



UDLICITERINGSRÅDET

# Drivkræfter og barrierer for udlisitering i kommunerne

Juni 2005

# **Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne**

Juni 2005

## Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne, juni 2005

Publikationen kan bestilles hos:

Schultz Distribution  
Herstedvang 4,  
2620 Albertslund  
Telefon 43 63 23 00  
Fax: 43 63 19 69  
E-mail: [schultz@schultz.dk](mailto:schultz@schultz.dk)  
Hjemmeside: [www.schultz.dk](http://www.schultz.dk)

eller afhentes hos:

Schultz Distribution  
Herstedvang 4  
2620 Albertslund

Henvendelse om publikationen kan i øvrigt ske til:

Udliciteringsrådet  
Finansministeriet  
Christiansborg Slotsplads 1  
14. kontor  
1218 København K  
Telefon 33 92 33 33

Omslag: b:graphic  
Foto: Scanpix  
Tryk: Salogruppen  
Oplag: 1.000  
Pris: 75 kr. inkl. moms  
ISBN: 87-7856-713-0

Elektronisk publikation:  
Produktion: Finansministeriet  
ISBN: 87-7856-714-9

Publikationen kan hentes på Udliciteringsrådets hjemmeside:  
[www.udliciteringsraad.dk](http://www.udliciteringsraad.dk)

## Forord

Udliciteringsgraden i kommunernes har de seneste ti år ligget på nogenlunde samme niveau. Kommunernes køb af varer og tjenester på markedet har udgjort ca. 10-12 pct. af de samlede udgifter til varer og tjenester.

Det kan umiddelbart undre, at udliciteringsgraden ikke er steget, da der i perioden har været betydelig og stigende fokus på mulighederne for besparelser og serviceforbedringer gennem udlicitering. Kommunerne oplever endvidere udgiftsbegrænsninger, der tvinger dem til at prioritere hårdt og udnytte oplagte besparelsesmuligheder. Samtidig er der stor variation fra kommune til kommune. Nogle kommuner udliciterer meget, andre vælger at varetage de fleste opgaver selv.

Udliciteringsrådet har ønsket at bidrage til større viden om, hvorfor nogle kommuner udliciterer meget og andre lidt. Dermed vil Rådet samtidig bidrage til debatten i de enkelte kommuner om muligheden for besparelser og serviceforbedringer gennem udlicitering. Udliciteringsrådet har derfor bedt Rambøll Management undersøge drivkræfterne bag og barriererne for udlicitering i udvalgte kommuner, der på udvalgte serviceområder har valgt at udlicitere, henholdsvis ikke at udlicitere.

Undersøgelsen viser, at partifarve spiller en begrænset rolle, når kommunerne udbyder opgaver til private. Det afgørende er ofte pragmatiske og konkrete forhold i den enkelte kommune, herunder om der er en forventning om, at udlicitering vil skabe serviceforbedringer eller økonomiske besparelser.

Det fremgår også, at udlicitering i de udvalgte kommuner har medført økonomiske besparelser, om end høje besparelsesprocenter er sjældne. I kommuner, som har udliciteret, er der samtidig en tendens til, at det har ført til kvalitetsforbedringer og øget produktivitet.

I forbindelse med kommunalreformen, hvor kommunerne skal varetage en række nye serviceopgaver, aktualiseres spørgsmålet om inddragelsen af private leverandører. De nye og større kommuner vil samtidig have større teknisk kapacitet til at gennemføre udbud og udlicitering.

*Udliciteringsrådet*

## Indholdsfortegnelse

<b>1. Indledning</b> .....	7
1.1. Indledning.....	7
1.2. Hovedkonklusioner .....	7
1.3. Baggrund.....	8
1.4. Undersøgelsens metode .....	9
1.4.1. Valg af casekommuner.....	9
1.4.2. Tilgang til caseundersøgelserne .....	10
<b>2. Undersøgelsens hovedresultater</b> .....	13
2.1. Drivkræfter for konkurrenceudsættelse .....	15
2.2. Barrierer for konkurrenceudsættelse.....	19
2.3. Effekter af udlicitering og andre effektiviseringstiltag.....	22
2.3.1. Økonomiske effekter .....	22
2.3.2. Andre effekter.....	23
<b>3. Kommunernes markedsanvendelse</b> .....	25
3.1. Sammenligning med udviklingen i Sverige .....	27
3.2. Kommunale indkøb samt bygge- og anlægsopgaver .....	29
3.3. Kommunale serviceopgaver .....	30

4.	<b>Drivkræfter bag konkurrenceudsættelse.....</b>	<b>35</b>
4.1.	Forventninger om bedre opgavevaretagelse .....	36
4.1.1.	Opgaven løses ikke godt nok i kommunen .....	36
4.1.2.	Ønske om at få metodeudvikling og nye kompetencer ind.....	36
4.1.3.	Opgaven kommer på dagsordenen.....	37
4.1.4.	Stordrift og investeringer .....	37
4.1.5.	Bedre kvalitet og service.....	38
4.2.	Politiske prioriteringer.....	39
4.2.1.	Betydning af byrådets politiske sammensætning .....	39
4.2.2.	Ændret balance mellem de politiske fløje.....	40
4.2.3.	Politisk motivation .....	41
4.3.	Økonomiske drivkræfter.....	42
4.3.1.	Realisering af dokumenteret økonomisk besparelse...	42
4.3.2.	Besparelsesønske og økonomisk pres.....	43
4.3.3.	Undgåelse af investeringer .....	44
4.3.4.	Afsmittende økonomiske effekter på egen drift .....	44
4.3.5.	Etablering af buffer.....	45
4.4.	Organisatoriske og styringsmæssige drivkræfter.....	45
4.4.1.	Gennemførelse af systematiske opgaveanalyser.....	45
4.4.2.	Ledelsestilgang præget af åbenhed overfor nye styringsformer .....	46
4.4.3.	Personligt drive hos centrale ledelsespersoner.....	47
4.4.4.	Tilstedeværelsen af kommunale udbuds kompetencer	48
4.4.5.	Opgavens karakter .....	48
4.4.6.	Uformel, ikke-hierarkisk organisering.....	49
4.5.	Markedskontakt.....	50

<b>5. Barrierer for konkurrenceudsættelse .....</b>	<b>53</b>
5.1. Mentale barrierer .....	53
5.1.1. Almindelig skepsis .....	54
5.1.2. Modvilje - private skal ikke kunne tjene penge .....	55
5.1.3. Kan kommunen styre private leverandører.....	55
5.2.4. Usikkerhed hos de ansatte .....	56
5.2.5. Kommunens erfaringer.....	56
5.2.6. Andre eksempler.....	57
5.2.7. Lokal kultur og traditioner .....	58
5.3. Politiske barrierer .....	59
5.3.1. Det brede politiske samarbejde .....	59
5.3.2. Personale og organisationer.....	61
5.3.3. Opgavens karakter .....	61
5.4. Økonomiske barrierer.....	63
5.4.1. Manglende dokumentation af effektiviserings- gevinster.....	63
5.4.2. Transaktionsomkostninger .....	64
5.4.3. Risikoen for at miste lokale arbejdspladser .....	65
5.5. Organisatoriske og styringsmæssige barrierer .....	66
5.5.4. Organisatoriske forhold .....	66
5.5.5. Styringsmæssige forhold .....	67
5.5.6. Kompetencer til at gennemføre udbud og styre leverandører .....	69
5.5.7. Ledelsesvilkår.....	70
5.6. Markedsmæssige barrierer.....	71
<b>6. Effekter af gennemførte tiltag .....</b>	<b>73</b>
6.1. Oversigt over effekter.....	74
6.2. Opnåelse af målsætninger .....	78
6.3. Økonomiske effekter af udliciteringer.....	79
6.4. Økonomiske effekter af andre effektiviseringstiltag .....	83
6.5. Opnåelse af andre effekter ved udbud .....	84
6.5.1. Intern erfaringsopbygning .....	85
6.5.2. Kvalitetsforbedringer .....	87
6.5.3. Øget produktivitet via nye planlægningsmetoder og øget motivation .....	88
6.5.4. Mere overskud til fokus på kerneydelser .....	89
6.6. Opnåelse af andre effekter ved andre effektiviseringstiltag...	91

# Kapitel 1

## Indledning

### 1.1. Indledning

Kommunernes markedsanvendelse har gennem en årrække været til debat. Der er i dag overvejende pragmatiske og praktisk betonedede holdninger i kommunerne til, om private firmaer eller kommunen skal levere en konkret ydelse. Konkurrenceudsættelsen af driftsopgaver gennem udbud er dog generelt kun steget marginalt over en årrække.

Men hvorfor udbyder og udliciterer nogle kommuner, mens andre ikke gør?

Udliciteringsrådet har med afsæt i dette spørgsmål bedt Rambøll Management om at undersøge, hvilke drivkræfter og barrierer for udbud af offentlige opgaver, der er, samt at undersøge konkrete effekter af gennemførte udbud. Undersøgelsen analyserer samtidig årsager til forskelle i udliciteringsomfanget i udvalgte kommuner.

Resultaterne af undersøgelsen skal give Udliciteringsrådet et faktabaseret grundlag for at kunne anbefale tiltag med det formål at øge brugen af udbud og udlicitering.

### 1.2. Hovedkonklusioner

Undersøgelsen viser, at mange forskellige forhold påvirker kommunernes beslutninger om driftsopgaver skal konkurrenceudsættes gennem udbud eller varetages i eget regi.

Blandt drivkræfterne er det først og fremmest pragmatiske og konkrete forhold, herunder forventninger om, hvorvidt konkrete økonomiske besparelser eller serviceforbedringer, der gør sig gældende. Ofte motiveret i



en forventning om, at opgaven kan løses bedre og mere effektivt på anden vis. Ideologi spiller kun en begrænset rolle.

Blandt barriererne spiller de mentale barrierer en betydelig rolle. Det være sig både kultur og tradition ("vi plejer"), usikkerhed eller decideret skepsis over private leverandører, manglende tro på at opgaven kan løses bedre, og konkrete negative erfaringer, egne eller andres.

Samlet set viser undersøgelsen således, at der er mange drivkræfter for at udbyde opgaver, men også flere barrierer. På bundlinien foretrækker mange kommuner den offentlige opgavevaretagelse. Udbud og egenproduktion er ikke to ligestillede alternativer, selv om undersøgelsen viser, at der ikke er større ideologisk modstand mod udbud og udlicitering. Manglende brug af udbud skyldes dog ikke nødvendigvis en aktiv stillingstagen til udlicitering, men ofte nærmere, at kommunen har foretrukket andre metoder til at sikre en mere effektiv opgavevaretagelse - fx intern kontraktstyring.

### 1.3. Baggrund

Undersøgelsen tager afsæt i følgende konstateringer:

- Kommunernes anvendelse af udlicitering – målt som udliciteringsindikatoren – er steget svagt i løbet af 1990'erne til i gennemsnit 11,6 i 2002, mens udliciteringsgraden inden for staten de seneste år har ligget nogenlunde konstant på 22 procent.
- Der er stor forskel på graden af udlicitering mellem kommunerne, hvor udliciteringsindikatoren varierer fra 6 procent i Midtdjurs Kommune til 38 procent i Farum Kommune. Gennemsnittet for kommunerne er 11,6.
- Graden af udlicitering varierer betydeligt mellem de kommunale serviceområder, hvor der på tekniske områder er en større udliciteringsgrad end på borgervendte velfærdsområder, såsom ældreområdet eller dagpasning.

I undersøgelsen klarlægges det, hvilke konkrete drivkræfter, som fremmer markedsanvendelsen i nogle kommuner – og hvilke konkrete barrierer,

der begrænser den i andre. Ligeledes analyseres de effekter, der opnås ved såvel udbud som andre tiltag til effektivisering.

Det skal nævnes, at begrebet markedsanvendelse i undersøgelsen alene vedrører tjenesteydelser. Kommunernes varekøb og bygge- og anlægsopgaver er ikke en del af undersøgelsen. Markedsanvendelsen måles ud fra kommunernes udliciteringsindikator<sup>1</sup> for 2002<sup>2</sup>, som er det seneste regnskabsår, hvor data er tilgængelige.

## 1.4. Undersøgelsens metode

### 1.4.1. Valg af casekommuner

Undersøgelsen er gennemført på baggrund af casestudier i 18 kommuner på 5 forskellige kommunale driftsområder, jf. nedenfor. Konkret er der udvalgt 10 kommuner, som inden for de seneste år har gennemført udliciteringer på de nævnte kommunale opgaveområder, og 8 kommuner, der ikke har gennemført udliciteringer på disse opgaveområder<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Udliciteringsindikatoren er de faktiske bruttoudgifter til anlæg, reparation og vedligeholdelse, som ikke udføres af kommunens eget personale (art 4.5) plus øvrige tjenesteydelser (art 4.9) i procent af de samlede bruttoudgifter på hovedarterne 1, 2 og 4. Hovedart 1 er lønninger, hovedart 2 udgør varekøb som brændsel, jord og bygninger, anskaffelser af fx maskiner og motorkøretøjer, samt øvrige varer som fx byggematerialer, inventar, undervisningsmaterialer og kontorartikler, mens hovedart 4 udgør tjenesteydelser mv. og registrerer udgifter vedrørende køb af tjenesteydelser, der leveres af eksterne.

<sup>2</sup> Der er i de kommunale nøgletal også opgjort udliciteringsindikatorer for 2003 og 2004, men disse tal bygger på budgettal og er derfor ikke så pålidelige som tallet for 2002.

<sup>3</sup> Inden for hvert opgaveområde er der udvalgt to kommuner, som har udliciteret opgaver på området. Tilsvarende er der på hvert opgaveområde udvalgt 1-2 kommuner, som ikke har gennemført udbud på området. Analysen er primært gennemført på de områder, kommunerne er valgt ud på, men der er også ved en del interview spurgt til udliciteringer på andre områder.

	Har udliciteret opgaver	Har <i>ikke</i> udliciteret opgaver
Drift af plejehjem /ældrecentre	Kolding Kommune Hørsholm Kommune	Faaborg Kommune Thisted Kommune
Praktisk og personlig bistand	Græsted-Gilleleje Kommune Skive Kommune	Lemvig Kommune
Administrative opgaver	Gladsaxe Kommune Gentofte Kommune	Esbjerg Kommune Roskilde Kommune
Bygningsvedligeholdelse	Høje-Taastrup Kommune Dragør Kommune	Skanderborg Kommune Odense Kommune
Grønne områder	Vallensbæk Kommune  Skørping Kommune	Midtdjurs Kommune

De 10 kommuner, der har udliciteret opgaver er karakteriseret ved at:

- De har så vidt muligt en udliciteringsindikator over landsgennemsnittet på 11,6<sup>4</sup> for 2002.
- 7 er sjællandske og 3 er jyske kommuner.
- Socialdemokraterne har borgmesterposten i 5 kommuner, Konservative i 4 kommuner og Venstre i 1 kommune.

De 8 kommuner, der ikke har udliciteret opgaver er karakteriseret ved at:

- De har så vidt muligt en udliciteringsindikator under landsgennemsnittet på 11,6<sup>5</sup> for 2002.
- 5 er jyske, 2 er fynske og 1 kommune ligger på Sjælland
- Socialdemokraterne har borgmesterposten i 3 kommuner og Venstre i 5 kommuner.
- Størrelsesmæssigt svare nogenlunde til de 10 udliciteringskommuner.

#### 1.4.2. Tilgang til caseundersøgelserne

Der er anvendt kvalitative metoder for at identificere årsager til forskellene i udliciteringsomfang, for at ”komme om bagved” de identificerede sammenhænge og for at analysere effekter.

Sammenlagt er der som led i undersøgelsen gennemført dybdegående personlige interview med 125 kommunalpolitikere og embedsmænd. Som grundlag for interviewene har kommunerne fremsendt forskelligt skriftligt

<sup>4</sup> Gladsaxe Kommune 11,0 og Dragør Kommune 10,4.

<sup>5</sup> Esbjerg Kommune 15,2.

materiale, herunder servicestrategi og udbudspolitik, sagsfremstillinger, notater vedr. gennemførte udbud mv.

Analysen for de 10 udliciteringskommuner er i hver kommune koncentreret om konkrete udliciteringer, og det har dermed været muligt at komme i dybden inden for opgaveområdet. Hvert af de 5 kommunale opgaveområder er med udgangspunkt i konkrete udliciteringer blevet analyseret i sammenlagt 10 kommuner for dermed at finde frem til de forhold, som har været afgørende for de pågældende udliciteringer og effekterne heraf.

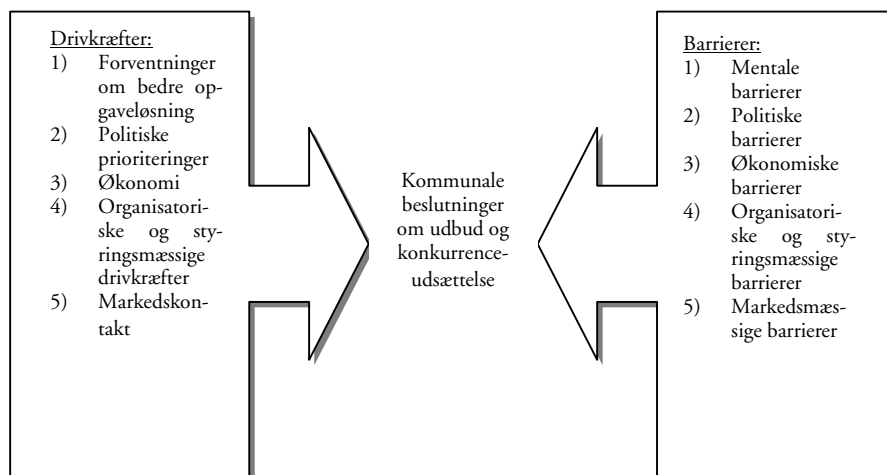
Analysen har dernæst omfattet 8 kommuner med lav udliciteringsindikator, og som ikke har udliciteret opgaver på de udvalgte opgaveområder. Fokus har på at identificere årsager til, at kommunerne ikke har udliciteret opgaver på de udvalgte opgaveområder. Tillige har undersøgelsen i disse kommuner registreret eventuelle andre tiltag til effektivisering end udlicitering samt effekterne heraf.



## Kapitel 2

### Undersøgelsens hovedresultater

Undersøgelsen i kommunerne viser, at mange forskellige forhold påvirker kommunernes beslutninger om driftsopgaver skal konkurrenceudsættes gennem udbud eller varetages i eget regi. Figuren nedenfor viser i oversigtsform de væsentligste drivkræfter og barrierer.



Undersøgelsen viser, at flere af de samme forhold både er drivkræfter og barrierer, afhængigt af de konkrete forhold i kommunen.

Blandt drivkræfterne er det først og fremmest pragmatiske og konkrete forhold, herunder forventninger om økonomiske besparelser eller serviceforbedringer, der gør sig gældende. Ofte motiveret i en forventning om, at opgaven kan løses bedre og mere effektivt på anden vis.

Politiske prioriteringer indgår også, men ikke i en traditionel forstand som ideologiske mærkesager. Det kan i stedet eksempelvis være i kraft af enkeltpersoner med et stort personligt drive og konkurrenceudsættelse som mærkesag.

Den kommunale organisering og anvendelse af nye styringsredskaber kan være en væsentlig drivkraft. Er der i kommunen et generelt ønske om at afprøve markedet og ser man et læringspotentiale i samarbejdet med andre, er det et godt udgangspunkt for at udbyde opgaver. Endelig indgår kontakt til markedet og en overbevisning om, at der rent faktisk er et marked for konkrete ydelser, ofte via henvendelser fra private leverandører.

Blandt barriererne spiller de mentale barrierer en betydelig rolle. Det være sig både kultur og tradition ("vi plejer"), usikkerhed eller decideret skepsis over private leverandører, manglende tro på at opgaven kan løses bedre, og konkrete negative erfaringer, egne eller andres. Politisk modstand kan også være en barriere – ikke typisk som ideologisk modstand, men mere fordi de politiske gevinster ikke vurderes at opveje den potentielle risiko.

En væsentlig økonomisk barriere består i en grundlæggende tro på egne, offentlige kompetencer. Ofte er det først når en driftsopgave meget tydeligt viser tegn på efterslæb, at eksterne indkøb indgår som et alternativ. Medvirkende hertil kan være den barriere, at der for visse ydelser ikke er et veletableret marked. Endelig kan kommunens organisering og styring være en barriere, dels pga. manglende kompetencer, dels hvis der er et ønske om en relativt detaljeret styring på det politiske niveau, og endelig hvis det opleves vanskeligt at "trække" en opgave ud af den øvrige organisation.

Samlet set viser undersøgelsen således, at der er mange drivkræfter for at udbyde opgaver, men også flere barrierer. På bundlinien foretrækker mange kommuner den offentlige opgavevaretagelse. Udbud og egenproduktion er ikke to ligestillede alternativer, selv om undersøgelsen viser, at der ikke er større ideologisk modstand mod udbud og udlicitering.

Manglende brug af udbud skyldes dog ikke nødvendigvis en aktiv stillingstagen til udlicitering, men ofte nærmere, at kommunen har foretrukket andre metoder til at sikre en mere effektiv opgavevaretagelse – fx intern kontraktstyring.

De følgende afsnit indeholder en opsummerende præsentation af de nævnte drivkræfter og barrierer.

## 2.1. Drivkræfter for konkurrenceudsættelse

Det er i undersøgelsen analyseret, hvilke konkrete drivkræfter og motiver, der lå bag beslutningerne om udbud. Dette er belyst i kapitel 4. Det kan konstateres, at det først og fremmest er pragmatiske og konkrete forhold i relation til opgaven – og ikke ideologi – som har betydning.

Samlet er der tale om følgende drivkræfter:

- Forventning om bedre opgavevaretagelse
- Politiske prioriteringer
- Økonomi
- Organisatoriske og styringsmæssige drivkræfter
- Markedskontakt.

Den første gruppe af drivkræfter kan sammenfattes under overskriften *forventning om bedre opgavevaretagelse*. Det er fremmende, når tydelige, konkrete fordele ved at inddrage markedets kompetencer er til stede i form af bedre priser, kvalitet, service samt produktudvikling.

Forventningen eller ønsket om bedre opgavevaretagelse gennem udbud og udlicitering kan bunde i følgende:

- Opgaven løses ikke godt nok i kommunen som følge af fagligt og kvalitetsmæssigt "efterslæb", så det forekommer naturligt for kommunen at undersøge mulighederne for at lægge opgaven ud til private leverandører, som er mere "skarpe" og professionelle. Det kan også være en situation, hvor opgaven kommer på dagsordenen – fx på grund af stor personaleudskiftning, højt sygefravær, høje omkostninger i forhold til andre kommuner osv. – og hvor et udbud bliver en måde et gennemføre omlægninger på.
- Et ønske om at få nye kompetencer ind. Det kan for kommunen være for bekosteligt eller besværligt at have kompetencer på tilstrækkeligt højt niveau, mens private leverandører på baggrund af større opgavevolumen bedre kan sikre optimale kompetencer.



- Et ønske om metodeudvikling – en kommune kan på et driftsområde være præget af metodemæssig stilstand og ”hjemmeblindhed”, mens der blandt private leverandører foregår en større metodemæssig innovation som følge af konkurrencepresset.
- Ønske om bedre kvalitet og service – for en driftsopgave kan det være befordrende at gennemføre en udbudsproces, hvor der skabes tydelighed om det ønskede kvalitetsniveau og hvor servicen forbedres som følge af, at kommunen kan stille ambitiøse krav til en ekstern leverandør.
- Kommunen har for travlt til at klare opgaven – en driftsopgave kan i en kommune være lavt prioriteret og gennemgå en forbedring alene i kraft af, at den bliver kerneopgave hos en privat leverandør.

En anden gruppe af drivkræfter kan beskrives under overskriften *politiske prioriteringer*. Beslutninger om udbud er i mange tilfælde et politisk initiativ, og de politiske forhold i byrådene har stor betydning.

Det drejer sig især om:

- Betydningen af byrådets politiske sammensætning – borgerlige partier kommer ofte igennem med udbud af driftsopgaver i en kommune med socialdemokratisk borgmester, hvor de borgerlige partier systematisk presser på, og i konkrete forhandlinger får vedtaget udbudsinitiativer. Det sker fx i forbindelse med budgetforlig, hvor der skal findes besparelser, og hvor der bliver handlet mellem fløjene. Modsat vil beslutninger om udbud i borgerligt dominerede kommuner skulle træffes med betydelig modstand fra oppositionen – og ofte også kommunalt ansatte og deres organisationer. Her vejer hensynet til samarbejdsklimaet ofte tungere end et ønske om udlicitering.
- Ændret balance mellem politiske fløje – den umiddelbare bevæggrund for en del udliciteringer er ændringer i den politiske balance efter et kommunalvalg, hvor borgerlige partier har overtaget majoriteten og gennemfører politisk markante initiativer, som har stået på dagsordenen, såfremt man fik politisk flertal.
- Politisk motivation – den politiske motivation er i dag pragmatisk modsat en del udbud i 1990’erne, hvor ideologi spillede en større rolle.

Det skal understreges, at partiforhold ikke spiller den væsentligste rolle i forhold til, hvor meget forskellige kommuner har valgt at udbyde.

En tredje gruppe af drivkræfter kan beskrives under overskriften *økonomiske forhold*, herunder højere effektivitet og produktivitet, dvs. mere for pengene.

De økonomiske drivkræfter er primært:

- Realisering af en dokumenteret økonomisk besparelse, såfremt kommunen – eksempelvis gennem en forundersøgelse eller ved overvejelse om bundtning med andre kommuner – har konstateret, at der kan forventes en ikke ubetydelig økonomisk besparelse ved at udbyde en opgave.
- Besparelsesønske – såfremt der generelt eller på enkeltområder ønskes foretaget besparelser. Den konkrete anledning kan typisk være de årlige budgetforhandlinger.
- Undgåelse af investeringer – kommuner vælger ofte at udbyde driftsopgaver i situationer, hvor man står over for at skulle foretage en større og økonomisk bekostelig investering.
- Afsmittende økonomiske effekter på egen drift – såfremt kommunen gennem en ekstern leverandørkontrakt ønsker at skabe grundlag for intern prissætning, benchmarking og metodeudvikling i eget regi, som kan medvirke til at reducere omkostninger ved egen drift.
- Etablering af buffer – såfremt en kommunes opgavevaretagelse som følge af leverandøraftalen ikke behøver at være dimensioneret til at kunne klare enhver spidsbelastning.

En fjerde gruppe af drivkræfter kan sammenfattes under overskriften *organisatoriske og styringsmæssige drivkræfter*. Det spiller en stor rolle, hvordan en kommune ledelsesmæssigt anvender nye styringsredskaber og indretter organisationen.

En ledelsesmæssig tilgang til kommunens styring, der ofte vil være en drivkraft for udbud og udlicitering, kan eksempelvis være præget af følgende holdninger:

- Systematisk analyse – opgaverne bør jævnligt analyseres for at vurdere, hvordan kommunen får løst den enkelte opgave bedst og billigst. Udbud indgår som et instrument i den årlige planlægning.
- Åbenhed om opgaverne – konkurrenceudsættelse kan bidrage til at få defineret ydelserne, og et samarbejde med en privat leverandør vil give læring i forhold til egen drift.
- Ønske om at ”vende alle sten” og at se, hvilke nye arbejdsmetoder en privat leverandør kan bidrage med i forhold til ydelserne.
- Kommunen skal have en tydelig myndigheds- og bestillerrolle med fokus på resultater og effekter. Udbud fordrer aktiv stillingtagen til, hvad der skal leveres.
- Det er positivt at afprøve, om den kommunale opgaveløsning er effektiv i forhold til markedet.
- Det er enklere at være kritisk bestiller, når kommunen ikke selv producerer.
- Kommunen skal fokusere på strategisk vigtige kerneopgaver.

Organisatorisk identificeres i undersøgelsen følgende drivkræfter:

- Personligt drive – ofte er det konkrete personer med et personligt drive, der kører udbudsprocesserne igennem.
- Udbudskompetencer – det virker positivt for øget markedsanvendelse, hvis kommunen gennem nogle år har arbejdet med udbud og udlicitering og oparbejdet en ekspertise og interne kompetencer, så kommunen ikke risikerer fodfejl. Dette er ofte tilfældet i større og mellemstore kommuner end i mindre.
- Opgavens karakter – hårde opgaver frem for bløde, nye opgaver frem for etablerede institutioner.
- Uformel organisering – en uformel organisering udgør ofte et bedre udgangspunkt end en mere hierarkisk og sektoriseret organisation.

En femte drivkraft er endelig *markedskontakten* og kendskabet til markedet generelt.

Det kan dels være en drivkraft, såfremt private virksomheder henvender sig til en kommune for at drøfte mulighederne for en mere effektiv opgavevaretagelse gennem inddragelse af private kompetencer, og såfremt kommunen kan få en forhåndsopfattelse af konkurrencen på markedet.

Desuden er gode eksempler og erfaringer en drivkraft for konkurrenceudsættelse, når kommunen kan hente positiv inspiration fra andre kommuner, især i den egn hvor kommunen er beliggende, eller såfremt der i kommunen er gode erfaringer med inddragelse af private leverandører på et driftsområde.

## 2.2. Barrierer for konkurrenceudsættelse

Det er i undersøgelsen analyseret, hvilke barrierer, der kan identificeres i kommunerne med hensyn til brugen af udbud og udlicitering. Dette er analyseret i kapitel 5.

Samlet er der tale om følgende barrierer:

- Mentale barrierer
- Politiske barrierer
- Økonomiske barrierer
- Organisatoriske og styringsmæssige barrierer
- Markedsmæssige barrierer.

Det kan for det første konstateres, at de *mentale barrierer* spiller en betydelig rolle. Der er tale om følgende forhold, der i større eller mindre grad kan udgøre mentale barrierer:

- Almindelig skepsis – manglende tillid til at udlicitering reelt kan give bedre og billigere løsninger. Nært forbundet med synspunktet at det ikke kan gøres bedre, fordi budgettet allerede er ”skåret ind til benet” og med erfaringer, jf. nedenfor.
- Modvilje – private virksomheder skal ikke tjene penge på de bløde områder som pasning, omsorg og pleje, koblet med en vis frygt for, at udlicitering vil give lavere service.
- Frygt for ikke at kunne styre private leverandører – kan det lade sig gøre at styre dem tilstrækkeligt præcist? En vis frygt for, at de er mere professionelle og vil udnytte det til egen fordel.
- Usikkerhed hos de ansatte – der fokuseres i højere grad på den usikkerhed, som et udbud indebærer, end på de potentielle muligheder i en anden ansættelse.
- Egne erfaringer – såfremt kommunen tidligere har udliciteret opgaver med dårligt resultat.

- Andre eksempler – såfremt andre kommuner har negative eller blandede erfaringer med at udbyde bestemte opgaver.
- Lokal kultur og tradition – manglende tradition for udbud og politikerne usikre overfor (eller direkte mod) den mere overordnede styring, som et udbud indebærer. Man ønsker mere eller mindre bevidst at kunne detailstyre.

Jf. ovenfor fremhæver kommunerne ofte de dårlige eksempler som en barriere. Der er ingen tvivl om, at de spiller en rolle, men det er vanskeligt at afgøre, om de er en reel barriere eller blot anvendes i en argumentation, som reelt skjuler en holdningsmæssig uvilje mod udlicitering.

Den anden gruppe af barrierer er de *politiske barrierer*, som i større eller mindre omfang kan genfindes i de fleste af de kommuner, der kun i begrænset omfang har udbudt driftsopgaver. Det drejer sig eksempelvis om:

- Konsensuspolitik – den udbredte kommunale tradition for brede politiske samarbejder hen over midten betyder, at der sjældent træffes beslutninger om udliciteringer med et meget snævert politisk flertal. Der skal være bred opbakning.
- Risikoen for at miste stemmer – udlicitering er ikke en folkesag. Risikoen for at miste stemmer ved en dårlig udlicitering er langt større end de potentielle gevinster. Mere konkret kan risikoen for at miste stemmer blandt de ansatte være en barriere.
- Personale og organisationer – det er en barriere, såfremt udbud af en driftsopgave i væsentligt omfang berører kommunale medarbejdere, som mobiliserer en modstand mod overdragelse til en ekstern leverandør.
- Opgavens karakter – der er klart større modstand mod at udlicitere velfærdsopgaver og eksisterende personaleintensive opgaver, end teknisk prægede opgaver og helt nye opgaver.

En tredje gruppe barrierer er de *økonomiske barrierer*:

- Manglende dokumentation for effektiviseringsgevinster – der er ikke entydig og konkret dokumentation for, at konkurrenceudsættelse medfører effektivisering i den konkrete sag, og jf. de mentale barrierer er mere generelle vurderinger ikke tilstrækkelige.

- Den kommunale økonomistyring – det opleves som vanskeligt og ressourcekrævende at lave omkostningskalkulationer, da dette skal foretages uden for det kommunale økonomistyringssystem.
- Transaktionsomkostninger ved gennemførelse af et udbud – kommunerne oplever gennemførelsen af en udbudsforretning som ressourcemæssigt krævende og kan frygte, at omkostningerne overstiger gevinsten.
- Risikoen for at miste lokale arbejdspladser – det kan specielt i udkantsområderne være en barriere, såfremt en udbudsforretning i et område med tilbagegang i beskæftigelsen risikerer at medføre, at opgavevaretagelsen flytter til en nabokommune eller blot resulterer i, at en stor virksomhed overtager opgaven fra lokale selvstændige.

Kommunen skal således kunne se tydelige, konkrete fordele ved at inddrage markedets kompetencer. Det vil ofte være vanskeligt at kunne overskue og få nogenlunde sikkerhed om de eventuelle fordele, hvorfor usikkerheden om det positive udfald af en udbudsforretning i sig selv er en bremseklods.

En fjerde type af barrierer kan samles under overskriften *organisatoriske og styringsmæssige barrierer*. Det drejer sig for eksempel om:

- Den nuværende organisering – en meget flad og decentral struktur kan være en hindring for udbud, ligesom det kan være en hindring, at mange opgaver i den kommunale organisation er vævet ind i hinandens, så en udskillelse opleves som vanskelig og uhensigtsmæssig.
- Kommunale samarbejder – eksisterende samarbejde forudsætter, at alle parter ønsker at indgå i et udbud.
- Krav om klare og objektive kvalitetskrav – men ingen tradition for det, hvorfor det opleves som vanskeligt.
- Kompetencemangel – nogle kommuner er usikre på, om man kender reglerne godt nok eller risikerer at lave formelle fodfejl.
- Tab af egen kompetence – kommunen skal dels bevare en kompetence, så man kan være en effektiv bestiller og evt. senere kunne tage en udliciteret opgave tilbage, såfremt det skulle blive nødvendigt.
- Ledelsens vilkår – manglende bred politisk opbakning kan begrænse de administrative leders lyst til at fungere som ”drivere”

- Mellemliderne – der er en vis tradition for at forbinde mellemlideres position med antallet af ansatte, som kan blive reduceret som følge af en udlicitering.

Disse barrierer er typisk forankret i de kommunale forvaltninger og er mere tekniske hindringer end egentlige barrierer, som godt kan overvindes, hvis der er vilje til at gennemføre udbud. Med de eksisterende vejledninger og eksempler, som kommunerne kan lade sig inspirere af, kan gennemførelsen af en udbudsproces ikke betragtes som en egentlig barriere.

En femte type af barrierer udgøres af *de markeds-mæssige barrierer*. Det opleves således som en begrænsning, hvis der i en kommune eller region ikke er private firmaer, som har vist sig i stand til at varetage de kommunale opgaver, som påtænkes udbudt. Det gælder særlig i geografisk yderligt beliggende områder. Ligeledes kan det – forbundet med de mentale barrierer – være en bremseklods, hvis der i en kommune er en meget beskeden markedsanvendelse på driftsområderne og derfor ingen opmærksomhed om muligheder og fordele ved udbud.

## 2.3. Effekter af udlicitering og andre effektiviseringstiltag

Undersøgelsen behandler, i hvilken udstrækning de gennemførte udbud og udliciteringer i de 10 udliciteringskommuner har ført til besparelser eller andre effekter. Undersøgelsen afdækker desuden effekterne af de interne tiltag i de øvrige 8 kommuner mhp. at effektivisere opgavevaretagelsen.

### 2.3.1. Økonomiske effekter

Udliciteringskommunerne har generelt opnået positive økonomiske effekter – opgjort som udgiftsbesparelser på det opgaveområde, som er blevet udbudt eller udliciteret. Udgiftsbesparelserne varierer dog meget i størrelsen – fra ”et par procent” op til ca. 30 procent for et enkelt udbud.

Høje besparelserprocenter er dog sjældne, og de største besparelser forekommer typisk ved det første udbud, hvor transaktionsomkostningerne (i form af bl.a. udgift til ekstern konsulent og internt ressourceforbrug) samtidig er store. Ved andengangsudbud er leverandørens priser ofte højere, idet leverandøren ved det første udbud har set en markeds-mæssig fordel i at afgive et attraktivt tilbud. Den højere pris kan også skyldes, at kom-

munen på baggrund af erfaringerne fra første runde, har ændret og evt. øget kravene til opgaven.

Undersøgelsen viser desuden, at der kun i ét enkelt tilfælde er afgivet eget bud i forbindelse med udbuddet. Dette skyldes hovedsageligt, at kommunerne har ønsket, at opgaverne som udgangspunkt og som led i en strategisk beslutning skulle fastholdes i privat regi, eller at der var tale om en nyttilkommen opgave, som kommunen har valgt at udbyde for at skabe konkurrence og frit valg i forhold til kommunal opgavevaretagelse. Derimod udarbejder kommunerne ofte kontrolberegninger for at vurdere eget udgiftsniveau i forhold til den private leverandør.

For kontrolberegningerne giver det kommunale økonomisystem ikke i tilstrækkeligt omfang kommunerne mulighed for at opgøre de samlede udgifter på det detaljerede opgaveniveau, som en reel sammenligning med den private leverandørs priser ville kræve. Det beskrives i rapporten, hvorledes udviklingen i den kommunale økonomistyring på dette punkt afviger fra den statslige styring. Endelig vanskeliggør de nuværende it-systemer i kommunerne, at der gennemføres detaljerede kontrolberegninger.

For de kommuner, som har gennemført andre interne tiltag end udbud for at effektivisere deres opgavevaretagelse, har undersøgelsen afdækket, at der for 4 kommuner er opnået udgiftsbesparelser mellem ca. 7 procent til ca. 18 procent – for en enkelt kommune dog ca. 40 procent målt over en 14-årig periode.

De resterende kommuner har ikke opgjort den økonomiske effekt af effektiviseringstiltaget, dels på grund af manglende (it-)værktøjer og dels fordi effektiviseringerne er foregået over en længere årrække med skiftende krav til opgaverne. Endvidere kan det skyldes, at formålet med effektiviseringerne har været at opnå mere kvalitative effekter i form af serviceforbedringer, hvorved udgiftsbesparelser (og opgørelsen heraf) har været nedprioriteret.

### **2.3.2. Andre effekter**

Analysen har i de deltagende kommuner identificeret en række ”ikke-økonomiske effekter”. De kan både skyldes udbud og andre interne tiltag.



Effekterne varierer meget på tværs af kommunerne og de berørte fagområder. Den største forskellighed ses dog på dokumenterbarheden af de realiserede effekter i kommuner, der har udliciteret i forhold til kommuner der ikke har udliciteret.

I kommuner som har udliciteret, er der en tydelig tendens til at intern læring, kvalitetsforbedringer og øget produktivitet er en udbredt effekt af udlicitering. Stort set alle kommuner, der har deltaget i undersøgelsen, peger på intern læring som en af de væsentligste effekter af udbud og udlicitering. I flere tilfælde lykkedes det efterfølgende at nyttiggøre den opsamlede viden inden for andre fagområder til enten at gennemføre andre udbud eller til at udføre en intern analyse med henblik på efterfølgende effektivisering.

Kvalitetsforbedringer dukker også hyppigt op som en afledt effekt af et udbud. Uanset om det er kommunens eget bud eller en privat leverandør, der vinder udbuddet, vil konkurrencesituationen ofte medføre en øget produktivitet, der blandt andet udmøntes i fx bedre serviceniveau over for brugerne. Alene tilstedeværelsen af en privat operatør har i nogle kommuner en motiverende effekt på medarbejdere både inden og uden for det udliciterede område.

For de kommuner der har valgt at gennemføre interne tiltag i stedet for udbud, er det vanskeligere at identificere entydige effekter. De mest udbredte effekter ses ved enten kontraktstyring eller anvendelse af nye it-værktøjer.

De kommuner, der gennemfører intern effektivisering, har det til fælles, at det efterfølgende er vanskeligt at påvise dokumenterbare effekter som direkte afledte konsekvenser af tiltagene. Dette hænger sammen med, at kommunerne ikke har de nødvendige værktøjer til at overvåge en evt. udvikling, og at de interne tiltag ikke gennemføres som tidsbegrænsede projekter. Som følge af sidstnævnte bliver effekternes synlighed forstyrret af andre parametre som fx ændret serviceniveau eller organisatoriske forandringer.

Uanset om kommunerne vælger udbud eller interne tiltag, er der i undersøgelsen fundet en klar tendens til, at kommunerne ikke anvender nævneværdige ressourcer på at dokumentere de ikke-økonomiske effekter.

## Kapitel 3

### Kommunernes markedsanvendelse

Da konkurrenceudsættelse af de kommunale og amtskommunale opgaver kom på dagsordenen i 1980'erne var spørgsmålet meget ideologisk præget. Spørgsmålet var, om konkurrence og mere samarbejde med private virksomheder var vejen til mere effektive kommuner og bedre service – eller om udliciteringer alene var et middel til besparelser som følge af ringere arbejdsvilkår og kvalitetsforringelser.

I dag er der en væsentlig mere pragmatisk indstilling til konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver – hvad enten det er gennem udbud eller etablering af frit valg. Kommuner og amter anvender udbudsinstrumentet på lige fod med andre veje til effektivisering, som er på den administrationspolitiske dagsorden i kommunerne. Der anvendes benchmarking, etableres BUM-modeller, forvaltninger og institutioner sættes på intern kontraktstyring mv.

Dette forhold betyder imidlertid ikke, at udbud og udlicitering er blevet væsentligt mere brugte redskaber i de kommunale værktøjskasser for effektiviserings- og forbedringsprocesser. Temaet deler også i dag mange byråd på midten, og partierne markerer sig i forhold til udbudsspørgsmål. Men der er en væsentlig mere pragmatisk tilgang og konkret begrundet stillingtagen, end der var for 10 år siden. Der er kommuner med socialdemokratiske borgmestre eller SF-borgmestre, som udbyder mange driftsopgaver – og der er kommuner med venstreborgmestre, som ikke udbyder driftsopgaver i væsentligt omfang.

Det kan konstateres, at udviklingen går i retning af, at en større andel af den kommunale serviceproduktion foregår i en alternativ form – enten som intern kontraktstyring eller som ekstern kontraktstyring, hvor udførelsen overlades til private leverandører. Intern kontraktstyring kan inde-

bære en forberedelse til eventuel senere konkurrenceudsættelse, og giver de kommunale enheder mulighed for at vænne sig til at tænke i ydelser, prissætning, mere effektive arbejdsprocesser og bedre ressourceanvendelse.

For anvendelsen af udbudsinstrumentet er der de senere år foregået en positiv udvikling, hvor blandt andet nye bestemmelser om kommunale servicestrategier og udbudspolitikker, etablering af Udbudsportalen.dk, udvikling af nye udbudsformer, nye koncepter om partnerskaber og OPP samt udviklingen af konkrete værktøjer til gennemførelse af udbud og kontraktindgåelse, har givet ny inspiration til kommuner og amter.

Konkurrencespørgsmål indtager stadig en central rolle i samfundsdebatten, og der er større enighed end tidligere om, at et bedre samspil mellem kommunerne og de private virksomheder rummer et potentiale for forbedringer og innovative løsninger – hvis samspillet gribes rigtigt an. Kommunerne er blevet bedre til at dele erfaringer, der er større opmærksomhed om gode metoder til udbud, kvalitetssikring og leverandørsamarbejde, og der er skabt bedre kontraktvilkår for eksterne leverandører til kommunerne.

På trods af den positive udvikling konstateres det med mellemrum, at kommunernes markedsanvendelse ikke er øget gennem de sidste mange år. Den nogenlunde konstante udliciteringsgrad tilskrives ofte dårlige erfaringer og negative egenskaber ved anvendelsen af udbudsinstrumentet.

Undersøgelsen for Udliciteringsrådet blandt kommuner med både høj og lav grad af markedsanvendelse kan imidlertid ikke bekræfte denne udlægning. De mange case studier viser, at konkurrenceudsættelse gennem udbud – anvendt rigtigt og med omtanke – kan skabe gevinster for kommunerne, såvel servicemæssigt som økonomisk. Udbud synes først og fremmest anvendt på at forbedre opgaveløsningen og ikke for at skabe kortsigtede besparelser. Udbud er dog ofte ikke ”det første valg” i kommunerne.

*Skive Kommune – udbud af praktisk hjælp til ældre i eget hjem*

I kommunen betød introduktionen af en anden leverandør på ældreområdet, at den kommunale hjemmepleje har fået ”en havkat i hyttefadet” og dermed er kommet i en konstruktiv konkurrencesituation. Efter en kort omstillingsperiode er det oplevelsen, at der er sket en markant holdningsændring, idet man i den kommunale hjemmepleje er blevet mere bevidst om, at man skal gøre en ekstra indsats for at beholde kunderne. Borgerne betragtes nu som *kunder* snarere end blot *klienter*. Det fremhæves endvidere som afsmittende og inspirerende for hele ældreområdet, at der er kommet nye ideer og reel konkurrence.

Der er også i kommunerne eksempler på mislykkede samarbejder med private leverandører, hvilket må betragtes som naturligt i omstillingsprocesser. Også i private husholdninger udskiftes leverandører af eksempelvis mekanikerydelser eller bankforretninger, hvis samarbejdet ikke er optimalt og der viser sig bedre muligheder – uden at selve indkøbet af ydelsen af den grund kan miskrediteres.

Undersøgelsen viser, at der stadig er et uudnyttet potentiale for konkurrenceudsættelse i kommunerne. Mange kommuner har primært udbudt de tekniske opgaver, hvor udlicitering ikke skaber større politiske slagsmål, og hvor de private markeder for ydelserne er præget af kompetencer, som er optimale på grund af konkurrencen. Selv for de tekniske opgaver er markedsudnyttelsen i nogle kommuner dog forholdsvis lav, og mange opgaver har ikke været konkurrenceudsat. På de blødere velfærdsområder og for de administrative opgaver er kommunernes markedsanvendelse meget beskedent. Der er således rum for forbedringer, når det gælder anvendelsen af konkurrence i den kommunale serviceproduktion.

### 3.1. Sammenligning med udviklingen i Sverige

Udviklingen i Danmark kan sammenlignes med Sverige, hvor det generelt er opfattelsen, at kommunerne har en noget højere markedsanvendelse end i Danmark. Tal fra Kommunförbundet<sup>1</sup> viser, at kommunerne i 2002 købte eksterne ydelser for 126 mia. kr. af private virksomheder eller organisationer. Andelen svarer til 35 procent af kommunernes samlede driftsudgifter. Andelen af eksternt indkøbte ydelser er uforandret siden 1998. Volumenmæssigt er der derimod tale om en forøgelse på knap 25 procent siden 1998.

<sup>1</sup> Svenska Kommunförbundet: Kommunernas marknadsanvändning år 2002, externa resurser, entreprenader och privata företag, Stockholm 2004.

Denne forøgelse har været mest markant inden for pædagogisk virksomhed samt pleje og omsorg, der med eksterne køb på henholdsvis 50 og 40 mia. kr. i dag udgør de største eksterne køb. Andelen af ældre, der modtog pleje fra en privat leverandør, er steget fra knap 4 procent i 1993 til 9 procent i 1999.

Stigningen i de svenske kommuners markedsanvendelse skyldes det forhold, at de svenske kommuner de seneste år successivt har lagt en større andel af den kommunale virksomhed ud til varetagelse af eksterne leverandører. Væksten i markedsanvendelsen sker først og fremmest for opgaver inden for skoleområdet samt omsorg og pleje, hvor kommunerne i Sverige indgår eksterne driftsaftaler med private firmaer, stiftelser og foreninger. I Sverige er det både offentlige og private aktører, som er leverandører af serviceydelser til kommunerne.

Også i Sverige varierer graden af markedsudnyttelse ganske betydeligt – fra Högsby Kommune, hvor 1 procent af driftsudgifterne går til indkøb hos private entreprenører, til Solna Kommune uden for Stockholm, hvor 41 procent af driftsudgifterne går til eksterne indkøb af tjenesteydelser. De kommuner, som i størst grad anvender private markedsaktører i serviceproduktionen, er de borgerligt styrede kommuner i Stockholmsområdet. Efter Solna følger kommunerne Täby, Sollentuna, Danderyd og Knivsta.

I Sverige er det generelt opfattelsen, at forskellene mellem kommunerne med hensyn til markedsudnyttelsen ikke alene skyldes forskellige politiske opfattelser – selv om dette spiller en stor rolle – men også, hvorvidt der findes mulige private leverandører i den enkelte kommunes nærområde. For kommunerne i Nordsverige har det i mange tilfælde vist sig, at der ikke var private markedsaktører, som kunne byde ind på at overtage kommunale driftsopgaver.

Udliciteringsrådet har i publikationen ”Konkurrenceudsættelse af velfærdsydelser i Sverige” fra september 2004 beskrevet erfaringer fra svenske kommuner med frit valg, udbud, udlicitering og anden form for konkurrenceudsættelse. Der konstateres i rapporten, at Sverige er nået længere end Danmark på de fleste velfærdsområder. Udviklingen i omfanget af konkurrenceudsættelse er nærmere analyseret i rapporten.

### 3.2. Kommunale indkøb samt bygge- og anlægsopgaver

Kommunernes markedsanvendelse på serviceområderne er især i de senere årtier kommet i fokus, mens der har været mindre opmærksomhed om udviklingen med hensyn til varekøb samt kommunale bygge- og anlægsopgaver.

Generelt anvender kommunerne i meget stor udstrækning private leverandører til levering af varer og til bygge- og anlægsopgaver. Markedsanvendelsen på disse områder er meget høj, om end anlægsopgaver i enkelte kommuner varetages delvist internt. Der er på disse områder ingen i kommunerne, der betvivler, at de private markeder er mere effektive til at tilvejebringe de ydelser, kommunen har brug for, når det gælder en ny skole, anlæg af veje eller undervisningsmaterialer i skolerne.

På indkøbsområdet er der mange steder – ofte med udgangspunkt i indkøbsanalyser – taget initiativ til at foretage mere effektive indkøb, men også på dette felt er der potentiale for forbedringer. Som udgangspunkt initieres en kommunal indkøbsanalyse af et ønske om at reducere udgifterne til både indkøb af varer og tjenesteydelser samt håndteringen af varer internt i organisationen – uden at gå på kompromis med kvaliteten.

#### *Lemvig Kommune – indkøb, udbud og udlicitering*

I kommunen er der inden for de seneste år foretaget en koordination af de kommunale indkøb sammen med en nabokommune. Det samlede indkøbsvolumen er ca. 140 mio. kr. pr. år. Der blev ansat en indkøbsschef, indkøbene blev centraliseret og foretaget mere professionelt. Kommunen har erfaret, at der ved udbud af eksempelvis bogindkøb er en stor besparelse i forhold til tidligere, hvor indkøbene pr. automatik blev foretaget hos byens egne boghandlere.

En væsentlig del af indkøbsanalysen er at danne et overblik over organisationens nuværende indkøb, herunder gennemgang af kontraktgrundlag, udbudsformer, indkøbsvolumen og leverandørsammensætning. Herudfra afdækkes evt. uudnyttede muligheder for at reducere enhedspriserne eller for at mindske omkostningerne forbundet med fx håndtering af indkøbsprocessen, lagre eller fakturahåndteringen.

Rambøll Management har erfaring for, at forbedringsmulighederne i kommunerne typisk findes inden for følgende områder:

- **Udbudsform**  
Anvender kommunen de mest optimale udbudsformer og de rigtige udbudsværktøjer? Udnytter kommunen muligheder for udlicitering, hvor det er mest fordelagtigt?
- **Aftaleforhold**  
Er der mulighed for at konsolidere aftaler på udvalgte leverandører og dermed opnå stordriftsfordele? Er der etableret procedurer, der sikrer, at aftalerne følges af hele systemet, når der indkøbes?
- **Logistikstruktur**  
Stiller kommunen tilstrækkelige krav til leverandørerne om at tilpasse deres leverancesystemer til en optimal logistikstruktur i kommunen? Kan minimering af kommunens lagre medføre yderligere besparelser? Hvilke varer håndteres bedst med udgangspunkt i et centralt lager, og hvilke skal leveres direkte til de enkelte afdelinger?
- **Organisering**  
Kan centralisering af aftaleindgåelse og aftalestyring sikre et effektivt og stabilt indkøb? Hvilke frihedsgrader har man på decentralt niveau til at disponere inden for aftalerne?
- **Digitalisering af indkøbsprocessen**  
Kan elektronisk handel give mulighed for at reducere omkostningerne forbundet med håndtering af indkøbene og de tilhørende administrative processer, fx fakturering, arkivering mv.?

Igennem undersøgelsen har flere kommuner fremhævet de fordele og besparelser, kommunen har opnået ved at foretage omlægninger af indkøb som følge af et analysearbejde. Indkøb har dog ikke været et generelt tema i undersøgelsen.

### **3.3. Kommunale serviceopgaver**

Kommunernes markedsanvendelse varierer ganske betydeligt mellem de forskellige opgaveområder i kommunen. For serviceopgaverne er billedet sammensat, og der er stor variation i markedsudnyttelsen, også fra den ene forvaltning til den anden. Opgaverne i de tekniske forvaltninger er i

større udstrækning udsat for konkurrence end opgaverne i eksempelvis børn- og ungeforvaltninger og ældreforvaltninger.

Der synes at være en tendens til, at markedsanvendelsen aftager, jo større den kommunale personaleintensitet er på opgaveområdet, og jo mere kontroversielt og potentielt konfliktfyldt anvendelsen af private leverandører er. Dette forhold er ofte genstand for opmærksomhed i og med at markedsanvendelsen på velfærdsområderne for det meste står i fokus for debatten. At kommunerne har en meget høj grad af markedsanvendelse på andre områder, er ikke så ofte nævnt i debatten.

Kommunernes udnyttelse af markederne sker både direkte og indirekte. En kommune kan overlade produktionen af en serviceydelse, som eksempelvis rengøringen eller vedligeholdelsen af de grønne områder i kommunen, til et eller flere private firmaer. Men der foregår også en indirekte inddragelse af markedets ydelser og kompetencer, når eksempelvis skoler selv har mulighed for at bestemme, om man vil ansætte eget rengøringspersonale eller indkøbe rengøringen hos et firma. Der anvendes også mange private underleverandører i varetagelsen af de kommunale opgaver, fx i ældreomsorgen, hvor vikarbureauer anvendes til at klare spidsbelastninger.

Der foretages mange mindre udbudsforretninger i kommunerne, hvor kontraktstørrelsen medfører, at opgaven ikke skal i EU-udbud. Der er i debatten ofte en tendens til at se bort fra de mindre udbud, som gennemføres efter nationale indkøbsregler, og i stedet fokusere på de store EU-udbud, som der gennemføres færre af. De mindre udbud omfatter fx mindre ad hoc-driftsydelser i form af eksempelvis vvs-arbejde eller udskiftning af vinduer i en skole.

Med det formål at få konkret og dokumenteret viden gennemførte Kommunernes Landsforening og Kommunalteknisk Chefforening i 2000 en undersøgelse af udbud og udlicitering i kommunerne. Undersøgelsen viser, at antallet af udbudte driftsopgaver er steget markant, og at stigningen fortsætter.



Samlet set blev der fra 1994 – 1999<sup>2</sup> gennemført lidt under 1.800 udbud af driftsopgaver. De opgaver, som ifølge undersøgelsen typisk bliver udbudt, er de følgende:

- Rengøring
- Kørselsordninger
- Madproduktion og madudbringning
- Revision
- It-drift
- Kantinedrift
- Trykkeriopgaver
- Vejvedligeholdelse
- Renovation
- Drift af spildevandsanlæg
- Vintertjenesten
- Drift og vedligehold af parker og andre grønne områder
- Udførende opgaver inden for bygningsvedligeholdelse
- Vedligeholdelse af broer og tunneller
- Det kommunale beredskab (brandvæsen mv.)

Det er ikke alle kommuner, som i lige stort omfang udbyder driftsopgaver. Gennemførelsen af udbud er med andre ord ikke jævnt fordelt. 28 kommuner tegner sig for 45 procent af udbuddene i KL's undersøgelse. På det kommunaltekniske område er der 33 kommuner, som tegner sig for 48 procent af udbuddene.

Der er i kommunerne også eksempler på, at markedsanvendelse finder sted på utraditionelle områder. På disse områder kan der være særligt behov for at analysere og synliggøre erfaringer og fremgangsmåder hos "frontløberkommunerne" for at sikre videndeling og inspiration. De utraditionelle opgaveområder er eksempelvis:

- Drift af daginstitutioner
- Praktisk og personlig hjælp
- Drift af plejehjem og ældrecentre
- Drift af hjælpemiddelcentral og hjælpemiddelformidling

---

<sup>2</sup> Undersøgelsen dækker perioden fra 1. november 1994 til 1. november 1999.

- Genoptræning af ældre og handicappede
- Aktivitetstilbud til ældre
- Drift af skolefritidsordninger, skolebiblioteker og skoletandpleje
- Kommunale beskæftigelsesopgaver og aktivering
- Administrative opgaver, herunder fx lønadministration og administration af kommunale ejendomme, posthåndtering mv.
- Drift af vandforsyning.

Resultaterne af de to undersøgelser fra KL og Kommunalteknisk Cheffor-  
ening er i tråd med de resultater, som analyserne af udbud og udlicitering  
i de 18 casekommuner viser. Det er primært tekniske ydelser, som indkø-  
bes eksternt, og der er en række barrierer som står i vejen for en øget mar-  
kedsanvendelse på de bløde velfærdsområder i kommunerne. Undersøgel-  
sen for Udliciteringsrådet belyser de drivkræfter og succesfaktorer, som  
har været afgørende for de valg om udbud, der er truffet lokalt.



## Kapitel 4

### Drivkræfter bag konkurrenceudsættelse

Hvad er de konkrete drivkræfter bag kommunernes konkurrenceudsættelse af driftsopgaver gennem udbud? Det er det centrale spørgsmål i dette kapitel.

Undersøgelsen viser overordnet, at det først og fremmest er pragmatiske og konkrete forhold i relation til opgaven, og ikke ideologi, der har betydning. Undersøgelsen peger videre på følgende væsentlige drivkræfter:

- Forventning om bedre opgavevaretagelse
- Politiske prioriteringer
- Økonomi
- Organisatoriske og styringsmæssige drivkræfter
- Markedskontakt.

*Odense Kommune – udbud af driftsopgaver*

I kommunen var udbud i 1980'erne og 1990'erne meget politisk kontroversielt. I dag er ideologi ikke afgørende ved debatterne i byrådet, idet begge fløje anser udbud som et pragmatisk instrument, der kan være mere eller mindre hensigtsmæssigt i forskellige situationer. Udvalgenes grundindstilling er positiv, men man er meget opmærksom på, at den potentielle besparelse skal kunne stå mål med transaktionsomkostningerne. Endvidere er man sensitiv over for at bevare tilstrækkelig kompetence inden for kommunen, således at man ikke bliver en dårlig bestiller.

*Høje-Taastrup Kommune – udbud af bygningsvedligeholdelse*

I kommunen er der ikke enighed mellem dele af oppositionen og borgmesterpartiet om, hvornår det er formålstjenligt at udbyde kommunale driftsopgaver, men emnet er ikke et ideologisk stridspunkt på byrådsmøderne. Begge sider ser primært udbud som et pragmatisk instrument, men har divergerende syn på, hvornår dette instrument er hensigtsmæssigt at anvende. Der synes dog at herske bred enighed om, at udbud især kan være fordelagtigt på tekniske områder. Udbuddet af bygningsvedligeholdelse gav ikke anledning til større debatter.

## 4.1. Forventninger om bedre opgavevaretagelse

Undersøgelsen viser klart, at konkurrenceudsættelse gennem udbud overvejes på opgaveområder, hvor der er et ønske og en forventning om bedre opgavevaretagelse. Heri ligger flere forskellige forhold:

- Opgaven løses ikke godt nok i kommunen
- Ønske om at få metodeudvikling og nye kompetencer ind
- Opgaven kommer på dagsordenen
- Stordrift og investeringer
- Bedre kvalitet og service

### 4.1.1. Opgaven løses ikke godt nok i kommunen

Grundindstillingen, når opgaver udbydes er, at hvis kommunen ikke løser en opgave godt nok, eller opgavevaretagelsen er blevet ”for støvet”, kan man overveje udbud som et middel til at forbedre opgaveløsningen.

I en kommune blev det udtrykt således:

*”Hvis opgaveløsningen ikke fungerer ordentligt i kommunen, så overvejer vi udlicitering som en naturlig ting. Men det skal køre skidt initialt, så der skabes en tro på at det kan blive bedre. Områder som er veldrevne, og hvor vi mener vi er lige så effektive som andre, beholder vi i eget regi, for der er ikke noget at hente”.*

### 4.1.2. Ønske om at få metodeudvikling og nye kompetencer ind

Et opgaveområde kan få et fagligt ”efterslæb”, så det forekommer naturligt og nødvendigt for kommunen at undersøge mulighederne for at lægge opgaven ud til private leverandører, som er mere ”skarpe” og professi-

onelle til at varetage den. Eksempelvis, hvis kommunen bliver ved med at løse en opgave på samme måde som hidtil, mens der blandt de private leverandører af ydelserne som følge af konkurrencepresset foregår innovation, tekniske forbedringer og udvikling af kvalifikationer. Kommunen kommer med tiden i en situation, hvor opgaveløsningen må revurderes, ofte i forbindelse med afgang af ledere eller medarbejdere.

#### 4.1.3. Opgaven kommer på dagsordenen

I mange tilfælde er det en drivkraft for udbud, hvis et driftsområde ”kommer på dagsordenen” i kommunen, fx på grund af stor personaleudskiftning, højt sygefravær, ved større investeringsbehov, hvis benchmarks i forhold til andre kommuner viser høje omkostninger, eller man oplever andre generelle problemer med opgavevaretagelsen. I sådanne tilfælde overvejes udbud og udlicitering ofte som metode til at gennemføre de nødvendige forandringer.

##### *Skive Kommune – udbud af praktisk hjælp til ældre*

Ved kommunens udbud af praktisk og personlig hjælp til de ældre var baggrunden bl.a., at der var blæst om hjemmehjælpen i lokalmedierne, hvilket blandt andet kunne tilskrives en ændret visitationspraksis. Ældreområdet var i en turbulent periode og under pres, såvel i Skive som i mange andre kommuner. Det var derfor nødvendigt at gå nye veje. Baggrunden var også, at det var besluttet at centralisere visitationen, og at kommunen deltog i Socialministeriets projekt ”den gode pleje”, hvor der bl.a. blev sat fokus på kvalitetsstandarder. Kommunen ønskede dertil at indføre valgfrihed som en kvalitet i sig selv og som incitament til kommunen for at udvikle sig.

#### 4.1.4. Stordrift og investeringer

Vanskelighederne med at sikre en tilstrækkelig faglig kompetence i kommunen skyldes ofte, at kommunernes størrelse gør de enkelte opgaveområder beskedne i omfang. Private virksomheder har typisk et bredere kundegrundlag og større opgavevolumen og kan derfor lettere opbygge professionalisme og tilbyde excellente løsninger.

*Gladsaxe og Gentofte kommuner – udbud af ejendomsadministration*

Begge kommuner har udbudt den kommunale ejendomsadministration. Baggrunden var i begge kommuner, at kommunerne mente man ikke selv var tilstrækkeligt ”skarpe” fagligt set til at varetage opgaven, bl.a. fordi kommunerne havde for lille volumen, og at man derfor kunne se en fordel i at inddrage en ekstern leverandørs ekspertise. Ejendomsadministration var ikke kommunernes kerneopgave, og kompetenceniveauet i kommunerne var ikke godt nok. Gentofte Kommune stod tillige over for nødvendige investeringer i et nyt it-administrationssystem, som med udliciteringen kunne undgås.

#### 4.1.5. Bedre kvalitet og service

Bedre opgavevaretagelse som drivkraft har i flere kommuner været en afgørende faktor inden for praktisk og personlig hjælp på ældreområdet. I kommuner, som før indførelsen af det frie leverandørvalg har udbudt opgaverne, har det i mange tilfælde været på baggrund af, at der har været turbulens på området, og at det har været under pres. Ændret visitationspraksis og indførelse af 14-dags rengøring mv. har skabt blæst om hjemmehjælpen i lokalbefolkningen og medier, og det har derfor været nødvendigt at gå nye veje. Inddragelsen af private firmaer i leverancen af ydelserne har været en mulighed, som skulle afprøves.

For kommuner, som har udbudt driften af plejehjem og ældrecentre mv. har ønsket om at give egen organisation en udfordring og lære nyt, spillet en rolle. Fagbevægelsen har i flere tilfælde været aktiv medspiller i initiativerne, idet man så en mulighed for at få en løsning på problemer på de kommunale plejehjem.

*Dragør Kommune – udbud af bygningsdrift og -vedligeholdelse*

For kommunen var målsætningen med udbud af bygningsvedligeholdelsen at få øget erfaringsudveksling med det private erhvervsliv, et mere langsigtet perspektiv på opgavevaretagelsen og øget mulighed for strategisk planlægning. Motivet var ikke budgetbesparelser, men derimod et ønske om øget effektivitet og kvalitet i opgavevaretagelsen inden for de eksisterende økonomiske rammer. Desuden var der en betydelig nysgerrighed for nye samarbejdsformer og muligheden for at nedbryde skellet mellem offentligt og privat.

Om opgavevaretagelsen rent faktisk bliver bedre, kan i mange tilfælde først konstateres, når opgaven er udliciteret og bliver varetaget af en ekstern leverandør. Flere kommuner har dog konkret kunnet se de service-mæssige forbedringer, som en udlicitering kunne medføre. De private leverandørers egen markedsføring og synliggørelse af ydelser og metoder

spiller en rolle her. Der skal være en begrundet tro på en mere rationel drift.

## 4.2. Politiske prioriteringer

Undersøgelsen viser, at politiske prioriteringer, initiativer og beslutninger er en væsentlig drivkraft bag udbud og udlicitering, men kan have forskellige baggrund.

- Betydning af byrådets politiske sammensætning
- Ændret balance mellem de politiske fløje
- Politisk motivation

### 4.2.1. Betydning af byrådets politiske sammensætning

Umiddelbart er det en naturlig antagelse, at kommuner med et borgerligt flertal, herunder med evt. flertal af politikere fra Venstre, udliciterer driftsopgaver i større omfang end kommuner, hvor Socialdemokratiet, borgerlisten eller SF har borgmesterposten.

Undersøgelsen viser imidlertid, at det ikke er tilfældet. Når kommunerne betragtes under ét, er der ikke nævneværdig forskel på udliciteringsomfanget i borgerlige og socialdemokratiske kommuner. Det skyldes dog ikke, at Socialdemokrater og SF'ere er lige så "udliciteringsivrige" som borgerlige politikere. Men det er oftere muligt for borgerlige partier at komme igennem med udbud af driftsopgaver i en kommune med en socialdemokratisk borgmester, hvor de borgerlige partier systematisk presser på, og i konkrete forhandlinger kommer igennem med udbudsinitiativer, fx i forbindelse med budgetforlig, hvor der skal findes besparelser og hvor der bliver handlet mellem fløjene.

I mange borgerligt dominerede kommuner vil beslutninger om udbud modsat skulle træffes med betydelig modstand fra oppositionen, og en ensidig borgerlig beslutning vil ofte have en negativ betydning for samarbejdsklimaet i byrådet, som i en lang periode kan blokere for udvikling og beslutninger på andre områder.

Det politiske pres, som borgerlige politikere i en del kommuner udøver for øget anvendelse af udbud på driftsområderne, ser således ud til i nogle tilfælde at bære frugt. Især i små kommuner synes det at være vigtigt med



politisk engagement og drive, da administrationen i kommunen som følge af dens størrelse og den generelle travlhed kan virke som en bremsekloks.

Jf. kapitel 5 kan de politiske forhold i kommunalbestyrelsen dog også være en barriere, da spørgsmålet om udbud og udlicitering kan splitte byrådet i uforsonlige fløje og gøre forandringer og beslutninger meget vanskelige. Det gælder især i kommuner, hvor byrådet har en ”grumset” sammensætning. Hvis udbud skal besluttes i disse kommuner, skal der være et meget tydeligt beslutningsgrundlag, hvor de konkrete fordele ved udbud er beskrevet.

Det vil oftest blive oplevet som en ”dårlig politisk sag” at træffe beslutninger om kontroversielle udliciteringer. Politikernes fornemmelse for, hvad der lokalt er stemmer i, kan både være en drivkraft og en barriere, og her spiller lokalpressens holdning en rolle. Såfremt der i en konkret sag er vælgermæssige perspektiver ved private løsningsmodeller, kan det betyde større politisk engagement som drivkraft for udbud, men det forholder sig oftest modsat. Lokalpressen ser ofte større perspektiv i at beskrive udlicitering i sammenhæng med faldende kvalitet og dårligere løsninger, hvilket kan motivere politikere på begge fløje til at være fortalere for at bevare opgaver i kommunen.

Erfaringen viser, at brede politiske beslutninger er en succesfaktor, da der nemt ”går ideologi” i sagen, hvis udlicitering tvinges igennem af et snævert borgerligt flertal. Udliciteringer med et smalt flertal er i det kommunale politiske system ofte skadelige for det generelle samarbejds-klima, som er vigtigt for beslutningskraften i kommunerne.

#### **4.2.2. Ændret balance mellem de politiske fløje**

Undersøgelsen viser, at den umiddelbare bevæggrund til en del af de undersøgte udliciteringer er ændringer i den politiske magtbalance efter kommunalvalg, hvor borgerlige partier overtager majoriteten og borgmesterposten – ofte efter en længere årrække med socialdemokratisk styre. I sådanne kommuner kan der være et stærkt politisk markeret ønske om at ”få ryddet op”, og det er dermed politik og holdninger, der sætter processen i gang. Det er her ofte markante borgerlige politikere, som personligt er ”drivere”, og som bærer udbudsinitiativer igennem i samarbejde med forvaltningen.

*Skive Kommune – udbud af praktisk og personlig hjælp*

I kommunen var den umiddelbare årsag til udbuddet af praktisk og personlig hjælp til ældre, at der i forrige valgperiode skete en markant ændring i den politiske balance. Kommunen fik for første gang i 60 år en borgerlig borgmester. Det var først og fremmest politik og holdninger, der satte processen i gang. Der var et ønske om at markere, at der var kommet ny ledelse til, og der var i Venstre en markant politiker, som lagde meget vægt på at prøve udbudsinstrumentet af, og som formåede at bære ideen igennem i tæt samarbejde med forvaltningen.

### 4.2.3. Politisk motivation

For en del udbud i 1990'erne spillede rene ideologiske forhold en rolle. Det synes ikke længere at være tilfældet. Der er fortsat et politisk drive for at gøre tingene anderledes, men den politiske motivation er i dag i højere grad pragmatisk og realitetsbetonet.

*Græsted-Gilleleje Kommune – motiver for konkurrenceudsættelse*

I kommunen var der i starten af 1990'erne et tydeligt element af ideologiske drivkræfter, men hovedmotivet er siden primært blevet et spørgsmål om, hvilken kvalitet og service borgerne skulle have – ikke om hvem der skal levere den. Det har endvidere været en væsentlig drivkraft at indføre flere valgmuligheder for borgerne.

I de kommuner, som er længst fremme med udbud, spiller det politiske en særlig rolle. Med et stort udbudsomfang giver forberedelserne til og indgåelsen af eksterne leverandørkontrakter anledning til et skift i politikerrollen, og der skabes tydelighed om, hvad det politiske ansvar indebærer. Når politikerne ikke længere har et driftsansvar, skifter fokus til varetagelsen af den professionelle bestillers opgaver.

Politiske prioriteringer spiller således en klar rolle. Undersøgelsen viser dog samtidig, at konkurrenceudsættelse kan have bedre vilkår på områder, hvor politikerne typisk ikke "blander sig". Kommunerne tilkendegiver, at der ikke er så megen politik i de "hårde" opgaver, som derfor udbydes i større omfang end velfærdsopgaverne. Flere kommuner nævner bygningsvedligeholdelsen som et område, der "ikke er megen politik i", og hvor der derfor er plads til, at forvaltningen kan træffe de beslutninger om opgavevaretagelsen som effektivitetsmæssigt er mest optimale.

### 4.3. Økonomiske drivkræfter

Blandt de økonomiske drivkræfter for at konkurrenceudsætte driftsopgaver har det først og fremmest betydning for kommunerne, om der gennem udbud kan opnås højere effektivitet og produktivitet, dvs. mere for pengene. Der indgår således mange andre hensyn end blot rene besparelser.

Følgende drivkræfter beskrives i afsnittet:

- Realisering af en dokumenteret økonomisk besparelse
- Besparelsesønske og økonomisk pres
- Undgåelse af investeringer
- Afsmittende økonomiske effekter på egen drift
- Etablering af buffer.

#### 4.3.1. Realisering af dokumenteret økonomisk besparelse

I flere tilfælde har det været en tydelig drivkraft for udbud, at kommunen har kunnet konstatere, at der kunne forventes en ikke ubetydelig økonomisk besparelse ved at udbyde en opgave. Forudsætningen for at opgaven kommer i udbud er med andre ord, at der er gennemført en analyse, som viser et dokumenteret besparelspotentiale af en vis størrelsesorden.

Det kan eksempelvis være på rengøringsområdet, hvor mange kommuner har rekvireret undersøgelser af deres eget ressourceforbrug, sammenlignet med standarder på det private rengøringsmarked. Såfremt en undersøgelse påviser et besparelspotentiale på måske 10-20 procent af omkostningerne, er det vanskeligt at sidde dette overhørigt.

En kommune udtrykte det således:

*Inden beslutningen om udbuddet blev der foretaget en analyse, som viste et potentielt økonomisk besparelspotentiale. Det kunne kommunen ikke se bort fra. Hvis det kan dokumenteres, at der kan spares penge, er udbud helt oplagt.*

Set i relation til omfanget af udbud er det ikke en drivkraft, at det for langt de fleste kommunale opgaver er det den enkelte kommunes opfattelse, at opgaverne varetages effektivt drevet. Det synes ikke at forekomme, at en kommune vælger at udbyde en sådan opgave for at presse prisen og opnå en økonomisk effekt. Dette behandles yderligere under barrierer.

### 4.3.2. Besparelsesønske og økonomisk pres

Undersøgelsen viser videre, at et vist økonomisk pres kan være en drivkraft for konkurrenceudsættelse. Det kan gælde den generelle kommunale økonomi eller et konkret område. Tilstedeværelsen af økonomisk pres kan dog ikke stå alene. I undersøgelsen indgår kommuner med en presset økonomi, som ikke har øget anvendelsen af konkurrenceudsættelse, men i stedet valgt andre veje til at skabe indtægter eller reducere omkostninger. Der kan således være politiske eller andre barrierer, som overskygger et evt. økonomisk pres. Kommuner, som ikke oplever et økonomisk pres, har dog ikke de samme økonomiske incitamentter til at gennemføre udbud som kommuner under pres. I en kommune blev det udtrykt således:

*”Hvorfor skulle en kommune som har store indtægter fra selskabsskatter eller personskatter udlicitere deres opgaver? De vil hellere tage ud og klippe snore over, end at tage de øretæver, det giver at effektivisere.”*

De økonomiske drivkræfter for konkurrenceudsættelse kommer ofte i spil i forbindelse med kommunernes budgetlægning. Spørgsmålet ”popper op en sen nat i budgetforhandlingerne”, som en kommune udtrykte det.

#### *Skørping Kommune – udbud af grønne områder*

I kommunen blev beslutningen om at udbyde de grønne områder truffet i forbindelse med budgetforhandlingerne, hvor kommunens borgmester og et andet medlem af den socialdemokratiske gruppe – som led i de samlede forhandlinger – stemte for at udbyde de grønne områder. Det oplyses, at det især er ved budgetlægningen i kommunen, at spørgsmålet om udlicitering kommer frem i debatten, og at beslutninger om udbud har lettere ved at komme igennem, når partierne sidder i en presset situation, hvor der ofte skal findes besparelser. Økonomien var den væsentligste parameter bag beslutningen om udbuddet. Kommunen kunne ikke selv udnytte maskiner og udstyr på det grønne område i det omfang, som var nødvendigt for rentabel drift. Kommunen kunne heller ikke sikre en nødvendig fremtidig fornyelse af maskinparken på en økonomisk optimal måde. Besparelsen skyldes således bedre kapacitetsudnyttelse og undgåede nyinvesteringer.

Erfaringerne viser, at kommuner som med baggrund i et budgetforlig har skullet finde en besparelse gennem udbud, har ikke altid de bedste erfaringer, idet der initialt ligger et vist pres for at vælge et billigt tilbud, som ikke nødvendigvis indebærer den kvalitetsmæssigt bedste løsning.

Nogle kommuner har i undersøgelsen peget på, at udbud kan anvendes som middel til at ”få bedre økonomi” i opgaven. Eksempelvis ved at op-

gaver er blevet udbudt i samarbejde med nabokommuner for at få større volumen og dermed bedre priser. Tilsvarende er der kommuner, som pga. et beskedent opgavevolumen ikke har kunnet udnytte kapaciteten optimalt, og derfor har opnået en besparelse ved at indgå aftale med en ekstern leverandør.

En drivkraft er således manglende mulighed for kommuner til at udnytte eksisterende kapacitet, herunder maskiner og andet udstyr, optimalt. Opgaveområder med store kapacitetsomkostninger er oplagte som udbuds-emner, idet der vil være krav om fornyelse af materiel og nye teknologiske metoder.

### 4.3.3. Undgåelse af investeringer

Blandt de mest markante økonomiske drivkræfter indgår eksistensen af investeringsbehov, som vil være økonomisk bekostelige for kommunen. Kommuner vil i mange tilfælde overveje udbud som et alternativ til selv at skulle foretage større nyinvesteringer.

#### *Lemvig og Skive kommuner – udbud af madservice*

Kommunerne har udbudt kommunal madservice, fordi det var nødvendigt at gå over til en anden og økonomisk mere rentabel produktionsform. Kommunerne har med udbud undgået at skulle afholde de omfattende omkostninger, der er ved at ændre produktionsapparatet, så det kan anvendes til den nye måde at producere maden på og i øvrigt er moderne og tidssvarende. Andre kommuner – eksempelvis Skørping Kommune – har udbudt opgaver på det tekniske område, fx asfaltarbejder på vejområdet, for at undgå store fremtidige investeringer i materiel.

### 4.3.4. Afsmittende økonomiske effekter på egen drift

En økonomisk drivkraft kan være det forhold, at indgåelse af en ekstern leverandørkontrakt kan give en mulighed for en kommune for at opnå besparelser på egne driftsområder inden for det udbudte område. Såfremt en kommune udbyder vedligeholdelsen af de grønne områder i et enkelt geografisk område kan udbudsforretningen skabe grundlag for prissætning og benchmarking i forhold til områder i eget regi. Dette kan på sigt medvirke til at reducere omkostninger ved egen drift. Det har tillige vist sig, at konkurrenceudsættelse gennem udbud også skaber besparelser i situationer, hvor kommunens eget bud er økonomisk mest fordelagtigt. I de fleste tilfælde er der i buddet indregnet en effektivisering, som kommunen efterfølgende effektuerer.

### 4.3.5. Etablering af buffer

Endelig kan det være en økonomisk drivkraft gennem udbud at etablere en buffer, så den kommunale opgavevaretagelse ikke behøver at være dimensioneret til at kunne klare enhver spidsbelastning. En sådan buffer er desuden enklere at skille sig af med, end hvis kapaciteten var kommunens.

#### *Gentofte Kommune – udbud af posthåndtering*

Et eksempel på buffer-drivkraften er Gentofte Kommune, som udliciterede posthåndteringen på rådhuset og mellem rådhuset og kommunens institutioner. Udliciteringen gav mulighed for at kunne optimere i forhold til situationer med spidsbelastning, som tidligere gav problemer i kommunen. Postfunktionen håndteres nu af PostDanmark, som har kapacitet til at skalere funktionen efter det aktuelle behov. Udliciteringen gav kommunen en bedre service.

## 4.4. Organisatoriske og styringsmæssige drivkræfter

Det spiller en stor rolle, hvordan en kommune ledelsesmæssigt anvender nye styringsredskaber og indretter organisationen, hvorfor der er væsentlige organisatoriske og styringsmæssige drivkræfter. Det er en drivkraft med klare retningslinier og ledelseskraft bag tiltag til konkurrenceudsættelse. Følgende forhold behandles som drivkræfter:

- Gennemførelse af systematiske opgaveanalyser
- Ledelsestilgang præget af åbenhed overfor nye styringsformer
- Personligt drive hos centrale ledelsespersoner
- Tilstedeværelsen af kommunale udbudskompetencer
- Opgavens karakter
- Uformel, ikke-hierarkisk organisering

### 4.4.1. Gennemførelse af systematiske opgaveanalyser

Flere kommuner foretager med jævne mellemrum en systematisk analyse af opgaverne med henblik på at afklare, hvor kommunen får løst den enkelte opgave bedst og billigst. Det skaber et grundlag for en ledelsesmæssig håndtering af udbud, hvor der udarbejdes årlige planer for, hvad der skal analyseres nærmere med henblik på eventuelt udbud.

*Kolding Kommune – udbudspolitik og manual*

Kommunen har en meget klart formuleret politik omkring udbud og udlicitering. Forvaltningen gennemgår en gang om året alle opgaveområder for at se, hvor der er potentiale for udbud. Resultaterne fremlægges efterfølgende for de relevante fagudvalg, og det er herefter en politisk beslutning, om man vil udbyde opgaverne eller ej. Fokus er ikke så meget på økonomi som på strategi og forenelighed med kommunens forretningsplan. Selve udbudsprocesserne kører stringent efter en manual, bl.a. for at sikre en høj troværdighed og gennemsigtighed, hvilket kan være medvirkende til at tiltrække og fastholde leverandører.

*Gentofte Kommune – ledelsesmæssig indstilling*

I kommunen er den væsentligste drivkraft den ledelsesmæssige indstilling til kommunens opgavevaretagelse og organisation. Der foretages konsekvent benchmarking med henblik på at dokumentere, hvorvidt alle dele af opgavevaretagelsen er effektiv. Der er stor fokus på at ”gøre det så rationelt som muligt”. Kommunen ser ikke noget formål i sig selv med at inddrage private leverandører gennem udbud, men sigter målrettet mod at få de mest optimale løsninger og den højeste ekspertise i varetagelsen af opgaverne. Beslutninger om udbud tages fra sag til sag på grundlag af konkrete analyser og kalkuler.

#### **4.4.2. Ledelsestilgang præget af åbenhed overfor nye styringsformer**

Den ledelsesmæssige tilgang med en åben holdning til, hvad der er bedst og billigst, kan eksempelvis være præget af følgende holdninger:

- Kommunen har et ønske om at skabe transparens i opgaverne, og dermed blive klogere på, hvad der foregår i ”den lukkede silo”. Konkurrenceudsættelse kan bidrage til at få defineret de ydelser, der skal produceres, og få evt. forældede arbejdsgange og unødvendige ydelser skrællet bort. Kommunen ønsker også at indhøste gevinsterne af den læring, som en privat leverandør kan give anledning til i forhold til egen drift, herunder indførelse af nye metoder.
- Kommunen ser en potentiel gevinst ved at ”få vendt alle sten” i forhold til opgaveløsningen. Der er ledelsesmæssig interesse for at se, hvilke nye arbejdsmetoder en privat leverandør kan bidrage med i forhold til ydelserne.
- Kommunen ønsker en tydelig myndighedsrolle, hvor politikerne først og fremmest er bestillere, der definerer de ydelser der skal leveres, stiller kravene til opgaveløsningen og sætter fokus på resultater og effek-

ter. Udbud synliggør serviceniveauer for politikerne og fordrer, at der tages aktivt stilling til niveauet. Udbud giver en bedre bestilling, fordi der tages stilling til ydelser, serviceniveau og dokumentation af effekter, og der kommer fokus på borgernes behov.

- Kommunen ønsker at anvende udbudsinstrumentet som et middel til at afprøve, om kommunens opgaveløsning er effektiv i forhold til markedet, herunder evt. udrydde myter om, at offentlig opgaveløsning er ineffektiv, hvis dette ikke er tilfældet.
- Kommunen anser mulighederne for at styre et område for at være bedre, når opgaverne udføres af private leverandører på en kontrakt, fordi det er nemmere for kommunen at være en kritisk bestiller, når det ikke er kommunen selv, der leverer.
- Kommunen ønsker at koncentrere kræfterne om de centrale kerneopgaver, som anses for at være strategisk vigtige opgaver for udviklingen af den kommunale service – og også give mere tid til de mest interessante opgaver i forvaltningen.

*Høje-Taastrup Kommune – udbud af bygningsvedligeholdelse*

I kommunen var udbuddet af bygningsvedligeholdelse initieret af den daværende forvaltningsdirektør, som havde en vision om det tekniske område organiseret som primært en bestiller- og controllerfunktion. Centrale medarbejdere var positivt indstillet, idet man opfattede udbuddet som en mulighed for at give opgavevaretagelsen et mere langsigtet og strategisk sigte.

#### **4.4.3. Personligt drive hos centrale ledelsespersoner**

Den ledelsesmæssige tilgang til styring af serviceproduktionen har i nogle kommuner et meget tydeligt personligt præg, og det er således en drivkraft, når der i en kommune er en særligt engageret ”ildsjæl”, som virker som en dynamo og katalysator for konkurrenceudsættelse.

I en kommune blev det udtrykt på denne måde:

*Der er et vist element af inert i det kommunale system – man får ikke så mange øretæver, hvis man ikke gør noget nyt. Men der er i mange kommunale administrationer også en tendens til at ville prøve nyt og søge nye veje – og det er ledelsespersoner som går forrest, kommunaldirektøren, en markant politiker eller en forvaltningschef.*



Det opleves således i en del kommuner som om konkrete personer spiller en afgørende rolle for gennemførelsen af udbud – at det er dynamoerne, som kører udbud igennem, mere end det er resultat af lange politiske processer. Konkurrenceudsættelse afhænger derfor også af, om kommunen har visionære og handlekraftige ledere med det nødvendige personlige drive.

#### 4.4.4. Tilstedeværelsen af kommunale udbudskompetencer

En klar drivkraft for gennemførelse af udbud er tilstedeværelsen af en kommunal ekspertise til at køre udbud. At kommunen ikke risikerer fodfejl, kan i sig selv virke som en drivkraft – i hvert fald bliver beslutninger om udbud lettere truffet, hvis der er intern ekspertise. Konkurrenceudsættelse har dermed gunstigere vilkår i større og mellemstore kommuner med personaleressourcer til at køre udbud, herunder egne jurister og ledelseskrafter, der kan dedikeres til opgaven.

##### *Gentofte Kommune – udbud af driftsopgaver*

I kommunen er der flere interne forhold, som fungerer som drivkræfter for konkurrenceudsættelse. Brugen af kontraktstyring forbereder opgaverne på evt. fremtidig konkurrence gennem specifikationer af opgaver og ydelser mv. Kommunen har en udbudskonulent og egne medarbejdere, som har erfaring med gennemførelse af udbud. Der er udarbejdet vejledninger og værktøjer til udbud, herunder en standardkontrakt. Endelig tages der aktivt hånd om medarbejdernes tryghed og tillid i forbindelse med udbud. Eksternt er det en drivkraft for udbud i Gentofte Kommune, at der er stor interesse blandt private leverandører for at byde sig til. Kommunen betragtes som en attraktiv samarbejdspartner og der er mange firmaer i nærområdet, som kan levere til kommunen.

#### 4.4.5. Opgavens karakter

Undersøgelsen viser, at udbud og udlicitering har bedre vilkår på nogle opgaveområder end andre, nemlig områder, der er ”lette” at beskrive, dvs. hvor ydelserne er relativt standardiserede og ensartede over tid og geografi.

Beslutninger om konkurrenceudsættelse synes også at være lettere at træffe, når der er tale om nye opgaver, nye ydelser eller en ny institution, fx et nybygget plejecenter på ældreområdet. Kommuner, som er interesserede i at udfordre sig selv ved at introducere private ledelseskrafter og nye ideer i den kommunale organisation, kan ofte lettere indgå en ekstern leverandørkontrakt, når der ikke er tale om et opgaveområde som har tradition og historie i kommunen, og hvor der er kommunalt ansat personale.

*Kolding Kommune – udbud af plejecenter for ældre*

Kommunens udbud af et plejecenter på ældreområdet blev igangsat på borgmesterens initiativ. Det havde betydning, at udbudsskeptiske partier ved at udbyde driften af et plejecenter bedre kunne håndtere de mere udbudsivrige partiers ønsker om vidtstrakt udlicitering. Det pågældende plejecenter blev valgt, fordi plejecentret stadig var under opførelse, da beslutningen blev taget, og således hverken havde eksisterende personale eller beboere, der skulle overføres. Også for Hørsholm Kommune, som udbød driften af et plejecenter, var der tale om et nystartet center, og derfor ikke personale som skulle overføres.

*Dragør Kommune – udbud af bygningsvedligeholdelse*

I kommunen havde det betydning for udbud af bygningsvedligeholdelse, at der ikke var nogen håndværksafdeling i kommunen. Man havde således ingen medarbejdere, der skulle overdrages til en privat arbejdsgiver med den dertil hørende usikkerhed om fremtidige arbejdsforhold. Dette synes især at have været af betydning for de socialdemokratiske medlemmer af byrådet.

#### 4.4.6. Uformel, ikke-hierarkisk organisering

Endelig synes det at være en drivkraft bag konkurrenceudsættelse af opgaver, såfremt kommunen har en ikke-hierarkisk organisation med et stort element af projektorganisering og en uformel ledelsesform. Dette skal dog ikke forveksles med en meget decentral organisering, hvor produktionsformen er op til hver enkelt institution, og hvor der typisk vanskeligt kan træffes centrale beslutninger om udbud. I en hierarkisk og meget sektoriiseret organisation er det ofte vanskeligt at komme igennem med initiativer til forandringer, og for de enkelte organisatoriske enheder er størrelse et succeskriterium, hvorfor de kan frygte at miste indflydelse, hvis der tages opgaver væk fra enheden.

*Græsted-Gilleleje Kommune – incitamenter til at afprøve nye muligheder*

Kommunens organisation er præget af en ledelsesmæssig tilgang, som er indrettet på at give hver enkelt medarbejder store beføjelser og ansvar, og at understøtte nytænkning og omorganisering, hvor det er hensigtsmæssigt. Såvel enkeltindivider som medarbejderteams bliver mødt med tydelige krav til arbejdsindsats kombineret med stor tillid og anerkendelse af resultater. Der er mulighed for at bruge den sunde fornuft og personligt engagement meget langt til at skabe bedre produkter og give borgerne en bedre service. Denne organisering skaber incitamenter til at afprøve grænser og søge udvikling.

## 4.5. Markedskontakt

Den sidste væsentlige drivkraft er markedskontakten og kendskabet til markedet generelt.

Undersøgelsen viser, at det første initiativ til at sætte konkurrenceudsættelse af en opgave på kommunens dagsorden i nogle tilfælde kom fra en privat virksomhed, som henvendte sig til kommunen. Eksempelvis en virksomhed, som har tilknytning til kommunen, og som kender nok til de kommunale opgaver til at have en vis føling med, om virksomheden evt. kan gøre det bedre og mere effektivt end kommunen. I enkelte tilfælde har sådanne henvendelser ført til, at kommunen – evt. sammen med det pågældende firma – har gennemgået nøgletal for den kommunale opgaveløsning for at undersøge, om der kunne være noget at hente ved at lægge hele eller dele af opgaven ud til private.

### *Lemvig Kommune – overvejelser om udbud af vejdrift*

For Lemvig Kommune har det generelt været naturligt, at opgaver blev varetaget af eksterne leverandører. Det gælder først og fremmest alle anlægsopgaver, asfaltopgaver på vejområdet, renovation, bankforretninger, forsikringer etc. For vejdriften har kommunen ikke foretaget et egentligt udbud, da kommunen skønnede, at tilvejebringelsen af de nødvendige data til at udarbejde udbudsmaterialet ville blive bekostelig i forhold til den forventede økonomiske gevinst ved udbud. Efter en henvendelse fra et firma har det været undersøgt, om der kunne være gevinster ved at lade et privat firma varetage opgaven. Kommunen inviterede firmaet på besøg og lagde alle oplysninger om den daglige drift frem til gennemsyn med henblik på en vurdering af, hvorvidt firmaet kunne varetage opgaven mere omkostningseffektivt. Kommunen ville i givet fald have sendt opgaven i udbud, men resultatet blev, at der – med undtagelse af gadefejning – ikke syntes at være et økonomisk rationale for udlicitering. Gadefejning varetages nu eksternt af et privat firma.

Der har ikke i de undersøgte kommuner været konstateret eksempler på egentlige udfordringer efter den nye lov om udfordringsret, men snarere en form for ”forløbere” for udfordringsretten. Henvendelser fra private firmaer viser sig at spille en større rolle end man umiddelbart ville antage, idet kommuner også tager henvendelserne som signal om markedsinteresse.

Det har også betydning, at kommunen får en forhåndsopfattelse af konkurrencen på markedet. Undersøgelsen indeholder således også eksempler på kommuner, der har vurderet, at der i nærområdet ikke var firmaer,

som kunne byde ind hvis kommunen valgte at udbyde en driftsopgave – hvorfor potentialet for at gennemføre et ressourcekrævende udbud ikke var til stede.

En anden markant markeds-mæssig drivkraft er ”de gode eksemplers magt”. Inspirationen fra andre kommuner er en igangsættende faktor, og det er naturligvis de egentlige succeshistorier, som kommunerne først og fremmest lægger til grund. Især i den egn, kommuner er beliggende – det er sjældent, at et eksempel fra en kommune i en helt anden landsdel inspirerer til udbud.

For visse kommunale opgaveområder har det betydning, hvilke erfaringer kommunen har gjort sig med at anvende private leverandører på netop det pågældende område. Et eksempel er vedligeholdelse af de grønne områder og de praktisk udførende opgaver inden for bygningsvedligeholdelse, hvor opgaverne i mange kommuner har været udliciteret i mange år. Der er overvejende gode erfaringer med leverandørsamarbejdet, og kommunerne genudbyder derfor opgaverne, når kontrakterne udløber.

*Odense Kommune – udbud af udføreropgaver på bygningsvedligeholdelse*

For Odense Kommune har det været en drivkraft for udbud af de udførende opgaver inden for bygningsvedligeholdelse, at forvaltningen på området har tætte kontakter til private entreprenører og ikke opfatter samarbejde som noget unaturligt. Mange medarbejdere har tidligere været ansat i private virksomheder, og modsætter sig derfor ikke en evt. overflyttelse til privat arbejdsgiver. Kommunens bestilleropgaver er ikke udliciteret.

*Vallensbæk Kommune – udbud af vedligeholdelse af grønne områder*

For Vallensbæk Kommunes udbud af grønne områder var drivkraften et ønske om at formalisere den allerede fungerende private opgavevaretagelse og samle opgaverne i et samlet udbud. Der var ønske om at markedsafprøve vilkårene i en eksisterende aftale med en lokal anlægsgartner. På det politiske niveau var der bred enighed om beslutningen vedr. udbud. Der var ingen som kunne forestille sig, at kommunen selv skulle varetage driften af de grønne områder.

Positive oplevelser med private leverandører kan således være en drivkraft for yderligere udbud, men omvendt kan der også i en kommune være gennemført udliciteringer, som har fået et mindre succesfuldt forløb eller resultat, hvilket kan bremse for yderligere udbud. Kommunens erfaringer med markedsanvendelse er derfor et Janus-ansigt, der kan vende begge veje.



## Kapitel 5

### Barrierer for konkurrenceudsættelse

Hvad er det for overvejelser og konkrete begrundelser, som holder kommunerne fra at konkurrenceudsætte egne driftsopgaver gennem udbud? Det er det centrale spørgsmål i dette kapitel, som analyserer barrierer for kommunernes anvendelse af udbud og udlicitering.

De typer af barrierer, som kommunerne oftest angiver som årsager til manglende konkurrenceudsættelse, kan sammenfattes under overskrifterne:

- Mentale barrierer
- Politiske barrierer
- Økonomiske barrierer
- Organisatoriske og styringsmæssige barrierer
- Markedsmæssige barrierer

Undersøgelsen viser, at de mentale barrierer spiller en betydelig rolle i det samlede billede af barriererne. Det være sig både kultur og tradition, usikkerhed eller decideret skepsis over private leverandører, manglende tro på at opgaven kan løses bedre, og konkrete negative erfaringer, egne eller andres.

#### 5.1. Mentale barrierer

Undersøgelsen viser at der i kommunerne er en gruppe af barrierer, som kan betegnes som ”mentale” barrierer, dvs. forhold af mere psykologisk eller opfattelsesmæssig karakter, som bremser anvendelsen af udbud og udlicitering. De mentale barrierer, som er behandlet i det følgende, vedrører:

- Almindelig skepsis
- Modvilje - private skal ikke kunne tjene penge
- Kan kommunen styre leverandører
- Tab af kompetencer
- Kommunens erfaringer
- Andre eksempler
- Lokal kultur og traditioner

### **5.1.1. Almindelig skepsis**

Der er generelt i de kommuner, som ikke har udliciteret opgaver på de udvalgte opgaveområder, ingen større tillid til, at udlicitering på det pågældende opgaveområde giver både bedre og billigere løsninger.

Dette er ikke i modstrid med, at kommunerne ofte har en opfattelse af, at opgaveløsningen formentlig godt kan gennemføres med lavere omkostninger ved anvendelse af et privat firma. Synspunktet er i stedet, at det ikke er muligt at opretholde samme servicestandard eller forbedre opgaveløsningen til en lavere pris.

I denne sammenhæng har flere medieomtalte udbud og bl.a. Farum-sagen medvirket til øget skepsis i forhold til at se udbud og udlicitering som en relevant løsning på kommunernes økonomiske vanskeligheder. Farum blev i slutningen af 90'erne fremhævet som eksempel til efterfølgelse med hensyn til udbud og udlicitering. Også et rengøringsudbud i Ålborg Kommune, som skulle have sikret opgaveløsningen med en betydelig besparelse, bliver fremhævet som eksempel, idet kommunen på grund af for ringe standard måtte tage opgaven tilbage.

Dette peger i retning af, at en generel argumentation om at udbud og udlicitering i alle tilfælde fører til såvel bedre som billigere løsninger, ikke motiverer kommunerne til at udbyde driftsopgaver. Argumentationen svækker opmærksomheden om andre relevante budskaber - især om de udviklingsmuligheder, som anvendelsen af udbud kan medføre.

*Udbud i Midtdjurs Kommune*

Midtdjurs Kommune har en af landets laveste udliciteringsindikatorer. Den politiske tilgang til spørgsmålet er, at udbud og udlicitering skal anvendes, hvor kommunen ikke selv har magtet at sikre en god og effektiv opgaveløsning. Det er ikke noget mål i sig selv at afprøve markedet, hvis den kommunale løsning er velfungerende. Givet en relativt stor tilfredshed med den kommunale indsats er dette i sig selv en barriere. Der er desuden en række områder, som kommunen anser for at være kerneopgaver, og som derfor ikke skal udbydes. Det gælder blandt andet de såkaldt ”bløde” områder. Administrativt forklares den lave grad af udlicitering med, at politikerne gerne vil have mulighed for at styre de enkelte områder, hvilket kommunen mener alt andet lige er enklere med en kommunal løsning.

### 5.1.2. Modvilje – private skal ikke kunne tjene penge

På de bløde velfærdsområder, som eksempelvis ældreområdet eller børnepassningsområdet, oplever kommunerne langt flere barrierer end for tekniske og administrative opgaver. Markedsanvendelsen er generelt meget lav på de områder, hvor der ikke gennem lovgivning er sikret adgang for private leverandører.

Det har betydning, at de centrale borgergrupper – ældre, pårørende, forældre etc. – er en faktor, som forvaltning og politikere nødvendigvis må tage hensyn til. Indstillingen til inddragelsen af private leverandører er ofte negativ: ”Hvis de kan tjene penge på det, får jeg nok mindre”, og det er meget vanskeligt at få medspillere blandt de berørte. Udliciteringer på velfærdsområderne har visse steder givet megen kritik og negativ debat, hvilket kan afholde andre kommuner fra udbud.

*Græsted-Gilleje Kommune – udbud på ældreområdet*

Kommunen har erfaret, at ældreområdet er et konfliktfyldt farvand, og at der kan ”være øretæver” forbundet med en beslutning om udbud. Ved at udlicitere ældreopgaverne kommer kommunen meget ofte i en position, hvor den skal forsvare den valgte løsning, og hvor der er megen kritik. I kommunen ser man tilbage på de første udliciteringer på ældreområdet som et stort spring, der gav mærkbare reaktioner. Det er oplevelsen, at der skal ryggrad til at gennemføre processen med succes og opnå de tilsigtede resultater. Det er umiddelbart betragtet ikke en god politisk sag at træffe beslutning om at udbyde en ”kontroversiel” driftsopgave såsom ældreplejen, idet det kan skabe en spændt situation og give kritik. Mange borgere har den opfattelse, at man ikke skal kunne tjene penge på at passe de ældre, og at en evt. fortjeneste går ud over kvaliteten.

### 5.1.3. Kan kommunen styre private leverandører?

I mange kommuner er der en mere eller mindre udtalt bekymring for, at kommunen ikke tilstrækkeligt præcist kan styre de private leverandører,



og at nogle leverandører vil udnytte det til egen fordel. Der er en forventning om, at de private leverandører er mere professionelle i et kundeleverandørforhold end kommunen, og at de vil udnytte denne ubalance til egen fordel.

#### **5.2.4. Usikkerhed hos de ansatte**

Ved diskussioner om forestående udbud er der en tendens til, at der blandt de ansatte i højere grad fokuseres på den usikkerhed, som udbud kan indebære, end på de potentielle muligheder i en anden ansættelse.

De ansatte kender deres nuværende arbejdsvilkår, og de er usikre på, hvad det indebærer, hvis de skal overføres til en privat leverandør. Er der overhovedet et arbejde til mig? Hvordan er ansættelsessikkerheden? Risikerer jeg at skulle skifte til et andet af leverandørens arbejdssteder? Hvordan er de almindelige arbejdsvilkår og lønnen på lidt længere sigt?

Der er naturligvis også medarbejdere, som mener det kan være spændende og udfordrende at prøve en anden ansættelse, og som er positive over for kommunale udbud. Der er imidlertid en klar tendens til, at det er lettere at sprede budskabet om usikkerhed og utryghed end budskabet om nye muligheder.

#### **5.2.5. Kommunens erfaringer**

Blandt de mentale barrierer indgår også de evt. negative erfaringer, som kommunen kan have med udbud og udlicitering. Evt. dårlige erfaringer udgør en stærk barriere fordi de er tæt på, og fordi de typisk er fælleseje i hele organisationen og i lokalområdet.

Egne erfaringer kan kun vanskeligt fortolkes eller forklares. Der er ofte en fælles forståelse af, om de er enten gode eller dårlige. Hvis en kommunal organisation har blot én dårlig erfaring med udlicitering, kan det udgøre en meget stærk barriere for fremtidige udbud af kommunale opgaver i den pågældende kommune.

Negative erfaringer med udbud opstår principielt, når en udbydende kommune ikke får opfyldt sine forventninger med at udbyde opgaven. Årsagen til de negative erfaringer kan således skyldes, at kommunen har urealistiske forventninger, eller at leverandøren ikke leverer den aftalte ydelse til den aftalte pris og i den aftalte kvalitet. Der er således flere fak-

torer, der er afgørende for, om kommunen i den sidste ende opfatter en udlicitering som en succes eller en fiasko.

*Udbud i Gladsaxe Kommune*

Eksempler på mindre succesfulde udliciteringer og regulære fiaskoer udgør en barriere i kommunen, idet eksemplerne anvendes af tvivlere og modstandere til at dokumentere, at det er mere "sikkert" at beholde opgaven i kommunalt regi. For det politiske niveau i kommunen er udbud og udlicitering ikke "det første valg" og emnet er generelt ikke på byrådets dagsorden. Kommunens administration tager af gode grunde ikke initiativer til udbud, så længe det politiske niveau ikke ønsker det.

### 5.2.6. Andre eksempler

I sammenhæng med kommunens evt. negative erfaringer med udbud og udlicitering indgår også, at eksempler i andre kommuner på mislykkede udliciteringer kan udgøre en barriere. Kommunerne bruger således ofte eksempler på udliciteringer, som har haft negative effekter, som argument for, at udlicitering ikke er nogen god idé. Det kan imidlertid være vanskeligt at trænge helt ind i kernen af dette argument. Finder man de dårlige eksempler, fordi man grundlæggende er imod udlicitering? Eller er det de dårlige eksempler, som er årsagen til, at man er imod udlicitering?

De eksempler som oftest trækkes frem, er de store rengøringsudliciteringer, som efterfølgende blev annulleret eller hjemtaget igen. I en kommune udtrykkes det på denne måde:

*"De forskellige eksempler på udbudsforretninger på både lokalt og nationalt niveau, der er gået galt, og som har præget medie billedet, begrænser lysten til at anvende udlicitering. Der er brug for positive eksempler, gerne fra lokalområdet."*

Undersøgelsen viser, at der for de dårlige eksempler tilsyneladende ikke gælder nogen geografiske begrænsninger. Et dårligt eksempel er et dårligt eksempel, uanset hvor i landet det stammer fra. Det forholder sig anderledes med de gode eksempler. Gode eksempler skal være fra nærmiljøet, inden for en geografi som er dækket af den lokale dagspresse, såfremt de skal opfattes som relevante eksempler, der kan anvendes som argumentation for udbud.

*Udbud i Faaborg Kommune*

Negative erfaringer fra nationale og lokale udliciteringsprojekter tillægges vægt i forhold til, at man i kommunen afholder sig fra en generel debat om udbud og udlicitering. De negative erfaringer der drages frem er projekter i Assens Kommune, Farum, og lønudbetaling i Københavns Kommune. Der gives også udtryk for, at politikerne ønsker at have mulighed for at styre de enkelte områder. Man vil gerne have hånd i hanke med opgaveløsningen, hvilket ikke er muligt i samme omfang som ellers, hvis en ekstern part vinder et udbud.

### 5.2.7. Lokal kultur og traditioner

En del kommuner nævner den lokale kultur som en mulig barriere i forbindelse med udlicitering. Kulturbegrebet dækker over enkeltelementer, som er forskellige fra kommune til kommune.

I nogle kommuner eller i bestemte landsdele er der en tradition for, at man klarer sig selv. Der kan være en vis lukkethed i forhold til mange af tidens strømninger, som i et vist omfang opfattes som modeluner. Man ønsker at klare kommunens opgaver på egne betingelser og i overensstemmelse med den lokale tradition.

*Udbud i Lemvig Kommune*

I Lemvig Kommune har man som mange andre steder i Vestjylland generelt været tilbageholdende med at udbyde kommunale opgaver på trods af, at Venstre ofte er borgmesterparti. Udbud sker ofte kun, hvis kommunen føler sig tvunget til det, fx hvis der i en budgetforligssituation er behov for at finde økonomiske besparelser. Der er en form for "nøjsomhedskultur" som indebærer et syn på opgavevaretagelsen i retning af at kommunen gør det udmærket selv. I prioriteringen af, hvordan kommunen betjener borgerne bedst muligt er der en tro på, at opgaverne ligger bedst i kommunens hænder.

Den lokale styringskultur og ikke mindst de lokale traditioner for hvordan den politiske styring praktiseres, kan også have stor betydning. I nogle kommuner er der en tradition for en meget tæt detailstyring, som grænser til politisk sagsbehandling af næsten alle sager. Hvis man i sådanne kommuner ikke ønsker at ændre denne styringskultur, vil udbud og udlicitering have meget vanskelige kår. I en kommune udtrykkes det således:

*"Byrådsmedlemmerne skal vide, hvad der sker og kunne agere og blande sig, hvis det går dårligt. Man sætter en ære i, at produktet er i orden og vil kunne agere fleksibelt og skride ind, hvis det sker."*

I enkelte kommuner har kulturen rødder tilbage til den tid, hvor landbruget var hovederhvervet i lokalsamfundet. I de frodige egne gav det grundlag for en relativ velstand og tryghed, som ikke nødvendiggjorde de store omlægninger. I andre egne af landet var vilkårene for landbrugserhvervet meget hårdere, og man var hele tiden presset og nødsaget til at finde løsninger. Disse forskelle i de grundlæggende livsvilkår, kan selv i dag have betydning for indstillingen til at anvende udlicitering.

### 5.3. Politiske barrierer

Undersøgelsen viser, at politiske forhold udgør en gruppe af barrierer, som modvirker anvendelsen af udbud og udlicitering i kommunerne. De politiske barrierer følger på nogle punkter ikke den forventede politiske logik. De væsentligste politiske barrierer vedrører:

- Det brede politiske samarbejde
- Personale og organisationer
- Opgavens karakter

#### 5.3.1. Det brede politiske samarbejde

Der er i den kommunale verden en meget udbredt tradition for at samarbejde politisk. Et af de elementer, som der lægges megen vægt på, er indgåelsen af brede politiske forlig om den årlige budgetlægning. Det gode samarbejde på tværs af de politiske partier vurderes ofte som vigtigere end at ”trumfe et udbud igennem” med et snævert flertal.

Traditionen for bredt samarbejde betyder, at politiske flertal til højre for midten i realiteten kan have svært ved at få truffet beslutninger om udbud. Derimod kan partierne til venstre for midten, når de sidder i opposition, ret frit være imod udliciteringer og fremføre deres traditionelle uvilje mod at anvende udbud.

*Udbud i Roskilde Kommune*

Den politiske sammensætning i kommunalbestyrelsen gør, at man i kommunen prioriterer den brede politiske opbakning til væsentlige ændringer i opgavevaretagelsen. Selvom Venstre har borgmesterposten er kommunalbestyrelsen generelt tilbageholdende med initiativer til udbud, og de borgerlige partier ønsker ikke at tage de slagsmål, der kan opstå ved udliciteringer. I et evt. beslutningsgrundlag for udbud, som kommunalbestyrelsen skal træffe beslutning om, skal fordelene ved udbuddet stå meget tydeligt, før opgaven udbydes.

Et andet forhold af politisk karakter er den kendsgerning at udbud og udlicitering generelt ikke er en sag med positiv vælgeropmærksomhed. Politikerne oplever ikke, at der er stemmer i at konkurrenceudsætte en opgave, uanset om man repræsenterer den ene eller anden politiske fløj.

Hvis kommunen gennemfører en succesfuld udlicitering forholder borgerne (og dermed vælgerne) sig neutralt. Hvis kommunen derimod gennemfører en udlicitering, som giver problemer og lokal negativ debat, er det forventningen, at det vil koste stemmer. Der er således ingen vælgermæssige gevinster ved at konkurrenceudsætte kommunale serviceopgaver gennem udbud, men der er derimod en risiko for at miste vælgere, hvis udliciteringen giver problemer. Manglen på gevinstmuligheder ved en vellykket udlicitering er således en barriere for anvendelsen af udlicitering.

Såvel traditionen for det brede politiske samarbejde som de vælgermæssige risici ved udlicitering indebærer, at det oftest er en forudsætning for udbud af kommunale opgaver, at der kan samles et bredt flertal hen over den politiske midte.

I praksis er det ifølge undersøgelsen ofte lettere for et flertal på midten og til venstre for denne at få truffet beslutninger om udbud, dog ofte kun såfremt der er klare og troværdige begrundelser for udbuddet. Det kan være en klar økonomisk gevinst, eller det kan være en opgave, som ikke er velfungerende og hvor der eksempelvis er mange klager fra borgere og brugere. Hvis sådanne betingelser er til stede vil der være en tendens til, at partierne til venstre for midten opgiver deres principielle modstand mod udliciteringer, og det vil være muligt at få et bredt politiske flertal bag udliciteringen.

### 5.3.2. Personale og organisationer

Den potentielle modstand hos personale og faglige organisationer udgør i mange kommuner en barriere mod anvendelse af udbud og udlicitering.

Der er i flere af de store faglige organisationer på det kommunale område en modstand mod udlicitering, dog med betydelige lokale forskelle. De fleste faglige organisationer har en meget decentral struktur, som betyder, at holdningen til udlicitering er lokalt forankret. Hvis man lokalt har gode eksempler eller erfaringer med vellykkede udliciteringer, så vil modstanden være mindre. Der er også eksempler, hvor der gennem længere tid har været så store konflikter med kommunen, at de faglige organisationer og personalet er klar til at støtte udlicitering.

#### *Udbud i Roskilde Kommune*

Hensynet til personalet er en faktor, som spiller en rolle for anvendelsen af udbud og udlicitering. Kommunen ser ikke en fordel ved at markedsafprøve driftsløsninger hvert 4. eller 5. år, idet man så ikke kan holde på medarbejderne og opretholde et godt arbejdsmiljø. Hvis medarbejderne skal leve med "at det er knald eller fald" hvert 4. år, mener kommunen ikke man opretholde effektivitet og godt arbejdsmiljø.

I en række kommuner er der traditionelt meget tætte bånd mellem de faglige organisationer og de politiske partier til venstre for midten, specielt socialdemokratiet. Det kan betyde, at de faglige organisationers skepsis får et direkte talerør i kommunalbestyrelsen.

Modstanden blandt personalet kan også påvirke den politiske vilje til at udbud ud fra en lidt mere kynisk analyse. Der vil ofte ligge et par mandater alene i stemmerne fra kommunalt ansatte og deres familier. Det kan godt påvirke politikernes vilje og lyst til at presse en beslutning om udbud igennem, hvis der ikke er bred politisk opbakning til sagen.

### 5.3.3. Opgavens karakter

Undersøgelsen viser, at der er meget klare holdningsmæssige forskelle til anvendelsen af udbud mellem de såkaldt hårde og bløde områder. Der er klart større modvilje mod at udlicitere velfærdsopgaver og personaleintensive opgaver, end teknisk prægede opgaver og helt nye opgaver.

Der er generelt ikke store barrierer for at udbyde opgaver på de hårde områder, og der er ikke de store forskelle på holdningen blandt borgerlige og socialdemokratiske politikere. Med de hårde områder forstås i denne

sammenhæng opgaver inden for de tekniske områder, drift og vedligehold og til dels rengøring.

På de bløde områder, som eksempelvis indebærer pasning, omsorg eller pleje, er der uafhængigt af politisk observans en udbredt skepsis. Opgaverne betragtes som kommunale kerneopgaver, og der er en betydelig uvilje mod at private skal tjene penge på opgavevaretagelsen.

*Thisted Kommune – udbud på de bløde områder*

For kommunen er det politisk en begrænsning for øget brug af udbud på de bløde områder, at politikerne har den opfattelse at det kommunale ansvar for kvaliteten på disse områder også omfatter selve udførelsen. Der er et politisk ønske om at have størst muligt handlerum i forhold til at styre indsatsen – man ønsker at have hånd i hanke med opgaveløsningen, så man kan skride ind, hvis noget skulle gå galt. På den måde opfattes den kommunale opgaveløsning som mere fleksibel og bedre i tråd med den politiske styringsforståelse.

*Faaborg Kommune – udbud på ældreområdet*

Kommunen fremhæver at driften af pleje- og ældrecentre tillige med børnepasning og undervisning er bløde områder. Beskrivelsen af opgaverne og det arbejde, der skal foretages, finder kommunen vanskelig at lave, og det betragtes derfor tilsvarende som vanskeligt at gennemføre udbud på området.

Inden for de bløde områder er der i kommunerne tradition for at sætte lighedstegn mellem personalenormering og serviceniveau. Lønningerne udgør en meget stor del af de samlede udgifter, og der er derfor en frygt hos mange for, at en privat leverandør bliver nødsaget til at begrænse lønudgifterne, og dermed reducere serviceniveauet.

Et andet vigtigt forhold i denne forbindelse er, om en eventuel udlicitering indebærer overdragelse af personale til den private leverandør. Hvis det er tilfældet vil der typisk være barrierer hos personalet, de faglige organisationer, dele af ledelsessystemet og også blandt en del politikere.

*Udbud af plejecenter i Kolding Kommune*

I Kolding Kommune gennemførtes udbud af et helt nyt plejehjem. Det blev af de involverede aktører ikke opfattet som særligt problematisk. Der var betænkeligheder på politisk niveau, men det, som overbevidste de fleste var, at der var tale om et helt nyt plejecenter. Hvis der havde været tale om et eksisterende plejehjem, er det næppe sandsynligt, at man var gået i gang med processen, grundet den forventede modstand.

Resultaterne af undersøgelsen viser således, at der er stor forskel på at udbyde en eksisterende aktivitet med personale, og udbyde en helt ny aktivitet, hvortil der skal knyttes nyt personale. Det kan være en barriere for udlicitering, hvis der skal overføres eksisterende personale til en ekstern leverandør.

## 5.4. Økonomiske barrierer

Undersøgelsen viser, at der i kommunerne er barrierer af økonomisk karakter, som modvirker anvendelsen af udbud og udlicitering. De væsentligste økonomiske barrierer vedrører:

- Manglende dokumentation af effektiviseringsgevinster
- Transaktionsomkostninger
- Risikoen for at miste lokale arbejdspladser

### 5.4.1. Manglende dokumentation af effektiviseringsgevinster

Undersøgelsen viser, at fraværet af konkrete, specifikke og troværdige begrundelser for at udbyde en kommunal opgave udgør en barriere for at opgaven bliver udbudt.

De fleste kommuner har ingen modvilje mod udbud og udlicitering, når der foreligger specifikke og troværdige effektiviseringsmæssige argumenter for et konkret udbud. Omvendt udgør manglen på sådanne begrundelser en barriere for at anvende udbud.

Når der i mange tilfælde ikke synes at være synlige specifikke begrundelser for at udbyde en driftsopgave skyldes det blandt andet, at der i en række kommuner er den selvopfattelse - med rette eller urette - at kommunerne har skåret så dybt i budgetterne gennem de senere år, at de ikke tror på, at opgaverne kan varetages billigere af en privat leverandør, som også skal tjene penge på at løse opgaven.



Kommuner som har effektiviseret i stort omfang har været igennem megen politisk og organisatorisk uro i forbindelse med de gennemførte besparelser. Der er derfor uvilje mod at skabe ny uro i forbindelse med udbud af kommunale opgaver, når kommunen alligevel ikke har tillid til, at det vil give reelle besparelser.

*Udbud i Lemvig Kommune*

Når der på visse opgaveområder i kommunen ikke er gennemført egentlige udbudsforretninger skyldes det, at man ikke er villige til at bruge betydelige økonomiske midler på udarbejdelse af udbudsmaterialer på områder, hvor man ikke har en forhåndsopfattelse af, at der vil være eksterne tilbudsgivere, og at der vil være et økonomisk rationale ved udbuddet. Private firmaer er dog velkomne til at tage initiativ og kontakte kommunen, såfremt man ser muligheder for at firmaerne kan løse kommunale opgaver bedre og/eller billigere end kommunen.

#### **5.4.2. Transaktionsomkostninger**

Det opfattes ofte som vanskeligt at beregne de økonomiske konsekvenser af et udbud og udarbejde kontrolkalkulation. Hovedårsagen er, at det kommunale økonomisystem ikke giver mulighed for en total omkostningsfordeling på enkeltopgaver. Det er nødvendigt at foretage en række skøn, som kan være meget arbitrære, og som samtidig kan være helt afgørende for den samlede omkostningsberegning. Det kan derfor være vanskeligt med tilstrækkelig stor sikkerhed at afgøre, om udgifterne til den private leverandør i den sidste ende modsvarer af en tilsvarende eller helst større reduktion i de kommunale udgifter.

Mange kommuner anvender konsulenter i forbindelse med udbud af kommunale opgaver, og det er tilsyneladende en ret udbredt opfattelse, specielt i de mindre kommuner, at man ikke kan gennemføre et udbud uden at bruge konsulenter. Udbud er ofte ressourcekrævende, såvel personalemæssigt som omkostningsmæssigt, og de mere kritisk indstillede er skeptiske med hensyn til, om gevinsten ved at udlicitere kan modsvare de samlede omkostninger i forbindelse med hele udbudsprocessen.

Når der på visse opgaveområder ikke gennemføres egentlige udbudsforretninger skyldes det, at man ikke er villige til at bruge betydelige økonomiske midler på udarbejdelse af udbudsmaterialer på områder, hvor man ikke har en forhåndsopfattelse af, at der vil være eksterne tilbudsgivere, og at der vil være et økonomisk rationale ved udbuddet.

*Udbud i Kolding Kommune*

Det er opfattelsen i kommunen, at det kan virke hæmmende for lysten til at udbyde driftsopgaver, at transaktionsomkostningerne til udarbejdelse af udbudsmateriale mv. har et anseeligt niveau. Der er store omkostninger forbundet med at gennemføre udbud, og det er ikke altid, at de private leverandører byder lavere end prisen på den eksisterende opgavevaretagelse. På visse områder skyldes dette til dels, at leverandørmarkedet er yderst begrænset.

**5.4.3. Risikoen for at miste lokale arbejdspladser**

Uden for hovedstadsområdet er spørgsmålet om lokale arbejdspladser en vigtig faktor i forbindelse med beslutninger om udbud. De lokale arbejdspladser har stor betydning for den kommunale økonomi. De giver skattegrundlag, og hvis arbejdspladserne forsvinder, betyder det både tab af skattegrundlag og forøgede sociale udgifter. Bevarelsen af de lokale arbejdspladser har også stor politisk betydning, og er en vigtig faktor i bestræbelserne på at bevare og udvikle lokalsamfundet.

Hvis der er kommunalt ansatte involveret gælder loven om lønmodtagerens retsstilling i forbindelse med virksomhedsoverdragelse i de fleste tilfælde ved overdragelse af opgaven. Loven opfattes imidlertid af kommunerne ikke som nogen garanti for bevarelsen af arbejdspladserne, idet leverandøren ofte vil løse opgaven med færre ansatte og fordi den private leverandør har sit eget personale, som er uddannet og har kompetencer, der er rettet præcist mod løsningen af den pågældende opgave. Det kan på sigt betyde, at leverandørens eget personale vil skubbe de lokale ud.

*Udbud i Lemvig Kommune*

Spørgsmålet om bevarelse af arbejdspladser i kommunen spiller en væsentlig rolle i forbindelse med udlicitering. Dette spørgsmål kendetegnes som "der hvor krigen står" mellem de politiske partier. Lemvig Kommune er et udkantsområde, og det opleves som meget hårdt at miste arbejdspladser. Spørgsmålet har bl.a. baggrund i, at der opleves markedsbegrænsninger lokalt i Lemvig, men at firmaer i større byer i andre kommuner vil kunne overtage opgaver.

Problemstillingen med lokal arbejdskraft kan også omfatte brugen af lokale selvstændige håndværkere og handlende. I forbindelse med udbud af eksempelvis bygningsvedligeholdelse, er det en barriere, at lokale håndværkere ikke kan matche de store leverandører på området. De vil derfor miste opgaver og kommunen mister dermed arbejdspladser.

## 5.5. Organisatoriske og styringsmæssige barrierer

Også en række barrierer af organisatorisk og styringsmæssig karakter modvirker anvendelsen af udbud og udlicitering i kommunerne. De væsentligste barrierer i denne kategori vedrører:

- Organisatoriske forhold
- Styringsmæssige forhold
- Kompetencer til at gennemføre udbud og styre leverandører
- Ledelsesvilkår

### 5.5.4. Organisatoriske forhold

På det organisatoriske område kan flere forhold bremse anvendelsen af udbud og udlicitering.

Nogle kommuner har en organisering med en meget flad og decentral struktur, med betydelig kompetence ude i det decentrale led. I en sådan struktur med meget lidt eller ingen kompetence i de centrale forvaltninger, viser undersøgelsen at det er vanskeligt at anvende udbud og udlicitering.

Kommunerne kan henstille til de decentrale enheder at anvende udbudsinstrumentet, men det er op til de enkelte decentrale enheder at beslutte. Det gør det vanskeligt at lave fælles udbud af opgaver, og det bliver dermed vanskeligt at få tilstrækkeligt volumen i opgaverne til, at det bliver interessant for de private leverandører at byde på opgaverne.

#### *Udbud i Skanderborg Kommune*

En barriere for udbud er kommunens decentrale struktur der bevirker, at der på decentralt niveau ikke er overskud og kompetence til at gennemføre udbud. Kommunestørelsen gør, at der ikke eksisterer en central støttefunktion. Fra politisk side føler man, at det ville være inkonsistent, såfremt man lavede indgreb i styreformen og tog opgaver ud af det samlede decentrale ansvar. Tillige opleves det som ressourcekrævende at gennemføre udbud. Dette forstærkes af den decentrale struktur og de beskedne centrale sekretariatsfunktioner. Omvendt er det vurderingen, at processen giver indsigter i form af læring, dersom man får beskrevet den pågældende opgave i detaljer.

Et andet forhold er, at nogle kommuner især på det tekniske område har indgået forskellige former for kommunale samarbejder, som meget ofte fører til mere komplicerede beslutningsgange. Arbejdet kan være organise-

ret på mange måder, men mere principielle beslutninger, som fx beslutning om at udbyde en opgave, forudsætter normalt enighed i alle kommunalbestyrelser.

En af udfordringerne ved udbud er afgrænsningen af den opgave, som skal udbydes. I de fleste tilfælde, ikke mindst i de mindre kommuner, løses mange opgaver meget integreret, så det er vanskeligt entydigt at afgrænse opgaven og det dertil knyttede personale. Jo tættere man kommer ind i den kommunale administration, jo vanskeligere bliver det at foretage den nødvendige afgrænsning af såvel opgave som personale.

Undersøgelsen viser, at det mange steder opleves som en barriere, at de fleste kommunale opgaver løses integreret med andre opgaver, og at der er stor afhængighed mellem opgaveområderne. Det opleves som ”nemt” at udbyde en helt afgrænset funktion, men meget vanskeligt at finde sådanne i den kommunale opgaveportefølje.

*Udbud af bygningsvedligehold i Odense Kommune*

For kommunens bygningsvedligeholdelse er det en barriere, at opgavevaretagelsen er tæt sammenspundet med andre forvaltningsdele. Der er mange uformelle samarbejdsrelationer, som kommunen mener det vil være vanskeligt at bevare. Man har mange mindre rådgivningsfunktioner i forhold til de øvrige fagforvaltninger, som vil være svære at kontraktfæste.

*Udbud af administrative opgaver i Esbjerg Kommune*

Det har været en barriere, at forvaltningsenhederne har mange tværgående opgaver, hvorfor det er svært at udskille afgrænsede funktioner til udbud. I kommunen oplever man en risiko for, at man ved udskillelse af en opgave nedbryder de samarbejdsbånd, der gennem årene er opbygget mellem de administrative enheder. Hvis kommunen udskiller enheder, der er helt afgrænsede, bliver de ofte så små, at den potentielle besparelse ikke modsvarer transaktionsomkostningerne ved udbudsprocessen, ligesom enhederne hver især ikke vil være interessante for private leverandører. At netop lønadministrationen blev udbudt skyldtes blandt andet, at det var et af de områder hvor kernefunktionerne kunne afgrænses, om end den påtænkte udskillelse ikke var problemfri.

### 5.5.5. Styringsmæssige forhold

Når en kommune skal konkurrenceudsætte serviceopgaver gennem udbud stiller det betydelige udfordringer til den kommunale styringstankegang og til politikernes roller og opfattelse af politisk styring.

I daglig praksis har mange politikere et mere eller mindre udtalt og bevidst ønske om at styre på detaljer og konkrete afgørelser. Indgåelse af leverandørkontrakter indebærer en ændret styring. Når der er indgået en kontrakt med en privat leverandør med tilhørende kravspecifikation af de ydelser, som leverandøren skal levere, har leverandøren en vis metode-mæssig frihed til selv at tilrettelægge udførelsen af opgaven. Det betyder, at den politiske styring bliver mere overordnet, og den flytter længere væk fra den enkelte politiker. Det vil af nogle politikere opleves som tab af indflydelse og styring.

*Udbud i Roskilde Kommune*

For politikerne ses det som en bedre mulighed for at have indflydelse, hvis opgaverne varetages i kommunen. I de tilfælde, hvor man har lagt opgaver ud til private, har nogen oplevet det som om man afskar sig handlemuligheder. Hvis man lægger opgaver ud, kan man ikke gribe ind effektivt undervejs, og den politiske og opgavemæssige virkelighed kan ændre sig.

Ved indgåelse af leverandørkontrakter stiller styringen af den private leverandør i mange tilfælde også nye krav til beskrivelsen af de ydelser, som skal leveres. Så længe det er kommunen, der selv varetager opgaven, kan den ofte leve med, at ydelserne kun er meget overordnet beskrevet. Når opgaven overdrages til en privat leverandør er det en udbredt og meget relevant opfattelse i kommunerne, at det stiller andre krav om objektive ydelsesbeskrivelser og målbare kvalitetskrav. Kommunerne oplever, at det er et meget stort og vanskeligt arbejde at formulere grundlaget for en god leverandørkontrakt, og det udgør i praksis en barriere for udbud og udlicitering.

Det opleves som reelle styringsmæssige udfordringer i forbindelse med udbud, at kommunen skal styre i spændingsfeltet mellem forvaltningen, de centrale institutioner, det politiske system og leverandøren. Det stiller store krav om gennemskuelse og bred accept af de styringsmæssige spilleregler. For mange kommunale ledere vil det være en helt ny opgave, som mange ledere er ukendte med. Denne usikkerhed over for, hvordan styringsopgaven skal håndteres, betyder, at nogle ledere mere eller mindre ubevidst er skeptiske i forhold til at anvende udbud.

### 5.5.6. Kompetencer til at gennemføre udbud og styre leverandører

Gennemførelse af en EU-udbudsproces opleves af mange kommuner som en omfattende og kompleks opgave. Der er flere forhold som spiller ind ved kommunernes vurdering af, om man har tilstrækkelige kompetencer til at gennemføre et udbud.

Nogle kommuner er usikre over for, om de har tilstrækkeligt kendskab til det formelle regelsæt. De giver udtryk for en vis bekymring med hensyn til, om de kommer til at begå formelle fejl, som kan få juridiske eller erstatningsmæssige konsekvenser. Selv om det udgør en vis barriere i nogle kommuner, så har de fleste kommuner dog efterhånden gennemført udbud på flere områder, og de har dermed opnået en vis erfaring med håndteringen af den mere formelle procedure.

#### *Høje-Taastrup Kommune – udbud af bygningsvedligeholdelse*

I kommunen blev udbuddet af bygningsvedligeholdelse af forvaltningen oplevet som krævende. Kommunen ansatte en mand i et halvt år, kun med den opgave at forestå udbuddet. Dette var en stor hjælp, idet det var svært for de eksisterende medarbejdere at frigøre sig fra deres øvrige opgaver. Problemet var, at disse arbejdsopgaver først ville forsvinde, *efter* at udbuddet var gennemført. Desuden havde man et tæt samarbejde med indkøbsafdelingen, som havde ekspertise i forhold til EU-udbud. Endvidere havde man stor glæde af erfaringsudveksling med andre kommuner.

En af de vanskelige opgaver i forbindelse med udbudsprocessen er udarbejdelsen af kravspecifikation, herunder fastlæggelse af ydelsesspecifikationer og kvalitetsmål. Der er generelt begrænsede traditioner for at arbejde med målbare kvalitetsstandarder, og der foretages for det meste ingen løbende registreringer af mængder i forbindelse med produktionen af de kommunale ydelser. Arbejdet med at udvikle ydelsesbeskrivelserne i forbindelse med udbudsprocessen må derfor ofte begynde helt fra bunden. Det gør arbejdet meget omfangsrigt, og selv om der ofte tages udgangspunkt i ydelsesbeskrivelser fra kommuner, som har gennemført udbud af de pågældende opgaver, så er der i mange kommuner en oplevelse af, at det er meget komplekst og vanskeligt.

Mange kommuner mener det kan have negative konsekvenser at udbyde en opgave samlet og overdrage personalet til den vindende private leverandør, idet kommunen mister egen driftskompetence inden for området. Tabet af kompetencer rejser to problemstillinger for kommunen.

For det første er der i samspillet med og i styringen af den private leverandør brug for, at kommunen har tilstrækkelig viden og kompetence til at give den private leverandør et kvalificeret med- og modspil. Flere kommuner udtrykker bekymring for, at den private leverandør skal "løbe om hjørner" med kommunen, hvis den ikke har tilstrækkelige kompetencer til dette.

For det andet skal en kommune kompetencemæssigt kunne håndtere situationen, hvis en leverandør går fallit eller misligholder sine forpligtelser. Håndteringen heraf kan bestå i at finde en anden privat leverandør, men i nogle tilfælde vil det være nødvendigt at hjemtage opgaven. Risikoen for at komme i den situation fylder meget i bevidstheden hos en række kommuner. I en kommune udtrykkes det således:

*"Kommunen har ansvaret for, at borgerne får deres ydelser. Hvis den private leverandør går fallit, og vi har mistet personalet, som kender opgaven, hvordan skal vi så kunne overtage opgaven igen."*

### **5.5.7. Ledelsesvilkår**

Som beskrevet i forbindelse med de politiske barrierer opleves udbud og udlicitering ikke som en oplagt vindingsag. Der "gives relativt få point" for en vellykket udlicitering, mens det kan give mange minuspoint at blive identificeret med en dårlig udlicitering. Dette forhold påvirker også lysten og viljen i det administrative ledelsessystem, til at engagere sig i udbud og udliciteringer.

Tilstedeværelsen af en eller flere personer i den administrative ledelse, som engagerer sig og går forrest som dynamo for processen er som nævnt i det foregående kapitel ofte en drivkraft for udbud. De administrative ledere er generelt udsat for et stort pres for hele tiden at effektivisere og udvikle den kommunale organisation og den kommunale opgavevaretagelse. I mange kommuner følges denne indsats meget tæt fra det politiske system, og det er derfor meget naturligt, at lederne først og fremmest satser på løsninger, som der er bred politisk opbakning til.

Der skal således et meget betydeligt mod og engagement til, for som administrativ leder at gå forrest i en udbudsproces, hvis der er tvivl om, hvor langt den politiske opbakning rækker.

Mellemederniveauet i den kommunale organisation kan udgøre en selvstændig barriere for udbud og udlicitering. Der er en tradition for at måle sin betydning som leder ved antallet af ansatte i egen afdeling. En udlicitering vil alt andet lige betyde, at der bliver færre kommunalt ansatte i de pågældende afdelinger, og det kan derfor opleves af mellemliderne som tab af indflydelse og magt. I en kommune blev det udtrykt på denne måde:

*”Der kan på et opgaveområde være mellemlidere, som ser en fordel i at holde fast i deres opgaver og undgå forandringer. I mange tilfælde er der ikke incitamenter for mellemliderne til at konkurrenceudsætte opgaver, idet man frygter at miste indflydelse som følge af den reducerede opgaveportefølje.”*

## 5.6. Markedsmæssige barrierer

Endelig viser undersøgelsen også at barrierer af markedsmæssig karakter modvirker anvendelsen af udbud og udlicitering i kommunerne.

Det er en væsentlig betingelse for udbud, at der findes et marked med kvalificerede leverandører. Mange steder i landet er det oplevelsen, at der ikke er et velfungerende privat marked for de fleste kommunale opgaver. Det betyder ikke, at der ikke vil være firmaer, som byder ind, hvis der udbydes opgaver, men kommunerne ser markedsf forholdene som en begrænsende faktor.

Afhængig af de geografiske forhold nævnes utilstrækkelig konkurrence af kommunerne på en række områder, herunder IT-området, rengøring, madproduktion, beredskabstjeneste m.v.

### *Udbud i Thisted Kommune*

Generelt vurderes det i Thisted Kommune, at kommunens geografiske beliggenhed samt lave befolkningstæthed udgør en barriere, fordi det antages ikke at være økonomisk attraktivt for private leverandører at være på et sådant marked. Forretningsgrundlaget er for begrænset.



*Skive Kommune – udbud på ældreområdet*

Kommunen vurderer, at leverandørmarkedet for praktisk og personlig bistand var mangelfuldt i kommunen. Ved udbudet ønskede en leverandørvirksomhed fra Sjælland at bruge kommunen som et brohoved for satsninger i Jylland. Hvis ikke firmaet havde budt, var udliciteringen formentlig faldet til jorden.

De private markeder for kommunale opgaver anses som en barriere, idet der i visse tilfælde har været utilstrækkelig konkurrence på pris, kvalitet og ydelser. Mange kommuner har den principielle holdning, at man ikke ønsker at erstatte et offentligt monopol med et privat monopol. Der er således et klart ønske i mange kommuner om, at der skal være flere kvalificerede leverandører på markedet, hvis man skal udbyde en kommunal opgave.

Også på markeder, hvor der findes private leverandører, har kommunerne i visse tilfælde oplevet markedsbegrænsninger. Der er i undersøgelsen kommuner, som har fremført, at de har udbudt opgaver, men at der ikke kom tilstrækkeligt kvalificerede eksterne tilbud, som kunne konkurrere med kommunens eget kontrolbud. Kommunen har derfor fravalgt de eksterne tilbud og valgt fortsat selv at løse opgaven.

Der kan være flere forklaringer på, at de private leverandører ikke kan konkurrere. Det kan skyldes, at kommunen selv har gennemført effektiviseringer af opgavevaretagelsen. Det kan imidlertid også skyldes, at der ikke er tilstrækkeligt kvalificerede leverandører, som kan matche den pågældende opgave med hensyn til kvalitet, pris, leveringssikkerhed, fleksibilitet m.m.

## Kapitel 6

### Effekter af gennemførte tiltag

Som led i undersøgelsen af drivkræfter og barrierer for udbud og udlicitering i kommunerne er der gennemført interview i hver kommune om effekterne af henholdsvis gennemførte udliciteringer i de kommuner, som har udliciteret inden for de valgte opgaveområder, og af eventuelle andre tiltag til effektivisering i de kommuner, som ikke har udliciteret på opgaveområderne.

Formålet med denne del af undersøgelsen har været at give mulighed for at vurdere, om de gennemførte udliciteringer har ført til opnåelse af opstillede målsætninger og hvilke effekter, der kan registreres. Tillige har det været formålet at undersøge, hvorvidt kommuner, som ikke har gennemført udbud, har gennemført andre former for effektivisering, og hvilke resultater og effekter der er opnået herved.

Overordnet viser analysen et varieret billede fra kommune til kommune, men der kan generelt registreres en række positive effekter af såvel gennemførte udliciteringer som andre tiltag til effektivisering. Effekterne vedrører udgiftsbesparelser, kvalitetsændringer samt andre typer af effekter, herunder styringsmæssige forbedringer.

Selv om de gennemførte kommunale initiativer har ført til positive resultater, lader effekterne sig i mange tilfælde ikke entydigt opgøre og kvantificere. Selv om der findes undtagelser, har kommunerne generelt vanskeligt ved at dokumentere effekterne af interne tiltag end effekterne af udliciteringer. Langt de fleste har en fornemmelse af de mest synlige effekter, men en manglende før- og eftermåling gør det vanskeligt at dokumentere en entydig udvikling. Dette skyldes bl.a., at mange interne initiativer gennemføres som løbende udviklingstiltag frem for afgrænsede projekter, ligesom implementeringsperioden let risikerer at blive meget

langtrukken. Derfor er det ofte vanskeligt at afgrænse initiativernes effekter fra de almindelige ændringer i serviceniveauet, ændringer i antallet af brugere/kunder og organisatoriske forandringer.

Den almindelige ledelsesinformation, der kan genereres via de offentlige økonomisystemer, er utilstrækkelig til at afklare eventuelle effekters interne initiativer. Derfor er kommunerne nødsaget til på forhånd at beslutte sig for, om de ønsker eventuelle effekter belyst. Heri ligger også den store forskel på kommuner, der vælger interne initiativer frem for udlicitering. Alene forberedelsen af udbuddet og det evt. efterfølgende samarbejde med en privat virksomhed tvinger kommunerne til at afgrænse ydelserne både økonomisk og ledelsesmæssigt fra de øvrige kommunale opgaver.

## 6.1. Oversigt over effekter

De opnåede effekter er sammenfattet i skemaet på de efterfølgende sider. Effekterne er efterfølgende sammenfattende analyseret i afsnit 6.2 til 6.6.

De opnåede effekter af såvel gennemførte udliciteringer som andre tiltag er afrapporteret i dokumentationsrapporten, hvor der i hver caseanalyse er medtaget et afsnit om effekter.

Kommune	Initiativ	Effekter
Græsted-Gilleleje	Udbud af praktisk og personlig hjælp	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Årlig udgiftsbesparelse på 10-15 procent</li> <li>• Tydeligere sammenhæng for brugerne mellem visiteret serviceniveau og leveret serviceniveau</li> <li>• Klagemulighederne er blevet bedre, da klagen ikke går til udførende enhed</li> <li>• Tilfredsheden blandt brugerne er uforandret (høj)</li> <li>• Ledelsesmæssige ressourcer (både politisk og administrativt) frigøres fra driftsopgaver og anvendes på andre opgaver</li> </ul>
Kolding	Udbud af drift af plejehjem	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen besparelse som følge af udbuddet</li> <li>• Etableringsomkostninger på ca. 2 mio. kr. til bl.a. ekstern bistand</li> <li>• Ingen kvalitetsforskel imellem det privatdrevne plejehjem og de kommunale</li> <li>• Øget konkurrence imellem kommunens plejehjem</li> <li>• Konkurrence har øget fokus på beboere som kunder</li> <li>• Mere vægt på eksplicite kvalitetsstandarder</li> <li>• Ny planlægningsmetoder smitter af på kommunens plejehjem</li> </ul>

Kommune	Initiativ	Effekter
Faaborg	Kontraktstyring på pleje- og ældreområdet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen dokumenterede besparelser endnu</li> <li>• Bedre synlighed ang. anvendelsen af borgernes penge</li> <li>• Øget ledelsesansvar på decentralt niveau</li> <li>• Cirka 10 procent af mellemliderne har skiftet arbejdsopgaver</li> <li>• Bedre mulighed for benchmarking</li> <li>• Øget specialisering giver bedre kompetenceudnyttelse</li> </ul>
Thisted	Kontraktstyring på pleje- og ældreområdet	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Første år resulterede i et budgetoverskud på 11 mio. kr.</li> <li>• De efterfølgende år stadig budgetoverskud, men noget mindre</li> <li>• Ingen kvalitetsmæssige forandringer</li> <li>• Øget frihed for institutionerne til at planlægge langsigtede investeringer</li> </ul>
Hørsholm	Udbud af praktisk og personlig hjælp	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen dokumenterbare økonomiske effekter af udbuddet</li> <li>• Lidt bedre budgetsikkerhed</li> <li>• Ingen dokumenterbare kvalitetsmæssige effekter</li> <li>• Brugere har fået et alternativ til de kommunale plejecentre</li> <li>• Bedre klarhed politisk over ydelsernes reelle pris</li> <li>• Intern læring i kritiske faktorer ved drift af plejecentre</li> <li>• Positiv effekt (energi) på kommunens øvrige plejecentre</li> </ul>
Skive	Udbud af praktisk og personlig hjælp	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen dokumenterbare økonomiske effekter af udbuddet</li> <li>• Store transaktionsomkostninger ved udbuddet</li> <li>• Fornemmelse af at udliciteringen vanskeliggør stor-driftsfordele i den kommunale opgavevaretagelse</li> <li>• Mere fokus på brugerne som kunder snarere end klienter</li> <li>• Borgerne har valgmulighed</li> </ul>
Lemvig	Intern effektivisering af praktisk og personlig hjælp	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen dokumenterbare økonomiske effekter af indsatserne</li> <li>• Kommunens ældrepleje er populær og fortrækkes af langt de fleste brugere</li> <li>• Ingen dokumenterbare brugertilfredshedsundersøgelser</li> </ul>

Kommune	Initiativ	Effekter
Gladsaxe	Udbud af ejendomsadministration	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen dokumenterbare økonomiske effekter af indsatserne</li> <li>• Visse kvalitetsmæssige problemer som følge af forkert leverandørvalg</li> </ul>
Gentofte	Udbud af posthåndtering	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Udbuddet har medført en årlig besparelse på ca. 30 procent</li> <li>• Bedre serviceniveau i form af tidligere morgenudbringning og mulighed for senere aflevering af udgående post</li> <li>• Den bedre service har en positiv effekt på den generelle sagsbehandlingstid</li> <li>• Positiv modtagelse blandt direkte berørte medarbejdere, der har fået ledige ressourcer til andre opgaver</li> <li>• Kommunen har ved få omkostninger fået adgang til avanceret (og dyrt) udstyr til scanning af breve</li> </ul>
Roskilde	Intern effektivisering af det centrale administrative område	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduktion i medarbejderantallet på ca. 18 procent</li> <li>• Ingen mærkbare kvalitetseffekter af tiltagene</li> <li>• Den centrale forvaltning har mistet lidt af kontakten med fagområderne, som følge af en centralisering af administrative decentrale medarbejdere</li> <li>• Mulighed for bedre rådgivning vedr. fx personalesager, som følge af øget specialisering</li> </ul>
Esbjerg	Intern effektivisering af lønadministration	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Effektiviseringen har medført en årlig besparelse på ¾ mio. kr.</li> <li>• Transaktionsomkostninger ved udbuddet på ca. 1 mio. kr.</li> <li>• Større synlighed omkring omkostningerne forbundet med lønadministrationen</li> <li>• Bedre service i kraft af øget åbningstid</li> <li>• Legitimeret at den kommunale varetagelse er effektiv sammenlignet med private operatører</li> <li>• Mere dynamisk og serviceorienteret opgavevaretagelse</li> </ul>
Dragør	Udbud af bygningsvedligeholdelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen dokumenterbare økonomiske effekter af udbuddet</li> <li>• Skønnede besparelser på 5-20 procent pr. opgave</li> <li>• Skønnede administrative besparelser på 1 årsværk</li> <li>• Lovliggørelse af de akutte vedligeholdelsesopgaver der tidligere blev indkøbt via underhåndsbud og løbende aftaler</li> <li>• Revideret fokus i forvaltningen. Tidligere var der fokus på, hvordan en opgave løses – nu er der fokus på, hvilket problem der skal løses</li> </ul>

Kommune	Initiativ	Effekter
Høje-Taastrup	Udbud af bygningsvedligeholdelse	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen dokumenterbare økonomiske effekter af udbuddet</li> <li>• Vurderes, at udbuddet har medført mindre besparelser</li> <li>• Hurtigere reaktionstid ved afhjælpning af akut opståede opgaver</li> <li>• Lovliggørelse af de akutte vedligeholdelsesopgaver der tidligere blev indkøbt via underhåndsbud og løbende aftaler</li> <li>• Revideret fokus i forvaltningen. Tidligere var der fokus på koordinering af de enkelte fagentrepriser – nu er der fokus på controlling af opgaverne</li> </ul>
Skanderborg	Intern effektivisering - decentral styring af bygningsvedligehold	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen dokumenterbare økonomiske effekter af tiltagene</li> <li>• Kommunen vurderer, at den decentrale styring medfører øget nøjsomhed på decentralt niveau</li> </ul>
Odense	Intern effektivisering - øget it-anvendelse i bygningsvedligehold	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen dokumenterbare samlede økonomiske effekter</li> <li>• Over en årrække har øget it-anvendelse medført en medarbejderreduktion fra 25 til 15 fuldtidsstillinger</li> <li>• Medarbejderne har bedre overblik over kommunens bygningsportefølje</li> <li>• Ledelsen har bedre overblik over efterlevelsen af de fastlagte vedligeholdelsesplaner</li> </ul>
Skørping	Udbud af vedligeholdelsen af de grønne områder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Udbud er gennemført i 2000 og 2002 – det første resulterede i en årlig besparelse på 500.000 kr. Det andet i en årlig merudgift på 230.000 kr.</li> <li>• Kvalitetsproblemer umiddelbart efter leverandøroverdragelsen i 2000</li> <li>• Kvalitetsniveauet er øget i kraft af flere ressourcer fra leverandørens side</li> <li>• Utrykthed blandt involverede medarbejdere i forbindelse med seneste virksomhedsoverdragelse</li> </ul>

Kommune	Initiativ	Effekter
Vallensbæk	Udbud af vedligeholdelsen af grønne områder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen dokumenterbare økonomiske besparelser ved udbuddet</li> <li>• Øget kvalitet inden for de samme økonomiske rammer indikerer dog en indirekte besparelse</li> <li>• Har oplevet en kvalitetsforbedring i forlængelse af udbuddet</li> <li>• Brugere oplever desuden en øget fleksibilitet efter udbuddet</li> <li>• Udbudsprocessen har skabt positivt fokus blandt brugerne på kvaliteten af de udførte opgaver</li> <li>• Udbudsprocessen har skabt en god intern erfaringsopbygning i forhold til andre kommende udbud</li> </ul>
Midtdjurs	Intern effektivisering via samarbejde med Grenaa Kommune om vedligeholdelse af grønne områder	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ingen dokumenterbare økonomiske besparelser af samarbejdet</li> <li>• Kommunen forventede en årlig besparelse på ca. 200.000 kr. – hvilket ikke er realiseret som følge bl.a. ændret personalesammensætning</li> <li>• Samarbejdet har en positiv effekt på ledelsesniveau og på planlægning af opgavevaretagelsen</li> <li>• Bedre planlægning og ændret medarbejdersammensætning har medført en produktivitetsstigning</li> </ul>

## 6.2. Opnåelse af målsætninger

Som beskrevet i caseanalyserne, har der været en række forskelligartede målsætninger bag kommunernes valg af udlicitering. Det kan overordnet konstateres, at opstillede målsætninger i hovedreglen er opnået. Det skal dog nævnes, at der i mange tilfælde ikke er formuleret præcise målsætninger, som direkte kan følges op. En målsætning med et udbud kan således ofte være at ”afprøve markedet”.

Generelt er opstillede målsætninger om forbedringer af opgavevaretagelsen og – hvor det har været tilfældet – økonomiske besparelser blevet indfriet.

For flere udbud har målet været at sikre en overholdelse af de gældende EU-regler for udbud. Kommunerne har typisk gennem en længere årrække haft faste og ofte lokale leverandører til at udføre opgaverne. Kommunernes opgaver har været varetaget af private leverandører gennem brug af typisk en række mindre underhåndsbud. Ved at bringe opgaverne ud i et samlet udbud har kommunerne sikret sig, at udførelsen af opgaverne ske-

te i overensstemmelse med de gældende EU-regler. Samtidig har et samlet udbud betydet (eller vil medføre) en udgiftsbesparelse for kommunen.

*Vallensbæk Kommune – det grønne område*

Kommunen valgte i år 2000 at udbyde det grønne område i kommunen, der i forvejen blev varetaget af en privat leverandør. Baggrunden for udbuddet var ønsket om at formalisere kommunens udlicitering af de grønne områder, herunder hensynet til EU's udbudsregler. Kommunens erfaringer med offentlig-privat samarbejde på det grønne område går mere end 30 år tilbage. Udbuddet resulterede i, at kommunen fik udført opgaverne i en bedre kvalitet og til en billigere pris.

### 6.3. Økonomiske effekter af udliciteringer

Udliciteringerne i de undersøgte kommuner har generelt medført positive økonomiske effekter – opgjort primært gennem en vurdering af udgiftsbesparelser på det opgaveområde, som er blevet udbudt eller udliciteret.

Størstedelen af udbudsforretningerne har resulteret i en besparelse gennem konkurrenceudsættelse af enten den kommunale opgavevaretagelse eller den tidligere private leverandør. For 3 af kommunerne (alle inden for ældreområdet) er der ikke konstateret nogen udgiftsbesparelse, og kvalitetsniveauet er stort set ens mellem de kommunale og private leverandører. I en enkelt kommune, som i dag udelukkende har private leverandører på ældreområdet, er der dog beregnet en udgiftsbesparelse på 10-15 procent.

For de kommuner, der har udliciteret opgaver, varierer udgiftsbesparelserne dog i størrelse. Besparelsen udgør fra ”et par procent” op til i alt ca. 30 procent for en enkelt opgave. Blandt de undersøgte kommuner har der således kun sjældent været tale om høje besparelserprocenter. De undersøgte udbud vedrører såvel første- som andengangsudbud.

Som det tidligere er beskrevet i denne rapport, er der ofte betydelige transaktionsomkostninger ved udarbejdelse af kravspecifikation og gennemførelse af udbud – særligt i forbindelse med det første udbud. Dette skyldes, at det første udbud på et nyt opgaveområde som regel kræver ekstern rådgivning, hvor transaktionsomkostningerne er forholdsvis høje. Hertil kommer også et ofte større internt ressourceforbrug. De relativt store transaktionsomkostninger er med til at formindske udgiftsbesparelsen ved udbuddet.



For flere af kommunerne har det vist sig, at det første udbud giver den største udgiftsbesparelse, og særligt hvis der er tale om et nyt område, hvor kommunerne (eller den enkelte) kommune ikke tidligere har udbudt opgaverne. De største besparelser opnås der, hvor den private leverandør ser det som en markedsmæssig fordel, at afgive favorable tilbud for at få kontrakten. Gennem udbud og dermed udnyttelse af markedsmekanismerne har kommunerne således opnået udgiftsbesparelser og særligt ved førstegangsudbud.

*Gentofte Kommune – posthåndtering og -kørsel*

Kommunen opnåede en besparelse på 30 procent, hvilket formentlig er en unik situation. Besparelsen skyldes bl.a., at PostDanmark har postbehandling som sit kerneområde og mere effektivt kan varetage sorteringen af kommunens post tidligere i distributionskæden. Samtidig er det kommunens vurdering, at PostDanmark så opgaven som et vigtigt strategisk markedstiltag, hvilket kan have påvirket prisen for løsning af opgaven. Kommunen vurderer desuden, at det har været vigtigt for PostDanmark at have en god reference, som kunne give flere kunder på dette nye forretningsområde.

Undersøgelsen viser samtidig, at udgiftsbesparselsen typisk er mindre ved de efterfølgende udbud på grund af højere priser fra tilbudsgiverne. Til gengæld er de efterfølgende udbud ofte forbundet med færre transaktionsomkostninger. Tilbudsgivernes højere pris kan dels skyldes, at kommunens krav er øget eller er blevet tydeliggjort som et resultat af de erfaringer, der er indhentet gennem den første udbudsperiode. Og dels kan den højere pris skyldes, at leverandøren efter det første udbud vurderer, at markedssituationen begunstiger en højere pris. Løbende konkurrenceudsættelse gennem hyppige udbud med attraktive udbudspakker kan modvirke denne tendens.

Undersøgelsen har vist, at kun én kommune ud af de 10 kommuner afgav eget bud i forbindelse med udbuddet. Årsagerne hertil er flere.

- For nogle af kommunerne var opgaverne i forvejen i privat varetagelse, hvorfor udbuddet havde til formål at sikre, at udførelsen af opgaverne skete i overensstemmelse med de gældende EU-regler.
- For andre af kommunerne var formålet med de gennemførte udbud ikke at afprøve, hvorvidt kommunal opgavevaretagelse var effektiv. Udbuddet havde således som udgangspunkt det formål at flytte opgaverne fra kommunalt regi til en privat leverandør (eller lade opgaverne

forblive i privat regi), idet kommunen af strategiske, kompetencemæssige eller andre årsager ikke fandt det hensigtsmæssigt selv at varetage opgaverne.

- Endelig var der i nogle kommuner tale om, at de omfattede opgaver ikke tidligere havde været udført i kommunalt regi, idet der var tale om nyttilkomne opgaver, som fx opførelse af et nyt plejecenter.

I modsætning til udarbejdelse af eget bud har størstedelen af de undersøgte kommuner gennemført kontrolberegninger af, hvor store udgifter kommunens udførelse af opgaverne ville medføre. På baggrund af undersøgelsens resultater og Rambøll Managements kendskab til den nuværende kommunale budget- og regnskabspraksis er det imidlertid vurderingen, at det for kommunerne er vanskeligt enkelt og hurtigt at opgøre de samlede omkostninger<sup>1</sup> på opgaveniveau.

Det kommunale budget- og regnskabssystem er bygget op om en fælles kontoplan, som er baseret på en arts- og stedsopdeling af udgifterne. Det er således sjældent, at udgiftsforbruget opgøres ud fra en formåls- eller opgavedimension. Hvis dette var tilfældet, vil kommunerne umiddelbart kunne udtrække opgørelser over de samlede udgifter på opgaveniveau for de opgaver, som er omfattet af et udbud. Afhængig af praksis i den enkelte kommune kan udgifterne være opgjort på det såkaldte funktionsniveau, som typisk vil muliggøre beregninger for eksempelvis biblioteksvæsenet, fritidsklubber og lignende aggregeringsniveauer. Det anvendte funktionsniveau er sjældent et tilstrækkeligt detaljeringsniveau til at gennemføre en sammenligning med det opgaveniveau, svarende til udbudspakker, som et udbudsmateriale typisk er delt op i.

Det er derfor ikke altid muligt for kommunerne på en enkel og hurtig måde at identificere de udgifter, som er forbundet med de udliciterede opgaver – med mindre kontoplanens stedsopdeling er sammenfaldende med de opgaver, som skal udliciteres. Dette gør det vanskeligt umiddelbart at sammenligne prisen for kommunal og privat opgavevaretagelse.

---

<sup>1</sup> Her er omkostninger anvendt som udtryk for det samlede ressourceforbrug, der medgår til produktion af et opgaveområde. Forskellen mellem udgifter og omkostninger er således, at det samlede ressourceforbrug (inkl. forrentning af kapital, afskrivninger, selvforsikring mv.) er medtaget i beregningerne.

Med hensyn til opgørelsen af mulige produktivetsforbedringer, er der tilsvarende vanskeligheder, idet der ikke foretages nogen systematisk registrering af mængder i det kommunale budget- og regnskabssystem.

Efter Rambøll Managements vurdering er den generelle udvikling af den kommunale økonomistyring ikke direkte sammenlignelig med den udvikling, der har fundet sted i den statslige økonomistyring i de senere år. Den statslige udvikling har været centreret omkring behovet for sammenkobling og kvantitativ måling af sammenhængen med de faglige opgaver og det medgåede ressourceforbrug, for dermed at kunne beregne en enhedspris for de centrale opgaveområder på styrelses- og institutionsniveau<sup>2</sup>.

I den statslige terminologi tales der om mål- og *resultat*styring, hvor det centrale er en kvantificering og registrering af antal udførte faglige (del)opgaver og det medgåede ressourceforbrug. Denne fokusering på en kvantificering af de faglige opgaver (og det overordnede mål at kunne beregne en kosttægte enhedspris, for at kunne gennemføre benchmarking med sammenlignelige organisationer eller private leverandører) er ofte et centralt element, når et departement indgår resultat- og direktørkontrakter med underliggende styrelser og institutioner.

I den kommunale terminologi tales om mål- og *rammestyring*, som hovedsageligt har fokuseret på en decentralisering af budgetansvaret med efterfølgende krav om budgetoverholdelse koblet tæt sammen med formuleringen af målsætninger, virksomhedsplaner mv. for forvaltningernes og institutionernes opgaver.

Denne rapport giver ikke mulighed for i detaljer at beskrive forskellen mellem den statslige og kommunale økonomistyring, men det er Rambøll Managements vurdering, at forskellen særligt vedrører i hvilken udstrækning, der fokuseres på en kvantificering af de faglige opgaver for at kunne sammenkoble den faglige og økonomiske styring. Det er vores vurdering, at udviklingen i den kommunale økonomistyring ikke i samme omfang som i den statslige økonomistyring har fokuseret på dette element. Dette kan forklare, at størstedelen af de undersøgte kommuner som beskrevet

---

<sup>2</sup> Jf. bl.a. Finansministeriets publikation: Effektiv opgavevaretagelse i staten, oktober 2003.

ovenfor ikke har fokuseret på en beregning af de samlede udgifter på opgaveniveau.

Samtidig skal det dog nævnes, at vanskelighederne ved at opgøre og sammenkoble den faglige og økonomiske (og dermed beregningen af en enhedsomkostning) i den kommunale sektor også i høj grad skyldes den manglende it-systemmæssige understøttelse heraf og dermed mulighederne for datafangst af de nødvendige data. I de senere år er der dog sket en udvikling inden for bl.a. omsorgs- og vagtplanlægningsystemer, men der er stadig et stykke vej, før datagrundlaget er på plads, så det på en enkel og hurtigt måde er muligt for kommunerne at beregne de samlede udgifter og omkostninger på et opgaveniveau.

Endelig skal det også nævnes, som tidligere beskrevet i rapporten, at kommunerne sjældent vælger at udbyde opgaver, som kommunerne selv anser for at blive løst effektivt i eget regi, alene for at presse prisen og opnå en økonomisk effekt. Der er således typisk en række forskellige forhold omkring en driftsopgave, som spiller sammen, og samlet har betydning for beslutningen om udbud (jf. ovenfor i dette kapitel og kapitel 4).

Hvis kommunerne anså det som afgørende at beregne de samlede udgifter på et opgaveniveau og en enhedspris på en enkel og hurtig måde forud for et udbud, ville de måske også i højere grad presse på og stille krav til systemleverandørerne om at udvikle systemernes funktionalitet.

De i denne rapport beskrevne barrierer for konkurrenceudsættelse (jf. kapitel 5) er naturligvis også en medvirkende årsag hertil, tillige med de ikke ubetydelige udgifter, der er forbundet med en sådan it-udvikling.

#### **6.4. Økonomiske effekter af andre effektiviseringstiltag**

Gennem interview med de 8 kommuner, som har gennemført interne tiltag til effektivisering i stedet for udlicitering, har undersøgelsen vist, at der også gennem interne effektiviseringer kan opnås effektiviseringer.

Undersøgelsen viser, at der for 3 ud af de 8 undersøgte kommuner, er konstateret udgiftsbesparelser fra ca. 7 procent til ca. 18 procent gennem interne effektiviseringstiltag. Herudover har en enkelt kommune gennem anvendelsen af nye it-værktøjer og en ændret organisering reduceret antallet af medarbejdere med 40 procent inden for et område. Denne effektiv-

sering er sket samtidig med en stigende opgavemængde, men gradvist over en 14-årig periode (svarende til en løbende gennemsnitlig årlig reduktion på 3 procent).

De øvrige 4 kommuner har ikke opgjort den økonomiske effekt af tiltagene, dels fordi dette ikke har været muligt på grund af manglende (it)værktøjer, dels fordi der har været tale om løbende ændringer over en periode, hvor der har været skiftende krav til opgavevaretagelsen, fx i form af ændret plejeniveau og ændrede politiske målsætninger. Dette gør det vanskeligere (men ikke umuligt) at fastslå en udvikling i udgiftsniveauet.

Mange af de interne tiltag initieres politisk ud fra et ønske om besparelser, men kommunerne ønsker dog ikke altid at kapitalisere besparelserne på centralt niveau, hvorfor de skal benyttes til indsatser decentralt. Derfor er der i flere kommuner begrænset fokus på at dokumentere eventuelle besparelser, efter at tiltagene er gennemført.

Det har tillige betydning, at der i de fleste kommuner ikke sker en løbende overvågning af udviklingen i produktivitetniveauet. En nøgletalssammenligning (med fokus på de samlede omkostninger vs. antallet af brugere) er sjældent mulig, grundet ændrede betingelser og ændret serviceniveau.

Endelig skal det nævnes, at effektiviseringslysten generelt er begrænset blandt de 8 undersøgte kommuner. Når der igangsættes tiltag, er det som hovedregel for at opnå mere kvalitative effekter i stedet for at kapitalisere konkrete besparelser.

## **6.5. Opnåelse af andre effekter ved udbud**

Foruden de økonomiske effekter er der i forbindelse med en udbudsproces og det efterfølgende leverandørsamarbejde en række andre effekter, der på forskellig vis påvirker kommunerne. Påvirkningerne fra disse effekter rækker ganske ofte ud over de fagområder, der er direkte involveret i udbuddet og udliciteringen.

Omfanget og tilstedeværelsen af disse effekter kommer dog langt fra alle som en overraskelse for kommunerne. I lighed med ønsket om opnåelse af økonomiske effekter, er der som forberedelse til et udbud ofte også ønsker om effekter inden for fx intern erfaringsopbygning, øget kvalitet, øget

konkurrence osv. I det følgende vil de primære effekter blive individuelt beskrevet.

### 6.5.1. Intern erfaringsopbygning

Ønsket om intern erfaringsopbygning er i undersøgelsen en hyppigt forekommende planlagt effekt. Dette skyldes sandsynligvis tre forskellige faktorer.

For det første er der for hovedparten af kommunerne i undersøgelsen tale om udbud på områder, hvor man ikke tidligere har forsøgt sig med udbud. Erfaringsopbygningen knytter sig derfor dels til en afprøvning af markedssituationen inden for det pågældende område, og dels til kommunens evner til at forberede og håndtere store og komplekse udbud på (i udbudssammenhæng) uprøvede fagområder.

Der er i denne forbindelse ingen tvivl om, at netop en test af markedssituationen er meget efterspurgt på det politiske niveau, hvor der som regel er forskellige holdninger til udbudsspørgsmålet. Mange diskussioner og tvivlsspørgsmål kan derfor ryddes af vejen, hvis kommunen får fastlagt den reelle konkurrencesituation i praksis. Det skyldes naturligvis, at tilstedeværelsen af flere private operatører som hovedregel er en altovervejende parameter i forbindelse med et succesfuldt udbud.

Hvorvidt erfaringsopbygningen i kommunerne som effekt når det ønskede niveau, er vanskeligt at vurdere. Der er en klar tendens til, at kommunerne anvender eksterne rådgivere i forbindelse med udbud på et nyt område. Baseret på resultaterne fra nærværende undersøgelse, er der dog intet som tyder på, at anvendelsen af eksterne rådgivere er væsentligt mindre, når en given opgave udbydes anden gang. Konklusionen er dog ikke helt uden nuancer – således peger undersøgelsens resultater på, at evnen til at indhente erfaringer i forbindelse med udbudsprocessen stiger proportionalt med kommunens størrelse. Dette er næppe overraskende, da antallet af medarbejdere med udviklingsorienterede opgaver (som alternativ til driftsorienterede) er størst i de store kommuner. Uanset kommunestørrelsen ligger den primære erfaringsopsamling inden for evnerne til at analysere et fagområde med henblik på formulering af en kravspecifikation. Denne viden er ikke kun anvendelig i forbindelse med udbud, men må betegnes som særdeles nyttig i forbindelse med den fortsatte udvikling af andre kommunale fagområder.

*Hørsholm Kommune – udbud med henblik på læring*

Da Hørsholm Kommune i 2000 for anden gang (første gang i 1996) udbød driften af plejecentret Margrethelund var det primære formål med udbuddet at opnå en intern erfaringsopsamling. Det primære udbytte af processen har på politisk niveau været, at man mere specifikt har fundet ud af, hvad det er for en service, kommunen anvender skattekrone til.

For kommunen har udbudsprocessen endvidere betydet, at forvaltningen nu har nået et højere kompetenceniveau med hensyn til de faktorer, der er afgørende ved drift af plejecentre – en læring, som ikke havde fundet sted, hvis der ikke var blevet gennemført udbud af et plejecenter.

For det andet bliver udbud og evt. efterfølgende udlicitering ofte anvendt til at vurdere kvaliteten af den kommunale opgavevaretagelse. Dette kan både ske ved at udvælge en mindre del af et fagområde til udbuddet eller ved at udbyde hele fagområdet, og lade kommunens egen forvaltning byde på den samme opgave.

Til denne anvendelse er udbudsinstrumentet særdeles anvendeligt, og kommunerne udtrykker da også stor tilfredshed med resultaterne af sådanne ”forsøg”. I mange tilfælde er det endvidere en positiv afledt effekt, at kommunens egen forvaltning iværksætter en sideløbende effektiviseringsindsats, der ofte resulterer i ganske markante resultater. Herved har udbuddet haft en positiv effekt, uanset valget af leverandør.

Den tredje grund til, at kommunerne ofte peger på den interne erfaringsopbygning som en væsentlig effekt er, at netop intern erfaringsopbygning er den eneste sikre positive effekt af et hvilket som helst udbud. I flere af de deltagende kommuner har ønsket om erfaringsopbygning været den primære (og enkelte steder den eneste) ønskede effekt af en gennemført udbudsrunde. Dette er naturligvis udtryk for et meget forsigtigt ambitionsniveau, der først og fremmest letter presset på de ansvarlige bag udbudsinitiativet og gennemførelsen af udbuddet. Problemet er blot, at den interne erfaringsopbygning er vanskelig at måle og kvantificere, hvorfor andre relevante effekter af udbuddet muligvis overses.

Selv om intern erfaringsopbygning fylder meget hos mange kommuner, vil fokus på denne effekt sandsynligvis mindskes, når kommunerne får afprøvet udbudsinstrumentet på flere områder og i flere omgange.

### 6.5.2. Kvalitetsforbedringer

Kommunerne i undersøgelsen har i et betydeligt omfang peget på kvalitetsforbedringer som en ønsket effekt af en udbudsforretning. Årsagen hertil er naturligvis, at kommunerne altid ønsker at tilbyde den bedst mulige kvalitet inden for de fastlagte budgetrammer.

Ønsket om kvalitetsforbedringer er dog også en måde at efterspørge indirekte besparelser, der ikke nødvendigvis skal kapitaliseres og flyttes fra decentralt til centralt niveau. Med andre ord dækker kvalitetsforbedringer også over, at kommunen ønsker mere service for de samme ressourcer.

De reelle kvalitetsmæssige effekter er dog meget forskellige fra kommune til kommune. Det forekommer, at kommunen ikke oplever kvalitetsmæssige ændringer i forlængelse af et udbud. Den umiddelbare forklaring på dette skal muligvis findes i forbindelse med, at kommunerne i forbindelse med udarbejdelsen af kravspecifikationen får fastlagt en så detaljeret beskrivelse af den kommunale opgavevaretagelse, at den private leverandør efterfølgende opererer inden for meget smalle kvalitetsmæssige rammer.

I de tilfælde, hvor kommunen oplever en negativ kvalitetsmæssig ændring skyldes denne som regel, at leverandøren har undervurderet opgavens omfang og allokerer for få ressourcer til varetagelse af opgaven. En sådan situation opstår som hovedregel umiddelbart efter udbuddet, og bliver i langt de fleste tilfælde reguleret efter den første indkøringsperiode.

Flere af kommunerne i undersøgelsen har i forlængelse af udbuddet oplevet en positiv udvikling i kvalitetsniveauet. Denne udvikling sker oftest i tilfælde af produktivetsforbedringer, der giver luft til et øget serviceniveau over for brugerne. Produktivetsforbedringerne kan eksempelvis opstå som følge af bedre planlægningssystemer samt bedre udnyttelse af materiel og værktøjer.

*Gentofte Kommune – udlicitering medførte bedre service*

Gentofte Kommune udliciterede i 2004 sin postbehandling og oplevede en meget positiv effekt i serviceniveauet. Således har den private leverandør introduceret en hurtigere udbringning af morgenposten og en generelt mere fleksibel service, hvilket har haft en gavnlig effekt på kommunens sagsbehandlingstid inden for flere fagområder.



Enkelte kommuner har peget på de positive effekter af, at en privat leverandør giver meget utilfredse brugere et alternativ til den kommunale forvaltning. Denne mulighed for at bryde samarbejdet og indgå et nyt samarbejde til anden side virker som en lettelse på både brugerne og de kommunale medarbejdere. Selv om de mest utilfredse brugere som regel skifter tilbage til kommunen igen, betegnes dette som en overraskende effekt, der ikke var overvejet på forhånd.

Det er, som ovenstående indikerer, vanskeligt at komme med en entydig konklusion på de kvalitetsmæssige effekter af kommunernes udbud. Den bredest dækkende konklusion er, at kommunerne som udgangspunkt er tilfredse med fastholdelse af det serviceniveau, der blev leveret inden udbuddet, og at en stigning i serviceniveauet ofte hænger sammen med en frigørelse af ressourcer via enten intern eller ekstern effektivisering.

*Esbjerg Kommune – effektivisering førte til bedre service*

I Esbjerg Kommune vandt kommunens eget kontrolbud takket være en intern effektiviseringsproces i forbindelse med udbuddet. Effektiviseringen har betydet, at afdelingen både kan fremvise konkrete besparelser i form af færre medarbejdere og levere kommunens ansatte (afdelingens kunder) et øget serviceniveau i form af få ekspeditionsfejl og udvidede åbningstider.

### **6.5.3. Øget produktivitet via nye planlægningsmetoder og øget motivation**

I flere af de deltagende kommuner har inddragelsen af en privat leverandør haft en positiv effekt på kommunens måde at planlægge og tilrettelægge arbejdet på. Sådanne effekter er som hovedregel ikke planlagt på forhånd, hvorfor det må karakteriseres som en positiv afledt effekt af den gennemførte udlicitering.

Den afsmittende effekt er klart størst i de områder af kommunen, der fagligt ligger tættest på den udliciterede opgave. Derfor ses effekten oftest i forbindelse med udbud af mindre dele af et kommunalt varetaget område. Ældreplejen er et eksempel, hvor konkurrencen fra en privat leverandør kan have en markant effekt på medarbejdernes motivation. Inden for samme fagområde er der flere eksempler på, at en privat leverandørs planlægningsmetoder kan inspirere de kommunale ledere til eksempelvis at indføre nye rutiner eller omdefinere visse medarbejders arbejdsområder.

*Kolding Kommune – fleksible medarbejdere*

I Kolding Kommune introducerede ledelsen på det udliciterede ældrecenter Drejershus en ny fleksibel medarbejdergruppe kaldet ”Springere”. Disse medarbejdere har en jobbeskrivelse, der giver mulighed for løbende at understøtte andre arbejdsområder på ældrecentret i forbindelse med spidsbelastninger.

Denne form for ”udnævnelse” af en fleksibel medarbejdergruppe er hurtigt blevet adopteret af kommunens øvrige ældrecentre. Disse har herved demonstreret, at erfaringsudveksling ikke kun behøver ske på tværs af de kommunalt drevne institutioner.

Den private leverandørs planlægningssystemer bygger som regel på en merkantil tilgang til driften, der naturligvis udspringer fra et ønske om at opnå en økonomisk gevinst på samarbejdet med kommunen. Derfor oplever flere kommuner, at en afledt effekt af udliciteringen er et mere formelt samarbejde om varetagelsen af de daglige opgaver. Dette viser sig fx på decentralt niveau, hvor institutionerne er vant til at have en uformel løbende dialog med bl.a. kommunens tekniske medarbejdere. Her opleves den private leverandør som mere nøjeregnende og rigid i forbindelse med håndtering af fx små ad hoc-opgaver. Effekten opleves primært umiddelbart efter en udlicitering, hvorefter både den private leverandør og kommunens medarbejdere har brug for tid til at finde en passende samarbejds- og dialogform.

I forbindelse med virksomhedsoverdragelse af offentlige medarbejdere tager det også tid at vænne de berørte medarbejdere til de nye, mere faste arbejdsrutiner hos den private leverandør. For at undgå uhensigtsmæssige afledte effekter kan det være nødvendigt, at kommune og leverandør etablerer en relativt fast ”kommandostruktur”, der inddrager leverandørens ledelse frem for blot at gå direkte til den kommunale ledelse.

Samlet set er der ingen tvivl om, at øget produktivitet er en hyppigt forekommende effekt ved udlicitering. I undersøgelsen har det dog ikke været muligt at identificere konkrete initiativer eller metoder til at fremme øget produktivitet, hvorfor det sandsynligvis afhænger meget af udgangspunktet og medarbejdernes holdning hos både den private leverandør og kommunen.

#### **6.5.4. Mere overskud til fokus på kerneydelser**

En effekt ved udlicitering som flere kommuner peger på, er et øget overskud til at koncentrere sig om de kommunale kerneydelser. Når driftsop-

gaverne ligger fastlåst i eksterne leverandørkontrakter, skabes der – specielt på politisk niveau – luft til at fokusere på myndighedsvaretagelsen.

Valget af kontraktindhold og ekstern leverandør regulerer varetagelsen af driftsopgaverne. Herved fritages den administrative topledelse og politikerne for at forholde sig til løbende reguleringer af driftsopgaverne. Når der indimellem alligevel opstår behov for at involvere det politiske niveau, er både problemstillingerne og løsningerne afgrænsede, som følge af den skarpt definerede snitflade imellem den private leverandør og kommunen. Da løsningen på eventuelle driftsproblemer heller ikke involverer den kommunale organisation, har politikerne og den administrative ledelse i mange tilfælde større frihed til at vælge en pragmatisk holdning uden at skele til fx interne organisatoriske barrierer.

*Græsted-Gilleleje Kommune – fokus på kerneområder*

I Græsted-Gilleleje Kommune har udlicitering af ældreservicen skabt tydelighed omkring det politiske ansvar, som opnås. Eksterne leverandørkontrakter indebærer, at politikerne og ledelsen ikke længere har ansvar for driftsorganisationen. Politikerne skal ikke fokusere på driftstilpasninger, da dette er sket ved valg af leverandør, men alene på serviceniveauet som parameter for styring af den økonomiske udvikling. Det er blevet tydeligere for politikerne, hvilke håndtag der kan drejes på.

Et andet centralt formål har været en strategisk beslutning om, at kommunerne skal koncentrere sig om de opgaver, som er kommunale kerneopgaver. Udlicitering af periferiopgaver vælges derfor som en måde at reducere kommunernes opgaveportefølje på, for at fokusere ledelsesindsatsen på de opgaver, som er centrale i forhold til borgerne under den forudsætning, at private leverandører udfører opgaverne ”bedst og billigst”. Heri kan også ligge, at det ofte er vanskeligt for kommunerne at fastholde det tilstrækkelige kompetenceniveau hos medarbejderne, hvis opgavens volumen er lille. Ved at udlicitere opgaver, hvor den private sektor i forvejen har ekspertise og kompetencer, har kommunerne sikret sig en effektiv drift af opgaverne.

*Gladsaxe kommune – ejendomsadministration*

Baggrunden for udbud af kommunens ejendomsadministration skal ses i sammenhæng med, at kommunen ikke har vurderet, at det er en kommunal kerneopgave at varetage administrationen af private udlejningsboliger og almene ældre- og plejeboliger. Desuden var opgavens omfang ikke tilstrækkelig stor til at opnå en effektiv kommunal opgavevaretagelse, og det ville derved være vanskeligt at fastholde de nødvendige kompetencer, ikke mindst i forhold til den relativt komplekse lovgivning vedr. de almene boliger og kravene til økonomisk styring.

## 6.6. Opnåelse af andre effekter ved andre effektiviserings-tiltag

De ikke-økonomiske effekter blandt kommuner, der har fravalgt udbud og i stedet satset på interne initiativer til effektivisering, er meget forskelligartede som følge af store forskelle i valg af indsatsområder og kommunernes respektive ambitionsniveau.

De mest udbredte effekter ses ved enten kontraktstyring eller anvendelse af nye it-værktøjer.

*Odense Kommune – produktivitetsstigning via it-værktøjer*

Odense Kommunes bygningsafdeling har takket være bl.a. nye it-værktøjer til planlægning og styring af bygningsvedligehold opnået store produktivetsgevinster. It-værktøjerne har både på medarbejder- og chefniveau gjort det muligt at arbejde med en betydelig større bygningsportefølje pr. medarbejder end tidligere. Det er afdelingens vurdering, at de på samme tid er i stand til at levere en højere kvalitet end tidligere, hvilket er med til at fastholde kommunens institutioner som kunder i afdelingen.

Et af de indsatsområder som nævnes af kommunerne, er øget ansvarstildeling på decentralt niveau i form af kontraktstyring.

På decentralt niveau skaber kontraktstyring en betydelig højere frihed, hvilket i langt de fleste kommuner har en meget positiv effekt på engagementet hos både ledere og medarbejdere. Dette kommer i første omgang til udtryk i stigende produktivitet og mere forsigtig indkøbspolitik. Den stigende produktivitet hænger øjensynligt sammen med, at medarbejderne får en følelse af, at de er ”herre i eget hus”. Herved ansøres de til at tænke i tiltag, der kan give dem luft til at videreudvikle arbejdspladsen i den retning, de ønsker. Med andre ord får både medarbejdere og ledelse mulighed for at arbejde mere udviklingsorienteret, hvilket både er person-

ligt inspirerende (motivation) og gavnligt for udviklingen af bedre planlægnings- og ledelsessystemer.

*Thisted Kommune – øget frihed via kontraktstyring*

Thisted Kommune indførte kontraktstyring for at give mellemliderne mere frihed til at planlægge og disponere over egne midler.

De økonomiske effekter af kontraktstyringen var tydelige allerede efter første år, hvor ældrecentrene ud af et samlet budget på 150 mio. kr. kunne overføre 11 mio. kr. i opsparede midler til det efterfølgende år.

Det opsparede beløb er ikke blevet frataget institutionerne, hvorfor de efterfølgende har haft mulighed for at investere i langsigtede tiltag som fx øget efteruddannelse af personale.

En gennemgående effekt er også en forsigtigere indkøbspolitik, der medfører, at investeringer i visse tilfælde skubbes til efterfølgende år. Da de færreste investeringer helt kan undgås, er der dog en tendens til, at de indkøbsmæssige besparelser flader kraftigt ud umiddelbart efter de første par år.

Selv om de færreste kommuner arbejder på at dokumentere effekter i produktiviteten, slår den positive effekt dog igennem på kvalitetsniveauet, der – som i kommuner der har udliciteret – profiterer af de ledige ressourcer. Netop kvalitetsniveauet er et af de få områder, hvor der i kraft af tilfredshedsundersøgelser kan dokumenteres en effekt af de valgte indsatser.

Med mindre de valgte indsatser specifikt går på en forbedring af serviceniveauet er kvalitetsforbedringer dog ikke en almindelig udbredt effekt af interne initiativer.

Det er som ovenstående beskrevet vanskeligt at pege på entydige tendenser i de effekter, kommunerne oplever ved interne tiltag. Som tidligere nævnt, er ambitionsniveauerne meget forskellige, ligesom metoderne varierer betydeligt fra fagområde til fagområde og fra kommune til kommune. Generelt set er der dog en tendens til, at stigende frihedsgrader virker positivt på medarbejdernes holdning til på eget initiativ at øge produktiviteten. Ulempen ved fx kontraktstyring er dog, at indsatser og afledte effekter på de enkelte institutioner er meget afhængig af ledernes evner til at iværksætte forbedringsinitiativer. Visse mellemlidere trives godt i de friere

rammer, mens andre har vanskeligere ved at løfte opgaven. Derfor er en typisk effekt ved indførelse af kontraktstyring, at ca. 10 procent af medlemmerne af den ene eller anden grund fratræder deres stilling inden for det første år.