

Andrej Christian Lindholst

Samarbejdets betydning i den klassiske udlicitering: en analyse af de transaktionelle og relationelle dimensioners betydning

Hvilken betydning har samarbejde i kontraktstyringen mellem offentlige myndigheder og private entreprenører inden for de klassiske udbudsområder? I både den administrative praksis og den politologiske litteratur betragtes en effektiv anvendelse af udlicitering på de klassiske udbudsområder oftest som et spørgsmål om, hvorvidt en række transaktionelle kontraktdimensioner i form af specifikation, prissætning, monitorering og kompensation kan tilfredsstilles gennem anvendelsen af færrest mulige ressourcer i kontraktstyringen (transaktionsomkostninger). I artiklen argumenteres der for, at en række relationelle dimensioner, særligt tematiseret som samarbejde, interpersonelle relationer og tillid, også må forventes at have afgørende betydning for en effektiv anvendelse af udlicitering på de klassiske udbudsområder. Gennem et singlecasestudie af kontraktstyringen på det kommunaltekniske driftsområde vises det, hvordan transaktionelle og relationelle dimensioner indgår i et dynamisk samspil og optræder som hinandens forudsætninger. En hovedkonklusion er, at det er nødvendigt at inddrage relationelle dimensioner i forklaringer af udliciteringens virkemåde og effektivitet.

Når udbuddet er gennemført, og kontrakten er underskrevet, så ender den daglige drift typisk mellem to parter. Det er en medarbejder fra kommunen og en driftsleder/entrepriseleder fra entreprenøren
(Kommunal kontraktansvarlig, 2013)

Siden 2000'erne er samarbejde blevet et centralt tema i både den administrative praksis og den politologiske litteratur, der omhandler organiseringen af offentlige-private samspil i den offentlige serviceproduktion. I den politologiske litteratur er samarbejdsbaserede tilgange til det offentlige-private samspil særligt blevet betragtet som et definerende træk ved en række nyere typer arrangementer og institutionelle former, såsom offentlige-private partnerskaber, offentlige-private innovationspartnerskaber eller netværksbaseret styring, hvor temaer såsom samarbejde, netværk, tillid, partnerskaber, innovation og udvik-

ling har været centrale i forståelsen af virkemåden og forudsætningerne i de nye typer arrangementer i det offentlige-private samspil (Bovaird, 2004; Ejersbo og Greve, 2002; Entwistle og Martin, 2005; Klijn og Teisman, 2000; Sullivan og Skelcher, 2002). Tematiseringen og den analytiske forståelse i den politologiske litteratur af de samarbejdsbaserede tilgange i det offentlige-private samspil har altovervejende taget udgangspunkt i modstillinger til allerede veletablerede konkurrencebaserede eller transaktionelle tilgange i det offentlige-private samspil, særligt repræsenteret i form af konventionelle tilgange til udbud og udlicitering af offentlige serviceopgaver. Hos eksempelvis Klijn og Teisman (2000) opstilles centrale karakteristika ved *partnership arrangements* i en modstilling til karakteristika ved *contract arrangements*. Hos Bovaird opstilles *collaborative partnerships* over for *transactional contractual relationships* (2004), mens Entwistle og Martin (2005) beskriver udviklingen af det offentlige-private samspil gennem et afgørende skift fra konkurrence til samarbejde i anvendelsen af private i den offentlige serviceproduktion. I en dansk politologisk sammenhæng modstiller Ejersbo og Greve (2002) tilsvarende "hårde" kontrakter over for "bløde" kontrakter som ramme til at forstå blandt andet udliciteringens kontraktmæssige dimensioner i den offentlige sektor. I den skitserede litteratur er de samarbejdsbaserede tilgange i forhold til de konkurrencebaserede tilgange blandt andet antaget at føre til mindre konfliktfyldte relationer, innovation og transformation af opgaveløsningen gennem anvendelse af komplementære kompetencer, bedre allokering af ressourcer og mere optimale investeringer samt decentralisering af beslutningskompetence, større involvering af blandt andet brugere samt en generelt forbedret serviceproduktion (jf. temanummers introartikel).

I den politologiske litteratur har interessen for samarbejdets betydning i det offentlige-private samspil således primært været centreret omkring nye typer arrangementer. Samtidig har den analytiske forståelse af relevansen af samarbejde i det offentlige-private samspil altovervejende været baseret på en modstilling til velkendte og bestående former for offentlig-privat samspil i form af udbud og udlicitering. De offentlige opgaver er i overensstemmelse hermed blevet opdelt i en række opgaver, hvor nye typer arrangementer er mere velegnede, og en række opgaver, hvor mere konventionelle arrangementer anses som mere velegnede. I den administrative praksis afspejles dette i, at der tales om de klassiske eller traditionelle udbudsområder i forhold til opgaver, eksempelvis rengøring, affaldsindsamling eller driftsopgaver på vej- og parkområdet, hvor mere konventionelle arrangementer i form af udbud og udlicitering anses som velegnede (Finansministeriet, 2006; Kommunernes Landsforening et al, 2007). Den politologiske litteratur underbygger også, at det er på sådanne

områder i en dansk sammenhæng – og i overensstemmelse med den gængse politiske målsætning om at anvende konkurrence til at få løst de offentlige, der hvor det er bedst og billigst – er opnået de største økonomiske effekter ved anvendelse af udlicitering i form af omkostningsreduktioner og besparelser (Hjelmar, Petersen og Vrangbæk, 2013).

En række studier af kontraktrelationer i det offentlige, der særligt inddrager sociologisk kontraktteori, problematiserer dog forestillingen om, at samarbejde på forhånd skulle være irrelevant for nogle typer opgaver fremfor andre. Vincent-Jones (2000) diskuterer overordnet hvordan både relationelle dimensioner, i form af eksempelvis samarbejde, gensidig tilpasning af normer og interpersonelle relationer, og transaktionelle dimensioner, særligt i form af udveksling af specificerede ydelser, indgår i langt de fleste kontraktforhold. I et casestudie af kontraktrelationer med private leverandører i ti engelske kommuner påviser Walker og Davis (1999), at både transaktionelle og relationelle normer sameksisterer i forhold til en række centrale kontraktmæssige dimensioner. Fernandez (2007) leverer i forlængelse af samme optik et stort-N studie af kontrakter med private leverandører hos kommuner i USA, hvor særligt en række relationelle forklaringsfaktorer (i modsætning til en række transaktionelle forklaringsfaktorer) forefindes at have stor forklaringskraft i forhold til høj kontraktmæssig performance. Lignende konklusioner i store-N studier af determinanter for (høj) kontraktmæssig performance i den private sektor drages af blandt andre Cannon, Achrol og Gundlach (2000) og Poppo og Zenger (2002).

Med udgangspunkt i sociologisk kontraktteori sættes der i denne artikel således spørgsmålstegn ved anvendelsen af modstillingen mellem konkurrencebaserede og samarbejdsorienterede tilgange (og tilsvarende begreber) i det offentlige-private samspil som analytisk og forståelsesmæssige ramme omkring virkemåden og forudsætninger i de kontrakter, som aktualiseres, når kommuner udbyder og udliciterer opgaver på de områder, der betegnes som klassiske eller traditionelle. Konkret spørges der i artiklen om, hvilken betydning samarbejde har i kontraktforløb inden for de klassiske udbudsområder på det kommunaltekniske driftsområde. Artiklen undersøger hermed, om det er relevant at fastholde den konventionelle forestilling om udliciteringens virkemåde og forudsætninger, eller om denne forestilling bør afløses eller suppleres af en bredere sociologisk kontraktforståelse, der inddrager et fokus på samarbejde som element i forståelsen af udliciteringens virkemåde og forudsætninger. I artiklen afdækkes det primære forskningsspørgsmål empirisk igennem et single-casestudie af kontraktrelationer i en kommunes udlicitering af drift af parker og grønne områder. Den empiriske undersøgelse er vejledt af følgende to forskningsspørgsmål (FS):

FS1: Hvilken betydning har transaktionelle dimensioner, herunder prissætning, specifikation og monitorering, for kontraktstyringen i den klassiske udlicitering?

FS2: Hvilken betydning har relationelle dimensioner, herunder samarbejde, interpersonelle relationer og tillid for kontraktstyringen i den klassiske udlicitering?

Teorier om udliciteringens forudsætninger og virkemåde

Politologiens konventioner om udliciteringens forudsætninger og virkemåde

I den politologiske litteratur har udliciteringens virkemåde og forudsætninger samt effekter været undersøgt og beskrevet i en længere række studier og analyser, der tilsammen kan siges at have defineret den konventionelle forståelse af udlicitering (Blom-Hansen, 2003; Boyne, 1998; Brown, Potoski og Van Slyke, 2006; Domberger og Jensen, 1997; Donahue, 1989; Ejersbo og Greve, 2002; Fernandez, 2007; Hodge, 2000; Kettl, 1993; O'Flynn og Alford, 2008). Hos Donahue er konventionens forudsætninger centreret omkring, hvorvidt betingelser om specifikation, konkurrence og monitorering kan opfyldes: "if a well-specified contract in a competitive context can enforce accountability the presumption of superior private efficiency in delivering public services holds true" (1989: 78). Hos Kettl (1993) er konventionen indlejret i forestillingen om, at den offentlige indkøber i kontraktmæssige relationer bør optræde som en *smart buyer* gennem et styringsmæssigt fokus på, 1) hvad der skal købes, 2) hvem der skal købes af, og 3) hvad der er købt. På lignende vis beskriver Mulgan (1997:110) de centrale kendetegn ved kontraktstyringen:

contracting out confines the duty of contractors to the performance of the terms of the contract and confines the rights of supervising principals to enforcing the terms of the contract, it rules out the possibility of day-to-day supervision and intervention which is part of the normal practice within bureaucracies.

Hos Klijn og Teisman (2000: 86) er konventionen udtrykt i forestillingen om udlicitering som en principal-agent-relation, hvor specifikation, omkostnings-effektivitet, monitorering samt en formaliseret regulering af kontraktforholdet er definerende karakteristika. O'Flynn og Alford (2008) karakteriserer på lignende vis udlicitering som et logisk hele bestående af 1) separation af serviceproduktionen (*provision*) fra planlægning (*purchasing*), 2) specifikation og monitorering af serviceleverancer samt 3) etablering af konkurrence mellem serviceproducenter.

Den konventionsfølgende politologiske litteratur om udlicitering har teoretisk set særligt indlejret og trukket på økonomisk teori, særligt repræsenteret gennem public choice-teorien, principal-agent-teori og transaktionsomkostningsteori i forhold til opbygningen af forklaringer om udliciteringens ideelle virkemåde og forudsætninger – samt forventede resultater. Særligt i forlængelse af neoklassisk økonomisk teori, og dennes repræsentation igennem public choice-teorien, har etablering af konkurrence omkring den offentlige serviceproduktion været antaget som en central forudsætning. Særligt i forlængelse af principal-agent teorien har kontraktstyringsaktiviteter med fokus på forebyggelse og minimering af opportunistisk adfærd, såsom udarbejdelse af detaljerede opgavespecifikationer og kontraktmateriale, gennemførelse af udbud og valg af tilbudsgiver samt efterfølgende monitorering og eventuel sanktionering af manglende performance, været antaget som en anden central forudsætning. Til sidst har det i forlængelse af transaktionsomkostningsteorien været anset som en central forudsætning, at omkostninger (anvendt tid og ressourcer) til kontraktstyringsaktiviteter skulle minimeres, da de i al væsentlighed har været betragtet som uproduktive. Generelt har forudsigelsen været, at en højere grad af opfyldelse af udliciteringens konventionelle forudsætninger medfører en højere grad af positive effekter (særligt målt i forhold til økonomi og kvalitet).

En sociologisk tilgang til forståelsen af effektive kontrakter

Fra et sociologisk kontraktperspektiv (Campbell, 2001)¹ bygger den dominerende forståelse af udliciteringens virkemåde og forudsætninger i den politologiske litteratur altovervejende på et transaktionelt kontraktideal. Den amerikanske kontraktsociolog Ian Macneil (1974: 594) indkredser karakteristika ved det transaktionelle kontraktideal omsat i praksis således:

... [They] are contracts of short duration, with limited personal interactions, and with precise party measurement of easily measured objects of exchange ... They are transactions requiring a minimum of future cooperative behavior between the parties and not requiring a sharing of benefits or burdens. They bind the two parties tightly and precisely. Everything is clearly defined and presentiated.

Fra et sociologisk kontraktperspektiv bygger den dominerende forståelse af nye typer arrangementer og institutionelle former i den politologiske litteratur omvendt på et relationelt kontraktideal. Macneil (1974: 595) beskriver karakteristika ved det relationelle kontraktideal omsat i praksis således:

[They] are of significant duration. Close whole person relations form an integral aspect of the relation ... The object of exchange typically includes both easily measured quantities and quantities not easily measured ... Many individuals with individual and collective interests are involved ... Future cooperative behavior is anticipated ... The benefits and burdens of the relation are to be shared ... The bindingness of the relation is limited ... Trouble is expected as a matter of course ... The participants never intend or expect to see the whole future of the relation as presented at any single time, but view the relation as an ongoing integration of behavior

Modsat modstillingen mellem et transaktionelt og et relationelt ideal påpeges det i den sociologiske kontraktteori, at forskellige karakteristika i de to idealer *også* kan betragtes som en række kondenseringer af et sæt af overordnede eksterne og interne normer eller en række kontraktmæssige dimensioner, der tilsammen i større eller mindre grad regulerer alle levende kontraktrelationer (Campbell, 2001; Vincent-Jones, 2000). I den sociologiske kontraktteori anses alle kontrakter i praksis således som relationelle i den forstand, at kontrakter betragtes som socialt og institutionelt indlejret i et sæt af interne og eksterne normer, der regulerer både de økonomiske udvekslinger af ydelser (transaktionelle dimensioner) og de strukturer og processer (relationelle dimensioner), hvorigennem udvekslinger finder sted.

I den sociologiske kontraktanalyse inddrager besvarelsen af spørgsmål, der relaterer til, hvilke kontraktformer som er mest effektive, deres virkemåde og forudsætninger, således analyse af de regulerende interne og eksterne normsæt og/eller adfærd inden for analysens specifikke kontekst. Dette teoretiske og analytiske udgangspunkt har kun været anvendt i fuldt eller delvist omfang i enkelte studier og analyser af udliciteringen af almindelige offentlige serviceydelser (Fernandez, 2007; Lindholst og Bogetoft, 2011; Vincent-Jones, 2007; Walker og Davis, 1999).

I den sociologiske kontraktteori påpeges det endvidere, at de kontraktmæssige aktiviteter, der i transaktionsomkostningsteorien (Williamson, 1985) primært betragtes som omkostninger, samtidig også er de aktiviteter, som grundlæggende gør det muligt at planlægge og gennemføre økonomiske transaktioner. Modsat det almindelige transaktionsomkostningsteoretiske perspektiv kan de aktiviteter, der betragtes som (transaktions)omkostninger, således også betragtes som en produktiv faktor på linje med traditionelle produktionsfaktorer i en given kontraktrelation (Campbell, 2001). Denne forskel i perspektiv afspejler endvidere en bredere forskel mellem transaktionsomkostningsteoriens fokus på kontrakter som strukturer og safeguards i forhold til et fokus i den sociologiske

kontraktteori på kontrakter som mekanismer for koordination og tilpasning af økonomisk aktivitet (Schepker et al., 2014).

Metoder og materialer

Empirisk belyses artiklens forskningsspørgsmål i et singlecase studie af udlicitering af driften af kommunale parker og grønne områder i en strategisk udvalgt casekommune. I forhold til belysning af artiklens overordnede forskningsspørgsmål udgør valget af opgaveområde samt casekommune tilsammen et kritisk casevalg (Yin, 2003). Det kritiske casevalg er gjort ud fra ønsket om at udvælge en velegnet case til belysning af gyldigheden af den analytiske opdeling mellem transaktionelle og relationelle kontrakter i det konventionelle politologiske perspektiv på udlicitering.

For det første er opgaver vedrørende drift af parker og grønne områder i den administrative praksis almindeligvis betragtet som tilhørende et af de klassiske og/eller traditionelle udbudsområder, som er kendetegnet ved, at kommunerne har gennemført udbud og udliciteret på områderne i en længere årrække (Finansministeriet, 2006). I forhold til grønne driftsopgaver blev der i midten af 1990'erne udviklet en standardiseret opgavebeskrivelse, som adresserede behov i sektoren for at effektivisere planlægning og styring af driften af kommunale parker og grønne områder, herunder gennem anvendelse af udbud og udlicitering (Juil, Bjerregaard og Dam, 1998). Siden slutningen af 1990'erne er udbud og udlicitering af driftsopgaver blevet almindeligt udbredt i den kommunale parksektor (Kommunernes Landsforening, 2001; Lindholst, Persson og Randsrup 2014; Nuppenau, Lindholst og Sejr 2005). For det andet kan den valgte casekommune siges at indeholde en række vigtige karakteristika, der understøtter indsamlingen af gyldige data i forhold til casestudiet og de nærværende forskningsspørgsmål. På baggrund af en sammenholdelse med tidligere gennemførte casestudier (Lindholst, 2009) og et senere survey (Lindholst, Hansen og Østergaard, 2015) af udliciterede grønne driftsopgaver i danske kommuner kan den udvalgte casekommune i sammenligning med sektoren som helhed siges at besidde følgende centrale karakteristika: a) en relativ lang historik og et betydeligt erfaringsgrundlag med anvendelse af udbud og udlicitering inden for området, b) en høj administrativ og styringsmæssig kapacitet i forhold til de udliciterede driftsopgaver, c) et udbuds- og kontraktgrundlag som er typisk for sektoren, og d) en generel høj selvvrderet tilfredshed med anvendelse af udbud og udlicitering som strategi for udførsel af driftsopgaver.

Den primære information i casen er indsamlet gennem et ekspertinterview med en central informant i den interne driftsstyringsenhed, gennemgang af kommunens udbuds- og kontraktmateriale, herunder kvalitetsbeskrivelsen

samt inddragelse af baggrundsmateriale om kommunen. Informanten i ekspertinterviewet var udvalgt på baggrund af særlig indsigt i kontraktstyringsforhold, herunder tidligere ansættelse i den private sektor samt længerevarende ansættelse og central stillingsmæssig placering i kommunen med relevans for belysning af forskningsspørgsmålene. Ekspertinterviewet blev tilrettelagt som semistruktureret på baggrund af en liste af åbne spørgsmål om betydningen af forskellige kontraktmæssige og samarbejds-mæssige dimensioner i kontraktforhold med private entreprenører i driften. Interviewmaterialet blev efterfølgende transskriberet og en caserapport med de væsentligste pointer (via meningskondensering) fra interviewet blev fremsendt til gennemsyn og godkendelse. De centrale pointer blev endvidere sammenholdt med tidligere gennemførte interviews i casekommunen fra 2005. Denne sammenholdelse viste en stor grad af overensstemmelse med den nuværende tilgang til kontraktstyring i forhold til den historiske tilgang. I analysen er al information om casen præsenteret i anonymiseret form, da dele af datagrundlaget er indsamlet under henvisning til anonymitet i senere fremstillinger. Anonymitet har haft til formål at få indsamlet mere præcise data om sagsforhold og minimere risikoen for, at information er udeladt af hensyn til eksempelvis sociale normer eller organisatoriske og politiske interesser.

Det indsamlede materiale er analyseret gennem en teoretisk styret fortolkning (meningsfortolkning) af, hvilke kontraktmæssige dimensioner, der har haft betydning for kontraktstyring og kontraktforløb. Analysen har anvendt beskrivelsen af de transaktionelle (regulerende forhold vedrørende økonomiske udvekslinger af ydelser) og relationelle (indlejrende strukturer og processer) dimensioner inden for teorierne om udlicitering som grundlag til kodning og tolkning af udsagn i de transskriberede interviewdata og/eller tekstafsnit i dokumenter.

De to forskningsspørgsmål (FS1 og FS2) har vejledt to sideløbende fortolkninger af materialet i forhold til betydningen af henholdsvis transaktionelle dimensioner og de relationelle dimensioner. I udgangspunktet er artiklens hovedspørgsmål fokuseret på at undersøge "samarbejdets betydning" (teoretisk set forstået som de relationelle dimensioner) som alternativ eller supplerende forklaring til den gældende konventionelle forståelse af den klassiske udliciterings forudsætninger. Artiklens andet forskningsspørgsmål (FS2) har vejledt denne fortolkning. Artiklens første forskningsspørgsmål (FS1) har været anvendt til at etablere en alternativ (mod)fortolkning, der har taget udgangspunkt i netop betydningen af den klassiske udliciterings forudsætninger (teoretisk set forstået som de transaktionelle dimensioner).

Analyse

Baggrund

Casekommunen er en større dansk kommune, der har anvendt udlicitering som primær strategi for organisering af driften af de kommunale parker og grønne områder i mere end ti år. Efter en afvikling af egen driftsorganisation har al drift af parker og grønne områder været udliciteret til forskellige private virksomheder i en række sideløbende og primært geografisk afgrænsede kontrakter. Casekommunen havde i forbindelse med implementeringen af udlicitering opbygget en intern driftsstyrelsenhed med ansvar for udbud, driftsplanlægning og kontraktstyring af driften af parker og grønne områder. I casen blev den danske kontraktstandard AB92 (almindelige betingelser for arbejder og leverancer i bygge- og anlægsvirksomhed) anvendt til regulering af almindelige kontraktmæssige vilkår og som forlæg for opbygningen af det samlede materiale. AB92 indeholder en række standardvilkår for entreprisarbejder i Danmark, hvortil der er udarbejdet ministeriel vejledning til anvendelsen af standarden. Kommunen anvendte sit eget system for specifikation af de fagtekniske krav til selve arbejdets udførelse og kvalitet. I sin opbygning og indhold fremstod kommunens specifikation som en lokal tilpasning og videreudvikling af parksektorens oprindelige standard for specifikation af opgaver (Juil, Bjerregaard og Dam, 1998).

Relationelle dynamikker

Betydningen af velfungerende relationelle dimensioner blev fremhævet i forhold til flere kritiske forhold i kontraktforløbet. I casen fremgik det særligt, at velfungerende relationelle dimensioner var centrale i forhold til: a) kvaliteten af det udførte arbejde, b) karakteren af kontraktstyringen og funktionen af de transaktionelle dimensioner og c) tilvejebringelse af vigtig viden i forhold til den overordnede planlægning og styring af driften samt parkområderne generelt.

I informantens beskrivelse af de betydende dimensioner i kontraktforløbet i forhold til kvaliteten i det udførte arbejde fremgik det, at både en række transaktionelle og relationelle dimensioner var anset som værende af væsentlig betydning i et givet kontraktforløb. I overensstemmelse med den konventionelle teori om udlicitering blev eksempelvis en præcis opgavespecifikation og den efterfølgende håndhævelse af denne i et kontraktforløb fremhævet. I sammenhæng hermed – og i overensstemmelse med det sociologiske kontraktperspektiv – blev det fremhævet, at samarbejdet var den mest betydende faktor i et kontraktforløb, herunder for opnåelse af en tilfredsstillende udførelse af driften:

På den ene side er det vores kvalitetsbeskrivelse, som vi gør meget ud af at lave meget præcise under udbuddet, men som vi også gør meget ud af at håndhæve. På den anden side, så er det samarbejdet med entreprenøren. Hvis samarbejdet med entreprenøren ikke fungerer, så går det “ud over det hele”, og dermed også kvaliteten af arbejdet [udførsel af driftsopgaverne]. Det er altså det med samarbejdet, der betyder mest.

Et velfungerende samarbejde blev således anset som en afgørende forudsætning for, at der blev leveret den forventede kvalitet i udførelsen af driftsopgaver. Generelt fremhævedes kontraktforløb, hvor de relationelle dimensioner var velfungerede, i modsætning til kontraktforløb, hvor de relationelle dimensioner ikke var velfungerende, som positive i forhold til både kvaliteten i arbejdets udførelse og kontraktstyringen. I denne forstand er det muligt at tale om velfungerende relationelle dimensioner som en forudsætning for en velfungerende funktion af de centrale transaktionelle dimensioner.

I forhold til en dårlig funktion af de relationelle dimensioner, i form af manglende kemi i de interpersonelle relationer, blev det endvidere fremhævet, at de centrale transaktionelle dimensioner i den formelle kontraktstyring ikke alene var utilstrækkelige til at sikre en velfungerende drift, men også at karakteren af kontraktstyringen efterfølgende kunne skifte karakter til et kontraktforløb præget af magtspil og opportunistisk adfærd:

Hvis de to ikke kan sammen, hvis kemien ikke er der, hvis de ikke kan finde ud af at samarbejde om opgaven, så er det næsten lige meget, hvor godt vi har lavet materialet, hvor god kvalitetsbeskrivelsen er, hvor god en procedure vi har. Hvis kemien ikke er der, så betyder det, at man modarbejder hinanden. Entreprenøren forsøger at udnytte alle små uklarheder, der måtte være i systemet – og forvalteren på sin side udnytter sin magt.

I ovennævnte citat påpeges det, at dårligt fungerende relationelle dimensioner havde betydning for, hvordan de transaktionelle dimensioner kunne anvendes og sættes i spil. Forvalterens magt lå eksempelvis i muligheder for at udføre ekstra kontrol og tilsyn og efterfølgende anvende økonomiske sanktioner ved mangler i det udførte arbejde. På den anden side kunne entreprenøren anvende eventuelle mangler og svagheder i opgavebeskrivelsen eller kontraktgrundlaget til at minimere indsatsen i udførelsen af opgaven. Samtidig peges der på, at de transaktionelle dimensioner i fravær af velfungerende relationelle dimensioner var ineffektive i forhold til at sikre et givet kontraktforløb. I denne forstand er det muligt at tale om, at de transaktionelle dimensioner ikke kan erstatte

(substituere) relationelle dimensioner. I konsekvens kan de relationelle dimensioner fremhæves som en nødvendig (omend ikke tilstrækkelig) forudsætning for velfungerende kontraktforløb.

Velfungerende relationelle dimensioner i et givet kontraktforløb blev yderligere anset som en forudsætning for tilvejebringelse af den nødvendige viden for både den langsigtede planlægning af parkdriften og prioriteringer i de enkelte parkområder. Det var igennem de løbende møder mellem medarbejdere hos kommunens driftskontor og de forskellige entreprenørers medarbejdere – både de mere formaliserede møder og de mere uformelle møder i form af gennemgange ude i marken – at driftsstyringen opnåede den nødvendige viden om områdernes anvendelse og tilstand, samt hvordan selve driften kunne tilrettelægges.

En ulempe ved udlicitering er, at vi kommer længere og længere væk fra marken. Vi mister viden på sigt om, hvad der foregår i marken. Vi kommer til at sidde bag en skærm uden føling med, hvad der foregår. Derfor lægger vi vægt på, at det skal være et tæt samarbejde. Det kan vi ikke undvære. At vi har regelmæssige driftsmøder, at vi har fælles tilsyn og kontrol. Det er på 14-dagsmøderne at jeg [driftsstyrer] i virkeligheden får en fornemmelse af, hvad det er, der sker derude, og hvad det er, der bliver lavet, og også kommer ud og ser – rent fysisk – sammen med entreprenøren, hvad der er deres viden, og får del i alt det, de ved om drift og udførsel. Den viden vil gå tabt, hvis vi ender med bare at sidde inde.

En transaktionel tilgang til udlicitering – uden samarbejde og deling af viden – blev i casen således anset for at føre til tab af viden og dermed muligheder for at varetage almindelige planlægnings- og styringsfunktioner. Omvendt sikrede samarbejdet igennem de løbende driftsmøder og den fælles driftskontrol, at nødvendig viden i forhold til den videre planlægning og styring af driften blev tilvejebragt. I casekommunen havde valget af udlicitering som primær driftsstrategi og oprettelsen af et selvstændigt driftskontor uden udførende medarbejdere i driften afskåret kommunen fra løbende at få opdateret viden om eksempelvis ny teknik, materiel og nye metoder eller løbende at have en direkte og daglig gang i kommunens parker og grønne områder gennem kollegaer i egen organisation. Varetagelsen af de transaktionelle funktioner var også anset som kontoropgaver (sidde inde) som lå fjernt fra den fagtekniske viden, som varetagelsen af den udførende del af driften påkrævede.

Transaktionelle dynamikker

Betydningen af velfungerende – eller mindre velfungerende – transaktionelle dimensioner blev fremhævet i forhold til flere centrale forhold i et givet kontraktforløb. I casen fremgik det særligt, at velfungerende transaktionelle dimensioner var centrale i forhold til a) præcisering og sikring af opgaveudførelsen, b) prissætning og tilstrækkelig allokering af ressourcer i forhold til en tilfredsstillende varetagelse af driften, c) sikring af driften gennem enten kontrol eller læring, d) skift i kontraktstyringen fra kontrol (negativt fokus) til udvikling (positivt fokus) og e) etablering af tillid.

I overensstemmelse med den konventionelle teori om udlicitering blev tilfredsstillelsen af en række transaktionelle dimensioner i casen anset som centrale forudsætninger for et givet kontraktforløb. De fremhævede forudsætninger omfattede en præcis specifikation af opgaven, en tilstrækkelig prissætning og ressourceallokering fra entreprenørens side samt sanktionsmuligheder, såfremt kontraktforløbet ikke levede op til forvaltningens forventninger til løsning af driftsopgaverne:

Det er meget vigtigt at have præcise beskrivelser af, hvad der skal laves. Det er også meget nødvendigt at have nogle nøjagtige mængdeopgørelser og et nøjagtigt kortmateriale. Vi er også nødt til at have nogle bodsmuligheder og nogle skarpe muligheder, vi kan trække frem, hvis samarbejdet ikke kører, eller hvis de [entreprenøren] ikke leverer ydelsen.

Samtidig med at kommunens muligheder for at tilfredsstille de transaktionelle forudsætninger gennem udarbejdelse af fyldestgørende specifikationer samt opfølgingsmuligheder ved et mangelfuldt kontraktforløb blev påpeget, var driftskontoret også opmærksom på en række risici og afvejninger i de transaktionelle forudsætninger:

En af de værste ting at starte med er sådan en entreprenør, der i virkeligheden starter med at opdage – “hov, jeg har givet for lave priser, og nu skal jeg lige have det her til at hænge sammen”. Man kan aldrig gardere sig imod, at nogen kommer til at lave en forkert pris. Det eneste, vi kan gøre, er at lave udbudsmaterialet så klart som muligt, så det er så klart som muligt, hvad det er, man byder på, hvad opgaven indebærer. Så de [tilbudsgiverne] får afsat det rigtige antal timer og ressourceforbrug.

I citatet fremgår det i overensstemmelse med den konventionelle teori om udlicitering, at en tydelig og præcis specifikation af opgaven var central i forhold til en tilbudsgivers prissætning – og dermed efterfølgende allokering af ressourcer.

Samtidig blev det også påpeget, at specifikation af de pågældende driftsopgaver dybest set indebar en række dilemmaer:

Ved tilstandskrav er det meningen, at entreprenøren selv skal tilrettelægge, hvad der skal udføres af aktiviteter hen over året ... Det har vi på fornemmelsen, at de [entreprenørerne] ikke får regnet rigtigt med ind i tilbuddene ... Udførselskrav gør det tydeligt, hvad opgaven indebærer, at der skal laves, så de [tilbudsgiverne] får sat det rigtige ressourceforbrug på og afsat det rigtige antal timer ... Det er et dilemma. Det er en afvejning ved hvert eneste element i udbuddet. Skal man basere det hele på tilstandskrav, eller skal man lægge nogle udførselskrav ind?

I den fagtekniske terminologi inden for sektoren (Jουλ, Bjerregaard og Dam, 1998) opereres der med henholdsvis tilstandskrav og udførselskrav som de to primære metoder til specifikation af kvalitet i driftsopgaver. Anvendelsen af udførselskrav, hvor blandt andet antallet og indholdet af arbejdsrutiner bliver specificeret (fx angivelse af antallet af græsklipninger i vækstsæsonen samt angivelse af metoder og maskiner til græsklipningen) ville give en større præcision og sammenlignelighed mellem afgivne tilbud, men samtidig også øge risikoen for, at det udførte arbejde i selve kontraktforløbet enten var for lidt eller for meget i forhold til den nødvendige pleje set ud fra et fagprofessionelt synspunkt. Modsat ville anvendelsen af tilstandskrav, hvor acceptable tilstande for et grønt element specificeres (fx angivelse af minimums- og maksimumshøjde for græsset på en bestemt type græsflade), give et mere upræcist grundlag for afgivelse af priser i tilbud, men samtidig en lettere kontrol og mere tilpasningsdygtig drift i forhold til behov set ud fra et fagprofessionelt synspunkt.

I casen fremgik det, at vigtigheden af de enkelte transaktionelle dimensioner i et givet kontraktforløb kunne variere i forhold til graden af opfyldelse af de enkelte transaktionelle forudsætninger:

Hvis vi får en entreprenør, der ikke kan løfte opgaven eller fra starten af har givet en for billig pris og er presset og derfor hele tiden skal forsøge at springe over, der hvor gærdet er lavest, så er vi nødt til at stramme skruen meget, bruge vores kvalitetsbeskrivelse meget, bruge vores kontroller meget. Så bliver det pludselig vigtigt, at de [kvalitetsbeskrivelserne] er meget udspecificerede, er meget nøjagtige, entydige. Så skal man hele tiden holde dem [entreprenørerne] op på det.

Særligt fremgik det, at såfremt en entreprenørs prissætning og allokeringen af ressourcer var utilstrækkelig, så blev anvendelsen af kontrol og kvalitetsbeskrivelsen vigtigere i kontraktstyringen. Samtidig fremgik det også, at en utilstrækkelig drift ikke nødvendigvis var et spørgsmål om en forkert ressourceallokering, men også kunne være et spørgsmål om manglende kompetence (ikke kan løfte opgaven). I sidste tilfælde skiftede kvalitetsbeskrivelsen funktion fra at være et led i en kontrol af en svigefuld entreprenør til at være et udgangspunkt for læring og udvikling af kompetence i entreprenørens organisation.

Omvendt gav en situation, hvor den økonomiske ramme var tilstrækkelig, anledning til en mindre vægt på anvendelse af kvalitetsbeskrivelsen og kontrol i kontraktstyringen:

(Omvendt) hvis vi starter ud med et godt samarbejde, og nogen der har givet en fornuftig pris, som kan få det til at løbe rundt økonomisk og ikke er presset, så bliver det mindre vigtigt, om kvalitetsbeskrivelsen er helt præcis. Så skal vi ikke bruge det værktøj så meget. Så er der ikke brug for at måle med tomme-stokken.

I casen var det også tydeligt, at tillid (relationel dimension) til en entreprenør blev etableret i starten af et kontraktforløb på baggrund af et transaktionelt fokus på de løbende kontraktresultater:

Typisk vil vi bruge det med at kontrollere i det første halve år af entreprisen, indtil vi er tunet ind på hinanden. Når man har kalibreret øjne og fundet ud af, at det kører godt, så bliver man ikke ved med at fare bevidstløs rundt, lave en masse kontroller og bruge en masse tid på det. Når tingene er i orden, så bliver kvalitetsbeskrivelsen også mindre vigtig.

I ovenstående citat fremgår det endvidere, at den opbyggede tillid medførte, at fokus og aktiviteter vedrørende monitorering (transaktionsomkostninger) efterfølgende kunne reduceres. I casen var det også tydeligt, at vigtigheden af transaktionelle og relationelle dimensioner skiftede undervejs i et kontraktforløb. I starten af et kontraktforløb var der eksempelvis relativt større fokus på monitorering (kontrol) og overholdelse af specificerede krav til opgaven (kvalitetsbeskrivelsen). I de tilfælde hvor entreprenøren levede op til kravene i starten af kontraktforløbet, kunne kontraktstyringen skifte fokus og den relative vigtighed af centrale transaktionelle dimensioner blev mindre. Et centralt aspekt, som blev fremhævet ved kontraktforløb med velfungerende transaktionelle dimensioner, var et skift i kontraktstyringen fra et fokus på kontrol

af opgavernes udførelse til et fokus på udvikling af og tilpasninger i driften/parkområderne: ”Man begynder jo at snakke om udvikling, hvad man kunne lave af ekstraopgaver, hvordan man kunne lave opgaverne på en anden måde, hvordan man kan optimere opgaven. Det bliver der tid og overskud til, når man ikke skal rende og kontrollere hele tiden.”

Endelig fremgik det i casen, at inden for de begrænsede tilrådeværende administrative ressourcer kunne tiden prioriteres forskelligt af de kommunale medarbejdere alt efter behov. I forhold til kontraktstyringen kunne fokus således prioriteres til de transaktionelle styringsmæssige behov, hvor det mest fundamentale var, hvorvidt driften levede op til kontraktgrundlaget. I forlængelse af heraf kan det fremhæves, at velfungerende transaktionelle dimensioner i casen fremstod som en forudsætning for udvikling af velfungerende relationelle dimensioner. Et vedvarende fokus på kontrol blev dog betragtet som meget negativt af kommunens medarbejdere. Modsat blev etableringen af en relationelt orienteret kontraktstyring med fokus på udveksling af viden, udvikling og tilpasninger betragtet som både positivt og nødvendigt i forhold til den fortsatte varetagelse af de transaktionelle dimensioner.

Diskussioner

I artiklens indledning blev det argumenteret, at den forskningsmæssige interesse i politologien for relationelle kontraktdimensioner primært har været centreret omkring nye arrangementer og institutionelle former i det offentlige-private samspil. Samarbejde har været anset som mindre relevant for opgaver, der på grund af deres karakteristika anses som velegnede til klassisk udlicitering. Den teoretiske ramme og casestudiet præsenteret i denne artikel sætter spørgsmålstegn ved en sådan analytisk tilgang og målretning af den forskningsmæssige interesse, hvor det transaktionelle fokus har været dominerende i den teoretiske forståelse. Casestudiet viste, at et analyse-mæssigt fokus på de relationelle dimensioner også er relevant i studier af de mere klassiske udbudsområder. Samtidig må det bemærkes, at den organisatoriske og kontraktmæssige udformning og anvendelse af de relationelle og transaktionelle dimensioner må forventes at variere i stor grad fra opgaveområde til opgaveområde (fx et indgåelse af et institutionelt offentligt-privat partnerskab vedrørende finansiering, anlæg og 30-årig drift af et vejanlæg i forhold til udlicitering af driften i grønne områder).

Overordnet underbyggede casestudiet, at transaktionelle og relationelle dimensioner i den praktiske kontraktstyring kan betragtes som gensidige forudsætninger. I bredeste forstand kan det siges, at velfungerende transaktionelle dimensioner er en forudsætning for velfungerede relationelle dimensioner og

velfungerende relationelle dimensioner er en forudsætning for velfungerende transaktionelle dimensioner. På den ene side var dette eksempelvis udtrykt i casen gennem driftsstyringens behov for samarbejde og kommunikation med entreprenøren for at få tiltrækkelig med viden og indsigt til at kunne varetage driftsplanlægningsopgaver. På den anden side var det eksempelvis udtrykt gennem nødvendigheden af, at den økonomiske og ressourcemæssige ramme var på plads førend fokus i styring kunne udvikle sig fra at være kontrolorienteret til at være udviklings- og samarbejdsorienteret. I forlængelse heraf viste casen, at relationelle dimensioner ikke nødvendigvis erstatter de transaktionelle dimensioner – dimensionerne fremstår derimod i høj grad som komplementære.

Yderligere belyste casestudiet, hvordan dilemmaer, som opstår, når udlicitering administreres ud fra et transaktionelt kontraktideal, kan ophæves gennem implementeringen af et relationelt fokus i kontraktstyringen. O'Flynn og Alford (2008) har særligt fremhævet problemet (formuleret som separations-specifikationsdilemmaet) med manglen på nødvendig viden i forhold til de centrale styrings- og planlægningsmæssige funktioner, når organisatoriske funktioner (strategisk planlægning og operationel drift) separeres gennem implementeringen af udlicitering baseret på det, der i den sociologiske kontraktteori betragtes som et transaktionelt kontraktideal. De relationelle dimensioner i form af samarbejde, personlig kommunikation og udveksling af viden er netop de forudsætninger, der ophæver de transaktionelle dilemmaer omkring, hvordan den nødvendige viden til driftsplanlægning og driftsstyring tilvejebringes.

I overensstemmelse med den sociologiske kontraktteori viste casestudiet endvidere, at kontraktstyringsaktiviteter ikke kun bærer transaktionsomkostninger i form af anvendt tid og ressourcer, men også har produktive funktioner i form af eksempelvis overførsel af viden og læring mellem de involverede organisationer eller skift i styringsfokus fra kontrol til udvikling af driften.

I forhold til den mere generelle forskning i udliciteringens resultater og effekter (Hjelmar, Petersen og Vrangbæk, 2013) bidrager nærværende casestudie endvidere med en indsigt i de kausale processer, der gør sig gældende i forhold til at producere positive (eller undgå negative) resultater/effekter fra anvendelse af udlicitering i den offentlige sektor. Rent metodisk påpeger Beach (2013) eksempelvis nødvendigheden af at anvende dybdegående og specialiserede analyser af kausale processer for at forstå de kausale mekanismer mellem årsag og udfald. Nærværende casestudie har påvist en række mulige kausale processer via dynamikken mellem de transaktionelle og relationelle dimensioner, som kan bidrage til at forklare effekter af udlicitering på et af de klassiske udbudsområder i den danske offentlige sektor.

Konklusioner

I artiklen er det blevet undersøgt, hvilken betydning henholdsvis transaktionelle og relationelle dimensioner har i kontraktforløb inden for et af de klassiske udbudsområder (drift af parker og grønne områder). Undersøgelsen har empirisk taget udgangspunkt i et singlecasestudie af en kritisk case med henblik på at afprøve de indledende teoretiske antagelser. Casestudiet viste, at begge dimensioner kan forventes at have betydning i kontraktforløb på et af de klassiske udbudsområder. Samtidig viste casestudiet også, at de to dimensioner kan indgå i et dynamisk samspil i et kontraktforløb. I artiklen påpeges det således, at den dominerende modstilling i den politologiske litteratur mellem transaktionelle og relationelle karakteristika ved henholdsvis udlicitering og partnerskaber (og lignende betegnelser) bør revideres i forhold til at kunne forstå udlicitering af opgaver på et eller flere af de klassiske udbudsområder. Den sociologiske kontraktteori angiver her en række muligheder for at teoretisere og analysere udlicitering ud fra det perspektiv, at kontrakter består af en række mere eller mindre institutionaliserede interne og eksterne normer, der regulerer både selve udvekslingen af ydelser samt de strukturer og processer, der indlejrer udvekslingerne.

Note

1. Sociologisk kontraktteori anvendes i denne artikel som betegnelse for den relationelle kontraktteori, der er udviklet siden starten af 1970'erne med særlig reference til den amerikanske kontraktteoretiker Ian Macneil. En samlet præsentation og diskussion forefindes blandt andet i Campbell (2001: 3-58).

Litteratur

- Beach, Derek (2013). Process tracing og studiet af kausale mekanismer. *Politica* 46 (1): 24-41.
- Blom-Hansen, Jens (2003). Is private delivery of public services really cheaper? Evidence from public road maintenance in Denmark. *Public Choice* 115 (3): 419-438.
- Bovaird, Tony (2004). Public-private partnerships: from contested concepts to prevalent practice. *International Review of Administrative Sciences* 70 (2): 199-215.
- Boyne, George A. (1998). Competitive tendering in local government: a review of theory and evidence. *Public Administration* 76 (4): 695-712.
- Brown, Trevor L., Matthew Potoski og David M. Van Slyke (2006). Managing public service contracts: aligning values, institutions, and markets. *Public Administration Review* 66 (3): 323-331.
- Campbell, David (2001). *The Relational Theory of Contract: Selected Works of Ian Macneil*. London: Sweet & Maxwell.

- Cannon, Joseph P., Ravi S. Achrol og Gregory T. Gundlach (2000). Contracts, norms, and plural form governance. *Journal of the Academy of Marketing Science* 28 (2): 180-194.
- Domberger, Simon og Paul Jensen (1997). Contracting out by the public sector: theory, evidence, prospects. *Oxford Review of Economic Policy* 13 (4): 67-78.
- Donahue, John D. (1989). *The Privatization Decision: Public Ends, Private Means*. New York: Basic Books.
- Ejersbo, Niels og Carsten Greve (red.) (2002). *Den offentlige sektor på kontrakt*. København: Børsen.
- Entwistle, Tom og Steve Martin (2005). From competition to collaboration in public service delivery: A new agenda for research. *Public Administration* 83 (1): 233-242.
- Fernandez, Sergio (2007). What works best when contracting for services? An analysis of contracting performance at the local level in the US. *Public Administration* 85 (4): 1119-1141.
- Finansministeriet (2006). *Hvorfor ikke udbyde? – Inspiration til kommunalbestyrelsens arbejde med udbud*. København: Finansministeriet.
- 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, George A. (2000). *Privatization – An International Review of Performance*. Oxford: Boulder Westview Press.
- Juul, Jens Ole, Søren Bjerregaard og Torben Dam (1998). *Kvalitetsbeskrivelse for drift af grønne områder*. Frederiksberg: Skov & Landskab.
- Kettl, Donald F. (1993). *Sharing power: Public Governance and Private Markets*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Klijin, Erik-Hans og Geert R. Teisman (2000). Governing public-private partnerships: analysing and managing the process and institutional characteristics of public-private partnerships, pp. 84-102 i Stephen P. Osborne (red.), *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. London: Routledge.
- Kommunernes Landsforening (2001). *Udbud og udlicitering på det tekniske område: Omfang og erfaringer*. København: Kommuneinformation.
- Kommunernes Landsforening, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Finansministeriet (2007). *Konkurrenceudsættelse på dagsordenen*. København: Kommunernes Landsforening.
- Lindholst, Andrej Christian (2009). Contracting-out in urban green-space management: instruments, approaches and arrangements. *Urban Forestry & Urban Greening* 8 (4): 257-268.

- Lindholst, Andrej Christian og Peter Bogetoft (2011). Managerial challenges in public service contracting: lessons in green-space management. *Public Administration* 89 (3): 1036-1062.
- Lindholst, Andrej Christian, Bengt Persson og Thomas B. Randrup (2014). Udliciteringen stiger: Et overblik. *Teknik & Miljø* 8: 28-29.
- Lindholst, Andrej Christian, Morten Balle Hansen og Jeppe Østergaard (2015). *Innovationer i det offentligt private samarbejde (INOPS): Datarapport for Danmark*. Aalborg: Aalborg Universitet.
- Macneil, Ian R. (1974). Restatement (second) of contracts and presentation. *Virginia Law Review* 60(4): 589-704.
- Mulgan, Richard (1997). Contracting out and accountability. *Australian Journal of Public Administration* 56 (4): 106-116.
- Nuppenau, Christine, Andrej Christian Lindholst og Karen Sejr (2005). *Udbud og udliciteringer af grønne driftsopgaver 1997-2003*. Hørsholm: Center for Skov, Landskab & Planlægning.
- O'Flynn, Janine og John Alford (2008). The separation/specification dilemma in contracting: the local government experience in Victoria. *Public Administration* 86 (1): 205-224.
- Poppo, Laura og Toood Zenger (2002). Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? *Strategic Management Journal* 23 (8): 707-725.
- Schepker, Donald J, Wonyong Oh, Aleksey Martynov og Laura Poppo (2014). The many futures of contracts: moving beyond structure and safeguarding to coordination and adaptation. *Journal of Management* 40 (1): 193-225.
- Sullivan, Helen og Chris Skelcher (2002). *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*. Basingstoke: Palgrave.
- Vincent-Jones, Peter (2000). Contractual governance: institutional and organizational analysis. *Oxford Journal of Legal Studies* 20 (3): 317-351.
- Vincent-Jones, Peter (2007). The new public contracting: public versus private ordering? *Indiana Journal of Global Legal Studies* 14 (2): 259-278.
- Walker, Bruce og Howard Davis (1999). Perspectives on contractual relationships and the move to best value in local authorities, pp. 16-37 i George A. Boyne (red.), *Managing Local Services: From CCT to Best Value*. London: Frank Cass.
- Williamson, Oliver E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press.
- Yin, Robert K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*, 3rd ed. London: Sage Publishing.