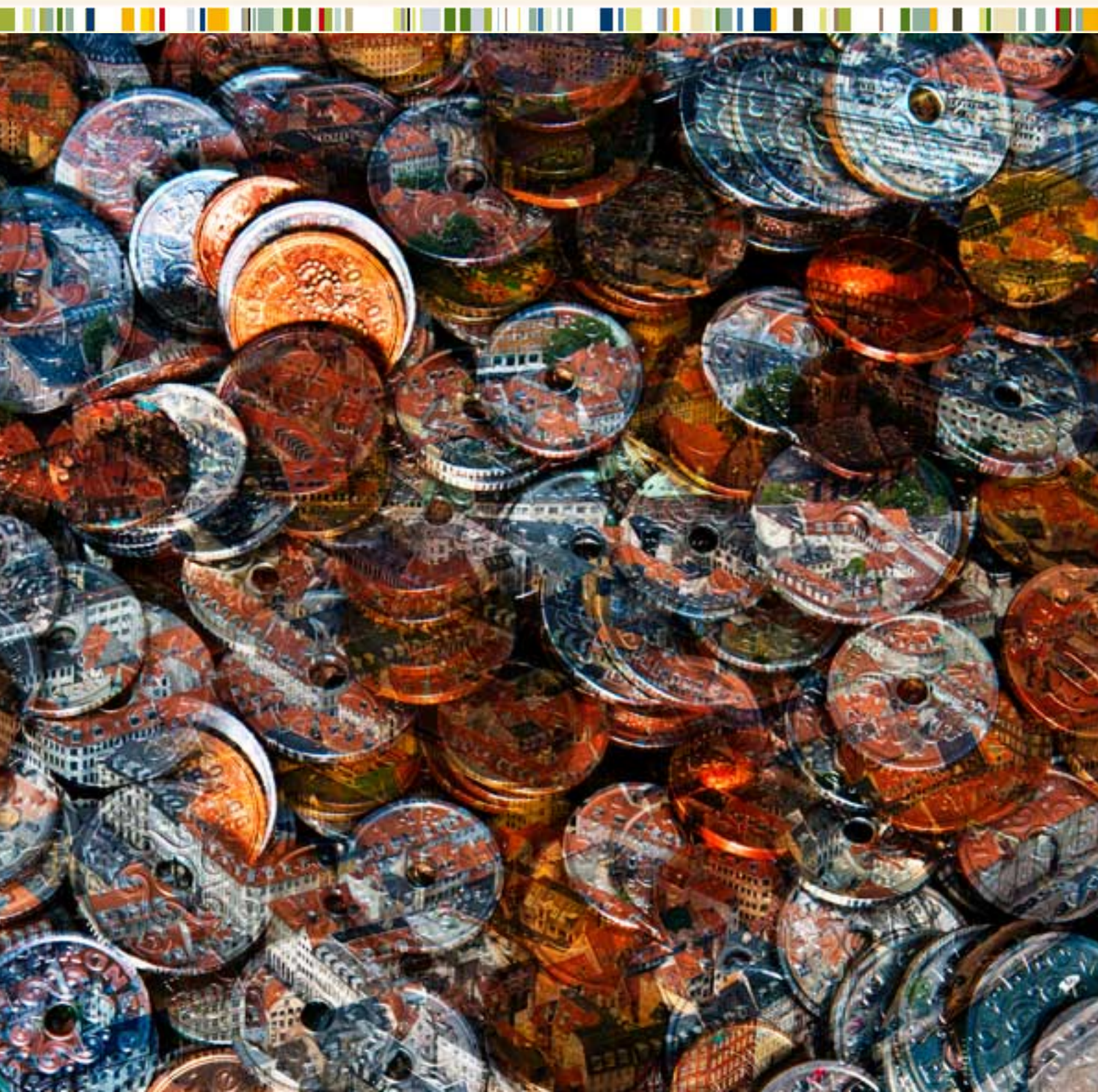


Kurt Houlberg & Ole Helby Petersen

Effekter ved konkurrenceudsættelse

Pilotundersøgelse af brugen af private leverandører og
udgiftsniveau på udvalgte kommunale udgiftsområder



Publikationen *Effekter ved konkurrenceudsættelse: Pilotundersøgelse af PLI og udgiftsniveau på udvalgte kommunale udgiftsområder* kan downloades fra hjemmesiden www.akf.dk.

AKF, Anvendt KommunalForskning
Købmagergade 22
1150 København K
Telefon: 43 33 34 00
Fax: 43 33 34 01
E-mail: akf@akf.dk

© 2012 AKF og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til AKF.

© Omslag: Monokrom, Lars Degnbol

Forlag: AKF
ISBN: 978-87-7509-312-0
i:\..\ohp\5162\5162_pli_udgiftsniveau_udvalgte_kommunale_udgiftsomraader.docx
Maj 2012

AKF, Anvendt KommunalForskning

AKF's formål er at levere ny viden om væsentlige samfundsforhold. Hovedvægten ligger på forskning i velfærds- og myndighedsopgaver i kommuner og regioner. Det overordnede mål er at kvalificere beslutninger og praksis i det offentlige.

Kurt Houlberg & Ole Helby Petersen

Effekter ved konkurrenceudsættelse

Pilotundersøgelse af brugen af private leverandører og udgiftsniveau på udvalgte kommunale udgiftsområder

Forord

De danske kommuner konkurrenceudsætter en stadig større andel af deres opgaver. Det til trods har en omfattende forskningsoversigt udarbejdet af AKF vist, at der på mange sektorområder – og især på de bløde områder – mangler dokumentation for konkurrenceudsættelsens effekter (Petersen m.fl. 2011). Næsten identiske konklusioner er den svenske forskningsinstitution Studieförbundet Näringsliv och Samhälle (SNS) nået frem til i en bog, som har vakt stor debat i Sverige (Hartman m.fl. 2011).

Formålet med denne rapport er at gennemføre nye empiriske analyser, som kan bidrage til en kvalificering af denne meget væsentlige debat om effekterne af konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver. Rapporten er en pilotundersøgelse af sammenhængen mellem Privat Leverandør Indikator (PLI) og kommunernes udgifter på dagtilbuds-, ældre-/handicap- og administrationsområdet, idet der kontrolleres for forskelle i kommunernes økonomiske og demografiske rammebetingelser.

Datagrundlaget for undersøgelsen er kommunale nøgletal og regnskabsdata for årene 2007-2010 i kombination med de kommunal-økonomiske ECO Nøgletal, som giver mulighed for at kontrollere for økonomisk-demografiske forskelle på tværs af kommunerne. Ud over de kvantitative analyser af sammenhængen mellem PLI og kommunale udgiftsniveauer, som er pilotundersøgelsens hovedsigte, foretages afslutningsvist en diskussion af relevante kvalitetsindikatorer for hvert af de tre udvalgte udgiftsområder. Disse kvalitetsindikatorer kan videreudvikles og inddrages i kommende effektanalyser på henholdsvis daginstitutionsområdet, ældre- og handicapområdet og administrationsområdet.

Rapporten er udarbejdet af programchef Kurt Houlberg og seniorforsker Ole Helby Petersen i perioden oktober 2011 – februar 2012.

Projektet er finansieret af FOA, OAO og HK Kommunal og er gennemført af AKF som en uafhængig forskningsrapport med intern såvel som ekstern fagfællebedømmelse.

Kurt Houlberg og Ole Helby Petersen

Maj 2012

Indhold

1	Sammenfatning	7
2	Indledning og formål med notatet	13
3	Begrebsramme	14
3.1	Teorier om fordele og ulemper ved konkurrenceudsættelse	14
3.2	Nationale indikatorer for kommunernes konkurrenceudsættelse	16
4	Metode og data	18
4.1	Privatleverandørindikatoren (PLI)	18
4.2	Analyseniveau og udgiftsdefinitioner	20
4.2.1	Dagtilbud	21
4.2.2	Ældre og handicappede	22
4.2.3	Administration	24
4.3	Analysestrategi	25
4.3.1	Kausalitet og valg af tidsforskydning	29
5	Analyse af dagtilbudsområdet	33
5.1	Variation og udvikling i PLI	33
5.2	PLI og udgiftsniveau	36
6	Analyse af ældre- og handicapområdet	42
6.1	Variation og udvikling i PLI	42
6.2	PLI og udgiftsniveau	45
7	Analyse af administrationsområdet	49
7.1	Variation og udvikling i PLI	49
8	Diskussion af relevante kvalitetsindikatorer	57
8.1	Dagtilbudsområdet	58
8.2	Ældre- og handicapområdet	59
8.3	Administrationsområdet	61
9	Tabelbilag	62
	Litteratur	72
	English Summary	75

1 Sammenfatning

Denne rapport belyser sammenhængen mellem brug af private leverandører og udgiftsniveau på tre kommunale udgiftsområder, når der er kontrolleret for forskelle i kommunernes økonomiske og demografiske rammebetingelser. Analysen omfatter årene 2007-2010 og dækker dagtilbudsområdet, ældre-/handicapområdet og administrationsområdet.

Rapporten drøfter desuden en række af de udfordringer, der er ved at opgøre graden af konkurrenceudsættelse og undersøge effekter af konkurrenceudsættelse. Centrale udfordringer og opmærksomhedspunkter ved analyser af konkurrenceudsættelse er blandt andet følgende:

- Det er ikke entydigt, hvordan graden af konkurrenceudsættelse måles
- Statistisk sammenhæng er ikke ensbetydende med kausal sammenhæng
- Sammenhænge på et analyseniveau gælder ikke nødvendigvis på andre analyse-niveauer
- Uobserverede forhold kan påvirke resultaterne
- Det er vanskeligt at opgøre den producerede mængde
- Det er vanskeligt at opgøre og måle kvaliteten af de producerede ydelser

For det første findes der i litteraturen ikke en etableret standard for, hvordan konkurrenceudsættelse måles. I indeværende rapport benyttes en indikator, som er baseret på registreringer i de kommunale regnskaber og måler inddragelsen af private leverandører i den kommunale opgavevaretagelse. Brugen af private leverandører operationaliseres i rapporten ved Privat Leverandør Indikator (PLI), der opgør værdien af køb af ydelser hos private leverandører i procent af de samlede bruttoudgifter til kommunale opgaver, som må varetages af private leverandører. PLI er derfor ikke et perfekt mål for graden af konkurrenceudsættelse i kommunerne, da konkurrenceudsatte opgaver, som kommunen selv har vundet, ikke medregnes, ligesom køb hos private leverandører inkluderes, uanset om der har været afholdt udbud eller ej. I modsætning til den af Økonomi- og Indenrigsministeriet opgjorte indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) har PLI imidlertid den fordel, at den kan beregnes på udgiftsområder, og derfor anvendes PLI og ikke IKU i denne undersøgelse.

I praksis er flere af de undersøgte udgiftsområder desuden kendetegnet ved fritvalgsordninger, som ikke i definitorisk forstand er udtryk for konkurrenceudsættelse. Frit valg i hjemmeplejen indebærer typisk ikke, at kommunen vælger en leverandør efter at have konkurrenceudsat opgaven, men at *borgeren* vælger en leverandør blandt de af kommunen godkendte leverandører – som uden konkurrence på prisen, men udelukkende på kvaliteten, leverer ydelsen til den af kommunen fastsatte fritvalgspris.

Hertil kommer, at forskelle i kommunernes konteringspraksis kan påvirke både PLI og udgiftsniveauet på de undersøgte udgiftsområder. For eksempel vil store centralt konterede indkøb af it i analysen på administrationsområdet tendere mod at reducere PLI og øge de administrative udgifter, jf. kapitel 7.

For det andet vil egentlige effektstudier kræve analysedesign, der giver grundlag for at drage kausale konklusioner. Dette er ikke muligt inden for rammerne af et tværsnitsstudie som dette, selv om der indgår data for fire år. Vi går dog i rapporten et skridt videre end tidligere danske tværsnitsstudier af udlicitering, idet vi bruger tidsforskudte variable som grundlag for en såkaldt Granger-kausaltetstest. De tidsforskudte specifikationer i kausalitetstesten udgør dog ikke et bevis for kausalretningen, men bidrager alene til at sandsynliggøre, i hvilken retning kausaliteten løber.

For det tredje skal det understreges, at analysen er gennemført på udgiftsområdeniveau, og at resultaterne ikke kan overføres til at gælde for specifikke enkelttydelser eller konkrete udliciteringsaftaler. Her kan manglen på en sammenhæng i de aggregerede resultater fx dække over, at der ved forskellige udliciteringsaftaler på et givent opgaveområde både er realiseret besparelser og fordyrelser. Den fundne negative sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau på administrationsområdet som helhed udelukker heller ikke, at der kan være positiv sammenhæng mellem udlicitering og udgiftsniveau, fx ved udlicitering af it-funktioner, lønadministration eller efteruddannelse. Omvendt udelukker den fundne positive sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau på dagtilbudsområdet ikke, at der kan være økonomiske gevinster forbundet med udlicitering af konkrete delopgaver på dagtilbudsområdet, fx udlicitering af rengøring eller køkkenfunktioner.

For det fjerde kan uobserverede forhold påvirke resultaterne. Vi har i analyserne inddraget en række variable, der kontrollerer for forskelle i kommunernes demografiske og socio-økonomiske grundvilkår, men der kan fortsat være en række uobserverede forhold, der påvirker både PLI og udgiftsniveau. Det kan fx være i form af lokale traditioner for serviceniveau og inddragelse af private leverandører, økonomisk pres, lokal markedsmodning eller nabokommuners politik for brug af private leverandører. Hvis en kommune eksempelvis oplever en markant forringelse af økonomien, der ikke kan observeres i modellerne, vil kommunen iværksætte en række initiativer for at genoprette den økonomiske balance og eventuelt som følge heraf både øge PLI og reducere udgiftsniveauet.

For det femte er det vanskeligt at opgøre, hvor meget kommunerne producerer, og dermed er det også vanskeligt at opgøre en kommunes produktivitet eller enhedsomkostninger ved produktion af en given ydelse. Analyserne er derfor baseret på udgiftsmodeller, hvor udgifterne på et udgiftsområde sættes i forhold til antallet af borgere i den potentielle målgruppe, uagtet at dette ikke siger noget om, hvor meget service der faktisk leveres. På dagtilbuds- og ældre-/handicapområdet inddrager vi enkelte kontrolvariable for aktivitetsniveauet, uden at disse dog dækker det samlede produktionsomfang på områderne. På administrationsområdet har det ikke inden for rammerne af denne pilotanalyse været muligt at inddrage indikatorer for aktivitetsniveauet. Vi ved således ikke, om inddragelse af private leverandører betyder, at der bliver leveret mere eller mindre service.

For det sjette indgår der i denne pilotundersøgelse ingen kvalitetsindikatorer. Det vides derfor ikke, om øget brug af private leverandører øger eller mindsker kvaliteten – eller giver uforandret kvalitet. I tilfælde hvor øget brug af private leverandører drives af økonomisk pres og sparehensyn er det forventeligt, at der også vil være et økonomisk betinget pres for kvalitetsreduktion. Øget PLI vil i dette tilfælde kunne få følgeskab af reduceret kvalitet, med øko-

nomisk pres som en bagvedliggende årsag til både øget PLI og reduceret kvalitet. Teoretisk set kan kommunerne med andre ord bruge private leverandører til at reducere kvaliteten, men om det i praksis forholder sig sådan, er det på grund af manglen på kvalitetsindikatorer ikke muligt at konkludere på i denne undersøgelse.

Med ovennævnte metodiske forbehold in mente tegner analysen indholdsmæssigt fire resultater, der kan danne grundlag for videre studier af effekter af inddragelse af private leverandører i kommunal opgaveløsning:

- Effekter er ikke generaliserbare på tværs af udgiftsområder
- Der er stor variation mellem udgiftsområder og kommuner i brugen af private leverandører
- Forskelle i socioøkonomiske og demografiske forhold forklarer halvdelen af de kommunale udgiftsforskelle
- Sammenhængen mellem PLI og udgiftsniveau varierer mellem udgiftsområderne, og kausalretningen er ikke entydig

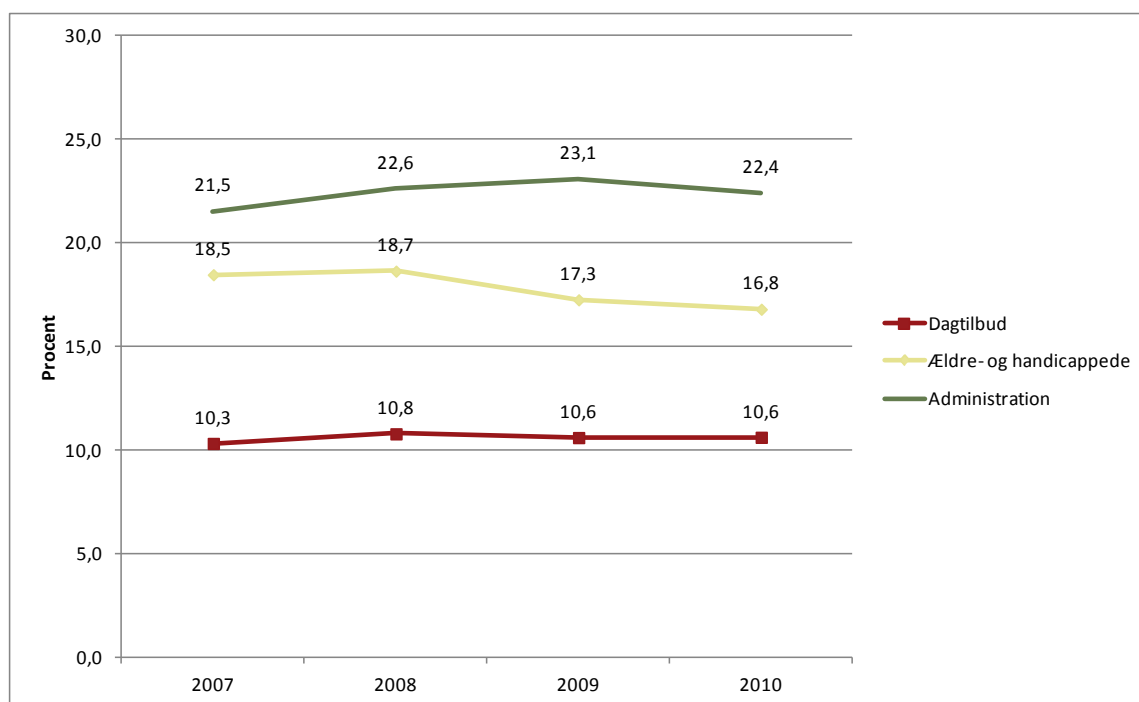
Effekter er ikke generaliserbare på tværs af udgiftsområder

Undersøgelsens overordnede konklusion er, at man skal være varsom med at generalisere resultater fra ét udgiftsområde til et andet. Tidligere studier har vist, at der på de tekniske områder er en tendens til omkostningsbesparelser ved udlicitering, mens det på de bløde velfærdsområder er mere tvivlsomt, om der er gevinster ved at inddrage private leverandører. Indeværende undersøgelse, omfattende to bløde velfærdsområder og administrationsområdet, når frem til meget forskelligartede resultater på de tre undersøgte udgiftsområder. Den overordnede konklusion er dermed, at effekter af brugen af private leverandører ikke kan generaliseres fra ét udgiftsområde til et andet, men at effekterne på et givent område på et givent tidspunkt ville skulle forstås ud fra den konkrete opgaves karakter såvel som de markeds- og reguleringsmæssige rammer på udgiftsområdet.

Der er stor variation mellem udgiftsområder og kommuner i brugen af private leverandører

De tre undersøgte områder udgør tilsammen 1/3 af kommunernes samlede skattefinansierede nettodriftsudgifter, men repræsenterer meget forskelligartede opgavetyper, reguleringsmæssige rammer, markedsforhold og grader af inddragelse af private leverandører i opgaveløsningen.

Figur 1.1 PLI på tre undersøgte udgiftsområder 2007-2010



PLI beregnet som et vægtet gennemsnit for hele landet.

Det fremgår af Figur 1.1, at administrationsområdet er det af de tre områder, hvor køb af tjenesteydelser hos private leverandører udgør den største andel af bruttodriftsudgifter, mens omvendt dagtilbudsområdet er det område, hvor der er den relativt mindste grad af inddragelse af private leverandører. Den relativt høje PLI på administrationsområdet dækker samtidig over begrænset variation mellem kommunerne. Omvendt er der relativt størst variation i kommunernes brug af private leverandører på ældre- og handicapområdet: En variation, der kan hænge sammen med, at loven om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp mv. i hjemmeplejen betyder, at det ofte ikke er kommunen, der autoritativt træffer beslutning om, hvorvidt der skal bruges privat leverandør eller ej. Valget er i stedet individualiseret, så det er den enkelte borger, der træffer valget mellem privat leverandør (godkendt af kommunen) og kommunal hjemmepleje.

Forskelle i socioøkonomiske og demografiske forhold forklarer halvdelen af de kommunale udgiftsforskelle

På alle tre undersøgte områder gælder, at halvdelen af variationerne i kommunernes udgiftsniveau kan forklares ved forskelle i kommunernes socioøkonomiske og demografiske grundvilkår. På dagtilbudsområdet påvirkes udgifterne fx af andel børn af enlige forsørgere, boligmassens sammensætning, og hvor stor en andel af børnene, der har ikke-vestlig baggrund. Tilsvarende har det betydning for udgifterne på ældre- og handicapområdet, hvor mange af de ældre, der er enlige, ældrebefolkningens alderssammensætning, og hvor spredt kommunens borgere bor. Spredt bosætning påvirker også kommunernes administrationsudgifter, ligesom andel børn af enlige forsørgere og boligmassens sammensætning har betydning for,

hvor store de administrative udgiftsbehov er. I analysen inddrages endvidere enkelte indikatorer for producerede servicemængder (output), dog uden at disse i samme udstrækning som de socioøkonomiske og demografiske grundvilkår bidrager til at forklare forskelle i kommunernes udgiftsniveau.

Sammenhængen mellem PLI og udgiftsniveau varierer mellem udgiftsområderne, og kausalretningen er ikke entydig

Når der er taget højde for forskelle i socioøkonomiske og demografiske grundvilkår samt de udvalgte outputindikatorer, viser analyserne, at der på dagtilbuds- og ældre-/handicapområdet er en signifikant positiv sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau i de enkelte år. Det vil sige, at jo højere PLI er, jo højere er udgiftsniveauet på disse områder. På administrationsområdet er der – når der er taget højde for socioøkonomiske grundvilkår mv. – ingen signifikant sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau i de enkelte år. At der på ét udgiftsområde er en signifikant statistisk sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau, er imidlertid ikke ensbetydende med, at der er en *kausal* sammenhæng. Det gælder, uanset om der er tale om en negativ eller en positiv statistisk sammenhæng.

For det første er det teoretisk ikke muligt entydigt at afgøre, om PLI påvirker udgiftsniveauet, eller omvendt om udgiftsniveauet påvirker PLI. Eller om PLI og udgiftsniveau påvirker hinanden, eller om bagvedliggende, ikke-observerede forhold påvirker både PLI og udgiftsniveau. For eksempel kunne det tænkes, at der i nogle kommuner er en lokalt forankret tradition for at inddrage private leverandører i opgaveløsningen, samtidig med at der af strategiske grunde sættes på et højt serviceniveau på udgiftsområdet. Det er endvidere ikke utænkeligt, at ændringer i kommunale organisationer og rutiner som følge af ændringer i brugen af private leverandører ikke kan implementeres fuldt ud i det år, hvor den private leverandør inddrages i opgaveløsningen, men først slår fuldt igennem i efterfølgende år.

En nærmere kausalitetsanalyse, hvor datasættets flerårige struktur udnyttes til at undersøge sammenhængen mellem PLI i et år og udgiftsniveauet i de efterfølgende år (og omvendt), nuancerer billedet af både den signifikant positive statistiske sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau på dagtilbuds- og ældre-/handicapområdet og den ikke-signifikante statistiske sammenhæng på administrationsområdet.

Kausalitetsanalysen indikerer, at der på dagtilbudsområdet er tale om tovejskausalitet mellem PLI og udgiftsniveau, men at hovedtendensen er, at kausaliteten løber fra PLI til udgiftsniveau. Analysen indikerer med andre ord, at øget inddragelse af private leverandører øger de kommunale udgifter i de efterfølgende år. En mulig forklaring på dette er, at kommunen vælger private leverandører uden forudgående udbud. En anden forklaring kunne være, at de kommunale transaktionsomkostninger ved udarbejdelse, kontrol og opfølgning på kontrakter med private leverandører belaster budgetterne på dagtilbudsområdet og ikke alene den centrale kommunale administration. En tredje forklaring kan være, at kommunernes køb af ydelser hos private daginstitutioner mv. ikke foregår på et konkurrenceudsat marked, men er underlagt institutionelle og reguleringsmæssige rammer, der potentielt betyder, at den enkelte kommunes tilskud til private daginstitutioner og pasningsordninger overstiger den marginaludgift, kommunen ville have haft ved selv at tilbyde dagtilbudspladsen.

På ældre- og handicapområdet indikerer kausalitetsanalysen, at den signifikant positive sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau i de enkelte år dækker over kausal uafhængighed mellem de to variable, og at bagvedliggende ikke-observerede forhold påvirker både PLI og udgiftsniveau. Analysen indikerer med andre ord, at PLI ikke påvirker udgiftsniveauet på ældreområdet. Hverken i positiv eller negativ retning.

Endelig indikerer kausalitetsanalysen på administrationsområdet, at der bag den ikke-signifikante sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau i de enkelte år, ligger en kausal sammenhæng, hvor PLI i det ene år påvirker udgiftsniveauet i de efterfølgende år. Analysen indikerer med andre ord, at jo mere private leverandører involveres i opgaveløsningen, jo lavere er det administrative udgiftsniveau i de efterfølgende år. Analysen muliggør ikke en identificering af, hvilke konkrete ydelser på administrationsområdet der bidrager til at reducere udgiftsniveauet ved øget inddragelse af private leverandører.

Rapporten afsluttes med en perspektiverende drøftelse af mulige indikatorer for aktivitetsniveau og kvalitet, der vil kunne indgå i videre studier af effekterne af inddragelse af private leverandører i den kommunale opgavevaretagelse. Men på grundlag af de empiriske analyser i dette pilotprojekt er det ikke muligt at konkludere, om inddragelse af private leverandører betyder, at der bliver leveret mere eller mindre service – eller om den leverede service er af højere eller lavere kvalitet. Et centralt element i videre studier af effekten af brugen af private leverandører vil netop være udvikling og anvendelse af mere præcise og valide indikatorer for aktivitetsniveauet og kvaliteten af den leverede service på de kommunale serviceområder.

2 Indledning og formål med notatet

Formålet med dette pilotprojekt er at foretage en pilotundersøgelse af sammenhængen mellem Privat Leverandør Indikator (PLI) og kommunernes udgifter på udvalgte sektorområder, idet der kontrolleres for forskelle i kommunernes økonomiske og demografiske rammebetingelser. Projektet fokuserer på dagtilbuds-, ældre/handicap- og administrationsområdet. Datagrundlaget for undersøgelsen er kommunale nøgletal og regnskabsdata for årene 2007-2010 i kombination med de kommunal-økonomiske ECO Nøgletal, som giver mulighed for at kontrollere for økonomisk-demografiske forskelle på tværs af kommunerne.

I pilotundersøgelsen drøftes endvidere mulige operationaliseringer af relevante kvalitetsindikatorer for hvert af de udvalgte sektorområder med henblik på i videre projekter at kontrollere for, om der er forskelle i kvaliteten af ydelserne på tværs af kommunerne. Pilotprojektet foretager ikke en kontrol for eventuelle kvalitetsforskelle i kommunernes opgaveløsning på de tre undersøgte opgaveområder, hvilket betyder, at resultaterne skal tolkes med det betydelige forbehold, at der udelukkende foretages en belysning af sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau i de undersøgte år. Det ligger derimod uden for projektets rammer at kontrollere for kvalitetsaspektet og øvrige relevante faktorer, som fx transaktionsomkostninger, brugertilfredshed, medarbejderforhold mv.

Samlet er det således pilotundersøgelsens formål at tilvejebringe et kvalificeret grundlag for, at der efterfølgende kan gennemføres sektorspecifikke effektanalyser af effekterne ved konkurrenceudsættelse, hvor der både kontrolleres for økonomisk-demografiske forhold og forskelle i kvaliteten af serviceydelserne på tværs af kommunerne. Det er desuden et delformål med projektet at belyse data- og metodemæssige muligheder såvel som vanskeligheder, der fremadrettet skal håndteres, for at gode og valide effektanalyser af området kan gennemføres.

3 Begrebsramme

I dette afsnit gennemgås først forskellige teoretiske argumenter for og imod, at konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver skulle føre til øget effektivitet i produktionen af de offentlige ydelser. Derefter diskuteres og defineres de forskellige nationale indikatorer for konkurrenceudsættelse i de danske kommuner.

3.1 Teorier om fordele og ulemper ved konkurrenceudsættelse

I den såkaldte "public choice"-litteratur er der to hovedargumenter for, at der skulle være økonomiske fordele ved at flytte produktionen af serviceydelser fra offentligt regi til markedet (se fx Blom-Hansen 2003; Christoffersen, Paldam & Würtz 2007). Det første er *ejendomsretsargumentet*, som hævder, at private aktører, der agerer på et marked, er mere orienterede mod at skabe effektivitet i opgaveløsningen, fordi virksomhedens overlevelse beror på evnen til at klare sig i konkurrence med andre markedsaktører. Den offentlige sektor kan også have interesse i at producere serviceydelser effektivt, men effektivitet er kun ét blandt flere hensyn for beslutningstagere i den offentlige sektor. Fortalere for ejendomsretsargumentet vil derfor fremhæve, at mere effektiv opgavevaretagelse vil kræve privatisering eller udlicitering af produktionsansvaret til private aktører (Christoffersen & Paldam 2004).

Den anden type argument for effektivitetsforskelle i offentligt og privat regi er *monopolargumentet*. Fortalerne for monopolargumentet hævder, at monopoler per definition er mindre effektive end konkurrenceudsatte markeder, og at der derfor er et omkostningstab forbundet med produktion af offentlige serviceydelser i en monopoltilstand. Løsningsforslaget vil her være, at det offentlige produktionsmonopol brydes ved at udsætte opgaverne for konkurrence på et marked, hvor forskellige (offentlige såvel som private) aktører kan konkurrere om at løse opgaverne mest effektivt. Hvor løsningsanvisningen under ejendomsretsargumentet var en privatisering af produktionen, vil fortalere for monopolargumentet derimod pege på, at der kan opnås øget effektivitet i den offentlige servicelevering ved, at opgaverne i stigende grad tildeles efter konkurrence på et velfungerende marked.

Konkurrenceudsættelse skulle således ifølge public choice-teorien lede til højere effektivitet i den offentlige serviceproduktion. Men der findes også mere kritiske vurderinger, som bruger mange af de samme argumenter, men med modsat fortegn (se fx Hartman 2011). Det fremhæves eksempelvis som indvending mod ejendomsretsargumentet, at de private aktørers fokus på profitskabelse kan medføre en risiko for, at kvaliteten reduceres, især hvis der er tale om komplekse ydelser, hvor kvaliteten kan være svær at måle. Ligeledes kan de private aktører have et incitament til kun at byde på de lettest håndterbare typer af opgaver, hvorimod mere komplekse opgaver undgås. Dette kan føre til ulighedsproblematikker og afledte omkostninger i det offentlige, som skal garantere forsyningssikkerheden der, hvor de private leverandører ikke dækker (fx inden for hjemmeplejen i kommuner med høj geografisk spredning).

Som modargument mod monopolargumentet fremhæves det, at der i praksis også kan blive etableret private monopoler, fx hvis et område er kendetegnet ved høje indgangskostninger (fx ambulancetjeneste eller sygehuse), eller hvis der er betydelige stordriftsfordele (fx på vejområdet eller rengøringsområdet, se Blom-Hansen 2003 og Christoffersen, Paldam & Würtz 2007). Inden for transaktionsomkostningsteorien peges der endvidere på følgeomkostningerne ved at gennemføre, kontrollere og følge op på udbud (Williamson 1975). Dette kan især være relevant for komplekse ydelser på velfærdsområderne, som kan være vanskelige at definere entydigt i udbudsmaterialet samt i de indgåede kontrakter (se også Petersen m.fl. 2011). I mange tilfælde bevarer det offentlige desuden myndighedsansvaret og forsyningspligten, hvilket betyder, at en kommune kan være forpligtet til at opretholde et vidensniveau og et forsyningsredskab, selv hvis ydelsen løses af en privat aktør i en kortere eller længere periode.

Teoretisk er der derfor argumenter både for og imod konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver, og til tider anvendes de samme argumenter – med omvendt fortegn – til henholdsvis at argumentere for og imod, at konkurrenceudsættelse kan give en højere effektivitet i den offentlige serviceproduktion. De to perspektiver kan dog i nogen grad forenes og nuanceres, hvis man inddrager de institutionelle og reguleringsmæssige betingelser for konkurrencen mellem offentlige og private leverandører. Bartlett og LeGrand (1993) peger i deres teori om såkaldte kvasimarkeder på en række forudsætninger for positive resultater ved konkurrenceudsættelse. Williamson (1975) peger også på specifikke betingelser inden for forskellige sektorer og for forskellige typer af opgaver. I dette perspektiv er argumentet derfor, at fordele og ulemper ved konkurrenceudsættelse skal ses i lyset af dels opgavetypen, dels de konkrete regulerings- og markedsforhold, som gælder for hvert enkelt opgaveområde.

Tidligere studier har vist, at der på de tekniske områder er en tendens til omkostningsbesparelser, mens det på de bløde velfærdsområder er mere tvivlsomt, om der er økonomiske gevinster ved at inddrage private leverandører¹. I et dansk studie af vejområdet finder Blom-Hansen (2003), at brugen af private leverandører fører til en besparelse på 1,5 procent og et uændret kvalitetsniveau, hvis en kommune lader private løse 10 procent flere af driftsopgaverne på vejområdet. Inden for skolerengøring finder Christoffersen, Paldam & Würtz (2007), at udlicitering til private kan give besparelser på ca. 25-30 procent, selvom det også er en væsentlig pointe, at der er variation i omkostningsniveauet internt i den offentlige sektor. Omvendt finder Hansen (2010) i et nyligt studie af effekterne ved konkurrenceudsættelse på hjemmehjælpsområdet ingen signifikante forskelle i omkostningsniveauet i henholdsvis offentligt og privat regi. De hidtil relativt få danske analyser af effekter ved konkurrenceudsættelse indikerer altså, at effekterne er blandede og kan afhænge af, om man ser på de tekniske områder (affald, rengøring, snerydning, vej og park) eller de bløde velfærdsområder (ældre, sundhed, børn mv.).

Den internationale forskning har generelt påvist omkostningsbesparelser ved udlicitering, om end der også her primært undersøges tekniske opgaveområder. Blandt de oftest citerede studier er Domberger & Jensen (1997), som konkluderer, at udlicitering kan give bespa-

¹ De efterfølgende afsnit bygger på Petersen m.fl. (2011), s. 11-12.

relser i størrelsesordenen 20 procent ved et tilsvarende serviceniveau. Tilsvarende store besparelser findes i et studie af Borcharding, Pommerehne & Schneider (1982), som gennemgår mere end 50 studier fra USA, Australien, Tyskland, Schweiz og Canada. Savas (1987) gennemgår empiriske studier primært fra USA og finder ligeledes betydelige omkostningsbesparelser. Noget mindre effekter finder den australske professor Graeme Hodge i et omfattende litteraturstudie, hvor han finder besparelser i størrelsesordenen 6-12 procent, når der tages højde for transaktionsomkostninger (1998, 2000). Hodge finder dog også stor variation på tværs af forskellige opgaveområder og konkluderer, at dokumentationen er klart stærkest inden for tekniske områder som affaldshåndtering og rengøring, mens der er mere tvivl om effekterne på andre serviceområder (Hodge 1998: 105). I et andet meget citeret studie gennemgår Boyne (1998) knap 40 studier fra Storbritannien og USA og finder også her omkostningsbesparelser, selvom han er meget kritisk over for metoden og datagrundlaget i mange af de gennemgåede studier. Han kritiserer især studierne for utilstrækkelig måling af udliciteringens effekter på kvaliteten.

De nævnte forskningsoversigter bygger primært på studier af engelske og amerikanske forhold, og hovedvægten ligger på tekniske sektorer såsom affaldshåndtering og rengøring, ligesom studierne primært bygger på erfaringer fra 1980'erne og de tidlige 1990'ere. Omvendt har to nye forskningsoversigter udarbejdet af danske og svenske forskere påpeget, at de dokumenterede effekter af udlicitering og konkurrenceudsættelse er væsentligt mere blandede end hidtil antaget, og at der især på de bløde velfærdsområder er en udtalt mangel på analyser og dokumentation (Hartman m.fl. 2011; Petersen m.fl. 2011). Hvorvidt konkurrenceudsættelse i praksis fører til højere, lavere eller uændret effektivitet, bliver derfor et empirisk spørgsmål, som vi i denne rapport tager et første skridt i retning af at belyse med fokus på daginstitutionsområdet, ældre- og handicapområdet og administrationsområdet (med forbehold i forhold til kvalitetsaspektet, jf. rapportens indledning og konklusion).

3.2 Nationale indikatorer for kommunernes konkurrenceudsættelse

Analysen af mulige sammenhænge mellem graden af privat leverandørinddragelse og udgiftsniveau på forskellige kommunale udgiftsområder baseres på de til rådighed værende landsdækkende indikatorer for privat leverandørinddragelse på kommunalt niveau. I Danmark har graden af leverandørinddragelse siden 1993 været opgjort ved den såkaldte udliciteringsindikator i Indenrigs- og Sundhedsministeriets (ISM) kommunale nøgletal (Houlberg & Dahl 2010). Fra 2007 er udliciteringsindikatoren blevet erstattet af Privatleverandørindikatoren (PLI), som fra og med 2009 er blevet suppleret med Indikator for konkurrenceudsættelse (IKU).

PLI opgør bruttoudgifterne til køb af ydelser hos private leverandører som andel af de samlede bruttoudgifter til opgaver, som må varetages af private leverandører. Målt med PLI konkurrenceudsatte kommunerne i 2010 i gennemsnit 25,5 procent af deres opgaver. Der skelnes i opgørelsen af PLI ikke mellem, om opgaverne har været i udbud eller løses af private uden afholdelse af udbud. Det betyder, at kommunernes udgifter til private leverandører inden for fritvalgsområdet (fx på ældreområdet) såvel som indkøbsaftaler og aftaler om køb

af varer og tjenesteydelser, som beløbsmæssigt ligger under udbudsreglernes tærskelværdier², alt sammen medregnes i opgørelsen af PLI.

IKU-indikatoren, der som nævnt ovenfor blev introduceret i 2009, kan betegnes som en videreudbygning af PLI-indikatoren, idet den væsentligste forskel er, at IKU også medregner opgaver, som har været sendt i udbud, men som kommunen selv har vundet efter afgivelse af eget bud (såkaldt kontrolbud). Der er derfor den principielle forskel på de to indikatorer, at mens PLI opgør andelen af kommunale opgaver, som efter gældende lovgivning må løses af private, og faktisk løses af private, så opgør IKU andelen af opgaver, som har været konkurrenceudsat (uanset om de vindes af en privat aktør eller af kommunen selv). De første år, hvor både PLI og IKU har været opgjort, har de to indikatorer dog vist sig at være næsten sammenfaldende, idet IKU har været mindre end 0,5 procentpoint højere end PLI.

IKU har ligesom PLI den metodiske svaghed, at det ikke er muligt at skelne mellem, om opgaverne har været konkurrenceudsat på et marked eller løses af private aktører uden afholdelse af et udbud. Der er altså i opgørelsen af både PLI og IKU tale om forskellige typer af mere eller mindre konkurrenceudsatte ydelser. Reguleringen af fx frit valg på ældreområdet betyder, at der udelukkende kan konkurreres på kvaliteten, mens der ved udlicitering kan konkurreres på både pris og kvalitet (Serviceloven 2003). Det er ydermere en metodisk svaghed ved både PLI- og IKU-indikatorerne, at udgifter til eksempelvis hjemmehjælp og madservice til ældre, som varetages af kommunerne selv, ikke medregnes i opgørelsen af de nationale indikatorer, selvom der kan siges at have været en konkurrencesituation mellem den kommunale leverandør og de private fritvalgsleverandører.

Faktaboks. Indikatorer for kommunernes anvendelse af private aktører

Udliciteringsindikator: Opgøres som kommunernes køb af (momsbelagte) fremmede tjenesteydelser i forhold til de samlede kommunale bruttodriftsudgifter.

Privatleverandørindikator (PLI): Opgøres som kommunernes køb af fremmede tjenesteydelser i forhold til de samlede kommunale bruttodriftsudgifter til opgaver, der juridisk set må varetages af private leverandører.

Indikator for Konkurrenceudsættelse (IKU): Opgøres som kommunernes køb af fremmede tjenesteydelser i forhold til de samlede kommunale bruttodriftsudgifter til opgaver, der juridisk set må varetages af private leverandører, tillagt kommunens egne vundne udbud.

Kilde: Houlberg og Petersen, 2011.

² Tærskelværdierne er en betegnelse for beløbsgrænserne i EU's udbudsdirektiv. Udbudsdirektivet stiller krav om, at offentlige opgaver, som størrelsesmæssigt ligger over tærskelværdierne, sendes i offentligt udbud, hvis en offentlig myndighed beslutter at lægge opgaven ud til private aktører. Opgaver under tærskelværdierne skal ikke sendes i EU-udbud, men for opgaver med en samlet kontraktsum på over 500.000 kr. gælder de danske annonceringsregler.

4 Metode og data

I dette kapitel beskrives undersøgelsens metode og data.

Undersøgelsens formål er at beskrive niveauet for og udviklingen i privatleverandørindikatoren (PLI) for de danske kommuner efter kommunalreformen på tre udvalgte udgiftsområder samt analysere sammenhængen mellem PLI og udgiftsniveauet på de pågældende udgiftsområder. Der inddrages data for alle tilgængelige regnskabsår efter kommunalreformen, dvs. 2007-2010.

Nedenfor præsenteres det datamæssige indhold i privatleverandørindikatoren, operationaliseringen af de tre udvalgte udgiftsområder samt analysestrategien for analysen af sammenhængen mellem PLI og udgiftsniveau.

4.1 Privatleverandørindikatoren (PLI)

Privatleverandørindikatoren for den kommunale virksomhed opgøres af Økonomi- og Indenrigsministeriet (2011) og publiceres årligt på aggregeret niveau som en del af Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal. Privatleverandørindikatoren er en videreudvikling af udliciteringsindikatoren (Houlberg & Dahl 2010) og har til formål at opgøre, hvor stor en andel kommunernes brug af private leverandører udgør i procent af den del af kommunernes samlede opgaveløsning, der må varetages af private leverandører (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2011).

PLI er operationaliseret på følgende måde:

$$\begin{aligned} & \text{Bruttodriftsudgifter på art 4.5 og 4.9 på hovedkonto 0 – 6} \\ & \text{ekskl. funktioner, hvor opgaven ikke lovligt kan varetages af private leverandører} \\ & \quad + \text{bruttodriftsudgifter på art 4.0 på hovedkonto 4 og 5} \\ & \quad + \text{bruttodriftsudgifter på art 5.9 på positivlistens funktioner} \\ & \quad + (\text{for 2010}) \text{ art 5.9 på grp. 001 på funktionerne 2.32.31, 2.32.33 og 2.32.35} \\ \hline & \text{Bruttodriftsudgifter på hovedart 1 – 4 (ekskl. art 4.6 og 4.7) på hovedkonto 0 – 6} \\ & \text{ekskl. funktioner, hvor opgaven ikke lovligt kan varetages af private leverandører} \\ & \quad + \text{bruttodriftsudgifter på art 5.9 på positivlistens funktioner} \\ & \quad + (\text{for 2010}) \text{ art 5.9 på grp. 001 på funktionerne 2.32.31, 2.32.33 og 2.32.35} \\ & \quad * 100 \end{aligned}$$

Note: Opgaver, der ikke lovligt kan varetages af private, er i 2009 og 2010 defineret ved følgende funktioner: funktion 3.22.01, hovedart 1 (Folkeskoler, lønninger), 3.41.80 (Regionale udviklingsopgaver på undervisningsområdet), 4.62.81 (Aktivitetsbestemt medfinansiering af sundhedsvæsenet), 6.42.40-6.42.43 (Politisk organisation: kommunalbestyrelsesmedlemmer, valg mv.), 6.48.61 (Vækstfora) og 6.52.70 (Løn- og barselspuljer). I 2007 og 2008 var 6.48.63 (Udvikling af menneskelige ressourcer) også omfattet af denne eksklusionsliste, men bortset fra dette er der ikke i undersøgelsesperioden sket ændringer i afgrænsningen af, hvilke opgaver der må varetages af private leverandører.

PLI adskiller sig fra den tidligere udliciteringsindikator ved at se bort fra betalinger til staten og kommuner (art 4.6 og 4.7) samt ved at søge at medtage momsfrigitte opgaver (fx på hjemmeplejeområdet) i opgørelsen, idet udliciteringsindikatoren alene medtager momsbelagte ydelser. Sidstnævnte håndteres ved i beregningen af PLI på hovedkonto 4 og 5 at inddrage køb af ydelser hos private ikke-momsregistrerede leverandører registreret på art 4.0 (tjenesteydelser uden moms) ud over de momsbærende ydelser på art 4.5 (entreprenør- og håndværkerydelser) og 4.9 (øvrige tjenesteydelser mv.).

Endvidere søges der taget højde for de artskonteringsmæssige implikationer af momsrefusionsordningen for kommuner og regioner. Momsrefusionsordningen har til formål at skabe konkurrencemæssig ligestilling mellem kommunernes egenproduktion og køb af varer og tjenesteydelser ved, at kommunerne får refunderet deres momsudgifter ved køb hos private leverandører (ISM 2011d). Ordningen indebærer blandt andet, at kommunerne i tilgift til den almindelige refusion af indgående moms på de momsbærende arter 4.5 og 4.9 får refunderet moms ud fra en beregnet momsandelsprocent på art 4.6 og 5.9 for udgifterne på funktionerne på den såkaldte positivliste. Positivlisten omfatter blandt andet kommuners bidrag til statslige og private skoler, tilskud til privatinstitutioner, privat dagpleje mv., beskyttet beskæftigelse og introduktionsprogram mv. for nytilkomne udlændinge. For positivlistens funktioner inddrages i PLI udgifter på art 5.9 Øvrige tilskud og overførsler (jf. Økonomi- og Indenrigsministeriet 2011 for liste over positivlistens funktioner eller ISM 2011c for den seneste positivliste).

Desuden har hensigten med PLI været at undtage funktioner i det kommunale budget- og regnskabssystem, hvor opgaven ikke lovligt kan varetages af private leverandører, jf. også diskussionen heraf i afsnit 3.2. Disse opgaver afgrænses som udgangspunkt til at være opgaver knyttet til folkeskolen (lønninger på 3.22.01), aktivitetsbestemt medfinansiering af sundhedsvæsenet (3.51.80), politisk organisation (6.42.40-6.42.43 – fx udgifter til kommunalbestyrelsesmedlemmer og valg), vækstfora (6.48.61) og løn-/barselpuljer (6.52.70). Den operationelle definition af PLI ændres af Indenrigsministeriet i samarbejde med KL i takt med opgaveændringer, ny lovgivning og nye styrings- og informationshensyn. PLI er i 2009 og 2010 i den nationale opgørelse korrigeret for selskabsgørelse på hovedkonto 1 og ændring af positivlisten (ISM 2010; ISM 2011b).

PLI muliggør ikke en sondring mellem omfanget af inddragelse af private leverandører og den pris, de private leverandører modtager for de enkelte ydelser. Hvis private leverandører leverer ydelser til lavere enhedsomkostninger, vil dette isoleret set bidrage til at reducere PLI. Teoretisk kan en lav PLI derfor både dække over, at de private leverandører er billige, og at private leverandører kun løser et begrænset antal opgaver for kommunen. I indeværende projekt indgår PLI som en samlet indikator for værdien af køb af ydelser hos private leverandører, og det antages, at eventuelle forskelle mellem enhedsomkostningerne for kommunale og private leverandører ikke varierer systematisk mellem kommuner³.

³ Antagelsen er ikke nødvendigvis realistisk, idet en kommune med relativt høje enhedsomkostninger på et udgiftsområde (fx på grund af smådriftsulemper) kan have større incitament til at inddrage private leverandører for at kunne drage økonomisk fordel af en privat leverandørs eventuelle stordriftspotentialer.

Det bemærkes, at indkøb af varer registreres på hovedart 2 (varekøb) og dermed *ikke* indgår i PLI-tælleren. Hverken daginstitutioners køb af mælk, legetøj og bleer eller store fælleskommunale indkøb af it-udstyr, papir eller inventar tæller med i PLI-tælleren. I henseende til PLI omfatter varekøb med andre ord ikke brug af private leverandører, idet sigtet er at opgøre værdien af køb af ydelser hos private leverandører, der ellers skulle have været udført i kommunens eget regi.⁴

PLI publiceres som nævnt i Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal, men alene på aggregeret niveau. I indeværende undersøgelse opgøres PLI derimod specifikt for tre udvalgte udgiftsområder på grundlag af udtræk af data fra kommunernes regnskaber i Danmarks Statistikbank (www.statistikbanken.dk).

4.2 Analyseniveau og udgiftsdefinitioner

Analyser af sammenhængen mellem udgiftsniveau og brug af private leverandører i kommunerne kan overordnet udføres på tre analyseniveauer:

- Makro
- Meso
- Mikro

Analyser på makroniveau fokuserer på kommunernes samlede udgiftsniveau og er eksempelvis anvendt af DØR (2004) til at analysere sammenhængen mellem kommunens samlede PLI og samlede driftsudgifter. Analyser på mikroniveau undersøger derimod sammenhængen for specifikke enkelttydelser på et givent udgiftsområde, fx udgiften til skolerengøring pr. kvadratmeter gulv som undersøgt af Christoffersen, Paldam og Würtz (2007). På mellemste analyseniveau, meso-niveauet, retter analysefokus sig mod udgiftsområder. Et eksempel på dette er Blom-Hansens analyse (2003) af vejområdet, hvor de analyserede udgifter ikke kun omfatter vejvedligeholdelse pr. km² vej, men derimod de samlede udgifter på vejområdet omfattende også materielgårde, snerydning mv.

Analyser på de tre niveauer giver ikke nødvendigvis sammenfaldende resultater. Det er fx ikke givet, at omkostningsbesparelser på konkrete enkeltkontrakter omsættes i lavere samlede udgifter på det pågældende udgiftsområde (Hodge 1998: 100), ligesom eventuelle besparelser ved inddragelse af private leverandører på makroniveau ikke nødvendigvis bliver omsat i lavere skattebetaling for borgerne (Christoffersen et al. 2009). Dette kan for eksempel hænge sammen med øgede udgifter knyttet til konkurrenceudsættelse og monitorering, eller at eventuelle besparelser på mikroniveau absorberes i forbedret service, udvikling eller flere styringspositioner på meso- eller makroniveau i organisationen (Hodge 1998: 100). På skoleområdet har et amerikansk studie eksempelvis fundet, at øget udlicitering resulterede i efter-

⁴ Hovedart 2 Varekøb indgår som en del af de samlede bruttodriftsudgifter i PLI-nævneren og påvirker dermed PLI-niveauet. Jo større værdien af kommunens samlede varekøb er, jo mindre bliver PLI, uanset om varekøbet foretages hos private leverandører eller ej. Kun i den hypotetiske situation, at en kommune overhovedet ikke har varekøb, vil PLI kunne nærme sig 100 procent.

følgende forøgelse af det administrative bureaukrati, der igen førte til mere udlicitering (O'Toole & Meier 2004).

I indeværende rapport retter interessen sig mod mesoniveauet, idet analysen fokuserer på tre udvalgte kommunale udgiftsområder:

- Dagtilbud
- Ældre og handicappede
- Administration

Disse områder er udvalgt ud fra den præmis, at der er tale om opgaveområder, som kun i begrænset omfang har været belyst i den hidtidige litteratur på området (se fx Udbudsrådet 2009, 2011). Det har således været et formål med projektet at bidrage med viden om private leverandører og udgiftsniveauer på opgaveområder, som traditionelt har været underbelyst i den danske såvel som den internationale litteratur på området. Der er tale om to udgiftsområder (dagtilbudsområdet og ældre- og handicapområdet), der normalt betragtes som tilhørende de bløde velfærdsområder, samt administrationsområdet, som primært er et teknisk opgaveområde, men også kan have elementer af borgernære ydelser (fx rådgivning og vejledning), som kendetegner de bløde velfærdsområder (se også Petersen m.fl. 2011). Afgrænsningen af de tre udgiftsområder samt den konkrete beregning af PLI og udgiftsniveau på områderne præsenteres nedenfor. PLI opgøres i overensstemmelse med den nationale definition angivet ovenfor i afsnit 4.1, mens udgiftsniveauet på de enkelte områder opgøres som bruttodriftsudgifterne pr. borger i den aldersgruppe, der er ydelsens primære målgruppe.

4.2.1 Dagtilbud

Det første område, der analyseres i projektet er dagtilbudsområdet, som omfatter dagtilbudsopgaver rettet mod førskolebørn og afgrænses til følgende funktioner i kontoplanen:

5.25.10 Fælles formål

5.25.11 Dagpleje

5.25.12 Vuggestuer

5.25.13 Børnehaver

5.25.14 Integrerede daginstitutioner

5.25.17 Særlige dagtilbud og særlige klubber

5.25.18 Åbne pæd. tilbud, legesteder mv.

5.25.19 Tilskud til private institutioner, dagpleje, fritidshjem, klubber og puljeordninger

Der udføres en samlet analyse af dagtilbudsområdet, som inkluderer ovennævnte funktionsniveauer i kontoplanen. For funktionerne på hovedkonto 5 indgår bruttodriftsudgiften på art 4.0 (Tjenesteydelser uden moms) i PLI-tælleren for at skabe større beregningsteknisk lighed mellem momsbelagte (art 4.5 og 4.9) og ikke-momsbelagte ydelser (art 4.0).

På dagtilbudsområdet gør en række særlige forhold sig gældende for selvejende og private institutioners betydning for PLI. Selvejende institutioner vil, såfremt de har driftsoverens-

komst med kommunen, som udgangspunkt blive konteret på samme måde som kommunale institutioner. Det vurderes, at langt størstedelen af de selvejende institutioner er på drifts-overenskomst og derfor ikke indgår som private leverandører i PLI. Denne vurdering understøttes af, at ca. 75 procent af de selvejende institutioner på dagtilbudsområdet benytter kommunal lønudbetaling.⁵

For private institutioner vil det også afhænge af driftsrelationen til kommunen, afregningsformen og den konkrete lønudbetalingsform, om udgifterne indgår i PLI eller ej, samt i sidste ende af den konkrete konteringspraksis i den enkelte kommune. For private institutioner, der konteres på funktion 5.25.19 (Tilskud til privatinstitutioner, privat dagpleje, private fritidshjem, private klubber og puljeordninger), vil udgifterne antageligt ofte indgå i PLI som brug af privatleverandør, idet også art 5.9 (Øvrige tilskud og overførsler) på positivlistens funktioner indgår i PLI. Hvis udgifter til private daginstitutioner konteres på andre funktioner på dagtilbudsområdet, vil det antageligt afhænge af lønudbetalingsform og afregningsform, om disse udgifter i PLI indgår som kommunale udgifter eller udgifter til private leverandører.

Cirka 40 procent af de private daginstitutioner udbetaler løn via de kommunale lønsystemer.⁶ Konteres disse institutioner på andre dagtilbudsfunktioner end 5.25.19, er det sandsynligt, at udgifterne konteres på hovedart 1 lønninger og derved har samme PLI-status som lønudbetalinger for kommunale daginstitutioner. Men også på 5.25.19 registrerer nogle kommuner udgifter på hovedart 1 lønninger. For eksempel udgør lønudgiften i tre kommuner mellem 17 og 24 procent af bruttodriften i PLI i 2010 (Danmarks Statistikbank 2011), og den indgår dermed ikke i PLI som køb hos en privat leverandør. Den samlede vurdering er dog, at kommunerne som udgangspunkt konterer udgifter til private institutioner mv. på funktion 5.25.19, og at disse dermed i al væsentlighed indgår som køb hos private leverandører i PLI.

I analysen af sammenhængen mellem PLI og udgiftsniveau opgøres udgiftsniveauet som bruttodriftsudgifter pr. 0-5-årig i kommunen på ovennævnte funktioner. For at undgå, at udgifter i tilfælde af køb af ydelser på tværs af kommunegrænser medregnes i både drifts- og betalingskommunen samt for at holde fokus på service rettet mod kommunens egne borgere opgøres bruttodriftsudgifterne ekskl. betalinger fra staten, kommuner og regioner (art 7.6-7.8)

4.2.2 Ældre og handicappede

Området omfatter kommunernes udgifter til omsorg og pleje for ældre og handicappede og afgrænses til følgende funktioner i kontoplanen:

5.32.32 Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede

5.32.33 Forebyggende indsats for ældre og handicappede

5.32.34 Plejehjem og beskyttede boliger

⁵ Egen beregning på grundlag af oplysninger fra Danmarks Statistik om daginstitutionernes indberetningsform til Danmarks Statistiks sociale ressourceopgørelse 2010. Cirka 75 procent af de selvejende daginstitutioner er omfattet af digital dataindberetning via FLD, det fælleskommunale løndatakontor.

⁶ Samme kilde som i foregående note.

5.32.35 Hjælpe midler, forbrugsgoder, boligindretning og befording

5.32.37 Løn og plejevederlag til pårørende

Der udføres en samlet analyse af ældre- og handicapområdet, som inkluderer ovennævnte funktionsniveauer i kontoplanen. For funktionerne på hovedkonto 5 indgår bruttodriftsudgiften på art 4.0 (Tjenesteydelser uden moms) i PLI-tælleren for at skabe større beregningsteknisk lighed mellem momsbelagte (art 4.5 og 4.9) og ikke-momsbelagte ydelser (art 4.0). Der ses bort fra 5.57.76 Boligydelser til pensionister, da der her er tale om indkomstoverførsler. Desuden indgår funktion 5.32.30 (Ældreboliger) ikke, da kommunernes driftsudgifter på denne funktion konterings teknisk påvirkes meget af ældreboligernes finansieringsform. Med henblik på at teste analysens robusthed udføres dog en supplerende beregning, hvor ældreboliger også indgår.

Det bemærkes, at udgifter til ældre ikke systematisk kan adskilles fra udgifter til handicappede, og at dette eventuelt kan påvirke analysen af sammenhængen mellem PLI og udgiftsniveau. Fritvalgsordningen på hjemmehjælpsområdet (praktisk hjælp, personlig pleje og madservice) giver endvidere en udfordring, idet flertallet af kommuner har baseret fritvalgsordningen på en godkendelsesmodel, hvor en eller flere private leverandører er godkendt til at levere privat hjemmehjælp. I dette tilfælde er frit valg ikke udtryk for udlicitering, idet borgeren har mulighed for at vælge en privat leverandør, uden at kommunen afholder udbud.⁷ Under godkendelsesmodellen er der derfor tale om en konkurrence på kvaliteten og ikke på prisen, idet kommunen er forpligtet til at kompensere de private fritvalsaktører på samme niveau som kommunens egne omkostninger til levering af fx en hjemmehjælpstime eller et måltid mad. For den del af udgifterne på ældreområdet, som vedrører godkendelsesordningen på hjemmehjælpsområdet, kan der derfor teoretisk set ikke være tale om en sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau. Dog kan der eventuelt være indirekte økonomiske effekter af ordningen (fx til administration eller tildeling af godkendelser), som kan påvirke udgiftsniveauet i op- eller nedadgående retning.

En særlig operationel udfordring for den nationale indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) vedrører håndteringen af fritvalgsordninger, idet registreringen i budget- og regnskabssystemet har svært ved at opfange konkurrenceudsættelsen i de tilfælde, hvor borgeren vælger at bruge kommunen som leverandør. I den teoretiske definition af IKU vil hjemmehjælp omfattet af frit valg af leverandør som udgangspunkt også være konkurrenceudsat, hvis borgeren vælger kommunen som leverandør. Men i budget- og regnskabssystemet registreres kommunal levering (omfattet af frit valg af leverandør) som en kommunal leverance, og da størstedelen af kommunerne baserer fritvalgsordningen inden for hjemmehjælpsområdet på godkendelsesmodellen, vil der typisk ikke have været afholdt udbud, og det vurderes derfor, at kommunerne ikke indberetter borgernes valg af kommunal leverandør til Økonomi- og Indenrigsministeriet som egne vundne udbud. Som udgifterne konteres og egne vundne udbud

⁷ Har kommunen baseret fritvalgsordningen på udbudsmodellen, vil ordningen derimod typisk indebære, at kommunen udbyder hjemmeplejeopgaven i fx et distrikt eller i hele kommunen, og vil som sådan være omfattet af udliciteringsbegrebet.

indberettes af kommunerne, tæller kommunens levering af hjemmehjælp som hovedregel ikke med i IKU.

I det foreliggende projekt, hvor fokus er på sammenhængen mellem graden af køb hos *private leverandører* og udgiftsniveauet på et udgiftsområde, udgør dette dog ikke et problem, da konteringen i regnskabssystemet opfanger, at PLI er omtrent 100 procent på gruppering 5.32.009 (Private leverandører af personlig og praktisk hjælp) (www.statistikbanken.dk, tabellen REGK53). Valg af privat leverandør indgår derfor i PLI, uagtet at der ikke nødvendigvis i de enkelte tilfælde har været afholdt udbud.

I analysen af sammenhængen mellem PLI og udgiftsniveau opgøres udgiftsniveauet som bruttodriftsudgifter pr. 65+-årig i kommunen på ovennævnte funktioner. For at undgå, at udgifter i tilfælde af køb af ydelser på tværs af kommunegrænser medregnes i både drifts- og betalingskommunen samt for at holde fokus på service rettet mod kommunens egne borgere, opgøres bruttodriftsudgifterne ekskl. betalinger fra staten, kommuner og regioner (art 7.6-7.8)

4.2.3 Administration

Området omfatter kommunens centrale administrative udgifter på hovedkonto 6 og afgrænses til følgende funktioner i kontoplanen:

- 6.45.50 Administrationsbygninger
- 6.45.51 Sekretariat og forvaltninger
- 6.45.53 Administration vedrørende jobcentre og pilotjobcentre
- 6.45.54 Administration vedr. naturbeskyttelse
- 6.45.55 Administration vedr. miljøbeskyttelse
- 6.48.60 Div. indtægter/udgifter efter forsk. love
- 6.48.62 Turisme
- 6.48.66 Innovation og ny teknologi
- 6.48.67 Erhvervsservice og iværksætteri
- 6.48.68 Udvikling af yder- og landdistriktsområder

Der udføres en samlet analyse af administrationsområdet, som inkluderer ovennævnte funktionsniveauer i kontoplanen. I overensstemmelse med PLI-definitionen indgår en række funktioner på hovedkonto 6 ikke i PLI, da disse repræsenterer opgaver, der ikke lovligt kan varetages af private:

- 6.42.40 Fællesformål (politisk organisation)
- 6.42.41 Kommunalbestyrelsesmedlemmer
- 6.42.42 Kommissioner, råd og nævn
- 6.42.43 Valg mv.
- 6.48.61 Vækstfora
- 6.52.70 Løn- og barselspuljer

Herudover ses bort fra 6.52.72 (Tjenestemandspension), 6.52.74 (Interne forsikringspuljer) og 6.48.63 (Udvikling af menneskelige ressourcer). De to førstnævnte, da der ikke er tale om egentlige administrative funktioner, og udgifterne ikke alene vedrører personale lønnet på hovedkonto 6, men også personale på fx skoler og plejecentre. Funktion 6.48.63 er udeladt, da kun én kommune i 2010 har konteret bruttodriftsudgifter (hovedart 1-4) på denne funktion.

I analysen af sammenhængen mellem PLI og udgiftsniveau opgøres udgiftsniveauet som bruttodriftsudgifter pr. indbygger i kommunen på ovennævnte funktioner. For at undgå, at udgifter i tilfælde af køb af ydelser på tværs af kommunegrænser både medregnes i drifts- og betalingskommunen samt for at holde fokus på service rettet mod kommunens egne borgere, opgøres bruttodriftsudgifterne ekskl. betalinger fra staten, kommuner og regioner (art 7.6-7.8).

Tabel 4.1 Deskriptiv statistik for PLI og udgiftsniveau på tre udgiftsområder 2007-2010 (2010-priser)

	N	Gennemsnit	Minimum	Maksimum	Standard-afvigelse
Bruttodriftsudgift dagtilbudsområdet pr. 0-5-årig	392	83.503	59.022	118.443	11.631,073
Bruttodriftsudgift ældre- og handicapområdet pr. 65+-årig (ekskl. ældreboliger)	392	56.052	37.701	84.841	8.006,814
Bruttodriftsudgift administrationsområdet pr. indbygger	392	5.839	3.525	12.164	1.153,899
PLI dagtilbud	392	9,79	3,80	25,04	3,515
PLI ældre- og handicapområdet	392	17,92	-8,28	70,97	9,123
PLI administration	392	22,73	10,42	38,74	3,795

Uvægtede gennemsnit. På ældre- og handicapområdet har Silkeborg Kommune i 2009 og 2010 registreret en *negativ* bruttodriftsudgift for køb af tjenesteydelser på funktion 5.32.32 Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede og optræder derfor i datasættet med negativ PLI.

Tabel 4.1 viser deskriptiv statistik for bruttodriftsudgifter og PLI på de tre udgiftsområder i analysen. Det fremgår, at den gennemsnitlige udgift på dagtilbudsområdet i de fire år er 83.500 kr., men samlet varierer fra 59.000 til 118.000 kr. (i 2010-priser). Tilsvarende varierer udgifterne på ældre- og handicapområdet fra 38.000 til 85.000 kr. pr. 65+-årig med et gennemsnit på 56.000 kr., mens administrationsudgifterne varierer fra 3.500 til 12.164 kr. pr. indbygger omkring en gennemsnitlig administrationsudgift på 5.800 kr. pr. indbygger.

4.3 Analysestrategi

Kontrollerede forsøg med en tilfældig fordeling (randomisering) i indsatsgruppe og kontrolgruppe og/eller et analysedesign med systematiske og kontrollerede før-/eftermålinger giver stærke muligheder for at drage slutninger om effekter og kausaltolkninger om årsags-virkningsforhold (Vedung 1997). I samfundsvidenskaberne er de metodiske og etiske forudsætninger for kontrollerede forsøg imidlertid som oftest ikke til stede, og samfundsvidenska-

belige effektstudier gennemføres derfor ofte på basis af tværsnitsanalyser med sammenligninger i enkeltår på tværs af individer, grupper, lande eller kommuner – og kontrol for relevante tredjevariable. Dette gælder også indeværende analyse.

Tværsnitsanalyser af forskelle i effektivitet kan principielt foretages på to typer af mål:

- Enhedsomkostninger
- Udgiftsmodel

En analyse af *enhedsomkostninger* er en produktivitetsanalyse, hvor omkostningerne pr. enhed ved levering af en specifik ydelse sammenlignes. Det kan fx være udgifterne til en standard rengøringstime, undervisningstime, børnepasningstime eller hjemmehjælpstime. Eller udgifterne til vejvedligeholdelse pr. kvadratmeter vej. En sådan analyse af produktivitet (også kaldet teknisk effektivitet) kan gennemføres, hvor det er muligt at specificere en standardiseret ydelse og opgøre udgiften til denne ydelse. Altså når der er tale om veldefinerede enhedsomkostninger. I praksis kan enhedsomkostninger vanskeligt opgøres på grundlag af budget- og regnskabssystemets specifikationer, idet konteringsreglernes specifikationsgrad og forskelle i kommunernes organisation og konteringspraksis vanskeliggør beregning af udgifter for specifikke ydelser. For eksempel er det ikke muligt at opgøre udgiften pr. plejehjemsplads, da udgifterne for det første dækker mere eller mindre specialiserede plejehjemspladser og for det andet konteres forskelligt i kontoplanen, afhængigt af om kommunen har traditionelle plejehjem og/eller integrerede plejeordninger, hvor service til både plejeboliger og hjemmepleje leveres med udgangspunkt i plejecentret. Analyser af enhedsomkostninger kræver mere detaljerede og lokalt forankrede oplysninger end det, der kan trækkes fra kommunernes indberetning af økonomioplysninger til Danmarks Statistik på grundlag af den autoriserede kontoplan. På det mere overordnede plan kan analyser af enhedsomkostninger vanskeligt gennemføres for en mere kompleks ydelseskombination eller på tværs af et samlet udgiftsområde med mange forskellige ydelser, hvor det er vanskeligt at opgøre den samlede ”produktion” (output).

Formålet med indeværende analyse er ikke at analysere enhedsomkostninger for specifikke ydelser, men at analysere sammenhængen mellem PLI og det samlede udgiftsniveau på henholdsvis dagtilbuds-, ældre-/handicap- og administrationsområdet. Analysedesignet følger i forlængelse heraf det i litteraturen ofte anvendte design med *udgiftsmodeller*, baseret på regressionsanalyser af variationer i kommunernes udgiftsniveau. Metodisk er det i denne forbindelse væsentligt at være opmærksom på, at statistisk korrelation ikke er tilstrækkeligt til at drage kausale slutninger, idet der også kræves en teoretisk begrundelse for årsagsforholdet, at årsag indtræffer før virkning, og at der er kontrolleret for relevante tredjevariable med potentiel betydning for udgiftsniveauet.

Hvis en kommune har et lavere udgiftsniveau end gennemsnittet på et givent udgiftsområde, kan det potentielt skyldes, at den i højere grad end andre kommuner benytter private aktører i den kommunale opgaveløsning. Men udgiftsniveauet kan også være påvirket af en række andre forhold, som det er afgørende at kontrollere for i en multivariat analyse, hvis formålet er at estimere den betingede sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveauet på et gi-

vent udgiftsområde. Ikke mindst kan forskelle i demografisk og socioøkonomisk betingede udgiftsbehov have stor betydning for variationer i kommunale udgiftsniveauer (Boyne 1996; Dafflon & Mischler 2008; Houlberg 2011a; Pedersen 2007: 201ff; Finansministeriet 2010: 94).

Forhold med betydning for forskelle i kommunernes udgiftsniveau kan opsummeres i fire overordnede hovedkategorier af forklaringsfaktorer⁸:

1. Forskelle i grundvilkår knyttet til udgiftsbehov og finansielle muligheder
2. Forskelle i produktivitet
3. Forskelle i lokale prioriteringer og aktivitetsniveau
4. Forskelle i kvalitet

Forskelle i udgiftsbehov kan knytte sig til strukturelle, demografiske og socioøkonomiske rammebetingelser. Hvis en kommune har høje driftsudgifter til ældreomsorg pr. ældre borger i kommunen kan dette fx skyldes, at kommunen har høje udgiftsbehov i kraft af spredt bosætning eller mange enlige ældre, der gør det vanskeligere at operere med en økonomisk optimal struktur i ældreplejen.

En anden mulighed er, at de høje udgifter hænger sammen med en lav produktivitet, dvs. at kommunen har organiseret sin service, så enhedsudgiften pr. hjemmehjælpstime er højere end i andre kommuner med tilsvarende strukturelle grundvilkår. Det kan fx skyldes en mindre effektiv organisering af opgaveløsningen, hvor en relativt større del af tiden bruges på koordinerende aktiviteter, transport og ventetid end på brugerrettet hjemmehjælpstid. Indeværende undersøgelses datagrundlag og ressourcer muliggør ikke kontrol for forskelle i produktivitet.

For det tredje vil udgiftsforskelle kunne tilskrives, at kommunen har prioriteret service-niveauet på ældreområdet højt, fx ved at en større andel af de ældre modtager hjemmehjælp, eller at der visiteres flere timer til hver enkelt hjemmehjælpsmodtager. Begrebsligt kan der med hensyn til aktivitetsniveau i det enkelte år overordnet sondres mellem *brugerandelen* og *brugsandelen*, hvor førstnævnte måler, hvor stor en andel af de potentielle brugere der modtager ydelsen, mens sidstnævnte måler, hvor stor en ydelse den enkelte modtager får.

For det fjerde vil udgiftsforskelle kunne afspejle forskelle i kvaliteten af den leverede pleje, rengøring mv. Høje udgifter kan med andre ord være udtryk for store udgiftsbehov, lav produktivitet eller højt serviceniveau kvantitativt eller kvalitativt. Kvalitetsdata indgår *ikke* i pilotanalysen, og resultaterne skal derfor som tidligere nævnt tages med det væsentlige forbehold, at der ikke er kontrolleret for eventuelle kvalitetsforskelle på tværs af kommuner og udgiftsområder. Dette forbehold er særligt væsentligt, idet det må forventes, at en kommune, der er ramt af økonomisk pres og søger at effektivisere gennem øget brug af private leverandører, på samme tid er under pres for at genoprette den økonomiske balance gennem reduk-

⁸ Hertil kommer, at forskelle i kommunernes organisering og konteringspraksis kan have betydning for, hvor og på hvilken måde udgifterne registreres i det kommunale budget- og regnskabssystem.

tion af kvaliteten. Øget brug af private leverandører vil i så fald gå hånd i hånd med reduceret kvalitet.

For i videst muligt omfang inden for projektets data- og ressourcemæssige rammer at anskueliggøre betydningen af de forskellige forhold gennemføres analysen som en flerfaset analysestrategi:

- 1 Model med simpel sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau.
- 2 Model med kontrol for socioøkonomiske grundvilkår. I denne model inddrages udgiftsfaktorer baseret på gennemprøvede og tidligere anvendte udgiftsmodeller i dansk kommunalforskning (fx Mouritzen 1991, Houlberg 2000 og Houlberg 2011a). Sådanne udgiftsmodeller kan specificeres og operationaliseres på forskellig vis og vil i videre projekter kunne udvikles og nuanceres. I indeværende projekt benyttes de udgiftsmodeller på de tre udgiftsområder, der er estimeret af Houlberg (2011a) på grundlag af kommunernes regnskaber i 2008.
- 3 Fuld model med kontrol for socioøkonomiske grundvilkår, indikatorer for producerede mængder (output) og årseffekter. Her inddrages en række mulige indikatorer for aktivitetsniveauet og størrelsen af outputtet på de enkelte udgiftsområder. Disse outputindikatorer har eksplorativ status og vil skulle videreudvikles og systematiseres i videre studier. Indeværende analyse inddrager alene outputindikatorer, der umiddelbart er tilgængelige for projektet via nøgletalssystemet ECO Nøgletal. Dette indebærer fx, at der indgår flere outputindikatorer på ældre- og handicapområdet end på dagtilbudsområdet, mens der ikke er tilgængelige data om det administrative output. Endvidere inddrages dummy-variable for de enkelte år (med 2007 som referenceår) for at tage højde for variationer mellem årene.⁹ Årseffekterne vil kunne opfange udgiftsændringer knyttet til eventuelle opgaveændringer over årene samt eventuelle variationer i definitionen af PLI og graden af brug af private leverandører over tid.

Data har en såkaldt panelstruktur, idet de samme variable indgår for hver kommune for flere år, i dette tilfælde fire år. Analyse af paneldata med almindelig OLS-regression vil kunne producere skæve estimater, da restleddene i den enkelte kommune kan være korrelerede over tid. Almindelig OLS vil som følge heraf underestimere standardfejlene og overestimere signifikansniveauet for de enkelte parameterestimater. For at imødegå dette, har vi som anbefalet af Williams (2000) kørt modellerne som OLS med robuste standardfejl (med såkaldt *clustering* for den enkelte kommune).

For yderligere at teste modellernes robusthed, suppleres den fulde model med yderligere to modelspecifikationer:

- 1 Fuld model baseret på *ændringer* i udgiftsniveau og ændringer i forklarende variable, der varierer over tid.

⁹ En såkaldt ensidet fixed-effect-model.

- 2 Fuld model med såkaldte panelkorrigerede standardfejl. I denne model inkluderes en tidsforskudt ("lagged") afhængig variabel som anbefalet af Beck & Katz (1995).

Det er som tidligere nævnt ikke muligt inden for rammerne af dette pilotprojekt at inddrage indikatorer for kvalitet i analysen. Notatet afsluttes med en drøftelse af mulige kvalitetsindikatorer på hvert af de tre udgiftsområder, hvilket peger frem mod videre analyser af sammenhængen mellem PLI og kommunalt udgiftsniveau.

4.3.1 Kausalitet og valg af tidsforskydning

Indeværende analyse undersøger, om der er en sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau på grundlag af en modelspecifikation, hvor det implicit antages, at forskelle i PLI kan forklare forskelle i udgiftsniveau. En statistisk sammenhæng er isoleret set ikke tilstrækkelig til at konkludere, at der er tale om en *kausal* sammenhæng, hvor forskelle i PLI er årsag til forskelle i udgiftsniveauet. Eller formuleret på en anden måde, at forskelle i udgiftsniveau er en *effekt* af forskelle i PLI. Det kan endvidere ikke udelukkes, at der er tale om omvendt kausalitet. Altså at udgifternes størrelse bestemmer PLI og ikke omvendt (Christoffersen m.fl. 2009: 6). Det kan fx tænkes, at kommuner med høje udgifter har en strategi om at reducere udgiftsniveauet gennem øget brug af private leverandører og konkurrenceudsættelse. I dette tilfælde er høje udgifter årsag til høj PLI og ikke omvendt. Hvis udgifterne i et givent år er højere, når PLI er højere, kan det med andre ord skyldes, at PLI er øget på grund af de høje udgifter, snarere end at PLI er årsag til de høje udgifter.

I litteraturen søges kausalitetsudfordringen ofte håndteret gennem brug af tidsforskudte ("laggede") variable, dvs. gennem statistiske modeller, hvor forklarende variable forskydes et, to eller flere år i forhold til modellens afhængige variabel. For det første ud fra en teoretisk overvejelse om, at det tager tid at indarbejde nye organisationsformer, og at ændringer ikke indfinder sig straks (Christoffersen m.fl. 2009: 6; Blom-Hansen 2003: 427). For det andet ud fra en metodisk overvejelse om, at den forklarende variabel i tid kommer før den forklarede variabel og derfor ikke i modelspecifikationen *kan* være forårsaget af den forklarede variabel. Blom-Hansen tidsforskyder således de forklarende variable med et år under henvisning til, at ændringer ikke indfinder sig straks, og at dette sikrer, at kausaliteten kun kan løbe i én retning (Blom-Hansen 2003:427). DØR derimod tidsforskyder udliciteringsvariablen med tre år uden at begrunde dette nærmere, end at det bidrager til at give "den bedste økonometriske sammenhæng" (DØR 2004: 236). DØR's resultater er meget sensitive over for valget af tidsforskydning, og det er uklart, hvorfor det lige præcis er en treårig tidsforskydning af udliciteringsvariablen, der skulle være den rette (se Christoffersen m.fl. 2009: 6). Efter genkørsel af DØR's modeller står det ifølge Christoffersen m.fl. (2009: 6) dog fast, at det er den 3. ordens tidsforskudte udliciteringsindikator, der giver det største besparelspotentiale. Teoretisk kan der imidlertid vanskeligt argumenteres for, hvorfor det skulle tage tre år at indarbejde nye organisationsformer og rutiner i et felt, hvor størstedelen af udliciteringen i et givent år antageligvis er implementeret inden for samme eller eventuelt det efterfølgende år, så store

dele af effekten må forventes at slå igennem på udgifterne samme år (Christoffersen m.fl. 2009: 6).

I indeværende pilotprojekt estimeres modellerne i første fase på grundlag af ikke-tidsforskydte forklarende variable, idet det antages, at hovedparten af kommunernes køb hos private leverandører ikke fordrer organisatoriske ændringer i kommunalt regi. For det første fordi en stor del af kommunernes køb af driftsydelser hos private sandsynligvis finder sted uden afholdelse af udbud (fx dag- og ældreinstitutioners køb af håndværkerydelser til løbende vedligeholdelse af bygninger, legepladser mv.). For det andet fordi eventuelle udbud vundet af kommunen selv (og som ville kunne foranledige organisatoriske forandringer internt i kommunen) ikke indgår i PLI. Hvis der er en besparelse forbundet med at benytte private leverandører, forventes denne med andre ord på de undersøgte områder ofte at indfinde sig i samme år, som ydelsen købes.

I tilfælde, hvor en serviceproduktion gennem konkurrenceudsættelse overgår fra kommunalt til privat regi har kommunen dog behov for at tilpasse organisationens produktionskapacitet. Eventuelle afskedigelser, salg af biler, bygninger mv. vil som følge heraf tage tid, og en eventuel besparelse ved overgangen til en privat leverandør vil først vise sig i de efterfølgende år. For at teste, om der er en sådan forsinkelseseffekt, og for at få en empirisk indikation af kausalretningen, suppleres de ikke-tidsforskydte modeller med modeller, hvor PLI tidsforskydes henholdsvis et og to år. Ændringer i regressionskoefficienten for PLI som følge af ændrede tidsforskydninger giver en indikation af kausaliteten og estimatets robusthed. Mere specifikt anvendes principperne i den såkaldte Granger-kausalitetstest (Gujarati 2003: 696) som grundlag for en statistisk test af kausalretningen.

Granger-kausalitetstesten har typisk været anvendt i analyser med mangeårige data for få enheder (fx lande eller kommuner), men principperne appliceres i indeværende projekt på data for 98 kommuner over en begrænset årrække fra 2007-2010. Granger-kausalitetstesten kan være følsom over for valg af tidsforskydning (Gujarati 2003: 698), ikke mindst i analyser hvor de potentielle tidseffekter kan være mangeårige som fx sammenhængen mellem pengeudbud og bruttonationalprodukt. Følsomheden vil være mindre i indeværende projekt, idet det som nævnt ovenfor er vores vurdering, at der på de undersøgte områder ikke kan være flerårige forsinkelseseffekter. Den primære organisatoriske tilpasning i kommunerne vil udgøres af personaletilpasninger, idet eventuelle afskrivninger på bygninger, biler og andre driftsmidler ikke indgår i hverken PLI eller de analyserede kommunale driftsudgifter. Vores teoretiske antagelse er derfor, at tilpasninger i praksis sker senest året efter en ændring i brugen af private leverandører. Når vi tidsforskyder variablene op til to år tjener det illustrative testformål snarere end en teoretisk baseret vurdering af, at der kan gå op til to år før den kommunale organisation har tilpasset sig til ændringer i PLI. I et fireårigt datasæt som vores betyder toårige tidsforskydninger, at der kun er to observationer for hver kommune, og modellen med toårige tidsforskydninger vil følgelig hvile på et mere begrænset statistisk grundlag. Kausalitetstesten gennemføres på grundlag af simultane tidsforskydninger, hvor PLI og udgiftsniveau tidsforskydes samme antal år.

Grundpræmissen i en Granger-kausalitetstest er, at fremtid ikke kan forudsige fortid, og at ændringer i en årsagsvariabel, X, følgelig skal ske *før* ændringer i effektvariablen, Y (Guja-

rati 2003: 697). Hvis vi derfor i en analyse af Y inkluderer tidsforskudte værdier af X (inklusive tidsforskudte værdier af Y selv), og dette signifikant forøger forudsigelsen af Y, er der en statistisk indikation af, at X forårsager Y. Det kausale argument er her, at de tidsforskudte værdier af X forklarer Y *ud over* det, som tidsforskudte værdier af Y forklarer. Tilsvarende logik gælder, hvis vi i stedet forklarer X ved tidsforskudte værdier af Y (inkl. tidsforskudte værdier af X). Granger-kausalitetstesten baserer sig således på to sæt af regressioner, hvor henholdsvis værdien af X estimeres ved tidsforskudte værdier af Y (og X selv), og værdien af Y estimeres ved tidsforskudte værdier af X (og Y selv). I indeværende projekt kan dette forsimplet illustreres med følgende notation:

$$(1) \text{UDGIFT}_t = \alpha \text{PLI}_{t-i} + \beta \text{UDGIFT}_{t-i} + \mu \text{ØVR}_t$$

$$(2) \text{PLI}_t = \lambda \text{PLI}_{t-i} + \delta \text{UDGIFT}_{t-i} + \sigma \text{ØVR}_t$$

hvor PLI er PLI på området, UDGIFT er udgiftsniveauet, ØVR er områdespecifikke indikatorer for udgiftsbehov, output mv., t er året og i er antal år, variabelen tidsforskydes i den enkelte regression¹⁰. Herudover indgår et ikke vist restled.

I oversigtsform er tolkningsreglerne for kausalitetstesten (Gujarati 2003: 697):

- Er parameterestimerne for PLI (α) i ligning 1 signifikant forskellige fra nul og parameterestimerne for UDGIFT (δ) i ligning 2 ikke signifikant forskellige fra nul, indikeres envejskausalitet fra PLI til UDGIFT.
- Er parameterestimerne for PLI (α) i ligning 1 ikke signifikant forskellige fra nul og parameterestimerne for UDGIFT (δ) i ligning 2 signifikant forskellige fra nul, indikeres envejskausalitet fra UDGIFT til PLI.
- Er både parameterestimerne for PLI (α) i ligning 1 og for UDGIFT (δ) i ligning 2 signifikant forskellige fra nul, indikeres tovejskausalitet mellem PLI og UDGIFT.
- Er hverken parameterestimerne for PLI (α) i ligning (1) eller for UDGIFT (δ) i ligning 2 signifikant forskellige fra nul, indikeres uafhængighed mellem PLI og UDGIFT.

For variable som PLI og UDGIFT eksisterer ofte en høj grad af seriel autokorrelation, dvs. at den enkelte kommunes værdi i det enkelte år er tæt korreleret med værdien i det foregående år. En statistisk sammenhæng mellem en tidsforskudt (forklarende) variabel og en ikke-tidsforskudt variabel *udelukker* derfor ikke, at den ikke-tidsforskudte variabel kan være årsag til den tidsforskudte variabel. Samtidig kan der være uobserverede forhold i restleddet, der påvirker både PLI og UDGIFT. Det kan fx tænkes, at uobserverede forhold som kommunalbestyrelsens sammensætning, borgmesterens partifarve, lokale traditioner for serviceniveau og inddragelse af private leverandører, kommunesammenlægningsprocesser, økonomisk pres,

¹⁰ Modellerne estimeres for henholdsvis $i = 1$ og $i = 2$ samt i en model med $i = 1$ og 2 i samme model (Gujarati 2003: 697).

lokal markedsmodning eller nabokommuners politik har betydning for både PLI og UD-GIFT¹¹. Sådanne uobserverede forhold vil også kunne ændre sig over tid og påvirke både PLI og udgiftsniveauet. Hvis en kommune eksempelvis oplever en markant forringelse af økonomien, der ikke kan observeres i modellen, vil den iværksætte en række initiativer for at genoprette den økonomiske balance og eventuelt som følge heraf både øge PLI og reducere udgiftsniveauet. I dette tilfælde vil det komme til at se ud, som om øget PLI forårsager de øgede udgifter, selv om både ændring i PLI og udgiftsniveau er betinget af det (uobserverede) stød, kommunens økonomi har fået.

Tidsforskudte specifikationer udgør dermed ikke et bevis for kausalretningen, men bidrager som nævnt til at sandsynliggøre, i hvilken retning kausaliteten løber.

¹¹ Sammenhængen mellem PLI og faktorer som borgmesterens partifarve, kommunestørrelse, kommunesammenlægning, økonomisk pres og naboafsmitning er bl.a. undersøgt af Houlberg & Dahl (2010), mens Sundell & Lapuente (2011) specifikt har fokuseret på betydningen af markedsmodning og styrken af koalitionen bag borgmesteren.

5 Analyse af dagtilbudsområdet

I dette kapitel præsenteres undersøgelsesresultaterne for dagtilbudsområdet. Dels i form af deskriptive analyser af PLI for de enkelte funktioner og den overordnede udvikling i PLI på udgiftsområdet, dels i form af multivariate analyser af sammenhængen mellem udgiftsniveau, PLI og socioøkonomiske forhold mv.

5.1 Variation og udvikling i PLI

Tabel 5.1 viser PLI for de enkelte funktioner på dagtilbudsområdet i 2010-regnskaberne samt størrelsen på tælleren og nævneren i PLI i henholdsvis kolonne 1 og 3. Tabellen afspejler, at der overordnet er to former for inddragelse af private leverandører på dagtilbudsområdet. For det første ved brug af private daginstitutioner, privat dagpleje mv., hvor hele udgiften definitivt er køb hos private leverandører. I Tabel 5.1 afspejles dette i, at PLI på funktion 5.25.19 er næsten 100 procent. For det andet kan de kommunale (og selvejende) dagtilbud vælge at købe en del af ydelserne hos private leverandører, fx administrative ydelser, rengøring, håndværkere, vikarbureauer, konsulenter og efteruddannelse.

Tabel 5.1 PLI på dagtilbudsområdet 2010

	Samlet køb hos private leverandø- rer, mio. kr.	Andel af det samle- de køb hos private leverandø- rer	Brutto- driftsud- gift, mio. kr.	Andel af brutto- driftsudgift	PLI	Vari- ations- koefficient for PLI
5.25.10 Fælles formål (dagtilbud til børn og unge)	204,0	6,0	1.163,8	3,6	17,5	1,02
5.25.11 Dagpleje	144,5	4,2	6.436,9	20,1	2,2	0,54
5.25.12 Vuggestuer	168,6	5,0	1.642,0	5,1	10,3	1,31
5.25.13 Børnehaver	500,6	14,7	5.929,9	18,5	8,4	0,53
5.25.14 Integrerede daginstitutioner	1.444,0	42,4	15.132,5	47,3	9,5	0,35
5.25.17 Særlige dagtilbud og særlige klubber	321,4	9,4	1.071,6	3,3	30,0	0,99
5.25.18 Åbne pædagogiske tilbud, legesteder mv.	-1,3	0,0	4,7	0,0		1,05
5.25.19 Tilskud til privatinstitutioner, privat dagpleje, private fritidshjem, private klubber og puljeordninger	622,9	18,3	628,9	2,0	99,1	0,04
Dagtilbud i alt	3.404,6	100,0	32.010,2	100,0	10,6	0,37
Dagtilbud ekskl. 5.25.17	3.083,2		30.938,6		10,0	0,38

PLI beregnet som et vægtet gennemsnit for hele landet. Variationskoefficient beregnet som standardafvigelse divideret med det uvægtede landsgennemsnit. Ved beregning af de enkelte variationskoefficienter er der set bort fra alle kommuner, hvor PLI er mindre end nul, over 100 eller ikke kan beregnes, da nævneren er nul.

Konteringsmæssigt fremgår det af Tabel 5.1, at inddragelsen af private leverandører er størst for særlige dagtilbud/klubber og for fælles formål, mens omvendt privatleverandørgraden er

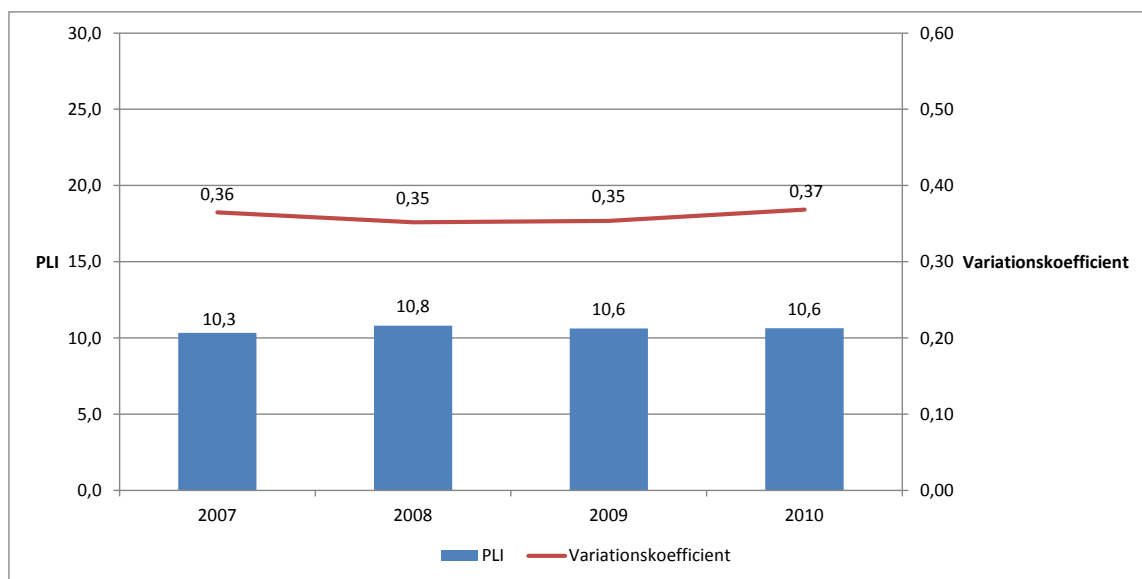
relativt lav i dagpleje og åbne pædagogiske tilbud. Af variationskoefficienten fremgår det endvidere, at der især for vuggestuer er stor *variation* mellem PLI i de enkelte kommuner.

PLI for de enkelte funktioner afspejler ikke, hvor stor betydning den enkelte funktion har for den samlede PLI på dagtilbudsområdet, idet der er stor forskel mellem udgifterne for de enkelte funktioner. Den største udgiftspost på dagtilbudsområdet er 5.24.14 Integrerede daginstitutioner, der udgør 47,3 procent af de samlede bruttodriftsudgifter på området. Den relativt lave PLI på 9,5 procent dækker reelt over, at 42,4 af det samlede køb af ydelser hos private leverandører finder sted i de integrerede institutioner. Da kommuners tilskud til privatinstitutioner mv. omvendt kun udgør en mindre del af de samlede dagtilbudsudgifter, dækker PLI for funktion 5.25.19 over, at alene 18,3 procent af privatleverandørkøbet konteres på denne funktion. Samlet set finder 70 procent af privatleverandørkøbet sted i integrerede institutioner, særlige dagtilbud og klubber samt gennem tilskud til privatinstitutioner mv.

For dagtilbudsområdet under ét er den samlede PLI i 2010 på 10,6 procent. Dette dækker imidlertid over betydelige variationer mellem kommunerne, idet PLI i kommunen med mindst inddragelse af private leverandører er 3,6 procent, mens den i kommunen med størst inddragelse af private leverandører er 25,0 procent.

Det er ikke meningsfuldt at gennemføre regressionsanalyser af udgifterne på de enkelte funktioner på dagtilbudsområdet. Dette skyldes for det første, at dagtilbudsområdet er organiseret forskelligt i kommunerne, og at ikke alle kommuner har alle dagtilbudstyper. For eksempel har kun halvdelen af kommunerne vuggestuer, ligesom integrerede institutioner i nogle kommuner er en integration af 0-2-årige og 3-5-årige, mens det i andre tilfælde er integration af 3-5-årige og skolebørn eller eventuelt både 0-2-årige, 3-5-årige og skolebørn. Afhængigt af kommunens dagtilbudsstruktur kan fx de 0-2-årige være indskrevet i vuggestue, dagpleje og/eller integreret institution. For det andet betyder forskelle i kommunernes konterings- og indberetningspraksis, at beregninger af udgiften pr. indskrevet barn i de enkelte dagtilbudstyper er behæftet med betydelige validitetsproblemer. Beregnes fx udgiften pr. børnehaveplads i budget 2011 på grundlag af udgiftsbudgetter indberettet til Danmarks Statistik og budgetterede pladser indberettet som budgetteringsforudsætninger til Indenrigsministeriet, svinger bruttodriftsudgiften pr. børnehaveplads angiveligt mellem 13.500 kr. pr. plads og 148.000 kr. pr. plads. Så store er de reelle forskelle i kommunerne næppe, og det vil ikke være metodisk forsvarligt at basere analyser på dette datagrundlag. I dette pilotprojekt baseres regressionsanalyserne følgelig på de samlede udgifter på dagtilbudsområdet (pr. 0-5-årig), idet disse er mindre følsomme over for forskelle i kommunernes dagtilbudsstruktur og konterings- og indberetningspraksis.

Figur 5.1 PLI på dagtilbudsområdet 2007-2010



PLI beregnet som et vægtet gennemsnit for hele landet. Variationskoefficient beregnet som standardafvigelse divideret med det uvægtede landsgennemsnit.

Figur 5.1 viser, at der på dagtilbudsområdet ikke har været de store udsving i PLI i perioden 2007-2010, men at PLI i alle årene har ligget omkring 10,5 procent. Variationskoefficienten angiver endvidere, at forskellene i kommunernes PLI ligger på et stabilt og relativt højt niveau.

I det efterfølgende afsnit undersøges, om forskelle i kommunernes PLI har betydning for forskelle i kommunernes udgiftsniveau på dagtilbudsområdet.

5.2 PLI og udgiftsniveau

Tabel 5.2 viser resultaterne af analysen af sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau på dagtilbudsområdet.

Tabel 5.2 PLI og udgiftsniveau på dagtilbudsområdet 2007-2010 (2010-priser).

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Brutto- drifts-udgift pr. 0-5-årig	Brutto- drifts-udgift pr. 0-5-årig	Brutto- drifts-udgift pr. 0-5-årig	Δ Brutto- drifts-udgift pr. 0-5-årig	Brutto- drifts-udgift pr. 0-5-årig
PLI dagtilbud ^	571,1 (437,1)	512,3* (258,6)	487,8** (234,2)	340,0* (174,5)	164,5*** (42,5)
Socioøkonomiske rammevilkår:					
Andel børn af enlige forsørgere (0-5-årige) ^		1132,8*** (417,7)	1384,9*** (460,0)	-116,6 (306,8)	144,0* (82,3)
Kvindens erhvervsfrekvens ^		1425,1*** (317,9)	1836,3*** (363,0)	1,9 (386,3)	80,2 (85,6)
Andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande (0-5-årige) ^		656,0*** (239,2)	670,1*** (237,7)	-875,2 (816,5)	67,6 (79,4)
Lille ø-kommune		8860,1 (5797,2)	11513,7* (6901,9)	2271,1*** (698,8)	3357,8** (1350,7)
Ressourcegrundlag pr. indb. (1000 kr.) ^		155,8*** (46,9)	133,0* (72,1)	-37,2 (53,5)	3,0 (11,7)
Outputindikatorer og årseffekter:					
Dækningsgrad for 0-5-årige ^			121,7 (282,2)	75,5 (131,9)	101,8 (68,7)
2008			513,5 (419,4)	-	-
2009			6795,1*** (980,4)	1000,5 (1107,4)	1021,7*** (250,0)
2010			5436,8*** (1970,9)	176,2 (1302,6)	-426,6 (263,6)
Bruttodriftsudgift pr. 0-5-årig (T ₋₁)					0.889*** (0.050)
Konstant	77795,0*** (4102,4)	-77350,1** (30941,3)	-119694*** (45538,2)	659,0** (327,6)	-8887,1 (11458,1)
Observationer	388	388	388	291	291
Adj. R ²	0,027	0,507	0,558	0,051	0,929
Maks. VIF	1,000	2,313	3,589	5,485	3,918
Antal kommuner	97	97	97	97	97

Robuste standardfejl i parenteser. Dragør Kommune er outlier og ekskluderet af analysen

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

^: Indgår i model 4 som *ændring* i forhold til året før

Model 1, hvor der ikke er kontrolleret for tredjevariable, viser en positiv, men ikke signifikant sammenhæng mellem PLI og bruttodriftsudgifter pr. 0-5-årig på dagtilbudsområdet. Koefficienten for PLI kan tolkes derhen, at når PLI øges med et procentpoint, så øges bruttodriftsudgiften pr. år med 571 kr. pr. 0-5-årig. Men sammenhængen er som nævnt ikke statistisk signifikant. Det fremgår også af R^2 (adj.) nederst i tabellen, at kun 3 procent af variationen i udgifterne kan "forklares" ved forskelle i PLI.

I model 2 inkluderes indikatorer for socioøkonomiske grundvilkår, og R^2 stiger til 51 procent. Halvdelen af variationen i kommunernes dagtilbudsudgifter kan med andre ord forklares ved forskelle i socioøkonomiske udgiftsbehov og finansieringsmuligheder. Jo større kvinders erhvervsfrekvens er, jo større behov er der for kommunal børnepasning, ligesom udgiftsbehovene på området stiger, jo større andel af de 0-5-årige, der er børn af enlige forsørgere og/eller har ikke-vestlig indvandrerbaggrund. Sidstnævnte indikatorer kan tolkes som paraplyvariable for befolkningsgrupper, der af økonomiske og sociale grunde oftere har behov for tilskud til nedsættelse af forældrebetalingen og/eller for en særlig pædagogisk indsats i dagtilbuddet. Endvidere viser model 2, at ressourcegrundlaget¹² har positiv sammenhæng med udgiftsniveauet. Dette kan tolkes som udtryk for, at rigere kommuner har mulighed for – og prioriterer – at have et højere serviceniveau på dagtilbudsområdet end fattigere kommuner. Et forhold, der blot understreger vigtigheden af i videre studier at kontrollere for forskelle i kvalitet.

Endelig viser model 3, at den samlede dækningsgrad for de 0-5-årige ikke har betydning for udgiftsniveauet, når der er taget højde for de ovennævnte forskelle i udgiftsbehov og finansielle muligheder. Model 3 viser endvidere, at udgifterne var signifikant højere i 2009 og 2010 (end i 2007), hvilket både kan dække over, at serviceniveauet er øget i 2009 og 2010 og over opgaveændringer som fx, at kommunerne er blevet forpligtet til – og har fået penge over bloktilskuddet til – at tilbyde et sundt måltid mad i daginstitutionerne. Efter kontrol for forskelle i socioøkonomiske grundvilkår og årseffekter er der en positiv og signifikant sammenhæng mellem PLI og bruttodriftsudgifter pr. 0-5-årig på dagtilbudsområdet. Jo højere PLI, jo højere udgiftsniveau. Koefficienten for PLI skal tolkes som, at når PLI øges med et procentpoint, så øges bruttodriftsudgiften pr. år med 488 kr. pr. 0-5-årig. Tilsvarende stiger udgifterne med 1.385 kr. pr. 0-5-årig ved en forøgelse af andel børn af enlige forsørgere med 1 procentpoint, og med 670 kr. pr. 0-5-årig ved en forøgelse af andel børn af indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande med 1 procentpoint. Som nævnt ovenfor kan dette tolkes som udtryk for, at disse befolkningsgrupper oftere har behov for en særlig pædagogisk indsats i dagtilbuddet og/eller oftere modtager tilskud til forældrebetalingen, hvorved kommunens udgift pr. barn øges. Tilsvarende øges udgifterne med 1.836 kr. pr. 0-5-årig ved en forøgelse af kvinders erhvervsfrekvens med 1 procentpoint, hvilket er udtryk for, at der i så fald er behov for at tilbyde pasning til en større andel af de 0-5-årige i kommunen. Samlet kan forskelle i PLI og de inddragede variable for socioøkonomiske grundvilkår og årseffekter mv. forklare 57 procent af forskellene i kommunernes bruttodriftsudgifter på dagtilbudsområdet.

¹² Ressourcegrundlaget beregnes som beskatningsgrundlaget korrigeret for udligning og generelle tilskud, øvrige skatter og nettorenter/-afdrag.

Model 4 viser, at der også er en positiv sammenhæng mellem *ændringer* i PLI og *ændringer* i udgiftsniveau. Jo mere PLI stiger, jo mere stiger udgifterne. Når PLI i en kommune stiger med et procentpoint, stiger udgifterne samtidig med 340 kr. pr. 0-5-årig. Med en samlet forklaringsgrad på 5 procent, forklares dog betydeligt mindre af variationen i udgifts*ændringerne* (model 4) end variationen i udgiftsniveauerne (model 3).

I den panelkorrigerede model 5 inddrages en tidsforskudt udgave af den afhængige variabel som forklarende variabel. Herved reduceres koefficienten for PLI, men sammenhængen mellem PLI og udgiftsniveau er fortsat signifikant positiv.

For at teste, om resultaterne er følsomme over for, om særlige dagtilbud og klubber henregnes til dagtilbudsområdet eller ej, er der gennemført en parallel analyse, hvor udgifterne til dagtilbudsområdet er opgjort ekskl. 5.25.17 Særlige dagtilbud og særlige klubber (jf. bilag, Tabel 9.4 side 64). Dette påvirker stort set ikke sammenhængen mellem PLI og udgifter.

Der er desuden gennemført en analyse, hvor der ses bort fra 5.25.19 (Tilskud til privatinstitutioner, privat dagpleje, private fritidshjem, private klubber og puljeordninger), således at analysen fokuserer på sammenhængen mellem PLI og udgiftsniveau i de *kommunale* dagtilbud (jf. Tabel 9.5 side 65). Denne analyse viser, at der for de kommunale daginstitutioner er en stærkere og mere signifikant positiv sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveauet pr. 0-5-årig, end hvis udgiften baseres på de samlede udgifter til dagtilbudsområdet inkl. kommunens tilskud til private institutioner mv.

Der er en række mulige forklaringer på den positive sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau, og det er ikke givet, at analysen afspejler en kausal sammenhæng, hvor høj PLI er en årsag til høje udgifter. Der kan muligvis være tale om omvendt kausalitet, hvor en større opgavevolumen i en kommune kan være anledning til en større inddragelse af private leverandører.

I Tabel 5.3 undersøges det ved hjælp af principperne i Granger-kausalitetstesten (Gujarati 2003: 696), hvilken betydning tidsforskudte specifikationer af PLI og udgiftsniveau har for analysen.

Tabel 5.3 PLI og udgiftsniveau på dagtilbudsområdet 2007-2010 (2010-priser). Tidsforskudte modelspecifikationer (Granger-kausaltetstest)

	(5)	(6)	(7)	(8)
	Bruttodrifts- udgift pr. 0-5-årig	Bruttodrifts- udgift pr. 0-5-årig	Bruttodrifts- udgift pr. 0-5-årig	Bruttodrifts- udgift pr. 0-5-årig
PLI dagtilbud	164,549*** (42,527)			
PLI dagtilbud _{T-1}		154,487*** (43,899)		51,461** (22,790)
PLI dagtilbud _{T-2}			306,917*** (43,990)	160,533** (72,880)
Bruttodriftsudgift pr. 0-5-årig _{T-1}	0,889*** (0,050)	0,885*** (0,051)		0,745* (0,390)
Bruttodriftsudgift pr. 0-5-årig _{T-2}			0,780*** (0,046)	0,125 (0,350)
Observationer	291	291	194	194
Adj. R ²	0,929	0,929	0,879	0,924
Maks. VIF	3,918	3,914	3,748	13,993

	(9)	(10)	(11)
	PLI dagtilbud	PLI dagtilbud	PLI dagtilbud
PLI dagtilbud _{T-1}	0,974*** (0,037)		0,854*** (0,312)
PLI dagtilbud _{T-2}		0,946*** (0,037)	0,119 (0,306)
Bruttodriftsudgift pr. 0-5-årig _{T-1} (1000 kr.)	-0,028*** (0,008)		0,016 (0,026)
Bruttodriftsudgift pr. 0-5-årig _{T-2} (1000 kr.)		-0,047*** (0,004)	-0,044** (0,021)
Observationer	291	194	194
Adj. R ²	0,892	0,821	0,895
Maks. VIF	3,914	3,748	13,993

Model 5 er identisk med model 5 i Tabel 5.2. Ud over PLI indgår i alle modellerne samme forklarende variabel (ikke vist) som i model 5 i Tabel 5.2 (for fuld model se bilag, Tabel 9.6). Desuden indgår i alle modeller en tidsforskudt værdi af den afhængige variabel, tidsforskudt samme antal år som den forklarende interessevariabel i analysen. For eksempel indgår i model 8, hvor PLI er tidsforskudt to år, også bruttodriftsudgift pr. 0-5-årig tidsforskudt med to år.

Robuste standardfejl i parenteser. Dragør er outlier og ekskluderet af analysen.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

I Tabel 5.3 fremgår det af model 6 og 7, at der er en signifikant positiv sammenhæng mellem udgiftsniveauet i et givent år og PLI året før og to år før. Model 8, der indeholder variable tidsforskudt både et og to år, viser, at der er en signifikant positiv sammenhæng i år 2, også efter at der er taget højde for den positive sammenhæng i år 1. I de tilsvarende modeller med PLI som afhængig variabel er der dog også en signifikant sammenhæng, blot med negativt fortegn (model 9, 10 og 11). At de tidsforskudte estimater er signifikante både i modellerne med PLI som afhængig variabel og i modellerne med udgiftsniveau som afhængig variabel, indikerer, at der er tale om tovejskausalitet (Gujarati 2003: 697). PLI påvirker udgiftsniveauet, og udgiftsniveauet påvirker PLI. Fortegnene i modellerne indikerer dog, at der kan være tale om sammensatte og komplekse underliggende dynamikker. Hvor det positive fortegn i model 6, 7 og 8 indikerer, at højere PLI fører til højere udgiftsniveau i de efterfølgende år, indikerer det negative fortegn i model 9 og 10, at et højt udgiftsniveau omsættes i lavere PLI i de efterfølgende år.

Teoretisk er det vanskeligt at forklare, hvorfor en kommune med et højt udgiftsniveau skulle *reducere* PLI i de efterfølgende år, men analysen peger på, at den positive effekt af PLI på udgiftsniveauet ville have været større, hvis ikke der havde været en modificerende tovejskausalitet. Som påpeget i metodekapitlet kan der være uobserverede forhold, der påvirker både PLI og udgiftsniveau, ligesom det igen skal understreges, at der i analysen ikke er taget højde for kvalitet.

Med disse væsentlige forbehold in mente indikerer kausalitetsanalysen i Tabel 5.3 – om end der er feedback fra udgiftsniveau til PLI – at øget inddragelse af private leverandører kan bidrage til at øge udgiftsniveauet på dagtilbudsområdet. Tolkes resultaterne som udtryk for en kausal sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau, viser model 6, at hvis PLI øges med 1 procentpoint, stiger gennemsnitsudgifterne året efter med 155 kr. pr. 0-5-årig¹³. For en gennemsnitskommune svarer det til 0,2 procent af udgifterne.

Der er tale om et punktestimat af den gennemsnitlige effekt, og det gælder som altid i denne type modelleringer, at estimatet er baseret på små ændringer i de forklarende variable og ikke kan generaliseres til at gælde, hvis der er tale om større ændringer i PLI. Det er derfor ikke meningsfuldt på grundlag af modellen at estimere effekten, hvis PLI fx øges med 25, 50 eller 100 procent. Men omkring den gennemsnitlige PLI på 10 procent giver en forøgelse af PLI med 1 procentpoint ifølge modellen anledning til en forøgelse af de gennemsnitlige dagtilbudsudgifter med 0,2 procent i det efterfølgende år.

Ud over at der som tidligere nævnt ikke er taget højde for eventuelle forskelle i kvalitet, og at der ikke systematisk er kontrolleret for forskelle i aktivitetsniveauet, knytter der sig til analysen også et forbehold for forskelle i kommunernes organiserings- og konteringspraksis. Hvis en kommune for eksempel har valgt at udlicitere kommunens løn- og personalefunktion og samtidig ”udkonterer” udgifterne på de enkelte udgiftsområder vil dette – i forhold til en kommune, hvor udgiften til den udliciterede løn- og personalefunktion konteres centralt i

¹³ Sprogligt bruges af hensyn til læsevenligheden formuleringen ”hvis PLI øges med 1 procentpoint”. Modellen analyserer dog ikke *ændringer* i PLI, men er en tværsnitsanalyse af forskelle mellem kommuner i de enkelte år. Sprogligt vil det således være mere præcist at sige, at en kommune, hvis PLI er 1 procentpoint højere end en gennemsnitskommune, i det efterfølgende år har en udgift pr. 0-5-årig, der er 155 højere end gennemsnitskommunen.

kommunen – betyde, at både PLI og udgiftsniveau er højere på dagtilbudsområdet. Hvis løn- og personalefunktionen *ikke* er udliciteret, vil en decentral konteringspraksis omvendt betyde, at PLI på dagtilbudsområdet vil blive lavere og dagtilbudsudgifterne højere end i en kommune, hvor løn- og personaleudgiften konteres centralt. Forskelle i konteringspraksis kan dermed både bidrage til at skabe en mere negativ og en mere positiv sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau på dagtilbudsområdet.

Den positive sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau kan være et udslag af, at der i mange henseender ikke er tale om et konkurrenceudsat marked på dagtilbudsområdet. De væsentligste muligheder for konkurrenceudsættelse knytter sig til rengøring og servicefunktioner (fx pedel, have- og køkkenfunktioner). Det vides ikke, hvor stort omfanget af udbud på disse områder er, men det antages at væsentlige dele af PLI knytter sig til køb af ydelser hos private leverandører, hvor der ikke har været afholdt udbud på markedsmæssige vilkår. Man kan fx forestille sig, at daginstitutionernes køb af håndværkerydelser foregår ved at kontakte den lokale – eller tidligere brugte – håndværker uden afholdelse af udbud i de enkelte tilfælde.

Kommunerne køber heller ikke private dagtilbudspladser på et marked, hvor private udbydere konkurrerer om pris og kvalitet. Kommunerne er ifølge lovgivningen forpligtiget til at yde tilskud af en bestemt størrelse til privatinstitutioner mv. De institutionelle og reguleringsmæssige bindinger betyder i sig selv, at der ikke er tale om køb og salg på markedsmæssige vilkår. Men principperne i loven kan også have den afledte konsekvens, at kommunen kommer til at betale en højere pris til en privat leverandør end den marginaludgift, kommunen alternativt ville have haft ved at levere ydelsen selv. Hertil kommer, at kommunerne i kraft af leveringsforpligtelsen på området kan have behov for at opretholde en organisatorisk reservekapacitet, der kan sættes ind, hvis en privat leverandør misligholder kontrakten, samt at der kan være organisatoriske omkostninger knyttet til eventuel konkurrenceudsættelse og monitorering af kontraktoverholdelsen¹⁴.

Kausalitetsanalysen indikerer, at øget inddragelse af private leverandører på dagtilbudsområdet er udgiftsdrivende. Analysen muliggør ikke en endegyldig konklusion om, at højere PLI er årsag til højere udgiftsniveau, men giver omvendt intet belæg for at konkludere, at brugen af private leverandører skulle *reducere* det samlede udgiftsniveau på dagtilbudsområdet. Dette resultat på mesoniveau udelukker ikke, at der kan være økonomiske gevinster på mikroniveau ved at bruge private leverandører i opgaveløsningen, fx i form af privat rengøring. Men hvis der er besparelser på mikroniveau, viser analysen, at disse tilsyneladende ikke omsættes til besparelser på det samlede dagtilbudsområde.

Spørgsmålet er naturligvis, om den indikerede positive sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau kan tilskrives, at der er tilsvarende forskelle i aktivitetsniveau og/eller kvalitet i opgaveløsningen. Et spørgsmål, som det kræver mere veludviklede indikatorer for aktivitetsniveau og kvalitet at besvare mere præcist, jf. også de tidligere diskussioner heraf.

¹⁴ De væsentligste organisatoriske omkostninger forventes at være løn- og konsulentudgifter i kommunens centrale forvaltning og dermed at blive konteret på hovedkonto 6. Argumentet knytter sig derfor alene til eventuelle organisatoriske omkostninger, der falder på dagtilbudsområdets kontonumre.

6 Analyse af ældre- og handicapområdet

I dette kapitel præsenteres undersøgelsesresultaterne for ældre- og handicapområdet. Dels i form af deskriptive analyser af PLI for de enkelte funktioner og den overordnede udvikling i PLI på udgiftsområdet, dels i form af multivariate analyser af sammenhængen mellem udgiftsniveau, PLI og socioøkonomiske forhold mv.

6.1 Variation og udvikling i PLI

Tabel 6.1 viser PLI for de enkelte funktioner på ældre- og handicapområdet i kommunernes 2010-regnskab samt størrelsen på tælleren og nævneren i PLI i henholdsvis kolonne 1 og 3. Brugen af private leverandører er højest på funktionerne vedrørende boliger for ældre, henholdsvis ældreboliger (5.32.30) og plejehjem/beskyttede boliger (5.32.34), mens der især er stor *variation* i kommunernes brug af private leverandører vedrørende plejevederlag og hjælp til pasning af døende i eget hjem, sygeartikler o.l. (5.32.37). Botilbuddene står sammenlagt for 15 procent af det samlede køb af tjenesteydelser hos private leverandører på ældreområdet. Brugen af private leverandører omfatter dels kommunal betaling for pladser i private botilbud ejet af fonde, almennyttige boligselskaber mv., dels kommunale botilbuds køb af rengøring, håndværker- og andre serviceydelser hos private leverandører.

Tabel 6.1 PLI på ældre- og handicapområdet 2010

	Samlet køb hos private leverandører, mio. kr.	Andel af det samlede køb hos private leverandører	Brutto-driftsudgift, mio. kr.	Andel af brutto-driftsudgift	PLI	Variationskoefficient for PLI
5.32.30 Ældreboliger	900,2	10,8	1188,4	2,4	75,7	0,26
5.32.32 Pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede	5.895,9	70,5	40.522,9	81,5	14,5	0,62
5.32.33 Forebyggende indsats for ældre og handicappede	1.241,0	14,8	4.939,5	9,9	25,1	0,60
5.32.34 Plejehjem og beskyttede boliger	458,5	5,5	889,2	1,8	51,6	0,48
5.32.35 Hjælpemidler, forbrugsgoder, boligindretning og befordring	743,2	8,9	3.288,4	6,6	22,6	0,58
5.32.37 Plejevederlag og hjælp til sygeartikler o.l. ved pasning af døende i eget hjem	20,8	0,2	78,5	0,2	26,5	1,23
Ældreområdet inkl. ældreboliger	9.259,6		50.906,9		18,2	0,44
Ældreområdet ekskl. ældreboliger	8.359,4	100,0	49.718,5	100,0	16,8	0,49

PLI beregnet som et vægtet gennemsnit for hele landet. Variationskoefficient beregnet som standardafvigelse divideret med det uvægtede landsgennemsnit. Ved beregning af de enkelte variationskoefficienter er der set bort fra alle kommuner, hvor PLI er mindre end nul, over 100 eller ikke kan beregnes, da nævneren er nul.

Den kommunale service på ældreområdet er typisk organiseret i integrerede plejeordninger med plejecentre og hjemmepleje som integrerede enheder. Disse udgifter konteres sammen

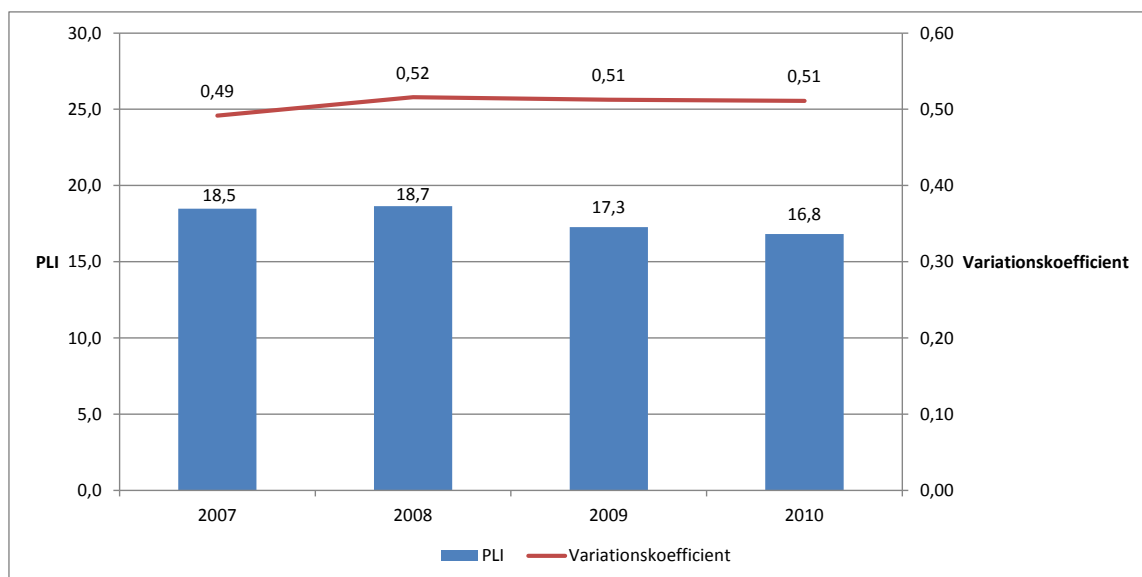
med traditionelt organiseret hjemmepleje som pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede (5.32.32) og udgør mere end 80 procent af de samlede bruttodriftsudgifter på ældre- og handicapområdet. Da udgifter til plejecentre og hjemmepleje konteres samlet og ikke systematisk kan adskilles på et sammenligneligt grundlag i budget- og regnskabssystemet, er det ikke på grundlag af de kommunale regnskaber muligt at opgøre valide indikatorer for eksempelvis udgiften pr. hjemmehjælpstime eller udgiften pr. plejehjems-/plejecenterplads. Budget- og regnskabssystemet giver med andre ord ikke basis for analyser af enhedsomkostninger, og da boliger for ældre kan være konteret på 5.32.30, 5.32.32 eller 5.32.34 afhængigt af kommunens organisering af ældreplejen, er det ikke meningsfuldt at foretage analyser af sammenhængen mellem PLI og udgiftsniveauet på enkeltfunktioner.

Det fremgår af Tabel 6.1, at 14,8 procent af udgifterne på 5.32.32 er køb hos private leverandører, men i kraft af funktionens store udgiftsmæssige tyngde udgør pleje og omsorg mv. af ældre og handicappede 70 procent af det samlede køb hos private leverandører på ældre- og handicapområdet. Private leverandører er i denne sammenhæng dels køb af rengøring, håndværker- og serviceydelser i den kommunale hjemmepleje (inkl. plejecentre), dels borgernes valg af privat leverandør af hjemmepleje i medfør af loven om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp mv. i hjemmeplejen.

Det samlede køb hos private leverandører på ældre- og handicapområdet udgør ifølge PLI 18,2 procent af de samlede bruttodriftsudgifter, hvis ældreboliger medregnes. Opgøres udgifterne eksklusive ældreboliger, som i de efterfølgende analyser, er den samlede PLI i stedet 16,8 procent.¹⁵

¹⁵ Ældreboliger ekskluderes, da forskelle i finansieringsform betyder, at driftsudgifter til ældreboliger ikke er sammenlignelige på tværs af kommuner. Hvis en kommune selv finansierer byggeriet af ældreboliger, falder anlægsudgiften i de år, ældreboligerne bygges, og vil ikke efterfølgende indgå i driftsudgifterne. Finansieres ældreboligbyggeriet i stedet af almennyttige boligselskaber, vil afskrivninger på anlægsudgiften blive indregnet i den takst, kommunen betaler for ældreboligen og dermed indgå i kommunens driftsudgift.

Figur 6.1 PLI på ældre- og handicapområdet 2007-2010 (ekskl. ældreboliger)



PLI beregnet som et vægtet gennemsnit for hele landet. Variationskoefficient beregnet som standardafvigelse divideret med det uvægtede landsgennemsnit. Variationskoefficienten for 2010 er ikke helt identisk med den tilsvarende værdi i Tabel 6.1, da der i Tabel 6.1 er set bort fra kommuner med negativ PLI.

Det fremgår af Figur 6.1, at PLI på ældre- og handicapområdet har været svagt faldende fra 2007 til 2010 og som nævnt udgør 16,8 procent i 2010. PLI på området ligger 6-8 procentpoint over PLI på dagtilbudsområdet (jf. Figur 5.1 side 35). Samtidig fortæller variationskoefficienten, at *variationen* i kommunernes brug af private leverandører er næsten 50 procent større på ældre- og handicapområdet end på dagtilbudsområdet. En mulig forklaring på de store variationer i PLI kan være, at brugen af private leverandører i mindre udstrækning end på andre områder er et produkt af kommunale valg og beslutningstagen. Loven om frit valg af leverandør af personlig og praktisk hjælp mv. i hjemmeplejen kombineret med at de fleste kommuner bruger godkendelsesmodellen betyder, at det oftest er den enkelte borger – og ikke kommunen – der afgør, om der skal benyttes privat leverandør eller ej.

I det følgende undersøges det mere systematisk, om variationerne i PLI kan forklare forskelle i kommunernes udgifter på ældre- og handicapområdet.

6.2 PLI og udgiftsniveau

Tabel 6.2 viser resultaterne af analysen af sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau på dagtilbudsområdet.

Tabel 6.2 PLI og udgiftsniveau på ældre- og handicapområdet ekskl. ældreboliger 2007-2010. (2010-priser)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Brutto- driftsudgift pr. 65+- årig	Brutto- driftsudgift pr. 65+- årig	Brutto- driftsudgift pr. 65+- årig	Δ Brutto- driftsudgift pr. 65+- årig	Brutto- driftsudgift pr. 65+- årig
PLI ældreområdet ekskl. ældreboliger ^	110,9 (83,0)	175,5*** (63,9)	174,1*** (61,8)	504,8*** (88,2)	126,3** (56,6)
Socioøkonomiske rammevilkår:					
Andel enlige ældre ^		571,5*** (199,1)	171,0 (214,7)	-724,0 (537,2)	-100,6 (76,4)
Aldersbetinget plejebolighyppighed ^		2846,9** (1124,8)	3957,2*** (1033,9)	661,4 (1864,9)	1783,2*** (574,4)
Rejsetid pr. indb. ^		1247,6*** (283,5)	913,9*** (295,6)	-307,3 (1539,3)	468,4** (183,2)
Andel 65+-årige (i pct. af befolkning) ^		-1370,5*** (259,9)	-1303,7*** (265,6)	-1568,1*** (594,6)	-322,4 (223,0)
Ressourcegrundlag pr. indb. (1000 kr.) ^		69,1** (27,2)	152,0*** (36,5)	25,9 (37,5)	19,5 (14,7)
Outputindikatorer og årseffekter:					
Indskrevne i plejebolig pr. 1000 ældre ^			42,2* (22,8)	18,7 (16,4)	11,6 (10,0)
Andel 65+-årige, der modt. hjemmehjælp ^			33,3 (210,5)	25,6 (287,4)	128,9** (51,0)
Visiterede timer pr. hjemmehjælpsmodt. ^			239,8 (617,6)	69,1 (530,2)	-23,2 (181,0)
2008			394,2 (329,2)	-	-
2009			2653,9*** (666,5)	2023,3*** (521,4)	1217,2*** (303,2)
2010			-2822,9*** (1012,3)	-2250,0* (1230,2)	-2046,8*** (439,3)
Bruttodriftsudgift pr. 65+-årig (T ₋₁)					0,795*** (0,124)
Konstant	53841,7*** (1441,3)	11975,4*** (4524,5)	-1694,7 (6481,2)	-487,9 (504,3)	-3576,6 (2805,5)
Observationer	388	388	388	294	294
Adj. R ²	0,014	0,505	0,551	0,443	0,825
Maks. VIF	1,000	3,549	5,209	7,625	5,074
Antal kommuner	98	98	98	98	98

Robuste standardfejl i parenteser

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

^: Er i model 4 målt som ændring i forhold til året før

Model 1, hvor der ikke er kontrolleret for tredjevariable, viser en positiv, men ikke signifikant sammenhæng mellem PLI og bruttodriftsudgifter pr. 65+-årig på ældre- og handicapområdet. Det fremgår også af R^2 (Adj..) nederst i tabellen, at kun 1 procent af variationen i udgifterne isoleret set kan forklares ved forskelle i PLI.

I model 2 inkluderes indikatorer for socioøkonomiske grundvilkår, og R^2 stiger til 51 procent. Halvdelen af variationen i kommunernes dagtilbudsudgifter kan med andre ord forklares ved forskelle i socioøkonomiske udgiftsbehov, demografi og finansieringsmuligheder. Udgiftsbehovene *pr. 65+-årig* stiger, jo flere enlige ældre der er i kommunen, og jo ældre de ældre er¹⁶. Analysen viser gennem indikatoren rejsetid pr. indbygger, at udgiftsbehovene stiger, jo mere spredt befolkningen er bosat i kommunen¹⁷. Jo mere spredt borgerne bor, jo mere transporttid er der i den kommunale ældrepleje, og jo dyrere er det pr. borger at levere hjemmepleje mv. I lighed med tidligere undersøgelser er der en negativ sammenhæng mellem andel ældre i kommunen og udgiftsniveauet pr. ældre (Mouritzen 1991; Houlberg 2000; Houlberg 2011a). Jo flere ældre i en kommune, desto færre ressourcer bruges der pr. ældre borger. Ældreandelen kan ikke betragtes som mål for udgiftsbehovet pr. ældre, men inddrages som kontrolvariabel i analysen som udtryk for utilstrækkelig demografisk tilpasning. Endelig påvirker kommunens velstand, målt ved ressourcegrundlaget¹⁸, udgifterne på området, idet mere velstående kommuner bruger mere på ældre- og handicapområdet pr. 65+-årig end mindre velstående kommuner. Efter kontrol for socioøkonomiske udgiftsbehov, demografi og finansieringsmuligheder er der en signifikant positiv sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau.

I model 3 inddrages outputindikatorer og årseffekter. Disse viser, at kommunens udgifter på området stiger, jo større andel af de ældre der er indskrevet i plejebolig. En større "produktion" i form af plejeboliger bidrager med andre ord til at forklare, hvorfor nogle kommuner har højere udgifter end andre. Med de i modellen inddragede variable ser det derimod ikke ud til, at det har signifikant betydning for udgiftsniveauet, hvor stor en andel af de ældre der modtager hjemmehjælp, og hvor mange timer de gennemsnitligt modtager. Årseffekterne viser, at udgifterne var signifikant højere i 2009 (end i referenceåret 2007) og omvendt signifikant lavere i 2010. Estimatet for PLI påvirkes ikke af inddragelsen af outputindikatorer og årseffekter, men er fortsat signifikant positivt.

Model 4 viser, at der er en signifikant positiv sammenhæng mellem ændringer i PLI og ændringer i udgiftsniveau. En forøgelse af PLI med et procentpoint følges i samme år af en øget udgift på 505 kr. pr. 65+-årig.

I den panelkorrigerede model 5 testes robustheden af sammenhængene gennem inddragelse af værdier for den afhængige variabel året før (T-1). For PLI viser model 5, at sammen-

¹⁶ Ældrebefolkningens aldersfordeling måles ved indikatoren "aldersbetinget plejebolighyppighed", der vægter antallet af ældre i femårs aldersgrupper i forhold til hvor stor en andel af de ældre i aldersgruppen, der på landsplan er indskrevet i plejebolig (Houlberg 2001a).

¹⁷ Rejsetid opgøres som det antal minutter, det i gennemsnit vil tage borgerne i en kommune at nå frem til 2000 medborgere (Houlberg 2011b). Rejsetid indgår som kriterium i udligningsordningen efter kommunalreformen.

¹⁸ Ressourcegrundlaget beregnes som beskatningsgrundlaget korrigeret for udligning og generelle tilskud, øvrige skatter og nettorenter/-afdrag.

hængen mellem PLI og udgiftsniveauet fortsat er signifikant positiv. Den overordnede konklusion på Tabel 6.2 er dermed, at der er en signifikant positiv sammenhæng mellem PLI i det enkelte år og udgiftsniveauet i samme år.

I Tabel 6.3 undersøges det ved hjælp af principperne i Granger-kausaltetstesten (Gujarati 2003: 696), hvilken betydning tidsforskudte specifikationer af PLI og udgiftsniveau har for analysen.

I Tabel 6.3 fremgår det af model 6 og 7, at der er en negativ – men ikke signifikant – sammenhæng mellem udgiftsniveauet i et givent år og PLI året før og to år før. De tilsvarende modeller med PLI som afhængig variabel viser heller ingen signifikant sammenhæng (model 9 og 10). At både de tidsforskudte estimater i modellerne med PLI som afhængig variabel og i modellerne med udgiftsniveau som afhængig variabel er insignifikante, indikerer, at der er uafhængighed mellem PLI og udgiftsniveau (Gujarati 2003: 697). Dette peger med andre ord på, at der hverken er kausalitet fra PLI til udgiftsniveau eller fra udgiftsniveau til PLI, og at de umiddelbart positive sammenhænge mellem PLI og udgiftsniveau ikke dækker over en kausal relation mellem de to variable.

Hovedkonklusionen af analysen på ældre- og handicapområdet er dermed, at der er en signifikant positiv sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau på området, men at denne statistiske sammenhæng ikke afspejler en kausal sammenhæng.

**Tabel 6.3 PLI og udgiftsniveau på ældre- og handicapområdet 2007-2010 (2010-priser).
Tidsforskudte modelspecifikationer (Granger-kausaltetstest)**

	(5)	(6)	(7)	(8)
	Bruttodrifts- udgift pr. 65+- årig	Bruttodrifts- udgift pr. 65+- årig	Bruttodrifts- udgift pr. 65+- årig	Bruttodrifts- udgift pr. 65+- årig
PLI ældreområdet ekskl. ældreboliger	126,330** (56,639)			
PLI ældreområdet ekskl. ældreboliger _{T-1}		-16,266 (23,497)		-47,492 (79,405)
PLI ældreområdet ekskl. ældreboliger _{T-2}			-17,470 (23,876)	29,712 (91,655)
Bruttodriftsudgift pr. 65+-årig _{T-1}	0,795*** (0,124)	0,856*** (0,106)		0,787** (0,369)
Bruttodriftsudgift pr. 65+-årig _{T-2}			0,773*** (0,094)	0,092 (0,324)
Observationer	294	294	196	196
Adj. R ²	0.825	0.809	0.717	0.808
Maks. VIF	5.074	5.061	4.994	7,534

	(9)	(10)	(11)
	PLI ældreområdet ekskl. ældreboliger	PLI ældreområdet ekskl. ældreboliger	PLI ældreområdet ekskl. ældreboliger
PLI ældreområdet _{T-1}	0,878*** (0,104)		0,697* (0,382)
PLI ældreområdet _{T-2}		0,759*** (0,069)	0,139 (0,360)
Bruttodriftsudgift pr. 65+-årig _{T-1} (1000 kr.)	-0,032 (0,053)		-0,093 (0,107)
Bruttodriftsudgift pr. 65+-årig _{T-2} (1000 kr.)		0,031 (0,060)	0,127 (0,132)
	-0,032		-0,093
Observationer	294	196	196
Adj. R ²	0.778	0.648	0.753
Maks. VIF	5.061	4.994	7,534

Model 5 er identisk med model 5 i Tabel 6.2. Ud over PLI indgår i alle modellerne samme forklarende variabel (ikke vist) som i model 5 i Tabel 6.2 (for fuld model se bilag, Tabel 9.7). Desuden indgår i alle modeller en tidsforskudt værdi af den afhængige variabel, tidsforskudt samme antal år som den forklarende interessevariabel i analysen. For eksempel indgår i model 7, hvor PLI er tidsforskudt to år, også bruttodriftsudgift pr. 65+-årig tidsforskudt med to år.

Robuste standardfejl i parenteser.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

7 Analyse af administrationsområdet

I dette kapitel præsenteres undersøgelsesresultaterne for administrationsområdet. Dels i form af deskriptive analyser af PLI for de enkelte funktioner og den overordnede udvikling i PLI på udgiftsområdet, dels i form af multivariate analyser af sammenhængen mellem udgiftsniveau, PLI og socioøkonomiske forhold mv.

7.1 Variation og udvikling i PLI

Tabel 7.1 viser PLI for de enkelte funktioner på administrationsområdet i kommunernes 2010-regnskab samt størrelsen på tælleren og nævneren i PLI i henholdsvis kolonne 1 og 3. Brugen af private leverandører ligger især højt for turisme, erhvervsfremme og udviklingsaktiviteter (6.45.62 – 6.45.68), mens omvendt administration vedrørende natur- og miljøbeskyttelse kun i meget begrænset omfang inddrager private leverandører. Disse områder udgør dog kun en meget lille andel af de samlede administrationsudgifter og dermed også en meget lille del af det samlede køb af ydelser hos private leverandører.

Tabel 7.1 PLI på administrationsområdet 2010

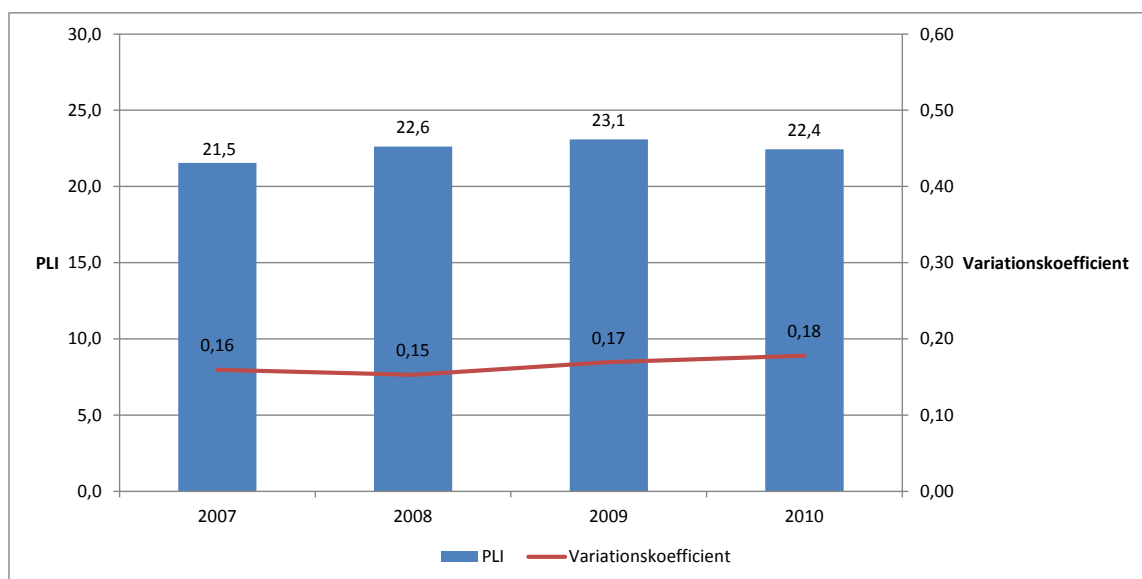
	Samlet køb hos private leveran- dører, mio. kr.	Andel af det sam- lede køb hos priva- te leve- randører	Brutto- driftsud- gift, mio. kr.	Andel af brutto- driftsud- gift	PLI	Varia- tions- koefficient for PLI
6.45.50 Administrationsbygninger	760,6	10,5	1.563,3	4,8	48,7	0,42
6.45.51 Sekretariat og forvaltninger	5.812,7	80,1	26.526,5	82,0	21,9	0,18
6.45.53 Administration vedrørende jobcentre og pilotjobcentre	382,0	5,3	3.364,5	10,4	11,4	1,39
6.45.54 Administration vedrørende naturbeskyttelse	2,1	0,0	114,9	0,4	1,8	2,23
6.45.55 Administration vedrørende miljøbeskyttelse	17,8	0,2	341,1	1,1	5,2	2,44
6.48.60 Diverse indtægter og udgifter efter forskellige love	9,8	0,1	37,1	0,1	26,4	1,57
6.48.62 Turisme	99,2	1,4	139,8	0,4	71,0	0,60
6.48.66 Innovation og ny teknologi	14,5	0,2	24,2	0,1	60,1	0,53
6.48.67 Erhvervsservice og iværksætter	137,3	1,9	186,1	0,6	73,8	0,43
6.48.68 Udvikling af yder- og landdi- striksområder	19,1	0,3	42,9	0,1	44,6	0,62
Administration i alt	7.255,1	100,0	32.340,5	100,0	22,4	0,18
Administrativ organisation i alt	6.975,1	96,1	31.910,4		21,9	0,18

PLI beregnet som et vægtet gennemsnit for hele landet. Variationskoefficient beregnet som standardafvigelse divideret med det uvægtede landsgennemsnit. Ved beregning af de enkelte variationskoefficienter er der set bort fra alle kommuner, hvor PLI er mindre end nul, over 100 eller ikke kan beregnes, da nævneren er nul.

Knap halvdelen af driften af administrationsbygningerne leveres af private leverandører, svarende til 10 procent af den samlede værdi af køb hos private leverandører på administrati-

omsområdet. Dette kan fx være rengøring eller håndværker- og entreprenørudgifter i forbindelse med vedligeholdelse af kommunale administrationsbygninger. Samlet ligger 80 procent af det administrative køb hos private leverandører på 6.45.51 (Sekretariat og forvaltninger), hvor 82 procent af de samlede kommunale administrationsudgifter konteres. Idet det erindres, at indkøb af varer *ikke* er omfattet af PLI, kan køb af ydelser hos private leverandører eksempelvis være løn- og personaleadministration, vikarer, it-service, konsulentydelse, evaluering og efteruddannelse. Af de samlede udgifter på 6.45.51 udgør køb af ydelser hos private leverandører 21,9 procent, mens det tilsvarende tal for hele administrationsområdet inkl. turisme, erhvervsudvikling mv. er 22,4 procent.

Figur 7.1 PLI på administrationsområdet 2007-2010



PLI beregnet som et vægtet gennemsnit for hele landet. Variationskoefficient beregnet som standardafvigelse divideret med det uvægtede landsgennemsnit. Ved beregning af de enkelte variationskoefficienter er der set bort fra alle kommuner, hvor PLI er mindre end nul, over 100 eller ikke kan beregnes, da nævneren er nul.

Figur 7.1 viser, at PLI på administrationsområdet har ligget relativt stabilt på 22-23 procent i årene efter kommunalreformen. Sammenlignet med dagtilbuds- og ældreområdet er administrationsområdet således i alle år kendetegnet ved en større inddragelse af private leverandører i opgaveløsningen. Samtidig er variationskoefficienten for PLI betydeligt lavere på administrationsområdet end på dagtilbuds- og ældreområdet, hvilket betyder, at der på administrationsområdet er mindre variation i kommunernes inddragelse af private end på de to andre områder.

Nedenfor undersøges det, om den variation, der er i brugen af private leverandører på administrationsområdet, har betydning for det administrative udgiftsniveau. Tabel 7.2 viser resultaterne af analysen af sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau på administrationsområdet.

Tabel 7.2 PLI og udgiftsniveau på administrationsområdet 2007-2010

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Brutto- driftsudgift pr. indb.	Brutto- driftsudgift pr. indb.	Brutto- driftsudgift pr. indb.	Δ Brutto- driftsudgift pr. indb.	Brutto- driftsudgift pr. indb.
PLI administration ^	79,9** (39,5)	10,7 (20,8)	9,2 (21,5)	-1.3 (5.6)	-0.95 (8.76)
Socioøkonomiske rammevilkår:					
Andel børn af enlige forsørgere (0-17 år) ^		90,6*** (33,6)	90,8*** (34,4)	14.9 (56.8)	21.3*** (6.7)
Andel boliger i boligkriteriet ^		38,5*** (12,9)	39,3*** (13,1)	-15.7 (17.1)	-2.0 (3.0)
Rejsetid pr. indb. ^		257,5*** (63,8)	260,3*** (64,5)	113.9 (208.0)	46.9 (38.1)
Lille ø-kommune		1503,5 (922,1)	1500,9 (931,1)	204.4** (100.8)	104.8 (197.9)
Indbyggertal (ln) ^		-238,0 (154,1)	-237,7 (155,2)	-3,150.8 (2,226.2)	-83.7** (34.7)
Økonomisk pres ^		-31,8** (14,7)	-32,0** (14,8)	10.1 (11.7)	-4.3 (4.8)
Outputindikatorer og årseffekter:					
2008			99,9* (54,2)	-	-
2009			78,0 (67,0)	47.7 (52.5)	6.2* (3.6)
2010			-8,7 (70,6)	33.0 (56.4)	-19.6** (7.8)
Bruttodriftsudgift pr. indb. (T ₋₁)					0.914*** (0.059)
Konstant	4024,0*** (844,1)	8296,1*** (2105,8)	8277,9*** (2117,7)	8.0 (126.4)	1,418.4 (967.1)
Observationer	392	392	392	294	294
Adj. R ²	0,067	0,563	0,561	0.011	0.930
Maks. VIF	1,000	2,736	2,751	2.869	3,133
Antal kommuner	98	98	98	98	98

Robuste standardfejl i parenteser

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

^: Er i model 4 målt som ændring i forhold til året før

I model 1, hvor der er ikke er kontrolleret for tredjevariable, er der en positiv signifikant sammenhæng mellem PLI og det administrative udgiftsniveau. Med en R² (Adj..) på 7 procent er den samlede forklaringsgrad i denne bivariate analyse beskeden.

I model 2 inkluderes indikatorer for socioøkonomiske grundvilkår, og R² øges til 57 procent. Som på dagtilbuds- og ældreområdet gælder det også på administrationsområdet, at halvdelen af variationerne i kommunernes udgifter kan forklares ved forskelle i kommunernes socioøkonomiske grundvilkår. Den negative sammenhæng mellem indbyggertal og ud-

giftsniveau indikerer, at der er stordriftsfordele på administrationsområdet. Men sammenhængen er ikke statistisk signifikant og adskiller sig herved fra Houlbergs analyse af de administrative nettodriftsudgifter i 2007-2009 (Houlberg 2011b). I lighed med Houlberg (2011b) identificeres tre signifikante udgiftsbehovsfaktorer. For det første fører spredt bosætning, målt ved indikatoren rejsetid pr. indbygger¹⁹, til øgede administrationsudgifter. Dette kan tolkes som, at spredt bosætning kan give behov for flere borgerservicecentre samt øge transporttid og -udgifter for administrative medarbejdere. Øget vejtid som følge af spredt bosætning kan både hænge sammen med, at de administrative medarbejdere pendler mellem forskellige matrikler, når de mødes med kolleger fra andre forvaltninger, og at kommunale visitatorer har større transporttid, når de skal ud i borgernes hjem for at visitere til fx hjemmepleje.

Når den gennemsnitlige rejsetid pr. indbygger stiger med 1 minut, stiger administrationsudgifterne årligt med 258 kr. pr. indbygger. For det andet og tredje stiger de administrative udgiftsbehov, jo flere boliger i boligkriteriet og jo flere børn af enlige forsørgere, der er i en kommune. Disse indikatorer kan tolkes som paraplyvariable for befolkningsgrupper, der gennemsnitligt trækker mere på kommunernes administrative ressourcer end andre befolkningsgrupper, fx i socialforvaltningerne og på jobcentre. Når andel børn af enlige forsørgere stiger med 1 procentpoint, stiger administrationsudgifterne årligt med 91 kr. pr. indbygger, mens en stigning i andel boliger i boligkriteriet med 1 procentpoint tilsvarende øger de årlige administrationsudgifter med 39 kr. pr. indbygger. Ud over de tre udgiftsbehovsfaktorer spiller også økonomisk pres²⁰ en rolle, idet de administrative udgifter er lavere, jo mere økonomisk presset en kommune er. En økonomisk presset kommune vælger med andre ord at imødegå det økonomiske pres ved at holde de administrative udgifter nede. Når der er taget højde for udgiftsbehov, ulemper ved spredt bosætning og udgiftsdæmpende effekt af økonomisk pres, har PLI ikke signifikant betydning for det administrative udgiftsniveau.

Vi har på administrationsområdet ikke haft adgang til anvendelige indikatorer for produktionsomfanget, output, men kan ved inddragelse af årseffekter i model 3 se, at de administrative udgifter i 2008 var signifikant højere end i analysens referenceår 2007. Dette ændrer dog ikke på den samlede forklaringsgrad eller på det forhold, at der ikke er signifikant sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau.

Model 4 viser, at der ikke er signifikant sammenhæng mellem *ændringer* i PLI og *ændringer* i udgiftsniveau.

I den panelkorrigerede model 5 testes robustheden af sammenhængene gennem inddragelse af værdier for den afhængige variabel året før (T-1). For PLI viser model 5, at sammenhængen mellem PLI og administrativt udgiftsniveau er robust ikke-signifikant. Den overordnede konklusion på Tabel 7.2 er dermed, at der ikke er signifikant sammenhæng mellem PLI i det enkelte år og udgiftsniveauet i samme år.

¹⁹ Rejsetid opgøres som det antal minutter, det i gennemsnit vil tage borgerne i en kommune at nå frem til 2000 medborgere (Houlberg 2011b). Rejsetid indgår som kriterium i udligningsordningen efter kommunalreformen.

²⁰ Økonomisk pres måles ved indikatoren ressourcepres, der for hvert år sætter forholdet mellem en kommunes velstand og udgiftsbehov i forhold til en landsgennemsnitlig værdi på 100 (Houlberg 2011b).

I Tabel 7.3 undersøges det ved hjælp af principperne i Granger-kausalitetstesten (Gujarati 2003: 696), hvilken betydning tidsforskudte specifikationer af PLI og udgiftsniveau har for analysen.

**Tabel 7.3 PLI og udgiftsniveau på administrationsområdet 2007-2010 (2010-priser).
Tidsforskudte modelspecifikationer (Granger-kausalitetstest)**

	(5) Bruttodrifts- udgift pr. ind- bygger	(6) Bruttodrifts- udgift pr. ind- bygger	(7) Bruttodrifts- udgift pr. ind- bygger	(8) Bruttodrifts- udgift pr. ind- bygger
PLI administration	-0,949 (8,756)			
PLI administration _{T-1}		-13,907* (7,736)		-18,014*** (5,320)
PLI administration _{T-2}			-19,469** (8,292)	0,060 (8,198)
Bruttodriftsudgift pr. indb. _{T-1}	0,914*** (0,059)	0,919*** (0,057)		0,921** (0,387)
Bruttodriftsudgift pr. indb. _{T-2}			0,846*** (0,063)	-0,014 (0,353)
Observationer	294	294	196	196
Adj. R ²	0,930	0,932	0,874	0,933
Maks. VIF	3,133	3,138	3,012	14,768

	(9) PLI administra- tion	(10) PLI administra- tion	(11) PLI administra- tion
PLI administration _{T-1}	0,762*** (0,158)		0,803** (0,320)
PLI administration _{T-2}		0,649*** (0,160)	0,089 (0,233)
Bruttodriftsudgift pr. indbygger _{T-1} (1000 kr.)	-0,199 (0,164)		0,455 (0,286)
Bruttodriftsudgift pr. indbygger _{T-2} (1000 kr.)		-0,297 (0,187)	-0,448 (0,333)
Observationer	294	196	196
Adj. R ²	0,638	0,464	0,701
Maks. VIF	3,138	3,012	14,768

Model 5 er identisk med model 5 i Tabel 7.2. Ud over PLI indgår i alle modellerne samme forklarende variabel (ikke vist) som i model 5 i Tabel 7.2 (for fuld model se bilag, Tabel 9.8). Desuden indgår i alle modeller en tidsforskudt værdi af den afhængige variabel, tidsforskudt samme antal år som den forklarende interessevariabel i analysen. For eksempel indgår i model 7, hvor PLI er tidsforskudt to år, også bruttodriftsudgift pr. indbygger tidsforskudt med to år.

Robuste standardfejl i parenteser.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

I Tabel 7.3 fremgår det af model 6 og 7, at der er en signifikant negativ sammenhæng mellem udgiftsniveauet i et givent år og PLI året før og to år før. Model 8, der både indeholder variabel tidsforskudt et og to år, viser, at der ikke er signifikant sammenhæng i år 2, når der er taget højde for den signifikante negative sammenhæng i år 1. I de tilsvarende modeller med PLI som afhængig variabel er der ikke signifikant sammenhæng mellem udgiftsniveau og PLI

(model 9, 10 og 11). At de tidsforskudte estimater er signifikante i modellerne med PLI som afhængig variabel, men ikke i modellerne med udgiftsniveau som afhængig variabel, indikerer, at kausaliteten går fra PLI til udgiftsniveau (Gujarati 2003: 697). Den ikke-signifikante sammenhæng mellem PLI og udgifter i model 5 indikerer i sammenhæng med de signifikante estimater i model 6 og 7, at der på administrationsområdet skal ske en tilpasning af den administrative organisation og de administrative rutiner, inden en økonomisk effekt af brugen af private leverandører slår igennem. Men samlet indikerer resultaterne i Tabel 7.3, at inddragelse af private leverandører giver administrative udgiftsreduktioner i det efterfølgende år.

Model 8 indikerer samtidig, at effekten er udtømt i det efterfølgende år, idet der ikke indtræffer yderligere signifikante effekter i år 2, når der er taget højde for førsteårseffekten. Organisatorisk tilpasning som følge af øget brug af private leverandører tager som forventet i de teoretiske overvejelser (jf. 4.3.1 side 29) højst et år, og den insignifikante koefficient for PLI i T_{-2} i model 8 underbygger dermed også, at der ikke er grund til at inddrage T_{-3} og længere tidsforskydninger i analysen. Estimaterne i model 6 kan tolkes sådan, at hvis PLI forøges med 1 procentpoint, så falder de administrative gennemsnitsudgifter året efter med 13,9 kr. pr. indbygger²¹. For en gennemsnitskommune svarer det til 0,2 procent af udgifterne.

Der er tale om et punkttestimat af den gennemsnitlige effekt, og det gælder som altid i denne type modelleringer, at estimatet er baseret på små ændringer i de forklarende variable og ikke kan generaliseres til at gælde, hvis der er tale om større ændringer i PLI. Det er derfor ikke meningsfuldt på grundlag af modellen at estimere effekten, hvis PLI eksempelvis øges med 25, 50 eller 100 procent. Men omkring den gennemsnitlige PLI på 23 procent giver en forøgelse af PLI med 1 procentpoint ifølge modellen anledning til en reduktion af de gennemsnitlige administrative udgifter med 0,2 procent i det efterfølgende år.

Om denne økonomiske effekt stammer fra udlicitering af it-funktion, løn- og personaleadministration, rengøring, kantinedrift eller andre servicefunktioner, giver analysen ikke svar på. Det er med andre ord ikke muligt at udpege, hvilke enkeltområder og opgaver det ud fra et økonomisk synspunkt kan betale sig at inddrage private leverandører i løsningen af.

Samtidig knytter der sig en række forbehold til analysen. Forbehold, der er relevante på ikke mindst det administrative område. For det første omfatter analysen alene det administrative ressourceforbrug på hovedkonto 6 og omfatter ikke det administrative ressourceforbrug på skoler, institutioner, plejecentre mv.²². Kommuner, der har decentraliseret administrative funktioner til de decentrale enheder, vil alt andet lige have lavere administrationsudgifter på hovedkonto 6. Hvis brugen af private leverandører er uændret for de tilbageblevne funktioner på hovedkonto 6, vil PLI teknisk set øges som følge af de lavere administrative ud-

²¹ Sprogligt bruges af hensyn til læsevenligheden formuleringen "hvis PLI øges med 1 procentpoint". Modellen analyserer dog ikke *ændringer* i PLI, men er en tværsnitsanalyse af forskelle mellem kommuner i de enkelte år. Sprogligt vil det således være mere præcist at sige, at en kommune, hvis PLI er 1 procentpoint højere end en gennemsnitskommune, i det efterfølgende år har en administrativ udgift pr. indbygger, der er 13,9 lavere end gennemsnitskommunen.

²² For en diskussion af dette, se Houlberg 2011

gifter på hovedkonto 6.²³ Decentralisering af administrative funktioner kan dermed bidrage til at skabe en negativ sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau på administrationsområdet. Omvendt vil en kommune, der har udliciteret eksempelvis løn- og personalefunktionen og konterer disse udgifter centralt på hovedkonto 6, have både højere PLI og udgifter end en kommune, der "udkonterer" udgifterne til den udliciterede løn- og personalefunktion på de enkelte driftsområder. Graden af decentralisering kan dermed bidrage til at give mere positiv såvel som mere negativ sammenhæng mellem PLI og udgiftsniveau på administrationsområdet.

For det andet spiller forskelle i kommunernes konteringspraksis en større rolle på administrationsområdet end på øvrige udgiftsområder, idet betydningen af forskelle i konteringspraksis typisk summeres op på hovedkonto 6. For eksempel er der forskel på, i hvilken udstrækning de enkelte kommuner konterer udgifter til forsikringer, revision, it og telefoni samlet på hovedkonto 6 eller "udkonterer" disse på de enkelte udgiftsområder. Hvis en kommune fx vælger at kontere alle sine it-indkøb centralt på hovedkonto 6, vil dette teknisk set betyde, at PLI på administrationsområdet reduceres, samtidig med at de administrative udgifter på hovedkonto 6 er høje.²⁴ Omvendt vil en kommune, der vælger at udkontere alle it-indkøb, have lavere udgifter på hovedkonto 6 – og højere PLI – som følge af udkonteringen. Alt andet lige må disse konteringsmæssige forhold antages at være samtidige, altså påvirke PLI og udgiftsniveau i *samme* år. I forhold til de tidsforskudte modeller er følgende forbehold følgelig mere betydningsfulde.

For det tredje er det heller ikke på administrationsområdet muligt at tage særskilt højde for de transaktionsomkostninger, der måtte være i forbindelse med brugen af private leverandører. Antageligvis falder de fleste transaktionsomkostninger i forbindelse med udbud, monitorering af kontrakter mv. som løn- og konsulentudgifter på kommunens centrale administrative konti og vil følgelig være indregnet i de administrative udgifter i indeværende analyse. Eventuelle transaktionsomkostninger for medarbejdere uden for hovedkonto 6 vil ikke være omfattet af analysen, for eksempel hvis skole- og institutionsledere har ansvar for kontrol af rengøringskvaliteten, eller ansatte på vejområdet bruger tid på at kontrollere om en privat vejentreprenør lever op til den aftalte vejvedligeholdelsesstandard.

For det fjerde har det på administrationsområdet ikke været muligt at inddrage oplysninger om det administrative output, dvs. hvor stor den administrative "produktion" er. Det er derfor ikke muligt at sige noget om, hvorvidt den administrative udgiftsreduktion som følge af inddragelse af private leverandører har konsekvenser for mængden af administrative produkter, fx antallet af sagsbehandlinger, it-supporteringer, analyser og evalueringer, kontrollerede bilag eller omfanget af den politiske sekretariatsbetjening. Hvis brugen af private leverandører er drevet af økonomisk pres og et rationale om administrative besparelser ved inddragelse af private leverandører, er det sandsynligt, at øget brug af private leverandører

²³ Teknisk set reduceres nævneren i PLI på administrationsområdet, hvis de administrative funktioner flyttes væk fra hovedkonto 6, som er grundlag for beregningen af PLI på administrationsområdet.

²⁴ Varekøb som fx indkøb af it indgår ikke i PLI-tælleren, men i PLI-nævneren – og bidrager dermed gennem en forøgelse af PLI-nævneren til, at PLI reduceres.

vil have følgeskab af en reduktion i det administrative output, fx at der gøres rent mindre hyppigt, eller at der er reduceret adgang til it-support.

Sidst, men ikke mindst gælder det som på de øvrige udgiftsområder, at der ikke er taget højde for kvaliteten af kommunens administrative ydelser. Det vides ikke, om øget brug af private leverandører øger eller mindsker kvaliteten – eller giver uforandret kvalitet. I tilfælde hvor øget brug af private leverandører drives af økonomisk pres og sparehensyn, er det dog forventeligt, at der også vil være et økonomisk betinget pres på at reducere kvaliteten. Øget PLI må i dette tilfælde antages at få følgeskab af reduceret kvalitet, med økonomisk pres som en bagvedliggende årsag til både øget PLI og reduceret kvalitet. Øget brug af private leverandører kan være en *måde* at reducere kvaliteten på. Men om det forholder sig sådan, ved vi ikke, da der som tidligere nævnt ikke er valide kvalitetsindikatorer til rådighed i dette pilotprojekt.

I det videre arbejde med at tilvejebringe et helhedsbillede af effekterne af brugen af private leverandører på den kommunale service vil det derfor være afgørende, om der kan tilvejebringes data om omfanget og kvaliteten af de administrative ydelser. Denne problemstilling diskuteres nærmere i rapportens afsluttende kapitel.

8 Diskussion af relevante kvalitetsindikatorer

En hovedudfordring ved fortolkningen af resultaterne af denne pilotanalyse er som nævnt ovenfor, at analyserne er baseret på økonomiske udgiftsnøgletal, der ikke fortæller noget om, hvordan kvaliteten er. Udfordringen med kvalitetsdata kan sammenfattes til, at vi ud fra nøgletallene alene ikke kan sige, om der bag de fundne sammenhænge mellem PLI og udgiftsniveau kan være forskelle i kvaliteten af den leverede service i forskellige kommuner eller mellem private og offentlige leverandører. Ud over den allerede foretagne kontrol for økonomiske grundvilkår og udgiftsbehov, er der derfor behov for at supplere nøgletalsanalysen med oplysninger om kommunale kvalitetsdata på hvert enkelt sektorområde.

Der findes imidlertid ikke – hverken i KL-regi, hos Danmarks Statistik eller andre – en samlet opgørelse over kvalitetsdata på kommuneniveau inden for de tre områder, som belyses i denne rapport. Disse data skal derfor indsamles specifikt for hvert udgiftsområde, og det skal vurderes, hvilke data der er relevante og tilgængelige på et givent område. Kvalitetsindikatorerne skal så vidt muligt kunne tjene til sammenligninger i effektanalyserne på tværs af offentlige og private leverandører inden for samt på tværs af kommuner og udgiftsområder. I det følgende afsnit foretages der derfor i tillæg til de kvantitative analyser en kvalitativ afdekning af mulige kvalitetsindikatorer for hvert af de udvalgte udgiftsområder.

Udfordringen med hensyn til aktivitets- og kvalitetsdata ligger i to dimensioner:

- *Aktivitet:* Vi ved, at der kan være stor forskel på kommunerne med hensyn til eksempelvis, hvor ofte de ældre modtager hjemmehjælp (fra 1 gang ugentligt til hver 2. eller 3. uge). Det samme kan nævnes for antallet af undervisningstimer i folkeskolerne eller normering og antal lukkedage på daginstitutionsområdet. Rengøring 1 gang ugentligt kan selvsagt være forbundet med et andet omkostningsniveau end rengøring hver 3. uge. Forskelle i aktivitetsniveauet vil derfor kunne påvirke udgiftsniveauet i op- eller nedadgående retning, og kontrol for relevante aktivitetsniveauer på hvert enkelt udgiftsområde vil således være en central kontrolvariabel i videre analyser af effekterne af konkurrenceudsættelse.
- *Kvalitet:* Ud over forskel i hyppighed og aktivitetsniveau er selve den indholdsmæssige kvalitet af de kommunale ydelser en væsentlig kontrolvariabel at inddrage i en effektanalyse (se fx Blom-Hansen 2003; Stolt, Blomqvist & Winblad 2011). Der kan fx være tale om, at der i en given kommune er højere kvalitet i genoptræningsforløbene, hvilket fører til, at flere ældre genvinder førligheden eller kommer hurtigere tilbage på arbejdsmarkedet. Det kan også være, at sagsbehandlingen har en højere kvalitet, så der er færre fejl i sagerne, og der kommer færre klager fra borgerne. Det kan selvsagt koste mere at gøre grundigt rent end overfladisk, ligesom børnene kan have glæde af mere tid med pædagogerne, og borgerne kan have glæde af god sagsbehandling. Ud over at der kan være forskelle i servicekvaliteten på tværs af forskellige kommuner, er det i en effektanalysesammenhæng helt cen-

trale spørgsmål, om brugen af private leverandører på specifikke udgiftsområder giver en lavere eller højere kvalitet i de ydelser, som leveres. For at gennemføre effektanalyser af konkurrenceudsættelse, er det derfor væsentligt også at inddrage relevante mål for kvaliteten.

I det følgende opstilles en række relevante kvalitetsindikatorer for hvert af udgiftsområderne dagtilbud, ældre og handicappede samt administration. Formålet med afsnittet er at belyse centrale kvalitetsindikatorer, som i kommende effektanalyser kan anvendes på de pågældende udgiftsområder. Fokus rettes mod indikatorer for den organisatoriske og faglige kvalitet (se fx Rieper 2004). Disse vil eventuelt kunne suppleres med mere subjektive indikatorer for den brugeroplevede kvalitet i form af eksempelvis brugertilfredshedsmålinger, under hensyntagen til at brugeroplevede kvalitetsvurderinger også afspejler borgerens forventninger til servicen (Rieper 2004). Endvidere kan der argumenteres for, at subjektive indikatorer for oplevet tilfredshed bliver betydeligt mere anvendelige, når der også i kommende undersøgelsesdesign inkluderes de mere objektive kvalitetsindikatorer.

Da kvalitet er noget, der karakteriserer en faktisk leveret ydelse, burde kvalitet ideelt set måles ved hjælp af output- og outcome-indikatorer. I praksis kan det dog være mere realistisk at belyse en blanding af input- og output-indikatorer (se fx Stolt, Blomqvist & Winblad 2011), og derfor er de indikatorer, der opstilles i det følgende, en blanding af disse. Gennemgangen baseres på eksisterende materiale og undersøgelser og skal læses som forslag til en bruttoliste over mulige kvalitetsindikatorer. Derimod ligger det uden for pilotanalysens rammer at foretage en nærmere operationalisering og afprøvning af de opstillede kvalitetsindikatorer, hvilket vil være et centralt element i kommende effektanalyser på de tre områder.

8.1 Dagtilbudsområdet

Dagtilbudsområdet dækker en række forskellige institutionstyper inkl. vuggestuer, børnehaver, integrerede institutioner, puljeordninger og dagpleje. Jævnfør afsnit 5.1 har graden af konkurrenceudsættelse på daginstitutionsområdet målt ved PLI indtil nu været relativt begrænset. Et mindre antal kommuner konkurrenceudsatte i slutningen af 90'erne og begyndelsen af 00'erne driften af daginstitutioner til private aktører (fx ISS), men langt størstedelen af konkurrencen på dagtilbudsområdet foregår som fritvalgskonkurrence mellem kommunale, selvejende og private institutioner, som hver især repræsenterer henholdsvis 72 %, 21 % og 4 % af det samlede udbud af daginstitutioner i Danmark (hertil kommer puljeordninger, som repræsenterer 3 %, men er under udfasning) (Rambøll, 2011).

I det følgende opstilles relevante kvalitetsparametre på dagtilbudsområdet med fokus på dagtilbuddenes fysiske rammer, den pædagogiske kvalitet og øvrige forhold (se tabel 8.1).

Tabel 8.1 Relevante aktivitets- og kvalitetsindikatorer på dagtilbudsområdet

Ydelsestype	Eksempler på relevante kvalitetsindikatorer
Dagtilbuddenes fysiske rammer	Bygningernes generelle stand og alder, beliggenhed (fx afstand til nærmeste station eller hovedvej), inde- og udearealernes størrelse (fx kvadratmeter pr. barn), fordeling på stuer og fællesarealer, særlige aktivitetsrum, it-udstyr mv.
Den pædagogiske kvalitet	Personalets uddannelsesniveau, antal børn pr. ansat, anvendelse af og opfølgning på pædagogiske læreplaner, kommunikation til forældre om barnets udvikling, tilbud til støttekrævende børn (fx særskilt sprogstimulering), stabilitet i barn-voksen-relationen (fx personaleomsætning – og sygefravær) mv.
Øvrige forhold	Åbningstider, antal lukkedage, kolonitilbud, madtilbud (fx antal måltider og kostvariation), sommerferietilbud mv.

Relevante kvalitetsindikatorer for dagtilbuddenes fysiske rammer er eksempelvis bygningernes generelle stand og alder, beliggenhed (fx afstand til nærmeste station eller hovedvej), inde- og udearealernes størrelse (fx kvadratmeter pr. barn), fordeling på stuer og fællesarealer, særlige aktivitetsrum mv. Med hensyn til den pædagogiske kvalitet er relevante kvalitetsindikatorer eksempelvis personalets uddannelsesniveau, antal børn pr. ansat, anvendelse af og opfølgning på pædagogiske læreplaner, kommunikation til forældre om barnets udvikling, tilbud til støttekrævende børn (fx særskilt sprogstimulering) mv. Endelig kan øvrige kvalitetsindikatorer være daginstitutionens åbningstider, antal lukkedage, kolonitilbud, madtilbud (fx antal måltider og kostvariation), sommerferietilbud mv.

8.2 Ældre- og handicapområdet

Konkurrenceudsættelsen af opgaver på ældre- og handicapområdet omfatter en relativt bred sammensætning af ydelser. Der har siden ændringen af Serviceloven den 1. januar 2003 været krav om fritvalgskonkurrence på hjemmehjælpsområdet, hvor ældre, der er visiterede til hjemmehjælp, kan vælge mellem en kommunal eller privat leverandør til forskellige hjemmehjælpsydelser inden for kategorierne praktisk hjælp (rengøring, tøjvask, indkøb mv.), personlig pleje (kropsnære ydelser såsom toiletbesøg, bad mv.) og madservice (med og uden udbringning). Andre former for konkurrenceudsættelse omfatter udbud af driften af plejeboliger mv., hvor en række kommuner har forsøgt sig med konkurrenceudsættelse af den samlede drift og pleje (se fx Udbudsrådet 2009). Ud over den udbudsdrevne konkurrence, som relativt få kommuner indtil videre har gjort brug af, har der siden 1. juli 2002 været frit valg på plejeboligområdet, som giver ældre og handicappede frit valg af bosted inden for samt på tværs af kommunegrænserne. Endelig har en række kommuner erfaringer på hjælpemiddelområdet, hvor flere kommuner har konkurrenceudsat driften af hjælpemiddeldepoter (se fx Udbudsrådet 2011).

I det følgende opstilles relevante kvalitetsparametre på ældre- og handicapområdet med fokus på henholdsvis hjemmehjælpsområdet, plejeboliger og hjælpemiddeldepoter.

Tabel 8.2 Relevante aktivitets- og kvalitetsindikatorer på ældre- og handicapområdet.

Ydelsestype	Eksempler på relevante kvalitetsindikatorer
Hjemmehjælp	<u>Praktisk hjælp</u>: Hyppighed af rengøring og indkøb, tilbud om støvsugning og/eller gulvvask, rengøring af bare flader, flytning af møbler i forbindelse med rengøring, bankning af tæpper, skiftning af sengetøj, sammenlægning af tøj, variation i indkøbsmuligheder, udpakning af varer mv. <u>Personlig pleje</u>: Hyppighed af bad og toiletbesøg, hårvask, afsat tid til bad og toiletbesøg, hjælp til af- og påklædning, tid til øvre pleje, fx tandbørstning, hudpleje, skæg og hår, tilbud om hånd- og fodpleje, opfølgning og vejledning om medicinindtagelse mv. <u>Madservice</u>: Måltidernes kostmæssige sammensætning, variation i måltiderne, leveringstidspunkter og eventuel afvigelse herfra, levering af frisk mad eller frysemad, frister for ændring og afbestilling af måltider, muligheder for tilkøb af ekstra måltider mv.
Plejeboliger mv.	Deltagelse i udarbejdelse af egen plejeplan, størrelse af egen bolig, størrelse af fællesarealer og udearealer, diversitet i aktivitetstilbud, måltidssammensætning og -variation, natlig faste eller ej mellem aftensmåltid og morgenmåltid, plejepersonale pr. beboer, uddannet plejepersonale pr. beboer, tid til toiletbesøg og bad, øvrig pleje såsom negle, fodpleje og hårvask, antal (gen)indlæggelser på hospital eller lignende, kropsvægt, generel sundhedstilstand, gennemsnitlig levealder, mv.
Hjælpemiddeldepoter	Åbningstider, gennemsnitlige ventetider, hjælpemidlernes alder og generelle stand, rådgivning og instruktion i brugen af hjælpemidlet, klagesager, genvisiteringer pga. forkert tildelt hjælpemiddel, variation i de tilbudte hjælpemidler, tilbud om installering i eget hjem, hyppighed af reparationer af hjælpemiddel, løbende vedligeholdelse, opfølgning på det tildelte hjælpemiddel mv.

Relevante kvalitetsindikatorer for praktisk hjælp er eksempelvis hyppigheden af rengøring og indkøb, tilbud om støvsugning og/eller gulvvask, rengøring af bare flader, flytning af møbler i forbindelse med rengøring, bankning af tæpper, skiftning af sengetøj, sammenlægning af tøj, variation i indkøbsmuligheder, udpakning af varer mv. For personlig pleje er relevante indikatorer eksempelvis hyppighed af bad og toiletbesøg, hårvask, afsat tid til bad og toiletbesøg, hjælp til af- og påklædning, tid til øvre pleje, fx tandbørstning, hudpleje, skæg og hår, tilbud om hånd- og fodpleje, opfølgning og vejledning om medicinindtagelse mv. For madservice kan relevante kvalitetsindikatorer eksempelvis være måltidernes kostmæssige sammensætning, variation i måltiderne, leveringstidspunkter og eventuel afvigelse herfra, levering af frisk mad eller frysemad, frister for ændring og afbestilling af måltider, muligheder for tilkøb af ekstra måltider mv.

For plejeboliger, ældreboliger, plejehjempladser mv. kan relevante kvalitetsparametre eksempelvis være størrelse af egen bolig, adgang til fællesarealer og udearealer, deltagelse i udarbejdelse af egen plejeplan, diversitet i aktivitetstilbud, måltidssammensætning og -variation, natlig faste mellem aftensmåltid og morgenmåltid, samlet og uddannet plejepersonale pr. beboer, tid til toiletbesøg og bad, øvrig pleje såsom negle, fodpleje og hårvask, antal (gen)indlæggelser på hospital eller lignende, kropsvægt, generel sundhedstilstand, gennemsnitlig levealder mv. Relevante kvalitetsparametre for hjælpemiddeldepoter kan eksempelvis være åbningstider, gennemsnitlige ventetider, hjælpemidlernes alder og generelle stand, rådgivning og instruktion i brugen af hjælpemidlet, klagesager, genvisiteringer pga. forkert til-

delt hjælpemiddel, variation i de tilbudte hjælpemidler, tilbud om installering i eget hjem, hyppighed af reparationer af hjælpemiddel, løbende vedligeholdelse, opfølgning på det tildelte hjælpemiddel mv.

8.3 Administrationsområdet

Administrationsområdet er det af de tre udgiftsområder i undersøgelsen, hvor PLI er højest. Typen af opgaver på administrationsområdet, som har været konkurrenceudsat, omfatter en relativt bred vifte af opgaver inden for udvikling og drift af it-systemer, tilsynsopgaver, løn- og personaleadministration samt øvrige administrative opgaver såsom administration af ældreboliger og fjernskrivning af journaler (se fx Udbudsportalens case-database på www.udbudsportalen.dk/Cases/Dokumentation). I det følgende opstilles relevante kvalitetsparametre på administrationsområdet med fokus på henholdsvis administration med direkte borgerbetjening, øvrig borgerrettet administration og intern administration (fx lønudbetaling, it-systemer mv.)

Relevante kvalitetsindikatorer for administration med direkte borgerbetjening er eksempelvis antal betjeningssteder (fx antal borgere pr. borgerservicecenter), åbningstider (herunder i ferieperioder), ventetider, adgangsforhold, bemanning, personale med specialkompetencer, hjælp til syns- og hørehæmmede, selvbetjening, it-understøttelse mv. For den øvrige borgerrettede administration er relevante indikatorer eksempelvis sagsbehandlingstider, antal klagesager (fx pr. 1000 afgørelser), antal sager, som omgøres ved højere nævn (fx Ankestyrelsen), overholdelse af høringsfrister, personale med specialkompetencer, mulighed for personligt fremmøde, telefontider mv. Endelig kan relevante kvalitetsindikatorer for intern administration eksempelvis være fejlprocenter og rettidighed (fx i lønudbetaling), nedetider og supportadgang (fx internet og it-systemer), brug af indførelse af elektronisk sagsbehandlingssystem, vejledning i brug af programmer og it-udstyr mv.

Tabel 8.3 Relevante aktivitets- og kvalitetsindikatorer på administrationsområdet.

Ydelsestype	Eksempler på relevante kvalitetsindikatorer
Administration med direkte borgerbetjening	Antal betjeningssteder (fx antal borger pr. Borgerservicecenter), åbningstider (herunder i ferieperioder), ventetider, adgangsforhold, bemanning, personale med specialkompetencer, hjælp til syns- og hørehæmmede, selvbetjening, it-understøttelse mv.
Øvrig borgerrettet administration	Sagsbehandlingstider, antal klagesager (fx pr. 1000 afgørelser), antal sager som omgøres ved højere nævn (fx Ankestyrelsen), overholdelse af høringsfrister, personale med specialkompetencer, mulighed for personligt fremmøde, telefontider mv.
Intern administration (fx lønudbetaling, it-systemer mv.)	Fejlprocenter og rettidighed (fx i lønudbetaling), nedetider og supportadgang (fx internet og it-systemer), brug af indførelse af elektronisk sagsbehandlingssystem, vejledning i brug af programmer og it-udstyr mv.

9 Tabelbilag

I dette tabelbilag bringes ukommenterede tabeller og figurer med deskriptiv statistik.

Tabel 9.1 PLI dagtilbudsområdet 2007-2010

	Dagtilbud i alt				Dagtilbud ekskl. 5.25.17 Særlige dagtilbud og klubber			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Vægtet gennemsnit	10,3	10,8	10,6	10,6	10,1	10,5	10,3	10,0
Uvægtet gennemsnit	9,4	10,0	9,9	9,8	9,2	9,8	9,7	9,5
Standardafvigelse	3,4	3,5	3,5	3,6	3,5	3,6	3,6	3,7
Variationskoefficient	0,36	0,35	0,35	0,37	0,38	0,36	0,37	0,38
Minimum	4,4	4,9	3,9	3,8	4,1	4,6	3,9	3,6
1. kvartil	7,1	7,5	7,6	7,6	6,9	7,3	7,3	7,4
Median	8,7	9,6	9,3	9,3	8,4	9,3	9,0	9,0
3. kvartil	10,7	11,4	11,3	11,1	10,5	11,1	10,9	11,1
Maksimum	22,5	23,3	24,8	25,0	23,0	23,6	24,8	25,0

Tabel 9.2 PLI ældre- og handicapområdet 2007-2010

	Ældre- og handicapområdet inkl. ældreboliger				Ældre- og handicapområdet ekskl. ældreboliger			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Vægtet gennemsnit	19,5	19,8	18,5	18,2	18,5	18,7	17,3	16,8
Uvægtet gennemsnit	19,6	20,0	18,5	17,9	18,7	19,0	17,4	16,7
Standardafvigelse	9,0	9,5	8,6	8,3	9,2	9,8	8,9	8,5
Variationskoefficient	0,46	0,48	0,47	0,46	0,49	0,52	0,51	0,51
Minimum	7,4	1,9	-6,4	-4,4	6,6	0,6	-8,3	-6,2
1. kvartil	13,1	13,7	12,7	13,0	11,8	12,4	11,8	11,1
Median	18,1	17,6	17,1	17,2	17,2	16,7	15,8	16,0
3. kvartil	24,3	23,9	21,4	20,7	23,9	23,6	20,7	19,6
Maksimum	58,7	71,4	53,7	50,6	58,0	71,0	52,5	49,5

Tabel 9.3 PLI administrationsområdet 2007-2010

	Administration i alt				Administrativ organisation i alt			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Vægtet gennemsnit	21,5	22,6	23,1	22,4	21,1	22,1	22,5	21,9
Uvægtet gennemsnit	21,7	23,0	23,3	22,8	21,3	22,5	22,8	22,2
Standardafvigelse	3,5	3,5	4,0	4,1	3,5	3,6	4,0	4,0
Variationskoefficient	0,16	0,15	0,17	0,18	0,17	0,16	0,18	0,18
Minimum	10,4	11,7	11,7	12,1	10,2	11,6	11,7	11,6
1. kvartil	19,6	21,0	20,9	20,5	19,1	20,3	20,3	19,8
Median	21,7	22,7	23,1	22,6	20,8	22,2	22,6	21,9
3. kvartil	24,2	25,0	25,7	25,6	24,0	24,4	25,3	24,8
Maksimum	31,2	34,9	38,7	33,8	31,0	35,5	39,2	32,4

Tabel 9.4 PLI og udgiftsniveau på dagtilbudsområdet 2007-2010 (2010-priser)
Eksklusive 5.25.17 Særlige dagtilbud og særlige klubber

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Bruttodrifts- udgift pr. 0- 5-årig	Bruttodrifts- udgift pr. 0- 5-årig	Bruttodrifts- udgift pr. 0- 5-årig	Δ Brutto- driftsudgift pr. 0-5-årig	Bruttodrifts- udgift pr. 0- 5-årig
PLI dagtilbud (ekskl. 5.25.17) ^	552,3 (390,2)	484,5** (238,0)	468,4** (214,9)	314,9* (171,1)	159,0*** (35,8)
Socioøkonomiske rammevilkår:					
Andel børn af enlige forsørgere (0-5 år) ^		962,3** (413,8)	1197,2*** (453,0)	-91,6 (277,1)	57,6 (90,0)
Kvindens erhvervsfrekvens ^		1321,7*** (307,7)	1698,8*** (350,3)	48,0 (376,6)	50,2 (72,6)
Andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande (0-5-årige) ^		546,1*** (203,3)	562,7*** (209,0)	-1138,7 (883,7)	66,2 (49,9)
Lille ø-kommune		9129,3 (5873,0)	11651,8* (6827,5)	2282,6*** (612,4)	3203,9** (1305,9)
Ressourcegrundlag pr. indb. (1000 kr.) ^		142,6*** (41,8)	117,7* (65,2)	-19,7 (52,7)	3,8 (8,5)
Outputindikatorer og årseffekter:					
Dækningsgrad for 0-5-årige			85,3 (286,3)	56,9 (136,7)	80,5** (40,9)
2008			212,1 (388,0)		
2009			5890,9*** (891,3)	1163,7 (1056,9)	994,3*** (202,6)
2010			4958,7*** (1780,2)	268,8 (1291,3)	-68,0 (226,7)
Bruttodriftsudgift pr. 0-5-årig (T ₋₁)					0,9*** (0,0)
Konstant	75486,5*** (3546,6)	-66554,9** (29718,7)	-102398,4** (44181,7)	336,8 (290,0)	-4548,0 (6914,8)
Observationer	388	388	388	291	291
R-squared	0,034	0,477	0,528	0,070	0,929
Adj. R-squared	0,032	0,469	0,516	0,040	0,927
Maks. VIF	1,000	2,313	3,585	5,474	3,877
Antal kommuner					97

Robuste standardfejl i parenteser

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

^: Er i model 4 målt som ændring i forhold til året før

Tabel 9.5 PLI og udgiftsniveau på dagtilbudsområdet 2007-2010 (2010-priser). Eksklusive 5.25.19 Tilskud til private institutioner, dagpleje, fritidshjem, klubber og puljeordninger

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Bruttodrifts- udgift pr. 0- 5-årig	Bruttodrifts- udgift pr. 0- 5-årig	Bruttodrifts- udgift pr. 0- 5-årig	Δ Brutto- driftsudgift pr. 0-5-årig	Bruttodrifts- udgift pr. 0- 5-årig
PLI dagtilbud (ekskl. 5.25.19) ^	2206,9*** (330,5)	1421,2*** (265,6)	1273,5*** (261,4)	480,4** (194,7)	269,4*** (103,4)
Socioøkonomiske rammevilkår:					
Andel børn af enlige forsørgere (0-5 år) ^		714,8* (406,5)	987,8** (451,6)	-103,9 (298,9)	132,9** (66,9)
Kvinders erhvervsfrekvens ^		955,7*** (336,1)	1363,6*** (371,6)	31,5 (374,2)	52,5 (67,0)
Andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande (0-5-årige) ^		559,6** (250,2)	588,7** (246,6)	-939,9 (763,0)	76,6 (79,0)
Lille ø-kommune		8828,4 (5615,6)	11085,4* (6663,2)	2360,4*** (656,4)	4072,1*** (1279,4)
Ressourcegrundlag pr. indb. (1000 kr.) ^		153,1*** (50,0)	135,6* (74,1)	-38,3 (51,5)	-1,6 (13,3)
Outputindikatorer og årseffekter:					
Dækningsgrad for 0-5-årige			141,5 (265,0)	79,9 (130,1)	100,0 (67,6)
2008			233,7 (392,7)		
2009			5704,0*** (958,4)	1157,6 (1076,3)	949,1*** (235,8)
2010			4425,2** (1856,8)	297,7 (1252,7)	-416,3 (263,8)
Bruttodriftsudgift pr. 0-5-årig (T-1)					0,9*** (0,1)
Bruttodriftsudgift 5.25.19 (tilskud til privatinstitutioner mv.) pr. 0-5-årig ^	-2,0*** (0,5)	-1,1*** (0,4)	-1,0*** (0,4)	-0,3 (0,4)	-0,1 (0,1)
Konstant	67727,9*** (2816,8)	-42127,9 (32242,7)	-85878,9* (47139,0)	544,1* (327,2)	-5427,7 (10029,0)
Observationer	388	388	388	291	291
R-squared	0,377	0,615	0,651	0,115	0,939
Adj. R-squared	0,374	0,608	0,640	0,083	0,936
Maks. VIF	1,006	2,572	3,577	5,657	3,966
Antal kommuner	97	97	97	97	97

Robuste standardfejl i parenteser

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

^: Er i model 4 målt som ændring i forhold til året før

Udgifterne i den afhængige variabel er eksklusive udgifter til privatinstitutioner mv. (5.25.19), men er sat i forhold til *alle* 0-5-årige i kommunen, dvs. også 0-5-årige i privatinstitutioner mv. Hvis en kommune har mange børn i privatinstitutioner mv., vil det betyde, at værdien på den afhængige variabel reduceres, fordi de passede børn indgår i beregningen, men derimod ikke udgiften til pasningen af disse børn. For at tage højde for dette, indgår udgiften pr. 0-5-årig på 5.25.19 som kontrolvariabel.

Tabel 9.6 PLI og udgiftsniveau på dagtilbudsområdet 2007-2010 (2010-priser). Tidsforskudte modelspecifikationer med tredjevariable (Granger-kausalitetstest)

	(5) Bruttodrifts- udgift pr. 0-5- årig	(6) Bruttodrifts- udgift pr. 0-5- årig	(7) Bruttodrifts- udgift pr. 0-5- årig	(8) Bruttodrifts- udgift pr. 0-5- årig	(9) PLI dagtilbud	(10) PLI dagtilbud	(11) PLI dagtilbud
PLI dagtilbud	164,549*** (42,527)						
PLI dagtilbud _{T-1}		154,487*** (43,899)		51,461** (22,790)	0,974*** (0,037)		0,854*** (0,312)
PLI dagtilbud _{T-2}			306,917*** (43,990)	160,533** (72,880)		0,946*** (0,037)	0,119 (0,306)
Bruttodriftsudgift pr. 0-5-årig _{T-1}	0,889*** (0,050)	0,885*** (0,051)		0,745* (0,390)			
Bruttodriftsudgift pr. 0-5-årig _{T-2}			0,780*** (0,046)	0,125 (0,350)			
Bruttodriftsudgift pr. 0-5-årig _{T-1} (1000 kr.)					-0,028*** (0,008)		0,016 (0,026)
Bruttodriftsudgift pr. 0-5-årig _{T-2} (1000 kr.)						-0,047*** (0,004)	-0,044** (0,021)
Andel børn af enlige forsørgere (0-5 år)	143,960* (82,292)	148,711* (81,695)	409,649*** (21,524)	199,820** (95,059)	0,036 (0,036)	-0,006 (0,027)	0,010 (0,043)
Kvinders erhvervsfrekvens	80,215 (85,586)	81,691 (82,985)	336,357*** (75,448)	101,319 (115,305)	0,013 (0,040)	-0,030 (0,021)	-0,024 (0,040)
Andel indvandrere og efterkommere fra ikke-vestlige lande (0-5-årige)	67,644 (79,388)	68,922 (81,247)	42,082 (106,753)	62,045 (84,604)	0,012 (0,013)	0,018 (0,011)	0,026 (0,016)
Lille ø-kommune	3357,809** (1350,708)	3295,966** (1363,491)	4839,35*** (323,718)	2577,393 (1739,023)	-0,250 (0,331)	-0,949*** (0,278)	-0,649*** (0,150)
Ressourcegrundlag pr. indb. (1000 kr.)	3,010 (11,691)	3,730 (11,476)	9,079 (11,806)	-1,715 (9,915)	0,004 (0,003)	0,012*** (0,001)	0,003*** (0,001)
Dækningsgrad for 0-5-årige	101,808 (68,707)	103,103 (70,423)	-8,284 (64,913)	62,046** (26,241)	0,011 (0,031)	0,011 (0,033)	0,028 (0,028)

	(5) Bruttodrifts- udgift pr. 0-5- årig	(6) Bruttodrifts- udgift pr. 0-5- årig	(7) Bruttodrifts- udgift pr. 0-5- årig	(8) Bruttodrifts- udgift pr. 0-5- årig	(9) PLI dagtilbud	(10) PLI dagtilbud	(11) PLI dagtilbud
2009	1021,69*** (250,023)	925,965*** (232,118)			-0,591*** (0,098)		
2010	-426,581 (263,621)	-537,712** (258,881)	-749,30*** (149,986)	-1282,2*** (295,929)	-0,663*** (0,157)	-0,911*** (0,063)	-0,222 (0,192)
Konstant	-8887,141 (11458,131)	-8781,619 (11115,028)	-13371,2** (6715,655)	-4460,468 (11656,651)	0,081 (4,152)	3,910* (2,302)	1,240 (5,093)
Observationer	291	291	194	194	291	194	194
Antal kommuner	97	97	97	97	97	97	97
Adj. R ²	0,929	0,929	0,879	0,924	0,892	0,821	0,895
Maks. VIF	3,918	3,914	3,748	13,993	3,914	3,748	13,993

Robuste standardfejl i parenteser

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabel 9.7 PLI og udgiftsniveau på ældre- og handicapområdet 2007-2010 (2010-priser). Tidsforskudte modelspecifikationer med tredje-variable (Granger-kausaltetstest)

	(5) Bruttodrifts- udgift pr. 65+ -årig	(6) Bruttodrifts- udgift pr. 65+ -årig	(7) Bruttodrifts- udgift pr. 65+ -årig	(8) Bruttodrifts- udgift pr. 65+ -årig	(9) PLI ældre- området	(10) PLI ældre- området	(11) PLI ældre- området
PLI ældreområdet	126,330** (56,639)						
PLI ældreområdet T_{-1}		-16,266 (23,497)		-47,492 (79,405)	0,878*** (0,104)		0,697* (0,382)
PLI ældreområdet T_{-2}			-17,470 (23,876)	29,712 (91,655)		0,759*** (0,069)	0,139 (0,360)
Bruttodriftsudgift pr. 65+ -årig T_{-1}	0,795*** (0,124)	0,856*** (0,106)		0,787** (0,369)			
Bruttodriftsudgift pr. 65+ -årig T_{-2}			0,773*** (0,094)	0,092 (0,324)			
Bruttodriftsudgift pr. 65+ -årig T_{-1} (1000 kr.)					-0,032 (0,053)		-0,093 (0,107)
Bruttodriftsudgift pr. 65+ -årig T_{-2} (1000 kr.)						0,031 (0,060)	0,127 (0,132)
Andel enlige ældre	-100,581 (76,352)	-46,151 (89,671)	-43,344 (91,921)	-31,492 (89,520)	0,100 (0,101)	0,113 (0,118)	0,083 (0,114)
Aldersbetinget plejebolighyppighed	1783,200*** (574,434)	1149,322*** (405,182)	1902,775*** (360,822)	1282,043*** (420,163)	-0,390 (0,277)	-1,013*** (0,275)	-0,681*** (0,232)
Rejsetid pr. indb.	468,350** (183,203)	273,785** (111,236)	533,438*** (95,825)	323,669*** (88,896)	0,159** (0,062)	0,244*** (0,050)	0,188** (0,075)
Andel 65+ -årige (i pct. af befolkning)	-322,362 (222,976)	-237,121 (200,421)	-369,998* (210,889)	-289,882*** (80,829)	-0,003 (0,124)	0,246** (0,105)	0,134*** (0,045)
Ressourcegrundlag pr. indb. (1000 kr.)	19,463 (14,681)	14,549 (15,940)	22,551 (15,253)	3,853 (17,339)	-0,024 (0,025)	-0,035 (0,027)	-0,038 (0,036)
Indskrevne i plejebolig pr. 1000 ældre	11,608 (9,972)	2,486 (11,622)	0,945 (7,822)	-0,470 (12,806)	-0,006 (0,019)	-0,007 (0,020)	-0,006 (0,024)
Andel 65+ -årige, der modtager hjemmehjælp	128,916** (51,007)	88,211 (60,716)	224,059** (103,153)	163,345** (76,179)	0,090 (0,109)	0,219** (0,088)	0,143 (0,178)

	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
	Bruttodrifts- udgift pr. 65+ -årig	Bruttodrifts- udgift pr. 65+ -årig	Bruttodrifts- udgift pr. 65+ -årig	Bruttodrifts- udgift pr. 65+ -årig	PLI ældre- området	PLI ældre- området	PLI ældre- området
Visiterede timer pr. hjemmehjælpsmodtager	-23,196 (180,987)	67,139 (185,767)	310,930* (159,353)	211,142 (166,662)	-0,002 (0,354)	-0,580 (0,363)	-0,502*** (0,158)
2009	1217,230*** (303,171)	815,647*** (224,512)			-1,92*** (0,303)		
2010	-2046,785*** (439,286)	-2495,112*** (501,502)	-2860,731*** (508,098)	-2999,990*** (482,043)	-0,505 (1,079)	0,107 (0,733)	1,463 (0,895)
Konstant	-3576,594 (2805,453)	-492,372 (3445,970)	-4324,084 (3626,082)	-1328,195 (3095,257)	6,374 (5,461)	5,495 (6,993)	5,947 (4,535)
Observationer	294	294	196	196	294	196	196
Antal kommuner	98	98	98	98	98	98	98
Adj. R ²	0,825	0,809	0,717	0,808	0,778	0,648	0,753
Maks. VIF	5,074	5,061	4,994	7,534	5,061	4,994	7,534

Robuste standardfejl i parenteser

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabel 9.8 PLI og udgiftsniveau på administrationsområdet 2007-2010 (2010-priser). Tidsforskudte modelspecifikationer med tredje-variable (Granger-kausaltetstest)

	(5) Bruttodriftsudgift pr. indb.	(6) Bruttodriftsudgift pr. indb.	(7) Bruttodriftsudgift pr. indb.	(8) Bruttodriftsudgift pr. indb.	(9) PLI admini- stration	(10) PLI admini- stration	(11) PLI admini- stration
PLI administration	-0,949 (8,756)						
PLI administration T_{-1}		-13,907* (7,736)		-18,014*** (5,320)	0,762*** (0,158)		0,803** (0,320)
PLI administration T_{-2}			-19,469** (8,292)	0,060 (8,198)		0,649*** (0,160)	0,089 (0,233)
Bruttodriftsudgift pr. indb. T_{-1}	0,914*** (0,059)	0,919*** (0,057)		0,921** (0,387)			
Bruttodriftsudgift pr. indb. T_{-2}			0,846*** (0,063)	-0,014 (0,353)			
Bruttodriftsudgift pr. indb. T_{-1} (1000 kr.)					-0,199 (0,164)		0,455 (0,286)
Bruttodriftsudgift pr. indb. T_{-2} (1000 kr.)						-0,297 (0,187)	-0,448 (0,333)
Andel børn af enlige forsørgere (0-17 år)	21,317*** (6,745)	20,707*** (6,752)	39,509*** (7,511)	22,729* (12,033)	-0,06*** (0,012)	-0,07*** (0,018)	-0,035* (0,018)
Andel boliger i boligkriteriet	-1,958 (3,032)	-2,557 (2,890)	-4,945 (3,039)	-5,597*** (2,165)	0,024 (0,028)	0,020 (0,015)	0,003 (0,029)
Rejsetid pr. indb.	46,854 (38,123)	44,947 (37,278)	47,385*** (14,044)	21,701 (43,507)	0,113 (0,095)	0,151*** (0,023)	0,036 (0,128)
Lille ø-kommune	104,828 (197,920)	168,114 (203,699)	450,071*** (95,454)	193,470 (211,014)	3,167** (1,549)	5,676*** (1,913)	1,588 (2,034)
Indbyggertal (ln)	-83,692** (34,667)	-91,79*** (33,181)	-164,08*** (46,471)	-107,040** (44,661)	0,136 (0,196)	0,442** (0,188)	0,340*** (0,120)
Ressourcepres	-4,258 (4,760)	-4,002 (4,696)	-4,132 (3,720)	-3,400 (5,502)	0,015 (0,014)	0,017** (0,007)	0,018** (0,009)
2009	6,217* (3,585)	24,051** (9,443)			-0,62*** (0,206)		
2010	-19,627** (7,785)	4,229 (14,549)	9,943 (11,319)	-14,708 (10,129)	-1,41*** (0,270)	-1,36*** (0,213)	-0,91*** (0,217)

	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
	Bruttodriftsudgift pr. indb.	Bruttodriftsudgift pr. indb.	Bruttodriftsudgift pr. indb.	Bruttodriftsudgift pr. indb.	PLI admini- stration	PLI admini- stration	PLI admini- stration
Konstant	1418,353 (967,061)	1758,548* (929,926)	2807,999** (1117,092)	2127,873** (1080,593)	4,680 (4,923)	4,661 (5,727)	-2,149 (2,998)
Observationer	294	294	196	196	294	196	196
Antal kommuner	98	98	98	98	98	98	98
Adj. R ²	0,930	0,932	0,874	0,933	0,638	0,464	0,701
Maks. VIF	3,133	3,138	3,012	14,768	3,138	3,012	14,768

Robuste standardfejl i parenteser

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Litteratur

- Bartlett, Will & Julian Le Grand (1993): The theory of quasi-markets. I: Julian Le Grand & Will Bartlett (eds.) *Quasi-markets and social policy*. Macmillan Press, Basingstoke, UK, 13-34.
- Beck, Nathaniel & Jonathan N. Katz (1995): What To Do (and Not To Do) with Time-Series Cross-Section Data. *American Political Science Review* 89: 634-647.
- Blom-Hansen, J. (2003): Is private delivery of public services really cheaper? Evidence from public road maintenance in Denmark. *Public Choice* 115(3): 419-438.
- Borcherding T.E.; W.W. Pommerehne & F. Schneider (1982): Comparing the efficiency of private and public production: The Evidence from five countries. *Journal of Economics/Zeitschrift für Nationalökonomie*, suppl. 2, 127-156.
- Boyne, George A. (1995): Population Size and Economies of Scale in Local Government. *Policy and Politics* 23: 213-222.
- Boyne, G.A. (1996): *Constraints, Choices and Public Policies*. London: JAI.
- Boyne, G.A. (1998): Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government. *Public Administration Review*, 58(6): 474-484.
- Christoffersen, H. & M. Paldam (2004): Markedsgørelse under usikkerhed. I: *Brudstykker eller sammenhæng? – en antologi om forudsætningerne for en offentlig strukturreform*. København: AKF Forlaget.
- Christoffersen, H.; M. Paldam & A. Würtz (2007): Public versus private production and economies of scale. *Public Choice* 130(4): 311-328.
- Christoffersen, Henrik; Anders Milhøj & Thomas Westergaard-Kabelmann (2009): Det økonomiske potentiale ved øget udlicitering i de danske kommuner. *Nationaløkonomisk tidsskrift* 147 (2009): 1-27.
- Dafflon, B. & P. Mischler (2008): Expenditure needs equalization at the local level: methods and practice. I J. Kim Junghun & J. Lotz (red.): *Measuring Local Government Expenditure Needs – The Copenhagen Workshop 2007*. The Korea Institute of Public Finance and the Danish Ministry of Social Welfare: 213-240.
- Danmarks Statistikbank (2011): REGK31. Kommunale regnskaber (1000 kr) efter område, funktion, dranst og art, www.statistikbanken.dk (tilgået 28.10.2011).
- Domberger, S. & P. Jensen (1997): Contracting out by the public sector: Theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13, 67-78.

- DØR, Det økonomiske råds formandskab (2004): *Dansk økonomi. Forår 2004*. Det økonomiske råd, <http://www.dors.dk/sw1151.asp> (tilgået 05.12.2011).
- Finansministeriet (2010): *Budgetredegrørelse 2010*. København: Finansministeriet.
- Gujarati, Domodar N. (2003): *Basic Econometrics* (4. ed.), New York: McCraw Hill.
- Hansen, M.B. (2010): Marketization and Economic Performance. *Public Management Review* 12(2): 255-274.
- Hartmann, Laura (red.) (2011): *Konkurrensens konsekvenser. Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Förlag.
- Hodge, G. (1998): Contracting Public Sector Services: A Meta-Analytic Perspective of the International Evidence. *Australian Journal of Public Administration*, 57(4): 98-110.
- Hodge, G. (2000): *Privatization – An International Review of Performance*. Boulder, CO: Westview Press.
- Houlberg, Kurt (2011a): *ECO Nøgletal. Teknisk vejledning 2011*. Kbh., AKF.
- Houlberg, Kurt (2011b): Administrative stordriftsfordele ved kommunalreformen i Danmark Sandede eller tilsandede. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 15(1):41-61.
- Houlberg, Kurt (2000): *Kommunale stordriftsfordele – hvor finder vi dem og hvor store er de?* Kbh., AKF.
- Houlberg, Kurt & Poul Skov Dahl (2010): Konkurrenceudsættelse i danske kommuner – Kommunalreformen som fødselshjælper? *Politica*, 42(2):163-182.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2010): *Justering af den samlede definition af IKU 2009*. <http://www.noegletal.dk/nwInfo-IKUogPLI2009.pdf> (tilgået 05.12.2011).
- Indenrigsministeriet (2007): *Notat fra underarbejdsgruppe til udvikling af indikator for konkurrenceudsættelse, 7. februar 2007*.
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2011): *Budget- og regnskabssystem for kommuner*. <http://www.budregn.im.dk/im/site.aspx?p=2895> (tilgået 05.12.2011).
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2011b): *Korrektioner af IKU 2010*. <http://www.noegletal.dk/nwInfo-IKUogPLI2010.pdf> (tilgået 05.12.2011).
- Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2011c): *Momsrefusion*. <http://www.sum.dk/Indenrigs/Komm-region-oeko/Momsrefusion.aspx> (tilgået 05.12.2011).

- KL (2011): *IKU-værktøjet er opdateret med regnskabstallene fra 2010*.
<http://www.kl.dk/Okonomi-og-dokumentation/Artikler/77108/2010/11/IKU-varktojet-er-opdateret-med-regnskabstallene-fra-2009> (tilgået 05.12.2011).
- Mouritzen, Poul Erik (1991): *Den politiske cyklus*, Århus: Politica.
- O'Toole, L.J. & K. J. Meier (2004): Parkinson's law and the new public management? Contracting determinants and service-quality consequences in public education. *Public Administration Review*, 64(3): 342-352.
- Pedersen, N.J.M. (2007): *Den offentlige sektor i flere niveauer*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Petersen, Ole Helby; Ulf Hjelmar, Karsten Vrangbæk & Lisa la Cour (2011): *Effekter ved udlistering af offentlige opgaver – En forskningsbaseret gennemgang af danske og internationale undersøgelser fra 2000-2011*. AKF.
- Rambøll (2011): *Undersøgelse af selvejende institutioners vilkår og rammebetingelser: Udbredelse af ejerformer*. København: Rambøll.
- Rieper, Olaf (2004): Styring og kvalitet i kommunerne. I Niels Groes & Leif Olsen (red.), *Brudstykker eller sammenhæng*, Fokus, 2004.
- Savas, E.S. (1987): *Privatization: The key to better government*. Chatham, NJ: Chatham House Publishers.
- Sundell, Anders & Victor Lapuente (2011): Adam Smith or Machiavelli? Political incentives for contracting out local public services. *Public Choice* (online 21 June 2011).
- Udbudsrådet/Rambøll (2009): *Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne*. København: Udbudsrådet.
- Udbudsrådet/Rambøll (2011): *Effektanalyse af hjælpemiddelområdet*. København: Udbudsrådet.
- Vedung, Evert (1997): *Public policy and program evaluation*, New Jersey: Transaction Publishers.
- Williams, Rick L. (2000): A Note on Robust Variance Estimation for Cluster-Correlated Data. *Biometrics* 56: 645-646.
- Williamson, Oliver E. (1975): *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- Økonomi- og Indenrigsministeriet (2011): *Økonomi- og Indenrigsministeriets kommunale nøgletal*, www.noegletal.dk (tilgået 05.12.2011).

English Summary

The purpose of this pilot project is to conduct a pilot study of the relationship between the Private Supplier Indicator (PLI) and municipal expenditure within selected sectors. The analysis controls for a number of relevant differences in economic and demographic conditions at municipal level. The project focuses on three selected service areas: 1) daycare; 2) care for the elderly/disabled people; and 3) administration. The analysis is based on municipal economic key-data as well as accounting data for the years 2007-2010, which is supplemented with municipal economic data from the so-called ECO key-data database. This enables the pilot study to control for economic-demographic differences across municipalities. Furthermore, the pilot study also discusses further operationalizations of relevant quality indicators for each of the three service areas. These quality indicators could be included in future to control for differences in service quality across municipalities.



Effekter ved konkurrenceudsættelse

I dette pilotprojekt foretages en pilotundersøgelse af sammenhængen mellem Privat Leverandør Indikator (PLI) og kommunernes udgifter på udvalgte sektorområder, idet der kontrolleres for forskelle i kommunernes økonomiske og demografiske rammebetingelser. Projektet fokuserer på dagtilbuds-, ældre-/handicap- og administrationsområdet. Datagrundlaget for undersøgelsen er kommunale nøgletal og regnskabsdata for årene 2007-2010 i kombination med de kommunaløkonomiske ECO Nøgletal, som giver mulighed for at kontrollere for økonomisk-demografiske forskelle på tværs af kommunerne. I pilotundersøgelsen drøftes endvidere operationaliseringer af relevante kvalitetsindikatorer for hvert af de udvalgte sektorområder med henblik på i videre projekter at kontrollere for, om der er forskelle i kvaliteten af ydelserne på tværs af kommunerne.