

Udlicitering eller egenproduktion

– Hvordan forklarer den politologiske litteratur de store forskelle i kommunernes brug af private leverandører i opgaveløsningen?

Lasse Ring Christensen fuldmægtig, Finansministeriet

Kurt Houlberg programchef, AKF, Anvendt KommunalForskning

Ole Helby Petersen seniorforsker, AKF, Anvendt KommunalForskning¹

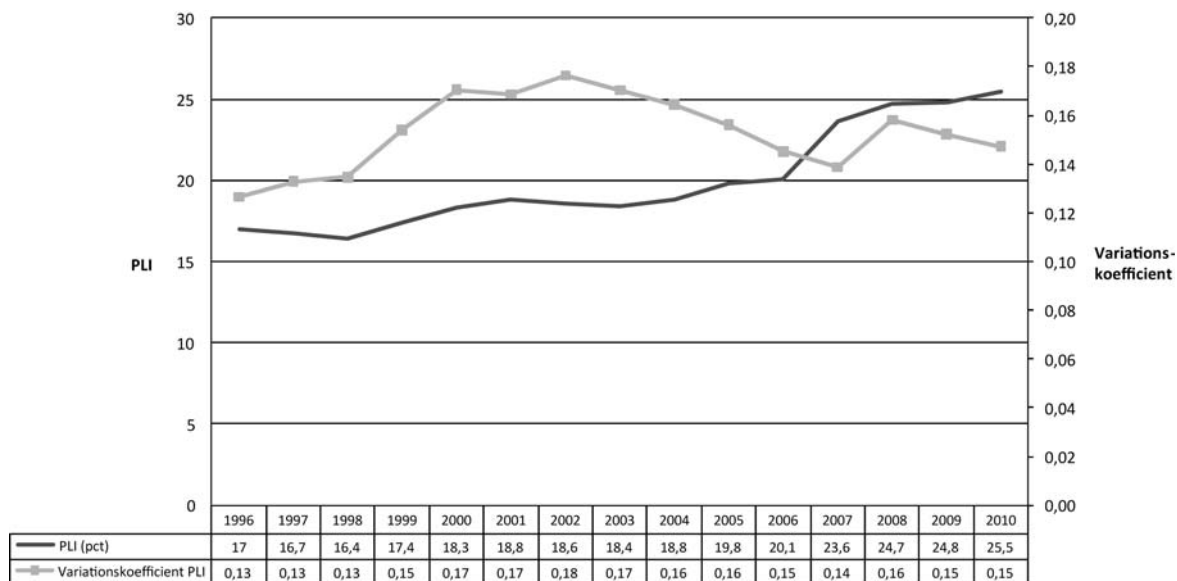
Danske kommuner bruger i stigende grad udlicitering og konkurrenceudsættelse som redskaber i opgaveløsningen. I dag løses godt en fjerdedel af alle de kommunale opgaver, som efter gældende lovgivning må udliciteres, af private leverandører. Disse tal dækker imidlertid over store kommunale forskelle i udliciteringsgraden, og dette mønster genfindes også internationalt. I denne artikel foretager vi en kritisk gennemgang af den danske og internationale udliciteringslitteratur med henblik på at belyse, hvordan disse betydelige forskelle i kommunernes anvendelse af udlicitering i opgaveløsningen kan forklares.

Udlicitering og andre offentlig-private samarbejdsformer er nogle af hjørnestenene i den bølge af New Public Management- (NPM) reformer, der siden 1980'erne har kendetegnet effektiviserings tiltag og forvaltningsreformer i store dele af den vestlige verden (Hood, 1991; Kettl, 2000: 1; Christensen & Lægred, 2007). I en dansk kontekst kom udlicitering og andre privatiseringsinitiativer for alvor på dagsordenen med Schlüter-regeringens moderniseringsprogram i 1983 (Ejersbo & Greve, 2005: 19). Skiftende regeringer har siden da lanceret politikker for udlicitering og markedsføring af den offentlige sektor, men den borgerlige regerings tiltræden i 2001 markerede

alligevel på flere fronter en udliciteringspolitisk opprioritering. Således skrev den netop tiltrådte regering i sit moderniseringsprogram for den offentlige sektor, at ”eksisterende hindringer for udlicitering skal fjernes, og det skal løbende overvejes, hvilke offentlige opgaver der kan konkurrenceudsættes” (Regeringen, 2002: 24). Dette blev startskuddet til en lang række tiltag, som skulle udvide udliciteringen og konkurrenceudsættelsen på de kommunale opgaveområder. Der blev eksempelvis lanceret et krav om, at alle kommunalbestyrelser skal udarbejde og offentliggøre udbudsstrategier, hvilket efterfølgende blev ændret til, at alle kommunalbestyrelser skal udarbejde en udbudspolitik samt foretage en løbende vurdering af relevante opgavers udbudsegnethed. Senere blev der også indgået politiske aftaler mellem VK-regeringen og Kommunernes Landsforening (KL) om bindende målsætninger for andelen af kommunale opgaver, som skal udbydes blandt private leverandører (se også Christensen & Petersen, 2010: 242ff).

Udlicitering kan defineres som den offentligt bestemt og finansierede produktion, der varetages af private aktører (Christensen, 2009: 7). I modsætning til privatisering, hvor ejerskabet overgår til én eller flere aktionærer, indebærer udlicitering, at en privat leverandør inddrages i den offentlige opgavevaretagelse i en begrænset tidsperiode, som typisk ikke er længere end fire år. EU's udbudsregler kræver, at udlicitering af opgaver over

Figur 1. Udvikling i kommunernes brug af private leverandører (PLI) 1993-2010



Anm.: Kommunal udlicitering er målt med *privatleverandørindikatoren* (PLI) som et vægtet gennemsnit for alle kommuner. Variationskoefficienten er beregnet som standardafvigelsen divideret med det uvægtede gennemsnit.

Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012.

en vis størrelse (de såkaldte tærskelværdier) finder sted efter en udbudsrunde, hvor der på baggrund af objektive kriterier udpeges en vindende (intern eller ekstern) leverandør, som overdrages ansvaret for at løse opgaven i en nærmere fastsat periode (Ejersbo & Greve, 2002: 5). Derved skabes en konkurrencesituation mellem flere leverandører omkring opgaveløsningens pris såvel som kvalitet samt øvrige, relevante forhold omkring opgavens løsning, samtidig med at bestiller- og kontrolfunktionen samt finansieringen af ydelsen forbliver den offentlige sektors ansvar (Savas, 2000). Alle kommunale opgaver med undtagelse af myndighedsopgaver (fx afholdelsen af valg) og opgaver, der ifølge loven skal udføres af det offentlige selv (fx undervisning i folkeskolen), kan potentielt udliciteres. Traditionelt har kommunerne primært udliciteret tekniske opgaver, såsom rengøring, vedligeholdelse af grønne områder og affaldsindsamling, mens klassiske velfærdsopgaver, såsom ældrepleje, børnepasning og genoptræning, oftest varetages af kommunerne selv (Kommunernes Landsforening m.fl., 2007: 16-19).

Formålet med de seneste årtiers udliciteringspolitiske tiltag i Danmark har, som vi allerede kort har berørt ovenfor, været at udvide anvendelsen af udlicitering og konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor, herunder særligt i kommunerne, som har ansvaret for afholdelsen

af cirka halvdelen af de offentlige udgifter. Fra starten af 1990'erne til i dag har anvendelsen af udlicitering i kommunerne generelt været stigende. Målt med *privatleverandørindikatoren* (PLI), der opgør bruttoudgifterne til køb af ydelser hos private leverandører som andel af de samlede bruttoudgifter til opgaver, som må varetages af private leverandører, er kommunernes udliciteringsniveau steget 8,5 procentpoint fra et niveau på 17 procent i 1996 til 25,5 procent i 2010² (se figur 1). I dag løses altså godt en fjerdedel af de kommunale opgaver, som efter gældende lovgivning må udliciteres, af private leverandører. Udlicitering og konkurrenceudsættelse udgør dermed en væsentlig og gradvist voksende del af den kommunale opgavevaretagelse. Opgjort i kroner og ører drejer det sig om opgaver for ca. 61 milliarder kroner, som kommunerne hvert år køber hos private leverandører gennem forskellige former for kontrakter, partnerskaber, indkøbsaftaler mv. (Vrangbæk & Petersen, 2010).

Det nationale gennemsnit dækker imidlertid over store mellemkommunale forskelle i anvendelsen af udlicitering. I 2010 havde Jammerbugt Kommune landets højeste udliciteringsgrad med en PLI på mere end 41 procent, mens Gjern Kommune havde den laveste med en PLI på knap 19 procent.³ Variationskoefficienten i figur 1 indikerer endvidere, at variationerne i kom-

munernes udliciteringsgrad ikke er blevet mindre over årene, idet variationskoefficienten i 2010 ligger på samme niveau som 10 år tidligere, og variationen er heller ikke blevet entydigt mindre efter kommunalreformen i 2007. En yderligere illustration af den store mellemkommunale variation er, at de 10 mest udliciteringsivrige kommuner i 2010 samlet havde et gennemsnitligt udliciteringsniveau på 33,4 procent, mens udliciteringsgraden i de 10 kommuner med mindst udlicitering i gennemsnit var 20,2 procent (Økonomi- og Indenrigsministeriet, 2012). På trods af øget fokus på anvendelse af udlicitering i den kommunale opgaveløsning ser vi altså fortsat store og relativt stabile forskelle i udliciteringsgraden på tværs af de danske kommuner. Disse mellemkommunale forskelle må betegnes som bemærkelsesværdige i betragtning af, at kommunerne er underlagt den samme reguleringsramme og i vidt omfang løser de samme opgaver. Tilsvarende forskelle i kommunale udliciteringsniveauer er identificeret internationalt (bl.a. Nelson, 1997; Warner & Hefetz, 2002). Det er derfor et centralt spørgsmål for forvaltningsforskningen at besvare, hvilke faktorer der kan forklare disse betydelige forskelle i kommuners anvendelse af udlicitering i opgaveløsningen (se også Boyne, 1998).

Der eksisterer en række danske og internationale studier, som primært gennem kvantitative analyser i forskellige kontekster (tid og sted) giver et bidrag til besvarelsen af dette spørgsmål (fx Morgan m.fl., 1988; Boyne, 1998; Christoffersen & Paldam, 2003; Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009; Houlberg & Dahl, 2010). De oftest testede forklaringsvariable er økonomisk pres, størrelseseffekter, politisk ideologi og styrken af offentlige velfærdskoalitioner (se også Christensen, 2009). Litteraturen om forskelle i kommunal udliciteringsgrad er imidlertid heterogen og præget af divergerende konklusioner for så vidt angår betydningen af disse variable, eksempelvis hvorvidt økonomisk pres fordrer eller dæmper kommunal udlicitering (sammenlign fx Christoffersen & Paldam, 2003 og Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009). Houlberg og Dahl (2010) og Bhatti, Olsen og Pedersen (2009) viser i to nylige undersøgelser, at politisk (borgerlig) ideologi har en signifikant positiv indvirkning på den kommunale udliciteringsgrad, mens tre andre danske studier ikke finder denne sammenhæng (Christoffersen & Paldam, 2003; Pallesen, 2004; Hansen m.fl., 2008). Tilsvarende forskelle i årsagssammenhænge findes i den internationale litteratur – sammenlign fx Kodrzycki (1998) og Dijkgraaf m.fl. (2003) med Greene (1996) og Ni og Bret-Schneider (2007). På trods af et stigende fokus på kommunernes anvendelse af udlicitering i opgaveløsningen kan vi derfor konstatere, at studier af årsager til udlicitering er et heterogent forskningsfelt karakteriseret ved en mangel på tværgående og akkumuleret vidensopsamling om cen-

trale årsager og drivkræfter bag kommunernes valg mellem udlicitering eller egenproduktion i produktionen af serviceopgaver.

Vi præsenterer i denne artikel en systematisk gennemgang af den eksisterende danske og internationale litteratur om årsager til kommunal udlicitering. Det ligger ikke inden for rammerne af artiklen at gennemføre et egentligt systematisk review eller en statistisk meta-analyse af samtlige danske og internationale udliciteringsstudier. Derimod foretages i artiklen en systematisk og sammenlignende gennemgang af en række af de væsentligste danske og internationale studier af årsager til kommuners valg af udlicitering eller egenproduktion. Artiklen bidrager dermed til at opbygge en samlet og tværgående forståelse af centrale resultater, variable, metoder samt styrker og svagheder i den politologiske litteratur om årsager til kommunernes brug af udlicitering i opgaveløsningen. Denne viden kan bruges i det videre forskningsarbejde med at afdække årsagerne til udlicitering og derigennem bidrage til at videreudvikle feltets tilgange og metoder. Artiklens forskningsspørgsmål kan formuleres på følgende vis: Hvordan forklarer den politologiske litteratur de store forskelle i kommunernes brug af private leverandører i opgaveløsningen?

Artiklen er opbygget omkring to hovedafsnit: I det første foretages en systematisk gennemgang af en række væsentlige danske og internationale studier af forskelle i kommunal udlicitering. Gennemgangen indeholder en beskrivelse og kategorisering af studierne centrale datamæssige valg samt de centrale forklaringsfaktorer og resultater. I andet hovedafsnit kastes et kritisk blik på de gennemgåede studier med fokus dels på studierne epistemologiske forankring og implikationerne heraf og dels validiteten i studierne konkrete operationaliseringer af afhængige og uafhængige variable. Afslutningsvis diskuteres artiklens konklusioner vedrørende centrale årsager til forskellene i kommunernes anvendelse af udlicitering, og vi peger på baggrund af artiklens indsigter på en række muligheder for en videreudvikling af litteraturfeltet.

Studier af forskelle i kommunal udlicitering

De første kvantitative studier af årsagerne til valget af forskellige offentlige politikker kan dateres tilbage til 1950'erne og kaldes med en samlebetegnelse outputstudier eller policystudier. Forskningstraditionens overordnede problemstilling – hvorfor forskellige offentlige administrationer vælger forskellige politikker – er i mere specifikke varianter blevet gjort til genstand for omfattende empirisk opmærksomhed (se Boyne, 1985: 473). Tilgangens empiriske fokus har været variation i kommuners politiske output, mens den metodiske tilgang har været kvantitative *f*-test af en række hypoteser, der primært

Tabel 1. Studier af årsager til udlicitering

Publikation	Udliciteringsdata	Mål for udlicitering	Økonomisk pres	Kommunestørrelse	Velfærds-kolalition	Borgerlig ideologi
Internationale studier						
Morgan m.fl. (1981)	33 udvalgte opgaver (spørgeskemaer)	Statisk		÷	÷	
McGuire m.fl. (1987)	Skolebusdrift (spørgeskemaer)	Statisk		÷	÷	+
Morgan m.fl. (1988)	43 udvalgte opgaver (sekundære data)		+	+	÷	+
Chandler & Feuille (1994)	Renovationsarbejde (spørgeskemaer)	Dynamisk	+	0	÷	
Greene (1996)	70 udvalgte opgaver (sekundære data)	Statisk	÷	+		
Lopez-de-Silanes m.fl. (1997)	12 udvalgte opgaver (sekundære data)	Statisk og dynamisk	+		÷	0
Nelson (1997)	63 udvalgte opgaver (sekundære data)	Statisk	0	÷		
Kodrzycki (1998)	12 udvalgte opgaver (sekundære data)	Dynamisk	+			
Warner & Hebdon (2001)	8 udvalgte opgaver (spørgeskemaer)	Dynamisk	÷	0	0	0
Warner & Hefetz (2002)	64 udvalgte opgaver (sekundære data)	Dynamisk	÷			
Bel & Mirales (2003)	Renovationsarbejde (spørgeskemaer)	Dynamisk	0	0		0
Dijkgraaf m.fl. (2003)	Renovationsarbejde (sekundære data)	Statisk	+	+	÷	0
Ohlsson (2003)	Renovationsarbejde (sekundære data)	Statisk	0	0		0
Walls m.fl. (2005)	Renovationsarbejde (sekundære data)		÷		0	0
Ni & Bretschneider (2007)	It-ydelser (sekundære data)		÷	+		0
Danske Studier						
Christoffersen & Paldam (2003)	12 udvalgte opgaver (spørgeskemaer)	Statisk	+	+	÷	0
Pallesen (2004)	Alle serviceydelser (regnskabsdata)	Statisk	÷	0		0
Hansen m.fl. (2008)	4 udvalgte opgaver (spørgeskema)	Statisk		÷		
Bhatti, Olsen & Pedersen (2009)	Alle serviceydelser (regnskabsdata)	Statisk	÷	0	÷	+
Houlberg & Dahl (2010)	Alle serviceydelser (regnskabsdata)	Statisk og dynamisk	0	0		+

Anm.: Positiv sammenhæng (+), negativ sammenhæng (÷), ingen sammenhæng (0) og ikke testet (·).

er blevet opstillet på baggrund af rational choice-teorier eller tidligere empiriske resultater. For eksempel har der i den såkaldte økologiske analysetradition været en stærk empirisk tradition for at forklare variationer i kommuners budgettering og udgiftspolitiske beslutninger med afsæt i kommunens demografiske og socioøkonomiske omgivelser (Mouritzen, 1991; Boyne, 1996; Houlberg, 2000).

En række studier af årsager til udlicitering har undersøgt, hvad der kan forklare valget mellem egenproduktion og udlicitering, og i det følgende vil indsigter fra en gennemgang af disse blive præsenteret. Studierne er valgt ud fra den overordnede præmis, at de er kvantitative undersøgelser af årsager til variation i anvendelsen af udlicitering i kommuner. Studiernes hovedfokus er empi-

riske test, hvorfor gennemgangen vil være rettet mod de i studierne oftest testede hypoteser og væsentligste resultater. En særlig opmærksomhed vil blive rettet mod de fem danske studier, der, så vidt vides, er de eneste publicerede bidrag vedrørende danske forhold (se tabel 1).

Mål for udlicitering (den afhængige variabel)

Udlicitering er som beskrevet det output, som studierne forsøger at forklare (den afhængige variabel). De tyve identificerede årsagsstudier (se tabel 1) har hver især undersøgt udliciteringen af serviceydelser, hvor der overordnet kan skelnes mellem to tilgange: studier af specifikke ydelser versus studier af almene ydelser. I de "almene" studier undersøges typisk de enkelte kommuners samlede udlicitering eller et større antal udvalgte serviceydelser. Der fokuseres dermed på udlicitering som et samlet valg på kommuneniveau (i modsætning til sektorniveau), hvor karakteren af de udliciterede ydelser ikke inddrages. Ydelsens karakter spiller derimod en væsentlig rolle i de "specifikke" studier, hvor kun en enkelt eller få opgaver undersøges. Syv af de tyve studier undersøger specifikke ydelser, og fem af disse er studier af renovationsarbejde. Dette er interessant, da renovationsarbejde er et af de områder, hvor der er identificeret størst besparelser ved udlicitering sammenlignet med kommunal egenproduktion (Hodge, 2000: 123).

Data om udlicitering er i de fleste studier enten fremkommet via sekundære data fra eksterne parters undersøgelser, via spørgeskemaundersøgelser, som forfatterne selv har gennemført, eller via kommunale regnskabsdata. De anvendte sekundære data er fx undersøgelser fra private interesseorganisationer som International City Management Association (Walls m.fl., 2005: 593) og fra offentlige myndigheder som den svenske Konkurrencestyrelse (Ohlsson, 2003: 454). Beskrivelserne af disse data er i mange af studierne meget begrænsede, hvorfor substantielle vurderinger af datakvaliteten er vanskelig. Spørgeskemaundersøgelser er den anden hovedkilde til udliciteringsdata, men præsentationerne af disse er ligeledes begrænsede, og datakvaliteten er derfor svær at vurdere. Den tredje datakilde, regnskabsdata, anvendes primært i danske studier.

I studierne kan der endelig differentieres mellem to mål for udliciteringsvariablen: statiske og dynamiske mål. Statiske udliciteringsmål dækker over en tilgang, hvor det på et givent tidspunkt observeres, om en opgave er udliciteret eller varetages af kommunen selv. Med dynamiske udliciteringsmål fokuseres derimod på, om der i et givent tidsinterval er sket en overgang fra offentlig til privat servicelevering eller vice versa. Som vist i tabel 1 anvender ti studier statiske udliciteringsmål, mens fem studier anvender dynamiske. To studier inkluderer både

en statisk og en dynamisk tilgang, mens tre studier ikke beskriver de anvendte udliciteringsmål nøjagtigt nok til, at disse kan kategoriseres som statiske eller dynamiske.

Forklaringer på de kommunale forskelle (de uafhængige variable)

I 1998 udgav George Boyne et systematisk review af kvantitative studier af årsager til lokale udliciteringsforskelle. Ifølge Boyne testede studierne fire primære forklarende faktorer, nemlig økonomisk pres, størrelseeffekter, ideologi og offentligt ansattes magt (velfærdskoalition) (Boyne, 1998: 151-59). Gennemgangen af de 20 studier har vist, at der – på trods af, at en række studier præsenterer andre forklaringsvariable – har været begrænset udvikling i de anvendte forklaringskategorier, og at de fire nævnte kategorier stadig er de hyppigst testede. Vi ser i det følgende nærmere på disse fire forklaringsfaktorer.

Økonomisk pres

En ofte fremsat forklaring på udlicitering er beslutningstagerens ønske om at gøre den offentlige serviceproduktion billigere. Denne forklaring trækker på (primært amerikanske) studier, som konkluderer, at der er et betydeligt besparelspotentiale ved at udlicitere offentlige serviceopgaver (Domberger & Jensen, 1997: 73-76). Et ofte fremsat argument er, at kommuner, der er økonomisk pressede, har størst incitament til at søge økonomiske gevinster ved udlicitering, da de ellers må sænke serviceniveauet eller hæve skatterne, hvilket er upopulære politiske beslutninger (se fx Chandler & Feuille, 1994: 56). Udlicitering er her et redskab, som særligt tages i brug i dårlige økonomiske tider. Andre studier har imidlertid foreslået den modsatte sammenhæng mellem økonomisk situation og udlicitering ud fra et argument om, at økonomisk pressede kommuner har for mange problemer med at håndtere deres økonomiske situation til at påbegynde eller udvide brugen af udlicitering (Greene, 1996: 142). Udlicitering er i dette perspektiv en politik for gode tider (Pallesen, 2004; Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009).

Forskellige studier har anvendt forskellige mål for økonomisk pres: størrelsen på tilskud fra centralregeringen (Morgan m.fl., 1988: 355), gæld (Walls m.fl., 2005: 602) eller beskatningsgrundlag (Pallesen, 2004; Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009). Andre studier har målt økonomisk pres via sammenvejningen af en række variable i forskellige indeks, hvilket blandt andet ses i Bel og Mirales (2003: 1328) anvendelse af det såkaldte Index of Global Financial Burden og i Houllberg og Dahls (2010) indeks for økonomisk pres, der sætter kommunens udgiftsbehov i forhold til kommunens velstand. De empiriske test af sammenhængen mellem økonomisk pres og udlicitering har givet meget forskellige resultater. Seks af de under-

søgte studier har identificeret en positiv sammenhæng, mens syv har identificeret en negativ (tabel 1). Disse forskelle kan ikke umiddelbart forklares med, hvilke opgaveområder der udliciteres, hvordan udlicitering måles, eller om studiet er foretaget i Europa eller USA. Derimod er der tilsyneladende en tidsmæssig tendens, idet tidlige studier primært har identificeret en positiv sammenhæng mellem økonomisk pres og udlicitering, mens senere studier oftere har afdækket en negativ. Hvorvidt dette er et udtryk for, at økonomisk pres påvirkede kommuners udlicitering anderledes i udliciteringsbølgens tidlige år, kan ikke afdækkes i denne artikel. Sikkert er det imidlertid, at studierne ikke tegner et entydigt billede af, om og i givet fald hvordan økonomisk pres påvirker kommuners udliciteringsbeslutninger.

Sammenhængen mellem økonomisk pres og udlicitering testes i fire af de fem danske studier. Christoffersen og Paldam (2003: 91) identificerer en positiv sammenhæng mellem økonomisk pres (operationaliseret som nettobefolkningstilgang til en kommune) og udlicitering. Både Pallesen (2004: 581) og Bhatti og hans kolleger (2009: 131) anvender kommunernes beskatningsgrundlag som mål for økonomisk pres, og i begge studier er det et signifikant fund, at mere velstillede kommuner udliciterer mest. Omvendt finder Houlberg og Dahl (2010) på grundlag af et mål for økonomisk pres, der også inddrager udgiftsbehov og udligningssystemets omfordelende effekt, at økonomisk pres ikke har betydning for udliciteringsgraden. Konklusionerne om sammenhængen mellem økonomisk pres og udliciteringsgrad er således heller ikke entydige i en dansk kontekst.

Størrelseseffekter

I de fleste outputstudier inkluderes kommunernes størrelse normalt som kontrolvariabel. I studier af udlicitering testes størrelseseffekter derimod, fordi der opstilles forventninger om en sammenhæng. En ofte fremsat hypotese er, at mindre kommuner kan have utilstrækkelig egenkapacitet og vil udlicitere mere, da de derigennem kan overføre serviceproduktionen til virksomheder, der kan opnå stordriftsfordele. Større kommuner behøver ikke at udlicitere for at opnå disse skalafordele (Nelson, 1997: 83). Hypoteser om en modsatrettet sammenhæng er imidlertid også blevet fremsat i litteraturen. I disse opstilles en forventning om, at større politiske enheder udliciterer mere, da markederne omkring disse er mere konkurrencedygtige, hvilket gør besparelserne og dermed fordelene ved udlicitering større (Dijkgraaf m.fl., 2003: 555). Et andet argument er, at større kommuner kan samle serviceopgaver til større udbud af servicelevering, hvilket er mere attraktivt for private leverandører (Ni & Bretschneider, 2007: 534).

Det oftest anvendte mål for størrelseseffekter er en kommunes indbyggertal. På trods af stor overensstemmelse i studierne operationalisering er resultaterne af de undersøgte studier meget blandede. Fem studier finder mere udlicitering i større kommuner, fire studier i mindre kommuner, mens syv studier ikke kan identificere signifikante størrelseseffekter. Fundene omkring sammenhængen mellem udlicitering og størrelse i de fem danske studier er ikke mere entydige. Christoffersen og Paldam (2003: 90) finder empirisk en signifikant højere udliciteringsanvendelse i større kommuner, mens Hansen, Mols og Villadsens (2008: 37) resultater peger på en modsatrettet sammenhæng. De tre øvrige danske studier finder ikke nogen sammenhæng mellem indbyggertal og udlicitering. Ligesom for økonomisk pres må det konkluderes, at de empiriske fund i både de danske og internationale studier peger i forskellige retninger, og at forskellene ikke umiddelbart kan forklares med hvor, hvornår eller hvordan studierne er foretaget.

Borgerlig ideologi

Hvor de to hidtidige forklarende variable primært har relateret sig til besparelspotentialet ved udlicitering, relaterer denne og den næste forklarende variabel sig i højere grad til forskellige syn på den optimale vægtning mellem forskellige samfundsmæssige hensyn (Hood, 1991). Det er ofte fremsat, at aktører med en borgerlig ideologi vil lægge mere vægt på effektivitetshensynet end på andre samfundsmæssige værdier. Endvidere er det en gængs forestilling, at aktører med en borgerlig ideologi er større tilhængere af privat end af offentlig produktion (se fx Studlar m.fl., 1990: 1078). Samlet har dette givet anledning til hypotesen om, at borgerlige kommuner vil udlicitere mere end socialistiske/socialdemokratiske.

I de tidlige studier blev ideologi primært operationaliseret via forskellige mål for vælgerskarens sammensætning. Antagelsen var, at særlige karakteristika ved befolkningen i en given kommune gav denne en ideologisk bias. Dette er blandt andet tilfældet hos Morgan m.fl. (1988: 365), der opstiller en forventning om, at et højere antal fattige, afroamerikanere og ældre vil give mindre udlicitering. Senere studier har fokuseret mere på beslutningstagernes politiske overbevisning og har blandt andet anvendt borgmesterens partifarve (Bel & Mirales, 2003; Pallesen, 2004; Bhatti m.fl., 2009) eller andelen af borgerlige repræsentanter i byrådet som mål for ideologi (Christoffersen & Paldam, 2003; Houlberg & Dahl, 2010).

Ideologihypotesen er testet i tretten af de tyve gennemgåede studier. Fire af disse identificerer signifikant mere udlicitering i kommuner med en borgerlig ideologi, mens de resterende ni ikke finder nogen signifikant sam-

menhæng. Det er bemærkelsesværdigt, at de fire studier, der identificerer en sammenhæng mellem udlicitering og ideologi, er studier med data fra omkring 1980 eller med data efter 2005. Ni ud af ti studier med data fra midten af 1980'erne og tyve år frem identificerer derimod ikke nogen sammenhæng. Det er imidlertid ikke inden for rammerne af denne artikel at undersøge årsagerne hertil. Fire ud af de fem danske studier undersøger effekten af ideologi, operationaliseret enten som borgmesterpartifarve eller andel borgerlige mandater i byrådet. De to tidligste danske studier finder ingen sammenhæng mellem udlicitering og ideologi, men i de to nyeste undersøgelser (Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009: 134; Houlberg & Dahl, 2010: 174) indikerer de empiriske fund, at borgerligt ledede kommuner udliciterer mere end øvrige. Den empiriske hovedtendens er samlet set, at der ikke er nogen sammenhæng mellem ideologi og udlicitering, men fundet af en signifikant ideologisk påvirkning på udlicitering i de seneste danske studier sætter imidlertid spørgsmålstegn ved konklusionen i en dansk kontekst.

Velfærdskoalition

Den sidste af de fire oftest testede forklarende variable angår en bredt anerkendt antagelse i statskundskaben om, at stærke interessegrupper kan påvirke et policy-output. I de undersøgte studier er der primært blevet fokuseret på koalitioner af interesser imod udlicitering. Mere specifikt har man testet de offentligt ansattes magt (Boyne, 1998: 157) eller den bredere konstellation af offentligt ansatte og modtagere af indkomstoverførsler, som med et dansk udtryk er blevet kaldt "velfærdskoalitionens styrke" (Christoffersen & Paldam, 2003: 87). Hypotesen går konkret ud på, at velfærdskoalitionen er imod udlicitering, og at udlicitering derfor anvendes mindre i kommuner med stærke velfærdskoalitioner.

Der er primært blevet anvendt to mål for velfærdskoalitionens styrke: For det første antallet af offentligt ansatte og for det andet tilstedeværelsen/styrken af relevante fagforeninger. De empiriske test bekræfter relativt entydigt hypotesens billede, idet otte studier identificerer den forudsagte sammenhæng, mens kun to studier ikke finder nogen sammenhæng. To af de danske studier undersøger sammenhængen mellem styrken af velfærdskoalitionen i en kommune og udlicitering, og der identificeres en negativ sammenhæng i begge. Velfærdskoalitionsvariablen er i begge studier operationaliseret som antallet af offentligt ansatte,⁴ hvilket imidlertid kan være et problematisk mål (Boyne, 1998: 159). Når en kommune udliciterer en serviceydelse, vil dette naturligt medføre et fald i antallet af offentligt ansatte. Niveau og ændringer i den afhængige variabel påvirker med andre ord den forklarende variabel. Konsekvensen af denne endogenitet, eller omvendte

kausaltitet, er, at det ikke er muligt at drage valide kausalslutninger om velfærdskoalitionen som årsag til forskelle i udlicitering. Dette betyder, at antallet af offentligt ansatte er et uegnet mål til at forklare graden af udlicitering, hvilket sætter spørgsmålstegn ved den ellers relativt enslydende konklusion om, at en stor velfærdskoalition i en kommune begrænser anvendelsen af udlicitering.

Andre forklarende variable

De fire ovenfor beskrevne årsager til udlicitering er de oftest testede, og udviklingen i de forklarende variable har vist sig at være relativt begrænset over de seneste årtier. En række af studierne præsenterer også andre mulige forklaringsvariable, men disse er typisk ikke efterfølgende blevet inkluderet i andre studier og dermed udsat for mere systematiske test. I en dansk kontekst kan der peges på tre interessante bud på nye forklarende variable. Den første præsenteres af Bhatti og hans kolleger samt Houlberg og Dahl, der opstiller en hypotese om en positiv sammenhæng mellem andelen af administrationsprofessionelle medarbejdere (målt som andelen af kommunalt ansatte DJØF-medlemmer) og udlicitering (Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009: 126; Houlberg & Dahl, 2010: 171). Argumentet er, at DJØF'ere både har en større viden om og bedre evner til at arbejde med kontraktstyring samt en interesse i at bruge kontraktstyring til at få mere magt og spændende arbejdsopgaver. Tesen bliver bekræftet i forfatternes empiriske test, om end det ikke entydigt kan konkluderes, hvorvidt tilstedeværelse af administrationsprofessionelle medarbejdere øger udliciteringen, eller om de administrationsprofessionelle kompetencer ansættes for at kunne gennemføre udlicitering.

I Hansen, Mols og Villadsens studium testes en anden interessant forklaring på kommunal udlicitering, nemlig sammenhængen mellem en kommunes evne til at varetage en opgave og sandsynligheden for, at kommunen vil udlicitere denne. Forfatternes hypotese er, at kommunerne i højere grad vil udlicitere opgaver, som de ikke har tilstrækkelig ekspertise til at løse, og denne forventning bekræftes empirisk (Hansen m.fl., 2008: 36). En tredje forklaringstype testes af Houlberg og Dahl (2010), der finder, at konkurrenceudsættelse er et relationelt betinget fænomen, hvor kommunerne følger og imiterer andre kommuner i regionen.

Diskussion: Et kritisk blik på udliciteringslitteraturen

I dette afsnit kaster vi et kritisk blik på de gennemgåede studier med henblik på at identificere generelle styrker og svagheder, som fremtidig udliciteringsforskning kan lære af. Udliciteringsstudierne ekspliciterer sjældent deres epistemologiske udgangspunkt, men studierne kan generelt

karakteriseres som værende forankrede i den instrumentelle empirisme inden for rational choice-teori (Christensen, 2009: 23). Den instrumentelle empirisme betragter, i modsætning til den videnskabelige realisme, teorier som instrumenter, der ikke har selvstændig værdi, ud over de hypoteser, der kan opstilles på baggrund af teorierne (MacDonald, 2003: 561). Med afsæt i den videnskabelige realisme kunne man således kritisere udliciteringsstudierne for ikke at tildele teoretiske ræsonnementer egen værdi og for utilstrækkelig refleksion over kausale mekanismer og de kontekstuelle betingelser, de virker under. Mere frugtbart er det imidlertid at fastholde studierne eget epistemologiske udgangspunkt og lade den instrumentelle empiris videnskabelige kriterier være udgangspunktet for den kritiske gennemgang. Fokus rettes dermed mod forskningsfeltets evne til at akkumulere viden samt kvaliteten af de empiriske test og målevaliditeten i studierne variable.

Forudsigtelse og generaliserbarhed

Gennemgangen har vist, at studierne i høj grad har testet de samme hypoteser, hvilket er væsentligt i forhold til at akkumulere viden. Studierne har imidlertid identificeret meget forskellige sammenhænge mellem de forklarende variable og udlicitering. Det problematiske i disse forskellige fund understreges af, at forskellene ikke umiddelbart kan forklare med hverken forskelle i, om studierne er statistiske eller dynamiske eller studierne kontekst (tid og sted). Dette billede gælder også for de danske studier, hvis konklusioner er lige så blandede som de internationale studier.

Et element i kvantitative studiers resultater er determinationskoefficienten (R^2), som er et mål for de forklarende variables samlede evne til at forklare variationen på en afhængig variabel. Det er ikke muligt at opstille en objektiv målestok for, hvornår R^2 er høj eller lav. Men når flere af de undersøgte studier har R^2 -værdier på under 20 procent (fx Morgan m.fl., 1981: 184; Morgan m.fl., 1988: 368; Ohlsson, 2003: 457), og enkelte har R^2 -værdier ned til 7-8 procent (Pallesen, 2004: 581; Lopez-de-Silanes m.fl., 1997: 461), betyder det, at mere end 80 procent af forskellene i udliciteringsgraden skal tilskrives *andre* forhold end de undersøgte. Boyne hæftede sig også ved de begrænsede R^2 -værdier, idet han bemærkede, at "size of R^2 is not everything in statistical analysis, but it is something. At the very least, the low R^2 reinforce the conclusion that the causes of contracting out remain largely unknown" (Boyne, 1998: 160). Det kan tillige undre, at der er så store forskelle i studierne R^2 -værdier, når det grundlæggende er variationer i samme afhængige variabel, der søges forklaret. De begrænsede – og varierende – R^2 -værdier indikerer, at der stadig mangler væsentlige

forklarende variable i modellerne, samt at der stadig er et utilstrækkeligt grundlag for en akkumulering af viden om, hvilke faktorer der har betydning for udliciteringsgraden i kommunerne.

Udviklingen i systematisk testede hypoteser i de gennemgængede studier har, som tidligere nævnt, været relativt begrænset. Dette havde ikke udgjort et problem, hvis de eksisterende hypoteser havde resulteret i akkumuleringen af substantiel og generaliserbar viden. Forskningsfeltets samlede resultater understreger imidlertid behovet for systematisk at teste nye hypoteser om bevæggrundene for anvendelsen af udlicitering. På trods af, at teori afvises som et selvstændigt vurderingskriterium i den instrumentelle empirisme, synes en mere udfoldet teoretisk baseret tilgang at være nødvendig, og introduktionen af alternative partielle teorier kan være et middel til at forklare nye elementer af lokale udliciteringsforskelle.

De anvendte mål for udlicitering

Operationaliseringen af den afhængige variabel er af afgørende vigtighed for alle studier og i særdeleshed for studier, der arbejder med instrumentel empirisme som epistemologisk udgangspunkt. De gennemgængede studier kan imidlertid kritiseres for, at styrker og især svagheder ved det mål, de anvender, ikke diskuteres systematisk. Herunder fx om spørgeskemadata eller regnskabsdata bedst tilvejebringer data, der er i overensstemmelse med studiets definition af udlicitering. Da udliciteringsbegrebet som hovedregel ikke defineres, kan målevaliditeten i studierne logisk set ikke vurderes (se også Christensen, 2009: 14). I de gennemgængede studier kan der som beskrevet differentieres mellem dynamiske og statiske mål for udliciteringsvariablen, men fordele og ulemper ved disse mål diskuteres sjældent eksplicit.

Statiske udliciteringsmål giver et aggregeret billede af en kommunes beslutninger om, hvorvidt udvalgte opgaver skal varetages af en privat leverandør eller af kommunen selv. En klar fordel ved dette mål er, at det er enkelt at operationalisere den afhængige variabel, da det på et givent tidspunkt blot skal observeres, om en opgave er udliciteret eller ej. Statiske udliciteringsmål har imidlertid en primær ulempe, der knytter sig til usikkerheden om, hvornår udliciteringsbeslutningerne er truffet (Boyne, 1998: 160). Problemet kan illustreres med et tænkt eksempel: En specifik opgave i en velstående kommune med en borgerlig borgmester produceres af en privat leverandør, og opgaven kategoriseres derfor som udliciteret. Beslutningen om at udlicitere opgaven blev imidlertid truffet, da kommunen var socialdemokratisk ledet og i økonomiske vanskeligheder. Spørgsmålet er, om det i dette tilfælde er meningsfuldt at kæde udliciteringen sammen med et lavt økonomisk pres og en borgerlig ideo-

logi. For denne sammenkædning taler, at kommunen til stadighed må overveje udliciteringsbeslutninger og dermed har mulighed for at ændre disse. Dette argument kan imidlertid udfordres, idet udliciteringskontrakter ofte strækker sig over en årrække, hvilket gør kommunens valg mindre frie. Endvidere kan man argumentere for, at der vil være en tendens til, at udliciteringsbeslutninger sjældent trækkes tilbage, og at bibeholdelsen af udliciteringer skal ses som et passivt valg, der bør adskilles fra den aktive udliciteringsbeslutning.

Modsat måler man med et dynamisk udliciteringsmål den konkrete overgang fra offentligt til privat produktion. Denne operationaliseringsstilgang sætter større fokus på de enkelte udliciteringsbeslutninger og er dermed i højere grad end statiske udliciteringsmål åben for påvirkning af midlertidige forhold. Den væsentligste fordel ved et dynamisk udliciteringsmål er, at det beskrevne problem vedrørende tidspunktet for udliciteringsbeslutningen begrænses. Denne væsentlige fordel opvejes imidlertid af en række ulemper. Den væsentligste af disse vedrører valget af tidsrum, hvor udliciteringsbeslutningen undersøges. Problematikken kan illustreres med et eksempel: Kommune X hæver sit udliciteringsniveau fra 15 til 20 procent fra år1 til år2 og holder udliciteringsgraden konstant fra år2 til år3. Kommune Y holder derimod sit udliciteringsniveau konstant fra år1 til år2, men hæver det fra 10 til 15 procent fra år2 til år3. Hvis udliciteringsvariablen operationaliseres som ændringen i udliciteringsgraden fra år2 til år3, vil kommune X's udlicitering blive målt som 0 procentpoint, mens kommune Y's vil blive målt som 5. Måles ændringen i udliciteringsgraden derimod fra år1 til år3, vil begge kommuner have hævet deres udlicitering med 5 procentpoint. Eksemplet understreger tydeligt den bias, som valget af ét udgangspunkt frem for et andet giver, hvilket er et problem for operationaliseringsmetoden.

Ovenstående viser, at det statiske måls fordel er det dynamiske måls svaghed (og omvendt), og at der ikke eksisterer en objektivt overlegen måde at operationalisere udliciteringsvariablen på. Denne erkendelse bør tilskynde fremtidige studier til mere systematisk at overveje og præsentere fordele og ulemper ved deres operationaliseringsvalg. Undladelse af dette vanskeliggør en kritisk viderebygning på et studiums resultater og er på denne måde problematisk i relation til den instrumentelle empirismes ambition om akkumulering af viden. En anden grund til at være eksplicit i operationaliseringen er, at der bør være en sammenhæng mellem operationaliseringen af et studiums afhængige og uafhængige variable. Hvis der anvendes statiske udliciteringsmål, bør der identificeres mål for de uafhængige variable, der er robuste over tid, mens der med dynamiske mål kan søges efter forklarende variable, der varierer mere over tid.

Operationaliseringen af de uafhængige variable

Da det ikke inden for artiklens ramme er muligt at vurdere målevaliditeten af de enkelte forklarende variable i alle studierne, skal her alene fremhæves to overordnede og principielle operationaliseringsproblemstillinger. For det første er operationaliseringen af variabelen "velfærdskoalition" ved antallet af offentligt ansatte, som tidligere beskrevet, et problematisk mål, fordi udlicitering med sikkerhed vil føre til et lavere antal offentligt ansatte. I mere generelle termer kaldes dette problem for omvendt kausalitet, der dækker over den afhængige variabels (mulige) påvirkning af en eller flere forklarende variable. Omvendt kausalitet er ikke kun et problem for den kvantitative udliciteringslitteratur, men for samfundsvidenskaberne generelt, og der findes ikke endegyldige løsninger på problemet.

En mulig fremtidig vej kunne være i større udstrækning at basere udliciteringsstudier på paneldata, hvor der både er variation mellem kommuner og over tid. Flerårige paneldata giver basis for mere robuste estimater af forklaringer på niveauforskelle i udliciteringsgrad mellem kommuner og år, for dynamisk modellering af ændringer i udliciteringsgrad og endvidere mulighed for gennem 'laggede' specifikationer af forklarende variable at imødegå udfordringerne relateret til omvendt kausalitet, som diskuteret ovenfor. Sidstnævnte kan fx indebære, at økonomisk pres måles i året før udliciteringsgraden, hvorved det i modelspecifikationen udelukkes, at udliciteringsgraden (i år T) kan være årsag til økonomisk pres (i år T_{-1}).

Afhængigt af det konkrete studies design samt økonomiske og tidsmæssige rammer er det ikke nødvendigvis muligt at tilvejebringe konsistente paneldata over flere år. Dette gælder fx for studier baseret på spørgeskemadata. Men uanset det empiriske datagrundlag i de enkelte studier vil en mere bevidst fremstilling af fordele og ulemper ved statiske og dynamiske design være befordrende, ligesom muligheden for omvendt kausalitet som minimum eksplicit må overvejes og diskuteres i studierne.

For det andet er der i flere af de undersøgte studier en mere eller mindre uklar sammenhæng mellem de operationaliserede mål og de relaterede underliggende variable. Et eksempel findes i Christoffersen og Paldams hypotese om, at udlicitering sker gennem en abstrakt diffusionsproces. Forfatterne operationaliserer abstrakt diffusion som afstanden fra en given kommune til den nærmeste universitetsby, men præsenterer ingen argumenter for denne operationalisering (Christoffersen & Paldam, 2003: 86). Dette er påkrævet, hvis man vil argumentere for, at fysisk afstand kan være et mål for abstrakt diffusion. I de undersøgte studier kan der findes andre eksempler på svage sammenhænge mellem de underliggende og operationaliserede variable. Problemet har ikke

nogen altfavnende løsning, men dets skadelige virkninger kan adresseres på to måder: For det første bør sammenhængen mellem underliggende og operationaliserede mål diskuteres grundigt, hvilket sker i nogle, men langt fra alle de undersøgte studier. For det andet kan problemet afhjælpes gennem et større fokus på teorien bag opstillingen af en hypotese. Teoretiske forklaringer er ikke et selvstændigt vurderingskriterium i den instrumentelle empirisme, men viden om baggrunden for hypotesen kan forhindre utilstrækkelige eller svært gennemskuelige operationaliseringer af de uafhængige variable.

Konklusion og perspektivering

Igennem de seneste år er der gennemført en række politiske tiltag med henblik på at øge udliciteringen i de danske kommuner, og kommunerne anvender i stigende grad udlicitering som et redskab i opgaveløsningen. På trods heraf er der betydelige mellemkommunale forskelle i anvendelsen af udlicitering – både i Danmark og i andre lande. På denne baggrund har denne artikel fokuseret på, hvordan den politologiske litteratur forklarer de store forskelle i kommunernes brug af private leverandører i opgaveløsningen. Dette spørgsmål er søgt besvaret gennem en systematisk og kritisk gennemgang af tyve kvantitative studier af årsager til variation i anvendelsen af udlicitering i kommuner. Gennemgangen af studierne har vist, at der primært testes for fire forklarende faktorer, nemlig økonomisk pres, størrelseseffekter, ideologi og offentligt ansattes magt (velfærdskoalition).

Vores gennemgang har vist, at udliciteringslitteraturen når frem til vidt forskellige konklusioner for så vidt angår sammenhængen mellem disse forklarende variable og kommunale forskelle i anvendelsen af udlicitering. Forskningen giver derfor ikke noget entydigt svar på, om forskelle i kommunernes udliciteringsgrad kan henføres til økonomisk pres, kommunestørrelse, ideologi eller velfærdskoalitionens størrelse. Dertil er resultaterne for diffuse, usystematiske og modsætningsfyldte. Det er fx ikke entydigt, om ideologi har betydning for udliciteringen eller ej. Økonomisk pres fører i nogle studier til øget udlicitering, i andre til mindsket udlicitering, og i atter andre er der ingen sammenhæng mellem økonomisk pres og udlicitering. Udfordringen med at identificere faktorerne bag kommunal udlicitering er ikke kun en akademisk udfordring, men også en udfordring for politikere og embedsmænd i centraladministrationen, der ønsker at påvirke kommuners anvendelse af udlicitering. Når faktorerne bag kommunernes udlicitering er ukendte, vil statslig regulering af den kommunale anvendelse af udlicitering i høj grad være regulering i blinde.

Når de gennemgåede udliciteringsstudier har vanskeligt ved at give entydige og konsistente svar på, hvad der

kan forklare forskelle mellem udliciteringsivrige og udliciteringstræge kommuner, hænger dette sammen med, at der er tale om en heterogen litteratur med forskelle i såvel tid som landekontekst, og hvilke serviceområder der studeres. Men mere basalt er inkonsistensen også udtryk for et forskningsfelt, hvor den epistemologiske og metodiske bevidsthed kunne være mere veludviklet. Litteraturen vier sjældent megen plads til udvikling af de teoretiske argumenter eller dybtgående systematiske designovervejelser. Dette skal naturligvis ses i lyset af de pladmæssige rammer i videnskabelige artikler, men vi finder det alligevel påfaldende, at der i studierne fx ikke er større bevidsthed om fordele og ulemper ved henholdsvis statistiske og dynamiske design, registerdata og spørgeskemadata og den potentielle risiko for omvendt kausalitet. At der tillige i nogle studier er tale om ikke-eksisterende eller utilstrækkelige metodiske overvejelser i forhold til målevaliditeten for afhængige og uafhængige variable er heller ikke faciliterende for vidensakkumulering og konsistens i forskningsfeltet. Vi vurderer, at der – hvor data tillader det – i fremtidige udliciteringsstudier kan være potentiale i øget brug af paneldata med henblik på at opnå mere robuste resultater og forbedret empirisk imødegåelse af udfordringerne i forhold til omvendt kausalitet.

Ud over øget metodisk bevidsthed ser vi især udviklingspotentialer på to punkter. For det første kan det være frugtbart at videreudvikle studierne forklaringsfaktorer (de uafhængige variable). Nyere nordiske studier har fx søgt at inddrage indikatorer for markedsmodning og markedskapacitet gennem henholdsvis mål for befolkningstæthed (Hovik & Tjerbo, 2011) og for antal private virksomheder i forhold til befolkningsunderlaget (Sundell & Lapuente, 2011), ligesom politisk-institutionelle forhold som antallet af vetopartier og tæt partikapløb i kommunalbestyrelsen ser ud til at hæmme henholdsvis øge udliciteringen i svenske kommuner (Sundell & Lapuente, 2011). To af de nyeste danske studier i denne artikel finder videre, at tilstedeværelsen af juridisk-økonomiske kompetencer er befordrende for konkurrenceudsættelsen af kommunale opgaver. Dette indikerer, at gennemførelse af og opfølgning på udbud ikke bare er en administrativt ressourcekrævende opgave, men også en opgave der fordrer særlige administrationsprofessionelle kompetencer (se også Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009).

For det andet har den hidtidige forskning ikke systematisk forholdt sig til, at udliciteringsbetingelser og -drivkræfter kan variere mellem serviceområder, fx mellem det sociale og det tekniske område. Forskellene vil kunne hænge sammen med forskelle i markedsmodningen på et område eller forskelle i serviceydelsens kompleksitet og målbarhed (Brown & Potoski, 2003). Også politiske incitamentter til udlicitering vil kunne variere

mellem serviceområder, fx afhængigt af om området er højt politiseret med koncentrerede goder og velorganiserede, let mobiliserbare brugere. Politisk ideologi har muligvis betydning for udlicitering på det sociale område, men ikke nødvendigvis på det tekniske område, hvor udlicitering ofte opfattes som mere ukontroversielt. Og kommunestørrelse har måske positiv sammenhæng med udlicitering på det sociale område, men negativ på det tekniske område. Hvis forskellige forklaringsfaktorer virker forskelligt på forskellige serviceområder, kan dette være en medvirkende årsag til, at det hidtil har været vanskeligt at forklare de varierende udliciteringsgrader i kommunerne. Fremadrettet vil vi derfor pege på et potentiale i, at udliciteringslitteraturen i højere grad fokuserer på at forklare forskellene i kommunernes udliciteringsgrad på forskellige serviceområder snarere end på samlet kommuneniveau.

Referencer

- Bel, Germà & Antonio Miralles. 2003. "Factors influencing the privatisation of urban solid waste collection in Spain." *Urban Studies* 40 (7):1323-34.
- Bhatti, Yosef, Aamus Leth Olsen & Lene Holm Pedersen. 2009. "The Effects of Administrative Professionals on Contracting Out." *Governance* 22 (1):121-37.
- Boyne, George A. 1985. "Theory, Methodology and Results in Political Science – The Case of Output Studies." *British Journal of Political Science* 15 (4):473-515.
- Boyne, George A. 1996. *Constraints, Choices and Public Policies*. London: JAI Press.
- Boyne, George A. 1998. "The Determinants of Variations in Local Service Contracting: Garbage in, Garbage out?" *Urban Affairs Review* 34 (1):150-63.
- Brown, T. & M. Potoski. 2003. "Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions", *Journal of Public Administration research and Theory* 13(4): 441-468
- Chandler, Timothy D. & Peter Feuille. 1994. "Cities, Unions and the Privatization of Sanitation Services." *Journal of labor research* 15 (1):53-71.
- Christensen, Lasse Ring. 2009. *Det svære valg – et kvantitativt stadium af udliciteringsforskelle i de danske kommuner*. Speciale fra Institut for Statskundskab, Københavns Universitet.
- Christensen, Lasse Ring & Ole Helby Petersen. 2010. "Regulering af udlicitering og offentlig-private partnerskaber i de danske kommuner." *Politica* 42 (2): 235-257.
- Christensen, Tom & Per Lægred (Eds.). 2007. *Transcending New Public Management. The Transformations of Public Sector Reforms*. UK: Ashgate.
- Christoffersen, Henrik & Martin Paldam. 2003. "Markets and municipalities: A study of the behavior of the Danish municipalities." *Public Choice* 114 (1-2):79-102.
- Dijkgraaf, Elbert, Raymond H. J. Gradus & Bertrand Melenberg. 2003. "Contracting out Refuse Collection." *Empirical Economics* 28:553-70.
- Domberger, Simon & Paul Jensen. 1997. "Contracting Out By The Public Sector: Theory, Evidence, Prospects." *Oxford Review of Economic Policy* 13 (4):64-78.
- Ejersbo, Niels & Carsten Greve. 2002. *Den offentlige sektor på kontrakt*. København: Børsens Forlag
- Ejersbo, Niels & Carsten Greve. 2005. *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Børsens Forlag
- Greene, Jeffrey D. 1996. "Cities and Privatization: Examining the Effect of Fiscal Stress, Location, and Wealth in Medium-Sized Cities." *Policy Studies Journal* 24 (1):135-44.
- Hansen, Jesper Rosenberg, Niels Peter Mols & Anders Ryom Villadsen. 2008. "En empirisk analyse af danske kommuners make-or-buy beslutninger." *Ledelse & Erhvervsøkonomi* (4):31-44.
- Hodge, Graeme. 2000. *Privatization. An International Performance Review*. Oxford: Westview Press.
- Hood, Christopher. 1991. "A Public Management for All Seasons." *Public Administration* 69 (1):3-19.
- Houlberg, Kurt. 2000. "Udgiftspolitisk isomorfisme – de danske kommuner i nøgletallenes vold?" *Politica*, 3/2000, 262-282.
- Houlberg, Kurt & Poul Skov Dahl. 2010. "Konkurrenceudsættelse i danske kommuner – Kommunalreformen som fødselshjælper?" *Politica* 42 (2): 163-182
- Hovik, Sissel & Trond Tjerbo. 2011. Organizing local service delivery – a question of ideology or instrumental considerations? Upubliceret konferencepapir, NOPSA, Vasa, Finland, 9-12. august 2011.
- Kettl, Donald F. 2000. *The Global Public Management Revolution. Second Edition*. Washington DC: Brookings.
- Kodrzycki, Yolanda K. 1998. "Fiscal pressures and the privatization of local services." *New England Economic Review* (Jan/Feb):39-50.
- Kommunernes Landsforening, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet & Indenrigs- og Sundhedsministeriet. 2007. *Konkurrenceudsættelse på dagsordenen*. Albertslund: Schultz.
- Lopez-de-Silanes, Florencio, Andrei Shleifer & Robert W. Vishny. 1997. "Privatization in the United States." *Rand Journal of Economics* 28 (3):447-71.
- MacDonald, Paul K. 2003. "Useful Fiction or Miracle Maker: The Competing Epistemological Foundations of Rational Choice Theory." *The American Political Science Review* 97 (4):551-66.
- McGuire, Robert A., Robert L. Ohsfeldt & Norman Van Cott. 1987. "The Determinants of the Choice Between Public and Private Production of a Publicly Funded Service." *Public Choice* 54 (3):211-30.
- Morgan, David R., Michael W. Hirlinger & Robert E. England. 1988. "The Decision to Contract Out City Services: A Further Explanation." *The Western Political Quarterly* 41 (2):363-72.
- Morgan, David R., Michael E. Meyer & Robert E. England. 1981. "Alternatives to Municipal Service Delivery: A Four State Comparison." *Southern Review of Public Administration* 5 (2):184-99.
- Mouritzen, Poul Erik. 1991. *Den politiske cyklus*. Aarhus: Politica
- Nelson, Michael A. 1997. "Municipal Government Approaches to Service Delivery: an Analysis from a Transaction Cost Perspective." *Economic Inquiry* 35 (1):82-96.
- Ni, Anna Ya & Stuart Bretschneider. 2007. "The Decision to Contract Out: A Study of Contracting for E-Government Services in State Governments." *Public Administration Review* 67 (3):531-44.
- Ohlsson, Henry. 2003. "Ownership and Production Costs: Choosing between Public Production and Contracting-Out in the Case of Swedish Refuse Collection." *Fiscal Studies* 24 (4):451-76.
- Pallesen, Thomas. 2004. "A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 17 (4):572-87.
- Regeringen. 2002. Regeringens Moderniseringsprogram: Med borgen ved roret. København: VK-regeringen.
- Savas, E. S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*. New York: Seven Bridges Press.

- Studlar, Donley T., Ian McAllister & Alvaro Ascui. 1990. "Privatization and the British Electorate: Microeconomic Policies, Macroeconomic Evaluations, and Party Support." *American Journal of Political Science* 34 (4):1077-101.
- Sundell, Anders & Victor Lapuente. 2011. "Adam Smith or Machiavelli? Political incentives for contracting out local public services." *Public Choice*, online publication 21 June 2011.
- Vrangbæk, Karsten & Ole Helby Petersen. 2010. Mange kommunale opgaver i udbud – flere på vej. *AKF Nyt*, 2010(3):22-25.
- Walls, Margaret, Molly Macauley & Soren Anderson. 2005. "Private Markets, Contracts, and Government Provision: What Explains the Organization of Local Waste and Recycling Markets?" *Urban Affairs Review* 40 (5):590-613.
- Warner, Mildred & Robert Hebdon. 2001. "Local Government Restructuring: Privatization and Its Alternatives." *Journal of Policy Analysis and Management* 20 (2):315-36.
- Warner, Mildred & Amir Hefetz. 2002. "The Uneven Distribution of Market Solutions for Public Goods." *Journal of Urban Affairs* 24 (4):445-59.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet. 2012. Kommunale Nøgletal. www.noegletal.dk.

Noter

1. Forfatterne vil gerne takke de to anonyme reviewere for gode og konstruktive kommentarer på en tidligere udgave af manuskriptet.
2. Den kommunale konkurrenceudsættelse måles ikke længere med PLI, men med *indikator for konkurrenceudsættelse* (IKU), hvor også kommunens egne vundne udbud indregnes. IKU kan imidlertid ikke udregnes længere tilbage end 2006 og anvendes derfor ikke i denne opgørelse. Forskellen mellem PLI og IKU har de senere år været ca. 0,5 procentpoint. For en diskussion af PLI- og IKU-begreberne, se også Houlberg og Dahl (2010).
3. 2010 var ved manuskriptets afslutning det seneste tilgængelige år i Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal.
4. Dog anvender Christoffersen og Paldam (2003: 87) både den bredere konstellation af offentligt ansatte og modtagere af indkomstoverførsler som mål for "velfærdskoalitionen".