

Stort udliciteringspotentiale på 15 mia. kr. i den kommunale sektor

I en undersøgelse, som Rambøll Management har udarbejdet for CEPOS, beregnes de forventede effektivitetsgevinster ved øget udlicitering i kommunerne. Baggrunden er dels en træg udvikling i udliciteringsgraden de senere år. Dels at danske og udenlandske videnskabelige undersøgelser har fundet, at privat opgavevaretagelse på konkurrencemarkeder medfører en effektivitetsgevinst på 20-30 procent sammenlignet med offentlig produktion. Undersøgelsen finder et middelskøn for de forventede effektivitetsgevinster på 15 mia. kr. ved øget udlicitering. Forudsætningen herfor er, at der hentes effektivitetsgevinster på 15-25 procent (den gennemsnitlige effektivitetsgevinst udgør 16,6 procent) på de kommunale områder, og at der sker en mærkbar stigning i kommunernes udliciteringer. En potentiel gevinst på 15 mia. kr. må siges at være betydelig. For at perspektivere beløbets størrelse indebar KLS aftale med VK-regeringen om kommunernes økonomi i 2008 et løft i de kommunale udgifter på ca. 1,6 mia. kr. I det perspektiv peger undersøgelsens resultater på, at der er et udliciteringspotentiale svarende til serviceforbedringer fra ca. 10 kommuneaftaler. Alternativt kan rationaliseringen anvendes til at sænke kommuneskatten med 2 procentenheder. Da opnåelse af den forventede gevinst kræver et mærkbart løft i udliciteringerne, vil det være hensigtsmæssigt, at regeringen udarbejder en plan for, hvorledes gevinsterne hentes inden for f.eks. 10 år. En sådan plan kan skitsere, hvor meget udliciteringerne skal øges årligt og hvorledes markedet for velfærdsydelser kan øges. I forbindelse med en sådan plan kan det overvejes at indbudgettere de årlige gevinster i de årlige kommuneaftaler. Dermed får kommunerne en ekstra økonomisk tilskyndelse til at konkurrenceudsætte sine opgaver.

CEPOS har bedt Rambøll Management om at analysere udliciteringspotentialet i den kommunale sektor¹. Baggrunden for undersøgelsen er:

- At mange undersøgelser (danske og udenlandske) finder positive effekter af privat opgavevaretagelse sammenlignet med offentlig varetagelse. Den typiske gevinst i disse undersøgelser udgør 20-30 procent.²
- Den kommunale sektor har problemer med at levere tilstrækkelig service indenfor de eksisterende budgetter. Ved at høste eventuelle gevinster ved udlicitering kan der gives mere service for de samme penge.
- Det må konstateres, at andelen af de kommunale opgaver, der udliciteres, ikke har udviklet sig meget siden 2001. Dette på trods af de gode erfaringer med udliciteringer samt at kommunerne generelt giver udtryk for mangel på ressourcer.

Analysen af udliciteringspotentialet i kommunerne er delt op i tre dele:

- 1) En egnethedsvurdering af de kommunale opgavers udliciteringspotentiale. Denne vurdering danner grundlaget for fastlæggelsen af, hvor tilgængelige gevinsterne er.
- 2) Ud fra viden om udliciteringsgevinster på de enkelte områder opstilles sandsynlighedsfordelinger for de formodede effektivitetsgevinster.
- 3) Ud fra en vurderet stigning i udliciteringsgraden (med udgangspunkt i de fem kommuner, der udliciterer mest) og de forventede gevinster på de enkelte områder beregnes en sandsynlighedsfordeling for den samlede økonomiske besparelse ved udlicitering. Der tages i beregningen højde for usikkerheden ved de økonomiske gevinster. Det gøres ved at anvende en beregningsmetode, der systematisk behandler den usikkerhed, som stammer fra, at der i dag kun er begrænsede erfaringer med udlicitering på en række områder, herunder især udlicitering af velfærdsydelser.

¹ Der henvises i øvrigt til Rambølls rapport udarbejdet for CEPOS. Rapporten kan downloades på www.cepos.dk.

² Se bl.a. Christoffersen, Paldam og Würtz (2007).

Egnethedsvurderingen

Analysens udgangspunkt er en gennemgang af den kommunale kontoplan med henblik på vurdering af de forskellige opgavers udliciteringsegnethed. Fordelen ved denne tilgang er, at der tages højde for forskelle mellem de enkelte fagområder og ikke mindst for forskelle mellem opgaverne.

Der beregnes således et økonomisk potentiale for opgaver, som er vurderet til at være umiddelbart egnede, og for opgaver, som er vurderet til at være principielt egnede med henholdsvis få eller større forbehold. Disse differentierede vurderinger understreger, at der er store forskelle i de udfordringer, der er i forbindelse med materialiseringen af det økonomiske potentiale for forskellige typer af kommunale opgaver.

Egnethedsvurderingen tager som nævnt udgangspunkt i den autoriserede kommunale kontoplan, hvor den kommunale virksomhed er opdelt i 10 hovedkonti. Hovedkonto 0-6 vedrører den egentlige drifts- og anlægsvirksomhed, mens hovedkonto 7-9 vedrører de finansielle poster. Opmærksomheden er rettet mod hovedkonto 0-3 og 5-6, som dækker kommunernes udgifter til service og administration³.

Under hovedkonto 0-3 og 5-6 er der ca. 240 opgaver. Rambøll har ud af de 240 opgaver udtaget 128 opgaver, der kunne tænkes at være udliciteringsegnede. Disse udsættes for en egnethedsvurdering. Kriterierne i egnethedsvurderingen er:

- 1) Opgaven er ikke en myndighedsopgave,
- 2) Opgaven kan kravspecificeres og har volumen,
- 3) Opgaven kan udliciteres i et konkurrencebaseret marked
- 4) Opgaven har tidligere været i udbud.

Af de 128 udtagne opgaver er 65 vurderet til at opfylde de fire kriterier i så stor udstrækning, at de er sat til at være umiddelbart udliciteringsegnede, mens henholdsvis 22 og 38 opgaver er vurderet til at være principielt egnede med få eller større forbehold. Endelig er 7 af de oprindeligt betragtede opgaver fundet uegnet til udlicitering.

Opstilling af sandsynlighedsfordelinger for effektivitetsfordelinger og den fremtidige udliciteringsgrad

I opstillingen af den potentielle gevinst ved udlicitering trækkes på danske og udenlandske undersøgelser. Heraf kan nævnes:

- Christoffersen, Paldam og Würtz (2007) beregner på baggrund af data fra 1081 skoler en samlet økonomisk besparelse på 300 mio. kr., hvis alle kommuner, der ikke allerede bruger markedet, udliciterede deres skolerengøring. Derudover viser undersøgelsen, at en skole typisk vil spare ca. 30 procent ved at anvende privat rengøring.
- Jens Blom-Hansen (2003) har undersøgt effekten af inddragelse af private leverandører ved udlicitering på det kommunale vejområde og finder, at udlicitering til private leverandører giver 20 procent lavere udgifter uden tab af kvalitet.
- Rambøll Management (1997) undersøgte for Indenrigsministeriet 20 udliciteringer inden for primært byudvikling, forsyningsområdet og trafik og infrastruktur (hovedkonto 0, 1 og 2) og

³ Konto 4 er sygehusvæsen og sygesikring, hvor kommunerne kun har få opgaver i regnskabsåret 2006, som er året, der danner baggrund for analysen.

fandt, at når der ses bort fra transaktions- og følgeomkostningerne, havde fire kommuner ud af 20 sparet ca. 25 procent af driftsomkostningerne ved udlicitering, ni havde sparet mellem 10 og 20 procent, mens fire havde sparet under 10 procent. De resterende tre kommuner kunne ikke oplyse det driftsøkonomiske resultat af udliciteringen.

Disse tre undersøgelser udgør i dag stort set grundlaget for en kvantificering af effektivitetsgevinsten ved udlicitering i de danske kommuner. Dertil kommer udenlandske undersøgelser, der typisk finder en gevinst på ca. 30 procent. Christoffersen og Paldam (2003) refererer til gennemgang af 257 internationale undersøgelser, der finder en gennemsnitlig effektivitetsgevinst på næsten 30 procent.⁴

På baggrund af disse undersøgelser og udenlandske erfaringer antages følgende effektivitetsgevinster ved udliciteringer på de 6 hovedkonti. For hver konto angives middelværdien for den forventede gevinst, ligesom der angives et interval for den forventede gevinst (dermed tages der hensyn til usikkerheden).

Hovedkonto 0-2: Byudvikling, forsyningsområdet samt trafik og infrastruktur

Af de seks kommunale hovedkonti, hvor der konteres udgifter til opgaver, som kan udliciteres, dækker hovedkonti 0-2 (byudvikling, forsyningsområdet samt trafik og infrastruktur) de "tekniske" områder. På disse områder har de ovennævnte undersøgelser i en række tilfælde påvist effektivitetsgevinster på 20-30 procent. Det antages i beregningerne, at middelværdien for effektivitetsgevinsten er 20 procent, og at denne gevinst kan variere mellem 10 og 30 procent.

Hovedkonto 3 og 5: Undervisning og kultur samt social- og sundhedsområdet

De områder, der er mest underbelyste, er hovedkonto 3 og 5, dvs. undervisning og kultur og social- og sundhedsområdet. På disse områder er der i dag kun forholdsvis begrænset udlicitering, om end der er tendens til stigning. Her kan svenske erfaringer dog inddrages, idet udlicitering af velfærdsydelse generelt er mere udbredt i Sverige end i Danmark. Udliciteringsrådet (2004) har undersøgt konkurrenceudsættelse af velfærdsydelser i Sverige, og heraf fremgår blandt andet, at der i forbindelse med 50 udliciteringstilfælde på ældreområdet er blevet konstateret øget effektivitet i opgavevaretagelsen i over halvdelen af tilfældene. Tilsvarende stigninger i effektiviteten er fundet i forbindelse med udlicitering på daginstitutionsoverområdet.

De svenske erfaringer indikerer, at der med en vis rimelighed kan forventes effektivitetsgevinster også ved udlicitering af velfærdsydelser i Danmark. Ikke mindst, hvis man i Danmark foretager tilsvarende tiltag som i Sverige for at skabe nye leverandører på disse områder f.eks. ved såkaldt "afknopning". Det består i, at medarbejderne overtager ejerskabet af den offentlige institution og indgår en midlertidig kontrakt med kommunen om fortsat leverance af opgaven, der efter en på forhånd fastsat periode udbydes på markedet. Blandt andet som følge af mangel på konkurrenceprægede markeder er det valgt at forudsætte en lavere effektivitetsgevinst på disse områder. Der antages derfor en middelværdi givet ved 15 procent. Usikkerheden understreges med en standardafvigelse på 10 procent.

Hovedkonto 6: Administration

Sidste konto er hovedkonto 6 for den kommunale administration. Flere undersøgelser indikerer muligheden for markante udgiftsreduktioner både gennem stordrift og effektiviseringer på dette område.

⁴ Følgende er citat fra Christoffersen og Paldam (2003): "Borcharding, Pommerehne and Schneider (1982) surveys 50 studies from 5 countries, while Domberger and Jensen (1997) covers 207 studies. The average cost gap is found to be almost 30%, though the variance is large. The distribution is skew to the right, with a median of 12%."

En rundspørge fra Rambøll Management (2000) viste, at 94 procent af kommunerne anså det for muligt at udlicitere det administrative område, og at 75 procent mente, at der ville være effektiviseringer og besparelser i forbindelse med udlicitering. Disse forventninger stemmer overens med erfaringer fra England, hvor kommunerne i år 2000 havde haft mere end 100 administrative servicekontrakter i udbud, og hvor erfaringerne generelt har været positive både med hensyn til kvalitet og effektivitet. På denne baggrund antages en effektivitetsgevinst på 25 procent.

Som det er tilfældet på flere af de øvrige kommunale områder, er der ingen undersøgelser, der konkret viser effektivitetsgevinsterne ved udlicitering af administrative opgaver. Men for at sætte forudsætningen i perspektiv kan der henvises til, at KREVI (2007) har vurderet, at der blot ved at udnytte stordriftsfordelene fra de nye større kommunestrukturer vil kunne spares små fire mia. kr. i årene 2007-2010 på den kommunale administration. Dette svarer til ca. 17 procent af de samlede udliciteringsegne udgifter til administration i kommunerne i 2006.

Ved beregningen af den potentielle gevinst ved udlicitering antages det som udgangspunkt, at der på de enkelte områder kan udliciteres lige så meget som gennemsnittet af de fem kommuner med størst udliciteringsgrad i dag. På de hovedkonti, hvor der i dag er meget lidt udlicitering (3 og 5), antages det, at der udliciteres dobbelt så meget som de fem kommuner, der i dag udliciterer mest.

Tabel 1. Beregningsforudsætninger

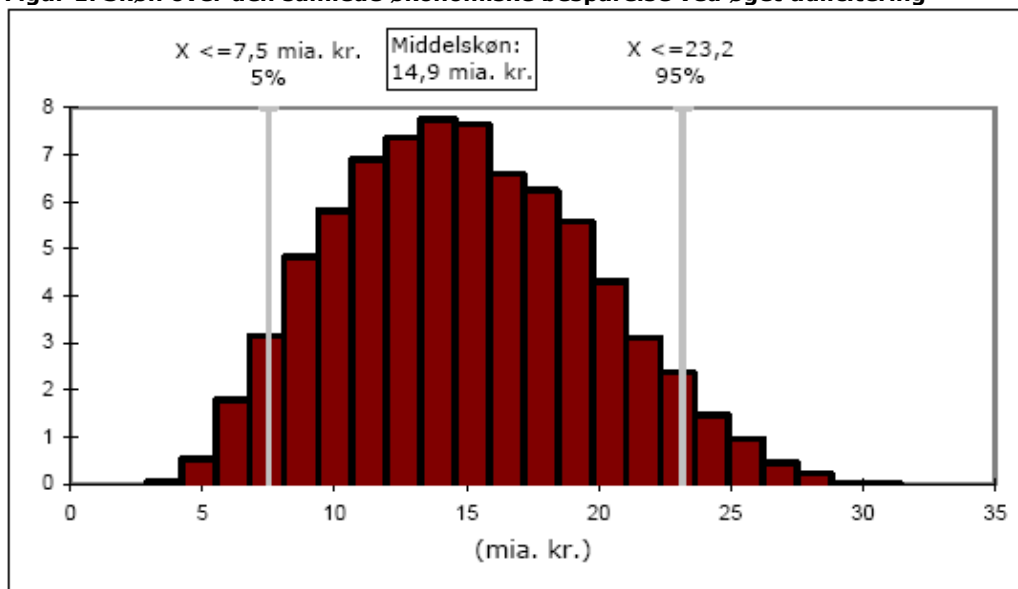
	Effektivitetsgevinst	Udliciteringsgrad
0. Byudvikling	17,7%	75,1%
1. Forsyningsvirksomhed	17,7%	75,6%
2. Trafik og infrastruktur	17,7%	72,2%
3. Undervisning og kultur	15,0%	59,4%
4. Sundhedsområdet		
5. Social- og sundhedsområdet	15,0%	72,4%
6. Administration	23,8%	52,9%
Gnm. vægtet effektivitetsgevinst	16,6%	-
Nuværende udliciteringsgrad	-	20,1%
Gnm. vægtet øget udliciteringsgrad	-	52,8%
Gnm. vægtet samlet udliciteringsgrad	-	72,9%

Kilde: Rambøll Management

Med udgangspunkt i de forventede gevinster på de enkelte områder og de forudsatte udliciteringsgrader, beregnes den mulige gevinst ved øget udlicitering.

Fordelingen for de skønnede besparelser har et 90 procents interval på 7,5 – 23,2 mia. kr. Middelskønnet for besparelsen er 14,9 mia. kr. Heraf stammer besparelser på omkring 4,3 mia. kr. fra udlicitering af kommunale opgaver, der er vurderet umiddelbart udliciteringsegne, mens de resterende besparelser på omkring 10,6 mia. kr. stammer fra opgaver, der er vurderet til at være principielt udliciteringsegne med mindre eller større forbehold.

Figur 1. Skøn over den samlede økonomiske besparelse ved øget udlicitering



Note: Skønnet er beregnet ved Monte Carlo-simuleringer på baggrund af fordelingsmæssige antagelser for de forudsatte effektivitetsgevinster og udliciteringsgrader.
 Kilde: Rambøll Management

Den potentielle gevinst på 15 mia. kr. er ganske betragtelig. F.eks. indebar kommuneaftalerne om kommunernes økonomi i 2008 et løft i udgifterne på 1,6 mia. kr. Dermed ligger der en potentiel gevinst svarende til ca. 10 kommuneaftaler.

Brug for langsigtet udliciteringsplan

Da opnåelse af den forventede udliciteringsgevinst kræver et mærkbart løft i udliciteringerne i Danmark, vil det være hensigtsmæssigt, at regeringen udarbejder en plan for, hvorledes gevinsterne hentes inden for 10 år. En sådan plan kan skitsere, hvor meget udliciteringerne skal øges årligt, og hvorledes markedet for velfærdsydelser kan øges.

I forbindelse med en sådan plan kan det overvejes at indbudgettere gevinsterne i de årlige kommuneaftaler. Dermed får kommunerne en ekstra økonomisk tilskyndelse til at konkurrenceudsætte sine opgaver, jf. bl.a., at Christoffersen og Paldam (2003) finder, at kommuner, der er presset økonomisk, har en tendens til at øge udliciteringerne.

Nedenfor ses, hvorledes udliciteringspotentialet fordeler sig på de enkelte områder.

Tabel 2. Middelskøn for den økonomiske besparelse ved øget udlicitering

Økonomisk potentiale (mio. kr.)	Allerede udliciteret	Ved øget udlicitering				Total
		Umiddelbart egnet	Principielt egnet med få forbehold	Principielt egnet med større forbehold	Samlet	
0. Byudvikling	424	445	137	7	590	1,014
1. Forsyningsvirksomhed	1,171	383	770	0	1,153	2,324
2. Trafik og infrastruktur	382	758	0	0	758	1,140
3. Undervisning og kultur	395	218	519	708	1,445	1,840
4. Sundhedsområdet	0	0	0	0	0	0
5. Social- og sundhedsområdet	2,473	153	3,561	4,885	8,598	11,071
6. Administration	1,194	2,342	0	0	2,342	3,536
Samlet	6,039	4,298	4,987	5,600	14,885	20,924

Kilde: Rambøll Management.

To yderligere scenarier for mulige besparelser gennem effektiviseringer

Ud over hovedscenariet beregnes følgende to scenarier:

- Scenarie I: Den gevinst, der følger, hvis alle kommuner udliciterede i samme omfang som de kommuner, der udliciterer mest⁵. Der forudsættes effektivitetsgevinster på 10 hhv. 25 procent.
- Scenarie II: Den gevinst, der følger, hvis alle opgaver, der ikke er myndighedsopgaver udliciteres i alle kommuner. I dette scenarie indregnes tillige udgifter til folkeskolelæreres løn. Dette er det beregningstekniske maksimum og fremkommer, hvis alle opgaver (som ikke er myndighedsopgaver) er udviklet, så de kan specificeres. Herudover er det antaget, at der er udviklet markeder for alle opgaver.

⁵ I forhold til grundscenariet (hvor udliciteringsgraden fordobles på konto 3 og 5 i forhold til gennemsnittet i de 5 kommuner, hvor der udliciteres mest) lægges der i dette alternative scenarie op til, at der udliciteres lige så meget som i de kommuner, der udliciterer mest på alle hovedkonti.

Tabel 3. To scenarier for mulige besparelser gennem effektiviseringer

	Udliciteringsomfang (i pct. af udliciterings- egnet opgaver) ¹⁾	Samlet besparelse (i mia. kr.)	
		10 procent effektivitetsgevinst	25 procent effektivitetsgevinst
Udlicitering, 2006	20,1 %	3,5 mia. kr.	8,8 mia. kr.
Scenarium I			
Øget udlicitering	+ 39,9 %	+ 6,8 mia. kr.	+ 17,1 mia. kr.
Samlet udlicitering	= 60,0 %	= 10,3 mia. kr.	= 25,9 mia. kr.
Scenarium II			
Øget udlicitering	+ 79,4 %	+ 16,2 mia. kr.	+ 40,6 mia. kr.
Samlet udlicitering	= 97,4 %	= 19,7 mia. kr.	= 49,0 mia. kr.

Kilde: Rambøll Management.

1): Udliciteringsomfanget er beregnet som andel udliciterede opgaver målt i forhold til nævneren i PLI. I scenarium II, hvor alle opgaver, der ikke er myndighedsopgaver, udliciteres, er udliciteringsomfanget 97,4 procent, og ikke 100 procent, idet det ikke er alle opgaver, der er medtaget i PLI som nærværende analyse har kunnet vurdere som værende udliciteringsegnede. Dette skyldes, at kontoplanen i visse tilfælde anvender generelle overskrifter, hvor det ikke har været muligt at identificere de konkrete underliggende opgaver.

Af scenarie I fremgår, at hvis alle kommuner udliciterede i samme omfang som de kommuner, der udliciterer mest, og der opnås blot en 10 procent effektivitetsgevinst, er den samlede besparelse for kommunerne 6,8 mia. kr. Hvis effektivitetsgevinsten udgør 25 procent er den samlede besparelse på 17,1 mia. kr.

Af scenarie II fremgår det, at hvis kommunerne udliciterede samtlige opgaver (medregnet løn til folkeskolelærere, men fraregnet myndighedsopgaver), vil der kunne opnås en besparelse på enten 16,2 eller 40,6 mia. kr. alt afhængig af om den gennemsnitlige effektivitetsgevinst er 10 eller 25 procent. Dette scenarie angiver således et beregningsteknisk loft for effektivitetsgevinster ved udliciteringer.

Litteratur

- 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.
- Cristoffersen, H., Paldam, M. (2003): Markets and municipalities: A study of the behavior of the Danish municipalities. *Public Choice*, vol. 114, pp. 79-102.
- Cristoffersen, H., Paldam, M., Würtz, A. (2007): Public versus private production and economies of scale. *Public Choice*, vol. 130, pp. 311-328.
- KREVI (2007). Forventede effektiviseringsgevinster på administrationsområdet.
- Rambøll Management (1997). Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter. Kunde: Indenrigsministeriet.
- Rambøll Management (2000). Kommunernes Administration i Konkurrence - Intern kontraktstyring, udlicitering og partnerskab. Kunde: Høje Tåstrup, Hørsholm og Greve kommuner med støtte fra ErhvervsfremmeStyrelsen.
- Rambøll Management (2008). Det økonomiske potentiale ved øget udlicitering i kommunerne. Kunde: CEPOS
- Udliciteringsrådet (2004). Konkurrenceudsættelse af velfærdsydelser i Sverige.