

Ole Helby Petersen og Leif Olsen

Et notat om metoder og indikatorer ved effektanalyser af kommunernes konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver



Publikationen *Et notat om metoder og indikatorer ved effektanalyser af kommunernes konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver* kan downloades fra hjemmesiden www.akf.dk

AKF, Anvendt KommunalForskning

Købmagergade 22

1150 København K

Telefon: 43 33 34 00

Fax: 43 33 34 01

E-mail: akf@akf.dk

© 2011 AKF og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til AKF.

© Omslag: Phonowerk, Lars Degnbol

Forlag: AKF

ISBN: 978-87-7509-040-2

i:\08 sekretariat\forlaget\ohp\5132\5132_kommunernes_konkurrenceudsættelse.docx

Juni 2011

AKF, Anvendt KommunalForskning

AKF's formål er at levere ny viden om væsentlige samfundsforhold. Hovedvægten ligger på forskning i velfærds- og myndighedsopgaver i kommuner og regioner. Det overordnede mål er at kvalificere beslutninger og praksis i det offentlige.

Ole Helby Petersen og Leif Olsen

Et notat om metoder og indikatorer ved effektanalyser
af kommunernes konkurrenceudsættelse af offentlige
opgaver

Forord

Udbudsrådet er i forbindelse med regeringens OPS-strategi blevet bedt om at udbyde 4-5 effektanalyser af konkurrenceudsættelse i kommunerne. Dette notat beskriver i kort form en række metoder og måleindikatorer, som kan indgå i effektanalyser af konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver. Effektanalyserne forventes udarbejdet af eksterne konsulenter for Udbudsrådet.

Med henblik på at kunne sammenligne effekter af kommuners konkurrenceudsættelse på tværs af forskellige kommuner og områder er det vigtigt, at de indikatorer, der bruges i effektanalyserne, så vidt muligt er sammenlignelige. Derfor peger vi i dette notat på en række generelle metoder og indikatorer, som er særligt vigtige i forhold til at kunne sammenligne relevante effekter af konkurrenceudsættelse. Som supplement til de generelle indikatorer vil det desuden være relevant at inddrage sektorspecifikke indikatorer, der er særligt relevante for det enkelte opgaveområde.

Anvendelsen af effektindikatorer skal afvejes i forhold til ønsket om at opbygge tværgående viden om effekter på forskellige områder samt ønsket om, at hvert område analyseres i forhold til dets særlige karakteristika. Valget af effektindikatorer og det samlede antal af indikatorer skal desuden foretages under hensyntagen til betragtninger om, hvad det er særligt vigtigt, brugbart og realistisk at dokumentere og måle.

Ole Helby Petersen

Juni 2011

Indhold

1	Formål med notatet.....	7
2	Når en kommune konkurrenceudsætter: en virkningsmodel.....	8
3	Design af effektanalyserne	10
4	Generelle indikatorer	13
5	Sektorspecifikke indikatorer	15
6	Litteratur	21

1 Formål med notatet

Udbudsrådet er i forbindelse med regeringens OPS-strategi blevet bedt om at udbyde 4-5 effektanalyser af konkurrenceudsættelse i kommunerne. Effektanalyserne forventes udarbejdet af eksterne konsulenter for Udbudsrådet. Dette notat beskriver i kort form en række metoder og måleindikatorer, som kan indgå i effektanalyser af konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver. Der lægges vægt på, at det konkrete undersøgelsesdesign kan variere fra område til område, hvorfor det er vigtigt at understrege, at variationer og alternativer til de her opstillede modeller og indikatorer kan være relevante og velbegrundede.

Med henblik på at kunne sammenligne effekter af kommuners konkurrenceudsættelse på tværs af forskellige kommuner og områder er det vigtigt, at de indikatorer, der bruges i effektanalyserne, så vidt muligt er sammenlignelige. Derfor peger vi i dette notat på en række generelle metoder og indikatorer, som er særligt vigtige i forhold til at kunne sammenligne relevante effekter af konkurrenceudsættelse. Som supplement til de generelle indikatorer vil det desuden være relevant at inddrage sektorspecifikke indikatorer, der er særligt relevante for det enkelte opgaveområde.

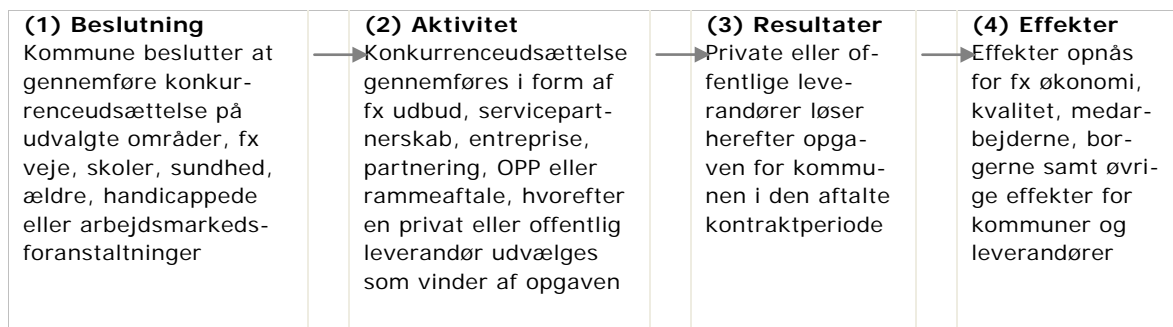
Anvendelsen af effektindikatorer skal afvejes i forhold til ønsket om at opbygge tværgående viden om effekter på forskellige områder samt ønsket om, at hvert område analyseres i forhold til dets særlige karakteristika. Valget af effektindikatorer og det samlede antal af indikatorer skal desuden foretages under hensyntagen til betragtninger om, hvad det er særligt vigtigt, brugbart og realistisk at dokumentere og måle.

2 Når en kommune konkurrenceudsætter: en virkningsmodel

Med udgangspunkt i den situation, hvor en kommune beslutter sig for at konkurrenceudsætte opgaver inden for et givent sektorområde, præsenteres nedenfor en virkningsmodel for, hvad denne beslutning sætter i gang (se model 1) (Chen 2005). Processen fra beslutning til effekter ved konkurrenceudsættelse kan overordnet inddeles i fire faser.

- 1 Konkurrenceudsættelsen starter med, at en kommunalbestyrelse træffer en beslutning om at udbyde opgaveløsningen inden for et udvalgt område til private leverandører, fx veje, skoler, sundhed, ældre, handicappede eller arbejdsmarkedsforanstaltninger.
- 2 Herefter skal kommunen vælge den type konkurrenceudsættelse, fx traditionelt udbud, servicepartnerskab, entreprise, partneringaftale, OPP, SKI-rammeaftale mv., der skal anvendes ved udbuddet. Kommunen formidler valget af samarbejdsform samt øvrige forhold ved udbuddet i et udbudsmateriale til potentielle leverandører i markedet, hvorefter en privat eller offentlig leverandør udvælges som vinder af opgaven.¹
- 3 Dermed er grundlaget etableret for, at de valgte leverandører kan løse opgaverne og skabe umiddelbare resultater for kommunen i den aftalte kontraktperiode.
- 4 Sluttelig er det leverandørernes løsninger af de tildelte opgaver, der bidrager til at skabe de effekter, som effektanalyserne skal vurdere gennem begrundede fortolkninger af generelle og specifikke indikatorer for effekter inden for områderne økonomi, kvalitet, medarbejdere, borgere samt øvrige effekter for kommuner og leverandører.

Model 1: Virkningsmodel for kommuners konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver



¹ Hvis kommunen vælger at afgive et kontrolbud, kan kommunens egen leverandør beregne en pris på opgaven. Tilbudet skal vurderes på lige fod med de private leverandørers tilbud.

Nogle effekter kan skabes hurtigt og derfor også måles efter kort tid, mens andre effekter skabes over længere tid og derfor først kan måles på længere sigt. Ideelt bør effektanalyserne så vidt muligt belyse de langsigtede effekter (outcome), om end det i praksis kan vise sig vanskeligt at måle disse effekter, hvilket kan gøre det nødvendigt og relevant også at inddrage mere umiddelbare resultatindikatorer (output).

3 Design af effektanalyserne

Effektanalyserne bør så vidt muligt designes, så de giver grundlag for dokumenterede og gennemskuelige sammenligninger af effekter på tværs af kommuner, sektorområder og typer af konkurrenceudsættelse. Det er derfor centralt, at effektanalyserne indeholder beskrivelser af og begrundelser for den valgte metodiske tilgang til indsamling af data, valg af analysedesign, udvælgelse af cases, samt hvordan resultaterne fortolkes og præsenteres – ikke mindst hvis resultaterne peger i forskellige retninger på tværs af måleindikatorer og cases.

Der skal tages højde for mange forhold, når effektanalyser designes og gennemføres. Dels må det konkrete undersøgelsesdesign nødvendigvis tilpasses de økonomiske ressourcer samt den tidsperiode, der er afsat til at løse den konkrete opgave. Dels kan det undervejs vise sig relevant eller nødvendigt at inddrage nye data eller analytiske vinkler, når man i den konkrete undersøgelse skaber ny viden, der kan begrunde justeringer af analysen. Der bør derfor være plads til en vis fleksibilitet i det valgte design. Set i dette lys kan der peges på tre metode- og designmæssige tematikker, som effektanalyserne med fordel kan forholde sig til: data og analysedesign; caseudvælgelse; generalisering og kvalificeret fortolkning af resultaterne.

Data og analysedesign

Det er centralt for effektanalysernes validitet og reliabilitet, at løsningsbeskrivelserne begrundes anvendelsen af forskellige typer af data og analysedesign. Det er velkendt, at der findes en række forskellige design af effektanalyser, der hver har deres styrker og svagheder fx eksperimentelle randomiserede undersøgelser, tvillingestudier, før-efter-analyser, mv. (Rieper 2004; Vedung 2009). Da effektanalyserne af kommunernes konkurrenceudsættelse må forventes at bygge på et begrænset antal cases (lille-N), vil der være begrænsede muligheder for at gennemføre eksperimentelle randomiserede undersøgelser, men relevansen og muligheden kan dog ikke udelukkes i konkrete tilfælde.

Da erfaringen fra tidligere effektanalyser af konkurrenceudsættelse er, at der kan være begrænset adgang til relevante data, er det vigtigt at overveje, hvordan man vil håndtere disse eventuelle begrænsninger i analysen. Er der fx begrænset adgang til pålidelige data vedrørende centrale indikatorer, før konkurrenceudsættelsen fandt sted, vil et før-efter-studie være mindre relevant end et tvillingestudie. Hvis der omvendt er stor forskel i driften, organiseringen og beboersammensætningen på eksempelvis to plejecentre, så vil dette bidrage til at udfordre tvillingestudier, idet forhold – som det kan være svært at kontrollere for – kan spille ind på resultaterne. Det konkrete analysedesign må derfor også kvalificeres og vælges ud fra de tilgængelige cases og de tilgængelige data, både før og efter konkurrenceudsættelsen fandt sted.

Tidligere effektanalyser af konkurrenceudsættelse viser, at det er relevant at inddrage såvel kvantitative som kvalitative data til belysning af forskellige typer af effekter (fx Udliciteringsrådet 2006). For de økonomiske effekter vil det fx være relevant at bruge budget- og regnskabstal indhentet fra centrale registre såvel lokalt hos kommunen som på leverandørni-

veau.² I forhold til bruger- og medarbejderindikatorerne vil det bl.a. være relevant at indhente data om tilfredshed og andre forhold gennem anvendelse af personlige interview, fokusgruppeinterview, spørgeskemaundersøgelser eller deltagerobservation. Det er vigtigt at fremhæve, at der ikke findes én rigtig metodisk tilgang, men at kompleksiteten af analyserne kalder på kombinationer og triangulering af forskellige data og metoder (Yin 2003).

Caseudvælgelse

For at kunne etablere en troværdig og bredt dækkende viden om effekterne af konkurrenceudsættelse er det centralt, at der foretages en begrundet og veldokumenteret udvælgelse af cases. Det gælder såvel de cases, der indgår i analyserne, som de cases, der af forskellige grunde fravælges – hvad enten det drejer sig om fravalg af cases, som ikke er relevante, eller fordi der er så mange cases, at de ikke alle kan studeres i dybden. Det vil bidrage til at kvalificere de gennemførte undersøgelser betydeligt, idet det bliver muligt at kontrollere og begrunde fortolkningerne af de generelle og specifikke indikatorer.

Det er desuden vigtigt, at analyserne kan bidrage med kvalificerede vurderinger af, hvordan de nævnte baggrundsfaktorer og betydende forhold i omverdenen har bidraget til effekterne fx kommunernes økonomi, erfaringer med konkurrenceudsættelse, opgavepres og leverandørmarkedet. Der kan fx være tale om, at en kommune har mere eller mindre erfaring med konkurrenceudsættelse af det undersøgte område end andre kommuner, og dette forhold kan spille ind på de opnåede resultater af konkurrenceudsættelsen. På samme måde kan der være tale om, at udgifterne i en kommune ligger over eller under de gennemsnitlige udgifter i de øvrige kommuner, hvilket er en vigtig forudsætning at inddrage, når effekterne af konkurrenceudsættelse skal fortolkes. Endelig kan der være tale om, at en kommune har en sammensætning af borgere med mere eller mindre plejkrævende ældre eller handicappede borgere, hvilket kan være afgørende for, hvilke resultater der opnås ved at konkurrenceudsætte området.

Det vigtige spørgsmål om, hvad de udvalgte cases repræsenterer, kan fx analyseres ved at foretage en relativ enkel sammenligning af IKU/PLI³, udgiftsniveau og demografisk opgavepres i den undersøgte gruppe af kommuner i forhold til gennemsnittet af alle kommuner. Det vil kunne belyse, om caseudvælgelsen er umiddelbart repræsentativ – og hvis ikke, bør det tydeliggøres, hvordan dette forventes at påvirke resultaterne, og hvordan der tages højde herfor i analyserne. Andre metoder og datakilder til at kvalificere valg af cases kan også være relevante inden for de sektorspecifikke områder, som diskuteres i afsnit 5.

² Generelt vil regnskabstal være at foretrække frem for budgettal i effektanalyser. Budgettal kan dog være relevante at anvende i tilfælde, hvor der ikke er opdaterede og/eller fyldestgørende regnskabsstal til rådighed.

³ Der anvendes PLI (Privat Leverandør Indikator) i stedet for IKU (Indikator for Konkurrenceudsættelse), idet IKU kun kan nedbrydes på kommunernes hovedkontoniveau, mens PLI kan opgøres på kommunernes hovedfunktionsniveau.

Generalisering og kvalificeret fortolkning af resultaterne

Det er et vigtigt kvalitetskriterium for effektanalyserne, at de gennemføres og formidles transparent i forhold til undersøgelsesnes datagrundlag, fortolkning af indikatorer, og hvordan de overordnede konklusioner nås. Analysen af effekterne skal så vidt muligt kvalificeres i forhold til, hvad der karakteriserer de udvalgte kommuner og leverandører. Sammenligningen skal både foretages i forhold til andre kommuner, der har gennemført konkurrenceudsættelse på det givne opgaveområde, samt i forhold til alle øvrige kommuner.

Det teoretiske problem ved at analysere et lille antal cases i forhold til konkurrenceudsættelse er, at der kan være en bias i forhold til, hvilke kommuner der har valgt at konkurrenceudsætte opgaver inden for et bestemt opgaveområde. Flere forhold kan spille ind. For det første kan det tænkes, at kommuner, som er særligt langt fremme med konkurrenceudsættelse, har en særlig ekspertise eller tidligere erfaring, som de kan trække på. Hvis det er tilfældet, må disse kommuner forventes at opnå et bedre resultat af konkurrenceudsættelsen end øvrige kommuner, hvorfor resultaterne ikke umiddelbart kan overføres til andre kommuner.

For det andet kan det tænkes, at kommuner, som konkurrenceudsætter et bestemt område, har haft en særlig grund til at gøre dette, fx et ekstraordinært højt udgiftsniveau, mangel på kvalificeret arbejdskraft eller en særlig gunstig markedssituation. I disse tilfælde må konkurrenceudsættelsen også forventes at have større effekt på de generelle og specifikke indikatorer, end det vil være tilfældet for gennemsnittet af alle kommuner.

For det tredje kan det tænkes, at en kommune, som konkurrenceudsætter et givent opgaveområde, fx ældreområdet, vil vælge at udbyde de aktiviteter og institutioner, som kommunen alt andet lige vurderer som værende mest udbudsegnete. Er der i kommunen fx tre plejehjem, hvoraf ét sendes i udbud, må man derfor i effektanalysen forholde sig til, om der var særlige karakteristika ved dette plejehjem – fx omkostninger, beboersammensætning, omstillingsparathed blandt ledelsen og/eller medarbejderne mv. – som gjorde det konkurrenceudsatte plejehjem forskelligt fra de to andre plejehjem i kommunen. Tilstedeværelsen af en eller flere af disse muligheder vil udgøre en bias i caseudvælgelsen og dermed have afgørende betydning for, i hvilket omfang den konkrete undersøgelse kan generaliseres til den bredere population af kommuner.

Det er derfor vigtigt for pålideligheden af effektanalyserne, at de forholder sig til, hvad valget af cases både på tværs af kommunerne samt inden for den enkelte kommune betyder for analyserne og den efterfølgende tolkning og bredere anvendelse af resultaterne. Det er i forlængelse heraf vigtigt at fremhæve, at det kan være velbegrunderet at bruge cases, som repræsenterer en bias i forhold til centrale parametre – ganske enkelt fordi det nu engang er de cases på konkurrenceudsættelse, som findes på et givent område. Det er i den situation helt centralt for analysernes anvendelighed og troværdighed, at der i den endelige afrapportering sker en transparent afrapportering og en begrundet fortolkning af resultaterne – ikke mindst i de tilfælde, hvor forskellige indikatorer og/eller cases peger i forskellige retninger.

4 Generelle indikatorer

De generelle indikatorer skal så vidt muligt kunne tjene til sammenligninger på tværs af offentlige og private leverandører inden for samt på tværs af kommuner i effektanalyserne. En række generelle indikatorer, som vurderes særligt relevante at inddrage ved effektanalyser af konkurrenceudsættelse, fremgår af tabel 1.

Både i forbindelse med fortolkningen af effektindikatorer og udvalg af kommuner til analyserne er det relevant at vide, om kommunerne fx har mange års erfaringer med konkurrenceudsættelse eller lige er gået i gang (1. eller 2. generationsudbud). På samme måde vil det være relevant at kende noget til de udbudte opgavers karakter, idet der er forskel på, om opgaverne fx er kendetegnet ved at være stabile og tekniske eller kendetegnet ved at være dynamiske og sociale.

Det samme gør sig gældende med hensyn til markedssituationen i kommunerne på de forskellige områder, hvor mange potentielle leverandører over for få må forventes at gøre en forskel for opnåelse af effekter ved konkurrenceudsættelse. Disse forskelle på tværs af opgaveområder gør det derfor relevant at sammensætte effektanalyserne, så de ud over at være informeret af de generelle indikatorer også afspejler sektorspecifikke forhold og indikatorer.

Tabel 1. Generelle indikatorer for effekter af konkurrenceudsættelse

Generelle indikatorer	Operationalisering
Økonomi	a) Bruttoomkostninger: de umiddelbare, årlige omkostninger ved kontraktens indgåelse b) Nettoomkostninger: medregner udbudsomkostninger (interne timer og udgifter til fx eksterne konsulenter), løbende monitoreringsomkostninger, feriepenge, overhead, afskrivning på bygninger, overarbejdsbetaling, sygefravær mv.
Kvalitet	a) Aktivitet/kvantitet: måler, hvor ofte eller hvor meget en given ydelse leveres (<i>se de sektorspecifikke indikatorer nedenfor</i>) b) Indhold/kvalitet: måler så vidt muligt den faglige kvalitet af ydelsen (<i>se de sektorspecifikke indikatorer nedenfor</i>)
Medarbejder	a) Omsætning af medarbejdere: gennemsnitlig anciennitet for forskellige medarbejdergrupper, fald/stigning i medarbejdernes gennemsnitlige alder, opsigelser, fyringer, naturlig afgang b) Sygefravær: antal sygedage/sygeperioder/sygeperiodernes længde c) Jobtilfredshed: tilfredshed med arbejdsopgaverne, tid afsat til at løse opgaven, løn, karrieremuligheder, arbejdsmiljø, information fra arbejdsgiveren mv. d) Medarbejdernes uddannelsesniveau og anciennitet e) Arbejdstilrettelæggelse: normering, arbejdstempo og placering af arbejdstiden på døgnet
Borger	a) Tilfredshed: ydelsens indhold og omfang, relation til leverandør, herunder borgervurderet kvalitet b) Andre indikatorer: fx sundhed, sociale forhold, uddannelse, jobsituation mv. (<i>se de sektorspecifikke indikatorer nedenfor</i>)
Øvrige effekter for kommuner og leverandører	a) Innovation: er der ved konkurrenceudsættelsen opnået innovative effekter som 1) kommer kommunen eller andre kommuner til gode, eller 2) kommer virksomheden eller andre virksomheder til gode? b) Forsyningssikkerhed: opretholder kommunen et beredskab af hensyn til forsyningssikkerhed eller for at forhindre tab af 'in-house'-viden – og hvad koster det? c) Videnoverførsel: overføres der løbende viden om produktionsmetoder, organiseringsformer, behov/efterspørgsel mellem leverandør og den kommunale bestiller?

5 Sektorspecifikke indikatorer

Ud over disse generelle indikatorer vil det være relevant at inddrage sektorspecifikke indikatorer, som retter sig mod at vurdere effekter med særlig relevans på de udvalgte områder. AKF er af Udbudsrådet blevet bedt om at belyse seks udvalgte områder i kommunerne, hvor der eksempelvis kan gennemføres effektanalyser; a) kommunale veje, b) ydelser tilknyttet folkeskolen, c) kommunale sundhedsopgaver, d) tilbud til ældre og handicappede, e) tilbud til voksne med særlige behov og f) arbejdsmarkedsforanstaltninger.

De seks områder er udpeget af Udbudsrådets sekretariat på baggrund af tre kriterier: 1) at der vurderes at være potentiale for yderligere konkurrenceudsættelse; 2) at der findes erfaringer med konkurrenceudsættelse, som kan evalueres; og 3) at området er relativt stort økonomisk set. Tabel 2 giver et overblik over udgifter og PLI på de seks hovedfunktionsområder, som Udbudsrådets sekretariat har udpeget.

Tabel 2. Økonomi og PLI for seks udvalgte hovedfunktionsområder i kommunerne

Hovedfunktion	Økonomi (t.kr.)	PLI (gennemsnit alle kommuner)
Kommunale veje (2.28)	4.094.012	54,7
Folkeskolen m.m. (3.22)	22.321.364	12,3
Sundhedsudgifter mv. (4.62)	5.925.268	16,5
Tilbud til ældre og handicappede (5.32)	49.899.023	18,5
Tilbud til voksne med særlige behov (5.38)	18.968.731	24,5
Arbejdsmarkedsforanstaltninger (5.68)	5.394.491	49,8

Nedenfor præsenteres for hver hovedfunktion eksempler på specifikke indikatorer, der kan være relevante i de konkrete effektanalyser. De opstillede sektorspecifikke indikatorer skal ses som illustrative eksempler på typer af kvalitets- og brugerindikatorer, som kan indgå i de konkrete analyser for hvert af de seks sektorområder. For hvert område er det idealet, at de generelle indikatorer så vidt muligt bliver anvendt, mens de specifikke indikatorer udelukkende skal bruges, hvis de eksterne konsulenter finder det relevant i forbindelse med effektanalyserne på de konkrete områder.

Det er derfor en opgave for konsulenterne i forbindelse med tilbudsgivningen at tage stilling til, hvilke relevante, specifikke indikatorer der skal inddrages i analyserne bl.a. med hensyn til opgavens omfang, den afsatte tid samt selvfølgelig det specifikke sektorområde. Til dette arbejde kan der fx hentes inspiration via Udbudsportalens dokumentationsdatabase – som findes på www.udbudsportalen.dk – og via de udbudsmaterialer, som kommunerne har brugt på områderne, og som delvis er tilgængelige via søgninger på internettet.

Kommunale veje (hovedfunktion 2.28)

Vejområdet er et område med høj konkurrenceudsættelse (54,7% i 2009) og med meget stor spredning på tværs af kommunerne. Det kan derfor være særligt relevant at foretage caseudvælgelsen, så den afspejler disse kommunale forskelle og inkluderer kommuner med en høj såvel som lav grad af konkurrenceudsættelse på området. Vejområdet har et mindre økonomisk omfang end de store velfærdområder (4,1 mia. kr. i 2009), men omvendt taler kombinationen af en lang tradition for brug af private leverandører og den relativt sparsomme viden om effekterne for en analyse af effekterne ved konkurrenceudsættelse af området.

Vejområdet kan overordnet inddeles i grønne aktiviteter (vedligeholdelse og renholdelse af grønne arealer, parker og anlæg), sorte aktiviteter (anlæg, vedligeholdelse og renholdelse af veje/asfalt) og vinteren (snerydning, saltning, grusning). Kommunernes konkurrenceudsættelse på vejområdet kombinerer ofte forskellige elementer af disse tre aktiviteter, hvilket betyder, at aftaler med private leverandører på vejområdet kan være ret forskellige i forhold til opgavernes beskrivelse og omfang.

Det kan på vejområdet desuden være relevant at skelne mellem mere traditionelle driftsaftaler og entrepriser på den ene side og på den anden side funktionsudbud og OPP-lignende konstruktioner, hvor den private part overdrages ansvaret for hele vejopgaven inklusive ny-anlæg, løbende drift og vedligeholdelse over en længere årrække, som det eksempelvis kendes fra Mariagerfjord Kommune. Det giver mulighed for at gennemføre effektanalyser på tværs af kontrakttyper såvel som på tværs af forskellige kombinationer af grønne, sorte og hvide aktiviteter.

I forhold til kvalitetsindikatorer på vejområdet kan effektanalyserne eksempelvis måle den *samlede kvalitetstilstand for vejene* (fx revner, huller, sætninger, lapninger mv.), *farbarhed på vejene* (fx tid med vejarbejde eller vejene af anden grund er delvist ufarbare), *kvaliteten af slidbanerne*, *hyppighed af renholdelse af veje og parkanlæg*, *klipning af rabatter*, *responstid i forhold til saltning og grusning ved snefald* mv. Brugertilfredshed på vejområdet kan dels måles i forhold til vejenes *generelle kvalitet og farbarhed* dels i forhold til *renholdelse og vedligeholdelse af veje, parker og andre grønne arealer* i kommunen. Eksempler på relevante, økonomiske indikatorer på vejområdet er *prisen pr. anlagt kilometer asfalt*, *prisen pr. m² vedligeholdt parkområde*, *pris pr. kørt kilometer ved snerydning* mv.

Da vejnettet er delt mellem kommunerne og staten, er det ved brugerundersøgelser vigtigt, at brugerne informeres om, hvilke veje der ligger i henholdsvis kommunalt og statsligt regi. Et yderligere relevant parameter på vejområdet, som primært relaterer sig til økonomi, men potentielt også kan spille ind på kvalitet og brugertilfredshed, er *håndteringen og delingen af risici* ved ændret *trafikmønster*, *omklassificering af veje*, *åbning/lukning af tilstødende eller alternative ruter*.

Folkeskolen m.m. (hovedfunktion 3.22)

Folkeskolen er et område med relativ lav konkurrenceudsættelse (12,3% i 2009) og et relativt stort økonomisk omfang (22,3 mia. kr. i 2009). Spredningen på tværs af kommunerne er moderat, og konkurrenceudsættelsen er i nogle kommuner så lav, at det formentlig ikke vil være meningsfyldt at analysere effekter af konkurrenceudsættelsen.

Området er kendetegnet ved, at det ikke er tilladt at skabe konkurrence om kerneydelsen – altså undervisningen – fordi undervisning i folkeskolen er en lovbunden opgave, som skal varetages af kommunerne. De udbud, som det vil være relevant at effektanalysere på folkeskoleområdet, må derfor forventes at være hjælpefunktionerne, fx kantinedrift, skolebusser, rengøring og bygningsdrift/vedligeholdelse. Det er desuden centralt at bemærke, at flere af de konkurrenceudsatte funktioner har en tværgående karakter, hvilket betyder, at udbud af fx kantinedrift, kørsel eller rengøring også findes på andre sektorområder, som det evt. kan være relevant at sammenligne med eller på anden måde inddrage i effektanalyserne.

Vi giver her eksempler på indikatorer, som det kan være relevant at anvende ved effektanalyse af kantinedrift og kørsel af skolebusser, hvor der især på sidstnævnte område er relativ stor erfaring med udbud i kommunerne.

I forhold til udbud af kantinedrift kan kvaliteten eksempelvis måles i forhold til sammensætning af kosten (sund/usund mad), salgspriser på varerne, åbningstider, variation og udskiftning i måltiderne, betjeningshastighed/ventetid, betalingsformer (kontant og/eller betalingskort), resultater i smileyordningen samt den generelle præsentation af madvarerne og renlighed i kantinen. Måling af brugertilfredsheden bør inkludere undersøgelser blandt eleverne og deres forældre. Det kan desuden være relevant at designe tilfredshedsundersøgelserne, så det bliver muligt at måle tilfredshed for forskellige klassetrin, fx 0.-3. klasse, 4.-6. klasse og 7.-10. klasse, idet præferencer og kostbehov kan være forskellige på tværs af disse grupper. Økonomiske indikatorer på kantineområdet kan eksempelvis være skolens udgifter pr. måltid mad inkl. udgifter til lønninger, råvarer, værdien af bygninger stillet til rådighed for leverandøren, produktionsmaskiner, afskrivninger på maskiner og bygninger, indkøb og transport af varer mv.

I forhold til kørsel af skolebusser kan kvaliteten fx vurderes i forhold til *frekvens, rettidighed, bussernes alder og sikkerhedsudstyr* og *elevernes gennemsnitlige transporttid* dels mellem hjem og skole dels mellem skole og øvrige tilbud (fx svømmeundervisning, klubtilbud eller valgfag lokaliseret uden for skolen). En øvrig kvalitetsindikator, som vil være relevant i forhold til kommunernes miljø- og klimainsats, er *udledning af CO₂ fra busserne*, som fx kan måles som *udledning pr. kørt kilometer*. Brugertilfredshed med konkurrenceudsat skolebuskørsel vil fx kunne måles som en kombination af *elevernes og forældrenes tilfredshed* med de udvalgte kvalitetsindikatorer enten som et *simpelt gennemsnit* eller som et *vægtet gennemsnit*. Økonomiske indikatorer på skolebusområdet er fx *prisen pr. kørt kilometer inkl. udgifter til diesel og service, indkøb af og afskrivninger på busser samt udgifter til central administration og overhead* mv.

Sundhedsudgifter mv. (hovedfunktion 4.62)

Det kommunale sundhedsområde dækker hovedsageligt over udgifter til genoptræning, udgifter til privat tandpleje, transport, private fysio-, ergo- og fodterapeuter og sundhedsforebyggelse. Graden af konkurrenceudsættelse på området er relativ lav (16,5% i 2009), og udgifterne til området var i 2009 5,9 mia. kr. Spredningen i konkurrenceudsættelsen er relativ lav på tværs af kommunerne og i nogle kommuner så lav, at det formentlig ikke vil være meningsfyldt at analysere effekter af konkurrenceudsættelse på området.

Private leverandører inddrages på en række forskellige måder på det kommunale sundhedsområde. Kommunerne kan fx vælge, om de selv vil lave tandpleje på skoler og lignende, eller om de vil betale private for det – og ligeledes ved henvisninger til private fysioterapeuter, private rygestopkurser, genoptræning, misbrugsbehandling mv. Der vil desuden kunne være nogle udbud på transport af patienter, der modtager genoptræningstilbud, fx buskørsel og taxatransport. Det mest interessante område i forhold til kommunernes erfaringer med konkurrence er formentlig genoptræningsområdet, hvor der er en række eksempler på kommunale udbud af genoptræning i henhold til sundhedslovens § 140 om vederlagsfri genoptræning hos offentlige eller private aktører. Hidtil har fx Varde, Viborg og Silkeborg Kommuner gennemført udbud af b.la. ryg-, knæ- og skuldergenoptræning.

I forhold til udbud af genoptræning kan kvaliteten fx vurderes i forhold til ventetid på behandling, den samlede behandlingstid, opnået funktionsniveau efter afsluttet behandling (fx tilbagevenden til arbejde) og koordination af patientforløbene såvel internt hos leverandøren som eksternt på tværs af forskellige typer af leverandører. Relevante brugertilfredshedsindikatorer kan fx være patienternes tilfredshed med vente- og behandlingstiden, faglige kompetencer hos leverandøren, selve resultatet af behandlingen samt den samlede koordination og information i forbindelse med behandlingsforløbet. Eksempler på relevante økonomiske indikatorer er fx udgifter pr. behandling, samlede udgifter for forskellige typer af behandlingsforløb, udgifter til lokaler og materialer, afskrivninger samt omkostninger til transport af patienter, hvis dette er en del af genoptræningstilbuddet.

Tilbud til ældre og handicappede (hovedfunktion 5.32)

Kommunernes udgifter til tilbud til ældre og handicappede udgjorde knap 50 mia. kr. i 2009, og heraf var 18,5% konkurrenceudsat. Der er således tale om, at en relativ mindre andel af opgaverne var konkurrenceudsat, men da udgiftsområdet er stort, betyder det, at opgaver for ca. 9,2 mia. kr. var konkurrenceudsat i 2009 på dette område.

Spredningen mellem kommunernes konkurrenceudsættelse på dette område går fra knap 10% til knap 40% i 2009, hvilket gør det relevant at udvælge kommuner med en høj såvel som en lav PLI.

Rambøll offentliggjorde i november 2009 resultaterne af en effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver på ældreområdet, der blev gennemført for Udbudsrådet (Rambøll 2009). På baggrund af en landsdækkende kortlægning valgte Rambøll at undersøge plejecentre og madservice, idet konkurrenceudsættelsen ikke var tilstrækkeligt udbredt på øvrige områder. Dette forhold kan på den ene side tale for at vente med at gennemføre nye effektanalyser inden for dette hovedområde. På den anden side er det et område med stort potentiale og stort fokus fra bl.a. KL i forhold til at udvikle og udbrede konkurrenceudsættelse på de store velfærdsområder.

Det kan bl.a. være relevant at gennemføre en effektanalyse på hjælpemiddelområdet, hvor der i et vist omfang er erfaring med konkurrenceudsættelse af opgaver. Det fremgår bl.a. af Udbudsportalen, at de tre kommuner, Greve, Aarhus og Halsnæs, har gennemført udbud, men der er formentlig en del flere, idet Udbudsportalen kun dækker en mindre andel af landets kommuner. En af de problemstillinger, der knytter sig specifikt til dette område, er, at

nogle kommuner har valgt at indgå leasingaftaler om hjælpemidlerne med deres leverandører. Disse aftaler gør, at det er forbundet med relativt høje omkostninger til indkøb af hjælpemidler, hvis kommunen senere ønsker at indgå en anden type aftale med sine leverandører på dette område.

Kommunerne kan bl.a. få rådgivning om udbud og udarbejdelse af kravspecifikationer hertil fra Hjælpemiddelinstitutionen, der også giver adgang til en lang række evalueringsmetoder, der retter sig mod de mange forskellige typer af hjælpemidler. Med hensyn til specifikke indikatorer for effekter på hjælpemiddelområdet er det relevant at bruge indikatorer, der giver information om *typen af hjælpemiddel og hyppigheden af opfølgning i forhold til brugen af hjælpemidlet*. Desuden kan det være relevant at måle på *ventetiden i forhold til tildeling af hjælpemidler samt hjælpemidlernes generelle kvalitet og stand*.

Disse karakteristika ved ydelsen kan med fordel knyttes til information om *borgerens funktionsniveau og udviklingen heri*, hvor der kan være tale om stabilitet eller løbende forværring eller forbedring. Disse forhold er afgørende for den kvalitet, der er mellem ydelser og behov, samt *borgernes tilfredshed med hjælpemidlet, ventetiden i forbindelse med tildeling af hjælpemiddel, hjælpemidlets stand og kvalitet* mv. Relevante økonomiske indikatorer på ældre- og handicapområdet er fx udgifter til *indkøb af de enkelte hjælpemidler, levering til brugerne, vejledning i brugen af hjælpemidlet, service og vedligeholdelse, samt borgernes egenbetaling i forbindelse med frit valg*.

Tilbud til voksne med særlige behov (hovedfunktion 5.38)

Kommunernes udgifter til voksne med særlige behov udgjorde 19 mia. kr. i 2009, og heraf var 24,5% konkurrenceudsat. Der er således tale om, at en relativ mindre andel af opgaverne var konkurrenceudsat, men da udgiftsområdet er relativt stort betyder det, at opgaver for ca. 4,6 mia. kr. var konkurrenceudsat i 2009. Spredningen mellem kommunernes konkurrenceudsættelse er stor og gik fra godt 5% til knap 50% i 2009.

Der er tale om et komplekst område, hvor det ud fra foreliggende viden er svært at bestemme, hvor der er størst potentiale for effektanalyser af tilbud, der har været udsat for udbud. Mange tilbud er således selvejende institutioner og virksomheder, der har en driftsoverenskomst med kommunerne, men ikke har været udsat for direkte udbud.

Hvis kommunerne sætter opgaverne med at levere midlertidige botilbud, kontaktperson og ledsageordninger samt aktivitets- og samværstilbud i konkurrence, så vil det blive relevant at gennemføre effektanalyser på dette område. Det forekommer dog endnu ikke at være sket i et tilstrækkeligt omfang, hvorfor der synes at være et begrænset grundlag for effektanalyser på dette område endnu.

Såfremt der gennemføres effektanalyser på dette område, vil det være meget relevant at arbejde med specifikke indikatorer for borgernes oplevelse af *medbestemmelse* og *deltagelse i ønskede aktiviteter*. Disse aspekter af borgernes oplevelse af kvalitet kan analyseres i forhold til *tilbuddenes fleksibilitet over for borgernes ønsker og behov*. Det vil i et kvalitetsperspektiv desuden være relevant at måle *hyppigheden af forskellige tilbud* samt foretage en *vurdering af indholdet af de forskellige ydelser*, som tilbydes de voksne med særlige behov.

Eksempler på relevante, økonomiske indikatorer på området er fx udgifter til løn, uddannelse, administration (ledelse, administration, kontorudgifter, edb mv.), ejendoms- og kapitalomkostninger (vedligeholdelse/afskrivning mv.) og regulering i forhold til tidligere år (dækning af underskud/overskud i forbindelse med det enkelte tilbud). Andre relevante eksempler på økonomiske indikatorer på dette område findes på Tilbudsportalens hjemmeside – www.tilbudsportalen.dk.

Arbejdsmarkedsforanstaltninger (hovedfunktion 5.68)

Kommunernes udgifter til arbejdsmarkedsforanstaltninger udgjorde 5,4 mia. kr. i 2009, og heraf var 49,8% konkurrenceudsat. Der er således tale om et relativt mindre udgiftsområde i kommunerne. Men da halvdelen af udgifterne til området var konkurrenceudsat, er der tale om et område med relativt store kommunale udgifter til private leverandører til løsning af disse opgaver. Spredningen mellem kommunernes konkurrenceudsættelse af arbejdsmarkedsforanstaltninger gik fra 10% til godt 75% i 2009, hvilket gør det centralt at inddrage kommuner med en høj såvel som en lav PLI i analyserne.


Det er vigtigt, at eksterne konsulenter i forbindelse med effektanalyserne er opmærksomme på, at nogle aftaler med leverandører har vist sig at være ulovlige, idet selve tilkendelsen af ydelser er en myndighedsopgave, der ikke kan overdrages til en privat leverandør. Disse specifikke ydelser vil ikke være interessante for Udbudsrådet.

Der synes at være muligheder for at gennemføre effektanalyser af konkurrenceudsatte jobcentre og delopgaver herunder fx samtaler og opfølgning på sygedagpenge- og kontanthjælpsområdet. Der synes også at være muligheder for effektanalyser, når det gælder forskellige former for aktivering, herunder kortere forløb med afklaring, jobsøgning mv., og indsatser, som rummer virksomhedspraktikker af forskellig art, der er i vækst på grund af ændringer i refusionsreglerne. Med hensyn til specifikke indikatorer for effekter på arbejdsmarkedsområdet er det relevant at bruge indikatorer, der giver information om, *hvilke typer af indsatser der er tale om, hvor hyppigt de tilbydes, og hvordan der differentieres i målgruppen fx alder, ledighedens varighed og andre problemer.*

Det er desuden af stor betydning, om indsatserne skaber effekter i form af, at *borgerne kommer i arbejde, uddannelse eller tættere på arbejdsmarkedet*, hvilket dels kan bestemmes gennem indplacering i matchgruppe og dels gennem oplysninger fra borgerne og deres sagsbehandlere fx via spørgeskemaer. Det er også af væsentlig betydning, om *borgerne bevarer eller opbygger deres tro på, at det er muligt at finde beskæftigelse* og i øvrigt *fungerer godt sundhedsmæssigt og socialt*, hvilket fx kan måles ved surveys og/eller gennemførelse af individuelle interview eller fokusgruppeinterview. Relevante økonomiske indikatorer på området er fx udgifter til *løn, mødefaciliteter, it, administration, ledelse* samt *informations- og undervisningsmaterialer.*

6 Litteratur

- Chen, H.T. (2005): *Practical Program Evaluation: Assessing and Improving Planning, Implementation, and Effectiveness*. London: Sage.
- Rambøll (2009): *Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne*. København: Udbudsrådet.
- Rieper, O. (red.) (2004): *Håndbog i evaluering. Metoder til at dokumentere og vurdere proces og effekt af offentlige indsatser*. København: AKF.
- Udliciteringsrådet (2006): *Undersøgelse af medarbejdertilfredshed ved udlicitering*. Albertslund: Schultz.
- Vedung, E. (2009): *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur.
- Yin, R.K. (2003): *Case Study Research – Design and Methods*. 3rd edition. London: Sage.



Et notat om metoder og indikatorer ved effektanalyser af kommunernes konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver

Den offentlige sektor bruger hvert år milliarder af kroner gennem forskellige former for udbud og konkurrenceudsættelse af opgaver til private leverandører. Men ofte sker det uden en sikker evidens for, at det faktisk fører til højere kvalitet eller billigere løsninger i den offentlige opgaveløsning. Får borgerne bedre service? Bliver der udviklet nye og bedre løsninger? Sparer kommunen penge? Og hvad er konsekvenserne for de medarbejdere, som berøres af udbuddene? Det skal dette notat hjælpe den offentlige sektor med at undersøge. Notatet er udarbejdet for Udbudsrådet og skal understøtte en række analyser af konkurrenceudsættelse, som Udbudsrådet forventer at igangsætte i 2011 og 2012.