

ANALYSENOTAT

Kommunaldirektører: Stort potentiale i offentlig-privat samarbejde

▼ AF MARKEDSCHEF MORTEN JUNG OG ANALYSEKONSULENT JAKOB KÆSTEL MADSEN

Resumé

Den offentlige sektor udfylder en meget central rolle i det danske samfund og udgør en stor del af den samlede danske økonomi. Derfor er det vigtigt, at vi hele tiden spørger en selv, om vi får den nødvendige kvalitet til den bedste pris. Til dette formål er konkurrenceudsættelse af udbudssegne opgaver særdeles vigtigt, da det tvinger offentlige og private serviceleverandører til at overveje, hvordan de bruger danskernes skattekrone på bedst mulig vis. Derfor har Dansk Erhverv i samarbejde med Danske Kommuner undersøgt holdningen til konkurrenceudsættelse og offentligt-privat samarbejde (OPS) blandt landets kommunaldirektører.

Undersøgelsen viser først og fremmest, at:

- Stort set alle kommunaldirektører (98 pct.) er enige om, at der fortsat er effektiviseringsmuligheder i de danske kommuner. Det skal ses i lyset af, at der igennem en længere periode har været massiv fokus på at effektivisere opgaveløsningen i den kommunale sektor.
- Samlet set vurderer de fleste kommunaldirektører, 78 pct., at offentlig-privat samarbejde i høj eller nogen grad kan forbedre og øge kvaliteten af den kommunale opgavevaretagelse. Kommunaldirektørerne ser med andre ord et stort potentiale heri.
- Alligevel forventer det brede flertal af kommunaldirektørerne i undersøgelsen (65 pct.) ingen ændring i omfanget af konkurrenceudsatte opgaver i løbet af de kommende fire år.

Undersøgelsens resultater er baseret på svar fra 46 ud af 98 kommunaldirektører. En meget høj svarprocent for denne målgruppe. I dette notat uddybes ovenstående ligesom undersøgelsens andre resultater også fremlægges.

Potentiale for effektiviseringer i de danske kommuner

De danske kommunaldirektører vurderer stort set alle (98 pct.), at der er potentiale for effektiviseringer, når de kigger på driften og opgaveløsningen i deres kommune. Resultatet er måske ikke overraskende i sig selv, men det understreger behovet for hele tiden at huske på, at opgaverne kan og skal løses mere effektivt i de danske kommuner, hvis vi skal opretholde vores nuværende velfærdsniveau.

Potentiale for effektiviseringer i de danske kommuner

Figur 1

Når du ser på driften og opgaveløsningen i din kommune, vurderer du så, at der er et potentiale for effektiviseringer?



Kilde: Dansk Erhverv, december 2017.

Note: 46 kommunaldirektører har deltaget i undersøgelsen.

Stort potentiale for bedre velfærdsløsninger via offentlig-privat samarbejde

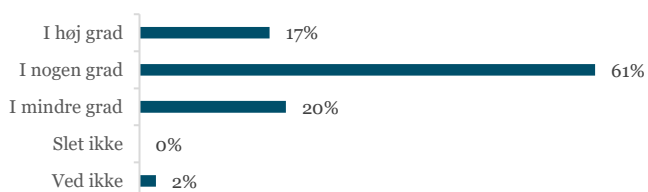
En vej til effektiviseringer i de danske kommuner er at indgå flere samarbejdsaftaler mellem offentlige og private aktører. Private virksomheder kan frigøre et udviklings- og innovationspotentiale, som er svært at realisere i en offentlig sektor, der mange steder er kendetegnet ved formelle regler, hierarkiske beslutningskæder og organisatorisk silo-tænkning, som ofte hæmmer innovation¹. De danske kommunaldirektører er i overvejende grad enige i, at der ligger et uforløst effektiviseringspotentiale i offentlig-privat samarbejde. Nedenstående figur viser, at fire ud af fem kommunaldirektører i nogen eller høj grad er enige i, at samarbejde mellem det offentlige og private erhvervsliv kan føre til bedre løsninger i den kommunale opgavevaretagelse.

Ifølge kommunaldirektørerne er der stort potentiale for bedre velfærdsløsninger via offentlig-privat samarbejde

Samtidig viser figur 3 nedenfor, at kommunerne i overvejende grad mener, at de har de fornødne kompetencer til at løfte mere offentlig-privat samarbejde. Fire ud af fem kommuner angiver nemlig, at de i nogen eller høj grad har de fornødne kompetencer til at etablere og styre offentlig-privat samarbejde. Så udover, at kommunaldirektørerne i høj grad anerkender offentlig-privat samarbejde, som et redskab til at løse offentlig opgaver mere effektivt, har de også i rimeligt omfang, ifølge dem selv, de nødvendige kompetencer til at løfte opgaver af denne karakter.

Figur 2

Med udgangspunkt i dine konkrete erfaringer, i hvilken grad mener du, at samarbejde mellem det offentlige og det private erhvervsliv kan føre til bedre løsninger i den kommunale opgavevaretagelse?

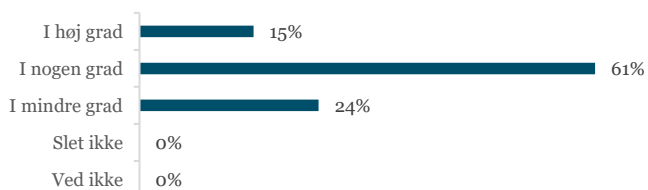


Kilde: Dansk Erhverv, december 2017.

Note: 46 kommunaldirektører har deltaget i undersøgelsen.

Figur 3

I hvilken grad vurderer du, at kommunens ansatte har de fornødne kompetencer til at etablere og styre samarbejdet med det private erhvervsliv?



Kilde: Dansk Erhverv, december 2017.

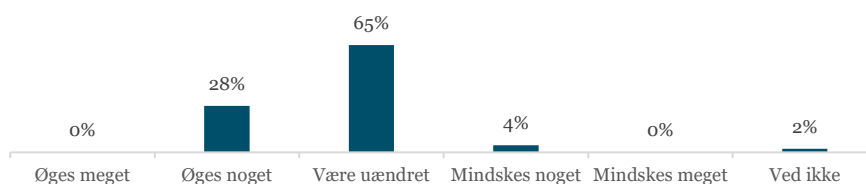
Note: 46 kommunaldirektører har deltaget i undersøgelsen.

Størstedelen af kommunaldirektørerne forventer ingen udvikling i andelen af konkurrenceudsatte opgaver

På trods af det åbenlyse potentiale, som ligger i mere offentlig-privat samarbejde, forventer størstedelen (65 pct.) af kommunaldirektørerne ikke, at andelen af konkurrenceudsatte opgaver stiger i løbet af de kommende fire år. Der er dog lidt over en fjerdedel (28 pct.), som forventer flere konkurrenceudsatte opgaver i deres kommune i løbet af perioden. På den baggrund må man altså kun forvente en marginal stigning i andelen af konkurrenceudsatte opgaver i de danske kommuner i denne periode. Forventningerne i kommunerne bakkes op af den seneste opgørelse fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsensⁱⁱ om konkurrenceudsatte opgaver, som viser, at udviklingen i andelen af konkurrenceudsatte opgaver på det nærmeste er gået i stå over de seneste par år. På kommunesiden er andelen af konkurrenceudsatte opgaver kun vokset fra 26,5 pct. i 2015 til 26,9 pct. i 2016. En stigning på beskedne 0,4 %-point.

Kommunaldirektørerne tror ikke, at andelen af konkurrenceudsatte opgaver stiger markant over de næste fire år.

Figur 4

Hvordan forventer du, at omfanget af opgaver som din kommune konkurrenceudsætter vil udvikle sig de kommende fire år?

Kilde: Dansk Erhverv, december 2017.

Note: 46 kommunaldirektører har deltaget i undersøgelsen.

Kommunerne har strategier, men ikke måltal for konkurrenceudsættelse

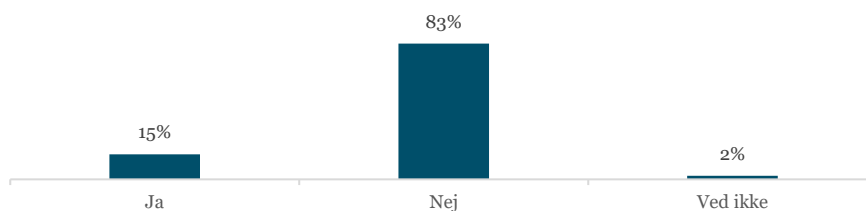
Generelt har undersøgelsen altså vist, at der er stor interesse for offentlig-privat samarbejde i kommunerne. Det bekræftes da også af, at de fleste kommuner (72 pct.) har en strategi for udbud af udbudssegne opgaver, men de tøver til gengæld med at opstille egentlige måltal på området. Det er således kun 15 pct. af de adspurgte kommuner, som har fastlagte mål for, hvor stor en del af de udbudssegne opgaver som konkurrenceudsættes. Hele 83 pct. arbejder ikke med et specifikt måltal for konkurrenceudsættelse.

Tabel 1 nedenfor giver et overblik over sammenhængen mellem strategi og måltal i de danske kommuner. Her ses det, at lidt over halvdelen af de danske kommuner har en strategi for konkurrenceudsættelse, men intet decideret måltal herfor. Derudover har lidt over en fjerdedel af kommunerne hverken strategi eller måltal for konkurrenceudsættelse, mens kun 15 pct. har både måltal og strategi.

Det understreges i rapporten fra Konkurrence- og Forbrugerstyrelsenⁱⁱⁱ, at der er et stort potentiale for kommunerne i at konkurrenceudsætte flere opgaver – særligt på det sociale område, på beskæftigelsesområdet og på det tekniske område. Effekten af konkurrenceudsættelse kan være svær at gøre op, men forsigtige skøn peger på en besparelse i omegnen af 2 mia. kroner, hvis de danske kommuner i gennemsnit formår at konkurrenceudsætte 40 pct. af deres udbudsmulige opgaver^{iv}. Det kan derfor undre, at der ikke er større interesse for at arbejde med måltal for konkurrenceudsættelse for de danske kommuner, som hele tiden presses til at finde nye ressourcer til stadig flere velfærdsopgaver.

Strategier for konkurrenceudsættelse er meget udbredt i de danske kommuner, mens kun meget få kommuner har et decideret måltal på området.

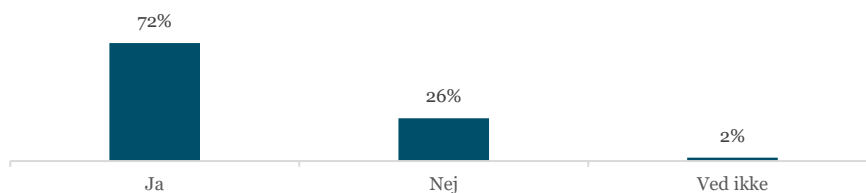
Figur 5

Har kommunen fastsat et måltal for konkurrenceudsættelse / Indikator for Konkurrenceudsættelse (IKU)?

Kilde: Dansk Erhverv, december 2017.

Note: 46 kommunaldirektører har deltaget i undersøgelsen.

Figur 6

Har kommunen en strategi for udbud af udbudsegne opgaver?

Kilde: Dansk Erhverv, december 2017.

Note: 46 kommunaldirektører har deltaget i undersøgelsen.

Tabel 1: Sammenhæng mellem strategi og måltal for konkurrenceudsættelse

Har kommunen ...	Måltal	Intet måltal	Ved ikke	Total
Strategi	15%	54%	2%	72%
Ingen strategi	0%	26%	0%	26%
Ved ikke	0%	2%	0%	2%
Total	15%	83%	2%	100%

Kilde: Dansk Erhverv, december 2017.

Note: 46 kommunaldirektører har deltaget i undersøgelsen.

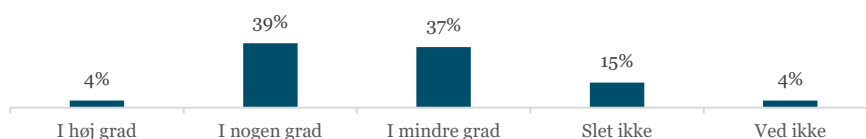
Moderat opbakning til en rådgivende OPS-enhed

Undersøgelsen har vist, at kommunaldirektørerne tror på det offentlig-private samarbejde som et værktøj til effektivisering af den offentlige sektor, men det er som beskrevet kun 26,9 pct. af de udbudsegne opgaver, som konkurrenceudsættes i dag. Grundlæggende forventer de fleste kommuner da heller ikke, at andelen af konkurrenceudsatte opgaver vil stige i løbet af de kommende fire år, selvom de anerkender, at det kan være et brugbart redskab. Én vej til at sikre flere konkurrenceudsatte opgaver og derigennem også mere offentlig-privat samarbejde, kunne være at oprette et vejledende OPS-organ, som kan rådgive de danske kommuner, når de gerne vil konkurrenceudsætte flere opgaver eller sætte gang i nyt offentlig-privat samarbejde. Undersøgelsen viser da også en moderat interesse blandt kommunaldirektører for et organ af denne karakter. Der er således 43 pct. af de adspurgte, som forventer, at en OPS-rådgivningsenhed i nogen eller høj grad vil bidrage til øget offentlig-privat samarbejde i deres kommune.

Oprettelsen af et rådgivende OPS-organ, som skal vejlede kommuner i best-practice på området, møder moderat opbakning fra kommunaldirektørerne.

Figur 7

I hvilken grad mener du, at etablering af en OPS-rådgivningsenhed kan bidrage til øget offentlig-privat samarbejde?



Kilde: Dansk Erhverv, december 2017.

Note: 46 kommunaldirektører har deltaget i undersøgelsen.

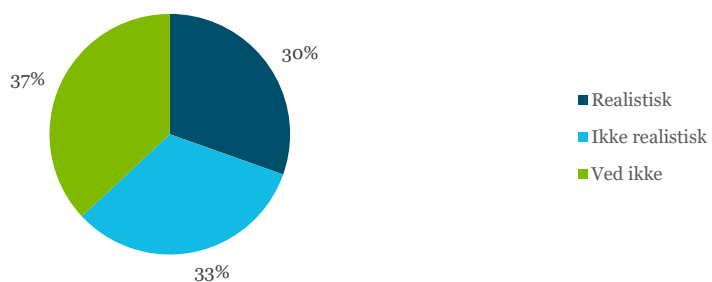
Stor usikkerhed om IKU-mål på 40 pct. i 2025 er realistisk eller ej

Fastsættelse af måltal for konkurrenceudsættelse er et andet værktøj, som man kan bruge i arbejdet med at øge det offentlig-private samarbejde; det såkaldte IKU-mål (Indikator for Konkurrenceudsættelse). Et eksempel på et IKU-mål, som ville være ambitiøst, men realiserbart, ville ifølge Dansk Erhverv være 40 pct. i 2025. Kommunaldirektørerne blev derfor spurgt, om de ville anse et mål som dette for værende realistisk. Svarene tyder på, at det for mange kommunaldirektører er svært at vurdere. Kigger man på nedenstående figur kan man se, at de fordeler sig med omtrent en tredjedel på de tre svarmuligheder; ja, nej og ved ikke. Set i lyset af, at det kun er 15 pct. af kommunerne, som arbejder med deciderede måltal på området er det ikke så overraskende, at lidt mere end en tredjedel af kommunerne svarer ”ved ikke” til dette spørgsmål.

Der er stor uenighed blandt kommunaldirektørerne om, hvorvidt et måltal for konkurrenceudsættelse på 40 pct. i 2025 er realistisk

Figur 8

Hvis der er et politisk ønske/mål/ambition om det, vil det så efter din vurdering være realistisk eller urealistisk, at din kommune kan få en IKU på 40 pct. i 2025?



Kilde: Dansk Erhverv, december 2017.

Note: 46 kommunaldirektører har deltaget i undersøgelsen.

På baggrund af analysens konklusioner foreslår Dansk Erhverv, at:

1. Der opstilles årlige **nationale målsætninger** for væksten i offentlig konkurrenceudsættelse. Vi foreslår, at IKU-målet i kommunerne sættes til 40 pct. i 2025 svarende til konkurrenceudsatte opgaver for 60 mia. kr. mere end i dag. Vores beregninger viser, at kommunerne kan spare ca. 2 mia. kroner, hvis denne målsætning indfries. Målsætningen bør indskrives i kommuneaftalerne.
2. Der oprettes en **national OPS-rådgivningsenhed**, som kan vejlede og bistå kommuner og private aktører, der ønsker at samarbejde. Det er vigtigt, at der indsamles viden om best-practice i et vejledende organ, der kan rådgive kommunerne, hvis det skal lykkes at etablere mere samarbejde mellem det offentlige og private aktører.
3. At man opretter et udvalg, som skal afdække mulighederne for, at **fjerne lovgivningsmæssige barrierer**, som lige nu forhindrer konkurrenceudsættelse. Der er stadigvæk en lang række områder, hvor offentlig-privat samarbejde ville være oplagt, men hvor rigid lovgivning står i vejen for at realisere disse gevinster ude i kommunerne. Et eksempel på lovgivning af denne karakter kan findes på folkeskoleområdet, hvor kommunerne ikke må samarbejde med veldrevne privatskoler om drift af en folkeskole. Vi mener, at udvalgets arbejde skal resultere i en rapport, som indeholder forslag til at ændre lovgivningen på de områder, hvor offentlig-privat samarbejde kan bidrage til mere effektive løsninger i det offentlige.
4. Der skabes **prisgennemsigtighed** for offentlige ydelser. For at skabe fair konkurrence mellem offentlige og private leverandører af velfærdsydelser, er det nødvendigt, at begge parter er tydelige om pris og kvalitet af de ydelser, som de leverer. Alt for mange offentlige leverandører undlader i dag at oplyse om den reelle omkostning for sine ydelser. Derfor er der brug for langt større gennemsigtighed i form af blandt andet klare regler for økonomiske afrapporteringskrav, fælles standarder for budgetter og regnskaber på institutionsniveau og prisskilte på de enkelte ydelser.

▼ OM DETTE NOTAT

"Kommunaldirektører: Stort potentiale i offentlig-privat samarbejde" er Dansk Erhvervs analyse-notat nummer 1 i 2018. Redaktionen er afsluttet den 4. januar. Dansk Erhverv har i samarbejde med Danske Kommuner undersøgt kommunaldirektørernes holdninger til en række spørgsmål om offentligt-privat samarbejde. Undersøgelsen består af et spørgeskema med ni spørgsmål om det offentlige-private samarbejde. 46 ud af landets 98 kommunaldirektører har besvaret spørgeskemaet, hvilket giver en svarprocent på 47 pct. De kommuner, som deltager i undersøgelsen, ligner tilnærmelsesvis alle danske kommuner på variablene indbyggertal, region og partifarve. De undersøgte kommuner har et marginalt højere indbyggertal end landsgennemsnittet, men det forventes ikke at have betydning for undersøgelsens resultater.

▼ OM DANSK ERHVERVS ANALYSENOTATER

Dansk Erhverv udarbejder løbende analyser, som samles i analyse-notater. 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 analyse-notater med tydelig henvisning til Dansk Erhverv.

▼ KVALITETSSIKRING

Troværdigheden af tal og analyser fra Dansk Erhverv er afgørende. Dansk Erhverv gennemfører egne spørgeskemaundersøgelser i overensstemmelse med de internationalt anerkendte guidelines i ICC/ESOMAR, og alle analyser og beregninger gennemgår en kvalitetssikring.

▼ KONTAKT

Henvendelser angående analysens konklusioner kan ske til markedschef Morten Jung på mju@danskerhverv.dk eller tlf. 3374 6077.

▼ NOTER

ⁱ Sørensen og Torfing, 2012. *Introduction – Collaborative Innovation in the Public Sector*. The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Volume 17 (1), 2012, Article 1.

ⁱⁱ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2017. *Status for offentlige konkurrence 2017*. <https://www.kfst.dk/analyser/kfst/publikationer/dansk/2017/status-for-offentlig-konkurrence-2017/>

ⁱⁱⁱ Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, 2017. *Status for offentlige konkurrence 2017*. <https://www.kfst.dk/analyser/kfst/publikationer/dansk/2017/status-for-offentlig-konkurrence-2017/>

^{iv} Dansk Erhverv, 2016. *Den offentlige konkurrence skal styrkes med 60 mia. i 2025*. <https://www.danskerhverv.dk/siteassets/mediafolder/downloads/analyser---perspektiver-fra-2017-og-2016/dep-2016-18>