



Konkurrenceudsættelse på velfærdsområderne: Hvad er drivkræfterne?

Der er kommet øget politisk fokus på konkurrenceudsættelse på de kommunale velfærdsområder efter Produktivitetskommissionens anbefalinger og den kommende konsulentrapport bestilt af Finansministeriet. Forskning i kommunernes brug af konkurrenceudsættelse tyder på, at tradition for offentlig-privat samarbejde, kommunens økonomiske råderum, kommunalpolitikernes ideologi og antallet af administrationsprofessionelle har betydning for konkurrenceudsættelsen på velfærdsområderne. Disse forskningsresultater kan sammenlignes med de anbefalinger, som Produktivitetskommissionen gav Regeringen.

AF PH.D. SØREN KJÆR FOGED, INSTITUT FOR STATSKUNDSKAB, KØBENHAVNS UNIVERSITET

Konkurrenceudsættelse på de Kommunale velfærdsområder synes for alvor at være kommet på dagsordenen.

I februar 2014 offentliggjorde Regeringens Produktivitetskommission sin sjette analyse-rapport om offentlig-privat samarbejde, hvor en hovedanbefaling var at understøtte konkurrenceudsættelse på de kommunale velfærdsområder. Sideløbende bestilte Finansministeriet en konsulentrapport, der skulle undersøge mulighederne for udlicitering på centrale velfærdsområder og munde ud i konkrete forslag til at forbedre produktivitet. Konsulentrapporten blev dog senere genudbudt grundet en for snæver deadline. Endelig kunne Gribskov kommune i marts 2014 offentliggøre, hvad der blev døbt danmarkshistoriens største udbud på social- og sundhedsområdet, hvor velfærdsopgaver for 2,6 mia. kr. blev udliciteret.

I lyset af den stigende interesse for konkurrenceudsættelse på de kommunale velfærdsopgaver er det relevant at klarlægge, hvilke anbefalinger Produktivitetskommissionen konkret gav Regeringen, samt at undersøge, hvordan disse anbefalinger passer med forskningen i kommunernes konkurrenceudsættelse.

Konkurrenceudsættelsen stiger i kommunerne

Først lidt baggrund. Konkurrenceudsættelse kan defineres som en offentligt finansieret opgave, hvor der har været konkurrence via en forudgående udbudsproces, typisk udlicitering, eller hvor konkurrence eksisterer via fritvalgsordninger. Definitionen betyder, at konkurrenceudsættelse ikke nødvendigvis involverer private leverandører, men kan være udelukkende mellem offentlige udbydere. I praksis, og særligt ved udbud, udgør anvendelsen af private leverandører dog en hjørnesten i konkurrenceudsættelse.

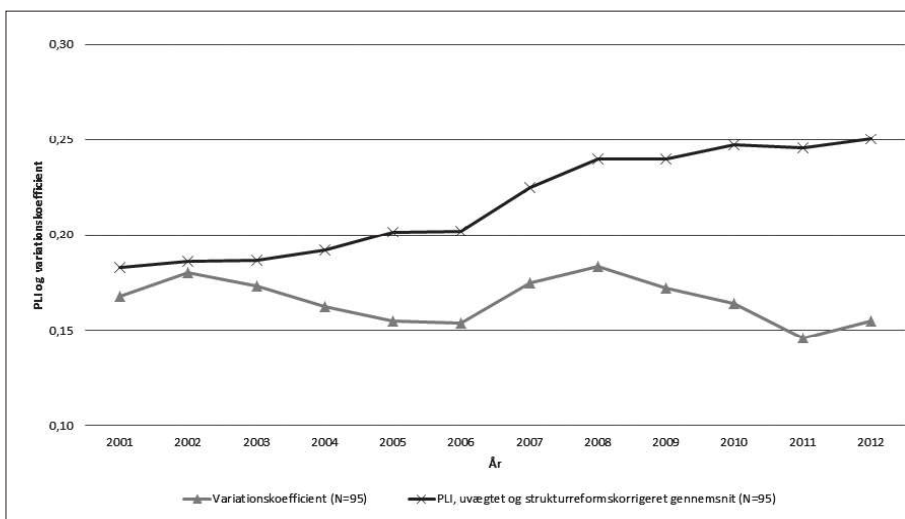
I 2012 købte det offentlige ind for ca. 300 mia. kr. hos private leverandører, hvoraf en tredjedel vedrørte serviceydelser. Serviceydelser er interessant, da offentlige myndigheder her står i et valg mellem egenproduktion eller konkurrenceudsættelse, hvorimod den offentlige myndighed typisk ikke selv er producent, når det fx gælder varekøb. Derfor fokuseres der normalt på serviceydelserne, og i særdeleshed de serviceydelser, der ikke er underlagt konkurrence.

I 2012 var der offentlige serviceydelser for 288 mia. kr., som endnu ikke var konkurrenceudsat, og af disse stod kommunerne for ca. 60 pct. Dermed er det naturligt at skele til kommunernes konkurrenceudsættelse, hvor et historisk blik viser, at målt ved brugen af private leverandører (PLI), har kommunernes konkurrenceudsættelse været stigende siden årtusindskiftet.

Figur 1: Udviklingen i kommunernes konkurrenceudsættelse, 2001-2012

Kilde: De kommunale nøgletal

Note: Grundet ændringer i forbindelse med struktur-reformen, er PLI opjusteret med 0,7 procentpoint for 2007 (Houlberg, 2012). Variationskoefficienten er beregnet som standardafvigelsen divideret med den uvægtede middelværdi, og udtrykker dermed spredningen. De tidligere amtskommuner København, Frederiksberg og Bornholm er udeladt, da de før 2007 varetog både kommunale og amtslige opgaver



I 2001 konkurrenceudsatte den gennemsnitlige kommune 18 pct. af sine serviceydelser, mens dette tal steg til 25 pct. i 2012. Over samme periode er forskellene mellem kommunernes brug af private leverandører dog hverken blevet større eller mindre udtrykt ved variationskoefficienten.

Men konkurrenceudsættelsen er lavest for velfærdsområderne

Hvor kommunerne i gennemsnit konkurrenceudsætter en fjerdedel af deres serviceydelser, dækker dette over meget store sektorforskelle. På de tekniske områder, byudvikling samt trafik og infrastruktur, er konkurrenceudsættelsen omtrent dobbelt så høj som på velfærdsområderne [M3] bestående af sociale opgaver og beskæftigelse, undervisning og sundhedsområdet. Da serviceydelserne på velfærdsområderne desuden udgør langt den største budgetpost, argumenteres der for, at potentialet for at øge konkurrenceudsættelsen er størst for velfærdsområderne både i forhold til niveauet for konkurrenceudsættelse og opgavernes volumen.

Produktivitetskommissionens anbefalinger

Det var derfor heller ikke overraskende, at Produktivitetskommissionen særligt fokuserede på de kommunale velfærdsområder i sin analyserapport. Kommissionens vigtigste anbefalinger på velfærdsområderne kan sammenfattes i fire overskrifter.

For det første foreslog kommissionen, at kommunerne forpligtes til at opstille kvantitative mål for konkurrenceudsættelsen, hvilket i praksis nok vil sige opstilling af mål for den såkaldte Indikator for Konkurrenceudsættelse (IKU), der måler anvendelsen af private leverandører tillagt værdien af de af kommunen vundne kontrolbud. Målsætningen vil herefter blive revideret mindst hvert andet år, hvor kommunen begrunder forskellen mellem målsætning og faktisk udvikling samt gennemgår sin opgaveportefølje for udbudsegnede opgaver.

For det andet anbefaler Produktivitetskommissionen, at Regeringen særligt på velfærdsområderne afsætter ressourcer til kommuner, der ønsker at gennemføre udbud, samt til undersøgelser, der systematisk undersøger erfaringer og produktivitetseffekter ved konkurrenceudsættelse.

For det tredje foreslås det, at Regeringen understøtter forstærket konkurrence på de kommunale fritvalgsområder, hvilket bl.a. indebærer, at kommunerne standardiserer ansøgningsprocesser på tværs af kommuner og i højere grad kombinerer frit valg med udbud, hvorved der opnås konkurrence på pris, samtidig med at private leverandører sikres et marked. Endelig anbefaler Produktivitetskommissionen at minimere generel lovregulering og krav i udbudsmaterialet for at tilskynde til flere private bud og mere innovation i opgaveløsningen.

Konkret foreslås det at gøre udbud muligt på undervisningsområdet i kommunen, herunder folkeskolen, annullere de danske tilbudsregler for varer og serviceydelser under EU's tærskelværdi samt at udforme kontrakter således, at funktionskrav afløser aktivitetskrav og brugen af sociale klausuler undgås.

Forskningen i konkurrenceudsættelse på velfærdsområderne – et par hypoteser

Hvordan passer Produktivitetskommissionens anbefalinger med, hvad forskningen peger på som drivkræfter og barrierer i kommunernes konkurrenceudsættelse på velfærdsområderne? Den følgende gennemgang bygger på forskningⁱⁱ om faktorer bag kommunernes konkurrenceudsættelse og giver på den baggrund et par bud på drivkræfter og barrierer i kommunernes konkurrenceudsættelse på velfærdsområderne.

Hypotese 1: Kommuner med tradition for konkurrenceudsættelse vil konkurrenceudsætte mere på velfærdsområderne:

Det er en central pointe i eksisterende forsk-

» I 2012 var der offentlige serviceydelser for 288 mia. kr., som endnu ikke var konkurrenceudsat, og af disse stod kommunerne for ca. 60 pct.

Tabel 1: Kommunernes konkurrenceudsættelse på sektormåderne i 2012. Kilde: KL's IKU-værktøj.

	Byudvikling, bolig og miljøforanstaltninger	Trafik og infrastruktur	Undervisning og kultur	Sundhedsområdet	Sociale opgaver og beskæftigelse	Fællesudgifter og administration	I alt
Opgaver der kan konkurrenceudsættes (mia. kr.)	7,8	11,5	33,3	6,6	128,3	33,2	220,6
Andel opgaver der konkurrenceudsættes (pct.)	36,5	52,4	23,8	15,8	23,8	23,1	25,4

» På de tekniske områder, byudvikling samt trafik og infrastruktur er konkurrenceudsættelsen omtrent dobbelt så høj som på velfærdsområderne.

ning, at kommunens forudgående tradition for konkurrenceudsættelse er af stor betydning for villigheden til at konkurrenceudsætte på nye områder.

Kommuner med høj konkurrenceudsættelse er blevet vant til samarbejdet med private leverandører og har ofte institutionaliseret en udbudspolitik, hvor der systematisk identificeres udbudsegnete opgaver og/eller er fastlagt en klar politik over for berørte medarbejdere. Disse kommuner, der i forvejen gør meget brug af private leverandører, kan således forventes at øge konkurrenceudsættelsen på velfærdsområderne mere end andre kommuner.

Hypotese 2: Kommuner med økonomisk råderum vil konkurrenceudsætte mere på velfærdsområderne:

En anden forventning er, at kommuner med større økonomisk råderum vil have bedre betingelser for at konkurrenceudsætte på velfærdsområderne. Generelt peger de interviewede borgmestre på, at uændret serviceniveau for færre omkostninger er en afgørende ledestjerne i udbudspolitikken. Dermed kan man forledes til at tro, at særligt økonomisk pressede kommuner ville jagte besparelser via konkurrenceudsættelse.

Forskningen tyder imidlertid på det modsatte – at det er velpolstrede kommuner, som i højere grad konkurrenceudsætter (Pallesen, 2004). Og der er gode argumenter for, at denne sammenhæng særligt gælder på velfærdsområderne. Konkurrenceudsættelse kan således opfattes som en investering, hvor der på kort sigt betales nogle transaktionsomkostninger, der forhåbentlig hentes hjem i en fremtidig besparelse. For velfærdsområderne vil disse transaktionsomkostninger alt andet lige være højere end for andre opgaver, fordi ydelserne er sværere at beskrive i en kontrakt og de hidtidige erfaringer få. Tilsammen forventes dette at afholde økonomisk pressede kommuner fra at ”gamble” med konkurrenceudsættelse på velfærdsområderne.

Hypotese 3: Kommuner med beskedent ideologisk modstand mod konkurrenceudsættelse vil konkurrenceudsætte mere på velfærdsområderne:

Den tredje forudsigelse vedrører spørgsmålet om, hvorvidt ideologi og partifarve betyder noget for brugen af konkurrenceudsættelse. Hvor forskning i kommunernes brug af private leverandører i 1990'erne ikke påviste en sammenhæng (Pallesen, 2004), har undersøgelser efter årtusindskiftet fundet, at byråd med flere venstreorienterede mandater konkurrenceudsætter mindre end andre kommuner. Teoretisk kan der argumenteres for, at ideologi både kan føre til mere eller mindre konkurrenceudsættelse på velfærdsområderne end på andre områder.ⁱⁱⁱ

De interviewede kommunale borgmestre synes dog enige om, at de ideologiske fronter trækkes tydeligere op på velfærdsområderne, idet der bl.a. identificeres en ideologisk bestemt holdning til, hvorvidt private leverandører bør tjene penge på velfærdsopgaver, samt hvorvidt kommunale medarbejdere bør udsættes for konkurrenceudsættelse. På den baggrund forventes det, at kommuner med flere borgerlige byrådsmedlemmer er mere tilbøjelige til at afprøve konkurrenceudsættelse på velfærdsområderne.

Hypotese 4: Kommuner med relativt mange administrationsprofessionelle i forhold til kommunens indbyggertal vil konkurrenceudsætte mere på velfærdsområderne:

Endelig forventes det, at kommuner med relativt mange administrationsprofessionelle (fx medlemmer af fagforeningen DJØF) set i forhold til kommunens størrelse vil konkurrenceudsætte mere på velfærdsområderne. Dette skyldes, at de administrationsprofessionelle besidder kompetencer, der efterspørges for at gennemføre komplekse udbudsprocesser, hvilket ikke mindst antages at være tilfældet på velfærdsområderne.

» Endelig indeholder anbefalingerne også en række blinde punkter, som kræver beslutningstagernes og kommunernes opmærksomhed.

Produktivitetskommissionens anbefalinger i lyset af forskningen

I lyset af forskningen i drivkræfter og barrierer bag konkurrenceudsættelse, er intentionerne i Produktivitetskommissionen anbefalinger som udgangspunkt ikke ramt helt ved siden af.

Ved at forpligte kommunerne på kvantitative mål for konkurrenceudsættelse er hensigten jo netop at institutionalisere udbudspolitikken hos kommunerne, ligesom økonomiske støtte fra Regeringen og indsatsen for at øge vidensniveauet, tilsigter at reducere kommunernes økonomiske usikkerhed ved konkurrenceudsættelse.

Anbefalingerne efterlader dog også mange uafklarede spørgsmål. For det første er det usikkert, om kvantitative mål for konkurrenceudsættelse vil virke anderledes end tidligere lovgivning, der også har pålagt kommunerne en udbudspolitik. Det kvantitative mål er jo hverken bindende i forhold til ambitionsniveau eller selve målopfyldelsen, om end det er muligt, at selve formuleringen af et mål ansporer kommunerne til øget benchmarking med andre kommuner. For det andet vil effekten af Regeringens økonomiske støtte og opsamlingen af systematisk viden afhænge af størrelsen af de tildelte ressourcer samt kvaliteten af effektvurderingerne. Effektvurderinger bør som minimum tage stilling til pris, kvalitet og medarbejdervilkår (Hjelmar, Petersen, & Vrangbæk, 2013). Endelig indeholder anbefalingerne også en række blinde punkter, som kræver beslutningstagernes og kommunernes opmærksomhed. Hvad er fx de bredere implikationer af at udelade sociale klausuler i udbudskontrakterne, hvad betyder øget brug af funktionskrav for kommunernes evne til at følge op på leverandørernes arbejde, og hvordan sikres forsyningssikkerhed i servicelevering på velfærdsområderne? ■

Litteratur og noter:

Hjelmar, U., Petersen, O.H., & Vrangbæk, K. (2013). Udlicitering af offentlige opgaver i Danmark. En forskningsoversigt over de hidtil dokumenterede effekter. *Politica*, 45(1), 60-79.

Houlberg, K. (2012). Udvikling i konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner i forbindelse med kommunalreformen. København: KORA.

Pallesen, T. (2004). *A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments. Governance*, 17(4), 573-587.

i) Funktionskrav vedrører, at man stiller krav til funktionen af en opgave, fx hvor rent der skal være i et lokale, modsat aktivitetskrav, der angår, hvordan og hvor ofte en opgave skal udføres, fx hvor ofte og hvordan der skal gøres rent i et lokale.

ii) Konkret er kommunernes konkurrenceudsættelse belyst via statistiske analyser samt interviews med kommunale borgmestre. Der sendes en stor tak til Yosef Bhatti, Ole Helby Petersen og Kurt Houlberg for løbende kommentarer til forskningen.

iii) På den ene side omgærdes velfærdsområderne af større bevågenhed fra vælgerne, der kan betyde mere identisk politik på tværs af partifarve, mens klientpolitik på den anden side kan betyde, at politikere med forskellig partifarve appellerer til forskellige vælgergrupper.