

En empirisk analyse af danske kommuners make-or-buy beslutninger

Af Jesper Rosenberg Hansen, Niels Peter Mols og Anders Ryom Villadsen

Hvorfor vælger nogle danske kommuner at producere offentlig service internt, mens andre anvender eksterne leverandører? Hvilken betydning har disse valg for kommunernes tilfredshed med den leverede service? Forskellige teoretiske perspektiver bliver i denne artikel anvendt til at besvare disse spørgsmål. Baseret på en spørgeskemaundersøgelse vises det, at specielt ressourcebaserede og neoklassiske økonomiske variable kan forklare graden af intern og ekstern produktion, men også lokale institutionelle kræfter kan trække i retning af større anvendelse af eksterne leverandører. Desuden er flere variable udledt af transaktionsomkostningsteorien signifikant knyttet til kommunernes oplevede tilfredshed med valget af leverandør. Resultaterne indikerer, at lokale kommunale forhold, hvad end det drejer sig om markedsforhold, ekspertise eller kommunalpolitisk pres, både forklarer, hvorfor kommunerne vælger de løsninger, de gør, samt hvor godt de fungerer. Dermed tyder resultaterne på, at der er behov for nuancerede analyser, hvor de enkelte kommuners specifikke forhold i højere grad spiller en rolle. Samlet peger artiklen på, at et vigtigt område for fremtidig forskning og debat om kommunal udlicitering må være et øget fokus på, hvordan de enkelte kommuner bliver i stand til at træffe bedre og mere kvalificerede beslutninger ud fra en kortlægning af såvel deres egne kompetencer og viden som de lokale markedsforhold.

Den offentlige sektor er i de senere år sat under stadig større pres for at levere bedre og billigere service til borgerne (Pollitt & Bouckaert, 2004). Såvel øget kvalitet samt øget effektivitet er således kerneargumenter bag det seneste offentlige moderniseringsprogram fra starten af dette årti (Ejersbo & Greve, 2006), og senest kvalitetsreformen, der skal forbedre den offentlige sektor i de kommende år. En af de vigtige beslutninger, danske kommuner i disse år står over for, er, hvorvidt de selv skal stå for produktionen af offentlig service, eller de skal udlicitere den offentlige serviceproduktion til private leverandører (Ejersbo & Greve, 2002). Øget 'markedsudsættelse,' som er den nye betegnelse fra KL og regeringen (KL et al., 2007), kan have betydelige omkostningsmæssige fordele (Blom-Hansen, 2003; Christoffersen, Paldam & Würtz, 2007). Men der eksisterer samtidig en række, både økonomiske og organisatoriske grunde til i nogle situationer selv at stå for produktionen. Den brede debat om udlicitering i Danmark synes ofte mere ideologisk end præget af ønsket om at forstå kommunale leders reelle baggrund og formål med enten at udlicitere eller selv producere en ydelse, og der synes behov for studier, der nærmere kan beskrive de forhold, der omgiver disse vigtige beslutninger. Denne artikel søger derfor gennem et empirisk studie at belyse årsager bag kommunale udliciteringsbeslutninger samt undersøge, hvilken præstation forskellige valg er forbundet med, og dermed svare på spørgsmål som:

• *Hvad betyder muligheden for kommunale stordriftsfordele for graden af udlicitering?*

- *Hvad betyder muligheden for omkostningsbesparelser?*
- *Er udliciteringsbeslutninger baseret på rationelle valg eller på stærke tilskyndelser fra eksterne aktører som staten og KL?*

Make-or-buy-beslutninger har været genstand for talrige analyser i litteraturen, hvor flere teoretiske retninger tilbyder forklaringer og anbefalinger. Dette gælder også i forhold til offentlige organisationer (Brown & Potoski, 2003). Forskellige teorier har gennem årene givet bud på, hvordan make-or-buy beslutningen skal foretages under bestemte organisatoriske og omgivelsesmæssige forudsætninger. En række økonomisk funderede teorier, herunder transaktionsomkostningsteori (Williamson, 1985, 1991) og neoklassisk teori, fokuserer på, hvordan økonomiske overvejelser og produktionssikkerhed er kerneargumenter bag beslutningen. I modsætning hertil ser ressourcebaseret teori (Barney, 1991, 1999) på organisationens ressourcer, herunder ekspertise og viden, mens ny-institutionel teori (Scott, 2001) koncentrerer sig om betydningen af krav og forventninger fra eksterne aktører som forklaring på graden af udlicitering. Disse fire teorier vil alle blive testet i denne artikel for at undersøge deres forklaringskraft i forhold til kommunernes make-or-buy-beslutninger. Analyserne vil dermed også kunne ses som en test af økonomisk inspirerede teorier som transaktionsomkostningsteorien og neoklassisk økonomi over for en mere sociologisk tilgang i ny-institutionel teori.

Denne artikel søger således at belyse danske kommuners make-or-buy-beslutninger gennem en test af forskellige teoretiske forklaringer. Dermed er sigtet med artiklen både at levere et teoretisk bidrag til litteraturen og samtidig at udlede implikationer for kommunale beslutningstagere. Det vil ske gennem en empirisk analyse af fire aktivitetsområder i de danske kommuner. Udover at belyse teoretiske aspekter omkring make-or-buy-beslutninger, giver datamaterialet en beskrivelse af udliciteringsbeslutningerne på nogle vigtige aktivitetsområder i danske kommuner.

HYPOTESER

Transaktionsomkostningsteori: Specifikke aktiver og usikkerhed

Hvorvidt intern produktion eller køb fra eksterne leverandører er en effektiv strategi afhænger ifølge transaktionsomkostningsteorien af graden af transaktionsspecifikke aktiver (Williamson, 1985). Transaktionsspecifikke aktiver er investeringer, der binder en køber og sælger sammen, og de kan ses som et mål for, hvor effektivt markedet er. Ved fravær af transaktionsspecifikke aktiver vil markedet være præget af konkurrence, der sikrer lave priser og effektivitet. Ved betydelige transaktionsspecifikke aktiver er køber og sælger bundet til hinanden. Når det er meget vanskeligt at udskifte en leverandør, vil leverandøren udnytte sin position, og derfor overstiger omkostningerne ved anvendelse af eksterne leverandører omkostningerne ved at producere internt. Dette resultat er de sidste tyve år blevet støttet af adskillige empiriske undersøgelser (David & Han, 2004). I empiriske undersøgelser antages typisk, at markedskræfterne har fjernet de styreformer, der ikke minimerer transaktionsomkostningerne (Rindfleisch & Heide, 1997). Denne antagelse gælder næppe de danske kommuner. Det er derfor nødvendigt at undersøge, om valget mellem intern produktion og eksterne leverandører påvirker præstationerne. Vi tester derfor følgende hypoteser (Williamson, 1991):

Hypotese 1a: Jo mere transaktionsspecifikke aktiver, des større procentandel producerer kommunen internt.

Hypotese 1b: Jo mere transaktionsspecifikke aktiver, des lavere præstation hos eksterne leverandører.

Transaktionsomkostningsteorien argumenterer ligeledes for, at en øget usikkerhed øger omkostningerne, og at omkostningerne ved at anvende eksterne leverandører påvirkes kraftigere end omkostningerne ved den interne produktion. Dette gælder særligt, hvis der er et vist niveau af specifikke aktiver (Williamson, 1991). Den empiriske støtte relateret til usikkerhedens betydning er mere blandet (David & Han, 2004), men i forhold til offentlige organisationer findes dog studier, der finder støtte til sammenhængen mellem usikkerhed og organiseringsform

(Brown & Potoski, 2003). Vi tester både usikkerhedens betydning for valg af organiseringsform, og hvordan usikkerhed påvirker præstationerne, hvilket giver følgende hypoteser:

Hypotese 1c: Ved moderate eller omfattende transaktionsspecifikke aktiver gælder, at jo større grad af usikkerhed, des højere procentandel producerer kommunen internt.

Hypotese 1d: Øget usikkerhed øger omkostningerne. Ved moderate og ved omfattende transaktionsspecifikke aktiver har øget usikkerhed en mere negativ effekt på præstationerne ved en markedsorganisering, end hvis aktiviteterne udføres internt.

Det ressourcebaserede syn på strategi: Ekspertise

Det ressourcebaserede syn på strategi peger på, at det er karakteristika ved de interne ressourcer og kompetencer, der leder til vedvarende konkurrencemæssige fordele for virksomheder (Barney, 1991). Det ressourcebaserede syn er blevet den dominerende teoretiske tilgang til forskning i strategisk ledelse (Hoskisson et al., 1999) og er de senere år også blevet anvendt på offentlige organisationer (Bryson et al., 2007, Carmeli & Tischler, 2004). Kort beskrevet argumenterer det ressourcebaserede syn for, at øget intern ekspertise – som er krævet for at udføre en aktivitet – resulterer i forbedrede præstationer (Barney, 1991; Mayer & Solomon, 2006).

Barney (1999) argumenterer for, at det kan blive for omkostningsfuldt for en organisation at udvikle den nødvendige ekspertise internt, og at det ligeledes kan være for omkostningskrævende at internalisere kompetencerne gennem opkøb af de virksomheder, der besidder den nødvendige viden og ekspertise (Barney, 1999). Derfor kan det være forbundet med lavere omkostninger at købe produkter og services fra de eksterne leverandører, der besidder den største ekspertise. Desuden kan det forventes, at øget ekspertise hos eksterne leverandører vil have positiv effekt på deres præstationer. Der findes ikke meget empirisk (Newbert, 2007) og teoretisk arbejde, der undersøger sammenhænge mellem ressourcer, kompetencer, kapabiliteter og de mest effektive organiseringsformer; og i forhold til den offentlige kontekst er vi ikke bekendte med ressourcebaserede forklaringer på valget af organiseringsform. Men med baggrund i Mayer og Solomon (2006) og Parmigianis (2007) arbejder foreslår vi følgende hypoteser:

Hypotese 2a: Jo større ekspertise hos kommunen, des større procentandel produceres internt

Hypotese 2b: Jo større ekspertise hos eksterne leverandører, des lavere procentandel produceres internt.

Hypotese 2c: Jo større ekspertise hos kommunen, des højere præstation ved kommunens interne produktion.

Hypotese 2d: Jo større ekspertise hos eksterne leverandører, des højere er leverandørernes præstationer.

Neoklassisk teori: skala- og scopefordele

I sin analyse af, hvorvidt man skal producere specifikke produkter og serviceydelser internt i organisationen, peger Porter (1980) på betydningen af at kunne udnytte skala- og scopefordele ved at producere internt. Scopefordele betyder, at man kan reducere omkostningerne ved at producere to forskellige slags produkter eller serviceydelser internt, fordi de deler samme input, og den samtidige produktion af de to forskellige produkter/serviceydelser giver en bedre udnyttelse af de ansatte, af det faste produktionsapparat, eller af et andet input (Panzar & Willig, 1981). Hvis en kommune med intern produktion kan udnytte scopefordele, så kan den producere med lavere omkostninger, hvilket giver to hypoteser:

Hypotese 3a: Jo større scopefordele ved intern (ekstern) produktion, des større (lavere) procentandel producerer kommunen internt.

Hypotese 3b: Jo større scopefordele ved intern (ekstern) produktion, des højere præstation ved intern (ekstern) produktion.

Skalafordele reducerer de gennemsnitlige omkostninger per enhed af det samme produkt/serviceydelse, når det samlede antal producerede enheder forøges (Stigler, 1958). Hvis en kommune har en størrelse, der betyder, at den med intern produktion kan udnytte skalafordele, så øger det sandsynligheden for, at det er effektivt at producere internt i kommunen.

Hvis kommunen på den anden side opererer med mindre produktionsstørrelser, vil den have højere omkostninger end kommuner, der vælger eksterne leverandører (Stigler, 1968). Dog er det empiriske belæg ikke fuldstændig entydigt, da f.eks. et nyere studie af skolerengøring viser, at eksterne leverandører er billigere end egenproduktion, og at forskellene bliver større, når skolestørrelsen stiger (Christoffersen, Paldam & Würtz, 2007). På trods af den blandede empiriske støtte, opstiller vi følgende hypoteser:

Hypotese 3c: Jo større skalafordele ved intern produktion, des større procentandel producerer kommunen internt.

Hypotese 3d: Jo større skalafordele ved intern produktion, des højere præstation ved intern produktion.

Institutionel teori: national og lokalt politisk flertal, regler og regulativer etc.

Institutionel teori sætter fokus på organisationers behov for at fremstå legitime blandt andet gennem konformitet med socialt acceptable måder at handle på. Teorien interesserer sig for, hvordan regulative, normative og kulturelt-kognitive rammer påvirker organisationer og beslutningstagere (Scott, 2001, Oliver, 1997). Det gør institutionel teori potentielt relevant i forhold til den offentlige sektor, da danske kommuner er omgivet af en lang række forskellige interessenter, der forsøger at påvirke beslutningstagerne (Christensen, Christiansen & Ibsen, 2006). Fra et institutionelt perspektiv er det derfor vigtigt at inddrage indflydelse fra forskellige former for regulativt og normativt pres, som omgiver de kommunale beslutningstageres beslutning om enten at producere en serviceydelse internt eller købe den fra en ekstern leverandør (Brown & Potoski, 2003). Kilder til institutionelt pres inkluderer love, regler og regulativer fra Folketinget og EU, det politiske flertal i byrådet og kommunens topledelse. Herudover er der også et normativt pres fra nationale interesseorganisationer som KL samt Regeringen, der aktivt har arbejdet for øget brug af eksterne leverandører (KL, 2007). Disse institutionelle faktorer kan have en negativ effekt på de samlede omkostninger, når de påvirker organisationens aktiviteter på måder, som er i modstrid med økonomiske teorier som transaktionsomkostningsteorien, den neoklassiske teori eller den ressourcebaserede teori (Oliver, 1997). Når de institutionelle faktorer derimod er i overensstemmelse med ovennævnte teorier, vil de have en rolle som katalysator for de økonomiske teorier og påvirker derfor ikke præstationerne negativt. Nogle institutionelle kræfter kan fremme markedsløsninger, mens andre institutionelle kræfter kan fremme intern produktion, men da både regeringen og store dele af oppositionen har talt for at anvende eksterne leverandører, bl.a. i overensstemmelse med New Public Management-bølgen (f.eks. Greve, 2006), har vi begrænset os til at fokusere på institutionelle kræfter, der ønsker at fremme brugen af markedsløsninger. Da man ifølge den institutionelle tankegang vælger leverandører efter omgivelsernes forventninger frem for et ønske om bedre økonomiske resultater, bliver fokus fjernet fra den faktiske præstation. Vi forventer derfor, at der ved stort institutionelt pres for eksterne leverandører efterfølgende er lavere tilfredshed med disse. Så selvom institutionel teori ikke klart forudsiger, hvordan de institutionelle faktorer vil korrelere med præstationerne, tillader vi os at fremsætte følgende hypoteser:

Hypotese 4a: Jo mere de institutionelle kræfter (f.eks. det politiske flertal) forventer brugen af eksterne leverandører, des lavere procentandel producerer kommunen internt.

Hypotese 4b: Jo mere de institutionelle kræfter (f.eks. det politiske flertal) forventer brugen af eksterne leverandører, des lavere præstationer ved anvendelse af eksterne leverandører.

UNDERSØGELSEN

Forskningsområde

For at undersøge vores hypoteser gennemførte vi en spørgeskemaundersøgelse blandt alle danske kommuner. Vi udvalgte efter litteraturstudier og interview med såvel KL som kommunale ledere fire områder til undersøgelsen, hvor beslutningstagerne står over for valget mellem intern produktion eller udlicitering af hele eller dele af aktiviteten. De fire områder er vejvedligeholdelse, skolerengøring, IT-vedligeholdelse og aktivering af arbejdsløse. Vi afgrænsede

tre af disse områder yderligere for at sikre, at svarene på vores spørgeskemaer var relateret til samme del af serviceproduktionen. Vejvedligeholdelsen blev således reduceret til reparation og vedligeholdelse af kørebaner, fortove og stier, IT-vedligeholdelse var i forhold til applikationer med brugerformål og aktivering var i forhold til kommunale aktiveringsforpligtelser.

Disse fire områder er af to årsager velegnede til dette studie. For det første står kommunerne i forhold til alle fire opgaver over for et reelt valg mellem enten intern produktion eller brug af eksterne leverandører. Disse områder er således ikke underlagt 'frit valg-ordninger', hvor valget af leverandør foretages af borgeren. For det andet indikerede vores indledende interviews, at dette er områder, hvor kommunerne er forskellige i forhold til deres valg af leverandør.

Det skal bemærkes, at det først var med en liberalisering i begyndelsen af dette årti, at kommunerne for alvor fik mulighed for at anvende private leverandører til praktisk jobtræning og kurser (Lind & Møller, 2006), og derfor har dette område ikke en længere tradition for anvendelse af private virksomheder på dette område, hvilket afspejler sig i fordelingerne i Tabel 1.

Dette, kombineret med at flere af respondenterne angav, at de forventede, at en større andel af aktiviteterne ville være privatiserede i fremtiden, tyder på, at fordelingen mellem intern og ekstern produktion ikke er statisk.

Konstruktion af variable

Variablene, der blev anvendt i spørgeskemaet, var hovedsageligt taget fra eller udviklet på baggrund af variable, der tidligere er anvendt i litteraturen (primært Poppo & Zenger, 1998; Parmigiani, 2007), samt prætest og interview. Spørgeskemaet var identisk for de fire områder på nær angivelse af områdets navn, og hver sektion i skemaet instruerede respondenterne i at svare i relation til kommunen og det specifikke aktivitetsområde. Flere uafhængige variable blev sammensat af flere spørgsmål (se appendiks). Præstation blev målt med de samme variable, som blev brugt af Poppo & Zenger (1998). Poppo og Zengers (1998) subjektive præstationsmål er meget anvendt i lignende undersøgelser i private virksomheder, og tidligere undersøgelser har vist, at subjektive præstationsmål korrelerer udmærket med objektive mål for præstation (f.eks. Powell, 1992).

Dataindsamling

Vi anvendte nøgleinformanter ved indsamlingen af data (Cambell, 1955). For alle fire aktiviteter identificerede vi den specifikke fagchef for de enkelte områder. De fandtes hovedsageligt på niveauet under forvaltningschefer og typisk med titler som vejchef, kommunal aktiveringschef, skolechef og IT-chef. Respondenterne havde i gennemsnit arbejdet 16,6 år (s.d. 11,4) i kommunalt regi, og havde i gennemsnit 4,9 års erfaring i deres nuværende stilling (s.d. 7,0).

De modtog alle et spørgeskema, et følgebrev og en frankeret svarkuvert. Københavns Kommune har delt sin kommunale aktiveringsindsats mellem tre centre, hvilket gjorde, at vi i alt udsendte 394 spørgeskemaer. Efter at have udsendt en enkelt rykkerskrivelse inkl. nyt spørgeskema endte vi med 170 svar, hvilket er en svarprocent på 43. Tabel 1 viser den store forskel i den interne produktion og dermed i anvendelsen af eksterne leverandører af serviceydelser.

Tabel 1: Andel af service produceret internt i kommunerne

Område:	Spørgeskemaer modtaget	Svarprocent	Kommuner med 0-25% intern produktion	Kommuner med 26-50% intern produktion	Kommuner med 51-75% intern produktion	Kommuner med 76-100% intern produktion
Skolerengøring	41	42%	15%	13%	15%	58%
Vejvedligeholdelse	52	53%	31%	23%	19%	27%
IT-vedligeholdelse	36	37%	50%	11%	8%	31%
Job-aktivering	41	41%	7%	20%	12%	61%
I alt	170	43%	25%	17%	14%	43%

Vi gennemførte adskillige test af svar-bias (Armstrong & Overton, 1977) og konkluderede på baggrund af resultaterne heraf, at bias fra de ubesvarede spørgeskemaer ikke syntes at være et problem.

Metode

Vi anvendte lineære regressions- og logitmodeller til de statistiske analyser, da de fleste afhængige variable er målt på ordinalt niveau. Mange uafhængige variable bestod af flere items, hvorfor vi gennemførte flere test for at sikre reliabilitet. Cronbachs alpha var over 0,6 for alle variable, på nær *leverandørers videns ekspertise* (Cronbachs $\alpha = 0,39$) og *præstations-usikkerhed* (Cronbachs $\alpha = 0,59$), hvilket indikerer en acceptabel reliabilitet (Nunnally, 1967). Endvidere gennemførte vi separate faktoranalyser for hver variabel (principal component analysis), som indikerede, at alle variable var uni-dimensionelle. Vi udtrak de principale komponenter fra analyserne, som blev brugt som de aggregerede mål i de efterfølgende analyser.

Vi konstruerede to variable til at måle interaktionen mellem *transaktionsspecifikke aktiver* og henholdsvis *volumenusikkerhed* og *teknologisk usikkerhed*. Først blev transaktionsspecifikke aktiver delt i tre: Den tredjedel af observationerne med de laveste værdier blev tildelt værdien 0, den næste tredjedel fik værdien 1 og den sidste tredjedel 2. Dernæst reskalerede vi værdierne for *volumenusikkerhed* og *teknologisk usikkerhed*, så alle observationer antog positive værdier, og disse nye variable blev endeligt multipliceret med de nye værdier for *transaktionsspecifikke aktiver* for at danne de to nye interaktionsvariable: *transaktionsspecifikke aktiver * volumenusikkerhed* og *transaktionsspecifikke aktiver * teknologisk usikkerhed*.

RESULTATER

Hvad forklarer valget mellem intern eller ekstern leverandør?

De partielle korrelationer støttede de fleste af de opstillede hypoteser vedrørende valget mellem intern produktion og anvendelsen af eksterne leverandører. Kun transaktionsomkostningsteorien var dårlig til at forklare valget mellem intern produktion og anvendelse af eksterne leverandører i kommunerne.

Tabel 2 viser resultaterne fra de separate test af artiklens fire alternative teoretiske modeller. På grund af multikollinearitet er *transaktionsspecifikke aktiver * volumen usikkerhed* ikke medtaget i de multiple regressioner og logit-modeller. Selvom variance inflation factor værdierne er under 10 for alle resterende variable, er *transaktionsspecifikke aktiver * teknologisk usikkerhed* og *transaktionsspecifikke aktiver* dog højt korrelerede ($\tau = 0,68$). Det tyder på, at man skal være forsigtig med at fortolke på resultaterne fra de multiple analyser, som inkluderer begge disse variable.

Da modellerne har samme afhængige variabel, kan man sammenligne deres forklaringskraft. Dog skal man være opmærksom på, at antallet af uafhængige variable vil påvirke R^2 , hvorfor målet for transaktionsomkostningsteorien, der forklares af fem variable, vil være overvurderet i forhold til de andre forklaringstyper, der hver har tre uafhængige variable.

Andelen af intern serviceproduktion af de fire aktiviteter forklares bedst af den ressourcebaserede model, hvor $R^2 = 0,41$ (se Tabel 2). Den eneste signifikante variabel er dog kommunal ekspertise, hvilket indikerer stærk støtte til hypotese 2a, mens der ikke kan findes støtte for hypotese 2b. Næstbedste modeller er den institutionelle model ($R^2=0,31$) og den neoklassiske model ($R^2=0,29$). Den institutionelle model støttes, fordi *det politiske flertal og topledelsen* korrelerer signifikant negativt med graden af intern produktion (-13,48; se Tabel 2), dvs. jo mere politikerne og ledelsen ønsker udlicitering des mindre intern produktion. Dette støtter delvist hypotese 4a. *Statslige og EU regler* korrelerer positivt med graden af intern produktion, hvilket tyder på, at regler og bekendtgørelser på områderne trækker i retning af en højere grad af internalisering af serviceproduktionen. Det kan skyldes, at en øget regelstyring

Tabel 2: Regression eller ordered logit modeller for afhængige og uafhængige variable for hver model

AFHÆNGIGE VARIABLE:							
UAFHÆNGIGE VARIABLE:	Grad af intern produktion (regression)	Tilfredshed med omkostninger internt (logit)	Tilfredshed med kvalitet internt (logit)	Tilfredshed med imødekommenhed internt (logit)	Tilfredshed med omkostninger eksternt (logit)	Tilfredshed med kvalitet eksternt (logit)	Tilfredshed med imødekommenhed eksternt (logit)
Transaktionsomkostnings model:							
Transaktionsspecifikke aktiver	-2.77	-0.19	-0.19	-0.03	0.39	0.45	0.67*
Volumenusikkerhed	1.08	-0.20	-0.10	-0.28	-0.18	-0.06	0.06
Teknologisk usikkerhed	5.25†	-0.48*	-0.68**	-0.60*	-0.07	-0.09	0.19
Præstationsusikkerhed	-0.77	-0.02	0.02	-0.14	-0.03	0.03	0.05
Transaktionsspecifikke aktiver * teknologisk usikkerhed.	0.89	0.04	0.06	0.04	-0.32**	-0.36**	-0.43**
R ² / Likelihood ratio test β=0	0.19/	0.10/.0634	0.13/.0119	0.12/.0153	0.18/.0010	0.13/.0146	0.16/.0037
Resource-baseret model:							
Kommunal ekspertise	16.93**	0.21	-0.14	0.00	0.12	0.06	0.30
Leverandørers videns ekspertise	-2.78	0.12	0.20	0.03	0.41*	0.47*	0.62**
Leverandørers output ekspertise	-3.47	-0.46*	-0.71**	-0.61**	0.57*	0.81**	0.71**
R ² / Likelihood ratio test β=0	0.41/	0.11/.012	0.14/.0025	0.12/.010	0.17/.0005	0.21/<.0001	0.23/<.0001
Neoklassisk model:							
Kommunale skalafordele	3.16*	0.13	0.02	-0.02	-0.16	-0.16†	-0.03
Kommunale scopefordele	7.24*	0.21	0.27	0.24	-0.20	-0.13	-0.15
Leverandørers scopefordele	-1.80	-0.25*	-0.28*	-0.24†	0.10	0.13	0.14
R ² / Likelihood ratio test β=0	0.29/	0.14/.0024	0.12/.0078	0.09/.035	0.14/.0041	0.09/.074	0.08/.086
Institutionel model:							
Regering og KL	-1.55	0.34†	-0.05	0.11	0.38*	0.20	0.24
Statslige og EU regler	2.22†	-0.09	0.02	-0.09	-0.15†	-0.08	-0.10
Politisk flertal og topledelsen i kommunen	-13.48**	-0.51**	-0.40*	-0.52**	0.02	0.09	0.07
R ² / Likelihood ratio test β=0	0.31/	0.12/.0085	0.09/.048	0.10/.029	0.10/.029	0.04/.52	0.08/.096

† p < 0.10; * p < 0.05; ** p < 0.01 Note: Præstationsmålene er vendt om, så positive parameter estimater for de uafhængige variable indikerer, at en større grad af disse variable leder til en større grad af intern produktion eller højere tilfredshed med omkostninger, kvalitet eller imødekommenhed. Modellerne i denne tabel er estimeret inkluderende kontrolvariable for kommunal størrelse og dummyvariable for de fire områder, men for at forenkle fremstillingen er de udeladt af tabellen.

og regulering af et område gør det vanskeligt at etablere og vedligeholde et effektivt marked. Resultaterne i tabel 2 støtter hypotese 3c om, at jo større skalafordele des mere intern produktion og delvist hypotese 3a, da kun kommunens egne og ikke leverandørernes scopefordele er signifikant relateret til graden af intern produktion. Modellen, som er udledt fra transaktionsomkostningsteorien, viser R² = 0.19 (se Tabel 2), og dermed forklarer denne model den mindste del af variationen i, hvor stor en andel af serviceproduktionen kommunerne selv udfører, og det giver ingen støtte til hypotese 1a. Teknologisk usikkerhed er positivt relateret til graden af intern produktion, og der er dermed delvis støtte til hypotese 1c.

Samlet indikerer resultaterne, at valget mellem selv at producere eller lade private leverandører

udføre produktionen bedst forklares af de økonomiske efficiens-modeller udledt af resourcebaseret teori og neoklassisk økonomi samt af den institutionelle model, der inddrager lokale institutionelle kræfter, som trækker i retning af større anvendelse af markedet. Transaktionsomkostningsmodellen, som lægger vægt på at beskytte sig mod markedsfejl og motivere agenter, der er opportunistiske, lader ikke til at være udgangspunktet for beslutninger om køb eller egenproduktion i de danske kommuner.

Hvad forklarer præstationen hos de interne og eksterne leverandører?

I de sidste seks kolonner i tabel 2 præsenteres resultaterne fra logit-modellerne. De seks præstationsmål er de afhængige variable, og de er blevet transformeret, så positive parameterestimater betyder, at en højere værdi af de uafhængige variable medfører en højere værdi af præstationsmålene, det vil sige tilfredshed med omkostninger, kvalitet og imødekommenhed.

Resultaterne i tabel 2 støtter en af de centrale forudsigelser i transaktionsomkostningsteorien – nemlig den negative sammenhæng mellem *teknologisk usikkerhed* * *transaktionsspecifikke aktiver* og præstationsmålene for de eksterne leverandører (-0.32; -0.36; -0.43). Dvs. jo mere teknologisk usikkerhed og krav til transspecifikke investeringer des mindre tilfredshed med leverandører. Dette støtter hypotese 1d. De *transaktionsspecifikke aktiver* er positivt relaterede til de tre præstationsmål for de eksterne leverandører, hvorfor hypotese 1b ikke kan støttes af disse resultater. For den resourcebaserede model viser resultaterne i tabel 2, at både *leverandørers output ekspertise* og *leverandørers videns ekspertise* er signifikant positivt relateret til leverandørernes præstationer, hvilket støtter hypotese 2d om, at jo mere leverandør ekspertise des mere tilfredshed med leverandører. *Kommunal ekspertise* er ikke signifikant relateret til de tre præstationsmål for intern produktion, og derfor kan der ikke findes støtte til hypotese 2c. Selvom variablene i den neoklassiske økonomisk model i tabel 2 har de rigtige fortegn, er de ikke signifikant relaterede til præstationsmålene, og dermed kan de ikke støtte forventningerne i hypoteserne 3b og 3d.

Resultaterne i tabel 2 viser endeligt testene af den institutionelle model. Kun *statslige og EU regler* og *tilfredshed med omkostninger eksternt* er signifikant negativt relateret (-0.15). Derimod er pres fra *regering og KL* mod forventning positivt relateret til *tilfredshed med omkostninger eksternt*, og således kan den institutionelle models hypotese 4b generelt ikke finde støtte i resultaterne. Det er dog interessant, at alle tre præstationsmål for intern serviceproduktion er signifikant negativt relaterede til det opfattede pres fra det *politiske flertal og topledelsen* for at bruge private leverandører. Der findes altså nogen grad af forklaringskraft i de institutionelle variable, hvis man ser ud over hypoteserne.

Samlet indikerer disse resultater, at de økonomiske teorier tilsyneladende er bedre til at forklare præstationen hos de valgte leverandører end baggrunden for valget. Dette interessante modsætningsforhold vil blive diskuteret senere i artiklen.

Tabel 3 viser resultaterne af testene af de syv fulde modeller, og de bekræfter mange af resultaterne fra tabel 2. *Graden af intern serviceproduktion* er signifikant relateret til *kommunal ekspertise* (16.91) og *politisk flertal og topledelsen i kommunen* (-9.34), hvilket støtter hypoteserne 2a og 4a. Volumenusikkerhed er signifikant positivt korreleret med graden af intern serviceproduktion (5.88), hvilket støtter hypotese 1c. Når kommunens ekspertise fjernes fra analysen, bliver kommunens scopefordele signifikant positivt relateret til graden af intern serviceproduktion (7.37), hvilket støtter hypotese 3a.

Transaktionsspecifikke aktiver * *teknologisk usikkerhed* er signifikant negativt relateret til imødekommenhed hos de eksterne leverandører. Det støtter hypotese 1d. *Volumen- og præstationsusikkerhed* er ikke signifikant relaterede til nogen af præstationsmålene. *Kommunal ekspertise* er ikke positivt relateret til de interne præstationsmål, og derfor kan hypotese 2c ikke støttes. De to mål for leverandørernes ekspertise er signifikant positivt korrelerede med

Tabel 3: Den fuldt integrerede model med alle forklaringer

UAFHÆNGIGE VARIABLE:	AFHÆNGIGE VARIABLE:							
	Graden af intern produktion (regression)		Tilfredshed med omkostninger internt (logit)	Tilfredshed med kvalitet internt (logit)	Tilfredshed med imødekommenhed internt (logit)	Tilfredshed med omkostninger eksternt (logit)	Tilfredshed med kvalitet eksternt (logit)	Tilfredshed med imødekommenhed eksternt (logit)
Transaktionsspecifikke aktiver	0.12	-1.60	-0.35	-0.46	-0.38	0.01	0.10	0.44
Volumenusikkerhed	5.88*	4.86	0.07	0.17	0.04	-0.33	-0.02	0.06
Teknologisk usikkerhed	3.32	4.45	-0.55**	-0.69**	-0.71**	-0.28	-0.08	0.23
Præstationsusikkerhed	-1.35	-2.61	-0.10	-0.00	-0.25	-0.02	0.05	0.13
Transaktions specifikke aktiver * teknologisk usikkerhed.	-1.72	-2.90	0.06	0.06	0.09	-0.08	-0.17	-0.29*
Kommunal ekspertise	16.91**		-0.31	-0.49*	-0.31	0.10	-0.18	0.15
Leverandørers videnseksptise	-3.28	-3.90	0.45*	0.44*	0.32†	0.21	0.50**	0.55**
Leverandørers outputeksptise	-3.09	-4.64	-0.40†	-0.66**	-0.63*	0.43†	0.86**	0.82**
Kommunale skalafordele	-0.62	1.12	0.15	0.00	-0.00	-0.11	0.04	0.15
Kommunale scopefordele	2.48	7.37*	0.26	0.31	0.18	-0.10	0.18	0.12
Leverandørers scopefordele	1.38	-0.72	-0.23†	-0.30*	-0.16	0.06	-0.03	-0.09
Regering og KL	-1.00	-0.73	0.36†	0.10	0.26	0.50*	0.35†	0.35†
Statslige og EU regler	0.29	0.58	-0.13	-0.08	-0.15	-0.15	-0.02	-0.13
Politisk flertal og topledelsen i kommunen	-9.34**	-9.71**	-0.59**	-0.54**	-0.60**	-0.27	-0.35†	-0.21
R ²	0.45	0.32	0.28	0.31	0.29	0.22	0.25	0.24

† p < 0.10; * p < 0.05; ** p < 0.01; Note: Positive parameter estimater indikerer, at en større grad af den uafhængige variabel leder til højere grad af intern produktion eller højere tilfredshed med omkostninger, kvalitet eller imødekommenhed.

fra det neoklassisk økonomiske perspektiv viser de forventede resultater, og derfor er der ingen støtte til hypotese 3b og 3d.

Endeligt viser tabel 3, at *politisk flertal og topledelsen i kommunen* er negativt relateret til tilfredsheden med kvaliteten fra de eksterne leverandører, men dog kun inden for et 0,1 % signifikansniveau. Dette antyder en støtte til hypotese 4b og dermed fortolkningen af institutionel teori. *Regeringen og KL* er signifikant positivt korrelerede med præstationsmålene for de eksterne leverandører, og dermed er sammenhængen i modsat retning af det forventede, hvilket betyder, at hypotese 4b ikke kan støttes.

Samlet tegner de to tabeller således et billede af, at ressourcebaseret teori og herunder især kommunernes ekspertise på området bedst forklarer kommunernes valg af organiseringsform. Neoklassisk og institutionel teori bidrager også begge med nogen forklaringskraft i tabellerne, hvorimod transaktionsomkostningsteori generelt ikke hjælper til at forklare graden af intern produktion. Derimod er netop denne forklaringstype relateret til præstationsmålene sammen med især leverandørernes ekspertise og det opfattede pres fra den politiske og administrative ledelse. I det følgende vil vi nærmere diskutere implikationer af disse resultater.

Diskussion

Et interessant resultat i denne undersøgelse får vi ved en sammenligning af de forskellige modeller. Det viser sig nemlig, at selve valget af intern serviceproduktion, det vil sige graden af intern produktion i kommunen, bedst forklares af de ressourcebaserede, neoklassiske og institutionelle modeller, mens transaktionsomkostningsteori ikke kan forklare forskellene i adfærd. Ser vi derimod på de modeller, der forsøger at forklare forskellene i præstationsmålene, så finder vi, at transaktionsomkostningsteori sammen med ressourceteret teori bidrager med faktorer til forklaring af forskelle i præstationerne. Dette tyder på, at beslutningstagerne i kommunerne ikke tager deres beslutninger efter transaktionsomkostningsovervejelser, selvom disse efterfølgende delvist forklarer tilfredsheden med beslutningerne. Mere specifikt peger resultaterne på, at der mangler overvejelser omkring effekterne af teknologisk usikkerhed og markedsfejl.

Resultaterne vedrørende de institutionelle faktorer tyder på, at forventningerne eller det opfattede pres fra det politiske flertal og topledelsen for at anvende private leverandører er negativt relateret til præstationsmålene for både den interne og til dels den eksterne serviceproduktion. Desuden viser resultaterne, at jo mere regeringen og KL forventer brug af eksterne private leverandører, des højere er præstationsmålene for de eksterne leverandører. Dette resultat er modsat det forventede i hypotese 4b, og en forklaring kan være, at regeringen og KL presser kommunerne for en øget anvendelse af private leverandører på områder, hvor man allerede har registreret, at tilfredsheden med de eksterne leverandører er relativ høj. Dermed er det muligt, at kausaliteten er modsat den forudsagte, og at højere præstationer ved brug af eksterne leverandører forøger det institutionelle pres for en øget anvendelse af eksterne leverandører. Det er dog ikke muligt baseret på denne undersøgelse at konkludere noget om de kausale sammenhænge.

Udlitcering er et emne, der i flere år har stået højt på den offentlige dagsorden. Debatten har ofte været præget af en "for eller imod" diskurs (Ejersbo & Greve, 2002). Set fra et samfundsmæssigt synspunkt er det interessant, at der findes en forskel mellem de årsager, der forklarer kommunernes make-or-buy-beslutninger, og de forhold der forklarer tilfredsheden med den præsterede service. Således vælger kommunerne i overvejende grad at udlitcere aktiviteter, som de selv mangler ekspertise inden for, og denne variabel ser dermed ud til at spille en vigtigere rolle end andre økonomiske forhold i udlitceringsbeslutninger set fra den enkelte kommunes synspunkt, mens forskellige markedsforhold bedre forklarer tilfredsheden. På den baggrund indikerer denne artikel, at et vigtigt område for fremtidig debat og forskning om kommunal udlitcering må være, hvordan de enkelte kommuner kan træffe bedre og mere kvalificerede beslutninger ud fra en kortlægning af såvel deres egen ekspertise, de institutionelle rammer, samt de lokale markedsforhold.

Denne artikel illustrerer mulighederne for og begrænsningerne ved at forklare make-or-buy valgene i den offentlige sektor ved brug af økonomiske teorier, der antager, at organisationer bør beskytte sig mod opportunistiske leverandører og markedsfejl. Supplerende forklaringer kan deduceres fra institutionel teori. Fremtidig forskning, der ønsker at forklare en større del af variationen i valget af organiseringsform og præstationsmålene, kan gøre flere ting. En mulig vej er at forbedre spørgeskemaet og dermed målingerne af variablene, men en anden og sikkert mere produktiv vej er at udvikle teorier og modeller rettet specifikt mod den offentlige sektor. Sådanne modeller kan lægge vægt på kompetencer, den institutionelle kontekst og dynamikken omkring beslutningsprocesserne.

Implikation for praksis

Denne undersøgelse peger på vigtigheden af, at der inddrages mange forhold i make-or-buy beslutningerne. Umiddelbart ser det ud til, at kommunerne i dag beslutter med udgangspunkt i egne ressourcer og hvilke økonomiske scope- og skalafordele, der er ved enten intern eller

ekstern produktion. Derimod ser det ud til, at de overser betydningen af de lokale markedsforhold. Derfor anbefales det på baggrund af resultaterne, at man i kommunerne i højere grad også overvejer markedsforholdene, og hvordan disse markedsforhold forventes at udvikle sig. Her tænkes blandt andet på, hvilke udbydere der findes nu og i fremtiden, om man kan kontrollere deres ydelser, om konkurrencen fortsat vil være høj i fremtiden, hvad kommunerne kan gøre for at opretholde konkurrencen mellem de eksterne leverandører, hvordan kommunerne effektivt kan udnytte deres indkøbsmagt etc. Desuden lader det til, at institutionelt pres fra kommunens politikere og topledelse m.fl. påvirker valget, hvilket naturligvis er centralt for, at praksis kan opretholde deres legitimitet, men samtidig viser resultaterne, at der ikke er nogen klar sammenhæng mellem det institutionelle pres og de efterfølgende præstationer, hvilket det er værd at være opmærksom på for såvel det politiske som det administrative system. Som beskrevet giver undersøgelsens resultater ikke nogle lette svar til praksis i forhold til valget af make-or-buy. Derimod påpeger den, at beslutningstagerne skal være opmærksomme på en lang række forhold, hvor rammen i denne artikel kan systematisere disse overvejelser.

Konklusion

I indledningen til artiklen rejste vi tre spørgsmål. Det første drejede sig om betydningen af kommunale stordriftsfordele. Som det er diskuteret, finder disse neoklassiske forklaringstyper ikke støtte i den fulde model, men det skal bemærkes, at både skala- og scope-fordele i de partielle modeller er signifikant korreleret med andelen af intern produktion, og muligheden for stordriftsfordele ser dermed ud til at være en del af de overvejelser, der gøres i kommunerne.

Selvom omkostningsspørgsmål altid er relevante i denne type beslutningstagning, ser de ud til kun delvist at ligge bag kommunernes valg. Kommunens viden og ekspertise giver en bedre forklaring på valgene, hvorimod disse forklaringer ikke bidrager meget til at forklare tilfredsheden med omkostningerne. Om end det ikke er noget direkte mål, antyder det samlet, at effektiv ressource- og ekspertiseudnyttelse vejer tungere end andre omkostningsovervejelser, når kommunerne skal vælge serviceleverandør.

Endeligt spurgte vi, om denne type beslutning overhovedet kan forklares med relativt rationelle modeller eller blot afspejler det eksterne pres og de påvirkninger, som danske kommuner er udsat for. Her er det interessant, at det nære pres fra den politiske og administrative topledelse har betydning for valgene, hvorimod statslig og EU regulering og lovgivning ikke har signifikant betydning. Dette afspejler dog i nogen grad, at det er relativt afgrænsede aktiviteter, der indgår i undersøgelsen, da større offentlige opgaver er underlagt en anden og mere detaljerig regulering. Det ser dermed ud til, at både økonomiske og mere sociologiske teorier kan bidrage med forklaringer på dette vigtige område. Samlet er svarene på de tre spørgsmål med til at understrege, at lokale kommunale forhold, hvad end det drejer sig om viden og ekspertise, markedsforhold eller kommunalpolitisk pres, både forklarer, hvorfor kommunerne vælger de løsninger, de gør, samt hvor godt de fungerer.

Summary

Why do some Danish municipalities choose to produce service internally, while others use external suppliers? And how do these choices influence their degree of satisfaction with the service delivered? The article discusses various theoretical perspectives to answer those questions. A questionnaire survey shows that particularly resource-based and neoclassical economic variables may be used to explain the degree of internal and external production; however, local institutional forces may also pull in the direction of wider use of external suppliers. In addition, several variables inferred from transaction cost theory have significant impact on the satisfaction experienced by local authorities with choice of supplier. The findings indicate that local municipal conditions, such as market situation, expertise or municipal pressure explain both why the municipalities choose the solutions they do, and how well they work. This seems to indicate a need for varied analyses of the specific situation of the individual local authority. The overall conclusion is that an important field for future research and debate on municipal outsourcing should include increased focus on how the individual local authority can enhance its ability to make more qualified decisions on the basis of a mapping of own competences and knowledge, and local market conditions.

Litteratur

- Armstrong, J.S. and T.S. Overton: Estimating Nonresponse Bias in Mail Surveys, s. 396-402, *Journal of Marketing Research*, XIV, 1977.
- Barney, J.: Firm resources and sustained competitive advantage, s. 99-120, *Journal of Management*, 17(1), 1991.
- Barney, J.: How a firm's capabilities affect boundary decisions, s. 137-145. *Sloan Management Review*, 40(3), 1999.
- Blom-Hansen, J.: Is Private Delivery of Public Services Really Cheaper? Evidence from Public Road Maintenance in Denmark, s. 419-438, *Public Choice* 115(3-4), 2003.
- Brown, T.L. and M. Potoski: Transaction costs and institutional explanations for government service production decisions, s. 441-468, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(4), 2003.
- Bryson, J.M., F. Ackermann and E. Colin: Putting the resource-based view to strategy and distinctive competencies to work in public organization, s. 702-717, *Public Administration Review*, 67(4), 2007.
- Cambell, D.T.: The Informant in Quantitative Research, s. 339-342, *The American Journal of Sociology*, 60, 1955.
- Carmeli, A. og A. Tishler: The relationships between intangible organizational elements and organizational performance, s. 1257-1278, *Strategic Management Journal*, 25(13), 2004.
- Christensen, J. G., P. M. Christiansen og M. Ibsen: Politik og Forvaltning. *Academica*. 2006.
- Christoffersen, H, M. Paldam og A.H. Würtz: Public versus private production and economies of scale, s. 311-328, *Public Choice*, 130(3/4), 2007.
- David, R.J. og S-K. Han: A systematic assessment of the empirical support for transaction cost economics, s. 39-58, *Strategic Management Journal*, 25, 2004.
- Ejersbo, N. og C. Greve: Moderniseringen af den offentlige sektor, Børsen, København, 2006.
- Ejersbo, N. og C. Greve: Den offentlige sektor på kontrakt, Børsen, København, 2002.
- Greve, C.: Public management reform in Denmark, s. 161-169, *Public Management Review*, 8(1), 2006.
- Hoskisson, R.E., M.A. Hitt; W.P. Wan og W.P. Yiu: Theory and research in strategic management: Swings of a pendulum, s. 417-456, *Journal of Management*, 25(3), 1999.
- KL, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet samt Finansministeriet: Konkurrenceudsættelse på dagsordenen. Schultz Grafisk, 2007.
- Lind, J. & Møller, I.H. 2006. Activation for what purpose? Lessons from Denmark, s. 5-19, *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(1/2), 2006.
- Mayer, K.J. og R.M. Salomon: Capabilities, contractual hazards, and governance: integrating resource-based and transaction cost perspectives, s. 942-959, *Academy of Management Journal*, 49(5), 2006.
- Newbert, S. L.: Empirical research on the resource-based view of the firm: an assessment and suggestions for future research, s. 121-146, *Strategic Management Journal*, 28, 2007.
- Nunnally, J.C.: *Psychometric Theory*, McGraw-Hill, New York, 1967.
- Oliver, C.: Sustainable competitive advantage: combining institutional and resource-based views, s. 697-713, *Strategic Management Journal*, 18(9), 1997.
- Panzar, J.C. and R.D. Willig: Economies of scope, s. 268-272, *American Economic Review*, 71, 1981.
- Parmigiani, A.: Why do firms both make and buy? An investigation of concurrent sourcing, s. 285-311, *Strategic Management Journal*, 28, 2007.
- Pollitt, C. og G. Bouckaert: *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, 2nd edn, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Poppo, L. og T. Zenger: Testing Alternative Theories of the Firm: Transaction Cost, Knowledge-Based, and Measurement Explanations for Make-or-Buy Decisions in Information Services, s. 853-877, *Strategic Management Journal*, 19(9), 1998.
- Porter, M.E.: *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, The Free Press, New York, 1980.
- Powell, T.C.: Organizational alignment as competitive advantage, s. 119-134, *Strategic Management Journal*, 13, 1992.
- Rindfleisch, A. og J.B. Heide: Transaction Cost Analysis: Past, Present, and Future Applications, s. 30-54, *Journal of Marketing*, 61(4), 1997.
- Scott, W.R. *Institutions and Organizations*. 2nd ed. Sage Publications, Thousand Oaks, 2001.
- Stigler, G.J.: The economies of scale, s. 54-71, *Journal of Law and Economics*, 1, 1958.
- Stigler, G.J.: *The organization of industry*, Richard D Irwin, Homewood, IL, 1968.
- Williamson, O.E.: *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, New York, 1985.
- Williamson, O.E.: *Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives*, s. 269-296, *Administrative Science Quarterly*, 36(2), 1991.
- Bivariate sammenhænge mellem alle variabler m.m. kan rekvireres fra forfatterne.

Appendiks

Oversigt over uafhængige variabler samt tilhørende spørgsmål (med skolerengøring som eksempel)

Med udgangspunkt i kommunens behov for rengøring på skolerne blev respondenterne bedt om at tage stilling til nedenstående udsagn ved hjælp af en 7-punkts likert-skala fra 1=helt enig - til 7=helt uenig.

Variabler:	Spørgsmål/udsagn:
Transaktionsspecifikke aktiver	Der er mange, der har de nødvendige færdigheder til at kunne udføre opgaverne
	Der findes et stort antal mulige private leverandører på markedet
	Det vil være hurtigt og let at udskifte en leverandør
Volumenusikkerhed	Vores fremskrivninger over vores behov for rengøring på skolerne er meget præcise
	Vores krav til rengøringen er helt forudsigelige
Teknologisk usikkerhed	Processer og kompetencer for at kunne udføre rengøringen ændres sandsynligvis ikke i fremtiden
	Ny teknologi vil forandre rengøringsarbejdet i løbet af få år (modsatrettet)
	Nye procedurer og rutiner vil forandre rengøringsarbejdet i løbet af få år (modsatrettet)
Præstationsusikkerhed	Med tegninger og skriftligt materiale kan vi let beskrive rengøringsopgaverne
	Med en simpel vurdering af en leverandør af rengøring kan vi vurdere, om de kan opfylde vores krav
	Når der er problemer med rengøringsarbejdet, kan vi let finde årsagen
Kommunal ekspertise	Kommunen kan let udføre skole-rengøring i eget regi (modsatrettet)
	At gøre rent på skolerne kræver en viden, som vores kommune besidder (modsatrettet)
	Kommunen (evt. de sammenlagte kommuner) har igennem mange år selv stået for langt størstedelen af rengøringen på skolerne(modsatrettet)
	De evner og kompetencer, der er nødvendige for at gøre rent på skolerne, er tæt relateret til de evner og kompetencer, vi anvender til lignende opgaver (modsatrettet)
Leverandørers videns ekspertise	De førende private leverandører af skolerengøring har en viden, der giver dem en fordel i forhold til andre virksomheder (modsatrettet)
	Vi benytter os af, at vores leverandører kan hjælpe os med at holde os ajour med nyskabelser (modsatrettet)
Leverandørers output ekspertise	Sammenlignet med de private leverandører er vores egen rengøring billigere
	Sammenlignet med de private leverandører er vores egen rengøring af bedre kvalitet
	Sammenlignet med de private leverandører er vore egne ansatte mere imødekommende ved problemer og forespørgsler
Kommunal skalafordele	Hvis kommunen selv udfører al rengøring, kan vi reducere de totale omkostninger til rengøring (modsatrettet)
Kommunal scopefordele	Hvis vi selv udfører al rengøring, kan vi reducere omkostningerne i vores andre aktiviteter (modsatrettet)
	Vi kan bedre udnytte vores arbejdskraft, hvis vi udover vores andre opgaver selv udfører al rengøring (modsatrettet)
Leverandørers scopefordele	De private leverandører kan mere effektivt udnytte deres arbejdskraft og udstyr, hvis de også udfører opgaver for os (modsatrettet)
Indflydelse fra regeringen og KL	Regeringen forventer, at vi benytter private leverandører til opgaver som rengøring (modsatrettet)
	KL forventer, at vi benytter private leverandører til opgaver som rengøring (modsatrettet)
Indflydelse fra statslige og EU regler	Statslige/EU regler og vejledninger har betydning for om vi vælger private leverandører til rengøring (modsatrettet)
Indflydelse fra kommunens politiske flertal og topledelse	I kommunen forventer det politiske flertal, at opgaver som rengøring så vidt muligt udføres af private(modsatrettet)
	I kommunen forventer topledelsen, at opgaver som rengøring så vidt muligt udføres af private (modsatrettet)

Oversigt over afhængige variabler samt tilhørende spørgsmål (med skolerengøring som eksempel)

Respondenterne blev bedt om at vurdere kommunens tilfredshed med både kommunens egen udførelse af rengøringen på skolerne og de private leverandørers rengøring på skolerne ved at angive tilfredsheden på nedenstående punkter. Den anvendte skala var en 7 punkts-skala fra 1=utilfreds til 7=tilfreds.

Variabler:	Spørgsmål:
Tilfredshed med omkostninger internt	De totale omkostninger ved anvendelse af kommunens egne ansatte
Tilfredshed med kvalitet internt	Kvaliteten af den service, der leveres af kommunens egne ansatte
Tilfredshed med imødekommenhed internt	Kommunens egne ansattes lydhørhed ved problemer og henvendelser
Tilfredshed med omkostninger eksternt	De totale omkostninger ved anvendelse af private leverandører
Tilfredshed med kvalitet eksternt	Kvaliteten af den service, der leveres af de private leverandører
Tilfredshed med imødekommenhed eksternt	De private leverandørers lydhørhed ved problemer og henvendelser

Respondenten blev bedt om at skønne, hvem der har gjort rent på kommunens skoler det sidste halve år:

Variabel:	Spørgsmål:
Graden af intern produktion	Procentdel, der er udført af kommunen selvca. %