

# **FORUDSÆTNINGERNE FOR UDLICITERING HALTER**

**EN UNDERSØGELSE AF KOMMUNERNES ARBEJDE  
MED UDBUD OG UDLICITERING AF SERVICEOPGAVER**



## **Forudsætningerne for udlicitering halter**

– en undersøgelse af kommunernes arbejde med udbud og udlicitering af serviceopgaver

© Tænk tanken Cevea, 2021

Simon Bruun, analytiker  
Asbjørn Sonne Nørgaard, direktør

### **Tænk tanken Cevea**

Vesterbrogade 124B, 3. sal, t.v., 1620 København V  
Tlf. 33126800  
Cevea@cevea.dk  
www.cevea.dk

Rapporten kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>Sammenfatning .....</b>	<b>4</b>
<b>Indledning .....</b>	<b>9</b>
<b>Forudsætninger for udlicitering.....</b>	<b>11</b>
Specifikation .....	11
Effektiv konkurrence .....	12
Kontraktstyring (og sanktionering) .....	12
<b>Metode og data .....</b>	<b>14</b>
Analysens grundlag.....	14
Interviews .....	15
Analyse .....	17
<b>Analyse I: Udbud og udlicitering i praksis.....</b>	<b>18</b>
Specifikation.....	18
Effektiv konkurrence .....	25
Kontraktstyring (og sanktionering) .....	30
<b>Analyse II: Hvor mange kommuner opfylder forudsætningerne? .....</b>	<b>38</b>
Samlet forudsætningsopfyldelse .....	41
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>43</b>
<b>Appendiks A.....</b>	<b>46</b>
<b>Appendiks B.....</b>	<b>48</b>

## SAMMENFATNING

Ifølge fortalerne for konkurrenceudsættelse vil udlicitering af offentlige serviceopgaver føre til bedre og billigere opgaveløsning. Det er i overensstemmelse med de dominerende teorier på området. Men gevinsterne ved udbud og udlicitering afhænger ifølge selvsamme teorier af som minimum tre centrale forudsætninger: (1) at opgaven kan specificeres klart og entydigt, (2) at der er effektiv konkurrence blandt flere tilbudsgivere, og (3) at kontraktgiver/bestilleren kontrollerer, at opgaven leveres til den aftalte pris og kvalitet, dvs. at der er effektiv kontraktstyring og sanktionering, hvis kontrakten misligholdes.

Hvis disse tre forudsætninger ikke er til stede, er begrundelsen for udlicitering langt mere usikker, og man vil ikke på teoriens egne præmisser kunne hævde, at udlicitering fører til en bedre og billigere opgaveløsning. Der kan i nogle tilfælde være andre argumenter for at udlicitere, f.eks. at en kommune eller en anden bestiller ikke selv har kompetencen eller kapaciteten til at løse en opgave. Men når det gælder opgaver, som det offentlige selv kan løse, er der ikke grund til at tro, at udlicitering fører til en bedre og billigere løsning af opgaven, medmindre de tre forudsætninger er opfyldt. Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen vurderer, at kommunerne i dag konkurrenceudsætter tjenesteydelser til en værdi af godt 64 mia. kr., og det er vel at mærke blandt opgaver som kan løses af både private leverandører og kommunen selv (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2021: 72).

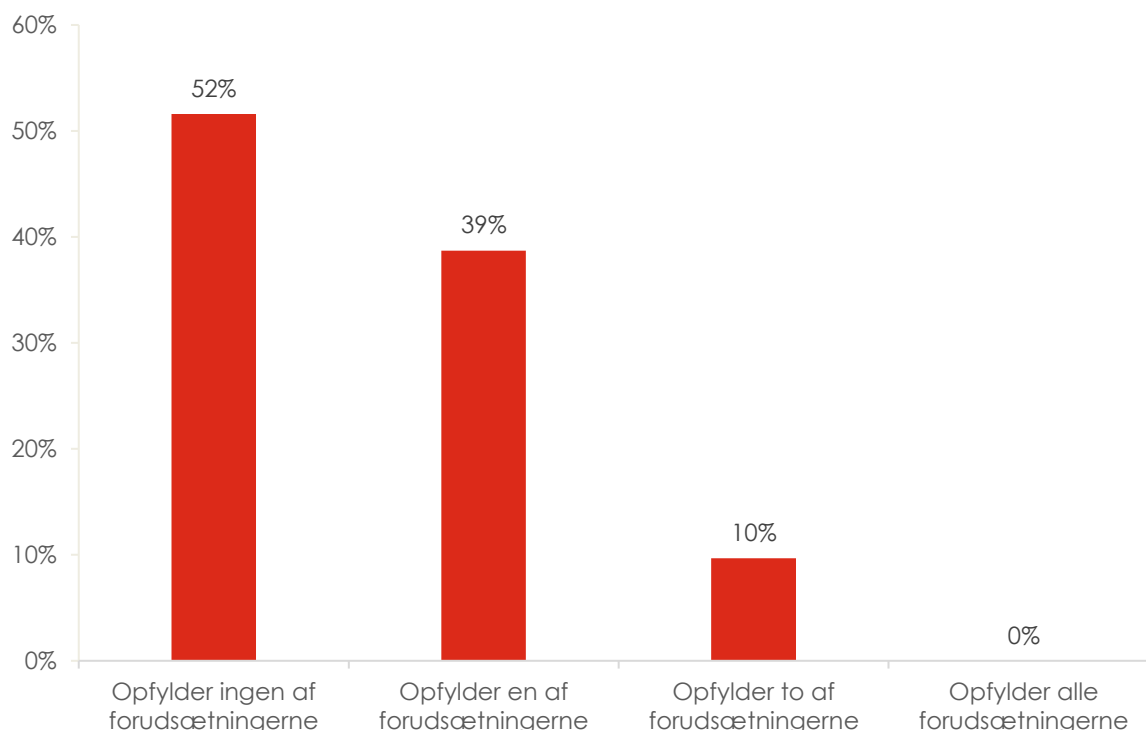
Denne rapport undersøger, i hvilket omfang de tre centrale forudsætninger for velfungerende udlicitering er til stede i de danske kommuners praksis med udbud og udlicitering af serviceopgaver. Formålet er at foretage en kritisk test af rationale bag udlicitering på teoriens egne præmisser.

Rapportens datagrundlag består af interviews med centralt placerede nøglepersoner på udliciteringsområdet i de danske kommuner, typisk indkøbs- og udbudschefer, udbudsjurister eller -konsulenter. Alle interviewpersoner er blevet bedt om at svare på spørgsmålene med udgangspunkt i deres egne oplevelser og erfaringer med udbud og udlicitering af serviceopgaver. Fokus var på, i hvilken grad de selv oplevede, at forudsætningerne for velfungerende udlicitering var opfyldt i deres daglige arbejde.

Dataindsamlingen blev gennemført primo 2021. Der er gennemført interviews med ansatte fra i alt 33 kommuner, som udgør et repræsentativt udsnit af de danske kommuner.

### Hovedresultater

På baggrund af interviewene viser denne rapport, at de centrale forudsætninger for velfungerende udlicitering kun er opfyldt i meget begrænset omfang i kommunernes arbejde med udbud og udlicitering af serviceopgaver i praksis. Konklusionen er således, at de teoretiske gevinster ved udlicitering af serviceopgaver generelt ikke eksisterer eller kan realiseres i virkeligheden. Billedet er dog blandet: Ingen kommuner kan siges at opfylde alle tre forudsætninger til punkt og prikke. Når man ser på serviceopgaverne under et, opfylder hver tiende kommune (10 pct.) to af forudsætningerne; 39 pct. opfylder en af forudsætningerne; og over halvdelen (52 pct.) af kommunerne opfylder ingen af forudsætningerne for velfungerende udlicitering.

**Figur A. Den samlede forudsætningsopfyldelse**

Note: Tallene summerer ikke til 100 pga. afrunding.

Hvad angår de specifikke forudsætninger, viser resultaterne i analysens andet hovedafsnit, at knap hver femte kommune opfylder forudsætningen om klar specifikation af opgaven (19 pct.), godt hver tredje (35 pct.) opfylder forudsætningen om effektiv konkurrence, mens kun 3 pct. opfylder forudsætningen om kontraktstyring. Det antyder, at udfordringerne er klart størst, når det kommer til at kontrollere og sikre, at de private leverandører opfylder bestemmelserne for opgaveløsningen efter kontraktindgåelse. Derefter kommer arbejdet med at udarbejde en klar og præcis beskrivelse af kravene til opgavens indhold, omfang og kvalitet. Fire ud af fem kommuner oplever dette som en udfordring. Nødvendigheden af at sikre en effektiv konkurrence om opgaven volder umiddelbart færrest vanskeligheder, selv om to ud af tre kommuner også er udfordret på dette område. Nedenfor gennemgås resultaterne specifikt for de enkelte forudsætninger, sådan som de fremgår af analysens første hovedafsnit.

#### *Specifikation af opgaven*

Opfyldelsen af denne forudsætning afgøres på baggrund af tre indikatorer: a) hvorvidt kravene til opgaven udformes klart og præcist; b) om opgavespecifikationen efterfølgende viser sig at være utilstrækkelig; og c) i hvilket omfang en kontrakt udvides til at omfatte flere ydelser end specificeret i kontrakten.

- a) Omtrent en tredjedel (34 pct.) af udbudsmedarbejderne angiver, at det i høj grad eller i meget høj grad er en udfordring at udforme en præcis kravspecifikation. Lidt over halvdelen (56 pct.) af udbudsmedarbejderne oplever det i nogen grad. Kun 9 pct. angiver, at det i mindre grad er en udfordring, og ingen angiver, at det slet ikke er en udfordring. Ifølge udbudsmedarbejderne er udfordringerne typisk større og forekommer hyppigere på de sociale områder end de tekniske områder. Det skyldes, at de sociale serviceopgaver kan være mere komplekse og dynamiske, hvilket gør dem svære at specificere. Dertil kommer, at de er mere kritiske, og derfor stiller større krav til medarbejdernes omhyggelighed og præcision. Endelig har mange kommuner kun begrænsede erfaringer at trække på, fordi de ikke tidligere har haft tradition for at udlicitere på det sociale område. Alt dette giver god mening og kan potentielt forklare, hvorfor både danske og internationale studier har fundet begrænsede og mere blandede effekter af udlicitering af sociale serviceopgaver sammenlignet med tekniske opgaver.
- b) Knap hver fjerde (23 pct.) udbudsmedarbejder oplever ofte eller meget ofte, at kravspecifikationen viser sig at være utilstrækkelig i indhold eller omfang efter kontraktindgåelse. Lidt under halvdelen (43 pct.) oplever det en gang i mellem. Hver tredje udbudsmedarbejder (33 pct.) oplever det kun sjældent eller aldrig. Ifølge udbudsmedarbejderne kan der være flere årsager til, at kravspecifikationen viser sig at være utilstrækkelig såsom regelændringer på området, politiske beslutninger, ændrede behov i kommunen, uforudsete forhold og utilfredsstillende forarbejde. Det påpeges også, at omfanget og karakteren af utilstrækkelighederne varierer meget. Nogle mangler i kontraktgrundlaget kan være næsten ubetydelige, mens andre kan have alvorlige konsekvenser for borgerne og kommunen. Det kan eksempelvis medføre, at kommunen ikke har fået det mest fordelagtige tilbud, og at ydelsen ikke lever op til kommunens behov.
- c) Kontraktudvidelser er ikke nogen udbredt praksis i kommunerne. Ca. hver tiende udbudsmedarbejder (11 pct.) oplever ofte, at en kontrakt må udvides til at omfatte flere eller nye ydelser. Omvendt oplever over halvdelen (54 pct.) det kun sjældent. Ifølge udbudsmedarbejderne vil en kontraktudvidelse sædvanligvis ikke føre til, at en ny udbudsprocedure må gennemføres. En mulig forklaring er, at de fleste udvidelser kan ske inden for udbudslovens rammer, men det kan også skyldes, at man gerne vil undgå at sende udvidelsen i et nyt udbud, fordi det er meget ressourcekrævende. I de tilfælde hvor en kontraktudvidelse ikke fører til en ny udbudsprocedure, skal kommunen blive enige med den eksisterende leverandør om, hvad udvidelsen skal indeholde og koste. Nogle udbudsmedarbejdere problematiserer denne forhandlingssituation, fordi der reelt kun er en tilbudsgiver, og det giver den private leverandør en væsentlig fordel.

### *Effektiv konkurrence*

Opfyldelsen af forudsætningen om effektiv konkurrence afgøres på baggrund af to indikatorer: a) hvor ofte der kun er én eller få tilbudsgivere på et udbud, og b) om konkurrencen om en opgave bliver mindre i senere udbudsrunder sammenlignet med første udbud.

- a) 16 pct. af udbudsmedarbejderne oplever ofte, at der kun er én eller få kvalificerede tilbudsgivere i et udbud på serviceområdet. Omvendt oplever 42 pct. det sjældent eller aldrig. De sidste 42 pct.

oplever det en gang i mellem. Det indikerer, at de kommunale medarbejdere har blandede erfaringer på området. Problemer med manglende konkurrence synes at forekomme hyppigere inden for nogle udbudsområder end andre, f.eks. madservice. Det kan betyde, at priserne bliver højere inden for disse områder, end på områder med konkurrence mellem flere udbydere.

- b) Udbudsmedarbejderne oplever generelt ikke, at konkurrencen om serviceopgaverne bliver svagere eller mindre med tiden. Hver tiende (10 pct.) oplever ofte, at der er færre tilbudsgivere i et genudbud sammenlignet med førstegangsudbuddet, mens syv ud af ti (69 pct.) sjældent eller aldrig oplever det. Godt hver femte (21 pct.) oplever det en gang i mellem. Rapporten giver således ikke noget stærkt belæg for hypotesen om, at konkurrencen på markedet aftager med tiden.

#### *Kontraktstyring (og sanktionering)*

Opfyldelsen af forudsætningen om effektiv kontrol med opgaveløsningen bygger på fire indikatorer:

a) om der er tid og ressourcer til opfølgning og kontrol; b) om der er overblik over leveringen af serviceydelsen; c) om der er tvivl om, hvorvidt kontrakten overholdes; og d) i hvilket omfang der sanktioneres, når kontrakten ikke overholdes.

- a) Omkring hver anden (48 pct.) udbudsmedarbejder oplever, at der i høj grad eller i meget høj grad mangler tid og ressourcer til løbende opfølgning og kontrol med kontrakterne. Derudover angiver 39 pct., at de oplever det i nogen grad. Godt hver tiende (13 pct.) oplever det i mindre grad, mens ingen angiver, at de slet ikke mangler tid og ressourcer til kontraktstyring. Det tyder på, at mange kommuner ikke har den nødvendige tid og de nødvendige ressourcer til rådighed til kontraktstyring. Det hænger ifølge medarbejderne sammen med, at kontraktstyring er en ressourcetung opgave, og at der mange steder ikke er afsat ressourcer specifikt hertil. Konsekvensen er, at kontrakten almindeligvis bliver glemt eller lagt til side, når først den er indgået.
- b) Hvis der ikke er afsat tid og ressourcer til løbende opfølgning og kontrol med kontrakterne kan det påvirke udbudsmedarbejdernes mulighed for at have overblik over om leverandørerne overholder kontraktgrundlaget. Hver fjerde (23 pct.) føler, at der slet ikke eller kun i mindre grad er overblik over, om leverandørerne opfylder alle kontraktlige forpligtelser. Halvdelen (50 pct.) fortæller, at de føler det i nogen grad, mens 27 pct. føler det i høj grad. Ingen af udbudsmedarbejderne føler, at de i meget høj grad har overblik over om leverandørerne opfylder alle kontraktlige forpligtelser. Mange af udbudsmedarbejderne påpeger, at der kan være en udfordring i måden, som kontraktstyringen er organiseret på. Hvis ikke der er nogen, der er primæransvarlige for at monitorere kontrakten, eller hvis ikke der er afsat ressourcer specifikt til opgaven, kan den ende med at falde mellem to stole eller blive forsømt.
- c) Hver femte (20 pct.) udbudsmedarbejder har ofte eller meget ofte været i tvivl om, hvorvidt en leverandør overholder kontraktgrundlaget i forhold til kvalitet og pris, f.eks. opkræver for høje timepriser, fakturerer for mange timer eller slækker på kvaliteten. 70 pct. har været i tvivl en gang i mellem, mens hver tiende (10 pct.) kun sjældent har været i tvivl. Ingen af udbudsmedarbejderne angiver, at de aldrig har været i tvivl. Mange af udbudsmedarbejderne fortæller desuden, at de har dårlige erfaringer med svigefulde leverandører.

- d) Godt hver tredje (36 pct.) udbudsmedarbejder angiver, at leverandøren sanktioneres ofte eller meget ofte, hvis ikke kontraktgrundlaget overholdes. Godt hver femte (21 pct.) siger, at det sker en gang i mellem, mens 44 pct. fortæller, at det sker sjældent eller aldrig. Blandt de kommuner, som sjældent eller aldrig sanktionerer, fortæller medarbejderne, at det skyldes, at kontraktgrundlaget typisk ikke indeholder bodsbestemmelser, at man hellere vil henholde sig til dialog, eller at det er for omstændigt. For mange af udbudsmedarbejderne er det dog først og fremmest et spørgsmål om, hvorvidt man opdager det, hvis kontrakten misligholdes.

### **Konklusion og opmærksomhedspunkter**

Samlet set viser resultaterne, at de centrale forudsætninger for velfungerende udlicitering sjældent er til stede og opfyldt i de danske kommuners arbejde med udbud og udlicitering af serviceopgaver. I ingen af de undersøgte kommuner er alle tre forudsætninger opfyldt til punkt og prikke. Det betyder, at man på udliciteringsteoriens egne præmisser ikke kan have stærke forventninger til, at udlicitering fører til en bedre og billigere opgaveløsning.

Spørgsmålet er så, hvad de videre implikationer af denne undersøgelse bør have for kommunernes arbejde med udbud og udlicitering af serviceopgaver?

På den ene side kan man argumentere for, at man bør gøre mere for at sikre, at forudsætningerne for effektiv udlicitering er opfyldt i de fremtidige udbudsforretninger på serviceområdet. F.eks. er der meget, der tyder på, at kontraktstyring er stærkt underprioriteret og grundlæggende kræver flere ressourcer. En styrket indsats vil dog i alle tilfælde skulle vejes op imod de meromkostninger, der følger med, og som reducerer de potentielle gevinster. I forvejen ved forskningen ikke meget om transaktionsomkostningerne ved udbud og udlicitering, og de tælles typisk ikke med i de hidtidige analyser af udliciteringens effekter.

På den anden side kan man argumentere for, at resultaterne rejser væsentlige spørgsmål om, hvorvidt udbud og udlicitering af serviceopgaver faktisk fører til bedre og billigere opgaveløsning, sådan som det foreskrives i teorien. Hvis ikke forudsætningerne er til stede, er der i teorien ikke meget, der taler for, at udlicitering er en god idé. Derfor bør kommunerne gøre sig grundige overvejelser, når de står over for valget mellem at løse opgaverne selv eller udlicitere til private udbydere. Det gælder særligt på de serviceområder, hvor udfordringerne med at leve op til de centrale forudsætninger for udlicitering er størst. Kommunerne bør også tænke sig grundigt om, fordi det kan være meget omkostningsfyldt selv at overtage en opgave igen, efter at den er blevet udliciteret.



## INDLEDNING

Udlicitering af offentlige serviceopgaver til private leverandører er til stadighed et emne, der deler vandene. Nogle ser konkurrenceudsættelse som et vigtigt redskab til at få en bedre og billigere offentlig sektor. Eksempelvis foreslog Produktivitetskommissionen, at det offentlige skulle konkurrenceudsætte flere opgaver gennem udbud for at effektivisere den offentlige opgavevaretagelse (Produktivitetskommissionen, 2014). Andre er mere skeptiske og peger på, at evidensgrundlaget er blandet, og at man bør være kritisk i forhold til at vurdere de positive effekter af konkurrenceudsættelse på store dele af de offentlige serviceområder (Petersen & Hjelmar, 2015).

Dels bliver udlicitering ofte til en konkurrence om dårlige arbejdsforhold, idet billigere service kræver, at medarbejderne løber hurtigere (Petersen et al., 2014; Vrangbæk et al., 2015; Bhatti et al., 2017). Dels peger forskningsoversigter på, at kvaliteten af den offentlige service sjældent undersøges og dokumenteres, når opgaver udliciteres, og at de administrative omkostninger ved at udlicitere ikke tælles med (Hjelmar et al., 2013; Petersen et al., 2011; 2014). På de tekniske områder er der dokumenteret gennemsnitlige økonomiske besparelser, men de dækker over store variationer (se f.eks. Lindholst et al., 2015). Nogle steder er der ingen eller meget små besparelser, og på de sociale serviceområder er dokumentationen af effekterne meget sparsomme (Hjelmar et al., 2013; Petersen et al., 2011; 2014).

Traditionelt har kommunerne primært udliciteret inden for de tekniske og administrative områder, men over årene er stadigt flere sociale serviceopgaver blevet udbudt på markedet til private leverandører (Petersen & Hjelmar, 2013). I dag konkurrenceudsætter kommunerne tjenesteydelser til en værdi af i alt 64,2 mia. kr. Det svarer til 26,5 pct. af de opgaver, som vurderes at kunne løses af både private leverandører og kommunen selv (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2021: 72).

Idéen bag udlicitering er grundlæggende, at den private sektor er mere effektiv end den offentlige, fordi udbud af offentlige opgaver sikrer en effektiv konkurrence om opgaverne, som sætter de private leverandører under pres, og tilskynder dem til at løse opgaverne mest effektivt. Men gevinsterne er dog ikke givet på forhånd. De er baseret på antagelsen om mere eller mindre perfekte markedsforhold og hviler derfor på en række forudsætninger, som skal være til stede, hvis teoriens forventninger skal udmønte sig i praksis.

Der er som minimum tre centrale forudsætninger (se f.eks. DeHoog, 1985; Donahue, 1989; Kettl, 1993; Deakin & Walsh, 1996; Domberger & Jensen, 1997; Hart et al., 1997; Behn & Kant, 1999):

1. **Specifikation:** Det offentlige skal kunne *specificere* kravene til opgaveløsningen klart og entydigt, så man får leveret den rigtige ydelse til den rigtige pris.
2. **Effektiv konkurrence:** Opgaven skal kunne prissættes gennem *effektiv konkurrence* blandt en række private leverandører, så man finder frem til det mest fordelagtige tilbud på markedet.

3. **Kontraktstyring:** Der skal foregå løbende *kontraktstyring*, så man sikrer, at alle kontraktlige forpligtelser overholdes – og såfremt dette ikke er tilfældet, skal der være *sanktioner* over for leverandører, der ikke opfylder kontrakterne.

Opfyldelsen af de tre centrale forudsætninger for udlicitering har ikke været genstand for meget opmærksomhed i tidligere analyser i en dansk kontekst. Formålet med denne rapport er at beskrive, i hvilket omfang forudsætningerne for velfungerende udlicitering er opfyldt i de danske kommuner. Ikke om forudsætningerne teoretisk set *kan* opfyldes, men om de rent faktisk *er* opfyldt i den kommunale praksis.

Det er med andre ord hensigten at foretage en kritisk test af rationale bag udlicitering på teoriens egne præmisser. Rapporten skal bidrage med viden om, hvorvidt forudsætningerne for positive effekter af udlicitering er til stede i udbuddet af serviceydelser i danske kommuner, og hvilke forudsætninger der i givet fald er særligt udfordret.

Det gør vi ved at tale med dem, der arbejder med udbud og udlicitering i det daglige i de danske kommuner. Derved kan vi kortlægge arbejdet med udlicitering på tværs af kommunerne. Rapportens datagrundlag består af en landsdækkende interviewundersøgelse blandt kommunalt ansatte, der har et bredt kendskab til og en rimelig erfaring med udbud og indkøb i deres kommune, typisk udbudskonsulenter og -jurister i ledende stillinger. Tænketaenken Cevea har taget kontakt til alle 98 kommuner med målet om at indhente en besvarelse fra én ansat i hver kommune. Ansatte fra 33 kommuner deltog i undersøgelsen.

Undersøgelsens fokus er på udbud og udlicitering af *serviceopgaver* i kommunerne såsom ældrepleje, rengøring og kantinedrift. Dermed ses der bort fra udbud og indkøb vedrørende varer samt bygge- og anlægsarbejder. Det skyldes for det første, at serviceopgaver almindeligvis anses for at være mere komplekse at udlicitere (Milward, 1996; Van Slyke, 2003), og for det andet at udbud vedrørende indkøb og anlægsopgaver er langt mindre kontroversielt. Der er ikke mange, der forestiller sig, at det offentlige selv skal bygge supersygehuse eller producere computere.

De interviewede udbudskonsulenter har beredvilligt svaret på vores konkrete spørgsmål. De har delt deres erfaringer og givet deres vurderinger. Deres svar fremgår af analysens første hovedafsnit. Derpå har vi på baggrund af deres svar og teorien vurderet og sammenfattet, i hvilket omfang forudsætningerne for udlicitering er til stede i kommunernes udbud af serviceydelser. Resultaterne af denne analyse vises i andet hovedafsnit, og rapportens appendiks redegør detaljeret for analysemetoden.

Rapporten er opbygget på følgende måde: Indledningsvis gives en præsentation af det teoretiske rationale bag udlicitering af offentlige opgaver og de tre centrale forudsætninger for udlicitering, som resten af undersøgelsen er struktureret ud fra. Herefter gennemgås undersøgelsens metode og analysens datagrundlag. Dernæst præsenteres undersøgelsens resultater i to dele: I den første del gennemgås respondenternes besvarelser, både summarisk i en række figurer og konkret på baggrund af centrale, udvalgte citater. I den anden del behandles besvarelserne med komparative metoder med henblik på at kortlægge, i hvilken grad kommunerne opfylder de tre centrale forudsætninger for velfungerende udlicitering.

## FORUDSÆTNINGER FOR UDLICITERING

Klassisk økonomisk teori om konkurrenceudsættelse foreskriver, at udbud og udlicitering af offentlige serviceopgaver fører til samfundsgevinster i form af bedre kvalitet og højere effektivitet i opgaveløsningen. Denne formodning har primært sit udspring i såkaldt *public choice*-teori og bygger på den antagelse, at den private sektor og markedet rummer mekanismer, som kan forbedre den offentlige serviceproduktion (se f.eks. Dunleavy, 1991; Walsh, 1995; Boyne, 1998). Ifølge teorien skyldes det, dels at private virksomheder grundlæggende er profitorienterede og derfor har klare økonomiske incitamenter til at effektivisere sin produktion, dels at private virksomheder er udsat for konkurrence og kan reagere på signaler fra markedet. Af den grund forudsiges det, at private virksomheder kan allokere deres ressourcer mere hensigtsmæssigt end offentlige monopoler og derfor også kan løse opgaverne mere effektivt i forhold til kvalitet og pris.

De teoretiske gevinster ved konkurrenceudsættelse af offentlige serviceopgaver er dog ikke givet på forhånd. De hviler på en række generelle forudsætninger, som skal være til stede, hvis teoriens forventninger skal udmønte sig i praksis. Det kræver med andre ord, at flere betingelser skal være opfyldt, hvis udlicitering skal levere de forventede resultater i form af bedre og billigere opgaveløsning. Om end der i litteraturen på området ikke er nogen fast opgørelse af, hvor mange og præcis hvilke forudsætninger, der kræves, for at udlicitering virker ideelt og efter hensigten, er der bred enighed om, at udliciterings virkemåde er betinget af en række forhold vedrørende kontraktens udformning og udbudsprocessens karakter. Disse centrerer sig om følgende tre dimensioner: (i) specifikation, (ii) effektiv konkurrence og (iii) kontraktstyring.

Denne undersøgelse er struktureret ud fra disse tre dimensioner. I næste afsnit gennemgås indholdet af de tre dimensioner, og hvilke betingelser de stiller til udlicitering af offentlige serviceopgaver. Forudsætningerne gælder i princippet for udbud og udlicitering af alle slags opgaver, selvom der i denne undersøgelse fokuseres specifikt på serviceopgaver.

### Specifikation

Den første forudsætning omhandler specifikation af centrale krav til opgaveløsningen. Den indebærer, at den offentlige ordregiver på forhånd skal forudsige og beskrive den ønskede ydelse klart og præcist i et udbudsmateriale og sidenhen en formel kontrakt (Donahue, 1989; O'Flynn and Alford, 2008). Den indledende specifikation af opgavens indhold er central for: (a) beregningen af den pris ydelsen kan leveres til, (b) sikringen af at ydelsen leveres i det ønskede omfang og i den rette kvalitet, og (c) de efterfølgende muligheder for at kontrollere og dokumentere, at betingelserne for udliciteringen er opfyldt. Derfor er det en forudsætning for at få den rigtige ydelse til den rigtige pris, at den offentlige ordregiver beskriver opgaven fyldestgørende.

Såfremt en given ydelse ikke er specificeret tilstrækkeligt og entydigt, kan der opstå tvivl om kravene til opgavens indhold og dermed selve konkurrencegrundlaget. Det øger også risikoen for opportunistisk adfærd efter kontraktindgåelse, hvorved den private leverandør kan forsøge at udnytte uklarheder i kontraktmaterialet til egen fordel, f.eks. ved at minimere indsatsen eller kræve højere priser. For at imødekomme eventuelle mangler i kontraktmaterialet kan ordregiver og leverandør efterfølgende

blive enige om at justere kontrakten i det omfang, det er nødvendigt og tilladt inden for de juridiske rammer. Enhver kontraktændring, som ikke fører til en ny udbudsprocedure, vil dog sætte selve konkurrenceelementet ved udlicitering helt eller delvist ud af kraft, fordi der af naturlige årsager kun kan være én tilbudsgiver til den opgave, som ændringen omfatter.<sup>1</sup> Dermed vil man ikke længere kunne forvente at få den bedste løsning til den bedste pris.

### Effektiv konkurrence

Den anden centrale forudsætning er prissætning af ydelsen gennem effektiv konkurrence mellem flere tilbudsgivere. Denne forudsætning bygger ovenpå den første forudsætning, fordi en klar og præcis beskrivelse af opgaven sætter rammerne for selve konkurrencevilkårene. Dertil kommer, at der skal skabes (en vis grad af) konkurrence om udbuddet (Domberger & Jensen, 1997; Hodge, 1999). Det kræver ikke kun flere tilbudsgivere, men også at disse faktisk er kvalificerede til opgaven. Det er nemlig i kraft af konkurrencen blandt egnede tilbudsgivere, at den offentlige ordregiver sikrer sig, at man finder frem til det mest fordelagtige tilbud på markedet, om så det måtte være i økonomisk eller kvalitetsmæssig henseende. Det kan i princippet komme fra det offentlige selv, fordi et konkurrencepræget miljø indbefatter, at et evt. kontrolbud<sup>2</sup> vil blive afgivet på samme grundlag som et privat tilbud.

Hvis ikke der kan sikres effektiv konkurrence om udbuddet, skaber det en systematisk skævhed i markedet, som tilbudsgiveren kan udnytte. Da konkurrence om opgaven er afgørende for, at ordregiveren kan vide sig sikker på at få den optimale pris og kvalitet, kan ineffektiv konkurrence resultere i en ugunstig selektion, hvor ordregiver kan have svært ved at skelne et godt tilbud fra et dårligt. Dermed kan det ikke længere sikres, at den tilbudte pris reelt afspejler den opgave, som sættes i udbud, eller at leverandøren rent faktisk er den bedste til at udføre opgaven. I litteraturen peges der på, at konkurrencen på markedet kan aftage over tid, og det kan føre til faldende afkast ved udlicitering eller ligefrem højere priser (se f.eks. Bel & Costas, 2006).

### Kontraktstyring (og sanktionering)

Den tredje og sidste forudsætning for udlicitering vedrører kontraktstyring og eventuel sanktionering af den private leverandør efter kontraktindgåelse. I klassisk principal-agent-teori foreskrives det, at den offentlige ordregiver skal kontrollere den private leverandørs opgaveudførelse og sanktionere leverandøren i tilfælde af svig eller aftalebrud (Jensen & Meckling, 1976; Fama and Jensen, 1983). Det skal sikre, at opgaven udføres som aftalt og i overensstemmelse med ordregivers ønsker. Muligheden for at sikre en velfungerende drift af opgaven gennem kontrol og sanktion afhænger derfor også af, at opgaven indledningsvis er specificeret tilstrækkeligt i kontraktmaterialet.

Denne forudsætning har afsæt i antagelsen om, at de private aktører grundlæggende er rationelle og økonomisk motiverede. I dette perspektiv vil den private leverandør i alle tilfælde opføre sig opportunistisk og forsøge at maksimere sit økonomiske udbytte af en given kontrakt, også selvom det måtte

---

<sup>1</sup> Dette gælder i det store og hele ikke for optioner og ændringsklausuler, som på forhånd er fastsat i udbudsmaterialet, da en ændring i så fald vil være i medfør af kontrakten.

<sup>2</sup> Det vil sige, at den offentlige myndighed selv afgiver et tilbud på den opgave, den har sendt i udbud.

være til ugunst for det offentlige. Det kan indebære, at leverandøren opfører sig kalkuleret, tilbageholder vigtige informationer eller slækker på kvaliteten. Det kan også indebære, at leverandøren opkræver for høje timepriser, for mange timer eller slet ikke leverer ydelsen som aftalt. Derfor er det afgørende, at den offentlige ordregiver sikrer sig mod den vedvarende risiko for opportunistisk adfærd. Det kræver først og fremmest løbende kontrol og tilsyn med leverandøren, så eventuelle kontraktbrud opdages. Det kræver dernæst økonomiske sanktionsmuligheder ved manglende overholdelse af kontraktgrundlaget.

## METODE OG DATA

Rapportens datagrundlag er telefoninterviews, som blev gennemført primo 2021. Målgruppen for interviewene var kommunalt ansatte – én fra hver kommune – med bredt kendskab til og en rimelig erfaring med udlicitering af serviceopgaver i deres kommune. Det var således hensigten at finde frem til centralt placerede nøglepersoner på udliciteringsområdet, som kunne udtale sig på baggrund af en vis erfaring og på tværs af forskellige opgavetyper indenfor serviceområdet, typisk indkøbs- og udbudschefen eller udbudsjurister og -konsulenter.<sup>3</sup>

Dataindsamlingen foregik ved at identificere potentielle svarpersoner gennem portaler for offentlige udbud (f.eks. [www.udbud.dk](http://www.udbud.dk)), kommunernes hjemmesider samt det erhvervsorienterede netværksmedie LinkedIn. I de tilfælde hvor det ikke var muligt at identificere en potentiel svarperson eller finde kontaktoplysninger på vedkommende, blev kommunen kontaktet direkte. Således blev som minimum én person fra hver kommune (eller i enkelte tilfælde selve kommunen) kontaktet via mail og inviteret til at deltage i undersøgelsen. De personer, som ikke svarede, blev forsøgt kontaktet igen via mail og/eller telefon. Hvis vedkommende stadig ikke svarede, og der var flere potentielle informanter i kommunen, blev disse kontaktet herefter.

For de 98 kommuner i landet er der gennemført brugbare interviews med medarbejdere i 33 af dem, hvilket giver en svarprocent på 34.<sup>4</sup> Det er en acceptabel svarprocent, om end det er en smule til den lave side sammenlignet med lignende spørgeskemaundersøgelser på området (se f.eks. Hansen et al., 2008; Lindholst, 2017; Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2017).

### Analysens grundlag

En forholdsvis lav svarprocent indeholder en risiko for, at interviewpersonerne i undersøgelsen ikke udgør et repræsentativt udsnit, forstået på den måde at ansatte fra nogle typer af kommuner er overrepræsenterede i forhold til ansatte fra andre typer af kommuner. Hvis der er væsentlige ubalancer mellem kommunerne, som personerne i undersøgelsen arbejder i, og den samlede population af kommuner, kan det give et skævt billede.

Som det fremgår af tabel 1, er stikprøven og populationen i store træk ens på en række observerbare parametre, som kan tænkes at påvirke svarmønstrene, men der er dog enkelte nævneværdige forskelle. Der synes således at være en overvægt af respondenter fra by- og hovedstadskommuner, mens kommuner fra Region Nordjylland er underrepræsenterede. Statistiske tests viser dog, at in-

---

<sup>3</sup> For overskuelighedens skyld benævnes disse blot *udbudsmedarbejdere* i undersøgelsen.

<sup>4</sup> Tallet er inklusiv dem, som ikke har besvaret alle spørgsmål, f.eks. fordi de har svaret "ved ikke" på et eller flere af spørgsmålene. Generelt er svarprocenten for hvert spørgsmål dog høj. Andelen af gyldige svar varierer mellem 82 og 97 pct. for alle spørgsmålene.

**Tabel 1. Centrale fordelinger i stikprøven og populationen**

Parametre		Kommuner i undersøgelsen	Alle landets kommuner
<b>IKU 2019</b> <sup>a)</sup>	Gennemsnit	27,0 %	26,5 %
<b>Ideologi</b> <sup>b)</sup>	Rød	45,5 %	51,0 %
<b>Folketal</b>	Gennemsnit	67.262	59.563
<b>Ø-komm.</b>	Gennemsnit	3,0 %	5,1 %
<b>Region</b>	Hovedstaden	39,4 %	29,6 %
	Sjælland	15,2 %	17,3 %
	Syddanmark	24,2 %	22,4 %
	Midtjylland	18,2 %	19,4 %
	Nordjylland	3,0 %	11,2 %
<b>Kommune-type</b>	Bykommune	48,5 %	35,7 %
	Mellemkommune	12,1 %	17,3 %
	Landkommune	27,3 %	30,6 %
	Yderkommune	12,1 %	16,3 %

<sup>a)</sup> Indikatoren for konkurrenceudsættelse (IKU) angiver kommunernes konkurrenceudsættelsesgrad målt som andelen af kommunernes udbudsmulige opgaver, der er konkurrenceudsat. IKU'en opgøres årligt og tallene i tabellen er de senest tilgængelige. Se Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2021) for en nærmere definition af IKU'en, og hvordan den beregnes.

<sup>b)</sup> Tallet angiver andelen af kommuner, som har en borgmester, der tilhører enten Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten eller Alternativet.

gen af disse forskelle er statistisk signifikante.<sup>5</sup> På den baggrund vurderes det, at stikprøven i tilstrækkelig grad er repræsentativ for alle landets kommuner i forhold til de centrale variabler i tabel 1.

## Interviews

Interviewene med medarbejderne i kommunerne var struktureret efter de tre centrale forudsætninger for en velfungerende udlicitering, nemlig specifikation, effektiv konkurrence og kontraktstyring. Forud for interviewene var der gennemført tre pilotinterviews med udbudsmedarbejdere fra tre forskellige kommuner. Formålet var at kvalificere spørgsmålene ved at få udbudsmedarbejdernes perspektiv på de væsentligste elementer inden for hver forudsætning.

Spørgsmålene i undersøgelsen handlede generelt om, i hvilken grad forudsætningerne for velfungerende udlicitering var til stede og opfyldt ude i kommunerne. Spørgsmålene havde karakter af en række indikatorer for hver af de tre centrale forudsætninger, således at de tilsammen kunne give et fyldestgørende billede af hver enkelt forudsætning. Eksempelvis blev interviewpersonerne bedt om at vurdere, i hvilken grad de oplevede det som en udfordring at udforme en præcis kravspecifikation.

<sup>5</sup> En Chi-i-anden-test viser, at forskellene i forhold til fordelingen på regioner og kommune-type ikke er statistisk signifikante (p-værdien er 0,61 for begge fordelinger).

Oplevede medarbejderne det slet ikke som en udfordring, indikerede det, at forudsætningen om specifikation var opfyldt. Hvis medarbejderne i meget høj grad oplevede det som en udfordring at specificere præcise krav, var det omvendt en indikation på, at forudsætningen ikke var opfyldt.

Spørgsmålene havde både åbne og lukkede svarkategorier, hvilket gav mulighed for både at kvantificere svarene samt opnå dybdegående indsigt i interviewpersonernes oplevelser og erfaringer med udbud og udlicitering i praksis. Desuden fik alle interviewpersonerne mulighed for at uddybe og nuancere deres svar ved hvert spørgsmål, hvis de ønskede det. Det skulle modvirke det forhold, at spørgsmålene med lukkede svarkategorier opfordrede til gennemsnitsbetragtninger, som kunne dække

### Metodisk bemærkning om bias

I undersøgelser som denne er en vis grad af selvselektionsbias forventeligt. Med det forstås, at det ikke er tilfældigt, hvem der (frivilligt) har valgt at deltage i undersøgelsen, og hvem der ikke har. Man kan argumentere for, at det sandsynligvis er ansatte i kommuner, som har gode erfaringer med udlicitering, som helst vil fortælle om dem, og dermed vil vælge at deltage. Det vil føre til, at vi overvurderer, i hvilket omfang kommunerne opfylder de teoretiske forudsætninger for udlicitering. Man kan i princippet også argumentere for det modsatte – at dem med flest vanskeligheder føler størst trang til at ytre sig – og det vil i så fald føre til, at vi overvurderer omfanget af forudsætningsbrud.

Foruden selvselektionsbias indeholder selvrapporterede svar en risiko for såkaldt *social desirability bias*, altså at respondenterne kan have en tendens til at besvare spørgsmålene ud fra, hvad de mener, de "bør" svare, fremfor at give sande svar (Fisher, 1993). Det kan f.eks. ikke udelukkes, at respondenterne bevidst eller ubevidst har "pyntet på sandheden" i deres besvarelser, fordi det har været i arbejdspladsens interesse. Risikoen herfor imødegås delvist ved, at respondenterne har været sikret anonymitet, men kan ikke udelukkes fuldstændig.

Dertil kommer, at der er en risiko for, at respondenterne overvurderer deres egne evner og kompetencer, såkaldt *superiority bias* (Hoorens, 1993). Denne risiko må formodes at være særligt fremtrædende, da spørgsmålene vedrører respondenternes eget arbejde og faglige virke.

For at adressere risikoen for de forskellige former for bias har vi bedt respondenterne om at vurdere deres kommunes arbejde med udlicitering i forhold til andre kommuner, når det kommer til at opnå besparelser og bedre kvalitet. Resultaterne herfra viser, at respondenterne har en tendens til at vurdere deres egen kommunes evner til at opnå besparelser og bedre kvalitet gennem udlicitering bedre, end hvad man teoretisk kan forvente, jf. appendiks A. Om det skyldes, at det i overvejende grad er kommuner med gode udliciteringserfaringer, som har accepteret at deltage i undersøgelsen, at respondenterne har afpasset svarene til det ønskværdige, eller at respondenterne er tilbøjelige til at overvurdere egne evner og kompetencer, kan være svært at afgøre. Uanset årsagen antyder det, at denne undersøgelse giver en konservativ vurdering af omfanget af forudsætningsbrud snarere end det modsatte.



over stor variation fra udbud til udbud. Det var således vurderingen, at disse ikke kunne stå alene, men måtte suppleres med mere kvalitative kommentarer, som kunne uddybe de generelle betragtninger og belyse de mere specifikke tendenser. Kombinationen af data var altså væsentlig for både at kunne generalisere svarene samt opfange case-specifikke træk. Derfor bygger analyserne på både kvantitative og kvalitative data. I analyserne er svarene anonymiseret, da vi har lovet de interviewede, at de ikke vil kunne identificeres i afrapporteringen.

Alle interviewpersoner blev desuden bedt om at svare på spørgsmålene med udgangspunkt i deres egne oplevelser og erfaringer. Fokus var på, i hvilken grad de selv oplevede, at forudsætningerne for velfungerende udlicitering var opfyldt i deres daglige arbejde. Det betyder, at svarene i interviewene er udtryk for medarbejdernes egne erfaringer og vurderinger af, om forudsætningerne for en velfungerende udlicitering er opfyldt og ikke udtryk for kommunens officielle holdninger eller politikker på området. Interviewpersonerne blev bedt om at svare for serviceydelser generelt, og som det vil fremgå af analysen, fremhæver mange interviewpersonerne, at udfordringerne varierer på tværs af områder.

### **Analyse**

Undersøgelsens resultater falder i to dele. I den første del præsenteres det empiriske materiale i form af sammenfatninger af udsagn og observationer for hver af de centrale forudsætninger. Denne del har til hensigt at give et overblik over udbudsmedarbejdernes oplevelser og erfaringer med udbud og udlicitering af serviceopgaver i praksis inden for de tre forudsætninger. Analysen skal kaste lys over, hvad der er afgørende for, om forudsætningerne er til stede eller ej, og hvilke forudsætninger der særligt er udfordret. I den anden del kortlægges det, i hvilken grad kommunerne i det daglige arbejde opfylder de centrale forudsætninger for velfungerende udlicitering. Afsnittet baserer sig på beregninger af udbudsmedarbejdernes svartilkendegivelser i den første del. Disse beregninger er foretaget med udgangspunkt i anerkendte komparative metoder. For en detaljeret gennemgang af metoden bag henvises til appendiks B.

## ANALYSE I: UDBUD OG UDLICITERING I PRAKSIS

I dette kapitel præsenteres resultaterne af interviewene med udbudsmedarbejderne i kommunerne. Disse er struktureret ud fra de tre centrale forudsætninger for velfungerende udlicitering, nemlig specifikation, effektiv konkurrence og kontraktstyring. Hvert afsnit er derudover struktureret ud fra de enkelte spørgsmål (indikatorer) inden for hver forudsætning.

Resultaterne indeholder både kvantitative og kvalitative fremstillinger: Dels i form af figurer, som skal give et overblik over svarfordelingerne, og dels i form af citater, som skal understøtte figurerne og bidrage med nuancer og uddybende betragtninger til hvert spørgsmål. Af hensyn til den samlede plads og struktur er det ikke alle respondenternes udsagn, som fremgår i undersøgelsen. De inddragede citater er udtryk for de centrale tendenser i udbudsmedarbejdernes svar. Derudover gøres der opmærksom på, at respondenter også har haft mulighed for at svare ”ved ikke” eller nægte at svare på de forskellige spørgsmål. For overskuelighedens skyld har vi valgt at frasortere disse svar i figurerne. Antallet af svarpersoner varierer mellem 28 og 32.

### SPECIFIKATION

Når en serviceopgave skal i udbud, skal kommunen udarbejde en klar og præcis beskrivelse af kravene til opgavens indhold, omfang og kvalitet. Disse beskrivelser er formelt set indeholdt i den del af udbudsmaterialet, der kaldes kravspecifikationen. Hvis ikke kravene er klare og entydige, risikerer man, at tilbudsgiverne ikke konkurrerer på et ensartet grundlag, og at man ikke får leveret en ydelse, der lever op til ens behov.

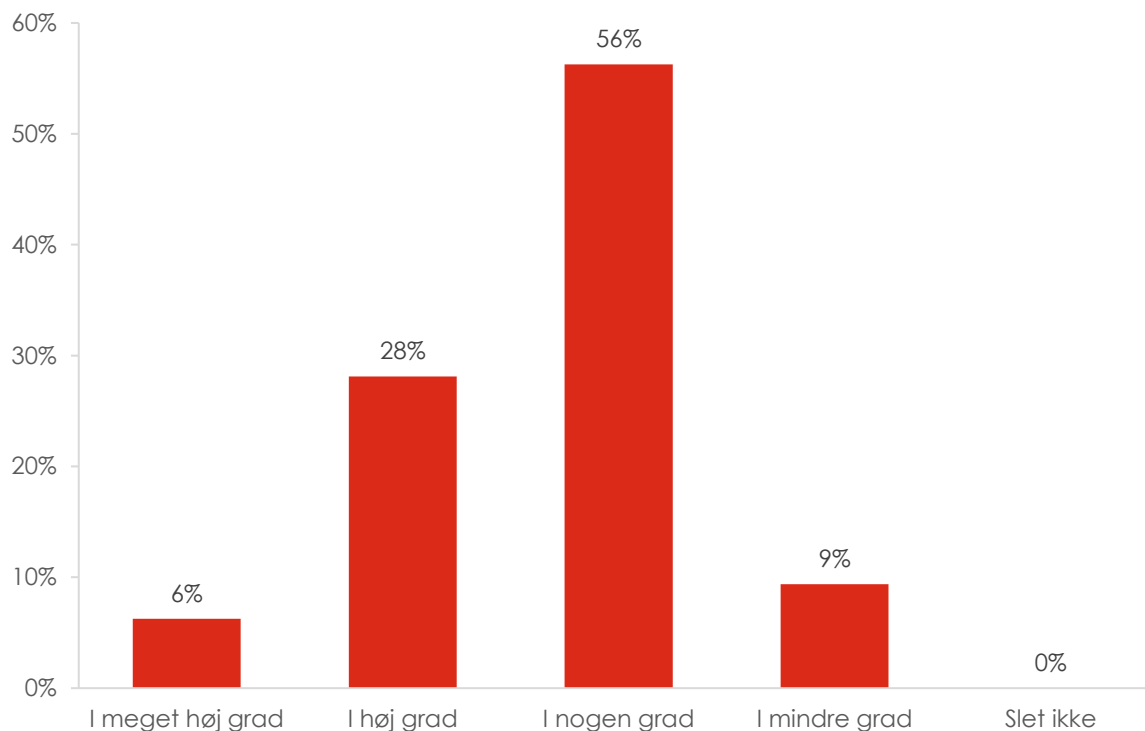
Hvis medarbejderne oplever væsentlige udfordringer med at specificere opgaven præcist, kan det indikere brud på forudsætningen om specifikation. Som det fremgår af figur 1 på næste side, oplever alle medarbejderne, at det i en eller anden grad er en udfordring at udforme en præcis kravspecifikation. Således er der ingen, der angiver, at det slet ikke er en udfordring, mens kun 9 pct. angiver, at det i mindre grad er en udfordring. Til gengæld angiver hver tredje (34 pct.), at det i høj grad eller i meget høj grad er en udfordring. Lidt over halvdelen (56 pct.) af udbudsmedarbejderne oplever det i nogen grad.

Mange af udbudsmedarbejderne oplever, at det især er på de borgernære serviceydelser, at udfordringen er størst, f.eks. inden for sundhed og omsorg eller socialområdet. Det skyldes ifølge dem selv flere forhold, bl.a. at kommunerne bliver mere skrøbelige, når de har med mennesker at gøre. Med det forstås, at der er mindre plads til fejl, og det sætter større krav til medarbejdernes omhyggelighed og præcision i kravspecifikationen:

Spsm.: På hvilke områder er udfordringen størst?

Kommune 8: *Helt klart dem som er tættest på borgeren. Selvfølgelig kan det være interessant, om vi skal have klippet hækken eller græsset og det ene eller det andet, men hvis det lige pludselig er privat hjemmehjælp, så er der lige pludselig mere på spil.*

**Figur 1. I hvilken grad oplever du, at det er en udfordring at udforme en præcis kravspecifikation?**



Note: Tallene summerer ikke til 100 pga. afrunding.

Andre udbudsmedarbejdere påpeger, at de bløde serviceopgaver typisk har en mere kompleks karakter, hvilket gør dem sværere at beskrive. I nogle tilfælde hænger det sammen med, at fagpersonerne<sup>6</sup> i kommunen kan have særlige faglige krav og ønsker til ydelsen, som er svære at gøre udbudsegnede. I andre tilfælde er det et spørgsmål om, hvorvidt der foreligger faglige kvalitetsstandarder på området, man kan læne sig op ad:

*Kommune 23: Jeg synes helt bestemt, at de sociale tjenesteydelser er vanskelige sammenlignet med sådan noget som rengøring og vikarer, for der har vi jo standarder på en anden måde. Det er meget lettere, når man har en kvalitetsstandard. Selvfølgelig køber vi også goder, når vi køber sociale tjenesteydelser, men vi køber også alt muligt andet. Vi køber nogle, der tager sig ordentligt af de unge. Hvordan pokker får man lige beskrevet det? Hvordan måler man på, at de lærer det, de skal, og at de kommer rigtigt videre? [...] Det er jo skidesvært at have at gøre med sådan noget.*

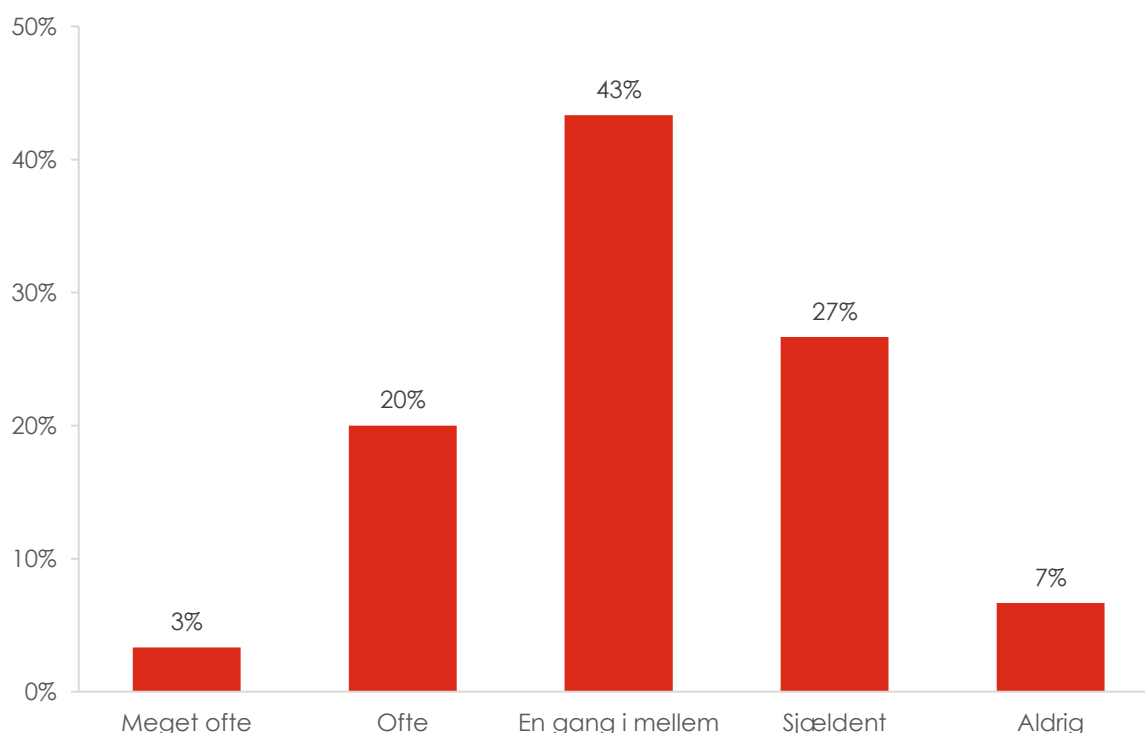
<sup>6</sup> I udarbejdelsen af kravspecifikationen vil det almindeligvis være nødvendigt for udbudsmedarbejderne at inddrage faglig ekspertise fra personer på fagområderne i kommunen, som kan hjælpe med at forklare og beskrive opgaven, som udbydes.

Endelig bemærkes det af flere, at opgaveperiodens længde, og om opgaven har været udbudt før, også har betydning for udfordringen med at udarbejde kravspecifikationen. Udfordringen er alt andet lige større, hvis der er tale om en opgave, som strækker sig over mange år, eller hvis der er tale om et umodent udbudsområde, hvor man ikke har tidligere erfaringer at trække på.

### Utilstrækkelige kravspecifikationer

En anden indikation på, om forudsætningen om specifikation er opfyldt, kan ses ved, om medarbejderne oplever, at kravspecifikationen efterfølgende viser sig at være utilstrækkelig i indhold eller omfang. Omtrent hver tredje udbudsmedarbejder (33 pct.<sup>7</sup>) oplever kun sjældent eller aldrig, at en kravspecifikation efterfølgende viser sig at være utilstrækkelig i indhold eller omfang, jf. figur 2. Derimod oplever 43 pct. det en gang i mellem, mens knap hver fjerde (23 pct.) oplever det ofte eller meget ofte.

**Figur 2. Hvor ofte oplever du, at en kravspecifikation efterfølgende viser sig at være utilstrækkelig i indhold eller omfang?**



<sup>7</sup> Tallet stemmer ikke overens med summen af svarandelene for "sjældent" og "aldrig" i figuren pga. afrunding. Lignende uoverensstemmelser forekommer også andre steder i analysen.

Ifølge udbudsmedarbejderne kan en række forhold være årsag til, at kravspecifikationen viser sig ikke at være tilstrækkelig gennem hele kontraktperioden. Det kan eksempelvis være forårsaget af eksterne forhold såsom regelændringer på området eller politiske beslutninger. Det kan også skyldes ændrede behov i kommunen eller uforudsete forhold. Endelig kan det også bare være et resultat af et utilfredsstillende forarbejde. Parallelt med svarene i det forrige spørgsmål, oplever de fleste af udbudsmedarbejderne, at det som oftest er de bløde serviceopgaver, hvor kravspecifikationen ikke altid slår til:

*Kommune 27: [...] Og så er der de lidt sværere. Det er min fornemmelse, at det er klart sværere for os, der hvor rammerne er friere, og hvor der bagefter måske kan opstå flere fortolkningsspørgsmål af, hvordan noget skal løses.*

Spsm: Er der noget, der kendetegner de her opgaver?

*Kommune 27: Ja. Jeg tror, det er der, hvor det har mere med bløde opgaver at gøre. Det er overskriften på dem. Der, hvor der er mere menneskeligt i det, end der er søm og skruer og teknik.*

At dømme efter udbudsmedarbejdernes udsagn varierer omfanget og karakteren af utilstrækkelighederne meget. I nogle tilfælde kan det være næsten uden betydning, hvis der opstår mangler i kravspecifikationen, mens det i andre kan have afgørende betydning. I de sidste tilfælde kan det også medføre væsentlige negative konsekvenser. Bliver man opmærksom på alvorlige mangler i kravspecifikationen inden kontraktindgåelse, kan man annullere udbuddet og lade det gå om. Det vil i så fald forsinke processen og medføre øgede transaktionsomkostninger for både kommunen og de private tilbudsgivere. Opdages de i stedet først efter kontraktindgåelse, kan kommunen ikke være sikker på, at man har fået det mest fordelagtige tilbud. Dermed udfordres hele præmissen for udliciteringen:

*Kommune 21: Det kan have den konsekvens, at man har valgt den forkerte tilbudsgiver. Den der vinder, dømmes man på, hvad der står, og bagefter viser det sig, at man måske ikke har været dygtig nok til at kravspecifilere. Og der tænker man: "Hvis ikke I kan levere det her, så er det måske slet ikke jer, der skulle have vundet".*

Dertil kommer, at kommunen risikerer at få en ydelse, der ikke lever op til dens behov, hvis kravene til opgaven ikke er specificeret præcist nok. På den måde kan opgavens kvalitet og service utilsigtet komme til at afvige fra det niveau, man har behov for. Ifølge udbudsmedarbejderne vil det i sidste ende gå ud over borgernes velfærd:

*Kommune 8: Det kan have store konsekvenser for borgeren, hvis vi som kommune har glemt at skrive nogle ydelser, som borgeren plejer at få, og som borgeren så ikke får, fordi det ikke er en del af den nye kontrakt. Så kan det jo have kæmpestore konsekvenser.*

Udbudsmedarbejderne fortæller, at de i sådanne situationer må vurdere, hvor alvorlige mangler i kontraktmaterialet der er tale om. Er det i den mindre alvorlige ende, kan man vente på, at kontrakten udløber, og man skal udbyde opgaven igen, selvom det kan betyde, at man "vil slække på [sit] service-

niveau" i mellemtiden. Er det mere alvorligt, kan det "i værste tilfælde [føre til] opsigelse af kontrakten". I de fleste tilfælde vil udbudsmedarbejderne dog gå i dialog med leverandøren og forsøge at "snakke [sig] til rette" eller "arbejde sig ud af det på en eller anden måde". Det indebærer typisk, at man må udvide kontrakten i omfang eller art til at omfatte ydelser, der ikke oprindeligt fremgik af udbudsmaterialet. Det vil alt andet lige have økonomiske konsekvenser:

*Kommune 2: Det bliver fordyrende. Det er det, vi tit oplever. Hvis der er et eller andet, vi ikke har fået beskrevet, og vi så siger, at det har vi brug for, så siger leverandørerne, at det kan I godt få, men så koster det.*

I den forbindelse oplever en af udbudsmedarbejderne ligefrem, at virksomhederne af og til spekulerer i utilstrækkelige kontrakter, fordi de kan vinde på det økonomisk. Det er i overensstemmelse med de teoretiske forventninger om, at leverandørerne primært er økonomisk motiverede og vil agere opportunistisk:

*Kommune 23: Men jeg vil sige, at i 75 pct. af tilfældene er det, fordi vi ikke har været skarpe på, hvad det egentlig var, vi havde brug for. Og så vil jeg sige, at jeg synes faktisk heller ikke, at leverandørerne er særligt gode til at stille spørgsmål. Vi oplever faktisk nogle gange, at de spekulerer i vores mangler, fordi det er nemmere for dem at komme efterfølgende: "Den her ydelse, den er helt nødvendig, så den må du nok hellere købe også". Det kan man jo godt klare undervejs i en udbudsproces ved at spørge ind til det og sige: "Hvorfor har I ikke defineret den her ydelse? Den er ret relevant". Så jeg synes, at det er klart, at det stiller nogle krav til os, men der er ikke nogen tvivl om, at vi ved meget mindre om markedet, og der synes jeg ikke altid, at de spiller sammen med os. Jeg synes faktisk, det er sjældent, at de spiller sammen med os.*

Spsm: Er det så, fordi de kan have en økonomisk interesse i, at det ikke fremgår af kontraktgrundlaget til at starte med?

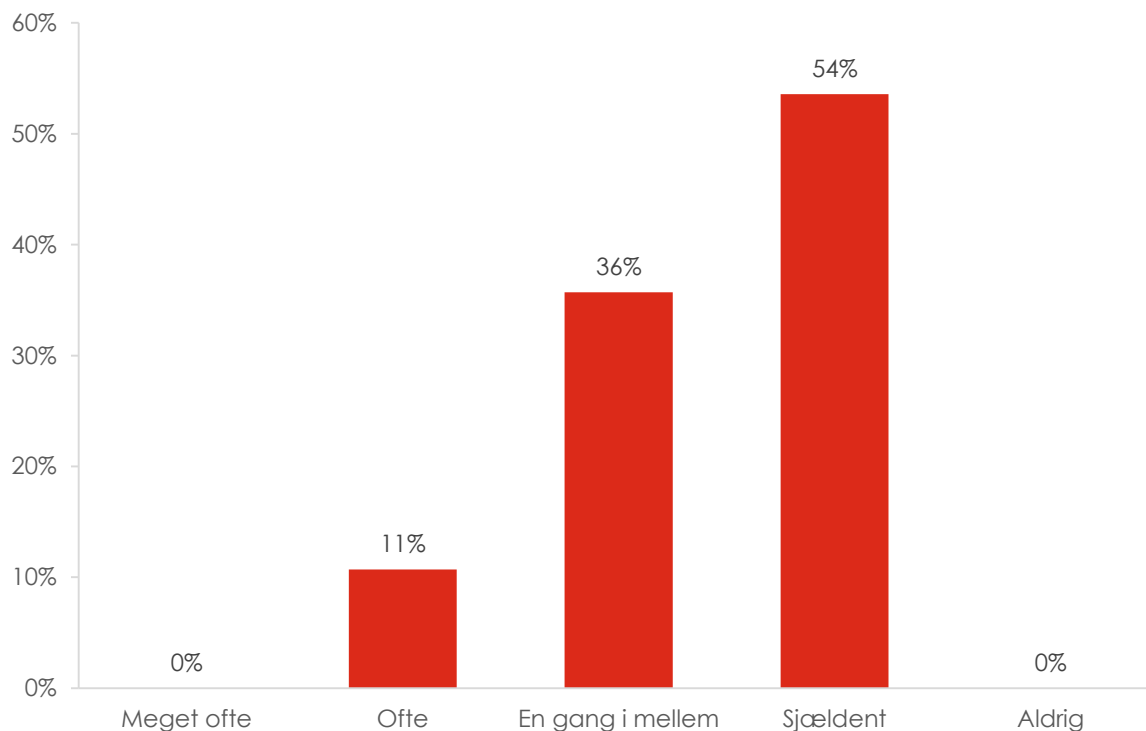
*Kommune 23: Ja. Der bliver arbejdet mere præcist med det her, tror jeg, end vi gør os begreb om.*

### Kontraktudvidelser

Omfanget af kontraktudvidelser kan ses som en tredje indikation på, hvorvidt forudsætningen om specifikation er opfyldt i tilstrækkelig grad, fordi de er udtryk for en eller flere mangler i det oprindelige udbudsmateriale. Det fremgår af figur 3 på næste side, at lidt over halvdelen (54 pct.) sjældent oplever, at en kontrakt må udvides i løbet af dens løbetid til at omfatte flere eller nye ydelser. Lidt over hver tredje (36 pct.) oplever det en gang i mellem, mens hver tiende ca. (11 pct.) oplever det ofte.

Det bemærkes, at kontraktudvidelser er reguleret i udbudsloven og gennem retspraksis på området. Udbudsreglerne giver mulighed for, at den offentlige ordregiver kan foretage almindelige justeringer i kontrakter, men hvis der er tale om *grundlæggende* ændringer, er ordregiver forpligtet til at gennemføre en ny udbudsprocedure. Det vil eksempelvis være tilfældet, hvis en ændring ville have medført, at andre potentielle tilbudsgivere havde været i stand til at byde på opgaven, eller hvis en anden

**Figur 3. Hvor ofte oplever du, at en kontrakt må udvides i løbet af dens løbetid til at omfatte flere eller nye ydelser?**



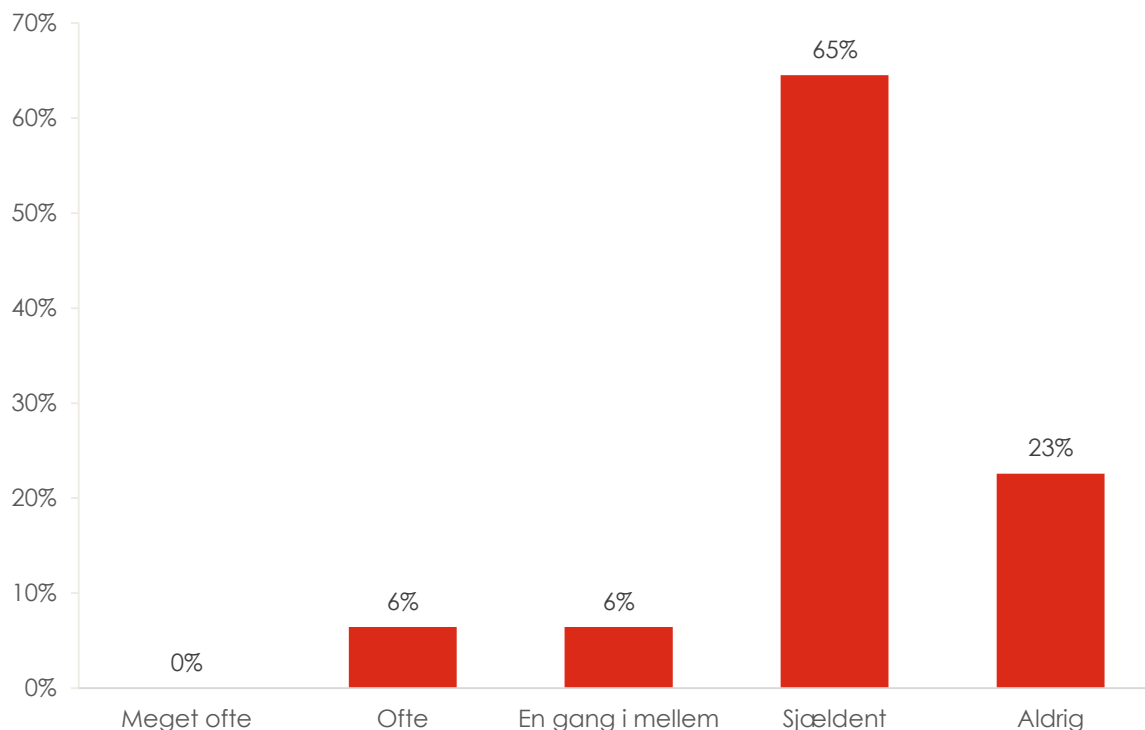
Note: Tallene summerer ikke til 100 pga. afrunding.

tilbudsgiver havde været i stand til at vinde kontrakten. Om en kontraktudvidelse udgør en grundlæggende ændring, vil som udgangspunkt bero på en konkret vurdering.

Spørger man udbudsmedarbejderne, vil en kontraktudvidelse sædvanligvis ikke føre til, at en ny udbudsprocedure må gennemføres. Ni ud ti (87 pct.) fortæller, at det sker sjældent eller aldrig, mens hver tiende (13 pct.) oplever det en gang i mellem eller ofte, jf. figur 4 på næste side. Det kan indikere, at de fleste udvidelser kan ske inden for udbudslovens rammer, men det kan også være udtryk, at man gør sig anstrengelser for *ikke* at skulle lave et nyt udbud. En af udbudsmedarbejderne giver udtryk for, at flere kontraktudvidelser muligvis bevæger sig ud over det tilladte:

*Kommune 19: Virkeligheden er jo, at i langt de fleste tilfælde, der tager man en snak om, hvad der er brug for at justere, og så forhandler man sig frem til en eller anden løsning. [...] Det er jo lidt en gråzone, fordi det er jo ikke sådan helt snorlige, i hvad omfang man kan og må. Så det er sådan lidt tilfældigt nogle gange, hvordan det ender med at blive. Og jeg tror, at der bliver lavet mange udvidelser, hvor det – hvis man skulle være helt snorlige og efter bogen – godt kunne være, at det skulle have foregået på en anden måde.*

**Figur 4. Hvor ofte fører en kontraktudvidelse til, at en ny udbudsprocedure må gennemføres?**



På spørgsmålet om, hvordan kommunen og leverandøren kommer frem til, hvad en udvidelse skal indeholde og koste, i de tilfælde hvor en kontraktudvidelse ikke fører til en ny udbudsprocedure, svarer de fleste udbudsmedarbejdere gennem ”dialog” eller ”ved en forhandling”. Hvis det drejer sig om en udvidelse af ydelser, der allerede er defineret og prissat i kontraktgrundlaget (såsom timepriser eller enhedspriser), tager udbudsmedarbejderne udgangspunkt heri. Hvis ikke dette er muligt, fortæller flere, at man kan foretage en markedsanalyse af den pågældende ydelse. Og ellers prøver man – med en af udbudsmedarbejdernes ord – med det, ”vi kalder for en rimelig fornuft at komme frem til noget, som vi begge to kan blive glade for”.

Nogle udbudsmedarbejders problematiserer dog en sådan forhandlingssituation, fordi der reelt set kun er én tilbudsgiver til udvidelsen, og fordi tilbudsgiveren kender til kommunens omkostninger ved at skulle konkurrenceudsætte ydelsen eller gå i genudbud. Det giver med andre ord den private leverandør en væsentlig fordel i sådan en forhandlingssituation:

*Kommune 27: Alternativet er jo altid at opsige kontrakten og gå i nyt udbud, og det koster jo også en bondegård. Så vi prøver altid at løse problemet inden for kontrakten. [...] Så bevæger vi os måske lidt væk fra det, som er kontraktens grundvilkår og over i noget, som kræver lidt mere forhandling frem og tilbage. Og ja – så har leverandøren jo... Leverandøren kender jo også regnestykket, hvis vi skal i nyt udbud. Så man kan sige, at det er måske der, hvor vi nogle gange kommer til at betale lidt ekstra. Ikke fordi at det er helt*



*ublu, for så går vi selvfølgelig ikke med til det, men der kommer et lidt større usikkerhedsmoment ind i prissætningen.*

En del af udbudsmedarbejderne fortæller, at de typisk forsøger at gøre kontrakterne mere fleksible ved at indarbejde optioner og ændringsklausuler i udbudsmaterialet. De kan eksempelvis give mulighed for at forlænge kontrakternes løbetid eller udvide dem i kvalitativ eller kvantitativ henseende. På den måde bliver det muligt at foretage ændringer i medfør af kontrakten og ud fra nogle på forhånd fastlagte forhold. Det påpeges dog af flere udbudsmedarbejdere, at optioner også gør kontrakterne dyrere, fordi de skal medregnes i kontraktens værdi, uanset som de bliver udnyttet eller ej. Derfor understreger mange af udbudsmedarbejderne, at det også er en svær balancegang at gøre kontrakterne så fleksible som muligt uden at stille for mange og for høje unødvendige krav til ydelsen.

## EFFEKTIV KONKURRENCE

Når en serviceopgave sættes i udbud, kan potentielt interesserede tilbudsgivere på markedet afgive tilbud på at løse opgaven inden tilbudsfristen.<sup>8</sup> Det er på baggrund af de indkomne tilbud, at kommunen tildeler kontrakten til den private leverandør (eller kommunen selv via et evt. kontrolbud), som bedst opfylder de tilbudskriterier, der er anført i udbudsmaterialet. Modtager kommunen kun få tilbud, kan det være udtryk for, at der er en svag konkurrence på markedet, eller at der kun er få virksomheder, som er i stand til at levere de ønskede ydelser. Det er et problem, fordi manglende eller begrænset konkurrence naturligt afspejler sig i den pris, som kommunen skal betale for at få løst opgaven. Det kræver derfor et tilstrækkeligt antal kvalificerede tilbudsgivere at sikre en reel konkurrence om opgaven og dermed den bedste mulige pris og kvalitet på opgaven.<sup>9</sup>

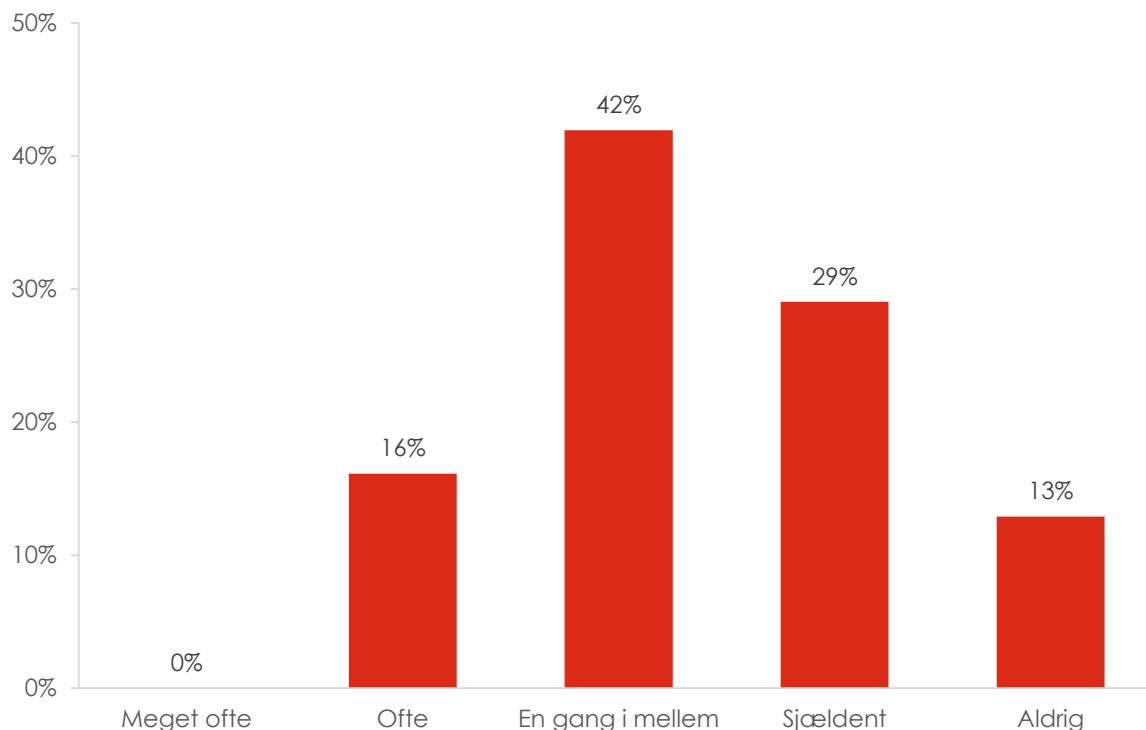
Hvis udbudsmedarbejderne oplever, at der ikke er tilstrækkeligt kvalificerede tilbudsgivere i et udbud, kan de ikke vide sig sikre på, at der er opnået en konkurrencedygtig pris og kvalitet. Det kan med andre ord indikere brud på forudsætningen om effektiv konkurrence. Som det fremgår af figur 5 på næste side, oplever 16 pct. af medarbejderne ofte, at der kun er én eller få kvalificerede tilbudsgivere i et udbud på serviceområdet. Fire ud af ti (42 pct.) oplever det en gang i mellem, mens hhv. 29 og 13 pct. oplever det sjældent eller aldrig.

---

<sup>8</sup> De nærmere omstændigheder afhænger af den specifikke udbudsform, som kommunen har valgt. Eksempelvis kan alle interesserede tilbudsgivere afgive et tilbud ved et "offentligt udbud", mens det kun er de virksomheder, som kommunen har opfordret til det (på baggrund af en åben ansøgningsfase), der kan afgive et tilbud ved udbudsformen "begrænset udbud".

<sup>9</sup> Det skal dog bemærkes, at der i teorien godt kan være effektiv konkurrence om en opgave, uden at der er mange tilbudsgivere. Det kræver, at der ikke er nogen indgangs- og udgangsbarrierer for virksomhederne på markedet. Idéen er, at markeder uden nogen barrierer indeholder en altid tilstedeværende trussel om, at andre private aktører potentielt kan træde ind på markedet, hvilket vil sikre et konkurrencepræget miljø. Denne teoretiske idé kaldes for *contestable markets* (Baumol, 1986).

**Figur 5. Hvor ofte oplever du, at der kun er én eller få kvalificerede tilbudsgivere i et udbud?**



De udbudsmedarbejdere, som oplever, at der en gang i mellem eller ofte er svag konkurrence på markedet, fortæller, at det svinger meget fra udbud til udbud, men at det kan forekomme hyppigere inden for nogle områder end andre. Eksempelvis fremhæver flere madservice som et område, hvor der er meget begrænset konkurrence, og hvor prisen kan påvirkes heraf:

*Kommune 18: Det oplever vi en gang i mellem. Der kan være lidt monopollignende tilstande på nogle områder. Hvis vi f.eks. kigger på leveringen af færdigproduceret mad til hjemmeboende borgere, der er der faktisk kun én leverandør på markedet, som kan håndtere den ydelse. Der er meget få. I sådan nogle situationer, der oplever vi, at hvis der er andre, så afstår de simpelthen fra budet.*

Spsm: Føler du, at det har betydning for den pris, I kan få fra leverandøren? Kan de udnytte det til deres fordel?

*Kommune 18: Ja. Det vil jeg vove den påstand, at det kan de godt.*

### **Aftagende konkurrence over tid**

I teorien på området siges det, at de marginale effekter ved konkurrenceudsættelse kan være aftagende over tid, såkaldte *diminishing returns to competition* (Boyne, 1998). Det kan skyldes, at det største besparingspotentiale er indløst ved det eller de første udbud, men det kan også skyldes, at

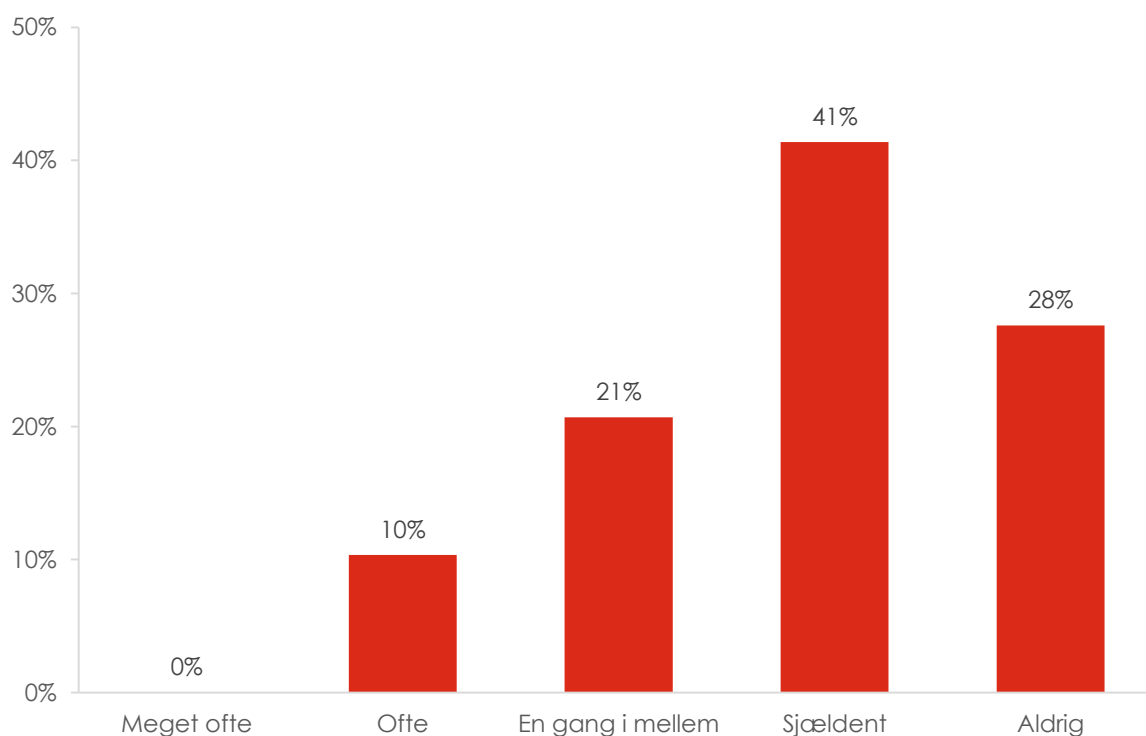
konkurrencen på området formindskes med tiden. Hvis udbudsmedarbejderne oplever, at konkurrencen om serviceopgaverne generelt bliver svagere eller mindre med tiden, kan det indikere brud på forudsætning om effektiv konkurrence.

Af figur 6 ses det, at hver tiende (10 pct.) udbudsmedarbejder ofte oplever, at der er færre tilbudsgivere i et genudbud sammenlignet med førstegangsudbuddet. Hver femte (21 pct.) oplever det en gang i mellem, mens 41 pct. oplever det sjældent, og 28 pct. aldrig oplever det.

Hvis der er tale om meget store kontrakter, som omfatter hele eller store dele af markedet, kan det udfordre konkurrencen på området. Således påpeger en af udbudsmedarbejderne, at fællesudbud via indkøbsfællesskaberne kan have et omfang, som gør, at de næsten "støvsuger" markedet for konkurrence:

*Kommune 11: Det handler om, at de aftaler, der bliver lavet i de store indkøbsfællesskaber, er så store, at når en virksomhed vinder opgaven, så kan de nærmest lukke et marked. Det gør det meget svært for konkurrenter at overleve i den periode, du har lavet kontrakten. [...] Det er meget vind eller forsvind. Det er lidt en udfordring.*

**Figur 6. Hvor ofte oplever du, at der er færre tilbudsgivere i et genudbud sammenlignet med førstegangsudbuddet?**



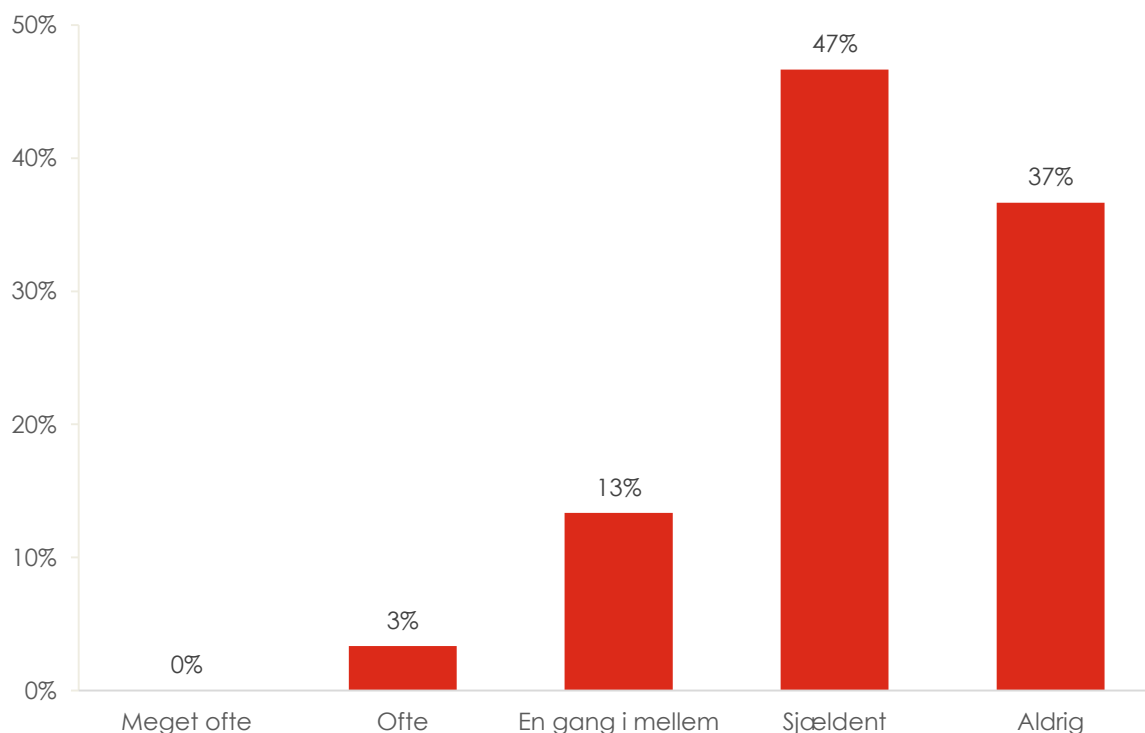
## Kontrolbud

I forbindelse med offentlige udbud af serviceopgaver kan kommunerne selv deltage i konkurrencen om opgaven ved at afgive et kontrolbud. Hensigten er at undersøge, om det er økonomisk mest fordelagtigt at beholde opgaven i offentlig regi fremfor at udlicitere den til en privat leverandør. Konkret skal kontrolbuddet udarbejdes på samme vilkår som eksterne bud, sådan som det er specificeret i udbudsmaterialet. Der er ikke noget krav om, hvorvidt kommunerne skal afgive et kontrolbud eller ej. Det beror på en intern vurdering i kommunerne.

Spørger man udbudsmedarbejderne synes kontrolbud ikke at være nogen udbredt praksis i kommunerne. Godt otte ud af ti (83 pct.) oplever kun sjældent eller aldrig, at kommunen vælger at afgive et kontrolbud på en serviceopgave. Lidt over hver tiende (13 pct.) oplever det en gang i mellem. Kun 3 pct. oplever det ofte, og ingen oplever det meget ofte. Svarfordelingen fremgår af figur 7 nedenfor.

På spørgsmålet om, hvad der typisk er årsagen til, at der ikke afgives et kontrolbud, svarer mange, at det som regel er en politisk beslutning. Med det forstås, at det fra politisk hold er besluttet – allerede inden udbuddet går i gang – at man *”simpelthen ikke ønsker at løse den opgave mere selv”*. Dermed bliver det aldrig til et spørgsmål om, hvorvidt kommunen skal afgive et kontrolbud eller ej. Det kan der ifølge udbudsmedarbejderne være mange årsager til lige fra økonomi til ønsket om at følge tendenserne i nabokommunerne, men implikationen er, at når det er besluttet, *”at noget skal udliciteres, så skal det udliciteres”*.

**Figur 7. Hvor ofte vælger kommunen at afgive et kontrolbud på en opgave?**



Derudover nævner nogle udbudsmedarbejdere, at de i stedet for at afgive kontrolbud foretager foranalyser eller kontrolberegninger, som kan give en idé om, hvad det vil koste at have opgaven internt. På den måde kan de få et indtryk af, om kommunen er konkurrencedygtig på opgaven uden at afgive et egentlig kontrolbud.

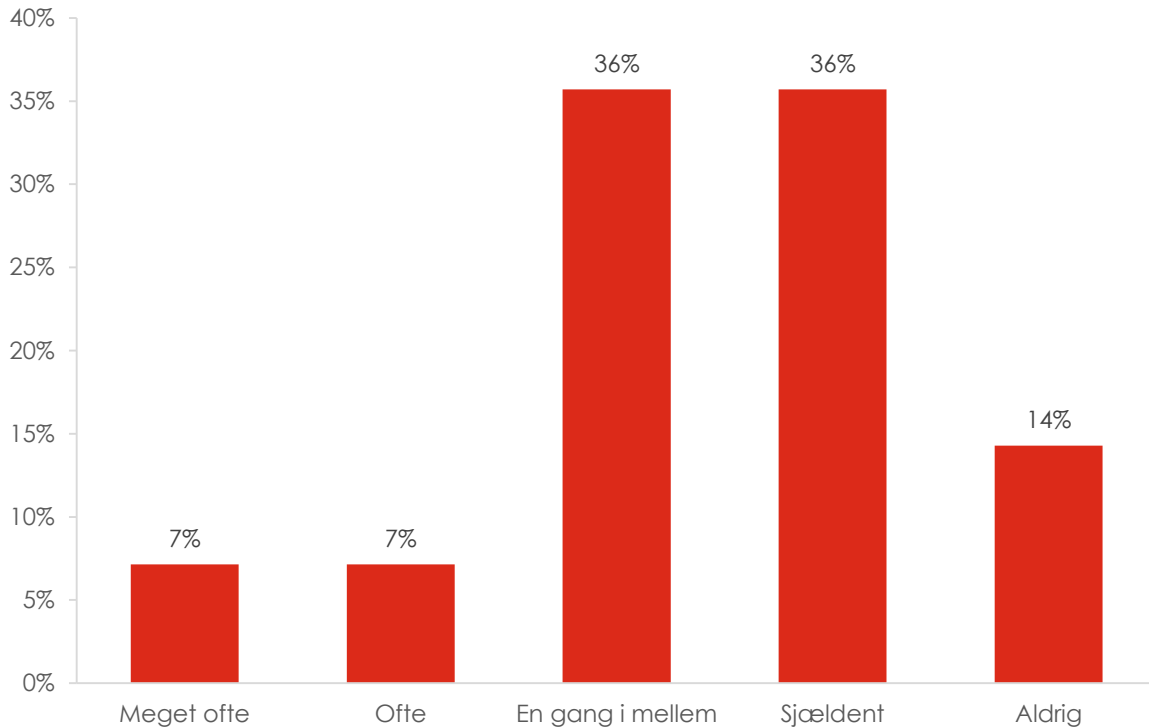
Endelig er det gennemgående i mange af besvarelsene, at det ifølge udbudsmedarbejderne er for tidskrævende og ressourcetungt at udarbejde kontrolbud. Det hænger sammen med, at der skal være en skarp personel adskillelse mellem dem, der udarbejder udbudsmaterialet, og dem der udarbejder kontrolbuddet. Det skal modvirke, at kommunen ikke opnår en fortrinsstilling i forhold til de eksterne tilbudsgivere, men det gør det samtidig svært for kommunen at sikre, at der er tilstrækkeligt med medarbejderkompetencer til at udarbejde kontrolbuddet:

*Kommune 1: Det er simpelthen, fordi det er for komplekst. Det er for svært. En ting er at lave beregningerne, en anden ting er det med, at vi har brug for fagpersonerne til både at lave vores udbud og til at afgive et kontrolbud, og det må man jo ikke. Så det kan godt føles lidt som en umulig opgave at dele de få knivskarpe kompetencer, der er, som vi har brug for begge steder. [...] Og så må vi ligesom sige: "Vi har brug for Peter, og I kan få Søren ude i fagområdet". Og så bliver man nødt til at skille det fuldstændig ad.*

Flere udbudsmedarbejdere påpeger også, at når man først har udliciteret en given serviceopgave, så er den interne kompetence omkring opgaveløsningen ikke længere til stede i kommunen. Dermed har man ikke længere kapaciteten til at varetage opgaven eller beregne omkostningerne ved egen udførelse af opgaven. I den forstand kan muligheden for at afgive et kontrolbud næsten ophøre, når først opgaven er blevet udliciteret:

*Kommune 32: Man skal jo have opgaven, før at man kan afgive et kontrolbud. Ellers har man jo ikke en afdeling til at kunne gøre det. Lige nu har vi hjemtaget noget af det grønne område – grønt vedligehold. Det er jo noget andet. Altså i det øjeblik du har udliciteret noget, så har du jo ikke en afdeling, der kan afgive et kontrolbud. Så det er jo kun, hvis du har udliciteret dele af det, du laver, at du kan gøre det.*

Blandt de kommuner, som i et eller andet omfang afgiver kontrolbud på serviceopgaver, svarer 14 pct. af udbudsmedarbejderne, at kommunen vinder opgaven meget ofte eller ofte, jf. figur 8. Lidt over hver tredje (36 pct.) svarer en gang i mellem, mens halvdelen (50 pct.) svarer sjældent eller aldrig. Svarene skal ses i lyset af, at kommunerne kan have foretaget kontrolberegninger, inden opgaven sættes i udbud, som kan have givet en indikation af, hvor konkurrencedygtig kommunen er på området. Dermed afspejler resultaterne ikke nødvendigvis, hvor ofte kommunerne vil vinde de konkurrenudsatte opgaver selv, hvis de foretog kontrolbud hver gang.

**Figur 8. Hvor ofte vinder kommunen opgave, når der afgivet et kontrolbud?**

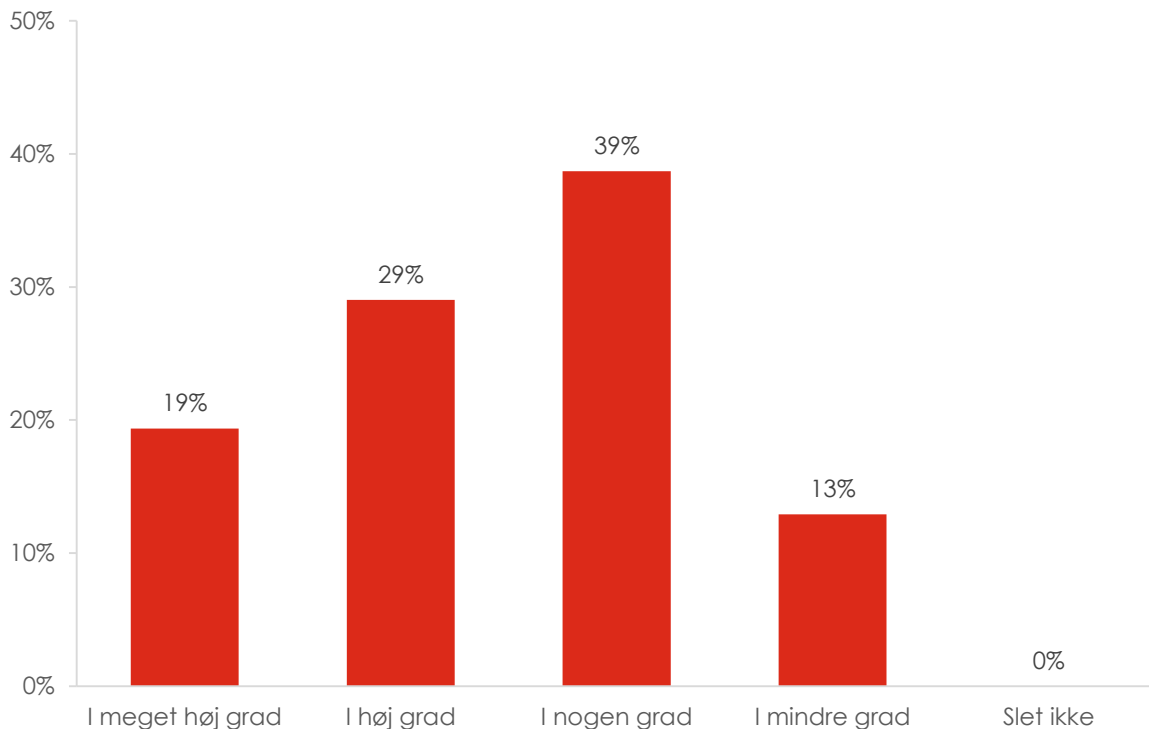
Note: Tallene summerer ikke til 100 pga. afrunding.

## KONTRAKTSTYRING (OG SANKTIONERING)

Kontraktstyring refererer til kommunernes arbejde med at sikre, at de private leverandører opfylder bestemmelserne for opgaveløsningen efter kontraktindgåelse, og at kontraktens fulde værdi i forhold til kvalitet og pris reelt bliver realiseret i kontraktperioden. Det omfatter aktiviteter såsom fakturakontrol, kvalitetsopfølgning, kontrol af efterlevelse af krav og udnyttelse af sanktionsbestemmelser i forbindelse med mislighold af kontrakten.

En afgørende betingelse for kontraktstyring er, at kommunerne har den nødvendige tid og de nødvendige ressourcer til rådighed. Som det fremgår af figur 9, kan det tyde på, at det ikke er tilfældet alle steder i landet. Omkring hver anden (48 pct.) udbudsmedarbejder oplever, at der i meget høj grad eller i høj grad mangler tid og ressourcer til løbende opfølgning og kontrol med kontrakterne. Derudover angiver 39 pct., at de oplever det i nogen grad. Godt hver tiende (13 pct.) oplever det i mindre grad, mens ingen angiver, at de slet ikke mangler tid og ressourcer til kontraktstyring.

**Figur 9. I hvilken grad oplever du, at der mangler tid og ressourcer til løbende opfølgning og kontrol med kontrakterne?**



I samtalerne med udbudsmedarbejderne er det gennemgående, at mange mener, at "[d]er bliver lavet alt, alt, alt for lidt opfølgning". Flere af dem påpeger, at det er noget, de gerne vil gøre mere af, og synes der bør gøres mere af, men som der ikke er tid eller ressourcer til. Det hænger sammen med, at kontraktstyring er en svær og ressourcetung opgave:

*Kommune 12: Hvis jeg skal være helt ærligt, og det skal jeg jo, så vil jeg sige i høj grad. Man burde bare prioritere området højere, end man gør nu her. Jeg tror, der er en masse penge at hente og en masse tid at spare på at være ude i god tid. [...] Det er et dødkompliceret område, fordi det er alt lige fra økonomi til, hvordan den pågældende opgave bliver udført, på hvilket grundlag den bliver udført, og til hvilken kvalitet den bliver udført. Og det kan være svært at måle, og det kræver store ressourcer. Det vi kigger på – ligesom en masse andre – det er det her med, at når man laver en kontrakt, så smider man den ned i skuffen, og hvis det går galt på et tidspunkt – og det er vel at mærke, hvis man opdager, at det går galt – så tager man kontrakten op af skuffen, og så begynder man at gå i clinch med leverandøren. Og så kan det være, at det ender godt eller dårligt. Det kræver enorme ressourcer at styre de her ting.*

Det varierer fra kommune til kommune, og fra kontrakt til kontrakt, hvordan kontraktstyringen er organiseret. I en håndfuld kommuner har man ansat *contract managers* til at tage sig af opgaven, men

rigtig mange udbudsmedarbejdere oplever, at der ikke er afsat ressourcer specifikt til kontraktstyring. Ifølge medarbejderne betyder det, at kontrakten almindeligvis bliver glemt eller lagt til side, når først den er indgået. Dermed har man ikke kontrol med, om opgaverne bliver udført som aftalt med hensyn til økonomi og kvalitet, og derfor er det heller ikke sikkert, at man får realiseret kontraktens gevinst:

*Kommune 11: Der er ikke rigtig afsat ressourcer til at drive en kontrakt på den anden side af indgåelse. Udbudskonsulenterne er jo ansat til at udbyde kontrakterne og forhåbentlig indhente nogle besparelser. Men altså alt det arbejde, der ligger i at få en kontrakt til fungere og rent faktisk få realiseret dens gevinst, så det ikke bare forbliver en teoretisk besparelse. Det er jo kontraktstyringen. [...] Så der er noget med det her med at få landet det daglige samarbejde og opfølgning på, hvordan leverandøren performer. Altså får vi det, vi har krav på og til tiden og til den rigtige pris? Det er tit og ofte der, det halter.*

### Overblik over opgaveløsningen

Hvis kommunerne ikke har tid og ressourcer til løbende opfølgning og kontrol med kontrakterne, påvirker det udbudsmedarbejdernes mulighed for at have indblik i opgaveløsningen. Det er problematisk i forhold til de teoretiske forudsætninger, fordi kommunernes mulighed for at sanktionere svi-gefulde leverandører åbenlyst er betinget af, at kommunerne ved, om leverandørerne overholder kontraktgrundlaget. Spørger man udbudsmedarbejderne, føler hver fjerde (23 pct.), at der slet ikke eller kun i mindre grad er overblik over, om leverandørerne opfylder alle kontraktlige forpligtelser. Halvdelen (50 pct.) fortæller, at de føler det i nogen grad, mens 27 pct. føler det i høj grad. Ingen af udbudsmedarbejderne føler, at de i meget høj grad har overblik over om leverandørerne opfylder alle kontraktlige forpligtelser. Svarfordelingen fremgår af figur 10 på næste side.

I den ene ende af spektret fortæller en af udbudsmedarbejderne, at vedkommende synes, at "[d]e har ret godt styr på det". Lidt mere midt i siger en af medarbejderne, at der "klart [er] plads til forbedringer – lad os sige det sådan". En anden har en fornemmelse af, at "der sker rigtig mange ting, og at der bliver overfaktureret rigtig mange steder, uden at folk egentlig opdager det". Endelig er der flere, som føler, at de slet ikke har noget overblik:

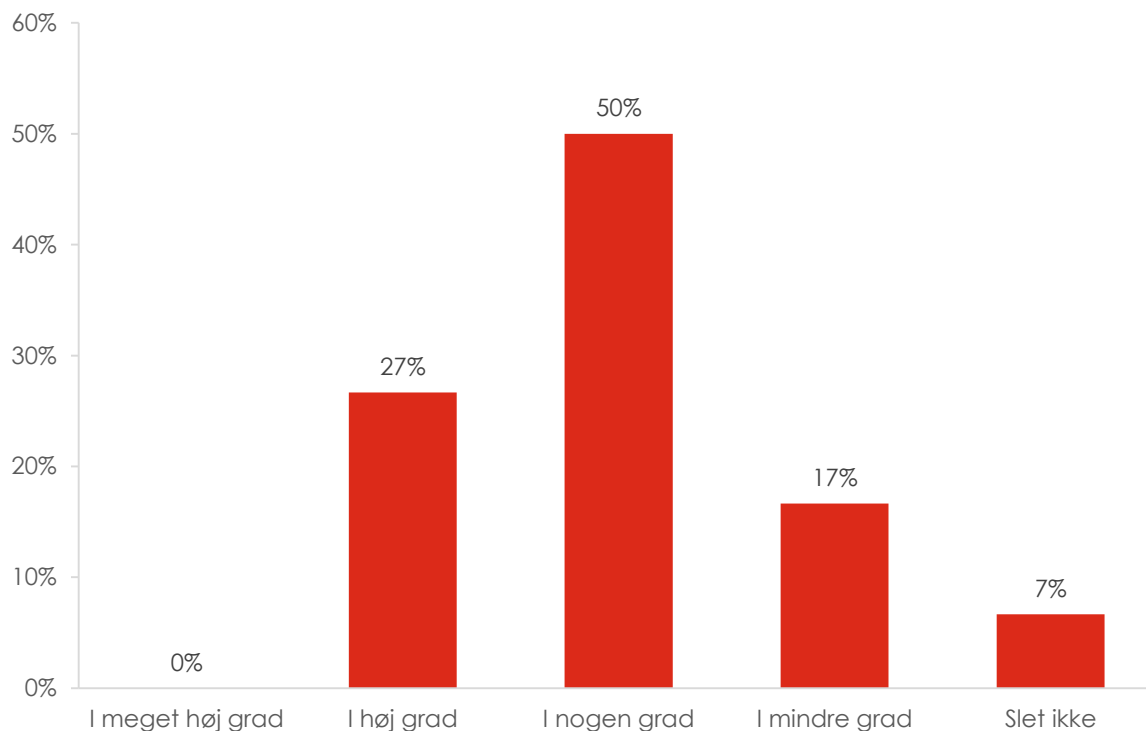
*Kommune 29: Slet ikke. Det er det rene cirkus, havde jeg nær sagt. Altså når man indgår kontrakten, så lægger man den ned i skuffen. Der er slet ikke styr på hverken prisreguleringer eller helt almindelige tilfredshedsundersøgelser eller opfølgning på kvalitetsstandarder eller stikprøver eller noget som helst.*

Spsm: Har I nogen eksempler på det?

*Kommune 29: Et godt eksempel er vores vagtordning, hvor en leverandør indgår kontrakt med et helt andet navn og cvr-nummer, og faktureringen kom så fra et helt tredje cvr-nummer, og det opdager man ikke, fordi man ikke har forstand på kontraktstyring. Så kontrakten er jo i bund og grund ulovlig.*



**Figur 10. I hvilken grad føler du, at der er overblik over, om leverandørerne opfylder alle kontraktlige forpligtelser?**



Note: Tallene summerer ikke til 100 pga. afrunding.

Mange af udbudsmedarbejderne påpeger, at der kan være en udfordring i måden, som kontraktstyringen er organiseret på. Hvis ikke der er nogen, der er primæransvarlige for at monitorere kontrakten, eller hvis ikke der er afsat ressourcer specifikt til opgaven, kan den ende med at falde mellem to stole eller blive forsømt. I en af kommunerne er man ved at oprette en funktion, der skal arbejde målrettet med kontraktstyring, og det har medført, at man er blevet bevidst om omfanget af kontraktbrud på serviceopgaverne:

*Kommune 8: Det der egentlig ligger i mit svar, det er, at vi kan blive meget bedre til at følge op på, at vi får valuta for pengene, og jeg tror helt klart, der er nogle leverandører, som render om hjørner med os for at sige det, som det er. Nu er vi faktisk ved at etablere en kontraktstyringsfunktion i min afdeling, hvor vi har to personer siddende indtil videre, som sidder og arbejder målrettet med det her, og hver gang de graver sig ned i et område, så vælter skeletterne ud af skabet. Så har leverandøren taget gebyrer for noget, som de ikke må tage gebyrer for, eller også har de ikke leveret det, de skulle, eller også har de taget dobbelt betaling eller forkert betaling. [...] Jeg tror i virkeligheden, at tilliden [til leverandørerne] er for høj.*

I nogle kommuner ligger ansvaret for kontraktstyring hos kontraktholderen i den enkelte forvaltning, og det gør det svært for de centralt placerede medarbejdere at vide, om alting foregår efter bogen. Som en af medarbejderne beskriver, er ”nogle [af fagpersonerne] rigtig gode til at følge op på, at elementerne i kontrakten bliver indfriet, og så er der nogle, som får lagt kontrakten ned i skrivebordskuffen og ikke rigtig, får den taget frem igen”. Det kan hænge sammen med, at fagpersonerne ikke nødvendigvis ser kontraktstyring som en del af deres kerneopgave. Det kan også hænge sammen med, at fagpersonerne i forvaltningerne af og til selv medvirker til at bevæge sig væk fra kontraktgrundlaget:

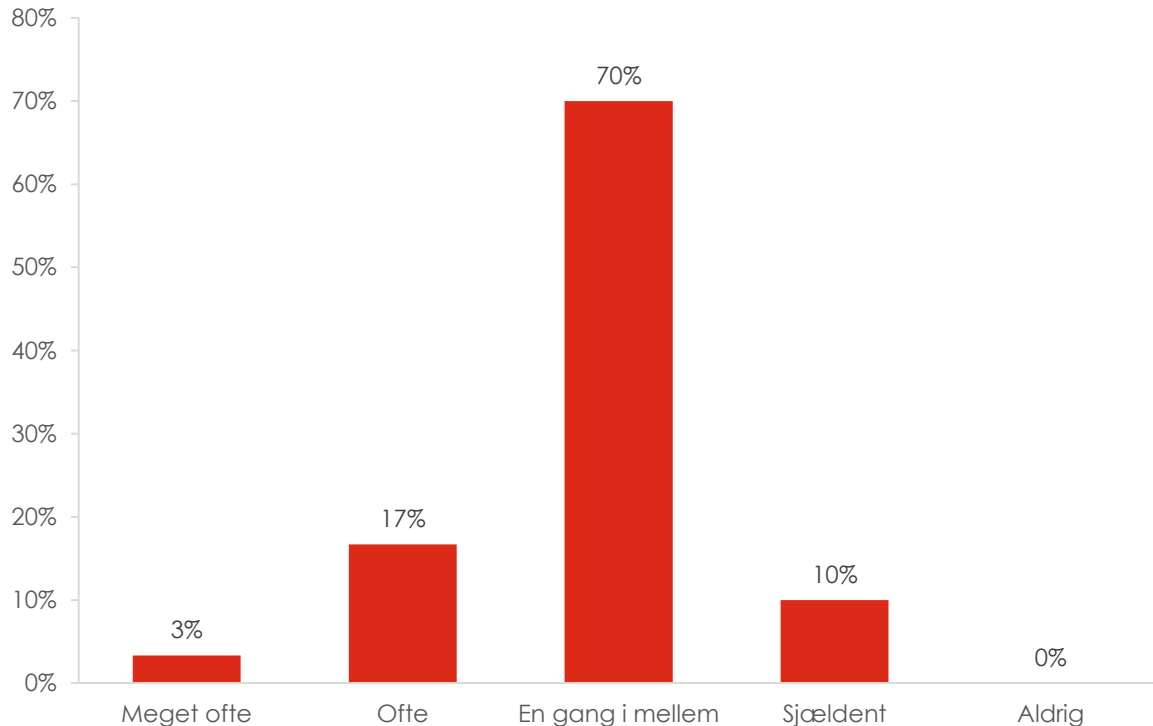
*Kommune 27: Den er lidt tveægget, fordi jeg ved også, at vores forvaltninger også er inde og lave lidt numre en gang imellem i kontrakterne i samarbejde med leverandøren. Så bliver de enige om et eller andet. Så det er ikke altid, fordi jeg synes, det er leverandørens skyld, hvis et eller andet begynder at flytte sig lidt. Det kan også godt være, at der sidder en fagperson, som ikke lige tænker over, at vi har haft et udbud, som er juridisk forpligtende, og så begynder tingene at skride lidt, f.eks. fordi man bliver enige om, at man godt lige kan gøre tingene på en anden måde, end det der står i udbudsmaterialet, og det kravspecifikationen lagde op til.*

Derudover gør en af udbudsmedarbejderne opmærksom på, at der kan være et skisma mellem at stille en masse krav i kontrakterne og samtidig skulle følge op på dem efterfølgende. På den måde kan ønsket om at specificere opgaverne tilstrækkeligt, så man får leveret den ydelse, man gerne vil have, faktisk vanskeliggøre ønsket om at styre kontrakterne efterfølgende, så man sikrer sig, at man får leveret den ydelse, man havde aftalt:

*Kommune 30: Jeg vil meget gerne sige i høj grad, men det kan jeg ikke. Om jeg har overblik over, om vores leverandører overholder alle kontraktlige forpligtelser? Det er godt, at det er anonymt, for det må blive i mindre grad. Det er virkelig svært at følge op på alle de leverandører. Der bliver stillet virkelig mange krav, og vi er gode til at lave udbuddet, og vi er gode til at stille en masse krav i kravspecifikationen, men det kniber bare med at få fulgt op på alle de mange krav, man har stillet. Der mangler vi simpelthen ressourcer, og vi mangler erfaring. Det er sådan set ikke, fordi vi ikke har kompetencerne, men vi mangler simpelthen ressourcer. [...] Jo højere krav, jo højere priser og jo flere krav, jo større forpligtelser til at følge op på de her krav er der jo også.*

Hvis udbudsmedarbejderne ikke har overblik over den daglige opgaveløsning, eller de ikke føler, at kontrollen med leverandørerne er tilstrækkelig, kan det medføre tvivl om, hvorvidt leverandørerne overholder kontraktgrundlaget. Som det fremgår af figur 11 på næste side, har hver femte (20 pct.) udbudsmedarbejder ofte eller meget ofte været i tvivl om, hvorvidt en leverandør overholder kontraktgrundlaget i forhold til kvalitet og pris, f.eks. opkræver for høje timepriser, for mange timer eller slækker på kvaliteten. 70 pct. har været i tvivl en gang i mellem, mens hver tiende (10 pct.) kun sjældent har været i tvivl. Ingen af udbudsmedarbejderne angiver, at de aldrig har været i tvivl.

**Figur 11. Har du været i tvivl om, hvorvidt en leverandør overholder kontraktgrundlaget i forhold til kvalitet og pris, f.eks. opkræver for høje timepriser, for mange timer eller slækker på kvaliteten?**



En af de udbudsmedarbejdere, som kun sjældent har været i tvivl, siger, at det skyldes, at de løbende følger op på deres aftaler. Det bekræfter, at løbende kontrol er med til at skabe sikkerhed om opgaveudførelsen. Blandt de udbudsmedarbejdere, som ofte eller meget ofte har været i tvivl, angiver flere, at det hænger sammen med, at man har dårlige erfaringer med svigefulde leverandører, eller at det er mere reglen end undtagelsen, at der kan konstateres aftalebrud, de gange man foretager stikprøvekontroller:

*Kommune 22: Meget ofte. Når vi graver lidt i det, så finder vi altid noget.*

Spsm: Har I noget indtryk af, om det er fejl, eller det er med overlæg?

*Kommune 22: Den er en blanding. Det er aldrig officielt med overlæg, men når vi kan se, at det er noget, som går igen – igen og igen – hos den samme leverandør, så laver vi selvfølgelig nogle tanker. Det kan være, at man bliver ved med at levere andre ydelser, end det der er aftalt.*

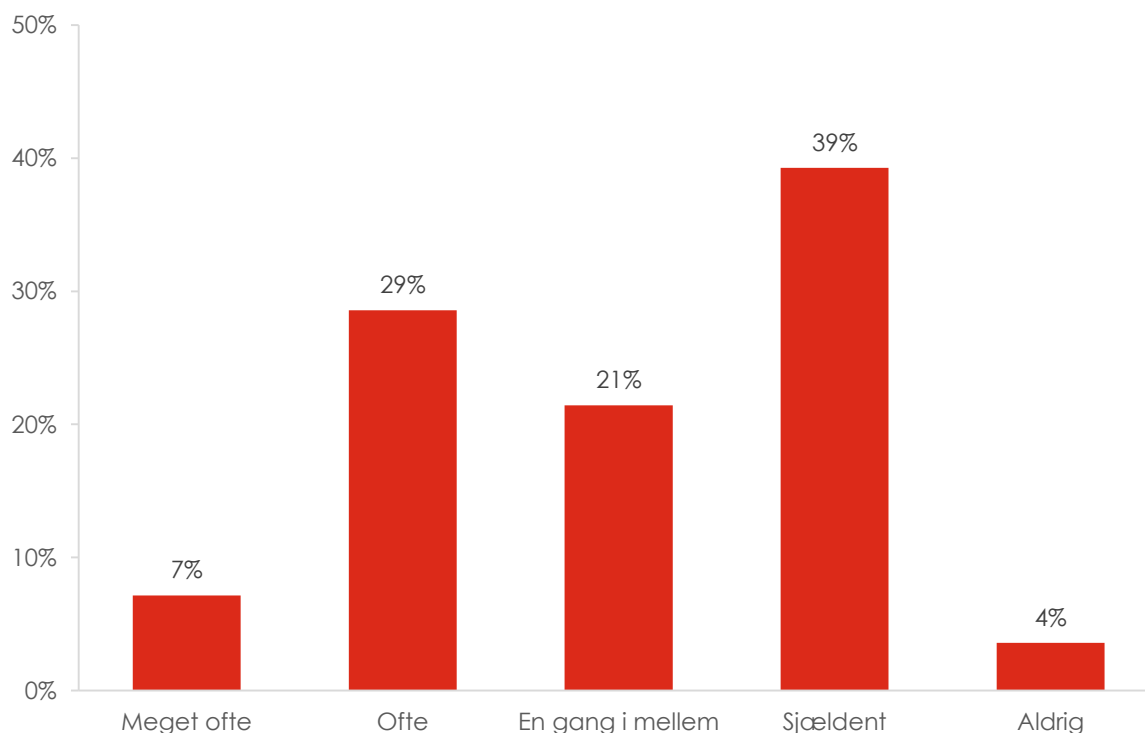
## Sanktionering

Hvis der forelægger en misligholdelse af kontrakten fra leverandørens side, kan kommunen sanktionere leverandøren med økonomiske midler, f.eks. gennem erstatning eller bod. Ved væsentlige misligholdelser kan kommunen også opsig kontrakten. Da de private virksomheder i teorien antages at være økonomisk motiverede og opportunistiske i deres tilgang, er økonomiske sanktioner et vigtigt redskab til at motivere dem til at overholde kontraktgrundlaget og løse opgaverne tilfredsstillende. I den forstand er kommunernes sanktionering af eksterne leverandører, som overtræder kontraktbestemmelser, en væsentlig forudsætning for velfungerende udlicitering.

Figur 12 viser, at 36 pct. af udbudsmedarbejder angiver, at leverandøren sanktioneres ofte eller meget ofte, hvis ikke kontraktgrundlaget overholdes. Godt hver femte (21 pct.) siger, at det sker en gang i mellem, mens 44 pct. fortæller, at det sker sjældent eller aldrig.

Kommunens sanktionsmuligheder afhænger i princippet af aftalegrundlaget for den specifikke udlicitering. Det kræver nemlig, at kontrakten indeholder bodsbestemmelser eller andre misligholdelsesbeføjelser, for at kommunen kan tage disse værktøjer i brug. Det er en del af forklaringen på, hvorfor nogle af udbudsmedarbejderne sjældent eller aldrig sanktionerer leverandørerne. Som en af dem fortæller, sker det sjældent, fordi *”vi ofte ikke har kontraktgrundlaget til det”*. Andre forklarer det med, at man gerne vil *”henholde sig til god dialog og godt samarbejde”*, og *”at de fleste gange så er det bare noget, vi finder ud af sammen sådan i helt almindeligt samarbejde”*. Endelig hænger det for nogle sa-

**Figur 12. Hvor ofte sanktioneres leverandøren, hvis ikke kontraktgrundlaget overholdes?**



mmen med, at "det er omstændigt", og derfor gør man det ikke altid, "hvis det er i småtingsafdelingen".

Igen er det for mange af udbudsmedarbejderne et spørgsmål om, hvorvidt man opdager det eller ej. Det hænger åbenlyst sammen med omfanget af kontraktstyring, og om kommunen af den eller den anden årsag fører skærpet opsyn og kontrol med svigefulde leverandører. Det kan f.eks. være, hvis leverandøren har været dårligt omtalt i medierne, og man derfor ved, at man skal holde ekstra øje med virksomheden. Det kan også være, hvis udbudsmedarbejderne af erfaring ved, at markedet for en given ydelse er meget hidsigt, forstået på den måde at virksomhederne nogle gange underbyder hinanden i et omfang, hvor de faktisk ikke kan levere det, de har tilbudt. Her fremhæver flere rengøring som et område, man skal være særligt opmærksom på. For de fleste er det dog et spørgsmål om, hvorvidt frontmedarbejderne rapporterer om problemer med leverandøren:

*Kommune 30: I de tilfælde hvor vi opdager det – [sanktionerer vi, red.] altid. Hvis der er noget at komme efter, så går vi også efter dem i en eller anden form. Det kan godt være, det ikke er en bod. Det kommer jo an på kontrakten.*

Spsm: Foretager I stikprøvekontroller, eller hvornår er det, at I opdager det?

*Kommune 30: Det vil typisk være, hvis det bliver meldt ind, f.eks. fra vores plejehjem. Hvis ikke de får de vikarydelser, der er krav på, eller de har en fornemmelse af, at leverandøren ikke leverer det, som er aftalt, så vil vi tage fat i leverandøren. Så det skal jo komme ude fra, f.eks. fra vores plejehjem. Så de skal være opmærksomme på, om der er et eller andet. Ofte vil de ikke selv være klar over, hvad det præcis kan være, men de vil bare have en fornemmelse af, at der er et eller andet med den her leverandør eller vores aftale, som bare ikke fungerer. Så kan vi så sidde og dykke ned i det og sige, at vi faktisk har de og de rettigheder, og det overholder leverandøren ikke. Og så vil vi gå videre med det.*

## ANALYSE II: HVOR MANGE KOMMUNER OPFYLDER FORUDSÆTNINGERNE?

På baggrund af respondenternes svar i det foregående kapitel, undersøger dette kapitel, i hvilket omfang de danske kommuner lever op til de teoretiske forudsætninger for velfungerende udlicitering på serviceområdet. Til dette anvendes metoden *fuzzy mængdelære*<sup>10</sup>, som er et anerkendt og velegnet værktøj i samfundsvidenskaberne til at oversætte empirisk evidens til teoretiske begreber. I dette tilfælde indebærer det at omdanne respondenternes besvarelser til meningsfulde mål for, om kommunerne opfylder forudsætningerne for velfungerende udlicitering.

Forskellige kommuner har forskellige grader af forudsætningsopfyldelse, når det gælder udlicitering af serviceopgaver, og der er ikke entydige grænser mellem, hvornår en kommune kan siges at leve op til forudsætningerne, og hvornår den ikke gør det. Hvilken grad af forudsætningsopfyldelse, der kan siges at være *tilstrækkelig* til, at forudsætningen er opfyldt, beror i fuzzy mængdelære på en konkret teoretisk vurdering. Med afsæt i teorien på området er der således opsat en analytisk ramme, som kan hjælpe med at afgøre, i hvor høj grad kommunerne opfylder de forskellige forudsætninger.

Det skal derfor understreges, at resultaterne i dette afsnit ikke kun afspejler respondenternes besvarelser, men også de teoretiske og metodiske overvejelser, der ligger til grund for beregningerne. Det betyder, at man kunne indrette analysen anderledes og givetvis få andre resultater, end dem vi kommer frem til her. F.eks. kan man hævde, at den specifikke grænse for, hvornår en kommune har opfyldt en forudsætning eller ej, bør sættes højere eller lavere. Der er dog gennemført en række robusthedsanalyser, som viser, at tærskelværdien skal ændres betragteligt, før det giver anledning til substantielt andre konklusioner. For en detaljeret gennemgang af metoden bag analysen henvises til appendiks B.

I de følgende afsnit fremstilles de analytiske resultater. Først præsenteres kommunernes grad af forudsætningsopfyldelse inden for hver af de tre forudsætninger, nemlig specifikation, effektiv konkurrence og kontraktstyring. Her er kommunerne blevet inddelt på en ni-points-skala fra fuld forudsætningsbrud til fuld forudsætningsopfyldelse. Dernæst præsenteres en opgørelse over, hvor mange kommuner som opfylder alle forudsætningerne, to af forudsætningerne, en af forudsætningerne og ingen af forudsætningerne.

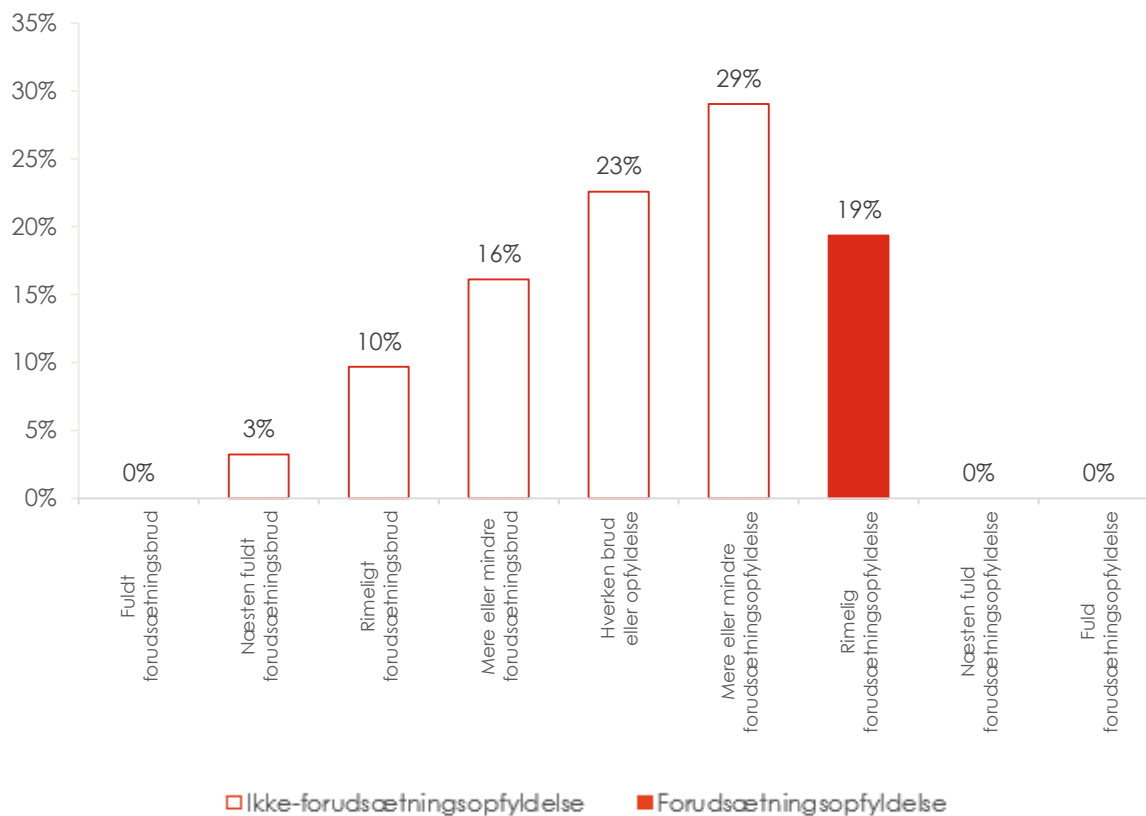
### Specifikation

Figur 13 på næste side viser, hvor stor andel af kommunerne som opfylder den første forudsætning om specifikation af opgaven. Her fremgår det, at knap hver femte kommune opfylder forudsætningen (19 pct.), og det er i alle tilfælde i rimelig grad. Omvendt er det godt fire ud af fem kommuner, som ikke kan siges at opfylde forudsætningen. Heraf har 3 pct. af kommunerne næsten fuldt forudsætningsbrud, og 10 pct. af kommunerne har rimeligt forudsætningsbrud. De sidste kommuner befinder

---

<sup>10</sup> I tråd med anden dansk forskning anvendes denne betegnelse for den oprindelige engelske betegnelse "fuzzy set theory" (Kvist, 2000).

**Figur 13. Grad af forudsætningsopfyldelse i forhold til specifikation**



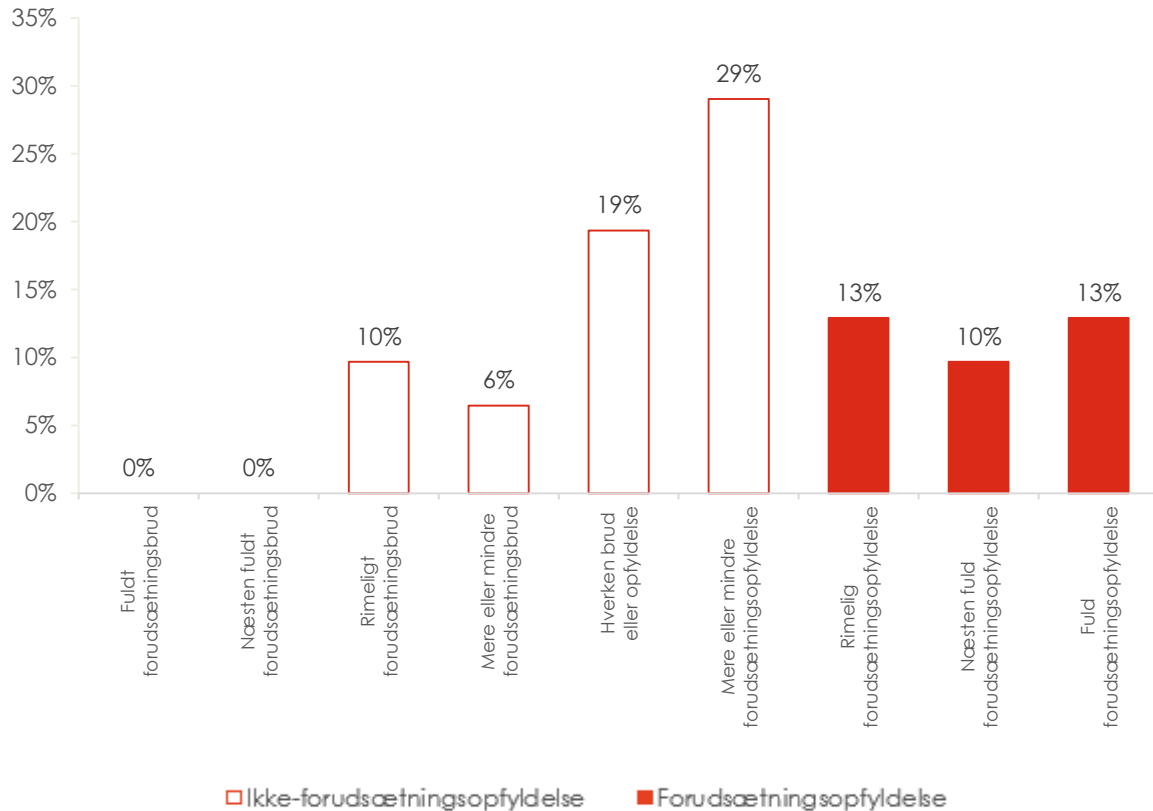
sig et sted mellem mere eller mindre forudsætningsopfyldelse og mere eller mindre forudsætningsbrud. Der er altså en relativt stor andel af kommunerne, som ikke opfylder forudsætningen om specifikation, og en del af disse er langt fra at gøre det.

Ved en nærmere gennemgang af respondenternes besvarelser ses det, at det særligt er udformningen af kravspecifikationen, som indikerer utilstrækkelig forudsætningsopfyldelse. Generelt er forudsætningsopfyldelsen en smule større, hvad angår kravspecifikationens tilstrækkelighed og omfanget af kontraktudvidelser.

### Effektiv konkurrence

Af figur 14 fremgår det, hvor mange kommer som opfylder forudsætningen om effektiv konkurrence. Det ses, at godt hver tredje kommune (35 pct.) opfylder forudsætningen. Heriblandt har 13 pct. fuld forudsætningsopfyldelse, mens 23 pct. har rimelig eller næsten fuld forudsætningsopfyldelse. Omvendt er det 65 pct. af kommunerne, som ikke opfylder forudsætningen, hvoraf 10 pct. har rimelig forudsætningsbrud. Den resterende halvdel (55 pct.) befinder sig et sted mellem mere eller mindre forudsætningsopfyldelse og mere eller mindre forudsætningsbrud, hvor de fleste tenderer til opfyldelse snarere end brud. Sammenlignet med forudsætningen om specifikation, er der flere kommu-

**Figur 14. Grad af forudsætningsopfyldelse i forhold til effektiv konkurrence**



ner, der opfylder forudsætningen om effektiv konkurrence, om end det stadig er en betragtelig andel, som ikke gør.

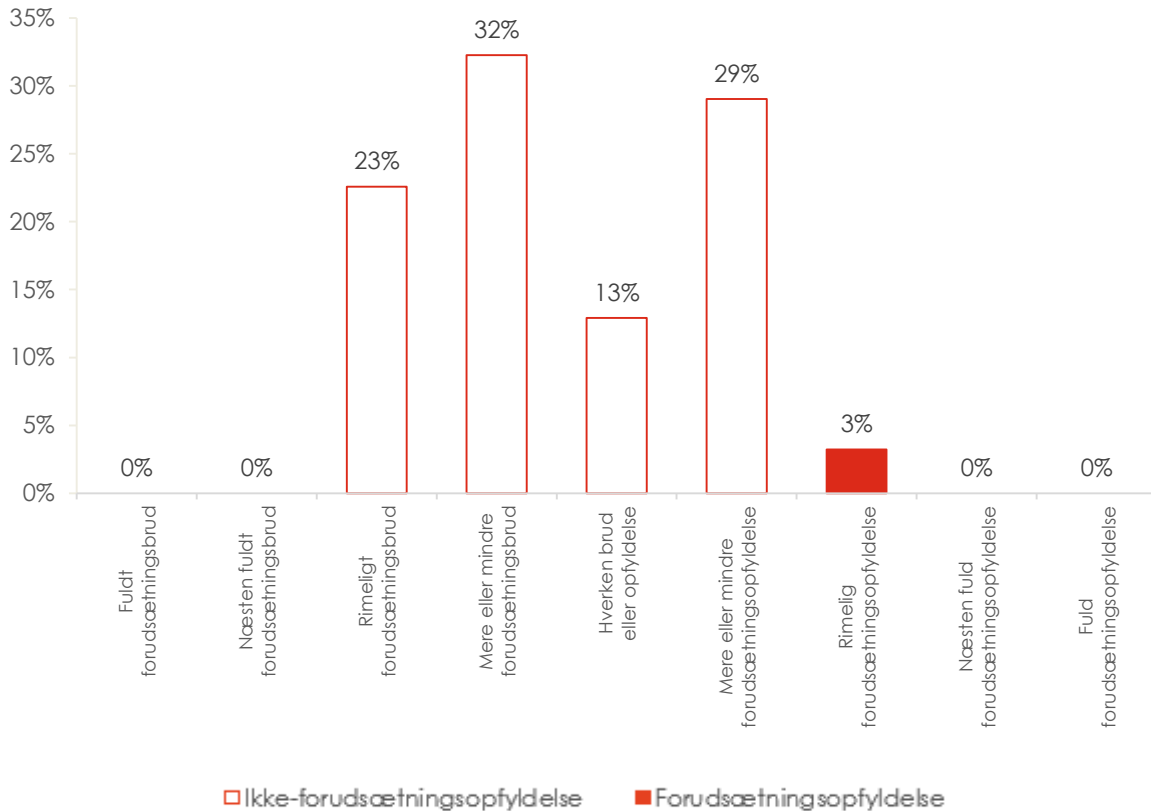
De fleste kommuner har rimelig eller fuld forudsætningsopfyldelse angående den løbende konkurrence på markedet over tid. Til gengæld er billedet mere blandet for konkurrencen på markedet generelt. Det tyder på, at det er den generelle konkurrence om serviceopgaverne snarere end konkurrencen om de samme opgaver over tid, som indikerer brud på forudsætningen om effektiv konkurrence.

### Kontraktstyring

Det ses i figur 15 nedenfor, hvor mange kommuner som opfylder forudsætningen om kontraktstyring (og sanktionering). Kun 3 pct. af kommunerne opfylder forudsætningen, og det er i den mindst tilstrækkelige grad (rimelig forudsætningsopfyldelse). Det betyder, at næsten alle kommunerne (97 pct.) ikke lever op til forudsætningen om kontraktstyring. Heraf er det godt hver femte (23 pct.), som har rimeligt forudsætningsbrud. Resten af kommunerne befinder sig et sted mellem mere eller mindre forudsætningsopfyldelse og mere eller mindre forudsætningsbrud. Det tyder på, at forudsætningen om kontraktstyring klart er den, som kommunerne har størst vanskeligheder ved at opfylde.



**Figur 15. Grad af forudsætningsopfyldelse i forhold til kontraktstyring**

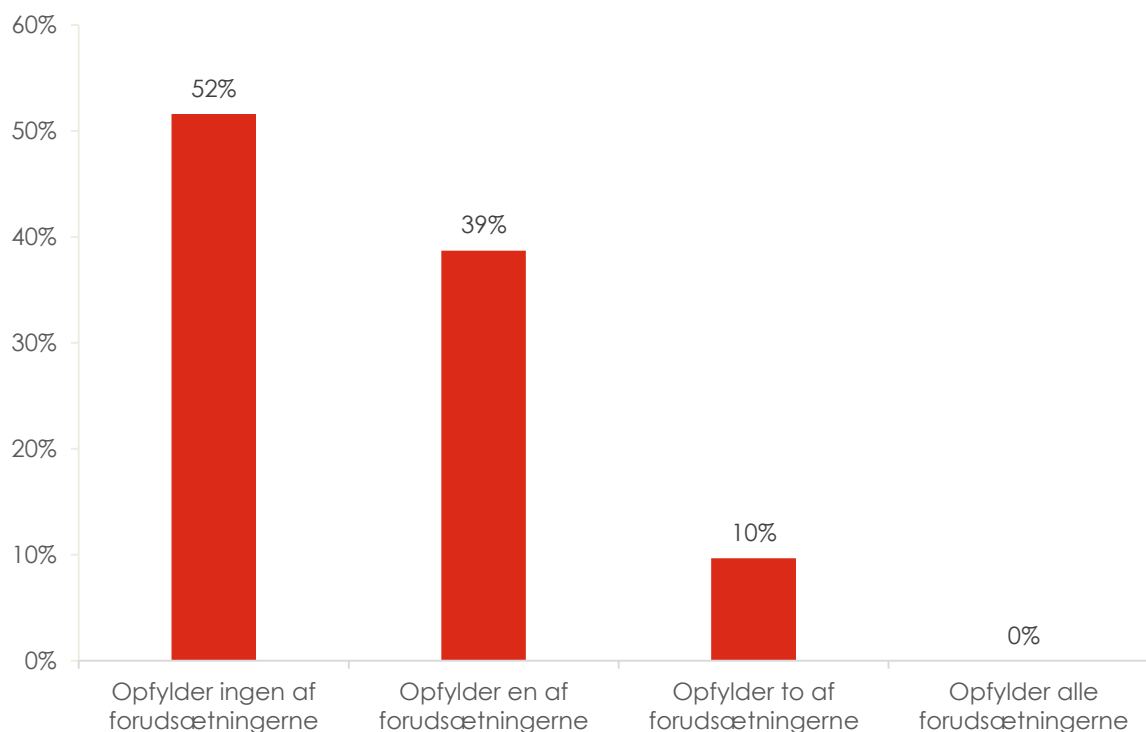


Af de individuelle besvarelser kan det ses, at det særligt er manglende ressourcer, som indikerer brud på forudsætningen om kontraktstyring. For de tre resterende indikatorer vedrørende overblik over leveringen, overholdelse af kontrakt og sanktioner ved kontraktbrud er billedet mere blandet, om end der i alle tilfælde er en overvægt at kommuner, som ikke har rimelig eller fuld forudsætningsopfyldelse.

## SAMLET FORUDSÆTNINGSOPFYLDELSE

En optælling af resultaterne for hver forudsætning kan fortælle os, hvor mange af de teoretiske forudsætninger, som kommunerne opfylder hver især. Det kan variere fra alt mellem ingen af forudsætningerne til alle tre forudsætninger. Ifølge teorien bag udlicitering skal alle tre forudsætninger være opfyldt, hvis udbud og udlicitering skal forventes at levere de lovede gevinster i form af bedre og billigere opgaveløsning.

Som det fremgår i figur 16 på næste side, er der ingen af kommunerne, som opfylder alle tre forudsætninger for velfungerende udlicitering. Hver tiende kommune (10 pct.) opfylder to af forudsætningerne, mens 39 pct. opfylder en af forudsætningerne. Over halvdelen (52 pct.) af kommunerne opfylder ingen af de teoretiske forudsætninger for velfungerende udlicitering. Resultaterne viser med and-

**Figur 16. Den samlede forudsætningsopfyldelse**

Note: Tallene summerer ikke til 100 pga. afrunding.

re ord, at de centrale forudsætninger for velfungerende udlicitering kun er opfyldt i meget begrænset omfang i kommunernes arbejde med udbud og udlicitering af serviceopgaver. Det sår tvivl om, hvorvidt fordelene ved udlicitering af kommunale serviceopgaver eksisterer eller kan realiseres i virkeligheden. I hvert tilfælde er der i kommunernes konkrete udliciteringspraksis ikke stærk grund til at tro, at udlicitering af serviceopgaver fører til bedre og billigere opgaveløsning, hvis vi tager det teoretiske rationale, som udbud og udlicitering hviler på, alvorligt.

## LITTERATURLISTE

Baumol, W. J. (1986). *Microtheory: applications and origins*. Cambridge: MIT Press.

Behn, R. D. & Kant, P. A. (1999). Strategies for Avoiding the Pitfalls of Performance Contracting. *Public Productivity & Management Review*, 22(4), 470-489.

Bel, G. & Costas, A. (2006). Do Public Sector Reforms Get Rusty? Local Privatization in Spain. *The Journal of Policy Reform*, 9(1), 1-24.

Bhatti, Y., Andersen, L. B., Peterson, O. H. & Houlberg, K. (2017). *Konsekvenser af udlicitering for medarbejdere som skifter fra offentlig til privat ansættelse – En registerbaseret analyse*. Roskilde: Roskilde Universitet.

Boyne, G. A. (1998). *Public Choice Theory and Local Government: A Comparative Analysis of the UK and the USA*. London: Palgrave Macmillian.

Clark, T. D., Larson, J. F., Mordeson, J. N., Potter, J. D. & Wierman, M. J. (2008). *Applying Fuzzy Mathematics to Formal Models in Comparative Politics*.

Cooper, A. C., Woo, C. Y. & Dunkelberg, W. C. (1988). Entrepreneurs' perceived chances for success. *Journal of Business Venturing*, 3(2), 97-108.

Deakin, N. & Walsh, K. (1996). The enabling state: The role of markets and contracts. *Public Administration*, 74(1), 33-47.

DeHoog, R. H. (1985). Human Services Contracting: Environmental, Behavioral, and Organizational Conditions. *Administration & Society*, 16(4), 427-454.

Domberger, S. & Jensen, P. (1997). Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 11(4), 67-78.

Donahue, J. D. (1989). *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. New York: Basic Books.

Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Approaches in Political Science*. London: Routledge.

Fama, E. F. & Jensen, M. C. (1983). Separation of Ownership and Control. *The Journal of Law and Economics*. 26(2), 301-325.

Fisher, R. J. (1993). Social desirability bias and the validity of indirect questioning. *Journal of Consumer Research*, 20(2), 303-315.

Hansen, J. R., Mols, N. P. & Villadsen, A. R. (2008). En empirisk analyse af de danske kommuners make-or-buy beslutninger. *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, (4), 31-44.

- Hart, O., Schleifer, A. & Vishny, R. W. (1997). The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons. *Quarterly Journal of Economics*, 112(4), 1127-1161.
- Hjelmar, U., Petersen, O. H. & Vrangbæk, K. (2013). Udlicitering af offentlige opgaver i Danmark. En forskningsoversigt over de hidtil dokumenterede effekter. *Politica*, 45(1), 60-79.
- Hodge, G. A. (1999). Competitive Tendering and Contracting out: Rhetoric or Reality? *Public Productivity & Management Review*, 22(4), 455-469.
- Hoorens, V. (1993). Self-enhancement and Superiority Biases in Social Comparison. *European Review of Social Psychology*, 4(1), 113-139.
- Jensen, M. C. & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington: The Brookings Institution.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2017). *Kortlægning af kommunernes arbejde med udbud*. København.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2021). *Status for offentlig konkurrence 2020*. København.
- Kvist, J. (2000). Idealtyper og fuzzy mængder i komparative studier: Nordisk familiepolitik i 1990'erne som eksempel. *Dansk Sociologi*, 11(3), 71-94.
- Lindholst, A. C. (2017). *INOPS Sammenfatning: En undersøgelse af formål, organisering og resultater med udlicitering af park- og vejdrift i Danmark, Sverige, Norge og Storbritannien*. Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet.
- Lindholst, A. C., Houlberg, K. & Petersen, O. H. (2015). *Økonomiske effekter af udbud af driftsopgaver på det kommunale vej- og parkområde. resultater fra en survey blandt vej- og parkchefer*. København: RUC/KORA./AAU.
- Milward, H. B. (1996). Conclusion: What is Public Management? I D. F. Kettl & H. B. Milward (red.), *The State of Public Management*, 307-312. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.
- O'Flynn, J. L. & Alford, J. (2008). The Separation/Specification Dilemma in Contracting: The Local Government Experience in Victoria. *Public Administration*, 86(1), 205-224.
- Petersen, O. H. & Hjelmar, U. (2013). Marketization of Welfare Services: A Review of Swedish and Danish Experiences. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(4), 3-20.
- Petersen, O. H. & Hjelmar, U. (2015). Offentlig-privat samarbejde: Var der videnskabeligt belæg for Produktivitetskommissionens anbefalinger? *Samfundsøkonomen*, 2, 33-37.

Petersen, O. H., Hjelmar U., Vrangbæk K. & La Cour, L. (2011). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011*. København: AKF.

Petersen, O. H., Hjelmar, U., Vrangbæk, K. & Larsen, P. T. (2014). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forskningsoversigt over danske og internationale studier fra 2011-2014*. Roskilde: EffektDoku.

Price, P. C. (2006). Are You as Good a Teacher as You Think? *Thought & Action*, 7-14.

Produktivitetskommissionen (2014). *Offentlig-privat samarbejde*. Analyserapport 6. København.

Ragin, C. (2000). *Fuzzy-Set Social Science*. Chicago: Chicago University Press.

Sappington, D. E. M. & Stiglitz, J. E. (1987). Privatization, Information and Incentives. *Journal of Policy Analysis and Management*, 6(4), 567-582.

Van Slyke, D. M. (2003). The Mythology of Privatization in Contracting for Social Services. *Public Administration Review*, 63(3), 296-315.

Vrangbæk, K., Peterson, O. H. & Hjelmar, U. (2015). Is contracting out good or bad for employees? A systematic review of international experience. *Review of Personnel Administration*, 35(1), 3-23.

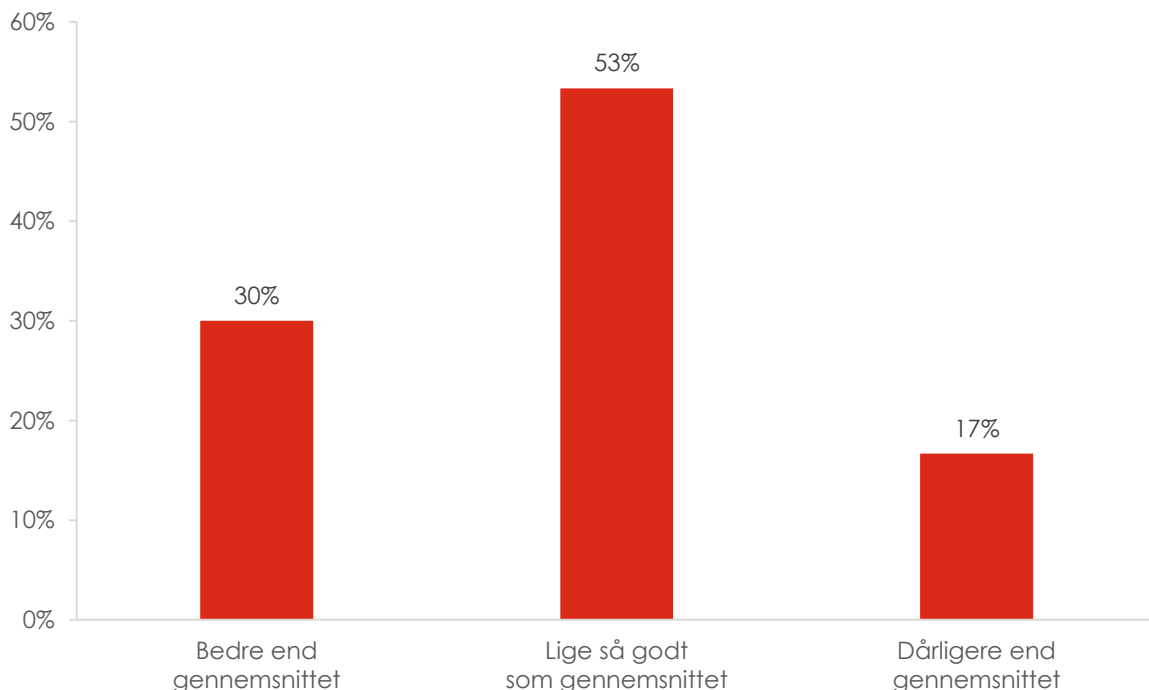
Walsh, K. (1995). *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*. New York: St. Martin's Press.

## APPENDIKS A

Alle respondenterne i undersøgelsen er blevet bedt om at vurdere deres kommunes arbejde med udlicitering i forhold til andre kommuner, når det kommer til at opnå besparelser og bedre kvalitet. Respondenterne havde mulighed for at svare ”bedre end gennemsnittet”, ”lige så godt som gennemsnittet” eller ”dårligere end gennemsnittet”. Om end der ikke findes nogen objektiv rangering af kommunernes arbejde med at opnå besparelser og bedre kvalitet via udlicitering, som vi kan sætte respondenternes svar op imod, så tilsiger konventionel sandsynlighedsteori, at kommunernes arbejde reelt bør fordele sig symmetrisk om gennemsnittet. Hvis stikprøven er repræsentativ, og respondenterne kan vurdere deres eget arbejde i henhold til de faktiske omstændigheder, bør vi derfor forvente, at respondenternes svar også er normalfordelt om gennemsnittet.<sup>11</sup>

Som det fremgår af figur A1 nedenfor, er svarene i stikprøven relativt højreskæv. Der er således flere, der vurderes deres kommunes arbejde bedre end gennemsnittet, og færre der vurderer deres kom-

**Figur A1. Hvis du skal vurdere din kommunes arbejde med udlicitering i forhold til andre kommuner, når det kommer til at opnå besparelser og bedre kvalitet, vil du så vurdere, at I gør det...**



<sup>11</sup> Denne logik og form for test er inspireret af lignende tests inden for den socialkognitive psykologi, som ved en lang række eksempler har vist, at mennesker har en tilbøjelighed til at være overoptimistiske og overvurdere egne evner og kompetencer, f.eks. i relation til deres arbejde. Se f.eks. Prices (2006) spørgeskemaundersøgelse blandt universitetsprofessorer eller Cooper et al.'s (1988) undersøgelse blandt iværksættere.

munes arbejde dårligere end gennemsnittet, end hvad vi måtte forvente (30 pct. vs. 17 pct.). Det indikerer, at der kan være problemer med selvselektionsbias eller *social desirability bias*. Det kan også indikere, at respondenterne overvurderer deres kommunes (egne) evner og arbejde med udbudsforretninger. Uanset årsagen betyder det, at denne undersøgelse sandsynligvis giver en konservativ vurdering af omfanget af forudsætningsbrud snarere end det modsatte.

## APPENDIKS B

Hvorvidt og i hvilket omfang kommunerne opfylder forudsætningerne for velfungerende udlicitering kan studeres nærmere ved hjælp af såkaldt fuzzy mængdelære [*fuzzy set theory*] (Ragin, 2000; Kvist, 2000). Dette er en metode, som er velegnet til at oversætte empirisk evidens til teoretiske begreber. I dette tilfælde indebærer det at omdanne respondenternes besvarelser til meningsfulde mål for, om og i hvilken grad kommunerne opfylder forudsætningerne for udlicitering.

Med fuzzy mængdelære er det muligt at kategorisere enheder i forhold til bestemte analytiske konstruktioner, sådan som man kender det fra den klassiske mængdelære. Men modsat klassisk mængdelære, hvor enheder ofte opdeles i binære mængder, tillader fuzzy mængdelære gradforskelle mellem enheder af samme slags. Dermed fås der ikke kun et mål for, hvorvidt kommunerne opfylder forudsætningerne for velfungerende udlicitering, men også i hvilken grad de gør det. Denne fremgangsmåde vurderes at være mest hensigtsmæssigt her, da det i højere grad er i overensstemmelse med den praktiske virkelighed, hvor der typisk er tale om tendenser og sandsynligheder – f.eks. *i nogen grad* eller *nogle gange* – snarere end deterministiske forhold. I det følgende gennemgås, hvordan fuzzy mængdelære er anvendt i undersøgelsen.

### Oversættelse af data

Vi har i teorien identificeret velfungerende udlicitering som bestående af tre dimensioner, nemlig klar opgavespecifikation, effektiv konkurrence og kontraktstyring. Endvidere har vi identificeret flere empiriske indikatorer for opfyldelsen af de tre indikatorer. Det første skridt i fuzzy mængdelære er at oversætte rådata for de empiriske indikatorer til fuzzy medlemskabsværdier over de tre forudsætninger. Altså skal respondenternes besvarelser oversættes til meningsfulde værdier for deres grad af forudsætningsopfyldelse inden for hver af de tre forudsætninger.

Alle indikatorerne har indeholdt en likert-skala bestående af fem svarmuligheder, som kan ses som intervallskalerede. Med det forstås, at svarmulighederne har været rangordnet i forhold til hinanden fra en ekstrem til en anden med omtrent lige stor ”substantiel” afstand mellem de forskellige svarmuligheder på skalaen. Det kan f.eks. være svarmulighederne meget ofte, ofte, en gang i mellem, sjældent og aldrig. For at afspejle de samme substantielle afstande på skalaen anvendes i denne analyse følgende fem talværdier til hver af de fem svarmuligheder: 0,00, 0,25, 0,50, 0,75 og 1,00.

Det er gennemgående for alle besvarelserne, at de to ”øverste” muligheder indikerer en rimelig eller en fuld forudsætningsopfyldelse, mens de to ”nederste” omvendt indikerer et rimeligt eller fuldt forudsætningsbrud. Den ”midterste” svarmulighed har så at sige lige langt til hver ekstrem og indikerer derfor hverken opfyldelse eller brud. Til illustration er det eksempelvis en indikation på, at en kommune har opfyldt forudsætningen om effektiv konkurrence i rimelig eller fuld grad, hvis respondenterne fra kommunen sjældent eller aldrig oplever, at der kun er én eller få tilbudsgivere i udbud. Omvendt er det en indikation på det modsatte, hvis vedkommende oplever det ofte eller meget ofte.



Af tabel B1 på næste side fremgår et overblik over de empiriske indikatorer for hver af de tre forudsætninger (specifikation, effektiv konkurrence og kontraktstyring), og hvordan respondenternes svar oversættes til fuzzy værdier og sproglige beskrivelser.

### Aggregering af fuzzy værdier

Det næste skridt i fuzzy mængdelære er at få en samlet værdi for de empiriske indikatorer.<sup>12</sup> Det er vurderingen, at et klassisk aritmetisk gennemsnit af indikatorerne er den mest hensigtsmæssige metode til at få et nøjagtigt billede af, hvorvidt kommunen opfylder den givne forudsætning eller ej. Det skyldes først og fremmest, at indikatorerne for hver forudsætning i det store og hele vurderes at være lige vigtige og derfor bør vægtes ligeligt (jf. Clark et al., 2008). Dertil kommer, at metoden synes at opfange væsentlige nuancer mellem kommunerne. I den forstand følger den en af principperne for fuzzy mængdelære, nemlig at enheder sjældent er ”enten eller”, men som oftest ”mere eller mindre”. Det aritmetiske gennemsnit  $M$  af  $n$  indikatorer  $x_1, x_2, \dots, x_n$  er defineret ved

$$M = \frac{x_1 + x_2 + \dots + x_n}{n}$$

Man kan argumentere for, at indikationer på forudsætningsbrud alt andet lige bør veje tungere end indikationer på forudsætningsopfyldelse. Det kan i så fald begrunde at anvende andre udregningsmetoder såsom det geometriske eller det harmoniske gennemsnit, som giver værdier, der er *biased* mod den lave ende af skalaen med markant flere 0-værdier (svarende til fuldt forudsætningsbrud). Disse metoder virker dog mindre hensigtsmæssige til dette formål, idet de også udviser information og nuancer i den høje ende af skalaen og samtidig tillægger 0-værdier en urimelig vægt.

En anden løsning kunne være at anvende et minimumsprincip, hvor værdien i fællesmængden så at sige er givet ved det svageste led. Således vil den samlede værdi af alle indikatorerne for en forudsætning være fuldt forudsætningsbrud, hvis blot værdien af en af indikatorerne var det. Her er det dog vurderingen, at en sådan sammenlægning af værdier ikke kan forsvares teoretisk. Indikatorerne anses nemlig ikke for at være nødvendige for at opfylde forudsætningerne. Med det forstås, at en kommune godt kan opfylde en forudsætning samlet set, uden nødvendigvis at opfylde hver enkelt indikator for forudsætningen i fuld eller rimelig grad. Indikatorerne er trods alt blot udtryk for, hvordan det forholder sig med kommunens praksis på et specifikt område inden for hver forudsætning og er altså ikke et sandhedsbevis for den samlede forudsætningsopfyldelse.

Hvis vi havde anvendt et minimumsprincip, et geometrisk gennemsnit eller et harmonisk gennemsnit fremfor et aritmetisk gennemsnit, ville resultaterne vise en markant større grad af forudsætningsbrud. Vi har således anvendt det aggregeringsprincip, som er mest venligt over for forudsætningsopfyldelse. I den forstand giver det valgte princip derfor det mest forsigtige skøn over omfanget af brud.

---

<sup>12</sup> Da ved ikke-svar eller manglende besvarelser ikke tildeles nogen værdi, medtages kun respondenter, der som minimum har besvaret et spørgsmål (en empirisk indikator) under hver forudsætning. Det er dog af mindre betydning i praksis, da der generelt er en høj svarprocent. Konkret betyder det, at to besvarelser må frafalde denne del af analysen.

**Tabel B1. Beskrivelse af empiriske indikatorer og oversættelse af data til fuzzy værdier og sproglige beskrivelser**

Specifikation			Effektiv konkurrence						Kontraktstyring					
Empiriske indikatorer			Oversættelse af data		Empiriske indikatorer		Oversættelse af data		Empiriske indikatorer				Oversættelse af data	
Opleves som en udfordring	Opleves at være utilstrækkelig	Opleves at må udvides	Fuzzy værdier	Sproglig beskrivelse	Oplevelse af manglende konkurrence	Oplevelse af aftagende konkurrence	Fuzzy værdier	Sproglig beskrivelse	Oplevelse af manglende tid og ressourcer	Følelse af overblik over leveringen	Tvivel om overholdelse af kontrakt	Omfanget af sanktioner ved kontraktbrud	Fuzzy værdier	Sproglig beskrivelse
Slet ikke	Aldrig	Aldrig	1,00	Fuld forudsætningsopfyldelse	Aldrig	Aldrig	1,00	Fuld forudsætningsopfyldelse	Slet ikke	I meget høj grad	Aldrig	Meget ofte	1,00	Fuld forudsætningsopfyldelse
I mindre grad	Sjældent	Sjældent	0,75	Rimelig forudsætningsopfyldelse	Sjældent	Sjældent	0,75	Rimelig forudsætningsopfyldelse	I mindre grad	I høj grad	Sjældent	Ofte	0,75	Rimelig forudsætningsopfyldelse
I nogen grad	En gang i mellem	En gang i mellem	0,5	Hverken opfyldelse eller brud	En gang i mellem	En gang i mellem	0,5	Hverken opfyldelse eller brud	I nogen grad	I nogen grad	En gang i mellem	En gang i mellem	0,5	Hverken opfyldelse eller brud
I høj grad	Ofte	Ofte	0,25	Rimeligt forudsætningsbrud	Ofte	Ofte	0,25	Rimeligt forudsætningsbrud	I høj grad	I mindre grad	Ofte	Sjældent	0,25	Rimeligt forudsætningsbrud
I meget høj grad	Meget ofte	Meget ofte	0,00	Fuldt forudsætningsbrud	Meget ofte	Meget ofte	0,00	Fuldt forudsætningsbrud	I meget høj grad	Slet ikke	Meget ofte	Aldrig	0,00	Fuldt forudsætningsbrud

Note: Det er ikke alle spørgsmålene, som respondenterne har besvaret, der indgår som empiriske indikatorer. Det skyldes, at nogle af spørgsmålene har en mere generel karakter snarere end egentlige tests af graden af forudsætningsopfyldelse. F.eks. betragtes spørgsmålene om, hvor ofte en kontraktudvidelse fører til, at en ny udbudsprocedure må gennemføres, eller hvorfor ofte kommunen vælger at afgive et kontrolbud på en opgave, ikke som indikatorer for opfyldelsen af forudsætningerne om hhv. specifikation og effektiv konkurrence.

Kilde: Egen tabel med inspiration fra Kvist (2000).

### Kalibrering af fuzzy mængder

Med en procedure for aggregering af fuzzy værdier, er det sidste skridt i fuzzy mængdelære at bestemme egentlige fuzzy mængder. Det indebærer, at der opsættes intervaller, som reflekterer, om en given case er mere inde eller ude af mængden. Altså: om en kommune opfylder snarere end bryder med en given forudsætning.

I analysen anvendes ni intervaller for kommunernes grad af forudsætningsopfyldelse fra fuld forudsætningsbrud til fuld forudsætningsopfyldelse, jf. tabel B2. Den samlede værdi af de empiriske indikatorer under hver forudsætning kan indtage et reelt tal mellem 0 og 1 (målt ved gennemsnittet), som indikerer en eller anden grad af forudsætningsopfyldelse, hvor en værdi tættere på 1 end 0 indikerer mere opfyldelse end brud, mens en værdi tættere på 0 end 1 indikerer mere brud end opfyldelse. Ligeså er værdien 0,5 et krydspunkt, som hverken indikerer forudsætningsopfyldelse eller -brud.

Intervallerne er defineret med henblik på at afspejle de empiriske indikatorer bedst muligt. Således vil en kommune med ens fuzzy værdier på alle indikatorer også kategoriseres som sådan under den samlede forudsætning. F.eks. vil en kommune kategoriseres som at have opfyldt forudsætningen i rimelig grad, hvis værdien af alle de empiriske indikatorer er lig 0,75 svarende til rimelig forudsætningsopfyldelse på alle indikatorerne. Samtidig vil kommunen befinde sig omtrent midt i kategorien med nogenlunde lige langt til den øvre grænse på 0,83 (næsten fuld forudsætningsopfyldelse) og nedre grænse på 0,66 (mere eller mindre forudsætningsopfyldelse).

**Tabel B2. Fuzzy mængder over forudsætningsopfyldelse**

Graden af forudsætningsopfyldelse	Samlet værdi af indikatorerne
Fuld forudsætningsopfyldelse,	hvis $M = 1$
Næsten fuld forudsætningsopfyldelse,	hvis $1 > M \geq 0,83$
Rimelig forudsætningsopfyldelse,	hvis $0,83 > M \geq 0,67$
Mere eller mindre forudsætningsopfyldelse,	hvis $0,67 > M > 0,5$
Hverken opfyldelse eller brud,	hvis $M = 0,5$
Mere eller mindre forudsætningsbrud,	hvis $0,5 > M > 0,33$
Rimeligt forudsætningsbrud,	hvis $0,33 \geq M > 0,17$
Næsten fuldt forudsætningsbrud,	hvis $0,16 \geq M > 0$
Fuldt forudsætningsbrud	hvis $M = 0$

Med baggrund i disse fuzzy mængder kan alle kommunerne meningsfuldt indplaceres i en af kategorierne på baggrund af deres besvarelser. Det gør det muligt at studere, i hvilken grad kommunerne opfylder forudsætningerne for velfungerende udlicitering. Kategorierne anvendes i figurene i rapportens andet analyseafsnit.

### Etablering af en tærskelværdi

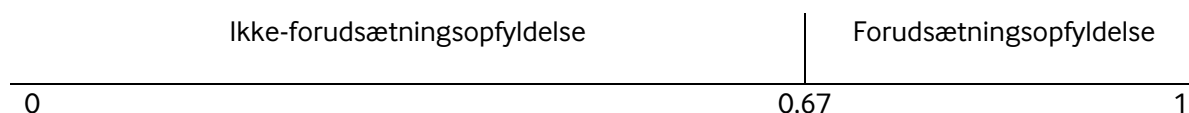
Til at afgøre hvorvidt en kommune har opfyldt en given forudsætning eller ej etableres desuden en tærskelværdi. Denne skal angive, hvilken grad af forudsætningsopfyldelse, der er nødvendig, før man kan fastslå, at forudsætningen er opfyldt tilstrækkeligt. Således skal tærskelværdien supplere fuzzy mængdernes gradforskelle med at fremvise typeforskelle, forstået som kommuner der opfylder en given forudsætning, og kommuner der ikke gør.

Her vurderes 0,67 til at være en passende tærskelværdi. Det svarer til, at en kommune som minimum har en rimelig forudsætningsopfyldelse (den laveste værdi i intervallet). Kommuner med en lavere grad af forudsætningsopfyldelse (svarende til alt mellem mere eller mindre forudsætningsopfyldelse og fuldt forudsætningsbrud) har til gengæld ikke opfyldt forudsætningen. Dette er illustreret ved figur B1.

Det vil i de fleste tilfælde indebære, at en kommune har rimelig eller fuld forudsætningsopfyldelse på størstedelen af de empiriske indikatorer og samtidig ikke har nogen rimelige eller fulde forudsætningsbrud for at kunne opfylde forudsætningen. Eksempelvis vil en kommune akkurat opfylde forudsætningen om specifikation med denne tærskelværdi, hvis den respektive respondent har svaret, at vedkommende *i mindre grad* oplever det som en udfordring at udforme en præcis kravspecifikation, *sjældent* oplever kravspecifikationen som værende utilstrækkelig, men til gengæld oplever, at kravspecifikationen må udvides *en gang i mellem*. Denne kombination af svar har en gennemsnitlig fuzzy værdi på 0,67 og udgør således et eksempel på den mindste grad af forudsætningsopfyldelse.

Omvendt vil kommunen akkurat ikke opfylde forudsætningen, hvis den respektive respondent i stedet har svaret *ofte* til spørgsmålet om, hvor ofte kravspecifikationen må udvides til at omfatte flere eller nye ydelser. Eller hvis respondenteren har svaret *i nogen grad* til spørgsmålet om, hvorvidt det opleves som en udfordring af udforme en præcis kravspecifikation. Da vil det samlede gennemsnit for denne forudsætning være 0,58.

**Figur B1. Tærskelværdi for forudsætningsopfyldelse**



Der er gennemført en række robusthedsanalyser med henblik på teste, om resultaterne er følsomme over for den valgte tærskelværdi. Disse analyser viser, at tærskelværdien skal ændres betragteligt, før det giver anledning til substantielt andre konklusioner. F.eks. skal tærskelværdien sænkes til 0,58 før, at nogen kommunerne opfylder alle tre forudsætninger – og det vil i så fald kun gøre sig gældende

for en af kommunerne i undersøgelsen. Med en lav tærskelværdi på 0,51 – svarende til den allermindeste grad af forudsætningsopfyldelse – vil alle tre forudsætninger være opfyldt i 6 pct. af kommunerne. Hvis flertallet af kommuner skal opfylde alle forudsætningerne, skal tærskelværdien sænkes til 0,37, og der vil stadigvæk være 42 pct., som ikke opfylder dem. Det er dog vurderingen, at der ikke er noget teoretisk belæg for at sænke tærskelværdien i det omfang. Det vil i realiteten betyde en meget lav grad af forudsætningsopfyldelse.

### Opsummering

Samlet set giver den valgte fuzzy-procedure en brugbar analysemodel til at vurdere, om og i hvilken grad kommunerne opfylder forudsætningerne for velfungerende udlicitering. Det er denne analysemodel, som danner grundlag for resultaterne i andet analyseafsnit. Af tabel B3 nedenfor fremgår de fundne fuzzy medlemskabsværdier for kommunernes grad af forudsætningsopfyldelse.

**Figur B3. Kommunernes grad af forudsætningsopfyldelse for hver af de tre forudsætninger for udlicitering samt antallet af opfyldte forudsætninger**

Kommune ID	Specifikation	Effektiv konkurrence	Kontraktstyring	Antallet af opfyldte forudsætninger
1	0,17	0,63	0,56	0
2	0,58	0,25	0,44	0
3	0,58	0,63	0,50	0
4	0,58	0,63	0,56	0
5	0,58	0,38	0,56	0
6	0,50	0,75	0,19	1
7	0,42	0,75	0,56	1
8	0,50	0,63	0,38	0
9	0,67	0,25	0,33	1
10	0,50	0,88	0,56	1
11	0,42	0,63	0,38	0
12	0,38	0,88	0,50	1
13	0,58	1,00	0,75	2
14	0,42	0,50	0,50	0

(fortsættes)

Figur B3. Fortsat

Kommune ID	Specifikation	Effektiv konkurrence	Kontraktstyring	Antallet af opfyldte forudsætninger
15	0,67	0,75	0,38	2
16	0,67	0,50	0,44	1
17	0,67	0,88	0,44	2
18	0,67	0,63	0,38	1
19	0,58	0,50	0,63	0
20	0,50	0,25	0,58	0
21	0,50	0,50	0,63	0
22	0,50	0,63	0,25	0
23	0,33	1,00	0,31	1
24	0,58	0,50	0,44	0
25	0,50	0,75	0,31	1
26	0,58	1,00	0,25	1
27	0,42	1,00	0,44	1
28	0,33	0,63	0,56	0
29	0,33	0,63	0,33	0
30	0,67	0,50	0,38	1
31	0,63	0,63	0,50	0
32	Udeladt pga. for få besvarelser			
33	Udeladt pga. for få besvarelser			