

165

Private velfærdsydelser og konkurrenceudsættelse i Danmark

- En kortlægning med fokus på området for udsatte børn og unge og effekter på løn og arbejdsvilkår

Nana Wesley Hansen, Ulf Hjelmar og Kurt Houlberg

December 2018

ISBN 978-87-93320-27-7

Forskningscenter for
Arbejdsmarkeds- og
Organisationsstudier

Sociologisk Institut
Københavns Universitet
Øster Farimagsgade 5
1014 København K
Tlf: 35323299
Fax: 35323940
faos@sociology.ku.dk
www.faos.dk



Indholdsfortegnelse

Forord	3
Sammenfatning	4
1. Indledning	8
2. Litteratursøgning	8
2.1 Den generelle litteratursøgning	9
2.2 Den specifikke litteratursøgning.....	9
2.3 Sorteringen af kildemateriale	10
3. Generelt om private velfærdsydelser i Danmark	11
3.1 Kendetegn for konkurrenceudsættelse og markedsløsninger	11
3.1.1 Udlicitering.....	12
3.1.2 Frit valg	13
3.1.3. Offentlig-privat samarbejde i øvrigt	14
3.2 Instrumenter til politisk kontrol og styring af konkurrenceudsættelse	15
3.2.1 Udlicitering.....	15
3.2.2 Frit valg	15
3.2.3 Offentlig-privat samarbejde i øvrigt.....	16
3.3 Viden om virkninger af konkurrenceudsættelse	17
3.3.1 Økonomiske effekter af konkurrenceudsættelse.....	17
3.3.2 Kvalitetsmæssige effekter af konkurrenceudsættelse	19
3.3.3 Medarbejderkonsekvenser af konkurrenceudsættelse	21
3.4 Viden om borgernes krav og ønsker til private leverandører	23
4. Området for udsatte børn og unge	24
4.1 Afgrænsning af området for udsatte børn og unge	24
4.2 Kendetegn for privat-offentlige samarbejde på området	25
4.3 Regulering og kontrol med privat-offentlige samarbejder	26
4.4 Fordeling af offentlige, non-profit og kommercielle leverandører.....	28
4.5 Løn og arbejdsvilkår i offentlige og private børnehjælpsvirksomheder..	29
Referencer	30

Forord

Det norske forskningscenter Fafo – Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning i Oslo – rettede i sommeren 2018 henvendelse til FAOS, Københavns Universitet, om at levere et notat om udviklingen i private velfærdsleverandører og konkurrenceudsættelse i dansk velfærdsservice. Notatet skulle have særligt fokus på området for udsatte børn og unge (på norsk 'barnevern') og på effekterne på løn og arbejdsvilkår på dette område.

FAOS har tidligere arbejdet med udviklingen i den offentlige sektor med særligt fokus på løn og arbejdsvilkår. På den baggrund indvilligede FAOS i at levere et forskningsnotat til Fafo i vinteren 2018, som alene skulle bygge på kortlægning af tidligere analyser og forskningsarbejder på området. FAOS indgik herefter et samarbejde med Ulf Hjelmar og Kurt Houlberg fra Vive (Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd), der har beskæftiget sig indgående med området for offentlig-privat samarbejde og herunder konkurrenceudsættelse, markedsløsninger, frit valg mv. Dette samarbejde med VIVE har været helt afgørende for kvalitetssikring af litteratursøgningen og for den faktiske afrapportering. Forskningsnotatet er et resultat af dette samarbejde.

FAOS, december 2018

Sammenfatning

Dette forskningsnotat er en kortlægning af eksisterende viden om udviklingen i private leverandører og konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor i Danmark med særligt fokus på området for udsatte børn og unge, og på effekterne på løn og arbejdsvilkår for medarbejdere på dette område. Kortlægningen baserer sig på en systematiseret gennemgang af eksisterende litteratur på området i perioden 2000-2018. Sammenfattende viser kortlægningen:

- Konkurrenceudsættelse er ikke et udpræget ideologisk felt i de danske kommuner. Derimod er tilgangen til konkurrenceudsættelse og brug af private velfærdsleverandører pragmatisk. Konkurrenceudsættelse har dog særligt mødt kritik for manglende stabilitet i leveringen grundet konkurser i ældreplejen og tab af kvalitet på området for udsatte børn og unge.
Fra 2007 til 2018 er der sket en stigning i omfanget af konkurrenceudsættelse i kommunerne, så godt 25 % af de velfærdsopgaver, som man vurderer kan konkurrenceudsættes, i dag faktisk bliver konkurrenceudsat. Der er stor variation i graden af konkurrenceudsættelse mellem forskellige sektorer. Konkurrenceudsættelsesgraden er højest med 40-50 % på de tekniske serviceydelser, mens den er lavere på alle andre områder.
- Man kan generelt skelne mellem tre former for offentlig-private samarbejder, hvortil der også knytter sig forskellig lovgivning og styringsmekanismer:
 - Udlicitering:* Langt størstedelen af de konkurrenceudsatte opgaver udliciteres. En ny udbudslov fra 2016, der blandt andet gør det muligt at anvende konkurrencepræget dialog til afklaring af behov mv. i udbudsprocessen på flere områder end før, forventes at fremme brugen af udbud. EU direktivet på området og udbudsloven fra 2016 regulerer denne form for konkurrenceudsættelse. Brugen af måltal er den helt afgørende styringsmekanisme, hvorved regeringen fastsætter den ønskede grad af konkurrenceudsættelse i Danmark. Derudover har man nedsat råd og formuleret en række handleplaner og politiktiltag på området med henblik på at fremme konkurrenceudsættelsen af de offentlige velfærdsydelser.
 - Frit valg:* Frit valgs ordninger blev indført tidligt i Danmark sammenlignet med det øvrige Skandinavien. Det frie sygehusvalg indførtes i 1993, og lov om frit valg på ældreområdet blev indført i 2003. Frit valg foregår på flere måder. Som en godkendelsesordning kan borgerne frit vælge mellem godkendte udbydere uden konkurrence på pris. En ændring af serviceloven i 2013 har begrænset antallet af private leverandører under godkendelsesordningen, da de mange leverandører vanskeliggjorde borgernes valg. Frit valg kan også foregå som udbudsproces, hvor de offentlige myndigheder udvælger leverandører på flere parametre, herunder også på pris. Siden 2013 er udviklingen gået mod øget brug af frit valg ved udbud. Det danske marked for frit valg er præget af mange små

leverandører, men er over tid blevet mere markedsmodnet med lidt færre og større aktører. Frit valg reguleres gennem serviceloven og styres via regler for udvalg af leverandører og regler for kommunernes beregning af frit valgs priser.

Andre offentlig-private samarbejder: Gennem de seneste 10-15 år er der sket en nytænkning af samspelet mellem stat og marked i Danmark. Offentlig-private partnerskaber (OPP) er en ny udbudsform, hvor der indgår langsigtet samarbejde, og hvor viden, ressourcer, risici og gevinster deles på nye måder. Dette giver bl.a. mulighed for at samtænke anlæg og drift over en længere tidsperiode. Godt 20 af sådanne projekter er gennemført i Danmark og endnu 10-20 projekter er i planlægningsfasen. Den afgørende styringsmekanisme på dette område udgøres af lånebekendtgørelsen, som gør det muligt for den offentlige part ikke at skulle deponere den samlede anlægssum fra projektets start, hvilket har fremmet udviklingen af OPP projekter.

- I de senere år er der gennemført en række undersøgelser af virkningerne af konkurrenceudsættelsen i Danmark. Der er dog fortsat meget begrænset viden om effekterne af OPP, og den eksisterende viden er derfor fokuseret på udbud og frit valg.

Undersøgelser peger på, at der overordnet er positive økonomiske effekter af konkurrenceudsættelse, men at de ofte er begrænsede og primært baseret på studier af økonomiske effekter på de tekniske serviceområder. De økonomiske besparelser ved udlicitering har været aftagende over tid, og er større og mere veldokumenterede på tekniske områder end på sociale områder. Der findes ikke et fuldstændigt billede af de økonomiske effekter, da ingen danske studier fx har inddraget transaktionsomkostninger for både udbydende myndighed og bydende virksomhed i studier af de økonomiske effekter. Der er også meget lidt viden om, hvorvidt de identificerede økonomiske effekter påvirker servicekvaliteten. I de tilfælde, hvor man kan finde økonomiske besparelser af konkurrenceudsættelse, er det således uklart om disse følges af uændret, forbedret eller reduceret servicekvalitet. Det gælder særligt for de sociale områder.

Få studier har målt effekterne af konkurrenceudsættelse på kvaliteten af serviceydelsen, og da kvalitet er svært målbar stikker resultaterne i noget forskellige retninger. Samlet set syntes der at være forholdsvis små forskelle i kvaliteten mellem private og offentlige udbydere, og den forskel, som identificeres, er knyttet til forskel i udbydernes strukturelle forhold, arbejdsgange og bruger/borgerfokus.

Studier peger på, at der er målbare effekter af konkurrenceudsættelse for medarbejderne i forhold til løn og arbejdsvilkår, jobtilfredshed, motivation og stress – særligt i forhold til udliciteringsprocesser. Der er både positive og negative effekter, men de negative dominerer. Herunder hører reduktion af antal medarbejdere, større arbejdspress, erstatning af ældre med yngre medarbejdere, dårligere arbejdsforhold, lavere løn, færre medarbejdergoder

og reduceret jobtilfredshed. En vurdering af medarbejderkonsekvenserne afhænger dog af, hvilke aspekter af arbejdsforholdene man fokuserer på,

- I forhold til kortlægningen af viden om borgernes krav og ønsker til private velfærdsleverandører, er der meget sporadisk viden. En evaluering af frikommuners mulighed for at tilbyde tilkøbsydelse på ældreområdet peger dog på, at det helt overvejende er ekstra rengøring, som efterspørges af borgerne. Uden for frikommuneforsøgene er det alene private leverandører, der har mulighed for at tilbyde sådanne tilkøbsydelser. Hvilke krav og ønsker borgerne i øvrigt har til private velfærdsleverandører findes der ikke systematisk og forskningsbaseret viden om.
- Der er gennemført meget få studier af konkurrenceudsættelse på området for udsatte børn og unge. Der er dog i Danmark en lang tradition for at inddrage private (profit og non-profit) aktører på området. En undersøgelse fra 2014 viste at 37 % af de kommunale udgifter på området blev anvendt på private opholdssteder.

Brugen af private aktører adskiller sig fra ovennævnte tre former for offentlig-privat samarbejder. Man gennemfører kun i begrænset omfang udbud på området, og i forhold til frit valg er det sagsbehandleren, som er forpligtet til at vælge det bedste tilbud til borgeren, ikke borgeren selv. Litteraturen peger også på en vis skepsis både blandt kommuner og opholdssteder over for brugen af udbud, om end lovgivningen har ændret sig og fremadrettet muliggør udbud af større opgaver.

Området er præget af mange og relativt små leverandører, hvor mere end halvdelen er private. Heriblandt findes en stor gruppe non-profit aktører. De enkelte kommuner inddrager typisk de private leverandører gennem driftsaftaler og køb af enkeltpladser.

Samarbejdet mellem offentlige og private aktører er reguleret via lov om socialtilsyn fra 2014 og bygger på principper om godkendelsen og tilsyn. Sidstnævnte er samlet i fem kommunale tilsynsenheder. Godkendte tilbud skal synliggøres via Tilbudsportalen, som skal sikre gennemsigtighed i typer af tilbud og priser for de kommunale sagsbehandlere såvel som for de offentlige og private udbydere. Portalen er endvidere integreret med tilsynet og skal underbygge denne. Undersøgelser har dog karakteriseret Tilbudsportalen som en markedslignende form for organisering, hvor konkurrencen ikke fungerer optimalt og dermed ikke reelt påvirker prisniveauet på tilbud.

Der har i Danmark også været en række sager med en kritisabel kvalitet på private opholdssteder for børn og unge, der har ført til krav om øget styring og kontrol. De redskaber, som har været fremført i debatten har navnlig været krav om øget uddannelse blandt ledere og personale på private opholdssteder, øget tilsyn og større brug af driftsoverenskomster. De politiske forhandlinger omkring dette er dog brudt sammen ultimo oktober 2018, og øgede stramninger på området er dermed udskudt.

Der er ikke lavet selvstændige undersøgelser af løn og arbejdsvilkår i offentlige og private børnehjælpsvirksomheder. Da der ikke er tale om udlicitering på området for udsatte børn og unge, vil medarbejdere ikke opleve virksomhedsoverdragelse eller skift fra offentlig til privat overenskomst, der synes at være de elementer, som blandt andet påvirker løn og arbejdsvilkår negativt, men andre mekanismer kan være i spil.

1. Indledning

I Danmark har man konkurrenceudsat offentlige ydelser og indgået i samarbejde med private velfærdsleverandører i en lang årrække. Særligt fra starten af 1980'erne, og den daværende regerings lancering af det såkaldte 'moderniseringsprogram', har der i Danmark været fokus på konkurrenceudsættelse og private velfærdsleverandører som en måde, hvorpå man kan effektivisere og udvikle den offentlige service. Det er kendetegnende for konkurrenceudsættelsen i Danmark, at den i sin praktiske udførelse i kommuner og regioner ikke er en partipolitisk kamplads. Den faktiske konkurrenceudsættelse varierer også fra sektor til sektor. Området for udsatte børn og unge har i Danmark en lang tradition for at inkludere private aktører, men det har i mindre grad handlet om konkurrenceudsættelse med henblik på stordriftsfordele eller anden effektivisering. Derimod har motivationen oftere været at skabe tilbud, der passer til den enkelte borgers specielle behov.

Dette forskningsnotat er en kortlægning af eksisterende viden om udviklingen i private leverandører og konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor i Danmark med særlig fokus på området for udsatte børn og unge, og på effekterne på løn og arbejdsvilkår for medarbejdere på området.

For at kunne forstå udviklingen i offentlig-private samarbejder, indeholder forskningsnotatet først en generel beskrivelse af konkurrenceudsættelsen i dansk velfærd, med udgangspunkt i centrale forskningsudgivelser på området. Herefter følger kortlægningen af konkurrenceudsættelse og private velfærdsleverandører på området for udsatte børn og unge. I Danmark hører velfærds-servicen til udsatte børn og unge under det specialiserede socialområde, der rummer både børn- og ungeområdet samt voksenområdet. Området er kendetegnet ved at levere velfærd til borgere med komplekse sociale behov, herunder social og psykisk sårbare, handikappede, misbrugere mv. Hovedparten af de få forskningsarbejder, der fokuserer på konkurrenceudsættelse på dette område, beskæftiger sig med flere dele af det specialiserede velfærdsområde. Dog er der enkelte publikationer, der afgrænser sig til offentlig-private samarbejder på det specialiserede børne- og ungeområde.

Inden præsentationen af de to dele af kortlægningen gennemgår vi nedenfor den metode, vi har anvendt til kortlægning af eksisterende viden.

2. Litteratursøgning

Til kortlægningen af allerede eksisterende viden om konkurrenceudsættelse og velfærdsleverandører i Danmark med særligt fokus på området for udsatte børn og unge, og effekter på løn og arbejdsvilkår, gennemførte vi en litteratursøgning i november 2018 med henblik på at finde relevant forskningsbaseret materiale samt officielle rapporter og undersøgelser, som belyser emnerne.

2.1 Den generelle litteratursøgning

Først foretog vi en generel søgning på emnerne om private velfærdsleverandører og konkurrenceudsættelse i dansk såvel som international litteratur. Søgningen er afgrænset med søgeordet 'Denmark' eller 'Danish' som inklusionskriterie. Tabel 2 nedenfor er en oversigt over de danske og engelske søgeord, vi ellers har anvendt. Søgeordene korresponderer med tidligere gennemførte litteratursøgninger på området, og er udvalgt efter en systematisk begrebsafklaring af konkurrenceudsættelse og private velfærdsleverandører (Vrangbæk m.fl. 2015).

Tabel 1: Oversigt over de anvendte søgeord i den generelle søgning

Dansk	Engelsk
Konkurrenceudsættelse	Contracting Contracting out
Private leverandører	Privatization/privatisation
Udlicitering	Outsourcing Tender Competitive tender
Udbud	Competitive bidding Marketisation/marketization
Offentlig (sektor)	Public sector
Offentlig-privat samarbejde (OPS)	Public private cooperation
Offentlig-privat partnerskab (OPP)	Public private partnership
Offentlig-privat innovationspartnerskab	
Offentlig-privat samspil	
Kommuner	Municipalitet*
	Public welfare

Litteratursøgningen er foretaget på en række forskningsdatabaser. På de danske er alene anvendt danske søgeord, mens engelske søgeord er anvendt på de engelske baser. På Google Scholar er både gennemført en dansk og en engelsksproget søgning. Nedenfor i tabel 2 vises en oversigt over baserne og de hits, som søgningerne genererede.

Tabel 2: Oversigt over databaser og antal hits i den generelle søgning

Database	Hits
Forskningsdatabasen.dk	866
Bibliotek.dk	1881
REX	290
Google Scholar	1184
SocIndex	104
Web of Science	349
Scopus	427
Sociological abstracts	222

2.2 Den specifikke litteratursøgning

Med henblik på at fokusere kortlægningen på konkurrenceudsættelse og velfærdsleverandører på området for udsatte børn og unge gennemførtes en

tilsvarende, men langt mere afgrænset søgning. Søgeordene 'Denmark' eller 'Danish' blev tilsvarende brugt som inklusionskriterie. Tabel 3 viser en oversigt over de anvendte søgeord. Ved forskellige testsøgninger på disse stod det dog klart, at der er meget begrænset litteratur på området, og at søgestrategien simpelthen var for kompleks.

Tabel 3: Afprøvede søgeord i den specifikke søgning med fokus på udsatte børn og unge området

Dansk	Engelsk
(truede) Børn	Children
(truede) Unge	Youth/young
Udsatte	Vulnerable
Social forsorg	
Børne forsorg	Child protection
Ungdomsforsorg	Youth protection
Døgninstitutioner	
Anbringelser	
Behandlingstilbud	Treatment
Socialforvaltning	
Misbrug	Abuse
Opholdssted	
Sagsbehandling	

Søgestrategien blev derefter justeret, således at søgningerne fra den generelle søgning blev gentaget, men afgrænset med søgeordene børn, unge og udsatte. Denne afgrænsede søgning gennemførtes på samme databaser som før. Tabel 4 nedenfor giver en oversigt over søgeresultaterne.

Tabel 4: Oversigt over databaser og antal hits i den specifikke søgning med fokus på udsatte børn og unge området

Database	Hits
Forskningsdatabasen.dk	184
Bibliotek.dk	168
REX	109
Google Scholar	0
SocIndex	17
Web of Science	43
Scopus	26
Sociological abstracts	6

2.3 Sorteringen af kildemateriale

Efterfølgende blev de mange hits sorteret efter en kvalitativt udformet udvælgelsesproces. Hver enkelt publikations relevans blev vurderet i forhold til kortlægningens fokuspunkter samt typer af kilder. Her blev fx fagblade og andre kilder, der ikke leverer forskningsbaseret viden, sorteret fra.

Første sortering byggede på gennemlæsning af overskrifter, emneord, abstracts og korte beskrivelser på baserne. I denne proces blev materialet reduceret til 381 potentielt relevante kilder. En yderligere gennemgang af

materialet, ved en af projektets forskere, reducerede ydermere de relevante kilder til 103, hvoraf kun 4 vedrører området for udsatte børn og unge. Kriterierne for denne udvælgelse var, at publikationerne skulle omhandle aktuelle forhold (primært data fra efter den danske kommunalreform i 2007), at der ikke skulle optræde publikationer omhandlende samme data, og at publikationer skulle være egentlige forskningsresultater og ikke debatindlæg eller populærvidenskabelige fremstillinger.

3. Generelt om private velfærdsydelser i Danmark

3.1 Kendetegn for konkurrenceudsættelse og markedsløsninger

Offentlig-privat samarbejde vil i det følgende blive brugt som en samlebetegnelse for de tilfælde, hvor offentlige myndigheder indgår i et samarbejde med private leverandører om varetagelse af offentligt finansierede opgaver.

Generelt gælder det for konkurrenceudsættelse i Danmark, at det ikke er et udpræget ideologisk felt, som tilfældet fx gør sig gældende i Sverige (Petersen og Hjelm 2014). Politiske præferencer og ideologiske forskelle i de enkelte kommuners byråd er således ikke afgørende i forhold til, hvor meget der bliver konkurrenceudsat i den enkelte kommune (Foged 2015; Houlberg 2012; Petersen, Houlberg og Christensen 2015). Generelt er der i danske kommuner og regioner en udpræget pragmatisk holdning til konkurrenceudsættelse. Det afgørende i kommuner og regioner er, at serviceudbuddet fungerer effektivt, og at kvaliteten er høj, mens det er mindre afgørende om det er en offentlig eller privat leverandør, som har ansvaret for en given serviceydelse (Quartz & Co 2014). Især på det tekniske område, hvor der er mangeårig tradition for udlicitering, er tilgangen til konkurrenceudsættelse pragmatisk og præget af lokale kontekstuelle forhold frem for ideologi (Petersen, Houlberg og Christensen 2015). På det sociale område, hvor udlicitering er mindre udbredt, er tilgangen omvendt mere ideologisk. Der har fx været enkelte eksempler på en markant ideologisk kritik af konkurrenceudsættelse og private leverandørers ydelser. Et eksempel på dette er den offentlige debat i forbindelse med det forholdsvis store antal konkurser (mere end 40 konkurser) blandt private leverandører af privat hjemmepleje, som fulgte efter en liberalisering af frit valgs bestemmelserne i 2013 (BDO 2017). Et andet eksempel er sager med dårlig kvalitet på private opholdssteder på det specialiserede socialområde for børn og unge, som har skabt stor offentlig debat, og hvor der har været massive krav om stramninger på området. Disse eksempler behandler vi nærmere i senere afsnit.

Der skelnes i det følgende mellem tre forskellige former for offentlig-privat samarbejde: Udlicitering gennem udbud, konkurrence gennem frit valgs ordninger og øvrige former for offentlig-privat samarbejde (offentlig-private partnerskaber, tilbud på det specialiserede socialområde). Offentlige indkøb af varer og serviceydelser indgår ikke i dette notat.

3.1.1 Udlicitering

I Danmark er der sket en stadig større grad af konkurrenceudsættelse i løbet af seneste ti år (Hjelmar, Petersen og Vrangbæk 2013; Petersen, Houlberg og Christensen 2015; Produktivitets-kommissionen 2014; Quartz & Co 2014). I 2007 var ca. 22 % af opgaverne i kommunerne konkurrenceudsat, mens det tilsvarende er omkring 27 % i dag (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2018). Denne stigning svarer til omkring 25 mia. kr. Langt størstedelen af de konkurrenceudsatte opgaver bliver reelt udliciteret.

På velfærdsområdet er der en række serviceydelser, som ikke er myndighedsopgaver, og som kan konkurrenceudsættes. Dette gælder sociale opgaver og beskæftigelse, såsom daginstitutioner, tilbud til børn, unge og voksne med særlige behov, tilbud til ældre og handicappede, aktiveringstilbud til ledige mv. Omkring 25 % af disse opgaver konkurrenceudsættes, hvilket er betydeligt lavere end tilfældet er på de tekniske områder, hvor konkurrenceudsættelsesgraden er 40-50 % (Petersen, Houlberg og Christensen 2015). De tekniske serviceydelser fylder dog kun fire pct. af værdien af de kommunale opgaver, som kan konkurrenceudsættes.

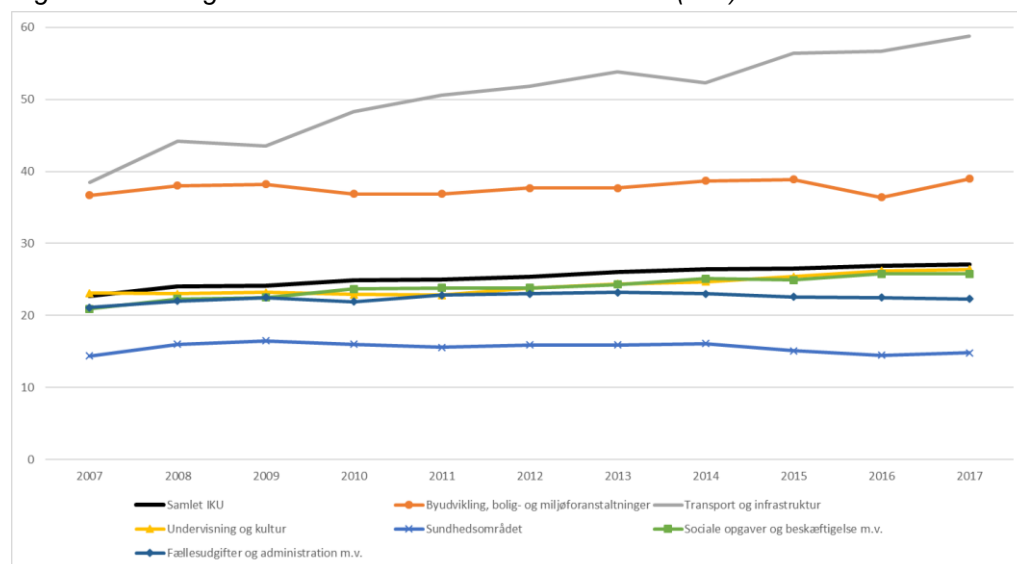
På børneområdet er der formelt set mulighed for at konkurrenceudsætte daginstitutioner, men muligheden herfor er stort set ikke blevet udnyttet i Danmark. Baggrunden for dette er bl.a., at det ikke har været økonomisk fordelagtigt for private leverandører på markedet. I 2017 er der dog sket en ændring af reglerne på området, som gør det økonomisk mere fordelagtigt for private leverandører at gå ind på dette marked.¹

Indtil 2016 var udbud reguleret af en bekendtgørelse udformet på baggrund af et bagvedliggende EU-direktiv. I januar 2016 trådte den første egentlige udbudslov i kraft i Danmark, og den har bl.a. medført mere fleksible procedurer, fx i brugen af konkurrencepræget dialog. Konkurrencepræget dialog giver mulighed for at imødekomme udbyders behov for dialog og sparring med markedet under selve udbudsprocessen, og den er dermed mere fleksibel end den traditionelle udbudsform. Indtil den nye udbudslov i 2016 måtte den konkurrenceprægede dialog kun vælges som udbudsform ved særlige komplekse opgaver, hvor udbyder i udbudsmaterialet ikke er i stand til at præcisere krav og øvrige forhold i forbindelse med en opgave. Udbudsloven i 2016 udvidede imidlertid mulighederne for at anvende konkurrencepræget dialog. Således er det i dag også muligt at bruge denne udbudsform i opgaver, som ikke har en særlig kompleks karakter, men hvor udbudsformen i øvrigt vurderes som egnet til at skabe en effektiv løsning. Før 2016 blev den konkurrenceprægede dialog ikke anvendt i et stort omfang, da der i praksis var en restriktiv adgang til at benytte sig af denne udbudsform. Forventningen er, at det nye regelgrundlag i 2016 vil medføre en væsentlig større brug af forhandling og konkurrencepræget dialog (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2016).

¹ Tilskuddet per barn vil stige som følge af ændringerne i beregningerne af bl.a. driftstilskud og bygningstilskud (FOA 2018).

Figur 1 viser udviklingen i graden af konkurrenceudsættelse på hovedområder i de danske kommuner fra 2007 til 2017 målt ved Indikator for Konkurrenceudsættelse (IKU). IKU opgør udgifter til køb hos private leverandører + værdien af kommunens egne vundne udbud som andel af de kommunale udgifter, som det er muligt at konkurrenceudsætte (Økonomi- og Indenrigsministeriet 2018).

Figur 1. Udvikling i Indikator for Konkurrenceudsættelse (IKU) 2007-2017



Kilde: Økonomi- og Indenrigsministeriet 2018

3.1.2 Frit valg

Frit valgs ordninger blev forholdsvis tidligt indført i Danmark i forhold til det øvrige Skandinavien. Det frie sygehusvalg blev således indført allerede i 1993, mens loven om frit valg på ældreområdet blev indført i 2003.

Frit valgs ordninger kan tilrettelægges gennem en godkendelsesordning (ingen konkurrence på pris), hvor myndighederne godkender en privat leverandør til at varetage opgaver på et givent område ud fra vedtagne kvalitetskriterier, og hvor borgerne efterfølgende kan vælge frit mellem de godkendte leverandører (Bertelsen og Rostgaard 2013). Betaling til de private leverandører sker ud fra på forhånd fastsatte priser, der er beregnet, så de privates takster svarer til de kommunale takster. Frem til 2013 benyttede næsten alle kommuner en sådan godkendelsesmodel (Ankestyrelsen 2015; Houlberg og Iversen 2015). Efter en ændring af serviceloven i 2013 er det blevet muligt at begrænse antallet af private leverandører under godkendelsesordningen, da der tidligere har været mange godkendte private leverandører (op til 20 leverandører i enkelte kommuner på hjemmeplejeområdet), hvilket kan vanskeliggøre et informeret valg blandt borgerne (Quartz & Co 2014).

Frit valg kan også foregå efter en udbudsproces (der kan indebære konkurrence på pris), hvor den offentlige myndighed efter et udbud har udvalgt private leverandører, og hvor borgeren på det grundlag kan vælge frit mellem de udvalgte leverandører. Udviklingen på området har siden 2013 gået i retning af en øget brug af frit valg efter en udbudsproces (Ankestyrelsen 2015), da

kommunernes vurdering er, at denne form for frit valgs ordning giver de største økonomiske fordele for kommunerne (Quartz & Co 2014).

Der er sket en markedsmodning på området for frit valg gennem de seneste år. Generelt er markederne præget af forholdsvis mange små private leverandører, selvom der inden for de senere år er sket en udvikling i retning af færre og større leverandører.² Markederne er generelt anderledes end i Sverige, hvor de i langt højere grad er præget af færre og større leverandører (Petersen og Hjelmar 2014).

3.1.3. Offentlig-privat samarbejde i øvrigt

Gennem de seneste 10-15 år er der i Danmark sket en nytænkning af samspillet mellem stat og marked, som har åbnet for en række nye former for offentlig-privat samarbejde. Dette er et udtryk for en generel tendens i det moderne samfund, hvor løsninger på komplekse problemer i højere grad kræver nytænkning, herunder en højere grad af tværsektorielt samarbejde og fælles beslutningstagen (Brogaard og Petersen 2015). Danmark har i høj grad taget denne udfordring op, bl.a. gennem en lang række offentlige moderniseringsprogrammer med særlig fokus på markedsbaseret styring inden for de sidste 20 år (Greve og Ejersbo 2013).

Offentlige-private partnerskaber er en udbuds- og organiseringsform, hvori der indgår et langsigtet samarbejdsэлеment og en ny form for deling af viden, ressourcer, risici og gevinster mellem den offentlige og private part end tilfældet er ved andre former for inddragelse af private aktører. Fordelene ved denne samarbejdsform er, at den giver nye muligheder for at sammentænke anlæg og drift over en længere tidsperiode for en given velfærdsopgave (fx et hospital, skole, vej el.lign.), og at ansvaret for de enkelte dele af opgaven kan fordeles mere frit.

I Danmark er denne form for inddragelse af private aktører vokset gradvist siden introduktion til OPP af Finansministeriet i 1999 og den første OPP handlingsplan i 2004. I dag er der gennemført godt 20 OPP projekter, og derudover er 10-20 OPP projekter i planlægningsfasen (Brogaard og Petersen 2015). I forhold til Storbritannien, der er verdens førende land på området med over 1.000 gennemførte OPP projekter, er dette ikke meget, men i forhold til de øvrige skandinaviske lande er Danmark forholdsvis langt fremme på området.³

Et illustrativt eksempel er opførelsen af et nyt psykiatrisk hospital i Vejle, der er opført som et offentligt-privat partnerskab. Den private part har stået for opførelsen af hospitalet og har ejerskabet samt det fulde ansvar for den tekniske drift af hospitalet i 30 år, hvorefter den offentlige part kontraktligt har forpligtet sig på at overtage hospitalet. En primær årsag til valget af denne form for inddragelse af private aktører var, at den åbnede mulighed for, at den private part kunne stå for finansieringen i anlægsfasen, mens den offentlige part kunne

² Et illustrativt eksempel på dette er på hjemmehjælpsområdet, hvor der i 2013 var 271 private leverandører, mens der i 2016 var 166 private leverandører.

³ Island er dog også langt fremme på området. Island har fra efter 2002 gennemført en lang række mindre OPP projekter gennem såkaldte sale-og-lease back aftaler via særlige ejendomsselskaber eller OPP-developere.

henskyde betalingen til overtagelsen af hospitalet ved kontraktens udløb efter 30 år (Hjelmar, Kjellberg og Petersen 2019).

3.2 Instrumenter til politisk kontrol og styring af konkurrenceudsættelse

3.2.1 Udlicitering

Det primære instrument til politisk styring af konkurrenceudsættelse er de lovgivningsmæssige rammer, herunder navnlig gældende bekendtgørelser under EU-direktivet på området og udbudsloven fra 2016 (se også afsnit 2.1.1.). Dertil kommer en række policy udspil og policy institutioner, som har søgt at styre udviklingen på området. Den mest dominerende policy institution på området er Udbudsrådet (tidligere Udliciteringsrådet), et offentligt råd sekretariatsstøttet af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, som med stigende intensitet i løbet de seneste 20 år har offentliggjort analyser og anbefalinger til at øge effektiviteten i den offentlige sektor gennem brug af konkurrenceudsættelse. Markante policy udspil de seneste 20 år har været Handlingsplan for offentlig-private partnerskaber (2004) og Strategi til fremme af offentligt-privat samarbejde (2011), (Greve og Ejersbo 2013). Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen, Dansk Industri og Dansk Erhverv er de dominerende aktører på området, bl.a. gennem udgivelse af årlige statusredegørelser på området (Dansk Erhverv 2016; Dansk Industri 2017; Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2017).

En meget aktuel styringsmekanisme i forhold til konkurrenceudsættelse og udlicitering er brugen af *måltal*. Måltal fastsættes af regeringen og afspejler en ønsket grad af konkurrenceudsættelse inden for henholdsvis det kommunale, regionale og statslige område. Disse måltal suppleres af øvrige tiltag, der skal medvirke til, at målene opnås. Måltallene blev for første gang anvendt i 2007 på det kommunale område, og regeringen har i øjeblikket et forslag om nye måltal gældende for 2025.⁴ Baggrunden er, at konkurrenceudsættelsesgraden kun er steget meget lidt i de seneste år, hvor der ikke har været gældende måltal, og den borgerlige regering mener, at det er et vigtigt redskab i forhold til at tilskynde alle dele af den offentlige sektor til at konkurrenceudsætte i højere grad.⁵ Det bemærkes, at konkurrenceudsættelse de facto er lig med udlicitering i Danmark: Kun ganske få udbud vindes af en offentlig part og medfører ingen udlicitering.

3.2.2 Frit valg

Frit valgs ordninger er primært reguleret gennem lovgivningen. Servicelovens § 83 og § 91 regulerer således det frie valg på ældreområdet (Bertelsen og

⁴ Regeringen foreslår følgende måltal: 35% på det kommunale område (27,1% i dag), 25% på det regionale område (19,1% i dag) og 35% på det statslige område (28,8% i dag).

⁵ Konkurrenceudsættelsesgraden er steget fra 25,6% i 2015 til 25,8% i 2016 svarende til, at ca. 103 milliarder kroner blev konkurrenceudsat i 2016 (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2017).

Rostgaard 2013).⁶ Leverandører af ældrepleje, uanset om det er kommunale leverandører eller private non-profit eller for-profit leverandører, er underlagt den samme form for regulering. Fx er alle kommunalbestyrelser ifølge loven forpligtet til gennemføre mindst ét anmeldt og ét unanmeldt inspektionsbesøg hvert år på alle plejehjem (Bertelsen og Rostgaard 2013).

Et væsentligt styringsredskab på området for frit valg er endvidere regler og praksis omkring udvælgelse af private leverandører. Et illustrativt eksempel på dette er fra hjemmehjælpsområdet. Primo 2013 blev særregler i serviceloven således ophævet, så kommunerne fik større frihed i deres tilrettelæggelse af det frie valg på hjemmehjælpsområdet. Det blev bl.a. muligt at tilrettelægge et udbud, så pris blev en afgørende parameter for valg af leverandør. Dette var en medvirkende årsag til det store antal konkurser blandt private leverandører på området i perioden fra 2013 og frem til 2017 (BDO 2017). I 2018 blev det debatteret, om man skulle indføre mere restriktive regler på området for at mindske antallet af konkurser, herunder krav til økonomisk soliditet blandt private leverandører, men forslaget blev forkastet i Folketinget.⁷ Den generelle vurdering var, at det inden for det nuværende regelsæt allerede er muligt for kommunerne at stille større krav til leverandørernes økonomiske, teknisk/faglige, ledelsesmæssige og administrative formåen for dermed at forhindre konkurser på området.

Et andet væsentligt redskab til kontrol og styring af området er reglerne for kommunernes beregning af frit-valg priser. De nuværende regler specificerer som hovedregel, at alle de direkte og indirekte omkostninger ved produktion og levering af ydelser hos den kommunale leverandør (fx hjemmeplejeydelser) skal medtages. Der er dog i den gældende bekendtgørelse åbnet op for, at den vindende private leverandør i et udbud kan blive prissættende, og alle øvrige leverandører kan vælge at blive afregnet til samme pris.⁸ Dette skaber en stærkere prismæssig konkurrence på markedet.

3.2.3 Offentlig-privat samarbejde i øvrigt

Ser man på *Offentlige-private partnerskaber* er det vigtigste redskab, som man har til rådighed i forhold til kontrol og styring af området, reglerne for lån samt de såkaldte OPP lånepuljer. Reglerne for lån indebærer, at regeringen kan fastsætte vilkårene for deponering af midler (lånebekendtgørelsen), således at den offentlige part har mulighed for at igangsætte et OPP projekt uden at skulle hensætte (deponere) den samlede anlægssum ved projektets start. OPP puljerne er økonomiske midler forhandlet på plads mellem regeringen og kommuner/regioner, som økonomisk muliggør, at der kan indgås en aftale om OPP uden den normale deponering. I Danmark har disse redskaber været anvendt siden 2002, og de har været stærkt medvirkende til, at markedet for OPP er vokset i perioden frem til i dag.

⁶ <https://www.retsinformation.dk/Forms/r0710.aspx?id=146153>

⁷ Se - https://www.ft.dk/samling/20161/beslutningsforslag/B78/som_fremsat.htm

⁸ <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2013/344> Se § 4.

3.3 Viden om virkninger af konkurrenceudsættelse

I dette afsnit præsenteres den eksisterende viden om virkninger af konkurrenceudsættelse, med fokus på den forskningsbaserede viden om virkningerne af konkurrenceudsættelse i Danmark. Der er meget sporadisk viden om effekterne af OPP. Dette hænger først og fremmest sammen med de særlige karakteristika ved OPP. Ved OPP er der tale om meget langvarige kontrakter, hvor effekterne først vil vise sig efter en årrække – typisk 25-30 år. Derudover gælder det, at både projektering, design, anlæg, finansiering, drift og vedligeholdelse typisk er samlet i én aftale. Der skal derfor ikke kun evalueres på mange forhold samtidigt, men også foretages en sammenligning af resultater på forskellige tidspunkter for henholdsvis et OPP-projekt og et traditionelt udbudt projekt, hvilket gør en vurdering af effekterne af OPP meget vanskelig.

I nedenstående ses alene på de dokumenterede effekter af udlicitering og fritvalgs-konkurrence – tematiseret efter effekterne for henholdsvis økonomi, kvalitet og medarbejdere.

3.3.1 Økonomiske effekter af konkurrenceudsættelse

I et systematisk review af økonomiske og kvalitetsmæssige effekter af udlicitering i internationale videnskabelige studier (Petersen, Hjelmar og Vrangbæk 2018) drages tre overordnede konklusioner:

1. De økonomiske besparelser ved udlicitering har været aftagende over tid.
2. De økonomiske besparelser ved udlicitering er betydeligt større på tekniske områder end på sociale områder
3. De økonomiske effekter ved udlicitering er dobbelt så store i Angelsaksiske lande sammenlignet med andre lande.

Det konkluderes videre, at der er ganske få af studierne, der undersøger hvilken effekt udlicitering har på servicekvaliteten eller inddrager oplysninger om transaktionsomkostningerne ved udliciteringsprocessen i analysen af de økonomiske effekter (Petersen, Hjelmar og Vrangbæk 2018). Det er dermed uklart, om de fundne økonomiske besparelser ved udlicitering har afledte kvalitetsmæssige konsekvenser, og om de økonomiske besparelser er større eller mindre end de transaktionsomkostninger, der er forbundet med at gennemføre udbuddet. Efter en uddybning af ovennævnte fund, vender vi nedenfor tilbage til spørgsmålet om kvalitet (afsnit 2.3.2) og spørgsmålet om transaktionsomkostninger.

På det tekniske område, hvor der er gennemført flest studier, er den gennemsnitlige omkostningsbesparelse i de internationale studier på 5,7 procent, om end dette dækker over betydelige variationer på tværs af studierne (Petersen, Hjelmar og Vrangbæk 2018). På det sociale område er de økonomiske effekter mindre og mere usikre. Den gennemsnitlige omkostningsbesparelse er 0,2 procent, men dækker over at der i nogle studier findes større besparelser mens der i andre findes signifikante omkostningsforøgelse (Petersen, Hjelmar og Vrangbæk 2018).

De inkluderede danske studier såvel som senere danske studier er i tråd med dette. På vejområdet har flere studier fundet, at der er økonomiske gevinster ved inddragelse af private leverandører i vejvedligeholdelsen, og at effekten også holder når der kontrolleres for vej kvalitet (Blom-Hansen 2003; Houlberg og Petersen 2015). De økonomiske besparelser er dog i dag halve af, hvad de var i 1990'erne (Petersen og Houlberg 2016) og heterogene på tværs af kommuner. Fx er de økonomiske besparelser statistisk signifikante i mellemstore kommuner med 43.000-60.000 indbyggere, men er ikke statistisk signifikante i mindre kommuner, mens der er (insignifikante) indikationer på omkostningsforøgelser i større kommuner. I en senere analyse, omfattende både vej- og parkområdet, vurderer de kommunale vej- og parkchefer, at der i gennemsnit er sparet 5,5 procent ved det seneste udbud (Lindholst, Houlberg og Petersen 2015). Besparelserne dækker dog også her over store udsving. Der er således også kommuner, der får øgede omkostninger efter et udbud på vej- og parkområdet.

De danske studier peger også på, at de økonomiske effekter på det sociale område er mindre entydige og mere usikre end tilfældet er på de tekniske områder. Et pilotstudie indikerer fx, at der ikke er økonomiske effekter af at inddrage private leverandører på ældre- og handicapområdet, mens øget inddragelse af private leverandører på dagtilbudsområdet øger de kommunale udgifter i de efterfølgende år (Houlberg og Petersen 2012). Et studie rettet specifikt mod frit-valg under godkendelsesordningen på hjemmeplejeområdet finder, at kommunens timepris ved at levere en time praktisk hjemmehjælp stiger, jo større en andel af modtagerne af praktisk hjælp, der vælger en privat leverandør (Foged og Houlberg 2015). Dette kan fx hænge sammen med, at kommunens muligheder for stordrift reduceres, når flere borgere vælger en privat leverandør. Relativt få borgere vælger en privat leverandør til personlig pleje, og her påvirker andelen med en privat leverandør ikke kommunens omkostninger (Foged og Houlberg 2015). I et systematisk review af danske og svenske studier finder Petersen og Hjelmar (2014), at der er meget begrænset viden om de økonomiske og kvalitetsmæssige effekter af konkurrenceudsættelse på dagtilbuds- og ældreområdet – og konkluderer at der ikke nogen generel evidens, som støtter at konkurrenceudsættelse skulle have ført til forbedret omkostningseffektivitet eller forbedret servicekvalitet i hjemmeplejen, på plejehjemmene eller i daginstitutionerne (Petersen og Hjelmar 2014). Der findes enkelte indikationer på, at konkurrenceudsættelse af plejehjem har ført til økonomiske besparelser. Der er imidlertid ingen klar evidens for, at markedsgørelsen af plejehjemmene har ført til en forbedring af kvaliteten på plejehjemmene (Petersen og Hjelmar 2014; Hjelmar m.fl. 2018). I de enkelttilfælde, hvor der kan identificeres økonomiske besparelser, er det således uklart, om disse følges af uændret, forbedret eller reduceret servicekvalitet.

På beskæftigelsesområdet finder Bredgaard og Larsen (2007; 2008), at quasi-markeder på beskæftigelsesområdet ser ud til at have svært ved at leve op forudsætningerne for at være velfungerende markeder. Udliciterede arbejdsmarkedsaktiviteter skaber ikke større effektivitet, innovation, kvalitet og mindre bureaukrati end i det offentlige system (Bredgaard og Larsen 2007;

2008). I et nyere randomiseret forsøg finder Rehwald, Rosholm og Svarer (2017) for det første, at private leverandører af arbejdsmarkedsindsatser leverer mere intensive, beskæftigelsesrettede og tidligere indsatser – til en højere pris. For det andet, at der ikke er forskel på private og offentlige leverandørers succes med at få ledige i job. Samlet set peger analysen på, at private leverandører leverer en mere intensiv og dyrere service uden, at det har signifikant afledt indflydelse på beskæftigelsesgraderne for de ledige (Rehwald, Rosholm og Svarer (2017)).

Ligesom der, som nævnt, ofte ikke indgår valide data for servicekvaliteten i analyser af økonomiske effekter, er det tillige sjældent, at der indgår oplysninger om transaktionsomkostningerne ved at gennemføre udbudsprocessen. Danske studier af transaktionsomkostninger peger på, at transaktionsomkostningerne ved at gennemføre udbudsprocessen for den offentlige udbyder i gennemsnit udgør omkring 2 procent af den samlede kontraktværdi (Petersen og Bækkeskov 2015), mens de private virksomheder indenfor for brancher som ofte byder på offentlige udbud i gennemsnit har omkostninger ved tilbudsgivningen svarende til omkring 5 procent af kontraktværdien (Hansen m.fl. 2017). De gennemsnitlige tilbudsomkostninger per bydende virksomhed varierer fra omkring 1 procent inden for ældrepleje-/sundhedsplejebranchen til omkring 9 procent inden for rådgivningsbranchen. Sammenholdes dette med, at der gennemsnitligt er fem virksomheder, der byder på hver udbudte opgave, så kan de bydende virksomheders samlede transaktionsomkostninger ved at byde på opgaven udgøre 5-45 procent af kontraktværdien (Hansen m.fl. 2017).

Skal man have et billede af de samlede samfundsøkonomiske gevinster ved konkurrenceudsættelse, vil ikke kun de potentielle økonomiske besparelser ved konkurrenceudsættelsen men også transaktionsomkostningerne hos såvel den udbydende myndighed som de bydende virksomheder skulle inddrages. Dette er der aktuelt ingen danske studier, som har gjort.

På samme måde vil en samlet vurdering af omkostningseffektiviteten ved konkurrenceudsættelse ikke alene skulle se på, hvad de *udgiftsmæssige* konsekvenser af konkurrenceudsættelse er, men vil skulle sammenholde dette med de *kvalitetsmæssige* effekter af konkurrenceudsættelsen.

3.3.2 Kvalitetsmæssige effekter af konkurrenceudsættelse

I den internationale litteratur er der, som nævnt ovenfor, relativt få studier, der undersøger de kvalitetsmæssige effekter af konkurrenceudsættelse (Petersen, Hjelm og Vrangbæk 2018). Dette hænger bl.a. sammen med, at kvalitet er et flerdimensionelt og vanskeligt målbart begreb. Af de 19 studier (ud af 49), som i Petersen, Hjelm og Vrangbæks (2018) systematiske review undersøgte ift. de kvalitetsmæssige effekter af konkurrenceudsættelse, havde de fleste således ikke kvantitative mål for kvaliteten, men evaluerede alene i mere kvalitative termer om kvaliteten var blevet forbedret, forringet eller uændret. Af disse 19 studier, rapporterer de 6 om forbedret kvalitet, 4 om kvalitetsforringelser og 9

om blandede kvalitetseffekter eller når ingen klar konklusion (Petersen, Hjelmar og Vrangbæk 2018).

De relativt få danske forskningsstudier af kvalitetseffekter ligger i tråd hermed og dækker alene vej- og parkområdet, ældreområdet og beskæftigelsesområdet. På vejområdet findes der ikke målbare afledte effekter på vej kvaliteten som følge af udlicitering (Blom-Hansen 2003; Houlberg og Petersen 2015), ligesom de gennemsnitlige besparelser ved det seneste udbud på vej- og parkområdet som helhed ikke ser ud til at være forbundet med lavere kvalitet (Lindholm, Petersen og Houlberg 2018). På vej- og parkområdet ser det således ikke ud til, at de gennemsnitlige økonomiske gevinster bliver spejlet i forringelser af kvaliteten.

På ældreområdet i Danmark finder Rostgaard (2014), at brugere af praktisk hjælp, der benytter en privat leverandør, er mere tilfredse end brugere, der benytter en kommunal leverandør, mens brugere af personlig pleje med kommunal leverandør omvendt er mere tilfredse end brugere med privat leverandør. Mere overordnet finder Rostgaard (2014), at private leverandører i Sverige gør det bedre på områder, der har med *processuelle* kvalitetsfaktorer at gøre. Det gælder fx med hensyn til at involvere borgeren i udformningen af omsorgsplanen eller gennemgå medicinplanen med borgeren. De private leverandører gør det også gennemgående bedre i forhold til *objektive outcome relaterede* faktorer som faldulykker, tryksår og underernæring. De kommunale leverandører har omvendt højere kvalitet i forhold til *strukturelle* kvalitetsfaktorer, som fx højere personaletæthed, færre medarbejdere ansat på timebasis, og flere beboere på plejeboligområdet, som har eget værelse og adgang til køkkenfaciliteter (Rostgaard 2014). Andre studier viser dog, at der ikke kan påpeges systematiske kvalitetsforskelle, som tager udgangspunkt i ejerform (Rostgaard 2014).

I forlængelse af den tidligere svenske undersøgelse viser også en nyere dansk undersøgelse, at der ikke er systematiske kvalitetsforskelle på offentlige og private plejecentre, men at der på en række punkter er nogle nuanceforskelle i vægtningen af forskellige kvalitetsforhold på tværs af ejerform (Hjelmar m.fl. 2016; Hjelmar m.fl. 2018).

For det første er der forskellene mellem offentlige, selvejende og øvrigt private plejecentre mht. *strukturel kvalitet* ikke entydige. Der er dog indikationer på, at offentlige plejecentre har en lidt højere strukturel kvalitet. Private plejecentre, særlig de øvrige private plejecentre, har eksempelvis en større andel medarbejdere, der er timelønnede end offentlige plejecentre, og disse plejecentre har dermed som udgangspunkt dårligere vilkår for at sikre en høj kontinuitet blandt medarbejderne end offentlige plejecentre (Hjelmar m.fl. 2016; Hjelmar m.fl. 2018).

For det andet viser analyserne, at offentlige plejecentre leverer en anden form for *processuel kvalitet* end selvejende og øvrige private plejecentre. Offentlige plejecentre har en tendens til høj proceskvalitet målt på sundhedsrelaterede mål såsom procedurer for patientsikkerhed, medicin-håndtering mv. med udgangspunkt i journalerne. Omvendt leverer både selvejende og øvrige private plejecentre en højere proceskvalitet end offentlige

plejecentre målt ud fra service- og brugerrelaterede mål for proceskvalitet, såsom tilberedning af mad i eget køkken. Offentlige, selvejende og øvrige private plejecentre lægger med andre ord vægt på forskellige processuelle kvalitetsforhold (Hjelmar m.fl. 2016; Hjelmar m.fl. 2018).

For det tredje er der indikationer på, at private plejecentre – og særligt øvrige private plejecentre – har en lidt højere *outcome-kvalitet* end offentlige plejecentre på dimensionen forekomst af ulykker og skader blandt beboerne. Outcome-kvalitet er dog vanskelig at måle og behæftet med betydelig usikkerhed, da det bl.a. er vanskeligt fuldt ud at kontrollere for forskelle i beboersammensætningen og plejetyngden (Hjelmar m.fl. 2016, Hjelmar m.fl. 2018). Samlet set viser undersøgelsen, at der generelt er forholdsvis små forskelle i kvaliteten på offentlige og private plejecentre. Ser vi på nuancerne, så fokuserer offentlige plejecentre generelt lidt mere på strukturelle kvalitetsforhold, mens private i højere grad fokuserer på brugerorienterede og procesmæssige kvalitetsforhold (Hjelmar m.fl. 2016, Hjelmar m.fl. 2018).

Målt på evnen til at få ledige i job ser der på beskæftigelsesområdet ikke ud til at være forskelle på kvaliteten af arbejdsmarkedsindsatsen hos private og offentlige leverandører af arbejdsmarkedsindsatser (Rehwald, Rosholm og Svarer (2017).

3.3.3 Medarbejderkonsekvenser af konkurrenceudsættelse

Konkurrenceudsættelse kan i høj grad have betydning for medarbejderne, ikke mindst for løn og arbejdsvilkår, men også for jobtilfredshed, motivation og stress (Bhatti m.fl. 2017; Mori 2017; Nuppenau 2009; Rostgaard 2014; Vrangbæk, Petersen og Hjelmar 2015).

På grundlag af et systematisk review af den internationale litteratur konkluderer Vrangbæk, Petersen og Hjelmar (2015), at der både er positive and negative effekter for medarbejdere ved udlicitering, men at de negative effekter dominerer. Dette gælder for eksempel reduktioner i medarbejderstaben, større arbejdspress, erstatning af erfarne ansatte med yngre medarbejdere, dårligere arbejdsforhold, lavere løn, færre medarbejdergoder (fx sundhedsdækning og træningsprogrammer) og reduceret jobtilfredshed. På positivsiden finder enkelte studier omvendt større jobtilfredshed og lavere stressniveau hos de medarbejdere, der overføres fra den offentlige til den private leverandører i forbindelse med udlicitering (Vrangbæk, Petersen og Hjelmar 2015). Dette kan hænge sammen med, at de studerede private virksomheder har en mere menneske-orienteret kultur og fokuserer mere på at påskønne individuelle indsatser og anstrengelser. Det overordnede billede er dog, at udlicitering har negative konsekvenser for medarbejderne (Vrangbæk, Petersen og Hjelmar 2015).

Lignende medarbejderkonsekvenser finder Nuppenau (2009) på parkområdet i Danmark. I nogle er der eksempler på større jobtilfredshed og lavere stressniveau efter udlicitering, men mere typisk resulterer udliciteringen i øget stress og udbrændthed hos medarbejderne som følge af højere arbejdstempo og større præstationskrav (Nuppenau 2009).

Tilsvarende finder Rostgaard (2014) både positive og negative medarbejderkonsekvenser i skandinaviske studier på ældreområdet. Udover at det kan opleves som opslidende, hvis man efter en udliciteringsproces skal skifte arbejdsgiver, så viser flere studier på ældreområdet, at medarbejdere ansat ved private leverandører har dårligere kontraktforhold og ringere jobsikkerhed, ligesom medarbejdere i ældreplejen typisk foretrækker at være ansat hos en kommunal leverandør. Omvendt er sygefraværet generelt højere blandt kommunalt ansatte, og andre studier viser, at medarbejdere ansat i den private sektor er mere tilfredse med forholdet til lederen (Rostgaard 2014). Rostgaards overordnede konklusion er således, at der ikke på tværs af de skandinaviske studier kan påvises systematiske forskelle i arbejdsforhold og vilkår for medarbejdere ansat hos hhv. en privat og kommunal leverandør (Rostgaard 2014). Om de samlede medarbejderkonsekvenser ved privat ansættelse og udlicitering vurderes som positive eller negative afhænger af, hvilke aspekter af medarbejderforholdene man fokuserer på, og hvordan disse vægtes i forhold til hinanden.

I et komparativt casestudie af Italien, Storbritannien og Danmark undersøger Mori (2017) medarbejderkonsekvenserne af en kommunal udliciteringscase omfattende medarbejdere på det sociale område, rengøringsmedarbejdere og gartnere samt en case på hospitalsområdet omfattende rengøringsmedarbejdere, gartnere og kantinefunktioner. I overensstemmelse med den, i international sammenhæng, høje jobsikkerhed i Danmark i forbindelse med virksomhedsoverdragelse⁹, finder Mori, at alle medarbejdere i de to danske udliciteringscases overføres til de private virksomheder, og at der er en høj grad af kontinuitet og stabilitet i de kollektive aftalerammer for ansættelsen (Mori 2017). Efter overførslen overgår medarbejderne dog fra en offentlig til en privat overenskomst, og der sker på nogle af de udliciterede områder efterfølgende afskedigelser og en (mindre) nedskalering af rettigheder vedrørende overarbejde, ferier, pensioner og sygedagpenge (Mori 2017). Dette gjorde sig gældende for gartnere, rengøringsmedarbejdere og kantinepersonale i både kommune- og hospitalscasen. Omvendt giver de kollektive overenskomster bedre arbejdsforhold for sygeplejersker i den private end i den offentlige sektor (Mori 2017). Udliciteringerne gav i de to cases ikke anledning til ændringer i timelønnen, men førte til et højere arbejdstempo samt for nogle af medarbejdergrupperne ændrede arbejdsvilkår med krav om en større arbejdsfleksibilitet (fx sæsonbestemte kontrakter), længere skifteholdsvagter og mindre arbejdstidskompensation for transporttid (Mori 2017).

Bhatti m.fl. (2017) undersøger medarbejderkonsekvenserne ved udlicitering på grundlag af omfattende registerdata på individniveau, i perioden før og efter udliciteringen finder sted. Undersøgelsens overordnede konklusion er, at medarbejdere, der skifter fra offentlig til privat ansættelse i forbindelse med en udlicitering, har faldende indkomst og et stigende forbrug af offentlige

⁹ Jfr. virksomhedsoverdragelsesloven:
www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=29514

overførselsydelser ift. en sammenlignelig kontrolgruppe af offentligt ansatte (Bhatti m.fl. 2017). Mere specifikt oplever medarbejdere, der overgår fra offentlig til privat ansættelse i forbindelse med en udlicitering, et relativt fald i erhvervsindkomsten i årene efter udliciteringen på ca. 30.000 kr. det første år, omkring 40.000 kr. det andet år og ca. 29.000 kr. det tredje år. En del af dette fald opvejes af øgede indkomstoverførsler, som er på ca. 21.000 kr. det første år og falder til ca. 17.000 kr. det tredje år. Således oplever de pågældende medarbejdere en relativ nedgang i årsindkomsten, når man inkluderer offentlige ydelser, på henholdsvis ca. 8.500 kr., ca. 19.000 kr. og ca. 12.000 i de tre første år efter udliciteringen (Bhatti m.fl. 2017). Nedgangen i erhvervsindkomst kan skyldes en kombination af kortere arbejdstid, længere perioder uden arbejde og/eller reduceret timeløn. Undersøgelsen viser desuden, at de pågældende medarbejdere øger antallet af hele eller delvise uger på arbejdsløshedsdagpenge, set i forhold til kontrolgruppen, ligesom der kan spores tendenser til større forbrug af pension og sygedagpenge, om end effekterne her er mindre og for sygedagpengenes vedkommende kortvarige. Forbruget af sygesikringsydelser ser derimod ikke ud til at være påvirket (Bhatti m.fl. 2017).

Det skal understreges, at hovedparten af den undersøgte gruppe af medarbejdere har været en del af et udbud på rengøringsområdet, da det i den undersøgte periode var her størstedelen af de offentlige udbud fandt sted. Resultaterne kan ikke genfindes i den mindre del af data, der stammer fra andre sektorområder (Bhatti m.fl. 2017). For medarbejdere på rengøringsområdet, som skifter fra offentlig til privat ansættelse i forbindelse med en udlicitering, dokumenterer undersøgelsen derimod systematiske og signifikante medarbejdereffekter i form af indkomstnedgang i årene efter udliciteringen.

3.4 Viden om borgernes krav og ønsker til private leverandører

Der er begrænset viden om, hvilke krav og ønsker borgerne i Danmark har til private leverandører. Der findes dog noget viden på ældreområdet, og i det følgende vil hovedtræk herfra blive fremhævet fra et aktuelt studie om tilkøbsydelser på ældreområdet (Hjelmar & Rostgaard 2019). Tilkøbsydelser udgøres af de ydelser, som borgere, der modtager visiteret hjælp i form af personlig og praktisk pleje, kan tilkøbe sig ud over de visiterede gratis ydelser. Det fremgår af analysen på området, at borgerne i høj grad lægger vægt på at få en mere skræddersyet service, end hvad det offentlige system kan tilbyde i form af visiterede ydelser. 46 % af borgerne, der modtager privat hjemmehjælp, har således gjort brug af muligheden for at tilkøbe ekstra ydelser, så den samlede leverede service passer bedre til den enkeltes behov.

Denne mulighed har de offentlige leverandører ikke haft indtil for få år siden, hvor en frikommuneordning gjorde det muligt for kommuner også at tilbyde tilkøbsydelser.¹⁰ Erfaringerne fra frikommuneordningen giver en indsigt i hvilke typer af ydelser, som borgerne efterspørger. Det fremgår, at det helt overvejende er ekstra rengøring, som efterspørges. Det fremgår også, at

¹⁰ Undtagelser fra lovgivningen er blevet givet til særlige kommuner i Frikommuneforsøg I (2012-15) og Frikommuneforsøg II (2016-2020).

efterspørgslen efter tilkøbsydelse inden for det kommunale system har været begrænset, og den primære grund til dette har været høje timepriser. Private leverandører har i højere grad kunnet imødekomme borgernes behov om konkurrencedygtige priser, og det ses som en hovedfaktor i forskellen mellem salget af tilkøbsydelse hos henholdsvis private og offentlige leverandører (Hjelmar & Rostgaard 2019). Det fremgår også af analysen af tilkøbsydelse, at der er store forskelle imellem borgernes muligheder for at få indfriet deres krav og ønsker fra de private leverandører. 3,6 gange så mange tilkøbsydelse blev solgt af private leverandører til borgere med en årlig husstandsindkomst på 300.000 kroner eller derover i forhold til borgere i øvrigt (Hjelmar & Rostgaard 2019).

4. Området for udsatte børn og unge

4.1 Afgrænsning af området for udsatte børn og unge

Det er ikke nemt at afgrænse området for udsatte børn og unge. Med henblik på at sikre viden, der kan sammenlignes med andre nordiske lande og herunder særligt Norge, er afgrænsningen af området forsøgt gjort med udgangspunkt i det norske 'barnevern'. Ifølge det norske Ministerium for Børn og Ligestilling er 'barnevernets' hovedopgave at sikre omhyggelig hjælp og pleje på det rigtige tidspunkt til børn og unge, der lever under vilkår, som kan skade deres helbred og udvikling. Derudover skal barnevernet sikre, at børn og unge får trygge opvækstvilkår. Dette har vi i dansk kontekst oversat til velfærdsydelse til udsatte børn og unge.

Ifølge det danske Børne- og Socialministerium er opgaven på det område: ”... at styrke de personlige ressourcer hos udsatte børn, unge og deres familier, så børnene og de unge kan få samme muligheder for personlig udvikling, sundhed og et selvstændigt voksenliv som deres jævnaldrende.” Den støtte, som udbydes, reguleres via serviceloven i form af fx konsulentbistand, pædagogisk eller anden støtte i hjemmet, familie eller individuel behandling. Loven giver også mulighed for anbringelse uden for hjemmet i en plejefamilie, på et opholdssted eller på en døgninstitution. Kommunerne har ansvaret både for den forebyggende indsats og for at yde støtte, når der er behov for det.

En komparativ undersøgelse af 'barnevern' i de nordiske lande peger på, at flere børn placeres uden for hjemmet i Danmark, og at unge oftere placeres på institution i Danmark end i Norge og Sverige (Hjorth 2010). På tværs af de nordiske lande er der sket en øget variation i typer af institutioner og placeringsmuligheder, der er tæt kædet sammen med den stigende privatisering af tilbuddene, som er sket uden nævneværdig offentlig debat (Hjorth 2010). Danmark har den længste tradition for at have private aktører som en væsentlig og integreret del af området for udsatte børn og unge (Ibid.)

Området for udsatte børn og unge hører i Danmark under det specialiserede socialområde, som varetages af kommunerne. Det specialiserede socialområde er et udgiftstungt og stærkt reguleret velfærdsområde. Siden området blev

samlet i kommunerne ved Kommunalreformen i 2007, har man forsøgt at skabe en bedre udgiftsstyring i de enkelte kommuner. I 2013 udgjorde kommunernes udgifter til det specialiserede socialområde ca. 31. mia. kr. Heraf udgjorde udgifterne til udsatte børn og unge knap 12 mia. kr. svarende til omkring 40 procent (Quartz +Co 2014). Det specialiserede socialområde er også et investeringstungt område, hvor drift af en døgninstitution eller opholdssted kræver betydelige midler (Ibid.) For kommunen kan det derfor være en fordel at kunne udbyde og tilkøbe sig til ydelserne på et bredere marked. Der findes dog kun meget få publikationer, der beskæftiger sig med private velfærdsleverandører i denne sektor, og endnu færre der fokuserer snævert på området for udsatte børn og unge.

4.2 Kendetegn for privat-offentlige samarbejde på området

En rapport fra 2013 konstaterer, at der er et udbredt samarbejde mellem offentlige, private for-profit leverandører og non-profit private leverandører på det specialiserede socialområde. Sammenlignet med andre velfærdsområder er det specialiserede socialområde således kendetegnet ved en høj grad af privat leverandør inddragelse, men der er begrænset viden om området (Petersen m.fl. 2013).

En komparativ rapport fra 2014 peger på, at brugen af private og offentlige samarbejder på området for udsatte børn og unge i Danmark ikke placerer sig i de samme kategorier for offentlig og private samarbejder, som beskrevet i forudgående afsnit om konkurrenceudsættelse (Quartz+Co 2014).

På området for udsatte børn og unge anvendes traditionelt ikke egentlige *udbud*. Men efter den nye udbudslov fra 2016 kan man sætte tilbud på det specialiserede socialområde af en vis størrelse i udbud. Litteraturen påpeger dog, at kommuner såvel som opholdsstederne for børn og unge, tidligere har været skeptiske over for anvendelsen af udbud, da man vurderede at de enkelte borgeres behov er for komplekse til, at de samlet kan blive beskrevet på en tilstrækkelig nuanceret og præcis måde i et udbudsmateriale. Derudover frygter man også, at udbud skal lede til mere bureaukrati og faglig forringelse (Quartz+Co 2014; Andersen 2017).

Borgeren har heller ikke på samme måde *frit valg* af sociale ydelser, som på andre velfærdsområder. Grundlæggende er der tale om fri konkurrence mellem forskellige private leverandører, men der er den afgørende forskel, at det er den kommunale sagsbehandler, der foretager valget af leverandør og ikke borgeren, som ellers er tilfældet i frit valgs ordningerne (Quartz+Co 2014). I henhold til Serviceloven har kommunerne således pligt til at vælge det rette anbringelsessted til borgeren, uanset om tilbuddet er en af kommunens egne døgninstitutioner, en anden kommunes døgninstitution eller et privat opholdssted. Brugen af private leverandører er således også forholdsvis udbredt på området for udsatte børn og unge: I 2014 blev 37 % af de kommunale udgifter på området brugt på private opholdssteder (Quartz & Co 2014). I en senere undersøgelse med tal fra 2015 fremgår det, at køb af anbringelsespladser til børn og unge varierer fra kommune til kommune. På landsplan går 49 % af de samlede udgifter til anbringelse (dvs. anbringelsestilbud – herunder

plejefamilier, socialpædagogiske opholdssteder og døgninstitutioner for børn og unge) til eksterne køb hos andre kommuner, regioner eller private leverandører. Heraf går 25 % af de samlede udgifter fra eksterne køb af ydelser til private leverandører (Krahn og Lemvig 2017).

Den enkelte kommune inddrager typisk private leverandører gennem driftsaftaler og køb af enkeltpladser (Petersen m.fl. 2013). Driftsaftaler skal her forstås som formaliseret og nedskrevet købsaftale om drift mellem kommunen og en selvejende institution. Produktionen af ydelsen overdrages til en selvejende institution, men ansvar for kvalitet og budget påhviler kommunen, som også dækker tomme pladser, så længe aftalen er gældende (Petersen m.fl. 2013).

Der er på området for udsatte børn og unge i de senere år kommet en bredere og mere varieret tilbudsvifte af institutioner og placeringsmuligheder. I forbindelse med Barnets Reform blev der fx fra 2011 mulighed for at etablere og anvende kommunale plejefamilier som et supplement til de almindelige plejefamilier. Kommunale plejefamilier skal, ud over den almindelige godkendelse som plejefamilie, gennem årlige efteruddannelsesforløb og intensiveret kommunal supervision rustes til at kunne arbejde tættere sammen med andre professionelle samt kunne løfte tungere og mere krævende opgaver (se fx Mehlbye og Houlberg 2012). En ambition med denne nye mulighed for kommunalt-privat samarbejde var, at kommunale plejefamilier i nogle sager kunne fungere som alternativ til institutionsanbringelse. Siden 2011 er antallet af børn og unge anbragt i kommunale plejefamilier steget fra ca. 150 til ca. 400 børn og unge, jf. tabel 5. Fortsat er almindelige plejefamilier, døgninstitutioner og sociale opholdssteder de klart vigtigste anbringelsesformer og det er derfor også disse familier og institutioner, der er kernen i det kommunalt-private samarbejde på udsatte børn- og ungeområdet.

Tabel 5. Børn og unge anbragt uden for eget hjem ultimo 2011-2017

Anbringelsessted	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Døgninstitution	2515	2578	2568	2541	2455	2465	2363
Almindelig plejefamilie	6676	6769	6800	6824	6874	7028	7121
Netværksplejefamilie	898	925	940	990	1060	1101	1085
Kommunal plejefamilie	153	277	371	396	444	436	405
Socialpædagogisk oph.sted	2507	2394	2255	2088	2024	1948	1982
Eget værelse, kollegium mv.	1044	982	853	791	722	645	596
Øvrige*	1182	980	871	745	609	488	408
Anbragte børn og unge i alt	14975	14905	14658	14375	14188	14111	13960

*kommunalt døgntilbud, akutinstitution, kost-/efterskole, skibsprojekt mv. og uoplyst.

Kilde: Danmarks Statistikbank (www.statistikbanken.dk), ANBAAR3

4.3 Regulering og kontrol med privat-offentlige samarbejder

Samarbejdet mellem offentlige og private aktører er på det specialiserede socialområde reguleret via lov om socialtilsyn. Den seneste lov er fra januar 2014, og er et resultat af Børne- og Socialministeriets tilsynsreform. Herefter

blev godkendelsen og tilsynet med døgntilbud til udsatte og handikappede samlet i fem kommunale tilsynsenheder (Silkeborg, Frederikshavn, Faaborg-Midtfyn, Hjørring og Holbæk). Målet med reformen var at sikre kvalitet i udsatte og handikappedes anbringelser, herunder opholdssteder og døgninstitutioner for børn og unge (Quartz+Co 2014). Reformen betød også mulighed for flere typer af tilbud samtidig med, at der blev stillet flere indholdsmæssige krav til tilbuddene (Petersen m.fl. 2013). En nylig evaluering af reformen konkluderer, at de centrale elementer i reformen er blevet implementeret og de politiske intentioner overordnet indfriet. Dog peger evalueringen blandt andet også på, at der kan udvikles mere ensartethed i tilsynspraksis.¹¹

Godkendte tilbud synliggøres for kommunale sagsbehandlere via Tilbudsportalen, der blev dannet ved kommunalreformen af 2007 og har til formål at:

- at sikre sammenlignelige og gennemskuelige oplysninger om de registrerede tilbud, herunder om tilbuddenes målgrupper, metoder, økonomi herunder takster, resultater samt om tilsynet med tilbuddene og dermed
- at styrke kommunernes grundlag for valg af effektive tilbud til den enkelte borger,
- at bidrage til overblik over udviklingen på det sociale område, herunder udviklingen i antal tilbud samt tilbuddenes målgrupper og metoder,
- at understøtte tilsynsmyndighedernes arbejde og
- at understøtte lige konkurrence mellem private og offentlige leverandører.

Portalen er integreret med socialtilsynets tilsynssystem, som både bruger systemet i deres tilsyn med tilbuddene og forbedrer oplysninger om de enkelte tilbud i portalen. Tilbudsportalen skal skabe markedslignende forhold for udbud og køb af ydelser på det specialiserede socialområde. Det specialiserede socialområdes særlige karakter med få borgere, der har komplicerede problemer, og som derfor udgør små målgrupper for indsatser, der kræver specialiseret viden, gør det reelt svært at skabe et marked. Undersøgelser viser da også, at der snarere er tale om en markedslignende organisering, hvor tilbud udbydes i fri konkurrence, men hvor kommunernes tidligere erfaringer og relationer med leverandører også kan have betydning for valg af tilbud. (Petersen m.fl. 2013). Kommunale aktører har også peget på, at konkurrenceudsættelsen via Tilbudsportalen ikke fungerer og ikke påvirker prisniveauet på tilbud (Quartz & Co 2014; Due 2017). Blandt barriererne peges der på manglende effektiv styring af offentlig og private samarbejder, manglende markedsmodenhed både blandt kommuner og leverandører samt manglende gennemsigtighed i pris og kvalitet (Quartz & Co 2014).

Der er dog en tendens til, at markedet på dette område er modnet gennem de seneste år, og kommunerne generelt vælger færre og større leverandører. I 2013

¹¹ <https://socialstyrelsen.dk/nyheder/2018/tilsynsreformen-er-nu-blevet-evalueret-1>

var der 527 leverandører på området, men 90 % af disse har færre end 15 pladser og typisk 10-20 ansatte (Quartz & Co 2014). I 2017 annoncerede 16 kommuner i FUS, Fællesudbud Sjælland, for første gang, at de ville sende tilbud til udsatte unge 15-23-årige i udbud.¹² Efter en større offentlig debat trak 10 kommuner sig, og efterfølgende blev det pågældende udbud annulleret. Kritikken lød i høj grad på, at det var svært at måle kvaliteten på de pågældende tilbud, og økonomien kunne komme til at spille for stor en rolle i forhold til udvælgelsen af leverandører (Andersen 2017).

Som nævnt i den generelle beskrivelse af offentlig og privat samarbejde, har der i Danmark også været en række sager med en kritisabel kvalitet på private opholdssteder for børn og unge¹³, og det har ført til krav om øget styring og kontrol. De redskaber, som har været fremført i debatten, har navnlig været krav om øget uddannelse blandt ledere og personale på private opholdssteder, øget tilsyn og større brug af driftsoverenskomster. De politiske forhandlinger omkring dette er dog brudt sammen ultimo oktober 2018, og øgede stramminger på området er dermed udskudt.

4.4 Fordeling af offentlige, non-profit og kommercielle leverandører

I 2013 var der som nævnt ovenfor 527 anbringelsessteder til udsatte børn og unge. Disse var fordelt på 325 private leverandører og 202 kommunale døgninstitutioner (Quartz & Co 2014). Tilbuddene kan dog overordnet rubriceres i tre kategorier offentlige tilbud, fonde og selvejende institutioner samt andre typer af virksomheder og selskaber. I november 2018 var antallet af anbringelsessteder vokset til 654. Disse var fordelt på 474 private leverandører og 180 offentlige institutioner. Af de private leverandører var 348 fonde og selvejende institutioner.¹⁴

Det er blandt fonde og selvejende institutioner, at man vil finde såkaldte *ideelle* aktører. Disse er non-profit virksomheder, hvor indtjening og de kommunale midler bliver i institutionen og geninvesteres til dens specifikke formål (Petersen m.fl. 2013). Disse organisationer fremhæves af kommunerne i forhold til det specialiserede område som en aktørtype, der passer godt ind, idet de ikke er profit-søgende og evner at nytænke og skabe innovation (Petersen m.fl. 2013). I samme kategori kan man også finde frivillige organisationer, der får stigende betydning på det specialiserede socialområde. Kommunerne efterspørger deres evne til borgerkontakt og løsningsorientering, men deres rolle i forhold til reelt at agere professionelt og overtage kommunale opgaver er til debat (Petersen m.fl. 2013).

De selvejende institutioner placerer sig juridisk midt imellem offentlig og privat. Ledelsesretten er placeret hos bestyrelsen for institutionen, ofte bestående af frivillige, som varetager institutionens beskrevne formål. I kraft af driftsoverenskomsterne underlægges institutionerne imidlertid kontrol og styring i næsten samme omfang som kommunernes egne institutioner og

¹² <http://infolink2003.elbo.dk/PsyNyt/Dokumenter/doc/18952.pdf>

¹³ Se fx - <https://www.dr.dk/nyheder/tema/omstridte-opholdssteder>

¹⁴ Disse tal er venligst oplyst af Børne og Socialministeriet på baggrund af registreringer i Tilbudsportalen.

opfattes derfor ofte som kommunale institutioner til trods for, at de reelt er private (Petersen m.fl. 2013).

4.5 Løn og arbejdsvilkår i offentlige og private børnehjælpsvirksomheder

Der er ikke lavet selvstændige undersøgelser af løn og arbejdsvilkår på området for offentlige og private børnehjælpsvirksomheder. Som det fremgår af afsnit 2.3.3, så er der indikationer på, at løn og arbejdsvilkår i et vist omfang forringes, men også at dette billede ikke er entydigt. Da der ikke er tale om udlicitering på området for udsatte børn og unge, vil medarbejdere ikke opleve en virksomhedsoverdragelse eller at blive flyttet fra offentlig til privat overenskomst, der syntes at være de elementer som overvejende påvirker løn og arbejdsvilkår.

I den offentlige sektor i Danmark er løn og arbejdsvilkår reguleret gennem overenskomster. Det specialiserede socialområde er præget af en sammensat gruppe af personale, men de to største grupper er organiseret i SL og FOA, og er dækket af deres overenskomster i forhold til løn og arbejdsvilkår. Det er muligt at løn og arbejdsvilkår i private profit og non-profit institutioner er præget af de standarder, man har i den offentlige sektor, men der findes ingen egentlige undersøgelser heraf.

Referencer

Ankestyrelsen 2015, *Kommunernes tilvejebringelse af det frie valg efter 1. april 2013*, Ankestyrelsen, København.

Andersen, B. 2017, Konkurrenceudsættelse på det specialiserede socialområde, *Handicaphistorisk Tidsskrift* 38

BDO 2017, *Undersøgelse af konkurrencer på hjemmehjælpsområdet*, København: BDO.

Bertelsen, T.M. & Rostgaard, T. 2013, Marketisation in eldercare in Denmark: free choice and the quest for quality and efficiency, *Marketisation in Nordic eldercare*.

Bhatti, Y., Andersen, L.B., Petersen, O.H. & Houlberg, K. 2017, *Konsekvenser af udlicitering for medarbejdere som skifter fra offentlig til privat ansættelse: en registerbaseret analyse*, Forskningsprojektet "Dokumentation af effekter ved konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver", København og Roskilde.

Blom-Hansen, J. 2003, 'Is private delivery of public services really cheaper? Evidence from public road maintenance in Denmark', *Public Choice*, vol. 115, no. 3-4, pp. 419-438.

Bredgaard, T. & Larsen, F. 2008, 'Quasi-Markets in Employment Policy: Do They Deliver on Promises?', *Social Policy and Society*, vol. 7, no. 3, pp. 341-352.

Bredgaard, T. & Larsen, F. 2007, 'Implementing public employment policy: what happens when non-public agencies take over?', *The International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 27, no. 7, pp. 287-300.

Brogaard, L & Petersen, O.H 2015, 'Drivkræfter og barrierer i offentlige-private partnerskaber (OPP)', *Tidsskriftet Politik*, vol. 18, no. 2, ss. 1-62.

Dansk Erhverv 2016, *En international styrkeposition skabt gennem offentlig-privat samarbejde*. København.

Dansk Industri 2017, *OPS-redegørelsen 2017*. København.

FOA (2018), *Flere børn i dagtilbud. Udviklingstendenser for dagpleje og daginstitutioner*. Værløse: Bureau 2000.

Foged, S.K. 2016, 'The Relationship Between Population Size and Contracting Out Public Services', *Urban Affairs Review*, vol. 52, no. 3, pp. 348-390.

Foged, S.K. 2015, 'Årsager til konkurrenceudsættelse i danske kommuner, 2007-2013: fra generelle til sektorafhængige forklaringer', *Politica*, vol. 47, no. 1, pp. 24-45.

Foged, S.K. & Houlberg, K. 2015, *Frit valg under godkendelsesmodellen på hjemmehjælpsområdet 2008-2013: effekter på de kommunale timepriser*, Roskilde Universitet, Roskilde.

Greve, C. & Ejersbo, N. 2013, *Udviklingen i styringen af den offentlige sektor, Produktivitetskommissionen -*
<https://www.ft.dk/samling/20121/almindel/KOU/bilag/127/1261203.pdf>

Hansen, J.R., Petersen, O.H., Villadsen, A.R. & Houlberg, K. 2017, *Private virksomheders transaktionsomkostninger ved offentlige udbud - en surveyundersøgelse på tværs af brancher*, COPS - Center for forskning i offentlig-privat samspil., København og Roskilde.

Hjelmar, U, Petersen O.H. & Vrangbæk, K 2013, *Udlisitering af offentlige opgaver i Danmark. En forskningsoversigt over de hidtidige dokumenterede effekter*, *Politica*, vol. 45, no. 1, ss. 60-79.

Hjelmar, U., Bhatti, Y., Rostgaard, T., Petersen, O.H., Vrangbæk, K., Larsen, P.T. & Jacobsen, L.M.M. 2016, *Kvalitet på offentlige og private plejecentre i Danmark*, Forskningsprojektet "Dokumentation af effekter ved konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver", København og Roskilde.

Hjelmar, U., Bhatti, Y., Petersen, O.H., Rostgaard, T. & Vrangbæk, K. 2018, 'Public/private ownership and quality of care: Evidence from Danish nursing homes', *Social Science and Medicine*, vol. 216, pp. 41-49.

Hjelmar, U, Kjellberg, J & Petersen O.H. (2019 – under udgivelse), *Erfaringer med offentligt-privat partnerskab. En evaluering af etablering af psykiatriske hospitaler i Vejle og Aabenraa 2012-2018*. København: VIVE.

Hjelmar, U. & Rostgaard, T. (2019 – under udgivelse), *Supplementary home care and topping-up: A shift from service universalism towards a new and privatised public service model? International Journal of Social Welfare*.

Hjorth, J.L. 2010, *Barnevern i de nordiske landene*, Notat nr. 2/10, Oslo: NOVA Norsk Institut for Forskning om Opvekst, Velfærd og Aldring.

Houlberg, K 2012, *Udvikling i konkurrenceudsættelse i kommuner og regioner i forbindelse med kommunalreformen*, København: KORA.

Houlberg, K. & Helby Petersen, O. 2015, *Økonomiske effekter af konkurrenceudsættelse på det kommunale vejområde*, Roskilde Universitet, Roskilde.

Houlberg, K. & Helby Petersen, O. 2012, *Effekter ved konkurrenceudsættelse: pilotundersøgelse af brugen af private leverandører og udgiftsniveau på udvalgte kommunale udgiftsområder*, AKF, København.

Houlberg, K. & Iversen, K. 2015, *Kortlægning af kommuners udbud på hjemmeplejeområdet efter 1. april 2013*, KORA, København.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2016, *Udbudsloven. Vejledning om udbudsregler*, København.

Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2017, *Status for offentlig konkurrence*. København.

Krahn, S.K.J. & Lemvig K., 2017, *Køb og salg af pladser på det specialiserede socialområde*, KORA, København.

Lindholst, A.C., Petersen, O.H. & Houlberg, K. 2018, 'Contracting out local road and park services: economic effects and their strategic, contractual and competitive conditions', *Local Government Studies*, vol. 44, no. 1, pp. 64-85.

Lindholst, A.C., Houlberg, K. & Helby Petersen, O. 2015, *Økonomiske effekter af udbud af driftsopgaver på det kommunale vej- og parkområde: Resultater fra en survey blandt vej- og parkchefer*, KORA, København.

Mehlbye, J. og Houlberg, K. 2012, *Evaluering af kommunernes anvendelse af plejefamilier med særlige opgaver - delrapport 1. En kortlægning af kommunernes anvendelse af kommunale og specialiserede plejefamilier i 2012*, København: KORA.

Mori, A. 2017, 'The impact of public services outsourcing on work and employment conditions in different national regimes', *European Journal of Industrial Relations*, vol. 23, no. 4, pp. 347-364.

Nuppenau, C. 2009, *Marketizing Municipal Park Management Organisations in Denmark: A Study of Policymaking and Organisational Change in the Period 1985-2005*, Copenhagen, Denmark: Forest and Landscape Research, University of Copenhagen.

Petersen, O.H. m.fl. 2013, *Udvikling af offentligt-privat samspil på det specialiserede socialområde*, København: KORA.

Petersen, O.H. & Hjelm, U 2014, 'Marketization of welfare services in Scandinavia: A review of Swedish and Danish experiences', *Scandinavian Journal of Public Administration*, vol. 17, no. 4, ss. 3-20.

Petersen, O.H. & Bækkeskov, E. 2015, *Transaktionsomkostninger ved udbud af offentlige opgaver: en analyse af offentlige myndigheders udbudsomkostninger*, Roskilde Universitet, Roskilde.

Petersen, O.H., Hjelmar, U. & Vrangbæk, K. 2018, 'Is Contracting out of Public Services still the Great Panacea? A Systematic Review of Studies on Economic and Quality Effects from 2000 to 2014', *Social Policy & Administration*, vol. 52, no. 1, pp. 130-157.

Petersen, O.H. & Houlberg, K. 2016, 'Cost savings or real efficiency gains? Heterogeneous effects of involving the private market in public service delivery', *Journal of Strategic Contracting and Negotiation*, vol. 2, no. 3, pp. 206-226.

Produktivitetskommissionen 2014, *Offentlig-Privat Samarbejde. Analyserapport 6*. København.

Quartz + Co 2014, *Analyse af offentlig-privat samarbejde*. København: Finansministeriet.

Rehwald, K., Rosholm, M. & Svarer, M. 2017, 'Do public or private providers of employment services matter for employment? Evidence from a randomized experiment', *Labour Economics*, vol. 45, pp. 169-187.

Rostgaard, T. 2014, *Konkurrenceudsættelse i ældreplejen - Politik, policyinstrumenter og konsekvenser for kvalitet, økonomi og medarbejderforhold*, Aalborg: Center for Comparative Welfare Studies (CCWS), Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet.

Rostgaard, T. 2017, *Frit valg i hjemmeplejen: arbejdsvilkår for medarbejdere i privat og offentlig hjemmepleje*, KORA. Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, København.

Vrangbæk, K., Petersen, O.H. & Hjelmar, U. 2015, Is Contracting Out Good or Bad for Employees? A Review of International Experience, *Review of Public Personnel Administration*, vol. 35, no. 1, pp. 3-23.

Økonomi- og Indenrigsministeriet 2018, *Økonomi- og indenrigsministeriets kommunale nøgletal*. www.noegletal.dk [2018, 12/04].