

Forskel på udlicitering

- en forklaring på variationen i kommunernes brug af udlicitering inden for hårde og bløde serviceområder

Af Lars Bech-Jørgensen, 20052426
Vejleder Peter Munk Christiansen

1. RÉSUMÉ	3
2. INDLEDNING	4
2.1 PROBLEMFOMULERING	5
3. TEORIRAMME	6
3.1 RATIONEL INSTITUTIONEL TEORI	6
3.2 INSTITUTIONEL INDRETNING I DEN OFFENTLIGE OG PRIVATE SEKTOR	7
3.3 BESLUTNINGSPROCESSERNE	8
3.4 DEN POLITISKE BESLUTNING	9
3.5 POLITIKERNES INTERESSE	11
4. ANVENDT TEORI.....	11
4.1 POLITISKE TRANSAKTIONSOMKOSTNINGER	11
5. METODISKE OVERVEJELSER	12
6. AVISDEBATTERNE	14
6.1 BESLUTNINGSPROBLEMER.....	15
6.1.1 TRAFIK- OG INFRASTRUKTUROMRÅDET	16
6.1.2 SOCIAL- OG SUNDHEDSOMRÅDET	16
6.2 COMMITMENT-PROBLEMET	17
6.2.1 TRAFIK- OG INFRASTRUKTUROMRÅDET	17
6.2.2 SOCIAL- OG SUNDHEDSOMRÅDET	19
6.3 AGENTPROBLEMET	19
6.3.1 TRAFIK- OG INFRASTRUKTUROMRÅDET	20
6.3.2 SOCIAL- OG SUNDHEDSOMRÅDET	20
6.4 USIKKERHED OM KONSEKVENSERNE	21
6.4.1 TRAFIK- OG INFRASTRUKTUROMRÅDET	22
6.4.2 SOCIAL- OG SUNDHEDSOMRÅDET	23
7. ANALYSENS RESULTATER	25
8. FORTOLKNING.....	25
8.1 EGENINTERESSEN SOM MOTIV	26
8.2 DEN ASYMMETRISKE VÆRDIFUNKTION	29
8.3 OMRÅDERNES KARAKTER	30
9. KONKLUSION.....	33
10. PERSPEKTIVERING.....	34
11. LITTERATURLISTE	35

1. Résumé

Contracting out has long been possible for the Danish municipalities, but there is a difference in how much it has been used in different fields. There are no objective reasons for this difference and this study will examine possible explanations. Starting from the transactions cost approach of Murry Horn (1995) I examine the newspaper debates on contracting out in the Danish municipalities. I identify the structure of interest and their motives on two fields – *traffic and infrastructure* and *social and health*. Different interest in the fields can increase the political cost from a piece of legislation through four factors: 1) Decision making cost, 2) the commitment problem, 3) Agency cost, and 4) cost of uncertainty. The largest *decision making cost* is the time and effort it takes to define the piece of legislation. *The commitment problem* arises when there is a risk that the legislation will be annulled or changed by a new coalition. If this happens the benefits for the legislators and their constituents will vanish. *Agency cost* appears when the coalition cannot be sure that the administrators of the legislation will administer it the intended way. *Uncertainty* exists when it is difficult to predict the benefits of a given legislation.

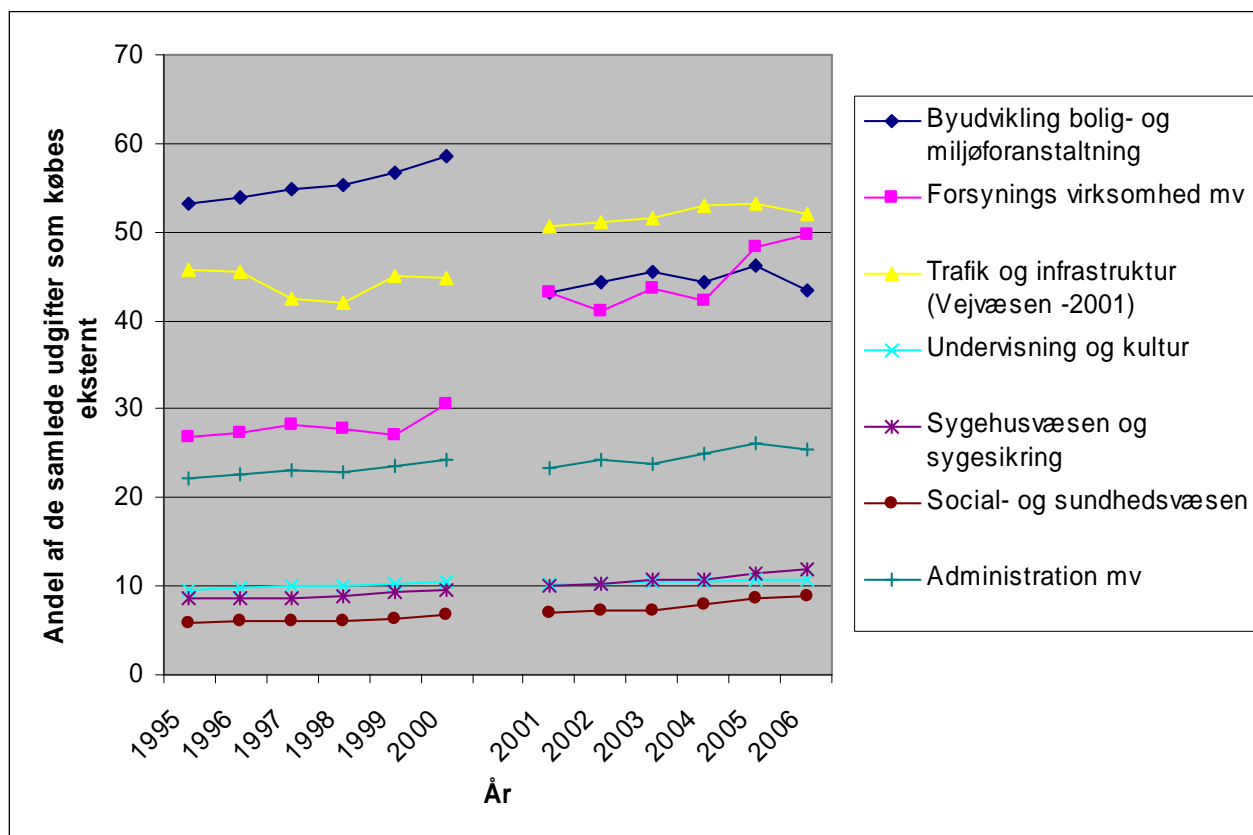
This study shows that difference in the structure of interest result in different political costs. Legislators look for legislative opportunities that will increase their net political support. And when the political support will be reduced by the political transaction cost, legislators will favourite that piece of legislation which is followed by minimum political cost. The political costs are larger on contracting out in traffic and infrastructure than in social and health, and that is the reason for the legislative priority. The assumptions for this study are the classical rational assumptions, and that legislators motive are re-election and they will therefore only support pieces of legislation which increase net political support.

2. Indledning

I Danmark har skiftende regeringer forsøgt at effektivisere den offentlige sektor, fordi en stigende internationalisering stiller konstant større krav til en omkostningseffektiv organisering. Private virksomheder er i konstant konkurrence med hinanden, og derfor er en løbende effektivisering nødvendig. Modsat har den offentlige sektor ingen konkurrenter. Her sker effektiviseringer derfor primært gennem politisk besluttede reformer.

Derfor har markedsreformer, hvor man i forbindelse med en reorganisering inddrager elementer fra markedet i den offentlige sektor, længe været på dagsordenen. Udlicitering er én af disse organiseringsformer, og gør det muligt for kommunerne at købe produkter og serviceydelser af private leverandører på markedet. Forventningen er, at kommunernes indkøb vil resultere i bedre og billigere service til borgerne. Brugbarheden og konsekvenserne af udlicitering er dog ofte debatteret. Det er undersøgt, om der er gevinster ved udlicitering (Udliciteringsrådet, 2004; Udliciteringsrådet, 2005b; Pedersen, 2003), hvad der får kommunerne til at udlicitere (Udliciteringsrådet, 2005a), og hvorfor der er forskel på anvendelsen af udlicitering mellem kommunerne (Pallesen, 2003). Disse problemstillinger er undersøgt og veldokumenterede. Derimod er forskelle i omfanget af udlicitering mellem kommunernes serviceområder ikke behandlet lige så indgående. Der findes nemlig en betydelig variation i den gennemsnitlige andel af de samlede udgifter, som går til køb af ydelser leveret af private inden for hvert område (Udliciteringsrådet, 2004:10). Denne undersøgelses formål er at klarlægge årsagerne hertil. Variationen mellem de forskellige hovedkonti illustreres i figur 1.

Figur 1 Den gennemsnitlige andel af de samlede udgifter i kommunerne, som købes eksternt fordelt på hovedkonti



Note: Figuren viser andelen af de samlede udgifter inden for hver hovedkonto, som finansierer køb af privatleverede serviceydelser. Databruddet 2000/2001 skyldes flytning af forskellige områder mellem flere hovedkonti. Det er derfor ikke muligt at sammenligne udviklingen før og efter 2001. Siden 2003 benyttes en ny udregningsmetode til beregning af de samlede udgifter inden for hver hovedkonto. Denne ændring har dog ikke væsentlig betydning for sammenligning over tid, hvorfor der ikke vil blive skelnet yderligere her.

Andelen af eksternt købte serviceydelser findes ved at beregne, hvor stor en andel af de samlede udgifter, som finansierer serviceydelser leveret af andre. Disse udgifter registreres under hovedart 4 (Indenrigsministeriet). Ved beregning af andelen af eksternt købte serviceydelser inkluderes de arter hvor køb af stat, amtskommuner og andre kommuner ikke.

Kilde: Danmarks Statistik fra www.statistikbanken.dk

2.1 Problemformulering

Figur 1 viser, at der er betydelig variation mellem områderne, hvad angår andel af eksternt købte ydelser og produkter. Denne undersøgelse afgrænses til at fokusere på to hovedkontiområder, nemlig *trafik- og infrastrukturområdet* (TRIN-området) og *social- og sundhedsområdet* (SOSU-området). Årsagen hertil skal findes i, at der på netop disse områder har været forsøg med udlicitering, både succesfulde og fejlslagne, og fordi de kan

repræsentere henholdsvis de hårde og bløde serviceområder som kommunerne varetager¹. Desuden er der forskel i både niveau for udliciteringen og udviklingen over tid.

Denne undersøgelse er *ikke* en argumentation for eller imod udlicitering, men udelukkende en undersøgelse af, hvorfor kommunalpolitikere prioriterer forskelligt inden for forskellige hovedkontiområder. Og dette på trods af, at der ikke er objektive argumenter for denne forskel. De to områders umiddelbare forskellighed anses ikke som et problem for undersøgelsen, fordi der ikke er lovmæssige, tekniske eller andre objektive forskelle, som kan begrunde forskellen i graden af udlicitering. Ingen af de kommunale opgaver, udover decideret myndighedsudøvelse, er af sådan karakter, at de ikke principielt kan leveres af private. Arbejdsfordelingen er nærmere en konsekvens af tradition og historiske tilfældigheder frem for rationelle overvejelser (Udliciteringsrådet, 2004: 17). Der er således ingen begrundelse for, at eksempelvis ældrepleje ikke kan leveres af private, som det er tilfældet med de praktiserende læger. Problemformuleringen for denne undersøgelse bliver derfor: ***Hvad kan forklare forskellen på graden af udlicitering mellem trafik- og infrastrukturområdet og social- og sundhedsområdet?***

Jeg vil altså udelukkende fokusere på kommunernes gennemsnitlige anvendelse af udlicitering inden for to hovedområder og ser ikke på fordele og ulemper ved udlicitering eller resultaterne herved. Ligeledes vil jeg ikke undersøge forskellen mellem kommunernes brug af udlicitering.

Jeg vil i kapitel 3 udrede den teoretiske ramme for undersøgelsen, i kapitel 4 den teori som selve analysen udføres på baggrund af. Derefter redegør jeg i kapitel 5 for de metodiske overvejelser. Efterfølgende foretages selve analysen i kapitel 6. Analysens resultater præsenteres i kapitel 7, mens fortolkningen er i kapitel 8. Slutteligt konkluderes og perspektiveres på undersøgelsens resultater.

3. Teoriramme

3.1 Rationel institutionel teori

Denne undersøgelse tager sit overordnede teoretiske udgangspunkt i den rationelle institutionelle teori. Ved at benytte denne teoriramme vil antagelser for aktørerne være givet på forhånd. Disse antagelser er de almindelige rationelle antagelser: 1) rationel og

¹ Hårde serviceområder forstås som opgaver, der ikke direkte involverer borgerne, mens bløde serviceområder er opgaver, hvor borgerne direkte er involveret.

kalkuleret adfærd, 2) institutionelle spilleregler, og 3) egennyttmaksimerende aktører, som har mulighed for opportunistisk adfærd (North, 1990; Horn, 1995: 8). Aktørerne antages endvidere at være individuelt rationelle og egennyttmaksimerende, hvilket betyder, at de vil forfølge egne frem for kollektive interesser - især når disse er modstridende (Horn, 1995: 7). Hertil kommer at de også antages at kunne indtage en opportunistisk adfærd i de situationer, hvor det vil være gunstigt for dem. Aktørerne antages endvidere at ville optræde ud fra beregnede kalkuler af forventet adfærd fra de øvrige aktører. Institutioner, formelle og uformelle, begrænser imidlertid aktørernes adfærd gennem henholdsvis love og regler, samt normer, vaner og rutiner. Indretningen af institutionerne har forskellige konsekvenser, hvorfor rationelle aktører ved oprettelse og ændring af institutioner vil vælge de udformninger, som er til gavn for egne (personlige) interesser. Den rationelle institutionelle teori sætter dermed rammerne for analysen og de teorier, som vil blive benyttet i den.

Inden jeg præsenterer de teorier som vil blive anvendt i selve analysen, vil jeg kort sammenligne den institutionelle indretning i den offentlige og private sektor for at tydeliggøre forskellene mellem de to sektorer inden analysen.

3.2 Institutionel indretning i den offentlige og private sektor

I en virksomhed² vælges bestyrelsen på generalforsamlingen. Bestyrelsen står til ansvar over for ejerne og vil ikke blive genvalgt, hvis aktionærene finder, at driften og udviklingen af selskabet ikke har været tilfredsstillende. Bestyrelsen ansætter den daglige ledelse, men har ansvaret og udstikker de overordnede retningslinjer. Bestyrelsen er forpligtet af de retningslinjer, som udstikkes på generalforsamlingen, mens ledelsen er bundet af bestyrelsens beslutninger. Større virksomheder er typisk hierarkisk opbyggede og styret med ejerne øverst. Ejerne har det sidste ord, og alle i selskabet skal rette sig efter deres forskrifter. Endelig ansætter ledelsen medarbejdere, som udfører den konkrete arbejdsopgave. Der foregår altså en løbende delegation fra ejerne til medarbejderne.

Analysen sammenholder ofte den offentlige sektor med den private (Williamson, 1999; Moe, 1990). Et demokratisk samfund som det danske kan sammenlignes med større virksomheder. Begge konstruktioner har til formål at stille de involverede parter bedre, og

² Læs aktieselskab.

løse kollektive handlingsproblemer (Moe, 1990: 217f)³. Analogien mellem den offentlige og private organisering består i, at vælgerne er ejerne som på valgdagen vælger de politikere, de mener, bedst kan udvikle samfundet. Politikerne svarer dermed til bestyrelsen i et privat selskab og står til ansvar over for vælgerne. De ansætter ledende embedsmænd til at varetage den daglige drift, men sidder stadig med ansvaret over for vælgerne. Ligesom ledelsen i en virksomhed ansætter de ledende embedsmænd medarbejdere, som varetager den konkrete opgaveudførelse. Samfundet er derfor i princippet også hierarkisk opbygget med vælgerne som de endelige magthavere.

Den hidtidige sammenligning af virksomhed og samfund opsummeres i tabellen herunder.

Tabel 1 Sammenligning af virksomhed og samfund

Virksomhed	Samfund
Ejere/aktionærene	Vælgere
Bestyrelse	Politikere
Ledelse	Ledende embedsmænd
Medarbejdere	Offentligt ansatte

Når organiseringen i en virksomhed og et demokratisk samfund er så sammenlignelige vil forventningen være, at der ved beslutninger lægges vægt på de samme faktorer. Dette er imidlertid ikke tilfældet.

3.3 Beslutningsprocesserne

Virksomheder træffer beslutninger ud fra en økonomisk kalkule, som afgør om en given beslutning vil have positiv indflydelse på virksomhedens bundlinje (Christensen, 1997: 388). Virksomhedsejerne har (almindeligvis) alle det mål, at afkastet af deres investering skal blive størst muligt. Normalt vil virksomhedens ledelse og bestyrelse blive belønnet, hvis det går godt, hvorfor de vil have personlige incitamenter til at optimere strukturen og organiseringen af virksomheden. Både ejere, bestyrelse og ledelse har dermed i vid udstrækning sammenfaldende mål. De menige medarbejdere deler i et vist omfang dette

³ Kollektive handlingsproblemer forstås som situationer, hvor den individuelle forfølgelse af egeninteresser ikke er den kollektivt optimale løsning (Bertelsen, 2000: 27).

mål, idet de risikerer at miste deres job, hvis virksomheden klarer sig dårligt (Christensen, 1997: 388f). Ovenstående betyder, at virksomhedens indretning i vidt omfang vil være den mest optimale i forhold til indtjeningen. Der vil dog altid være eksempler, hvor indretningen også vil kunne forbedres på markedet (Cyert & March, 1963).

Omvendt har beslutningstagerne i det politiske system ikke enslydende interesser, hverken hvad angår mål eller midler. De er valgt af forskellige grupper i samfundet, som har forskellige egeninteresser og visioner for samfundet. Det gør ifølge Terry Moe, at beslutningstagerne i det politiske system står overfor andre transaktionsomkostninger, end det er tilfældet for beslutningstagere i en virksomhed (Moe, 1990: 219). Beslutninger i det politiske system træffes af flertallet, og beslutningen vil ofte være et kompromis⁴. Ved et kompromis skal der tages mange hensyn, og derfor bliver resultatet sjældent økonomisk efficient (Williamson, 1999: 309). Politiske beslutninger er langt hen ad vejen et spørgsmål om (økonomisk) omfordeling. Der vil således være nogle, som opnår fordele, og andre ulemper. Hensynet til kollektive handlingsproblemer og økonomisk efficiens har ofte ikke væsentlig betydning (Moe, 1990: 223). Med andre ord forekommer der vindere og tabere i det politiske system. Det er imidlertid ikke tilfældet på et marked, hvor aftalerne er frivillige. Her vil aftaler ikke blive indgået, og beslutninger ikke truffet, hvis ikke alle bliver stillet bedre (ibid.: 221). Ligesom det er frivilligt at indgå aftaler, er ejerskab frivilligt på et marked, og af samme grund accepteres ulighed i stemmeproceduren. Tilsvarende ulighed accepteres ikke i det politiske system, hvor hver stemmeberettiget har én stemme i forbindelse med parlamentariske valg.

3.4 Den politiske beslutning

Flertalskoalitionen, dvs. den sammenslutning af partier der har flertal i kommunalbestyrelsen, vil forsøge at påvirke organiseringen og indretningen af den offentlige sektor, så den er i overensstemmelse med koalitionen (vælgernes) interesser (Moe, 1990: 224, 242). Dertil kommer at den nuværende koalitions beslutninger om organisering og indretning kan omgøres af en fremtidig koalition med divergerende interesser. Der er således en betydelig usikkerhed for koalitionen (og dens støtter), som består i, at de ikke har nogen garanti for, hvor længe deres beslutninger opretholdes. Beslutningers levetid

⁴ I Danmark har ét parti sjældent flertal alene, hverken i Folketinget, Regionsråd/amtssråd eller i kommunalbestyrelserne.

kan dog forlænges på to måder. For det første kan der samarbejdes bredt, idet politikerne er bevidste om, at der er tale om gentagne spil, og at de vil være på den tabende side på et tidspunkt (Moe, 1990: 246f). Dette vil dog betyde, at omfordelingen til fordel for flertalskoalitionen vil blive mindre. Den anden måde er, at koalitionen forsøger at gøre nye organisationer modstandsdygtige over for fremtidige ændringer, både modstandernes og egne ændringer. Dermed hindres politikernes mulighed for kontrol (ibid.: 227f). Ingen af disse strategier har almindeligvis nogen positiv effekt på organisationens økonomiske efficiens.

Af disse årsager vil der i politiske systemer baseret på flertalsstyre være organisationer, som til en vis grad er uden for politikernes kontrol. Selvom koalitionen vil forsøge at hindre *"bureaucratic drift"*, er der ingen garanti for, at det ikke vil opstå på sigt (ibid.: 224). Der er nemlig risiko for at disse organisationer, som ikke er fuldstændig underlagt politikernes kontrol, vil forsøge at maksimere egne interesser frem for at tjene samfundets bedste (ibid.: 233f). Det har dermed betydning for indretningen, at beslutningen træffes af en flertalskoalition uden for et marked (ibid.: 219).

Der er således institutionelle barrierer for økonomisk efficiente beslutninger i et demokrati (Williamson, 1999: 308). De vilkår, politikerne træffer beslutninger under fordrer ikke en efficient organisering, som det er tilfældet på markedet. Hvis politikerne imidlertid traf beslutninger ud fra samme økonomiske kalkuler og beregninger, ville offentlig produktion af varer og serviceydelser, ifølge Oliver Williamson, være det sidste, man ville benytte sig af. Forklaringen findes i de øgede bureaukratiske omkostninger, som følger ved offentlig involvering (ibid.: 315). Derfor burde privatisering og udlicitering være at foretrække frem for offentlig produktion.

Der er som vist i figur 1 dog forskel på, hvor meget udlicitering benyttes inden for forskellige områder. Det er derfor interessant at undersøge nærmere, hvorfor politikerne på nogle områder agerer mere økonomisk efficient end inden for andre. Til nærmere undersøgelse af de faktorer, som spiller ind, når politikere træffer beslutninger, benyttes Murray Horn (1995), som har sat transaktionsomkostningsteorien ind i en politisk sammenhæng. Først vil politikernes interesse dog blive behandlet.

3.5 Politikernes interesse

Politikerne kan have mange forskellige interesser for at gå ind i politik og for at indtage de standpunkter, de gør. Ideologi, magt, egeninteresse og genvalg er alle faktorer, som i et eller andet omfang påvirker politikernes standpunkter. Politikerne vælges som repræsentanter for befolkningen, men politikernes interesser kan ikke udelukkende identificeres ud fra vælgernes interesser – politikernes personlige interesser har også betydning (Moe, 1990: 231; Horn, 1995: 10). I denne analyse antages det i overensstemmelse med Horn, at genvalg er den primære interesse for politikerne (Horn, 1995: 10). Det fordi, de øvrige interesser ikke vil kunne forfølges, hvis genvalg ikke opnås. Grundet pladshensyn fokuseres der ikke på variation mellem politikernes interesser og betydningen heraf.

4. ANVENDT TEORI

4.1 Politiske transaktionsomkostninger

Horn har som nævnt sat transaktionsomkostningsteorien ind i politisk sammenhæng, og det bliver dermed muligt at benytte grundelementerne i denne teori til at vurdere de politiske omkostninger, som er til stede i forbindelse med en politisk beslutning. Horn arbejder med fire faktorer, som øger de politiske transaktionsomkostninger og dermed har en negativ indflydelse på politikernes vælgeropbakning. Disse er: 1) beslutningsomkostninger, 2) commitment-problemet, 3) agentproblemet, og 4) usikkerhed om beslutningens konsekvenser (Horn, 1995: 13ff).

Beslutningsomkostninger er en transaktionsomkostning, fordi der er nogle naturlige begrænsninger på, hvor meget politikere kan arbejde, og derfor også et loft for, hvor mange beslutninger, de kan behandle og vedtage (ibid.: 14). *Commitment-problemet* består i usikkerheden om, hvor længe effekterne af den vedtagne beslutning opretholdes. Både nuværende og efterfølgende politikere og koalitioner kan ændre eller underminere beslutningen (ibid.: 17). *Agentproblemet* indebærer, at koalitionen ikke kan være sikker på, at forvaltningen implementerer beslutningen efter hensigten (ibid.: 19). Dermed kan forvaltningen påvirke beslutningen i en retning, som ikke er i overensstemmelse med hensigten for flertallet bag beslutningen. *Usikkerhed om beslutningens konsekvenser* øger

de politiske omkostninger, når det ikke er tydeligt for vælgerne, hvad der kommer ud af beslutningen (Horn, 1995: 22). Vage og ukonkrete beslutninger vil dermed øge de politiske omkostninger som følge af denne faktor. Modsat vil sådanne beslutninger mindske omkostninger som følge af den første faktor (beslutningsomkostninger), idet en ikke detaljeret beslutning er hurtigere at træffe, end en konkret og detaljeret. Derudover vil de politiske omkostninger øges, hvis der er konflikt i forbindelse med beslutningen. Dette, fordi det ved konflikt tager længere tid at nå til enighed, og at der ved stor uenighed er betydelig risiko for, at beslutningen vil blive ændret, når flertallet skifter. De fire faktorer vil blive uddybet nærmere i forbindelse med den empiriske analyse.

5. Metodiske overvejelser

TRIN- og SOSU-områderne vil blive sammenlignet på baggrund af teoretisk udvalgte faktorer. Disse er valgt ud fra Horns teori om politiske omkostninger i forbindelse med beslutninger. Idet intensionen med politiske beslutninger er at øge nettoopbakningen blandt vælgerne, vil politikerne vælge den beslutning, hvor summen af transaktionsomkostningerne er mindst (Horn, 1995: 13). Sammenhængen illustreres i figur 2 neden for, hvor tallene 1-4 repræsenterer de fire oven for nævnte faktorer.

Figur 2 Teoretiske faktorer som påvirker beslutningen om udlicitering i kommunalbestyrelserne

$$\min\left(\sum 1 + 2 + 3 + 4\right) = \textit{beslutning}$$

Note: Tallene 1-4 repræsenterer de 4 faktorer: beslutningsomkostninger, commitment-problemet, agentproblemet, og usikkerhed om beslutningens konsekvenser.

Politikerne vil støtte beslutninger, som i sig selv eller gennem frigjorte midler øger vælgeropbakningen. Disse positive virkninger af en beslutning modvirkes imidlertid af transaktionsomkostningerne. Det ligger således i de rationelle antagelser, at politikere vil gennemføre et forslag, så længe der er en positiv nettoopbakning forbundet med det. Og de vil foretrække den beslutning, som er forbundet med mindst omkostninger, som illustreret i figur 2. Eventuelle modstandere af beslutningen vil derfor forsøge at øge de politiske transaktionsomkostninger, eksempelvis ved at skabe usikkerhed om

konsekvenserne. En åbenlys kritik af Horn er, at der ikke er nogen fællesnævner for faktorerne, som gør det muligt at summere dem.

Inden for hvert politikområde findes en særlig interessestruktur. Interessestrukturen består normalt af aktørgrupper som eksempelvis politikere (pro og contra), ansatte, fagforeninger, virksomheder, interesseorganisationer og brugere/borgere. Det er forskelligt, hvor aktive de enkelte grupper er i forbindelse med reorganisering. Der er områder, hvor nogle aktører slet ikke er aktive.

Hypotesen er, at interessestrukturen har afgørende indflydelse på, hvorvidt en beslutning om udlicitering vedtages. De aktører i interessestrukturen, som ønsker en udlicitering vil forsøge at nedbringe politikernes omkostninger, mens modstanderne vil forsøge at øge omkostningerne. Den part, som formår at holde folkestemningen på sin side, forventes at kunne få afgørende indflydelse på om en udlicitering foretages. For at kunne teste denne hypotese skal folkestemningen og de væsentligste aktører identificeres.

For at identificere de vigtigste aktører i interessestrukturen og folkestemningen inden for de to områder, benyttes artikeldatabasen *Infomedia*. Infomedia indeholder artikler fra de landsdækkende dagblade, lokalaviser, ugeaviser og regionale aviser. Hvis aktører har ambitioner om at påvirke en politisk beslutning benyttes medierne ofte til at påvirke vælgerens holdning. Hvis der er risiko for, at gennemførelsen af en beslutning får vælgeropbakningen til at falde, vil den normalt ikke blive gennemført. Når det drejer sig om kommunalpolitik, er det mest centrale forum netop de lokale aviser, hvilket også er begrundelsen for at benytte disse. I forbindelse med dette valg er jeg bevidst om, at jeg fravælger at tage påvirkningen af bl.a. fjernsynsmediet i betragtning, hvilket naturligvis har betydning for analysens konklusion⁵.

De anvendte artikler i undersøgelsen er fundet ved gennemgang af avisartikler om udlicitering inden for de to områder siden 1995. De benyttede artikler omhandler primært aktuelle planer om udlicitering i kommunerne. Formålet med artikelundersøgelsen er at identificere aktører i interessestrukturen og de synspunkter og argumenter, som fremføres

⁵ Fjernsynsmediet er det mest magtfulde medie (Jensen, 2003: 47ff)

i debatten. Hvilke kommuners planer, der er genstand for debatterne, er underordnet for analysen. Årsagen hertil er, at kommunerne ikke behandles individuelt. Artikler som indeholder landspolitikernes principielle holdninger til udlicitering, og artikler om udlicitering i de tidligere amter og staten er ikke inddraget i undersøgelsen. Kun artikler, som er tilgængelige på Infomedia, indgår i undersøgelsen, og artikler fra øvrige medier er dermed ikke medtaget. Alle fundne artikler, som overholder ovennævnte udvælgelseskriterier, er inddraget i undersøgelsen. Derfor vil eventuel bias i mediedækningen blive overført til det empiriske grundlag. Dette ses ikke som et problem, idet undersøgelsen fokuserer på den virkelighed befolkningen møder i medierne. Politikerne skal agere i forhold til befolkningens virkelighed, og denne undersøgelse må derfor nødvendigvis tage udgangspunkt heri. Som tidligere nævnt er antagelsen, at politikernes hovedinteresse er genvalg, så kampen mellem de forskellige interesser er en kamp om stemmer. Der foretages sjældent deciderede meningsmålinger på kommunalt niveau, så kommunalpolitikere må løje folkestemningen gennem medierne og især i lokalaviserne.

Jeg er opmærksom på, at medierne i deres fremstilling af problemstillingen kan påvirke befolkningens opfattelse og dermed have en betydning. Mediernes potentielle indflydelse holdes dog uden for analysen, og medierne antages dermed af plads hensyn udelukkende at være en formidlingskanal mellem vælgerne og politikerne.

Interview er fravalgt som supplement til artikelundersøgelsen, fordi interessestrukturens aktørers synspunkter fremgår af debatten, såfremt de ønsker at påvirke den politiske beslutning. Desuden er de rationelle antagelser om individuel adfærd formentlig ikke altid i overensstemmelse med den officielle selvforståelse hos aktørerne i interessestrukturen (Bertelsen, 2000: 25). Det er dermed ikke forventningen, at interview vil kunne bidrage til belysningen af undersøgelsens problemstilling.

6. Avisdebatterne

Nærværende analyse er opbygget omkring Horns transaktionsomkostninger i forbindelse med en politisk beslutning. Der vil altid være omkostninger i forbindelse med en politisk beslutning, men disse kan være større eller mindre afhængig af interessestrukturens aktørers ageren. Analysen vil afdække om disse faktorer kan forklare forskellen på TRIN-

området og SOSU-området. Jeg vil i analysen gennemgå de enkelte faktorer særskilt, mens der herunder ses på avisdebatternes tendenser.

6.1 Beslutningsomkostninger

Omkostningerne ved at træffe en beslutning er primært tid og energi. Knappe ressourcer, også for politikere. Der er en naturlig grænse for, hvor meget politikere kan arbejde og derfor også et loft over, hvor mange beslutninger, der kan behandles og vedtages (Horn, 1995: 14). I kommunalpolitik er tid og energi i endnu højere grad knappe ressourcer, end det er tilfældet for landspolitikerne. Borgmestrer og rådmænd er nemlig eneste fuldtids-politikere, mens de øvrige medlemmer af kommunalbestyrelserne ved siden af deres politiske embeder varetager civile hverv. Kommunalbestyrelsen har derfor en vis tid til at behandle og vedtage beslutninger. Hvis en beslutning tager meget energi og tid fra politikerne, vil der være tilsvarende mindre til andre beslutninger. Politikerne ønsker derfor at fordele deres tid og energi således, at de opnår flest mulige resultater, som kan styrke deres chance for genvalg. Derfor vil omkostningerne også øges, hvis behandlingen og vedtagelsen af et enkelt forslag øger beslutningsomkostningerne uforholdsmæssigt.

I forbindelse med en beslutning om udlicitering er der ofte betydelig konflikt mellem politikerne, som i starten vil være præget af ideologi. I Gribskov kommune, som ligger i top, hvad angår udlicitering (Fagbladet 3F, 22.02.2008), findes dette forløb ifølge kommunaldirektøren. *»Der var engang, hvor det [red. udlicitering] var meget præget af ideologi. Men efter de første par år så skiftede holdningen, og så var der bred opbakning fra alle partierne til udlicitering«* (ibid.).

Mængden af tid og energi bestemmes således langt hen ad vejen af politikerne selv gennem graden af konflikt og detaljeringsgraden af forslaget. Hvis der, som ved udlicitering, er behov for en høj detaljeringsgrad, trækker forhandlingerne ud og dermed øges beslutningsomkostningerne. Ved en udlicitering skal der fra politisk side eksplicit udfærdiges krav til den service, som skal leveres. Det er vigtigt at have en detaljeret aftale og kontrakt med den private leverandør, da der ellers vil kunne opstå problemer omkring produktets kvalitet. Dette er dog ikke nødvendigvis en politisk opgave og vil blive behandlet i afsnittet om *agentproblemet*.

6.1.1 Trafik- og infrastrukturuområdet

Der er en generel politisk modvilje mod udlicitering, men hvis det skønnes nødvendigt, er det som oftest på teknik og miljø området. (Licitation, 27.09.2007). De hårde service-områder, som TRIN-området hører under, er nemlig de områder, hvor politikere først kan blive enige om at udlicitere. Enigheden på tværs af partier kommer oftest, hvis målet er besparelser og ikke en udlicitering i sig selv (Fyens Stiftstidende, 05.09.2003). Som kommunaldirektøren fra Gribskov Kommune udtaler, vil debatterne i begyndelsen være præget af ideologi, hvorfor udlicitering traditionelt vil blive afvist af venstrefløj. Dette synspunkt bakkes op af formanden for KL⁶, Erik Fabrin (V) (Berlingske Tidende, 23.05.2007). Politikerne kan oftest enes om udlicitering på TRIN-området i forbindelse med budgetforhandlinger, som alle ønsker afsluttet (Udliciteringsrådet, 2005a: 16).

Der synes dermed en tendens til, at politikere *ikke* vil optrappe konflikten, inddrage ideologi og bruge unødigt lang tid på forhandling om udlicitering på dette område, så længe det sker i forbindelse med en besparelse.

6.1.2 Social- og sundhedsområdet

Mens det på TRIN-området er muligt at diskutere en udlicitering i forbindelse med kommunale besparelser, gør dette sig ikke gældende inden for SOSU-området. Her afvises udlicitering eller bare udbud på forhånd af mange politikere (Politiken, 23.04.2007; JP Århus, 21.08.2006; Jyllands-Posten, 23.08.2001; Berlingske Tidende, 09.08.2001). Som Lars Lennart Jensen, chefkonsulent i KL, siger: »*Ældreområdet er højfølsomt, og politikerne har tøvet, fordi de ikke havde råd til dårlige oplevelser med private selskaber*« (Berlingske Tidende, 04.12.2001).

Ældreområdet er altså et politisk ømtåleligt område, og enkeltstående fejl i den private opgavevaretagelse benyttes som argument for offentlig produktion (Berlingske Tidende, 23.05.2007). Selv områder som madlavningen til de ældre er følsomt, selvom det ikke drejer sig om pleje. Nogle politikere er derfor tilbageholdende eller afvisende på forhånd, mens andre ser det som en opgave, politikere har pligt til at sende i udbud (Jydske Vestkysten, 17.08.2007).

⁶ Kommunernes Landsforening

Tendensen på dette område synes derfor, modsat TRIN-området, at være præget af betydelig (ideologisk) konflikt. Der er dog kommuner, hvor udlicitering af selve plejen af de ældre er udliciteret eller er under overvejelse (Fagbladet 3F, 22.02.2008; Viborg Stifts Folkeblad, 07.02.2002).

I Sverige, hvor ældreplejen i stort omfang er udliciteret, har motivationen været besparelser som det gør sig gældende på TRIN-området i Danmark. I Sverige blev de ideologiske diskussioner nedtonet i bestræbelserne på at sikre, at svenskerne kunne få en ordentlig service for deres skattekrone (Berlingske Tidende, 04.12.2001). De svenske politikeres utraditionelle tilgang kan have rødder i den økonomiske krise, landet befandt sig i i begyndelsen af 1990'erne. Mens ideologien efterhånden er nedtonet på det danske TRIN-området er den stadig dominerende på SOSU-området.

6.2 Commitment-problemet

Commitment-problemet opstår når befolkningen ikke har tiltro til, at effekterne af en politisk beslutning opretholdes. Det er ofte tilfældet hvis der er konflikt mellem partierne. Jo større uenighed, der har været inden en udlicitering, desto større er risikoen for at beslutningen annulleres ved et eventuelt magtskifte (Horn, 1995: 16f). En sådan risiko vil afholde virksomheder fra at byde på opgaver, idet de ikke vil foretage investeringer, hvis kommunen uden videre kan hjemtage opgaven ved et magtskifte eller en holdningsændring i kommunalbestyrelsen. Disse manglende investeringer vil betyde, at der ikke vil være de samme besparelser at hente for kommunen. Dette problem kan dog løses ved, at det i kontrakten tydeliggøres, under hvilke omstændigheder kontrakten kan opsiges. Dermed løses en del af commitment-problemet, men der er stadig ingen sikkerhed for, at opgaven vil blive udbudt igen efter udløbet af kontrakten. En heftig politisk debat om udlicitering kan desuden få virksomheder til at trække sig igen, som det har været tilfældet med ISS i Assens og Søllerød kommuner (Udliciteringsrådet, 2005b: 46f; 63).

6.2.1 Trafik- og infrastrukturområdet

Vallø Kommune løste i vidt omfang commitment-problemet, idet de i forbindelse med udliciteringen af Vej- og parkområdet solgte kommunens materiel (Dagbladet Køge, 16.02.2008). Også i Holstebro Kommune løste man problemet, idet kommunen foretog en

virksomhedsoverdragelse til en lokal entreprenør (Lemvig Folkeblad, 30.07.2007). Kommunen viser *commitment* ved at sælge materiel og overdrage medarbejdere, da det vil være en betydelig omkostning for kommunen at genanskaffe sig materiellet og genansætte medarbejdere. Det vil give entreprenøren større sikkerhed for at opgaven udbydes igen, hvilket styrker virksomhedens incitament til at investere og optimere driften i kampen om kommunens opgave. Netop øgede omkostninger ved hjemtagning af en udbudt opgave, gør at nogle kommuner, som eksempelvis Skanderborg, vælger at beholde ekspertisen i kommunen og så forsøge at optimere driften internt (Fagbladet 3F, 22.02.2008). Her ønsker man fra politisk side ikke at tage nogen risiko, og vælger derfor at udføre opgaven selv med de omkostninger, der er forbundet med det. Som mellemvej kan en løsning fra Brønderslev Kommune nævnes. Her valgte man at udlicitere vedligeholdelsen af kommunens vandløb bortset fra et enkelt, som kommunen stadig skulle stå for (Nordjyske Stiftstidende, 09.02.2008). En sådan løsning vil øge fleksibiliteten, idet kommunens selv vil kunne varetage ekstra opgaver, som ikke er aftalt med entreprenøren i kontrakten. Desuden har kommunen en form for ekspertise på området, hvis kommunen skulle ønske at hjemtage opgaven igen på et senere tidspunkt. Selvom den sidstnævnte løsning ikke løser *commitment*-problemet fuldt ud, vil det give entreprenørerne en vis sikkerhed. Der er virksomheder, der ser det som en fordel, at kommunen beholder en mindre del af opgavevaretagelsen (Licitation, 27.09.2007).

Hvis kontraktperioden løber over en længere årrække vil den private entreprenør fremskyde investeringer til gavn for både borgere og kommune, som det har været tilfældet i eksempelvis Rønnede Kommune (Ingeniøren, 28.03.2008). Kommunen har her indgået en 14 år lang kontrakt med en privat virksomhed. Det har betydet, at kommunens veje har fået ny belægning frem for lappeløsninger, der blot udskød store investeringer. Modsat har den private entreprenør fremskudt den nye belægning, hvilket gør, at den løbende vedligeholdelse bliver nemmere og billigere. Resultatet er, at kommunen har nye gode veje til fordel for kommunens borgere. Kommunen betaler kun fastsatte rater til virksomheden, og virksomheden tilrettelægger selv reoveringen og vedligeholdelsen ud fra et driftsøkonomisk perspektiv. Udlicitering af ansvaret for vejene i Rønnede Kommune har således været til alles tilfredshed, og årsagen hertil kan primært tilskrives, at

kommunen på utraditionel vis valgte at indgå en langvarig kontrakt med den private entreprenør.

6.2.2 Social- og sundhedsområdet

I Hørsholm har man forsøgt sig med udlicitering af plejehjem og er kommet frem til, at dette område ikke egner sig til udlicitering i korte perioder. Der er behov for en vis kontinuitet i driften og commitment fra kommunens side (Ugebladet Hørsholm, 22.08.2007). Et lignende eksempel findes i Ringe, hvor en udlicitering måtte opgives, fordi perioden var for kort til, at der kunne spares penge på madlavningen til de ældre. Det er en erkendelse af, at man ikke kan spare penge på udlicitering, med mindre man er villig til at lave en kontrakt gældende for flere år (Fyens Stiftstidende, 03.03.2004).

Ovenstående viser, at den tilbageholdenhed og skepsis mange politikere har over for udlicitering også viser sig i de kontrakter, som bliver indgået med de private virksomheder. Omfanget af udlicitering inden for SOSU-området er begrænset, og hvis en kommune udliciterer plejen bliver det kun delvist. Desuden kommer kontrakten kun til at gælde en kortere periode. Omvendt er politikerne på TRIN-området mere villige til at afgive ansvaret i længere perioder, hvilket har givet positive resultater i flere kommuner.

6.3 Agentproblemet

Agentproblemet eksisterer når den politiske beslutning ikke implementeres grundet modstand fra de ansatte. De politiske omkostninger består i, at beslutningen ikke nødvendigvis får de effekter som politikerne og befolkningen forventede (Horn, 1995: 19f). I forbindelse med en udlicitering er agentproblemet begrænset i forhold til rent offentlig opgavevaretagelse. Årsagen er, at der ved udlicitering indgås en kontrakt som virksomheden, der varetager opgave for kommunen, skal leve op til. Det er på den måde politikernes ansvar at udforme en kontrakt, som sikrer, at virksomheden leverer den service, som kommunen ønsker. Omvendt er virksomheden forpligtet til at overholde betingelserne i kontrakten. Ved almindelig offentlig opgavevaretagelse indgås sjældent detaljerede kontrakter, hvorfor agentproblemet kan være større. Debatterne i aviserne handler ikke direkte om virksomhedernes evne til at varetage opgaven, men fokuserer i

højere grad på elementer, som kan få indirekte indflydelse på opgavevaretagelsen, som eksempelvis de ansattes arbejdsvilkår.

Det er desuden muligt for aktørerne i interessestrukturen at skabe usikkerhed om virksomhedernes evne til at leve op til kontrakterne ved at fremhæve eksempler, hvor en udlicitering ikke har affødt det forventede serviceniveau (Fagbladet 3F, 22.02.2008).

6.3.1 Trafik- og infrastrukturområdet

En århusiansk buschauffør har fremført, at udlicitering i sig selv vil betyde forringet service for borgerne og forringet arbejds- og lønvilkår for chaufførerne (Århus Stiftstidende, 11.02.2008). Han baserer sine udtalelser på baggrund af omstruktureringer af busdriften i kommunalt regi, og hans formodning om at økonomi er eneste fokus ved udlicitering. Det må imidlertid forventes, at kommunen stiller krav til servicen ved en udlicitering. Der har da også været eksempler på, at en udlicitering har medført forringet service, men årsagen hertil kan være en politisk beslutning og ikke nødvendigvis en naturlig konsekvens af en udlicitering (Kristeligt Dagblad, 19.11.2007)⁷. Hvis blot virksomheden udfører opgaven i overensstemmelse med kontrakten, kan denne ikke bebrejdes politiske valg.

I Holstebro Kommune, hvor en privat entreprenør overtog ansvaret for vej- og parkområdet, var medarbejderne meget skeptiske over for deres nye arbejdsgiver og bekymrede for de nye løn- og arbejdsvilkår. Dette har imidlertid vist sig at være grundløst. Faktisk er medarbejderne mere tilfredse med deres nuværende ansættelse sammenlignet med deres kommunale ansættelse. Og befolkningen er ifølge en meningsmåling også glade for udlicitering og ser gerne flere offentlige opgaver udliciteret (Lemvig Folkeblad, 30.07.2007). Også i Rønnede Kommune er man indtil videre tilfredse med den private entreprenørs opgavevaretagelse (Ingeniøren, 28.03.2008).

6.3.2 Social- og sundhedsområdet

På SOSU-området findes en udpræget skepsis overfor private leverandørers evne til at levere acceptabel service. De synspunkter som buschaufføren fra Århus repræsenterer findes i videre omfang på SOSU-området. FOA⁸ er ligeledes af den overbevisning, at udlicitering i sig selv forringer servicen for borgerne (Frederiksborg Amts Avis,

⁷ Der tages ikke stilling til, om fejlen ligger hos virksomheden eller kommunen – blot at udliciteringen ikke blev succesfuld.

⁸ Fagforeningen Fag og Arbejde, tidligere Forbundet af Offentligt Ansatte

18.09.2007). De kommunalt ansatte modarbejder systematisk udliciteringer inden for de bløde områder og har succes med det (Politiken, 21.05.2002). Private aktører er på dette område afvist på forhånd, fordi de, ifølge KLs formand, Erik Fabrin (V), kun tænker på penge og derfor ikke kan drive et plejehjem (Politiken, 23.04.2007). Det er en udbredt opfattelse, at private virksomheder vil tilsidesætte forpligtelserne i kontrakten i bestræbelserne på at skabe profit.

I Silkeborg, hvor en ansat i den private del af hjemmeplejen ikke havde fulgt retningslinjerne fuldt ud, bebrejder lederen af den kommunale hjemmepleje firmaet og kalder hændelsen et kontraktbrud. Og dette på trods af, at en kommunalt ansat medarbejder blev gjort personlig ansvarlig for en lignende fejl få år tidligere (Berlingske Tidende, 04.02.2005). Der tegner sig altså en opfattelse af, at fejl i den kommunale hjemmepleje skyldes enkeltstående fejl hos medarbejderne, mens tilsvarende fejl i den private hjemmepleje skyldes, at opgaven varetages af private.

Også i forhold til denne faktor er der betydelig forskel mellem de to områder. Herunder vil jeg se nærmere på den sidste faktor.

6.4 Usikkerhed om konsekvenserne

De politiske omkostninger ved en beslutning øges, hvis befolkningen ikke får sikkerhed om konsekvenserne. Hvis udfaldet af en beslutning på forhånd ikke kan bestemmes vil de politiske omkostninger være høje og chancen for en netto vælgeropbakning lille (Horn, 1995: 21f). Hvis en aktør ønsker at øge politikernes omkostninger ved en udlicitering er den mest effektive taktik således at skabe usikkerhed om konsekvenserne hos vælgerne, hvorfor den også er hyppigt anvendt. Størstedelen af befolkningen er generelt utrygge ved forandringer, og hvis der gentagne gange, og fra flere aktører, bliver tegnet et billede af forringelser vil dette påvirke borgernes holdning i negativ retning. Hvis der er konflikt forbundet med beslutningen, vil befolkningen få præsenteret to udgaver af konsekvenserne. Når vælgerne så selv skal tage stilling til udlicitering, er det tryggeste og nemmeste valg at være imod. Der er sikkerhed om, hvad man har, mens der vil være usikkerhed om, hvad man får. Alene på den baggrund er dette den enkleste måde at modarbejde en udlicitering, fordi befolkningen allerede i udgangspunktet er skeptiske

overfor forandringer. Som Søren Kierkegaard sagde: *alle ønsker udvikling – men ingen ønsker forandring.*

6.4.1 Trafik- og infrastrukturuområdet

Som tidligere nævnt, skrev en buschauffør i et læserbrev at udlicitering nødvendigvis vil betyde forringelser (Århus Stiftstidende, 11.02.2008). En sådan udtalelse skaber utryghed hos den brede befolkning, som ikke har sat sig ind i aftalen om en udlicitering. Politiske modstandere af udlicitering er også med til at skabe usikkerhed om konsekvenserne. Eksempelvis mener Enhedslistens medlem af byrådet i Århus, Keld Hvalsø Nedergaard, ikke, at det er muligt at effektivisere den kollektive trafik yderligere, og derfor vil en udlicitering betyde at busruter nedlægges og billetpriserne bliver højere (Jyllands-Posten, 20.04.2004). Tidligere folketingspolitiker, Søren Kolstrup, fra samme parti mener, at en udlicitering af den kollektive trafik også vil svække demokratiet, fordi det ikke er muligt at få aktindsigt hos private selskaber (Information, 09.04.2002).

Der er dog også et betydeligt antal aktører, som er af den modsatte opfattelse, nemlig at udlicitering kan være en måde at opnå bedre og billigere service. Flere erhvervsorganisationer baserer deres overbevisning om, at den kollektive trafik vil blive bedre drevet ved en udlicitering på udenlandske erfaringer (Erhvervsbladet, 28.03.2006). Erfaringer herhjemmefra viser ligeledes, at der er mulighed for at spare et anseeligt beløb (Jyllands-Posten, 20.09.2002). Dele af fagbevægelsen har også udtalt, at servicen ikke bliver dårligere, bare fordi den bliver leveret af private. LO⁹ har tilbage i 1999 udtalt, at fagbevægelser frygter udlicitering uden grund, og blev på daværende tidspunkt støttet af SiD¹⁰ og FOA. Andre dele af fagbevægelsen var derimod uenige i denne betragtning (Aktuelt, 01.05.1999).

Konsekvenserne ved en udlicitering behøver ikke kun berøre brugerne. Den kan også ramme de ansatte. En fællestillidsmand fra 3F¹¹ udtaler i et interview i Arbejderen, at: *»Al erfaring viser, at udliciteringer bliver fulgt af forringelser i løn- og arbejdsvilkår for de ansatte«* (Arbejderen, 18.09.2007). Udlicitering vil ifølge tillidsmanden føre til social-

⁹ Landsorganisationen i Danmark. Hovedorganisation for en lang række fagforeninger.

¹⁰ Fagforeningen Specialarbejderforbundet i Danmark – nu del af Fagligt Fælles Forbund.

¹¹ Fagforeningen Fagligt Fælles Forbund.

udstødning af de nuværende kommunalarbejdere. Årsagen hertil skal, ifølge tillidsmanden, findes i, at medarbejderne ved privatansættelse vil blive så pressede i deres daglige arbejde, at de vil blive nedslidte før tid eller gå ned med stress. Interviewet med tillidsmanden får Dansk Byggeri til at reagere, og de afviser, at udlicitering fører til social udstødning, og at private arbejdsgivere presser medarbejdere til det yderste (JP Århus, 16.10.2007). På trods af afvisningen fra arbejdsgiverne vil tillidsmandens udsagn have sået tvivl om en udliciterings betydning for de ansatte.

6.4.2 Social- og sundhedsområdet

Også på SOSU-området er der fokus på andet end den service, som vil blive resultatet ved en udlicitering. Ældre Sagen er eksempelvis imod udlicitering af leveringen af mad, fordi de nuværende ansatte kan risikere at skulle pendle på arbejde. Der nævnes imidlertid intet om forringet service eller mad til de ældre (Frederiksborg Amts Avis, 19.02.2008). Ældre Sagen er således her imod udlicitering, fordi de ansatte muligvis får længere på arbejde. Lederen fra et af de plejehjem, som eventuelt får udliciteret madlavningen, er bekymret for, at de ansatte nu skal til at pendle, ifølge hende, fra Nordsjælland til Fyn (Frederikssund Avis, 05.02.2008). Dette på trods af, at der endnu kun er tale om et udbud. Et sådant udsagn vil naturligvis skabe utryghed hos de ansatte og deres familier og dermed skabe modstand mod udlicitering. Ældre Sagen i Dronninglund er imod udlicitering af ældrepleje, fordi nogle ældre så vil købe tillægsydelse (Nordjyske Stiftstidende, 13.09.2007). Det er i dag allerede muligt for velstillede ældre at købe tillægsydelse hos private, selvom de får hjemmehjælp af kommunen. Hvorfor Ældre Sagen er imod, at ældre kan få leveret den kommunalt finansierede hjemmehjælp af private, forbliver lidt uklart. Ikke desto mindre påvirker det befolkningen, at Ældre Sagen er imod udlicitering.

Der er således også på SOSU-området argumenter imod udlicitering, som ikke i sig selv har noget med den leverede service at gøre. Der er dog også en lang række aktører, som skaber usikkerhed om den service, som vil blive leveret til de ældre efter en udlicitering: En repræsentant fra FOA stiller spørgsmålstegn ved kvaliteten af den service, som bliver leveret af private (Frederiksborg Amts Avis, 18.09.2007). Plejehjemslederen, som blev nævnt oven for, mener, at eneste mulighed for besparelser ved en udlicitering, er ved

ringere mad til de ældre (Frederikssund Avis, 05.02.2008). Et medlem af DSU¹² mener, at de ældre bliver prøveklude, og at kommunen ikke har nogen mulighed for at kontrollere de private leverandører (Jyllands-Posten, 28.07.2001). En køkkenleder på et fynsk plejehjem frygter, at servicen bliver forringet, idet hun måske ikke længere vil få mulighed for at køre ud og tale med de gamle, som har mistet appetitten. Derudover vil en udlicitering, ifølge køkkenlederen, sandsynligvis betyde, at der ikke længere vil være tid til at skrælle kartoflerne i hånden. Ifølge plejehjemslederen samme sted vil forringelsen bestå i, at de ældre ikke længere vil få madønsker opfyldt ved runde fødselsdage (Fyens Stiftstidende, 09.09.2003). Ældrerådet i Aalestrup Kommune håber ikke private leverandører vinder licitationen, fordi maden i så fald måske ikke længere vil blive tilberedt på plejehjemmet, hvor de ældre kan dufte det (Viborg Stifts folkeblad, 22.07.2002).

Resultatet bliver, at der i befolkningen skabes en usikkerhed om servicen ved en udlicitering, og alene usikkerheden herom vil som nævnt betyde modstand i befolkningen. Ifølge Hans Jørgen Nielsen, lektor ved Københavns Universitet, møder udlicitering inden for de bløde områder modstand, fordi det opfattes som et eksperiment. *»Når det handler om børn, ældre og syge, siger vi nej til udlicitering. Vi vil ikke udsætte børn, gamle og syge for noget, som fortsat er et eksperiment«* (Aktuelt, 02.03.2001).

Ved en udlicitering udfører det private firma de opgaver, som er fastlagt i kontrakten. Det er betydeligt nemmere at beskrive opgaverne ved udlicitering af de hårde frem for de bløde serviceopgaver. Dog kan en præcis beskrivelse af opgaverne ved en udlicitering inden for de bløde områder, ifølge rådgivnings- og revisionsfirmaet KPMG, godt lade sig gøre (Nyhedsmagasinet Danske Kommuner, 01.11.2001). Det vurderes dog samme sted, at udlicitering af bløde områder ikke skal iværksættes for at få billigere service, men derimod for få bedre service (Aktuelt, 02.03.2001). Der er eksempler på succesfulde udliciteringer på de bløde områder (ibid.), og selv hvor udlicitering ikke har været succesfuld, er der en stærk tro hos både institutionslederen, kommunaldirektøren og borgmesteren på, at det kan lade sig gøre (Berlingske Tidende, 05.12.2001). Det er dermed ikke beskrivelsen af opgaven, som kan forklare forskellen.

¹² Danmarks Socialdemokratiske Ungdom

7. Analysens resultater

Efter at have undersøgt debatterne om udlicitering inden for de to områder, synes en tendens klar. Der er generelt mere modstand mod udlicitering på SOSU-området end inden for TRIN-området.

Der kan i mange kommuner skabes enighed om udlicitering inden for TRIN-området, når begrundelsen er besparelser. Flere kommuner går helhjertet ind i projektet og tegner lange kontrakter med private firmaer og sælger kommunens materiel. Der er her ikke en udpræget frygt for forringet service og dårligt udført arbejde. Der er dog en vis tvivl om løn- og arbejdsvilkårene ved privat ansættelse. For borgerne fremstår eventuelle ændringer i service i forbindelse med en udlicitering ikke som betydelige, og ikke som andet end elementer, der vil kunne reguleres i en kontrakt.

Inden for SOSU-området er der dog en betydelig større politisk konflikt, som ofte er præget af ideologi. Besparelser er her normalt ikke nok til at motivere politikerne til at udlicitere. I de kommuner, som alligevel bliver enige om at udlicitere, drejer det sig kun om madlavning eller enkelte plejehjem, og kun i kortere perioder. Derudover er der en generel skepsis for kvaliteten af den privatleverede service, selvom udmeldinger herom fra eksempelvis fagbevægelsen ikke har været konsistente. Der er på dette område betydeligt flere forsøg på at påvirke befolkningens opfattelse af konsekvenserne fra flere aktører - og typisk i negativ retning.

Hvis vi ser nærmere på de aktører, som er aktive inden for de to områder, er der ligeledes variation. Debatten om udlicitering på TRIN-området står primært mellem politikerne. De ansatte og erhvervsorganisationerne deltager i begrænset omfang, mens fagforeningerne og borgerne stort set ikke er aktive. Modsat er debatten meget bredere på SOSU-området. Her er politikere, ansatte, borgere, erhvervsorganisationer og fagforeninger langt hen ad vejen lige aktive. Der er således flere aktører i debatten på SOSU-området, hvor den generelle aktivitet også er højere.

8. Fortolkning

Jeg har tidligere antaget, at politikerne er rationelle, og at de derfor vil fremføre de synspunkter og have de holdninger, som styrker chancen for genvalg. De øvrige aktører i interessestrukturen er ligeledes rationelle og vil derfor fremføre synspunkter, som er i

overensstemmelse med deres egeninteresse. Jeg vil herunder se på de forskellige aktørers motiver bag handlingerne og dermed forsøge at finde en forklaring på, hvorfor der er variation i omfanget af udlicitering mellem TRIN-området og SOSU-området.

8.1 Egeninteressen som motiv

Hvis den almindelige opfattelse blandt de kommunalt ansatte er, at de vil få ringere vilkår ved en udlicitering, vil de modarbejde en udlicitering (Århus Stiftstidende, 11.02.2008). For den enkelte medarbejder kan det være svært at overskue de egentlige konsekvenser ved en udlicitering, hvorfor fagforeningerne normalt yder faglig bistand. Fagforeningerne forfølger imidlertid primært deres egeninteresse. Fagforeningerne (og deres medlemmer) har nemlig en særlig indflydelse i den offentlige sektor, som de ikke har eller kan få på det private arbejdsmarked (Christensen, 1997). Denne særlige indflydelse består i, at de kan kortslutte hierarkiet og gøre ellers ledelses- og driftsmæssige forhold til politiske anliggender (ibid.: 392ff). En sådan manøvre er ikke mulig på det private arbejdsmarked, hvorfor fagforeningerne har begrænset interesse i en udlicitering. Dette argument er dog ikke synligt i debatten. Tværtimod er fagforeningerne, i form af tillidsrepræsentanter, med til at skabe billedet af forringede løn- og arbejdsvilkår i den private sektor (Arbejderen, 18.09.2007; Frederiksborg Amts Avis, 18.09.2007). Forskellen mellem løn- og arbejdsvilkår i de to sektorer vil ikke blive behandlet her. Der er alligevel næppe tvivl om, at svaret *ikke* er entydigt. Fagforeningerne er dermed i et vist omfang med til at skabe usikkerhed om konsekvenserne for medarbejderne ved en udlicitering, eller i det mindste forstærke den. Der er som udgangspunkt ikke forskel mellem de ansattes reaktion inden for de to områder. Der synes dog at være en tendens til, at de ansatte fylder mere i medierne ved udlicitering på SOSU-området end det er tilfældet på TRIN-området. Variationen i styrken kan skyldes, at der er flere ansatte på SOSU-området, hvorfor de faglige organisationer vil være betydeligt stærkere end på TRIN-området. Årsagen kan imidlertid også skyldes mediernes selektering og nyhedskriterier¹³.

De borgere, der deltager i debatten, er ofte organiseret i interesseorganisationer. Disse organisationer er oprettet for at varetage bestemte gruppers interesser, og derfor har deres synspunkter ofte indflydelse på befolkningens opfattelse af problemet.

¹³ Sensation, identifikation og fascination: jf. de syge og de ældre

Interesseorganisationernes motiv til at engagere sig i en debat forventes at være, at de derved kan forfølge medlemmernes interesse. I forbindelse med udlicitering burde interesseorganisationer primært interessere sig for kvaliteten af den leverede service. Dette synes dog ikke at være tilfældet, men logikken må antageligt være, at de bedste vilkår for medarbejderne skaber den bedste service for medlemmerne.

Borgere og interesseorganisationer er aktive inden for SOSU-området, mens det ikke er tilfældet på TRIN-området. Forklaringen herpå beror hovedsageligt på, at der ikke findes betydelige (hvis nogle) interesseorganisationer, som repræsenterer buspassager eller brugere af de grønne områder. Brugere inden for TRIN-området er ikke på samme måde organiseret, hvilket kan skyldes at gevinsterne på dette område er spredte. Denne problematik vil blive behandlet i afsnit 8.3.

Erhvervsorganisationerne har en særlig interesse i udlicitering, idet deres medlemmer kan ekspandere, hvis de overtager offentligt finansierede opgaver og dermed øge indtjeningen. De private virksomheder har en forventning om, at de vil kunne øge indtjeningen ved at udføre kommunale opgaver. På TRIN-området er anlægsgartnerne meget interesserede i udlicitering. Årsagen er, at det vil mindske sektorens konjunkturfølsomhed, fordi den offentlige efterspørgsel er mere kontant end den private (Licitation, 27.09.2007). Dansk Handel & Service forudser, at danske virksomheder vil miste hjemmemarkedet til udenlandske servicevirksomheder, hvis der ikke udliciteres mere inden for de bløde serviceområder (Jyllands-Posten, 14.07.2006). Begrundelsen er, at den private sektor i udlandet varetager en stigende grad af de offentligt finansierede opgaver. Og hvis man i Danmark venter for længe, vil de udenlandske virksomheder vinde licitationen foran de danske virksomheder ved en senere udlicitering. Dansk Handel & Service har tidligere efterspurgt en udliciteringsminister for at sætte fart i udviklingen (Erhvervsbladet, 07.06.2005).

Politikernes synspunkter forventes at afspejle vælgernes interesse, fordi det øger chancen for genvalg. De borgerlige partier, som er valgt med støtte fra erhvervslivet, har især kernevælgerne i den private sektor. Derfor er udlicitering i overensstemmelse med deres vælgeres interesser¹⁴. Af samme årsag vil det for et venstrefløjsparti være mest

¹⁴ Virksomheder får øget omsætning og de ansatte større jobsikkerhed, fordi behovet for dem er større.

fordelagtigt at være imod udlicitering. Det skyldes, at deres vælgergrupper typisk er ansat inden for områder, hvor udlicitering overvejes og derfor normalt er imod. Indtagelse af det synspunkt, som er i overensstemmelse med partiets vælgeres, er en maximin-strategi, fordi det mulige nettotab i vælgeropbakningen minimeres. Derudover vil en udlicitering flytte vælgere fra den offentlige sektor til den private, og dermed øge de borgerlige partiers primære vælgergruppe. Dette kunne således bidrage til forklaringen af de borgerliges støtte til udlicitering. Samme årsag kan bidrage til forklaringen på venstrefløjens modstand mod udlicitering¹⁵. Og kan desuden forklare, at venstrefløjen i overvejende grad kun støtter udlicitering i forbindelse med tvungne besparelser, og *udelukkende* på et af de hårde områder (Licitation, 27.09.2007). Der kunne ligge overvejelser om vælgergrundlagets størrelse bag prioriteringen mellem de hårde og de bløde områder, idet der er betydeligt flere ansatte inden for de bløde, end inden for de hårde serviceområder. Et stort vælgergrundlag vil alt andet lige øge chancerne for genvalg.

Ifølge ovenstående vil forventningen umiddelbart være, at udlicitering primært finder sted i kommuner med et borgerligt flertal. Flere undersøgelser viser imidlertid, at det ikke er tilfældet. Faktisk har partiforhold ikke betydning for omfanget af udliciteringen i kommunerne (Udliciteringsrådet, 2005a: 17). Ifølge Rambøll Managements undersøgelse er det nemmere for en socialdemokratisk borgmester at foretage en udlicitering, fordi der her vil være en opposition, som støtter udlicitering (ibid.: 16). Der er dermed ingen risiko for at miste vælgere af denne årsag. Derudover løses commitment-problemet, idet der almindeligvis vil være bred enighed om en udlicitering forslået af partier på venstrefløjen. Det omvendte er tilfældet i borgerligt dominerede kommuner. Her vil udliciteringsforsalg møde massiv modstand fra opposition, ansatte og deres organisationer, og commitment-problemet vil dermed for alvor gøre sig gældende. Partier på venstrefløjen kan uden transaktionsomkostninger arbejde for en udlicitering grundet *Nixon-goes-to-China-effekten*. Det vil sige, at disse partier ikke vil have betydelige omkostninger ved at arbejde for en udlicitering, selvom en sådan vil berøre deres egne kernevælgeres ansættelsesområde. Forklaringen er, at det er almindelig kendt, at de ideologisk set er imod udlicitering, og derfor så vidt muligt vil undgå en sådan. Derfor bliver opfattelsen, at venstrefløjen støtter en udlicitering, fordi det er den bedste og/eller eneste løsning, mens

¹⁵ Hermed ikke sagt, at alle privatansatte stemmer borgerligt og offentligt ansatte på partier på venstrefløjen. Flere undersøgelser viser dog en signifikant sammenhæng mellem sektor og partivalg (Stubager, 2003).

der ligger ideologiske motiver bag de borgerliges støtte. Når de fleste partier er enige om en udlicitering, er der ikke betydelig konflikt om beslutningen, og derfor er de politiske transaktionsomkostningerne ikke store. Det ville dog stadig være muligt for ansatte, borgere og organisationer at modarbejde en udlicitering og påføre partierne øgede omkostninger. Disse bliver først problematiske for flertalskoalitionen, hvis større partier bakker op.

8.2 Den asymmetriske værdifunktion

Der kan dog også være andre forklaringer på partiernes syn på udlicitering end egeninteresse. En sådan forklaring kan bunde i den asymmetriske værdifunktion. *Prospect theory* er en videreudvikling af *rational choice* og kan forklare politikernes dispositioner i forbindelse med beslutninger, som træffes under usikkerhed (Vis & Kersbergen, 2007: 156). Politiske beslutninger træffes normalt ikke på baggrund af fuld information (Horn, 1995: 8; Christiansen, 1997: 150f). Teorien foreskriver, at politikerne bliver straffet hårdere, end de bliver belønnet for samme størrelse af tab/gevinst. Derfor er politikerne kun villige til at træffe beslutninger under usikkerhed, hvis de befinder sig i "*loses domain*", en ugunstig situation (Vis & Kersbergen, 2007: 156).

Forklaringen på venstrefløjens skepsis over for udlicitering kan således begrundes med, at de ikke er interesserede i en udlicitering, så længe den eksisterende situation er gunstig for dem. Som følge heraf vil venstrefløjen kun stemme for en udlicitering, hvis den offentlige opgavevaretagelse er åbenlys ringere end det private alternativ, eller hvis det er nødvendigt at finde besparelser - i overensstemmelse med de empiriske fund. *Prospect theory* kan ligeledes forklare de borgerlige partiers adfærd. Disse partier står ikke i en gunstig situation med offentlig opgavevaretagelse, fordi deres kernevælgere er ansat i den private sektor. De kan dermed siges, at befinde sig i "*loses domain*". En undersøgelse fra Rambøll Management har desuden vist, at politikerne forventer en stor vælgermæssig tilbagegang ved en mislykket udlicitering, mens der næppe er øget vælgeropbakning ved succesfuld udlicitering (Udliciteringsrådet, 2005a: 20). Gevinsterne og begrundelserne for udlicitering skal dermed være betydelige før der er politisk opbakning.

Den asymmetriske værdifunktion i *prospect theory* falder også i god tråd med den tidligere nævnte betragtning; nemlig at vælgerne ved usikkerhed vil foretrække eksisterende

løsninger. Hvis vælgerne er tilfredse med den eksisterende organisering, er chancen for at politikerne kan øge opbakningen ved ændringer særdeles små. Det underbygges af Hans Jørgen Nielsen, lektor ved Københavns Universitet: *»Der er en dyb skepsis i befolkningen overfor udlicitering. Erfaringerne frem til nu har ikke entydigt været gode, og især ældre foretrækker at beholde det kendte frem for det nye«* (Aktuelt, 02.03.2001).

Partiernes umiddelbare holdning til udlicitering kan dermed betragtes som rationel i forhold til målet om genvalg - ikke nødvendigvis i forhold til samfundets eller kommunens økonomi. Det forventes imidlertid af politikerne, at de varetager samfundet bedste, samtidig med det, som er i overensstemmelse med flertallet af vælgerne. Dermed sættes politikerne i et krydspres. Politikerne skal forsøge at forene deres vælgeres interesser med en økonomisk efficient samfundsudvikling. Dette er ikke altid nemt, da disse som nævnt ofte er modstående. Politikernes valg afgøres af de omkostninger, de har ved at træffe de forskellige beslutninger. Den beslutning, som er forbundet med de mindste transaktionsomkostninger for politikeren eller partiet vil blive fortrukket. Herved forstås beslutningen, som bidrager med den højeste nettovælgeropbakning. Denne betragtning støttes af Jens Blom-Hansen, lektor på Institut for Statskundskab ved Aarhus Universitet. Ifølge ham er der solid dokumentation for, at den offentlige sektor kan opnå økonomiske gevinster ved at lade private opgavevaretagelse (Weekendavisen, 07.02.2003). Når politikerne alligevel kun i begrænset omfang benytter sig af udlicitering, skyldes det, ifølge Blom-Hansen, de høje politiske transaktionsomkostninger og den asymmetriske værdifunktion:

»De politiske omkostninger er større end de økonomiske gevinster. (...) Sandsynligheden for at vinde det slagsmål [red. om udlicitering] er lille. Og selv om man faktisk vinder det og realiserer de økonomiske gevinster, får man ikke tak af vælgerne.« (ibid.).

8.3 Områdernes karakter

Hvis man ser nærmere på de forskellige aktørers interesser inden for områderne findes en variation. De politiske partier kan blive enige om en udlicitering inden for TRIN-området. Det skyldes flere ting. Partierne på venstrefløjens er som udgangspunkt imod udlicitering af flere årsager: ideologi, egne og vælgernes interesser. Hvis udlicitering skal gennemføres med venstrefløjens støtte, skal baggrunden være nødtvungne besparelser på de hårde

serviceområder. De borgerlige partier er generelt tilhængere af udlicitering, men interessen for udlicitering forventes at være størst på TRIN-området, fordi presset her antageligt må være størst fra erhvervsorganisationerne. Forklaringen herpå er, at der her allerede eksisterer virksomheder, som har ekspertisen til at udføre det offentliges opgaver. Den historiske arbejdsdeling, hvor den offentlige sektor har haft monopol på mange af de bløde områder, har betydet, at ekspertisen ligger der, og ikke hos private virksomheder. Modsat har der været en privat efterspørgsel på flere af de hårde områder, hvor eksisterende virksomheder, ønsker øget omsætning ved at levere til den offentlige sektor. Der er således private virksomheder, som kan og ønsker at varetage offentlige opgaver inden for TRIN-området, mens tilsvarende på SOSU-området stadig er under udvikling. Presset for udlicitering fra erhvervslivet er derfor større og mere konkret på TRIN-området.

Det forekommer derfor ikke usandsynligt, at der blandt politikere kan skabes enighed om at prioritere udlicitering på TRIN-området højest. Derudover vil udlicitering inden for TRIN-området møde mindre modstand fra borgere og interesseorganisationer end det vil være tilfældet inden for SOSU-området.

James Wilsons typologier om politik kan give en forklaring herpå (Wilson, 1973: 331ff). Wilson skelner mellem spredte og koncentrerede omkostninger og gevinster, hvilket giver fire politiktyper. Jeg vil dog kun behandle de typer, som er i overensstemmelse med de to behandlede områder. TRIN-området vil i forhold til Wilsons typologi have spredte gevinster og spredte omkostninger. Gevinsterne på dette område tilfalder alle kommunens borgere, og dermed ikke forbeholdt en afgrænset gruppe. Ligeledes er omkostningerne for driften af området spredt på kommunens skatteydere. Omvendt er gevinsterne på SOSU-området koncentreret, idet disse er forbeholdt en afgrænset gruppe med særlige behov. Omkostninger er dog tilsvarende TRIN-området spredte. Konsekvensen bliver, at borgernes organisering på SOSU-området vil være større end på TRIN-området fordi gevinsterne tilfalder en afgrænset gruppe, som er lettere at organisere (ibid.: 332f). Dermed vil ændringer på SOSU-området blive mødt med modstand fra interesseorganisationer, såfremt ændringerne opfattes som forringelser. Gevinsterne vil for de ansatte være koncentrerede på begge områder, og der kan, som tidligere nævnt, ikke

identificeres anden variation hos de ansatte og de faglige organisationer på de to områder end styrken i modstanden¹⁶.

Variationen i interessestrukturen og mellem aktørernes interesser på de to områder kan således umiddelbart forklare forskellen i omfanget af udlicitering. Analysen bekræfter dermed hypotesen. Der er imidlertid en betydelig faktor, som denne analyse ikke har behandlet, som kan have betydelig indflydelse på det generelle omfang af udlicitering: Befolkningen får deres indtryk af udlicitering gennem medierne, og deres betydning skal ifølge forskningsleder i det private konsulentfirma Institut for Offentlig Økonomi og Udvikling, Palle Mikkelsen, ikke undervurderes: *»Der er langt mere medieopmærksomhed om de dårlige, private sager, end der egentlig burde tilkomme dem, alene fordi de ligger i et politisk spændingsfelt. Og det gør politikere skræmte«* (Weekendavisen, 07.02.2003).

En rapport fra Projekt Offentlig Sektor ved Københavns Universitet er desuden kommet frem til, at:

»Den danske frygt for at lade private virksomheder overtage opgaver i social- og sundhedssektoren består til en vis grad af falske fordomme. Hvis en række betingelser er opfyldt, kan udlicitering blive en fordel for både de offentlige myndigheder, medarbejderne og borgerne« (Berlingske Tidende, 13.08.1996).

Om disse falske fordomme kan tilskrives medierne alene er tvivlsomt. Forskellige aktører har, som denne undersøgelse også har vist, betydelige interesser i, at udlicitering ikke udbredes. Men mediernes udvælgelse og vinkling har utvivlsomt påvirket befolkningens syn på udlicitering, og dermed også politikernes holdning. Denne problematik øver i et vist omfang indflydelse på konklusionen, men indeværende undersøgelse kommer dog ikke med et svar på denne problemstilling.

I forlængelse heraf kan der stilles spørgsmålstejn ved, om politikerne er vejrhaner, som skifter holdning, når folkestemningen vender. Politikerne vælges som repræsentanter for befolkningen og skal forfølge vælgernes interesser. Samtidig har politikerne ansvaret for samfundets udvikling, hvorfor ensidig fokus på udvalgte vælgergrupper ikke er

¹⁶ Enkelte forbund under LO er dog positive over for udlicitering, selvom disse ikke har været fremtrædende i de undersøgte artikler.

holdbart. Men om politikerne skal være repræsentanter for befolkningen eller del af et aristokrati¹⁷, kommer der ikke noget bud på her. Heller ikke i forhold til vægtingen af forfølgelse af vælgergruppernes interesser kontra samfundets bedste.

De to ovenstående faktorer har sammen med antagelsen om rationel adfærd betydning for undersøgelsens resultat. Ved andre antagelser og et andet metodisk design ville konklusion muligvis være anderledes.

9. Konklusion

Politikerne har gennem de seneste mange år forsøgt at øge produktiviteten i den offentlige sektor gennem reformer. En af de populære markedsreformer er udlicitering, hvor den offentligt finansierede service produceres i den private sektor. Der har dog vist sig, at være en betydelig forskel i, hvor stor en andel den privatleverede service udgør inden for de forskellige opgaveområder i kommunerne. En overordnet tendens er, at kommunerne primært udliciterer inden for de ikke-borgernære/hårde områder, og ikke inden for de borgernære/bløde områder. Denne undersøgelses formål har været, at forklare denne forskel mellem bløde og hårde områder, som er repræsenteret af SOSU-området og TRIN-området som illustreres i figur 1. Der er ikke lovmæssige eller tekniske begrundelser for denne forskel. Eneste tekniske udfordring ved udlicitering på bløde områder er beskrivelsen af det ønskede produkt, men denne opgave er ikke umulig.

Der er forskel på beslutningsprocesserne på et marked og i det politiske system. Politikerne står over for nogle transaktionsomkostninger, som aktører på et marked ikke gør. Horn identificerer fire transaktionsomkostninger, som politikerne forsøger at minimere i forbindelse med en beslutning. Omvendt forsøger modstanderne af beslutningen at øge transaktionsomkostningerne for at forhindre beslutningen. Denne undersøgelse har på baggrund af avisartikler om konkrete overvejelser om udlicitering i kommunerne identificeret aktørerne i interessestrukturen. Disse aktører findes at have betydelig indflydelse på vedtagelsen af politiske beslutninger gennem forfølgelse af egeninteressen. Afhængigt af interessestrukturen og aktørernes interesse kan politikerne påføres transaktionsomkostninger, så beslutningen ikke vil øge nettovælgeropbakningen. Det vil

¹⁷ Forstået som hos Aristoteles

dermed ikke være rationelt for politikerne, givet deres interesse, at vedtage den konkrete beslutning som eksempelvis udlicitering.

Rationalet bag politikernes prioritering af udlicitering inden for hårde og ikke bløde serviceområder er dermed på baggrund af denne undersøgelse hensynet til vælgeropbakningen.

10. Perspektivering

Privatisering er resultat af en uigenkaldelig markedsreform, mens der er mulighed for at vende tilbage til offentlig produktion efter en udlicitering. Det vil derfor, i forlængelse af denne undersøgelse, være interessant at finde årsagerne til at udlicitering møder så massiv modstand, når dette ikke var tilfældet med privatiseringen af de statsejede virksomheder (Christensen, 1999; Christensen & Pallesen, 2001).

I lyset af denne undersøgelse er det desuden bemærkelsesværdigt, at ansatte og fagbevægelsen i forbindelse med de netop afviklede overenskomstforhandlinger fremførte argumenter for at løn- og arbejdsvilkår er bedre i den private end i den offentlige sektor. Det er modstridende med deres traditionelle argument mod udlicitering. Derfor vil en undersøgelse om, hvorfor Dennis Kristensen fra FOA og de andre ledere i fagbevægelsen ikke støtter udlicitering være en interessant opfølgning på nærværende undersøgelse.

11. Litteraturliste

Bertelsen, Christian (2000): *Politikernes kontroldilemma: Hierarki eller udlicitering*, Akademisk Forlag

Cyert Richard M. & James G. March (1963): *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice-Hall, inc., Englewood Cliffs, New Jersey

Christiansen, Peter Munk (1997): "Stat og interesseorganisationer: Korporatisme som institution", *Politica*, Vol. 29, Nr. 4, pp.. 349-364

Christensen, Jørgen Grønnegaard (1997): "Hvorfor medarbejdere har stor indflydelse på deres arbejdsplads, og hvorfor den er særlig stor i det offentlige"; *Politica*, 1997, Vol. 29, Nr. 4, pp. 385-396

Christensen, Jørgen Grønnegaard (1999): "Statslige selskaber og privatisering", *Nordisk Administrativt Tidsskrift*, 80. årg., nr. 3, pp. 175-199

Christensen, Jørgen Grønnegaard og Thomas Pallesen (2001): "Institutions, distributional concerns, and public sector reform", *European Journal of Political Research*, Vol. 39, nr. 2, pp. 179-202

Horn, Murray J. (1995): *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*, Cambridge University Press

Indenrigsministeriet, (2001): "*Budget- og regnskabssystem for kommuner og amtskommuner*", <http://www.im.dk/imEverest/Publications/budgetx2D%20og%20regnskabssystem/2%20kontoplanens%20opbygning%20og%20generelle%20regler%20for%20kontering/afsnit/20061128131502/CurrentVersion/2.5.pdf> (13.06.08)

Jensen, Klaus Bruhn (2003): *Dansk Mediehistorie – Bind 4: 1995-2003*, Forlaget Samfundslitteratur

Moe, Terry M. (1990): "Political Institutions: The Neglected Side of the Story", *Journal of Law, Economics, and Organizations*, vol. 6, special issue, pp. 213-253, Oxford university Press

North, Douglass C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press

Pallesen, Thomas (2003): *Udlicitering i danske kommuner*, Forum for kvalitet og udvikling i offentlig service

Pedersen, John Storm (2003): *Offentlig eller privat? – Hvordan løser man bedst politisk besluttede opgaver?*, Roskilde Universitetsforlag & Samfundslitteratur

Stubager, Rune (2003): "Ændrede politiske skillelinjer siden 1960'erne?", *Politica*, årg. 35, nr. 4, pp. 377-390

Udliciteringsrådet (2004): *Konkurrenceudsættelse af velfærdsydelser*, Albertslund: Schultz Information

Udliciteringsrådet (2005a): *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne*, Albertslund: Schultz Distribution

Udliciteringsrådet (2005b): *Udlicitering i krydsild*, Albertslund: Schultz Distribution

Vis, Barbara & Kees van Kersbergen (2007): "Why and How Do Political Actors Pursue Risky Reforms?", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 19, no. 2, pp. 153-172

Williamson, Oliver E. (1999): "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective", *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 15, No. 1, pp. 306-342

Wilson, James Q. (1973): *Political Organizations*, Basic Books, Inc, Publishers

Anvendte artikler

Aktuelt, 01.05.1999, "*Privat service lige så god som offentlig*", af Anette Bindslev

Aktuelt, 02.03.2001, "*Ringe opbakning til udlicitering*", af Klaus Dalgas

Aktuelt, 02.03.2001, "*Børn af det frie marked*", af Henrik Førby Jensen

Aktuelt, 02.03.2001, "*Der er forskel på nullermænd og mennesker*", af Thomas Qvortrup

Arbejderen, 18.09.2007, "*Udlicitering skubber til social udstødning*"

Berlingske Tidende, 13.08.1996, "*Udlicitering er ufarlig*", af Peter Andersen

Berlingske Tidende, 09.08.2001, "*Flere penge ingen garanti*", af Bodil Jessen, Jens-Martin Ipsen, Flemming Steen Pedersen & Thomas Qvortrup

Berlingske Tidende, 04.12.2001, "*Nød bragte Sverige foran*", af Morten Crone og Anders Damgaard

Berlingske Tidende, 05.12.2001, "*Blød udlicitering kan lade sig gøre*", af Anders Damgaard

Berlingske Tidende, 04.02.2005, "*Kvinde lå død mens hjemmehjælp udeblev*"

Berlingske Tidende, 23.05.2007, "*Mormor på private hænder*", af Anders Kanberg

Dagbladet Køge, 16.02.2008, "*Jens Vejmand truet af udlicitering*"

Erhvervsbladet, 07.06.2005, "*Servicevirksomheder vil have minister for udlicitering*", af Vibeke L. Svansø

Erhvervsbladet, 28.03.2006, "*Organisationer vil have S-tog i udbud*", af Lars Løcke

Fagbladet 3F, 22.02.2008, "*Udlicitering i Danmark*", af Klaus Buster Jensen

Frederiksborg Amts Avis, 18.09.2007, "*Udlicitering forringer kvalitet*", af Marianne Røgen

Frederiksborg Amts Avis, 19.02.2008, "*Udlicitering af mad kan skabe pendlere*", af Gunnar Rasmussen

Frederikssund Avis, 05.02.2008, "*Udlicitering eller hvad?*", af Jytte Holm-Pedersen

Fyens Stiftstidende, 05.09.2003, "*Udlicitering skal skaffe penge*"

Fyens Stiftstidende, 09.09.2003, "*Private byder på ældremad*"

Fyens Stiftstidende, 03.03.2004, "*Udlicitering af mad opgives*"

Information, 09.04.2002, "*Gift for demokratiet*", af Søren Kolstrup

Ingeniøren, 28.03.2008, "*Vejchefer: Langtidskontrakt sætter turbo på renovering*", af Nicolai Østergaard

JP Århus, 21.08.2006, "*Mere udlicitering på vej*", af Jørgen Rye

JP Århus, 16.10.2007, "*Uberettiget kritik af udlicitering*", af Lars Høier

Jydske Vestkysten, 17.08.2007, "*Hed debat om varm mad*", af Holger Jepsen

Jyllands-Posten, 28.07.2001, "*Venstres politik rammer de ældre*", af Lars Henrik Hedegaard

Jyllands-Posten, 23.08.2001, "*Kramer afviser udlicitering*", af Frederikke Alban og Niels Ditlev

Jyllands-Posten, 20.09.2002, "*Udlicitering af busdrift giver gevinst*"

Jyllands-Posten, 20.04.2004, "*Udlicitering til skade for den kollektive trafik*", af Keld Hvalsø Nedergaard

Jyllands-Posten, 14.07.2006, "*DTS efterlyser bløde udliciteringer*", af Michael Schrøder

Kristeligt Dagblad, 19.11.2007, "*Handicappedes ventetid fordoblet*", af Martin Ejlersen

Lemvig Folkeblad, 30.09.2007, "*Vi vil have mere udlicitering*", af Henrik H. Breum

Licitation – Byggeriets dagblad, 27.09.2007, "*Udlicitering i det grønne: Mulighederne er tilstede*", af Christian Brahe-Pedersen

Nordjyske Stiftstidende, 13.09.2007, "*Ældre Sagen er imod udlicitering*", af Esben Heine

Nordjyske Stiftstidende, 09.02.2008, "*Kommunalt hold skal fortsat pleje å-løb*", af Birgit Eriksen

Nyhedsmagasinet Danske Kommuner, 01.11.2001, "*Bløde værdier: Udlicitering skal ikke handle om besparelser*", af Claus Georg Kjær

Politiken, 21.05.2002, "*Hård medfart til blød udlicitering*", af Thomas Flensburg

Politiken, 23.04.2007, "*Private afvist på forhånd*", af Michael Olsen

Ugebladet Hørsholm, 22.08.2007, "*Plejhjemsbeboere fik ikke den ordinerede medicin*", af Joan Færch

Viborg Stifts Folkeblad, 07.02.2002, "*Tjeles hjemme-pleje på tale til udlicitering*"

Viborg Stifts Folkeblad, 22.07.2002, "*Ældrerådet ser helst Aaglimt fortsætte*"

Weekendavisen, 07.02.2003, "*Sporene skræmmer*", af Henrik Dørge

Århus Stiftstidende, 11.02.2008, "*Udlicitering giver ringere service*", af Villy Fink Isaksen