der vil blive fulgt op på et ikke-tilfredsstillende resultat. Dette har til formål at sikre, at både borgere og mulige leverandører holdes ajour med udviklingen i kommunens og regionens konkurrenceudsættelse.

3.2.2. Evaluering af de initiativer, der er taget i anvendelse for at nå målene

I opfølgingsredegørelsen skal kommunalbestyrelsen og regionsrådet evaluere de initiativer, som er taget i anvendelse for at nå målene.

I den forbindelse skal det vurderes, i hvilket omfang initiativerne har bidraget til at nå målene.

3.2.3. Vurdering af behovet for ændringer af mål og initiativer

På baggrund af status for de fastsatte mål og evaluering af de initiativer, der er taget for at nå målene, skal kommunalbestyrelsen og regionsrådet vurdere, om der er behov for ændringer af strategien og de mål, som fremgår af udbudsstrategien. Dette er vigtigt dels for at sikre, at der bliver fulgt op på de mål, som ikke blev opfyldt, og dels for at sikre en virksom strategi med henblik på at opfylde målene.

3.2.4. Redegørelse for udliciterede opgaver

Opfølgingsredegørelsen skal indeholde en redegørelse med oplysninger om, hvilke opgaver kommunen eller regionen efter udbud har udliciteret i den pågældende funktionsperiode.

Redegørelsen skal indeholde oplysninger om opgavens art, fx om der er tale om børnepasning, rengøring, praktisk bistand eller lignende.

For opgaver, som hidtil har været varetaget af kommunen eller regionen, og som efter udbud er udliciteret i valgperioden, og hvis økonomiske omfang overstiger tre mio. kr. om året for kommuner og 15 mio. kr. om året for regioner, skal desuden oplyses:

- a) Opgavens økonomiske omfang opgjort på årsbasis.
- b) Hvem der er underskrevet kontakt med i forbindelse med udbuddet.
- c) Hvorvidt kommunen eller regionen selv har afgivet bud på udførelsen af opgaven.

Redegørelsen kan desuden indeholde oplysninger om udviklingen af kvaliteten i opgaven.

3.2.5. Redegørelse for opgavevaretagelsen, hvor kommunen eller regionen efter udbud selv varetager opgaven på grundlag af eget bud

Opfølgingsredegørelsen skal indeholde en redegørelse for opgavevaretagelsen i de situationer, hvor kommunalbestyrelsen eller regionsrådet efter en udbudsforretning har valgt fortsat at varetage opgaven selv på grundlag af det af kommunen eller regionen afgivne bud på udførelsen af opgaven.

Redegørelsen skal indeholde oplysninger om eventuelle væsentlige afvigelser i kommunens eller regionens varetagelse i forhold til omkostninger og indhold i det af kommunen eller regionen afgivne bud på udførelsen af opgaven.

Der er ikke noget krav om, at redegørelsen skal indeholde oplysninger om evt. afvigelser mellem opgavevaretagelsen før udbuddet og opgavevaretagelsen efter udbuddet.

Kapitel 4

Offentliggørelse

4.1. Krav om offentliggørelse

Udbudsstrategien og opfølgingsredegørelsen skal offentliggøres. Kommunalbestyrelsen og regionsrådet kan beslutte, hvorledes den vil gøre udbudsstrategien og opfølgingsredegørelsen tilgængelig for borgerne. Det er dog vigtigt, at alle kommunens eller regionens borgere får mulighed for at gøre sig bekendt med og forholde sig til indholdet. Offentliggørelse kan fx ske på kommunens eller regionens hjemmeside, i lokale dagblade og ugeaviser eller på offentlige steder som fx biblioteker, borgerservicecentre mv.