

Kurt Houlberg og Poul Skov Dahl

Konkurrenceudsættelse i danske kommuner – Kommunalreformen som fødselshjælper?

Konkurrenceudsættelse står højt på den kommunalpolitiske dagsorden i de nye kommuner og ambitionen er at øge konkurrenceudsættelsen. Kommunalreformen og de tilknyttede kommunesammenlægninger i 2007 kan betragtes som en kritisk korsvej, hvor kommunernes administrationspolitiske spor skulle redefineres. Konkurrenceudsættelse er imidlertid underlagt høj grad af sporafhængighed og kommunalreformen har ikke haft særskilt forøgende effekt på konkurrenceudsættelse i de sammenlagte kommuner. Graden af konkurrenceudsættelse i kommunerne bestemmes først og fremmest af traditionerne og tilstedeværelsen af administrationsfaglige kompetencer. Andre undersøgelser har vist, at udgiftsniveaue og de udgiftspolitiske prioriteringer i høj grad bestemmes af kommunernes rammebetingelser, mens ideologiske faktorer ikke spiller en rolle. Når det gælder kommunernes politik for valg af leverandører er det omvendt. Graden af konkurrenceudsættelse påvirkes af kommunalbestyrelsens partipolitiske sammensætning – men ikke af kommunens rammebetingelser.

Der er øget fokus på konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor.¹ I 2005 indgik regeringen og KL en aftale om, at kommunerne i højere grad skulle konkurrenceudsætte de kommunale opgaver. Derudover aftalte parterne i forbindelse med økonomiaftalen for 2009, at graden af konkurrenceudsættelse i kommunerne skulle øges til 26,5 procent i 2010. Målrealiseringen skal ifølge aftalen testes via en nyudviklet indikator til måling af konkurrenceudsættelsesgraden.

Indikatoren for konkurrenceudsættelse (IKU) måler konkret, hvor stor andel af de kommunale bruttodriftsudgifter, der kan konkurrenceudsættes, som også i praksis *har* været konkurrenceudsat og derfor regnskabsmæssigt enten løses af private leverandører eller i kommunalt regi efter kommunalt vundne udbud (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009). Konkurrenceudsættelse betyder en markedsliggørelse, hvor en række offentlige og private leverandører kan konkurrere om den samme opgave. Teoretisk kan konkurrenceudsættelse defineres som „situationer der det offentlige lar andre rettssubjekter konkurrere om å utføre en oppgave som det offentlige tradisjonelt har utført selv“ (Johnsen et al., 2004, 11). Der kan i den sammenhæng være konkurrence mellem offentlige og private leverandører eller mellem flere offentlige leverandører.

Som sådan er konkurrenceudsættelse ikke en ny opfindelse. Allerede i 1983 havde Schlüterregeringens moderniseringsprogram fokus på *markedsstyring og friere forbrugsvalg* (Ejersbo og Greve 2008: 14), og fra starten af 1990'erne har udlicitering fået øget national politisk fokus (Finansministeriet, 1991). Men som det har gjort sig gældende for en lang række andre tiltag, der ofte går under betegnelsen New Public Management (NPM), så har der i Danmark været langt fra tale og idé til handling. Der er dog flere og flere tegn på, at NPM slår igennem, og det kan se ud som om, NPM er blevet modnet i de forløbne år (Greve, 2009: 93). I Danmark gælder det som nævnt i særlig grad for konkurrenceudsættelsen, og på den måde ligger Danmark på linje med en lang række andre lande. Kettel (1993) har ligefrem talt om „konkurrencerecepten“, som mange politiske beslutningstagere tyer til som løsningen på den offentlige sektors problemer.

Den internationale forskning vedr. konkurrenceudsættelse har som hovedregel beskæftiget sig med effekterne af konkurrenceudsættelsen, blandt andet i form af produktivitetsforskelle mellem offentlige og private leverandører (Busch og Gustafsson 2001; Christoffersen et al. 2007; Hodge 2000). Resultaterne er ikke entydige. Nogle undersøgelser viser, at konkurrenceudsættelse skaber produktivetsforbedringer (Christoffersen et al., 2007), mens andre peger på, at brugen af private leverandører på bløde områder ikke medfører højere produktivitet (Hansen, 2010a). Hodge (2000) konkluderer på baggrund af et omfattende studie af internationale erfaringer med udlicitering og konkurrenceudsættelse, at det ikke er udlicitering, der giver anledning til besparelser, men konkurrenceudsættelsen som sådan, der skærper ydelsesspecifikationer og omkostningsbevidsthed.

Der har i mindre grad været fokus på mulige demokratiske aspekter ved konkurrenceudsættelsen. I en nyere analyse har Hansen (2010b) dog vist, at privatisering har konsekvenser for det lokale demokrati, idet privatisering for det første medfører generelt mindre indflydelse knyttet til det lokalpolitiske demokratiske beslutningssystem og for det andet medfører centralisering af den tilbageværende lokalpolitiske magt. Blandt andet i det lys er det vigtigt at sætte fokus på, hvad der betinger konkurrenceudsættelse. Det er yderligere interessant set i lyset af, at der er en markant forskel på konkurrenceudsættelsesgraden kommunerne imellem. I 2008 konkurrenceudsatte Gribskov kommune 38,8 procent, mens Norddjurs kun konkurrenceudsatte 16 procent.

Artiklens hovedformål er at analysere kommunalreformens betydning for forskelle i kommunernes konkurrenceudsættelsesindikator, idet der kontrolleres for en række andre forhold. Kommunalreformen pr. 1. januar 2007 har været den største kritiske korsvej (Thelen og Steinmo, 1992) i den nyere kommunale administrationspolitiske historie, og kommunesammenlægningerne i forbindelse hermed tilbyder et naturligt eksperiment med unik mulighed

for at undersøge, om kommunalreformen har været fødselshjælper for øget konkurrenceudsættelse i sammenlagte kommuner.

Artiklen har både synkront og diakront sigte, idet niveauet for konkurrenceudsættelse i 2008 såvel som udviklingen fra 2006 til 2008 analyseres.

Den historiske arv fra udliciteringsindikatoren

Indikatoren for konkurrenceudsættelse (IKU) er som national indikator barn af privatleverandørindikatoren (PLI) og barnebarn af udliciteringsindikatoren.

Udliciteringsindikatoren

Den nationalpolitiske interesse i udlicitering kommer bl.a. til udtryk ved, at der fra 1993 i Indenrigsministeriets kommunale nøgletal årligt er blevet opgjort en udliciteringsindikator, der udtrykker kommunens køb af fremmede tjenesteydelser i forhold til de samlede kommunale bruttodriftsudgifter.

Tablet 1 viser i overensstemmelse med tidligere undersøgelser (Pallesen, 2002; Bhatti et al., 2009), at udliciteringsindikatoren for kommunerne under ét udviser høj grad af sporafhængighed og fra 1993-2006 ligger stabilt på 11-12 procent af bruttodriftsudgifterne. På trods af øget fokus på udlicitering forbliver kommunernes faktiske udliciteringsadfærd upåvirket.

Som udtryk for konkurrenceudsættelsesgrad har udliciteringsindikatoren tre metodiske svagheder:

- Beregningen af bruttodriftsudgifter omfatter alle bruttodriftsudgifter, også udgifter knyttet til myndighedsopgaver og andre opgaver, der ikke må eller kan udliciteres.
- Indikatoren tager ikke højde for tilfælde, hvor opgaver har været konkurrenceudsat, og kommunen har vundet opgaven.
- Indikatoren omfatter også tjenesteydelser leveret af private, hvor ydelsen leveres uden forudgående afholdelse af udbud.

Den første af disse svagheder er imødegået med indførelsen af PLI og den anden med indførelsen af IKU. Tredje svaghed er ikke imødegået.

Privatleverandørindikatoren (PLI)

PLI introduceredes i aftalen mellem Regeringen og KL om kommunernes økonomi for 2007 (Regeringen og KL, 2006) og viser, hvor stor en del af den kommunale opgaveløsning, der *må* varetages af private leverandører, som faktisk også bliver varetaget af private leverandører. I beregningen indgår i princippet kun udgifter, som det er juridisk tilladt at udlicitere. Målsætningen i økonomiaftalen for 2007 var, at PLI i 2010 var øget til 25 procent.

Tabel 1. Udliciteringsindikator, Privatleverandørindikator (PLI) og indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) 1993-2008

	Udlicite- rings- indikator	PLI	IKU	PLI fort- sættende kommuner	PLI sam- menlagte kommuner	IKU fort- sættende kommuner	IKU sam- menlagte kommuner
1993	10,5	15,5	-	-	-	-	-
1994	11,0	16,3	-	-	-	-	-
1995	11,3	16,8	-	-	-	-	-
1996	11,4	17,0	-	17,0	17,0	-	-
1997	11,4	16,7	-	17,1	16,8	-	-
1998	11,2	16,4	-	17,1	16,6	-	-
1999	11,6	17,4	-	17,9	17,3	-	-
2000	12,0	18,3	-	18,7	18,0	-	-
2001	12,2	18,8	-	19,2	18,4	-	-
2002	12,0	18,6	-	19,4	18,7	-	-
2003	11,8	18,4	-	19,4	18,6	-	-
2004	11,6	18,8	-	20,1	19,0	-	-
2005	12,0	19,8	-	21,0	20,0	-	-
2006	12,1	20,1	20,2	21,4	20,0	21,5	20,1
2007	-	23,6	23,7	24,5	23,0	24,6	23,0
2008	-	24,7	24,8	25,5	24,4	25,7	24,5

Kilde: www.noegletal.dk

Indikatorer for hele landet er opgjort som vægtede gennemsnit; indikatorer for sammenlagte og fortsættende kommuner som uvægtede gennemsnit.

Historisk har PLI ligget på ca. 11 procent i perioden fra 1993-1998, hvorefter privatleverandørgraden gradvist er steget til 20 procent i 2006 umiddelbart før kommunalreformen.

Indikator for konkurrenceudsættelse (IKU)

I økonomiaftalen mellem Regeringen og KL for 2009 knyttes målsætningen om konkurrenceudsættelse til den nyudviklede IKU, der også tager højde for situationer, hvor en opgave har været konkurrenceudsat, og hvor kommunen har vundet opgaven. Dette sker ved, at data fra økonomisyste-

met, der indgår i PLI, suppleres med indberetninger af værdien af kommunalt vundne udbud.

I praksis har IKU indbygget bias til fordel for den private leverandørandel. For det første indgår al brug af private leverandører i indikatoren, uanset om der har været konkurrenceudsættelse eller ej. For det andet kan kommunalt vundne udbud ikke trækkes fra økonomisystemet, men skal indberettes manuelt af kommunerne. Her foreligger den mulighed, at kommunerne glemmer at indberette eller ikke indberetter alle kommunalt vundne udbud. For det tredje er det sandsynligt, at der ved indberetningen alene indberettes værdien af kommunalt vundne udbud i det pågældende år, og at indberetningen ikke omfatter værdien af kommunalt vundne udbud fra tidligere år med stadig gældende kontrakt. IKU måler i al væsentlighed, hvor stor andel af kommunernes opgaveløsning, der leveres af private leverandører, fx også indkøb af skolebøger, papir, it og hjælpemidler til handicappede – og uanset om der har været afholdt udbud eller ej. Når analysen gennemføres på IKU skyldes dette mere, at det er den officielle nationale indikator for konkurrenceudsættelse, end at IKU er en valid indikator for, om kommunale opgaver har været konkurrenceudsat.

De indberettede kommunalt vundne opgaver i årene 2006-2008 udgør beskedne 0,1 procent af de opgaver, der må konkurrenceudsættes, hvorfor IKU og PLI stort set er sammenfaldende. For kommunerne under ét ser kommunalreformen i 2007 ud til at have udgjort en kritisk korsvej, idet PLI – og dermed IKU – fra 2006 til 2007 stiger markant. Omkring 1,5 procentpoint af stigningen i IKU fra 2006 til 2007 kan dog tilskrives tekniske korrektioner og ændret opgavefordeling (Regeringen og KL, 2008), idet de overførte amtslige opgaver på vej-, miljø- og socialområdet har højere privatleverandørgrad end hidtidige kommunale opgaver. Den reelle stigning kan dermed estimeres til ca. 2,0 procentpoint.

Det fremgår videre af tabel 1, at IKU efter kommunalreformen har samme stigningsmønster i sammenlagte og fortsættende kommuner. For kommunerne under ét er der ingen særskilt sammenlægnings-effekt. Spørgsmålet er naturligvis, om der på kommuneniveau er systematiske forskelle mellem sammenlagte og fortsættende kommuner. Eller om forskelle mellem kommuner i højere grad kan tilskrives strukturelle, organisatoriske eller ideologiske faktorer?

Hvilke kommuner vælger at konkurrenceudsætte?

De teoretiske forventninger

I analysen af kommunalreformens betydning for kommunernes brug af konkurrenceudsættelse trækkes der på historisk institutionel teori, hvor kommunalreformen kan anskues som en kritisk korsvej (Thelen og Steinmo, 1992),

der forventeligt har betydning for kommunernes konkurrenceudsættelse. Men kommunalreformen kan som forklaringsfaktor sandsynligvis ikke alene give det fulde billede af virkeligheden, og som i tidligere studier af udliciteringsgraden (Pallesen, 2002; Bhatti et al., 2009) trækkes på en flerhed af teoretiske tilgange såsom budgetteori, klassisk politisk teori og nyinstitutionel teori. Boyne (1998b) kategoriserer mulige forklaringer på variationer i udlicitering i fire grupper: økonomisk pres, produktions- og markedskapacitet, politiske præferencer og de offentligt ansattes position. I tilgift til disse indrages som nævnt historisk institutionel teori, ligesom sociologisk nyinstitutionel teori med fokus på isomorfe processer vurderes at have relevans.

Historisk institutionalisme – kommunesammenlægninger og kommunale traditioner
En mulig forklaring på forskelle i kommunernes konkurrenceudsættelse forventes knyttet til det forhold, at kommunerne ved kommunalreformen har skulle tage grundlæggende stilling til, hvordan den kommunale opgaveløsning skal varetages. Argumentet er, at kommunalreformen kan opfattes som en *critical juncture* eller en *kritisk korsvej* (Thelen og Steinmo, 1992) for de sammenlagte kommuner. Begrebet henfører til, at en kommunal administrationspolitik følger et bestemt spor, men at der på tidspunkter opstår anledninger til at overveje, om man er på rette vej og så at sige følger det rette spor. Kommunalreformen redefinerer grundlæggende ikke kommunernes lovgivningsmæssige og driftsmæssige grundlag for konkurrenceudsættelse. Reformen udgør dermed ikke nødvendigvis en kritisk korsvej for administrationspolitikken i ikke-sammenlagte kommuner. Derimod har sammenlagte kommuner været igennem processer, hvor kommunale serviceniveauer har skullet harmoniseres, leverandørkontrakter har skullet genforhandles, og der har skullet tages stilling til den nye kommunes styringsfilosofi, organisation og administrationspolitiske spor. I modsætning til ikke-sammenlagte kommuner har sammenlagte kommuner med andre ord været tvunget til at revurdere det administrationspolitiske spor. I den sammenhæng er forventningen, at kommunalreformens tidsmæssige sammenfald med revitaliseringen af den nationalpolitiske fokus på konkurrenceudsættelse vil betyde, at sammenlagte kommuner i højere grad end ikke-sammenlagte kommuner har valgt at konkurrenceudsætte serviceopgaverne.

H₁: Sammenlagte kommuner konkurrenceudsætter opgaver i højere grad end ikke-sammenlagte kommuner

Som nævnt ovenfor kan der argumenteres for, at den kommunale administrationspolitik følger et bestemt spor – i hvert fald indtil den støder på en kritisk korsvej. I det omfang, der følges et bestemt spor, kan man tale om *path dependency* eller *sporafhængighed* (Thelen og Steinmo, 1992). Med dette

udgangspunkt kan forskelle i konkurrenceudsættelse tilskrives forskelle i traditioner herfor. Hvis en kommune traditionelt har benyttet en høj grad af private leverandører og udliciteret den offentlige service på væsentlige områder, så vil kommunen alt andet lige være tilbøjelig til at følge samme spor og fortsætte konkurrenceudsættelsen. Det omvendte vil gælde i kommuner, der ikke har samme traditioner.

H₂: Kommuner med tradition for brug af private leverandører vil i højere grad konkurrenceudsætte

Økonomisk pres

Inden for den økologiske analysetradition opereres med en antagelse om, at den offentlige sektor er påvirket af nogle økonomiske rammer, og kommunernes finansierings- og udgiftspolitiske beslutninger ses som produkt af de rammebetingelser kommunerne er underlagt mht. velstand og socioøkonomisk betingede udgiftsbehov (Mouritzen, 1991; Houlberg, 2000a; Houlberg, 2000b).

Konkurrenceudsættelse kræver en vis økonomisk kapacitet for at kunne igangsættes. Derfor må man forvente, at det er kommuner med sund økonomi, som binder ressourcer op på et sådan projekt. Kommuner med økonomisk „overskud“ har større mulighed for at igangsætte og implementere konkurrenceudsættelse.

Omvendt kan man forvente, at de økonomisk mest trængte kommuner har størst behov for at søge alternative løsninger på opgavevaretagelsen – så som konkurrenceudsættelse – for at klare deres situation. Derudover har flere forskere påpeget, at den økonomiske idé er en væsentlig begrundelse for konkurrenceudsættelse (Busch & Gustafsson, 2001), og flere undersøgelser har fundet, at økonomiske besparelser er et dominerende udliciteringsargument (Brudney et al., 2005; Hodge, 2000; Mouritzen, 1992). Empirisk viser tidligere undersøgelser af danske kommuner dog, at udlicitering knytter sig til kommuner med økonomisk overskud (Bhatti et al., 2009; Pallesen, 2002). Udlicitering forekommer at være de gode tiders politik.

H₃: Jo mindre økonomisk pres des mere konkurrenceudsættelse

Kapacitet – kommunestørrelse, udgiftsbudget og befolkningstæthed

Empirisk viser en række studier, at organisationsstørrelsen har betydning for, hvorfor og hvordan organisationer implementerer nye måder at arbejde på. Det gælder brug af intern kontraktstyring (Greve og Ejersbo, 2005) ligesom det gælder implementering af standarder (Dahl, 2006; Dahl og Hansen, 2006) og udlicitering (Boyne, 1998a).

Kommunestørrelsen kan tænkes at påvirke konkurrenceudsættelsen positivt af mindst to grunde. For det første er de potentielle effektiviseringsgevinster i store kommuner relativt større end i mindre kommuner, når man ser på forholdet mellem en mulig procentvis produktivitetsforbedring på den ene side og den administrative byrde ved at konkurrenceudsætte på den anden side. Transaktionsomkostninger forbundet med konkurrenceudsættelsen betyder, at der relativt vil være større omkostninger forbundet med konkurrenceudsættelse for en lille kommune end for en stor kommune. Det gælder i forhold til selve udbudsforretningen som i forhold til indgåelse af kontrakter og kontraktopfølgning.

For det andet vil markedskapaciteten og antallet af relevante serviceleverandører alt andet lige være større i store kommuner end i små. Mindre kommuner kan være i en situation med ingen eller få private leverandører, og vil derfor være påpasselige med at bruge ressourcer på konkurrenceudsættelsen. Omvendt kan der i små kommuner være en række funktioner på fx vejområdet, hvor kommunen ikke har kapacitet til egenproduktion, men traditionelt har benyttet private leverandører og herigennem potentielt er i stand til at indhøste stordriftsfordele (Ferris og Graddy, 1994).

H₄: Store kommuner konkurrenceudsætter i højere grad end små kommuner.

I forlængelse af kommunestørrelsens betydning kan der endvidere argumenteres for, at det kommunale udgiftsbudget skal have minimal tærskelværdi, før potentialet ved konkurrenceudsættelse står mål med det administrative ressourceforbrug ved udbudsforretningen, og at det økonomiske potentiale derfor stiger med stigende udgiftsbudget.

H₅: Jo større samlet kommunalt udgiftsbudget, des mere konkurrenceudsættelse

Udover kommunestørrelsen kan befolkningstætheden ses som proxy for markedspotentiale og omfanget af private leverandører. Omend Bhatti et al., (2009) finder, at graden af udlicitering er negativt korreleret med befolkningstætheden, er den teoretiske forventning, at markedspotentialet er større i urbaniserede befolkningstætte kommuner og dermed befordrende for de markedsmæssige muligheder for konkurrenceudsættelse.

H₆: Kommuner med koncentreret bosætning konkurrenceudsætter i højere grad end kommuner med spredt bosætning.

Politisk ideologi

Det er omdiskuteret, om politisk ideologi – defineret som partipolitiske forskelle – spiller en rolle for kommunernes administrationspolitik. Tidligere undersøgelser viser, at partipolitik ikke spiller nogen rolle for implementering af fælles sprog standarden på ældreområdet (Dahl og Hansen, 2006), brugen af intern kontraktstyring (Greve og Ejersbo, 2005) eller for kommunernes generelle udgiftspolitik (Mouritzen, 1991; Houlberg, 2000b, Hansen, 2009; Houlberg, 2010). I anden retning trækker dog, at Bhatti et al. (2009) viser, at politisk ideologi i høj grad har indflydelse på kommunernes brug af udlicitering.

Hvorvidt politisk ideologi spiller en rolle for konkurrenceudsættelsen må bero på en empirisk efterprøvning. Men udgangspunkt i klassisk politisk teori forventes det, at borgerlige politikere har større præferencer for konkurrenceudsættelse end ikke borgerlige politikere.

H₇: Kommuner med borgerligt styre konkurrenceudsætter mere end kommuner med ikke-borgerligt styre.

Betydning af kommunens administrative medarbejdere

Ovenfor er argumenteret for, at en kommunes størrelse og størrelsen af kommunens udgiftsbudget kan have betydning for konkurrenceudsættelsen. Derudover kan man forvente, at kommunernes 'lærings-kapacitet' spiller en rolle. Cohen og Levinthal (1990) beskriver 'lærings-kapaciteten' eller 'absorptive capacity' som en funktion af tilgængelig viden i organisationen. Denne viden, som i høj grad hænger sammen med organisationens personalemæssige ressourcer, har betydning for organisationens evne til at inkorporere og omsætte nye måder at arbejde på som fx at konkurrenceudsætte opgaverne. Kommunernes professionelle færdigheder er relevant som forklarende variabel, da udbudsforretning, kontraktindgåelse og -opfølgning kræver stærke professionelle ressourcer.

En kommunes professionelle færdigheder kan vurderes på antallet af administrationsprofessionelle medarbejdere. I forhold til konkurrenceudsættelse er det specielt relevant at se på den del af det administrative personale, der i særlig grad besidder juridiske og økonomfaglige kvalifikationer til at kunne gennemføre konkurrenceudsættelse, det vil sige DJØF-medlemmer. Kommunerne kan have rekrutteret DJØF'ere for at konkurrenceudsætte og/eller allerede ansatte DJØF'ere har været befordrende for konkurrenceudsættelsesprocessen. Dunleavy (1991) antager fx at rationelle bureaukrater er interesseret i at præge og forme deres arbejdsopgaver og generelt sætte deres præg

på forvaltningen. DJØF-gruppen besidder dermed ikke bare de nødvendige kvalifikationer til at sikre konkurrenceudsættelse, men ser også processen omkring konkurrenceudsættelse som en personlig professionel udfordring (Bhatti et al., 2009).

I danske studier af DJØF-medlemmers betydning er fundet positiv sammenhæng med indførelse af borgerservicecentre (Bhatti et al., 2010) og graden af udlicitering (Bhatti et al., 2009).

H₃: Jo flere DJØF'ere i kommunens administration, des mere konkurrenceudsættelse

Imitation

Anlægges et sociologisk ny-institutionelt perspektiv fremhæves organisationsfelter som stratificerede systemer, hvor nogle organisationer danner udgangspunkt for imitation fra andre organisationer. Der er i den sammenhæng tale om mimetisk isomorfisme (DiMaggio og Powell, 1983). Fx har tidligere undersøgelser af danske kommuner påvist udgiftspolitisk isomorfisme (Houlberg, 2000a) og skattepolitisk isomorfisme (Olsen, 2010).

Når man ser på imitation mellem organisationer, kan man ifølge Strang og Meyer (1993) sondre mellem henholdsvis en relationel og kulturel model. Den relationelle model bygger på en antagelse om, at der er sammenhæng mellem interaktion og imitation. Det vil sige, at organisationer vil imitere andre organisationer, som man faktisk er i kontakt med. Relationsmodellen er bekræftet i en række danske studier (Gregersen, 2000, Dahl & Hansen, 2006; Bhatti et al., 2010; Olsen, 2010).

H₄: Kommuner vil imitere nabokommuner eller andre kommuner inden for samme region

Den kulturelle model bygger omvendt på den antagelse, at interaktion via direkte kontakt ikke er en nødvendig forudsætning for imitation. Organisationer vil imitere andre organisationer, som de ligner, og som de ser op til. Med udgangspunkt i litteratur om diffusion af organisationsstandarder – som fx konkurrenceudsættelse – vil man kunne pege på såkaldte foregangskommuner, når der sker en spredning af standarder (Rogers, 2003). Imitation af foregangskommuner er vanskeligt målbart, en analyse af spredning af standarder på ældreområdet har ikke vist sammenhæng (Dahl og Hansen, 2006) og i nærværende undersøgelse har vi ikke valide data til at teste den kulturelle model.

Datagrundlag og metode

Analysens datagrundlag er nationale registerdata fra kommunernes økonomisystemer og kommunernes indberetning til Indenrigs- og Socialministeriet af kommunalt vundne udbud. Dataene stammer fra Danmarks Statistikbank samt Indenrigs- og Socialministeriets kommunale nøgletal og opgørelse af udgiftsbehov i udligningsordningen. Data fra før kommunalreformen i 2007 er aggregeret på nye kommuner. Kommuner delt i forbindelse med reformen er fordelt på grundlag af indbyggernes fordeling på de nye kommuner.

Analysens afhængige variabel er den af Indenrigs- og Socialministeriet (2009) opgjorte IKU. IKU opgøres alene for de samlede kommunale bruttodriftsudgifter og det aggregerede analyseniveau muliggør ikke analyse af, om forskellige forhold påvirker IKU på fx tekniske og sociale områder. Analysens validitet og forklaringskraft vil dermed kunne undermineres af, at en variabels positive effekt på et område udlignes af en negativ effekt på et andet område og samlet ikke har effekt på aggregeret niveau. Analysen er gennemført som OLS-regressioner. De forklarende variable præsenteres i appendiks.

Graden af konkurrenceudsættelse er historisk betinget og drevet af administrationsprofessionelle kompetencer

Tabel 2 viser resultaterne af to regressionsanalyser af mellemkommunale forskelle i graden af konkurrenceudsættelse 2008 samt i model 3 en analyse af udviklingen i IKU 2006-2008. I første model indgår som mulig forklaringsfaktor et mål for den historiske arv fra før kommunalreformen i form af gennemsnitlig privatleverandørindikator 2001-2005.

Sporafhængigheden og arven fra privatleverandørgraden er den dominerende forklaringsfaktor. Graden af konkurrenceudsættelse i de nye kommuner er i al væsentlighed betinget af historien og traditionerne fra før kommunalreformen. Når der er taget højde for sporafhængigheden, har kun to andre forklaringsfaktorer signifikant betydning. Andel DJØF'ere og dermed den administrationsprofessionelle kapacitet og kompetence til at gennemføre konkurrenceudsættelse har selvstændig forklaringskraft og bidrager til at bryde historisk betingede forskelle i konkurrenceudsættelse. Om DJØF'ere er rekrutteret for at kunne konkurrenceudsætte eller allerede ansatte DJØF'ere har været drivkraften er ikke muligt at afgøre. Men jo stærkere administrative kompetencer en kommune har i form af ansatte jurister og økonomer, jo mere konkurrenceudsætter kommunen – uafhængigt af, hvor udbredt brugen af private leverandører var i de gamle kommuner. Hertil kommer mimetisk isomorfisme, hvor de enkelte kommuner inspireres af og tilnærmer sig konkurrenceudsættelsen blandt kommuner i regionen. Med sporafhængigheden

Table 2. Regressionsanalyse (OLS) af indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) 2008 og vækst i IKU 2006-2008. Ustandardiserede og standardiserede regressionskoefficienter.

	Model 1. IKU 2008 – med historisk arv		Model 2. IKU 2008 – uden historisk arv		Model 3. IKU 2006-2008 (procentpoint)	
	Ustand.	Stand.	Ustand.	Stand.	Ustand.	Stand.
Konstant	1,30		3,56		5,34	
Gennemsnitlig privatlevemandørindikator 2001-2005	0,59***	0,49***	–	–	–	–
Sammenlægningskommune	0,15	0,02	0,75	0,09	0,65	0,11
Økonomisk pres 2008	-0,00	-0,00	0,06	0,09	–	–
Indbyggertal 2008 (log)	0,08	0,02	-0,59	-0,13	0,10	-0,13
Lille Ø-kommune	2,23	0,14	4,11*	0,25*	4,84**	0,38**
Rejsetid pr. indbygger	0,06	0,03	-0,39	-0,17	-0,26	-0,15
DJØF'ere pr. 10.000 indbyggere 2008	1,97*	0,18*	3,39**	0,31**	–	–
Arbejderpartiernes mandatanandel 2005	-0,03	-0,12	-0,07**	-0,25**	-0,05**	-0,25**
Gennemsnitlig IKU i regionen 2008	0,45*	0,17*	0,90***	0,35***	–	–
Ressourcepres 2006	–	–	–	–	0,03	0,08
Vækst i økonomisk pres 2006-08 (pct. point)	–	–	–	–	0,09	0,13
DJØF'ere pr. 10.000 indbyggere 2006	–	–	–	–	1,87	0,17
Vækst i antal DJØF'ere pr. 10.000 indbyggere 2006-2008	–	–	–	–	3,01*	0,21*
Gennemsnitlig IKU i regionen 2006	–	–	–	–	0,08	0,05
IKU 2006	–	–	–	–	-0,30***	-0,34***
Adj. R ²	0,44		0,27		0,13	
N	97		97		97	

Statistisk signifikans: * = 0.05 ** = 0.01 *** = 0.00

Jammerbugt Kommune er outlier i alle tre modeller og ikke medtaget i analysen. Største VIF (variance inflation factor) er i model 1 2,88 for rejsetidskriteriet, i model 2 2,68 for økonomisk pres og i model 3 4,79 for økonomisk pres. Parameterestimaterne er ikke følsomme over for inddragelse af disse variable. En række variable fra tidligere modeller indgår ikke i de endelige modeller. Dummyvariable for borgmesterens partifarve er udgået, da de korrelerer med og forklarer mindre end arbejderpartiernes mandatandel. Udgiftsniveauet pr. indbygger skaber multikollinearitetsproblemer, da korrelationen med indbyggertallet er 0,99. Indeks for nabokommuners IKU korrelerer med og forklarer mindre end indekset for gennemsnitlig IKU i regionen.

som dominerende forklaringsfaktor kan 44 procent af variationerne i kommunernes IKU forklares.

Analysemodeller som model 1, hvor den afhængige variabel eller variationer heraf i tidligere år indgår som mulig forklaringsfaktor, kan generere viden om, hvor stærk en eventuel sporafhængighed er. En sådan analysemodel blokerer omvendt muligheden for at teste, om historiske traditioner varierer på tværs af fx store og små kommuner, by- og land kommuner og mellem kommuner med borgerligt og socialistisk styre. Hvis venstre-kommuner både nu og tidligere har konkurrenceudsat mere end socialdemokratiske kommuner, indfanges dette ikke i en model med sporafhængighed, men vil blive udlagt som en del af sporafhængigheden. Analysen er af denne grund også gennemført uden sporafhængighedsvariablen og resultatet vist i model 2.

Graden af konkurrenceudsættelse drevet af professionelle kompetencer, regional imitation og ideologi

Uden sporafhængigheden forklares en mindre andel af forskellene i kommunernes IKU – i alt 27 procent. Fortsat har DJØF-andelen signifikant betydning for graden af konkurrenceudsættelse. De administrationsprofessionelle har kompetencer til og interesse i at kunne gennemføre konkurrenceudsættelse og medvirker til at drive konkurrenceudsættelsen frem.

Herudover er konkurrenceudsættelse et regionalt betinget fænomen, hvor kommunerne er påvirket af regionale normer og imiterer konkurrenceudsættelsesgraden i regionens kommuner. En bagvedliggende visuel inspektion af geografiske spredningsmønstre viser, at konkurrenceudsættelsen er størst i Østdanmark i og omkring hovedstadsområdet. I den vestlige del af landet er den størst i randområderne i Vest- og Nordjylland. Det visuelle billede tegner dermed et billede af konkurrenceudsættelse som et komplekst og sammensat fænomen, der på en og samme tid er et hovedstadsfænomen funderet i tæt befolkede urbaniserede kommuner, og et jysk randkommunefænomen forankret i kommuner med mere spredt bosætning.

I lighed med undersøgelser af udlicitering før kommunalreformen (Bhatti et al., 2009) spiller politisk ideologi også en signifikant rolle for graden af konkurrenceudsættelse efter kommunalreformen. Borgerlige politikere er i overensstemmelse med de klassiske parti-ideologiske forventninger mere tilbøjelige til at konkurrenceudsætte og lade private leverandører bidrage til den kommunale serviceproduktion.

Store kommuner forventedes i kraft af større kapacitet, større volumen og større besparelspotentiale at konkurrenceudsætte mere, men det er tværtimod de små ø-kommuner som konkurrenceudsætter mest. Dette tolkes primært som udtryk for små ø-kommuners begrænsede kapacitet til egenproduktion på en række tekniske områder og en historisk betinget tradition for at benytte private leverandører på disse områder. Begrænset konkurrence eller lokale forhold kan betyde, at der ikke nødvendigvis har været tale om egentlig udbud og konkurrenceudsættelse. De store kommuner benytter sig mere af intern kontraktstyring end de små (Greve og Ejersbo, 2005), men ikke mere af konkurrenceudsættelse.

I modsætning til det forventede spiller kommunens økonomiske situation og bosætningsstruktur ikke en rolle. Økonomisk pressede kommuner konkurrenceudsætter hverken mere eller mindre end kommuner i en mere favorabel økonomisk situation. Kommunalreformen har heller ikke som forventet haft særskilt fødselshjælpende effekt i kommuner, der pga. sammenlægninger har været tvunget til at redefinere organisation, ledelse, styringsfilosofi mv. Sammenlagte kommuner er mht. den samlede konkurrenceudsættelse endt med løsninger, der ikke adskiller sig fra løsningerne i fortsættende kommuner.

Ændringer i konkurrenceudsættelsesgraden 2006-2008 drevet af overtagelse af amtskommunale opgaver og lokalt betingede forhold

Kommunalreformen udgør ved første øjekast (jf. tabel 1) en kritisk korsvej for kommunernes brug af private leverandører, og konkurrenceudsættelsen stiger betragteligt fra 2006 til 2007. En betydelig del af stigningen kan dog tilskrives kommunernes overtagelse af amtskommunale opgaver mere end udtryk for ændret politik i forhold til eksisterende opgaver. Da kommunespecifik kontrol for overtagelse af amtskommunale opgaver ikke er muligt, vil variationer i udviklingen fra 2006 til 2008 kunne tilskrives forskelle i enkeltkommuners overtagelse af amtskommunale institutioner og opgaver. Med dette forbehold in mente viser tabel 2, at det fra 2006 til 2008 i særlig grad er små ø-kommuner, der har øget konkurrenceudsættelsen i forbindelse med kommunalreformen og i 2008 har en over gennemsnitlig grad af konkurrenceudsættelse. Det er ikke store kommuner med stort konkur-

renceudsættelsespotentialer og stor administrationsprofessionel kapacitet, der har øget konkurrenceudsættelsen. At det tværtimod er de allermindste kommuner kan tolkes som udtryk for, at disse kommuner i den nye struktur er relativt mindre og med den nye opgaveportefølje i endnu højere grad end før kommunalreformen har begrænset kapacitet til egenproduktion og derfor i højere grad end store kommuner baserer opgaveløsningen på private leverandører.²

Konkurrenceudsættelsen fra 2006 til 2008 er øget mest i kommuner med et lavt udgangspunkt i 2006 og dermed det største uudnyttede konkurrenceudsættelsespotentialer. Udviklingen i konkurrenceudsættelsen fra 2006 til 2008 har dermed bidraget til større ensartethed i form af konvergens i kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad.

Politisk ideologi og ændringer i kommunens administrative kompetencer har endvidere haft betydning for udviklingen i IKU. Kommuner med borgerligt styre og/eller en øget administrationsprofessionel kapacitet har øget konkurrenceudsættelsen mere end andre kommuner i forbindelse med kommunalreformen og formuleringen af den nationale målsætning for vækst i IKU.

Samlet forklares 13 procent af variationerne i udviklingen i kommunernes IKU. 87 procent af variationen skyldes med andre ord forhold, det ikke har været muligt at modellere. Herunder ikke mindst lokale forhold knyttet til særlige lokale traditioner, sammenlægningsprocesser, økonomiske betingelser, organisationsopskrifter og -forbilleder samt lokale politisk-administrative magt- og indflydelseskonstellationer.

Kommunernes økonomiske situation eller ændringer heri betyder intet for udviklingen i konkurrenceudsættelsen. Det gør bosætningsstruktur og regional imitation heller ikke. Sidst men ikke mindst skiller de sammenlagte kommuner sig ikke som forventet ud fra de fortsættende kommuner. De sammenlagte kommuner har hverken øget eller mindsket konkurrenceudsættelsen mere end de fortsættende kommuner i forbindelse med sammenlægningsprocessen. Den uundgåelige drøftelse, harmonisering og valg af organisation, styringsprincipper, økonomisk politik, serviceniveau og administrationspolitik har ikke udmøntet sig i særlige konkurrenceudsættelsespor i de sammenlagte kommuner – hverken i væksten fra 2006 til 2008 eller i niveauet for konkurrenceudsættelse i 2008.

Konklusion

Året før kommunalreformen indgik Regeringen og KL en aftale om at øge graden af konkurrenceudsættelse. Derudover betød kommunalreformen en „bundvending“ i kommunerne med etablering af ny organisation, ledelse og styringsfilosofi, økonomisk politik, harmonisering af serviceniveauer mv. I

denne forstand udgør kommunalreformen en dobbelt kritisk korsvej for brugen af private leverandører i Danmark.

Metodisk knytter der sig det væsentlige forbehold til den nationale indikator for konkurrenceudsættelse (IKU), at denne har indbygget målingsteknisk bias til fordel for private leverandører og i al væsentlighed afspejler brugen af private leverandører – uanset om der har været afholdt udbud eller ej.

Modsat forventningen har der ikke empirisk kunnet påvises en særskilt kritisk korsvej i de sammenlagte kommuner. Målt i form af IKU adskiller hverken niveau eller udvikling i konkurrenceudsættelsen i sammenlagte kommuner sig fra fortsættende kommuner.

Konkurrenceudsættelse er et traditionsbundet fænomen underlagt betydelig sporafhængighed. De kommuner, der i størst udstrækning brugte private leverandører før kommunalreformen, gør det også efter reformen og har i forlængelse heraf den største grad af konkurrenceudsættelse. Kun kommuner med høj grad af professionel juridisk og økonomifaglig administrativ kapacitet har brudt den historiske arv fra de gamle kommuner. Bag sporafhængigheden er konkurrenceudsættelse også et relationelt betinget fænomen, hvor kommunerne følger og imiterer konkurrenceudsættelsesniveauet hos kommuner i regionen.

Konkurrenceudsættelse er et ideologisk betinget element i paletten af organisationsopskrifter og mest udbredt i kommuner med stor repræsentation af borgerlige mandater. Tidligere undersøgelser har vist, at partipolitik har marginal betydning for kommunernes udgiftsniveau og udgiftspolitiske prioriteringer, mens rammebetingelser som økonomisk pres og socioøkonomiske forhold har afgørende betydning (Mouritzen, 1991; Houlberg, 2000b; Hansen, 2009; Houlberg, 2010). For konkurrenceudsættelse forholder det sig omvendt. Konkurrenceudsættelse er drevet af ideologiske og organisatoriske faktorer. For de organisatoriske forholds vedkommende båret af regionalt betinget imitation og professionelle administrative kompetencer. Afgørende for konkurrenceudsættelsen i 2008 er *ikke*, om kommunen har været igennem kommunesammenlægning eller ej. Det afgørende er tilstedeværelsen af administrationsprofessionelle kompetencer.

Litteratur

- Bhatti, Yosef; Asmus Leth Olsen & Lene Holm Pedersen (2009). „The Effects of Administrative Professionals on Contracting out“, *Governance: An international Journal of Policy, Administrations, and Institutions*, 1/2009, pp. 121-137.
- Bhatti, Yosef; Asmus Leth Olsen & Lene Holm Pedersen (2010). „Administrative Professionals and the Diffusion of Innovations – the Case of Citizen Service Centres“, under udgivelse i *Public Administration*.

- Boyne, George A. (1998a). „Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government“, *Public Administration Review*, 58. årg., nr. 6, pp. 474-484.
- Boyne, George A. (1998b). „The determinants of Variations in Local Service Contracting“, *Urban Affairs Review*, 34. årg., nr. 1, pp. 150-163.
- Brudney, Jeffrey L.; Sergio Fernandez, Jay Eungha Ryu & Deil S. Wright (2005). „Exploring and Explaining Contracting Out: Patterns among the American States“, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15. årg., nr. 1, pp. 53-71.
- Busch, Tor & Gustafsson, Ove (2001): „Konkurrensetsetting av kommunal renovasjon“, i Busch, Tor, Erik Johnsen, Klausen, Kurt Klaudi Klausen & Jan Ole Vanebo (red.) *Modernisering av offentlig sektor. New Public Management i praksis*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christoffersen, Henrik, Martin Paldam & Allan H. Würtz (2007). „Public versus private production and economies of scale“, *Public Choice*, nr. 130, pp. 311-328.
- Cohen Wesley M. og Daniel A. Levinthal (1990). „Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation“, *Administrative Science Quarterly*, 35. årg., nr. 1, pp. 128-152.
- Dahl, Poul Skov og Kasper M. Hansen (2006). „The diffusion of standards – the importance of size, region and external pressure“, *Public Administration*, 84. årg., nr. 2, pp. 441-459.
- Dahl, Poul Skov (2006). *Standardisering som reguleringsform*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Dimaggio, Paul J. & Walter W. Powell (1983). „The Iron Cage Revisited – Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields“, *American Sociological Review*, 48. årg., nr. 2, pp. 147-160.
- Dunleavy, Patrick (1991). *Democracy Bureaucracy and Public Choice*. London: Pearson.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2008). *Modernisering af den offentlige sektor*. Børsens Forlag, Danmark.
- Ferris, James M. og Elizabeth Graddy (1994). „Organizational Choices for Public Service Supply“, *Journal of Law Economics & Organisation*, 10. årg., nr. 1, pp. 57-77.
- Finansministeriet (1991). *Udlisitering af offentlige driftsopgaver*. København.
- Gregersen, Ole (2000). „Organisationsforandringer i kommunale socialforvaltninger“. I Marianne Antonsen & Torben Beck Jørgensen (red.), *Forandringer i teori og praksis*, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Greve, Carsten og Niels Ejersbo (2005). *Contracts as Reinvented Institutions in the Public Sector*. London: Praeger.
- Greve, Carsten (2009). *Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, København, 2. udg.
- Hansen, Morten Balle (2010a). Marketization and Economic Performance. Competitive Tendering in the Social Sector, *Public Management Review*, 12. årg., nr. 2, pp. 255-274.
- Hansen, Morten Balle (2010b): „Privatisering, demokrati og politisk magt i den centrale velfærdsstat“. Forthcoming in *Politica*.
- Hansen, Sune Welling (2009). *Towards Genesis or the Grave: Financial Effects of Local Government Merger*, Ph.d.-afhandling, Odense: Syddansk Universitet.
- Hodge, Graeme A. (2000). *Privatization – An International Review of Performance*.
- Houlberg, Kurt (2000a). „Udgiftspolitisk isomorfisme – de danske kommuner i nøgletalletens vold? *Politica*, 3/2000, pp. 262-282.
- Houlberg, Kurt (2000b). *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem og hvor store er de?* København: AKF.

- Houlberg, Kurt (2003). „Hvad er et godt kommunestyre?“ pp. 44-68 i Ulrik Kjær & Poul Erik Mouritzen (red.), *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Houlberg, Kurt (2010). Teknisk vejledning til Eco Nøgletal 2010, NIRAS, Odense, www.eco.dk/teknisk/tekniskvejledning2010.pdf
- Indenrigs- og Socialministeriet (2009). „De kommunale nøgletal“, <http://www.noegletal.dk>, udtræk 06.10.2009.
- Johnsen, Åge, Ingun Sletnes & Signy Irene Vabo (2004). *Konkurransesætning i kommunene*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Jørgensen, Torben Beck og Poul Erik Mouritzen (1997). *Udgiftspolitik og budgetlægning*. Århus: Systime.
- Kettl, Donald F. (1993). *Sharing power: public governance and private markets*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Lane, Jan-Erik (2000). *New Public Management*. London & New York: Routledge.
- Mouritzen, Poul Erik (1991). *Den politiske cyklus*. Århus: Politica.
- Mouritzen, Poul Erik (red.) (1992). *Managing Cities in Austerity. Urban Fiscal Stress in Ten Western Countries*. London: Sage.
- Olsen, Asmus Leth (2010). *Exit and Voice in Inter-jurisdictional Policy Mimicking: the Case of Danish Local Income Taxes*. Speciale, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Pallesen, Thomas (2002). „Udlisering – den paradoksale kommunale patologi“, i Jens Blom-Hansen, Finn Bruun og Thomas Pallesen (red.), *Kommunale patologier*. Århus: Systime.
- Regeringen og KL (2006). *Aftale om kommunernes økonomi for 2007*, 12. juni 2006
- Regeringen og KL (2008). *Aftale om kommunernes økonomi for 2009*, 16. juni 2009.
- Rogers, Everett M. (2003): *Diffusion of Innovations*. New York: Free Press.
- Serritzlew, Søren (2003). „Inkrementalisme og normer i budgetlægningen“, *Nordisk Administrativ Tidsskrift*, årg. 84 nr. 3, pp. 308-335.
- Strang, David og John W. Meyer (1993). „Institutional Conditions for Diffusion“, *Theory and Society*, 22. årg., nr. 4, pp. 487-511.
- Thelen, Kathleen og Sven Steinmo (1992): „Historical Institutionalism in Comparative Politics,“ i Steinmo, Sven, Kathleen Thelen & Frank Longstreth (eds.), *Structuring Politics; Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge

Appendiks. Operationaliseringer af forklarende variable

Sammenlægningskommune	1=Sammenlagt kommune 0=Fortsættende kommune
Sporafhængighed	Gennemsnitlig PLI 2001-2005
Økonomisk pres	Beregnes som udgiftsbehov divideret med resourcegrundlag (hele landet = 100). Udgiftsbehovet måles som de samlede udgiftsbehov pr. indbygger i udligningsordningen*. Ressourcegrundlaget beregnes som beskatningsgrundlaget korrigeret for udligning og generelle tilskud, øvrige skatter og nettorenter/-afdrag.
Kommunestørrelse	a. Indbyggertal (logaritmisk) b. Dummy-variable for små ø-kommuner.
Spredt bosætning	Rejsetidskriteriet i udligningsordningen, dvs. et mål for den gennemsnitlige rejsetid til 2000 medborgere pr. indbygger
Samlet udgiftsniveau	De samlede bruttodriftsudgifter i regnskab pr. indbygger (logaritmisk)
Politisk ideologi	a. Arbejderpartiernes mandatandel ved valget 2005 b. Dummyvariable for borgmesterens partifarve 2005 (A/B/F, V og V/K/O).
Administrativ professionalisering	Antal medlemmer af Dansk Jurist- og Økonomiforbund (DJØF) ansat i kommunen 1. juli i året pr. 10.000 indbyggere ³
Imitation	Måles ved to konkurrerende indikatorer for gennemsnitlig IKU i henholdsvis nabokommuner ⁴ og kommuner i regionen. Det er ikke muligt inden for analysens rammer at tage højde for, at kommuner i samme område kan være påvirket af samtidige eksogene chok fx i form af virksomhedslukninger.

Hvis ikke andet er anført, måles alle variable i analysen af IKU 2008 i 2008 niveau. Dette gælder også imitationsvariablen, da konkurrenceudsættelse og imitation kan ske løbende over året.

I analysen af udviklingen 2006-2008 indgår som mulige forklaringsvariable ændringen i økonomisk pres og andel DJØF'ere i perioden. Herudover indgår en række niveauvariable ud fra en antagelse om, at niveaue for disse variable påvirker betingelserne for ændring. Borgerlige politikere forventes således at være mere disponeret for øget konkurrenceudsættelse, selvom der ikke i perioden er sket ændringer i kommunalbestyrelsen, ligesom betingelserne for at øge konkurrenceudsættelsen er forskellige i København og Læsø uagtet, at indbyg-

gertallet kun ændres marginalt fra 2006 til 2008. Økonomisk pres inddrages i analysen både som statisk og dynamisk mål, jf. Mouritzens drøftelse af ressourceteknaphedsbegrebets statiske og dynamiske element (Mouritzen, 1991:40). I analysen inddrages desuden IKU 2006 ud fra en tese om, at kommuner med lav IKU har større potentiale for at øge konkurrenceudsættelsen.

* På kommuneniveau korresponderer de sociale udgiftsbehov ikke nødvendigvis de faktiske sociale udgifter, men hensigten er her at anvende et mål upåvirkeligt af kommunens dispositioner. Udligningsordningen er ændret fra 2006 til 2008, og udgiftsbehovene i de to år opgjort på forskelligt grundlag.

Noter

- 1 Stor tak til Nana Rask Nielsen og Sanne Quist Mortensen for værdifuldt datainput.
- 2 Ingen af de fem små ø-kommuner har indberettet vundne kommunale udbud i 2006 og 2008 og ændringen fra 2006 til 2008 kan alene tilskrives en ændring i privatleverandørindikatoren.
- 3 Stor tak til DJØF for at stille dataene til rådighed.
- 4 Bornholm har ikke nabokommuner og indgår ikke i nabokommuneindekset. For andre Ø-kommuner indgår nærmeste fastlandskommune som nabokommune.