



Arbejdsmiljø - udlicitering og andre omlægninger af offentlige driftsformer



Øje på arbejdsmiljøet, april 2001
Udgivet af
Landsorganisationen i Danmark
Rosenørns Allé 12
1634 København V
E-mail: lo@lo.dk
Tlf.: 3524 6000
Fax: 3524 6300
Web: www.lo.dk
ISBN: 1601-2143
LO-Varenummer: 4422

Bestil “Øje på arbejdsmiljøet”!

Du har nu modtaget LO’s udgivelse, “Øje på arbejdsmiljøet”.

Denne publikation henvender sig til arbejdsmiljøprofessionelle og særligt interesserede sikkerhedsrepræsentanter.

“Øje på arbejdsmiljøet” vil udkomme et antal gange årligt. Formålet er en tættere opfølgning på udviklingen i indsatsen på arbejdsmiljøområdet, med fokus på den forebyggende indsats. Aktuel viden og analyser er vigtig i denne sammenhæng, og det kan du få hos LO.

Udgivelsen er primært web-baseret. Et web-abonnement er gratis og kan bestilles på LO’s hjemmeside www.lo.dk, eller på nedenstående slip.

Ønsker du fremover at modtage papirudgaven, kan abonnement tegnes ved indsendelse af nedenstående slip til LO. Papirversionen koster kr. 50,00 pr. rapport.

LO ønsker dig god fornøjelse med læsningen.

Jeg ønsker at modtage:

_____ WEB-udgaven af “Øje på Arbejdsmiljøet”, – er gratis.

_____ Trykt rapport af “Øje på Arbejdsmiljøet”, –kr. 50.00 (inkl. moms).

Navn: _____

Adr.: _____

@ E-mail: _____

Sendes til: LO, Rosenørns Allé 12, 1634 København V, att. “Pjecebestilling”.

Indholdsfortegnelse

Indledning	1
Resumé	3
Forskellige styringsformer.....	6
Udbredelse af udlicitering og andre styringsformer.....	8
Overvejelser om medarbejdernes arbejdsmiljø	21

Indledning

Der har de senere år været stor opmærksomhed omkring udbud og udlicitering. Ikke mindst er de ofte store arbejdsmiljømæssige omkostninger for medarbejderne blevet diskuteret. Der er en tendens til, at fokus stilles ind på selve udliciteringen, hvorimod den forudgående proces og andre offentlige omstillingsprojekter nyder meget lidt bevågenhed.

LO har et ønske om, at der også sættes fokus på andre offentlige omstillingsprojekter og den betydning de har for medarbejderne. LO søger med denne rapport at belyse omfanget af præcis viden på området. Som det vil fremgå, peger vi dermed også på, hvilket behov der er for yderligere viden.

LO har bedt Teknologisk Institut, Arbejdsliv (TI) om at undersøge den viden som foreligger om omstillingsprojekter i den offentlige sektor - med særlig fokus på alternative drifts- og styreformer. Hensigten med undersøgelsen er at få et klarere billede af en række forhold i forbindelse med sådanne projekter. Undersøgelsen udgør en systematisk gennemgang af de kilder, der kan bidrage med viden.

LO's rapport kan derfor ses som en status over den tilgængelige vidensmængde p.t. samt et bidrag til overblikket over den løbende omstilling i den offentlige sektor.

TI's undersøgelse viser, at der kun er meget begrænset tilgængelig viden til rådighed om arbejde i omstillings- og udbudsprocesser. Det har derfor ikke været muligt at drage så præcise konklusioner vedrørende alle de forhold som vi kunne ønske.

Det står imidlertid klart, at der er lidt viden om udlicitering, herunder konsekvenserne for de ansatte. Det står lige så klart, at der findes endnu mindre viden om andre offentlige omstillingsprojekter.

Af det materiale, som ligger til grund for TI's undersøgelse kan det udledes, at der kun foreligger 2 større systematiske undersøgelser, som har inddraget medarbejdernes tilkendegivelser. Der er tale om undersøgelserne fra henholdsvis PLS Consult, "Erfaringer med udlicitering", 1997 og Det Kommunale Kartel, "3 arbejdsklimamålinger blandt ansatte i udliciterede jobs, i omstillede jobs i kommune/amtet eller i jobs under udlicitering", 2000. De øvrige undersøgelser bygger primært på tilkendegivelser fra ledere og embedsmænd og tager primært sigte på at belyse forhold vedrørende økonomi og kvalitet i opgaveløsningen.

TI's undersøgelse peger på, at det offentlige område - ud over udlicitering - udvikler en række alternative drift- og styreformer, fx indførelse af mål- og rammestyrt og dannelse af offentlige selskaber.

Udlicitering kan være et slutprodukt i offentlig selskabsdannelse, men der er ikke generelt belæg for, at det er tilfældet. Busområdet er et eksempel, hvor udlicitering er set som en efterfølger for dannelsen af et offentligt selskab, som fungerer på markedslignende vilkår. I andre tilfælde er udgangspunktet et klart politisk ønske om, at en privat leverandør skal løse opgaven. Her er processen en anden og uden markedslignende "mellemstationer"

inden udlicitering. I andre tilfælde igangsættes der omstillingsprojekter fx forberedelse af kontrolbud, uden at det fører til udlicitering.

Det må derfor vurderes, at der, uanset den tiltagende tendens til udlicitering, er en række opgaver, som fortsat vælges løst i offentligt regi. Motiverne er mange og kan spænde fra mere principiel politisk afstandtagen til udlicitering, over rationelle økonomiske afvejelser, til konstatering af, at de offentlige arbejdspladser faktisk er bedst til at løse opgaven ud fra de angivne mål.

Arbejdsmiljømæssigt er det LO's vurdering, at alternative omstillingsprojekter kan have lige så store konsekvenser for medarbejderne som egentlig udliciteringen. På den baggrund er det helt afgørende, at der er politisk opmærksomhed på omstillingsprojekterne og de vilkår, som lægges ind i udliciteringskontrakter. Samtidig må der sættes fokus på det ansvar som udbyder og leverandør, hver for sig må have for at kontraktens vilkår og arbejdsmiljøloven mv. kan overholdes.

Det viser sig, at de omkostninger en omorganisering har for de implicerede medarbejdere, hvad enten der er tale om en udlicitering eller omstilling til anden styreform, afhænger af på hvilken måde omstillingsprocessen tilrettelægges. Et positivt forløb forudsætter efter LO's opfattelse inddragelse af medarbejderne, og at der afsættes de fornødne ressourcer, tids- som ledelsesmæssigt.

I rapportens sidste afsnit indgår en række temaer om medarbejderforhold, herunder arbejdsmiljø. Disse temaer er hentet fra litteraturstudier mv. i forbindelse med TI's undersøgelse, men har ikke i alle tilfælde kunnet finde anvendelse i selve undersøgelsen. Da der generelt savnes viden om konsekvenserne for medarbejderne, har LO fundet det væsentligt, at temaerne huskes - fx som temaer, der vil være relevante for yderligere undersøgelser. Temaerne i dette afsnit er med andre ord medtaget uanset deres aktuelle værdi som præcis og generaliserbar viden.

Det er LO's opfattelse, at der er et stort behov for samfundsmæssige initiativer, som sikrer en systematisk opsamling af viden og analyse på området. Målet må efter LO's opfattelse være, at der opbygges et langt mere præcist grundlag for at vurdere udviklingen på det offentlige område, herunder betydningen for medarbejdernes arbejdsmiljøforhold.

Undersøgelsen, som ligger til grund for rapporten, er som nævnt udført af Teknologisk Institut, Arbejdsliv, for LO. LO er ansvarlige for måden rådata er anvendt på i rapporten.

Resume

Udlicitering har ofte en række negative konsekvenser for medarbejderne.

En undersøgelse foretaget af Teknologisk Institut, Arbejdsliv, (TI), for LO, viser, at der i forbindelse med en udlicitering ofte sker en række ændringer i medarbejdernes arbejdsliv. Opgaverne bliver klarere defineret, og varetagelsen af dem bliver professionaliseret, hvorved variationen i arbejdet kan mindskes. Ens arbejdsopgaver kan anvendes til tempoopskruning og medføre risiko for ensidigt, gentaget og ensformigt arbejde.

Rationaliseringen og effektiviseringen medfører maksimal anvendelse af arbejdskraften. Konsekvensen er blandt andet, at ældre medarbejdere, især dem med begrænsede jobfunktioner, marginaliseres, og for nogles vedkommende bliver indflydelsen på eget arbejde minimeret. Medarbejderne må under alle omstændigheder forholde sig til en lang række ændringer og søge at tilpasse sig de nye arbejdslivsvilkår, der bliver budt dem. Erfaringer viser, at medarbejderinddragelse og kvalificeret ledelse er afgørende faktorer i en vellykket omstillingsproces. De nedslidende psykosociale faktorer i forbindelse med omstillingsprocessen kan forebygges, når medarbejderne er aktivt deltagende og får reel mulighed for indflydelse på deres fremtidige arbejdsliv, ligesom der kan tages kvalificeret højde for, hvilke fremtidige ergonomiske belastninger, der må tages hensyn til.

Når kommuner vælger at sætte en opgave eller et driftsområde i udbud, er det overvejende motiv, at få opgaverne løst bedst og billigst. Det viser sig imidlertid, at selv om kommuner i 8 af 10 tilfælde vælger det billigste tilbud, så bliver ønsket om besparelser kun realiseret i lidt under halvdelen af tilfældene. Når man således betænker, at kommuner i forvejen kan have "skåret til benet" i forbindelse med omstillingsrunder, er det et stort spørgsmål, om der i fremtiden er de store besparelsemuligheder som visse politiske partier forfægter - medmindre man kynisk accepterer risikoen for nedslidning af de ansatte.

Følger man mediedebatten, får man let den opfattelse, at udlicitering er den eneste måde, hvorpå det offentlige omlægger driften. Men udlicitering står langt fra alene. Det viser TI's undersøgelse, som ligger til grund for denne LO-rapport. Når det offentlige vælger at omlægge et eller flere

driftsområder, sker det ikke altid gennem udlicitering. Undersøgelser peger på, at også andre omorganiseringer i den offentlige sektor kan påvirke de implicerede medarbejdere, men afhænger i høj grad af, hvordan medarbejderne inddrages i processen, og hvorvidt omstillingen betyder personalemæssige nedskæringer og risiko for fyring. Brugen af alternativer til udlicitering er mere udbredt inden for nogle driftsområder end andre. På kostforplejnings- og madudbringningsområdet tegner de alternative styreformers sig for 35 pct. af det samlede antal omlægninger, på rengøringsområdet tegner de sig for 14 pct., på grønne arealer tegner de sig for 15 pct. og inden for vejvæsenet tegner de sig for 5 pct. I alt er udlicitering dog den valgte omlægningsform i 92 pct. af tilfældene. De hyppigst valgte alternativer inden for kostpleje og madudbringning er intern omorganisering (22 pct.) efterfulgt af indlicitering (11 pct.), valgt kontrolbud (11 pct.) og alternativ driftsform (9 pct.). Inden for de grønne arealer er der derimod hyppigere valgt kontrolbud (18 pct.), mens kun 4 pct. af sagerne drejer sig om indlicitering.

T1-undersøgelsen peger dog samtidig på, at udlicitering fortsat vil være i vækst fremover. Udbredelsen vil dog typisk ske inden for de typer af opgaver, hvor udbudsredskabet allerede i dag er hyppigt anvendt. Topscorerne er områder som rengøring, vejvedligeholdelse, madproduktion, drift af grønne områder, renovation, kørselsordninger mv. Udbredelsen synes kun i mindre grad at ske inden for områder, hvor der i dag er forholdsvis begrænset erfaring med udbud. Det gælder fx drift af daginstitutioner, praktisk personlig pleje og drift af hjælpemiddelcentral.

Kommunerne byder kun i begrænset omfang på de udbudte opgaver. Derfor fører udbudsredskabet i langt de fleste tilfælde til udlicitering og fortsat udlicitering. Undersøgelsen peger på, at omkring 90 pct. af buddene kommer fra private leverandører. Kun i henholdsvis 4 pct. og 6 pct. vindes udbuddet af kommunen selv. Udbudsredskabet anvendes altså hovedsageligt i forbindelse med valg af ekstern leverandør, hvorfor der er en klar sammenhæng mellem udbud og udlicitering. Der er dog enkelte driftsområder, hvor kommunen oftere vinder udbuddet end på andre. Dette gælder eksempelvis driftsopgaverne praktisk/personlig pleje samt madproduktion/madudbringning samt drift af parker og grønne områder, hvor kommunerne vinder opgaven.

Generelt konkluderer TI-undersøgelsen, at der kun er meget begrænset viden om den offentlige sektors omstilling til alternative drifts- eller styreformer. Det er derfor meget vanskeligt at beskrive udviklingen og perspektiverne præcist, ligesom det er vanskeligt klart at definere, hvilken rolle alternativerne spiller i forhold til udlicitering. I en tid, hvor det offentlige område i stadigt højere grad omstrukturerer sig, forekommer det væsentligt at tilvejebringe yderligere oplysninger på området. Dette vil kunne give en større indsigt i de tiltag, der iværksættes inden for den offentlige sektor ud over udlicitering, og dermed give mulighed for at stille skarpt på de arbejdsmiljømæssige betydninger, de kan have.

Forskellige styringsformer

Gennem de seneste år er opmærksomheden omkring udbud og udlicitering taget til. Udlicitering er dog kun en blandt flere styringsformer, som den offentlige sektor benytter sig af. I det følgende gives et kort rids af nogle af de styringsformer, som har været i fremvækst gennem de senere år. Det skal understreges, at listen ikke er udtømmende, men blot tjener til at illustrere nuancerne i de forskellige styringsformer¹.

Mål- og rammestyring

I forbindelse med mål- og rammestyring træffer de politiske beslutningstagere ikke (længere) beslutninger om den daglige drift, men udstikker i stedet de overordnede mål og fastlægger den samlede økonomiske ramme for området. Herefter overlades til de enkelte institutioner og forvaltninger, hvordan de vil opfylde målene inden for de givne økonomiske rammer.

Kontraktstyring

I de seneste år er kontraktstyring i stigende grad blevet anvendt som en metode til yderligere at styrke den indholdsmæssige styring af de (amts)kommunale serviceydelser. Ved kontraktstyring indgås kontrakt mellem kommunen/amtet og de kommunale institutioner og forvaltninger. De kontrakter, som ligger til grund for kontraktstyringen, kan have mange forskellige udformninger, men indeholder typisk krav til de ydelser, der skal produceres, og krav til de økonomiske ressourcer, der må anvendes.

Kontraktstyring sigter mod at indføre mere forretningsmæssige principper i forholdet mellem de politiske beslutningstager og institutionerne og forvaltninger. Der vil dog ikke være tale om samme principper, som anvendes i det private erhvervsliv med kontrakter mellem ligeværdige parter, idet offentlige institutioner ikke har mulighed for frit at sælge ydelserne på et åbent marked. Kontrakterne er tillige ikke retslig bindende, men er et administrativt ledelsesinstrument.

Bestiller-Udfører-Model

Nogle kommuner og amter afprøver en model for organisering af produktionen af serviceydelser, hvor bestillerrollen adskilles fra udførerrollen. Hermed er det en særskilt del af forvaltningen, som på politikernes vegne bestiller en opgave udført hos en anden del af forvaltningen - eventuelt efter forudgående udbud af opgaven.

¹ Oplysningerne vedrørende begrebsliggørelse af de forskellige styreform er baseret på materiale fra flere kilder, blandt andet fra FOA, KL, PLS, Erhvervsministeriet mv.

Selskabsformer

Anvendelsen af selskabsformer er ligeledes et tiltag, som benyttes i kommuner og amter. Der kan både være tale om rene kommunale selskaber, fælleskommunale selskaber og offentlige/private selskaber. Er der tale om aktieselskaber eller anpartsselskaber, indebærer det, at selskaberne principielt er omfattet af reglerne for private selskaber og dermed at personale, som overføres til selskaberne er omfattet af virksomhedsoverdragelsesloven².

Udbud og udlicitering

Ved udbud opfordrer den offentlige myndighed flere eksterne leverandører til at afgive et tilbud på udførelsen af en offentlig opgave. Begrebet udlicitering omfatter alene overdragelsen af en opgave efter udbud til en ekstern leverandør. En udlicitering kan indebære, at der overdrages offentligt ansatte medarbejdere til den valgte leverandør, men det behøver ikke nødvendigvis at være tilfældet. Efter en udlicitering udføres opgaven ved ekstern opgavevaretagelse.

Udlicitering af en driftsopgave indebærer, at den offentlige myndighed fortsat har det overordnede ansvar for driftsopgavens løsning, herunder for opgavens finansiering. Den offentlige myndighed varetager et bestilleransvar og et finansieringsansvar. Bestilleransvaret indebærer, at myndigheden har ansvaret for at fastlægge kvalitets- og service-niveauet, og for at der føres tilsyn med de i kontrakten aftalte forhold³.

Arbejdsgiveransvaret og ansvaret for den konkrete produktion af ydelsen eller udførelse af opgaven varetages derimod af den valgte leverandør.

Udlicitering er ikke det samme som privatisering, hvor det totale ansvar for en opgave overdrages, eksempelvis til en virksomhed eller en organisation. Ved en privatisering har den offentlige myndighed ikke længere det overordnede politiske ansvar for at opgaven løses, herunder heller ikke finansieringsmæssigt.

² I Danmark kan (amts)kommuner indgå i samarbejde med private virksomheder i selskabsform, når myndigheden ikke – bortset fra i særlig lovhjemlede tilfælde – erhverver bestemmende indflydelse over et sådant selskab. I Lov nr. 608 om kommunernes og amters samarbejde med aktieselskaber mv. gives der mulighed for, at kommuner og amter samarbejder med den private sektor i selskaber inden for visse områder med henblik på afsætning af (amts)kommunalt vidensbaseret tjenesteydelser og leverancer inden for en begrænset økonomisk ramme. Desuden kan (amts)kommuner deltage finansielt eller ledelsesmæssigt i selskaber, herunder kommunale fællesskaber, inden for kommunalfuldmagtens rammer. Herudover giver lov nr. 126 om kommunernes og amtskommunernes deltagelse i erhvervsudviklingsaktiviteter hjemmel til alene eller i samarbejde med andre at iværksætte systemeksport, herunder i selskabsform. (Kilde: "Veje til bedre udbud", 2000, Erhvervsministeriet)

³ "Veje til bedre udbud", 2000, Erhvervsministeriet.

Kontrolbud

Kontrolbud kan bruges dels om den situation, hvor kommunen eller amtet opgør omkostningerne ved fortsat at udføre en opgave i eget regi, og dels om den situation, hvor kommunen selv afgiver et tilbud i konkurrence med private serviceudbydere i forbindelse med et offentligt udbud.

(Amts)kommunerne har således mulighed for at benytte sig af forskellige styringsformer. Den væsentligste forskel mellem de forskellige styringsformer er, om bestillingen og udførelsen af opgaven ligger i kommunalt regi – eller om det kun er bestillingen, som ligger i kommunalt regi, mens udførelsen ligger i privat regi. Men uanset hvilken styringsform, der vælges, er det dog fortsat kommunen, som har ansvaret for opgavens udførsel i sidste ende.

Udbredelse af udlicitering og andre styringsformer

Der er forholdsvis begrænset viden og materiale om udbredelsen af de forskellige styringsformer. Langt størstedelen af det tilgængelige materiale er rettet mod at afdække omfanget af udlicitering, hvilket svarer til det fokus, der har været på netop denne måde at omlægge offentlige opgaver. I dette afsnit ses nærmere på de forskellige driftsomlægnings typer. Hvorfor vælger (amts) kommunerne at omlægge deres drift? Og hvordan? Belysningen af de forskellige former for styring vil være vægtet afhængigt af tilgængeligt materiale. Udbud og udlicitering behandles mest indgående, mens alternative styringsformer er mere sporadisk behandlet.

Udlicitering

Anvendelsen af udlicitering er ikke et nyt fænomen i Danmark. Der er tværtimod en lang tradition for at private virksomheder udfører opgaver for den offentlige sektor. Når det først er inden for de senere år, udlicitering har fået stor mediebevågenhed kan det skyldes, at omfanget, ifølge en undersøgelse fra Kommunernes Landsforening⁴, er taget til igennem de seneste fem år. Hvor der tidligere var tale om, at helt bestemte offentlige opgaver blev varetaget af private virksomheder uden at nogen satte spørgsmålstegn herved, er der opstået en anden mere kritisk opmærksomhed på udlicitering efter at stadigt flere (amts) kommunale driftsområder forsøges udbudt.

Hidtil har udliciteringen af driftsopgaver primært omfattet offentlige institutioners hjælpe- og forsyningsopgaver, såsom vejvedligeholdelse, renovation, rengøring, kørselsordninger, madproduktion og -udbringning, kantinedrift mv. jævnfør tabel 1.

⁴ "Udbud og udlicitering i kommunerne", 2000, Kommunernes Landsforening. Undersøgelsen er baseret på oplysninger fra to spørgeskemaundersøgelser og belyser alene kommunernes udbud og udlicitering af løbende driftsopgaver.

Kommunerne og amterne har derimod været mere tilbageholdende med at udlicitere de mere individuelt tilpassede velfærdsydelser, såsom ældrepleje, børnepasning, sundhed mv. Dette er serviceområder, som falder inden for det offentliges kerneydelser og forsøg på at overdrage dem til privat regi er generelt forbundet med stor skepsis i befolkningen. Det kan dog måske forventes, at også disse opgaver vil blive forsøgt udliciteret – om end i begrænset omfang.

Af TI's undersøgelse fremgår det, at man ifølge Kommunernes Landsforening kan forvente, at udlicitering vil blive yderligere udbredt fremover. Udbredelsen vil dog typisk ske inden for de typer af opgaver, hvor udbudsredskabet allerede i dag er hyppigt anvendt (rengøring, vejvedligeholdelse, madproduktion, drift af grønne områder, renovation, kørselsordninger mv.), samt i mindre grad inden for områder, hvor der i dag er forholdsvis begrænset erfaring med udbud. Det gælder fx drift af daginstitutioner, praktisk personlig pleje, drift af hjælpemiddelcentral mv.

Tabel 1. Antal af udbud, førstegangsudbud og genudbud i kommunalt regi inden for de seneste 5 år.

Område	Antal udbud i alt	Førstegangsudbud	Genudbud	Andel af nye udbud, pct.
1. Vejvedligeholdelse	475	267	208	56
2. Renovation	186	131	55	70
3. Rengøring	138	112	26	81
4. Kørselsordning	127	68	59	54
5. Madproduktion og – udbringning	107	66	41	62
6. Drift af spildevandsanlæg	95	69	26	73
7. Bygningsvedligeholdelse	68	60	9	87
8. Vintertjeneste	54	36	18	67
9. Vedligeholdelse af bygninger	44	44	0	100
10. Drift af parker og grønne områder	32	27	5	84

Kilde: "Udbud og udlicitering i kommunerne", 2000, Kommunernes Landsforening. Tabellen indeholder de 10 hyppigst udliciterede områder.

Hyppigheden hvormed udbudsredskabet benyttes inden for forskellige områder behøver ikke at afspejle omfanget af opgaven. Inden for nogle områder kan der være tradition for, at mindre velafgrænsede opgaveområder udbydes, mens der inden for andre udbydes større opgaveområder.

Antallet af udbudte opgaver giver derfor ikke nødvendigvis et entydigt billede af omfanget eller størrelsen af de udbudte opgaver. Antallet af udbudte opgaver giver ligeledes ikke et billede på, hvor mange medarbejdere, der berøres af udliciteringerne.

En logisk hypotese må dog være, at jo nemmere et bestemt opgaveområde er at afgrænse specifikt, i jo højere grad vil det være egnet til at sætte i udbud.

Ifølge TI viser en undersøgelse foretaget af PLS Consult⁵, at omkring 1.100 kommunale og amtskommunale medarbejdere er overdraget til private leverandører og offentlige/private selskaber som følge af udliciteringer i perioden 1994-1996.

Kommuner kan selv vælge at deltage i konkurrencen om en udbudt opgave via et såkaldt kontrolbud. Tilsyneladende er der stor forskel på, hvorvidt de gør det; afhængigt både af hvilken kommune der er tale om og hvilken opgave, der er i udbud. Renovation, vintertjeneste og kollektiv trafik er eksempler på driftsopgaver, som kommuner sjældent selv byder på. Omvendt deltager kommunerne oftere i udbuddene på områder som rengøring, kantinedrift, madudbringning, madproduktion samt drift af parker og grønne områder⁶.

Der peges på forskellige årsager til, at kommunerne ikke deltager i konkurrencen om udbuddene:

1. Det overvejes overhovedet ikke.
2. Kommunen ønskede en privat leverandør.
3. Opgaven havde gennem en årrække været udliciteret, og kommunen ønskede ikke at opbygge en faglig ekspertise til at udarbejde et tilbud.

På grund af den begrænsede kommunale deltagelse i konkurrencen om de udbudte opgaver fører udbudsredskabet i langt de fleste tilfælde til udlicitering – især af de kommunale driftsopgaver.

Sagt med andre ord er omkring 90 pct. af tilbuddene fra private leverandører. Udbudsredskabet anvendes altså hovedsageligt i forbindelse med valg af ekstern leverandør, hvorfor der er en klar sammenhæng mellem udbud og udlicitering. Kun 4-6 pct. af udbuddene vindes af kommunen selv.

Der er dog enkelte driftsområder, hvor kommunen oftere vinder udbuddet end på andre. Dette gælder eksempelvis driftsopgaverne praktisk/personlig pleje, madproduktion/madudbringning samt drift af parker og grønne områder, hvor kommunerne vinder opgaven i henholdsvis 17 pct., 17 pct. og 50 pct. af udbuddene, jævnfør tabel 2.

⁵ "Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter", 1997, PLS Consult.

⁶ "Udbud og udlicitering i kommunerne", 2000, Kommunernes Landsforening.

Tabel 2. Oversigter over hvem der vandt opgaven ved udbud, pct.

	Opgave blev i kommunes regi	Opgave gik fra kommunen til en/flere private leverandører	Opgave gik fra kommunen til en anden kommune	Samme private leverandør vandt igen	Opgave flyttede fra en privat til en anden privat leverandør	Opgave flyttede fra en privat leverandør tilbage til kommunen	Andet
Alle driftsopgaver ekskl. teknik og miljø	4	21	1	35	24	1	15
Heraf er de største:							
Rengøring	2	46	0	14	24	0	14
Kørselsordninger	0	4	0	52	32	0	12
Madproduktion og -udbringning	17	14	2	33	22	3	8
Revisionsopgave	0	3	0	53	28	3	14
Drift af IT	9	18	0	9	27	0	36
Praktisk og personlig pleje	17	67	0	0	0	0	17
Driftsopgaver på det kommunaltekniske område	6	10	0	27	43	0	14
Heraf er de største:							
Renovation	3	3	0	32	54	0	9
Vejvedligeholdelse	5	8	0	32	38	0	17
Drift af spildevandsanlæg	3	6	0	13	61	0	16
Drift af parker og grønne områder	50	33	0	8	0	0	8
Vintertjeneste	0	8	0	17	50	0	25

Kilde: "Udbud og udlicitering i kommunerne", 2000, Kommunernes Landsforening

Hvorfor udbyder kommunerne opgaver?

På det kommunale område er det overvejende motiv bag den politiske beslutning om at udbyde opgaver:

1. at få løst opgaverne "bedst og billigst",
2. at opnå besparelser⁷ eller
3. at få en privat leverandør til at løse opgaven.

Sidstnævnte skal ses i sammenhæng med, at udbredelsen af udbudsredskabet er størst på områder, hvor der er tradition for at inddrage private leverandører eller hvor kommunen ikke selv har mulighed for at byde på opgaven.

⁷ Besparelsemotivet er særligt udslagsgivende på områder som rengøring og kørselsordninger samt drift af parker og grønne områder.

Kilde: "Udbud og udlicitering i kommunerne", 2000, Kommunernes Landsforening

Set i forhold til ønsket om at opnå besparelser peger undersøgelsen fra Kommunernes Landsforening på, at selv om kommunerne i 8 ud af 10 tilfælde vælger det billigste tilbud, bliver ønsket om besparelser kun realiseret i lidt under halvdelen af de udbud, der indgår i undersøgelsen. Tilsyneladende knytter besparelserne sig til bestemte opgaver; således fører udbud i forbindelse med rengøring, revision samt renovationsopgaver oftere til besparelser end udbud på andre områder. Herudover er det kendetegnende, at førstegangs-udbud hyppigere fører til besparelser end genudbuddene.

Tabel 3. Angivelse af om der er opnået besparelser ved det gennemførte udbud, pct.

	Besparelser	Ikke-besparelser
Alle driftsopgaver ekskl. teknik og miljø	46	55
Heraf er de største:		
Rengøring	66	34
Kørselsordning	34	66
Madproduktion og -udbringning	25	75
Revisionsopgave	88	12
Praktisk og personlig pleje	33	67
Drift af IT	13	87
Driftsopgaver på det kommunal tekniske område:	52	48
Heraf er de største:		
Renovation	65	35
Vejvedligeholdelse	44	56
Drift af parker og grønne områder	54	46
Drift af spildevandsanlæg	48	52
Vintertjeneste	33	67

Kilde: "Udbud og udliciteringer i kommunerne", 2000, Kommunernes Landsforening

Set i forhold til ønsket om at opnå besparelser peger undersøgelsen fra KL tillige på, at til trods for at kommunerne i 8 ud af 10 tilfælde vælger det billigste tilbud, opnås der reelt kun besparelser i lidt under halvdelen af udbuddene. Udbud i forbindelse med rengøring, revision samt renovationsopgaver resulterer oftere i besparelser end tilfældet er på andre områder. Det er desuden karakteristisk, at førstegangsudbuddene hyppigere fører til besparelser end genudbuddene.

Set i relation til besparelser peger en undersøgelse fra PLS Consult⁸ på, at de væsentligste årsager til, at der kan opnås besparelser, når opgaven overgår fra den offentlige sektor til den private, kan henføres til:

Klarere opgaver. I forbindelse med forarbejdet og udbudsprocessen formuleres tydelige servicemål og operationelle krav til den kvalitet, der skal leveres. En sådan opgavebeskrivelse giver ofte en bedre dokumentation af i opgaveløsningen, ligesom en tidsregistrering

⁸ "Erfaringer med udlicitering i kommuner og amter. Hovedrapport", 1997, PLS Consult.

kan føre til bedre ressourceoptimering. Som følge heraf opnås en reduktion af spild og en målretning af opgaveudførelsen.

Professionalisering af opgavevaretagelsen. Nogle udliciteringer medfører en professionalisering af opgaveløsningen, fordi opgaven overdrages til virksomheder, der har opgaven som kompetencemæssigt kerneområde - forstået som, at den eksterne leverandør har en administrativ organisation, teknologisk infrastruktur, faglig ekspertise og arbejdsrutiner, der er specielt indrettet til opgaveudførelsen. Professionaliseringen af driftsopgaverne omfatter ledelse, organisation og teknologi.

Effektivisering og rationalisering. Nogle medarbejdere oplever et højere arbejdstempo. I nogle tilfælde er det erfaringen, at medarbejderressourcerne kan udnyttes mere effektivt af virksomheder, som har en bredere og større opgaveportefølge, og derfor kan undgå 'døde' perioder og sikre bedre arbejdstilrettelæggelse. Effektivitetsforøgelse kan ligeledes være en følge af, at der ved overdragelse til en ekstern leverandør indføres ofte nye arbejdsmetoder, nyt materiel og nye arbejdsredskaber. Opgaverne udføres tillige i mange tilfælde med færre personaleressourcer end tidligere som følge af omplaceringer og personalereduktion ved naturlig afgang og afskedigelser.

Lønbesparelser. I de tilfælde hvor personalet overføres til eksterne leverandører med uændret løn- og arbejdsvilkår, realiseres der ofte en reduktion af lønudgifterne ved overgangen til private overenskomster. Selv om overgangsordninger forhindrer direkte lønnedgang, opnår virksomhederne altså på lidt længere sigt er en besparelse på lønudgifterne i forhold til (amts)kommunen.

Stordriftsfordele. Stordriftsfordele kan ligeledes fører til reduktion af omkostningerne. En del serviceopgaver, eksempelvis rengøring, varetages i kommunalt regi af de enkelte institutioner, og det er derfor vanskeligt at opnå stordriftsfordele.

Organisationskultur. Nogle private virksomheder har en anderledes organisationskultur og ledelsesstil end (amts)kommunerne, hvilket kan fremme medarbejderengagement og deraf følgende bedre produktivitet. Medarbejderne oplever blandt andet, at de er tættere på ledelsen, og at der lettere og hurtigere kan træffes beslutninger og ses resultater af arbejdet.

Ændret kvalitets- og serviceniveau. I nogle tilfælde skyldes omkostningsreduktionen, at serviceniveauet er ændret ved udlicitering.

Markedsindtrængen. I en enkelt sag i den pågældende undersøgelse skyldes driftsbesparelsen ikke en reel omkostningsreduktion eller en effektivitetsforøgelse. Men at den eksterne leverandør har indgået en tabsgivende kontrakt på grund af et ønske om indtrængning på et nyt marked og opbygning af kompetencer på et traditionelt kommunalt forretningsområde.

Der er således flere parametre, som kan være medvirkende forklaring på eventuelle besparelser ved overgang fra offentlig til privat opgavevaretagelse. Som nævnt er det dog kun i lidt under halvdelen af tilfældene, at der faktisk opnås besparelser ved udlicitering.

Set i relation til punktet vedrørende ændringer i kvalitet og service viser undersøgelsen fra KL, iflg. TI, at det kan variere mellem opgaveområder i hvilket omfang, der opleves henholdsvis kvalitetsforbedringer eller forringelser ved udlicitering. Kommunerne oplever generelt, at kvaliteten lever op til den standard, der på forhånd er aftalt med leverandøren. Det er vurderingen i omkring 90 pct. af tilfældene, jævnfør tabel 4. Når der er afvigelser i forhold til den aftalte kvalitet, er der dog relativt oftere tale om *forringelser* end *forbedringer*.

Tabel 4. Angivelse af om det er kommunens opfattelse, at kvaliteten i de udbudte opgaver lever op til det, som er aftalt i kontrakten, pct.

	Kvaliteten er bedre end aftalt	Kvaliteten er som aftalt	Kvaliteten er ringere end aftalt
Alle driftsopgaver ekskl. teknik og miljø	5	90	5
Heraf er de største:			
Rengøring	0	83	17
Kørselsordninger	7	93	0
Madproduktion og -udbringning	5	92	3
Revisionsopgave	0	94	7
Praktisk og personlig pleje	25	75	0
Drift af IT	0	90	10
Driftsopgaver på det kommunaltekniske område	3	87	10
Heraf er de største:			
Renovation	4	82	14
Vejvedligeholdelse	1	95	4
Drift af spildevandsanlæg	0	87	13
Drift af parker og grønne områder	15	85	0
Vintertjeneste	0	100	0

Kilde: "Udbud og udliciteringer i kommunerne", 2000, Kommunernes Landsforening

Ifølge denne undersøgelse oplever kommunerne generelt, at kvaliteten lever op til det, der er aftalt med leverandøren. Det er vurderingen i omkring 90 pct. af udbuddene (jævnfør tabel 4). Når der er afvigelser i forhold til den aftalte kvalitet, er der dog relativt oftere tale om *forringelser* end *forbedringer*.

Der er blandt andet oftere tale om kvalitetsforringelser inden for rengørings- og renovationsområdet samt drift af IT og spildevandsanlæg end inden for andre områder. Omvendt er kvaliteten relativt oftere bedre end det aftalte på områderne praktisk og personlig pleje samt drift af parker og grønne områder.

Set i forhold til opretholdelse eller forringelse af serviceniveauet varierer dette ligeledes mellem områderne. Den generelle tendens er dog, at hvis serviceniveauet ændres, sker det dobbelt så ofte, at det hæves, som det reduceres.

De områder hvor der især sker ændringer i serviceniveauet er inden for områder som revision, renovation og vintertjeneste. Der er dog generelt forskel på om serviceniveauet henholdsvis hæves eller reduceres, når der sker ændringer. De opgaver, der ofte fører til et hævet serviceniveau er blandt andet IT, madproduktion - og udbringning, praktisk og personlig pleje, kørselsordninger samt drift af spildevand og renovation. Derimod er der oftere tale om reduktion i serviceniveauet, når der sker ændringer inden for revision og rengøring og drift af parker og grønne områder⁹.

Sammenholdes disse resultater med, at kommunernes motiv for udlicitering ofte kan henføres til et ønske om at få opgaven løst bedst og billigst, viser undersøgelserne, at dette ikke efterleves inden for alle opgaveområder. Inden for nogle opgaveområder forekommer det således hyppigere, at der ikke opnås besparelser og/eller at kvaliteten og servicen forringes ved udlicitering. Det modsatte gør sig dog også gældende. Konklusionerne vedrørende udlicitering er således ikke entydige.

Intern kontraktstyring og andre styringsformer

En anden styringsform som menes at være i fremvækst i det kommunale regi er intern kontraktstyring.

Der findes ingen samlet opgørelse over kommunernes samlede brug af intern kontraktstyring på nuværende tidspunkt. Der kan derfor ikke tegnes et fuldstændigt billede af udviklingstendenserne inden for dette område¹⁰.

En mindre undersøgelse af kommunernes holdninger til kontraktstyring og udlicitering tyder dog på, at kommunerne har en positiv indstilling til intern kontraktstyring. Undersøgelsen er baseret på telefoninterview med kommunaldirektører fra knap 50 kommuner¹¹. Ifølge undersøgelsen er der kun omkring 1/5 af de adspurgte kommuner, som har faktisk erfaring med intern kontraktstyring, men over halvdelen af kommunerne tilkendegiver, at de har en positiv indstilling til intern kontraktstyring.

Til sammenligning kan det nævnes, at 85 pct. af kommunerne i undersøgelsen har erfaring med udlicitering, mens kun 54 pct. har en positiv holdning til udlicitering. Der er et større kendskab til udlicitering, men holdningen hertil er ikke mere positiv end til kontraktstyring.

Der er altså umiddelbart en mere positiv indstilling til intern kontraktstyring – til trods for, at erfaringer hermed er begrænsede.

⁹ Inden for drift af parker og grønne områder samt vejvedligeholdelse er der dog kun tale om få udbud, som fører til et ændret serviceniveau. Kilde: *Udbud og udliciteringer i kommunerne, 2000*, Kommunernes Landsforening.

¹⁰ Jvf. telefoninterview med Kommunernes Landsforening.

¹¹ "Kontraktstyring og/eller udlicitering af administrative opgaver – kommunernes vurdering", 2000, PLS Consult.

Set i relation til andre styreformer er det som nævnt begrænset, hvad der findes af materiale om deres udbredelse. Det Kommunale Kartel har dog oprettet en database, som indeholder oplysninger om knap 2.700 omstillings-, udbud- og udliciteringssager i amter og kommuner. Oplysninger herfra kan give et vist indblik i, hvordan fordelingen af andre styreformer kan se ud set i forhold til forskellige områder af den (amts)kommunale opgavevaretagelse.

Datagrundlaget skal ikke desto mindre tolkes med en vis forsigtighed, idet databasens oplysninger stammer dog fra forskellige kilder, hvilket bevirker at alle oplysningerne ikke er lige fyldestgørende. Databasens oplysninger kommer fra:

1. Avisudklip fra dagspressen.
2. En spørgeskemaundersøgelse foretaget af Det Kommunale Kartel, SID, Vejdirektoratet m.fl.
3. Indberetning til Indenrigsministeriet om kommuner og amter, der løser opgaver for andre offentlige myndigheder.
4. PLS-undersøgelsen for Indenrigsministeriet.
5. Forbundet af Offentlige Ansatte (FOA)'s egne sager.
6. Indberetning til Indenrigsministeriet efter den kommunale styrelseslov.

Der må således tages forbehold for, at databasen kun indeholder oplysninger, som har været offentligt tilgængelige. Databasen indeholder således ikke oplysninger om eksempelvis intern omorganisering, såfremt dette ikke har været omtalt i dagblade, aviser eller på anden vis har været offentliggjort bredt. Samtidig er fokus for databasen primært sager vedrørende udlicitering. Det må derfor formodes, at omfanget af brugen af andre styreformer er mere udbredt end databasens oplysninger viser.

Databasen indeholder oplysninger om status for de enkelte sager. Der registreres følgende statusoplysninger:

Intern omorganisering: Driftsopgaven løses stadig af kommunen, men på en anden måde end tidligere. Der kan være tale om en ny institutions- eller forvaltningsstruktur, ny arbejdsorganisering, nye ledelsesformer mv.

Alternativ driftsform: Driftsformer der formelt eller reelt er adskilt i forhold til det kommunale regi. Eksempelvis privat-offentlige selskaber, alternative finansieringsformer, låne- og leasingordninger med driftsopgaver tilknyttet og interne selskabslignende konstruktioner mv.

Driftsoverenskomster: En aftale med eksempelvis en selvejende institution om drift af en børnehave, plejehjem eller undervisning af indvandrere etc. Driften af institutionen er fortsat omfattet af de gældende løn- og ansættelsesforhold i den kommunale sektor.

Indliciteret: (Amts)kommunen har valgt at hjemtage en opgave, der tidligere var udliciteret.

Udliciteret for første gang: En opgave er udbudt for første gang og en ekstern leverandør har derefter overtaget opgaven.

Udliciteret igen: En opgave, der også tidligere var udliciteret, er (igen) overdraget til en ekstern leverandør efter udbud.

Valgt kontrolbud: En opgave har været udbudt i licitation hvorefter (amts)kommunen har valgt at annullere udbuddet og beholde opgaven i eget regi. Valget vil som udgangspunkt være sket på baggrund af et "kontrolbud", der har indgået i vurderingen af de eksterne tilbud.

(Set i relation til de tidligere skitserede styreformers vil intern kontraktstyring være indplaceret i den kategori, som benævnes intern omorganisering i databasen, mens selskabsformerne primært vil være relateret til alternative driftsformer).

Af de godt 2.700 sager, som databasen indeholder oplysninger om, er de 2.500 sager, hvor kommunen eller amtet har udliciteret en opgave, mens kommunen eller amtet i 230 sager har valgt en anden løsning. De 230 sager svarer til knap 8 pct. af de sager, som er registeret i databasen. Der er altså tale om en mindre andel sammenlignet med omfanget af udliciteringer, men ikke desto mindre om en andel, der er for stor til at overse.

Tabel 5. Antal sager fordelt efter status.

	Antal sager	Procentfordeling
Intern omorganisering	54	2,0
Alternativ driftsform	60	2,2
Brugervalgs-ordning	19	0,7
Driftsoverenskomst	8	0,3
Indliciteret	39	1,4
Udliciteret ny opgave	527	19,3
Udliciteret igen	1974	72,3
Valgt kontroludbud	50	1,8
I alt	2.731	100,0
Udliciteret i alt	2.501	91,6
Anden styreform	230	8,4

Kilde: Database hos Det Kommunale Kartel.

Som det fremgår af tabel 5 vælger (amts)kommunerne lige så hyppigt at iværksætte en intern omorganisering, som at benytte sig af en alternativ driftsform. Omfanget af intern omorganisering svarer til 2,0 pct. af de sager, som er registeret i databasen, mens alternative driftsformer (selskabsdannelse) optræder i 2,2 pct. af sagerne.

Umiddelbart forekommer antallet af **interne omorganiseringer** forholdsvis lavt set i forhold til den megen fokus der har været på effektivitets- og kvalitetstiltag i den offentlige sektor gennem de senere år. Men lad os se på, hvilke omorganiseringer, der ikke desto mindre er tale om.

TI har indhentet oplysninger fra Statens Center for Kompetence- og kvalitetsudvikling (SCKK) kan give en indikation af antallet af udviklings- og omstillingsprojekter i den offentlige sektor. SCKK fungerer som sekretariat for udviklings- og omstillingsfonden, hvorigennem der kan søges om støtte til udviklings- og omstillingsprojekter i den offentlige sektor.

Sidste år modtog fonden 68 ansøgninger om støtte til udviklings- og omstillingsprojekter. Da det må formodes, at der også iværksættes udviklings- og omstillingstiltag i offentligt regi, som der ikke modtages støtte til, kan antallet af udviklings- og omstillingstiltag derfor antages at være højere. Det er dog ikke muligt at præcisere dette givet det nuværende datagrundlag.

De 68 ansøgninger til udviklings- og omstillingsfonden fordelte sig på følgende udviklingsområder:

Tabel 6. Antal ansøgninger til udviklings- og omstillingsfonden. 2000.

Udviklingsområde	Antal ansøgninger	Afslag	Samlet bevilliget beløb, kr.
Kompetenceudvikling	18	2	4.349.229
Lederudvikling	7	1	2.062.275
Organisationsudvikling	24	4	7.552.680
Kvalitetsudvikling	7	2	3.549.087
Arbejds miljø	2	0	374.600
Overtallighed	4	0	680.425
Diverse	3	0	2.292.500
I alt	68	9	20.861.796

Kilde: Udviklings- og omstillingsfonden.

Det kan forventes, at omfanget af udviklings- og omstillingstiltag i offentligt regi vil blive yderligere belyst fremover. Forbundet af Offentlige Ansatte (FOA) vil fx søge at opbygge et beredskab på området i de kommende år.

Set i forhold til brugen af **kontrolbud** peger databasens oplysninger, iflg. TI, på, at det er forholdsvis sjældent at kommunen vælger kontrolbud (jævnfør tabel 2). Dette sker kun i knap 1,8 pct. af sagerne, svarende til 50 sager. Det er ligeledes begrænset, hvor hyppigt kommunen udarbejder et kontrolbud. Ifølge databasens oplysninger er der udarbejdet kontrolbud i 170 sager. Sammenholdes antallet af vundne kontrolbud med hvor hyppigt der udarbejdes kontrolbud, svarer det til at kommunen vinder udbuddet i knap 30 pct. af sager, hvor de har udarbejdet et kontrolbud.

Desuden er det forholdsvis sjældent, at kommunerne vælger at **indlicitere en opgave**, som tidligere har været udliciteret. Der er kun registeret oplysninger om 39 sager vedrørende indlicitering, hvilket svarer til 1,4 pct. af sagerne i databasen hos Det Kommunale Kartel.

Hvad angår alternative driftsformer har TI suppleret oplysninger fra databasen hos Det Kommunale Kartel med oplysninger fra Danmarks Statistik vedrørende offentlige selskaber.

Datamateriale fra Danmarks Statistik følger ikke helt den samme opgørelsesmetode som hos Det Kommunale Kartel. Danmarks Statistik tager afsæt i ejerkode og funktionskode og på baggrund heraf kan virksomheder fordeles på kategorierne: offentlig sektor, offentlige selskaber og privat sektor. Disse data kan tjene som supplement til at belyse omfanget af alternativer til udlicitering.

Danmarks Statistik opererer med følgende kategorisering af begrebet offentligt selskab:

” Offentlige selskaber er karakteriseret ved at være offentlige virksomheder, der drives på markedsmessige vilkår eller ved at være privatretsligt organiseret selskaber, der ejes og/eller domineres af offentlige selskaber”

Begrebet rummer på den led en del af de alternativer, vi tidligere har omtalt, som den offentlige sektor benytter sig af udover udlicitering.

Ifølge TI viser oplysningerne fra Danmarks Statistik at antallet af ansatte i offentlige selskaber er steget med knap 8 pct. i perioden 1995-1999. Der er altså sket en vækst på området i perioden. Andelen af beskæftigede inden for offentlige selskaber udgør dog fortsat en mindre del af den samlede beskæftigelse. I 1995 var der 92.434, mens der i 1999 var 99.338 ansatte.

Der er desuden indhentet oplysninger om udviklingstendenserne inden for de områder, hvor der typisk foretages udliciteringer. Sigtet hermed har været at belyse, hvorvidt der også sker en vækst i omfanget af ”offentlige selskaber” inden for disse områder.

Der er imidlertid ikke fuldstændig sammenfald mellem branchebetegnelserne, som benyttes i den offentlige sektor, og de datamuligheder der eksisterer hos Danmarks Statistik. Oplysninger vedrørende den offentlige sektor foreligger desuden på et forholdsvist aggregeret niveau. Det bevirker, at der inden for nogle områder ikke kan udtrækkes oplysninger om det enkelte område i den offentlige sektor. Det er derfor ikke muligt at foretage sammenligninger mellem opgaver, som løses i den private og den offentlige sektor inden for alle brancheområderne. Datagrundlaget er derfor ikke fuldstændigt dækkende på alle områder, men kan dog give en indikation af udviklingstendenser inden for områderne.

TI har indhentet oplysninger om nedenstående brancheområder. I venstre side står anført den betegnelse, som benyttes inden for den private sektor (jævnfør branchekoder hos Danmarks Statistik), mens det i højre side er anført den branchebetegnelse som benyttes inden for den offentlige sektor.

Rengøring	→	Rengøring
Renovation og renholdelse	→	Renovation og vintervedligeholdelse
Bustrafik	→	Kørselsordning / buskørsel
Kloakvæsen og rensning	→	Spildevand og kloakservice
Bygge- og anlægsentreprenører	→	Vejvedligeholdelse
Catering og diner transportable	→	Madproduktion og -udbringning

I perioden 1995-1999 har der, som det fremgår af tabel 7, været en vækst i antallet af ansatte i offentlige selskaber inden for flere af de udvalgte brancheområder. Beskæftigelsen inden for renovation og renholdelse er fx steget fra 1.698 til 2.353, så beskæftigelsen nu udgør knap 12 pct. af den samlede beskæftigelse inden for dette brancheområde. På tilsvarende vis har der været stigninger inden for områderne bustrafik, catering og diner transportable, bygge- og anlægsentreprenører, samt kloakvæsen og rensning.

Tallene skal dog som nævnt tolkes med en vis forsigtighed på grund af den mindre sammenlignelighed mellem branchebetegnelserne inden for den offentlige og den private sektor.

Tabel 7. Antal beskæftigede inden for udvalgte brancheområder. Fordelt på offentlig sektor, offentlig selskab og privat sektor.

Branche	Off. sektor	Off. selskab	Privat sektor	I alt	Off. sektor	Off. selskab	Privat sektor	I alt
	- 1995 -				- 1999 -			
Rengøring								
- antal beskæftigede	4325	230	24774	29329	7982	107	29582	37675
- procentfordeling	14,7	0,8	84,5	100,0	21,2	0,3	78,5	100,0
Renovation og renholdelse								
- antal beskæftigede	18685	1698	1179	21562	16144	2353	1131	19628
- procentfordeling	86,7	7,9	5,5	100,0	82,2	12,0	5,8	100,0
Bustrafik								
- antal beskæftigede	0	4693	4644	9337	0	7488	4028	11516
- procentfordeling	0	50,3	49,7	100,0	0	65,0	35,0	100,0
Catering og diner transportable								
- antal beskæftigede	234	10	3269	3512	83	279	3301	3663
- procentfordeling	6,7	0,3	93,1	100,0	2,3	7,6	90,1	100,0
Bygge- og anlægsentreprenør								
- antal beskæftigede	0	0	41673	41673	0	2002	42270	272
- procentfordeling	0	0	100,0	100,0	0	4,5	95,5	100,0
Kloakvæsen og rensning								
- antal beskæftigede	1211	22	528	1761	1299	451	663	2413
- procentfordeling	68,8	1,2	30,0	100,0	53,8	18,7	27,5	100,0

Kilde: Særkørsler fra Danmarks Statistik.

Overvejelser om medarbejdernes Arbejdsmiljø

I dette afsnit indgår en række temaer og overvejelser om medarbejderforhold, herunder om arbejdsmiljø. Temaerne er hentet fra litteraturstudier mv. i forbindelse med TI's undersøgelse og har ikke i alle tilfælde kunnet finde anvendelse i selve undersøgelsen. Da der generelt savnes viden om konsekvenserne for medarbejderne, har LO fundet det væsentligt, at temaerne huskes - fx som temaer, der er relevante for yderligere undersøgelser og initiativer. Temaerne i dette afsnit er med andre ord medtaget uanset deres aktuelle værdi som præcis og generaliserbar viden.

Om end udlicitering er den hyppigst anvendte driftsomlægningsform, så vælger en del kommuner at anvende alternative driftsformer og interne omorganiseringer. Det præcise omfang er vanskeligt at opgøre med den foreliggende begrænsede viden. Imidlertid kan man sige, at samtlige former for omstilling har indflydelse på, hvordan medarbejders arbejdsliv udformer sig.

Selv om de forskellige former for driftsomlægninger adskiller sig fra hinanden på en række punkter, kan man argumentere for, at enhver omlægning må have det formål at "ændre til det bedre"; det kan være utilfredshed med det udbytte, man får fra et bestemt driftsområde; en manglende fornemmelse af, hvor pengene bliver af, så at sige. I sådanne tilfælde vil målet være at forbedre økonomien, at spare, eller at optimere kvaliteten eller serviceniveauet på et område.

Et gennemgående argument for udlicitering er at få opgaven løst bedst og billigst. Samme rationale kan sandsynligvis genfindes i forbindelse med omlægning til alternative driftsformer eller interne omorganiseringer. Et stort spørgsmål er imidlertid, om de to sidstnævnte vil være blivende alternativer til udlicitering eller om de blot udgør et "springbræt" i udliciteringsprocessen. Det ser på nuværende tidspunkt ud som om, der findes begge varianter, men det er LO's opfattelse, at hvor der forekommer udlicitering, kan der være gået omfattende omstillingsprocesser forud. Omstillingsprocesser, der kan have lige så store eller større betydning for medarbejdernes arbejdsliv end udliciteringen i sig selv. Den politiske kurs, som vælges for udviklingen af det offentlige område, vil i fremtiden have afgørende betydning for, hvordan sammenhængen mellem offentlige driftsomstillinger og udlicitering udvikler sig.

I arbejdet med fx selskabsdannelse og kontraktstyring er der lagt mange ressourcer i at beskrive og afgrænse arbejdsopgaven, hvilket gør det nemmere at igangsætte en eventuel udbudsrunde. I det omfang en opgave er let gennemskuelig, specialiseret og uden implicite krav om "borgerservice", vil den være mere tiltrækkende for private virksomheder, idet de nu helt præcist kender til, hvad der skal konkurreres på. At iværksætte omstillinger kan altså være at berede grundlaget for en udbudsrunde. For LO er det et afgørende spørgsmål, hvilke konsekvenser dette har for lønmodtagerne. Der kan nemlig være tale om, at den udliciterede lønmodtager i dagligdagen mødes med helt andre krav end dem, der er indbygget rent formelt i fx udliciteringskontrakten.

Medarbejderne vil, uanset de formelle betingelser, blive mødt med borgerens berettigede forventninger om god service, egne forventninger til det gode produkt og god service. Dette kommer meget nemt til at stå i kontrast til arbejdsgiverens effektivitetskrav samt fastsatte normer for, hvor meget man skal nå inden for et bestemt tidsrum. Eksemplerne fra eksempelvis rengøringsområdet er velkendte fra den offentlige debat. Dette dilemma kalder på politisk beslutsomhed vedrørende såvel udbuds- og omstillingsfaser og dermed betingelserne for efterfølgende opgaveløsning. Skal der være mening i at tale om en forebyggende arbejdsmiljøindsats på det offentlige område - og det skal der efter LO's opfattelse - må der på den måde tages konkret fat på forudsætningerne for et ordentligt arbejdsmiljø.

Et andet motiv for at indlede udliciteringsprocessen med en omstillingsfase kan være, at de implicerede medarbejdere formodes at være mere positivt indstillede overfor alternative omstillingsprojekter end overfor egentlig udlicitering. Velvillige medarbejdere letter processen og deres kompetencer er væsentlige for såvel opgavebeskrivelsen og opgaveløsningen. Man kan således sikre en mere glidende, mindre problematisk og kvalitativt bedre overgang, i hvilken medarbejderne gradvist vænner sig til ændrede forhold og bidrager aktivt med deres kompetencer. Der er imidlertid tale om politisk bedrag, hvis ikke der samtidig sikres medarbejderne reel indflydelse på processen, reel mulighed for at tage konkurrencen op i udbudsrunden samt reelt indblik i hvilke konsekvenser omstillingsprocessen forestilles at have på kort og på lang sigt.

Et væsentligt fokuspunkt er nemlig, om ikke konsekvenserne af alternative driftsomlægninger og interne omorganiseringer kan have lige så vidtrækkende konsekvenser som egentlig udlicitering - både i eventuel positiv og negativ forstand.

Som det fremgår af rapporten, er der ikke megen viden om præcist dette spørgsmål. Men det kunne være interessant nærmere at undersøge, dels om dårlige erfaringer fra andre offentlige omstillingsprojekter medfører mere generel afstandstagen til egentlig udlicitering. Dels om særlige udliciterings- og omstillingsprojekter har vist sig at kunne bidrage positivt til udvikling af medarbejderforholdene, herunder arbejdsmiljøet.

LO finder det afgørende, at udviklingen på det offentlige område tilpasses fremtidens udfordringer og ikke mindst indsatsen for et rummeligt arbejdsmarked. Væsentlige temaer i denne tilpasning er forebyggelse af psykisk og ergonomisk nedslidning, sygefravær samt frygt for afskedigelse. Der må tilbydes et arbejdsmiljø som forebygger marginalisering af medarbejderne og som samtidig virker tiltrækkende på de små ungdomsårgange.

De arbejdsmiljømæssige konsekvenser

Flere forhold peger på, at konsekvenserne for arbejdsforholdene kan være relativt ens både på udliciterede arbejdspladser og ved omfattende rationaliseringer inden for det offentlige. Tidligere i rapporten er der peget på, at også omstillinger i det offentlige regi benytter sig af præciseringer af forventninger og krav til et givet arbejdsområde. Dette kan antyde muligheden af, at omlægninger af den offentlige drift er en form for forløber for en udbudsrunde. På baggrund heraf bliver det muligt at slutte, at i hvert fald nogle af de

arbejdsmiljømæssige konsekvenser, der er kendt i forbindelse med udlicitering, også gør sig gældende ved omlægningen til alternative driftsformer. Således er det fx karakteristisk, at medarbejderressourcerne udnyttes mere optimalt; det vil sige arbejdstempoet skrues op. Ligeledes er det karakteristisk, at medarbejdere, der er dårligt gearede til en omstillingsproces, herunder ældre, ufaglærte med begrænsede jobfunktioner, typisk er dem, der marginaliseres.

Vi vil nedenfor skitsere nogle af de ændringer i arbejdslivsforhold, der er kendt i forhold til udlicitering. Præcis hvorvidt de samme implikationer gør sig gældende også ved alternative omlægnings af den offentlige drift er vanskeligt at vurdere på baggrund af de tilgængelige data; men som anført er der en del forhold, der peger i retning deraf.

Det måske tydeligste fællestræk i enhver form for omstillingsproces, er den psykiske belastning, den kan udgøre. Medarbejderne ved ikke præcis, hvad der vil ske, hvordan deres fremtidige arbejdsliv vil tage sig ud, de er angst for prikkerunder, for at deres kvalifikationer skal vejes og findes for lette og så fremdeles. Jo mindre gennemsigtig omstillingsprocessen er, og jo mindre indflydelse de implicerede medarbejdere har på udformningen af omstillingsprocessen, jo større vil det psykiske pres være. Omvendt kan et arbejdsforhold, hvor der er sikret mulighed for udvikling og indflydelse, kvalificeret ledelse samt fornøden tid til omstilling, afhjælpe presset.

Når arbejdsopgaver defineres klarere i forbindelse med en omstillingsproces, er det som ofte med henblik på at sikre en ressourceoptimering. Hvor der tidligere har været "naturlige" pauser og et vist rum for mere uspecificerede serviceopgaver, søges arbejdstiden udnyttet optimalt med udgangspunkt i en mere specifik opgaveløsning. Dette kan betyde øget arbejdspress/en øget arbejdsmængde for medarbejderne. Omvendt kan den klare opgavebeskrivelse betyde en større gennemsigthed for medarbejderne; det vil sige en præcisering af, hvad der forventes af dem, hvilket kan have sine fordele.

I forbindelse med udlicitering sker der ofte dét, at opgaveudførelsen overtages af virksomheder, der har specialiseret sig i løsning af den specifikke opgave. Dette kan have betydning for måden, hvorpå arbejdet bliver organiseret og hvor specialiserede opgaver, man som medarbejder kommer til at løse. En specifik arbejdsopgave, der tidligere lå i forlængelse af andre løsrives, og udgør nu et jobområde i sig selv. Konsekvensen heraf kan være, at der kan forekomme en reduktion af variationen i arbejdet og dermed en øget risiko for ensidigt gentaget arbejde. Desuden betyder rationaliseringer ofte, at færre medarbejdere skal varetage flere arbejdsopgaver; dette kombineret med ændrede organisationsformer, fx stordrift samt eventuelt indføringen af ny teknologi, kan medføre, at job, der tidligere var servicearbejde, transformeres til specialiseret, teknologiseret "industriarbejde". Nogle medarbejdere oplever, at deres mulighed for indflydelse på eget arbejde forringes, men dette er dog ikke entydigt. Antallet af mellemledere reduceres ofte i forbindelse med forskellige former for omstillingsprocesser, hvilket hyppigst opleves som en fordel af de implicerede medarbejdere, fordi de dels får større ansvar for egen opgaveløsning og fordi de dels oplever en større kontakt til ledelsen.

Slutteligt skal nævnes de tilfælde, hvor arbejdet/ opgaveløsningen kun kan udføres billigere, såfremt der slækkes på kvalitets- og serviceniveauet. Dette kan være en psykisk be-

lastning for medarbejderne, både fordi de oplever kritik fra de borgere de møder i deres arbejdsliv og fordi de oplever, at de ikke selv løser deres arbejdsopgaver godt nok. Sådanne arbejdsforhold kan bidrage til en nedbrydelse af såvel den personlige og faglige identitet.

Som det fremgår af rapportens indledning, er det LO's vurdering, at alternative omstillingsprojekter kan have lige så store konsekvenser for medarbejderne som egentlig udliciteringen. På den baggrund er det helt afgørende, at der er politisk opmærksomhed på omstillingsprojekterne og de vilkår, som lægges ind i udliciteringskontrakter. Samtidig må der fortsat være fokus på det ansvar som udbyder og leverandør hver for sig må have for at kontraktens vilkår og arbejdsmiljøloven mv. kan overholdes. Løbende opsamling og brug af viden om arbejdsmiljøet er en vigtig forudsætning for, at fokus fastholdes på den forebyggende indsats.