

Hvordan løser man bedst politisk besluttede opgaver?

– løsningsmodeller, aktører og strukturreform

Af John Storm Pedersen, lektor, Roskilde Universitetscenter

1. Løsningen af politisk besluttede opgaver – hvordan & hvem?

Ældre og svagelige skal have hjemmehjælp, børnene pasningsmuligheder, og de unge skal have uddannelse. De arbejdsløse skal have anvist arbejde, skraldet skal fjernes, og de syge og handicappede skal have hjælpemidler for at lette hverdagen. Disse og mange andre politisk besluttede opgaver skal løses og bliver løst hver dag døgnet rundt af en lille million offentligt ansatte fordelt på ca. 28.000 offentlige arbejdspladser – offentlige institutioner og selskaber. I kommunerne er der ca. 16.000 offentlige institutioner, ca. 2.600 i amterne og ca. 5.600 i staten. Hertil kommer ca. 3.700 offentlige selskaber og sel-

skabslignende virksomheder.¹ Pris for løsningen af opgaverne: Ca. 600 mia. kr. fordelt på ca. 360 mia. kr. til produktion og 240 mia. kr. til indkomstoverførelser.

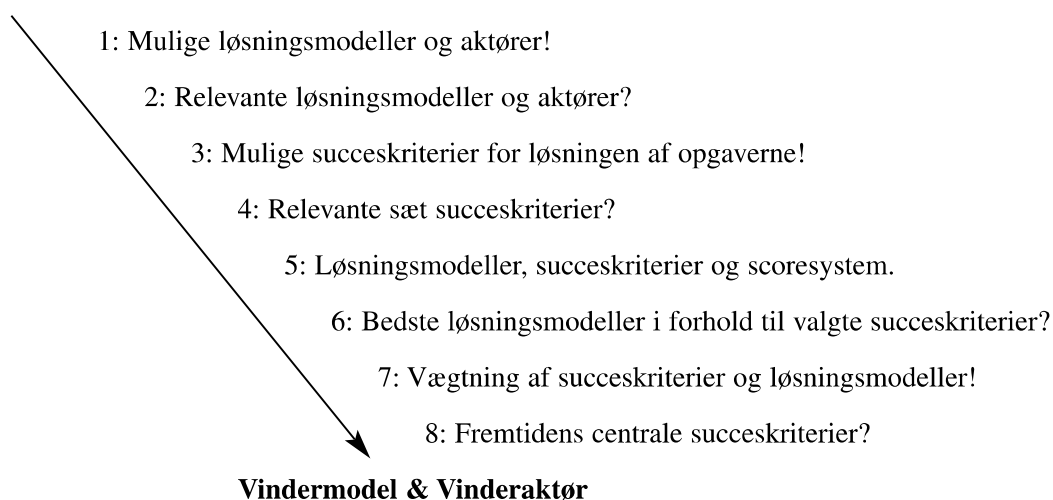
Hvordan løser man bedst disse opgaver?

I figur 1 er det angivet, hvordan man kan finde ud af, hvordan politisk besluttede opgaver bliver løst bedst og af hvem.

For det første skal man finde samtlige løsningsmodeller og aktører, som er til rådighed, når politisk besluttede opgaver skal løses. Der er naturligvis mange.

Figur 1: Hvordan & Hvem?

Hvordan & Hvem?



For det andet skal man udpege de mest relevante aktører og løsningsmodeller i forhold til løsningen af opgaverne. Eksempelvis offentlige institutioner, private virksomheder, borgerne osv. Og løsninger baseret på markeder, planøkonomi, licitationer osv.

For det tredje og fjerde skal man opstille, med udgangspunkt i de mange mulige succeskriterier, et relevant sæt for løsningen af opgaverne. Krav til produktiviteten, produktudviklingen, skabelsen af lighed mellem borgerne, brugerindflydelsen osv.

For det femte skal man matche relevante løsningsmodeller og valgte succeskriterier på grundlag af et scoresystem. Eksempelvis kan man opstille et scoresystem for hvert af de valgte succeskriterier, som indgår i det samlede sæt succeskriterier. Altså en score for høj eller lav produktivitet, stor eller lille brugerindflydelse osv. Hvis opgaverne bliver løst med høj produktivitet, giver man en høj score. Hvis opgaverne bliver løst med lav produktivitet, giver man en lav score. Den eller de løsningsmodeller, som får den bedste score, er i princippet vindermodellen eller vindermodellerne.

For det sjette skal man vurdere hvilken eller hvilke aktører, der kan udføre vindermodellen eller vindermodellerne bedst. Typisk vil der være en tæt sammenhæng mellem løsningsmodeller og aktører. Med andre ord: Når vindermodellen eller vindermodellerne er fundet, vil aktøren eller aktørerne typisk også være fundet. Hvis eksempelvis et kommunalt monopol på undervisningen af børn er den bedste måde, man kan løse opgaven med at undervise skoleøgende børn på, er den centrale aktør næsten per automatik en offentlig institution.

For det syvende skal man afveje succeskriterierne for at finde den eller de endelige vindermodeller og hertil knyttede aktører. Eksempelvis kan en løsningsmodel få en god

score på succeskriteriet brugerindflydelse og en dårlig score på succeskriteriet vedrørende evnen til at skabe lighed mellem borgerne. En anden og konkurrerende løsningsmodel kan få den omvendte score. I disse tilfælde finder man den endelige vindermodel ved at prioritere succeskriterierne og dermed ændre i scoren. Alternativt kan man undersøge, om løsningsmodellerne med fordel kan anvendes til løsningen af forskellige typer af opgaver.

For det ottende må man vurdere om vindermodellen eller vindermodellerne er fremtidssikrede. Kan vindermodellen eller vindermodellerne indfri de succeskriterier på et højt niveau, som man med stor sandsynlighed ved, vil blive de centrale i fremtiden? Eksempelvis krav om øget brugerindflydelse og mere individuelt tilpassede ydelser. Hvis vindermodellen eller vindermodellerne ikke er fremtidssikrede, bør man begynde på at bringe allerede eksisterende alternative modeller i anvendelse eller udvikle nye.

2. Fem spørgsmål, mange mulige løsningsmodeller og flere mulige aktører

Ved at besvare fem spørgsmål kan man skaffe sig indsigt i, hvordan opgaverne kan løses og af hvem. De fem spørgsmål er:

1. *Hvem kan betale for løsningen af opgaverne?*
2. *Hvem kan løse opgaverne?*
3. *Hvilken position kan slutbrugerne have i forhold til dem, der løser opgaverne?*
4. *Hvilken form for konkurrence kan opgaverne blive løst under?*
5. *Hvilken grad af lighed kan løsningen skabe?*

Hvorfor også det femte spørgsmål? Dette spørgsmål henviser jo mere til et succeskriterium for løsningen af opgaverne end til forskellige måder, man kan løse disse på. I Danmark er der en lighedskode. Det vil sige, at der skal skabes/tilstræbes lighed mellem borgerne. Politisk besluttede opgaver og løsningen heraf har historisk set været og er fortsat

det væsentligste instrument i forhold til at realisere lighedskoden.² Det er således vanskeligt at forestille sig, at løsningen af politisk besluttede opgaver – inden for en overskuelig fremtid – vil blive accepteret af borgerne, vælgerne og politikerne, hvis disse ikke markant bidrager til realiseringen af lighedskoden. Derfor det femte spørgsmål.

Et eksempel kan illustrere, hvordan man kan besvare de fem spørgsmål.

I kommune A betaler skatteyderne 70 procent af udgifterne til den kommunale daginstitution Bjørnebanden. De sidste 30 procent betaler forældrene selv. Bjørnebanden, der ligger i X-købing i kommune A, har plads til 80 børn og er 100 procent afhængig af det årlige budget fra kommunen.

Brugerne (forældrene) har ret til en vis, men primært indirekte indflydelse på den daglige drift. De kan for eksempel få indflydelse på åbningstider, bespisningen af børnene, de pædagogiske aktiviteter og ansættelser. Daginstitutionen Bjørnebanden har geografisk monopol på at passe børnene i X-købing.

Der er lighed, hvad angår børnepasning i kommune A. Alle børn i X-købing kan med 24 timers varsel få en plads i Bjørnebanden. Hvis det i enkelte tilfælde ikke er muligt, får børnene for en kort periode en plads i daginstitutionen Lillebjørn, som ligger i nabo-byen Y-købing. Y-købing ligger også i kommune A.

Besvarelsen på de fem spørgsmål ser altså sådan ud:

1. Hvem betaler: Skatteydere og forældre.
2. Hvem løser: Kommunal daginstitution.
3. Hvilken position har slutbrugerne: Forældrene har en vis, men primært indirekte indflydelse.
4. Hvilken form for konkurrence: Et geografisk monopol.
5. Hvilken grad af lighed: Næsten fuldstændig lighed.

I det følgende vil hvert af de fem spørgsmål blive besvaret.

1. Hvem kan betale for løsningen af opgaverne?

Svaret på dette spørgsmål kan variere fra, at

skatteyderne betaler helt for løsningen til, at den enkelte slutbruger selv betaler.

I dag er det typisk skatteyderne, der betaler en meget stor del af udgifterne til løsningen af politisk besluttede opgaver. For eksempel betales ophold og behandling på et offentligt sygehus over skatterne.

Pasning af børn i kommunale daginstitutioner, jævnfør eksemplet, betales derimod kun delvist over skatterne.

Når de studerende modtager undervisning på universiteterne er denne gratis. Men det er bøgerne til brug i undervisningen ikke. De studerende må derfor selv købe og betale for bøgerne til undervisningen via deres studie-støtte eller penge tjent i sommerferien.

2. Hvem kan løse opgaverne?

Svaret på dette spørgsmål kan være en offentlig institution, et offentligt selskab, en privat virksomhed eller et offentlig-privat selskab. Aktuelt er det primært offentlige institutioner, der løser politisk besluttede opgaver, jævnfør afsnit 6.

3. Hvilken position kan slutbrugerne have i forhold til dem, der løser opgaverne?

Svaret på dette spørgsmål kan variere fra offentlige institutioner, hvor brugerne ingen indflydelse har, til private forretninger, hvor brugerne er kunder helt på samme måde som forretningernes øvrige kunder.

Typisk er borgerne brugere i offentlige institutioner med begrænset og indirekte indflydelse på de ydelser, de modtager helt eller delvist gratis, som vist i eksemplet med daginstitutionerne. Hvis slutbrugerne får penge fra staten, et amt eller en kommune, som de kan bruge til at shoppe for, så er de at betragte som almindelige kunder på private brugsmarkeder. Det er tilfældet, når de studerende, som nævnt, selv køber lærebøger for understøttelse.

4. Hvilken form for konkurrence kan opgaverne blive løst i?

Svaret på dette spørgsmål kan variere fra et fuldkomment geografisk monopol for offentlige institutioner og selskaber i en (amts)-kommune til fuldkommen konkurrence på forbrugsmarkeder.

I Danmark er der typisk en tæt sammenhæng mellem politisk-administrative geografier – stat, amter og kommuner – og løsningen af politisk besluttede opgaver. I praksis betyder det, at offentlige institutioner og selskaber som hovedregel har et geografisk monopol på løsningen af opgaverne. Miljøtilsynet og sygeplejeskolen i et amt har typisk monopol på at føre miljøtilsyn for og uddanne sygeplejersker i amtet.

Hvis politikerne vælger at anvende licitation i forbindelse med løsningen af opgaverne, opstår der konkurrence. Politikerne i en stor kommune kan for eksempel vælge at sende den kommunale rengøring i licitation. Den typiske konkurrencesituation vil da være, at en enkel offentlig institution (rengøringsfunktionen i kommunen) og et mindre antal store private firmaer byder på opgaven. Normalt byder kun én offentlig institution (rengøringsfunktionen) på opgaven, fordi offentlige institutioner – kommuner og amter – ikke konkurrerer imod hinanden.

Bygge- og anlægsopgaver og mange tekniske drifts- og vedligeholdelsesopgaver i kommuner og amter bliver ofte løst på grundlag af hård konkurrence mellem private virksomheder.

5. Hvilken grad af lighed kan løsningen af opgaverne skabe?

Svaret på dette spørgsmål kan variere fra, at løsningen af opgaverne bidrager markant til at skabe lighed mellem borgerne til, at løsningen af opgaverne øger uligheden.

Gratis ophold og den bedst mulige behand-

ling på sygehuse, uanset alder, status på arbejdsmarkedet eller etnisk baggrund, bidrager markant til at skabe lighed. Omvendt skaber optagelse på en række uddannelser på grundlag af karakterer ulighed. Hjemmehjælp, uddannelse på forskellige niveauer og indkomstfordeling øger i forskelligt omfang ligheden mellem borgerne.

Kombinerer man de mange (mulige) besvarelser af de fem spørgsmål, bliver resultatet, at der er mange (mulige) måder at løse opgaverne på og at der er mange (mulige) aktører.

I en artikel er det ikke muligt at drøfte de mange mulige løsningsmodeller og aktører med henblik på at udpege de mest relevante. Fire kategorier³ af løsningsmodeller og hertil knyttede aktører, som anses for at være de meste relevante, er derfor valgt ud.

3. Fire løsningsmodeller og (sæt af) aktører

De fire valgte kategorier af løsningsmodeller er:

1. *Budget- og monopolmodellen – Offentlige institutioner.*
2. *Licitationsmodellen – Private virksomheder og/eller offentlige institutioner.*
3. *Gør det selv-modellen – Borgerne som kunder.*
4. *Kerneaktivitetsmodellen – Offentlige institutioner og private virksomheder.*

En kort begrundelse for valget af netop disse fire kategorier af løsningsmodeller og en kort præsentation af modellerne følger nedenfor.

1. Budget- og monopolmodellen

Budget- og monopolmodellen bruges som fællesbetegnelse for de løsningsmodeller, som er altdominerende i dag, jævnfør afsnit 6.

Løsningen af opgaverne sker via offentlige institutioner, som får et årligt budget og et geografisk monopol på opgaveløsningen af en kommunalbestyrelse, et amtsråd eller sta-

ten. Skatteyderne betaler typisk hovedparten af udgifterne, og brugerne har en vis, men begrænset, indirekte indflydelse på løsningen af opgaverne.

Eksempel: Børnepasning i Budget- og monopolmodellen

En kommune løser selv opgaven med at passe børn. Kommunen påtager sig ansvaret for at opføre og vedligeholde daginstitutioner, købe ind, ansætte personale, passe børnene fysisk og pædagogisk forsvarligt og holde styr på den samlede økonomi.

Kommunen giver institutionerne et årligt budget til at drive institutionerne for. Der er ingen reel konkurrence mellem institutionerne om at løse opgaven med at passe børn bedst og billigst. Tværtimod har institutionerne et geografisk monopol på at passe børn i kommunen eller dele af denne. Forældrene har via love og bestemmelser indflydelse på driften af institutionerne.

Børnefamilierne får anvist pasning af deres børn via det kommunale visitationssystem – pladsanvisningen. Over tid er der rimelig lighed for familierne hvad angår pasning af børnene.

2: Licitationsmodellen

Licitationsmodellen repræsenterer aktuelt det hyppigst fremførte alternativ til Budget- og monopolmodellen. Kernen i Licitationsmodellen er, at det politisk-administrative system:

- Så entydigt som muligt beskriver, hvilke opgaver politikerne ønsker løst.
- Udbyder opgaverne i licitation og vælger vinderne.
- Sikrer professionel kontrol af, om vinderne leverer og servicerer som aftalt.
- Evaluerer løsningen, hvorefter opgaverne kommer i udbud igen.

Eksempel: Børnepasning i Licitationsmodellen

Når en kommune sender en opgave i licitation, beskriver den opgaven i et udbudsmateriale. Heri fortæller kommunen, hvor mange børn i alderen nul til seks år der skal passes, opstiller normer og standarder for pasningen osv. Offentlige institutioner, private virksomheder etc. kan så komme med et tilbud om at løse opgaven på de beskrevne vilkår. Den institution

eller virksomhed, som kan påtage sig opgaven billigst og bedst i forhold til de opstillede normer og standarder, bliver derefter udvalgt til at løse opgaven til en aftalt pris i en (kontrakt)periode.

I denne løsningsmodel får børnefamilierne anvist pasningen af deres børn på samme måde som i Budget- og monopolmodellen og har (stort set) samme indflydelse, hvad angår institutionernes drift.

Licitationsmodellen fastholder princippet om, at det er politikerne, der bestemmer hvilke borgere som brugere, der skal have stillet hvilke ydelser til rådighed på hvilke vilkår. Man kan sige, at Licitationsmodellen er en hybridmodel – en kombination af politik og marked – som ikke påvirker borgerne (direkte) som brugere.

3. Gør det selv-modellen

Gør det selv-modellen repræsenterer et simpelt alternativ til de to tidligere nævnte modeller. I Gør det selv-modellen får borgerne penge i hånden af staten, et amt eller en kommune, så de selv kan købe sig til løsninger hos private virksomheder, offentlige institutioner etc. Gør det selv-modellen bliver i dag primært anvendt i forbindelse med omfordeling af indkomster. Det vil sige til at sikre pensionister, arbejdsløse og studerende en vis indkomst og forbrugsmulighed.

Eksempel: Børnepasning i Gør det selv-modellen

Kommunen opkræver skat og sender et vist beløb per barn til børnefamilierne. Familierne køber sig herefter selv til en måde at få passet børnene på.

Hvis kommunen er bange for, at børnefamilierne bruger pengene til noget andet end børnepasning, kan beløbet øremærkes. Alt efter hvor mange penge, det drejer sig om, bliver der skabt større eller mindre grad af lighed mellem familierne, hvad angår mulighederne for at få passet børnene.

Gør det selv-modellen giver forældrene den mest direkte indflydelse på, hvordan børnene bliver passet, og naturligvis også det største ansvar for, at det sker på en god måde.

4. Kerneaktivitetsmodellen⁴

Offentlige institutioner er bedst til at løse nogle typer af opgaver – eksempelvis omsorg. Private virksomheder er bedst til at løse andre opgaver – eksempelvis logistik- og vedligeholdelsesopgaver. Typisk er henholdsvis private virksomheder og offentlige institutioner bedst til at løse deres såkaldte kerneforretninger og -opgaver. Det vil sige de opgaver, de hver for sig har specialiseret sig i at løse op gennem den sidste halvdel af det 20. århundrede i markedsøkonomien henholdsvis i den offentlige sektor.

Ideen bag Kerneaktivitetsmodellen er, at kernekompetencer i offentlige institutioner og i private virksomheder udgør et uudnyttet potentiale i forhold til løsningen af politisk besluttede opgaver. Alternativt formuleret: Et samarbejde mellem offentlige institutioner og private virksomheder om løsningen af opgaver kan i en lang række tilfælde skabe bedre løsninger. Aktuelt bliver Kerneaktivitetsmodellen primært anvendt på ad hoc-basis og i forbindelse med forskellige former for uformelt samarbejde. I rapporten *Servicesektoren* fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2002)

bliver det anført, at Kerneaktivitetsmodellen udgør et interessant alternativ til Licitationsmodellen og rummer et stort uudnyttet potentiale i forhold til at løse politisk besluttede opgaver.⁵

Eksempel: Børnepasning i Kerneaktivitetsmodellen

Kommunen kan lade pensionskasser eller private virksomheder opføre daginstitutioner og lade private virksomheder vedligeholde bygningerne og stå for de daglige indkøb. Pædagoger og medhjælpere, ansat af kommunen, løser opgaven med at passe børnene efter et sæt normer og standarder for børnepasning, som er udarbejdet af kommunen.

Alternativt kunne kommunen og private virksomheder samarbejde om at løse opgaven via forskellige selskabsformer. Eksempelvis i 'Børnepasning A/S'.

4. Succeskriterier og løsningsmodeller

Næste led i arbejdet med at finde vindermodellen er, jævnfør figur 1, valget af et sæt succeskriterier for løsningen af opgaverne.

Begreberne bedst og billigst er generelle begreber. Man må derfor definere begreberne nærmere i forbindelse med løsningen af politisk besluttede opgaver ved at opstille/udpege

Tabel 1: Succeskriterier og løsningsmodeller

Kategori af løsningsmodel Succeskriterier	1	2	3	4
1: Bedst til at skabe lighed mellem borgerne på grundlag af et funktionelt sam- og modspil mellem lighedskoden og markedsøkonomien				
2: Bedst i forhold til: – produktion og levering af billigste og bedste ydelser – maksimal bruger-/kundeindflydelse uden at lighedskoden svækkes væsentligt – udvikling af nye og bedre ydelser, produktionsmetoder og leverings-systemer				
3: Bedst i forhold til administrativ og styringsmæssig enkelhed				
4: Bedst i forhold til at skabe størst mulig gennemsækelighed hvad angår sammenhængene mellem omfordelingen af velfærd, skattebetaling og forbrug finansieret for skattekrone				
5: Bedst til at skabe størst mulig viden om priserne på løsningerne af opgaverne				

et specificeret sæt succeskriterier. At opstille ét relativt enkelt sæt succeskriterier for løsningen af opgaverne, som kan opnå bred accept blandt borgerne, vælgerne og politikerne, er ikke nogen nem opgave. Hvis opgaverne bør løses billigst og bedst set fra borgernes synsvinkel som brugere henholdsvis skatteydere, kan man opstille et sæt succeskriterier som vist i tabel 1.

Til venstre i tabellen er der angivet et sæt succeskriterier.

Det første succeskriterium er realiseringen af lighedskoden. I Danmark er det imidlertid lige vigtigt at (forsøge på at) realisere lighedskoden og gøre dette på måder, som ikke underminerer markedøkonomien – det bærende økonomiske princip. Derfor kravet om et funktionelt sam- og modspil mellem realiseringen af lighedskoden og markedøkonomien.⁶

Det andet succeskriterium indeholder tre standardprægede delsucceskriterier.

- 1: Effektiv produktion og levering af ydelser.
- 2: Maksimal bruger-/kundeindflydelse uden at lighedskoden undermineres markant.
- 3: Produktudvikling og udvikling af bedre produktionsmetoder og leveringssystemer.

Det tredje succeskriterium handler om at gøre løsningen af opgaverne så enkle som mulig set fra en administrativ og styringsmæssig synsvinkel.

Det fjerde succeskriterium handler om at skabe størst mulig gennemskuelighed hvad angår de økonomiske transaktioner, når opgaverne bliver løst. Det vil sige skabe størst mulig gennemskuelighed i forhold til hvem, der betaler hvormeget til hvem for hvad.

Det femte succeskriterium handler om at opnå størst mulig viden om, hvad det koster at

producere og levere de enkelte ydelser målt i kroner og ører.

Opgaven er herefter, jævnfør figur 1, at tildele løsningsmodellerne en score for at udpege vindermodellen.

For oven i tabel 1 finder man Kategori af løsningsmodel 1, 2, 3 og 4, som naturligvis repræsenterer de i denne artikel fire anførte løsningsmodeller. Opgaven er nu at tildele disse en score i forhold til sættet af succeskriterier – udfylde matricen i tabel 1. Ifølge sagens natur må scoren tildeles relativt. Scoren må tildeles i forhold til, hvormeget bedre eller dårligere en model faktisk indfrier eller forventes at ville kunne indfri succeskriterierne sammenlignet med de øvrige tre modeller.

Det er ikke muligt i denne artikel at tildele de fire løsningsmodeller en score, da dette kræver en række ret så omfattende begrundelser. I bogen »Offentlig eller Privat? Hvordan løser man bedst politisk besluttede opgaver!«⁷ er de fire løsningsmodeller tildelt en score i forhold til det i denne artikel anførte sæt succeskriterier.

På grundlag af de i bogen valgte præmisser og kriterier for tildelingen af scoren bliver Gør det selv-modellen vindermodellen generelt set. Derefter følger Licitationsmodellen, Kerneaktivitetsmodellen og Budget- og monopolmodellen.

På succeskriteriet 'skabe lighed mellem borgerne' bliver Kerneaktivitetsmodellen vindermodellen. Herefter følger Budget- og monopolmodellen og Licitationsmodellen. Gør det selv-modellen kommer ind på sidstepladsen.

Gør det selv-modellen bliver den generelle vindermodel, fordi den opnår en høj score på succeskriterierne 2, 3 og 4. Dette er primært begrundet i, at Gør det selv-modellen i for-

hold til de øvrige tre modeller er enkel og gennemskuelig, skaber konkurrence og giver brugerne/kunder en stor og direkte indflydelse.

Licitationsmodellen bliver nummer to, fordi den løser en række af de velkendte kritikker af Budget- og monopolmodellen. Eksempelvis ringe konkurrence og manglende indsigt i prisdannelsen på løsningen af opgaverne.

Kerneaktivitetsmodellen kommer på en tredje plads, fordi den bedre end Budget- og monopolmodellen kan skabe (kvalitativ)lighed mellem borgerne via forskellige former for samarbejde mellem offentlige institutioner og private virksomheder.

Budget- og monopolmodellen kommer ind på sidstepladsen. Dette skyldes primært, at modellen umiddelbart set 'kun' har en oplagt styrke nemlig evnen til at skabe lighed mellem borgerne – realisere lighedskoden. En styrke som historisk set kombineret med en række andre succeskriterier for løsningen af opgaverne anført i afsnit 7, har været afgørende for anvendelsen af modellen.

Kerneaktivitetsmodellen kommer ind på førstepladsen, når det gælder om at skabe lighed mellem borgerne. Dette skyldes, som nævnt, modellens (potentielle) evne til at skabe forskellige former for samarbejde mellem institutioner og virksomheder.

Budget- og monopolmodellen og *Licitationsmodellen* kommer ind på en delt anden plads, hvad angår evnen til at skabe lighed mellem borgerne. Set i forhold til en praktisk opgaveløsning er Budget- og monopolmodellen og Licitationsmodellen lige gode.⁸

Gør det selv-modellen kommer ind på sidstepladsen, når det gælder evnen til at skabe lighed mellem borgerne. For almindelig borgere og familier er Gør det selv-modellen mindst lige så god til at skabe lighed mellem

borgerne, som Budget- og monopolmodellen og Licitationsmodellen er. For de (ressource)svageste borgere og familier er Gør det selv-modellen imidlertid en *meget ringe* model. Dette skyldes, at præmissen for Gør det selv-modellen er, at den enkelte borger eller familie har viden om, indsigt i og erfaringer nok til at kunne købe sig til de for den enkelte borger eller familie bedste løsninger for en given sum penge. En præmis som i en række tilfælde ikke er opfyldt for de svageste borgere og familier.⁹

5. Forskellige politisk besluttede opgaver

Politisk besluttede opgaver er ikke én stor homogen gruppe af opgaver.

Politisk besluttede opgaver kan inddeles i fem kategorier.

1. Kerneydelser

* Ydelser som læger, lærere, socialrådgivere og mange andre faggrupper producerer og leverer direkte til borgerne som slutbrugere.

* Kerneydelserne er de væsentligste ydelser i forhold til at bidrage til at skabe lighed mellem borgerne.

2: Støtteydelse

* Ydelser der tilvejebringer de mange forudsætninger, som skal være opfyldt i det daglige for at læger, lærere etc. kan producere og levere Kerneydelserne. Eksempelvis etablering og vedligeholdelse af skoler, sygehuse og tekniske skoler herunder de tekniske og administrative støttesystemer.

3. Indirekte ydelser

* Ydelser som i lighed med Kerneydelserne har til formål at skabe lighed mellem borgerne og en høj velfærd i samfundet generelt set.

* Den væsentligste forskel mellem Indirekte ydelser og Kerneydelser er, at de Indirekte ydelser ikke retter sig mod den enkelte borger men grupper af borgere. Eksempelvis forebyggelse af sygdomme, kriminalitet, trafik-

ulykker, miljø- og erhvervsfremmepolitik eller fødevarepolitik.

4. Randydelser

* De ydelser som især kommuner og amter også må løse for at skabe gode rammer om det daglige liv for borgerne. Eksempelvis drive parkanlæg, hente affald eller regulere lystfiskeriet i større søer.

5. Administrative ydelser

* Ydelser som servicerer det politiske system og sikrer, at løsningen af politisk besluttede opgaver sker som aftalt og efter reglerne

Set i forhold til disse fem kategorier af politisk besluttede opgaver må man konstatere, at Gør det selv-modellen ikke kan håndtere Indirekte ydelser. Gør det selv-modellen kan kun løse opgaver, som er rettet mod den enkelte borger som kunde. Da Indirekte ydelser er væsentlige ydelser i forhold til både at skabe lighed mellem borgerne samt udvikle og fastholde velfærden generelt i samfundet, svækkes Gør det selv-modellen yderligere i forhold til løsningen af politisk besluttede opgaver.

6. Budget- og monopolmodellens monopol

Selvom Budget- og monopolmodellen ikke er vindermodellen i forhold til at løse politisk besluttede opgaver bedst og billigst og selvom der i de sidste to årtier har været en stadig kraftigere kritik af modellen, har den stort set monopol på at løse opgaverne her i begyndelsen af det 21. århundrede.

Licitationsmodellen er den model, som hyppigst er blevet fremført og fortsat bliver fremført som alternativet til Budget- og monopolmodellen. Set empirisk er Licitationsmodellen imidlertid mere et retorisk end et praktisk alternativ.

Der har været mange bud på, hvormeget billigere opgaverne ville blive løst, hvis licitationsprincippet blev anvendt konsekvent. Et af

de højeste bud var på 30 milliarder kroner, som blev givet for et par år siden af Licitationsrådets første formand.¹⁰ Man er dog aldrig kommet op i nærheden af dette beløb. Det er eksempelvis vanskeligt at se, hvordan Licitationsmodellen kan føre til nedsættelsen af den kommunale skatteprocent i en større kommune med blot ét procentpoint tager det aktuelle niveau for anvendelsen af modellen i betragtning.¹¹

Udliciteringen i danske kommuner var i perioden 1995-2000 ret begrænset. Der blev gennemført 1.779 udbud af opgaver i 237 kommuner. Det svarer til cirka 1,5 opgave per kommune per år. 67 procent af udbuddene var førstegangsudbud. Opgaverne udbudt i licitation var næsten alle opgaver som rengøring, kørselsordninger, madlavning og udbringning osv.¹² Niveauet for udlicitering har i perioden 1993-2001 ligget på dette lave niveau konstant.¹³ Den nuværende VK-regering har ikke løftet niveauet.

Ser man på erfaringerne fra Århus, Odense, Aalborg, Esbjerg og Randers, som næst efter København er Danmarks fem største kommuner, er erfaringerne også her meget beskedne, hvad angår licitation.¹⁴

Amternes erfaringer med udlicitering er i hovedtræk de samme som kommunernes.¹⁵ Dog er niveauet for (ud)licitation lavere end i kommunerne.

To afgørende begrundelser fra kommunerne for ikke at bringe flere opgaver i licitation er, at det dels er for ressourcekrævende (32 procent), dels skaber for stor politisk uenighed (22 procent).¹⁶

Sammenligner man de opgaver, som bliver løst på grundlag af tværkommunalt samarbejde, med de opgaver som bliver løst på grundlag af Licitationsmodellen, kan man konstatere, at flest opgaver bliver løst via tværkommunalt samarbejde. Der blev såle-

des i 1999 løst opgaver for godt tre milliarder kroner via tværkommunalt samarbejde.¹⁷ Med andre ord: Kommunerne synes at være mere interesseret i at løse en række politisk besluttede opgaver via tværkommunalt samarbejde end via Licitationsmodellen.

Sammenfattende kan man konstatere, at der er et relativt stort misforhold mellem den faktiske anvendelse af Licitationsmodellen og de utallige politiske tiltag for at fremme denne, de utallige bøger, rapporter og analyser, som beskriver fordelene ved licitationsprincippet og de over tid mange tilkendegivelser fra stat, amter og kommuner om, at dette er interessant. I den praktiske verden udgør Licitationsmodellen ikke en reel trussel for Budget- og Monopolmodellen.

7. Succeskriterier & løsningsmodeller!

Hvorfor er Budget- og monopolmodellen den altdominerende løsningsmodel, når den ikke løser politisk besluttede opgaver billigst og bedst set ud fra en snæver bruger- og skatteydernes synsvinkel? Og når den har været genstand for kritik i årtier? Der er mange bud på besvarelsen af disse spørgsmål. Fælles for dem er en påpegning af, at succeskriterier, som ikke har fokus på at løse opgaverne bedst og billigst, vejer tungest, når politikerne træffer beslutningerne om, hvordan opgaverne skal løses og af hvem.

Alternativt formuleret: Når opgaverne bliver løst, vejer fastholdelsen af job i offentlige institutioner i (amts)kommunerne, lokal og regional udvikling delvist reguleret gennem løsningen af opgaverne i offentlige institutioner, indirekte subsidier til erhvervslivet og erhvervslivets muligheder for at producere og levere varer og serviceydelser til offentlige institutioner med mange flere forhold tungere end løsningen af opgaverne billigst og bedst muligt.

Mulighederne for at udvikle og indføre andre løsningsmodeller i de kommende år er, jævn-

før figur 1 punkt 8, koblet sammen med fremtidens succeskriterier.

8. Fremtidens succeskriterier & Budget- og monopolmodellen?

Borgerne bliver hyper-individualiserede som følge af udviklingen i samfundet.¹⁸ Konsekvensen heraf er, at borgerne kræver stadig mere individuelt tilpassede varer og ydelser. Dette både som kunder på private forbrugsmarkeder og som brugere i offentlige institutioner. Årsagen er, at hyper-individualiserede borgere i stigende grad betragter varer og ydelser som rekvisitter i selvvalgte og selviscenesatte 'livsforestillinger'. 'Livsforestillinger' som skal bidrage til at realisere det gode liv.¹⁹

Kravet her i begyndelsen af det 21. århundrede bliver derfor, at masseproduktionen af velfærdsydelser via Budget- og monopolmodellen i de offentlige institutioner skal erstattes med stadig mere individuelt tilpassede ydelser. Uddannelser skal indpasses i brugerens ønsker om og krav til personlig udvikling og karriere. Behandling på sygehuse skal tilpasses borgernes forskellige selvvalgte livstile. Og børnene i daginstitutionerne skal serviceres og passes med udgangspunkt i hvad forældrene opfatter som den politiske og kulturelle 'rigtige' familie. Dette vil udfordre Budget- og monopolmodellens grundlæggende koncept for produktion og levering af velfærdsydelser. Og mindst lige så vigtigt. Den kroniske klemme, som Budget- og monopolmodellen skaber for de offentlige institutioner, vil blive udviklet til et niveau, som må karakteriseres som krise.

9. Budget- og monopolmodellens krise!

Budget- og monopolmodellen spalter borgerne i brugere og skatteydere.²⁰

Som skatteydere betaler borgerne skat ved kasse et (indkomstskat efter evne – i princippet) og kasse to (moms og andre forbrugsafgifter). Som brugere modtager borgerne

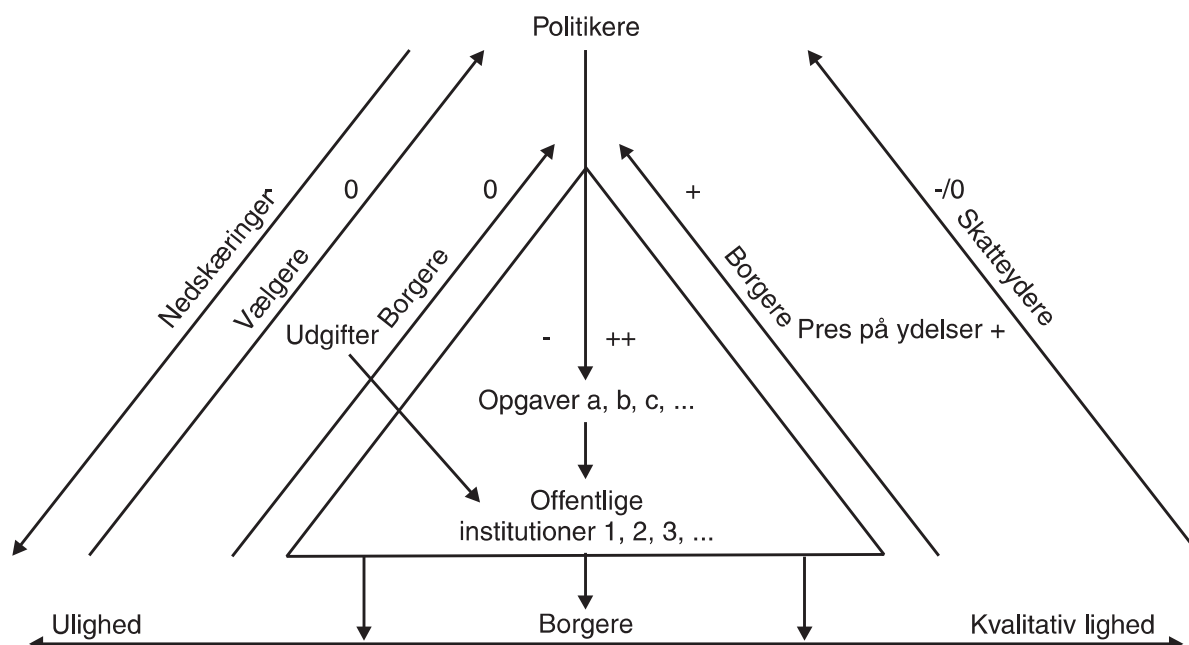
ydelserne ved kasse tre (daginstitutioner), kasse fire (sygehuse) osv. Idylliseret og sloganagtigt udtrykt kan man sige, at Budget- og monopolmodellen skaber en situation, hvor borgerne 'yder efter evne' og 'nyder efter behov'. Eller hvor de 'fattige' kan forbruge for mere, end de tjener til, fordi de 'rige' betaler for eller til de 'fattige'.

Spaltningen af borgerne i skatteydere henholdsvis brugere gør, at borgerne ikke får – og ikke kan få – reel information om sammenhængene mellem indbetaling af skat og forbrug af ydelser opgjort i kroner og øre. Borgerne har ikke – modsat i banken – en konto, hvor de kan se hvad de løbende indbetaler og hvad de løbende betaler for. Det er derfor naturligt, at en del borgere udvikler en – falsk – bevidsthed om, at de har betalt så meget i skat, at de har en række velfærdsydelser til gode. Det er endvidere naturligt, at borgerne i praksis forsøger på at erstatte princippet om at 'yde efter evne' og 'nyde efter behov' med et princip om at 'yde (lidt) under evne' og 'nyde (lidt) over behov'. For den enkelte borger og familie er det jo den mest ra-

tionelle adfærd i Budget- og monopolmodellen. Denne adfærd forstærkes af en række faktorer. Eksempelvis borgernes velkendte positionsspil om at få det største forbrug og den bedste position på den sociale rangstige. Et positionsspil som de fleste interesseorganisationer understøtter i deres bestræbelser på at legitimere sig i forhold til medlemmerne.²¹ Det samlede resultat bliver, at borgerne som brugere opbygger stadig flere og stadig større forventninger til de offentlige institutioners ydelser og at de selv samme borgere som skatteydere kun modstræbende vil betale for indfrielsen heraf. Resultat: En kronisk klemme for de offentlige institutioner – den offentlige sektor – mellem forventninger til ydelserne og villigheden til at betale herfor. Problemstillingen er illustreret i figur 2.

Trekanten i figur 2 repræsenterer de offentlige institutioner. Politikerne træffer beslutningerne om hvilke opgaver a, b, c., som skal løse i hvilke institutioner 1, 2, 3.. til fordel for hvilke (grupper af) borgere. Løsningen af opgaverne skal (bidrage til at) skabe lighed mellem borgerne – realisere lighedskoden.

Figur 2: Den kroniske klemme for offentlige institutioner – den offentlige sektor



Borgerne som brugere opbygger, som lige nævnt, forventninger om flere og bedre ydelser. Dette er angivet med et + ud for pilen til højre i figuren: Borgere. Som skatteydere har borgerne ønsker om at skattetrykket bliver fastholdt eller endog sænket. Dette er angivet med -/0 ud for pilen: Skatteydere. Borgerne som vælgere har således samlet set et ønske om at udgifterne i den offentlige sektor ikke øges. Dette er angivet ved et 0 ud for pilene: Borgere og vælgere til venstre for trekanten. Borgerne og vælgerne ønsker ej heller store nedskæringer i den offentlige sektor. Dette er angivet ved et – ud for pilen: Nedskæringer. Det samlede resultat bliver, at de offentlige institutioner – den offentlige sektor – bliver klemmt kronisk mellem forventninger og krav til ydelser og mulighederne for at få finansieret produktionen og leveringen af disse.

I det omfang politikerne ikke evner at afbalancere forventningerne til ydelserne og skatteydernes villighed til at betale for realiseringen heraf, sender politikerne ubalancen videre til de offentlige institutioner. Dette er angivet (inde i trekanten) med et + hvad angår krav til ydelsessiden og et – hvad angår mulighederne for at få højere budgetter i de offentlige institutioner.

Jo mere hyper-individualiserede borgerne bliver, jo mere markante vil deres krav til brugerindflydelse og individuelt tilpassede ydelser blive. Dette er angivet med et + ud for Pres på ydelser. Dette ekstra plus vil naturligvis – alt andet lige – også optræde som et ekstra + inde i de offentlige institutioner som angivet.

Udover et generelt pres på ydelsessiden repræsenterer det ekstra + også et krav om kvalitativ lighed. Borgerne vil – rimeligt eller urimeligt – som brugere kræve både lighed i forhold til andre brugere og mere individuelt tilpassede ydelser. Dette er vist med de to pile fra trekanten – de offentlige institutioner – og ned til borgerne.

Da de hyper-individualiserede borgere som skatteydere med stor sandsynlighed ikke vil betale mere i skat, vil den kroniske klemme for de offentlige institutioner og dermed den offentlige sektor blive øget yderligere. Lad os for et øjeblik antage, at der findes en løsning på dette problem. Lad os antage, at de hyper-individualiserede borgere gerne vil betale mere for de ydelser, de selv modtager som brugere. Det vil sige, at de gerne vil betale for individuelle tillægsydelser eller nye og bedre ydelser i de offentlige institutioner – markeret med pilen fra Udgifter og ind i trekanten. En sådan løsningsmodel har dog vidtrækkende konsekvenser. Den vil nemlig underminere Budget- og monopolmodellen. Der vil blive skabt en 2. og 1. klasse i forhold til offentlige velfærdsydelser – grundydelse for de 'fattige' og grundydelse plus tillægsydelser for de 'rige'.

10. Mere velfærd via kombinationer af løsningsmodeller og aktører

Er der et alternativ til et valg mellem Budget- og monopolmodellen og én af de andre løsningsmodeller? Ja. Man kan med fordel anvende en målrettet kombination af de fire løsningsmodeller og de hertil knyttede aktører. Dvs. man kan anvende løsningsmodellerne i forhold til de opgaver, hvor de opnår den højeste score. Eksempelvis får Budget- og monopolmodellen klart den højeste score i forhold til at løse opgaver for de svageste borgere. Gør det selv-modellen får den højeste score i forhold til at løse simple og relativ simple opgaver for almindelige borgere. Kerneaktivitetsmodellen er attraktiv i forhold til at løse store komplekse udviklingsopgaver. Og Licitationsmodellen er god i forhold til at løse simple og relativ simple driftsopgaver i de offentlige institutioner, der løses hyppigt. Udvikler man et godt miks af løsningsmodellerne, kan man indfri succeskriterierne på et højere niveau – opnå en højere score – end aktuelt. Dermed kan der skabes mere velfærd for borgerne; skatteyderne, brugerne og vælgere.²²

11. Strukturreformen og løsningen af opgaverne?

Hvordan vil den kommende strukturreform påvirke løsningen af opgaverne? Påvirke anvendelsen af løsningsmodellerne og de hertil knyttede aktører? Strukturreformen skal sikre, at opgaverne blive løst bedre og billigere. Strukturreformen er (også) et effektiviseringsprojekt. Borgerne som brugere skal have mere for skattekrone. Sammenfatter man debatten om strukturreformen, Strukturkommissionens arbejde og aftalen mellem VK-regeringen og Dansk Folkeparti om strukturreformen, kan man konstatere, at der er knyttet 25 succeskriterier til løsningen af opgaverne.²³ Eksempelvis skal opgaverne løses mere driftsøkonomisk effektivt; tættere på borgerne; med bedre muligheder for demokratisk kontrol; med større grad af frit valg ordninger i den offentlige sektor og mellem den offentlige og private sektor; med større hensyntagende til borgernes individuelle ønsker som brugere og med en mindre grad af kassetænkning. Politikerne vil i deres bestræbelser på at realisere de 25 succeskriterier på et højere niveau på én gang bruge strukturreformen til at indføre stadig mere komplekse hybride løsningsmodeller på stadig mere udbredte pseudomarkeder. Dvs. anvende stadig mere blandede løsningsmodeller på stadig flere og stadig større politisk skabte og regulerede 'markeder'. Det er mere end vanskeligt at vurdere sandsynligheden for, om dette vil føre til bedre og billigere opgaveløsninger jf. Pedersen (2004) *Nye rammer – offentlig opgaveløsning under og efter strukturreformen*. Dette forhold forstærkes af, at Strukturkommissionen i sin betænkning ikke har sandsynliggjort, at reformen vil trække i retning af bedre og billigere løsninger af opgaverne. Det mest negative scenario vil derfor være, at vi via strukturreformen går fra et miks af fire 'rene' løsningsmodeller til relativt uigennemskuelig hybride løsningsmodeller og til et ret uigennemskueligt miks heraf, uden at opgaverne bliver løst bedre.²⁴

Noter

1. Johansen (2001).
2. Pedersen (2003; 1988), Rasmussen (1981), *Kravet om lighed* (1973) og Lavindkomstkommissionens Betænkning (1982).
3. Med kategorier af løsningsmodeller menes grupper af løsningsmodeller, som giver nogenlunde samme slutresultater. Eksempelvis forskellige former for licitationer.
4. Kerneaktivitetsmodellen minder meget om den model, som man ofte kalder for partnerskabsmodellen eller for offentlig-privat partnerskab (OPP) – public-private partnerships (PPP).
5. Se endvidere Pedersen (2003: Kapitel 4; 2004).
6. For en omfattende diskussion om denne betingelse se Pedersen (2003: Kapitel 3).
7. Pedersen (2003).
8. Der har været rejst kritik af Licitationsmodellen for ikke at kunne håndtere de 'bløde' værdier i forhold til løsningen af politisk besluttede opgaver – omsorg, personlig pleje eller særlige individuelle behov. Denne kritik er ikke – længere – korrekt. Se eksempelvis PLS Rambøll Management (2001a; 2001b; 2001c).
9. Her bør det anføres, at de svageste borgere og familier også har store vanskeligheder med at blive 'set og hørt' i Budget- og monopolmodellen, da de står svagt i det repræsentative demokrati. I Budget- og monopolmodellen er der således fortsat behov for at stille de svageste borgere og familier stærkere.
10. Nielsen (1999).
11. I meget grove tal skal en kommune med 150.000 indbyggere – med gennemsnitlige indtægter og et repræsentativt erhvervsliv – opnå besparelser på mellem 150-200 millioner kroner for at kunne sænke den kommunale skatteprocent med ét procentpoint. Dette niveau for besparelser er – endnu – ikke nået.
12. Diverse rapporter, redegørelser, notater osv. fra Kommunernes Landsforening.
13. Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2002: 43).
14. Disse kommuner rummer ca. 15 procent af befolkningen og løser dermed opgaver med meget store volumener målt i antal ydelser og samlet beløb. De største af kommunerne har årlige budgetter på to cifrede milliardbeløb. Til trods herfor bliver der kun løst opgaver for nogle få hundrede millioner kroner via licitation i disse kommuner.

15. Diverse rapporter, analyser osv. fra Amtsrådsfor-
eningen.
16. Kommunernes Landsforening (2001).
17. Aalborg Kommune (2001).
18. Pedersen (2003: Kapitel 5).
19. Pine (1993), Pine og Gilmore (1999), Erhvervs-
ministeriet og Kulturministeriet (2003) og Peder-
sen (2003: Kapitel 5).
20. Set internationalt har man i Danmark opnået en
høj grad af omfordeling af velfærden – lighed
mellem borgerne jf. Nielsen med flere (2000).
21. Pedersen (1988).
22. Se Pedersen (2003;2004) for en omfattende ana-
lyse og diskussion af de fire løsningsmodellers
evner til at løse forskellige opgaver for forskelli-
ge grupper af borgere og institutioner.
23. Pedersen (2004).
24. Pedersen (2004; 2005a; 2005b).

Litteratur

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2002): *Service-
sektoren – før, nu og i fremtiden*. København: Ar-
bejderbevægelsens Erhvervsråd.
- Bertelsen, Christian (2000): *Politikernes kontroldi-
lemma: Hierarki eller udlicitering*. Viborg: Aka-
demisk Forlag.
- Dræby, Tage (1994): *Offentligt-privat samspil. Per-
spektiver, barrierer og eksempler*. København: In-
dustri- og Samordningsministeriet.
- Erhvervsministeriet og Kulturministeriet (2000) *Dan-
marks Kreative Potentiale*. Den kultur- og er-
hvervspolitisk redegørelse 2000. København: Er-
hvervsministeriet og Kulturministeriet.
- Johansen, Olaf (2001): »Den offentlige sektor og
stordrift« i *Samfundsøkonomen* nr.6.
- Kommunernes Landsforening (2001): *Udbud og ud-
licitering i kommunerne: Fakta og tendenser*.
København: Kommunernes Landsforening.
- Lavindkomstkommissionen (1982): *Lavindkomst-
kommissionens betænkning 1982*. Betænkning nr.
946. København: Arbejdsministeriet.
- Lykketoft, Mogens (red.) (1973): *Kravet om Lighed*.
København: Gyldendal.
- Nielsen, Hanne Fall (1999a): »Gevinst ved udlicite-
ring« i *Politiken* (28.1): 2, 1. sektion.
- Nielsen, Henning J (2000): »Det danske mirakel« i
Socialpolitisk Forening og Center for Alternativ
Samfundsanalyse (CASA): *Social årsrapport
2000*. København: Socialpolitisk Forlag: 9-13.
- Pedersen, John Storm (2005a): »Fra minus til plus« i
Skoleledelse nr. 2/2005 årgang 9 – Dansk Skole-
lederforening.
- Pedersen, John Storm (2005b): »Strukturreformens
succes afhænger af de offentlige ledere« i *Maga-
sinet* nr. 1/2005 – Lederweb.dk.
- Pedersen, John Storm (2004): *Nye rammer – offentlig
opgaveløsning under og efter strukturreformen*.
København. Børsen Forlag – serien offentlig le-
delse.
- Pedersen, John Storm (2003): *Offentlig eller privat?
Hvordan løser man bedst politisk besluttede op-
gaver*. Frederiksberg: Samfundslitteratur & Ros-
kilde Universitetsforlag.
- Pedersen, John Storm (1988): *Det moderne blan-
dingsøkonomiske organisationssamfund: Aktører,
behov, målsætning og styring*. Roskilde: Institut
for Samfundsøkonomi og Planlægning, Roskilde
Universitetscenter.
- Pedersen, John Storm og Rendtorff, Jacob Dahl
(2003): »Værdibaseret ledelse – et svar på udfor-
dringerne til offentlige organisationer og instituti-
oner i disse år« i *Nordisk Administrativ Tidsskrift*
(juni 2003).
- Pine, Joseph B. II (1993): *Mass Customization*.
Boston Massachusetts: Harvard Business
School Press.
- Pine, Joseph B. II og H. James Gilmore (1999): *The
Experience Economy*. Bosten, Massachusetts:
Harvard Business School Press.
- PLS Rambøll Management (2001a): *Utværdering av
konkurrensudsættning inom Stockholms stad. Bind
1: Sammanfattning*. Stockholm: PLS Rambøll
Management.
- PLS Rambøll Management (2001b): *Utværdering av
konkurrensudsættning inom Stockholms stad. Bind
2: Analys av process och effekter*. Stockholm:
PLS Rambøll Management.
- PLS Rambøll Management (2001c): *Utværdering av
konkurrensudsættning inom Stockholms stad. Bind
3: Fem fallstudier*. Stockholm: PLS Rambøll Ma-
nagement.
- Rasmussen, Erik (1981): *Lighedsbegreber*. Køben-
havn: Berlinske Forlag.
- Aalborg Kommune (2001): *Notat udarbejdet til
Storm Pedersen på Borgmesterkontoret*. Aalborg:
Aalborg Kommune.