

IKU – en indikator

**Drøftelserne om kommunernes brug af konkurrenceudsættelse og indgåelse i offentlig-private samarbejder tager almindeligvis udgangspunkt i IKU – indikator for konkurrenceudsættelse.**

**IKU er imidlertid, som navnet antyder, blot en indikator og ikke et perfekt mål for hverken kommunernes samarbejde med private virksomheder eller konkurrenceudsættelsen af kommunale opgaver.**

IKU er en forkortelse for “indikator for konkurrenceudsættelse” og opfattes også almindeligvis som værende en indikator for hvor meget kommunerne konkurrenceudsætter. Navnet er imidlertid lidt misvisende. IKU er konkret en brøk, der defineres således:

### **Sum af kommunernes brug af private leverandører + vundne kontrolbud x 100**

#### **Sum af udbudsegnede opgaver**

IKU sætter altså værdien af de opgaver, som private virksomheder løser for kommunerne, tillagt værdien af opgaver, som kommunen selv har “vundet” ved udbud, i forhold til værdien af de kommunale opgaver, som private kan løse – i alt fald i teorien.

IKU'en er dermed nærmere en indikator for, hvor mange af de såkaldte udbudsegnede opgaver, der er udliciteret til private virksomheder. Om end der er et stort overlap mellem opgaver, der er udliciteret og opgaver, der er konkurrenceudsat, er det ikke en og samme side af en sag.

IKU opgøres på baggrund af regnskabstal og lå i 2016 på 26,9 procent for kommunerne samlet set. Beløbsmæssigt dækker IKU'en på 26,9 procent over at kommunale opgaver til en værdi af knap 62 mia. kr. løses af den private sektor. De resterende udbudsegnede opgaver, som beløber sig til ca. 168 mia. kr., løses af kommunerne selv. Værdien af vundne kontrolbud i henhold til kommunernes egne indberetninger er meget begrænset.

Udledt af IKU lægges godt 1 ud af 4 udbudsegnede kommunale opgaver således ud til den private sektor. Og det er typisk det afsæt, som debatten om kommunernes konkurrenceudsættelse og/eller indgåelse i offentlig-privat samarbejder, tager.

Både som indikator for konkurrenceudsættelse og som indikator for udlicitering er der imidlertid en række opmærksomheder ved IKU'en som er værd at holde sig in mente. Kommunernes samarbejde med den private sektor strækker sig til langt mere end IKU'en viser og langt flere opgaver er udsat for konkurrence mellem de to sektorer. IKU er blot en indikator.

Nedenfor gennemgås en række af opmærksomhedspunkterne.

#### **Bygge- og anlægsopgaver udeladt**

Kommunernes samarbejde med den private sektor omkring bygge- og anlægsarbejder er ikke medtaget i IKU'en. Opgørelsen vedrører alene kommunernes *serviceramme*.

Kommunernes anlægsramme var ca. 20 mia. kr. i 2016, hvoraf langt størstedelen blev anvendt i den private sektor.

Kommunernes omfangsrige samarbejde med private virksomheder på bygge- og anlægsområdet er netop årsagen til at anlægsrammen ikke indgår i IKU. Interessen for at følge niveauet for og udviklingen i samarbejdet mellem kommunerne og den private sektor på området er lille, da opgaverne helt naturligt

lander hos private virksomheder. Der er tale om opgaver, fx opførelse af en svømmehal, som typisk slet ikke kan varetages af en kommunal administration om end den har ansvaret for dem.

Imidlertid betyder dette ikke, at opgaverne bør overses, hvis der skal tegnes et samlet billede af kommunernes konkurrenceudsættelse eller samarbejde med private virksomheder.

### **Varekøb tælles kun delvist med**

Varekøb var oprindeligt ikke tænkt som en del af i IKU'en. Argumentationen herfor kan sidestilles med argumentet for at udelade bygge- og anlægsopgaver i brøken. Produktion af mælk, kuglepenne osv. hører ikke til en kommunal administration, hvorfor hele det kommunale forbrug på området naturligt lander i den private sektor. Dette gør en måling af niveauet for og udviklingen i samarbejdet mellem kommunerne og den private sektor uinteressant.

Teknisk er det dog ikke muligt at holde det varekøb, der bliver foretaget af private virksomheder på vegne af kommunerne som et led i varetagelsen af en driftsopgave, ude af IKU-brøken (tæller). For at rode bod på den skævvridning, som dette giver, er værdien af det samlede kommunale varekøb medregnet under de udbudseggede opgaver (dvs. i IKU's nævner).

Imidlertid forårsager dette en anden – modsatrettet – skævvridning, idet det varekøb som kommunerne selv foretager, ikke indgår i IKU (tæller).

At kommunernes eget varekøb ikke indgår i IKU'en er et valg, der er taget – motiveret af at IKU skal være så tro mod sit navn, som muligt, og vise hvad der er konkurrenceudsat og ikke bare ligger i den private sektor. Det kan ikke afdækkes via regnskabsoplysninger om en kontrakt om levering af varer er indgået efter konkurrenceudsættelse og formentlig er en række varekontrakter indgået uden udbud. Men resultatet er dermed, at alle samarbejder om varer, som kommunen har med private, opfattes som ikke-konkurrenceudsat.

Et samlet billede af kommunernes konkurrenceudsættelse eller samarbejde med private virksomheder forudsætter således, at der – på tilsvarende vis som bygge- og anlægsopgaver – tages højde for kommunernes indkøb af varer.

### **Konkurrenceudsættelse vs. privat leverance**

Kommunerne er forpligtet til at tilvejebringe et frit leverandørvalg for borgerne, der er visiteret til hjemmepleje. Særligt for dette område gælder således, at kommunerne er "tvunget" til at samarbejde med mindst en privat virksomhed. Over halvdelen af landets kommuner har gennemført et udbud af hjemmeplejeopgaven. De resterende kommuner har tilvejebragt det frie valg via en form for godkendelsesordning.

Givet opgørelsesmetoden er det imidlertid alene de privatleverede hjemmeplejetimer, altså de udliciterede timer, der indgår i IKU-brøken (tæller). Borgernes valg bliver således afgørende for i hvilken grad opgaven defineres som konkurrenceudsat. Hvis samtlige hjemmeplejemodtagere i en kommune vælger kommunen som leverandør medtages opgaven slet ikke i IKU'en som konkurrenceudsat.

Der kan argumenteres for at et samlet billede af kommunernes konkurrenceudsættelse eller samarbejde med private virksomheder forudsætter, at der tages højde for de hjemmeplejetimer kommunerne selv har "vundet" som et resultat af borgernes valg.

### **Kommunale samarbejder**

IKU'en opgøres som nævnt ovenfor på baggrund af kommunernes regnskabsoplysninger. Dette betyder, at indkøb foretaget af kommunale fællesskaber, fx §60-selskaber, ikke indgår i brøken.

Indkøbet vurderes ikke at beløbe sig til voldsomt meget, men et samlet fuldstændigt billede af kommunernes konkurrenceudsættelse eller samarbejde med private virksomheder forudsætter dog alligevel, at de kommunale fællesskabers indkøb bør tælles med.

### **Udbudsegnede opgaver**

Værdien af de opgaver, der angives som udbudsegnede i IKU'en (nævner), beløb sig i 2016 til 230 mia. kr. Den samlede kommunale driftsramme udgjorde knap 240 mia. kr. samme år. Næsten alle kommunale opgaver er således defineret som udbudsegnede.

Imidlertid er det værd at holde in mente, at det dels er langt fra ligetil at adskille myndighedsopgaver fra kommunernes samlede opgaveløsning og nå frem til de opgaver, som private virksomheder må varetage. Dels er der kun er i meget ringe grad taget stilling til om de kommunale opgaver reelt kan overgå til private virksomheder, altså om der er et privat marked for dem.

Et mere eksakt opgørelse af udbudsegnede opgaver ville resultere i en højere IKU.

### **Uden for det kommunale regnskab**

En rigtig stor del af de opgaver, som kommunerne har ansvaret for, men som ikke indgår i hverken service- eller anlægsramme, varetages af det private marked. Der er tale om opgaver, der traditionelt opfattes som kommunale kerneopgaver.

Således er eksempelvis forsyningsvirksomhederne for år tilbage selskabsgjort og forankret i den private sektor. Lige så vel driver den private sektor både vuggestuer, børnehaver, skoler og pleje- og behandlingshjem. Selvom der er tale om private tilbud, modtager institutionerne tilskud og er underlagt tilsyn af den kommunale sektor.

Selvom der blev lavet tilpasninger i IKU'en i forhold til bygge- og anlægsopgaver, varekøb osv., jf. ovenstående, ville det således stadig kun være en del af den konkurrence og det samarbejde der sker mellem kommunerne og den private sektor, der blev belyst.