

Offentligt-privat samspil mellem konkurrence og samarbejde

Lindholst, Andrej Christian; Petersen, Ole Helby

Published in:
Politica - Tidsskrift for politisk videnskab

Publication date:
2015

Document Version
Også kaldet Forlagets PDF

Citation for published version (APA):
Lindholst, A. C., & Petersen, O. H. (2015). Offentligt-privat samspil mellem konkurrence og samarbejde. *Politica - Tidsskrift for politisk videnskab*, 47(4), 495-502.

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact rucforsk@kb.dk providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Andrej Christian Lindholst og Ole Helby Petersen
**Offentligt-privat samspil mellem
konkurrence og samarbejde**

Introduktion til temanummeret

Der er inden for de seneste ti til 15 år sket både en udvidelse og en udvikling af samspillet mellem den offentlige og den private sektor omkring den offentlige opgaveløsning i Danmark. Vi sætter med dette temanummer fokus på en række problemstillinger og tematikker relateret til udviklingen af samarbejdsbaserede tilgange til inddragelse af den private sektor i den offentlige sektors opgaveløsning. Med empirisk afsæt i forskellige offentlige funktioner og serviceområder undersøger temanummerets artikler spørgsmål vedrørende henholdsvis: 1) grænser og rammer for det offentligt-private samarbejde, 2) udvikling af samarbejde og relationelle forhold når det offentlige inddrager det private i opgaveløsningen, 3) muligheder og udfordringer ved partnerskaber mellem offentlige og private aktører, og 4) betydningen af politiske, reguleringsmæssige og institutionelle rammeforhold for samspillet mellem den offentlige og den private sektor.

Udviklingen i det offentligt-private samspil

Den gradvise udvikling af det offentligt-private samspil gennem konkurrenceudsættelse og markedsgørelse af offentligt finansierede ydelser er et af de mest markante og vedvarende træk ved implementeringen af New Public Management (NPM) inspirerede reformer i den offentlige sektor igennem de seneste 15-20 år (Christensen og Lægread, 2007; Greve, 2008). En central ledetråd i reformerne i Danmark såvel som internationalt har været, at den offentlige sektor kunne (og skulle) gøres mindre bureaukratisk og mere økonomisk effektiv ved at efterligne og inddrage den private sektor i opgaveløsningen (Hood, 1991; Homburg, Pollitt og Thiel, 2007). I den danske reformpolitik og administrative praksis har det ligeledes været kendetegnende, at den dominerende forståelse af og tilgang til det offentligt-private samspil i 1990'erne og 2000'erne har været præget af NPM-tænkningen (Ejersbo og Greve, 2014).

Særligt har udliciteringsdebatten i en dansk sammenhæng ofte tematiseret det offentligt-private samspil som et spørgsmål om, hvorvidt det offentlige eller det private kunne producere de offentlige serviceydelser "bedst og billigst" (Hjelmar, Petersen og Vrangbæk, 2013) – men ikke hvorvidt den private sektor skulle involveres i de politiske beslutningsprocesser omkring, *hvilke*

offentlige serviceydelser, der bør produceres. Det gradvist voksende fokus på samarbejdsbaserede tilgange fandtes også i 2000'ernes politiske og administrative forståelse af det offentligt-private samspil, hvor termene "partnerskab" og "samarbejde" blev italesat som del af et konkurrencefremmende program til løbende effektivisering af den offentlige sektor (Regeringen, 2002; Kommunernes Landsforening, 2010).

Overordnet har NPM-tilgangen til det offentligt-private samspil bygget på et hierarkisk og transaktionelt orienteret styringsperspektiv (Osborne, 2006; Stoker, 2006; Vincent-Jones, 2007). I dette styringsperspektiv var det offentlige tilskrevet det overordnede ansvar i forhold til finansiering, planlægning, monitorering og regulering af de offentlige serviceydelser, mens kun ansvaret for selve produktionen af serviceydelser i større grad var overdraget til den private sektor via udbud og udlicitering (Vrangbæk og Petersen, 2013).

I modsætning til det hierarkiske og transaktionelle styringsperspektivs dominans i NPM-tilgangen er der i de senere år fremvokset et horisontalt og relationelt orienteret styringsperspektiv, der fremhæver en række alternative og samarbejdsorienterede tilgange til det offentligt-private samspil (Sullivan og Skelcher, 2002; Stoker, 2006; Vincent-Jones, 2007; Osborne, 2010). Ifølge Sullivan og Skelcher (2002) indebærer de samarbejdsorienterede tilgange, at forskellige aktører både i og uden for det offentlige indgår i produktionen af løsninger, hvor der er en fælles interesse i at skabe positive effekter. De nye samarbejdsorienterede tilgange vokser især frem inden for tre grundlæggende styrings- og koordinationsmekanismer i den offentlige sektor (Sullivan og Skelcher, 2002):

For det første er de samarbejdsbaserede tilgange forbundet med fremkomsten af institutionaliserede former for *partnerskaber* eksempelvis i form af offentligt-private partnerskaber (OPP) og offentligt-private innovationspartnerskaber (OPI), hvor der sker en innovation i organiseringen og ansvarsfordelingen mellem det offentlige og det private (Linder, 1999; Weihe et al., 2011).

For det andet ses de samarbejdsbaserede tilgange udviklet gennem implementering af en række mere horisontale tilgange til styring, samarbejde og opgaveløsning på tværs af det offentlige og det private gennem *netværk* (Sørensen og Torfing, 2011).

For det tredje sker der en gradvis udvikling og fornyelse af eksisterende *kontraktrelationer* inden for offentlige opgaveområder med lang tradition for inddragelse af private leverandører i opgaveløsningen (Lindholm, 2008).

Fremvæksten af samarbejdsbaserede tilgange har endvidere fået mange forvaltningsforskere til at tale om samproduktion eller samarbejdsdrevet innovation (Aagard, Sørensen og Torfing, 2014), hvor idéer og løsninger, som tidligere

primært blev udviklet i regi af den offentlige sektor, i stigende grad udvikles i krydsfeltet mellem offentligt og privat. På velfærdsområder såsom ældrepleje, daginstitutioner og socialområdet leveres mange serviceydelser i dag i et samspil mellem offentlige, private og frivillige aktører. På en og samme tid både udfordrer og udvider udviklingen rammerne for den offentlige sektors virke og afgrænsning i forhold til det øvrige samfund. Ligeledes ser vi et stigende antal studier og analyser af nye institutionelle former for offentligt-privat samspil (Hodge og Greve, 2007; Weihe et al., 2011; Brogaard og Petersen, 2014).

Samlet set er der således en stigende forskningsmæssig opmærksomhed omkring samarbejdsbaserede tilgange som alternativ eller supplement til NPM-paradigmets konkurrencebaserede tilgange til det offentligt-private samspil. I forlængelse af den forskningsmæssige opmærksomhed er der behov for at samle op på erfaringerne og præsentere dem for en dansk politologisk læserkreds, hvilket er formålet med dette temanummer.

Offentligt-privat samspil som sirenesang eller fyrtårn for nye muligheder?

I den ovenfor skitserede udvikling anes en gradvis udvikling, hvor hierarkiske styringsrelationer suppleres og/eller erstattes af nye horisontale styrings- og samarbejdsrelationer på tværs af det offentlige og private. Forskningsmæssigt er der flere forventninger til denne udvikling. En kritisk tilgang betegner udviklingen i det offentligt-private samspil som et "sprogligt spil" eller en "trojansk hest", der gennem en reformulering af terminologien omkring privatiseringsprocesser i det offentlige har til formål at fremme neoliberale og nykonservative ideologiske interesser (Miraftab, 2004; Hodge og Greve, 2010). I denne forstand repræsenterer det offentligt-private samspil en lokkende sirenesang, som ikke nødvendigvis vil indfri de indeholdte løfter om udvikling, effektivisering og innovation.

Omvendt indeholder litteraturen også en række forventninger til, hvordan et styrket offentligt-privat samspil vil udvikle og forbedre den offentlige serviceproduktion gennem et perspektiv, der rækker videre end NPM-tilgangens mere snævre løfter om reduktion af omkostninger og forbedret produktivitet. Entwistle og Martin (2005) har fremført tre teser om gevinster ved skiftet fra konkurrence til samarbejde mellem den offentlige og den private sektor. For det første er der en antagelse om, at samarbejdsbaserede tilgange baseret på tillid fremfor mistillid vil medføre færre konflikter i det offentligt-private samspil. For det andet forventes det, at en samarbejdsbaseret tilgang vil medføre, at komplementære kompetencer sættes i spil, hvorved der udvikles idéer og løsninger, som parterne hver for sig ikke ville have været i stand til at udvikle.

For det tredje er der en antagelse om, at en samarbejdsbaseret tilgang vil medføre transformation og innovation af rammerne for og selve organiseringen af produktionen af offentlige serviceydelser.

Yderligere er der en forventning til de samarbejdsbaserede tilgange om, at der vil ske en større involvering og uddelegering af ansvar til decentrale aktører i beslutningsprocesserne, hvorved anvendelsen af ressourcer og produktionen af serviceydelser bliver mere fleksibel og målrettet (responsiv) i forhold til lokale behov (Stoker, 2006; Vincent-Jones, 2007). Der ligger således en række løfter i den samarbejdsbaserede tilgang om, at den offentlige serviceproduktion kan udvikles og forbedres gennem et fokus på tillid, kompetencer, transformation og uddelegering. I dette perspektiv på det offentlige-privat samspil sker der ikke kun innovation af serviceydelser og opgaveløsningen, men også af selve den offentlige sektors organisation og virkemåde. De samarbejdsbaserede tilgange skaber således både nye muligheder og udfordringer for innovation i den offentlige sektor, forstået som indoptagelse og anvendelse af nye ideer, objekter og praktikker i offentlige organisationer (Hansen og Jakobsen, 2013).

Den eventuelle høst af gevinster ved samspillet mellem den offentlige og den private sektor kræver også, at en række styrings- og ledelsesmæssige udfordringer adresseres. Agranoff (2005) har peget på en række styrings- og ledelsesmæssige udfordringer i det, han betegner som den "samarbejdende stat/forvaltning". Centralt i udfordringerne står på den ene side spørgsmålet om, hvordan de offentlige ansatte kan flytte sig selv ud af bureaukratiet og ind i nye tværsektorielle netværksrelationer, og på den anden side står spørgsmålet om, hvordan det netværksbaserede samarbejde med private aktører kan indgå som en del af den offentlige styring. Agranoff (2005) peger i den forbindelse på nødvendigheden af at udvikle en række nye styringsmæssige funktioner, hvorved den offentlige sektor indtager en langt mere initierende rolle og investerer strategiske midler i etablering af tværsektorielle samarbejder.

Foreløbige evalueringer af samarbejdsbaserede tilgange til offentlig servicelevering peger på både positive og negative erfaringer. I en evaluering af offentligt-private partnerskaber (OPP) omkring offentlig infrastruktur henviser Hodge og Greve (2007) eksempelvis både til studier, som fremhæver positive resultater vedrørende økonomi, gennemførelsestid og innovation, samt til studier, der fremhæver negative resultater vedrørende tab af styring, dårlig håndtering af risici og manglende økonomiske resultater. Andre studier af erfaringer med OPP i Storbritannien, Spanien og Irland såvel som OPI i en nordisk sammenhæng tegner ligeledes et billede af blandede erfaringer (Weihe et al., 2011; Petersen, 2013). Flere forskningsoversigter i Danmark og det øvrige Skandinavien har i de senere år desuden peget på et stort behov for mere dybdegå-

ende analyser af erfaringerne både med klassisk udlicitering og nyere former for offentligt-privat samspil (Eriksen et al., 2007; Hartman, 2011; Petersen og Hjelmar, 2013).

Hertil kommer klassiske politologiske spørgsmål relateret til, hvordan den demokratiske og forvaltningsmæssige ansvarlighed og legitimitet fastholdes og eventuelt redefineres i en samarbejdende stat, når ansvar for beslutninger, design og implementering af politikken spredes blandt flere – både offentlige og private – aktører organiseret i decentrale og tværsektorielle netværk (Stoker, 2006; Gains og Stoker, 2009). Vincent-Jones (2007) diskuterer i den forbindelse nødvendigheden af at udvikle en række nye relationelle, institutionelle og organisatoriske styringsbetingelser, førend potentialet i de samarbejdsbaserede tilgange kan indfries inden for en ansvarliggjort og legitim demokratisk og forvaltningsmæssig ramme.

Temanummerets artikler

Temanummerets fire artikler undersøger hver især og tilsammen en række tematikker i forhold til den skitserede udvikling i samspillet mellem den offentlige og den private sektor. For det første berøres samspillet på både mikroniveau (konkrete samarbejder mellem offentlige og private aktører) og makroniveau (institutioner og bredere rammeforhold). For det andet belyses samspillet mellem den offentlige og private sektor inden for forskellige policyområder (det tekniske område, den kommunale beskæftigelsesindsats, sundheds- og ældreområdet). For det tredje behandler artiklerne forskellige former for offentligt-privat samspil (udlicitering, partnerskaber, offentligt-private partnerskaber, offentligt-private innovationspartnerskaber).

I temanummerets første artikel afdækkes markedsgørelsens udvikling inden for beskæftigelsesindsatsen i Danmark i perioden 2003 til 2014. I denne periode afdækkes tre afgrænsede faser, hvorigennem udbredelsen af traditionelle og centralt regulerede konkurrencemekanismer i første omgang har omstruktureret organiseringen af beskæftigelsesindsatsen, men senere er blevet rullet tilbage og afløst af decentralt tilpassede aftaler baseret på samarbejde og partnerskaber. Analysen giver endvidere et indblik i, hvor svært det har været at etablere et velfungerende marked på beskæftigelsesområdet og få det til at leve op til hensigterne. Artiklen bidrager således med en historisk-institutionel analyse af udviklingen i det offentligt-private samspil inden for et specifikt politikområde.

I temanummeret anden artikel undersøges det, hvordan “relationelle” dimensioner i samspil med “transaktionelle” dimensioner indgår som en central del af kontraktstyringen inden for et af de traditionelle kommunale udbuds-

områder (drift af parker og grønne områder). Studiet viser, at relationelle dimensioner i form af samarbejde, tillid og deling af viden i kontraktstyringen i samspil med de mere konventionelle forudsætninger er afgørende for et velfungerende offentligt-privat samspil i individuelle kontraktforløb. Artiklen sætter således spørgsmålstegn ved den transaktionelle tilgang som den administrative og forståelsesmæssige ramme for det offentligt-private samspil på de klassiske udbudsområder. Desuden viser artiklen nødvendigheden af at gentænke, hvordan transaktionelle og relationelle dimensioner indgår på forskellig vis i forskellige typer offentligt-private kontraktrelationer.

I temanummerets tredje artikel teoretiseres og undersøges drivkræfter og barrierer for vellykket gennemførelse af offentligt-private innovationspartnerskaber (OPI) i et komparativt casestudie af fire innovationsprojekter på sundheds- og ældreområdet. Artiklen bidrager med ny viden om en udbredt partnerskabsform i Danmark, som ikke tidligere har været undersøgt i større udstrækning i den politologiske litteratur. Analysen viser, at afklaring af de reguleringsmæssige rammer, risikodeling, fælles formål, ledelsesopbakning, egenfinansiering hos de enkelte parter og tillid er centrale drivkræfter for at opnå innovation. Analysen viser også, at en række forhold, der normalt forventes at være afgørende succeskriterier, såsom politisk opbakning og projektledelse, ikke har været afgørende for innovationsskabelse i OPI-projekterne.

I temanummerets fjerde artikel præsenteres en komparativ analyse af den nationale understøttelse af offentligt-private partnerskaber (OPP) på tværs af 20 europæiske lande med varierende OPP-erfaring. Artiklen bidrager til den teoretiske og empiriske forståelse af, hvilken type af national understøttelse, der henholdsvis fremmer og hæmmer udviklingen af OPP-projekter. Først gennemføres en sammenlignende analyse af den politiske, reguleringsmæssige og institutionelle understøttelse af OPP på tværs af de 20 lande. Dernæst gennemføres en eksplorativ analyse af sammenhængen mellem national understøttelse og den faktiske anvendelse af OPP. Artiklen finder en positiv og statistisk signifikant sammenhæng mellem politisk, reguleringsmæssig og institutionel understøttelse og antallet af OPP-projekter i landene.

Litteratur

- Agranoff, Robert (2005). Managing the collaborative performance: changing the boundaries of the state? *Public Performance and Management Review* 29 (1): 18-45.
- Brogaard, Lena og Ole Helby Petersen (2014). *Offentlige-private innovationspartnerskaber (OPI): Evaluerende af erfaringer med OPI på velfærdsområdet*. København: KORA.
- Christensen, Tom og Peter Lægreid (red.) (2007). *Transcending New Public Management. The Transformations of Public Sector Reforms*. Farnham: Ashgate.

- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (2014). *Moderniseringen af den offentlige sektor*. København: Akademisk Forlag.
- Entwistle, Tom and Steve Martin (2005). From competition to collaboration in public service delivery: a new agenda for research. *Public Administration* 83 (1): 233-242.
- Eriksen, Knut, Harald Minken, Glenn Steenberg, Thorleif Sunde og Karl-Eerik Hagen (2007). *Evaluering af OPS i veg-sektoren*. Oslo: Transportøkonomisk Institut.
- Gains, Francesca and Gerry Stoker (2009). Delivering "public value": implications for accountability and legitimacy. *Parliamentary Affairs* 62 (3): 438-455.
- Greve, Carsten (2008). Reguleret konkurrence gennem reformer – institutionalisering af markedsmekanismer over tid, i Dorthe Pedersen, Carsten Greve og Holger Højlund, *Genopfindelsen af den offentlige sektor. Ledelsesudfordringer i reformernes tegn*. København: Børsens Forlag.
- Hansen, Morten Balle og Mads Leth Felsager Jakobsen (2013). Offentlig sektor-innovation: Hvad er det? Og hvad er værd at vide om det? *Politica* 45 (3): 243-249.
- Hartman, Laura (2011). *Konkurrensens konsekvenser*. Stockholm: SNS Förlag.
- Hjelmar, Ulf, Ole Helby Petersen og Karsten Vrangbæk (2013). Udlicitering af offentlige opgaver i Danmark: En forskningsoversigt over hidtil dokumenterede effekter. *Politica* 45 (1): 60-79.
- Hodge, Graeme og Carsten Greve (2007). Public-private partnerships: an international performance review. *Public Administration Review* 67 (3): 545-558.
- Hodge, Graeme og Carsten Greve (2010). Public-private partnerships: governance scheme or language game? *Australian Journal of Public Administration* 69 (1): 8-22.
- Homburg, Vincent, Christopher Politt og Sandra Van Thiel (2007). Introduction, i Christopher Pollitt, Sandra Van Thiel og Vincent Homburg (red.), *New Public Management in Europe. Adaptation and Alternatives*. New York: Palgrave Macmillan.
- Hood, Christopher (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- Kommunernes Landsforening (2010). *Seks modeller for offentlig-privat samarbejde – En guide til kommunerne*. København: Kommunernes Landsforening og udbudsportalen.
- Linder, Stephen H. (1999). Coming to terms with the public-private partnership. *American Behavioral Scientist* 43 (1): 35-51.
- Lindholst, Andrej Christian (2008). Improving contract design and management for urban green space maintenance through action research. *Urban Forestry & Urban Greening* 7 (2): 77-91.
- Miraftab, Faranak (2004). Public-private partnerships. The Trojan horse of neoliberal development? *Journal of Planning Education and Research* 24 (1): 89-101.

- Osborne, Stephen P. (2006). The new public governance? *Public Management Review* 8 (3): 377-387.
- Osborne, Stephen P. (red.). (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. New York: Routledge.
- Petersen, Ole Helby (2013). *Offentlige-privat partnerskaber (OPP): Notat om danske og internationale erfaringer med OPP*. København: KORA.
- Petersen, Ole Helby og Ulf Hjelm (2013). Marketization of welfare services in Scandinavia: a review of Swedish and Danish experiences. *Scandinavian Journal of Public Administration* 17 (4): 3-20.
- Regeringen (2002). *Vækst med vilje*. København: Økonomi- og Erhvervsministeriet.
- Stoker, Gerry (2006). Public value management: a new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration* 36 (1): 41-57.
- Sullivan, Helen og Chris Skelcher (2002). *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Basingstoke: Palgrave.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2011). *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: DJØF Forlaget.
- Vincent-Jones, Peter (2007). The new public contracting: public versus private ordering? *Indiana Journal of Global Legal Studies* 14 (2): 259-278.
- Vrangbæk, Karsten og Ole Helby Petersen (2013). Markedsgørelse af offentlige ydelser, i Karl Löfgren og Annika Agger (red.), *Grundbog i politik og administration*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Weihe, Guri, Steven Højlund, Eline Theresa Bouwhof Holljen, Ole Helby Petersen, Karsten Vrangbæk og Jacob Ladenburg (2011). Strategic use of public-private cooperation in the Nordic region. *TemaNord 2011:510*. København: Nordisk Ministerråd.
- Aagard, Peter, Eva Sørensen og Jacob Torfing (red.) (2014). *Samarbejdsdrevet innovation i praksis*. København: DJØF Forlaget.