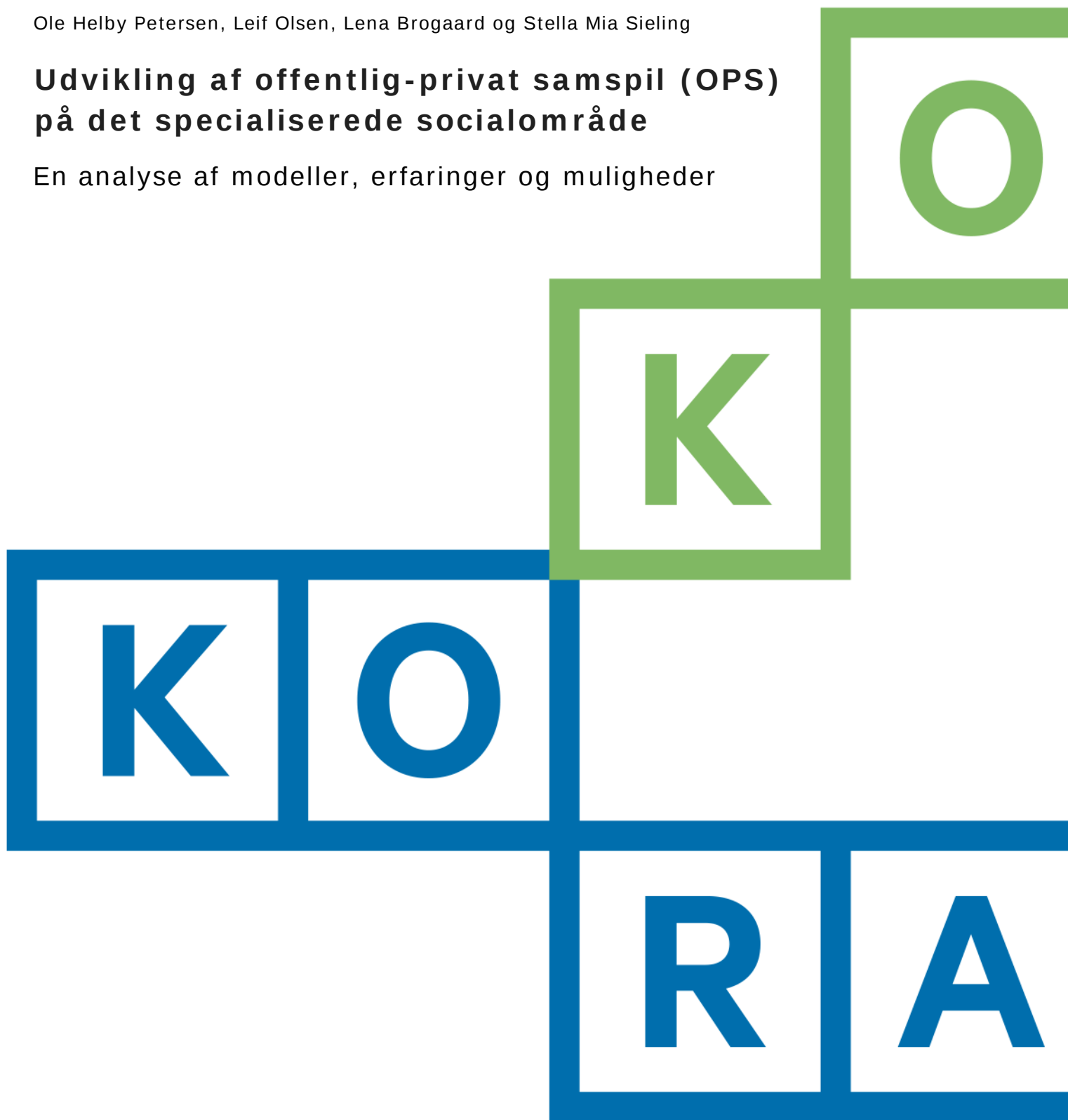


Ole Helby Petersen, Leif Olsen, Lena Brogaard og Stella Mia Sieling

Udvikling af offentlig-privat samspil (OPS) på det specialiserede socialområde

En analyse af modeller, erfaringer og muligheder



Offentlig-privat samspil (OPS) på det specialiserede socialområde – En analyse af modeller, erfaringer og muligheder kan hentes fra hjemmesiden www.kora.dk

Analysen er gennemført i regi af OPALL-projektet, der er finansieret af EU's Socialfond og Vækstforum Hovedstaden.

© KORA og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7509-656-5
Projekt 10305
September 2013

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling, bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



**Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Selvom der til daglig er et udbredt samarbejde mellem offentlige, private og non-profit private aktører på det specialiserede socialområde, har forarbejdet til denne rapport vist, at der findes meget lidt samlet viden om modeller og erfaringer med samarbejde på tværs af den offentlige og private sektor. Samtidig er der blandt mange aktører på området, herunder både kommuner og private aktører, en forventning om, at der kan være potentialer ved at videreudvikle de eksisterende former for offentlig-privat samarbejde (OPS) på det specialiserede socialområde¹.

På den baggrund formulerede KORA i samarbejde med Dansk Erhverv i 2011 et projekt, som skal kortlægge og analysere erfaringerne med samarbejde mellem offentlige, private og non-profit (herunder frivillige) aktører på det specialiserede socialområde. Projektet gennemføres i regi af OPALL-projektet, som er et samarbejdsprojekt mellem Væksthus Hovedstaden, KORA, Dansk Erhverv, DI ITEK, Metropol og DTU. Formålet med OPALL-projektet er at bidrage til øget effektivitet, kvalitet, innovation i den offentlige opgaveløsning, skabe bedre service til borgerne og udnytte det erhvervsmæssige potentiale i forhold til vækst og nye arbejdspladser, der ligger i velfærdsinnovation (se også www.opall.dk). Denne rapport har ligesom OPALL-projektet et geografisk fokus på aktører i Hovedstadsregionen, hvor OPALL-projektet er forankret, og er medfinansieret af Vækstforum Hovedstaden.

Rapporten har to formål. For det første afdækkes de eksisterende samarbejdsformers respektive styrker, svagheder og udviklingsmuligheder ved OPS på det specialiserede socialområde gennem interview med eksperter og nøglepersoner, litteratur- og dokumentstudier og fokusgruppeinterview med nøglepersoner. For det andet, og baseret på kortlægningen i første del, opstilles i rapporten en række forslag til videreudvikling og afprøvning af nye OPS-modeller på det specialiserede socialområde. Sigtet med denne anden del er, at den viden og indsigt, som er opnået i projektet, kan danne grundlag for efterfølgende afprøvning i praksis. Det kan fx ske gennem konkrete projekter og samarbejder mellem udvalgte kommuner, private og/eller non-profit aktører.

Det er således den bredere intention med rapporten, at de opstillede forslag om videreudviklede og forbedrede samarbejdsformer kan danne udgangspunkt for en efterfølgende *testfase*. I testfasen kan en eller flere OPS-modeller, der er fundet særligt perspektivrige, afprøves i samarbejde med udvalgte kommuner og private og/eller non-profit aktører. Det er intentionen, at erfaringerne i testfasen skal følges og evalueres af eksterne evaluators, så der tilvejebringes systematisk og forskningsbaseret viden om fordele og ulemper ved de afprøvede modeller. Evalueringerne vil kunne bidrage med relevant viden i forhold til udbredelse af "best practice" for OPS, der kan underbygge evidensbaseret udvikling og implementering af nye samarbejdsmodeller på det specialiserede socialområde.

¹ Betegnelsen "det specialiserede socialområde" kan ikke afgrænses præcist, men bruges i rapporten som en samlebetegnelse for den brede vifte af forskelligartede tilbud og ydelser til en afgrænset målgruppe af børn, unge eller voksne med særlige behov, og som derfor har brug for specialiserede ydelser. Nogle af de specialiserede ydelser er knyttet til sygdom eller handicap, andre er knyttet til misbrug eller familieproblemer (Bengtsson 2011). Undersøgelsen har fokuseret på følgende delområder inden for det specialiserede socialområde: 1) bo- og døgntilbud, 2) behandling og rådgivning, og 3) uddannelse og beskæftigelse.

Denne rapport afrapporterer resultaterne fra projektets første faser, dvs. kortlægning af erfaringerne med eksisterende modeller og udvikling af forslag til afprøvning af nye OPS-modeller på det specialiserede socialområde.

Forfatterne ønsker at takke de mange personer og eksperter på området, som i en travl hverdag har afsat tid til at deltage i interview og seminarer. Ligeledes takkes partnerne bag OPALL-projektet og især Dansk Erhverv for et godt samarbejde omkring udvikling og gennemførelse af projektet.

Projektet er blevet gennemført i perioden maj 2012 – september 2013. Projektet finansieres som en del af OPALL-projektet via midler fra EU's Socialfond og Vækstforum Hovedstaden. Rapporten er udarbejdet af KORA ved seniorforsker Ole Helby Petersen, seniorforsker Leif Olsen, videnskabelig assistent Lena Brogaard og forskningsassistent Stella Mia Sieling.

Ole Helby Petersen
September 2013

Indhold

Sammenfatning.....	6
1 Indledning.....	8
1.1 Offentlig-privat samspil (OPS) – en del af løsningen?.....	8
1.2 Behov for mere viden om OPS på socialområdet.....	8
1.3 Formål og bidrag.....	11
1.4 Rapportens opbygning	12
2 Begrebsramme: Offentlig-privat samarbejde.....	13
2.1 OPS – hvorfor og med hvilket formål?.....	13
2.2 Byggesten i OPS-samarbejder.....	14
2.3 Aktører på det specialiserede socialområde.....	16
3 Metode og kilder	19
3.1 Fase 1: Desk research og interview	20
3.2 Fase 2: Temaseminarer med centrale aktører	21
3.3 Trin 3: Analyse og tolkning af de indsamlede data.....	22
4 Analyse: Erfaringer med OPS på det specialiserede socialområde	24
4.1 Kortlægning af OPS-modeller.....	24
4.2 Erfaringer med samarbejdsmodellerne	28
4.3 Barrierer og faldgrupper	30
4.4 Muligheder og potentialer	32
5 Opsamling og forslag til udvikling af OPS på det specialiserede socialområde	35
5.1 Opsamling på OPS-modeller og erfaringer	35
5.2 Oplæg og forslag til udvikling af OPS	36
Litteratur.....	40
Bilag 1. Oversigt over interview.....	42
Bilag 2. Deltagere i de tre seminarer.....	43

Sammenfatning

Der peges i dag fra mange sider på et øget brug af offentlig-privat samspil (OPS) som et bud på en løsning af velfærdssamfundets udfordringer. OPS skal være med til at skabe øget produktivitet, kvalitet og innovation i de offentligt finansierede serviceydelser samtidig med, at der skabes nye udviklings- og vækstmuligheder i den private sektor. På trods af det udbredte samspil mellem den offentlige og private sektor viser en gennemgang af studier og litteratur på området, at der i høj grad mangler viden og overblik over erfaringerne med OPS på det specialiserede socialområde. På den baggrund er formålet med rapporten 1) at afdække erfaringer, barrierer og muligheder ved de eksisterende samarbejdsmodeller og 2) udarbejde forslag til videreudvikling af OPS-modellerne på området.

Sammenlignet med andre velfærdsområder er det specialiserede socialområde kendetegnet ved en høj grad af privat leverandørinddragelse og et stort antal private (både for-profit og non-profit) samt frivillige aktører. Rapportens analyse af de offentlig-private samspilsmodeller på det specialiserede socialområde har været afgrænset til et fokus på bo- og døgntilbudsområdet, behandling og rådgivningsområdet samt uddannelse og beskæftigelsesområdet. Analysen viser, at der er tre overordnede samarbejdsformer, som typisk gør sig gældende på området: driftsoverenskomster, partnerskaber og markedsbaserede samarbejdsmodeller, jf. tabel 1 nedenfor.

Tabel 1 Oversigt over overordnede OPS-modeller på det specialiserede socialområde

	Driftsoverenskomster	Partnerskaber	Markedsbaserede modeller
Samarbejdsform	Købsaftale om drift af opgave mellem kommune og selvejende institution	Kontraktbaseret og tillidsbaseret	Køb og salg af enkelttydelser, udbud, BUM*, frit valg
Erfaringer	De selvejende er udbredte og godt match til området Der er sket en kommunalisering af de selvejende institutioner	Er baseret på gode relationer og tillid Nogle gange lettere at komme igennem til mindre kommuner omkring partnerskaber	Indebærer frihed til selvbestemmelse for de private aktører Vanskeligt marked med megen offentlig regulering og konkurrence mellem private og offentlige
Barrierer/faldgrupper	Kommunernes styring af de selvejende institutioner	Ressource- og investeringskrævende – svært for kommuner og de mindre private aktører	Uigennemsigtige priser (hos det offentlige) For mange små private udbydere
Muligheder	Kommunerne skal fralægge sig bestemmende indflydelse eller beholde opgaverne i kommunalt regi	Efterspørgsel på mere tillidsbaseret og fleksibelt samarbejde Afsæt midler til social investering og partnerskaber	Øget markedsføring inden for de senere år giver mulighed for udvikling af både organisation, nye tilbud og samarbejde

*BUM: Bestiller-udfører-modellen

Samtidig viser analysen, at erfaringerne med samarbejdet på tværs af den offentlige og private sektor er blandede. Der er behov for at videreudvikle samarbejdsmodellerne for at overkomme de eksisterende barrierer og udnytte aktørernes komplementære styrker og de muligheder, der kan ligge i OPS. Baseret på analysen er der en række særlige udfordringer tilknyttet de forskellige samarbejdsmodeller. Det gør sig eksempelvis gældende i forhold til relationen mellem kommunerne og de selvejende institutioner i driftsoverens-

komsterne, uigennemsigtige priser i de markedsbaserede modeller og mangel på finansieringsmuligheder til at understøtte partnerskaber.

Der efterspørges konkrete ændringer hos såvel private som offentlige aktører, blandt andet i form af flere midler til social investering samt mere fleksible og tillidsbaserede partnerskaber. Det har derfor været et centralt element i undersøgelsen at afdække, hvor der ser ud til at være udviklingsmuligheder i det offentlig-private samspil på det specialiserede socialområde og på den baggrund udarbejde forslag til videreudvikling af OPS, jf. tabel 2.

Tabel 2 Forslag til videreudvikling af OPS-modeller

OPS-elementer	
Driftsoverenskomster	<u>Servicelevering</u>: Driftsoverenskomster udarbejdes gennem målrettede forløb mellem kommunen og den selvejende institution, modereret af en tredjepart, som baseres på dialog, fleksibilitet og tillid, hvor ledelsesretten, risici m.m. placeres klart for at imødekomme begge parter behov. <u>Ejerskab</u>: Den uafklarede ejerskabsproblematik for de selvejende institutioner søges løst gennem forsøgsprojekter, hvor de selvejende institutioner får større autonomi og ejerskab, fx i form af mindre offentlig indblanding i produktion, bygningsdrift og anvendelse af opsparede midler.
Markedsbaserede modeller	<u>Servicelevering</u>: Tilsvarende driftsoverenskomsterne suppleres kontraktbaserede aftaler om servicelevering af modeller med dialogbaseret forløb, evt. faciliteret af en tredjepart for at skabe de bedst mulige og mere fleksible rammer for opgaveløsningen, som tager højde for det specialiserede socialområdes karakter. <u>Finansiering</u>: For at understøtte udviklingsmulighederne blandt private og socialøkonomiske virksomheder oprettes en låneadgang, som giver disse aktører mulighed for at optage lån (fx i egne bygninger) på samme vilkår som offentlige og selvejende aktører. <u>Tilsyn/regulering</u>: Tilsynsreformens samling af de kommunale tilsyn udbygges med oprettelse af en funktion, som har kompetence og ressourcer til at understøtte dialogbaserede forløb mellem offentlige og private aktører, fx om udarbejdelse af mere fleksible kontrakter og bedre aftaler med de selvejende institutioner.
Partnerskaber	<u>Servicelevering</u>: Baseret på nogle af de gode erfaringer med partnerskaber, som er blevet kortlagt i undersøgelsen, foreslås det at indgå flere partnerskaber som en måde at skabe mere samarbejde mellem kommunerne og de forskellige typer private aktører på, fx gennem offentlig-private partnerskaber (OPP) eller offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI). <u>Finansiering</u>: For at understøtte etableringen af flere partnerskaber kunne man hente inspiration i Social Impact Bonds (SIB). Et forslag er at afdække fordele og ulemper ved, at et pensionsselskab er med til at dække investeringen i et partnerskab, hvor pengene tilbagebetales af kommunerne, når projektet på sigt giver de forventede effekter/besparelser. Derudover foreslås det at undersøge muligheden for at afsætte iværksætter- og CSR-midler i kommunerne eller oprette en socialinvesteringsfond til etableringen af partnerskaber.

Grundlaget for forslagene er på den ene side de generelle analyser af de fire centrale elementer i OPS: servicelevering, ejerskab, finansiering og tilsyn/regulering. På den anden side inddrages de erfaringer og forslag, som de udvalgte interviewdeltagere har bidraget med til undersøgelsen.

Forslagene kan betragtes som et oplæg, der kan udmøntes i mere konkrete projekter i en testfase, der bør følges og evalueres af en forskningsinstitution eller lignende for at sikre erfaringsopsamling. I rapporten gives der på baggrund af de udførte interview en række eksempler på mulige projekter, herunder etableringen af et familiehus som et offentligt-privat partnerskab (OPP) og indførelsen af en socialøkonomisk politik om inddragelse af flere private aktører i kommunerne. Forslagene afspejler, at der både blandt offentlige og private aktører er en interesse for og efterspørgsel på videreudvikling af samarbejdet, som i højere grad gør det muligt at drage nytte af hinandens ressourcer og kompetencer på det specialiserede socialområde.

1 Indledning

1.1 Offentlig-privat samspil (OPS) – en del af løsningen?

Som et af flere bud på en løsning af velfærdssamfundets udfordringer er der i disse år stort fokus på potentialerne ved offentlig-privat samspil (OPS) på en række af de store velfærdsområder. Ud over at skabe mulighed for øget interaktion og vidensdeling på tværs af offentlige, private og frivillige aktører er forventningen fra flere sider, at OPS kan bidrage til øget omkostningseffektivitet, kvalitet og innovation i løsningen af offentlige velfærdsopgaver. Det kommer eksempelvis til udtryk i de årlige kommuneaftaler mellem Regeringen og Kommunernes Landsforening (KL), hvor der gradvist er kommet mere fokus på offentlig-privat samspil som en metode til at udvikle den offentlige service, se fx (Regeringen & KL 2013). På samme måde er der med nedsættelsen af et udvalg: *Udvalget for socialøkonomiske virksomheder*, som skal kortlægge rammerne for socialøkonomisk virksomhed i Danmark, sat fokus på mulighederne ved også at inddrage non-profit aktører i løsningen af opgaver på velfærdsområderne².

Der er mange grunde til, at nytænkning og innovation af samarbejdet på tværs af den offentlige og private sektor står højt på den politiske dagsorden. Udfordringerne for den offentlige sektor er også velkendte: der kommer i de kommende år flere ældre og færre unge i den erhvervsaktive alder, hvilket skaber et ressourcemæssigt pres på den offentlige velfærd. Samtidig har Danmarks produktivitet igennem mange år udviklet sig langsommere end i mange af vores nabolande. Konkurrenceevnen har siden midten af 1990'erne udviklet sig næst dårligst blandt alle landene i OECD (Rolfstam & Petersen 2013). Denne udvikling indebærer en øget efterspørgsel efter offentlige serviceydelser kombineret med, at det bliver vanskeligere at finansiere og rekruttere arbejdskraft til at løse opgaverne på velfærdsområderne i fremtiden. Kombinationen af disse økonomiske og demografiske forhold har skabt øget behov for, at vi som samfund kan producere intelligente velfærdsløsninger af høj kvalitet til flere mennesker uden at bruge flere ressourcer.

1.2 Behov for mere viden om OPS på socialområdet

Selvom der i disse år skrives meget om offentlig-privat samarbejde, er der stort set ikke udgivet forskning om erfaringer med samarbejde på tværs af den offentlige og private sektor på det specialiserede socialområde. To større rapporter udarbejdet i henholdsvis Danmark og Sverige pegede i 2011 på, at der i forhold til opgaveløsningen generelt, og på de store velfærdsområder i særdeleshed, mangler dokumentation af effekterne ved inddragelse af private aktører af OPS i forhold til både økonomi, kvalitet og bredere effekter, såsom udvikling og innovation (Hartman m.fl. 2011; Petersen m.fl. 2011). Den danske forskning har hidtil primært fokuseret på erfaringer med at inddrage private aktører i forhold til løsning af opgaver på de tekniske opgaveområder, såsom vedligeholdelse af veje, rengøring og affaldsindsamling (se fx Blom-Hansen 2003; Busck 2007; Udbudsrådet 2012). Der er også udgivet undersøgelser af erfaringerne med brug af private aktører i

² Et andet eksempel er regeringens vækstteam for sundhed og velfærd, som for nylig har anbefalet mere brug af OPS som et redskab til at stimulere erhvervsudviklingen.
http://www.welfaretech.dk/media/850682/2013_01_v_kstteamet_for_sundheds-og_velf_rdsl_sningers_anbefalinger__jan_2013.pdf

beskæftigelsesindsatsen (fx Bredgaard & Larsen 2006; Skipper & Hansen 2013) og enkelte undersøgelser på daginstitutionsområdet, ældreområdet og administrationsområdet (Houlberg & Petersen 2012; Udbudsrådet 2011).

Til sammenligning har der på socialområdet hidtil kun været udgivet en enkelt analyse af erfaringerne med konkurrenceudsættelse af driften af hjælpemiddeldepoter (Udbudsrådet 2012). Det tidligere KREVI (nu fusioneret med AKF og DSI til KORA) har udgivet en undersøgelsesrække med fokus på takster og kommunernes økonomiske forbrug, samt deres køb og salg af botilbud og støtte til handicappede og sindslidende (se fx Dalsgaard & Dørken 2013; KREVI 2012). Resultaterne viser bl.a., at der er store forskelle mellem kommunerens udgifter til botilbud og enhedsudgifterne på området.

I perioden 1999-2005 var der særligt fokus på at beskrive og analysere de amtslige tilbud på det specialiserede socialområde, hvor amtsrådsforeningen etablerede *Udviklingscenter for Specialrådgivning* (Rieper 2001). I denne periode var det udbredt at definere specialiserede tilbud administrativt. Det betød, at tilbud, der blev leveret af amterne, blev betegnet specialiserede, mens de kommunale tilbud blev defineret som almene eller normale. Der var fokus på, om kommunerne, amterne og staten i tilstrækkelig grad supplerede hinanden og sikrede viden og tilbud på det specialiserede socialområde, men ikke særligt fokus på mulighederne ved OPS.

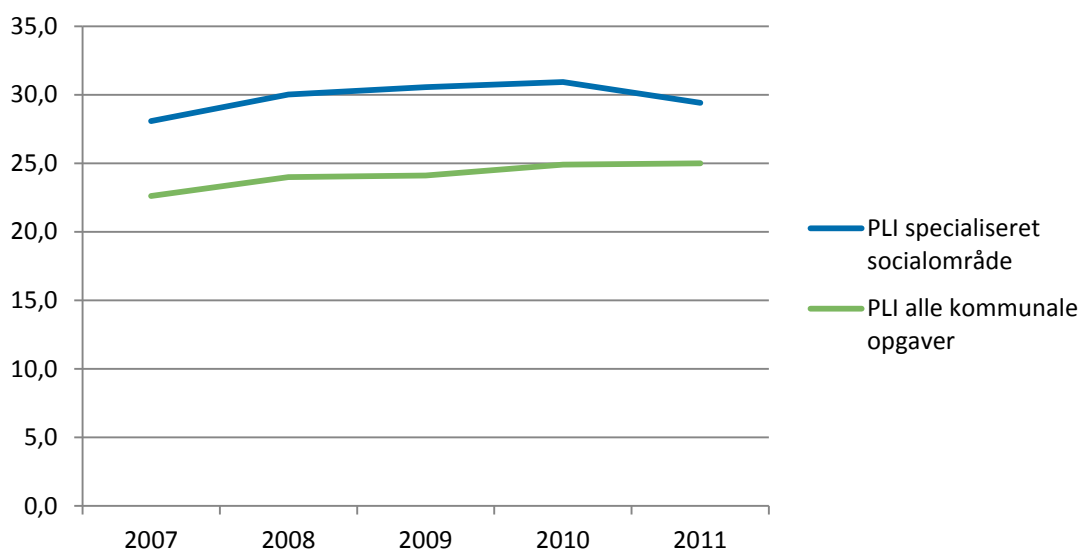
Med kommunalreformen i 2007, hvor kommunerne fik det fulde ansvar for finansiering og levering af tilbud på det specialiserede socialområde, blev der iværksat initiativer til at etablere markedslignende forhold, der skulle bidrage til øget konkurrenceudsættelse, bl.a. gennem oprettelse af *Tilbudsportalen* (Olsen 2008; Olsen & Rieper 2007). Undersøgelser på området viste dog, at en række særlige forhold ved det specialiserede socialområde, fx små målgrupper med behov for meget specialiseret viden, der gør det vanskeligt at etablere forudsætninger for egentlige markeder. Der er i højere grad tale om et kvasimarked, det vil sige en markedslignende organisering, hvor der sælges og købes ydelser mellem kommuner, regioner og private aktører, og hvor de enkelte tilbud indebærer offentlig regulering (Gregersen 2013).

Efter kommunalreformen er fokus på at finde løsninger på tværs af fag, sektorer og aktører blevet forstærket, men der er endnu ikke gennemført analyser med dette fokus på opgavevaretagelsen på det specialiserede socialområde. Manglen på analyser af offentlig-privat samarbejde blev i 2012 bekræftet af et systematisk review af studier af erfaringer med konkurrenceudsættelse og OPS i Danmark og Sverige, som viste, at der på det specialiserede socialområde i begge lande findes meget få analyser af erfaringerne med offentlig-privat samspil (Petersen & Hjelmar 2012).

Derudover er samarbejdet mellem offentlige og private aktører på det specialiserede socialområde reguleret via lovgivning omkring godkendelse og tilsyn, hvilket adskiller det offentlig-private samarbejde på det specialiserede socialområde fra andre områder. Herunder træder den nye tilsynsreform i kraft pr. 1. januar 2014, hvor de kommunale opgaver med godkendelse og tilsyn af døgntilbud til udsatte og handicappede borgere samles i fem nye tilsynsenheder i kommunerne: Silkeborg, Frederiksberg, Faaborg-Midtfyn, Hjørring og Holbæk. Reformen betyder, at flere typer af tilbud indgår, og der stilles flere indholdsmæssige krav til tilbuddene.

Aktualiteten og relevansen af en analyse af OPS på det specialiserede socialområde kan også betragtes ud fra ressourceforbruget og andelen af private aktører på området. Opgjort i kroner og ører bruger kommunerne årligt ca. 32,5 mia. kr. til levering af ydelser, som henregnes til det specialiserede socialområde, hvilket omfatter kommunernes udgifter til bl.a. udsatte børn og unge samt voksne og handicappede. Heraf udgjorde købet af ydelser til private aktører i den kommunale kontoplan ca. 9,5 mia. kr., hvilket vil sige, at ca. 29 procent af kommunernes udgifter til det specialiserede socialområde på landsplan blev anvendt på køb af tjenesteydelser hos private leverandører.

Figur 1. PLI for alle kommunale opgaver og for det specialiserede socialområde



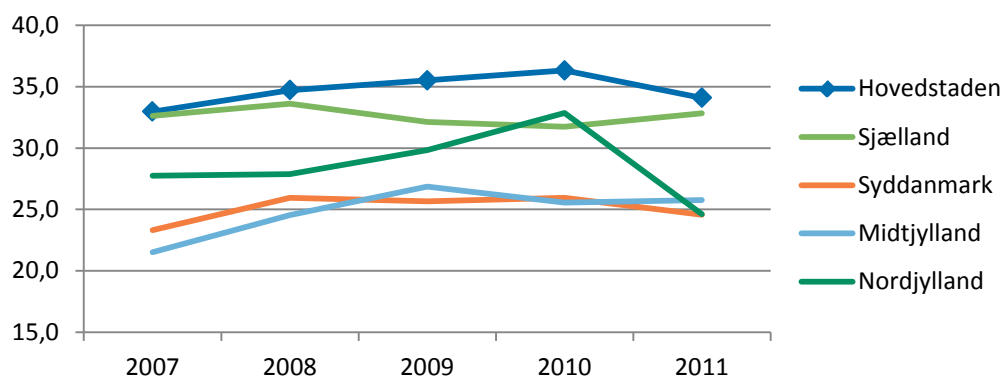
Kilde: www.noegletal.dk.³

Note: PLI står for Privat Leverandør Indikator, som måler kommunernes køb af fremmede tjenesteydelser som andel af de samlede nettodriftsudgifter til opgaver, som efter gældende lovgivning må løses af eksterne leverandører.

Som det fremgår af figur 1 har andelen af ydelser, som købes hos private leverandører på området været stigende indtil 2010 og er derefter faldet lidt igen. Det fremgår også, at Privat Leverandør Indikatoren på det specialiserede socialområde ligger ca. 4 procentpoint højere end gennemsnittet for alle kommunernes serviceopgaver. Ses der dernæst på inddragelsen af private aktører fordelt på regioner, fremgår det, at PLI på ca. 34 procent på det specialiserede socialområde blandt kommunerne i Region Hovedstaden er højere end i de øvrige fire regioner (se figur 2).

³ Forfatterne retter en tak til Kurt Houlberg for hjælp og ekspertise i forbindelse med udtræk og behandling af nøgletal.

Figur 2. *PLI på det specialiserede socialområde for kommuner i Region Hovedstaden og øvrige regioner*



Kilde: www.noegletal.dk.

Tallene på både landsniveau og regionsniveau viser, at det specialiserede socialområde ikke kun er en betydelig udgiftspost på de kommunale budgetter, men også at der er et udbredt samspil mellem kommunerne og den private sektor om løsning af opgaver på området svarende til knap 10 mia. kr. årligt. Inden for rapportens geografiske fokus på Region Hovedstaden løses i gennemsnit cirka en tredjedel af opgaverne på det specialiserede socialområde af private aktører. Der er derfor både i et forsknings- og samfundsmæssigt perspektiv behov for at skabe mere viden om samspillet mellem offentlige og private aktører på området.

1.3 Formål og bidrag

I lyset heraf er formålet med denne rapport at belyse en række modeller, erfaringer og muligheder ved samarbejde mellem offentlige, private og frivillige/non-profit aktører på det specialiserede socialområde. Herved adskiller rapporten sig fra andre analyser af offentlig-privat samarbejde, som ofte har til formål at kortlægge de økonomiske eller kvalitative konsekvenser ved samarbejdet. På det specialiserede socialområde findes der mange offentlige men også en lang række private og semiprivate aktører, der løser opgaver på det specialiserede socialområde. Det inkluderer fx selvejende institutioner med driftsoverenskomst, selvejende institutioner uden driftsoverenskomst, private fonde, socialøkonomiske virksomheder og for-profit virksomheder.

Disse aktører driver bl.a. botilbud, uddannelsestilbud, stof- og alkoholafvænning, familierådgivning og meget mere. De forskellige aktører løser opgaverne i forskellige typer af samarbejdsrelationer med kommuner og andre offentlige myndigheder, som fx visiterer til og finansierer de pågældende tilbud. På baggrund af forarbejdet til denne rapport forekommer kommuner og andre offentlige myndigheder derfor også at have en interesse i at udvikle samarbejdet mellem de involverede aktører på tværs af den offentlige og private sektor.

Rapporten bidrager til litteraturen om samarbejdsformer på socialområdet på to måder. For det første kortlægges eksisterende OPS-modeller (driftsoverenskomster, konkurrenceudsættelse, partnerskaber, bestiller-udfører-modellen (BUM), modificeret BUM, tillidsbase-ring) gennem interview med eksperter og nøglepersoner, litteratur- og dokumentstudier og fokusgruppeinterview med interessenter om udvalgte temaer. Der er herunder blevet fokuseret på tre delområder inden for det specialiserede socialområde, 1) bo- og døgntilbud, 2) behandling og rådgivning og 3) uddannelse og beskæftigelse, som derfor også danner udgangspunkt for afgrænsningen i rapporten. Denne del af rapporten afdækker de eksisterende samarbejdsformer samt analyserer deres respektive styrker, svagheder og udviklingsmuligheder. For det andet, og baseret på kortlægningen, opstiller rapporten en række forslag til videreudvikling og afprøvning af nye OPS-modeller på det specialiserede socialområde. Sigtet med denne del af rapporten er at bygge bro mellem kortlægning/analyse og praktisk afprøvning. Den viden og indsigt, som er opnået i projektets analysefase, danner herigennem udgangspunkt for opstilling af en række praksisorienterede forslag og anbefalinger til, hvordan samarbejdet mellem offentlige, private og non-profit aktører kan videreudvikles.

Ud over at afdække de eksisterende offentlig-private samarbejdsformer bidrager rapporten således med udvikling af en række forslag til videreudviklede og forbedrede OPS-modeller, som efterfølgende kan afprøves i praksis, fx gennem samarbejder mellem udvalgte kommuner, private og/eller non-profit aktører. Det er således den bredere intention med rapporten, at de opstillede forslag om videreudviklede og forbedrede samarbejdsformer kan danne udgangspunkt for en efterfølgende *testfase*, hvor en eller flere OPS-modeller, der er fundet særligt perspektivrige, kan afprøves i samarbejde med udvalgte kommuner og private og/eller non-profit aktører. Hensigten er, at erfaringerne i testfasen bør følges og evalueres af eksterne evaluatore, så der tilvejebringes systematisk og forskningsbaseret viden om fordele og ulemper ved de afprøvede modeller. Evalueringerne vil kunne bidrage med relevant viden i forhold til udbredelse af "best practice" for OPS, der kan underbygge evidensbaseret udvikling og implementering på det specialiserede socialområde i krydsfeltet mellem offentlige, private og frivillige/non-profit aktører.

1.4 Rapportens opbygning

Rapporten indeholder ud over denne indledning fire kapitler. I kapitel 2 præsenteres rapportens begrebsramme, som indrammer analysen af offentlig-privat samspil på det specialiserede socialområde. Dernæst, i kapitel 3, gennemgås undersøgelsens kilder og metode, hvilket i kapitel 4 efterfølges af en præsentation af analysens væsentligste resultater i forhold til kortlægningen af modeller og erfaringer med OPS på det specialiserede socialområde. På baggrund af analysen og tolkningerne af interviewpersonernes udsagn opstilles i kapitel 5 afslutningsvist en række forslag til videreudvikling af OPS samarbejdsformer på det specialiserede socialområde.

2 Begrebsramme: Offentlig-privat samarbejde

2.1 OPS – hvorfor og med hvilket formål?

Betegnelsen offentlig-privat samarbejde, i daglig tale forkortet OPS, er en paraplybetegnelse for en bred vifte af samarbejdsformer, hvor forskellige private for-profit og non-profit aktører bliver inddraget i hele eller dele af produktionen og leveringen af offentlige tilbud og ydelser⁴. I denne rapport anvendes OPS som betegnelse for de forskellige typer af aftaler og relationer, der findes mellem offentlige, private og frivillige aktører på det specialiserede socialområde. Det indebærer en bred vifte af offentlig-privat samspil, som spænder fra høj grad af regulering gennem fx driftsoverenskomster og bestiller-udfører-modeller (BUM) til mindre grad af regulering i fælles samarbejdsprojekter og tillidsbaserede partnerskaber.

Betragtet i et samarbejds- og netværksperspektiv besidder aktørerne på det specialiserede socialområde forskellig viden, kompetencer og ressourcer, som de nødvendigvis må dele og samarbejde omkring for at blive i stand til at levere de bedste tilbud (Edelenbos & Klijn 2007; Klijn & Koppenjan 2000). Formålet med at etablere samarbejde på tværs af den offentlige og private sektor om løsning af opgaver på det specialiserede socialområde er dermed, at det herigennem bliver muligt at indfri mål og skabe en merværdi, som det ellers vil være svært eller umuligt at realisere for partnerne hver for sig (Brinkerhoff & Brinkerhoff 2011). Samarbejdet og den afledte merværdi ved offentlig-privat samarbejde er således baseret på gensidig afhængighed mellem de deltagende aktører, og udvikling af effektive samarbejder kræver derfor både deling af viden og ansvar for at nå fælles målsætninger. Det vil sige, at samarbejdet på samme tid indebærer og er afledt af et behov for at dele ekspertise, viden og ressourcer mellem aktørerne på området (Forrer m.fl. 2010).

Gensidig afhængighed mellem parterne i et samarbejde indebærer dog ikke kun deling af viden og andre ressourcer. Hvis et samarbejde skal fungere, er det nødvendigt, at der er tillid mellem aktørerne for at sikre åben kommunikation og interaktion i partnerskabet (Brinkerhoff 2002; Edelenbos & Klijn 2007). Derudover er det et grundlæggende princip i samarbejds- og partnerskabsliteraturen, at eventuelle risici forbundet med samarbejdet håndteres af de aktører, der fx via viden eller ressourcer er bedst rustet til at håndtere de pågældende risici (Grimsey & Lewis 2005).

Den gensidige afhængighed, tillid og fordeling af risici gør sig i høj grad gældende på det specialiserede socialområde. Den offentlige og private sektor har begge en interesse i at sikre, at borgernes behov imødekommes og kan i den forbindelse drage nytte af hinandens specialiserede erfaringer og knowhow i forhold til produktion og levering af rådgivning, behandling og andre typer af sociale tilbud. Den offentlige aktør kan fx have behov for de meget specialiserede tilbud, som nogle private aktører kan tilbyde. Tilsvarende er de private aktører afhængige af kommunernes visitation og kan få gavn af kommunernes forvaltningsekspertise samt driftserfaringer, ligesom finansieringen af de private tilbud i

⁴ For en samlet oversigt over former for offentlig-privat samarbejde se fx (Petersen m.fl. 2011).

de fleste tilfælde kommer fra den offentlige sektor. Dette samarbejde og vidensdeling kræver, at de offentlige og private aktører har tillid til hinandens kompetencer, engagement og motivation for at indgå i samarbejdet. Det er centralt på det sociale område, som ikke kun er forbundet med økonomiske risici, men hvor samarbejdet også kan have vitale konsekvenser for de borgere, hvis behov man søger at afhjælpe.

Det nærmere formål med at indgå i et offentlig-privat samarbejde varierer, men der er en række målsætninger, som i OPALL-projektet er blevet udpeget som særligt centrale bevæggrunde for udviklingen af samarbejdet på tværs af den offentlige og private sektor (se også www.opall.dk). Målsætningerne kan i større eller mindre grad gøre sig gældende for kommunerne og består af følgende fem bevæggrunde:

- Økonomi og omkostningseffektivitet
- Kvalitet og kvalitetsudvikling i velfærdsydelserne
- Facilitering af nytænkning og innovation
- Vækst, produktivitet og arbejdspladser
- Eksportmuligheder, fx ved udvikling af velfærdsteknologiske løsninger

Mere omkostningseffektive, såvel som innovative løsninger, er klassiske målsætninger, hvor input kan komme både fra private og offentlige aktører. Ofte er der dog fra de offentlige aktørers side tale om en forventning om, at inddragelse af private aktører kan skabe innovation og øget konkurrence på området og herved supplere den offentlige sektors forvaltningskompetence og derigennem skabe et kvalitetsløft.

Vækst i produktion gennem eksport af løsninger og koncepter på velfærdsområderne er mål, som er kommet i fokus inden for de senere år. Der er en interesse for systemeksport, hvor der er udenlandske markeder og efterspørgsel. Denne interesse har bl.a. givet anledning til at se på de lovgivningsmæssige begrænsninger med henblik på at gøre det muligt for offentlige aktører, herunder særligt kommunerne, at indgå i samarbejde med private aktører om eksport af løsninger og koncepter, der kan sælges og skabe økonomisk overskud. Slutteligt er der også sat fokus på, hvordan offentlige og private aktører kan indgå i samarbejde med henblik på at skabe en mere effektiv opgaveløsning og øge produktiviteten.

Grundlæggende er der således i litteraturen om samarbejde og netværk en forventning om, at offentlige, private og non-profit aktører har mulighed for at supplere hinanden og realisere en række målsætninger ved at indgå i et samarbejde baseret på deling af viden, kompetencer og andre ressourcer. Disse mål spænder fra forbedret økonomi og omkostningseffektivitet til kvalitetsudvikling, innovation og vækstpotentiale. Samtidig er der både teoretisk og i praksis en forståelse af, at indfrielse af potentialet ved offentlig-privat samspil kræver, at parterne i praksis formår at samarbejde, hvilket nødvendiggør deling af viden, ansvar, ressourcer, gevinster og risici.

2.2 Byggesten i OPS-samarbejder

Hvilke overordnede byggesten kan OPS-samarbejder bestå af, og hvordan kan opgaver og ansvarsområder deles mellem offentlige, private og frivillige aktører på det specialiserede socialområde? Der kan overordnet skelnes mellem fire centrale opgaver og ansvarsområ-

der, som samarbejdet mellem offentlige eller private (herunder for-profit og non-profit) aktører kan dreje sig om (Lundquist 2001; Vrangbæk & Petersen 2013):

- Servicelevering
- Ejerskab
- Finansiering
- Regulering og tilsyn

Disse fire byggesten bruges i rapporten som en strukturerende ramme for, hvilke kombinationer af offentlig og privat deltagelse der findes i de identificerede samarbejdsmodeller. Derudover inddrages de i analysen i relation til de erfaringer, muligheder og barrierer, som aktørerne oplever i samarbejdet.

I modsætning til tidligere litteratur om privatisering eller udlicitering, som fokuserede på *enten* offentlig eller privat opgaveløsning, har de senere års litteratur om OPS især beskæftiget sig med opgaver, som løses i *samarbejde* mellem aktører fra både offentligt og privat regi (Brinkerhoff & Brinkerhoff 2011; Koppenjan & Klijn 2004). Denne udvikling er central for denne rapports begrebsramme, fordi det sætter fokus på, hvordan disse centrale elementer kan løses og deles gennem samarbejder i krydsfeltet mellem offentlig og privat.

De fire byggesten præsenteres kort i det følgende.

Servicelevering: Produktionen og leveringen af en offentlig service kan fordeles på forskellige måder. Der kan fx være tale om, at enten overdrages hele produktionsansvaret til den private aktør uden tidsbegrænsning, eller også overdrages der kun en mindre del af produktionsansvaret i en nærmere defineret tidsperiode, hvor der leveres aftalte serviceydelser og særlige tilbud/foranstaltninger. Kommunerne kan således overdrage opgaver til en privat leverandør fx på en tidsbegrænset kontrakt, gennem løbende driftsoverenskomster med en vis opsigelsesvarsel, eller ved køb af enkelttydelser. På det specialiserede socialområde vil ansvaret for kvaliteten af serviceleveringen altid ligge hos kommunen i sidste ende, uagtet hvem leverandøren er.

Ejerskab: Ud over serviceleveringsansvaret kan den offentlige og private deltagelse også adskille sig i forhold til ejerskabet af produktionsmidlerne. Grundlæggende kan ejerskabet indrettes på tre måder: rent privat ejerskab, rent offentligt ejerskab eller et delt offentlig-privat ejerskab. På det specialiserede socialområde er ejerskabet som hovedregel *enten* privat eller offentligt, idet driften eller udførelsen af en opgave varetages af kommunale institutioner eller private for- eller non-profit virksomheder. Der er dog undtagelser og gråzoneområder, idet fx de selvejende institutioner ofte opfattes som kommunale, hvis de har indgået en driftsoverenskomst med en kommune, der indebærer tæt styring og kontrol med den pågældende institution. De selvejende kan til gengæld fortsat have ejerskab over egne bygninger og dermed et egentligt ejerskab over for de fysiske rammer.

Finansiering: Der kan grundlæggende skelnes mellem to forskellige finansieringsformer: offentlig finansiering og private investeringer, herunder delvis eller fuld brugerbetaling. Ideen i at inddrage private investeringer er bl.a., at det giver den private partner større incitament til at gennemføre projekterne effektivt og med et langsigtet fokus (Grimsey & Lewis 2005). På det specialiserede socialområde er finansieringen primært offentlig i henhold til lovgivningen på området, om end der kan forekomme brugerbetaling ved enkelte (tillægs)ydelser eller produkter. Den offentlige finansiering kan eksempelvis være organiseret som en driftsoverens-

komst, hvor kommunen yder økonomisk støtte til driften af en selvejende institution, der varetager en driftsopgave for kommunen. Derudover er der de markedsbaserede modeller og herunder frit valg, hvor kommunerne finansierer borgerens valg af en privat behandling, botilbud eller produkt.

Der har indtil 2011 ikke været en lovgivningsmæssig ramme og incitamentsstruktur, som har underbygget forretningsudvikling og en profitorienteret tilgang til det at udføre sociale ydelser. Det skyldes ikke mindst, at området er præget af et fokus på værdier og faglige principper samt en mistro over for de private aktører, der er baseret på en frygt for misbrug af midlerne. I 2011 er reglerne på området blevet ændret, hvilket betyder, at private aktører nu har mulighed for at akkumulere et overskud og disponere dette i henhold til den pågældende aktørs formål, hvad enten dette er kommercielt eller almennyttigt (Udbudsportalen 2012). Det giver således private aktører mulighed for at geninvestere overskud, udarbejde nye tilbud og eventuelt indgå i udviklingspartnerskaber med det offentlige baseret på investeringer fra begge parter.

Regulering og tilsyn: En samlebetegnelse for adskillige funktioner, såsom fastlæggelse og kontrol af ydelsernes omfang og kvalitet. Inddragelsen af private aktører i opgavevaretagelsen er forbundet med en lang række reguleringsmæssige opgaver. Det skal fastlægges hvornår, hvordan og af hvem ydelserne skal leveres, og der skal føres tilsyn med, at både private og offentlige leverandører lever op til deres kontrakter og de gældende regler i bl.a. Serviceloven.

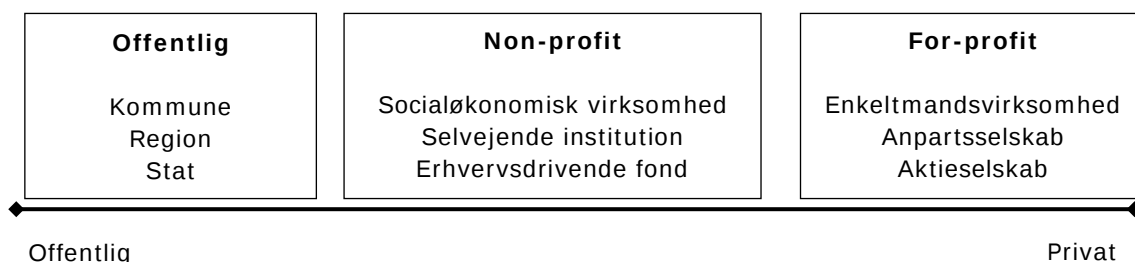
På det specialiserede socialområde fylder regulering og tilsyn forholdsvis meget sammenlignet med andre velfærdsområder, hvilket skyldes den tidligere nævnte mistro over for private aktører, og at modtagerne af sociale ydelser udgøres af samfundets mest udsatte borgere. På det sociale område har tilsynet hidtil været de enkelte kommuners ansvar, men godkendelse af og tilsyn med døgntilbud til udsatte borgere og borgere med handicap samles i januar 2014 til fem organisationer, der etableres i én kommune i hver region: Frederiksberg, Holbæk, Faaborg-Midtfyn, Silkeborg og Hjørring (Folketinget 2013). Konsekvenserne af tilsynsreformen berøres yderligere i analysen og afslutningsvis i rapportens forslag til videreudvikling af OPS-modellerne.

2.3 Aktører på det specialiserede socialområde

Det specialiserede socialområde er kendetegnet ved en stor diversitet i typen af aktører. Offentlige og private bliver suppleret med aktører, der ikke kan siges alene at være offentlige eller private, herunder selvejende institutioner, socialøkonomiske virksomheder og frivillige aktører. Det er således de mange mulige kombinationsmuligheder, som viften af de forskellige aktører og samspillet mellem dem indebærer, der udgør potentialet for OPS, og som der sættes fokus på i rapporten. Grundlaget for samarbejdet er kommunestyrelseslovens § 2, som angiver kommunalbestyrelses ret til at indgå aftaler med private aktører om at løse en kommunal opgave.

For at kunne sondre mellem aktørerne opstilles en typologi, der fremgår af figur 3. Typologien spænder over de aktører, der producerer og leverer materielle og immaterielle serviceydelser, produkter, foranstaltninger mv., som skal afhjælpe og løse borgernes problemer og imødekomme deres behov.

Figur 3. Typologi over aktører på det specialiserede socialområde



Der er groft sagt tre hovedtyper af aktører, der kan indgå i offentlige og private samarbejdskonstellationer: 1) Kommuner, regioner og staten som offentlige aktører, 2) selvejende institutioner, socialøkonomiske virksomheder og erhvervsdrevne fonde, som er non-profit, delvist private og delvist offentligt regulerede aktører og 3) private virksomheder og selskaber, der arbejder kommercielt for-profit.

Typologien har til formål at anskueliggøre, hvilke forskellige typer af aktører, der opererer på det specialiserede socialområde. I praksis kan der forekomme overlap mellem modellerne. Eksempelvis kan en socialøkonomisk virksomhed godt være selvejende, og omvendt kan en selvejende institution være organiseret som en erhvervsdrevet fond.

Derudover skal der tilføjes frivillige aktører, der på forskellig vis indgår i samarbejde eller partnerskaber med de øvrige aktører om produktion af ydelser og produkter. Aktørerne kan tage form som helt eller delvist frivillige organisationer, der består af både professionelle (lønnede) og frivillige, og de kan derudover indgå som enkeltindivider i non-profit private aktørers bestyrelser. De frivillige aktører kan sidestilles med non-profit private aktører, men der kan også skabes samarbejdsformer mellem frivillige non-profit aktører og private kommercielle aktører, jf. figur 4.

Figur 4. Frivillige organisationer i OPS på det specialiserede socialområde



Aktørerne adskiller sig fra hinanden i forhold til deres retslige grundlag, og hvordan de må håndtere deres eventuelle økonomiske overskud. Som offentlige aktører er kommunernes ageren på det specialiserede socialområde reguleret i henhold til serviceloven og retssikkerhedsloven, som bl.a. forpligter kommunerne til visitation, finansiering og tilsyn, samt specificerer, hvilke ydelser kommunerne skal tilbyde.

De selvejende institutioner er vanskelige at placere, selvom de er en udbredt privat aktør på området. De er svært definerbare, juridiske enheder, der befinder sig midt imellem

offentlig og privat. Ledelsesretten ligger hos bestyrelsen for institutionen, ofte bestående af frivillige, og ejes så at sige af det formål, hvortil institutionen er oprettet. Trods deres private karakter, så opfattes nogle selvejende institutioner ofte som kommunale institutioner. Det hænger sammen med driftsoverenskomsterne, som de selvejende institutioner typisk indgår i med kommunerne (jf. § 67 i serviceloven). Det indebærer, at institutionerne underlægges kontrol og styring i stort set samme grad som kommunernes egne institutioner og tilbud.

De socialøkonomiske virksomheder kan både være civilsamfundsbase-rede og markedsbase-rede og fungerer samtidig uafhængigt af den offentlige sektor. Deres indtjening er base-ret på salg af ydelser og produkter, der kan være suppleret med fondsmidler (Socialøko-nomi 2013). Det civilsamfundsbase-rede er dog samtidig et karaktertræk, som de non-profit private aktører har tilfælles. Det er eksempelvis ofte frivillige, der sidder i bestyrel-serne i de selvejende institutioner, der ligesom erhvervsdrevne fonde oprettes med sociale formål. Non-profit private aktører på området har derudover det til fælles, at et eventuelt overskud forbliver i den pågældende organisation og anvendes til dennes formål.

Fællestræk for de non-profit private aktører er de karakteristika, der adskiller dem fra de profitorienterede private virksomheder og selskaber. For-profit private aktører opererer på et privatretligt grundlag, er kommercielle og kan frit disponere over et akkumuleret over-skud.

På trods af de typologiske forskelle har aktørerne også organisatoriske karakteristika, der gør, at de hver især er i stand til at udvikle og mobilisere kompetencer og ressourcer til at skabe serviceleverancer, der hænger godt sammen både indholdsmæssigt og økonomisk. Alle aktører har således principielt mulighed for at skabe innovation samt faglige og øko-nomisk bæredygtige serviceleverancer.

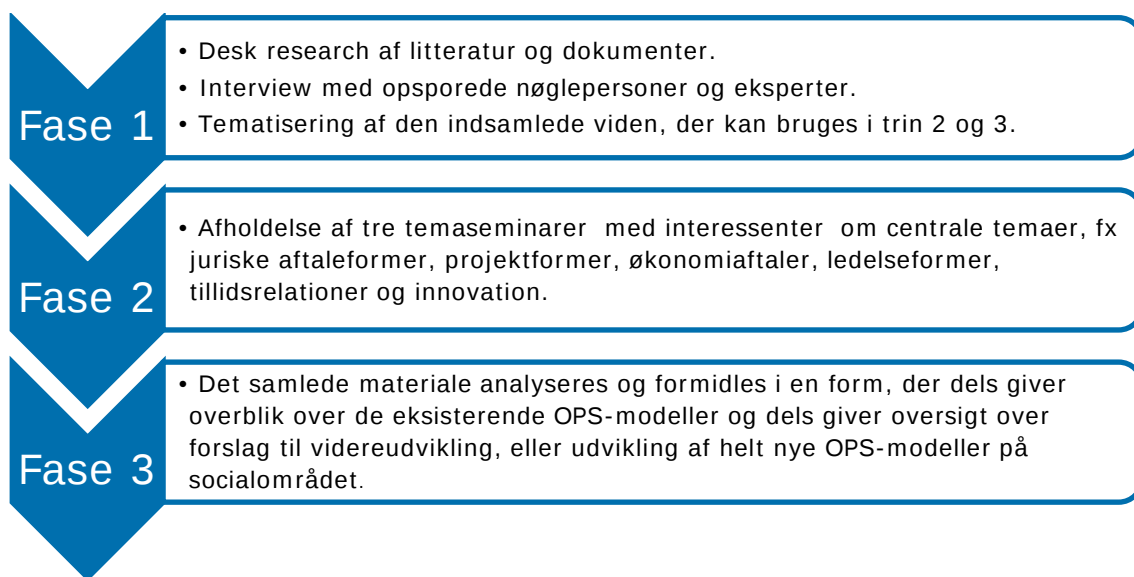
Hvis vi skal forstå og analysere, hvor der er muligheder og barrierer for samarbejdet mel-lem de forskellige aktører på det specialiserede socialområde, er det vigtigt at tage de typologiske forskelle såvel som ligheder i betragtning. Både en offentlig, en selvejende og en privat aktør vil som virksomhed kunne præstere godt og dårligt i forhold til de tidligere nævnte centrale målsætninger, økonomi og effektivitet, kvalitet, innovation, vækst og eksportmuligheder. Det betyder, at det i analyser af offentlig-privat er centralt at belyse, hvad aktørerne hver især kan bringe med ind i samarbejdet af komplementære fordele. Det kan ikke bestemmes typologisk, da aktørerne på trods af deres forskelle har mange lighedspunkter, der er afgørende for de komparative fordele, der vil være eller ikke være ved at etablere et samarbejde.

3 Metode og kilder

Da det specialiserede socialområde som tidligere nævnt er et stort set uopdyrket område i forhold til litteratur om erfaringer med offentlig-privat samspil, har der kun været få studier og analyser at lægge sig op ad (Udbudsportalen 2012). Metodisk har områdets karakter betydet, at der er valgt en kvalitativ tilgang med vægt på en blanding af interview, både enkeltinterview og fokusgruppeinterview, samt indsamling og gennemgang af skriftlige kilder på området (fx lovgivning, aftaleformer mv.).

Til dette formål er anvendt den såkaldte sneboldmetode, hvor vi først har opsporet en gruppe relevante repræsentanter for offentlige, private og frivillige aktører på området, og dernæst med udgangspunkt heri er der udvalgt deltagere til interview. Disse potentielle deltagere til interview blev bl.a. bedt om at pege på andre relevante deltagere i undersøgelsen. På denne måde fremkom en større gruppe af svarpersoner, som det var muligt at vælge imellem. Heriblandt viste nogle sig at være særlig centrale, fx fordi flere henviste til de samme personer som de mest relevante svarpersoner i forhold til emnet (Riis 2004). Derved har undersøgelsen en eksplorativ karakter, som kan bidrage med et første billede af en række af de mest centrale samarbejdsformer på området. Opsporings- og kortlægningsfasen er blevet gennemført i tre trin, som fremgår af figur 5.

Figur 5. Empiri-indsamlingens tre trin



I det følgende gennemgås rapportens empiriske grundlag og den anvendte metode.

3.1 Fase 1: Desk research og interview

Kortlægning af det offentlig-private samarbejde på det specialiserede socialområde er baseret på 19 interview med udvalgte nøglepersoner og eksperter, litteratur- og dokumentstudier samt afholdelsen af tre fokusgruppeinterview afholdt som temaseminarer med hver syv repræsentanter for de centrale aktører på området. Det har været centralt i gennemførelsen af undersøgelsens dataindsamling, at alle parterne kan bidrage med deres respektive erfaringer, behov og ekspertise for at inddrage alle sider af de samarbejdende parterers oplevelse og erfaringer med samarbejdsmodellerne. Interview- og seminardeltagere har derfor både repræsenteret offentlige, private (profit og non-profit) og frivillige aktører inden for undersøgelsens tre områder, bo- og døgntilbud, behandling og rådgivning samt uddannelse og beskæftigelse.

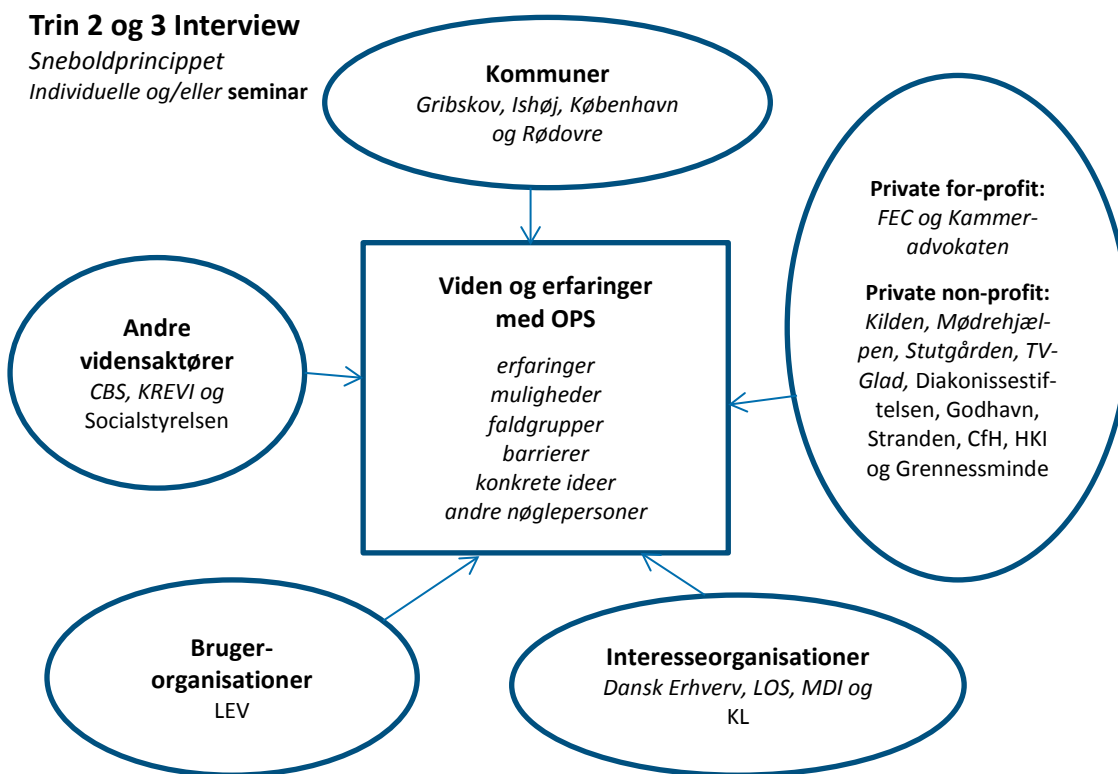
Litteraturstudier, dokumentanalyse og interview giver adgang til den tilgængelige viden og erfaringer med de eksisterende OPS-modeller, fx driftsoverenskomster, konkurrenceudsættelse, BUM, modificeret BUM, frit valg mv. Dette nye datagrundlag har dannet udgangspunkt for at kortlægge området samt vurdere svagheder såvel som styrker ved de eksisterende modeller.

Nøglepersonerne blev udvalgt som repræsentanter for forskellige aktørgrupper i kraft af deres erfaringer med (og viden om) forskellige former for OPS (Høgsbro 2008). Herunder blev flere personer kontaktet på baggrund af henvisninger og anbefalinger fra andre interviewdeltagere med kendskab til centrale personer på området, jf. den tidligere nævnte sneboldmetode. De forskellige typer af aktører, som blev inddraget i interviewundersøgelsen inkluderer kommuner, brugerorganisationer, private virksomheder og interesseorganisationer.

Kortlægningen har fokuseret på aktørernes opfattelse af fem centrale temaer som vist i figur 6:

1. Erfaringer med OPS
2. Muligheder for udvikling af OPS
3. Faldgruber i relation til OPS
4. Barrierer i relation til OPS
5. Ideer og forslag til konkrete udviklingsprojekter om OPS

Figur 6. Undersøgelsens interviewpersoner og interviewtemaer



Interviewene er blevet gennemført som semistrukturerede interview (Kvale & Brinkmann 2008) omkring de fem temaer for kortlægningen – eksisterende samarbejdsmodeller, muligheder, faldgruber, barrierer og konkrete ideer og forslag til udviklingen af samarbejdsmodeller – for at give nøglepersonerne mulighed for selv at præge indholdet i samtalerne. Størstedelen af de udførte interview blev gennemført forud for og som baggrund for temaseminarerne. Herefter er enkelte interview blevet gennemført for at følge op på og få afdækket eventuelle ubesvarede spørgsmål og uklarheder.

Dokumentanalysen har bidraget med dokumentation og teorier omhandlende de centrale fokusområder i undersøgelsen, viden omkring lovgivningen på området samt økonomiske og kontraktmæssige forhold (Høgsbro 2008). I tillæg hertil har dokumentanalysen medvirket til at definere nærmere karakteristika ved forskellige typer af offentlige og private aktører samt ikke mindst de kombinationer som findes imellem de to. Dokumentanalysen er blevet anvendt til at understøtte analysen af de kvalitative interview og tjener på denne måde både et komparativt og et komplementerende formål, når de sammenholdes med de øvrige data i analysen (Flick 2006).

3.2 Fase 2: Temaseminarer med centrale aktører

På baggrund af erfaringerne fra interview med nøglepersoner i trin 1 blev der som projektets trin 2 afholdt tre temaseminarer med syv-otte repræsentanter for centrale aktører, som spiller en aktiv rolle for udviklingen af OPS på det specialiserede socialområde (se bilag 2). Formålet var at få aktørerne til at diskutere erfaringerne fra trin 1 i et forum,

hvor deres forskellige analyser og synspunkter kunne afprøves mod hinanden. Herigen- nem blev eventuelle blindgyder i den videre udvikling af OPS afdækket, og der blev fundet frem til perspektivrige muligheder for konstruktiv udvikling af OPS i samarbejde mellem aktørerne.

Fremgangsmåden bag temaseminarerne bygger på det, der inden for evaluering kaldes teoribaseret aktørevaluering (Hansen & Vedung 2010). Denne evalueringsform kombinerer programevaluering med aktørevaluering og arbejder med dels at finde de forskellige for- andringsteorier, der eksisterer blandt aktørerne, og dels med at afsøge muligheder for samarbejde på tværs af disse forskelle. Valget af denne metode bygger på en erkendelse af, at aktørerne har forskellige synspunkter i forhold til, hvordan der skabes udvikling af OPS på den specialiserede del af socialområdet. Der må nødvendigvis være en forståelse heraf for at kunne finde frem til de områder, hvor aktørerne kan mødes om at samarbejde om de OPS-modeller, som de finder attraktive på trods af deres uenigheder på andre om- råder.

Temaseminarerne og invitationen af nøgleaktører blev struktureret omkring tre centrale aktivitetsområder på det specialiserede socialområde, som blev identificeret i interview- fasen. Der drejer sig om 1) bo- og døgntilbudsområdet, 2) behandling og rådgivningsom- rådet, og 3) uddannelse og beskæftigelsesområdet. Disse tre områder blev valgt ud fra diversiteten i opgavetyper, økonomisk tyngde og tilstedeværelsen af forskellige typer af både offentlige og private (profit, non-profit, selvejende) aktører. Dansk Erhverv var vært for seminarerne, og KORA faciliterede afviklingen med udgangspunkt i oplæg om erfaringer med OPS fra interview og dokumentstudier i trin 1.

Indholdet i seminarerne blev efterfølgende analyseret med henblik på at kvalificere de afsluttende, fokuserede interview med nøglepersoner, som følger i trin 3. Seminarerne blev konkret gennemført, ved at forskerteamet i samarbejde med Dansk Erhverv fandt frem til de relevante aktører og inviterede dem til et halvdagsseminar, der blev bygget op som et fokusgruppeinterview. Programmet for dagen fokuserede på de mest relevante spørgsmål, der blev beskrevet i trin 1 inden for de fem tidligere nævnte centrale temaer, erfaringer, muligheder, faldgruber, barrierer og ideer til videreudvikling.

Deltagerne blev præsenteret for en række figurer og tabeller, der skitserede centrale rammebetingelser og aspekter, som er afgørende for aktørernes udvikling af OPS, herun- der karakteristika ved aktørerne i forhold til dimensionerne offentlig-privat og profit- nonprofit, målsætninger for OPS, viften af forskellige samarbejdsmodeller og ydelser, der kan være genstand for offentlig-privat samspil. Deltagerne udvekslede under første del af temaseminarerne erfaringer og synspunkter i forhold til OPS med henblik på at klarlægge barrierer for udviklingsprojekter og de mest perspektivrige muligheder for at etablere samarbejdsprojekter om OPS mellem aktørerne. I anden del af seminarerne blev der lagt vægt på at udvikle og modne de mest perspektivrige muligheder for samarbejdsprojekter.

3.3 Trin 3: Analyse og tolkning af de indsamlede data

De udførte interview og temaseminarerne fra de foregående to trin er blevet gennemgået og analyseret via databehandlingsprogrammet Nvivo8. Organiseringen af datamaterialet har fundet sted gennem en systematisk kodning i Nvivo8, som er blevet struktureret ud

fra de fem centrale temaer fra undersøgelsen og relevante underkategorier. Figur 7 illustrerer kodningen af de fire første temaer, som har været omdrejningspunktet for kortlægningen. Figuren viser eksempler på de underkategorier, der er fremkommet i analysen af de overordnede temaer i undersøgelsen, der som nævnt, har dannet udgangspunkt for interview.

Figur 7. Kodning af interviewdata

Samarbejdsmodeller	Erfaringer	Barrierer	Muligheder
☐	☐	☐	☐
☐ Frit valg	☐ Pris	☐ Styring	☐ Eksport og vækst
☐ Partnerskaber	☐ Sektorer	☐ Manglende fleksibilitet	☐ Non-profit aktører
☐ BUM	☐ Kontrakter	☐ Kvalitetsstandarder	☐ Fleksible modeller
☐ Driftsoverenskomster	☐ Marked	☐ Tilsyn	☐ Innovation
☐ Etc.	☐ Etc.	☐ Etc.	☐ Etc.

De forskellige underkategorier i kodningen er ikke blevet defineret forud for dataanalysen, men er derimod fremkommet *gennem* de udførte interview og analysen (Dahler-Larsen 2008). Det vil sige, at de dimensioner og aspekter, som er blevet påpeget af informanterne som vigtige i forhold til de overordnede temaer, er blevet fremhævet som en underkategori i analysen frem for kun at udvælge de udtalelser, der passer ind i foruddefinerede kategorier. Hensigten har været at sikre, at underkategorierne afspejler data og dermed giver et så korrekt grundlag for kortlægningen af samarbejdsmodellerne som muligt. Resultaterne herfra er endvidere blevet krydstjekket og suppleret med dokumentanalysen og temaseminarerne.

I analysen af interviewmaterialet har fokus været på generelle aspekter og karakteristika på tværs af de tre undersøgte områder: bo- og døgntilbud, behandling og rådgivning samt uddannelse og beskæftigelse. Det er således blevet prioriteret at finde tværgående karakteristika i kortlægningen af det offentlig-private samarbejde.

Der blev nævnt adskillige punkter under de overordnede temaer i de udførte interview, alt fra 5-25 forskellige opmærksomhedspunkter, som alle blev inddraget i kodningen som underkategorier. På baggrund af kodningen har det sidste trin i dataanalysen været at vurdere de forskellige fremkomne underkategorier med henblik på, hvilke erfaringer, barrierer m.m., der er blevet fremhævet og påpeget af informanterne, og som er blevet tilagt størst vægt. Den tværgående kodning og dataanalyse er således blevet brugt til at identificere de mest typiske samarbejdsformer samt centrale erfaringer, barrierer og muligheder, som de opleves af informanterne. Resultaterne af analysen præsenteres i kapitel 4.

4 Analyse: Erfaringer med OPS på det specialiserede socialområde

Analysen af de indsamlede data sammenfattes i det følgende under nedenstående fire tematiske overskrifter: 1) kortlægning af OPS-modeller, 2) erfaringer med samarbejdsmodellerne, 3) muligheder og potentiale i OPS og 4) identificering af barrierer og faldgruber for OPS. Der tages således udgangspunkt i undersøgelsens fem temaer, men barrierer og faldgruber sammenfattes under ét, da de på baggrund af dataanalysen i høj grad overlapper og vedrører de samme udfordringer for offentlig-privat samarbejde på det specialiserede socialområde. De fire temaer, der anvendes i analysen nedenfor, har været gennemgående i undersøgelsen og i kodningen af det empiriske materiale, og de anvendes derfor også i formidlingen af resultaterne med henblik på at afspejle data bedst muligt.

4.1 Kortlægning af OPS-modeller

Grundlaget for det offentlig-private samspil på det specialiserede socialområde er kommunestyrelseslovens § 2, som gør det muligt for kommunerne at indgå aftaler med en privat aktør om at løse en kommunal opgave (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2013). Derudover er inddragelsen af private aktører som tidligere nævnt reguleret i serviceloven og retssikkerhedsloven. Inden for den gældende lovgivning er der generelt stor metodefrihed i forhold til indgåelse af forskellige typer af samarbejds- og aftaleformer mellem offentlige og private aktører. Kortlægningen har vist, at OPS-formerne spænder bredt fra relativt stramt regulerede driftsoverenskomster til køb af enkelttydelser hos private aktører på markedsvilkår til mere tillidsbaserede partnerskaber og fælles udviklingsprojekter.

Der fokuseres i det følgende på tre overordnede typer af offentlig-privat samspil, som dækker over de centrale samarbejdsformer, der er blevet kortlagt i undersøgelsen:

- Driftsoverenskomster
- Markedsbaserede aftaler (køb-salg af enkelttilbud, udbud, BUM, frit valg)
- Partnerskaber og fælles udviklingsprojekter

Driftsoverenskomster

Driftsoverenskomster er en samarbejdsform, som finder sted mellem offentlige aktører og selvejende institutioner på det specialiserede socialområde. Driftsoverenskomsterne fungerer grundlæggende som en formaliseret og nedskrevet købsaftale om drift mellem kommunen og den selvejende institution, som fastlægges gennem en vis grad af forhandling. Driftsoverenskomsten indebærer, at produktionen af en ydelse overdrages til den selvejende institution, som varetager udførelsen af opgaven, jf. tabel 3. Ansvar for kvaliteten af ydelsen påhviler fortsat kommunen. Finansieringen er offentlig og sker gennem fastlæggelsen af et budget, hvilket indebærer, at kommunen fx dækker både tomme og belagte pladser på et botilbud, opholdssted eller behandlingsinstitution. Økonomiske risici overdrages dermed i udgangspunktet til den kommunale aktør. Omvendt har kommunen, tilsvarende den selvejende institution, mulighed for at opsigte driftsoverenskomsterne og overdrage ansvaret for et eventuelt underskud til institutionen.

Tabel 3 Offentlig og privat deling af opgaver i driftsoverenskomster

	Offentlige	Private	
		Non-profit	For-profit
Servicelevering		X	
Ejerskab	X	X	
Finansiering	X		
Tilsyn/regulering	X		

På baggrund af undersøgelsen forekommer der at være en del variation i praksis, når det drejer sig om overdragelsen af driften til en privat leverandør inden for denne samarbejdsmodel. Regulering og tilsyn er offentligt fastlagt, dels gennem den almene lovgivning på området og dels gennem selve driftsoverenskomsten, som fastlægger nærmere krav og specifikationer for driften i varierende grad i de forskellige kommuner. Det er bl.a. på grund af driftsoverenskomsterne, at de selvejende institutioner ofte betragtes som kommunale, og denne aftaleform har affødt en vedvarende diskussion på området omkring de formelle og uformelle rammer for de selvejende institutioners funktioner og aktiviteter.

Markedsbaserede modeller

Markedsbaserede aftaler bruges her som en betegnelse, der dækker over forskellige former for køb og salg af ydelser, der ikke hører ind under driftsoverenskomster eller partnerskaber. Det er dog de færreste aftaleformer på det specialiserede socialområde, der er rene markedsmodeller baseret på konkurrenceudsættelse på et privat marked. Der er snarere tale om en markedslignende organisering – en form for kvasimarked, hvor kommunerne såvel sælger som køber ydelser af andre kommuner, regioner og private aktører. Samtidig er der et væsentligt element af offentligt regulering i forhold til de enkelte tilbud, fx kan de private aktører ikke selv fastsætte takster (Gregersen 2013).

Bestiller-udfører-modellen (BUM) er en udbredt styringsmodel på området, som samarbejdet mellem kommunerne og de private aktører ofte tilrettelægges efter inden for de markedsbaserede modeller. Kommunen er bestilleren og i større eller mindre grad udspecificerer, hvordan en opgave skal udføres. Det er den private aktør, som udfører opgaven, og kommunen er fortsat ansvarlig for visitation, finansiering og tilsyn.

De markedsbaserede samarbejdsmodeller med private aktører indebærer generelt, at opgaven (serviceleveringen) udføres af den private aktør, om end mellemkommunal handel også er meget udbredt (Dalsgaard & Dørken 2013). Derudover kan der også være tale om, at en offentlig aktør agerer som leverandør ved at afgive tilbud på og vinde en opgave, hvorved opgaven løses af en offentlig aktør efter konkurrenceudsættelse. Ligesom i de to øvrige samarbejdsmodeller er tilsyn/regulering offentlig, jf. tabel 4. Finansieringen er tilsvarende som oftest offentlig, men der er mulighed for en vis form for privat finansiering, hvis borgerne selv køber en ydelse hos en privat leverandør, eller hvis de private aktører anvender et akkumuleret overskud til fx at udvikle nye tilbud. Ejerskabet kan enten være privat eller offentligt afhængigt af den specifikke model og leverandør.

Tabel 4 Offentlig og privat deltagelse i de markedsbaserede modeller

	Offentlige	Private	
		Non-profit	For-profit
Servicelevering	(X)	X	X
Ejerskab	X	X	X
Finansiering	X	(X)	(X)
Tilsyn/regulering	X		

På baggrund af de udførte interview tegner der sig fire markedsbaserede modeller, som er udbredte på det specialiserede socialområde. Det drejer sig om køb og salg af enkeltydelser, bestiller-udfører-modellen (BUM), frit leverandørvalg og derudover de udbudsregler, som gør sig gældende.

Køb og salg af enkeltydelser er baseret på det princip, at en kommune fx køber én plads til en borger i et privatejet bosted uden at være forpligtet til yderligere køb i modsætning til driftsoverenskomsterne, hvor kommunen er forpligtet til at finansiere samtlige pladser. Blandt de medvirkende kommuner i denne undersøgelse forekommer køber-sælger-modellen at være udbredt. Efter kommunalreformen i 2007 blev der oprettet en tilbudsportal. Alle de leverandører, som kommunerne benytter, skal præsentere oplysninger om sig selv på portalen med hensyn til ydelser, metoder, priser mv. jf. www.tilbudsportalen.dk. Intentionen bag portalen var og er, at den skal understøtte markedet for tilbud ved at gøre det mere transparent for kommunerne at sammenligne de forskellige tilbud på pris og kvalitet og skabe konkurrence mellem leverandørerne. De medvirkende repræsentanter for både de offentlige og de private aktører vurderer dog, at intentionen med portalen endnu ikke er realiseret.

Frit valg af leverandør gør sig gældende for bestemte ydelser, herunder misbrugsbehandling og botilbud. Ved frit valg visiterer kommunen eksempelvis til et behandlingstilbud. Borgeren kan derefter frit vælge en anden offentlig eller privat leverandør, såfremt tilbudet er af tilsvarende karakter, som det kommunen har visiteret til, jf. § 108 i serviceloven. Det er kommunen, der finansierer behandlingen, uanset om borgeren benytter sig af det frie valg eller ej. Prisen på de forskellige tilbud fastsættes på baggrund af kommunale takster, hvorfor konkurrence mellem aktørerne kun vedrører kvaliteten af ydelserne, mens prisen er ens, uanset om opgaven løses i offentligt eller privat regi. Kommunen har i henhold til lovgivningen tilsynspligten som i de øvrige samarbejdsmodeller.

Udbudsreglerne: Foruden de specifikke markedsformer har de generelle udbudsregler været gældende på området siden 2007, mere specifikt de såkaldte annonceringsregler ved indkøb over 500.000 kr. (jf. tilbudsloven, LBK 1410, afsnit II). Et udbud kan indebære forskellige grader af specifikationer til opgaveudførelsen. Funktionsudbud kan bruges, hvis leverandøren skal have friere rammer i forhold til at fastlægge opgaveløsningen, medmindre Serviceloven implicerer specifikke krav til den givne opgave (Udbudsportalen 2012).

Ifølge en undersøgelse foretaget af Udbudsportalen er udbud af opgaver ikke almindeligt på det specialiserede socialområde (Udbudsportalen 2012). Det skyldes bl.a. traditioner samt lovgivningen på området, som gør det vanskeligt for kommunerne at udarbejde et udbud for en stor del af opgaverne. I forlængelse heraf påpeges det, at udbud ikke nød-

vendigvis er hverken hensigtsmæssigt for målgruppen eller giver mening på et område, hvor der ofte er tale om foranstaltninger for enkelte borgere med komplekse behov. Det underbygger rapportens andet formål, hvor hensigten er at udvikle samarbejdsmodellerne, så de er tilpasset det specialiserede socialområdes særlige forudsætninger og samtidig udnytter de offentlige og private aktørers kompetencer.

Denne problematik knytter sig også an til den såkaldte in-house-regel, som betyder, at kommunerne ikke er forpligtet til at sende en opgave i udbud, såfremt den institution, der varetager opgaven er så tæt knyttet til kommunen, at det svarer til en intern arbejdsdeling (Konkurrencestyrelsen 2010). Der er dog eksempler på udbud i Region Hovedstaden. Københavns Kommune har fx udarbejdet et udbud på børne- og ungeområdet, som har resulteret i en treårig kontrakt med den pædagogiske private virksomhed Backspin & Selvværd.

Partnerskaber og fælles udviklingsprojekter

Interviewundersøgelsen har også vist, at samarbejdet mellem offentlige og private aktører på det specialiserede socialområde i nogle tilfælde er organiseret som partnerskaber og/eller fælles udviklingsprojekter, der typisk organiseres enten som kontraktbaserede partnerskaber eller mere uformelt organiserede partnerskaber.

Et kontraktbaseret partnerskab kan eksempelvis være afledt af et tidligere afholdt udbud, hvor der i tillæg eller som supplement til udbudsaftalen indgås en partnerskabsaftale. Eksempler på partnerskaber på området findes hos Mødrehjælpen, en selvejende institution, som har indgået et pilotprojekt i form af et partnerskab med en kommune, der har været et resultat af en indledende dialog og et udbud. Partnerskabet er ikke en traditionel bestiller-udfører-model, men er baseret på delt ansvar og kompetencedeling. En anden form for kontraktbaseret partnerskab findes mellem henholdsvis FEC (for-profit virksomhed) og Københavns Kommune samt Kilden (socialøkonomisk virksomhed) og Gribskov Kommune. Disse partnerskaber ligger i den mere markedsbaserede ende, som indebærer, at kommunen visiterer et vist antal borgere til de private aktører. Samarbejdet går dog videre end fx køb og salg af enkeltpladser eller BUM-modellen, da aktørerne har indgået en samarbejdsaftale om visitationen i en kontrakt, der forpligtiger begge parter.

Tabel 5 Offentlig og privat deling af opgaver i partnerskabsmodellerne

	Offentlige	Private	
		Non-profit	For-profit
Servicelevering	X	X	X
Ejerskab	X	X	X
Finansiering	X	X	X
Tilsyn/regulering	X		

Derudover kan der være tale om mere uformelt organiserede partnerskaber. Det kan tage form som en uformel samarbejdsaftale, hvilket eksempelvis er tilfældet mellem henholdsvis Hillerød Kommune og Stutgården (non-profit virksomhed) samt Københavns Kommune og FEC (en privat for-profit) om forskellige opgaver, herunder placering af udsatte borgere. Partnerskabet er baseret på gode relationer og tillid frem for en kontrakt.

Denne samarbejdsmodel gør sig også gældende mellem frivillige og øvrige aktører på området. Det skyldes ifølge flere interviewdeltagere, at frivillige organisationer ikke arbejder med kontraktbaserede relationer på samme måde, som andre aktører typisk gør. De frivillige kan indgå i et samarbejde på forskellige måder og i varierende grad. Der skal være plads til at forfølge de mål, partnerne måtte have, og som ikke nødvendigvis er de samme for en frivillig aktør som for kommunen eller en privat aktør.

4.2 Erfaringer med samarbejdsmodellerne

Aktørernes erfaringer med samarbejdsmodellerne bærer for det første præg af de selvejende institutioners betydning på området. Det er en privat aktør, der er særligt udbredt til det specialiserede socialområde, men hvor driftsoverenskomsterne kan udgøre en udfordring for samarbejdet mellem kommunerne og de selvejende. Derudover er der fokus på spændingsfeltet mellem regulering og markedsvilkår samt på inddragelsen af frivillige som en tredje aktør i samarbejdet.

Samarbejdet med de selvejende institutioner gennem driftsoverenskomster

De selvejende institutioner opfattes, i udgangspunktet, som en aktørtype, der passer godt ind på det specialiserede socialområde. De er non-profit virksomheder, hvormed indtjeningen og de kommunale midler bliver i institutionen og geninvesteres til dens specifikke formål. Baseret på undersøgelsen er det i overensstemmelse med en generel opfattelse på området, som indebærer, at udsatte og sårbare borgere ikke er en samfundsgruppe, der bør kunne tjenes penge, og slet ikke når det er kommunerne, der finansierer ydelserne med skattekrone. Derudover fremhæves de selvejende institutioner som gode til nytænkning og innovation, hvorfor kommunerne ønsker at samarbejde med dem.

De selvejende institutioner har ligeledes en interesse i at indgå driftsoverenskomster med kommunerne, som i udgangspunktet fx betyder en overførsel af økonomiske risici til kommunen, jf. afsnit 4.1. Samtidig er det erfaringen hos flere af de interviewede aktører, at kommunerne har svært ved at håndtere de selvejende institutioner, og der er ikke nødvendigvis altid tale om et reelt samarbejde mellem aktørerne i driftsoverenskomsterne. Når kommunerne overdrager opgaver til private leverandører, indebærer det ifølge kommunestyrelsesloven afgivelse af bestemmende indflydelse, men driftsoverenskomsterne indebærer ofte kommunal kontrol og styring på linje med de øvrige kommunale tilbud.

For de selvejende institutioner indebærer denne problematik manglende selvbestemmelse og "kommunalisering". De selvejende institutioner på driftsoverenskomst betragtes og har karakter af at være kommunale frem for private aktører, og de mister ifølge nogle interviewdeltagere det særpræg og den civilsamfundsbasis, der ofte har været drivkraften i institutionen. Fra det kommunale perspektiv er det et spørgsmål om, at de selvejende institutioner opfattes som værende gode til nytænkning, men de har svært ved at varetage driften tilstrækkeligt sikkert. Hvis kommunale midler finansierer driften, er der således et behov for, at kommunen er involveret for at sikre, at midlerne anvendes fornuftigt.

Omvendt er oplevelsen blandt nogle selvejende institutioner, at kommunerne i nogle tilfælde har undsagt sig ansvaret for de selvejende, når der er opstået problemer med institutionen, fx i form af underskud, og samarbejdet er ophørt. Kommunerne regulerer med andre ord de selvejende institutioner gennem driftsoverenskomsterne og har samtidig

mulighed for at opsigse aftalerne og overlade institutionerne til dem selv. Det har medført overvejelser om, hvordan de selvejende fremover skal indgå aftaler for bedst at sikre egen overlevelse, så de ikke står enten uden selvstændighed eller økonomisk grundlag.

Regulering og markedsvilkår

Samarbejdserfaringerne hos de private aktører bærer præg af, at det specialiserede socialområde er en form for kvasimarked (Gregersen 2013). På den ene side er de underlagt omfattende regulering og tilsyn fra det offentlige. På den anden side agerer de på markedsvilkår, hvor de enkelte institutioner må gøre opmærksomme på sig selv og er i konkurrence med andre private aktører såvel som kommunernes egne tilbud. De private aktørers indtjening er endvidere afhængige af den kommunale visitation enten gennem kontrakter, uformelle aftaler eller via køb og salg af enkelttydelser, hvis det ikke drejer sig om en selvejende institution på driftsoverenskomst. Det kræver god kommunikation med kommunerne. Borgerne skal tilsvarende gøres opmærksom på den pågældende private aktør, så de er klar over muligheden i forbindelse med frit valg.

For de kommunale aktører drejer det sig, ifølge flere informanter, om at få et balanceret udbud af både private og kommunale leverandører. Man ønsker på den ene side, at der ikke er uoverskueligt og ustyrligt mange små private leverandører, og på den anden side at der er en bred vifte af kommunale tilbud til borgerne.

Som en del af markedsvilkårene på området, skal både private og offentlige aktører lægge deres tilbud op på Tilbudsportalen. Erfaringerne med denne markedsgørelse af socialområdet er blandede. Hos nogle private aktører er der en opfattelse af, at det fortsat er den personlige kontakt med kommunen, der tæller. Omvendt tilkendegiver både kommuner og private aktører, at Tilbudsportalen anvendes til at sammenligne tilbud på pris og kvalitet på en art markedsplads, hvilket giver en vis form for gennemsigtighed og mulighed for at matche borgerne med den mest optimale løsning.

Frivillige aktører

Kortlægningen viser, at både private og offentlige aktører opfatter frivillige organisationer som en stadig mere vigtig spiller i det offentlig-private samspil på det specialiserede område. De går ind og hjælper med at varetage opgaver med at hjælpe og støtte udsatte og sårbare borgere i samarbejde med de øvrige aktører. Nogle frivillige organisationer er af samme årsag under udvikling, hvor de undergår en stigende professionalisering for at udgøre en seriøs aktør i samarbejdet med kommunerne og de private.

På baggrund af interviewundersøgelsen tegner der sig endvidere et billede af, at de frivilliges rolle på området er sat under debat, idet der stilles spørgsmål ved, hvor meget de kan deltage i samspillet med de offentlige og private aktører uden at overtage kommunale kerneopgaver. De offentlige aktører efterspørger de frivillige for deres nytænkning, borgerkontakt og evne til at påpege problemer og løsninger på området. Samtidig opfattes det som en udfordring at håndtere samarbejdet med de frivillige aktører, der fungerer på helt andre præmisser end de kommunale forvaltninger og private virksomheder. Flere af de frivillige aktører peger på, at det kan være svært om end ikke umuligt at komme igennem til de øvrige aktører på området og blive anerkendt som en pålidelig og seriøs samarbejdspartner.

4.3 Barrierer og faldgrupper

Undersøgelsen viser, at samarbejdet og ikke mindst mulighederne for yderligere samarbejde mellem de offentlige og private aktører på det specialiserede socialområde begrænses af en række barrierer. Det drejer sig især om manglende tillid, rigide samarbejdsmodeller, uigennemsigtige priser og aktørernes størrelse.

Manglende tillid og forskelle mellem den offentlige og private sektor

Tillid er en grundlæggende præmis for offentlig-privat samarbejde, men det kan være en udfordring at opbygge tilliden mellem parterne. Undersøgelsen afspejler dette problem på det specialiserede socialområde, hvor aktørernes opfattelse af hinanden fremhæves som en barriere for tillidsopbygningen og samarbejdet. De frivillige og non-profit aktører oplever, at de til tider betragtes som en ustyrlig partner uden de rette driftskompetencer. De private aktører påpeger, at kommunerne har svært ved at håndtere profitorienterede virksomheder på området. De oplever en mistænkeliggørelse over for de private aktører og deres motiver grundet en dominerende holdning om, at det er et område, der ikke bør tjenes penge på. Der er derfor tale om manglende tillid mellem de tre typer af aktører, der skal overvindes til fordel for et fokus på kompetencer og kvalitet frem for aktørtype.

Derudover opleves det som en barriere, at kommunerne ofte ikke tænker de private aktører som private og har svært ved at se nye samarbejdsformer, som går ud over en forvaltningstankegang. Samarbejdet bliver derfor ofte på kommunernes præmisser og inden for deres kerneområder, hvis de private aktører vil inddrages. Kommunerne er derudover involveret i og regulerer i høj grad de private aktørers opgaveudførelse. Det er nødvendigt med en god personlig kontakt partnerne imellem, hvor kommunerne giver afkald på noget kontrol og magt, så de private leverandører og frivillige aktører kan bidrage med den innovation og ekspertise, der efterspørges. Omvendt opfatter de kommunale aktører, at de frivillige kan have en historisk modvilje over for kommuner, som de står i opposition til, og det er en barriere for samarbejdet, der skal overvindes.

Samarbejdsmodeller – fleksibilitet og roller

Blandt de anvendte samarbejdsmodeller opfattes særligt BUM-modellen og driftsoverenskomsterne af både private og offentlige aktører som en rigid aftaleform, der skaber en barriere for udvikling og samarbejde på tværs af den offentlige og private sektor. Problemet med BUM-modellen og driftsoverenskomsterne er, at den offentlige aktør udspecificerer opgaveudførelsen på forhånd og skal godkende beslutninger i forbindelse med den private leverandørs udførelse af en opgave. Det er svært for kommunerne og de private aktører at træde ud af deres respektive bestiller-leverandør-roller, ikke mindst grundet det kommunale godkendelses- og tilsynsansvar.

De rigide modeller og bestiller-leverandør-rollerne udgør en barriere for tillidsbaserede og udviklingsorienterede partnerskaber, og det begrænser mulighederne for at innovere og finde den bedste måde at udføre en opgave på. Blandt flere af de interviewede non-profit private aktører er det derfor køb-salg af enkelttilbud, der foretrækkes, da det giver frihed til at efterleve egne værdier og fastsætte egen pris på tilbuddet.

Rigiditeten nævnes derudover i forbindelse med udbud, idet reglerne er vanskelige at gennemskue for både kommuner og private. Det er særligt svært for de mindre aktører på området, som ikke har ressourcer til at takle det regeltunge samarbejde, fx i forbindelse

med udbud inden for beskæftigelse og uddannelse på det specialiserede socialområde. Lovgivningen er ikke kun en begrænsning for de private, det kan også være svært for de kommunale aktører at få hold på. Tilsynet har særligt været vanskeligt at gennemskue, fordi der hidtil ikke har været nogen, der har haft det samlede driftstilsyn. Derudover er det et spørgsmål om, hvorvidt udbudsmodellen som hidtil brugt kan tage tilstrækkelig højde for kravene om individuelle faglige forløb og individuelle indsatser.

De rigide modeller afføder en yderligere barriere for de private leverandørers motivation for at samarbejde, da de oplever en begrænset selvbestemmelse og uklare roller, når kommunerne agerer "skyggeledelse". Det er særligt tilfældet for de selvejende institutioner, hvor bestyrelsen i teorien har ledelsesretten, men hvor kommunens bestemmende indflydelse reelt underminerer den selvejende institutions ledelse. De private aktører kan derfor ikke gennemskue, hvornår kommunerne er kunder eller ledere. Dokumentationskravene er i forlængelse heraf en barriere, der relaterer sig til de rigide samarbejdsmodeller, som indebærer omfattende arbejde med handleplaner, evaluering m.m.

Priser og takster

Fra både offentlig og privat side påpeges det, at priserne kan være en barriere for det offentlig-private samspil inden for de markedsbaserede modeller. Der foreligger regler for, hvordan taksterne for prisen på et tilbud udregnes, som begge aktørtyper skal anvende. Det sammenlignelige ligger derfor i taksten, ikke den endelige pris på tilbuddet.

Alligevel er der en oplevelse af, at prissammensætningen hos særligt de kommunale tilbud ikke er fuldt gennemsigtig og derfor svær at konkurrere med. Problemet skyldes blandt andet, at der er et omfattende kommunalt apparat, som indgår i et procentvis overhead i de kommunale priser men ikke i taksten, og derfor kan de private tilbud komme til at fremstå dyrere, da private aktører indregner alle omkostninger i taksten.

Samtidig påpeges den takstbaserede pris også som en udfordring for samarbejdet med nogle selvejende institutioner gennem frit valg og driftsoverenskomster, fordi de kommunale takster anvendes. Det har for nogle institutioner betydet en højere pris, end den de kan tilbyde på egen hånd, hvilket kan give problemer i forhold til at tiltrække kunder.

Aktørernes størrelse

Både de offentlige og private aktørers størrelse har betydning for samarbejdet. De private aktører oplever, at samarbejdet med de store kommuner kan være vanskeligt med henblik på at få etableret kontakt og blive "set". Det er lettere at komme igennem til de mindre kommuner, som nogle gange også er mere villige til at indgå i partnerskaber og fleksible aftaler. Omvendt kan det også være en udfordring at samarbejde med små kommuner, som ikke har tilstrækkelige ressourcer.

Nogle af de kommunale aktører efterspørger færre og større private udbydere, der kan levere tilbud og ydelser til større grupper af borgere, og som kan gøre det lettere at skabe et tættere samarbejde og føre tilsyn med de private aktører. Små, private udbydere er også en udfordring private aktører imellem, særligt med henblik på de non-profit virksomheder, der gerne vil samarbejde med for-profit virksomheder, fx en socialøkonomisk virksomhed, der mangler praktikpladser til handicappede. Barrieren består i, at det kræver en vis kapacitet, investeringsmuligheder og ressourcer at gå ind på det specialiserede socialområde, som er et marked, hvor både omkostninger og risici er store, fx i form af dårlige

eksempler på sager i medierne. Strategiske partnerskaber og reelt samarbejde kan derfor være vanskelige at få i gang i Region Hovedstaden, som er præget af mange små for- og non-profit virksomheder og samtidig en del små kommuner og én meget stor kommune.

4.4 Muligheder og potentialer

På baggrund af kortlægningen forekommer der at være et vækst- og læringspotentiale i samarbejdet, ligesom der er en efterspørgsel på mere samarbejde fra både de offentlige og de private aktørers side. Derudover betyder den øgede brug af marked og den nye tilsynsreform for døgntilbud til udsatte borgere og borgere med handicap, at fundamentet for at samarbejde undergår en udvikling, der muligvis skaber bedre betingelser for OPS på det specialiserede socialområde.

Styringsmodeller og læringspotentiale

Det offentlig-private samarbejde er spirende i nogle kommuner, hvor man har fået øjnene op for mulighederne i at gøre brug af hinandens respektive kompetencer i partnerskaber mellem frivillige, kommuner og private aktører. Der er potentiale for at skabe mere samarbejde og koordination i den kommunale og private opgaveløsning på området. Der kan ligeledes ske en større grad af vidensdeling, hvor de offentlige aktører fx kan lære af de privates erfaringer, som opleves som bedre til at få integreret skolebørn på de kommunale skoler, fx efter et særligt tilrettelagt uddannelsesforløb (STU).

Samarbejdet med de private udbydere opleves derudover fra nogle kommuners side som meget positivt, hvor de private aktører hurtigt kan tilpasse eller ændre et tilbud, hvis kommunen efterspørger det. Hvor kommunerne er gode til at forvalte, kan de private og frivillige således byde ind med noget fleksibilitet, nytænkning og en indsats, som det offentlige ikke selv har mulighed for. Sammen kan der bl.a. skabes et kvalitetsløft.

Realiseringen af de komplementære aktørfordele kræver dog, at der bliver et større råderum og mere selvbestemmelse på området. Der efterspørges derfor en større grad af dialog og fleksibilitet frem for udspecificering af leverancen på forhånd. Det er ikke lovgivningen, der nødvendigvis skal ændres, men derimod styringsmodellerne, hvor særligt kommunernes forhold til de selvejende institutioner skal undergå en forandring, så de private aktørers ansvar svarer til selvbestemmelsen. Særligt med henblik på de selvejende institutioner må kommunen enten vælge at afgive ansvar og indflydelse eller bevare opgaven i kommunalt regi.

Efterspørgsel på mere samarbejde

Der opleves et potentiale og behov for øget samarbejde mellem de civilsamfundsbaseerede aktører, for-profit virksomheder og kommunerne. Det er ikke mindst dette potentiale, der ligger til grund for de forslag til videreudvikling af samarbejdsmodeller, der opstilles afslutningsvist i rapporten (se afsnit 5.2). Hvor kommunerne opfattes som gode forvaltere, kan de frivillige og non-profit private aktører byde ind med sociale værdier, kreativitet og nye idéer i et samarbejde med det offentlige. Det kræver et ændret mindset hos alle aktører og en politisk vilje og interesse, hvor kommunerne får en mere socialøkonomisk politik og bliver informeret om de muligheder, der ligger i fx socialøkonomiske virksomheder. Frem for at levere noget kommunen efterspørger, skal de private aktører endvidere se på, hvad de er gode til og finde forslag, som de kan samarbejde med kommunen om.

Samarbejdet med frivillige aktører fremhæves som et uudnyttet potentiale. Øget inddragelse af frivillige indebærer, at der skal være mulighed for, at de kan deltage uden kontrakter og udspecificerede regler. Endvidere skal både kommuner og frivillige aktører give plads til, at der stilles spørgsmålstejn ved, hvilke opgaver der er kommunale nøgleopgaver, og om nogle af disse kan flyttes til frivillige, som gerne vil gøre en indsats. Det er en model, hvor kommunen kan udgøre et sikkerhedsnet, men hvor den frivillige udgør en central rolle i samarbejdet. Det er derudover et spørgsmål om at være pragmatisk i forhold til målsætningerne og gøre plads til, at de kommunale, private og frivillige aktører kan komplementere hinanden og gøre brug af hinanden i et samarbejde, hvor de samtidig opnår egne mål.

De socialøkonomiske virksomheder er ligeledes en aktør, som er i fremgang på området, og som søger at undgå den "kommunalisering", man har erfaret, der er sket med de selvejende institutioner på området. Som socialøkonomisk virksomhed opleves det, at der er større mulighed for at skabe vækst og dermed flere tilbud end hos mange af de selvejende, da man ikke er bundet af en driftsoverenskomst og den samme lovgivning, og man har mulighed for at samarbejde med flere kommuner og andre private aktører.

Slutteligt påpeges for-profit private virksomheder som en aktør, der med fordel kan og endvidere også gerne vil inddrages i højere grad, end tilfældet er i dag. Det drejer sig også om virksomheder, der ikke nødvendigvis allerede beskæftiger sig specifikt med tilbud på området, men som gennem en CSR-strategi og arbejdsmiljøpolitik eller lignende fx kan tilbyde praktikpladser til borgere med funktionsnedsættelse.

Forbedret tilsyn og øget brug af markedet

Det har hidtil været problematisk for både offentlige og private aktører, at tilsynet har været integreret i de kommunale forvaltninger siden kommunalreformen. Kommunerne har dermed været ansvarlig for både det personlige og stedlige tilsyn af egne og private tilbud. Den nye reform af reglerne om godkendelse af og tilsyn med døgntilbud til udsatte borgere og borgere med handicap opfattes derfor af de private aktører som et positivt tiltag i forhold til det offentlig-private samarbejde, der giver mere lige vilkår for de deltagende aktører. Tilsynet omtales endvidere som en service, der sammen med Tilbudsportalen har et muligt potentiale til at kvalitetssikre og synliggøre aktørernes tilbud på et transparent marked.

Med ophævelsen af § 43 om formuedannelse i retssikkerhedsloven i juni 2011 har de private aktører nu fået mulighed for at akkumulere et overskud, som kan bruges til at udvikle og professionalisere deres egen organisation og tilbud (Udbudsportalen 2012). Det er en mulighed, der blev efterspurgt i forbindelse med de udførte interview.

Eksportpotentiale i og uden for Danmark

Flere offentlige og private aktører peger på, at der er et eksportpotentiale i det samarbejde, der finder sted på området – både til udlandet og til andre kommuner. Eksportpotentialet ligger blandt andet i velfærdstrekantens partnerskaber, dvs. mellem civilsamfund, den private og offentlige sektor, som andre velfærdsstater kan gøre brug af i forhold til at skabe socialt entreprenørskab. Der er udviklingsmuligheder i den knowhow, som kommunerne og de private aktører ligger inde med i forhold til produktion og levering af de sociale tilbud og ydelser. Denne knowhow efterspørges i udlandet, hvor der eksempelvis i Japan og Kina nu er råd til at investere i denne form for velfærd og er et stort behov for det.

Hvis eksportpotentialer skal realiseres kræver det dog, at kommunerne og de private aktører på området har mulighed for at investere og skabe en indtjening, hvis der skal skabes incitament til vækst. Budgetrammerne hindrer særligt kommunerne i at gøre en indsats på denne front, systemeksport er ikke muligt, hvis det betyder en indtjening, som skaber ubalance på budgettet. Vidensdeling kommunerne imellem om håndtering af dette problem og erfaringer kan måske muliggøre eksport og vækst. Derudover er det også en udfordring for de private non-profit aktører, som ser et potentiale i samarbejdet med kommunerne, herunder eksport, men ikke har adgang til den nødvendige finansiering via låntagning, som de for-profit private aktører har.

5 Opsamling og forslag til udvikling af OPS på det specialiserede socialområde

5.1 Opsamling på OPS-modeller og erfaringer

Undersøgelsen og kortlægningen af de offentlig-private samarbejdsmodeller på det specialiserede socialområde har vist, at der er tre overordnede samarbejdsformer, som typisk gør sig gældende i form af driftsoverenskomster, partnerskaber og markedsbaserede samarbejdsmodeller. De tre typer af offentlig-privat samspil er opstillet i tabel 6, som på baggrund af analysen opsummerer de mere specifikke samarbejdsmodeller og de i analysen identificerede erfaringer, barrierer/faldgrupper og muligheder.

Tabel 6 Offentlig-private samarbejdsmodeller på det specialiserede socialområde

	Driftsoverenskomster	Partnerskaber	Markedsbaserede modeller
Samarbejdsform	Købsaftale om drift af opgave mellem kommune og selvejende institution	Kontraktbaseret og tillidsbaseret	Køb og salg af enkelttydelser, udbud, BUM*, frit valg
Erfaringer	De selvejende er udbredte og godt match til området Kravene i driftsoverenskomsterne kan få nogle institutioner til at ligne de offentlige aktører	Er baseret på gode relationer og tillid Nogle gange lettere at komme igennem til mindre kommuner omkring partnerskaber	Indebærer frihed til selvbestemmelse for de private aktører Vanskeligt marked med megen offentlig regulering og konkurrence mellem private og offentlige
Barrierer/faldgrupper	Kommunernes styring af de selvejende institutioner	Ressource- og investeringskrævene – svært for kommuner og de mindre private aktører	Uigennemsigtige priser (hos det offentlige) For mange små private udbydere
Muligheder	Kommunerne skal fralægge sig bestemmende indflydelse eller beholde opgaverne i kommunalt regi	Efterspørgsel på mere tillidsbaseret og fleksibelt samarbejde Afsæt midler til social investering og partnerskaber	Øget markedsføring inden for de senere år giver mulighed for udvikling af både organisation, nye tilbud og samarbejde

*Bestiller-udfører-modellen

Undersøgelsen underbygger, at offentlig-privat samarbejde er en udbredt praksis på det specialiserede socialområde og finder sted på forskellige måder. Endvidere har undersøgelsen vist, at der er potentiale i samarbejdet, som kan bidrage til at skabe innovation og udvikling af både nye tilbud og mere samarbejde på det specialiserede socialområde. Der er sågar mulighed for at skabe vækst og eksport på baggrund af samarbejdsmodellerne til andre kommuner og til udlandet.

Samtidig viser kortlægningen dog, at erfaringerne med samarbejdet på tværs af den offentlige og private sektor er blandede, og der er behov for at videreudvikle samarbejdsmodellerne for at overkomme de eksisterende barrierer og udnytte det potentiale og de muligheder, der ligger i OPS. På baggrund af analysen er der nogle særlige udfordringer, bl.a. forholdet mellem kommunerne og de selvejende institutioner samt ufleksible samarbejdsmodeller, hvor der efterspørges konkrete ændringer hos såvel private som offentlige

aktører. Det vil blive uddybet i det følgende, hvor rapportens oplæg til videreudvikling af offentlig-privat samarbejde på området præsenteres.

5.2 Oplæg og forslag til udvikling af OPS

Det har været et centralt element i undersøgelsen at afdække, hvor der ser ud til at være udviklingsmuligheder i det offentlig-private samspil på det specialiserede socialområde. Grundet den indsigt og erfaring, som de udvalgte interviewdeltagere har med OPS på området, er de således blevet spurgt om ideer og ønsker til videreudviklingen af samarbejdet på tværs af den offentlige og private sektor. På den baggrund bidrager dette afsnit med et generelt oplæg og en række konkrete forslag til, hvordan man kan arbejde med udvikling af OPS.

Grundlaget for oplæg og forslag er på den ene side de generelle analyser af de fire byggesten i OPS – servicelevering, ejerskab, finansiering og tilsyn/regulering – inden for de tre kortlagte samarbejdsmodeller, dvs. driftsoverenskomster, partnerskaber og markedsbaserede modeller. På den anden side inddrages de erfaringer og forslag, som de udvalgte interviewdeltagere har bidraget med til undersøgelsen. Der vil være fokus på de OPS-elementer, som der på baggrund af kortlægningen er mulige at videreudvikle inden for de tre samarbejdsmodeller. Alle fire byggesten vil derfor ikke nødvendigvis blive inddraget i oplægget.

Driftsoverenskomster

Servicelevering: Undersøgelsen har vist, at der blandt nogle aktører er en opfattelse af, at driftsoverenskomsterne indebærer meget stram styring og kommunalisering af de selvejende institutioner. For at skabe et større rum for de selvejende institutioner til at varetage driften af de opgaver, som kommunerne overdrager til de selvejende, kan ledelsesretten, rollefordelingen og håndteringen af risici med fordel placeres klart i driftsoverenskomsterne. Herigennem kan man endvidere så vidt muligt undgå en skyggeledelse fra den kommune, som overdrager opgaven. Samtidig skal kommunernes behov imødekommes, herunder med henblik på at sikre en fornuftig anvendelse af de kommunale midler. Det foreslås derfor, at driftsoverenskomsterne udarbejdes på baggrund af et forløb baseret på tillid og dialog, hvor risici, ansvar mv. fordeles klart gennem kommunikation og forhandling. Forløbet kan faciliteres af en ekstern tredjepart, som kan mægle mellem parterne og hjælpe kommunikationen på vej.

Ejerskab: Ejerskabet er som oftest enten privat eller offentligt på det specialiserede socialområde med undtagelsen af de selvejende institutioner, der befinder sig i en gråzone mellem offentlig og privat grundet driftsoverenskomsterne. På baggrund af undersøgelsen forslås det at afklare ejerskabet, når det drejer sig om driftsoverenskomsterne ved at begrænse reguleringen heraf og forsøgsvis give mere frihed til de selvejende institutioner.

Markedsbaserede modeller

Servicelevering: Undersøgelsen har vist, at der efterspørges mere fleksibilitet, tillid og mindre offentlig styring i de eksisterende modeller på området. De markedsbaserede modeller er ofte baseret på en bestiller-udfører-model, der ikke tager højde for det specialiserede socialområdes komplekse karakter og de muligheder, der er i at inddrage private aktører i produktionen af indsatser.

Tilsvarende driftsoverenskomsterne foreslås det derfor at udbygge de eksisterende modeller for placering af produktion af indsatser med dialogbaserede forløb mellem de offentlige og private aktører om udarbejdelsen af kontrakter og udbud, som kan bidrage til at skabe tillid mellem aktørerne. Det kan potentielt fremme flere og nye former for samarbejde, hvis udbuds- og kontraktreglerne udformes således, at de kan rumme de nuancer, der er i et samarbejde med non-profit virksomheder på området.

Det kan eventuelt faciliteres ved at have en tredjepart inde over udarbejdelsen af aftalerne, der kan fungere som mediator for kommunikationen mellem parterne. Blandt flere mulige aktører, såsom konsulenter og andre, kunne det også tænkes at være en relevant rolle for de nye tilsynsenheder at indgå i. Fokus på kontrol og tilsyn kunne herigennem suppleres med et fokus på læring, udvikling og muligheder for OPS.

Finansiering: Undersøgelsen har vist, at det er en økonomisk udfordring for særligt social-økonomiske virksomheder og de mindre kommuner at initiere samarbejde. Det kunne derfor undersøges, om det er muligt at oprette en låneadgang, som giver disse aktører mulighed for at optage lån (fx i egne bygninger) på samme vilkår som offentlige og selvejende aktører. I forlængelse heraf eller forud for kan kommunerne lave en decideret social-økonomisk politik i kommunerne, der forpligter kommunen til selv at inddrage de private aktører i højere grad, fx gennem udbud.

Tilsyn/regulering: Det har vist sig at være helt centralt for OPS på det sociale område, at forskellige typer af risiko i relation til bl.a. økonomi og kvalitet bliver håndteret på betryggende vis. Udfordringen er at finde veje til at håndtere disse risici på måder, der ikke virker unødigt hæmmende for parterne i OPS. De selvejende institutioner og andre private aktører vurderer, at de nuværende former for regulering og tilsyn står i vejen for at udnyttet potentialerne i OPS. På denne baggrund vil det dels være relevant at se på mulighederne for at udvikle nye former for regulering og tilsyn, der både understøtter mulighederne for OPS og i tilstrækkeligt omfang afdækker de væsentlige risici i forhold til fx økonomi og kvalitet i indsatserne.

Et konkret forslag til udvikling på dette område er at sætte OPS på dagsordenen i de fem nye tilsynsenheder på socialområdet. De nye tilsynsenheder vil muligvis kunne bidrage ikke kun til at regulere og føre kontrol, men også til at facilitere udvikling af samarbejdet på området.

Partnerskaber

Servicelevering: Kortlægningen har vist en efterspørgsel på og muligheder i øget inddragelse af såvel frivillige, non-profit som for-profit private aktører i serviceleveringen på det specialiserede socialområde. Samtidig står det klart, at der er nogle barrierer i at inddrage nogle af disse aktører i højere grad end hidtil inden for de markedsbaserede samarbejdsmodeller og driftsoverenskomsterne. Baseret på nogle af de gode erfaringer med partnerskaber, som er blevet kortlagt i undersøgelsen, forekommer der at være potentiale i partnerskaber som en måde at skabe mere samarbejde mellem kommunerne og de forskellige private aktører på.

Et konkret eksempel på et partnerskabsprojekt, er at inddrage frivillige aktører, private virksomheder og en kommunal forvaltning i produktionen af en samlet indsats, fx i forhold

til hjemløse, hvor formålet med projektet eksempelvis kunne være at få de hjemløse ansat i de deltagende virksomheder.

Et andet projektforslag er at etablere et offentlig-privat partnerskab (OPP) omkring en social indsats, fx et familiehus, som drives af en privat aktør, og hvor både den private og offentlige partner deler ansvaret og udarbejder kvalitetsstandarder.

Et tredje forslag er at etablere et offentlig-privat innovationspartnerskab (OPI), der baserer sig på et fælles udviklingsforløb af ideer, tiltag, behandlinger mv. Den private aktør kan eventuelt få mulighed for efterfølgende at gå ud og sælge ideen, behandlingen eller lignende til andre kommuner eller lande for at give et incitament til at indgå i partnerskabet. Det betyder samtidig, at kommunen ikke giver penge til den deltagende private aktør, mens samarbejdet finder sted.

Finansiering: I betragtning af de små private aktørers og kommuners begrænsede investeringsmuligheder kunne man hente inspiration i Englands brug af Social Impact Bonds (SIB). Et forslag er at afdække fordele og ulemper ved at lade et pensionselskab gå ind og være med til at dække investeringen i et partnerskab, fx omkring et familie- eller kulturhus som har dokumenteret effekter fra et andet projekt. Såfremt pensionselskaberne investerer, tilbagebetales pengene af kommunerne, når partnerskaberne på sigt giver de forventede effekter og besparelser/indtjening. Derudover foreslås det at undersøge muligheden for at afsætte iværksætter- og CSR-midler i kommunerne eller oprette en socialinvesteringsfond til at få sat samarbejdet med de private aktører i gang på området.

Tabel 7 giver et samlet overblik over forslag til videreudvikling af de eksisterende samarbejdsmodeller på det specialiserede socialområde.

Tabel 7 Forslag til videreudvikling af OPS-modeller

OPS-elementer	
Driftsoverenskomster	<u>Servicelevering:</u> Driftsoverenskomster udarbejdes gennem målrettede forløb mellem kommunen og den selvejende institution, modereret af en tredjepart, som baseres på dialog, fleksibilitet og tillid, hvor ledelsesretten, risici m.m. placeres klart for at imødekomme begge parter behov. <u>Ejerskab:</u> Den uafklarede ejerskabsproblematik for de selvejende institutioner søges løst gennem forsøgsprojekter, hvor de selvejende institutioner får større autonomi og ejerskab, fx i form af mindre offentlig indblanding i produktion, bygningsdrift og anvendelse af opsparede midler.
Markedsbaserede modeller	<u>Servicelevering:</u> Tilsvarende driftsoverenskomsterne suppleres kontraktbaserede aftaler om servicelevering af modeller med dialogbaseret forløb, evt. faciliteret af en tredjepart, for at skabe de bedst mulige og mere fleksible rammer for opgaveløsningen, som tager højde for det specialiserede socialområdes karakter. <u>Finansiering:</u> For at understøtte udviklingsmulighederne blandt private og social-økonomiske virksomheder oprettes en låneadgang, som giver disse aktører mulighed for at optage lån (fx i egne bygninger) på samme vilkår som offentlige og selvejende aktører. <u>Tilsyn/regulering:</u> Tilsynsreformens samling af de kommunale tilsyn udbygges med oprettelse af en funktion, som har kompetence og ressourcer til at understøtte dialogbaserede forløb mellem offentlige og private aktører, fx om udarbejdelse af mere fleksible kontrakter og bedre aftaler med de selvejende institutioner.
Partnerskaber	<u>Servicelevering:</u> Baseret på nogle af de gode erfaringer med partnerskaber, som er blevet kortlagt i undersøgelsen, foreslås det at indgå flere partnerskaber som en måde at skabe mere samarbejde mellem kommunerne og de forskellige typer private aktører på, fx gennem offentlig-private partnerskaber (OPP) eller offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI). <u>Finansiering:</u> For at understøtte etableringen af flere partnerskaber kunne man hente inspiration i Social Impact Bonds (SIB). Et forslag er at afdække fordele og ulemper, ved at et pensionsselskab er med til at dække investeringen i et partnerskab, hvor pengene tilbagebetales af kommunerne, når projektet på sigt giver de forventede effekter/besparelser. Derudover foreslås det at undersøge muligheden for at afsætte iværksætter- og CSR-midler i kommunerne eller oprette en socialinvesteringsfond til etableringen af partnerskaber.

Ud over forslagene rettet mod servicelevering, finansiering, ejerskab og regulering/tilsyn har analysen vist, at det specialiserede socialområde er et komplekst område med mange tværgående udfordringer og problemstillinger. Der kan derfor i forhold til udviklingsmuligheder være behov for at tænke på tværs af opgavetyper og modeller. Det afspejles eksempelvis i forslaget om at udnytte de nyoprettede fælleskommunale tilsynsmyndigheder fuldt ud, så de både får til opgave at fungere som tilsyns- og kontrolmyndighed og samtidig får ressourcer og formelle kompetencer til at understøtte udvikling af læring, tillid og udvikling i det offentlig-private samspil på området.

Litteratur

Bekendtgørelse af lov om kommunernes styrelse (2013). LBK nr 971 af 25/07/2013. København: Økonomi- og Indenrigsministeriet.

Bengtsson, S. (2011). *Vækstfaktorer på det specialiserede socialområde*. København: SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.

Brinkerhoff, D. W. & J. M. Brinkerhoff (2011). Public-private partnerships: Perspectives on purposes, publicness, and good governance. *Public Administration and Development*, 31(1):2-14.

Brinkerhoff, J. M. (2002). Assessing and improving partnership relationships and outcomes: a proposed framework. *Evaluation and Program Planning*, 25(3):215-231.

Busck, O. G. (2007). Skraldemænd er vel også en slags mennesker!: Markedsgøreslen af kommunale serviceopgaver forårsager nedslidning. *Tidsskrift for Arbejdsliv*, 9(2), 16.

Dahler-Larsen, P. (2008). *At fremstille kvalitative data*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Dalsgaard, C. & R. Dørken (2013). *Et nærmere blik på botilbudsområdet*. København, Århus: KORA. Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Edelenbos, J. & E.-H. Klijn (2007). Trust in Complex Decision-Making Networks. A Theoretical and Empirical Exploration. *Administration & Society*, 39(1):25-50.

Flick, U. (2006). *An Introduction to Qualitative Research*. 3. ed. London: SAGE.

Forslag til lov om socialtilsyn, fremsat d. 10. april (2013). København: Social- og Integrationsministeriet.

Forrer, J., J. E. Kee, K. E. Newcomer & E. Boyer (2010). Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. *Public Administration Review*, 70(3):475-484.

Gregersen, J. E. (2013). *Politik og økonomi på det eksterne kvasimarked* (Upubliceret Ph.d.-afhandling). Aarhus: Aarhus Universitet.

Grimsey, D. & M. K. Lewis (2005). Are Public Private Partnerships value for money?: Evaluating alternative approaches and comparing academic and practitioner views. *Accounting Forum*, 29(4):345-378.

Hansen, M. B. & V. Vedung (2010). Theory-Based Stakeholder Evaluation. *American Journal of Evaluation*, 31(3):295-313.

Høgsbro, K. (2008). *Kvalitative metoder i forskning og evaluering*. København: AKF.

Klijn, E. H. & J. F. M. Koppenjan (2000). Public Management and Policy Networks. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(2):135-158.

Konkurrencestyrelsen (2010). In-house begrebets betydning for kommunal aftaleindgåelse med selvejende institutioner. Hentet fra:

- <http://www.kfst.dk/Offentlig-konkurrence/Regler-og-vejledninger-mm/Vejledende-udtalelser/Klager-og-vejledende-udtalelser-2010/~ /media/2A2C884B89D4440299E9B8A3D3D10419.pdf>
- Koppenjan, J. & E.-H. Klijn (2004). *Managing Uncertainties in Networks: Public Private Controversies*. London: Routledge.
- KREVI (2012). *Markedsanalyse – botilbudsområdet*. Aarhus: KREVI.
- Kvale, S. & S. Brinkmann (2008). *InterView : Introduktion til et håndværk*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Lundquist, L. (2001). Privatisering - varför och varför inte? I: B. Rothstein (Ed.), *Politik som organisation: förvaltningspolitikens grundproblem*. Stockholm: SNS forlag.
- Olsen, L. (2008). Ny kommunal struktur og opgavefordeling - en vej til lige muligheder? I: S. Bengtsson, I. S. Bonfils & L. Olsen (Ed.), *Handicap og ligebehandling i praksis*. København: SFI (s. 61-82).
- Olsen, L. & O. Rieper (2007). Specialinstitutioner for handicappede - frontløbere i en reformtid. I: J. S. Pedersen (Ed.), *Ledelse i en reformtid i velfærdsstatens maskinrum – 8 forskningsbaserede bidrag om institutionsledelse*: Danmarks Forvaltningshøjskole (s. 87-104).
- Petersen, O. H. & U. Hjelmar (2012). Effekter af konkurrence om offentlige opgaver i Danmark og Sverige på ældre- og daginstitutionsområdet. I: U. sekretariat (Ed.), *Offentlig-privat samarbejde i Danmark og Sverige*. København.: Udbudsrådet (s. 52-68).
- Petersen, O. H., U. Hjelmar, K. Vrangbæk & L. la Cour, L. (2011). Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011. København: AKF.
- Regeringen & KL. (2013). *Aftale om kommunernes økonomi for 2014*. Hentet fra: <http://www.fm.dk/nyheder/pressemeddelelser/2013/06/aftale-om-kommunernes-oekonomi-for-2014/~ /media/Files/Nyheder/Pressemeddelelser/2013/06/KL%20aftale/aftale%20om%20kommunernes%20oekonomi%20for%202014.pdf>.
- Rieper, O., L. Olsen, K. B. Jacobsen & V. Jørgensen (2001). *Kommunernes brug af amtslig rådgivning på handicapområdet*. København: AKF.
- Socialøkonomi (2013). Center for Socialøkonomi. Det Nationale Videncenter for Socialøkonomi. Tilgås: <http://www.socialokonomi.dk/cso/index.php?page=forside1>.
- Udbudsportalen (2012). *Inspirationsoplæg. Offentlig-privat samarbejde på det specialiserede socialområde*. København: KL/Udbudsportalen.
- Udbudsrådet (2012). Udbudsrådet. Tilgås: <http://www.udbudsraadet.dk/>.
- Vrangbæk, K. & O. H. Petersen (2013). Markedsgørelse af offentlige ydelser. I: K. Löfgren & A. Agger (Eds.), *Grundbog i politik og administration*. København: Hans Reitzel.

Bilag 1. Oversigt over interview

Oversigt over interview med eksperter og nøglepersoner

Aktør: Navn	Nøgleperson	Stilling	Aktør: Type	Dato
CBS	Steffen Löfvall	Chefkonsulent	Analyse og forskning	27.06.12
KREVI	Torben Buse	Direktør	Analyse og forskning	05.07.12
Dansk Erhverv	Marie L. L. Rasmussen	Velfærdspolitisk Chef	Interesseorganisation	16.08.12
Dansk Erhverv	Louise Høgh	OPS-konsulent	Interesseorganisation	25.06.13
LOS	Sigrid Fleckner	Sekretariatsleder	Interesseorganisation	23.08.12
MDI	Charlotte Biil	Generalsekretær	Interesseorganisation	03.09.12
Gribskov Kommune	Fanny Øster	Pædagogisk konsulent	Kommune	04.10.12
Høje Taastrup Kommune	Lars Nørremark	Jobvejleder	Kommune	17.09.22
Ishøj Kommune	Jonas Fencker Nielsen	Udviklingskonsulent	Kommune	02.03.12
Københavns Kommune	Hanne Bayer/Nina H.	Souschef/kontorchef	Kommune	08.10.12
Københavns Kommune	Helle H. Espersen	Brobyg konsulent	Kommune	26.09.12
Rødovre Kommune	Ole Pass	Socialdirektør	Kommune	07.08.12
Fonden Mariehjemmene	Bo Kristiansen	Direktør	Privat: non-profit	27.06.13
Kilden/Esrum Kloster	Anne Worning	Udviklingschef	Privat: non-profit	04.07.12
Mødrehjælpen	Kira West	Udviklingschef	Privat: non-profit	04.09.12
Stutgården	Tina Heede	Forstander	Privat: non-profit	27.09.12
TV-Glad	Mikkel Holmbäck	Direktør	Privat: non-profit	03.07.12
FEC	Bianca Albers	Direktør/partner	Privat: profit	26.09.12
Kammeradvokaten	Thorbjørn Sofsrud	Partner	Privat: profit	01.10.12

Bilag 2. Deltagere i de tre seminarer

	Aktørtype	Organisation	Deltager	Titel
Seminar 1: Bo- og døgntilbud	Brugerorganisation	LEV	Thomas Gruber	Konsulent
	Interesseorganisation	LOS	Søren Olsen	Konsulent
	Interesseorganisation	KL	Susse Kolster	Konsulent, social og sundhed
	Kommune	Ishøj	Flemming B. Andersen	Chef for Familiecentret
	Privat: non-profit	Diakonissestiftelsen	Anne Mette Fugleholm	Administrerende direktør
	Privat: non-profit	Godhavn	Søren Skjødt	Forstander
	Privat: non-profit	SUF – Stranden	Mads Hedegaard Richmond	Leder
Seminar 2: Behandling og rådgivning	Interesseorganisation	Dansk Erhverv	Marie L. L. Rasmussen	Velfærdspolitisk chef
	Interesseorganisation	KL	Rikke Thorlund Haahr	Chef for offentlig-privat
	Privat: non-profit	Mødrehjælpen	Kira West	Udviklingschef
	Privat: non-profit	Center for Hjerneskade	Gitte Hjordt	Koordinator
	Privat: non-profit	Stutgården	Tine Heede	Forstander
	Privat: profit	Familie & Evidens Center	Henrik Luplau	Direktør
	Stat: Socialstyrelsen	VISH	Katrine Bærentzen	Faglig leder
Seminar 3: Uddannelse og beskæftigelse	Interesseorganisation	Dansk Erhverv	Marie L. L. Rasmussen	Velfærdspolitisk chef
	Interesseorganisation	KL	Rikke Thorlund Haahr	Chef for offentlig-privat
	Kommune	Rødovre	Ole Pass	Socialdirektør
	Kommune	København	Per Nielsen	Inspektør CSV
	Privat: non-profit	Kilden	Anne Worning	Udviklingschef
	Privat: non-profit	TV Glad	Dorte Justesen	Projektchef
	Privat: non-profit	Hans Knudsen Instituttet	Karsten Bendix Petersen	Udviklingschef
	Privat: non-profit	Grennessminde	Søren Andersen	Afdelingsleder

Offentlig-privat samspil (OPS) på det specialiserede socialområde

Modeller, erfaringer og muligheder

Selvom der til daglig er et udbredt samarbejde mellem offentlige, private og socialøkonomiske aktører på det specialiserede socialområde findes der meget lidt samlet viden om modeller og erfaringer med samarbejde på tværs af den offentlige og private sektor på det specialiserede socialområde. Samtidig er der blandt mange aktører på området, herunder både kommuner og private aktører, en forventning om, at der kan være potentialer ved at videreudvikle de eksisterende former for offentlig-privat samarbejde (OPS) på det specialiserede socialområde. På den baggrund formulerede KORA i samarbejde med Dansk Erhverv i 2011 et projekt, som skal kortlægge og analysere erfaringerne med samarbejde mellem offentlige, private og socialøkonomiske (herunder frivillige) aktører på det specialiserede socialområde.

Denne rapport afdækker for det første de styrker, svagheder og udviklingsmuligheder, der er ved eksisterende OPS-modeller (driftsoverenskomster, konkurrenceudsættelse, partnerskaber, BUM, modificeret BUM, projektorganisering, tillidsbasering mv.) gennem interview med eksperter og nøglepersoner, litteratur- og dokumentstudier og fokusgruppeinterview med interessenter om udvalgte temaer. For det andet opstilles i rapporten en række forslag til videreudvikling og afprøvning af nye OPS-modeller på det specialiserede socialområde. Sigtet med rapporten er dermed at bruge kortlægningen af de eksisterende erfaringer som afsæt for opstilling af en række anvendelsesorienterede anbefalinger til videreudvikling af OPS på det specialiserede socialområde, som efterfølgende kan afprøves i praksis, fx gennem samarbejder mellem udvalgte offentlige, private og/eller frivillige aktører.



Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00