

Niels Ejersbo og Carsten Greve

Kontrakter i kommunerne

Udlicitering og intern kontraktstyring har en række lighedspunkter i deres teoretiske afsæt ligesom kontrakten står centralt. Når man derimod kigger på deres udbredelse er der store forskelle. Udlicitering har længe været på den politiske dagsordenen, men har ikke fået det forventede gennemslag. Intern kontraktstyring har slået igennem i kommunerne og er nu det dominerede styringsredskab. På baggrund af en drøftelse af styringsredskabernes teoretiske afsæt og deres udbredelse i kommunerne vises hvordan staten direkte og indirekte forsøger at styre og regulere kommunernes brug af styringsredskaberne. Der foretages også en drøftelse af konsekvenserne af kommunernes brug af udlicitering og intern kontraktstyring for det lokale demokrati.

Teoretisk har udlicitering og intern kontraktstyring en række lighedspunkter. Kontrakten er i begge tilfælde den centrale styringsteknologi. Problemstillingen er i begge tilfælde, hvorledes principalen får agenten til at handle i overensstemmelse med dennes ønsker. Ved udlicitering skal kommunen være sikker på, at den private leverandør leverer den aftalte service eller produkt. Kontrakten specificerer ydelsens omfang, kvalitet og pris og regulerer generelt forholdet mellem kommunen og den private part. Når der indgås en kontrakt mellem det politiske niveau og en kommunal forvaltning eller institution, har kontrakten en tilsvarende rolle. Den skal sikre, at forvaltningen eller institutionen lever op til de politiske målsætninger og leverer det ønskede serviceniveau. Ligeledes har de begge afsæt i forestillingen om nytten ved *more steering – less rowing* og adskillelsen mellem bestiller og udfører. Der er dog forskelle, når det gælder kontraktens formelle status. Ved udlicitering har kontrakten formel juridisk status, mens den ved intern kontraktstyring lever i „skyggen af hierarkiet“. Dette bliver drøftet senere i artiklen.

Modsætningerne er derimod udprægede, når det gælder brugen og udbredelsen af udlicitering og intern kontraktstyring i kommunerne. Udlicitering har været kendetegnet ved en meget langsom udbredelse og begrænset gennemslag i den kommunale serviceproduktion. Modsat har intern kontraktstyring oplevet en meget hurtig udbredelse til hovedparten af kommunerne og til at omfatte de fleste kommunale serviceområder. Med gennemførelsen af strukturreformen er der skabt større kommuner med en ny og mere omfangsrig opgaveportefølje. Det kan således formodes, at større kommuner øger kapaciteten og kompetencen i de administrative enheder. Spørgsmålet er, om de seneste ændringer i kommunerne har påvirket udbredelsen og brugen af kontrakter i kommunerne.¹

Forskellige regeringer i de seneste årtier har ønsket at påvirke kommuner-

nes brug af de to styringsredskaber og har præsenteret diverse reguleringstiltag i forsøget på at fremme brugen af udlicitering og intern kontraktstyring. Statens indblanding kan ses som et forsøg på *regulation inside government* og skriver sig dermed ind i aktuelle diskussion om reguleringsredskaber og deres betydning. Samtidig rejser brugen af kontrakter en række spørgsmål i forhold til det lokale demokrati, og hvilke roller politikerne skal indtage. Spørgsmålet er, hvilken rolle staten har spillet i forbindelsen med udbredelsen af henholdsvis udlicitering og intern kontraktstyring, og hvorledes det lokale demokrati er blevet påvirket.

Artiklen indledes med en gennemgang af de teoretiske argumenter for hhv. udlicitering og kontraktstyring. Herefter drøftes udbredelse og brugen af de to styringsformer ved at benytte resultaterne fra tidligere undersøgelser. Der vil således ikke blive præsenteret nye data, men være en diskussion af udviklingen inden for henholdsvis udlicitering og intern kontraktstyring. Efterfølgende analyseres statens rolle i forbindelse med udbredelsen af de to styringsredskaber samt konsekvenserne for det lokale demokrati. Artiklen afsluttes med en konklusion.

Styring og produktion gennem kontrakter

Kontrakter som styringsredskab i den offentlige sektor udspringer af flere forskellige teoritraditioner og har været meget fremtrædende i lyset af de seneste årtiers New Public Management (NPM) reformer i den offentlige sektor (Pollitt & Bouckaert, 2004; Greve, 2008). Set som et styringsredskab har kontraktstyringen indskudt et formelt dokument – kontrakten – mellem de, der styrer, og de, der bliver styret (Kettl, 1993). I en styrings- og ledelseskontekst skelner Kettl mellem tre spørgsmål: Hvad skal der købes ind? Hvilke leverandører skal der købes fra? Og hvordan finder man ud af, hvad der er blevet købt? Det første spørgsmål vedrører målfastsættelse og resultatkrav. Det andet spørgsmål vedrører markedet, og hvorvidt der er konkurrence. Det er her offentlige organisationer kan vælge at lave „interne markeder“ eller simpelthen „købe“ ydelser af interne leverandører – eller at skabe markeder for offentlige serviceydelser, hvor virksomheder i den private sektor konkurrerer om opgaven. I forhold til intern kontraktstyring vil spørgsmålet om konkurrence være indsnævret til muligheden for at skabe interne markeder. Endelig vedrører det sidste spørgsmål evalueringen og kontrollen med, hvad der er blevet købt; resultatopfølgningen. Kettl understregede, at indførelsen af kontraktstyring ikke betyder, at styringen mindskes eller forsvinder, men blot at styringsrelationen bliver anderledes, end hvis der var tale om en ren hierarkisk styringsrelation. De tre spørgsmål er oprindeligt tænkt i forhold til udlicitering, men samme type spørgsmål vil være relevant at stille i forhold til intern kontraktsty-

ring, hvis man skal forbedre muligheden for succes ved brug af kontrakter som styringsredskab.

I kontraktteori skelnes mellem neoklassiske kontrakter og relationelle kontrakter (Williamson, 1985). I den neoklassiske kontrakt vil man forsøge at få alt relevant med i kontrakten, så spillerummet for leverandøren bliver så lille som mulig. I den relationelle kontraktteori er forestillingen opgivet om, at alt relevant kan forudsiges og skrives ned på forhånd, og kontrakten udgør snarere et forhandlingsdokument, som er til konstant fortolkning og basis for dialog. I kontraktteorien – som i NPM generelt – kan man også operere med forskellige aktørantagelser. Er parterne indstillet på samarbejde og forhandling baseret på et minimum af tillid, eller er der mistillid mellem parterne. Teoretisk har principal-agent-teorien i økonomisk organisations-teori stået stærkt i forskningen om kontrakter, og her hersker forestillingen om, at agenten (leverandøren) vil prøve at skjule information og skjule handlinger for principalen (Pratt & Zeckhauser, 1992), som derfor skal tænke sin styringsambition nøje igennem inden kontrakten indgås. Endelig er der også spørgsmålet om den institutionelle kontekst, som kontraktstyring foregår i. Hvordan er de forskellige formelle og uformelle regelsæt, der omgiver kontraktrelationen udformet? Er der fx et klagesystem etableret, hvis en leverandør ikke lever op til betingelserne i kontrakten?

Intern kontraktstyring og udbud/udlicitering adskiller sig på et par afgørende punkter: Ved udbud og udlicitering udbydes opgaven i konkurrence, ofte i regi af EU's udbudsregler, og der er private virksomheder, der konkurrerer på et marked om at vinde opgaven. Kontrakten er her en formel juridisk kontrakt, og manglende efterlevelse af kontraktens betingelser kan indbringes for Klagenævnet for Udbud eller en domstol. I den interne kontraktstyring leveres opgaverne af „interne leverandører“, og der er ikke tale om kontrakter i juridisk forstand, men mere om et internt styringsværktøj, som man så benævner „resultatkontrakt“. Efterlevelsen af resultatkontrakterne er ikke bestemt af trusler om juridiske sanktioner, men afhænger dels af troværdigheden i styringsrelationen og hierarkiske sanktioner. Politikerne har muligheden for at ændre på betingelser og krav i løbet af kontraktperioden, uden at eksempelvis institutionen har mulighed for at klage eller indbringe dem for en instans. Omkostningen ved et brud på kontrakten fra politikernes side er tab af troværdigheden i styringsrelationen. Når der i en kontrakt formuleres nogle konkrete resultatkrav, er det et signal til institutionen eller forvaltningen om, hvad de forventes at levere, og hvad de vil blive holdt op på. I det tilfælde at politikerne gentagne gange ændrer på eksisterende krav eller introducerer nye, vil troværdigheden lide skade, og kontrakten vil ikke have den adfærdspåvirkende effekt, som troværdige kontrakter vil have. Det er på tilsvarende vis ikke muligt for politikerne at

trække institutionslederen i retten, hvis institutionen ikke lever op til de krav og forventninger, der er formuleret i kontrakten. Derimod kan der trækkes på traditionelle hierarkiske sanktioner. Som det vises senere, er brugen af sanktioner så godt som fraværende i forbindelse med kommunernes brug af interne kontrakter. De interne kontrakters funktion er den samme, men deres status forskellige.

Set fra den offentlige „bestiller“ (eller „principals“) styringsposition er der mulighed for at anvende en flerhed af kontraktstyringsformer og mikse dem med almindelig hierarkisk styring. En kommune kan således fx (1) drive nogle af serviceopgaverne helt i eget regi, (2) få opgaver leveret af enheder i kommunen gennem interne „resultatkontrakter, (3) sende opgaver i udbud og derefter udlicitere opgaverne til private leverandører og måske endda bagefter indgå i offentlig-private-partnerskaber (OPP) med den valgte leverandør. Hvis kommunen vælger en flerstrengt strategi, skal den dels kunne mønstre et styringsmæssigt overblik og kunne agere med flere forskellige styringsformer på en gang, og dels skal kommunen sørge for at have personale og ledere, der har kompetence til at styre gennem kontrakter.

Kontraktstyringsinstitutionen kan sættes op som en mere eller mindre formel model, hvor der skelnes mellem målformulering, kontraktskrivning, evt. udbud og konkurrence (hvis der udliciteres) samt resultatopfølgning og evaluering. I mange danske offentlige organisationer er denne proces noget, der løbende justeres, så man ofte gennemgår processen årligt, men der kan selvfølgelig også være flerårige kontrakter. Ved udbud og udlicitering indgås normalt kontrakter af flere års varighed, fx 3-4 år, og ved OPP-kontrakter kan kontraktperioden være helt op til 20-30 år. I den danske model er der ingen standardmodel for, hvad intervallet skal være mellem målformulering, kontraktskrivning, evt. konkurrenceudsættelse og resultatopfølgning. En del af kontraktstyringen består også i at holde øje med antallet af potentielle og faktiske leverandører og tage initiativer til, hvis der ikke er leverandører nok, at skabe eller facilitere leverandørdannelser. Inden for flere velfærdsområder kan det være relevant at aktivt forsøge at skabe markeder, hvis der ikke er nok leverandører (Udbudsrådet, 2009). Et aktuelt eksempel fra Danmark kan være skabelsen af et marked for privathospitaler.

Kontraktstyring handler derfor i sin kerne om at finde et styringsmæssigt „mix“ mellem hierarkisk styring, interne resultatkontrakter og anvendelse af eksterne leverandører gennem udbud af kontrakter til den private sektor. Hvis dette suppleres med mere netværksstyring, så er den kommunale styringssituation væsentlig mere kompleks og flerstrengt, end hvis kommunen blot løste alle sine serviceopgaver i eget regi og uden brug af resultatmål. En af de største fejl, en kommunal ledelse kan begå, er at tro, at styringsopgaven mindskes, blot fordi private virksomheder inddrages i opgaveløsningen. Det

kræver også indsigt bagefter at foretage en resultatopfølgning og evaluere, hvorvidt opgavens kvalitet er høj nok.

Hvorvidt strukturreformen medførte en øget brug af kontraktstyring må afgøres empirisk, og flere forhold kan påvirke udviklingen i modsatte retninger (Ejersbo, 2005). Et bud på udviklingen kunne være, at kommunerne ville få så meget selvtillid, og få tilstrækkelig med professionel kompetence, så de kunne indføre intern kontraktstyring og resultatkontrakter i bestræbelser på at fremstå mere kompetent. Et andet bud er, at strukturreformen har gjort kommunerne mere homogene, så det bliver lettere for private virksomheder at løse offentlige serviceopgaver over hele landet, fordi kommuners opgaveprofil vil blive mere ens. Der vil derved blive tale om mere homogene „markedspladser“ set fra de private leverandørers side. Eftersom kommunerne også kan tiltrække og uddanne eksperter i udbudsprocesser, så vil den eksterne kontraktstyring, hvor private leverandører er inde i billedet, vokse.

Udbredelse af kontrakter i danske kommuner

Interne kontrakter i kommunerne

De første erfaringer med brugen af kontraktstyring i kommunerne går tilbage til midten af 1990'erne, hvor KL deltog i et pilotprojekt med kontraktstyring i en kommune. (Eeg, 2002: 13). Siden da har brugen af kontrakter som styringsredskab bredt sig til at omfatte en stor andel af kommunerne. Der er i henholdsvis 2003 og 2007 foretaget undersøgelser af kommunernes brug af kontraktstyring (Ejersbo & Greve, 2005; Krevi, 2008). Disse undersøgelser vil danne baggrund for den efterfølgende diskussion af kontraktstyringens udbredelse i danske kommuner.²

Efter en meget forsigtig start i midten af 1990'erne har kommunerne taget kontraktstyring til sig som et centralt styringsredskab. I 2003 var det 42 pct. af kommunerne, der benyttede kontraktstyring, hvilket i 2007 var steget til 67 pct. Det viser, at også efter strukturreformen har kontraktstyring bidt sig fast som et af de helt centrale styringsredskaber i kommunerne. Strukturreformen har heller ikke rykket ved det forhold, at større kommuner fortsat bruger kontraktstyring oftere end mindre kommuner (Krevi, 2008). Anvendelsen af kontrakter er ej heller påvirket af, hvorvidt det er en sammenlagt kommune eller en fortsættende. Derimod er det afgørende, at hovedparten af de tidligere kommuner i en sammenlagt kommune brugte kontraktstyring (Krevi, 2008: 19).

Den større udbredelse af interne kontrakter gælder ikke kun mellem kommuner, men også mellem forvaltningsområder. I 2003 var kontraktstyring mest udbredt inden for det tekniske område og i mindre omfang på velfærdsområderne. Det billede er ændret i 2007, hvor kontraktstyringen har bredt sig til alle kommunens områder (Krevi, 2008).³

Når kontraktstyring er blevet en central del af styringen i kommunerne – og måske det dominerende styringsredskab, er det relevant at se på, hvem der påvirker indholdet i kontrakten, og hvordan de indgår i det styringsmæssige hierarki. På trods af en ændret kommunal struktur og en langt større udbredelse er billedet det samme som før strukturreformen. Det er ledelsen i henholdsvis forvaltningen og de decentrale enheder, der er de centrale aktører. Det er disse to grupper, der i det væsentligste fastsætter indholdet i kontrakterne. Det politiske niveau er også inddraget, men i mindre udstrækning end eksempelvis ansatte i de decentrale enheder (Greve & Ejersbo, 2005; Krevi, 2008). Politikerne og medarbejdere kan være involveret indirekte via henholdsvis politiske målsætninger, der indarbejdes i kontrakterne og gennem de faglige diskussioner, der foregår på de decentrale enheder.

En forudsætning for, at kontrakterne får det tiltænkte styringsmæssige gennemslag, er opfølgning på opfyldelsen af kontrakterne målsætninger og krav. Fra evalueringsforskningen ved vi, at en systematisk opfølgning ofte er forbundet med store vanskeligheder (Vedung, 1997), hvilket kommunerne også er opmærksomme på. Systematisk opfølgning indgår som en fast bestanddel i forbindelse med kontraktstyring i så godt som alle kommuner med kontraktstyring. Undersøgelsen fra 2008 viser, at „procedurer for opfølgning på kontraktens resultatkrav“ er et af de elementer, der oftest indgår i kontrakterne. Som det var tilfældet med formuleringen af resultatkrav og specifikationer, er opfølgningen også domineret af institutionerne selv og forvaltningen gennem dialogmøder, selvevaluering samt indberetning af nøgletal/budgettal. Dette billede gælder både før og efter strukturreformen. Ligeledes viser begge undersøgelser, at borgere og brugere inddrages i meget beskedent omfang.

Den store opmærksomhed på opfølgning af kontrakterne og deres resultater betyder dog ikke, at kommunerne indarbejder belønninger/sanktioner i relation til opfyldelse af i kontrakterne – tværtimod. Det var et tydeligt resultat i 2002-undersøgelsen. En forventning kunne være, at efterhånden som kommunerne har fået mere tradition for kontraktstyring, vil såvel sanktioner som belønning i større udstrækning blive indarbejdet i kontraktstyringskonceptet. Det ser dog ikke ud til at være tilfældet. Resultaterne fra 2002 genfindes i 2008-undersøgelse, hvor et meget lille antal af kommunerne benytter belønning og sanktioner i forbindelse med resultatopfyldelsen. Kontrakterne er derimod fokuseret på mål for drift og krav om resultatopfølgning, økonomiske rammer og regler, politiske ønsker og dialog samt mål for udvikling (Krevi, 2008: 29).

Fraværet af sanktioner passer også fint i forhold til sigtet med brugen af kontraktstyring i kommunerne. I 2002-undersøgelsen blev der skelnet mellem følgende fire motiver 1) skabe konkurrence mellem institutioner internt i

kommunen, 2) langsigtede besparelser og forberedelsen af konkurrence med eksterne parter, 3) forbedre service og kvalitet og øge gennemsigtighed, 4) forbedre styringen af institutionerne og tydeliggøre sammenhæng mellem ressourcer og kvalitet. Det var tydeligt de to sidstnævnte, der var de væsentligste motiver for indførelsen af kontraktstyring. Derimod var ønsket om at skabe intern konkurrence næsten fraværende.

Samlet set tegner der sig følgende billede af styringspraksis og intern kontraktstyring i kommunerne. På den ene side er der med den markante brug af interne kontrakter sket en øget formalisering af styringen. Der er fokus på procedurer og i særdeleshed opfølgning på kontrakterne. Ligeledes peger ønsket om at tydeliggøre sammenhængen mellem ressourcer og kvalitet i retning af en mere bevidst styring af kommunernes decentrale områder. På den anden side er det også tydeligt, at der fortsat er tale om en forholdsvis blød tilgang, hvor dialog og tæt samarbejde dominerer i forhold til sanktioner. Strukturreformen har tilsyneladende heller ikke rykket ved det forhold, at intern kontraktstyring hovedsageligt er en sag for administrationen og de berørte institutioner, mens politikere og brugere indtager en mere tilbagetrukket rolle.

Udlicitering i kommunerne

På trods af interessen for udlicitering har der i en lang årrække ikke kunne observeres en væsentlig gennemslagskraft i kommunerne. Med gennemførelsen af strukturreformen har der været en forventning til, at udliciteringen vil stige. Opgørelsen af udliciteringsgraden har været et omdiskuteret emne gennem en del år, og der har været forskellige måder at opgøre udliciteringsgraden. Uanset hvilken opgørelsesmetode der anvendes, viser forløbet fra midt i 1990'erne og frem til strukturreformens start en lille stigning over årene. Men på ingen måde nogen markant forøgelse. I 2006 viste IKU 20,2 procent, mens den to år senere var steget til 24,8 procent. Stigningen var forventet. Argumentet er, at større enheder for det første vil være mere attraktive for private leverandører, da det alt andet lige vil udgøre et større marked. For det andet vil de større kommuner betyde en forøgelse af den administrative kapacitet og dermed bedre mulighed for at håndtere såvel udbudsproces som opfølgning. En foreløbig analyse af udlicitering i kommunerne foretaget af Houllberg, Dahl og Nielsen (2009) viser en stigning i udliciteringen efter strukturreformen – også selv om der tages højde for opgaver overtaget fra amterne. Derimod er der ikke forskel i stigningen i udliciteringen mellem sammenlagte kommuner og fortsættende kommuner. Det peger på, at nye processer og kompetencer i de nye kommuner mod forventning ikke har haft en selvstændig effekt på udliciteringsgraden. Der er dog grund til at være kritisk over for opgørelsen af Indikator for Konkurrenceudsættelse og der-

med for det faktiske niveau af udlicitering i kommunerne. Opgørelsen bygger på kommunernes regnskabstal, og disse vil være meget følsomme over for konteringspraksis. Det er således muligt at ændre niveauet for IKU med flere procentpoint gennem simple omkonteringer.

Der er over årene foretaget mange analyser af, hvilke faktorer der påvirker graden af udlicitering i danske kommuner og deres effekter (fx Pallesen, 2004; Blom-Hansen, 2003; Christoffersen & Paldam, 2003; Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009; Hansen, Mols & Villadsen, 2008; Houlberg, Dahl & Nielsen, 2009). Analyserne har inddraget forhold som ideologi, størrelse, bosætningsmønstre, økonomi og andel af akademiske medarbejdere i den kommunale forvaltning. De nyeste analyser viser, at ideologi spiller en rolle, således at borgerlige kommuner udliciterer mere end socialdemokratisk ledede kommuner, hvilket er modsat tidligere analyser (se Pallesen, 2003; Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009). Ligeledes synes andelen af akademikere at have en positiv betydning for graden af udlicitering. Derimod kan der ikke etableres en entydig sammenhæng mellem økonomi og udlicitering eller mellem størrelse og udlicitering (Bhatti, Olsen & Pedersen, 2009; Houlberg, Dahl & Nielsen, 2009).

På trods af stigningen i graden af udlicitering – måske endda til de magiske 26,5 procent, der er måltallet ifølge økonomiaftalen mellem KL og regeringen, har brugen af private leverandører ikke holdt sit indtog inden for store velfærdsområder. Det er interessant af flere grunde. For det første vil konsekvenserne af private leverandører først aftegne sig, når de kommer ind på de store og mere følsomme velfærdsområder. For det andet vil det berøre nogle af de store velfærdsprofessioner, hvilket potentielt kan have vidtrækkende konsekvenser for opfattelsen af offentlige serviceydelser. Og for det tredje kan det betyde store besparelser – afhængigt af tiltroen til udliciteringers besparelspotentiale. Besparelspotentialet ved udlicitering er omdiskuteret. Nogle rapporterer om besparelser på 20-30 procent (Paldam & Christoffersen, 2003; Savas, 2000). Hodge (2000) gennemførte en metaanalyse af et stort udsnit af kvantitative undersøgelser og kom frem til et besparelspotentiale på 7-12 procent. Dertil kommer en ganske betydelig variation mellem områderne. I Konkurrenceredegørelsen fra 2009 nævnes, at besparelsen ved EU-udbud for alle EU-lande under et var på 8 procent i gennemsnit. For Danmarks vedkommende var besparelsen i gennemsnit 4 procent.

I 2000 viste en undersøgelse af udbud hos kommunerne, at udbud primært fandt sted på det kommunaltekniske område og på kommunernes periferiydelser, mens den var meget begrænset inden for en lang række kerneopgaverne som eksempelvis ældreområdet, daginstitutioner og uddannelse (Kommunernes Landsforening, 2000). I Konkurrenceredegørelsen for 2009 opgøres IKU fordelt på de kommunale hovedkonti. Her viser opgørelsen, at

det fortsat er inden for de mere tekniske områder som for eksempel forsyningsvirksomheder og byudvikling, at kommunerne benytter udlicitering. Det begrænsede gennemslag på de brede velfærdsområder bekræftes i Udbudsrådets effektanalyse af pleje- og omsorgsopgaver i kommunerne, hvor det eksempelvis fremgår, at kun fire kommuner har udliciteret plejecentret i perioden fra 2004-2009 (Udbudsrådet, 2009). Status tre år efter struktur-reformen er, at kommunernes brug af udlicitering er steget, men uden at de bredere velfærdsområder er blevet inddraget. På den ene side peger det på et stadigt uudnyttet potentiale i kommunerne, der blot mangler at blive indhøstet. Det er et tema, der kan komme til at spille en rolle i diskussionen af kommunernes økonomi. På den anden side kan der være tale om, at graden af udlicitering har nået et niveau, hvor såvel kommuner som private leverandører viser tilbageholdenhed. I litteraturen fremhæves forhold som forsyningsikkerhed, politisk tilbageholdenhed, transaktionsomkostninger mv. (Greene, 2002), når der skal peges på barrierer mod udlicitering. I en dansk sammenhæng er barrierer mod udlicitering afdækket i flere undersøgelser af kommunerne (Udbudsrådet, 2009; Kommunernes Landsforening, 2000). Her peges der især på omkostninger i forbindelse med udbudsprocessen, politisk modstand, komplicerede regler og manglende leverandører. I KL's undersøgelse fra 2000 blev det særligt fremhævet, at udbudsprocessen var for ressourcekrævende. Det kunne forventes, at erfaring med udbudsprocesser ville reducere denne barriere. Det ser dog ikke ud til at være tilfældet. I en spørgeskemaundersøgelse gennemført ved årsskiftet 2009/2010 til kommunaldirektørerne erklærede 53 procent sig enige/helt enige i påstanden, at konkurrenceudsættelse er besværligt og kræver mange ressourcer, men blot 20 procent var uenig/helt uenig (Momentum, 2010). En tilsvarende stabilitet viser sig i forhold til det politiske niveau, hvor undersøgelser over tid peger på politisk tilbageholdenhed som en væsentlig faktor.

Diskussionen om barrierer for udlicitering i kommunerne har haft en slagside mod kommunerne. Det er traditionelt kommunerne, der er blevet fremstillet som tilbageholdende og for indadvendte til at bruge udliciteringsværktøjet. Som oftest ses der bort fra, at der er to parter i en kontraktrelation. I det omfang at den private side inddrages i diskussionen, er det som oftest i forhold til eksistensen af et marked, og det bliver let en diskussion om, hvorvidt et manglende marked skyldes kommunernes tilbageholdenhed, eller kommunernes tilbageholdenhed begrundes med et manglende marked. Det er ikke for nærværende muligt at afgøre, hvilken vej „pilen vender“.

Hvis dette samspil skal afdækkes, er det mere interessant at se på de private aktørers holdninger og oplevelser af samspillet. Der er ingen tvivl om, at også de private virksomheder oplever vanskeligheder ved deltagelse i udbudsprocesser i den kommunale sektor. Der peges på, at det ikke kun handler om

formelle procedurer og sagsgange, men at udlicitering af kommunale serviceydelser er en politisk beslutning og derfor er underlagt politiske processer (Larsen & Pedersen, 2002). Pointen er, at på trods af forsøg på at gøre udlicitering til et primært teknisk spørgsmål, involverer det grundlæggende politiske spørgsmål, og derfor vil det blive genstand for en politisk debat. Efterhånden som udliciteringen kommer til at berøre kerneydelser inden for eksempelvis daginstitutionsområdet, vil det politiske element ikke blive mindre – tværtimod.

Kontraktstyringen, forholdet mellem stat og kommuner og det lokale demokrati

Staten forsøger på forskellig vis at påvirke kommunernes brug af kontrakter – både interne og i form af udlicitering. Ønsket er en stigning i anvendelsen af udlicitering og en mere sikker styring af de decentrale enheder i kommunerne. For det første har det en indvirkning på forholdet mellem stat og kommune. For det andet kan det kommunale demokrati blive påvirket af øget brug af udlicitering og intern kontraktstyring. I dette afsnit vil vi sætte kontraktstyringen ind i et bredere styringsperspektiv og se nærmere på samspillet mellem stat og kommuner og på de konsekvenser, som kontraktstyringen medfører for det kommunale demokrati.

Det kommunale selvstyre bygger på forestillingen om, at kommunerne har en række frihedsgrader til selv at afgøre deres sager mod til gengæld at levere resultater og ydelser i overensstemmelse med statens ønsker. Det er især i forbindelse med de årlige budgetforhandlinger mellem Kommunernes Landsforening og regeringen, at bytteforholdet tydeliggøres. Disse forhandlinger er helt centrale i den særlige danske reguleringsform. Hvor aftalerne tidligere var fokuseret på økonomiske aspekter, inddrager de nu en flerhed af aspekter – herunder målsætninger, krav om performance og om brugen af udlicitering i kommunerne.

Staten har forsøgt at påvirke kommunernes brug af intern kontraktstyring og udlicitering efter strukturreformen trådte i kraft. Staten har gennem en række resultatkrav på mange policyområder forsøgt at sætte nationale standarder for kvaliteten og har fokuseret på, at kommunerne skal levere konkrete resultater. Det har indirekte tvunget kommunerne til at lægge vægt på resultatstyring og performance management, så mål og krav fra nationalt hold kan omsættes i synlige resultater. Samtidig lægger staten på mange områder op til benchmarking, dvs. en sammenligning og nogle gange rangordning af resultaterne fra de enkelte kommuner. En veldrevet kontraktstyring kan give kommunerne den dokumentation, de har brug for, når kommunerne skal indlevere tal og dokumentation for kvaliteten af opgaveløsningen på en lang række områder.

Staten har også aktivt forsøgt at påvirke kommunerne til mere konkurrenceudsættelse. Det er som nævnt sket mest åbenlyst i kravet om en konkurrenceudsættelsesgrad for kommunerne som helhed på 26,5 pct. i 2010, som er et formelt krav, regeringen er blevet enige med KL om. Men derudover har staten også forsøgt at påvirke det uformelle regelsæt og debatten om konkurrenceudsættelse ved at publicerer værktøjer, vejledninger og andet materiale, der fortæller om *best practice* i forhold til at inddrage private leverandører. Staten driver sammen med KL „Udbudsportalen“, der fungerer som omdrejningspunkt for information og kommunikation om konkurrenceudsættelse. Der hviler derfor et tungt pres på kommunerne, dels gennem kontante krav om en bestemt grad for konkurrenceudsættelse, og dels gennem dannelse af formelle og uformelle normer om, at konkurrenceudsættelse og inddragelse af private leverandører vil styrke leveringen af den offentlige service.

For kommunerne giver det til en vis grad et problem, da kommunerne på den måde kun måles på deres rolle som statens forlængede arm frem for som et selvstændigt og levende lokaldemokrati. Denne skelnen er velkendt i forskningen om kommunernes rolle i demokratiet. Kommunernes rolle har været diskuteret og forstået ud fra to dimensioner (Hansen, 1997: 104; Kjær & Mouritzen, 2003: 20). Skal kommunerne primært opfattes som lokale forvaltningsenheder, hvis primære opgave er at udføre og forvalte statslige beslutninger og derved blive en bureaukratisk forlængelse af det statslige apparat (Goldsmith, 1995: 232). Eller skal kommuner ses som lokale selvstyreenheder, hvor kommunerne i stor udstrækning er i stand til at afgøre deres egen skæbne, selv sammensætte et skat-serviceforhold og vælge lokale repræsentanter (Goldsmith, 1995: 229ff). Ud fra den første dimension diskuteres konsekvenserne af udlicitering primært i form af besparelser, effektivitetsgevinster og serviceydelse. Betragtes kommuner ud fra den anden dimension, bliver overvejelser om demokrati og kontraktens indvirkning på det lokale demokrati helt centrale. Konsekvenserne for det lokale demokrati diskuteres flere steder i litteraturen om kontrakter og udlicitering (eksempelvis Vabo, 2004; Zifcak, 2001; Christensen & Pallesen, 2001; Greene, 2002; Deleon, 2005). Der anvendes forskellige tilgange og perspektiver til behandlingen af demokrati, og som efterfølgende sætter fokus på udvalgte aspekter ved demokratiet. Nogle fremhæver problemer omkring gennemsigtighed og ansvarlighed, mens andre peger på vanskeligheder i forhold til brugerinddragelse og repræsentation. Demokrati og effektivitet i opgaveløsningen opstilles ofte som to modsætninger, hvor hensynet til det ene sker på bekostning af det andet forhold. Enkelte argumenterer dog for, at denne modstilling er fejlagtig, da de to forhold er så tæt forbundet, at det ikke giver mening af se dem som adskilte størrelser (Greene, 2002).

Beetham ser det lokale demokrati som et system, der vurderes demokratisk "to the extent that it is subject to control by all members of the relevant association considered as equals" (Beetham, 1996: 30). Politisk lighed og indflydelse på politiske beslutninger er de to centrale principper i denne demokratiforståelse. Der anlægges hermed en eksplicit repræsentativ demokratiforståelse. De to principper kan ifølge Beetham operationaliseres langs følgende tre dimensioner: ansvarlighed (accountability), responsivitet og repræsentativitet. I det efterfølgende inddrages alene de to førstnævnte. Borgerne skal have mulighed for at holde de politiske beslutningstagere ansvarlige for de beslutninger og handlinger, som de har iværksat. Det forudsætter, at borgerne kan få indsigt i indholdet af beslutningerne og baggrunden for kommunens handlinger. Det er ligeledes en forudsætning, at det er muligt at afgøre, hvem blandt politikerne der har haft en aktiv del i beslutningen, og som med rette kan holdes ansvarlig for den pågældende beslutning. For at politikerne og kommunen kan udvise responsivitet kræves, at borgerne har mulighed for at påvirke dem – også mellem valgene. Der skal være en række institutioner og procedurer, der giver alle mulighed for at kunne kontakte og konsultere politikerne. Valg er igen den ultimative garanti for responsivitet, men valg er alt for grovkornet til at opfange alle holdninger og ønsker. Der er behov for et supplement (Beetham, 1996: 32).

Hvordan hænger disse principper sammen med kontraktstyringen? Åbenhed og tilgængelighed er altafgørende – uanset om det er interne eller eksterne kontrakter, hvis borgerne skal have mulighed for at holde politikerne ansvarlige. Interne kontrakter i kommunerne tydeliggør de forventninger, som politikerne har til de enkelte institutioner eller afdelinger i kommunen. Det tvinger dem til at klargøre deres målsætninger og ønsker i forhold til kommunens serviceområder. Dermed bliver det også muligt for borgerne at se både det serviceniveau, som politikerne har besluttet, og i det omfang at der foretages evalueringer og opfølgning på kontrakterne, se i hvilken udstrækning institutionerne lever op til politikernes forventninger. I forbindelse med udlicitering gør samme forhold sig gældende. Problemet er blot, at det meget ofte ikke er muligt at få indsigt i kontrakterne. Hensynet til hemmeligholdelse af private virksomheder vinder som oftest over hensynet til åbenhed i forhold til kommunens borgere (Zifcak, 2001: 88; Deleon, 2005: 110). Når kommunen udliciterer en opgave, er det fortsat politikerne, der har det overordnede ansvar for opgaveudførelsen. I forbindelse med kontraktindgåelsen er opgaven specificeret og kvalitetsniveauet fastlagt. Men da kontrakter med private leverandører som oftest ikke er offentligt tilgængelige, kan det være vanskeligt at afgøre, hvorvidt en dårlig service skyldes den private leverandør eller det politisk fastsatte serviceniveau.

En særlig problemstilling gør sig gældende, hvis der er en kæde af underleverandører, der står for leveringen af den egentlige ydelse. Det gør ansvarligholdelsen endnu mere problematisk, da det kan være vanskeligt at afgøre, hvem der bærer ansvaret for opgaven (Johnston & Romzek, 2002). Beslutningen om at benytte kontrakter – og i særdeleshed udlicitering – kan give anledning til politiske kontroverser, hvor konfliktlinjerne bliver tydeligere. Som nævnt i ovenstående viser nogle af de danske undersøgelser også, at beslutningen om udlicitering følger de traditionelle politiske skillelinjer. Norske erfaringer viser dog, at udlicitering ikke revitaliserer lokalpolitikken. Der er hovedsageligt tale om en engangseffekt i forbindelse med beslutningen om udlicitering, men det er ikke en blivende effekt (Vabo, 2004: 352).

Kontraktstyringen lægger op til en ny arbejdsdeling mellem politikere, forvaltning og leverandører på lokalt niveau, og til at forholdet mellem stat og kommunerne ændres. I grundmodellen lægges op til, at der formuleres nogle politiske krav om et bestemt serviceniveau, som andre så udfører. Politikerne skal agere som målsætningspolitikere, der udstikker de overordnede rammer for kommunens aktiviteter og overlader den efterfølgende udmøntning til administrationen, kommunens institutioner eller eksterne parter. De skal være den „gode“ politiker (Berg, 2000), der opererer på det strategiske niveau og ikke blander sig i enkeltsager. Organisatorisk underbygges dette tanksæt med en eksplicit opdeling mellem „bestiller“ og „udfører“, hvor politikerne indtager rollen som bestiller, mens selvstændige udfører-enheder eller eksterne parter varetager den egentlige produktion.

Undersøgelser af den danske kontraktstyringsmodel peger på, at mange såvel interne som eksterne kontrakter er kendetegnet ved en høj grad af dialog mellem parterne i løbet af kontraktperioden (Ejersbo & Greve, 2002). Der kan dog alligevel være grund til fortsat at være opmærksom på de potentielle formelle begrænsninger, som brugen af kontrakter betyder for responsiviteten i det kommunale system. De forskellige demokratiopfattelser i forhold til kommunerne bringes i spil i forhold til kontraktstyringen. En del af udviklingen mellem stat og kommuner efter strukturreformen kan således ses som et forsøg fra kommunernes side på at bevare autonomi og selvstændighed i processen med at frembringe resultater, mens staten på den anden side kontinuerligt forsøger at bringe kommunerne til at være lokale forvaltningsenheder, hvis loyalitet i stigende grad kontraktliggøres.

Konklusion

Kontrakter i form af intern kontraktstyring og udlicitering har været en del af den kommunale styringsdagsorden gennem mange år. Frem til strukturreformen var udbredelsen af intern kontraktstyring kendetegnet ved en hastig udbredelse, hvor flere og flere kommuner benyttede sig af dette styringsred-

skab. Modsat var graden af udlicitering kendetegnet ved et stabilt niveau, der kun marginalt havde ændret sig inden for en årrække. Efter strukturreformen er billedet ikke ændret radikalt, men der er nuanceforskelle, der er værd at hæfte sig ved. Som det er fremhævet, er brugen af udlicitering i kommunerne steget efter strukturreformen. Godt hjulpet på vej af en mere direkte påvirkning og regulering fra statens side. Samtidig tyder andre analyser på, at udlicitering i kommunerne fortsat primært foregår inden for de traditionelle områder, mens de brede velfærdsområder fortsat kun udliciteres i beskedent omfang. På den ene side peger det på et fortsat stort udliciteringspotentiale i kommunerne, hvis disse områder inddrages. På den anden side er der også en række barrierer for udlicitering knyttet til netop disse områder, der kan vanskeliggøre udlicitering af de brede velfærdsområder. Spørgsmålet er, hvorvidt kommunernes udlicitering har nået et „naturligt“ niveau?

Den interne kontraktstyring har fortsat sin udbredelse som det foretrukne styringsredskab i kommunerne. Det er langt over hovedparten af kommunerne, der anvender kontraktstyring og på et stigende antal områder. Det er ikke kun udbredelsen, der er fortsat efter strukturreformen, men måden de anvendes på, og aktørerne, som inddrages, er fortsat de samme. Staten forsøger fortsat at påvirke brugen af styringsredskabet gennem en indirekte påvirkning i form af nationale kvalitetsstandarder og indikatorer, hvilket adskiller sig fra den stigende og mere direkte regulering af udliciteringen i kommunerne.

Diskussionen af de demokratiske aspekter ved udlicitering og intern kontraktstyring påpegede en række udfordringer og problemer i forbindelse med brugen af disse styringsredskaber. I særdeleshed i forhold til udlicitering og en eventuel spredning af udlicitering til de brede velfærdsområder, bliver de demokratiske spørgsmål, der på nuværende tidspunkt kan rejses, blot endnu mere påtrængende. Der er dog ikke udsigt til, at dette tema i forbindelse med udlicitering kommer til at spille en central rolle. Kommunerne forventes at levere den ønskede service og kvalitet – og efterfølgende være i stand til at dokumentere dette. Et eksplicit fokus på effektiv servicelevering – gennem brug af interne kontrakter.

Litteratur

- Berg, R. (2000). *Den „gode“ politiker. Et studie af politiske ledelsesværdier i kommunerne*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Bhatti, Y., A.L. Olsen & L.H. Pedersen (2009). „The Effects of Administrative Professionals on Contracting Out“, *Governance*, vol. 22, nr. 1, pp. 121-137.
- Binderkrantz, A. & J.G. Christensen (2009). „Delegation without Agency Loss? The Use of Performance Contracts in the Danish Central Administration“, *Governance*, vol. 22, nr. 2, pp. 263-293.

- Blom-Hansen, J. (2003). "Is private delivery of public services really cheaper? Evidence from public road maintenance in Denmark", *Public Choice*, 115, pp. 419-438.
- Christensen, J.G. & T. Pallesen (2001). "Institutions, distributional concerns, and public sector reform", *European Journal of Political Research*, 39, pp. 179-202.
- Christoffersen, H. & M. Paldam (2003). "Markets and municipalities: A study of behavior of the Danish municipalities", *Public Choice*, 114, pp. 79-102.
- Deleon, L. (2005). "Public Management, Democracy, and Politics", in E. Ferlie, L.E. Lynn & C. Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Egg, P.S. (2002). "Kontrakten som udviklingsredskab – om kontraktstyring i kommunerne", i N. Ejersbo & C. Greve (red.). *Den offentlige sektor på kontrakt*, København: Børsens Forlag.
- Ejersbo, N. (2005). "Strukturreformens effekter", *Økonomi og Politik*, 78. årg., nr. 2, pp. 11-20.
- Goldsmith, M. (1995). "Autonomy and City Limits", in D. Judge, G. Stoker, & H. Wolman (eds.), *Urban Politics*, London: Sage.
- Greene, J.D. (2002). *Cities and Privatization*. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.
- Greve, C. & N. Ejersbo (2005). *Contracts as Reinvented Institutions in the Public Sector: A Cross-Cultural Comparison*. Westport, Connecticut: Praeger.
- Hansen, J.R., N.P. Mols, & A.R. Villadsen (2008). "En empirisk analyse af danske kommuners make-or-buy beslutninger", *Ledelse og Erhvervsøkonomi*, nr. 4, pp. 31-44.
- Hansen, K. (1997). "Kommunen mellem stats- og selvstyre – på vej mod en ny kommuneinstitution?" i P. Gundelach, H. Jørgensen & K.K. Klausen (red.), *Det lokale. Decentral politik og forvaltning*. Ålborg: Ålborg Universitetsforlag.
- Houlberg, K., P.S. Dahl, & N.R. Nielsen (2009). *Konkurrenceudsættelse i de danske kommuner – kommunalreformen som fødselsbørner*, Paper præsenteret på den 18. nordiske kommunalforskerkonference, Åbo, Finland, 26.-28. november 2009.
- Johnston, J. & B. Romzek (2002). "Effektive Contract Implementation and Management: A Preliminary Model", *Journal of Public Administration Research and Theory*, July 2002.
- Kettl, D. (1993). *Sharing Power. Public Governance and Private Markets*. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Kjær, U. & P.E. Mouritzen (2003). *Kommunestørrelse og lokalt demokrati*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kommunernes Landsforening (2000). *Udbud og udlicitering i kommunerne*, København: Kommuneforening.
- Krevi (2008). *Kommunale kontrakter i overblik. En kortlægning af intern kontraktstyringspraksis i kommunerne*. Krevi.
- Larsen, A.S. & O.Q. Pedersen (2002). "Udlicitering set fra virksomhedernes synsvinkel, i N. Ejersbo & C. Greve" (red.). *Den offentlige sektor på kontrakt*, København: Børsens Forlag.
- Momentum, 2. årgang, 1. udgave, Januar 2010.
- Pallesen, T. (2004). "A Political Perspective on Contracting Out: The Politics of Good Times. Experiences from Danish Local Governments", *Governance*, vol. 17, nr. 4, pp. 573-587.
- Pollitt, C. & C. Bouckaert (2004). *Public Management Reform 2nd edition*. Oxford: Oxford University Press.
- Pratt, J. & R. Zeckhauser (1992). *Principals and Agents. The Structure of Business*, Harvard: Harvard Business School Press.

- Savas, E.S. (2000). *Privatization and Public-Private Partnerships*, New York: Chatham House Publ.
- Udbudsrådet (2009). *Effektanalyse af konkurrenceudsættelse af pleje – og omsorgsopgaver i kommunerne*.
- Vabo, S.I. (2004). „Konkurrenceutsetting av velferdstjenester – en utfordring for demokratisk legitimitet?“, i Å. Johnsen, I. Sletnes & S.I. Vabo (red.), *Konkurransutsetting i kommunene*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Vedung, E. (1997). *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers.
- Williamson, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Zifcak, S. (2001). Contractualism, Democracy and Ethics, *Australia Journal of Public Administration*, vol. 60, nr. 2, pp. 86-98.

Noter

- 1 For en uddybende diskussion af strukturreformens betydning for udlicitering henvises til Poul Skov Dahl og Kurt Houlbergs artikel i dette nummer.
- 2 Mange tak til Krevi for velvilligt at stille data til rådighed fra undersøgelsen 2007.
- 3 Det eneste område, hvor denne udvikling ikke slår igennem, er i administrationen. I 2007-undersøgelsen blev der spurgt specifikt til institutionskontrakter, hvilket kan være en forklaring på den manglende gennemslag på administrationsområdet.