

# KOMMUNER SENDER

Af Henning Due,  
*journalist*

Offentlig velfærd er under markant forandring. For tre år siden blev ældreplejen konkurrenceudsat - nu er turen kommet til udsatte unge. En stribe danske kommuner sætter nu for første gang botilbud til udsatte unge ud på det frie marked.

Det specialiserede socialområde i Danmark er *big business*. Alene sidste år brugte landets kommuner cirka 45 milliarder kroner på området, som blandt andet tæller anbringelser og tilbud til udsatte børn og unge, behandling af stofmisbrugere og tilbud til socialt udsatte og sindslidende på landets socialpsykiatriske bosteder. Et stigende økonomisk pres på kommunekasserne har betydet, at adskillige kommuner har overskredet deres budgetter.

Derfor har en række kommuner på Sjælland valgt at gribe udfordringen an på en helt ny måde. I september 2016 udsendte det kommunale indkøbsfællesskab Fællesudbud Sjælland, FUS, et udkast til et udbud, som ikke før er set i Danmark.

Et såkaldt markedsmodningsprojekt, der fra årsskiftet skal "konkurrenceudsætte" botilbud til udsatte unge til en værdi af 500 millioner kroner om året.

FUS gennemfører udbud på vegne af 16 kommuner og deres 761.000 borgere og ifølge det foreløbige udbudsmateriale, som *Magasinet P* har fået indsigt i, drejer det sig om bopladser

# UDSATTE UNGE I UDBUD

på døgninstitutioner og opholdssteder til udsatte unge mellem 15 og 23 år.

Målgruppen er ”dårligt begavede og/eller omsorgssvigtede” unge, der ”ikke kan begå sig i sociale sammenhænge”, lider af ”ADHD og/eller en autismediagnose og/eller Aspergers syndrom”, ”også har et misbrug af euforiserende stoffer og evt. alkohol”, eller som har ”begået mindre kriminalitet”.

Alene i Holbæk Kommune, der er projektleder på udbuddet, blev der i 2013 visiteret unge inden for målgruppen for cirka 50 millioner kroner, og det svarer indbyggermæssigt til cirka 10 procent af FUS-kommunerne.

Ifølge udbudsmaterialet kan alle leverandører byde ind på opgaven – både private opholdssteder og offentlige døgninstitutioner – og formålet er dels at skabe ”særligt fokus på kommunernes udgifter” og dels ”at vurdere indhold og effekt i tilbuddene i forhold til den enkelte borgers behov”.

Der er tale om fireårige rammeaftaler, som forventes at træde i kraft i løbet af 2017, og målet med udbuddet er at ”styrke effektiviteten og kvalitetsudviklingen i kommunernes

opgaveløsning” gennem ”en mere hensigtsmæssig brug af og dialog med markedet”.

Kort sagt handler det om godt gammeldags købmandskab, forklarer Anders Brøndum, der er leder af Indkøb i Holbæk Kommune og ansvarlig for FUS-udbuddet, til *Magasinet P*.

– Vi gør det her for at få volumen i vores udbud på området, for så får man ofte bedre priser. Der er tale om specialiserede ydelser, hvor den enkelte kommune ikke har særligt mange borgere med det pågældende behov, så udbuddet skal ses som et ønske om at pulje flere borgere inden for målgruppen, siger Anders Brøndum og fortsætter:

– Vi er *first movers* her. Der er jo ingen, der har prøvet at lave udbudsmateriale på området før, og man skal ikke være blind for, at det her skal være med til at påvirke markedet. Det er vores helt klare ambition, siger han.

## REEL KONKURRENCE

Sidste år modtog ikke færre end 170.000 danskere hjælp på kommunens regning – enten via én af de 6.312

plejefamilier eller via et af de 2.063 offentlige og private sociale tilbud, som på tidspunktet var registreret af Socialministeriet.

Samme år overskred 72 kommuner deres planlagte budgetter for området, og nu trækkes der i håndbremsen overalt i det kommunale landskab.

Fra VLAK-regeringen er budskabet tydeligt. I november 2016 præsenterede statsminister Lars Løkke Rasmussen en ny minister – minister for offentlig innovation Sophie Løhde (V) – der ifølge trekløverregeringens arbejdsprogram skal være bannerfører for en historisk konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver.

Konkret skal flere velfærdsopgaver sendes i udbud ifølge arbejdsprogrammet, så ”danskerne får den bedst mulige service for deres penge”. Men på Sjælland har en række kommuner altså i den seneste tid – og i al stilhed – overhalet regeringen indenom.

I dag foregår kommuners indkøb på området typisk gennem Socialstyrelsens Tilbudsportalen, som sagsbehandlere kan klikke sig ind på og finde det ’tilbudsmatch’, der passer bedst til den

Hvis vi i kommunerne skal have mere for pengene, og det skal vi på grund af samfundsudviklingen, er vi nødt til at gå ind på de her mere følsomme områder. Vi har jo allerede set udviklingen ske inden for drift af fx plejehjem. Det her er det nyeste skud på stammen

– Anders Brøndum, *leder af Indkøb i Holbæk Kommune og udbudsansvarlig*

enkelte borger, forklarer Anders Brøndum fra Holbæk Kommune.

Portalen er en slags digital markedsplads og formidler tilbud til 45 forskellige målgrupper på børne- og voksenområdet fx til mennesker med kognitive forstyrrelser, udviklingsforstyrrelser, psykiske vanskeligheder, fysiske funktionsnedsættelser, sociale problemer eller misbrugsproblemer.

Priserne svinger fra helt ned til 33 kroner pr. døgn på et opholdssted for omsorgssvigtede børn til mere end 3.500 kroner pr. døgn på et bosted for unge med svære psykiske, sociale og adfærdsmæssige problemstillinger.

Men Anders Brøndum mener ikke, at portalen skaber den tilstrækkelige konkurrence, og det er en af grundene til, at FUS-kommunerne har brugt måneder på at lave udbuddet.

– Det nye ved vores udbud er, at vi nu får en reel konkurrence på pris og kvalitet. De leverandører, der afgiver et tilbud, ved ikke, om en konkurrent giver os et bedre tilbud med en lavere pris, forklarer han.

Udbuddet skal også sikre mere solid viden om, hvad der virker på området, og hvad effekten er af de tilbud, kommunerne årligt betaler milliarder af kroner til.

– Det er en måde at blive skarpere på, hvad vi vil have og har brug for som

indkøbere. Altså hvad det er for et problem, borgeren har, og hvad vi mener, der skal til for at løse problemet, og hvorvidt vi så i sidste ende får rykket borgeren i den retning og på de parametre, vi ønsker via tilbuddet, siger Anders Brøndum.

Han kalder øvelsen en ”nødvendig” og ”naturlig” udvikling af markedet for offentlige velfærdsydelser.

– Hvis vi i kommunerne skal have mere for pengene, og det skal vi på grund af samfundsudviklingen, er vi nødt til at gå ind på de her mere følsomme områder. Vi har jo allerede set udviklingen ske inden for drift af fx plejehjem. Det her er det nyeste skud på stammen, siger han.

I udbudsmaterialet lægges der heller ikke skjul på, at prisen spiller en stor rolle.

I materialet står der, at FUS-kommunerne vil give opgaven til ”de økonomisk mest fordelagtige tilbud”, der vægter ”det bedste forhold mellem pris og kvalitet”.

Helt præcist vægtes ”økonomi” 40 procent, mens leverandørernes evne til at skabe ”udvikling for borgeren” vægtes 40 procent, og personalets faglige kvalifikationer vægtes 20 procent.

Konkret lægges der vægt på, at leverandørens ansatte har ”en professionel tilgang” og ”udviser særlige kompet-

encer inden for det specialiserede sociale felt”.

Leverandørerne skal også – via en række konkrete eksempler – kunne vise ”fremdrift” hos barnet eller den unge, og det skal måles ”i forhold til den børnefaglige undersøgelse”.

Børnefaglige undersøgelser gennemføres typisk af kommuner, når en sagsbehandler vurderer, at børn og unge har behov for særlig støtte, og undersøgelsen tager udgangspunkt i barnets udvikling og adfærd, familie- og skoleforhold, sundhed og fritids- og venskabsrelationer.

Kombinationen af de tre kriterier skal ifølge Anders Brøndum sikre, at kommunerne både får lavere priser og kvalitet for pengene, og rent juridisk er prioriteringen helt efter bogen.

Kommunerne må nemlig selv bestemme, hvilke kriterier de ønsker at anvende ved tildeling af en udbudt opgave til en leverandør, fremgår det af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning til den nye udbudslov, som trådte i kraft 1. januar 2016, og som den type udbud hører under.

Så længe kriterierne er ”saglige”, ”objektive”, ”ikke-diskriminerende” og ”egnet til at identificere det bedste tilbud”, som det hedder i loven.

Botilbud til udsatte unge hører til de såkaldte ”light-regime”-ydelser, og det er tanken med udbudsloven, der tager afsæt i et gældende EU-direktiv, at den skal bane vejen for større konkurrence om denne type kommunale opgaver i krydsfeltet mellem sociale, sundhedsmæssige og uddannelsesmæssige tjenesteydelser.

## KVALITETSFORRINGELSER UUNDGÅELIGE

Men hverken landsforeningen SIND, fagforbundet FOA eller Socialpolitisk Forening kan få øje på, hvordan øvelsen skal lykkes uden at forringe kvaliteten af tilbuddene, og det vil i sidste ende gå ud over de unges udvikling, mener alle tre.

– Vi kan jo se af udbuddet, at prisen spiller en afgørende rolle, og erfaringer

fra plejesektoren viser, at udbud og konkurrenceudsættelse af omsorgsydelser fører til en prisspiral mod bunden, hvor de udbydere, der vinder en kontrakt, ofte ikke kan levere varen til den pris, de vandt udbuddet på. Medmindre man fx snyder med ansættelsesvilkårene, siger FOA-formand Dennis Kristensen.

Han medgiver, at en udbudsrunde principielt vil kunne gøre det lettere for en kommune at vælge mellem forskellige udbydere, hvis prisen er det afgørende parameter.

– Men jeg frygter, at man på den måde ender med at fraskære tilbud af høj kvalitet alene på grund af prisen, siger han.

Også SIND-formand Knud Kristensen får panderynker af udbudsmaterialet.

– I de senere år er socialpsykiatrien blevet en købmandsbutik, men omsorg for mennesker er ikke markedsegnet, siger han.

Knud Kristensen bliver bekymret, når han hører, at prisen er et af målene med udbuddet, siger han.

– Dermed kommer det jo i sidste ende til at handle om kroner og ører og om, hvor mange gange beboere kan komme i bad pr. uge, komme på udflugt og så videre. Dermed går de sociale principper, som er beskrevet i servicelovens formålsparagraf, fløjten. Altså at man først og fremmest skal tage hensyn til borgernes individuelle behov.

Knud Kristensen efterlyser også en plan B i tilfældet, at leverandørerne, der vinder udbuddet, går konkurs, da det ifølge ham ikke kan undgå at ske på et tidspunkt.

– På et privat marked går nogle virksomheder konkurs. Det ved vi fra ældreplejen. Vi så det også hos Vejle Fjord, hvor et privat børne- og ungdomspsykiatrisk hospital gik konkurs med 200 indskrevne patienter, som regionen pludselig stod med uden at vide, hvad de skulle gøre, siger Knud Kristensen.

Knud Aarup, der er tidligere direktør i Socialstyrelsen og formand for

Socialpolitisk Forening, kan også fortælle den slags historier, og han forventer, at det nye udbud vil resultere i flere.

– Jeg har set eksempler fra opholdssteder på Sjælland med plads til nogen og 20 unge, hvor man lod 13 forskellige målgrupper bo sammen. Vi taler doms-anbragte, unge med autisme, tilknytningsforstyrrede unge, stærkt udadvendte og stærkt indadvendte unge – alt sammen i én og samme pærevæling, siger Knud Aarup.

Psykologformand Eva Secher Mathiasen mener, at effekten af tilbuddene bør være kommunernes alfa og omega.

– Men spørgsmålet er, om man med den her type udbud ender med at betale for billigere opbevaring eller for et bedre liv til børnene?, spørger hun.

– Køres udbuddet i sin nuværende form, vil et billigt tilbud jo kunne sidestilles med ønsket om god effekt, og så risikerer man, at det egentlige endemål ikke nås: at bringe børn og unge i god udvikling.

Om de specialiserede sociale tilbud opfylder den slags mål i dag, kan ingen sige særligt meget om.

I oktober 2016 udsendte Det Nationale Institut for Kommuner og Regions Analyse og Forskning, KORA, en analyse af 17 sjællandske kommuners udgifter på området, og her lyder konklusionen, at enhedsudgifterne pr. beboer ser ud til at falde, des større bostedet eller værestedet er. Men i rapporten undersøges det ikke, om kvaliteten af tilbuddene stiger eller falder i takt med prisen. Også Socialstyrelsen har i sin seneste årsrapport om socialtilsynenes virksomhed forsøgt at undersøge kvaliteten af de nuværende sociale tilbud på området, men konkluderer, at ”det på nuværende tidspunkt ikke er muligt at udtrække valide tværgående konklusioner”.

#### ”BEHERSKET POSITIV”

Samme melding lyder fra Ole Helby Petersen, professor (MSO) og leder af Center for forskning i offentlig-privat samspil (COPS) ved Roskilde Universitet.

I 2011 udsendte han og et par kolleger KORA-rapporten *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver*, som til dato er den mest omfattende danske undersøgelse af økonomiske og kvalitetsmæssige effekter ved udlicitering af offentlige opgaver i Danmark og udlandet.

I rapporten konkluderer forskerne, at ”der ikke er belæg for, at private aktører løser opgaverne billigere eller bedre, end de offentlige selv gør det”, selvom flere af de undersøgte danske studier viser økonomiske besparelser ved udlicitering af konkrete opgaver.

Men undersøgelsen kigger kun på effekter ved udlicitering af andre dele af den offentlige sektor end det specialiserede socialområde – fx rengøring og ’blødere’ opgaver som pleje, omsorg, børnepasning, uddannelse og beskæftigelsesindsatser.

Ole Helby Petersen vurderer, at FUS-kommunernes ’markedsmodningsprojekt’ kan blive en *game changer*, og han har en ”behersket, men positiv” forventning til resultatet.

– Det kan måske føre til lavere priser på området og skabe større klarhed over, hvad man betaler, og hvad man får for pengene. Om denne type udbud så også kan sikre højere kvalitet, ved vi ikke særlig meget om, for der findes endnu ingen undersøgelser af, hvad udbud på det specialiserede område betyder for kvaliteten, siger han.

Han påpeger, at man ikke uden videre kan sammenligne det specialiserede socialområde med plejesektoren og ældreområdet i den offentlige sektor, sådan som SIND, FOA og Socialpolitisk Forening gør det.

Dels fordi private udbydere i forvejen løser mange af opgaverne på det specialiserede socialområde – ifølge Ole Helby Petersen cirka en tredjedel. Dels fordi området er kendetegnet ved at være kompliceret, ad hoc-styret og uden ret meget samlet viden om, hvor god kvaliteten er i tilbuddene.

– Der findes en skov af forskellige aftaler mellem kommuner og private leverandører af både formel og uformel karakter, siger han.

- FUS-udbuddet vil kunne bane vejen for en mere organiseret ramme om samarbejdet mellem kommuner og private leverandører. Det vil som udgangspunkt være positivt, hvis det kan medføre bedre styring af opgaverne og mere transparens omkring priser og kvalitet, siger RUC-professoren.

Han kalder det "godt tænkt" af FUS-kommunerne at gå sammen og lave et udbud af den størrelse.

- For i dag er den her type specialiserede tilbud svære at sammenligne - både i forhold til pris og i forhold til kvalitet, siger han.

## FORSØGT FØR

Det er ikke første gang, FUS-kommunerne gør sig den slags tanker.

I foråret 2015 forsøgte otte af kommunerne at hente konkrete erfaringer ved at udsende et udbud vedrørende pladser på botilbud til mennesker med autisme og domsanbragte udviklingshæmmede.

I udbudsbetingelserne, som *Magasinet P* har fået indsigt i, fremgår det, at Holbæk Kommune alene i 2013 nyvisterede og genvisterede borgere fra de to målgrupper til en værdi af 2,6 millioner kroner.

Holbæk Kommune oplyser, at otte forskellige leverandører vandt udbuddet, herunder bl.a. Autismecenter Vestsjælland, Autismecenter Saaby og Autismekonsulenterne, og at kommunen har kalkuleret med en gennemsnitlig årlig gevinst på en halv million kroner.

Men foreløbigt kan kommunen ikke oplyse, om FUS-kommunerne har høstet nogen gevinst af udbuddet, og om eventuelle lavere priser har betydet kvalitetsforringelser.

I andre af landets kommuner følges 'projekt markedsmodning' med spænding, viser en rundspørge, *Magasinet P* har foretaget blandt landets kommunale indkøbsfællesskaber.

Indkøbsfællesskabet HHO (Hedensted, Horsens og Odder Kommuner) oplyser, at man følger FUS-kommu-

neres udbudsprojekt fra sidelinjen med overvejelser om at gå samme vej, hvis udbuddet kaster positive resultater af sig.

I samme dur oplyser Indkøbsfællesskab Nordsjælland, der repræsenterer 12 kommuner, at man "har afsøgt området" og har været i dialog med FUS om deres erfaringer.

Og i Frederiksberg Kommune har kommunalrådet allerede besluttet at gøde jorden for sit eget udbud på området.

Det drejer sig om kommunens misbrugsbehandling, som har en estimeret værdi af 21,5 millioner kroner om året, og ifølge Adam Hey, kommunens afdelingschef for Udbud og Indkøb, skal planen "ses i sammenhæng med at opnå effektiviseringer i en situation, hvor udgiftspresset er betydeligt".

Men i en såkaldt potentialeafklarings-rapport, som konsulentvirksomheden Implement har udarbejdet for Frederiksberg Kommune, lyder konklusionen, at selvom kommunen "sandsynligvis" kan opnå en mindre økonomisk gevinst, vil transaktionsomkostningerne "sandsynligvis spise" gevinsten i den første kontraktperiode.

Dels fordi "kompleksiteten ved at udbyde behandlingsdelen er stor", og fordi medarbejderne i Frederiksberg Kommunes Rådgivningscenter for misbrugsbehandling, FKRC, i dag både varetager myndighed og behandlingsopgaver, og at "dette vil skulle deles op".

Også her lyder konklusionen, at gevinsterne er "meget uklare og vanskelige at estimere", fordi ingen kommuner endnu har gennemført den type konkurrenceudsættelse.

Tilbage står spørgsmålet ubesvaret, om øget konkurrence kan trylle kommunernes udgifter til socialt udsatte ned og samtidig skabe samme eller - som FUS forestiller sig - højere kvalitet i tilbuddene og en positiv udvikling hos borgerne?

Anders Brøndum er ikke i tvivl.

Ifølge ham bør en tilstrækkelig finansieret planlægning sikre, at den type udbud ikke "gør mennesker til handels-

varer", sådan som LOS, der er interesseorganisation for de private sociale tilbud i Danmark, skrev i et hørings svar til udbudsloven.

Eller som Michael Graatang, direktør i LOS, frygter:

- I praksis ser vi, at der ofte dukker ekstra problemer op hos beboerne, når de først er blevet henvist til et bosted - fx med et misbrug. Og så skal kommunen til at tage stilling til, om man vil købe en tillægsydelse til behandling af det nye problem. Hvis den ydelse ikke indgår i udbudskontrakten, holder prisen jo ikke længere, siger han.

Men den slags problemer er højst en lille sten på vejen mod FUS-kommunernes mål om en mere markedsstyret socialektor, mener Anders Brøndum.

- Det vil stadig være den enkelte borgers behov, der er styrende for den indsats og kvalitet, der skal leveres. Det her handler om, at vi får stillet de rigtige krav til leverandørerne i udbudsmaterialet, og det er jeg helt tryk ved, at vi gør, siger han. ●

*Redaktionen tager forbehold for ændringer, da udbudsmaterialet først udsendes efter redaktionens afslutning./red.*