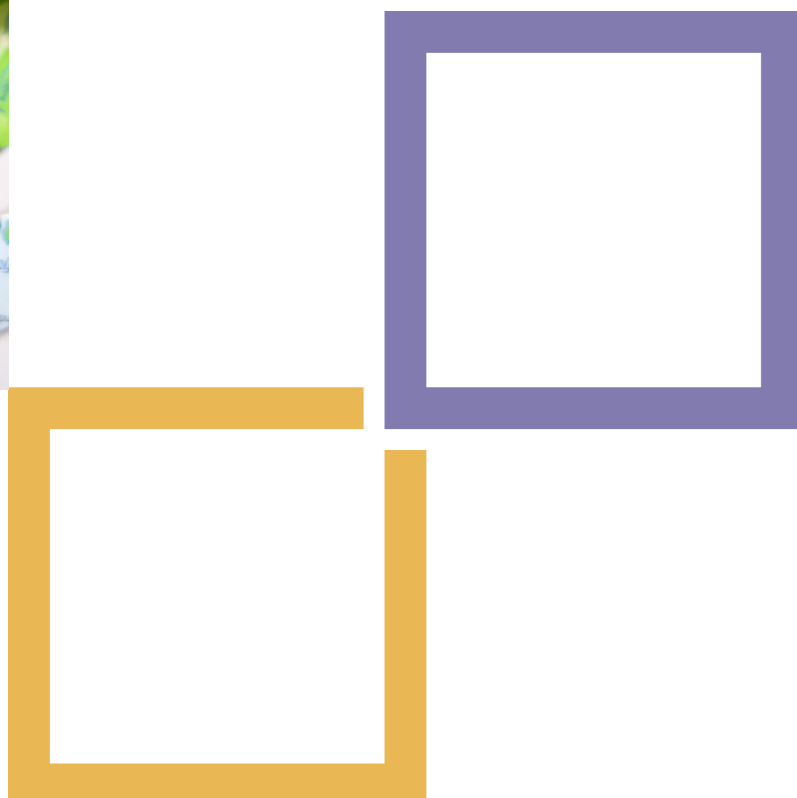
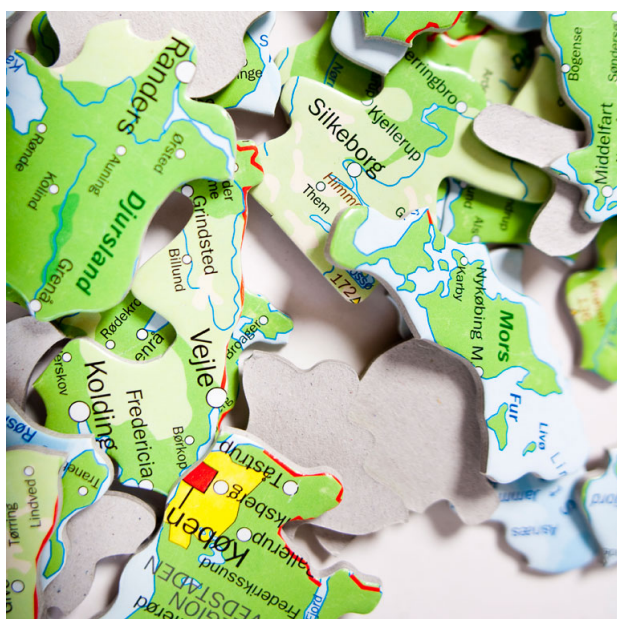


Kurt Houlberg

Udvikling i konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner i forbindelse med kommunalreformen



Publikationen *Udvikling i konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner i forbindelse med kommunal-reformen* kan downloades fra hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatteren

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

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

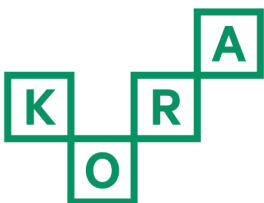
ISBN: 978-87-7509-485-1

5237

December 2012

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at fremme kvalitetsudvikling, bedre ressourceanvendelse og styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Kurt Houlberg

Udvikling i konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner i forbindelse med kommunalreformen

KORA, Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning
2012

Forord

Dette notat indgår i et samlet projekt, der har til formål at undersøge udviklingen i samarbejdsfladen mellem kommuner/regioner og private leverandører efter kommunalreformen.

Det samlede projekt indeholder to delanalyser:

- En kvantitativ analyse af udviklingen i brugen af private leverandører/konkurrenceudsættelse
- Et oversigtsnotat over hidtidig forskning og analyser i relation til kommuners og regioners organisering af arbejdet med konkurrenceudsættelse.

Indeværende notat afrapporterer den første af disse delanalyser. Analyser og notat er udarbejdet af programchef, cand.scient.pol., ph.d. Kurt Houlberg. Indeværende delprojekt har fokus på konkurrenceudsættelse af tjenesteydelser, mens det andet delprojekt også omfatter indkøb af varer samt organiseringen af arbejdet med konkurrenceudsættelse.

Projektet er rekvireret af Økonomi- og Indenrigsministeriet, og analyseresultaterne vil sammen med data, analyser og notater fra andre kilder indgå i input til den evaluering af kommunalreformen, som varetages af regeringens udvalg om evaluering af kommunalreformen (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2012a).

Kurt Houlberg
December 2012

Indhold

Sammenfatning	7
1 Formål, data og metode	8
2 Konkurrenceudvikling i kommunerne efter kommunalreformen	12
3 Konkurrenceudsættelse i regionerne efter kommunalreformen	15
4 Konkurrenceudsættelse i sammenlagte og fortsættende kommunerne op til og efter kommunalreformen	19
Litteratur	28
Appendiks	30

Sammenfatning

I dette notat analyseres udviklingen i kommuners og regioners brug af private leverandører i forbindelse med kommunalreformen. Analysens datagrundlag er en række nationale indikatorer for konkurrenceudsættelse baseret på data fra kommuners og regioners regnskaber. Analysens fokus retter sig mod udviklingen i niveauet for konkurrenceudsættelse og ikke mod, hvilke eventuelle økonomiske og kvalitetsmæssige effekter der er af konkurrenceudsættelse. Kommunalreformen betyder, at der ikke eksisterer data for regionerne før 2007, og at der for kommunernes vedkommende er databrud i 2007 som følge af ændringer i opgaveportefølje og kontoplan, hvorfor det ikke er muligt direkte at sammenligne niveauet for konkurrenceudsættelse i kommunerne før og efter kommunalreformen.

Analysen viser, at der i perioden efter kommunalreformen er sket en forøget inddragelse af private leverandører i den kommunale opgaveløsning, mens der i regionerne har været tendens til reduceret inddragelse af private leverandører. Analysen viser videre, at graden af konkurrenceudsættelse er et regionalt betinget element i leverandørpolitikken, idet der er større tilbøjelighed til at inddrage private leverandører i såvel Region Sjælland som blandt kommunerne i Region Sjælland.

Den multivariate analyse af konkurrenceudsættelsen i kommunerne 2003-2011 viser, at større repræsentation af borgerlige mandater i kommunalbestyrelsen øger tilbøjeligheden til at konkurrenceudsætte, hvorimod økonomisk pres og kommunestørrelse ikke systematisk ser ud til at påvirke graden af konkurrenceudsættelse. Analysen peger dog på, at små ø-kommuner i højere grad konkurrenceudsætter administrative opgaver men omvendt er mindre tilbøjelige til at konkurrenceudsætte opgaver på social- og beskæftigelsesområdet. Samtidig inddrager kommuner med spredt bosætning gennemgående private leverandører mere i opgaveløsningen på vejområdet end kommuner med mere koncentreret bosætning.

I de sammenlagte kommuner skete der i 2006 og 2007 en opbremsning i konkurrenceudsættelsen, ikke mindst på vej- og administrationsområdet. Dette kan hænge sammen med, at der forud for konkurrenceudsættelsestiltag og kontraktindgåelser i de sammenlagte kommuner først skulle etableres en fælles administrations- og leverandørpolitik, nyt fælles udbuds- og kontraktgrundlag mv. Efter 2008 er imidlertid genetableret en tilstand, hvor opgaveløsningen konkurrenceudsættes i samme udstrækning i de sammenlagte kommuner som i de fortsættende kommuner.

Kommunerne har efter kommunalreformen øget konkurrenceudsættelsen. Den forøgede konkurrenceudsættelse kommer ikke mindst til udtryk på vejområdet, hvor kommunerne i forbindelse med kommunalreformen overtog ansvaret for en række tidligere amtskommunale veje, og her i særlig grad i de ikke sammenlagte kommuner. Når der er taget højde for økonomisk pres, spredt bosætning, politisk ideologi, regionale variationer mv. er analysens overordnede konklusion, at der *ikke* har været en særskilt kommunalreformeffekt på konkurrenceudsættelsen i de sammenlagte kommuner. Sammenlagte kommuner har fulgt den generelle trend mod øget konkurrenceudsættelse, og kommunalreformen har ikke udmøntet sig i særlige konkurrenceudsættelsesspor i sammenlagte kommuner.

1 Formål, data og metode

Formålet med dette delprojekt er at analysere udviklingen i kommuners og regioners brug af private leverandører i forbindelse med kommunalreformen. Analysen baseres på data fra kommunernes og regionernes regnskaber leveret af Økonomi- og Indenrigsministeriet og omfatter udviklingen i følgende indikatorer for konkurrenceudsættelse:

- Privat Leverandør Indikator (PLI – 2012 definition for kommuner)
- Indikator for Konkurrenceudsættelse (IKU – 2012 definition for kommuner)
- Indikator for Konkurrenceudsættelse (IKU for regioner)
- Privat Tjenesteydelse Indikator (PTI for regioner)

Formålet med projektet er således at analysere udviklingen i niveauet for konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner, ikke at analysere hvilke eventuelle økonomiske og kvalitetsmæssige effekter der er af konkurrenceudsættelse. Definitionen af den kommunale PLI og IKU er ændret fra og med 2012. I forhold til den tidligere definition er hovedkonto 1 taget ud af beregningerne som følge af øget selskabsgørelse på forsyningsområdet, befordring af elever på hovedkonto 3 er tillagt, og indregningen af kommunale trafiktilskud til regionale trafikelskaber er justeret (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2012b og 2012c). Analyserne af PLI og IKU er for alle årene baseret på 2012-definitionen. Den præcise operationelle definition af den kommunale PLI og IKU fremgår af Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012b og 2012c). Tilsvarende henvises til Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012d) for den operationelle definition af de regionale indikatorer. I teksten anvendes begreberne ”konkurrenceudsættelse” og ”brug af private leverandører” synonymt.

Grundet forskelle i datagrundlag anvendes forskellige analysestrategier for regioner og kommuner. For regionernes vedkommende indgår data for 2007-2011 i analysen, idet data for regionerne ikke er tilgængelige før kommunalreformen. For kommunerne indgår data for 2003-2011 i analysen, og analysens fokus retter sig mod, om der har været en særskilt reformeffekt i de kommuner, der blev sammenlagt ved kommunalreformen. Den afsluttende multivariate analyse for kommunerne baseres på et såkaldt Difference in Difference-design¹, hvor den centrale analysedimension er udviklingen i *forskellen* mellem sammenlagte og fortsættende kommuner. Med henblik på at kontrollere for andre forhold, der kan have betydning for kommunernes brug af private leverandører og som eventuelt kan have udviklet sig forskelligt i sammenlagte og fortsættende kommuner efter kommunalreformen, inddrages en

¹ Kommunalreformen kan karakteriseres som et kvasiexperiment, hvor nogle kommuner blev sammenlagt og i analysetermer kan betragtes som ”indsatsgruppen”, mens andre kommuner ikke blev sammenlagt og har status som kontrolgruppe. Difference in Difference-designet udnytter kvasiexperimentet ved kommunalreformen til at teste, om der er *forskel på forskellen* mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuner før og efter kommunalreformen. Altså om graden af konkurrenceudsættelse har *ændret* sig mere i sammenlagte kommuner end i ikke-sammenlagte. Ved at fokusere på ændringer tager designet højde for, at der kan være forskelle mellem sammenlagte og ikke-sammenlagte kommuners vilkår og grad af konkurrenceudsættelse før kommunalreformen og isolerer dermed effekten af kommunesammenlægning.

række andre faktorer, der ifølge litteraturen kan forventes at spille en rolle for graden af konkurrenceudsættelse i de enkelte kommuner.

Boyne (1998) kategoriserer mulige forklaringer på variationer i udlicitering i fire grupper:

- økonomisk pres
- produktions- og markedskapacitet
- politiske præferencer
- offentligt ansattes position

Litteraturen giver ikke entydigt svar på, om økonomisk pres er befordrende for eller begrænsende for kommunernes brug af private leverandører (Christensen, Houlberg & Petersen 2012; Houlberg & Dahl 2010; Bel & Fageda 2009), og analysen er dermed åben for, om og i givet fald i hvilken retning økonomisk pres påvirker konkurrenceudsættelsen i kommunerne.

Markedsmodning og markedskapacitet er vanskeligt operationaliserbare begreber alene af den grund, at markedsmodningen vil kunne variere fra sektor til sektor. Det samlede antal virksomheder og de samlede antal private arbejdspladser i en kommune er søgt anvendt som indikatorer for markedskapaciteten (fx Sundell & Lapuente 2011), men disse indikatorer siger ikke nødvendigvis noget om markedskapaciteten for levering af offentlig finansieret service i de enkelte sektorer. Indeværende projekts ressourcemæssige rammer tillader ikke udvikling af mere valide indikatorer for markedskapacitet for offentlig finansieret service og med hensyn til produktions- og markedskapacitet inddrages alene indikatorer for *produktionskapacitet*. I lighed med en række tidligere studier operationaliseres produktionskapacitet ved kommunestørrelse (se oversigt i Christensen, Houlberg & Petersen 2012: 49) samt på linje med Houlberg & Dahl (2010) ved en indikator for graden af spredt bosætning i kommunen og en indikator for eventuelle særlige smådriftsbetingede produktionskapacitetsforhold i små økommuner. Antagelsen er, at store og/eller urbaniserede kommuner har større kapacitet til egenproduktion end små kommuner og kommuner med spredt bosætning.

Det er en klassisk antagelse i litteraturen, at politisk ideologi har betydning for brugen af private leverandører, idet borgerlige politikere antages at have større præferencer for inddragelse af private leverandører i den offentlige opgaveløsning end arbejderpartimandater (Besley & Coate 1997; Boyne 1998; Christensen, Houlberg & Petersen 2012; Elinder & Jordahl 2012). Antagelsen finder empirisk støtte i de seneste studier af udlicitering i danske og svenske kommuner, idet brugen af private leverandører er højere i kommuner med borgerlig borgmester/større andel borgerlige mandater i kommunalbestyrelsen (Bhatti, Olsen & Pedersen 2009; Houlberg & Dahl 2010; Elinder & Jordahl 2012). Forventningen er således, at andel arbejdermandater i kommunalbestyrelsen har en negativ effekt på graden af inddragelse af private leverandører.

Med hensyn til betydningen af offentligt ansattes position og indflydelse er antagelsen i litteraturen (se fx Boyne 1998; Bhatti, Olsen & Pedersen 2009), at offentligt ansatte som interessegruppe søger at begrænse inddragelsen af private leverandører i den offentligt finansierede opgavevaretagelse. De empiriske studier lider imidlertid under den svaghed, at offentligt

ansattes position operationaliseres ved antallet af offentligt ansatte (fx Bhatti, Olsen & Pedersen 2009) eller bredere ved velfærdskoalitionen, som ud over offentligt ansatte også omfatter borgere på overførselsindkomst (fx Christoffersen & Paldam 2003). Dette indebærer nødvendigvis et stort endogenitetsproblem (Boyne 1998: 159; Christensen, Houlberg & Peteren 2012: 50), idet udlicitering pr. definition medfører et fald i antallet af offentligt ansatte, hvorved den forklarende variabel – antal offentligt ansatte – påvirkes af den variabel, der ønskes forklaret. Da udlicitering påvirker antallet af offentligt ansatte, kan antallet af offentligt ansatte ikke bruges til at forklare forskelle i udlicitering og indgår derfor ikke i indeværende analyse.

De seneste danske studier har teoretisk argumenteret for og empirisk fundet, at administrationsprofessionelle kompetencer (målt gennem antallet af medlemmer af DJØF) har betydning for graden af konkurrenceudsættelse, idet organisatorisk gennemførelse af og opfølgning af konkurrenceudsættelse kræver juridisk-økonomiske kompetencer, ligesom DJØF'ere vil kunne se konkurrenceudsættelse som en personlig professionel udfordring (Bhatti, Olsen & Pedersen 2009; Houlberg & Dahl 2010). Inden for rammerne af indeværende projekt testes, om der er signifikant statistisk sammenhæng mellem graden af konkurrenceudsættelse og andel DJØF'er ansat i kommunen. Det vil imidlertid ikke være muligt at afgøre, om en eventuel positiv statistisk sammenhæng kan tilskrives, at DJØF'ere rekrutteres for at kunne konkurrenceudsætte, eller allerede ansatte DJØF'eres kompetencer og motivation er drivkraften i øget konkurrenceudsættelse.

Houlberg & Dahl (2010) har endvidere fundet, at konkurrenceudsættelse er et relationelt betinget fænomen, hvor kommunerne følger og imiterer konkurrenceudsættelsesniveauet hos kommuner i regionen. I indeværende projekt testes dette simpelt gennem inddragelse af indikatorer, der opfanger, om der er signifikant forskel mellem kommunernes konkurrenceudsættelse i de fem regioner.

Samlet indgår følgende forklarende variable i analysen:

- Økonomisk pres
- Kommunestørrelse
- Koncentration af bosætning
- Lille ø-kommune
- Arbejderpartiernes mandatandel
- Administrationsprofessionelle kompetencer
- Regional variation

Hertil kommer de centrale variable i DiD-designet:

- Tidsdummyer for de enkelte år, der belyser den generelle tidsmæssige trend i perioden på tværs af sammenlagte og fortsættende kommuner
- Sammenlagt: en dymmyvariabel, der undersøger den generelle forskel mellem sammenlagte og fortsættende kommuner på tværs af årene

- DiD-estimatorer, der måles som interaktionsvariable mellem årstal og ”sammenlagt”. For de enkelte år måler disse estimatorer effekten af kommunesammenlægning, dvs. om *forskellen* mellem sammenlagte og fortsættende kommuner i det enkelte år er øget eller reduceret i forhold til udgangsåret (når der er taget højde for den generelle tidstrend og de øvrige forklarende variable i analysen).

Ud over udviklingen i den samlede PLI og IKU undersøges udviklingen i PLI på hovedkontoniveau med henblik på at skabe viden om, hvorvidt de forskellige forklaringsfaktorer har forskellig betydning for forskellige sektorer. Det kan fx tænkes, at store kommuner konkurrenceudsætter mere på de sociale områder, mens små kommuner konkurrenceudsætter mere på de tekniske områder. Eller at kommunalreformen har haft større effekt på nogle områder end andre.

Data for årene før kommunalreformen i 2007 aggregeres op på nye kommuner. Kommuner delt i forbindelse med reformen fordeles på grundlag af indbyggernes fordeling på de nye kommuner. Operationaliseringen af de enkelte variable fremgår af appendiks.

I Difference in Difference-designet organiseres data som paneldata. Analyse af paneldata med almindelig OLS-regression vil kunne producere skæve estimater som følge af autokorrelerede restled. Som anbefalet af Williams (2000) køres modellerne derfor som OLS med robuste standardfejl (med såkaldt *clustering* for den enkelte kommune).

En tilsvarende analyse kan ikke gennemføres for regionerne, idet der ikke eksisterer data for regionerne før 2007.

2 Konkurrenceudvikling i kommunerne efter kommunalreformen

I dette kapitel analyseres udviklingen i kommunernes konkurrenceudsættelse efter kommunalreformen i de 98 nye kommuner opgjort ved følgende to indikatorer for kommunernes brug af private leverandører og konkurrenceudsættelse:

- Privatleverandørindikator (PLI) – 2012 definition
- Indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) – 2012 definition

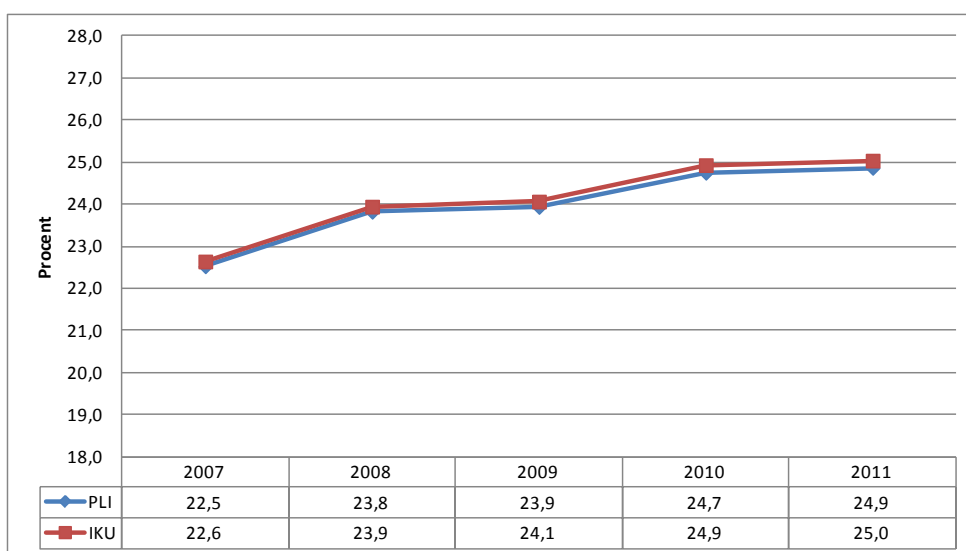
PLI viser kommunernes køb af tjenesteydelser hos private leverandører i forhold til de samlede kommunale bruttodriftsudgifter til opgaver, der må varetages af private leverandører.

I IKU indregnes desuden værdien af egne vundne udbud som kommunerne fra og med 2006 har indberettet til Økonomi- og Indenrigsministeriet.

For begge indikatorer gælder, at værdien af varekøb ikke medregnes i tælleren. Det bemærkes endvidere, at køb af tjenesteydelser hos private leverandører indgår, uanset om der har været afholdt udbud eller ej, hvorimod kommunens levering af hjemmehjælp til borgere, der vælger kommunen som leverandør, samt udgifter til privatskoler som hovedregel hverken medregnes i PLI og IKU (Houlberg & Petersen 2012: 30-31).

Det fremgår af Figur 2.1, at kommunernes brug af private leverandører har været stigende efter kommunalreformen. Værdien af køb hos private leverandører er således steget fra 22,5 procent af kommunernes bruttodriftsudgifter i 2007 til 24,9 procent i 2011.

Figur 2.1 PLI og IKU for kommuner 2007-2011. Vægtede gennemsnit

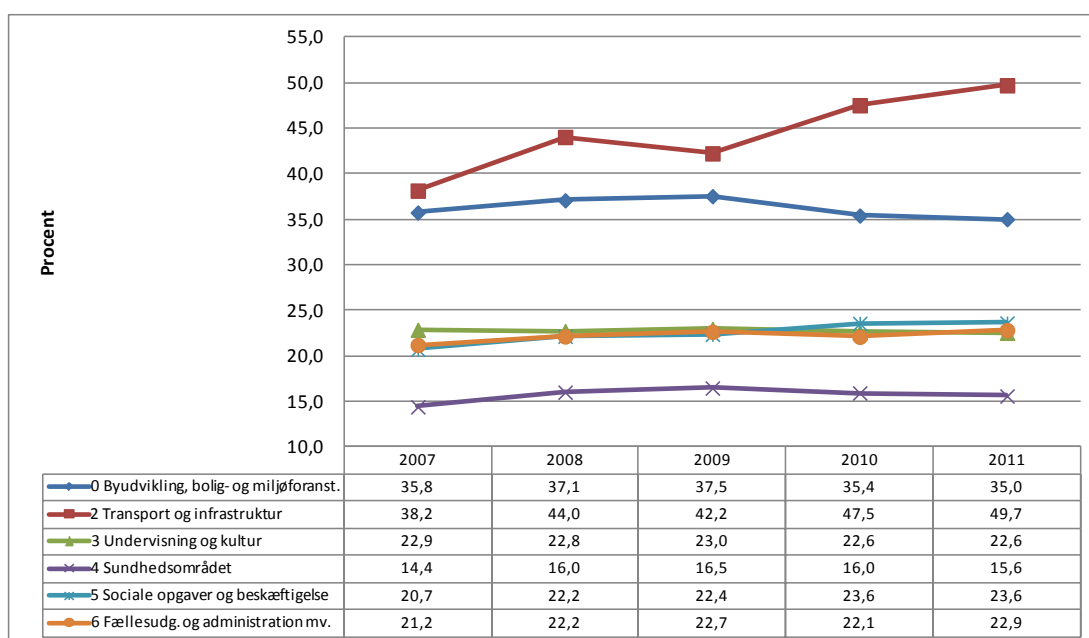


N= 98 (inklusive København, Frederiksberg og Bornholm).

Det fremgår endvidere af Figur 2.1, at det ikke spiller den store rolle for vurderingen, om egne vundne udbud medregnes (IKU) eller ej (PLI). I de enkelte år udgør egne vundne udbud 0,1-0,2 procent af de samlede bruttodriftsudgifter. Medregnes egne vundne udbud, er graden af konkurrenceudsættelse fra 2007 til 2011 øget med 2,4 procentpoint, fra 22,6 procent til 25,0 procent af kommunernes bruttodriftsudgifter. Med til billedet af den samlede udvikling hører dog, at indikatoren i 2007 som følge af kommunalreformen antageligvis er lavere, end den ellers ville have været, da de nye kommuner skulle have den nye politiske og administrative organisation på plads såvel som have harmoniseret og truffet beslutning om servicestrategier, administrations- og leverandørpolitik, kvalitetskrav mv. forud for gennemførelse af udbudsforretninger. Dette gælder for alle kommuner i forhold til udbud af tidligere amtslige opgaver, og for de sammenlagte kommuner endvidere i forhold til at skulle gennemføre et fælles udbud af "gamle" opgaver i en ny større organisatorisk og geografisk enhed. For eksempel vil eksisterende kontrakter først skulle opsiges, inden der kan gennemføres et nyt fælles udbud for den nye kommune. Et mere retvisende billede af udviklingen efter kommunalreformen fås derfor ved at se på udviklingen fra 2008 og frem, hvor den samlede IKU er øget fra 23,9 til 25,0 procent.

Figur 2.2 viser, at private leverandører særligt inddrages i den kommunale opgaveløsning på de tekniske områder på hovedkonto 0 og 2, samt at det især er på transport- og infrastrukturområdet (hovedkonto 2), at der har været stigning efter kommunalreformen. Omvendt kan der på hovedkonto 0 (byudvikling, bolig- og miljøforanstaltninger) konstateres et lille fald i PLI i 2010 og 2011.

Figur 2.2 PLI på hovedkonti for kommuner 2007-2011. Vægtede gennemsnit



N= 98 (inklusive København, Frederiksberg og Bornholm).

Det fremgår endvidere af Figur 2.2, at kommunernes PLI er lavest på sundhedsområdet, hvor brugen af private leverandører fra 2008-2011 har ligget stabilt omkring 16 procent. Tilsvarende har niveauet på både undervisnings-/kulturområdet og administrationsområdet ligget i et stabilt leje på 22,5-23,0 procent i perioden, mens der på social- og beskæftigelsesområdet har været en svagt stigende tendens til at inddrage private leverandører i opgavevaretagelsen i de seneste år. Den stigende brug af private leverandører fra 2009 til 2010 kan hænge sammen med, at kommunerne fra august 2009 overtager ansvaret for forsikrede ledige og måske i højere grad vælger at inddrage private aktører i aktiveringen af forsikrede ledige end gennemsnitligt for de tidligere opgaver på arbejdsmarkedsområdet. Samtidig er arbejdsløsheden stigende som følge af den økonomiske krise, hvilket isoleret set betyder, at beskæftigelsesopgaven kommer til at udgøre en større andel af den samlede opgaveportefølje på social- og beskæftigelsesområdet.

3 Konkurrenceudsættelse i regionerne efter kommunalreformen

I dette kapitel analyseres udviklingen i regionernes konkurrenceudsættelse efter kommunalreformen opgjort ved følgende tre indikatorer for regionernes brug af private leverandører og konkurrenceudsættelse:

- Privatleverandørindikator (PLI)
- Indikator for konkurrenceudsættelse (IKU)
- Privat Tjenesteydelses Indikator (PTI)

Regional PLI viser regionernes køb af tjenesteydelser hos private leverandører i forhold til de samlede regionale bruttodriftsudgifter til opgaver, der må varetages af private leverandører.

I den regionale IKU indregnes desuden værdien af egne vundne udbud som fra og med 2009 er indberettet til Økonomi- og Indenrigsministeriet af regionerne. For både PLI og IKU gælder, at udgifter til privathospitaler indgår i opgørelsen, mens udgifterne til praksissektoren (sygesikringsområdet) ikke indgår, da regionernes betalinger til privatpraktiserende læger mv. ikke i budgetteknisk forstand registreres som køb hos private leverandører men som overførsler til personer.

Privat Tjenesteydelses Indikator (PTI) adskiller sig fra den regionale PLI ved, at overførsler til personer (art 5.2) også indregnes, og praksissektoren dermed er omfattet. Den regionale PLI og IKU opgør således regionernes køb af tjenesteydelser hos private leverandører eksklusive sygesikringsområdet, mens PTI opgør af køb af tjenesteydelser hos private leverandører inklusive sygesikringsområdet. I IKU indgår desuden regionernes egne vundne udbud.

For alle tre indikatorer gælder, at værdien af varekøb ikke medregnes i tælleren.

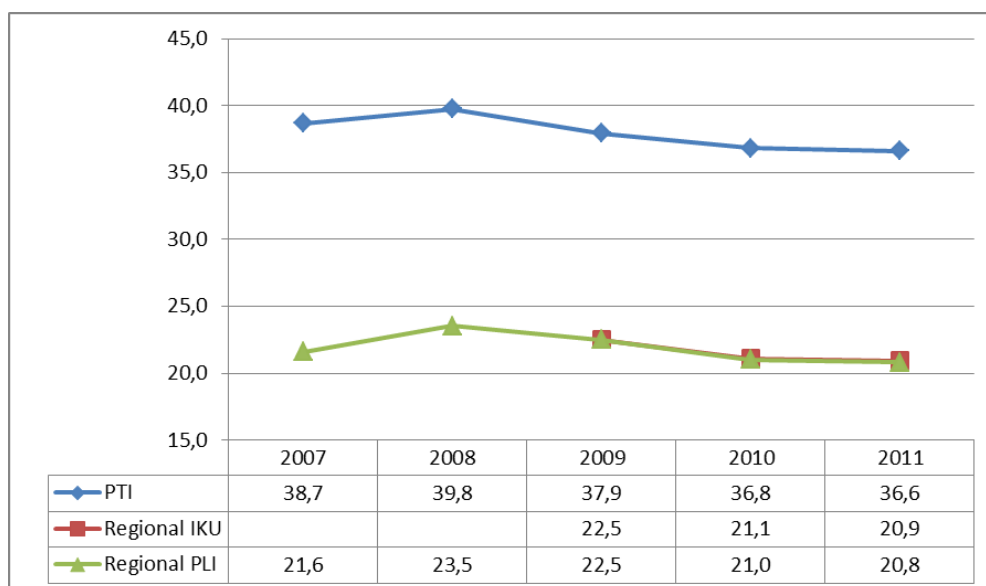
Det fremgår af Figur 3.1, at der var en mindre forøgelse i regionernes brug af private leverandører i 2008, men at der efter 2008 var været en tendens til reduceret inddragelse af private leverandører i den regionale opgavevaretagelse². Det højere niveau i 2008 og 2009 skal dog ses i lyset af, at det frie sygehusvalg i disse år var suspenderet på grund af strejke blandt det offentlige sygehuspersonale og regionerne, der som følge heraf i denne periode i højere grad benyttede udbud (Petersen, Hjelmar & Hansen 2012), ligesom den ventelistepukkel, der opstod under strejken, betød, at relativt flere borgere, efter genindførelsen af det frie sygehusvalg, valgte privathospital. Set over hele perioden fra 2007 til 2011 er der tale om et

² Indikatorerne er baseret på den nyeste definition af regional PLI, IKU og PTI og adskiller sig derved fra tidligere undersøgelser af Dansk Industri (2011) og Konkurrencestyrelsen (2010), som var baseret på en tidlig definition fastlagt med udgangspunkt i momspositivlisten for 2008. Da ministeriets beregninger for 2009 blev foretaget, viste der sig problemer i forhold til, at momspositivlisten var ændret. Efter aftale med Danske Regioner blev herefter foretaget en ændring af definitionerne af de to indikatorer, som tager højde for ændringerne i momspositivlisten. Ændringen betyder, at indikatorniveauet i indeværende analyse er højere end i de tidligere analyser af Dansk Industri og Konkurrencestyrelsen.

mindre fald i den regionale konkurrenceudsættelse. Regionernes køb hos private leverandører falder fra 21,6 procent af bruttodriftsudgifterne i 2007 til 20,8 procent i 2011, hvis der ses bort fra sygesikringsområdet (PLI). Medregnes sygesikringsområdet (PTI), udgjorde regionernes køb hos private leverandører i 2007 38,7 procent af regionernes udgifter, men falder med to procentpoint til et samlet niveau for køb af private tjenesteydelser på 36,6 procent i 2011. Perioden efter 2008 har endvidere været karakteriseret ved øget ledighed blandt læger og sygeplejersker, og de bedre rekrutteringsmuligheder for regionerne i forlængelse heraf har betydet, at regionerne har haft mindre behov for at købe assistance fra private vikarbureauer, såvel fra de internationale vikarbureauer for læger som for de nationale vikarbureauer for sygeplejepersonale. En anden mulig forklaring på den reducerende inddragelse af private leverandører på sundhedsområdet er, at nogle kommuner har hjemtaget disponeringen af lægebiler og ambulancer fra Falck, bl.a. med henblik på at skabe bedre forudsætninger for at kunne konkurrenceudsætte disse ydelser.

Det fremgår endvidere, at værdien af regionernes egne vundne udbud i årene 2009-2011 udgør 0-0,1 procent af regionernes driftsudgifter, og der følgerig er stort sammenfald mellem den regionale PLI og den regionale IKU.

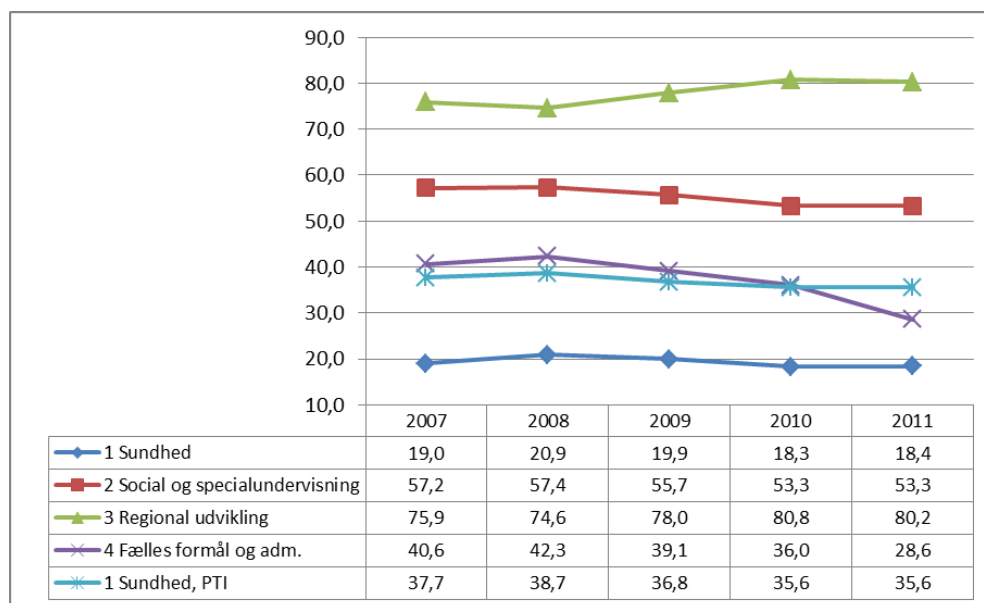
Figur 3.1 PLI, IKU og PTI for regioner 2007-2011. Vægtede gennemsnit



Figur 3.2 viser, at det særligt er regionernes udgifter til fælles formål og administration, der udviser et fald i inddragelsen af private leverandører. Hvor købet hos private leverandører i 2007 udgjorde 40,6 procent af de samlede udgifter til fælles formål og administration, var det tilsvarende tal i 2011 på 28,6 procent. Samtidig har der været tendens til fald i inddragelsen af private leverandører også på social-/specialundervisningsområdet og på sundhedsområdet. For sundhedsområdets vedkommende er billedet det samme, uanset om udviklingen opgøres eksklusivt sygesikringsområdet (PLI) eller inklusivt sygesikringsområdet (PTI). Medregnes sygesikringsområdet er brugen af private leverandører faldet fra 37,7 procent i

2007 til 35,6 procent i 2011. Omvendt er der tale om stigende inddragelse af private leverandører i regionernes varetagelse af opgaver knyttet til regional udvikling.

Figur 3.2 PLI på hovedkonti for regioner 2007-2011. Vægtede gennemsnit

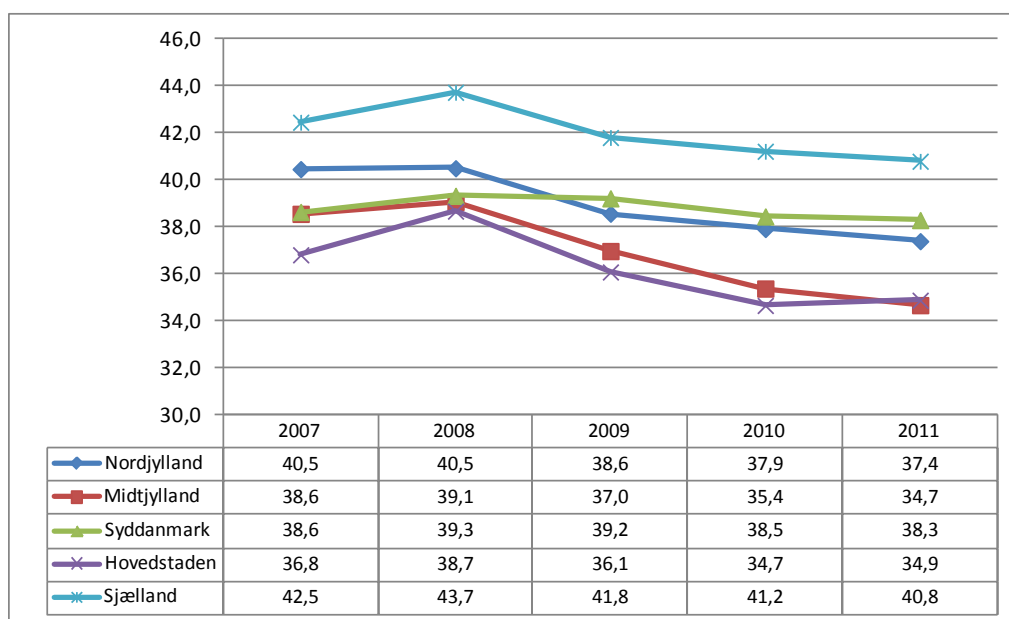


Den regionale opgaveportefølje betyder, at sundhedsudgifterne udgør langt størstedelen af bruttodriftsudgifterne på de områder, der kan leveres af private leverandører. I 2011 udgør udgifterne til sundhedsområdet 93,4 procent af bruttodriftsudgifterne, mens udgifterne til social/specialundervisning, regional udvikling og fælles formål/administration udgør henholdsvis 1,1 procent, 2,9 procent og 2,6 procent. Regionernes samlede brug af private leverandører (jf. Figur 3.1) afspejler dermed i al væsentlighed brugen af private leverandører på sundhedsområdet.

Figur 3.3 viser udviklingen i de enkelte regioners samlede køb af private tjenesteydelser (PTI). Det fremgår, at faldet i PTI efter 2008 har været relativt mindst i Region Syddanmark, men at der for alle regioner i de seneste fire år har været tale om et fald i de private leverandørers andel af de samlede udgifter.

Det er i denne sammenhæng væsentligt at bemærke, at såvel PLI som PTI opgøres som den andel af opgaverne i kroner og øre, der løses af private leverandører. Denne opgørelsesmetode betyder, at hvis regionerne i en periode opnår lavere priser på sundhedsydelser købt hos private aktører (fx gennem samlede udbud eller nye takstafalter), så vil dette regnskabs-teknisk medføre et fald i regionernes PLI og PTI, selvom regionerne i samme periode har købt den samme (eller større) mængde af sundhedsydelser fx hos privathospitalerne. I en situation, hvor der har været gennemført større udbud af operationsydelser med besparelser til følge, eller taksterne for behandling på privathospitaler under det frie sygehusvalg er reduceret (se Petersen, Hjelmars & Hansen 2012), er faldende PLI og PTI derfor ikke nødvendigvis udtryk for et fald i brugen af private leverandører i regionerne.

Figur 3.3 Samlet PTI fordelt på regioner 2007-2011. Vægtede gennemsnit



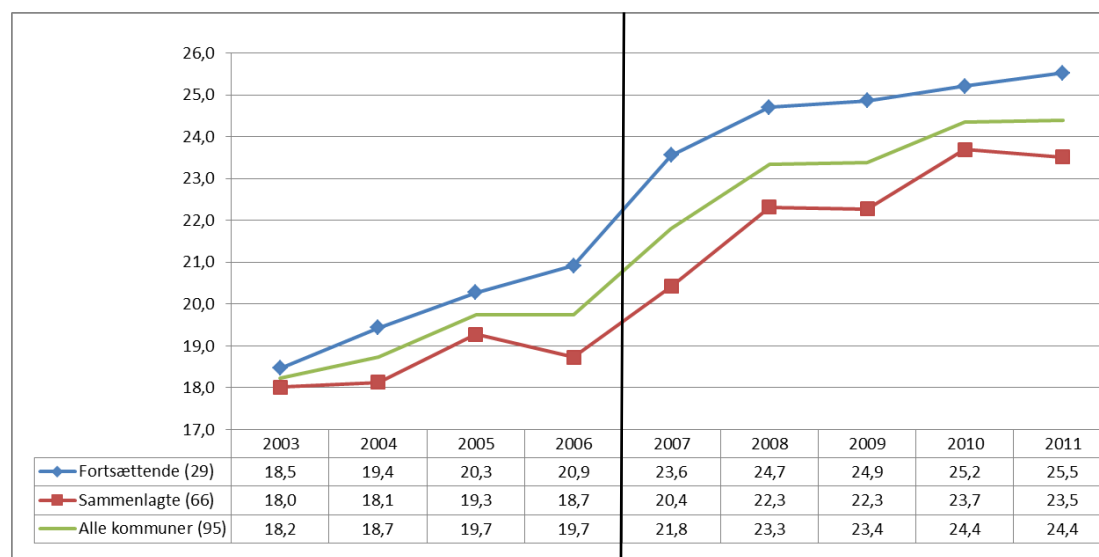
Det fremgår også af Figur 3.3, at inddragelsen af private leverandører i opgavevaretagelsen er mest udbredt i Region Sjælland, mens omvendt region Midtjylland og Region Hovedstaden i mindst udstrækning køber tjenesteydelserne hos private leverandører.

4 Konkurrenceudsættelse i sammenlagte og fortsættende kommunerne op til og efter kommunalreformen

I dette kapitel analyseres udviklingen i kommunerne i perioden 2003-2011 med fokus på, om der har været en særskilt reformeffekt i de kommuner, der blev sammenlagt ved kommunalreformen. I analysen indgår 95 kommuner, idet der ses bort fra København, Frederiksberg og Bornholm, som før kommunalreformen både havde amtskommunale og primærkommunale opgaver. Analysen baseres på et såkaldt Difference in Difference-design (DiD), hvor den centrale analysedimension er udviklingen i *forskellen* mellem sammenlagte og fortsættende kommuner. I analysen kontrolleres for en række andre faktorer, der ifølge litteraturen kan have betydning for graden af konkurrenceudsættelse, og som eventuelt kan have udviklet sig forskelligt i sammenlagte og fortsættende kommuner efter kommunalreformen.

Figur 4.1 viser udviklingen i PLI for henholdsvis kommuner, der blev sammenlagt ved kommunalreformen i 2007, og kommuner, der ikke blev sammenlagt. Ud over at tegne et første billede af udviklingen tjener figuren til at undersøge, om der er ensartede trends i sammenlagte og fortsættende kommuner forud for kommunalreformen, da dette har afgørende betydning for validiteten af effekttolkningerne i et DiD-design (Meyer 1995; Hinnerich 2009).

Figur 4.1 PLI for sammenlagte og fortsættende kommuner 2003-2011. Vægtede gns.



N = 95 (eksklusive København, Frederiksberg og Bornholm). Der er delvist korrigeret for databruddet i forbindelse med kommunalreformen ved, at PLI for alle kommuner i 2003-2006 er tillagt en beregnet kommunalreformeffekt på 0,7 procentpoint (jf. fodnote 3). Korrektionen sikrer ikke fuld sammenlignelighed mellem 2006 og 2007.

Det skal understreges, at kommunalreformen indebærer et databrud fra 2006 til 2007 som følge af ændringer i de kommunale opgaver og den kommunale kontoplan³. I Figur 4.1 er databruddet reduceret, men ikke fjernet, gennem en beregningsteknisk korrektion for året 2003. Udviklingen fra 2006 til 2007 indikerer, at PLI fra 2006 til 2007 er øget med små 2 procentpoint ud over det, der kan tilskrives de indregnede ændringer i opgaveportefølje og kontoplan. Fra 2003 til 2006 øges den kommunalreformkorrigerede PLI fra 18,2 til 19,7 procent. Faldet i PLI i de sammenlagte kommuner i 2006 indikerer, at sammenlægningskommunerne i lyset af den forestående sammenlægning i 2006 har været tilbageholdende med at forlænge eksisterende kontrakter og/eller ventet med at gennemføre ny-udbud. Hermed tegnes et billede af, at kommunalreformen har påvirket privatleverandørgraden negativt i året forud for sammenlægningerne. Et estimat af, om kommunalreformen har effekt på konkurrenceudsættelsen i kommunerne efter kommunalreformen, som baseres på 2006 som udgangspunkt, vil følgelig overestimere effekten for de sammenlagte kommuner (da niveauet i 2006 er reformpåvirket og atypisk lavt). Derimod er der fra 2003 til 2005 tale om en ensartet trend i udviklingen i sammenlagte og fortsættende kommuner, og trendforudsætningen for DiD-analysen er dermed opfyldt for årene før 2006.

PLI i 2007 er, som nævnt i kapitel 2, antageligt ”for lav” som følge af kommunalreformen, da de nye kommuners organisation og politik skulle forankres, før der kunne gennemføres udbudsforretninger mv. For de 95 kommuner i analysen er den samlede PLI fra 2008 til 2011 øget med 1,1 procentpoint, fra 23,3 procent til 24,4 procent. Forøgelsen af PLI har efter kommunalreformen været større i sammenlagte end i fortsættende kommuner, fra 2008 til 2011 således 1,2 procentpoint i de sammenlagte kommuner mod 0,8 procentpoint i de fortsættende kommuner. Med til billedet hører imidlertid, at der i de sammenlagte kommuner skete en opbremsning i konkurrenceudsættelsen op til sammenlægningerne, og at den samlede konkurrenceudsættelse i 2011 fortsat er højere i fortsættende end i sammenlagte kommuner. Denne udvikling undersøges mere systematisk i den multivariate analyse nedenfor baseret på det i kapitel 1 præsenterede DiD-design.

³ For 2012-definitionen af PLI og IKU har Økonomi- og Indenrigsministeriet beregnet, at PLI og IKU øges med i størrelsesordenen 0,7 procentpoint som følge af en række opgave- og konteringsændringer i forbindelse med kommunalreformen. Beregningen af effekten er baseret på samme principper som tidligere er anvendt til at korrigere måltallene for IKU på basis af den tidligere definition af PLI og IKU (Velfærdsministeriet 2008). Når effekten for 2012-definitionen er mindre end effekten på 1,5 procentpoint for den tidligere definition af PLI og IKU (Velfærdsministeriet 2008) skyldes dette blandt andet, at hovedkonto 1 ikke længere indgår i definitionen, og der ikke skal korrigeres for ændret registrering af betalinger til staten, idet betalinger til staten i 2012-definitionen er undtaget i alle år. Den beregnede effekt på 0,7 procentpoint skal betragtes som en vejledende korrektion, da ikke alle deeffekter af reformkomplekset kan estimeres nøjagtigt og ikke alle opgaveændringer er omfattet. For eksempel indgår ikke korrektion for, at København, Frederiksberg og Bornholm før kommunalreformen også havde amtskommunale opgaver, ligesom der ikke er korrigeret fuldt ud for opgaveændringerne på specialundervisningsområdet og det specialiserede socialområde.

Tabel 4.1 viser resultaterne af den multivariate analyse af PLI⁴. I fortolkningen af estimerne skal man være særlig opmærksom på referenceåret i de enkelte delanalyser. For PLI indgår data for 2003-2011 i analyserne, og 2003 er analysernes referenceår. Årsdummyerne måler således PLI-niveauet i de enkelte år *i forhold til* niveauet i 2003. Tilsvarende måler DiD-estimatorerne, hvor stor forskellen er mellem sammenlagte og fortsættende kommuner i de enkelte år *i forhold til* forskellen mellem sammenlagte og fortsættende kommuner i 2003. For PLI på hovedkonto 4 (sundhedsområdet) gælder dog, at kommunerne først overtog disse opgaver med kommunalreformen i 2007, hvorfor 2007 er analysens referenceår. For hovedkonto 4 måler DiD-estimatorerne derfor ikke effekten af sammenlægning, men tester, om forskellen mellem sammenlagte og fortsættende kommuner er ændret i forhold til 2007.

⁴ Grundet det store sammenfald mellem PLI og IKU indgår IKU ikke i den multivariate analyse, idet IKU først kan beregnes fra 2006, og analysen af IKU derfor vil være følsom over for nedgangen i konkurrenceudsættelsen i sammenlægningskommunerne i året forud for sammenlægningen (jf. figur 4.1). DiD-designets kriterium om ensartede trends er med andre ord ikke i 2006 opfyldt for IKU's vedkommende. Som supplement til analysen i Tabel 4.1 er endvidere gennemført analyse af udviklingen i henholdsvis PLI og IKU med 2006 som udgangspunkt, idet det kunne tænkes, at værdien af egne vundne udbud har udviklet sig forskelligt i sammenlagte og fortsættende kommuner. Analysen giver substantielt samme resultater for IKU som for PLI. De indberettede oplysninger om egne vundne udbud viser med andre ord, at sammenlagte kommuner ikke har øget eller mindsket værdien af egne udbud mere end fortsættende kommuner, og at det i forlængelse ikke har betydning for konklusionen om kommunalreformeffekt i de sammenlagte kommuner, om analysen baseres på PLI og IKU.

Tabel 4.1 Multivariat analyse af samlet PLI samt PLI på hovedkonti 2003-2011

	Samlet PLI	PLI HK 0	PLI HK 2	PLI HK 3	PLI HK 4	PLI HK 5	PLI HK 6
Sammenlagt	0,75 (0,72)	8,31** (3,52)	2,78 (3,41)	2,76* (1,50)	-0,79 (2,02)	-0,56 (0,90)	1,27 (0,95)
DiD-estimatorer:							
Sammenlagt * 2004	-0,46 (0,34)	-1,30 (1,07)	-0,39 (1,10)	-0,29 (0,45)		-0,03 (0,49)	-0,67 (0,45)
Sammenlagt * 2005	-0,67 (0,40)	0,86 (1,03)	-1,29 (1,40)	-0,66 (0,88)		-0,21 (0,63)	-1,14 (0,69)
Sammenlagt * 2006	-1,17** (0,58)	1,65 (1,60)	-4,25* (2,27)	0,33 (0,94)		-1,01 (0,82)	-1,04 (0,66)
Sammenlagt * 2007	-1,37* (0,74)	0,37 (2,10)	-5,47 (3,45)	-0,06 (1,36)		-0,44 (1,02)	-2,35*** (0,82)
Sammenlagt * 2008	-1,06 (0,80)	0,47 (2,17)	-10,06** (3,86)	-0,67 (1,44)	1,27 (1,29)	0,17 (1,02)	-1,08 (1,01)
Sammenlagt * 2009	-0,71 (0,76)	-3,03 (2,66)	-12,64*** (3,75)	-0,25 (1,17)	-1,27 (1,80)	1,24 (1,00)	-0,85 (1,11)
Sammenlagt * 2010	-0,18 (0,83)	-3,25 (3,57)	-11,92*** (3,97)	0,99 (1,21)	-1,78 (2,12)	1,37 (1,26)	-0,10 (1,17)
Sammenlagt * 2011	-0,24 (0,76)	-2,83 (3,78)	-10,59** (4,12)	1,67 (1,30)	-1,54 (2,35)	1,30 (1,09)	-0,00 (1,21)
Årsdummyer:							
2004	0,78*** (0,28)	0,48 (0,93)	0,75 (0,97)	-0,98*** (0,30)		1,18*** (0,44)	0,57 (0,36)
2005	1,79*** (0,36)	-0,53 (0,98)	1,79 (1,21)	-1,18 (0,79)		2,49*** (0,59)	2,04*** (0,62)
2006	2,18*** (0,53)	-2,48 (1,51)	3,48* (1,94)	-2,15** (0,83)		3,56*** (0,80)	2,44*** (0,57)
2007	4,48*** (0,69)	-0,86 (2,11)	0,75 (2,80)	0,24 (1,25)		6,24*** (0,95)	3,10*** (0,73)
2008	5,63*** (0,77)	-0,77 (2,38)	9,82*** (3,28)	1,30 (1,39)	0,86 (1,18)	7,18*** (0,93)	3,42*** (0,95)
2009	5,29*** (0,77)	2,18 (3,02)	11,26*** (3,18)	1,21 (1,14)	2,84* (1,71)	6,29*** (1,03)	3,66*** (1,02)
2010	5,63*** (0,90)	-0,29 (4,03)	16,18*** (3,47)	0,50 (1,27)	2,52 (2,03)	6,90*** (1,37)	2,97*** (1,11)
2011	5,41*** (0,89)	-1,42 (4,32)	15,48*** (3,23)	0,05 (1,35)	2,04 (2,35)	6,59*** (1,27)	3,43*** (1,18)
Kontrolvariable:							
Ø-kommune	0,09 (2,38)	10,70 (9,19)	1,93 (7,87)	5,86 (5,77)	8,28 (6,35)	-4,37* (2,21)	2,74* (1,62)
Kommunestørrelse (ln)	-0,46 (0,54)	-3,92 (2,50)	1,23 (2,29)	0,41 (1,05)	-1,68 (1,25)	-0,84 (0,65)	-0,90** (0,43)
Spredt bosætning	0,61 (0,41)	-0,80 (1,07)	2,94*** (1,06)	-0,05 (0,71)	0,37 (0,62)	-0,30 (0,29)	-0,05 (0,21)
Økonomisk pres	-0,06 (0,06)	0,27 (0,29)	0,16 (0,24)	0,04 (0,09)	-0,05 (0,14)	-0,09 (0,06)	0,07 (0,06)
Andel arbejderpartimandater	-0,04* (0,02)	-0,11 (0,10)	-0,06 (0,06)	-0,16*** (0,03)	0,00 (0,03)	0,01 (0,03)	-0,05** (0,02)
Administrationsprofessionelle	0,20 (0,13)	0,57 (0,51)	-0,63** (0,31)	-0,08 (0,15)	0,01 (0,30)	0,42** (0,19)	-0,07 (0,09)
Regional variation:							
Hovedstaden	2,28* (1,30)	-4,80 (5,33)	4,49 (4,75)	0,86 (2,11)	-5,30** (2,43)	2,37 (1,43)	1,66 (1,19)
Sjælland	2,29*** (0,63)	0,53 (3,77)	-0,26 (3,08)	-1,99* (1,14)	3,29** (1,58)	3,87*** (0,94)	1,13 (0,72)
Syddanmark (ref.)							
Midtjylland	-0,18 (0,63)	6,69 (4,26)	1,10 (3,12)	1,20 (1,44)	-1,02 (1,31)	-0,70 (0,74)	0,69 (0,63)
Nordjylland	1,86* (1,04)	4,97 (3,22)	0,29 (3,96)	-0,78 (1,41)	-0,33 (1,88)	3,20** (1,56)	-0,18 (0,69)
Konstant	27,13*** (9,28)	53,48 (39,12)	7,46 (39,26)	19,59 (17,29)	38,94* (23,02)	28,58*** (10,39)	22,74*** (7,93)
Observationer	855	855	855	855	475	855	855
Adj. R ²	0,462	0,227	0,146	0,283	0,317	0,554	0,227

Robuste standardfejl i parenteser. Antal kommuner = 95. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1.

Der er korrigeret for databrudet i forbindelse med kommunalreformen ved, at PLI for alle kommuner i 2003-2006 er tillagt en beregnet kommunalreformseffekt på 0,7 procentpoint (jf. fodnote 3). For hovedkonto 2, 3 og 5 er tilsvarende korrigeret med henholdsvis 9,5 procentpoint, 0,4 procentpoint og 0,4 procentpoint. Bemærk, at der er benyttet samme korrektionsfaktor for alle kommuner, samt at korrektionen ikke sikrer fuld sammenlignelighed mellem 2006 og 2007.

Den overordnede konklusion på analysen er, at der – når der er taget højde for økonomisk pres, kommunestørrelse mv. – *ikke* har været en særskilt kommunalreformeffekt på konkurrenceudsættelsen i de sammenlagte kommuner. Hverken i positiv eller negativ retning. Denne konklusion uddybes i det efterfølgende.

Variablen ”sammenlagt” estimerer, om der i udgangsåret er signifikant forskel mellem sammenlagte og fortsættende kommuner. Det fremgår af estimerne for ”sammenlagt” i

Tabel 4.1, at der – når der er taget højde for den generelle tidstrend, økonomisk pres, kommunestørrelse og øvrige kontrolvariable – ikke i 2003 var signifikant forskel mellem sammenlagte og fortsættende kommuners PLI. Dette indikerer, at de kommuner, der fik ”behandlingen” sammenlægning, ikke systematisk adskiller sig fra de kommuner, der ikke blev sammenlagt, og at faktorer knyttet til konkurrenceudsættelse dermed ikke kan have haft betydning for, hvilke kommuner der blev sammenlagt, og hvilke der ikke blev. Fokuseres på de enkelte hovedkonti bemærkes dog, at sammenlagte kommuner forud for kommunalreformen (i 2003) i højere grad end fortsættende kommuner inddrog private leverandører i opgaveløsningen på hovedkonto 0 (byudvikling, bolig og miljøforanstaltninger) og hovedkonto 3 (undervisning og kultur). På hovedkonto 0 var PLI i 2003 således 8,3 procentpoint højere i sammenlagte kommuner end i fortsættende kommuner og tilsvarende 2,8 procentpoint højere på hovedkonto 3.

Årsdummyerne belyser den generelle tidstrend i perioden og er som tidligere nævnt fra 2006 til 2007 påvirket af databrud som følge af kommunalreformen. Stigningen fra 2006 til 2007 er som følge heraf antageligvis overestimeret i

Tabel 4.1. Stigningen i PLI på 2,3 procentpoint fra 2006 til 2007 kan således dække over en reel stigning i konkurrenceudsættelse, overtagelse af visse amtslige opgaver og/eller andre forhold, der ikke er taget højde for i den foretagne korrektion for kommunalreformens effekt (jf. fodnote 3)⁵. I analysen af den samlede PLI underbygger årsummyerne billedet fra den deskriptive analyse i Figur 4.1, idet PLI i 2004-2006 er signifikant højere end i udgangsåret 2003, samt at konkurrenceudsættelsen efter kommunalreformen ligger på et højere niveau end før reformen. Delanalyserne på hovedkontoniveau viser, at det er på hovedkonto 5 (sociale opgaver og beskæftigelse), hovedkonto 6 (fællesudgifter og administration) samt ikke mindst på hovedkonto 2 (vejvæsen), at der over perioden er sket en signifikant forøgelse af konkurrenceudsættelsen. For vejvæsenets vedkommende ikke mindst efter, at kommunerne i forbindelse med kommunalreformen overtog en række tidligere amtslige veje. En supplerende analyse (ikke vist), hvor alle tidsvariate variable måles som ændringer i forhold til året før, viser, at kommunerne særligt fra 2007 til 2008 har *øget* brugen af private leverandører på vej- og undervisningsområdet signifikant mere end i perioden før kommunalreformen.

Under antagelse af, at databruddet fra 2006 til 2007 ikke adskiller sig systematisk mellem sammenlagte og fortsættende kommuner, viser DiD-estimatorerne effekten af sammenlægning på kommunernes konkurrenceudsættelse. Estimatorerne "Sammenlagt*2004" og "Sammenlagt*2005" viser, at forskellen mellem sammenlagte og fortsættende kommuner i 2004 og 2005 *ikke* var signifikant større end i 2003. Hermed underbygges det tidligere indtryk af ensartet trend i sammenlagte og fortsættende kommuner i årene forud for reformprocessen. I analysen af den samlede PLI viser DiD-estimatorerne, at kommunalreformen i 2006 og 2007 havde en negativ effekt på de sammenlagte kommuners konkurrenceudsættelse, men at de sammenlagte kommuner efter 2007 er tilbage på et niveau, der ikke adskiller sig signifikant fra de fortsættende kommuner. Analyserne på hovedkonti viser, at der i sammenlægningskommunerne i 2006 særligt skete en opbremsning i konkurrenceudsættelsen på vejområdet (HK2), mens reformprocessen i 2007 primært lagde en dæmper på konkurrenceudsættelsen på administrationsområdet (HK6). Efter overtagelse af de amtskommunale veje har de sammenlagte kommuner fra 2008 til 2011 reduceret konkurrenceudsættelsen på vejområdet i forhold til de fortsættende kommuner. Da den generelle trend på vejområdet imidlertid er en stigende konkurrenceudsættelse, vil en mere korrekt udlægning af resultaterne være, at de sammenlagte kommuner efter kommunalreformen har *øget* konkurrenceudsættelsen på vejområdet mindre end de fortsættende kommuner. Den overordnede konklusion på analysen af den samlede PLI er dog, at der *ikke* har været en særskilt kommunalreformeffekt på konkurrenceudsættelsen i de sammenlagte kommuner.

Rettes blikket slutteligt mod analysens kontrolvariable, findes en række interessante, signifikante sammenhænge. Analysen viser, at kommunestørrelse samlet set ikke har betydning for kommunernes konkurrenceudsættelse, men at små ø-kommuner adskiller sig ved i

⁵ Bemærk endvidere, at koefficienterne i

Tabel 4.1 er *uvægtede* estimater, og store og små kommuner indgår derfor med samme vægt, hvorimod estimatet for effekten af kommunalreformen er beregnet for alle kommuner under ét og følgelig mere påvirket af forholdene i store end i små kommuner.

højere grad at inddrage private leverandører på administrationsområdet, men omvendt i mindre grad på social- og beskæftigelsesområdet. Analysen viser videre, at store kommuner er mindre tilbøjelige til at bruge private leverandører på administrationsområdet end små kommuner, mens kommuner med spredt bosætning i højere grad bruger private leverandører i opgaveløsningen på vejområdet end kommuner med mere koncentreret bosætning.

Analysen viser endvidere, at økonomisk pres ikke er korreleret med tilbøjeligheden til at konkurrenceudsætte, hverken i positiv eller negativ retning.

Politisk ideologi har den forventede betydning. Jo større andel arbejderpartimandater i kommunalbestyrelsen, jo mindre er tilbøjeligheden til at konkurrenceudsætte og inddrage private leverandører i opgaveløsningen. Dette kommer ikke mindst til udtryk på undervisnings-/kulturområdet og på administrationsområdet, hvorimod politisk ideologi ikke har signifikant betydning for, om private leverandører inddrages i den kommunale opgaveløsning på de tekniske områder og på social- og beskæftigelsesområdet.

I modsætning til de seneste danske analyser af konkurrenceudsættelse (Bhatti, Olsen & Pedersen 2009; Houlberg & Dahl 2010) ser det ikke ud til, at der er sammenhæng mellem omfanget af administrationsprofessionelle kompetencer og den samlede konkurrenceudsættelse i kommunerne i perioden 2003-2011. Fortegnet er som forventet positivt, men sammenhængen er ikke statistisk signifikant⁶. Analysen på hovedkontoniveau viser dog, at der bag den samlede PLI ligger to modsatrettede tendenser. Jo flere administrationsprofessionelle kompetencer, jo mere konkurrenceudsættes der på social- og beskæftigelsesområdet, mens der omvendt konkurrenceudsættes mindre på vejområdet. En mulig forklaring på dette kan være, at der i danske kommuner er mangeårig tradition for og erfaring med udbud på vejområdet, og at udbudsopgaverne på vejområdet i forlængelse heraf ikke kræver særlige juridisk-økonomiske kompetencer, hvorimod der er mindre erfaring med udbud på det sociale område, og der derfor i højere grad kræves juridisk-økonomiske kompetencer for at iværksætte konkurrenceudsættelse på de sociale områder. Det skal dog understreges, at analysen ikke muliggør en konklusion om kausalretningen. Vi kan med andre ord ikke for social- og beskæftigelsesområdet sige, om flere administrationsprofessionelle fører til mere konkurrenceudsættelse, eller om kausaliteten løber den anden vej, så administrationsprofessionelle rekrutteres *for* at kunne konkurrenceudsætte.

Endelig viser analysen signifikante regionale variationer i kommunernes konkurrenceudsættelse. Der ses tendens til højere samlet PLI i kommunerne i Region Hovedstaden og i Nordjylland, men sammenhængen er svag og ikke robust på tværs af analyserne. Derimod er der en robust og signifikant højere grad af konkurrenceudsættelse blandt kommunerne i Region Sjælland, ikke mindst på social-/beskæftigelsesområdet og på sundhedsområdet.

Analysen indikerer samlet, at der i forbindelse med kommunalreformen er sket en forøgelse af konkurrenceudsættelsen, der ligger ud over de beregningstekniske korrektioner som følge af ændret opgaveportefølje og kontoplan. Når der er taget højde for økonomisk pres, spredt bosætning, politisk ideologi, regionale variationer mv., er analysens overordnede konklusion imidlertid som tidligere nævnt, at der ikke har været en særskilt kommunalreforms-

⁶ P-værdien for administrationsprofessionelle er 0,12 i analysen af IKU og 0,16 i analysen af samlet PLI (ikke vist).

effekt på konkurrenceudsættelsen i de sammenlagte kommuner. Hverken i positiv eller negativ retning.

Litteratur

- Bel, G. & X. Fageda (2009): Factors explaining local privatization: a meta-regression analysis. *Public Choice*, 139(1):105-119.
- Besley, T. & S. Coate (1997): An economic model of representative democracy. *Quarterly Journal of Economics*, 112(1):85-114.
- Bhatti, Y.; A.L. Olsen & L.H. Pedersen (2009): The Effects of Administrative Professionals on Contracting Out. *Governance*, 22(1):121-37.
- Boyne, G.A. (1998): The Determinants of Variations in Local Service Contracting: Garbage in, Garbage out? *Urban Affairs Review*, 34(1):150-63.
- Christensen, L.R.; K. Houlberg & O.H. Petersen (2012): Udlicitering eller egenproduktion – hvordan forklarer den politologiske litteratur de store forskelle i kommunernes brug af private leverandører i opgaveløsningen? *Tidsskriftet Politik*, 15(2):44-55.
- Christoffersen, H. & M. Paldam (2003): Markets and municipalities: A study of the behavior of the Danish municipalities. *Public Choice*, 114(1-2):79-102.
- Dansk Industri (2011): *Offentlig-privat samarbejde. Redegørelse 2011*. DI Analyse, august 2011.
- Elinder, M. & H. Jordahl (2012): *Political Preferences and Public Sector Outsourcing*. IZA DP No. 6632, June 2012, <http://ftp.iza.org/dp6632.pdf> (tilgået 1. august 2012)
- Hinnerich, B.T. (2009): Do merging local governments free ride-on their counterparts when facing boundary reforms? *Journal of Public Economics*, 93:721-728.
- Houlberg, K. & P.S. Dahl (2010): Konkurrenceudsættelse i danske kommuner – Kommunalreformen som fødselshjælper? *Politica*, 42(2):163-182.
- Houlberg, K. & O.H. Petersen (2012): *Indikatorer for kommunernes køb af eksterne ydelser i Danmark og Sverige*. København: AKF Notat.
- Konkurrencestyrelsen (2010): *Konkurrence- og forbrugerredgørelsen 2010*. København.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2011): *Konkurrence- og forbrugerredgørelsen 2011*. København.
- Meyer, B.D. (1995): Natural and quasi-experiments in economics. *Journal of Business & Economic Statistics*, 13:151-162.

- Petersen, O.H.; U. Hjelmar & E.B. Hansen (2012): *Oversigt over forskning og analyser i relation til konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner efter kommunalreformen*. København: Det Nationale Analyse- og Forskningsinstitut for Kommuner og Regioner.
- Petersen, O.H.; U. Hjelmar, K. Vrangbæk & L. la Cour (2011): *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011*. København: AKF.
- Sundell, A. & V. Lapuente (2011): Adam Smith or Machiavelli? Political incentives for contracting out local public services. *Public Choice*, online publication 21 June 2011.
- Udbudsrådet (2010): *Analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor*. København.
- Velfærdsministeriet (2008): *Notat om PLI2006 og PLI/IKU2007*. Velfærdsministeriet 10. juni 2008.
- Williams, R.L. (2000): A Note on Robust Variance Estimation for Cluster-Correlated Data. *Biometrics*, 56:645-646.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012a): *Kommissorium for udvalg om evaluering af kommunalreformen*, Økonomi- og Indenrigsministeriet, 27. januar 2012, <http://www.oim.dk/indhold/Bilag-1-Kommissorium-udvalg.pdf> (tilgået 1. august 2012).
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012b): *Definition af Privat Leverandør Indikator (PLI) (2012-definition)*. <http://www.noegletal.dk/nwInfo12A-251.html> (tilgået 1. aug. 2012).
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012c): *Notat om ændringer af den kommunale indikator for konkurrenceudsættelse*. Økonomi- og Indenrigsministeriet, 4. juni 2012, <http://www.noegletal.dk/nwInfo-IKUogPLI2011.pdf> (tilgået 1. august 2012).
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2012d): *Regionale indikatorer for konkurrenceudsættelse 2011*, Økonomi- og Indenrigsministeriet, notat af 19. juni 2012. <http://oim.dk/indhold/Regionale-indikatorer-for-konkurrenceudsættelse-2011.pdf> (tilgået 1. august 2012).

Appendiks

Tabel A.1 Operationalisering af variablene i den multivariate analyse i kapitel 4

Variabel	Operationalisering
Sammenlagt kommune	Dummyvariabel. 0 = fortsættende kommune, 1 = sammenlagt kommune.
Økonomisk pres	Beregnes som udgiftsbehov divideret med ressourcegrundlag (hele landet = 100). Udgiftsbehovet måles som de samlede udgiftsbehov pr. indbygger som opgjort i udligningsordningen.
Kommunestørrelse	Ressourcegrundlaget beregnes som kommunens beskatningsgrundlag korrigeret for udligning og generelle tilskud, øvrige skatter og nettorenter/-afdrag.
Spredd bosætning	Indbyggertal 1. januar (logaritmisk). Rejsetidskriteriet i udligningsordningen efter kommunalreformen, dvs. et mål for den gennemsnitlige rejsetid til 2.000 medborgere pr. indbygger. Kriteriet er ikke opgjort for årene før kommunalreformen, og det er antaget, at værdien for den enkelte kommune har været uændret fra 2003 til 2007.
Lille ø-kommune	Dummyvariabel for ø-kommuner med under 15.000 indbyggere.
Arbejderpartiernes mandatandel	Arbejderpartiernes (A/F/Ø) andel af de samlede mandater i kommunalbestyrelsen ved kommunalvalgene i 2001, 2005 og 2009.
Administrativ professionalisering	Antal medlemmer af Dansk Jurist- og Økonomiforbund (DJØF) ansat i kommunen 1. juli i året pr. 10.000 indbyggere. Dataene er venligst stillet til rådighed af DJØF.
Regional variation	Dummyvariable for de enkelte regioner (med Region Syddanmark som referencekategori).

Data for årene før kommunalreformen i 2007 er aggregeret op på de 98 nye kommuner. Kommuner delt i forbindelse med reformen er fordelt på grundlag af indbyggernes fordeling på de nye kommuner

Udvikling i konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner i forbindelse med kommunalreformen

Dette notat har til formål at analysere udviklingen i kommuners og regioners brug af private leverandører i forbindelse med kommunalreformen. Analysen viser, at der i perioden efter kommunalreformen er sket en forøget inddragelse af private leverandører i den kommunale opgaveløsning, mens der i regionerne i de senere år omvendt har været tendens til reduceret inddragelse af private leverandører i forhold til de første år efter regionernes fødsel. For kommunernes vedkommende kommer den øgede konkurrenceudsættelse særligt til udtryk på vejrområdet og her især i kommuner, der ikke blev sammenlagt ved kommunalreformen. Når der er taget højde for økonomisk pres, spredt bosætning, politisk ideologi, regionale variationer mv., er analysens overordnede konklusion imidlertid, at der ikke har været en særskilt kommunalreformeffekt på konkurrenceudsættelsen i de sammenlagte kommuner. Sammenlagte kommuner har fulgt den generelle trend mod øget konkurrenceudsættelse, og kommunalreformen har ikke udmøntet sig i særlige konkurrenceudsættelsesforhold i sammenlagte kommuner.