

# Fortsat effektiviseringspotentiale i kommunerne

AF CHEFKONSULENT MALTHE MUNKØE, CAND.SCIENT.POL, MARKEDSDIREKTØR JAKOB SCHARFF,  
CAND.SCIENT.ADM, KONSULENT MALENE JÆPELT, CAND.SCIENT.POL

## RESUMÉ

Kommunerne oplever et stærkt og stigende pres for at effektivisere. Det er senest blevet understreget af indførelsen af det såkaldte omprioriteringsbidrag, der kræver effektiviseringer på 1 pct. årligt. Kommunerne har allerede gennemført en del effektiviseringer de senere år, og spørgsmålet er derfor, om der fortsat er et effektiviseringspotentiale. Dansk Erhverv har for at få større indsigt i problemstillingen gennemført en survey blandt landets kommunalpolitikere. Blandt andet er de blevet bedt om at vurdere, hvorvidt der fortsat er et effektiviseringspotentiale i deres kommune, eller om mulighederne efterhånden er udtømte. Mere end hver femte af landets kommunalpolitikere har deltaget i undersøgelsen, der er gennemført i oktober 2015.

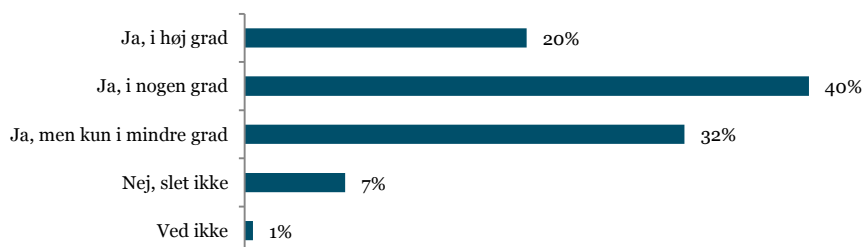
Der har længe været fokus på at effektivisere den offentlige sektor, og kommunerne har allerede effektiviseret meget. Alligevel er vurderingen blandt det brede flertal af kommunalpolitikere, at der stadig er et potentiale for at effektivisere yderligere. Således svarer 90 pct. af kommunalpolitikere, at der er et effektiviseringspotentiale, og 60 pct. mener, at der "i høj grad" eller "i nogen grad" er et potentiale for effektiviseringer i deres kommune.

Krav om effektiviseringer i kommunerne

90 pct. af kommunalpolitikere mener, at der fortsat er et potentiale for at effektivisere yderligere; 60 pct. i "nogen" eller "høj" grad

Figur 1

**Selvom den offentlige sektor allerede har effektiviseret meget, er der fortsat fokus på mulighederne for flere fremadrettede effektiviseringsgevinster (eksempelvis gennem ny organisering, konkurrenceudsættelse eller digitalisering). Når du ser overordnet på driften og opgaveløsningen i din kommune, vurderer du så, at der er et potentiale for effektiviseringer?**



Kilde: Dansk Erhverv, besvaret af 540 kommunalpolitikere

## Barrierer for effektiviseringer i kommunerne

Selvom de fleste kommunalpolitikere altså i et eller andet omfang ser et effektiviseringspotentiale i deres kommune, er det ikke altid lige let at høste disse gevinster. Nogle gevinster kræver i højere grad et længere og sejere træk at realisere end andre, eksempelvis hvis der er behov for en kulturændring eller større omlægninger i de kommunale organisationer. Kommunalpolitikere er i Dansk Erhvervs undersøgelse blevet bedt om at forholde sig til, hvad de væsentligste barrierer er for at effektivisere i kommunerne. Besvarelsene er vist i figur 2.

Mange kommunalpolitikere oplever en række forhold som væsentlige barrierer, eksempelvis "nulfejlskultur" i kommunerne, manglende viden om, hvad der virker, og at der er begrænsede muligheder for at belønne kommunale ansatte, som gør en ekstra indsats. Der er dog især to forhold, flere kommunalpolitikere peger på, nemlig at processer i kommuner ofte er langsommelige, og at ændringer ofte møder modstand fra berørte personalegrupper.

De væsentligste barrierer for at opnå yderligere effektiviseringer vurderes at være langsommelige processer, og at ændringer møder modstand fra berørte personalegrupper

Figur 2

### Ud fra dine erfaringer, i hvilket omfang vurderer du så, at de følgende forhold udgør barrierer, som hæmmer tilskyndelsen til eller arbejdet med at effektivisere i kommunerne?

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Sammenlagt: "I høj/nogen grad"
Risikoen for, at det går galt ("nulfejlskultur") står i vejen for at gå nye veje	14%	37%	31%	14%	4%	51%
Det er vanskeligt at få politisk opbakning til at gå nye og mere effektive veje	20%	29%	29%	20%	2%	49%
Der er for svært at få viden om, hvad der virker	11%	40%	32%	14%	4%	51%
Forvaltningen kommer sjældent af sig selv med gode forslag til effektiviseringer, hvis der ikke er et meget klart udtalt behov	16%	24%	28%	30%	2%	40%
Der er begrænsede muligheder for at belønne offentligt ansatte, der gør en ekstra indsats	19%	27%	27%	20%	7%	46%
Forvaltningen har typisk fokus på at anvende de velafprøvede løsninger, snarere end at finde frem til de optimale nye fremgangsmåder	11%	32%	31%	24%	3%	43%
Beslutningsgangen i kommunen er ofte langsommelig med behov for at inddrage mange aktører	21%	34%	25%	18%	3%	55%
Ændringer og omlægninger mødes ofte af modstand fra berørte personalegrupper i forvaltningen	23%	32%	30%	13%	3%	55%

Kilde: Dansk Erhverv, besvaret af 540 kommunalpolitikere

Kommunernes opgaver er mange, men ressourcerne til at løse dem er begrænsede. Derfor er det nødvendigt at have fokus på samlet effektivitet (mest output og højest kvalitet relativt til prisen), hvilket også afspejles i de politiske mål, der ofte har blikket rettet mod forholdet mellem pris og det, der leveres.

Derfor er kommunalpolitikere tilsvarende blevet bedt om at forholde sig til, i hvilket omfang en række forhold opleves som barrierer for at øge kvaliteten i kommunens velfærdsydelser. Som vist i figur 3 peger kommunalpolitikere især på, at processer i den offentlige sektor er langsommelige. I brede træk er det de samme barrierer, der hindrer effektiviseringer samlet set, der opleves som barrierer for at forbedre kvaliteten.

Figur 3

**Ud fra dine erfaringer, i hvilket omfang vurderer du så, at de følgende forhold udgør barrierer, som hæmmer tilskyndelsen til at forbedre kvaliteten af velfærdsydelserne i kommunerne?**

	I høj grad	I nogen grad	I mindre grad	Slet ikke	Ved ikke	Sammenlagt: "I høj/nogen grad"
Forvaltningen har typisk fokus på at anvende de velafprøvede løsninger, snarere end at finde frem til de optimale nye fremgangsmåder	11%	33%	34%	20%	2%	44%
Processerne i den offentlige sektor er ofte langsommelige	22%	38%	22%	16%	2%	60%
Ændringer og omlægninger mødes ofte af modstand fra berørte personalegrupper i forvaltningen	19%	32%	33%	14%	3%	51%
Forvaltningen kommer sjældent af sig selv med gode forslag til forbedringer, hvis ikke der er et meget klart udtalt behov	12%	27%	31%	27%	3%	39%
"Nulfejlskultur" / meget lav risikovillighed i kommunen (fx at ledere og medarbejdere ikke belønnes for at gennemføre vellykkede omlægninger, men til gengæld straffes for fejl)	14%	29%	32%	20%	5%	43%

**Kilde:** Dansk Erhverv, besvaret af 540 kommunalpolitikere

Resultaterne bekræfter, at de kommunale organisationer i mange tilfælde kan opleve en række vanskeligheder i forbindelse med de politiske og administrative beslutningsgange og modus operandi, og at man i øvrigt opererer i en kontekst, hvor der i mange tilfælde findes centralt fastlagte regler og love, krav om dokumentation mv. man skal leve op til. Det er dog ikke desto mindre den virkelighed og det vilkår, kommunerne skal forholde sig til i disse år: politisk krav om effektiviseringer og et behov for at sikre både højere effektivitet og kvalitet. Hvis det skal lykkes, kræver det, at kommunerne gradvist overvinder de forskellige barrierer og fastholder de senere års fokus på effektiviseringer.

## Hvordan effektivisere?

Der er mange veje til at effektivisere i den kommunale sektor. En løsning er digitalisering, som generelt har givet anledning til store produktivetsforbedringer i mange processer og organisationer. Erfaringsmæssigt hentes de store gevinster typisk, når man ikke blot digitaliserer de eksisterende forretningsgange og processer, men når man anvender it-systemer og digitale muligheder til at gentænke fx interaktionen med borgerne, mellem dele af forvaltningen og sagsgange mv. mere grundlæggende. Det er sandsynligt, at den offentlige sektor – i lighed med den private, der i disse år oplever en rivende udvikling med ”disruption” og nye forretningskoncepter – vil kunne høste store gevinster ved at indtænke it på nye måder.

Mange veje til højere effektivitet – Ikke mindst øget digitalisering og konkurrenceudsættelse

I mange tilfælde har konkurrenceudsættelse og udbud af offentlige opgaver vist sig at være store succeser, der medfører en bedre og mere effektiv opgaveløsning.

Der kan høstes en direkte effektiviseringsgevinst ved, at aktører, som kan løse en opgave bedre og mere effektivt, kan komme ind på markedet og overtage en opgave.

Desuden kan der hentes en indirekte effektiviseringsgevinst ved, at den aktør, som varetager en opgave, presses til at levere en god og effektiv løsning, da man ellers risikerer at tabe den. Det presser aktører til vedblivende at levere en service med tilstrækkelig høj effektivitet og kvalitet. Konkurrenceudsættelse fungerer derfor på samme måde som tidevandet, der løfter alle både i havnen: de offentlige bliver presset til at være mere effektive, og i det omfang, der findes private alternativer, som kan gøre det bedre, vinder de opgaven og øger effektiviteten yderligere.

Produktivitetskommissionen har sandsynliggjort, at der er et produktivetsforbedringspotentiale på 10 pct. i det offentlige ”alene ved at udbrede bedste praksis”<sup>i</sup>. Dansk Erhverv har i adskillige studier af konkrete projekter omkring konkurrenceudsættelse draget lignende konklusioner. Baseret på 74 projekter fra udbudsportalen.dk har Dansk Erhverv således vist, at der ved faktiske udbud i praksis i gennemsnit er opnået en besparelse på 15 pct. af udgifterne til en opgave. Dette skal dog ses i forhold til, at gevinsterne procentvise omfang ofte varierer mellem områder<sup>ii</sup>. Dansk Erhvervs beregninger ud fra 40 projekter fra Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (ROPS, der er nedsat som et uafhængigt organ under Erhvervs- og Vækstministeriet) viste en gennemsnitlig økonomisk gevinst på 14 pct., når en offentlig opgave konkurrenceudsættes. Dertil kom, at kvaliteten blev forbedret i halvdelen af tilfældene<sup>iii</sup>.

På den baggrund bør en større anvendelse af konkurrenceudsættelse indgå som en central del af kommunernes effektiviseringsbestrebelse.

## Kommunalpolitikeres syn på konkurrenceudsættelse

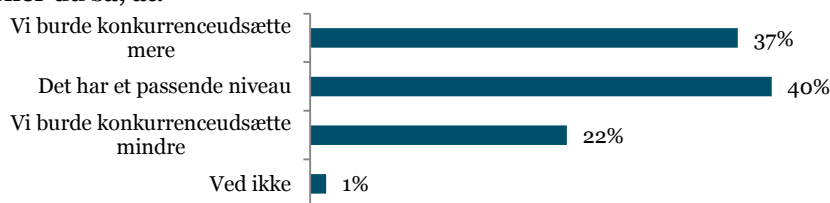
I Dansk Erhvervs kommunalpolitikerundersøgelse har vi set nærmere på holdningerne til at konkurrenceudsætte. Vi har, som det fremgår af figur 4, bedt kommunalpolitikerne tage udgangspunkt i deres egen kommune og angive, om de mener, man bør konkurrenceudsætte mere eller mindre, end man gør i dag.

Overordnet er der en vis, men dog begrænset, åbenhed overfor at konkurrenceudsætte mere. Flertallet af kommunalpolitikere mener, at man enten har konkurrenceudsat i et passende omfang eller ligefrem burde reducere niveauet. Samlet set lader der altså til at være en betydelig støtte til status quo i forhold til konkurrenceudsættelse i kommunerne.

Lunken støtte til konkurrenceudsættelse – 62 pct. foretrækker status quo

Figur 4

**Når du ser på omfanget af opgaver, din kommune i dag har konkurrenceudsat (dvs. åbnet for, at private kan byde ind på at løse), mener du så, at:**



**Kilde:** Dansk Erhverv, besvaret af 540 kommunalpolitikere

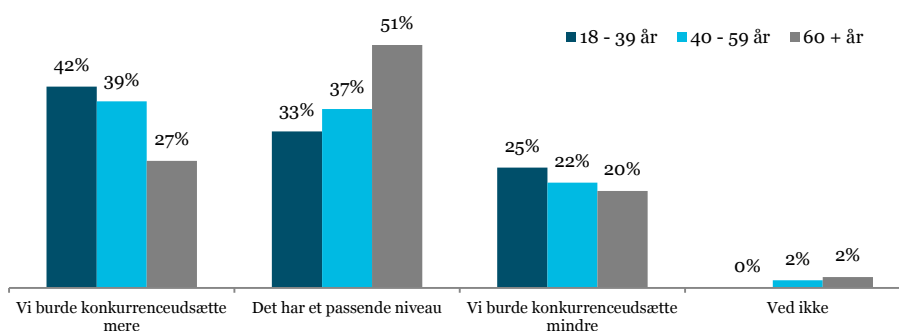
Dermed er der desværre ikke de store udsigter til, at kommunalpolitikere vil igangsætte større indsatser for at indhente effektiviseringsgevinster via større konkurrenceudsættelse. En mulig forklaring kan være, at kommunalpolitikere tvivler på, at det vil lykkes at høste de positive gevinster, som både de ovennævnte studier og kommunalpolitikere selv ellers peger på fortsat eksisterer i store dele af den offentlige sektor. En anden mulig forklaring kan være, at konkurrenceudsættelse ofte kræver et større forarbejde i kommunerne i forhold til at analysere og identificere de opgaver, som kan konkurrenceudsættes, udarbejde udbudsmateriale og gennemføre et udbud mv. Man kan derfor være bekymret for, at der er en tendens til, at man i kommunerne foretrækker at fokusere på de kortsigtede små besparelses- og effektiviseringsgevinster, fremfor de store gevinster, som imidlertid også kræver en vis indsats over et længere stræk, før de kan realiseres.

Der er en klar tendens til, at yngre kommunalpolitikere i højere grad end ældre mener, at man bør konkurrenceudsætte mere. Det er således 42 pct. af kommunalpolitikere under 40 år, der mener man bør øge graden af konkurrenceudsættelse, mod blot 27 pct. af de 60+ årige og 39 pct. af de midaldrende 40-59 årige, jf. figur 5.

Figur 5

**Når du ser på omfanget af opgaver, din kommune i dag har konkurrenceudsat (dvs. åbnet for, at private kan byde ind på at løse), mener du så, at:**

Især yngre og politikere fra "blå blok" støtter mere konkurrenceudsættelse

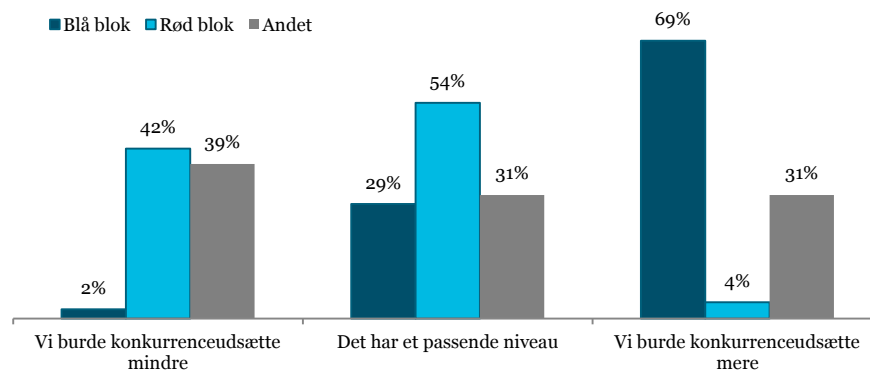


**Kilde:** Dansk Erhverv, besvaret af 540 kommunalpolitikere

Tilsvarende er der en klar ideologisk dimension i problemstillingen jf. figur 6; et stort flertal af den borgerlige bloks kommunalpolitikere mener, at man bør konkurrenceudsætte mere, og stort set ingen, at man burde konkurrenceudsætte mindre. Det modsatte gør sig gældende i den venstreorienterede politiske blok, selvom tendensen dog er lidt mindre udtalt. Undersøgelsen viser således, at konkurrenceudsættelse fortsat er en ideologisk kamplads og noget, som skiller "rød" og "blå" bloks politikere<sup>iv</sup>.

Figur 6

**Når du ser på omfanget af opgaver, din kommune i dag har konkurrenceudsat (dvs. åbnet for, at private kan byde ind på at løse), mener du så, at:**



**Kilde:** Dansk Erhverv, oktober 2015, n = 533. Ikke vist for de politikere, der svarer ved ikke

I en bagvedliggende multipel regressionsanalyse kan det demonstreres, at denne sammenhæng ikke forsvinder, selvom man kontrollerer for, at yngre kommunalpolitikere også i højere grad tilhører ”rød blok”<sup>v</sup>.

Det er bemærkelsesværdigt, at analysen viser, at støtten til at ville konkurrenceudsætte mere er størst i de kommuner, hvor man allerede har konkurrenceudsat mest *eller* mindst, idet sidstnævnte tendens er stærkest. Således er det 42 pct. af kommunalpolitikerne i den fjerdedel af kommunerne, hvor man i dag har konkurrenceudsat mindst, som mener, at man burde øge graden af konkurrenceudsættelse. Det tilsvarende tal i den fjerdedel af kommunerne, hvor man har konkurrenceudsat mest, er 38 pct. I figur 7, som sammenholder kommunalpolitikernes besvarelser med, hvor meget der i kommunen er konkurrenceudsat, opdelt i kvartiler (dvs. den fjerdedel af kommunerne med lavest, næstlavest, næsthøjst og højst grad af konkurrenceudsættelse):

Større støtte til konkurrenceudsættelse dér, hvor man i dag gør det mindst – og mest

Figur 7

**Når du ser på omfanget af opgaver, din kommune i dag har konkurrenceudsat mener du så at:**

Indikator for konkurrenceudsættelse	1. kvartil (Laveste fjerdedel)	2. kvartil	3. kvartil	4. kvartil (Højeste fjerdedel)
Vi burde konkurrenceudsætte mere	42%	34%	35%	38%
Det har et passende niveau	35%	48%	41%	38%
Vi burde konkurrenceudsætte mindre	23%	19%	24%	24%
Total	100%	100%	100%	100%

Kilde: Dansk Erhverv, november 2015. Baseret på svar fra 539 kommunalpolitikere

Resultatet tyder på, at man er (lidt) mere positiv overfor at konkurrenceudsætte mere dér, hvor man i forvejen gør det mest (måske fordi man i forvejen har flere positive erfaringer), samt der, hvor man i forvejen gør det mindst (måske fordi man nemmere kan trække på positive erfaringer fra andre kommuner, eller der er flere ”lavthængende frugter” i form af områder, der kræver relativt set mindre arbejde at konkurrenceudsætte).

Alt i alt er der en klar opfattelse blandt kommunalpolitikerne af, at der er et effektiviseringspotentiale. Derimod kniber det med villigheden til at bruge konkurrenceudsættelse som det centrale redskab til at sikre de nødvendige effektiviseringer. Hvis kommunerne skal opnå de nødvendige effektiviseringsgevinster i årene fremover, vil det imidlertid være nødvendigt at sikre, at alle redskaber tages i brug, herunder også konkurrenceudsættelse af kommunale opgaver, hvilket erfaringerne viser har en effektiviseringseffekt.

**▼ OM DENNE UDGAVE**

"Effektiviseringspotentialia i kommunerne" er første nummer af Dansk Erhvervs Perspektiv i 2016. Redaktionen er afsluttet den 11 marts 2016.

**▼ OM DANSK ERHVERVS PERSPEKTIV**

Dansk Erhvervs Perspektiv udkommer ca. 25 gange årligt og henvender sig til beslutningstagere og meningsdannere på alle niveauer. Ambitionen er at udgøre et kvalificeret og anvendeligt beslutningsgrundlag i forhold til væsentlige, aktuelle udfordringer på alle områder, som har betydning for dansk erhvervsliv og den samfundsøkonomiske udvikling. Det er tilladt at citere fra Dansk Erhvervs Perspektiv med tydelig henvisning til Dansk Erhverv.

**▼ KONTAKT**

Henvedelser angående analysens konklusioner kan ske til offentlig-privat samarbejde konsulent Malene Jæpelt på [maj@danskerhverv.dk](mailto:maj@danskerhverv.dk) eller tlf. 3374 6183.

**▼ REDAKTION**

Underdirektør Geert Laier Christensen (ansv.), cand. scient. pol.; konsulent Malthe Mikkel Munkøe, cand. scient. pol., MA, MA, politisk konsulent Morten Jarlbæk Pedersen, cand. scient. pol., ph.d.-stip., økonom Jens Uhrskov Hjarsbeck, cand.polit

**▼ SÅDAN HAR VI GJORT**

Analysen er baseret på data indsamlet som et webbaseret survey udsendt af Dansk Erhverv i oktober 2015 til samtlige kommunalpolitikere i Danmark. Analysen er baseret på i alt 540 besvarelser, hvilket svarer til lidt over hver femte kommunalpolitiker.

Der har været en svag tendens til oversampling af ældre kommunalpolitikere og kommunalpolitikere fra 'blå blok' i undersøgelsen. For at sikre, at resultaterne afspejler de danske kommunalpolitikere samlet set, er data derfor vægтет på aldersgruppe og politisk blok-tilhørsforhold ved iterativ trinvis vægtning.

Den statistiske usikkerhed for resultaterne er maksimalt 4 pct. ved et konventionelt 95 pct. konfidensinterval, når der tages udgangspunkt i samtlige besvarelser. Stikprøveusikkerheden er tilsvarende større i det omfang, et estimat alene går på en del af stikprøven, altså eksempelvis alene besvarelser fra kommunalpolitikere fra 'rød' hhv. 'blå' blok og lignende.

---

<sup>i</sup> Ifølge professor Peter Birch Sørensen, formand for Produktivitetskommissionen, <http://produktivitetskommissionen.dk/nyheder/2013/jun/analyse-af-den-offentlige-sektor>  
Se også <http://produktivitetskommissionen.dk/media/142339/Arbejdsnotat.pdf> og <http://produktivitetskommissionen.dk/media/142360/KORA%20Analyse.pdf>

<sup>ii</sup> Dansk Erhvervs Perspektiv nr. 26, 2013

<sup>iii</sup> Dansk Erhvervs Perspektiv nr. 7, 2015

<sup>iv</sup> Blå blok er i analysen defineret som Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance, Dansk Folkeparti, Venstre og Kristendemokraterne. Rød blok er defineret som Socialdemokraterne, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten.

<sup>v</sup> I en logit-model, hvor den afhængige variabel er hvorvidt man har svaret, at der "i høj grad" er et potentiale for effektiviseringer, eller har svaret noget andet, er både politisk blok-tilhørsforhold og alder (dummy for de tre viste aldersintervaller) stærkt signifikante. Alder mister dog sin signifikans, hvis man i stedet som afhængig variabel indsætter, hvorvidt man har svaret "i høj grad" eller "i nogen grad".

I en logit-model, hvor den afhængige variabel i stedet er, hvorvidt man mener man bør konkurrenceudsætte mere, eller ikke (dvs. enten foretrækker uændret niveau eller lavere) er bloktilhørsforhold signifikant, ligesom en dummy for det ældre aldersinterval er det, mens en ung dummy (18-39 år) er insignifikant. Dvs. at ældre kommunalpolitikere skiller sig ud ved at udvise et lavere niveau af støtte til konkurrenceudsættelse som de andre aldersgrupper, når man kontrollerer for politisk blok-tilhørsforhold, mens der ikke er forskel mellem yngre og midaldrende kommunalpolitikere, når man har kontrolleret for politisk blok.