

## UDLICITERING PÅ ÆLDREOMRÅDET – PARTIFARVE SMITTER!

*Dette notat kortlægger de mønstre, der forklarer kommunernes brug af udlicitering inden for ældreområdet. I perioden 2001 til 2010 steg den samlede udlicitering på ældreområdet med 3 mia. kr. Erfaringer fra kommunerne tyder på, at der med udlicitering følger både besparelser og kvalitetsforbedringer. Derfor er det interessant at undersøge, hvad der har betydning for, omfanget af en kommunes brug af private leverandører. Notatet viser, at kommuner motiveres til at øge deres udlicitering på ældreområdet, hvis nabokommuner med samme partifarve året før udliciterer mere end dem selv. Det gælder ikke, hvis nabokommunen har en anden partifarve. Samlet har denne politiske barriere i perioden 2001-2010 betydet, at der er blevet udliciteret for betydeligt mindre, end der ellers ville være, hvis partifarven ikke havde haft betydning for udliciteringsgraden. Den manglende udlicitering har betydet lavere kvalitet og/eller en mistet økonomisk gevinst. Alene i 2010 er der som konservativt skøn blevet udliciteret for 400 mio. kr. mindre, end der ellers ville være blevet udliciteret for alene pga. partifarve. Det betyder reduceret ældreservice svarende til godt 60 mio. kr., eller det der svarer til arbejdsindsatsen fra ca. 180 ekstra social- og sundhedspersonale.*

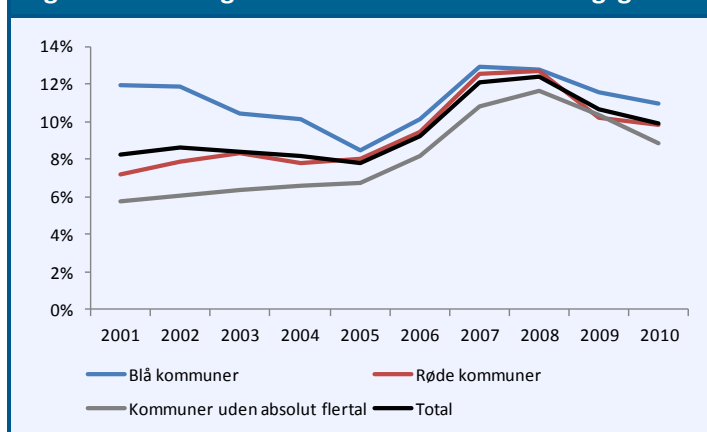
### 1. UDLICITERINGEN ER STIGENDE

I 2010 brugte kommunerne godt 50 mia. kr. på ældreområdet<sup>1</sup>. Heraf blev 37 mia. kr.<sup>2</sup> brugt på pleje og omsorgsopgaver, hvilket svarer til godt 55 pct.<sup>3</sup> af kommunernes samlede driftsudgifter til sociale opgaver.

Af de 37 mia. kr. brugte kommunerne ca. halvdelen til pleje af borgere i eget hjem og halvdelen på pleje af borgere i plejecentre.<sup>4</sup>

Set over ældreområdet som helhed, er udliciteringen steget i perioden 2001-2010<sup>5</sup>, jf. figur 1. I 2001 udgjorde den gennemsnitlige udliciteringsgrad ca. 8 pct., i 2008 var den ca. 12 pct., og i 2010 blev ca. 10 pct. af opgaverne på ældreområdet varetaget af private leverandører.

Figur 1: Udviklingen i kommunernes udliciteringsgrad



Anm.: Faldet i blå kommuners udlicitering fra 2001-2005 skyldes primært at kommunerne Gribskov og Furesø midlertidigt hjemtog opgaver.

Kilde: Uvægtet gennemsnit på baggrund af data fra REGK31 og REG31 VALGK3 og VALGK3X i Danmarks Statistik.

<sup>1</sup> Kilde: DST REGK31. Det bør nævnes, at det i data ikke er muligt at skelne udgifter til ældre og handicappede, hvorfor begge grupper er inkluderet i analysen.

<sup>2</sup> Kilde: Socialministeriet: <http://www.sm.dk/noegletal/sociale-omraader/aldreomsorg/Sider/Start.aspx>.

<sup>3</sup> Kilde: DST REGK11.

<sup>4</sup> Kilde: DI(2011): Offentlig-privat samarbejde.

<sup>5</sup> Det bør bemærkes, at det ikke har været muligt at fjerne de selvejende institutioner fra analysen. Hvis de selvejende institutioner har en driftsoverenskomst med kommunen, så vil de fremgå som offentlige. Dette er tilfældet for langt flertallet af de selvejende institutioner. Ellers vil de selvejende institutioner fremgå som private. Da antallet af selvejende institutioner har været meget konstant over perioden, vil dette ikke påvirkning resultaterne betydeligt.

Udliciteringsgraden er højest i kommuner med simpelt flertal til blå blok, lavere i kommuner med simpelt flertal til rød blok og lavest i kommuner uden simpelt flertal til hverken rød eller blå blok<sup>6</sup>.

Inden for ældreområdet varierer udliciteringsgraden meget fra delområde til delområde. Fx udgør andelen af private leverandører på plejecentre ca. 5 pct., mens andelen af private leverandører inden for omsorg og pleje i eget hjem er ca. 15 pct.<sup>7</sup> Men også inden for pleje og omsorg i eget hjem er variationen i udliciteringsgraden stor. Inden for personlig pleje var andelen af private leverandører i 2010 ca. 6,3 pct., mens den inden for praktisk hjælp var ca. 33,3 pct.<sup>8</sup> Denne variation kan enten afspejle, at det er væsentligt lettere at oprette sig som privat leverandør af praktisk hjælp end af den personlige pleje eller at kommunerne ikke ønsker at komplekse plejeydelser skal udliciteres.

## 2. DER ER GEVINSTER VED UDLICITERING

Gevinsterne ved udlicitering har været genstand for meget debat. Som påpeget i tidligere litteraturstudier<sup>9</sup>, findes der ikke mange gode nationale og internationale videnskabeligt publicerede artikler, der belyser besparelserne og kvalitetsforbedringer ved udlicitering på ældreområdet. Erfaringer fra kommunerne tyder dog på, at besparelspotentialet ved at øge udliciteringen på ældreområdet er omkring 15-20 pct. Udenlandske studier på tværs af sektorer viser generelt, at private virksomheder under konkurrence er ca. 20 pct. billigere end offentlige monopoler.<sup>10</sup> Endvidere viser de seneste brugertilfredshedsundersøgelser, at brugertilfredsheden er højere blandt modtagere af ydelser fra private aktører<sup>11</sup>.

### Besparelser på 15-20 pct. ved udlicitering af plejecentre

Udbudsrådet<sup>12</sup> har på baggrund af udlicitering af plejecentre i tre danske kommuner dokumenteret, at de samlede omkostninger for drift af et konkurrenceudsat plejecenter er omkring 15-20 pct. lavere end for drift af et tilsvarende kommunalt plejecenter, der ikke er konkurrenceudsat.<sup>13</sup>

### Besparelser på 15 pct. ved udlicitering af madserviceordninger

Af dokumentationsdatabasen fra Kommunernes landsforening (KL) fremgår det, at den gennemsnitlige besparelse ved udlicitering til private leverandører på madserviceområdet ifølge kommunerne selv er 15 pct. af kommunernes omkostning før udliciteringen, jf. appendiks 1. Endvidere rapporterer kommunerne om kvalitative og innovative gevinster som følge af udliciteringen. Det kan fx være flere valgmuligheder for borgerne mht. menuen, øget brugertilfredshed og optimering af logistikken.

### Besparelser inden for udlicitering af pleje- og omsorgsopgaver i eget hjem

<sup>6</sup> Dvs. kommuner hvor lokallisterne er så store, at der hverken er flertal til rød eller blå blok. For definition af blokkene, se tabel A.3.I. i appendiks 3.

<sup>7</sup> Kilde: Danmarks Statistik. Disse tal afviger en smule fra DIs markedsandele i notatet 'Offentlig-privat samarbejde', hvor markedsandelene opgøres til hhv. 8 og 20 pct. Forskellene skyldes, at denne analyse har en bredere definition af ældreområdet.

<sup>8</sup> Kilde: Socialministeriet: <http://www.sm.dk/noegletal/social-omraader/aldreomsorg/Sider/Start.aspx>

<sup>9</sup> Kilde: AKF(2011): Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver - en forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011

<sup>10</sup> Kilde: Christoffersen, Paldam, og Würtz, Public Versus Private Production and Economies of Scale. Public Choice, 2007 samt Blom-Hansen, Jens (2003): Is private delivery of public services really cheaper? Evidence from public road maintenance in Denmark, Public Choice, vol. 115, pp. 419-38.

<sup>11</sup> Social- og Integrationsministeriet (2011): Brugerundersøgelse om hjemmehjælp til borgere i eget hjem og i plejebolig/plejehjem

<sup>12</sup> Udbudsrådet erstattede i 2009 Udliciteringsrådet, hvis kommissorium udløb i 2008.

<sup>13</sup> Kilde: Udbudsrådet(2009): Effektanalyse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne.

Fritvalgsordningen på ældreområdet fra 2003 har bevirket, at borgerne i dag frit kan vælge, om pleje- og omsorgsopgaver i eget hjem skal leveres af kommunen eller af en privat leverandør. Der findes flere modeller for, hvordan kommunen kan inddrage private leverandører.

#### Godkendelsesmodellen: Kun servicegevinster

Den mest anvendte model er *godkendelsesmodellen*, som indebærer, at kommunen skal godkende private leverandører, der overholder bestemte pris- og kvalitetskrav. Under denne model lægges kommunens estimerede omkostninger til den kommunale leverandørvirksomhed til grund for afregningen med både den kommunale og private leverandør. Dvs. at både den private og den offentlige leverandør får samme betaling. Der er således ingen priskonkurrence mellem leverandørerne og dermed ingen prisgevinst ved udliciteringen, hvis man vælger denne model.<sup>14</sup> De eneste gevinster, der opnås under godkendelsesmodellen, er servicegevinster. Dvs. at når borgerne - trods den gene et leverandørskift medfører - tilvælger og fastholder en ny leverandør, så må det fortolkes således, at borgerne føler, at de har opnået en bedre service.

#### Udbudsmodellen: Både kvalitets- og servicegevinster

En mindre anvendt model er *udbudsmodellen*, som indebærer, at pleje- og omsorgsopgaverne helt eller delvist bringes i udbud. Under udbud er det muligt at opnå prisgevinster. På KL's udbudsportal findes kun et eksempel på, at hjemmehjælp er blevet sendt i udbud. Udbuddet er foretaget af Københavns Kommune og målrettet hjemmehjælp til særligt plejekrævende borgere. Københavns Kommune har vurderet, at den økonomiske gevinst af deres udbud er knap 1 mio. kr. årligt (svarende til 3 pct. af omkostningen før udbuddet<sup>15</sup>). Københavns Kommune har desuden anført, at udbuddet har medført administrative forenklinger i kommunen.

Blandt andre former for udlicitering på ældreområdet kan nævnes udlicitering af hjemmesygepleje, hjælpere til personer med nedsat funktionsevne samt entreprenør og håndværkerydelser.

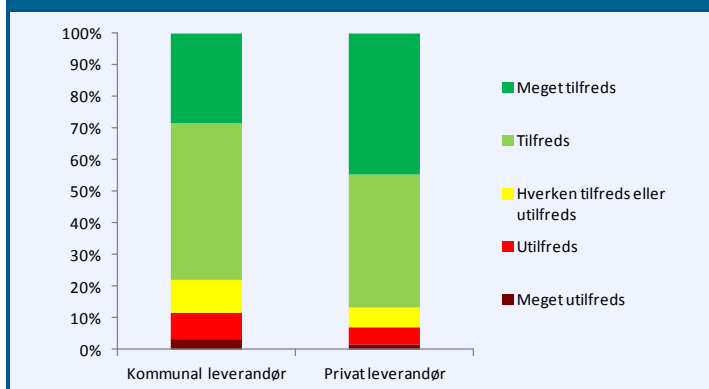
#### **Brugertilfredsheden er høj for private leverandører**

Generelt er brugertilfredsheden højere for private leverandører end offentlige leverandører.

Den seneste brugertilfredshedsundersøgelse viser, at 45 pct. af brugerne er meget tilfredse med den private leverandør, mens kun 29 pct. af brugerne er meget tilfredse med den kommunale leverandør, jf. tabel 2.

Af appendiks 2 fremgår brugertilfredsheden fordelt på 5 delspørgsmål.

**Figur 2: Brugertilfredsheden fordelt på typen af leverandør (2011)**



Kilde: Social- og Integrationsministeriet (2011): Brugerundersøgelse om hjemmehjælp til borgere i eget hjem og i plejebolig/plejehjem

<sup>14</sup> Kilde: DI(2011): Offentlig-privat samarbejde.

<sup>15</sup> DI(2011): Effekter ved konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver.

### 3. UDBUD OG EFTERSPØRGSEL

Udliciteringsgraden i en kommune bestemmes af udbud og efterspørgsel. Udbuddet afhænger af de private aktørers ønske om at drive forretning i kommunen, og efterspørgslen er drevet af kommunens ønske om privat tilstedeværelse i kommunen, jf. boks 1.

Hvis alle kommuner var fuldstændigt ens, dvs. havde samme demografiske, økonomiske og politiske sammensætning, ville udliciteringsgraden være lige stor i alle kommuner. Det er den ikke. Nogle kommuner udliciterer markant mere end andre. De tre kommuner, der udliciterede mest i 2010, var Gribskov (42 pct.), Solrød (32 pct.) og Kalundborg (21 pct.), mens de 3 kommuner, der udliciterede mindst, var Lemvig (3 pct.), Tønder (4 pct.) og Nordfyn (4 pct.).<sup>16</sup>

#### Boks 1: Udbud og efterspørgsel på ældreområdet

I teorien må man forvente, at **udbuddet af private aktører** primært er drevet af de private aktørers ønske om tilstedeværelse i kommunen, hvilket igen er bestemt af den forventede profit opgjort ved kundegrundlaget, den forventede afregningstakt og de forventede enhedsomkostninger.

På samme måde må man forvente, at **efterspørgslen af private aktører** overordnet er drevet af kommunens ønske om privat tilstedeværelse for derved fx at opnå besparelses- og servicegevinster til glæde for kommunens borgere. Dog må man forvente, at efterspørgslen også afhænger af kommunalpolitikernes partipolitiske holdning til udlicitering samt deres vurdering af risikoen forbundet med udlicitering.

‘Sælgersiden’ på ældreområdet er kendetegnet ved mange små private udbydere og færre offentlige udbydere, mens ‘købersiden’ er de 98 kommuner. Styrkeforholdet på køber- og sælgersiden er således kendetegnet ved, at **kommunerne har relativ stor købermagt**.

Inden for områder som plejehjem, madserviceordninger, pleje- og omsorgsopgaver udført under udbudsmodellen samt entreprenør- og håndværkerydelser er det kommunen, som definerer niveauet af udlicitering, idet den via udbudsrunder indsamler tilbud fra private leverandører.

Inden for pleje- og omsorgsopgaver udført under godkendelsesmodellen, er det borgerne selv, som tilvælger et privat alternativ.<sup>17</sup> Dog spiller kommunen også her en vigtig rolle. Borgernes efterspørgsel efter private alternativer afhænger i høj grad af, i hvilket omfang kommunen informerer om fritvalgsmuligheden.<sup>18</sup>

Kilde: CEPOS

Variationen i udliciteringsgraden indikerer, at der er væsentlig forskel på kommunerne. I denne analyse søges forklaringer på præcis hvilke forskelle, der kan forklare variationerne i kommunernes udliciteringsgrad.

### 4. HYPOTESER OG DATA

I Skandinavien er der inden for ældreområdet foretaget meget få studier af årsagerne til forskelle i kommuners udliciteringsgrad. Et studie fra Uppsala Universitet (2008)<sup>19</sup> publiceret i ‘Social Science and Medicine’ har dog tidligere i en svensk kontekst undersøgt effekten af demografiske, økonomiske og politiske forhold på udliciteringsgraden og påvist, at der i Sverige er en sammenhæng mellem kommunefarven og udliciteringsgraden på ældreområdet. Af det svenske studie fremgår det, at private leverandører på ældreområdet primært har etableret sig i

<sup>16</sup> Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra REGK31 og REG31 i Danmarks Statistik.

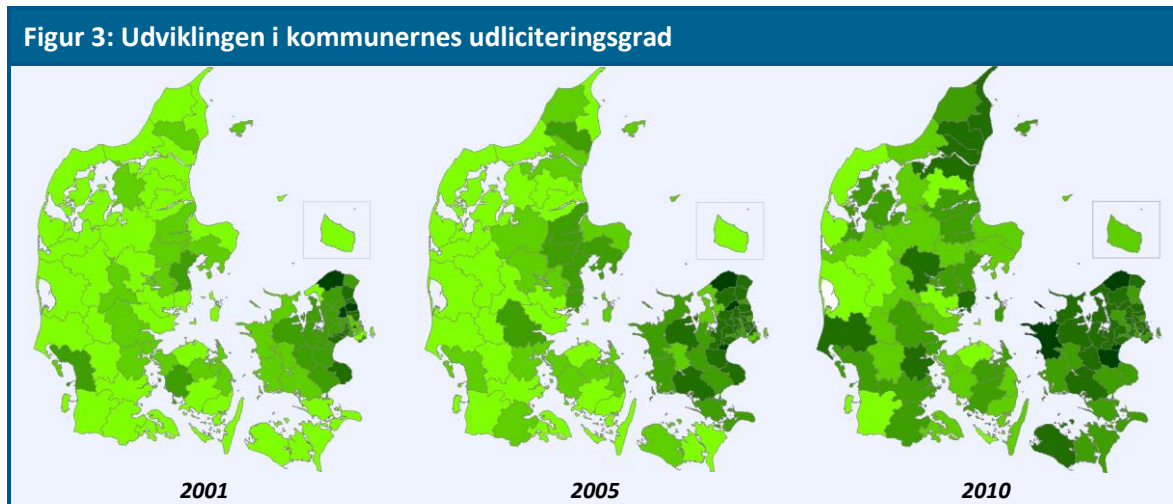
<sup>17</sup> Det er svært at sige, hvor meget opgaver udført under godkendelsesmodellen præcist udgør. Vores overslagsberegninger tyder på, at op til 60 pct. af den samlede udliciteringsgrad kan tilskrives pleje- og omsorgsopgaver udført under godkendelsesmodellen. Det betyder, at omkring halvdelen af udliciteringen på ældreområdet er drevet af borgernes ønske om et privat alternativ, hvilket igen afhænger af borgernes tilfredshed med den kommunale leverandør, om der eksisterer et bedre privat alternativ, samt i hvor høj grad kommunen informerer om fritvalgsmuligheden.

<sup>18</sup> Fra 1. januar 2003 har kommunerne været forpligtet til at samarbejde med private leverandører, hvorved modtagere af hjælp kan vælge enten at benytte den kommunale leverandør eller en privat leverandør af hjemmehjælp.

<sup>19</sup> Kilde: Stolt og Winblad (2008): ‘Mechanisms behind privatization: A case study of private growth in Swedish elderly care’, Social Science and Medicine, vol. 68, ss. 903-911

storbyer og i blå kommuner. Studiet viser endvidere, at både røde og blå nabokommuner til disse foregangskommuner, uafhængigt af deres økonomiske situation, lader sig smitte af den høje udliciteringsgrad.

Betragtes udviklingen i de danske kommuners udliciteringsgrad, så synes det rimeligt at fremsætte den hypotese, at udliciteringen bæres frem af relativt få foregangskommuner, som dernæst "smitter" til nabokommuner, jf. figur 3 nedenfor.



Anm: En mørk farve angiver en høj udliciteringsgrad, og en lys farve angiver en lav udliciteringsgrad. Generelt er udliciteringsgraden højere på Sjælland (13 pct.) end i Jylland (8 pct.) og på Fyn (6 pct.) (2010-tal). De nuværende kommunedefinitioner er benyttet.

Kilde: Egne beregninger på baggrund af data fra REGK31 og REG31 i Danmarks Statistik.

På denne baggrund opstilles tre hypoteser:

**HYPOTESE 1:**

De blå kommuner fører an i udliciteringen, dvs. at det overvejende er blå kommuner, der udliciterer mest

**HYPOTESE 2:**

Der er en nabosmitteeffekt, dvs. hvis kommunens naboer udliciterer meget i perioden før, så vil kommunen med al sandsynlighed selv udliciterer mere i perioden efter

**HYPOTESE 3:**

Udlicitering smitter i politikerleddet og ikke i embedsmandsværket, dvs. nabosmitteeffekten går primært fra røde til røde kommuner og fra blå til blå kommuner

Desuden undersøges det, om en række demografiske og økonomiske forhold kan forventes at have påvirket udliciteringsgraden i kommunerne. Blandt de demografiske forhold kan nævnes andelen af ældre, befolkningstætheden, indkomstniveauet, uddannelsesniveaet og andelen af borgere afhængige af offentlig forsørgelse. Blandt de økonomiske forhold kan nævnes kommunens skattetryk, omkostninger til ældre, likviditet og serviceniveau.

Til brug for analysen sammensættes et datasæt, der strækker sig over perioden 2001-2010, dækker samtlige kommuner i Danmark og indeholder de nødvendige politiske, demografiske og økonomiske variable, jf. appendiks 3.

## 5. BLÅ KOMMUNER ER FOREGANGSKOMMUNER

Hypotesen 1 anfører, at blå kommuner fører an i udliciteringen. Dvs. at givet at kommunen er en blå kommune, så vil der være en signifikant større sandsynlighed for, at kommunen udliciterer mere end sine naboer. Dette spørgsmål analyseres i boks 2.

### Boks 2: Analyse af hypotese 1

For at undersøge om blå kommuner fører an i udliciteringen opstilles en logit-model, hvor den variabel, der forsøges forklaret ('first mover'-variablen), er en binær variabel, der antager værdien 1, hvis kommunen udliciterer mere end sine naboer, og antager værdien 0, hvis kommunen ikke udliciterer mere end sine naboer.<sup>20</sup>

For modellerne afsløres det vha. et Hausman-test, at der ikke er en systematisk variation i koefficienterne, hvorfor den mere effektive random effects-metode benyttes frem for fixed effects-metoden. Endvidere afslører 'general to specific'-metoden, at det eneste, der afgør, om en given kommune fører an i udliciteringen, er dens kommuneafarbe og befolkningstæthed.<sup>21</sup>

#### Hypotese 1: De blå kommuner fører an i udliciteringen

	Reduceret Model			
	Koefficient	Standardfej	P>  z	OR
Blåt flertal	0,5182	0,303	0,087	1,68

Anm.: Regressionen indeholder yearummies.

De samlede modelresultater fremgår af appendiks 4.

Desuden er det interessant at undersøge, om det er de traditionelle blå kommuner, eller alle blå kommuner, der fører an i udliciteringen. Det kan undersøges ved hjælp af fixed effects, der tager højde for tidsinvariante faktorer, og derved fx eliminerer effekten fra de kommuner, der altid har været blå. Dermed medtages kun ændringer i kommuneafarven i forbindelse med valg.

Resultatet af modellen er, at alle effekter bliver insignifikante, hvilket betyder, at hvis en blå kommune i en tidligere periode har været rød (eller omvendt), så er det usandsynligt, at denne kommune vil føre an i udliciteringen. Dvs. at det netop er de traditionelle blå kommuner, der fører an i udliciteringen.

Kilde: CEPOS

Resultatet af analysen er, at hvis kommunen har blå flertal (dvs. hvis blå blok fik over 50 pct. af stemmerne i kommunen), er sandsynligheden 68 pct. højere for, at kommunen fører an i udliciteringen sammenlignet med røde kommuner og kommuner, hvor lokallisterne fylder så meget, at der hverken er rødt eller blå flertal. Desuden viser analysen, at det er usandsynligt, at tyndt befolkede kommuner fører an i udliciteringen. Dette er på linje med resultaterne fra udenlandske studier<sup>22</sup>. Endelig viser analysen, at det er de traditionelt blå kommuner, der fører an i udliciteringen.

Der kan være flere årsager til dette resultat. En årsag til, at blå kommuner udliciterer mere end andre kommuner, kan være, at de blå kommuner i højere grad end andre kommuner går ind for udlicitering. En anden årsag kan være, at borgerne i de blå kommuner i højere grad udnytter fritvalgsmuligheden, fx fordi blå kommuner er bedre til at informere om denne mulighed eller fordi borgerne, der stemmer blå også er mere tilbøjelige til at foretrække private løsninger.

<sup>20</sup> Det vurderes, at der ikke vil være problemer med autokorrelation i tidsrækkedimensionen, da dette blot vil indfange, at dem der rykker først vil blive ved med at være foran.

<sup>21</sup> Det bør nævnes, at det også har været forsøgt med andre definitioner af den politiske overbevisning. Bruges de faktiske stemmeandele frem for dummyvariable for om kommunen er rød eller blå, viser populationsdensiteten sig også at blive afgørende for om kommunen fører an i udliciteringsgraden. Dette kan muligvis også skyldes, at private aktører gerne placerer sig i tæt befolkede områder.

<sup>22</sup> Se fx Stolt og Winblad (2008): 'Mechanisms behind privatization: A case study of private growth in Swedish elderly care', Social Science and Medicine, vol. 68, ss. 903-911



## 6. GEOGRAFI DRIVER UDLICITERINGEN

Hypotesen 2 anfører, at kommuner lader sig påvirke af nabokommunernes udliciteringsgrad. Dette spørgsmål analyseres i boks 3.

### Boks 3: Analyse af hypotese 2

Som i den foregående analyse er det ved et Hausman-test afklaret, at det er bedst at benytte en random effect-estimator. Desuden konstrueres en variabel, der måler den gennemsnitlige udliciteringsgrad i nabokommunerne året før. Derved bliver det muligt at undersøge, hvad sandsynligheden er for, at en given kommune udliciterer mere et år, hvis dens nabokommuner udliciterede relativt meget året før. For at undersøge om udlicitering "smitter" opstilles en IV-model. Derved sikres det, at smitteeffekten er isoleret fra andre uobserverede ligheder mellem nabokommuner og kommunen selv, der kunne give spuriøs korrelation.<sup>23</sup>

Der bruges desuden to forskellige specifikationer af variablene for rødt og blå flertal. I model I. benyttes en dummyvariabel, som antager værdien 1, hvis den ene blok fik over 50 pct. af stemmerne. I de tilfælde, hvor lokallisterne fylder så meget, at hverken rød eller blå blok har flertal, vil dummyvariablen for både rødt og blå flertal således antage værdien 0. I model II. benyttes blokkenes faktiske procentandele.<sup>24</sup>

Målet er at undersøge, om der er en nabosmitteeffekt. For at gøre dette, skal der samtidigt korrigeres for en række økonomiske og demografiske variable. Resultatet fremgår af tabellen nedenfor.

Hypotese 2: Nabosmitteeffekten		
	Fuld model (I.)	Fuld model (II.)
	Koefficient	Koefficient
Udl_nab_t-1	0,709 (0,211) ***	0,740 (0,212) ***
Blåt flertal	0,011 (0,003) ***	0,080 (0,029) ***
Rødt flertal	-0,004 (0,004)	0,027 (0,033)

Anm.: Regressionerne indeholder yeardummies. Standardfejlen er i parentes. \*P<0,10, \*\*P<0,05, \*\*\*P>0,01. Tårnby er udeladt, fordi den på likviditetsvariablen var en outlier. Dermed bortfalder 10 observationer.

Af regressionen fremgår det, at der er en signifikant positiv nabosmitteeffekt. Dette resultat er meget konsistent. Selv når der inkluderes en variabel for kommunens egen udliciteringsgrad sidste år, fås et signifikant positivt resultat. Alle regressionsresultater fremgår af appendiks 5.

Kilde: CEPOS

Af ovenstående analyse fremgår det, at der er en signifikant positiv nabosmitteeffekt. Dvs. hvis den gennemsnitlige udliciteringsgrad for en given kommunes nabokommuner sidste år steg med 1 pct. point, så vil kommunens egen udlicitering stige med 0,7 pct. point i år. Der er altså tale om en stor dynamisk effekt, hvor erfaringer fra nabokommuner spredes uanset kommunens eget udgangspunkt. Endvidere fremgår det, at blå kommuner udliciterer mere end røde kommuner.

<sup>23</sup> En spuriøs korrelation er en statistisk sammenhæng mellem to variable, som ikke bygger på noget logisk bånd, men enten opstår tilfældigt eller fordi begge variable er påvirket af en mellemkommende variabel.

<sup>24</sup> Endeligt har en dummy på baggrund af borgmesterfarve også været benyttet som variabel. Dette ændrede ikke resultatet.

## 7. POLITIK BREMSER UDLICITERINGEN

Efter at have konstateret, at der er en smitteeffekt, kan det være interessant at undersøge, hvilken vej smitten løber. I dette afsnit undersøges hypotese 3, dvs. at kommuner kun lader sig smitte af nabokommuner med samme kommunefarve. Resultatet vil indikere, om det sker på baggrund af et partipolitisk valg eller et ikke-ideologisk valg, når kommunerne vælger at udlicitere, dvs. om udliciteringen smitter i politikerleddet eller i embedsmandsværket.

### Boks 4: Analyse af hypotese 3

Undersøgelsen foretages ved at danne to nye variable, der fanger den gennemsnitlige udliciteringsgrad sidste år i hhv. røde og blå nabokommuner. Endvidere laves der fire nye interaktionsled, der indfanger ens egen kommunefarve (rød eller blå) og smitteeffekten fra hhv. røde og blå kommuner.

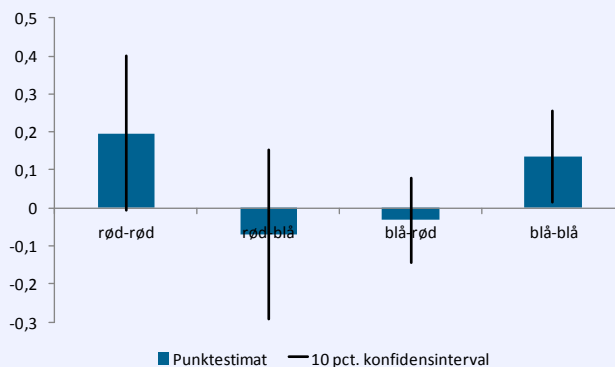
Resultatet af den nye regressionsmodel fremgår af tabellen nedenfor.

Hypotese 2: Nabosmitteeffekten		
	Interaktionsled	
	Røde naboer	Blå naboer
Røde kommuner	0,197 (0,123) *	0,070 (0,134)
Blå kommuner	-0,032 (0,067)	0,136 (0,072) *

Anm.: Regressionerne indeholder yearummies. Standardfejlen er i parentes. \*P<0,10, \*\*P<0,05, \*\*\*P>0,01. Tårnby er udeladt, fordi den på likviditetsvariablen var en outlier. Koefficienten for røde kommuner og røde naboer er borderline signifikant på 10 pct. niveau.

Kilde: CEPOS.

Beregninger viser, at punktestimatet for blå kommuner, der smittes af blå kommuner, er inden for konfidensintervallet for punktestimatet for røde kommuner, der smittes af røde kommuner, jf. figuren nedenfor. Det er derfor ikke muligt at sige noget om, hvorvidt smitteeffekten fra blå nabokommuner til blå kommuner er stærkere end smitteeffekten fra røde nabokommuner til røde kommuner. Det bedste bud er, at punktestimaterne er lige store.



Kilde: CEPOS

Regressionsresultaterne viser, at røde kommuner lader sig smitte af røde nabokommuner, og at blå kommuner lader sig smitte af blå nabokommuner. Umiddelbart er der ingen krydssmitteeffekter, dvs. at blå kommuner ikke lader sig smitte af røde nabokommuner samt, at røde kommuner ikke lader sig smitte af blå nabokommuner. Dette tyder på, at udliciteringen alene smitter i politikerleddet, hvorved udlicitering må fortolkes som et partipolitisk valg.

Et sted hvor smitten kunne forekomme er, når politikerne mødes med andre kommuner i netværk eller til udvalgmøder. Generelt er det således, at politikerne mødes med de kommuner, som de geografisk eller på anden vis føler sig knyttet til. Her har de mulighed for at udveksle politiske erfaringer og ideer. Dette er modsat embedsmændene, som typisk mødes i netværk, ERFA-grupper og styregruppemøder på tværs af alle kommuner.

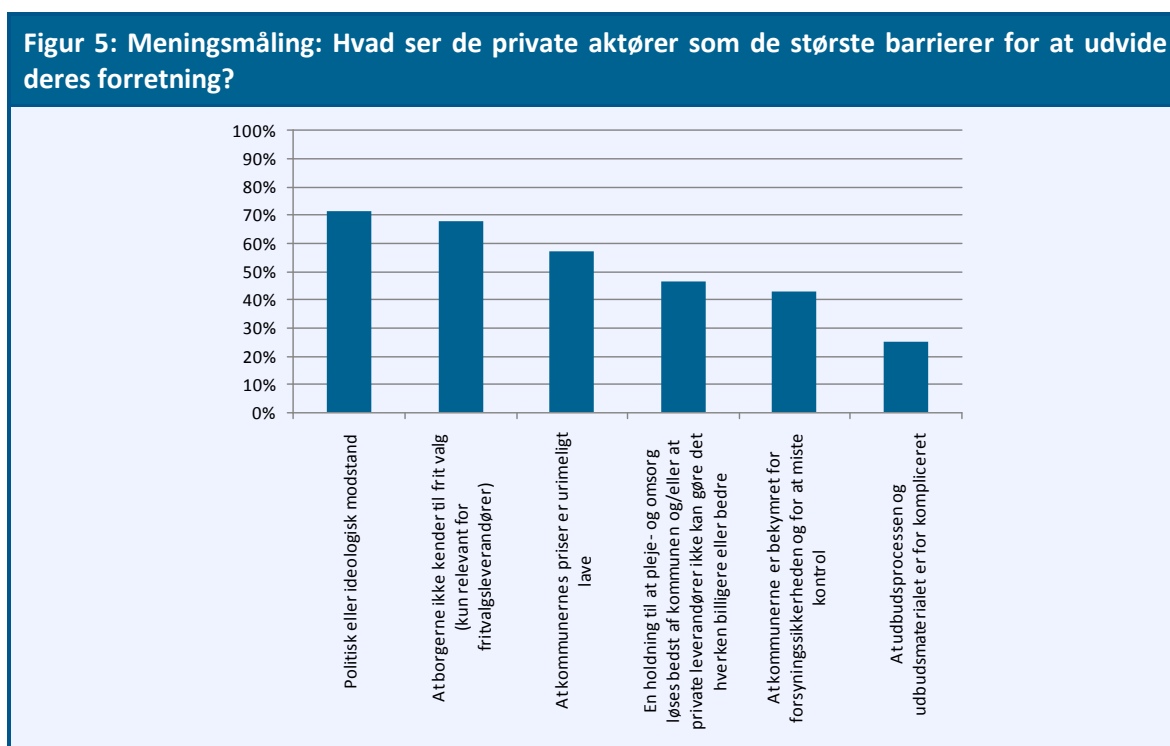


## 8. MENINGSMÅLING

Ovenstående analyser indikerer, at udliciteringen inden for ældreområdet i høj grad er styret af politiske målsætninger. Det er de blå kommuner, der er foregangskommuner i udliciteringen, og spredningen i udliciteringen foregår via smitte mellem nabokommuner. Dvs. at hvis nabokommuner til en given kommune sidste år udliciterede mere end kommunen selv, så vil kommunen med al sandsynlighed selv udlicitere mere næste år.

Det er endvidere interessant at bemærke, at udlicitering kun smitter fra blå kommuner til blå kommuner og fra røde kommuner til røde kommuner. Der er ingen krydssmitteeffekt. Dette tyder på, at udlicitering inden for ældreområdet er noget, der bestemmes i politikerleddet og ikke i embedsmandsværket.

CEPOS har foretaget en meningsmåling blandt de private aktører for at undersøge, hvad de ser som de største barrierer for at udvide deres forretning. Her svarer godt 70 pct., at de ser politisk eller ideologisk modstand som en vigtig barriere for at udvide deres forretning. Endvidere svarer knap 70 pct. af de private leverandører, at de ser det som et problem, at borgerne ikke kender til fritvalgsmuligheden. Disse resultater stemmer godt overens med resultatet af den økonometriske analyse.



Kilde: Meningsmålingen dækker private aktører inden for ældreområdet organiseret i Dansk Industri, KA pleje og Dansk Erhverv. Svarprocenten var på ca. 70 pct.

## 9. PARTIPOLITIK KOSTER

Af ovenstående analyse fremgår det, at udliciteringsgraden kun smitter mellem kommuner, der partipolitisk ligner hinanden, dvs. at blå kommuner kun lader sig påvirke af blå kommuner, samt at røde kommuner kun lader sig påvirke af røde kommuner. Der findes derfor ingen krydssmitteeffekter, hvorfor røde kommuner ikke lærer fra blå kommuner og omvendt.

Det er imidlertid muligt at beregne, hvad det ville have betydet for udliciteringsgraden, hvis eksempelvis blå kommuner også blev inspireret af røde kommuner. Til denne beregning knyttes en række antagelser. Antagelserne og beregningen fremgår af boks 5 nedenfor.

### Boks 5: Beregning af krydssmitteeffekter

For at undersøge, hvad udliciteringsgraden ville have været, hvis blå kommuner blev påvirket af røde nabokommuners udliciteringsgrad, og røde kommuner blev påvirket af blå nabokommuners udliciteringsgrad, benyttes følgende fremgangsmåde.

Først benyttes den økonometriske model (som danner grundlag for afsnit 7) til at forudsige, hvad udliciteringsgraden på baggrund af de demografiske, økonomiske og politiske variable årligt forventes at være i kommunerne. Dernæst opstilles en ny variabel, hvor forudsigelsen korrigeres, så også krydssmitteeffekter tillades. Dvs.:

Hvis en rød kommune har en blå nabokommune, så hæves udliciteringsgraden med 13,6 pct. (jf. boks 4).  
Hvis en blå kommune har en rød nabokommune, så hæves udliciteringsgraden med 19,7 pct. (jf. boks 4).

Korrektionen foretages kun såfremt, der eksisterer en blå hhv. rød nabokommune, og der ikke er smitte til lokallister. Endvidere antages det, at der ikke er nogen multiplikatoreffekt. Dvs. at udliciteringen i nabokommune ikke igen påvirkes af, at den oprindelige kommune har en højere udliciteringsgrad. Denne antagelse gør nedenstående beregning meget konservativ.

Endeligt beregnes forskellen mellem den korrigerede forudsigelse og den oprindelige forudsigelse. Forskellen ganges på basen for året. Resultatet er i 2010 godt 400 mio. kr., hvilket betyder, at den samlede udlicitering ville have været for 400 mio. kr. højere, hvis ikke partipolitik påvirkede kommunernes udliciteringsgrad. For de øvrige år ligger udliciteringen i samme leje, hvilket akkumuleret giver godt 3 mia. kr.

Antages det som skøn, at det alene i 2010 var muligt at opnå en besparelse ved øget brug af udbud på 15 pct. på ældreservice, så betyder det et tab på godt 60 mio. kr. Hertil kommer et kvalitetstab, idet brugertilfredsheden hos private aktører er højere end for kommunale aktører.

Anm.: Denne besparelse ligger også til grund for analysen Rambøll(2008): Det økonomiske potentiale ved øget udlicitering i kommunerne, som er udført for CEPOS.

Kilde: CEPOS

Af boks 5 fremgår det, at der som konservativt skøn ville have været udliciteret for godt 400 mio. kr. ekstra i 2010, hvis partipolitik ikke havde spillet en rolle i kommunernes valg af udlicitering. Fordi partipolitik spiller en rolle, går danskerne glip af betydelige kvalitetsforbedringer samt en økonomisk gevinst i 2010 på godt 60 mio. kr., svarende til at man kunne have aflønnet ca. 180 ekstra social- og sundhedspersonale årligt.

## APPENDIKS 1

Når det kommer til udlicitering inden for madserviceområdet, så ligger udbudsportalens dokumentationsdatabase inde med 14 dokumenterede cases, hvoraf 11 er eksempler på madservice til ældre. I otte af disse elleve tilfælde har en privat leverandør vundet udbuddet. Det fremgår af tabellen nedenfor, at der har været store gevinster ved at udlicitere madserviceområdet. Den gennemsnitlige gevinst ligger på 15 pct. af omkostningerne før udbuddet.

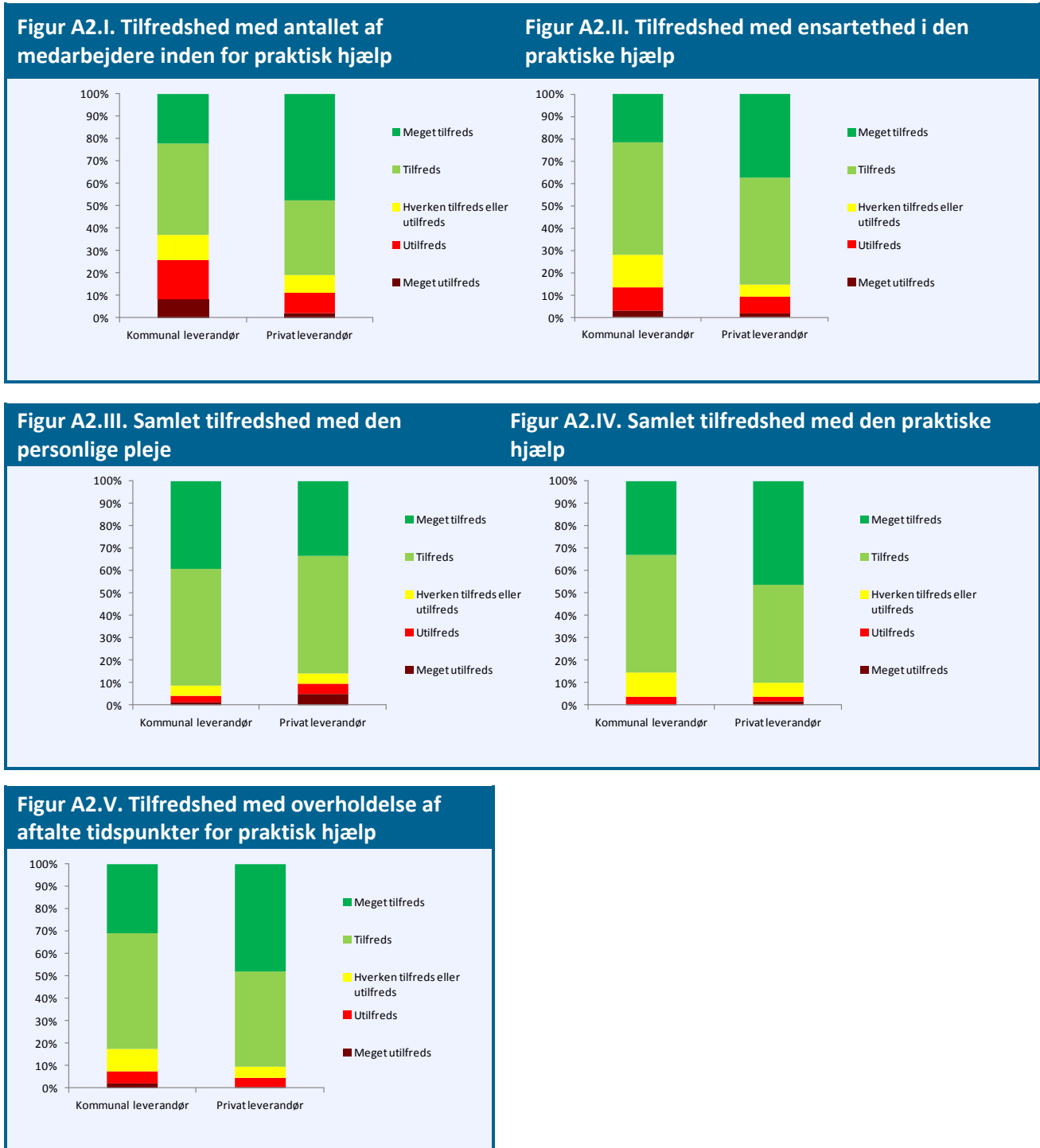
Tabel A1.I. Besparelser ved udbud på madserviceområdet				
Kommune	Vinder	Nettogevinst pr. år	Kvalitative effekter	Innovative effekter
Jammerbugt (plejehjem + eget hjem mv.)	Det Danske Madhus	7.655.000 (30 pct.) <sup>***)</sup>	Flere valgmuligheder.	På kommunens plejehjem er det nu muligt at sammensætte menuplaner.
Vejen (eget hjem)	Bording Flytteforretning	10.000 (~1 pct.)	Ensretning af serviceniveauet i kommunen og en optimering af logistikken.	Optimering af kørselsplanen har ført til bedre service og bedre udnyttelse af kørselsmateriel.
Solrød (eget hjem)	KRAM Mad-service A/S	135.000 (~6 pct.)	Ingen forskelle i kvalitet. Brugertilfredsheden er dog steget.	Ingen.
Ballerup (eget hjem)	Din Private Kok	1.700.000 <sup>*)</sup> (27 pct.) <sup>***)</sup>	Flere valgmuligheder. Mulighed for tilkøbsydelse.	Der er indført krav om minimum 30 pct. økologiske råvarer.
Odder (plejehjem + eget hjem)	Det Danske Madhus	Ikke opgjort.	Maden er blevet bedre og arbejdsgangene er blevet strammet op.	Ingen
Lyngby-Taarbæk (eget hjem)	KRAM Mad-service A/S	1.000.000 <sup>**)</sup> (~18 pct.)	Flere valgmuligheder. Mulighed for tilkøbsydelse.	Kram har udviklet en internetbaseret bestillingsseddel.
Albertslund (eget hjem)	KRAM Madservice A/S og Din Private Kok	193.750 (~13 pct.)	Valgfrihed ifht. leverandører. Mulighed for tilkøbsydelse.	Ingen
Silkeborg (eget hjem)	Det Danske Madhus	1.200.000 (~8pct.)	Mere variation. Opstramning af leveringsproceduren. Tættere samarbejde med kostkonsulent.	Større fokus på specialmad som fx diæter og mad til diabetespatienter.

Kilde: \*) Dog er omkostninger til udarbejdelse af udbuddet, omkostninger til virksomhedsoverdragelse og lignende ikke fratrukket. \*\*) Beregnet på baggrund af oplysninger fra Lyngby-Taarbæk kommune. \*\*\*) Det er i denne beregning antaget at omkostningen før udbuddet er lig kontraktværdien plus nettogevinsten.

Kilde: Udbudsportalens dokumentationsdatabase og DI(2011): Effekter ved konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver.

## APPENDIKS 2

Nedenstående grafer viser tilfredsheden blandt hjemmehjælpsmodtagere fordelt på typen af leverandør.



Kilde: Social- og Integrationsministeriet (november 2011): Brugerundersøgelse om hjemmehjælp til borgere i eget hjem og i plejebolig/plejehjem.

### APPENDIKS 3

Nedenstående tabel indeholder en oversigt over variable brugt i analysen. Der bør knyttes et par kommentarer til disse variable. For det første følger definitionen af den forklarede variable, udlitceringsgraden, den definition som Økonomi- og Indenrigsministeriet benytter i opgørelsen af 'Udlitceringsindikatoren' (som fremsat på De Kommunale Nøgletal). Dog er beregningen af udlitceringsgraden begrænset til kun at omfatte ældreområdet, hvorfor driftsomkostningerne alene omfatter omkostninger forbundet med ældreboliger, plejehjem, beskyttede boliger, pleje og omsorg mv.

For det andet bør det nævnes, at det ikke har været muligt at adskille omsorg og pleje af handicappede fra omsorg og pleje af ældre, hvorfor begge grupper indgår i den forklarede variabel. Desuden indeholder driftsomkostningerne også hjælpemidler og forbrugsgoder mv., hvilket ikke er muligt at fjerne pga. en omstrukturering af kommuneregnskaberne i 2007 i forbindelse med kommuneomlægningen. Endeligt bør det nævnes, at driftsomkostningerne for private leverandører - på samme måde som Økonomi- og Indenrigsministeriets opgørelse af udlitceringsindikatoren - også indeholder en mindre post, som kan tilskrives udgifter til entreprenør- og håndværksydelser (ca. 13 pct.). Denne post er dog meget konstant på tværs af årene, og det vurderes, at det ikke påvirker resultaterne nævneværdigt.

Tabel A3.I. Variable brugt i analysen af kommunernes udlitceringsgrad			
Forklarede variabel		Definition	Kilde
	Udlitcering	Driftsomkostninger på arterne 4.5 og 4.9 (private leverandører) ift. samlede driftsomkostninger på arterne 1, 2 og 4, for funktionerne 5.32.30, 5.32.32, 5.32.33, 5.32.34, 5.32.35, 5.32.37 (alle omkostninger)	DST: REGK31 og REG31
Forklarende variabel			
POLITIK:	Blåt flertal	Dummy som får værdien 1, hvis der er blåt flertal i kommunen. Til blå stemmer regnes Fremskridtspartiet, Konservativt Folkeparti, Dansk Folkeparti samt Venstre ift. det samlede antal stemmer	VALGK3X, VALGK3,
	Rødt flertal	Dummy som får værdien 1, hvis der er rødt flertal i kommunen. Til røde stemmer regnes Socialdemokratiet, SF, Enhedslisten og Radikal Venstre, CD ift. det samlede antal stemmer	VALGK3X, VALGK3,
ØKONOMI:	Likviditet	Likvide aktiver pr. indb. / langfristet gæld pr. indbygger	noegletal.dk
	Kommuneskat	Udskrivningsprocent ekskl. kirkeskat	noegletal.dk
	Ældre-omkostninger	Netto ældreudgifterne pr. 65/67-årig	noegletal.dk
	Serviceniveau	Kommunernes udgifter i alt pr indbygger ift. Kommunernes udgiftbehov	noegletal.dk
	Gennemsnitsindkomst	Den gennemsnitlige indkomst i kommunen.	DST: INDKP1
DEMOGRAFI:	Lavtuddannede	Andelen af personer i kommunen med en kortere uddannelse (herunder grundskole, forberedende uddannelse, almengymnasial uddannelse, erhvervs-gymnasial uddannelse, erhvervsuddannelse samt korte videregående uddannelser).	DST: U31 samt U3107
	Befolknings-tæthed	Indbyggertal pr. km <sup>2</sup>	noegletal.dk
	Ældres plejehjems behov	Antal modtagere af varig hjemmehjælp over 65 år + antal ældre indskrevet på plejehjem mv. over 65 år (approx. ved pladser) set ifht. antal personer over 65 år.	DST: VHPX, VHLT04X, VHLT05X, VHP, VHP1, AED05, AED06, RES3EX samt RESP01
	Velfærdskoalition	Antal personer på kontanthjælp, folke- og førtidspension, offentlig beskæftigede samt dagpenge ift. personer over 18 år	DST: PEN11, RESOFF11, SOCDAG00, SOCDAG, KONT1X, PEN1, RASOFF1, BEF1A, BEF1A07, FOLK1

Kilde: CEPOS

Der findes dog alternativer til dette mål. Et eksempel er PLI (Privat-Leverandør-Indikator), som også fremsættes af Økonomi- og Indenrigsministeriet på De Kommunale Nølgetal. PLI'en er et nyt mål, som er indført efter, Bekendtgørelsen om momsrefusion for kommuner og regioner (BEK nr. 28 af 06-01-2011) trådte i kraft i 2010. PLI'en adskiller sig fra Udliciteringsindikatoren, idet driftsomkostninger på art 5.9 (øvrige tilskud og overførelser) også indgår. Idet dataserien dækker perioden 2003-2010, dvs. før lovændringen, og idet ældreboliger ikke er omfattet af denne bekendtgørelse (hvorfor denne ændring er uden den store betydning), er Udliciteringsindikatoren anvendt i nærværende undersøgelse.

Et andet eksempel er IKU'en (Indikator for Konkurrenceudsættelse). IKU'en ligner langt hen ad vejen PLI'en. Den eneste forskel på definitionen af IKU'en og PLI'en er, at IKU'en indeholder kommunalt vundne udbud. Da denne analyse udelukkende har fokus på udbud vundet af private aktører, har dette mål ikke relevans.

Alternativt kunne man, som det er gjort i tidligere udenlandske studier<sup>25</sup>, have benyttet antal ansatte hos private leverandører inden for ældreområdet sammenlignet med alle ansatte inden for ældreområdet (offentlige og private) som en proxy for udliciteringsgraden. Det har dog ikke været muligt at indhente en sammenhængende dataserie<sup>26</sup>.

For det tredje bør det nævnes, at politikvariablene følger blokinddelingen, som den findes inden for den nationale politik. Desuden er en kommune defineret som tilhørende blå blok, hvis der er et simpelt blå flertal i kommunen. Omvendt tilhører kommunen rød blok, hvis der er simpelt rødt flertal i kommunen. Det vil ikke altid være tilfældet, at en kommune enten tilhører blå blok eller rød blok, idet lokallisterne ikke er fordelt ud på rød og blå blok. Et alternativ til denne definition ville være at definere en kommune som fx blå, hvis den blå blok alene er større end rød blok. Denne definition har været afprøvet, og det har ikke ændret ved resultaterne i analysen.

For det fjerde er nabokommuner i denne analyse defineret, som de kommuner, som en given kommune deler kommunegrænse med. Man kunne dog have defineret naboer ud fra andre metoder, fx kommuner der ligner hinanden på økonomi, population mv. Denne definition betyder, at der er nogle øer, som ikke har naboer. Fx har Bornholm ingen nabokommuner.

For det femte har der for nogle af observationerne for enkelte år været manglende data (svarende til 1,8 pct. af alle observationer). Analyserne viser, at data ikke varierer bemærkelsesværdigt fra år til år og ved bare at smide data væk, risikeredes det, at der tabes værdifuld information. Derfor er de manglende data rekonstrueret ved at tilbageskrive med den årlige gennemsnitlige vækst. Analysen er desuden udført på baggrund af de nuværende kommunedefinitioner. Som nogle benyttes den samme nøgle, som Danmarks Statisk bruger til at korrigere deres tal<sup>27</sup>.

Tabellen nedenfor indeholder statistik over den gennemsnitlige kommune i datasættet. I de tilfælde, hvor det har været nødvendigt, er data blevet normaliseret ved brug af log-transformation.

---

<sup>25</sup> Kilde: Stolt og Winblad (2008): 'Mechanisms behind privatization: A case study of private growth in Swedish elderly care', Social Science and Medicine, vol. 68, ss. 903-911

<sup>26</sup> Danmarks Statistik har oplyst, at de kan producere et skøn for antallet af ansatte ved at tage udgangspunkt i antallet af timer private leverandører leverer i kommunerne. Det er dog ikke muligt for Danmarks Statistik at lave en sammenhængende dataserie for perioden 2003-2010, idet der er forskellige datakilder og idet det ikke altid både er ansatte inden for fritvalgsområdet og på plejecentre, der er talt med.

<sup>27</sup> Kilde: <http://dst.dk/Statistik/dokumentation/kommunalreform-2007.aspx>



Tabel A3.II. Deskriptiv statistik					
Variable	Gennem- snit	Standard- afvigelse	10 pct. percentil	50 pct. percentil (median)	90 pct. percentil
Udlliciteringsgrad (andel)	0,09	0,05	0,041	0,078	0,15
Blåt flertal (dummy)	0,35	0,48	0	0	1
Rødt flertal (dummy)	0,33	0,47	0	0	1
Likviditet (andel)	0,22	0,28	-0,029	0,16	0,57
Kommuneskatteniveau (pct.)	22,51	2,24	20,10	21,60	25,60
Ældreomkostninger (1000 DKK)	42,35	6,40	35,32	41,61	50,88
Serviceniveau (andel)	1,49	0,13	1,34	1,47	1,67
Gennemsnitsindkomst (1000 DKK)	258,62	41,97	216,18	252,63	305,07
Lavtuddannede (andel)	0,86	0,09	0,80	0,88	0,92
Befolkningsstæthed (personer/km <sup>2</sup> )	544,48	1306,86	48,00	111,00	1368,00
Ældres plejebehov (andel)	0,29	0,05	0,23	0,29	0,39
Velfærdskoalition (andel)	0,61	0,07	0,53	0,61	0,68

Kilde: CEPOS

## APPENDIKS 4

Tabel A4.I. Regressionsresultater fra logitmodel		
Hypotese 1: De blå kommuner fører an i udliciteringen		
	Fuld model	Reduceret model
	Koefficient	Koefficient
Blåt flertal	0,332 (0,343)	0,518 (0,303) *
Rødt flertal	-0,255 (0,380)	
Likviditet	0,035 (0,511)	
Kommuneskat	-0,066 (0,094)	
Ældreomkostninger (log)	-0,741 (1,394)	
Serviceniveau	-0,823 (1,354)	
Gennemsnitsindkomst (log)	0,519 (1,565)	
Lavtuddannede	-3,347 (3,774)	
Befolkningstæthed (log)	0,090 (0,266)	
Ældres plejebæhov	-2,138 (3,894)	
Velfærdskoalitionen	-1,684 (3,024)	
Konstant	-0,866 (18,790)	-2,474 (0,271) ***
Observationer	970	970
Log likelihood	-388,2	390,1
<sup>2</sup>	6,8	2,9

Anm.: Regressionerne indeholder yeardummies. Standardfejlen er i parentes. +P<0,15, \*P<0,10, \*\*P<0,05, \*\*\*P>0,01. Tårnby er udeladt, fordi den på likviditetsvariablen var en outlier. Dermed bortfalder 10 observationer.

Kilde: CEPOS.

## APPENDIKS 5

Tabel A.5.1. Regressionsresultater fra IV-model		
Hypotese 2: Nabosmitteeffekten		
	Fuld model (I.)	Fuld model (II.)
	Koefficient	Koefficient
Udl_nab_t-1	0,709 *** (0,211)	0,740 *** (0,213)
Blåt flertal	0,011 *** (0,003)	0,080 *** (0,029)
Rødt flertal	-0,004 (0,004)	0,027 (0,033)
Likviditet	0,005 (0,005)	0,005 (0,005)
Kommuneskat	0,002 (0,003)	0,001 (0,003)
Ældreomkostninger (log)	0,021 (0,019)	0,019 (0,019)
Serviceniveau	0,018 (0,015)	0,015 (0,015)
Gennemsnitsindkomst (log)	0,053 (0,042)	0,047 (0,044)
Lavtuddannede	-0,078 (0,055)	-0,081 (0,056)
Befolkningstæthed (log)	-0,000 (0,006)	-0,005 (0,006)
Ældres plejebenhov	-0,090 * (0,047)	-0,099 ** (0,048)
Velfærdskoalitionen	-0,021 (0,056)	-0,017 (0,057)
Konstant	(dropped)	(dropped)
Observations	810	810
Between R <sup>2</sup>	0,37	0,37
Within R <sup>2</sup>	0,35	0,34
	916,92	910,14

Anm.: Regressionerne indeholder yeardummies. Standardfejlen er i parentes. \*P<0,10, \*\*P<0,05, \*\*\*P>0,01. Tårnby er udeladt, at den på likviditetsvariablen var en outlier. Dermed bortfalder 10 observationer.

Kilde: CEPOS.