

Redaktion:

Eksterne redaktører: Andrej Christian Lindholm og Ole Helby Petersen

Intern redaktør: Sune Welling Hansen

Redaktion: Anne Binderkrantz, Sune Welling Hansen, Mette Kjær, Robert Klemmensen (anmeldelser), Lasse Lindekilde, Asbjørn Sonne Nørgaard, Thomas Pallesen, Jon Rahbek-Clemmensen, Rune Slothuus, Kim Mannemar Sønderskov og Morten Valbjørn

Redaktionskomité:

Peter Dahler-Larsen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Kasper Møller Hansen, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Per Henriksen, Fagkonsulent i gymnasieskolen

Peter Viggo Jakobsen, Forsvarsakademiet

Lotte Jensen, CBS

Helene Kyed, DIIS

Christian Albrect Larsen, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet

Helle Ørsted Nielsen, DMU & Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet

Morten Ougaard, Department of Business and Politics, CBS

Bo Smith, Beskæftigelsesministeriet

Eva Sørensen, Institut for Samfundsvidenskab og Erhvervsøkonomi, RUC

Søren Winter, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd

© politica

Omslagsdesign: Kasper Lægård, Avail Design

Grafisk tilrettelæggelse: One Hundred Proof

ISSN 2246-042X

Redaktionen sluttet den 27. november 2015

Tilmelding til nyhedsbrev: www.politica.dk

E-mail: politica@ps.au.dk

Politica publicerer alene artikler bedømt ved peer review, enten i form af enkeltstående artikler bedømt ved mindst to anonyme reviewers eller som del af et temanummer bedømt ved mindst én anonym reviewer. Der accepteres manuskripter på dansk, norsk og svensk.

Se www.politica.dk for kontaktoplysninger og skrivevejledning.

Politica er indekseret i *International Political Science Abstracts*, som udgives af IPSA.

Tidsskriftet Politica

c/o Institut for Statskundskab

Bartholins Allé 7, 8000 Aarhus C

Indhold

- 495 *Andrej Christian Lindholst og Ole Helby Petersen*
Offentligt-privat samspil mellem konkurrence og samarbejde
- 503 *Karen N. Breidahl og Flemming Larsen*
Udfordringer og dilemmaer i det offentlige-private samspil på beskæftigelsesområdet: markedsgørelse i flere versioner
- 522 *Andrej Christian Lindholst*
Samarbejdets betydning i den klassiske udlicitering: en analyse af de transaktionelle og relationelle dimensioners betydning
- 541 *Lena Brogaard*
Drivkræfter og barrierer i offentlige-private innovationspartnerskaber (OPI) på sundheds- og ældreområdet i Danmark
- 561 *Ole Helby Petersen*
National understøttelse af offentligt-private partnerskaber (OPP): en komparativ analyse af 20 europæiske lande

Artikler uden for tema

- 580 *Morten Ougaard*
Erik Rasmussen, Niels Bohr og værdirelativismen – i anledning af Kasper Lippert-Rasmussens bog om Erik Rasmussen
- 598 *Kasper Lippert-Rasmussen*
Erik Rasmussen, Niels Bohr og værdirelativismen - svar til Ougaard
- 604 Svar fra Morten Ougaard

Anmeldelser

- 605 Nuno P. Monteiro, *Theory of Unipolar Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014 (Sten Rynning)
- 607 Mads Boss, Caroline Howard Grøn, Simon Toft Kristjansen og Sofie Rømer (red.), *Den offentlige sektor. Cases fra maskinrummet*, København: Hans Reitzels Forlag, 2014 (Kurt Klaudi Klausen)
- 610 Abstracts
- 613 Om forfatterne

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

Introduktion til temanummeret

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

Udviklingen i det offentligt-private samspil

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Temanummerets artikler

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

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

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

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

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

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

Litteratur

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

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

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

Karen N. Breidahl og Flemming Larsen

Udfordringer og dilemmaer i det offentlige-private samspil på beskæftigelsesområdet: markedsgørelse i flere versioner

Denne artikel rejser spørgsmålet om, hvordan det offentlige-private samspil på beskæftigelsesområdet har udviklet sig siden 2003, herunder hvilke udfordringer og dilemmaer der har været forbundet med disse udviklingstræk. Tilbage i 2003 blev store dele af beskæftigelsesindsatsen udliciteret til ikke-offentlige leverandører, hvormed der blev etableret et marked for andre (ikke-offentlige) aktører. Omfattende udbudsprocesser blev taget i brug, og de politiske forventninger var store. Ca. 12 år senere er markedet for private beskæftigelsesindsatser indskrænket væsentligt, og det offentlige-private samspil på beskæftigelsesområdet har bevæget sig i retning af en langt mere samarbejdsbaseret og lokal tilgang. Artiklen giver et indblik i, hvordan disse ændringer ikke blot har haft styringsmæssige konsekvenser men også indholdsmæssige, samt vanskelighederne ved at etablere et velfungerende marked på beskæftigelsesområdet, der lever op til de politiske hensigter.

Markedsgørelse af den offentlige sektor i Danmark er et tema, der i de senere år har fået stadig større offentlig og politisk bevågenhed som følge af, at markedsløsninger er blevet introduceret på en række centrale velfærdsområder. Hertil kommer en række politisk erklærede hensigter om at udvide brugen af markedsløsninger, blandt andet på centrale områder som børne- og ældreområdet. Rationalet er, at brugen af private aktører i den offentlige sektors opgaveløsning repræsenterer en mulig løsning på velfærdsstatens aktuelle og fremtidige udfordringer. Hvorvidt det er tilfældet, er der dog langt fra enighed om, og den foreliggende viden er generelt begrænset bortset fra partsindlæg og enkelte systematiske reviews og erfaringsopsamlinger (se fx Petersen og Hjelmar, 2013; Hartman, 2011; Hjelmar, Petersen og Vrangbæk, 2013).

Med afsæt i et dybdegående historisk casestudie analyserer denne artikel indførelsen og brugen af markedsløsninger på et af velfærdsstatens kerneområder – beskæftigelsesområdet – hvor store dele af indsatsen siden 2003 har været forsøgt udliciteret til ikke-offentlige leverandører. Beskæftigelsesområdet er en interessant case i den forstand, at det var et centralt satsningsområde for den

nytiltrådte borgerlige regering i 2002, men at det frem til i dag har været et område præget af utallige justeringer og tilpasninger, og hvor det oprindelige rendyrkede markedsperspektiv har været svært at opretholde i praksis. Nærværende artikel analyserer disse historiske udviklingstræk, hvor nogle af de iboende udfordringer og dilemmaer omkring anvendelsen af markedsløsninger tydeliggøres, og deres styringsmæssige og indholdsmæssige implikationer undersøges. Det er således artiklens formål at analysere, hvordan markedsgørelsen (og det offentlige-private samspil) på beskæftigelsesområdet har udviklet sig de seneste ca. 12 år, herunder at identificere de styrings- og indholdsmæssige udfordringer og dilemmaer, som har været forbundet hermed.

Med henblik på at indkredse de centrale udviklingstræk tages der afsæt i et teoriapparat, der sonderer mellem en række forskellige governanceformer, som indfanger, hvordan markedsgørelsen af beskæftigelsespolitikken på dynamisk vis over tid mikser eksisterende styringsformer med nye. Dette er endvidere forbundet med, at markedsgørelsen – eller betegnelsen det offentligt-private samspil (OPS) – kan udvikle sig på forskellige måder, hvor spændet på beskæftigelsesområdet går fra obligatorisk kontraktbaseret udlicitering til forskellige former for samarbejde, blandt andet partnerskabsbaseret samarbejde. Det er netop dynamikken i disse samspilsformer, som gør den danske case særligt interessant. Således repræsenterer brugen af markedsløsninger indenfor beskæftigelsesindsatsen en mere generel reformtrend, som har fundet sted på beskæftigelsesområdet i en række vestlige lande (Van Berkel, de Graaf og Sirovatka, 2011; Larsen og Wright, 2014). De danske udviklingstræk er imidlertid særligt interessante at studere nærmere, da de gør op med den udbredte antagelse om, at markedsgørelsen af den offentlige sektor repræsenterer noget irreversibelt, som følge af en mere generel tendens mod en liberalisering af velfærdsstaten (Streeck, 2009). Således demonstrerer artiklen, hvordan brugen af ikke-offentlige leverandører på beskæftigelsesområdet siden starten af 2000'erne har været genstand for store ændringer og omstruktureringer. Tilbage i 2003 hvor der blev etableret et marked for ikke-offentlige aktører, og omfattende udbudsprocesser blev taget i brug, var de politiske forventninger store. Antagelsen var, at mere konkurrence på beskæftigelsesområdet ville bidrage til skabelsen af et mindre bureaukratisk og mere effektivt beskæftigelsessystem (Larsen og Wright, 2014). 12 år senere er markedet for private beskæftigelsesindsatser indskrænket og har bevæget sig i retning af en langt mere samarbejdsbaseret og lokal tilgang. De kontinuerlige ændringer af markedet for beskæftigelsesindsatser er derfor ikke kun forbeholdt den tidligere borgerlige VK-regering, da ændringerne er fortsat under den (i skrivende stund) nuværende SR-regering. I artiklen vil vi dog primært koncentrere os om de historiske udviklingstræk

og tilhørende implikationer og ikke de bagvedliggende faktorer, der har drevet udviklingen.

Næste afsnit præsenterer artiklens teoretiske og begrebsmæssige tilgang, hvorefter der gives en redegørelse for forskningsdesign og datagrundlag. Herefter følger de empiriske analyser: først de historiske udviklingstræk med fokus på de centrale skift i governanceformer og tilhørende styringslogikker, dernæst mekanismerne i markedsgørelsens indbyggede dilemmaer og udfordringer. Det sidste og femte afsnit opsummerer artiklens konklusioner.

Den teoretiske og begrebsmæssige tilgang

Arbejdsmarkeds- og socialpolitikken har i en række vesteuropæiske lande undergået markante ændringer i de senere årtier, hvor der er sket et skifte fra en passiv til en mere aktiv arbejdsmarkedspolitik. Udviklingstræk der i de senere år er blevet suppleret af en række forvaltningsmæssige reformer og introduktionen af nye styreformer, som indgår som et integreret element af de New Public Management (NPM) inspirerede reformer i den offentlige sektor (Larsen, 2013). I Danmark er disse udviklingstræk blandt andet kommet til udtryk ved et intensiveret samspil baseret på markedsstyring mellem det offentlige og private leverandører omkring levering af beskæftigelsesindsatsen. Hermed er der også styringsmæssigt sket et markant skifte, hvor traditionelle governanceformer skiftes ud eller suppleres med nye.

I den eksisterende litteratur er der i de senere år blevet udviklet en række typologier til at klassificere de forskellige governanceformer (Considine og Lewis, 2003; Newman og Clarke, 2009). Udviklingstrækkene på beskæftigelsesområdet i Danmark analyseres med afsæt i en typologi, der er udviklet af Newman (2001) samt Considine og Lewis (2003). Typologien baserer sig på fire idealtypiske governanceformer: proceduremæssig (procedural), virksomheds- (corporate), markeds- og netværksbaseret governance (se tabel 1). Empiriske studier har vist, hvordan en række europæiske lande har kombineret disse governanceformer, og hvordan det konkrete mix og de dominerende former har ændret sig over tid (Van Berkel, de Graaf og Sirovatka, 2011; Wiggan, 2009). Overordnet set er der blevet identificeret et skifte væk fra hierarkisk, topstyret og regelbaseret "procedural" governance, som er blevet forbundet med en krise i det statsligt hierarkisk styrede demokrati, i retning af mere markedsbaseret governance. Dette skifte er endvidere blevet forbundet med udbredelsen af virksomhedsinspirerede styringslogikker (corporate governance), som involverer en styrket managementorientering i den offentlige sektor, hvilket kommer til udtryk ved mere fokus på målopfyldelse, opsætning af målsætninger og præstationsstyring. Endelig er der netværksgovernance, som i højere grad læg-

ger op til partnerskabsbaseret samarbejde mellem staten og ikke-statslige enheder og aktører, og som baserer sig på tillid og samarbejde mellem modtagere, udbydere og skabere af velfærdsservices. De fire governanceformer, herunder deres indbyrdes forskelle og ligheder, er illustreret i tabel 1. Heraf fremgår også, hvordan de adskiller sig på en række dimensioner, blandt andet deres bagvedliggende kontrolmekanismer og rationaler, samt fokus for den leverede service. De vil blive anvendt til at fortolke de historiske udviklingstræk.

Tabel 1: Governance-former

Governance-former	Type af rationalitet og kerneargumenter	Kontrolmekanismer	Bagvedliggende rationaler	Fokus for den leverede service
Proceduremæssig (procedural)	Processuelle retsstatsprincipper, etik i den offentlige sektor	Regler	Pålidelig og driftssikker behandling	Universel
"Intern" virksomhedsstyring (corporate)	Management, handlekraftig	Planer	Drevet af målsætninger	Målgrupper
Marked ("ekstern")	Konkurrence, lydhørhed overfor forbrugerne	Kontrakter	Omkostningsdrevet	Outcomes og priser
Netværk	Netværkskultur: effektivitet og legitimitet	Samarbejde	Fleksibilitet	Klienter

Kilde: Fuertes et al. (2014) bearbejdning inspireret af Considine og Lewis (2003).

Ovenstående teoretiske begrebsapparat hviler på den centrale præmis, hvilket også tydeligt illustreres i artiklens empiriske analyse og i andre studier (Jantz et al., 2015), at det offentlige-private samspil kan komme til udtryk på mange forskellige måder, og at forskellige styringsformer derfor også bør betragtes som overlappende og hybride frem for gensidigt udelukkende. Indførelsen af markedsgovernance medfører derfor ikke nødvendigvis, at de øvrige governanceformer fortrænges. Artiklens teoretiske begrebsapparat baserer sig endvidere på en antagelse om, at skiftet i governanceformer også kan have fundamentale og vidtrækkende konsekvenser for implementering og politikken indhold (Brodin, 2006). Implikationerne af dette skifte er derfor ikke blot styringsmæssige. Alligevel er der en tendens til at diskutere disse skift i "tekniske" termer i forhold til, om de kan leve op til kriterier som eksempelvis effektivitet og omkostningsstyring. De kan imidlertid også have vidtgående konsekvenser i forhold til indholdet i indsatserne og den service, som borgerne modtager. Det kan fx være tilfældet, hvis ansvar og beslutningsmagt ikke følges ad, som det

kan ske, når der ”skrues op” for markedsstyring, samtidig med at den hierarkiske styring ikke nødvendigvis aftager tilsvarende. Nye styringslogikker kan også følges af ændrede praksisser og adfærd hos både udførende led og borgere, som markant kan ændre indholdet i indsatserne. Disse indholdsmæssige følger-virkninger af styringsreformer er også i fokus, når udfordringer og dilemmaer forbundet med markedsgørelse på beskæftigelsesområdet studeres nærmere.

Forskningsdesign og empirisk grundlag

Artiklen tager udgangspunkt i et historisk teorifortolkende casestudie om anvendelsen af andre aktører på beskæftigelsesområdet i perioden fra 2003 til 2014, hvor det teoretiske analyseapparat anvendes som fortolkningsramme for at opnå en dybdegående og nuanceret forståelse af de centrale udviklingstræk og deres implikationer. Artiklens empiriske analyser baserer sig på et omfangsrigt og detaljeret kvantitativt og kvalitativt datamateriale. Med henblik på at afdække de overordnede historiske udviklingstræk siden 2003 (med afsæt i det teoretiske begrebsapparat om forskellige governanceformer) baserer den første delanalyse sig på et bredt udsnit af dokumenter, herunder en række policydokumenter udgivet af blandt andre Beskæftigelsesministeriet og Arbejdsmarkedsstyrelsen samt en række rapporter, evalueringer og undersøgelser. Derudover inddrages eksisterende national og international litteratur. Disse dokumenter vil særligt stå centralt i analysen af markedsgørelsens styringsmæssige og indholdsmæssige implikationer, med særlig vægt i analysen af de første års udviklingstræk.

Med henblik på at komme mere i dybden med udviklingen og ikke mindst at analysere mekanismerne bag de centrale udfordringer og dilemmaer nærmere, trækker de empiriske analyser endvidere på en række interviews gennemført i 2005 og senere igen i efteråret 2013 med et bredt udsnit af centrale aktører, herunder Brancheforeningen for jobrådgivere, KL (Kommunernes Landsforening), Styrelsen for Rekruttering og Fastholdelse, en række af de store private og semiprivate leverandører, udvalgte fagforeninger, kommunale chefer, kommunale embedsmænd med ansvar for udbud og monitorering samt frontlinjemedarbejdere hos især leverandørerne. De ca. 20 interviews i hver runde er blevet transskriberet og er derefter blevet kodet i dataprogrammet Nvivo. Igennem analyserne vil der løbende blive inddraget indsigter og citater fra dette interviewmateriale.

Endelig baserer de empiriske analyser sig på et webbaseret spørgeskema, som vi har udarbejdet med henblik på at indfange, hvordan kommunerne siden 2011 (i forbindelse med at de landsdækkende rammeudbud ophørte, og ansvaret blev kommunalt) har anvendt ikke-offentlige aktører i beskæftigelsesind-

satsen. Det blev fremsendt til de kommunale opdragsgivere (jobcenter- eller arbejdsmarkedscheferne) i alle landets 98 kommuner i efteråret 2013. Resultaterne herfra giver et vigtigt indblik i kommunernes nuværende praksis på området, hvilket der ellers ikke eksisterer meget viden om. Den samlede besvarelsesprocent ligger på omkring 65.¹ Da nogle af spørgsmålene også blev anvendt i en national spørgeskemaundersøgelse til kommunerne i 2008 (Larsen, 2009), er det ligeledes muligt at spore forandring over tid. En stor del af den nyeste empiri er endvidere indsamlet i forbindelse med et internationalt komparativt projekt om markedsgørelse af beskæftigelsesindsatser i Tyskland, Storbritannien og Danmark (Greer et al., 2015).

Fra store ambitioner til et reduceret, lokalt samarbejdsbaseret marked

De historiske udviklingstræk i forbindelse med brugen af ikke-offentlige aktører på beskæftigelsesområdet i Danmark kan inddeles i tre overordnede faser, hvor anvendelsen af de forskellige governanceformer kontinuerligt opstår i nye former. Udgangspunktet for inddelingen af faserne er, at markedsgovernance delvist har erstattet tidligere dominerende governanceformer, især procedural governance. Den tredje fase markerer imidlertid et overraskende skifte mod mindre markedsgovernance og tiltagende netværksgovernance.

Fase 1. 2002 til 2005: etableringen af et marked og behovet for offentlig regulering

Med afsæt i en kritik af den offentlige beskæftigelsesindsats som værende for bureaukratisk, dyr og ineffektiv foreslog den nytiltrådte VK-regering i 2001 en delvis markedsgørelse af beskæftigelsesindsatsen. Det skete som led i forliget *Flere i arbejde* fra 2002 med virkning fra 2003 (Regeringen, 2002). Reformen blev vedtaget med et bredt flertal af folketingets partier. Et af elementerne i forliget var, at der blev skabt rammevilkår for tilstedeværelsen og anvendelsen af ikke-offentlige leverandører (andre aktører) i Danmark. En begivenhed der repræsenterede et afgørende nybrud i dansk beskæftigelsespolitik. Det at bruge ikke-offentlige aktører i beskæftigelsesindsatsen var som sådan ikke nyt, men det var det forhold at anvende offentlige udbud og præstationsafhængige lønninger til at løse beskæftigelsespolitiske opgaver. Termen ”andre aktører” og ikke ”private aktører” blev bevidst valgt for at signalere, at leverandørerne kunne være mange forskellige typer organisationer og virksomheder, herunder ikke mindst fagforeningsdrevne leverandører. De fagforeningsdrevne selskaber havde i de første år en stor markedsandel, men over tid blev det i stigende grad

de private leverandører, der overtog markedet (Bredgaard og Larsen, 2006: 58-68).

Der blev således fra 2003 skabt et såkaldt "quasi-marked" for beskæftigelsesindsatser, primært for forsikrede ledige. Den daværende Arbejdsformidling, der var placeret på det regionale niveau, fik frie hænder til at organisere anvendelsen af andre aktører, hvor de blandt andet fik frihed til at foretage beslutninger om typen af kontrakter og betalingsmodeller. Den eneste forpligtelse fra centralt hold var, at mindst 10 pct. af de forsikrede arbejdsløse helt eller delvist skulle overføres til andre aktører (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2004). Dette første forsøg på at etablere et marked for beskæftigelsesindsatser i Danmark blev derfor stort set ikke reguleret fra de nationale myndigheders side. I stedet fik de regionale myndigheder stillet midler og frihed til rådighed til at udlicitere alle typer af services og målgrupper med henblik på at skabe et marked. Det betød, at markedet voksede betydeligt, hvilket blev understøttet af obligatoriske krav til at udlicitere beskæftigelsesindsatser. Ifølge opgørelser fra jobindsats var omkring 46 pct. af alle forsikrede ledige i 2005 overført til services varetaget af andre aktører, hvorfor det på forholdsvis kort tid lykkedes at skabe et marked for beskæftigelsesindsatser (www.jobindsats.dk; Bredgaard og Larsen, 2008). Markedet var dog særdeles varieret i forhold til opgaver, målgrupper, udbud, kontrakter og betalingsmodeller.

Denne første fase af markedsgørelsen, hvor et forholdsvis ureguleret og ikke-transparent marked blev skabt, blev efterfulgt af forholdsvis omfattende offentlig regulering, som blev begyndelsen på den anden fase. En tendens man også så i andre lande (Bredgaard og Larsen, 2008). Ifølge flere af interviewpersonerne, blandt andet fra den daværende Arbejdsmarkedsstyrelse, handlede det både om at sikre større kontrol over typen af opgaver og målgrupper, som blev udliciteret til andre aktører (fx skulle de ikke længere varetage administrative opgaver, men gøre en forskel i indsatserne overfor de ledige) og ikke mindst om at sikre høj transparens og mere "frie" markedsvilkår. Ændringerne kan tolkes som en reaktion på den kritik, som Rigsrevisionen og en Rambøll-evaluering påpegede, nemlig at der var manglende transparens i priskonkurrencen, samt at de andre aktører i alt for høj grad blev anvendt som ressourceaflastning for Arbejdsformidlingen (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2004; Bredgaard og Larsen, 2006: 68). Den væsentlige udfordring, som de politiske og administrative beslutningstagere blev konfronteret med i denne periode, var derfor problemer med at skabe et transparent og "frit" marked, og svaret på denne udfordring blev – noget paradoksalt – styrket offentlig regulering af området. Som følge heraf blev mere "traditionel" offentlig regulering (procedural og corporate governance) genindført med fokus på regler, jf. tabel 1.

Fase 2. 2005 til 2011: problemer med standardiserede services

Markedsgørelsens anden fase tog sit afsæt i perioden omkring 2004 og 2005 ud fra en erkendelse af, at der var en række udfordringer forbundet med at etablere og legitimere *accountability*-relationer (i forhold til hvordan de regionale myndigheder interagerer med ikke-offentlige aktører) og samtidig dokumentere omkostningsbesparelser (priskonkurrence) og innovation (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2004), som påpeget ovenfor. Der eksisterede derfor et dilemma mellem på den ene side at skabe frie markedsvilkår, som var i stand til både at fremme lavere priser og sikre innovative løsninger overfor de arbejdsløse. Som opfølgning på omfattende kritik, blandt andet fra Rigsrevisionen, lancerede den daværende regering en ny reform i 2005 (Beskæftigelsesministerens handlingsplan for brug af andre aktører (Beskæftigelsesministeriet, 2005)), hvilket blandt andet indbefattede introduktion af en stærk centraliseret (national) regulering af markedet og skabelsen af nationale udbudsmodeller med henblik på at skabe stærk priskonkurrence. I forbindelse hermed blev en 80 pct. præstationsbaseret aflønning gjort obligatorisk. Samtidig blev det specificeret, hvilke opgaver andre aktører kunne løse, herunder at de ikke længere måtte løse rent administrative opgaver. Sidstnævnte under et slogan om, at de nu "skulle gøre en forskel". Det betød, at markedsgovernance blev yderligere styrket og påtvunget, samtidig med at mere "traditionel" offentlig regulering (procedural og corporate governance) blev genindført med henblik på at re-regulere et de-reguleret marked. Endnu engang blev det tydeligt, at det at skabe og fremme et mere transparent og konkurrencedygtigt marked var tæt forbundet og blev derfor endnu engang efterfulgt af mere offentlig regulering. Ifølge opgørelser fra jobindsats næsten halverede denne reform antallet af forsikrede ledige, som blev overdraget til de andre aktører (www.jobindsats.dk).

Den nationale udbudsmodel og kravet om præstationsafhængige lønninger var obligatorisk frem til 2011. Selvom argumentet bag modellen var at fremme effektivitet og ydeevne, var resultatet, ifølge flere af interviewpersonerne, skuffende, da brugen heraf fik stor negativ betydning for den leverede service, som langt fra levede op til hensigterne. I stedet blev konsekvensen mere standardiserede indsatser, hvor de private leverandører primært udbød egne forløb omkring jobsamtaler og jobansøgning og ikke meget andet; et problem som blev påpeget i stort set alle de gennemførte interviews og som i høj grad afspejlede sig i den daværende mediedebat, hvor der regelmæssigt blev rapporteret om "skandaler" i forhold til den type service, som ledige blev tilbudt. Det blev også påpeget i en række undersøgelser, hvor blandt andet kombinationen af stærk priskonkurrence, en høj grad risiko for de andre aktører (hvor de nogle gange kunne vente helt op til seks måneder for at få den fulde betaling for deres

indsats) og incitamentet til at skabe kortsigede beskæftigelsesresultater medførte, at de andre aktører ikke investerede i indsatserne, men i stedet fortrinsvis levede af de ledige, som mere eller mindre selv kunne finde beskæftigelse. Med andre ord forsøgte de at minimere omkostninger og risici i stedet for at investere i og innovere indsatserne (Skou, Winther og Beer, 2008; Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2009; Deloitte, 2009; Rigsrevisionen, 2013). En bieffekt af de institutionelle rammevilkår som ikke mindst de private aktører gav udtryk for som problematiske. Især den stærke præstationsafhængige betalingsmodel blev fremhævet som problematisk, og som en af de private aktører i vores interviewrunde påpeger, var jobcentrene udmærket godt klar over konsekvenserne ved denne model: "... den [indsatsen, red.] har været meget billig, og derfor får de [jobcentrene, red.] noget, der er meget dårligt" (Interviewrunde 2, nr. 2, 27.9.2013). Det medførte, at de private aktører fik et dårligt rygte hvilket ifølge interviewpersonen fra Styrelsen for Rekruttering og Fastholdelse var med til at underminere de nationale politiske og administrative beslutningstageres tro på markedsløsninger på beskæftigelsesområdet. Hertil kom, at de gennemførte evalueringer havde svært ved at påvise, at de andre aktører havde bedre effekter end jobcentrene (Arbejdsmarkedsstyrelsen, 2009). Ovenstående illustrerer tydeligt, hvordan skift i styringslogikker i høj grad har indholdsmæssige konsekvenser, hvilket analyseres nærmere i artiklens anden delanalyse.

Fase 3. 2010/2011-?: fra centraliseret markedsmodel til decentral inddragelse af andre aktører

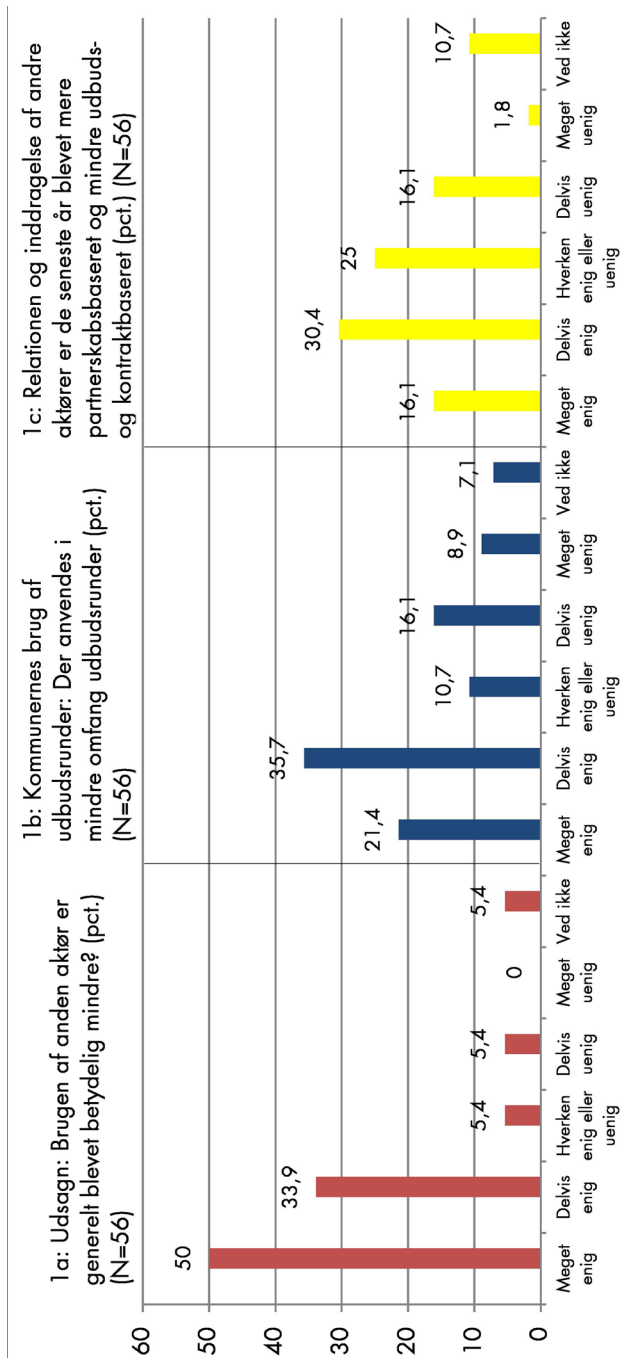
Den tredje fase i historien om markedsgørelse på beskæftigelsesområdet i Danmark tog sit afsæt omkring 2010 og skal ses i lyset af kommunaliseringen af beskæftigelsesindsatsen, som indbefattede, at hele indsatsen – for forsikrede såvel som ikke-forsikrede ledige – blev samlet i kommunerne med virkning fra 1. august 2009 (begyndende med forsøg med kommunale jobcentre fra 2007). Kommunerne havde indtil da kun lavet sporadiske forsøg med at udlicitere beskæftigelsesindsatser for deres målgruppe (kontanthjælpsmodtagere), så for at forpligte kommunerne på at fortsætte med at anvende andre aktører i beskæftigelsesindsatserne, blev de nationale rammeudbud fastholdt (hvor kommunerne kunne tiltræde kontrakterne), samtidig med at kommunerne blev forpligtet på at bruge andre aktører for bestemte målgrupper. Udover disse forpligtelser indførte VK-regeringen økonomiske incitamenter for kommunerne i forhold til at få refunderet en del af de administrative omkostninger forbundet hermed, samtidig med at en refusionsmodel baseret på 65 pct. refusion af forsørgelsesudgifterne til kommunerne ved deltagelse i aktivering (mod kun 35 pct.

for at gå passivt) gjorde det attraktivt at øge kommunernes kapacitet omkring aktiveringstilbud ved at inddrage andre aktører.

VK-regeringens genopretningsplan i 2010 fjernede kommunernes mulighed for at få refunderet en del af driftsomkostningerne fra staten ved at bruge andre aktører, blandt andet som følge af omfattende kritik fra flere sider om, at de andre aktører blev favoriseret. Samtidig gjorde en ændring af refusionsmodellen for overførselsudgifter gentagen aktivering mindre attraktiv. Da S-R-SF regeringen overtog regeringsmagten i efteråret 2011, blev de landsdækkende rammeudbud tilmed udfaset, hvorefter det alene blev et kommunalt og decentralt anliggende at afgøre, om og i hvilket omfang der skal gøres brug af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen. Det medførte også, at den undtagelse, som findes for de almindelige EU udbudsregler om, at der ikke gælder nogen udbudspligt for kommunerne ved inddragelse af andre aktører, fik stor gennemslagskraft. Som følge heraf fik kommunerne meget store frihedsgrader til at finde ud af ikke bare om, men også i givet fald hvordan (i forhold til udbud, konkurrenceudsættelse og partnerskaber) man vil indgå i samarbejde med andre aktører. Hertil kom, at al national statistik om brugen af andre aktører ophørte med udgangen af 2010, hvorfor der ikke længere findes samlet national viden om, hvad der sker på dette område i kommunerne. Vores spørgeskema og interviews tegner dog et billede af, at væsentlige forandringer har fundet sted i denne tredje fase. Således er der samlet set sket en markant reduktion i markedet for beskæftigelsesindsatser. Dette blev påpeget gentagne gange i vores interviews med de kommunale ordregivere, og ikke mindst de private leverandører påpeger, hvordan ophøret af de landsdækkende rammeudbud medførte stor usikkerhed og nødvendiggjorde en ny indtjeningsstrategi. Også de kommunale ordregivere vurderer, at brugen er reduceret, hvilket fremgår af figur 1a.

Trods det markante fald i brugen af andre aktører anvendes de dog stadig i de fleste kommuner (86 pct. af de kommuner som har deltaget i vores spørgeskemaundersøgelse angiver, at de gør brug af private aktører). Men det offentlige-private samspil på dette område har generelt fået en anden karakter. Vores datagrundlag, både de mange interviews og spørgeskemaundersøgelsen, giver således et tydeligt indtryk af, at vi har at gøre med en overordnet bevægelse væk fra konkurrence og udbudsmodeller hen imod mere uformelt partnerskab og samarbejde. Det kan eksempelvis ses i den reducerede brug af udbudsrunder i figur 1b og kommunernes vurdering af øget partnerskabsbaseret samarbejde i figur 1c. Endelig så vidner resultaterne fra spørgeskemaundersøgelsen om, at mange af kommunerne generelt har fået mere fokus på, at de andre aktører ikke længere kun skal levere standardiserede indsatser overfor de stærke ledige,

Figur 1. Kommunernes anvendelse af ikke-offentlige aktører i beskæftigelsesindsatsen



men at der i stedet skal fokus på specialiserede indsatser overfor svagere ledige (Greer et al., 2015).

Der fremgår således tydeligt af ovenstående, at markedet for beskæftigelsesindsatser i Danmark har undergået nogle bemærkelsesværdige og markante udviklingstræk, som har resulteret i, at brugen af private aktører er blevet markant reduceret de senere år, og at det offentlige-private samspil har taget en ny drejning i retning af en mere netværksbaseret tilgang og mod mindre hierarki og marked. Både den offentlige regulering og markedsstyring toppede under markedsgørelsens anden fase for nu at være på retur igen. Udviklingstrækkene vidner endvidere om, at etableringen af markedsløsninger på beskæftigelsesområdet har været forbundet med et komplekst mix af forskellige governanceformer og tilhørende kontrolmekanismer (jf. tabel 1), hvorfor der langt fra er tale om et nulsumsspil, hvor den offentlige regulering og hierarkiske governanceformer er aftaget, jo mere markedsbaseret governance er vokset frem. Tværtimod. Endvidere er det interessant at observere, hvordan den tredje fase medførte betydeligt reduceret national regulering (baseret på procedural og corporate governance) mens mere partnerskabs- og samarbejdsbaserede relationer mellem de kommunale ordregivere og de ikke-offentlige aktører er vokset frem. Den danske case vidner derfor om vigtigheden af at se forskellige governanceformer som hybrider og ikke som adskilte typologier.

Omend ovenstående viser et generelt billede på et markant fald og et nyt samspil mellem kommuner og andre aktører, så er det også vigtigt at være opmærksom på, at der er store lokale variationer på tværs af kommunerne. Et billede som i høj grad understøttes af vores interviewmateriale.

Udfordringer og dilemmaer

De overordnede historiske udviklingstræk i perioden fra 2003 frem til 2014 og skiftet i governanceformer i ovenstående analyse skal ses i lyset af en række identificerede udfordringer og dilemmaer, som har været forbundet med forsøget på at markedsgøre beskæftigelsesindsatsen.

Markedsgørelse har været – og er stadig – forbundet med store forhåbninger om blandt andet reduceret bureaukrati, en bedre service som indbefatter nye, innovative og individuelle metoder (med brugervalg) og større effektivitet (billigere service), der skaber bedre resultater. Ambitioner der har baseret sig på et rationale om, at traditionel hierarkisk styring i den offentlige sektor både er for dyr, ineffektiv og bureaukratisk. En gennemgående udfordring har imidlertid bestået i, hvordan man i det hele taget kan skabe et konkurrencebaseret og transparent marked for beskæftigelsesindsatser, samtidig med at de politiske målsætninger på området indfries. Som det fremgik ovenfor, er en række sty-

ringsmæssige tiltag blev taget i brug, og i analysen nedenfor vil vi gå i dybden med tre af de dilemmaer, som vi anser som de væsentligste, og som samtidig er med til at synliggøre nogle af markedsgørelsens mere indholdsmæssige implikationer. Endvidere vil vi argumentere for, at nedenstående dilemmaer også til dels kan genfindes i andre lande, blandt andet Holland, Australien, Storbritannien og Tyskland (omend der optræder store forskelle landene imellem), da det empiriske materiale er indsamlet som led i to internationale komparative undersøgelser (Bredgaard og Larsen, 2006; Greer et al., 2015).

Det første dilemma knytter an til udfordringen i både at reducere prisen og højne kvaliteten (med mere innovative og tilpassede services til den enkelte). Ofte giver beslutningstagerne et løfte om, at begge mål kan opnås, hvis der gøres brug af markedsløsninger. Rationalet er, at skærpet konkurrence mellem leverandørerne vil øge effektiviteten (og dermed sænke prisen), ligesom dem med de bedste kvalitative indsatser vil udkonkurrere øvrige aktører. Når det gælder priskonkurrencen, så har den især i markedsgørelsens anden fase, hvor markedsvilkårene var mest udprægede, været særdeles stærk, og priserne var i hele denne periode nedadgående, som det blev påpeget af stort set alle de private leverandører i vores interviews. Troen på markedet var således så stærk, at der ikke blev fastlagt en politisk bestemt minimumspris, og de stadig lavere priser blev anset som en del af markedsgørelsens gevinster. De selvsamme leverandører siger i dag, at det også havde store konsekvenser for kvaliteten af indsatserne, som blev markant dårligere i takt med de lavere priser. Det har gjort indtryk hos de centrale administrative beslutningstagere, hos ordregiverne i kommunerne og ikke mindst hos de private aktører. Der er udbredt enighed om, at situationen ikke var holdbar. Det er i hvert fald tilfældet i nogle kommuner, mens andre kommuner fortsat ser potentialet i at anvende denne markedsmodel på udvalgte områder. De private leverandører, vi har interviewet, er meget vel klar over, at den stærke priskonkurrence har givet hele branchen et dårligt ry, og derfor ser de også nogle muligheder og potentialer i at samarbejde med kommunerne på andre måder. De er også helt med på pointen om, at det er en meget svær opgave – hvis ikke umulig – at leve op til begge ambitioner på en og samme tid. Spørgsmålet er derfor ifølge dem, om man skal konkurrere på pris eller på kvalitet. De positive synspunkter på et mere uformelt samarbejde kommer blandt andet til udtryk i nedenstående citat fra en af de store private leverandører på området:

Men hvis man skal snakke om kvaliteten, så er der faktisk sket noget positivt på den front. Det er et resultat af mange års udvikling, hvor man lærer nogle jobcentre at kende. Vi har relationer til jobcentre, der bare ringer og siger,

”der er altså et problem med den her målgruppe, kan vi prøve at sætte os ned og finde ud af, hvad vi kan gøre”. Og så laver vi egentlig hele projektet sammen med dem. Så det kommer ikke i udbud, fordi udbudsreglerne er ændret, så de ikke længere behøver at annoncere. Men ellers så kan vi jo i fællesskab lave et pilotprojekt, og så kan de se, om de vil udlicitere det bagefter. Men det betyder, at vi kan sige, at det der kan vi ikke, og det der kan vi rigtig godt. Så derfor bygger vi nogle projekter op igennem et samarbejde. Det er ikke det eneste, vi gør, men det er det, vi helst vil. Jeg har ikke noget imod, at det bliver udliciteret og konkurrenceudsat, men det er rigtig sjovt at være med i den der forberedende og udviklende fase sammen med kommunen. Og det er der også nogle jobcentre, der også syntes, og det er simpelthen, fordi de kender os gennem mange år (Interviewrunde 2, nr. 1, 13.9.2013).

Det store problem for de offentlige bestillere er her, at det kan være yderst vanskeligt at definere kvalitet præcist i udbudsmaterialet og endnu sværere efterfølgende at følge op på, om indsatserne reelt er præget af kvalitet. Dels er der en tendens til, at leverandørerne i deres tilbudsafgivelse kan love mere, end de kan holde (ved at formulere tilbud i overensstemmelse med udbudsmaterialet) uden det er muligt efterfølgende præcist at følge op herpå; dels er der det problem, at hvis der skal være plads til innovative løsninger, så medfører det også, at der gives plads til, at leverandørerne selv kan udforme indsatserne. Der er altså begrænsninger i forhold til, hvor langt de offentlige bestillere kan gå i forhold til at specificere indsatserne. Tendensen er derfor tydelig: Jo højere omkostningsreduktionen er blandt udbyderne for at vinde udbuddene, jo mere er der en tendens til at udbyderne vil levere standardiserede og masseproducerede ydelser.

Som følge af den landsdækkende udbudsmodels ophør i 2011, hvormed markedsvilkårene ændrede sig betydeligt, identificerede vi en generel tendens mod mindre konkurrence og mere tilpassede og specialiserede services samt mere fokus på kvalitet (Greer et al., 2015).

Det andet dilemma er nært knyttet til det ovenstående og omhandler brugen af præstationsafhængig aflønning, samtidig med at der sikres en ligeværdig og tilstrækkelig indsats overfor alle borgere. Når det nu kan være svært a priori at definere kvaliteten i udbudsmaterialet eller for den sags skyld efterfølgende at vurdere, om dette er indfriet, så har de offentlige bestillere brug for at finde andre parametre at konkurrere omkring. Flere muligheder kan i relation til markedsløgikken tages i brug. En mulighed er at gøre brugerne til ”kunder”, hvor de selv kan vælge leverandører. Denne tillid til brugerne har ikke været til stede i en dansk kontekst, blandt andet fordi der på beskæftigelsesområdet er

en myndighedsopgave involveret i at sikre, at de arbejdsløse står til rådighed for arbejdsmarkedet. Et dilemma kunne eksempelvis her være, at de mest populære leverandører er dem, som stik imod de politiske intentioner indberetter mindst i forhold til manglende jobsøgning eller deltagelse i aktivering, som det er set i andre lande (Bredgaard og Larsen, 2006). I stedet har man i Danmark (især i den anden fase) benyttet sig af præstationsafhængig aflønning som et forsøg på at skabe konkurrence og dermed understøtte markedsgovernance. Det er en model, som har skabt økonomiske incitamenter, og som har haft betydning for den måde, hvorpå de private leverandører organiserede deres service på, hvilket fremgik af forrige analyse. I forlængelse heraf er der en udfordring forbundet med, at brugen af præstationsbaserede modeller og målinger af, hvor mange ledige der kommer i beskæftigelse, efter de har deltaget i en bestemt indsats, ikke nødvendigvis er et resultat af den indsats de har fået (jf. dilemma 1 ovenfor). Endvidere kan der være en potentiel fare for, at man ”skummer fløden” ved at satse på de klienter, der umiddelbart er nemmest at få i job, eller omvendt parkerer dem, som er længst fra arbejdsmarkedet, hvilket igen kan nødvendiggøre, at den offentlige regulering og kontrol øges betragteligt. Under markedsgørelsens tredje fase er brugen af præstationsbaserede aflønningsmodeller blevet reduceret og dermed også tilstedeværelsen af dette dilemma.

Det tredje dilemma forbundet med indførelsen af markedsløsninger på beskæftigelsesområdet er det paradoksale fænomen, at det at etablere et transparent og frit marked (og dermed forsøge at reducere bureaukrati) er blevet fulgt af omfattende offentlig regulering. Når procedurale styringsformer erstattes af markedsstyring og legitimitet, og ansvarsrelationer skabes gennem markedsmekanismer og åben konkurrence (Considine og Lewis, 2003; jf. tabel 1), så skal det i teorien reducere det offentlige bureaukrati betragteligt. Markedets egen logik skal så at sige tage over. Der er imidlertid det grundlæggende problem, at i og med at offentlige beskæftigelsesindsatser stadig er offentlige politikker med tilhørende offentlige målsætninger og reelt kun én køber, så er det stadig nødvendigt at regulere transaktionen fra den offentlige opgave over til noget, der minder om et frit marked. Denne ”oversættelse” indebærer transaktionsomkostninger, hvilket særligt kom til udtryk i Danmark i den anden fase, hvor der blev gjort mest for at understøtte stærk konkurrence gennem brugen af nationale udbudsmodeller og præstationsanhængige lønninger. Det er også noget, som flere af interviewpersonerne er inde på, hvor blandt andet en af de kommunale ordregivere peger på, hvordan der var et meget stort administrativt arbejde forbundet med at monitorere de andre aktører samt overvåge, om de overholdte de opstillede kvalitetskrav i forbindelse med de nu udfasede landsdækkende rammeudbud. Det vidner om, at når principperne om et frit

marked søges fastholdt, er de offentlige myndigheder nødt til at igangsætte, fastholde og kontrollere udbudsprocesserne.

Udover den bevågenhed sådanne velfærdspolitiske indsatser vil have (herunder risikoen for *creaming* og *parking*), som fordrer offentlig regulering, er der derfor noget, der tyder på, at et frit marked (i tekniske termer) fordrer mere offentlig regulering. Når man forsøger sig med afbureaukratisering og mindske af transaktionsomkostninger (fx med decentraliseret beslutningskompetence og større vægt på partnerskaber, som der har været en tendens til under den tredje fase), skaber det i princippet et mindre transparent marked med nye udfordringer, som fx risiko for nepotisme og manglende transparens i forbindelse med indgåelse af kontrakter.

Konklusion og perspektivering

Den historiske analyse af udviklingstrækkene på beskæftigelsesområdet i Danmark og de tilhørende udfordringer og dilemmaer, der løbende er opstået som følge af skiftet i de dominerende governanceformer, demonstrerer vigtigheden af at betragte markedsgørelse som et dynamisk fænomen, der over tid kan udspille sig på flere forskellige måder. Den danske udviklingshistorie på beskæftigelsesområdet har også tydeligt illustreret, hvordan skiftet i sammensætningen af governanceformer er forbundet med en række indholdsmæssige konsekvenser. Det kom tydeligt til udtryk i dilemmaet om, hvor svært – måske ligefrem umuligt – det er at effektivisere indsatsen og samtidig leve op til ambitionen om at skabe kvalitative, målrettede og innovative services. Endvidere kom det til udtryk ved det paradoksale i, at etableringen af et marked ud fra et ønske om at reducere bureaukrati blev efterfulgt af omfattende offentlig regulering. Og endelig ved at brugen af præstationsbaserede lønninger har en række (formentlig uventede) konsekvenser for servicen. Blandt andet som følge af disse dilemmaer er der fulgt en proces med re-regulering, hvilket også er set i mange andre lande. Procedural og corporate governance relanceres derfor igen som et supplement til markedsgovernance. Sidstnævnte kan derfor vanskeligt forstås som en fortrængning af hverken procedural eller corporate governance, men måske snarere som en form for lagdeling, hvor der opstår hybride former. En sådan ret unik ”hybrid” kan iagttages i den måde, brugen af markedsaktører på beskæftigelsesområdet finder sted i dag, hvor den tidligere mere centraliserede og kontraktbaserede udformning delvist erstattes med en mere partnerskabs- og samarbejdsbaseret variant.

Forskningsmæssigt er der begrænset viden om de styringsmæssige og indholdsmæssige konsekvenser af denne mere lokalt baserede anvendelse af ikke-offentlige aktører. Umiddelbart løser denne tilgang nogle af de beskrevne

udfordringer og dilemmaer, som var forbundet med en tiltagende markeds-gørelse, men et sådant nyt offentligt-privat samspil indeholder formodentlig andre dilemmaer. Det kunne eksempelvis være mindre transparens og konkurrence. Tilbage står, at markedsløsninger ikke kun er et kontroversielt politisk eller ligefrem ideologisk spørgsmål, det er også et vanskeligt styringsmæssigt redskab at håndtere i en offentlig politisk og administrativ kontekst. Artiklen giver et indblik i nogle af de indbyggede dilemmaer og udfordringer, som typisk opstår, når offentlige indsatser varetages af private aktører, men de mange forskellige former for offentligt-privat samspil og den dynamik, som er indeholdt i disse samspil, fortjener uden tvivl mere forskningsmæssig interesse.

Note

1. Samlet set vurderer vi at dataene er repræsentative for populationen, da der ikke forekommer mærkbare skævheder i de kommuner (blandt andet i forhold til størrelse), der har besvaret spørgeskemaet.

Litteratur

- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2004). *Erfaringsopsamling vedrørende inddragelsen af andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*. København: Rambøll Management.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (2009). *Evaluering af brugen af anden aktør under Service- og LVU-udbuddene*: Deloitte.
- Beskæftigelsesministeriet (2005). *Handlingsplan for brug af andre aktører*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Bredgaard, Thomas og Flemming Larsen (2006). *Udlisitering af beskæftigelsespolitikken*: Jurist og Økonomforbundets forlag.
- Bredgaard, Thomas og Flemming Larsen (2008). Quasi-markets in employment policy in Australia, the Netherlands and Denmark: Do they deliver on promises? *Social Policy and Society* 7 (3): 341-352.
- Brodtkin, Evelyn Z. (2006). Bureaucracy redux: management reformism and the welfare state. *Journal of Public Administration and Theory* 17: 1-17.
- Considine, Mark og Jenny M. Lewis (2003). Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review* 63 (2): 131-140.
- Deloitte (2009). *Evaluering af brugen af anden aktør under Service- og LVU-udbuddene*. Delrapport 2, supplerende dataanalyse.
- Fuertes, Vanesa, Bastian Jantz, Tanja Klenk og Ronald McQuaid (2014). Between cooperation and competition: the organisation of employment service delivery in the UK and Germany. *International Journal of Social Welfare* 23: 71-86.

- Greer, Ian, Mathias Knuth, Flemming Larsen og Karen N. Breidahl (2015). *Marketization of Employment Services in European Comparison*. Under publicering.
- Hartman, Laura (red.) (2011). *Konkurrensens konsekvenser: Vad händer med svensk välfärd?* Stockholm: SNS Forlag.
- Hjelmar, Ulf, Ole Helby Petersen og Karsten Vrangbæk (2013). Udlicitering af offentlige opgaver i Danmark: en forskningsoversigt over de hidtil dokumenterede effekter. *Politica* 45 (1): 60-79.
- Jantz, Bastian, Tanja Klenk, Flemming Larsen og Jay Wiggan (2015). Marketisation and varieties of accountability relationships in employment services: comparing Denmark, Germany and Great Britain. *Administration & Society*, doi: 10.1177/0095399715581622
- Larsen, Flemming (2009). *Kommunal beskæftigelsespolitik*. Frederiksberg: Frydenlund.
- Larsen, Flemming (2013). Active labour market reform in Denmark: the role of governance in policy change, kapitel 6 i Evelyn. Z. Brodtkin og Gregory Marston (red.), *Work and the Welfare State: The Politics and Management of Policy Change*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Larsen, Flemming og Sharon Wright (2014). Interpreting the marketisation of employment services in Great Britain and Denmark. *Journal of European Social Policy* 24 (5): 455-469.
- Newman, Janet (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage.
- Newman, Janet og John Clarke (2009). *Publics, Politics and Power: Remaking the Public in Public Services*. London: Sage.
- Petersen, Ole Helby og Ulf Hjelmar (2013). Marketization of welfare services in Scandinavia: a review of Swedish and Danish experiences. *Scandinavian Journal of Public Administration* 17 (4): 3-20.
- Regeringen (2002). *Flere i arbejde*. København: Beskæftigelsesministeriet.
- Rigsrevisionen (2013). *Beretning til Statsrevisorerne om effekten og kvaliteten af andre aktøres beskæftigelsesindsats*. Rigsrevisionen.
- Skou, Mette H., Søren C. Winther og Frederikke Beer (2008). *Udlicitering af sagsbehandling – Andre aktører i beskæftigelsesindsatsen*. SFI rapport 08:20. København: SFI.
- Streeck, Wolfgang (2009). *Re-forming Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Van Berkel, Rik, Willibrord de Graaf og Tomas Sirovatka (2011). The governance of active welfare states, pp. 1-21 i Rik van Berkel, Willibrord de Graaf og Tomas Sirovatka (red.), *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Wiggan, Jay (2009). Mapping the governance reform of welfare to work in Britain under New Labour. *International Journal of Public Administration* 32: 1026-1047.

Interviewcitater

Privat udbyder: Interviewrunde 2, nr. 1, 13.9.2013

Privat udbyder: Interviewrunde 2, nr. 2, 27.9.2013

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 spørgsmålstejn 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 Randrup 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 driftsstyringsenhed 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 udførsel 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 udførsel 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 opgaveudførslen, 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 entrepreneurs 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 resourceallokering, 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 entrepreneur til at være et udgangspunkt for læring og udvikling af kompetence i entrepreneurs 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 entrepreneur 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 entrepreneuren 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 udførsel 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 spørgsmålstejn 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 analysemæssigt 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.
- Klijn, 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 Tood 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.

Lena Brogaard

Drivkræfter og barrierer i offentlige-private innovationspartnerskaber (OPI) på sundheds- og ældreområdet i Danmark

Hvilke drivkræfter og barrierer er afgørende for at opnå innovation i offentlige-private innovationspartnerskaber (OPI) på velfærdsområdet? Med empirisk afsæt i et komparativt casestudie af fire OPI-projekter på sundheds- og ældreområdet i Danmark undersøger artiklen betydningen af eksogene, institutionelle og samarbejdsprocessuelle faktorer i OPI. Analysen viser, at i de cases hvor innovation er opnået, er en eksogen barriere som udbudsreglerne håndteret gennem ledelse af samarbejdet og tillidsbaserede relationer, mens institutionel risikovillighed, opbakning og investeringsvilje i samspil med en samarbejdsproces baseret på fælles formål, tillid og ildsjæle har bidraget til udvikling og implementering af nye løsninger.

I forlængelse af de senere års forvaltningstrends som New Public Management (NPM) og netværksstyring er der kommet fokus på samarbejde og partnerskaber som en del af en bredere udvikling, hvor komplekse problemer kalder på kompetencer og ressourcer på tværs af den offentlige og private sektor (Hartley, 2005; Moore og Hartley, 2008). Denne udvikling kan i høj grad tilskrives de udfordringer, som velfærdsstaten står over for. Udsigter til en voksende ældrebefolkning og begrænsede offentlige ressourcer (Pierre og Peters, 2000: 54) har skabt et behov for tværsektorielt samarbejde som en ny måde at udvikle velfærdsydelser på (Weihe et al., 2011), ikke mindst på velfærdsområder som sundhed og ældrepleje hvor ressourceudfordringer og kompleksitet i koordination og opgaver i stigende grad gør sig gældende. Den traditionelle hierarkiske styringsmodel og NPM-æraens fokus på privatisering og udlicitering er således blevet suppleret med partnerskaber og samarbejde mellem offentlige og private aktører som en metode til at effektivisere og innovere den offentlige sektor (Eggers og Singh, 2009; Torfing, 2012).

Erfaringer med partnerskaber og innovationsorienteret samarbejde mellem offentlige og private aktører er blevet belyst i både den danske og den internationale forvaltningslitteratur. Det indebærer udviklingen fra det statscentrerede hierarki til markedsgørelse af den offentlige sektor og mere netværksbaserede

styringsmodeller, hvor beslutninger træffes og implementeres i netværk kendt ved forskellige offentlige, private og civilsamfundsaktører (Sørensen, 2013; Sørensen og Torfing, 2008). Som en del af denne udvikling beskæftiger en voksende litteratur sig med offentlige-private partnerskaber (OPP), der har belyst både formelle og uformelle aspekter i organiseringen af OPP-projekter, herunder risikodeling (Grimsey og Lewis, 2002), regulering (Christensen og Petersen, 2010), tillid (Edelenbos og Klijn, 2007), effektivitet (Hodge og Greve, 2007) og offentlige værdier (Reynaers, 2014). Inden for litteraturen om offentlig innovation finder vi endvidere begrebet samarbejdsdrevet innovation, som er et udtryk for en begyndende teoriudvikling orienteret mod at analysere, hvordan samarbejde på tværs af sektorielle og organisatoriske grænser kan skabe innovation i den offentlige sektor (Sørensen og Torfing, 2011; Hartley, Sørensen og Torfing, 2013).

I dette krydsfelt mellem litteraturen om partnerskaber og innovation er der imidlertid aspekter, som kun i begrænset omfang er blevet belyst. Det drejer sig om en relativt ny men allerede udbredt samarbejdsmodel på velfærdsområdet betegnet offentlige-private innovationspartnerskaber (OPI), som inden for de senere år har vundet ind på såvel den politiske dagsorden som i den kommunale og regionale forvaltningspraksis. Mere specifikt kan et OPI defineres som et samarbejde mellem offentlige og private parter om at innovere de offentlige velfærdsydelser ved at udvikle nye teknologier og services (Weihe et al., 2011; Dittmer, Christiansen og Kierkegaard, 2009). Til forskel fra et OPP, som ofte er en langvarig, kontraktbaseret partnerskabsaftale med en klar deling af ansvar og risici (Klijn og Teisman, 2003: 137), er OPI en bred betegnelse for innovationsorienterede og mindre formaliserede udviklingspartnerskaber (Evald et al., 2014: 34). Den hidtil begrænsede forskning om OPI har primært belyst samarbejdsprocessen (Nissen, Evald og Clarke, 2014) samt de juridiske (Inden og Olesen, 2012) og sektorspecifikke rammer (Gallouj, Rubalcaba og Windrum, 2013). Derimod mangler der viden om, hvad der hæmmer eller fremmer opnåelsen af innovation i OPI. På den baggrund er formålet med artiklen at undersøge, *hvilke drivkræfter og barrierer der er afgørende for at opnå innovation i offentlige-private innovationspartnerskaber* på velfærdsområdet for at skabe en bedre forståelse for, hvilke faktorer der påvirker de innovative resultater i et udviklingsorienteret offentlig-privat samarbejde.

Artiklens empiriske afsæt er et komparativt casestudie af fire OPI-samarbejder inden for sundhedsområdet og ældreplejen, hvor OPI er mest udbredt (Brogaard og Petersen, 2014). OPI-casene er valgt ud fra et princip om gentagelse (Yin, 2009: 51), og således at de repræsenterer variation i forhold til, om der er opnået innovation eller ej (Seawright og Gerring, 2008: 300) for at kunne

udforske, hvilke forhold der er henholdsvis til stede og ikke til stede på tværs af cases og områder. Innovation forstås her som udvikling og implementering af nye idéer, objekter og praktikker (Hansen og Jakobsen, 2013), hvormed innovation indebærer, at de udviklede løsninger omsættes i praksis (Rogers, 1995: 172). Dette er en fortolkning af Hansen og Jakobsens definition af offentlige organisationers innovationsprocesser, idet innovation i OPI indebærer både offentlige og private aktører, der indgår i udviklingen af tekniske og administrative løsninger (Dittmer, Christiansen og Kierkegaard, 2009).

Artiklen starter ud med at introducere analyserammen, som udledes af litteraturen om innovation og samarbejde. Dernæst præsenteres designet for det komparative casestudie samt metoden for indsamling og behandling af data. Endelig følger selve analysen af OPI-casene på sundheds- og ældreområdet. Artiklen afsluttes med en diskussion og konklusion af analyseresultaterne.

Analyseramme: OPI i krydsfeltet mellem innovation og offentlig-privat samarbejde

Der er efterhånden en omfattende litteratur om innovation og samarbejde mellem forskellige typer offentlige, private og civilsamfundsaktører. Hvis vi starter med et bredt perspektiv på innovationsforskningen, var omdrejningspunktet tidligere den private sektor, men der er i stigende grad kommet fokus på både offentlig og privat innovation (se fx Rogers, 1995), og den relativt nye men voksende litteratur om innovation i den offentlige sektor (Meijer, 2014: 200) beskæftiger sig i vid udstrækning med drivkræfter og barrierer samt udbredelsen af innovation (Hansen og Jakobsen, 2013: 247). Går vi dybere ned i innovationslitteraturen finder vi endvidere et mere specifikt teoretisk fokus på skabelsen af innovation gennem netværk og samarbejde, som kan bidrage med indsigter i, hvilke faktorer der påvirker opnåelsen af innovation i OPI.

De systembaserede teorier om innovation i den private sektor undersøger, hvordan nationale innovationssystemer påvirker virksomheders aktiviteter (Nielsen og Pedersen, 2013) gennem interaktion mellem institutioner og netværk, hvilket skaber læring og viden, som er afgørende for innovation (Lundvall, 2010). Den offentlige sektor har en central rolle i forhold til at sikre de rette rammer for læring og videnuudveksling gennem lovgivning og oprettelse af forskningsinstitutioner (Lember, Kalvet og Kattel, 2011; Tidd, Bessant og Pavitt, 1997). Systemperspektivet kan dermed bruges til at forstå innovationsorienteret samarbejde i kontekst af de eksogene og institutionelle arenaer, det udspringer sig inden for (Torfing, Sørensen og Aagaard, 2014: 55).

Inden for den begyndende teoriudvikling om samarbejdsdrevet innovation har en række forskere taget skridtet videre med antagelser om, at samarbejde

på tværs af den offentlige, private og civile sektor skaber innovation (Bommert, 2010; Torfing, Sørensen og Aagaard, 2014). Teorierne tager højde for både dynamikker i og ledelse af selve samarbejdsprocessen og peger på nødvendigheden af at belyse institutionelle betingelser som kulturer og normer samt eksogene faktorer som samarbejds traditioner (Larsen og Löfgren, 2013: 312; Sørensen og Torfing, 2011). Der har dog primært været gennemført undersøgelser af offentlig-offentlige og offentlig-civilsamfundsrelationer (se fx Dorado og Vaz, 2003; Torfing, 2012) og i mindre grad offentlig-privat samarbejde.

Fokus på samarbejdsprocessen mellem offentlige og private aktører er derimod omdrejningspunktet i litteraturen om offentlige-private partnerskaber (OPP). OPP-litteraturen repræsenterer ikke en samlet teoriudvikling, og fokus på innovation er i sin vorden (se fx Bloomfield, 2006; Lember, Kalvet og Kattel, 2011), men den netværksorienterede tilgang til OPP handler om betydningen af bestemte faktorer som tillid og ledelse i samarbejdsprocessen, som skal bidrage til at overkomme eksogene og institutionelle barrierer (Edelenbos og Klijn, 2009; Klijn og Teisman, 2003).

De præsenterede teoretiske perspektiver fra litteraturen kan struktureres i tre overordnede faktorer i en analyseramme for drivkræfter og barrierer i OPI, hvor selve *samarbejdsprocessen* ikke kan betragtes isoleret set, men er indlejret i nogle *institutionelle rammer* betinget af organisationernes kulturer, regler og værdier, der samtidig er påvirket af *eksogene systemiske faktorer* som lovgivning. Denne strukturering af litteraturen finder genklang i Sørensen og Torfings (2011: 859) analyseramme for samarbejdsdrevet innovation, jf. figur 1 sidst i teoriafsnittet, og i Winters implementeringsmodel (Winter og Nielsen, 2008: 18), om end sidstnævnte er orienteret mod implementeringsstudier af politik og derfor ikke inddrages yderligere. De tre faktorer udfoldes nedenfor og opsummeres afslutningsvist i en samlet analysemodel.

Eksogene faktorer

En grundantagelse i litteraturen om innovationssystemer og samarbejdsdrevet innovation er, at de offentlige og private parter respektive institutionelle rammer samt samarbejdsprocessen er påvirket af nogle eksogene, systemiske faktorer som politik og lovgivning (Larsen og Löfgren, 2013; Nielsen og Pedersen, 2013). Lovgivning om offentlige indkøb (udbudsregler) og statsstøtte udgør i vid udstrækning en eksogen faktor, som definerer rammerne for samarbejdet i et OPI (Inden og Olesen, 2012). Fra et innovationssystemperspektiv kan offentlige organisationer støtte innovation gennem udbud ved at signalere, hvad der efterspørges i den offentlige sektor (Lember, Kalvet og Kattel, 2011: 87). I den begrænsede litteratur om OPI fremstår udbuds- og statsstøtteregler dog

i overvejende grad som en barriere for innovationssamarbejde (Olesen, 2013: 248). Tidligere studier af OPI viser, at udbudsreglerne kan hindre en offentlig investering i den udviklede løsning, hvis virksomheden vurderes at have fået bestemte konkurrencefordele – eller at risikoen herfor påvirker samarbejdsprocessen (Lund og Vaaben, 2014). Samtidig har offentlige indkøbsmyndigheder ikke altid kompetencerne til at anvende udbudsreglerne i innovationsøjemed (Dittmer, Christiansen og Kierkegaard, 2009: 241). Andre undersøgelser af OPI peger derudover på, at pulje- og fondsfinansiering er en væsentlig eksogen faktor, idet nogle projekter er afhængige af udefrakommende finansieringsmuligheder, men finansieringsvilkårene tager samtidig tid og ressourcer fra den egentlige innovationsproces (Erhvervs- og Byggestyrelsen, 2009; Weihe et al., 2011).

Institutionelle betingelser

De deltagende organisationer i et samarbejde kommer fra forskellige institutionelle kontekster og repræsenterer dermed bestemte regler, værdier og kulturer (Klijn og Teisman, 2003; Koppenjan, 2005: 142; Torfing, 2012). Det er faktorer, der er med til at strukturere interaktionen og definere parternes kapacitet for samarbejde (Bommert, 2010: 28), og som samtidig er påvirket af de eksogene faktorer (Sørensen og Torfing, 2011). Institutionelle barrierer for innovation er ofte blevet associeret med blandt andet bureaukrati (Jakobsen, 2013), eller hvis offentlige aktørers værdimæssige hensyn fører til risikominimerende strategier og kontrol i et partnerskab (Klijn og Teisman, 2003: 144). I et svensk studie af innovationsorienterede OPP-projekter finder Fogelberg og Thorpenberg (2012: 355), at aktørernes forskellige institutionaliserede opfattelser af en udviklingsproces er en afgørende udfordring. Der er således ofte fokus på institutionelle barrierer for innovation i den offentlige sektor, men der er også undersøgelser, som peger på, at bureaukратиets specialisering og arbejdsdeling er drivkræfter for innovation (Jakobsen, 2013). Tilsvarende kan der være modsatrettede tendenser som påvist i et studie af slovenske offentlige-private innovationsnetværk, hvor de private parter fleksibilitet og det offentliges legitimitet fremmer innovation, mens en fælles risikoavers kultur modarbejder innovation (Bucar, Stare og Jaklic, 2013).

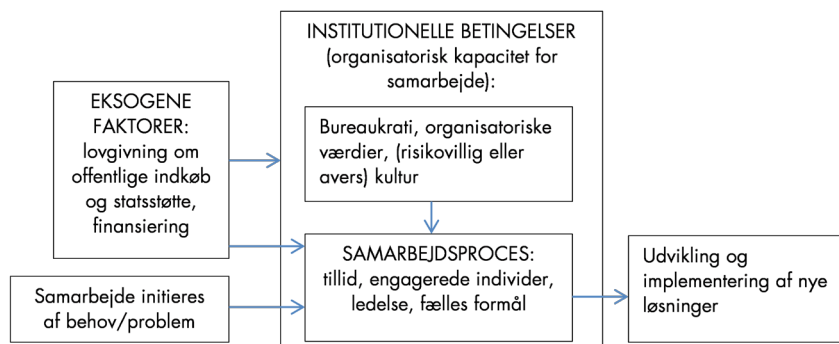
Samarbejdsproces

Et samarbejde er baseret på nogle sociale processer mellem individer, hvorfor faktorer som engagement (Sundbo, 2013), fælles mål (Alam, Kabir og Chaudhri, 2014) samt tillid og ledelse (Klijn og Teisman, 2000) er vigtige forudsætninger. Tillid implicerer, at hver part forventer, at den anden træffer

beslutninger med begge interesser for øje, og at parterne derfor tør tage de nødvendige risici (Edelenbos, Klijn og Steijn, 2007; Greve og Ejersbo, 2002). Nissen, Evald og Clarke (2014) finder, at en tillidsbaseret samarbejdsstrategi fordrer videndeling blandt en meget heterogen samarbejdsgruppe, og at afklaringen af formål og skabelsen af en fælles kontekst er væsentlig i et OPI, der er præget af usikkerhed, og hvor den endelige løsning ikke altid er kendt på forhånd. Ledelse inddrages her i operationaliseringen af samarbejdsprocessen, men det kan også betragtes som metastyring (Sørensen og Torfing, 2011), der skal bidrage til at overkomme eksogene og institutionelle barrierer i samarbejdsprocessen. Ledelse fremmer processen og varetager den kompleksitet, som et samarbejde mellem forskellige aktører indebærer (Klijn og Teisman, 2000). Fuglsang (2013) konkluderer eksempelvis, at ledelse af samarbejde er afgørende for udviklingen af tillid i et offentlig-privat innovationsnetværk, mens Edelenbos og Klijn (2009) i et studie af ledelse i OPP finder en positiv sammenhæng mellem en proces-orienteret ledelsesstil og resultatopfattelsen.

Figur 1 skitserer samspillet mellem de eksogene, institutionelle og samarbejdsprocessuelle faktorer i en samlet model, der vejleder analysen i artiklen, og eksemplificerer herunder specifikke faktorer som lovgivning, kulturer og tillid, der kan udgøre drivkræfter eller barrierer for innovation. Se endvidere tabel S1 i det supplerende materiale for en kildeoversigt til udledning af faktorerne.

Figur 1. Analyseramme til at undersøge innovation i OPI



Kilde: Egen tilvirkning med udgangspunkt i Sørensen og Torfings analysemodel (2011: 859).

Forskningsdesign og metode

Undersøgelsen er et komparativt casestudie af fire OPI-samarbejder på sundheds- og ældreområdet, hvor OPI er mest udbredt (Brogaard og Petersen, 2014). Casestudierne er gennemført som en struktureret sammenligning, hvormed de

samme spørgsmål er blevet appliceret på samtlige cases for at sikre sammenlignelige interviewdata (George og Bennett, 2005: 67-72). Valg af cases er foretaget ud fra et princip om gentagelse på tværs af de to velfærdsområder (Yin, 2009: 51), og således at casene repræsenterer variation i udfaldet (innovation) (Seawright og Gerring, 2008: 300), jf. tabel 1. Denne eksplorative strategi har til formål at undersøge, hvilke drivkræfter og barrierer der er henholdsvis til stede eller ikke til stede på tværs af cases og områder.

Mere specifikt er caseudvælgelsen baseret på definitionen af innovation som præsenteret indledningsvis i artiklen, hvilket indebærer et implementeringskriterium som beskrevet i tabel 1. Dette er konkret vurderet ud fra, om de udviklede løsninger er taget i brug hos den offentlige part ud over samarbejdets afprøvnings- og udviklingsperiode på baggrund af tilgængelig information, samtaler med projektdeltagere og sidenhen de gennemførte interview. Casene repræsenterer forskellige typer OPI på en række parametre, herunder både mere og mindre formaliserede OPI-samarbejder af varierende budget- og aktørstørrelse. På sundhedsområdet er case 3 eksempelvis en del af et større, statsligt finansieret partnerskab, hvor case 4 er startet som et mindre, lokalt samarbejde. Endvidere udspringer de af forskellige behov og innovationstyper som produkt- og procesinnovation.

Dataindsamlingen består af semistrukturerede interview (Brinkmann og Tanggaard, 2010: 37) med i alt 15 offentlige og private aktører fordelt på de fire samarbejder. Antallet af informanter afspejler, at det er blevet prioriteret at interviewe de nøglepersoner, som besidder den relevante viden i forhold til forskningsspørgsmål og analyseramme. Det indebærer særligt de projektansvarlige fra de deltagende offentlige og private organisationer (se tabel 1). I interviewene er de teoretiske faktorer i analyserammen blevet undersøgt gennem en række spørgsmål om erfaringerne fra samarbejdet (Brinkmann og Tanggaard, 2010). Derudover er offentligt tilgængelige og udleverede projektdokumenter som hjemmesider, e-mails og kontrakter blevet gennemgået, hvilket primært har bidraget med information om projektbaggrund og formelle rammer. Datagrundlaget er dermed overvejende baseret på projektdeltagernes subjektive og muligvis divergerede vurderinger, hvilket der er forsøgt taget højde for ved at sammenligne interviewpersonernes opfattelser af drivkræfter og barrierer. Derudover er det indledningsvis i interviewsituationerne blevet understreget, at både gode og mindre gode erfaringer er væsentlige at belyse, således at konflikter og udfordringer ikke udelades.

Der er anvendt teoretisk og udfaldsforklarende process tracing som en metode til at analysere betydningen af eksogene, institutionelle og samarbejdsprocessuelle faktorer for innovationsopnåelsen i OPI-casene (Bennett og Elman,

2006: 461; Beach og Pedersen, 2012: 243). Hensigten har således været at udforske faktorernes tilstedeværelse og indflydelse på et overordnet plan snarere end en kronologisk analyse af beslutninger og aktiviteter (George og Bennett, 2005: 211). Mere konkret har analysen undersøgt, hvilke faktorer der i interviewene peges på som enten helt centrale eller mindre vigtige for resultaterne og gennemførelsen af samarbejdet i hver case, hvilket efterfølgende er blevet kodet og sammenlignet på tværs af cases.

Analyse af drivkræfter og barrierer i de fire OPI-samarbejder

I det følgende analyseres det, hvilke eksogene, institutionelle og samarbejdsprocessuelle faktorer der har udgjort drivkræfter eller barrierer i de cases, hvor innovation er opnået, og tilsvarende for de cases, hvor innovation ikke er realiseret. Analyseresultaterne diskuteres i konklusionen.

Eksogene faktorer

Udbudsreglerne er en central eksogen faktor i de to cases, hvor innovation er opnået om end på forskellige måder, idet håndteringen af udbudsreglerne i hver case har været en afgørende drivkraft. I case 1 om kommunikationsplatforme brugte projektlederen i den ene kommune meget tid på at drøfte, om samarbejdet var undtaget fra udbudsreglerne med kommunens udbudsjurister og udfordrede kommunens forståelse af reglerne, indtil de accepterede denne tolkning. Udbudsproblematikken fik dermed ikke konsekvenser for samarbejdet og implementeringen på det involverede plejecenter (Interview med projektleder i case 1, august 2014). Løsningen er sidenhen blevet udbredt til andre plejecentre i kommunen, hvilket har taget lang tid, da kommunen i udarbejdelsen af udbuddet ville sikre, at virksomheden ikke blev afskåret fra at byde på opgaven (Interview med virksomhed i case 1, august 2014). I case 3 om telemedicin blev udbudsreglerne ikke en problematik, idet den tekniske udvikling og løbende implementering af løsningen hos de offentlige parter hovedsageligt var finansieret af virksomheden selv (interview med virksomhed i case 3, februar 2014). Både den deltagende læge og virksomheden forklarer endvidere, at det var et tillidsbaseret samarbejde, hvor udbudsdiskussioner og udarbejdelse af dyre, tidskrævende kontrakter var nødvendige (interview med læge i case 3, februar 2014; Interview med virksomhed i case 3, februar 2014).

For de to cases, der ikke har opnået innovation, er udbudsreglerne en potentiel barriere for udfaldet af case 2 om genoptræning, mens vilkårene for ekstern projektf finansiering har været en barriere for innovation i case 4 om KOL. I case 2 er der på undersøgelsestidspunktet ikke truffet endelig beslutning om implementering, da en klinisk test af løsningen er igangsat efter udviklings- og

Tabel 1. Strategi for casevalg og beskrivelse af de fire OPI-cases

	Ældreområdet		Sundhedsområdet	
	Innovation	Ikke innovation	Innovation	Ikke innovation
	Case 1: Kommunikationsplatforme	Case 2: Genoptræning	Case 3: Telemedicin	Case 4: Kronisk obstruktiv lunget sygdom (KOL)
Aktører	To jyske kommuner samt en mindre virksomhed	Fire sjællandske kommuner og en mindre virksomhed	Sygehus i Region Syd, fire jyske kommuner og en mindre virksomhed	Sygehus i Region Syd, videnskabelige institutioner, en kommune og virksomheder
Interviewpersoner	To projektansvarlige i virksomheden, en projektleder og udviklingskonsulent i de to kommuner	En projektleder, centerleder og fysioterapeut fra tre af kommunerne samt virksomhedens projektansvarlige	En deltagende læge fra sygehuset, virksomhedens projektansvarlige og en involveret hjemmesygeplejerske	En projektleder, konsulent fra sygehuset, kommunal udviklingskonsulent og en af de mest involverede virksomheder
Formål	Reducere medarbejdernes tidsforbrug på administration samt skabe bedre overblik over arbejdsopgaver	Udvikle en løsning der kan gøre genoptræningen fleksibel for borgeren og aflaste kommunale træningscentre	Forbedre livskvaliteten for patienter med kroniske sår samt reducere antal amputationer og kontrolbesøg	Finde løsninger til at forbedre behandling af KOL. Delprojekt i et statsligt og regionalt finansieret projekt
Innovation (implementering)	Der er blevet udviklet en kommunikationsplatform, som er implementeret i dele af de to kommuner efter OPI'et	Der er blevet udviklet og afprøvet et nyt genoptræningsprodukt, men grundet en klinisk test har kommunerne ikke truffet beslutning om implementering	Der er blevet udviklet en web-baseret løsning for kommunikation og diagnosticering af sår over afstande, som er implementeret	Der blev udviklet en række koncepter og en prototype til ny pepfløjte (slimløsende redskab), men løsningerne er så vidt vides ikke

Note: De deltagende organisationer og individer er så vidt muligt anonymiseret efter aftale med informanterne.

afprøvningsfasen (interview med projektleder i case 2, august 2014). Ifølge virksomheden bliver det afgørende, at de fire samarbejdskommuner i sidste ende udbyder opgaven uden at afskære virksomheden fra at afgive tilbud, og en af de kommunale repræsentanter påpeger, at kommunerne netop ikke kan garantere virksomheden opgaven (interview med virksomhed i case 2, august 2014; Interview med leder af genoptræningscenter i case 2, august 2014). I case 4 om KOL har samarbejdet som det eneste af de fire cases været eksternt finansieret af statslige og regionale puljer (projektets hjemmeside). Ifølge de offentlige parter indebærer det, at de private virksomheder bidrager med timer og ikke betales for deres arbejde, og det var derfor en udfordring at sikre deres engagement i samarbejdsprocessen (interview med projektleder i case 4, august 2014; telefoninterview med konsulent i case 4, august 2014). Endvidere har budgettet været fastlagt og godkendt fra start, hvor der eksempelvis ikke var afsat midler til at producere prototyper til afprøvning af de udviklede koncepter (interview med projektleder i case 4, august 2014), og der blev brugt meget tid på organisering og behovsafløsning i projektets opstart, hvilket har taget tid og fokus fra den udviklingsorienterede del af projektet (telefoninterview med konsulent i case 4, august 2014).

På baggrund af casestudierne udgør udbudsreglerne en eksogen faktor, som i de to cases, hvor innovation er opnået, ikke er blevet en barriere, fordi finansieringsmodellen, tillidsbaserede relationer og projektledelse har faciliteret anvendelsen af reglerne til samarbejdets fordel, mens kommunernes udarbejdelse af det endelige udbud i en af de cases, hvor innovation ikke er opnået, vil være afgørende for implementeringen. I den sidste case uden innovation er en central barriere derimod vilkårene i den eksterne projektf finansiering, som begrænser engagementet og ressourcerne i udviklingsarbejdet.

Institutionelle betingelser

Risikovillig kultur, organisatorisk opbakning og ressourcer er institutionelle faktorer, som har udgjort drivkræfter på tværs af de to cases med innovation. I både case 1 om kommunikationsplatforme og case 3 om telemedicin er virksomhederne blevet betalt et honorar af deres offentlige samarbejdspartner, og dertil har alle parter investeret timer i samarbejdet. Virksomheden i case 1 peger på, at det – til trods for de økonomiske udfordringer, der følger af et begrænset honorar – giver mulighed for at fokusere på udviklingsarbejdet sammenlignet med fonds- eller puljemidler (interview med virksomhed i case 1, august 2014). Ligeledes forklarer offentlige og private i case 3, at samarbejdet ikke var defineret af bureaukratiske projektmidler og dermed ikke har været hæmmet af kontrakter og afrapporteringer, hvilket har bidraget positivt

til engagementet i samarbejdsprocessen (interview med læge i case 3, februar 2014; interview med virksomhed i case 3, februar 2014). I begge cases har en risikovillig kultur i organisationerne været en vigtig forudsætning for investeringsviljen og samarbejdets succes (interview med virksomhed i case 1, august 2014; interview med virksomhed i case 3, februar 2014). Når begge parter eksempelvis sætter økonomi og prestige på spil, skaber det en forpligtelse og incitament til at overkomme barrierer undervejs (interview med projektleder i case 1, august 2014). Risikovillighed betød eksempelvis i case 3, at sygehuset valgte at investere ressourcer og deltage i samarbejdet, selvom de på daværende tidspunkt ikke blev kompenseret for mistede patientbesøg gennem den telemedicinske løsning (interview med virksomhed i case 3, februar 2014). Derudover har en fælles drivkraft i de to cases været opbakning på medarbejder- og ledelsesniveau, som har bidraget til at overvinde medarbejderskepsis og sikre ressourcer (interview med projektleder i case 1, august 2014; interview med læge i case 3, februar 2014).

I de to cases uden innovation har der været en række institutionelle udfordringer som organisering af og adgang til offentlige organisationer, forskellige fagligheder og organisatorisk opbakning, men de institutionelle barrierer går ikke på tværs af de to cases. I case 2 om genoptræning fortæller de offentlige parter, at udfordringerne har været balancen mellem det tidskrævende samarbejde og de daglige arbejdsopgaver (interview med fysioterapeut i case 2, august 2014), at kommunerne har forskellige beslutningskæder, som til tider har medført forsinkelser i projektet (interview med leder af genoptræningscenter i case 2, august 2014), og at de deltagende genoptræningscentre har haft fokus på fagligheden i løsningen, mens virksomheden har været orienteret mod, hvad der teknisk er muligt, hvilket har skabt frustration i samarbejdsprocessen (interview med projektleder i case 2, august 2014; interview med fysioterapeut i case 2, august 2014). Omvendt har ledelsesmæssig og politisk opbakning været centrale institutionelle drivkræfter i samarbejdet, som blandt andet har sikret kommunernes allokering af ressourcer til projektet (interview med projektleder i case 2, august 2014). I case 4 om KOL oplevede projektlederen derimod begrænset organisatorisk opbakning i sin organisation, hvor projektledelse ikke blev prioriteret som en central opgave. Det bidrog mod slutningen af samarbejdet til, at nogle ting strandede, fordi projektlederen var alene om opgaven og ikke havde mulighed for at følge op på udviklingen (interview med projektleder i case 4, august 2014). Derudover var det en udfordring, at de offentlige beslutningstagere og indkøbere, som kan understøtte afprøvning og implementering af de udviklede løsninger, ikke var involveret i projektet

(interview med udviklingskonsulent i case 4, august 2014; interview med projektleder i case 4, august 2014).

I forhold til de institutionelle betingelser er en risikovillig kultur og organisatorisk opbakning tværgående drivkræfter i de cases, hvor innovation er opnået, som har bidraget til ressourceallokering og fokus på udviklingsprocessen. I de to cases uden innovation har forskellige institutionelle udfordringer derimod præget de respektive samarbejder.

Samarbejdsproces

Fælles formål, tillid og ildsjæle er faktorer, som har været til stede i samarbejdsprocessen i alle fire cases, men i særlig høj grad opfattes som afgørende i de cases, hvor innovation er opnået. I case 1 om kommunikationsplatforme har tillid og gode relationer medført en fortrolig dialog, hvor konflikter og forsinkelser er blevet håndteret, og parterne har turdet tage de nødvendige risici i en tro på, at man står sammen om både de gode og dårlige resultater (interview med virksomhed i case 1, august 2014; Interview med projektleder i case 1, august 2014). Udviklingskonsulenten i den ene kommune forklarer i forlængelse heraf, at der var en fælles vision om at forbedre ældreplejen, hvilket ligeledes har bidraget til at overkomme konflikter (interview med udviklingskonsulent i case 1, august 2014). Samarbejdet har derudover været baseret på offentlige og private ildsjæle, som gennem tilstedeværelse og interaktion har skabt gode relationer og endvidere har haft centrale poster i den kommunale ledelse, hvilket har sikret de nødvendige ressourcer (interview med virksomhed i case 1, august 2014; interview med projektleder i case 1, august 2014). I case 3 om telemedicin har tillidsbaserede relationer reduceret betydningen af de juridiske rammer, som nævnt i analysen af eksogene faktorer, samt bidraget til erfaringsudveksling og en ærlig dialog, og samarbejdet har tilsvarende case 1 været koncentreret omkring en gruppe af ildsjæle. Selvom det har gjort samarbejdet sårbart over for fravær og udskiftninger, har personernes engagement og fælles vision om at forbedre patientoplevelsen og behandlingen været afgørende, da det i samspil med tillid har skabt et fælles sprog, retning og fremdrift (interview med virksomhed i case 3, februar 2014; telefoninterview med sarsygeplejerske i case 3, marts 2014).

I de to cases uden innovation er flere af de samme samarbejdsprocessuelle faktorer til stede som i de øvrige cases. I case 4 om KOL nævner både den interviewede virksomhed og de offentlige parter, at samarbejdet var baseret på god kommunikation, gode relationer og ildsjæle, som var engagerede i projektet, men det er ikke faktorer, der fremhæves som altafgørende for samarbejdet, og der har manglet en forventningsafstemning til resultaterne af

projektet (interview med virksomhed i case 4, august 2014; interview med udviklingskonsulent i case 4, august 2014; telefoninterview med konsulent i case 4, august 2014). Sygehusrepræsentanten peger dog på, at gode relationer og tidligere samarbejdserfaring betød, at virksomhederne deltog til trods for de ufordelagtige økonomiske vilkår i projektf finansieringen (telefoninterview med konsulent i case 4, august 2014). I case 2 om genoptræning har samarbejdet i højere grad været båret af formelle styringsmekanismer end relationer. Virksomheden forklarer, at en god relation er vigtig, men der er også behov for en kontrakt til at skabe gensidig forpligtigelse (interview med virksomhed i case 2, august 2014), og ifølge en af de kommunale interviewpersoner er det vigtigt, at samarbejdet ikke afhænger af personlige relationer (interview med leder af genoptræningscenter i case 2, august 2014). Til gengæld har en stærk fælles vision om behovet for løsningen bidraget til at overkomme det svindende engagement, som til tider har præget en tidskrævende og lang samarbejdsproces (interview med projektleder i case 2, august 2014; interview med fysioterapeut i case 2, august 2014).

Samlet set har faktorer som tillid, ildsjæle og fælles mål i de to cases med innovation været afgørende succeskriterier, der har bidraget til at overkomme konflikter og skabe fremdrift. Faktorerne har ligeledes været til stede i de cases, hvor innovation ikke er opnået, men har i mindre grad været i fokus som forudsætninger for samarbejdet.

Tabel 2 viser, hvilke faktorer der har udgjort barrierer eller drivkræfter i casene. En tom celle i tabellen er et udtryk for, at et forhold ikke har været til stede eller haft nogen betydning i samarbejdet.

Diskussion og konklusion

Analysen af de fire cases har udforsket betydningen af eksogene, institutionelt betingede og samarbejdsprocessuelle faktorer i OPI med udgangspunkt i artiklens indledende spørgsmål om, hvilke drivkræfter og barrierer der er afgørende for at opnå innovation i OPI. Analysen har for det første vist, at centrale eksogene faktorer er anvendelsen og tolkningen af udbudsreglerne samt ekstern projektf finansiering. I den eksisterende litteratur om OPI opfattes udbudsreglerne ofte som uforenelige med innovationssamarbejde (Olesen, 2013), men i de to cases, hvor innovation er opnået, er udbudsreglerne ikke blevet en barriere, idet samarbejdsprocessen enten har været baseret på tillidsfulde relationer og et begrænset offentligt honorar, hvorved de juridiske rammer ikke har været på tale eller er blevet faciliteret af en projektleder, som har formået at anvende reglerne til samarbejdets fordel. Litteraturen om OPP og samarbejdsdrevet innovation peger netop på, at ledelse af samarbejdsprocessen bidrager til

Tabel 2: Drivkræfter og barrierer for innovationsopnåelse i de fire cases

Teoretiske faktorer	Ældreområdet			Sundhedsområdet	
	Analyseresultater	Case 1: Innovation	Case 2: Ikke innovation	Case 3: Innovation	Case 4: Ikke innovation
Eksogene faktorer	Aflæring af udbudsreglerne	Drivkraft	Potentiel barriere	Drivkraft	
	Ekstern projektf finansiering				Barriere
Institutionelle betingelser	Risikovillighed	Drivkraft		Drivkraft	
	Forskellige fagligheder		Barriere		Barriere
	Forskellige beslutningskæder		Barriere		
	Investeringsvilje/ressourcer	Drivkraft	Drivkraft	Drivkraft	
	Organisatorisk opbakning	Drivkraft	Drivkraft	Drivkraft	Barriere
Samarbejdsproces	Gensidig tillid	Drivkraft	Delvis drivkraft	Drivkraft	Drivkraft
	Fælles mål	Drivkraft	Drivkraft	Drivkraft	
	Ildsjæle/engagement	Drivkraft		Drivkraft	Drivkraft
	Ledelse	Drivkraft	Drivkraft		Delvis drivkraft
	Kontrakt	Delvis drivkraft	Drivkraft		

at overkomme eksogene og institutionelle barrierer (Sørensen og Torfing, 2011; Klijn og Teisman, 2000), mens tillid reducerer usikkerhed (Greve og Ejersbo, 2002: 40). I forhold til ekstern finansiering kan det i et innovationssystemperspektiv betragtes som den offentlige sektors måde at støtte innovation gennem puljer og fonde, men her viser analysen, at finansieringsvilkårene også begrænser parternes engagement, ressourcer og fokus i en af de to cases uden innovation, hvilket er et paradoks, der understøttes af tidligere OPI-undersøgelser (Erhvervs- og Byggestyrelsen, 2009; Weihe et al., 2011).

På institutionelt niveau viser analysen derudover, at særligt tre faktorer har været afgørende drivkræfter på tværs af de cases, hvor innovation er opnået. Risikovillig kultur, ledelsesmæssig opbakning og investeringsvilje hos parterne har medført ressourcer og fokus til innovationsprocessen. De to cases, der ikke har resulteret i innovation, har derimod været udfordret af forskellige og mere traditionelle institutionelle faktorer, der også vinder genklang i litteraturen om OPP og samarbejdsdrevet innovation. Det drejer sig om forskelle i samarbejdskommunernes beslutningsgange, forskellige fagligheder og begrænset organisatorisk opbakning, som har skabt forsinkelser og frustration i samarbejdsprocessen (Klijn og Teisman, 2003; Torfing, 2012).

Slutteligt viser analysen, at ud over ledelse og tillidsbaserede relationer, som nævnt tidligere, har fælles formål og ildsjæle været væsentlige drivkræfter i samarbejdsprocessen. Studier af offentlig-privat innovation har vist, at ildsjæle via deres engagement og vilje skaber fremdrift i samarbejdet (Sundbo, 2013), mens fælles formål bidrager til at overkomme den usikkerhed, som et udviklingssamarbejde implicerer (Nissen, Evald og Clarke, 2014). I samspil med tillid har ildsjæle og formål været vigtige forudsætninger for videndeling, konflikthåndtering og faciliteringen af risikovillighed og ressourceallokering på institutionelt plan i de to cases, hvor innovation er opnået, hvilket viser faktorerens samspil. Samtidig er flere af disse samarbejdsprocessuelle forhold også blevet opfattet som centrale i de to cases uden innovation, men har i mindre grad været bærende for samarbejdet, som endvidere har været præget af flere institutionelle og eksogene udfordringer.

Diskussionen af analyseresultaterne leder frem til den overordnede konklusion, at i de cases, hvor innovation er opnået, er eksogene barrierer overkommet gennem faktorer i samarbejdsprocessen, der endvidere i tæt samspil med bestemte institutionelt betingede drivkræfter har været afgørende for udviklingen og implementeringen af nye løsninger. Mere specifikt er udbudsreglerne som en eksogen faktor blevet faciliteret af projektledelse og tillidsbaserede relationer, mens institutionel risikovillighed, organisatorisk opbakning og investeringsvilje i interaktion med en samarbejdsproces baseret på fælles formål, tillid og

ildsjæle har bidraget til at overkomme konflikter, skabe fremdrift og ressourcer til udviklingsarbejdet. Analysemodellen, som blev udledt af litteraturen om innovation og partnerskaber, har udgjort en anvendelig ramme til at undersøge faktorerens indflydelse på innovationsopnåelsen. Analysen informerer herigen- nem teoriudviklingen om samarbejdsdrevet innovation ved at belyse samspillet mellem og betydningen af eksogene, institutionelle og samarbejdsrelaterede faktorer i et innovationssamarbejde mellem offentlige og private aktører.

For de to cases, hvor innovation ikke er opnået, er der ikke et tydeligt mønster, som forklarer udfaldet på tværs af cases, men de institutionelle fakto- rer, der er til stede som drivkræfter i casene med innovation, er begrænsede eller fraværende, og de personlige relationer i samarbejdsprocessen har ikke i samme grad været bærende og dermed muligvis ikke tilstrækkelige til at overkomme de eksogene og institutionelle barrierer. Endvidere er flere af de undersøgte faktorer enten til stede i cases både med og uden innovation eller har ingen betydning haft, jf. tabel 2. Analysen giver dermed ikke et entydigt billede af, hvad der skal til for at opnå innovation i offentlig-privat innovationssamar- bejde, men bidrager til grundlaget og retningen for yderligere undersøgelser af drivkræfter og barrierer inden for den spirende forskning om OPI.

Note

Tak til redaktørerne og de to reviewere for kommentarer til en tidligere udgave af artiklen. Artiklen indgår i et forskningsprojekt, som medfinansieres med midler fra EU's Socialfond og Vækstforum Hovedstaden via OPALL-projektet. Supplerende materiale til artiklen findes på www.politica.dk

Litteratur

- Alam, Quamrul, Md Humayun Kabir og Vivek Chaudhri (2014). Managing infra- structure projects in Australia. A shift from a contractual to a collaborative public management strategy. *Administration & Society* 46 (4): 422-449.
- Beach, Derek og Rasmus Brun Pedersen (2012). Process tracing: metode, design og forskningslogik, pp. 45-65 i Lotte Bøgh Andersen, Kasper Møller Hansen og Robert Klemmensen (red.), *Metoder i statskundskab*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Bennett, Andrew og Colin Elman (2006). Qualitative research: recent developments in case study methods. *Annual Review of Political Science* 9: 455-476.
- Bloomfield, Pamela (2006). The challenging business of long-term public-private partnerships: reflections on local experience. *Public Administration Review* 66 (3): 400-411.

- Bommert, Ben (2010). Collaborative innovation in the public sector. *International Public Management Review* 11 (1): 15-33.
- Brinkmann, Svend og Lene Tanggaard (2010). Interviewet: samtalen som forskningsmetode, pp. 29-54 i Svend Brinkmann og Lene Tanggaard (red.), *Kvalitative metoder, En grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Brogaard, Lena og Ole Helby Petersen (2014). *Øversigt over offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI) på velfærdsområdet*. København: KORA.
- Bucar, Maja, Metka Stare og Andreia Jaklic (2013). Weak institutional framework as incentive for service innovation networks: focus on knowledge-intensive business services, pp. 326-348 i Faiz Gallouj, Luis Rubalcaba og Paul Windrum (red.), *Public-Private Innovation Networks in Services*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Christensen, Lasse R. og Ole Helby Petersen (2010). Reguleringen af udlicitering og offentlig-private partnerskaber. *Politica* 42 (2): 235-257.
- Dittmer, Martin A., Camilla Christiansen og Gorrissen F. Kierkegaard (2009). Denmark: public private partnership for innovation (PPPI) in Denmark. *European Public Private Partnership Law Review* 4 (4): 240-242.
- Dorado, Silvia og Peter Vaz (2003). Conveners as champions of collaboration in the public sector: a case from South Africa. *Public Administration and Development* 23 (2): 141-150.
- Edelenbos, Jurian og Erik-Hans Klijn (2007). Trust in complex decision-making networks – a theoretical and empirical exploration. *Administration & Society* 39 (1): 25-50.
- Edelenbos, Jurian og Erik-Hans Klijn (2009). Project versus process management in public-private partnership: relation between management style and outcomes. *International Public Management Journal* 12 (3): 310-31.
- Edelenbos, Jurian, Erik-Hans Klijn og Bram Steijn (2007). The role of trust in public private partnerships: Does trust matter? *Politik* 10 (3): 63-71.
- Eggers, William D. og Shalabh Kumar Singh (2009). *The Public Innovator's Playbook: Nurturing Bold Ideas in Government*. Ash Institute, Harvard Kennedy School.
- Erhvervs- og Byggestyrelsen (2009). *Analyse af offentlig-privat samarbejde om innovation*. København: Erhvervs- og Byggestyrelsen.
- Evald, Majbritt R., Helle A Nissen, Ann H Clarke og Kristin B Munksgaard (2014). Reviewing cross-field public private innovation literature: Current research themes and future research themes yet to be explored. *International Public Management Review* 15 (2): 32-57.
- Fogelberg, Hans og Stefan Thorpenberg (2012). Regional innovation policy and public-private partnership: the case of triple helix arenas in western Sweden. *Science and Public Policy* 39 (3): 347-356.

- Fuglsang, Lars (2013). Collaboration and trust in public-private innovation network: a case study of an emerging innovation model, pp. 247-264 i Faiz Gallouj, Luis Rubalcaba og Paul Windrum (red.), *Public-Private Innovation Networks in Services*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Gallouj, Faiz, Luis Rubalcaba og Paul Windrum (2013). *Public-Private Innovation Networks in Services*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Greve, Carsten og Niels Ejersbo (2002). Serial organizational monogamy: building trust into contractual relationships. *International Review of Public Administration* 7 (1): 39-52.
- Grimsey, Darrin og Mervyn K. Lewis (2002). Evaluating the risks of public private partnerships for infrastructure projects. *International Journal of Project Management* 20 (2): 107-118.
- Hansen, Morten Balle og Mads Leth Felsager Jakobsen (2013). Offentlig sektor-innovation: Hvad er det? Og hvad er værd at vide om det? *Politica* 3: 243-249.
- Hartley, Jean (2005). Innovation in governance and public services: past and present. *Public Money & Management* 25 (1): 27-34.
- Hartley, Jean, Eva Sørensen og Jacob Torfing (2013). Collaborative innovation: a viable alternative to market competition and organizational entrepreneurship. *Public Administration Review* 73 (6): 821-830.
- Hodge, Graeme A. og Carsten Greve (2007). Public-private partnerships: an international performance review. *Public Administration Review* 67 (3): 545-558.
- Inden, Tobias og Karsten Naundrup Olesen (2012). Legal aspects of public private innovation. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* 4: 258-267.
- Jakobsen, Mads Leth Felsager (2013). Bureaucrati: ven eller fjende af (offentlig sektor) innovation? *Politica* 45 (3): 250-266.
- Klijn, Erik-Hans og Geert R. Teisman (2000). Governing public-private partnerships. Analysing and managing the processes 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.
- Klijn, Erik-Hans og Geert R. Teisman (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnership: an analysis of Dutch cases. *Public Money & Management* 23 (3): 137-146.
- Koppenjan, Joop F. M. (2005). The formation of public-private partnerships: lessons from nine transport infrastructure projects in the Netherlands. *Public Administration* 83 (1): 135-157.

- Larsen, Troels Schultz og Karl Löfgren (2013). Empiriske studier af samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor – TRYK politi som case. *Politica* 45 (3): 307-322.
- Lember, Veiko, Tarmo Kalvet og Rainer Kattel (2011). Public sector innovation at the urban level: the case of public procurement, pp. 82-104 i Victor Bekkers, Jurian Edelenbos og Bram Steijn (red.), *Innovation in the Public Sector: Linking Capacity and Leadership*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lund, Dorthe H. og Nana Vaaben (2014). Offentligt-privat innovationssamarbejde: konkurrence og alliance, pp. 109-126 i Peter Aagaard, Eva Sørensen og Jacob Torfing (red.), *Samarbejdsdrevet innovation i praksis*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Lundvall, Bengt-Åke (2010). *National Systems of Innovation. Toward a Theory of Innovation and Interactive Learning*. London: Anthem Press.
- Meijer, A. J. (2014). From hero innovators to distributed heroism. *Public Management Review* 16 (2): 199-216.
- Moore, Mark og Jean Hartley (2008). Innovations in governance. *Public Management Review* 10 (1): 3-20.
- Nielsen, Helle Ørsted og Anders Branth Pedersen (2013). Hvordan kan staten fremme innovation, der fører til bæredygtige energisystemer? Forskellige teoretiske approaches. *Politica* 45 (3): 323-343.
- Nissen, Helle A., Majbritt R. Evald og Ann H. Clarke (2014). Knowledge sharing in heterogeneous teams through collaboration and cooperation: exemplified through public-private-innovation partnerships. *Industrial Marketing Management* 4: 473-782.
- Olesen, Karsten Naundrup (2013). Model contracts for public-private innovation partnerships, a Danish initiative. *European Procurement & Public Private Partnership Law Review* 8 (3): 248-256.
- Pierre, Jon og B. Guy Peters (2000). *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Reynaers, Anne-Marie (2014). Public values in public-private partnerships. *Public Administration Review* 74 (1): 41-50.
- Rogers, Everett M. (1995). *Diffusion of Innovations*. New York: The Free Press.
- Seawright, Jason og John Gerring (2008). Case selection techniques in case study research: a menu of qualitative and quantitative options. *Political Research Quarterly* 61 (2): 294-308.
- Sundbo, Jon (2013). Public-private innovation networks in services: the crucial role of entrepreneurial fit, pp. 349-383 i Gallouj, Faïz, Luis Rubalcaba og Paul Windrum (red.), *Public-Private Innovation Networks in Services*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Sørensen, Eva (2013). Netværksstyring og metastyring, pp. 115-132 i Annika Agger og Karl Löfgren (red.), *Politik og administration*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2008). Introduction. Governance network research: towards a second generation, pp. 1-21 i Eva Sørensen og Jacob Torfing, *Theories of Democratic Network Governance*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2011). Enhancing collaborative innovation in the public sector. *Administration & Society* 43 (8): 842-68.
- Tidd, Joe, John Bessant og Keith Pavitt (1997). *Managing innovation. Integrating Technological, Market and Organizational Change*. New York: John Wiley & Sons.
- Torfing, Jacob (2012). Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor: drivkræfter, barrierer og behovet for innovationsledelse. *Scandinavian Journal of Public Administration* 16 (1): 27-47.
- Torfing, Jacob, Eva Sørensen og Peter Aagaard (2014). Samarbejdsdrevet innovation i praksis: en introduktion, pp. 15-36 i Peter Aagaard, Eva Sørensen og Jacob Torfing (red.), *Samarbejdsdrevet innovation i praksis*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Weihe, Gudrid, Steven Højlund, Eline Theresa Bouwhof Holljen, Ole Helby Petersen, Karsten Vrangbæk og Jacob Ladenburg (2011). *Strategic Use of Public-Private Cooperation in the Nordic Region*. København: Nordic Council of Ministers, TemaNord 2011:510.
- Winter, Søren C. og Vibeke Lehmann Nielsen (2008). *Implementering af politik*. København: Hans Reitzels Forlag.
- Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. London: Sage Publications.

Ole Helby Petersen

National understøttelse af offentligt-private partnerskaber (OPP): en komparativ analyse af 20 europæiske lande

Artiklen præsenterer resultaterne af en komparativ analyse af den nationale understøttelse af offentlige-private partnerskaber (OPP) på tværs af 20 europæiske lande med varierende OPP-erfaring. Baseret på en gennemgang af litteraturen defineres tre elementer som centrale for national understøttelse af OPP: politisk opbakning, reguleringsmæssige rammer og institutionel understøttelse. I analysens første del gennemføres en sammenlignende analyse af den politiske, reguleringsmæssige og institutionelle understøttelse af OPP på tværs af de 20 lande. Det danner grundlag for at identificere ligheder og forskelle samt gruppere landene i forhold til national understøttelse af OPP. I analysens anden del gennemføres en eksplorativ analyse af sammenhængen mellem national understøttelse og den faktiske udbredelse af OPP opgjort som omfanget og størrelsen af OPP-projekter i landene.

Siden begyndelsen af 1990'erne har regeringer verden over lanceret politikker, regulering og institutionel understøttelse med det formål at fremme udbredelsen af offentlige-private partnerskaber (OPP) som en ny samarbejdsform til gennemførelse af komplekse og langvarige projekter på især bygge- og anlægsområdet (Koch og Buser, 2006; Hodge, Greve og Boardman, 2010). OPP defineres her som en samarbejdsaftale mellem offentlige og private aktører om planlægning, opførelse, drift, finansiering og vedligeholdelse af et anlægs- eller infrastrukturprojekt, hvor parterne deler viden, ressourcer, gevinster og risici over en længerevarende periode på typisk 25-30 år (Klijn og Teisman, 2003; Petersen, 2007; Weihe, 2008). Denne forståelse af OPP som et længerevarende og forpligtende samarbejde er i den internationale forvaltningsforskning blevet set som et alternativ til New Public Management (NPM) bølgens traditionelle markedsmodeller såsom udlicitering og privatisering (Teisman og Klijn, 2002; Hammerschmid og Angerer, 2005).

Selvom OPP nyder international opmærksomhed og er udbredt i store dele af den vestlige verden, er der i forskningen stigende fokus på, hvordan OPP har udviklet sig forskelligt på tværs af forholdsvis sammenlignelige lande

(McQuaid og Scherrer, 2010; Petersen, 2010). Mens især de angelsaksiske og sydeuropæiske lande har udviklet omfattende OPP-programmer og gennemført et stort antal OPP-projekter, har mange andre europæiske lande reageret med betydelig mindre entusiasme og indtil nu gennemført få OPP-projekter (Hammerschmid og Angerer, 2005; Verhoest et al., 2015). I den voksende internationale litteratur har forskelle og ligheder i den nationale understøttelse af OPP kun været belyst i få komparative studier og typisk kun med sammenligning af to-tre lande (se fx Greve og Hodge, 2007; Jooste og Scott, 2012), hvorimod større og mere systematiske sammenligninger med få undtagelser har været fraværende (se dog Van den Hurk et al., 2015). Mens der på den ene side er voksende akademisk og politisk interesse for OPP, er der på den anden side behov for sammenlignende analyser for at forstå de store nationale forskelle i OPP-politikker, regulering og institutionel understøttelse og disse forholds betydning for udbredelsen af OPP-projekter i landene.

I denne artikel præsenteres resultaterne af en komparativ analyse af den statslige understøttelse af offentlige-private partnerskaber (OPP) på tværs af 20 europæiske lande med varierende OPP-erfaringer. Artiklen bidrager dermed til at udvide forståelsen af forskelle og ligheder i den nationale understøttelse af OPP og betydningen heraf for igangsættelse af OPP-projekter. Artiklen behandler følgende forskningsspørgsmål: Hvilke politikker, regulering og institutionel understøttelse har regeringer i forskellige europæiske lande lanceret til at understøtte OPP? Hvordan kombineres disse elementer i nationale rammer for OPP, og hvilke elementer og kombinationer af elementer er afgørende for udvikling eller ikke-udvikling af OPP i lande med forskellig OPP-aktivitet?

For at besvare disse forskningsspørgsmål gennemføres en sammenlignende analyse af den nationale understøttelse af OPP i et bredt udsnit af europæiske lande med forskellige OPP-erfaringer. Baseret på en gennemgang af litteraturen udledes tre elementer som centrale for national understøttelse af OPP, herunder i) politisk understøttelse i form af politiske erklæringer, målrettede policy-dokumenter og pilotprogrammer, ii) retslige og lovgivningsmæssige rammer såsom tilstedeværelsen af specifik OPP-lovgivning, udbudsregler og standardkontrakter, samt iii) institutionel understøttelse såsom oprettelse af dedikerede støtte- og kompetenceenheder, formaliserede beslutningsfora og procedurer for godkendelse samt finansiering af projekter.

Analysen bygger på et omfattende komparativt datasæt om 20 europæiske landes understøttelse af OPP, som anvendes til at konstruere et samlet indeks for national understøttelse af OPP. Analysen gennemføres i to dele. Først gennemføres en sammenlignende analyse af den politiske, reguleringsmæssige og institutionelle understøttelse af OPP på tværs af de 20 lande. Den komparative

analyse danner grundlag for at identificere ligheder og forskelle samt gruppere landene i forhold til national understøttelse af OPP. I andel del introduceres data for OPP-projekter i de 20 lande, og der gennemføres en eksplorativ analyse af sammenhængen mellem national institutionel understøttelse og antallet samt størrelsen af OPP-projekter i landene.

National understøttelse af OPP: politik, regulering og institutionel understøttelse

De store forskelle i national understøttelse af OPP har som kort berørt ovenfor været genstand for en stigende interesse i den internationale komparative OPP-litteratur, selvom teoridannelsen stadig går langsomt, og antallet af empiriske analyser fortsat er begrænset. Det teoretiske afsæt i hovedparten af de eksisterende studier er forskellige variationer over et ny-institutionelt perspektiv, hvor formelle såvel som uformelle institutioner identificeres som rammesættende, muliggørende og begrænsende for national OPP-aktivitet (Jooste og Scott, 2012; Matos-Castaño, Mahalingam og DeWulf, 2014).

Litteraturen om understøttelse af OPP bygger på en antagelse om samspil mellem forskellige policy- og reguleringsinstrumenter (se fx Baldwin, Cave og Lodge, 2011), som tilsammen udgør rammen for national OPP-aktivitet. Inden for dette teoretiske perspektiv, der ofte omtales som et "felt" (Jooste og Scott, 2012), "regime" (Mahalingam og Delhi, 2012) eller "institutionelt" perspektiv (OECD, 2010), operationaliseres den nationale ramme for understøttelse af OPP-aktiviteter som summen af politisk, reguleringsmæssig og institutionel understøttelse (Verhoest et al., 2015). Fokus i artiklen rettes mod de formelle elementer i den nationale OPP-understøttelse, men tilstedeværelsen og betydningen af uformelle aspekter anerkendes også. De nationale rammeforhold og deres betydning for understøttelse af OPP uddybes og operationaliseres i de følgende tre delafsnit.

Policy-initiativer og politisk understøttelse

Eksplícitte OPP-politikker og langsigtet politisk engagement – som er den første dimension af statslig understøttelse – ses i litteraturen som en væsentlig faktor i forhold til at understøtte og implementere OPP-projekter (se Flinders, 2005; Petersen, 2011). Desuden er OPP-politikker centrale i forhold til at definere de politiske rammer for OPP-projekter, afgrænsning i forhold til andre typer infrastrukturprojekter og politiske målsætninger ved brug af OPP (VK-regeringen, 2004). Endelig kan OPP-politikker fremme gode relationer ved at lede og koordinere samarbejdet mellem den private sektor og de statslige institutioner, som udvikler de overordnede rammeforhold for OPP (OECD, 2006).

Det er også en del af den nationale OPP-understøttelse, at der foreligger politiske målsætninger i form af politiske programmer eller konkrete OPP-policy-dokumenter, som den danske regering fx udgav i 2004 og igen i 2011 (VK-Regeringen, 2004, 2011). Sådanne policy-papirer og politiske programmer tegner den politiske ramme for OPP og kan fx indeholde oversigter over pilotprojekter, finansiering af projekter, afklaring af rammeforhold og oprettelse af støtteenheder, puljeordninger mv. (Petersen, 2010). Det er derfor også med til at udvikle et OPP-marked og en løbende tilstrømning af nye projekter, at der er entydig og stabil politisk støtte over en længere periode, så der kan opbygges OPP-ekspertise både hos de offentlige ordregivere og blandt de private OPP-konsortier.

Foruden de konkrete initiativer, som præsentes i officielle policy-dokumenter, er tilstedeværelsen af dedikerede OPP policy-dokumenter en indikation på omfanget af politisk opbakning, og på hvorvidt opbakningen er stabil over tid, hvilket er centralt i OPP-sammenhæng på grund af projekternes lange løbetid (Verhoest et al., 2015).

Juridiske og lovgivningsmæssige rammer

Den juridiske og lovgivningsmæssige ramme for OPP repræsenterer den anden dimension af regeringers understøttelse af OPP og vedrører tilstedeværelsen (og indhold) eller fravær af en reguleringsmæssig ramme for gennemførelse af OPP-projekter. Den internationale forskning har vist, at OPP reguleres via både "hårde" og "bløde" regler (jf. Mörrth, 2007), som tilsammen danner en reguleringsramme for gennemførelse af OPP-projekter. I europæisk sammenhæng er OPP reguleret på flere niveauer, hvor EU fungerer som metaregulator og regulerer OPP via udbudsdirektivet og reglerne for registrering af offentlig gæld i forbindelse med store infrastrukturlån (Petersen, 2010).

Der er således en samlet og ensartet ramme for OPP-aktivitet i alle EU-lande, om end denne ramme kun regulerer OPP på et relativt overordnet niveau. Det giver spillerum for mangfoldighed i de nationale tilgange til reguleringen af OPP, og litteraturen viser, at nogle lande såsom Irland og Storbritannien har lanceret specialiserede OPP-love og formelle procedurer for finansiering og godkendelse af projekter, mens fx Danmark har indført en mindre formaliseret og væsentligt mere decentraliseret tilgang (Petersen, 2011). Den mest omfattende og detaljerede oversigt over relevante retlige og reguleringsmæssige dimensioner for OPP er udviklet af Den Europæiske Investeringsbank (EIB, 2011) og bruges her til at konstruere denne del af indekset, som omfatter tilstedeværelsen af specifik OPP-lovgivning, generel udbudslovgivning og øvrige elementer i den reguleringsmæssige ramme (se online-appendiks for detaljer).

Institutionel understøttelse og OPP-kompetenceenheder

Den tredje dimension, hvor regeringer kan understøtte OPP, er gennem institutionelle initiativer og oprettelsen af dedikerede OPP-enheder eller kompetencecentre, som det ses i mange lande (Jooste og Scott, 2012). I Danmark er der eksempelvis etableret en støtteenhed i regi af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. OPP-støtteenheder anses for at være vigtige aktører i forhold til understøttelse af OPP og er gennem de seneste år blevet genstand for voksende opmærksomhed i OPP-forskningen (se fx Mahalingam, Devkar og Kalidindi, 2011; Van den Hurk et al., 2015). Litteraturen om OPP viser således, at gennemførelsen af OPP-politikker og udvikling af OPP-projekter påvirkes af tilstedeværelsen eller fraværet af disse dedikerede institutioner samt deres rolle og funktion, organisationsstruktur, formel autoritet, arbejdsprocedurer og institutionelle logik (Jooste og Scott, 2012). Relevante elementer i OPP-understøttende institutionelle rammer omfatter a) den formelle organisering af OPP-enheder, b) tilstedeværelsen eller fraværet af faste procedurer for vurdering og godkendelse af OPP-projekter og c) standardiserede OPP-kontrakter og/eller processer til gennemførelse af OPP (Farrugia, Reynolds og Orr, 2008; OECD, 2010).

Disse tre elementer af national OPP-understøttelse og den nærmere operationalisering af indikatorer og underindikatorer findes i tabellen i online-appendikset.

Metode og dataindsamling

Udviklingen af indikatorerne og opbygningen af det komparative datasæt blev gennemført som en del af et tværeuropæisk forskningsprojekt om OPP, som blev gennemført under det EU-finansierede forsknings samarbejde European Cooperation in Science and Technology (COST) i perioden 2010-2014.¹ Dataindsamlingen for de 20 EU-lande blev gennemført af nationale hold af OPP-forskere, der leverede en ensartet og detaljeret landebeskrivelse baseret på en analyse af de reguleringsmæssige rammer, politiske dokumenter og interviews. Landeprofilerne består af en narrativ del og et standardiseret datasæt med detaljerede og sammenlignelige oplysninger for variable og indikatorer, som fremgår af tabellen i online-appendikset.

Brug af landeteams til at indsamle data og opbygge det store komparative datasæt havde den fordel, at dataindsamlingen blev udført af forskere med dybdegående kontekstuel viden om de nationale institutioner og praksis. Dette er især relevant i sammenlignende undersøgelser med mere end nogle få lande, og hvor kontekstuel viden er afgørende (også på grund af sproglige forhold) til at sikre konsistens i datasættet og validitet i den efterfølgende komparative analy-

se (Pollitt og Bouckaert, 2004). Ulempen ved at arbejde med landeteams er på den anden side risikoen for forskelle i forståelsen eller operationaliseringen af variable og proceduren for dataindsamling, ligesom tolkning af kontekstuelle nationale data vil kunne indeholde et element af vurdering, når dataindsamlingen udføres af 20 forskellige landehold.

Denne metodiske udfordring blev forsøgt imødegået ved for det første at udvikle indikatorerne og underindikatorerne i fælles seminarer, hvor de fleste nationale repræsentanter deltog i udviklingen af de centrale begreber og variable, hvilket betød, at nationale forskelle i kontekstforhold, sprogbrug og statslig organisering blev diskuteret, og indikatorer og underindikatorer tilpasset. For yderligere at imødegå den udfordring, som kan opstå ved dataindsamling i 20 lande, udviklede vi skriftlige retningslinjer med mere detaljeret forklaring af hver indikator og underindikator, som blev udsendt til alle landeteams. Der blev desuden indlagt en feedbackmekanisme, hvor data fra landeteams blev gennemgået af to forskere for fuldstændighed og konsistens, hvilket gav mulighed for dialog med landeteams i forhold til afklaring af upræcise oplysninger og/eller indhentning af supplerende informationer. Landeholdene foretog derefter en præcisering af oplysningerne og i flere tilfælde også yderligere dataindsamling, før data blev inkluderet i det endelige datasæt.

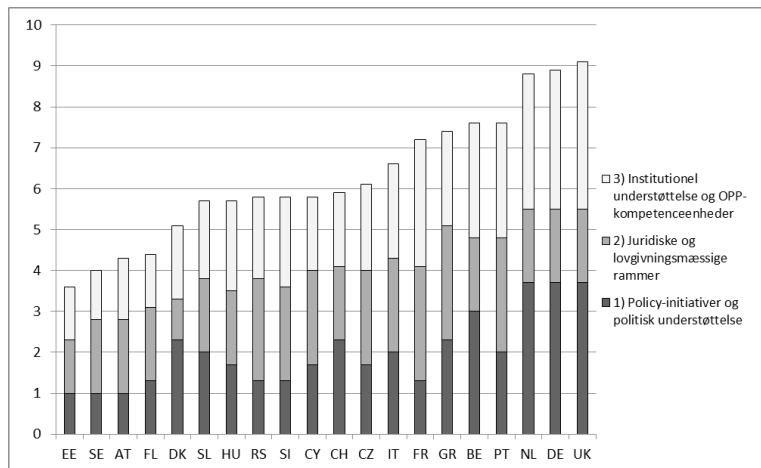
Sluttelig blev landerapporterne for alle 20 lande kodet af tre forskellige personer uafhængigt og efterfølgende drøftet i fælleskab med henblik på at imødegå en potentiel fejlkilde som følge af interpersonelle forskelle i fortolkningen og kodning af lantedata. Det er desuden væsentligt at nævne, at processen med at opbygge national OPP-understøttelse er dynamisk, men at det komparative datasæt ikke kan fange alle nuancer i de nationale udviklinger over tid. Indekset er dog konstrueret, så eksempelvis politisk opbakning og institutionel OPP-understøttelse kodes dynamisk og dermed indfanger udviklinger over tid. Datasættets størrelse med 20 lande og mange indikatorer betyder dog, at de fleste indikatorer og subindikatorer måles statistisk. Hvor andet ikke er angivet, refererer data til oplysninger indsamlet indtil april 2013.

Komparativ analyse: national understøttelse af OPP i 20 europæiske lande

I figur 1 præsenteres det samlede indeks for national understøttelse af OPP i de 20 lande fordelt på de tre hoveddimensioner 1) policy-initiativer og politisk understøttelse, 2) juridiske og lovgivningsmæssige rammer og 3) institutionel understøttelse og OPP-kompetenceenheder. Søjlediagrammet viser dels hvert enkelt lands score på hver af de tre hoveddimensioner, dels hvert lands samlede score sorteret fra laveste til højeste samlede OPP-understøttelse. I det følgende

gennemgås og sammenlignes landene med fokus på ligheder og forskelle på tværs af de tre hoveddimensioner og de bagvedliggende indikatorer. De detaljerede scores for hver af de bagvedliggende indikatorer og underindikatorer vises af pladshensyn ikke i figur 1 men kan rekvireres ved henvendelse til forfatteren.

Figur 1: National understøttelse af OPP fordelt på tre hoveddimensioner



Datakilde: Komparativt datasæt med 20 europæiske lande (egen tilvirkning).

Indekset viser, at den nationale ramme for OPP via policy-initiativer og politisk understøttelse er mest udviklet i Storbritannien, Tyskland, Holland (score 3.7) og Belgien-Flandern (score 3,0). Medium niveauer af politisk understøttelse (score mellem 2,0 og 2,9) findes i Schweiz, Danmark, Grækenland, Portugal, Slovenien og Italien, mens den politiske understøttelse er lav eller meget lav (score under 2,0) i de øvrige ti lande. Ser vi nærmere på scores for hver af de tre indikatorer relateret til politisk understøttelse af OPP, findes der dedikerede OPP-policy-dokumenter (indikator 1) i Belgien, Schweiz, Tjekkiet, Danmark, Holland, Storbritannien og Tyskland. I forhold til eksistensen af mere generelle OPP-politikker (indikator 2) findes der betydelige politiske OPP-programmer i Grækenland, Holland, Storbritannien og Tyskland, mens høje niveauer af politisk støtte over tid (indikator 3) findes i Belgien-Flandern, Italien, Portugal, Tyskland og Holland.

De største nationale forskelle mellem grupper af lande findes mellem Holland, Storbritannien og Tyskland, som scorer højt (3,0 eller højere) på alle tre indikatorer for politisk understøttelse, mens det i den lavere ende af skalaen er

Østrig, Estland, Frankrig, Serbien, Slovenien, Sverige, Cypern og Finland, som scorer lavt eller meget lavt (2,0 eller lavere) på alle tre indikatorer. I Schweiz – og i mindre grad også i Tjekkiet – er der udgivet nationale OPP-policy-dokumenter, men de understøttes ikke af hverken et generelt OPP-program eller politisk opbakning til OPP. I modsætning hertil er der i Grækenland ingen generelle OPP-policy-dokumenter og en relativt lav politisk støtte til OPP, mens der omvendt findes et betydeligt OPP-program. De komparative resultater viser, at Danmark i forhold til politisk understøttelse af OPP befinder sig i midterfeltet af lande, og sammenligningen viser også en stor diversitet på tværs af landene. Kun fire af de 20 lande har lanceret en omfattende politisk understøttelse af OPP, mens seks lande har et medium niveau, og ti lande har en lav eller meget lav politisk understøttelse.

På den anden dimension, juridiske og lovgivningsmæssige rammer, er de nationale variationer i scores relativt lav, hvilket blandt andet skyldes, at alle 20 lande er medlem af EU og dermed følger EU's udbudsdirektiver, som indeholder bestemmelser for udbud af OPP via udbudsformen Konkurrencepræget Dialog (Petersen, 2010). Lande, som derudover har udarbejdet en specifik OPP- eller koncessionslov, er Frankrig, Grækenland, Portugal og Serbien. Tjekkiet, Cypern og Italien har iværksat relativt omfattende juridiske rammer, som fastsætter procedurer og kriterier for udvælgelse af private partnere, prøvelsesprocedurer, opsigelse af kontrakter, kompensationsbestemmelser og betalingsmekanismer i OPP-projekter.

Storbritanniens lave score på den juridiske og lovgivningsmæssige understøttelse kan delvist tilskrives det nationale retssystem, som er baseret på *common law*, hvorimod de fleste øvrige EU-landes retssystemer er baseret på *civil law*. Derfor reguleres OPP i Storbritannien inden for almindelige regler for offentlige indkøb uden en specifik OPP- eller koncessionslov. Andre forordninger, såsom opsigelse af kontrakter, erstatning og betalingsmekanismer, er ikke reguleret ved lov men nedfældet i forskellige dokumenter udstedt af HM Treasury og er uden juridisk bindende status. Blandt landene med de mindst udviklede juridiske rammer for OPP findes Danmark og Estland. I Danmark er der ingen OPP-lov, og der findes (indtil videre)² ingen særskilt dansk udbudslov, idet EU's udbudscirkulærer er direkte implementeret i dansk lovgivning, hvilket eksempelvis er forskelligt fra Sverige og mange andre lande. I Danmark findes der derfor ikke direkte lovgivning relateret til OPP, men den statslige byggelovgivning blev ændret på nationalt plan i 2004 til at omfatte et krav om, at alle byggeprojekter gennemført af statslige myndigheder skal relevansvurderes i forhold til mulig brug af OPP (Petersen, 2011).

På den tredje dimension, institutionel understøttelse og OPP-kompetenceenheder, er variationen blandt de 20 lande høj. Fire lande (Frankrig, Holland, Tyskland og Storbritannien) har udviklet omfattende OPP-understøttende institutioner (score 3,0 eller højere), mens otte lande scorer under 2,0 og har svage eller ikke-eksisterende OPP-institutioner. Den største og mest kommercielt drevne OPP-støtteenhed globalt var Partnerskab UK, som var et joint venture mellem HM Treasury og private aktører og havde cirka 75 ansatte på sit højdepunkt. Partnership UK blev imidlertid lukket i 2011, hvorefter to mindre OPP-enheder blev oprettet. Portugal og Belgien-Flandern scorer også højt på to af tre variable, mens lande som Danmark, Sverige, Estland, Finland, Cypern, Tjekkiet og Østrig scorer lavt eller meget lavt på alle tre indikatorer og samlet har en lav institutionel understøttelse af OPP og ingen eller meget begrænsede OPP-kompetenceenheder.

I alt otte lande scorer som tidligere nævnt under 2,0. Blandt dem er Østrig, Danmark og Grækenland, som til en vis grad har udviklet OPP-understøttende enheder. I Østrig blev et OPP-kompetencecenter etableret i 2007 af Finansministeriet og Ministeriet for Transport, Infrastruktur og Teknologi men blev allerede i 2008 suspenderet efter et regeringsskifte. I Danmark blev der i 2004 oprettet et OPS-rejsehold i Erhvervs- og Byggestyrelsen, som varetog rådgivende opgaver og informationskampagner. Enheden blev lukket ved udgangen af 2009 og genoprettet som et såkaldt OPP-kontaktpunkt under Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen i 2011 og har i dag 1-2 ansatte, som beskæftiger sig med OPP på deltidsbasis, og enheden varetager ligesom den gamle enhed primært rådgivende og informationsspredende aktiviteter men deltager ikke i politikudvikling, projektgodkendelse og lovgivning, som de mest aktive OPP-enheder i Europa gør. I Sverige, Finland, Norge og Estland har der ikke været en dedikeret OPP-enhed på noget tidspunkt, hvilket betyder, at der ingen systematisk kompetenceopbygning finder sted på nationalt niveau i disse lande.

Sluttelig kan den samlede nationale understøttelse af OPP i de 20 lande på tværs af alle tre dimensioner grupperes og sammenlignes (se tabel 1). Ved beregningen af den samlede nationale understøttelse i de 20 lande findes den højeste samlede score i Storbritannien, Holland og Tyskland, der har en samlet score på mellem 2,6 og 3,0. Fem lande, Belgien, Frankrig, Grækenland, Italien og Portugal, har en score mellem 2,1 og 2,5. I den nedre ende med en lav national understøttelse af OPP findes Danmark, Cypern, Serbien, Slovenien, Slovakiet, Ungarn og Tjekkiet med en score på 1,6-2,0. Endelig har Estland, Sverige, Finland og Østrig de laveste samlede scores på 1,1-1,5. De tre nordiske lande, som indgår i analysen, findes dermed alle i gruppen af lande med lav eller meget lav institutionel understøttelse af OPP, mens der blandt de øvrige

geografiske grupper såsom centraleuropæiske, østeuropæiske og sydeuropæiske lande er relativt stor variation i den nationale understøttelse af OPP.

Tabel 1: Samlet score for national understøttelse af OPP

Score 1,1-1,5	Score 1,6-2,0	Score 2,1-2,5	Score 2,6-3,0
Estland, Finland, Sverige, Østrig	Danmark, Cypern, Schweiz, Serbien, Slovakiet, Slovenien, Tjekkiet, Ungarn	Belgien, Frankrig, Grækenland, Italien, Portugal	Holland, Storbritannien, Tyskland

Datakilde: Komparativt datasæt med 20 europæiske lande.

Sammenhæng mellem national understøttelse og OPP-aktivitet? En eksplorativ analyse

Den komparative analyse har indtil nu vist betydelige forskelle i national understøttelse af OPP, men hvilken rolle (hvis nogen) spiller forskellen i nationale rammer for OPP-aktiviteten i landene? I dette afsnit gennemføres en eksplorativ analyse af sammenhængen mellem den statslige understøttelse af OPP og omfanget af OPP-aktiviteter. Analysen har som formål at sætte scenen for yderligere komparativ OPP-forskning og gennemføres med det forbehold, at der såvel nationalt som internationalt er en meget begrænset forekomst af pålidelige og sammenlignelige data om OPP-aktivitet (målt i antal projekter og investeringsværdi) på tværs af lande og over tid. Tabel 2 præsenterer en oversigt over antal og kapitalværdien af igangsatte OPP-projekter i 11 ud af de 20 lande (totalværdi og som andel af BNP) samt score for national OPP understøttelse til venstre i tabellen. Opgørelsen af OPP-aktivitet er baseret på statistikker fra The European Partnership Expertise Centre (EPEC), et EU videns- og kompetencecenter om OPP (EPEC, 2011, 2012, 2013). EPECs data dækker primært nationale OPP-projekter, mens lokale projekter typisk ikke indgår i opgørelserne. EPECs database over OPP-aktivitet er den bredest dækkende og mest sammenlignelige kilde, som findes om europæiske OPP-aktiviteter, men databasen er ikke uden begrænsninger og indeholder kun data om 11 af de 20 lande, som indgik i første del af analysen (yderligere diskussioner af forbehold og begrænsninger findes afslutningsvist i afsnit 6).

Som det ses af tabel 2, har Storbritannien både den mest omfattende nationale understøttelse af OPP og det højeste antal igangsatte OPP-projekter med 97 OPP-projekter i perioden 2010-2012. Relativt i forhold til størrelsen af BNP svarer værdien af igangsatte OPP-projekter til 0,24 pct., hvilket er højere end de fleste lande, men lavere end Belgien, Frankrig og Portugal, som alle scorede

lavere end 3 på den samlede nationale OPP-understøttelse. Det er velkendt, at Storbritannien fra begyndelsen af 1990'erne investerede massivt i OPP-projekter og udviklede verdens mest omfattende OPP-program (Flinders, 2005). I perioden 2010-2012 er antallet af projekter stadig højt, men OPP-aktiviteten er i denne periode større i tre andre lande, når der korrigeres for størrelsen af BNP.

I den næste gruppe af lande finder vi Holland, Tyskland og Belgien-Flandern. Den hollandske regering indførte OPP i slutningen af 1980'erne under inspiration fra Storbritannien og lancerede i 1989 to projekter inden for vejsektoren: Wijkertunnel og Noordtunnel (Dewulf og Castano, 2013). På trods af relativt omfattende OPP-policy-dokumenter og stabil (og høj) politisk støtte er der i Holland kun gennemført syv OPP-projekter i perioden 2010-2012. Investeringsværdien af disse projekter beløber sig til 0,11 pct. af BNP, hvilket er på samme niveau som Sverige, som har en betydeligt mindre udviklet national OPP-understøttelse men har igangsat et stort sygehusprojekt (Karolinska Sykehus), som trækker investeringsværdien op.

Til sammenligning lancerede Tyskland OPP i de tidlige 2000'ere (Möpert og Witz, 2013) og har gennemført 36 OPP-projekter fra 2010 til 2012. I forhold til landets BNP-volumen er OPP aktiviteten i Tyskland dog lav (0,02 pct.). Belgien-Flandern indledte sin OPP-politik og statslige støtte i 2003, da regeringen vedtog et OPP-dekret, og OPP tog fart i 2004 efter en ændring i regeringssammensætningen (van den Hurk og Verhoest, 2013). Fra 2010-2012 blev 14 OPP-projekter igangsat svarende til en volumen på 0,25 pct. af BNP. I Portugal blev OPP introduceret via inddragelse af private partnere i levering af transportinfrastruktur i begyndelsen af 1990'erne gennem koncessionsaftaler. Den første OPP-specifikke lovgivning blev vedtaget i 2003 (Macario, Couchinho og Ribeiro, 2013), og Portugal udviklede et stort antal OPP-projekter før 2010, mens der i perioden 2010-2012 blev igangsat fire projekter svarende til 0,63 pct. af BNP.

Frankrig har igangsat 60 projekter i 2010-2012 svarende til 0,28 pct. af BNP. Frankrig har brugt koncessionsaftaler til at konstruere mange motorveje siden 1950'erne, mens nyere former for OPP blev udviklet i 1990'erne og 2000'erne (Bonnet og Chomat, 2013). Italien har til sammenligning gennemført seks OPP-projekter i perioden 2010-2012 med en værdi svarende til 0,03 pct. af BNP. Den samme procentdel gælder også for Tjekkiet, hvor OPP som redskab til at intensivere investeringer i infrastruktur blev lanceret af den socialdemokratiske regering i 2004, men den statslige støtte og PPP-aktiviteten har været meget beskeden siden da (Witz, 2013). Danmark, Finland og Sverige har alle en samlet score på under 2,0. I Danmark blev OPP formelt indført af det danske finansministerium i 1999 (Petersen, 2011), men OPP-aktiviteten

Tabel 2. National OPP-understøttelse og igangsatte OPP-projekter

Land	Samlet lande- score	Antal OPP-projekter				Investeringsværdi (millioner euro)			Total	Værdi af OPP-projekter som pct. af BNP (årligt gns. 2010-2012)
		2010	2011	2012	Total	2010	2011	2012		
PT Portugal	2,5	3	-	1	4	3.150	-	25	3.175	0,64
FR Frankrig	2,4	19	19	22	60	1.800	11.000	3.900	16.800	0,28
BE Belgien	2,5	5	6	3	14	1.700	700	300	2.700	0,25
UK Storbritannien	3,0	44	27	26	97	3.850	3200	5.750	12.800	0,24
NL Holland	2,9	3	1	3	7	1.000	25	900	1.925	0,11
SE Sverige	1,3	1	-	-	1	1.000	-	-	1.100	0,11
FI Finland	1,5	-	1	-	1	-	300	-	300	0,05
DK Danmark	1,7	1	3	-	4	200	50	-	250	0,04
IT Italien	2,2	2	3	1	6	400	800	250	1.450	0,03
CZ Tjekkiet	2,0	4	-	-	4	150	-	-	150	0,03
DE Tyskland	3,0	14	16	6	36	400	1.200	200	1.800	0,02

Datakilder: PPP Market Update (EPEC, 2010, 2011, 2012), Eurostat (2013 og dataset for OPP-understøttelse i 20 europæiske lande.

forblev relativt lav i årene derefter, og i 2010-2012 udgjorde de igangsatte OPP-projekter 0,04 pct. af BNP, hvilket blandt andet skyldes, at OPP-projekter på skole-, kontor-, og vejområdet i Danmark indtil nu har været relativt små sammenlignet med større infrastrukturprojekter i Central- og Sydeuropa. Finland lancerede OPP som en metode til at løse investeringsproblemer i 1990'erne, hvor det første motorvejsprojekt mellem Helsinki og Lahti blev lanceret i 1996 (Leviakangas, 2013). Finland igangsatte imidlertid kun ét OPP-projekt i perioden 2010-2012 svarende til 0,05 pct. af BNP.

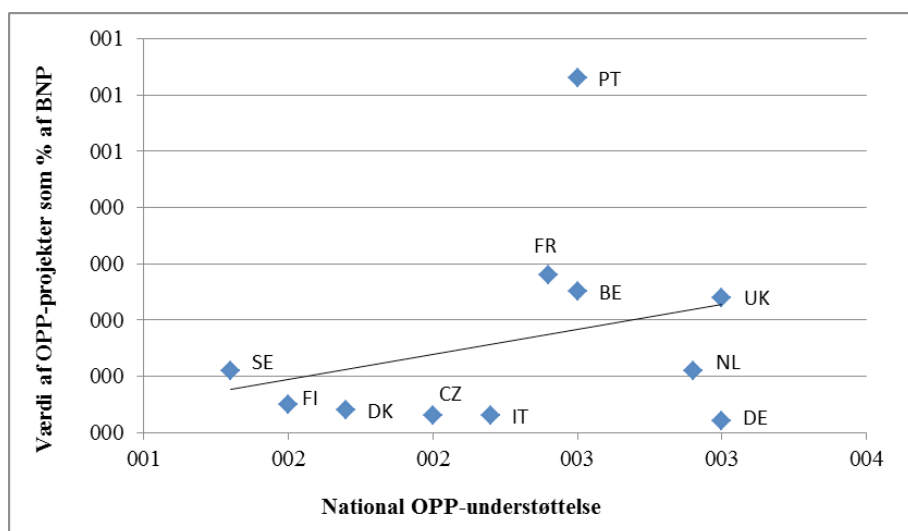
Sammenfattende viser EPECs aktivitetsdata, at Portugal, Frankrig, Belgien-Flandern og Storbritannien er de lande, som har den højeste værdi af igangsatte OPP-projekter i forhold til BNP i perioden 2010 til 2012 med cirka 0,24-0,63 pct. af BNP. Disse lande har også en relativt høj national understøttelse af OPP på mellem 2,4 og 3,0. Portugals gennemførte OPP-projekter tegner sig for næsten 2 pct. af BNP i 2010, men aktiviteten faldt i de følgende år. I Frankrig var den højeste værdi af OPP-projekter i forhold til BNP i et enkelt år 0,54 pct. (i 2011) og 0,32 pct. i UK (i 2012). Ikke alle lande med en score højere end 2 har en stor mængde af OPP investeringer: Tyskland og Holland scorer henholdsvis 3,0 og 2,9 på national understøttelse men har kun igangsat OPP-projekter svarende til henholdsvis 0,02 pct. og 0,11 pct. af BNP, mens Italien scorer 2,2 og aktiviteter udgør 0,03 pct. af BNP. Lande, der scorer lavt på national understøttelse (score under 2,0), som Danmark, Finland og Sverige, har alle en meget beskeden udbredelse af OPP målt i forhold til BNP.

Forholdet mellem national OPP-understøttelse og igangsættelsen af OPP-projekter belyses yderligere i figur 2, som viser et scatterplot over national understøttelse af OPP og værdien af OPP-projekter som pct. af BNP. Den indsatte lineære trendlinje indikerer en positiv sammenhæng mellem national understøttelse af OPP og anvendelsen af OPP i de 11 lande, hvor der foreligger sammenlignelige data for OPP-aktivitet. Punkterne fordeler sig relativt jævnt omkring trendlinjen med undtagelse af Portugal, som ligger væsentligt over linjen. Korrelationen mellem national understøttelse af OPP og a) værdien af OPP-projekter som pct. af BNP og b) antallet af OPP-projekter testes via en Piersons (2-sidet) korrelationsanalyse. Analysen viser, at sammenhængen mellem national OPP-understøttelse og udbredelsen af OPP-projekter i begge tilfælde er positiv men forholdsvis moderat i styrke (henholdsvis 0,29 og 0,58), og er signifikant på et 10 pct. niveau for antallet af OPP-projekter ($P = 0,06$) men ikke for værdien af projekter ($P = 0,39$).

At der med kun 11 lande i datasættet findes en signifikant sammenhæng mellem national understøttelse og antallet af OPP-projekter kan indikere en forholdsvis stærk sammenhæng, mens den manglende signifikans for værdien

af OPP-projekter kan skyldes den relativt lille stikprøvestørrelse. Ved fortolkningen af resultaterne skal der ydermere tages forbehold for, at EPECs datasæt kun indeholder data for OPP-projekter i tre år, hvilket betyder, at OPP-aktivitet før 2010 ikke indgår. Det vil især underestimere aktiviteten i lande, som igangsatte mange OPP-projekter tidligt (fx Storbritannien og Frankrig). For lande med meget regionaliserede strukturer, fx Tyskland og Italien, har EPEC-data desuden den svaghed, at de primært måler OPP-aktivitet på centralt statsligt niveau og dermed sandsynligvis underestimerer den samlede OPP-aktivitet, fordi OPP-aktivitet på regionale og lokale niveauer ikke medregnes.

Figur 2: Scatterplot for 11 lande, national understøttelse af OPP og værdi af OPP-projekter som pct. af BNP, med lineær trendlinje



Datakilder: PPP Market Update (EPEC, 2010, 2011, 2012); Eurostat (2013) og datasæt for OPP-understøttelse i 20 europæiske lande.

Konklusion og perspektivering

Formålet med artiklen har været at undersøge forskelle og ligheder i den nationale understøttelse af OPP i 20 europæiske lande med forskellig udbredelse af OPP. Det datamæssige udgangspunkt var et komparativt datasæt med ensartede oplysninger om den politiske, reguleringsmæssige og institutionelle understøttelse af OPP, hvilket i artiklens anden del blev suppleret af data for udbredelsen af OPP-projekter i 11 af landene. De komparative analyser har vist, at regeringer ikke nødvendigvis investerer i alle tre dimensioner af poli-

tisk, reguleringsmæssig og institutionel understøttelse af OPP. Analysen viste desuden, at landene afviger betydeligt i forhold til politisk understøttelse og institutionel understøttelse af OPP, mens der er mindre variation i forhold til de lovgivningsmæssige og regulerende rammer for OPP. En del af forklaringen på den begrænsede variation i forhold til den reguleringsmæssige ramme er EU's rolle som metaregulerende myndighed, som har en harmoniserende indflydelse i forhold til udbudsregler og låntagning samt opgørelse af gæld i forbindelse med igangsættelse af OPP-projekter i alle EU-landene (Petersen, 2010).

Anden del af analysen belyste sammenhængen mellem national understøttelse og den faktiske udbredelse af OPP opgjort som antallet og omfanget af OPP-projekter i landene (korrigeret for BNP) i perioden 2010-2012. Den eksplorative analyse er begrænset af de tilgængelige og sammenlignelige data om OPP-aktivitet i EU-landene men indikerede en positiv men moderat sammenhæng mellem national understøttelse og OPP-aktivitet i landene. Korrelationsanalysen viste, at sammenhængen er signifikant for antallet af projekter men ikke for værdien af igangsatte projekter. Med det forbehold, at sammenhængen kun var signifikant for antallet og ikke værdien af OPP-projekter indikerede den eksplorative analyse, at lave niveauer af national understøttelse synes at hænge sammen med relativt lav OPP-aktivitet, hvilket eksempelvis kommer til udtryk i de nordiske lande. Blandt landene med middeludviklede nationale OPP-rammer er der større variation i omfanget af igangsatte OPP-projekter, og der tegner sig et broget mønster, som må udforskes i yderligere analyser. Sluttelig er der i gruppen af lande med omfattende OPP-understøttelse høj OPP-aktivitet i Storbritannien, moderat aktivitet i Holland og lav aktivitet i Tyskland.

Øvrige nationale kontekstuelle faktorer kan også have spillet ind på resultaterne. Finanskrisen har eksempelvis ramt lande i Sydeuropa samt Storbritannien og Irland relativt hårdere end lande i Central- og Nordeuropa, og den begrænsede adgang til (og højere pris på) privat finansiering kan meget vel have påvirket antallet af igangsatte OPP-projekter i den undersøgte periode. En anden faktor er omfanget af OPP-aktivitet i perioden før 2010, hvilket ikke indfanges af de eksisterende data og potentielt skaber forskellige udgangspositioner for måling af projektaktiviteten i perioden 2010-2012. I forhold til forståelsen af sammenhængen mellem national understøttelse og OPP-aktivitet er det desuden centralt at fremhæve, at der udelukkende er tale om korrelationsanalyser og ikke kausalitetsanalyser. Derfor kan det ikke ud fra analysen konkluderes, hvorvidt veludviklede nationale rammer skaber gunstige forhold for OPP-projekter, eller om igangsatte OPP-projekter omvendt skaber behov

for national understøttelse eksempelvis i form af juridisk og institutionel understøttelse (dvs. modsatløbende kausalitet).

Yderligere tredjevariable såsom forskelle i nationale investeringsbehov, statsgæld, adgang til (og prisen på) private investeringer og historisk infrastruktur efterslæb kan også have skabt forskellige økonomiske betingelser og politiske præferencer for eller imod OPP i landene. Sådanne uobserverede forhold kan sammen med den begrænsede tidsperiode og det forholdsvis lille *n* (især i anden delanalyse) være en medvirkende årsag til den forholdsvis moderate sammenhæng mellem national understøttelse og anvendelsen af OPP. Yderligere komparative analyser med udgangspunkt i datasæt dækkende flere lande, målinger over længere tidsperioder og inddragelse af flere baggrundsvariable har potentiale til at styrke indsigterne fra nærværende analyse. OPP som komparativt forskningsfelt er under udvikling, og yderligere studier er allerede igangsat.

Noter

1. COST-projektets fulde titel er: TUD Action COST TU1001: Public-Private Partnerships in Transport: Trends and Theory.
2. Et forslag til en dansk udbudslov er i foråret 2015 blevet fremsat i Folketinget.

Litteratur

- Baldwin, Robert, Martin Cave og Martin Lodge (2011). *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonnet, Géraldine og Gilles Chomat (2013). France, pp. 42-54 i Koen Verhoest et al. (red.), *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers, Part I, Country Profiles*. Brussels: COST.
- Dewulf, Geert og Julieta Matos Castaño (2013). The Netherlands, pp. 55-68 i Koen Verhoest et al. (red.), *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers, Part I, Country Profiles*. Brussels: COST.
- European Investment Bank (2011). *Study on PPP Legal & Financial Frameworks in the Mediterranean Partner Countries. Volume 3: Best Practices and Lessons Learned: Selected Experiences from Other Countries*. Luxembourg: EIB.
- European PPP Expertise Centre (2011, 2012, 2013). *Market Update: Review of the European PPP Market*. Luxembourg: EPEC.
- Eurostat (2013). Government statistics. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/data/main_tables (september 2013).
- Farrugia, Christine, Tim Reynolds og Ryan J. Orr (2008). *Public-Private Partnership Agencies: A Global Perspective*. Stanford, CA: Collaboratory for Research on Global Projects.

- Flinders, Mathew (2005). The politics of public-private partnerships. *The British Journal of Politics & International Relations* 7 (2): 215-239.
- Greve, Carsten og Graeme A. Hodge (2007). Public-Private Partnerships: a comparative perspective on Victoria and Denmark, pp. 179-201 i Tom Christensen og Per Lægread (red.), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Farnham: Ashgate.
- Hammerschmid, Gerhard og Dieter J. Angerer (2005). Public private partnership between euphoria and disillusionment. Recent experiences from Austria and implications for countries in transformation. *Romanian Journal of Political Sciences* (01): 129-159.
- Hodge, Graeme. A., Carsten Greve Anthony E. Boardman (red.). (2010). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jooste, Stephan F. og W. Richard Scott (2012). The public-private partnership enabling field: evidence from three cases. *Administration and Society* 44 (2): 149-182.
- Klijn, Erik-Hans og Geert R. Teisman (2003). Institutional and strategic barriers to public-private partnership: an analysis of Dutch cases. *Public money and Management* 23 (3): 137-146.
- Koch, Christian og Martine Buser (2006). Emerging metagovernance as an institutional framework for public private partnership networks in Denmark. *International Journal of Project Management* 24 (7): 548-556.
- Leviakangas, Pekka (2013). Finland, pp. 218-231 i Koen Verhoest et al. (red.), *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers, Part I, Country Profiles*. Brussels: COST.
- Macario, Rosário, Rui Couchinho og Joana Ribeiro (2013). Portugal, pp. 142-162 i Koen Verhoest et al. (red.), *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers, Part I, Country Profiles*. Brussels: COST.
- Mahalingam, Ashwin og Venkata Santosh Kumar Delhi (2012). A contested organizational field perspective of the diffusion of public-private partnership regimes: evidence from India. *Engineering Project Organization Journal*, 2 (3): 171-186.
- Mahalingam, Ashwin, Ganesh A. Devkar og Satyanarayana N. Kalidindi (2011). A comparative analysis of public-private partnership (PPP) coordination agencies in India: What works and what doesn't. *Public Works Management and Policy* 16 (4): 341-372.
- Matos-Castaño, Julieta, Ashwin Mahalingam og Geert Dewulf (2014). Unpacking the path-dependent process of institutional change for PPPs. *Australian Journal of Public Administration* 73 (1): 47-66.
- McQuaid, Ronald W. og Walter Scherrer (2010). Changing reasons for public-private partnerships (PPPs). *Public Money and Management* 30 (1): 27-34.

- Möpert, Fabian og Petr Witz (2013). Federal Republic of Germany, pp. 10-25 i Athena Roumboutsos, Sheila Farrell og Koen Verhoest (red.), *Public Private Partnerships in Transport: Trends & Theory: 2014 Discussion Series: Country Profiles & Case Studies*. Brussels: COST.
- Mörth, Ulrika (2007). Public and private partnerships as dilemmas between efficiency and democratic accountability: the case of Galileo. *Journal of European Integration* 29 (5): 601-617.
- OECD (2006). *Review of the National Policy, Legislative and Institutional Environment Necessary for the Development of Municipal Public Private Partnership (PPPs) for Public Service Delivery and Local Development in the Europe and CIS Region*. Paris: OECD.
- OECD (2010). *Dedicated Public Private Partnership Units: A survey of institutional and governance structure*. Paris: OECD.
- Petersen, Ole Helby (2007). Reguleringen af offentlig-private partnerskaber (OPP) i Danmark. *Tidsskriftet Politik* 10 (4): 39-51.
- Petersen, Ole Helby (2010). Emerging meta-governance as a regulation framework for public-private partnerships: an examination of the European Union's approach. *International Public Management Review* 11 (3): 1-23.
- Petersen, Ole Helby (2011). Public-private partnerships as converging or diverging trends in public management? A comparative analysis of PPP policy and regulation in Denmark and Ireland. *International Public Management Review* 12 (2): 1-37.
- Pollitt, Christoffer og Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Teisman, Geert R. og Erik-Hans Klijn (2002). Partnership arrangements: governmental rhetoric or governance scheme? *Public Administration Review* 62 (2): 197-205.
- Van den Hurk, Martin og Koen Verhoest (2013). Belgium, Flanders, pp. 18-41 i Koen Verhoest et al. (red.), *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers, Part I, Country Profiles*. Brussels: COST.
- Van den Hurk, Martin, Lena Brogaard, Veiko Lember, Ole Helby Petersen og Petr Witz (2015). National varieties of public-private partnerships (PPPs): a comparative analysis of PPP-supporting units in 19 European countries. *Journal of Comparative Policy Analysis* (under udgivelse).
- Verhoest, Koen, Petersen, Ole Helby, Walter Scherrer og Raden Murwantara Soecipto (2015). How do governments support the development of public private partnerships? Measuring and comparing PPP governmental support in 20 European countries. *Transport Reviews* 35 (2): 118-139.
- VK-Regeringen (2004). *Handlingsplan for Offentlig-Private Partnerskaber*. Finansministeriet: København.

- VK-regeringen (2011). *Strategi til fremme af offentlig-privat samarbejde i Danmark*.
http://www.konkurrencestyrelsen.dk/fileadmin/webmasterfiles/udbud/Offentlig-privat_samarbejde__OPS_/Regeringens OPS_strategi.pdf (18. marts 2013).
- Weihe, Guri (2008). Ordering disorder – on the perplexities of the partnership literature. *Australian Journal of Public Administration* 67 (4): 430-442.
- Witz, Petr (2013). Czech Republic, pp. 265-280 i Koen Verhoest et al. (red.), *Public Private Partnerships in Transport: Trends and Theory P3T3, 2013 Discussion Papers, Part I, Country Profiles*. Brussels: COST.

Morten Ougaard

Erik Rasmussen, Niels Bohr og værdirelativismen – i anledning af Kasper Lippert-Rasmussens bog om Erik Rasmussen

En svaghed ved Kasper Lippert-Rasmussens i øvrigt udmærkede bog om Erik Rasmussen er, at den forbigår den sene Rasmussens bog om komplementaritet og statskundskab. Bogen var vigtig for Rasmussen, og den bør indgå i hans faglige eftermæle. Den rummer videnskabsteoretiske argumenter af stor relevans, ikke mindst med hensyn til værdirelativismen. Rasmussen viser, at komplementaritetsbegrebet i Bohrs vigtige men oversete filosofi kan bidrage væsentligt til at afklare teoretisk-metodiske problemer i statskundskab, herunder forholdet mellem struktur og handling og mellem mikro- og makroanalyse, samt ikke mindst forholdet mellem normative og kognitive udsagn. Efter mødet med Niels Bohrs filosofi står Rasmussens værdirelativisme både skarpere og stærkere end før, og Kasper Lippert-Rasmussens karakteristik af denne position som et ubegrundet dogme i dansk politologi er ikke overbevisende.

Indledningsvis skal Jurist- og Økonomforbundets Forlag og redaktøren Peter Nedergaard roses for at have indlemmet Erik Rasmussen i serien om *Statskundska-bens Klassikere* (Lippert-Rasmussen, 2014). I lyset af Rasmussens betydning for udviklingen af dansk statskundskab er det velbegrundet at give ham et seriøst fagligt eftermæle, og det har hidtil manglet. Dernæst ros til Kasper Lippert-Rasmussen for at løse opgaven med en god bog, der på kvalificeret vis introducerer og diskuterer Rasmussens vigtigste faglige bidrag, og som i mine øjne giver en sober og afbalanceret vurdering af Rasmussens betydning for dansk politologi.

Trods disse kvaliteter er det en mangel – efter min mening en væsentlig mangel – ved bogen, at den går så let hen over Erik Rasmussens arbejde med Niels Bohrs filosofi (Rasmussen, 1987a), som end ikke optræder i litteraturlisten. I realiteten ignorerer Kasper Lippert-Rasmussen (herefter KLR) det, selv om det har direkte relevans for et af KLRs hovedtemaer, nemlig værdirelativismen. Den samme mangel gælder i øvrigt artiklerne i *Politica*s temanummer om værdier i samfundsvidenskabelig forskning (årg. 37, nr. 3, 2005). Dertil

kommer, at det var et vigtigt ærinde for Rasmussen og derfor fortjener plads i hans faglige eftermæle, samt, er min påstand, at han peger på noget meget relevant og vigtigt i bogen om komplementaritet.

Jeg har således flere formål med denne artikel: at føje en vigtig facet til Rasmussens faglige eftermæle, at bidrage til at øge kendskabet til Bohrs filosofi og at præsentere Rasmussens tanker om denne filosofis relevans for statskundskab.

Rasmussen og Niels Bohr

Bortset fra en enkelt fodnote (p. 69) er det eneste, KLR skriver om dette arbejde, at på instituttet ”kunne man fra tid til anden se ham på institutbiblioteket, hvor han, hed det sig, arbejdede på en bog om noget så eksotisk og ambitiøst som relevansen af Bohrs komplementaritetsteori for samfundsvidenskaben” (Lippert-Rasmussen, 2014: 13). Man ser det for sig: en aldrende pensioneret professor, der pusler rundt med mærkelige ting i instituttets kælder (hvor biblioteket dengang lå). Helt sådan så samtiden ikke på det. Bogen blev udgivet på et universitetsforlag (Rasmussen, 1987a), Rasmussen blev inviteret til at holde plenarforelæsning om emnet på Nordisk Forbund for Statskundskabs kongres i København i 1987, og foredraget blev trykt i *Statsvetenskaplig Tidsskrift* (Rasmussen, 1987b). Det blev taget alvorligt, og at bogen blev afvist som disputats ændrer ikke ved, ”at Erik Rasmussen har udviklet nogle originale ideer og forsøgt at bryde traditionelle rammer i statskundskaben” (Pedersen, 2013). Mig bekendt er begrundelserne for afvisningen ikke offentligt tilgængelige, og jeg kender dem ikke. Det kunne være interessant at se dem.

For Rasmussen var det ikke nogen sent opstået interesse. Han var blevet introduceret til Bohrs filosofi i studietiden i 1930’erne og var begyndt at tænke på dens relevans for andre videnskaber senest i 1950’erne. Interessen blev skærpet i forbindelse med arbejdet med *Lighedsbegreber* (Rasmussen, 1981), men først som pensionist havde han mulighed for at tage emnet op med fuld styrke (Rasmussen, 1987a: 14). Det var altså et ærinde, der havde optaget ham længe, og som lå ham stærkt på sinde. At Rasmussen selv så det som et vigtigt bidrag fremgår vel også af, at han skrev bogen på engelsk – han havde et større publikum i sigte. At han ikke nåede ud til det publikum er så en anden sag, som der kan gives mere end én forklaring på.

Man kan så mene, at det var ”eksotisk og ambitiøst” at tage denne opgave op. Ambitiøst var det, og Rasmussen selv mere end antyder, at han var usikker på, om hans formåen ville stå mål med opgaven (Rasmussen, 1987a: 12-13). Men ingen vil beskyldte Rasmussen for at være letsindig eller andet end velovervejet, og man kan også mene, at det var *modigt* (og ikke i Sir Humphreys’ forstand i *Yes Minister*) at insistere på, på tværs af gængse forestillinger og strømninger,

at her er noget vigtigt, der skal tages alvorligt. Så vigtigt, at han vier sine sidste arbejdsår til opgaven.

Alene det trykte foredrags titel signalerer relevansen for værdirelativismen: "Politologiens objektivitetsproblematik i kvantefysisk belysning". Rasmussen sagde blandt andet, "at politologiens objektivitetsproblematik på nogle punkter tegner sig noget anderledes end før, og ikke mindst at det forekommer mig den afklares væsentligt ved sammenstillingen med den traditionelt som objektiv videnskab par excellence betragtede fysik" (Rasmussen, 1987b: 181). Mødet med Niels Bohrs filosofi havde altså ført til et "noget anderledes" syn på nogle punkter og til en væsentlig afklaring. Det havde været fair over for Rasmussens eftermæle – og nyttigt for diskussionen i dag – at tage dette for ham tydeligvis vigtige anliggende med i et fagligt portræt af ham.

Derfor er det på sin plads med nogle bemærkninger om dette arbejde og at sammenholde det med nogle af de mere ER-kritiske dele af KLRs bog. Dette kræver først nogle bemærkninger om Niels Bohrs filosofi.

Niels Bohrs filosofi: vigtig men overset

Ifølge den amerikanske filosof Henry Folse rummer Bohrs tanker "vigtige og filosofisk oversete indsigter" (Folse, 1985: 260. Denne og alle følgende oversættelser fra engelske kilder er foretaget af forfatteren), og på linje hermed påpeger Rasmussen, at Bohrs filosofi ikke har været genstand for synderlig opmærksomhed blandt filosoffer (Rasmussen, 1987a: 9), og at den også mødte modstand. Rasmussen forklarer delvist den manglende interesse med, at samtidens filosofi var optaget af andre problemer end Bohrs, mens Folse mener, at det til dels også var selvforskyldt: Bohr formulerede sig ikke altid lige klart og var i det store og hele ubekendt med fagfilosoffers diskussioner: "Grundlæggende førte Bohrs minimale kendskab til traditionel filosofis terminologi og positioner ham til uheldigt valgte formuleringer" (Folse, 1985: 259). Favrholdt var af en lidt anden opfattelse, han mente, at Bohr "var bekendt med meget af den filosofiske udvikling fra 1900 til 1960, men fandt, at det meste af filosofien ikke var værd at studere nærmere" (Favrholdt, 2009: 327).

Uanset dette mener både Rasmussen, Folse og andre filosoffer som Steen Brock (2003) og David Favrholdt (2009), at Bohrs bidrag er vigtigt og værd at tage alvorligt. Rasmussen skrev således at "begrebet komplementaritet synes at være det mest indiskutabelt originale bidrag til epistemologi fra dansk videnskab i det tyvende århundrede og med hensyn til international betydning på lige fod med Søren Kierkegaards i det forrige" (Rasmussen, 1987a: 14). På samme måde mente Folse, at han ved en positiv læsning af disse "vigtige og oversete" tanker havde påvist, at komplementaritetsfilosofien "kan betragtes

som *konsistent, kohærent og tilstrækkeligt omfattende* til at inkludere hele naturvidenskaben” (Folse, 1985: 260, min fremhævnning).

Rasmussen anfører også, at han tvivler på, om ”der er filosoffer, der på noget tidspunkt har afvist Bohrs ideer på baggrund af et grundigt studie af dem” (Rasmussen, 1987a: 9), og hos såvel Folse som Brock og Favrholdt finder man tilbagevisninger af den kritik, der fra forskellig side er rettet mod Bohrs filosofi.

Rasmussens bestræbelse på at afsøge dens relevans for politologien står imidlertid ret alene, om end der er samfundsforskere, der har ladet sig inspirere af Bohr og mere generelt af kvantefysikken, herunder, i parentes bemærket, denne forfatter i en statsteoretisk kontekst (Ougaard 2004). Andre eksempler er Karen Barad (2007), hvis arbejde har vakt genklang i kvinde- og kønsforskningen (jf. Christensen og Hauge, 2012: 5), og Alexander Wendt, der foreslog en ”kvantum samfundsvidenskab”, som blandt andet indebar, at ”samfundslivets elementære enheder, menneskelige subjekter, er kvantesystemer” (Wendt, 2006: 196). Især Wendts forslag falder tydeligvis i den fælde, som Bohr eksplicit advarede mod, nemlig at almengørelsen af de erkendelsesteoretiske erfaringer fra kvantefysikken *ikke* handler om ”mere eller mindre vage analogier” mellem den subatomare verden og andre videnskabers genstandsfelt, men om ”forudsætningerne for objektiv beskrivelse” (Bohr, 1959: 9). Den fælde faldt Rasmussen på ingen måde i, tværtimod holdt han sig strikte til Bohrs erkendelsesteoretiske bidrag, som vi skal se. Men først nogle helt introducerende bemærkninger om Bohrs tanker.

Partikler, bølger og komplementaritet

De problemer i atomfysikken, som førte Bohr til at formulere sine filosofiske overvejelser, kan lettest introduceres via partikel-bølge-dualiteten. En lang diskussion af, om lys er et bølgefænomen eller en strøm af partikler, havde ført fysikerne til den konklusion, at det i en vis forstand er begge dele. I nogle forsøg optræder lys som et bølgefænomen, i andre som partikler. Men bølge- og partikelegenskaber er uforenelige med hinanden (bølger er kontinuerte, partikler er diskontinuerte), og når man undersøger bølgeegenskaberne, er man samtidig afskåret fra at undersøge partikelegenskaberne. Der er tale om to uforenelige og gensidigt udelukkende beskrivelser, der begge er rigtige, og som tilsammen er udtømmende. Bohr kaldte dette for komplementaritet (se fx Bohr, 1959: 13).

Denne konklusion er i dag almindeligt accepteret i naturvidenskaben. I en spidsformulering siger den engelske fysiker Stephen Hawking det således: ”for nogle formål er det nyttigt at tænke på partikler som bølger og for andre formål er det bedre at tænke på bølger som partikler” (Hawking, 1988: 61). Bemærkningen udtrykker fint det paradoksale i situationen, men den er lidt

misvisende, fordi man netop ikke tænker på "partikler" som "bølger" eller omvendt, men accepterer, at lys (eller elektroner eller andre sub-atomare objekter) for nogle formål skal anskues som bølger, og for andre som partikler. Lys er lys; når vi påvirker det eksperimentelt på én måde opfører det sig bølgeagtigt, når vi påvirker det på en anden måde, opfører det sig partikelagtigt.

Bohrs ærinde i de filosofiske skrifter var at fremdrage de videnskabssteoretiske implikationer af dette og andre paradoksale resultater, som atomfysikken var nået frem til. Det handlede om "den belæring om almindelige vilkår for menneskelig erkendelse, som vi har fået gennem atomfysikkens udvikling" (Bohr, 1959: 110). I den belæring kom sproget, kommunikationen mellem mennesker, til at spille en rolle i Bohrs tanker: "Det drejer sig her ikke om mere eller mindre vage analogier, men om en undersøgelse af betingelserne for konsekvent brug af vore sproglige udtryksmidler", og, skrev han videre, dette "turde på grund af atomproblemerne forholdsvist simple karakter hjælpe til at klarlægge forudsætningerne for objektiv beskrivelse på videre områder" (Bohr, 1959: 9).

Rasmussens dialog med Bohr

Complementarity and Political Science har to indbyrdes forbundne komponenter. Den ene er at uddrage af Bohrs filosofi, hvad der i særlig grad er relevant for politologien, og den anden er at vise, hvorledes dette kan bidrage til at tydeliggøre og afklare problemer og dilemmaer i politologisk forskning. Om begge komponenter i denne dialog mellem Bohr og statskundskab gælder altså, at spørgsmålene behandles ud fra en synsvinkel, der er funderet i politologisk forskningspraksis. Rasmussen selv havde måske ikke gjort sig særligt bemærket med egen empirisk politologisk forskning, men han havde som sparringspartner for den første generation af danske politologer på tæt hold fulgt en politologisk forskningspraksis' udvikling. Det var blandt andet disse erfaringer, han trak på i bogen om komplementaritet.

Som sagt er Bohrs erkendelsesteori ikke let at gå til. Den indeholder flere elementer af både ontologisk og epistemologisk art; det er med Folses ord en "*conjunction of ideas*", som tilsammen udgør Bohrs filosofi eller "*the framework of complementarity*" (Folse, 1985: 29). Det er dette kompleks af videnskabssteoretiske argumenter, Rasmussen giver sig i lag med, og som han fandt det formålstjenligt at opløse i nogle komponenter. Hans originale skæring af denne kage er at skelne mellem forskellige "lag" i Bohrs filosofi (Rasmussen, 1987a: 62-67).

Det dybeste lag vedrører forholdet mellem subjekt og objekt, dvs. mellem forskeren og forskningsgenstanden. Det næste lag kaldes korrespondensprincippet, som siger, at en ny og udvidet forståelsesramme (in casu kvantefysik-

ken) skal korrespondere med den klassiske ramme, som den afløser, på den måde at den klassiske fysiks resultater skal have gyldighed som grænsetilfælde i den nye ramme. Den nye ramme skal korrespondere med den gamle rammes resultater. Der ligger også i korrespondensprincippet, at resultater, der unddrog sig den klassiske fysiks begreber, alligevel skulle kunne udtrykkes og kommunikeres i sidstnævntes sprog, fordi forskerne med Bohrs udtryk uundgåeligt er "ophængt i sproget" (Rasmussen, 1987a: 22-23).

Det tredje lag er komplementaritetsprincippet i snæver forstand, således som det er formuleret i forbindelse med bølge-partikel-dualiteten. Dette lag er på én måde det centrale, men det forudsætter de andre to, som hævdes at give en dybere erkendelsesteoretisk indsigt.

Lad os først se på Rasmussens behandling af det tredje lag. Han siger, at det rummer tre kriterier for komplementaritet, nemlig at i) der er to og kun to beskrivelser, ii) der er gensidigt udelukkende og iii) tilsammen er udtømmende. Hvis man skal diskutere anvendelsen i andre videnskaber, må man se på kriterierne hver for sig. Derved når Rasmussen frem til tre forskellige situationer. Den første, hvor alle tre betingelser er opfyldt, kalder han streng eller dualistisk komplementaritet. I den næste situation er der mere end to beskrivelser, der opfylder de to andre betingelser, gensidigt udelukkende og tilsammen udtømmende, og det kalder han pluralistisk komplementaritet. Endelig kan man forestille sig situationer, hvor der er flere gensidigt udelukkende beskrivelser, men hvor man ikke kan være sikker på, at de tilsammen er udtømmende. Det vælger Rasmussen at kalde supplementaritet.

På baggrund af denne differentierede udlægning af Bohrs filosofi undersøger Rasmussen så, om der er tilsvarende situationer i politologien. Det vil føre for vidt at gengive alle hans overvejelser, men nogle få centrale eksempler er på sin plads.

Komplementaritet i statskundskab

Rasmussen argumenterer for, at der i politologien er tale om streng, dualistisk komplementaritet i de to til dels sammenhængende spørgsmål om mikro- og makroanalyse og om forholdet mellem "determination og viljens frihed". Sidstnævnte kendes i dag vel mest under overskriften *structure versus agency*. De to spørgsmål hænger sammen, fordi viljens frihed handler om formålsrettet adfærd, der i sagens natur knytter sig til individer og dermed er funderet i et mikroperspektiv. Men de behandles separat, og for hver af dem er der argumenter for, at der foreligger streng, dualistisk komplementaritet.

Rasmussen argumenterer således for, at på den ene side kan ingen makroteori med sikkerhed forudsige eller forklare hver enkelt aktørs handlinger. Ma-

kroteorier må nøjes med at udtale sig om sandsynligheder på mikroplanet. Men samtidig hviler makroteorien på antagelser om mikroplanet – det handler jo om menneskelig adfærd og dermed om aggregerede resultater af enkeltindividers handlinger. Men omvendt gælder det, at det ikke er muligt at foretage frugtbare analyser på mikroplanet uden anvendelse af makroteoretiske begreber. Han konkluderer derfor, at ”Makro- og mikroanalyse forudsætter hinanden, til trods for at de i sidste instans er gensidigt udelukkende” (Rasmussen, 1987a: 111). Med udtrykket ”i sidste instans” menes nok, at man godt kan kombinere de to analysetyper, men rendyrker man hver af dem, er de principielt forskellige af de ovenfor anførte grunde: Makroteori kan ikke baseres alene på aggregerede mikroanalyser, og mikroresultater kan kun afledes af makroteorier som sandsynlighedsbetragtninger.

Om forholdet mellem determination og fri vilje skriver han på samme måde, at statskundskaben i praksis benytter og bør benytte sig af teorier og forklaringsmodeller, der ser menneskelig adfærd som betinget og forårsaget af omstændighederne, men samtidig også bruger og bør bruge teorier, der ser handlinger som resultat af frie valg. Han konkluderer således, at der også er tale om streng komplementaritet med hensyn til

relationerne mellem begreberne determination og voluntarisme, mellem kausalitet og viljens frihed. Disse begreber er gensidigt udelukkende i deres ekstremer, alligevel er de begge uundværlige for politologi som disciplin og for det meste politisk forskning. Deres indbyrdes forbindelser udgør en anden parallel til begrebet streng komplementaritet (Rasmussen, 1987a: 119).

Lad mig uddybe synspunktet: En politisk handling, foretaget af en given person, kan forklares på to principielt forskellige måder, nemlig 1) som et resultat af personens eget valg og 2) som et resultat af de omstændigheder personen befandt sig i. 1) fokuserer alene på personens viden og motiver, mens 2) ignorerer dette og kun ser på omstændighederne. Der er tale om to principielt forskellige og gensigt udelukkende beskrivelser, da beskrivelsen af personens motiver er principielt forskellig fra beskrivelsen af omstændighederne. Men en god analyse tager begge ting i betragtning, og kun ved at foretage begge analyser kan man opnå en fyldestgørende forklaring.

Nu kunne man måske mene, at dette synspunkt ikke adskiller sig voldsomt fra fx Anthony Giddens’ forsøg på at indfange forholdet mellem structure og agency med begrebet *structuration* (Giddens, 1984), eller Roy Bhaskars kritisk-realistiske formulering af dialektikken mellem de to (Bhaskar, 1998). Dertil er at sige, for det første at det viser, at Rasmussen var på omgangshøjde med

sine samtidige, hvilket han bør have kredit for. For det andet, at netop parallellen til situationen i kernefysikken måske kan hjælpe bedre end de to andre nævnte til at afklare de metodiske konsekvenser af forholdet, nemlig at der ideelt set (ideelt fordi det ikke altid er muligt i forskningspraksis) skal foretages to principielt forskellige og gensidigt udelukkende analyser for at nå frem til en "udtømmende beskrivelse" af et politisk fænomen. Begge har gyldighed, men kun begrænset gyldighed. Dette kunne godt betragtes som en "væsentlig afklaring", der er et resultat af dialogen med Bohrs filosofi.

Som yderligere et eksempel på Rasmussens argumentation skal nævnes forholdet mellem forskellige forklaringstyper. Hans typologi kendes fra *Komparativ Politik 1*, hvor han sonderer mellem blandt andet kausalforklaringer og funktionelle og teleologiske forklaringer (Rasmussen, 1968: 26-27). De samme typer diskuteres i bogen om Bohrs filosofi, hvor Rasmussen ikke vil sige noget nyt om dem men blot fastholde, at de alle er relevante i politologien. Pointen i forhold til Bohrs filosofi er, at alle forklaringstyperne har deres berettigelse, men at de hverken er gensidigt udelukkende eller nødvendigvis tilsammen udtømmende. Her finder han altså *ikke* anvendelse for Bohrs komplementaritetsbegreb (Rasmussen, 1987a: 123). Eksemplet er værd at fremhæve, fordi det viser, at komplementaritet for Rasmussen ikke er et gummibegreb, der kan anvendes på enhver uenighed eller ethvert paradoks, der måtte dukke op i forskningen. Præcise kriterier skal være opfyldt, før der kan tales om komplementaritet.

Men lad os nu se på nogle temaer, der mere direkte angår KLRs diskussion af Rasmussen, og specielt spørgsmålet om værdirelativismen. Dette har særlig interesse, dels fordi det vedrører det dybeste lag i Bohrs filosofi, dels fordi, som KLR rigtigt skriver, det nok udgør Rasmussens vigtigste varige påvirkning af dansk statskundskab, hvor efter KLRs mening "positionen har fået en ufortjent status som dogme i dansk statskundskab" (Lippert-Rasmussen, 2014: 32). Spørgsmålet er, om den kritik holder, og hvordan diskussionen stiller sig i lyset af den sene Rasmussens overvejelser.

Værdirelativisme og objektivitet: kløften mellem "er" og "bør"

Et af Rasmussens argumenter for værdirelativismen, som dog ikke er afgørende, da værdirelativismen ikke står og falder med det, er, at der er en logisk kløft mellem er og bør; logisk kan man ikke slutte fra et "er" til et "bør". KLR problematiserer eksistensen af denne kløft (Lippert-Rasmussen, 2014: 23-24), men tilslutter sig, at den ikke er afgørende. Om dette er der derfor ikke grund til at sige andet, end at Rasmussen i Bohrbogen konstaterer, at der fortsat er filosoffer, der anfægter kløften, men at de ikke har overbevist ham, og at han

ikke vil bruge mere tid på den diskussion (Rasmussen, 1987a: 78-79). Dertil kunne man føje, at vi mangler at se bare ét overbevisende eksempel på en politisk eller samfundsmæssig værdidom, der kan afledes alene af nogle rent empiriske domme, og at bevisets stilling derfor fortsat er til Rasmussens fordel.

Mere interessant er selve sondringen mellem beskrivende og vurderende domme. KLR spørger, om sondringen er udtømmende, og om kategorierne er gensidigt udelukkende, og svarer, at "Rasmussen synes at antage, at svaret på begge spørgsmål er 'ja'" (Lippert-Rasmussen, 2014: 18), hvorefter KLR anfører nogle argumenter for, at nogle påstande kan være begge dele. Men her går KLR fejl af Rasmussen, i hvert fald af den sene Rasmussen, der ikke alene er enig i, at nogle domme kan være begge dele, men faktisk hævder, at *alle* domme eller udsagn af videnskabelig interesse rummer begge elementer: "Vore data kan ikke klassificeres som enten kognitive eller normative. Om stort set alle de interessante og ikke-trivielle data – og de teorier hvormed vi forsøger at ordne og forbinde dem – skal vi snarere sige, at de har såvel normative som kognitive aspekter" (Rasmussen, 1987a: 82).

I den forbindelse citerer han anerkendende Hans Henrik Bruun: "Webers metodologi udtrykker hans grundlæggende syn på de to elementer som på én gang diametrale modsætninger og komplementære aspekter [...] For Max Weber er værdier og videnskab to lukkede sfærer, der indeholder nøglen til hinanden" (Rasmussen, 1987a: 76). Rasmussen siger videre, at der her er "en slående parallel til det Bohrske begreb om streng komplementaritet" (1987a: 77). Videre bemærker Rasmussen, at det egentlig ikke er overraskende, at to intellektuelle giganter som Weber og Bohr på hver deres område nåede frem til "så nærtbeslægtede epistemologiske synspunkter" (1987a: 77). Man bemærker en vis forsigtighed i Rasmussens formuleringer: han taler om "parallelle" og "nærtbeslægtede" synspunkter og konkluderer, at betingelserne for streng komplementaritet er opfyldt, *så vidt som det er muligt* på den politiske videnskabs vilkår (1987a: 77, min fremhævelse).

Det ændrer ikke ved, at der fortsat opereres med en skelnen mellem "normative" og "kognitive" aspekter af et givet udsagn, men det betyder, at det kognitive aldrig kan adskilles fuldstændigt fra det normative. Der findes ikke rent kognitive eller rent normative udsagn; begge aspekter er altid til stede. Dette peger frem mod en af Rasmussens helt centrale pointer, som jeg vender tilbage til nedenfor. I første omgang skal det blot bemærkes, at det er problematisk, at KLR som grundlag for sin videre diskussion vælger at "antage, at der kan gives en tilfredsstillende redegørelse for sondringen mellem vurderende og beskrivende domme, der indebærer at de to domstyper er udtømmende og gensidigt udelukkende" (Lippert-Rasmussen, 2014: 19-20). Problemet er, at Rasmussen

afviser at "vore data" kan "klassificeres som enten kognitive eller normative" (jf. ovenfor), mens KLRs diskussion hviler på en sådan klassifikation. Strengt taget er det derfor ikke længere Rasmussen, han diskuterer med, i hvert fald ikke den sene Rasmussen.

Et andet element i KLRs argumentation mod Rasmussen angår spørgsmålet, om værdidomme og empiriske domme har samme videnskabelige status, hvad de klart nok *ikke* har ifølge Rasmussen. Rasmussens synspunkt finder KLR ikke holdbart, da videnskab ifølge Rasmussen hviler på nogle aksiomer, der ikke selv er videnskabeligt begrundede. Derfor er værdidomme ikke dårligere begrundede end empiriske domme (Lippert-Rasmussen, 2014: 26-27). Det vigtigste af disse aksiomer er kravet om, at videnskabelige udsagn skal være "konsubjektive" eller "intersubjektivt overførbare", et krav der tydeligvis er afgørende for Rasmussen.

Konsubjektivitet

Rasmussen forstår kravet om konsubjektivitet som et krav om, at "andre forskere kan efterprøve alle led i argumentationen" (Rasmussen citeret af Lippert-Rasmussen, 2014: 35). Lidt mere udførligt skrev Rasmussen fx, at "Forskning bygger på at forskeren kan tage stilling til andre forskeres resultater. Det har derfor længe været en regel. En videnskabelig norm, at en forsker må gøre rede for sin metode og dokumentere sine data på en sådan måde at andre forskere har mulighed for at kontrollere resultaterne" (Rasmussen, 1981: 33-34). Til dette siger KLR, at en sådan efterprøvelse kan "enten foregå videnskabeligt eller uvidenskabeligt", og fx kan man foretage afgørelsen ved "at slå plat og krone" (Lippert-Rasmussen, 2014: 35-36).

Det er ikke noget godt argument, alene fordi det jo selv opererer med en skelnen mellem videnskabelig og uvidenskabelig afprøvning, og at mene at det er en "efterprøvning af en argumentation" at slå plat og krone er at gøre vold på begreberne efterprøvning og argument.

Men argumentet får altså KLR til at mene, at konsubjektivitet ikke kan være konstituerende for videnskabelighed, det kan ikke være "en nødvendig og tilstrækkelig betingelse" (Lippert-Rasmussen, 2014: 36). Men hvis man skal forstå Rasmussens position, må man tage i betragtning, hvad han lægger i udtrykket "efterprøvning af argumentationen". Han gjorde det ikke altid eksplicit i sine diskussioner af videnskabelighed, men det fremgår allerede af citatet ovenfor, at Rasmussen forbinder dette krav med en henvisning til "metode" og "data". Det bliver endnu tydeligere, hvis man ser på det afsnit i *Komparativ Politik 1*, hvor Rasmussen første gang gør rede for, hvad han forstår ved overførbart viden (Rasmussen, 1968: 13 ff.). Det afsnit handler nemlig om

videnskabelig metode, og det efterlader ingen tvivl om, at Rasmussen i kravet om "efterprøvning af alle led i argumentationen", og dermed i hans forståelse af konsubjektivitet, lægger, at det skal være muligt at efterprøve, om et forskningsresultat overholder fx regler om logisk konsistens, valide data og empirisk bekræftelse i overensstemmelse med accepterede metodekrav (som selv kan være genstand for diskussion). Et andet sted skrev Rasmussen, at "videnskab er et spil, en regelbundet leg, akkurat som skak eller bridge" (Rasmussen, 1984: 128). Men netop et spil eller en leg, der har helt andre regler end plat og krone.

Rasmussen fremsatte disse argumenter før den systematiske dialog med Bohrs filosofi. Men de er ikke uden betydning i sammenhængen, fordi de er helt på linje med Bohrs opfattelse, der dels rummer et krav om, at videnskabelige resultater skal "indeholde en redegørelse for alle relevante træk ved forsøgsopstillingen" (Bohr 1964a: 14), dels hævder, at formålet er at nå frem til en beskrivelse, der er "objektiv i den forstand, at den entydigt kan meddeles i det fælles menneskelige sprog" (Bohr 1964b: 21). Dette peger frem mod subjekt-objekt-problematikken og sprogets betydning, som skal diskuteres i det næste afsnit.

For Rasmussen er bestræbelsen på at leve op til kravet om konsubjektivitet altså en *nødvendig* betingelse for videnskabelighed (men netop *bestræbelsen*, fordi det ikke altid i praksis lykkes at indfri det). KLRs argumenter mod dette synspunkt er altså ikke overbevisende. Man kan så diskutere, om konsubjektivitet også er en *tilstrækkelig* betingelse for videnskabelighed. Det er det, om end med et vist forbehold, hvis man i kravet medtager en forpligtelse til at forkaste resultater, der ikke lever op til disse metodekrav, fx hvis der påvises logiske selvmodsigelser, eller hvis de anførte data strider mod konklusionen, for ikke at tale om tilfælde, hvor data viser sig at være ukorrekte eller fabrikerede. I sådanne tilfælde accepteres resultatet ikke som videnskabeligt. Forbeholdet skyldes, at videnskabens resultater altid i en vis forstand er foreløbige; der er mange eksempler på, at resultater er blevet accepteret som gyldige i en periode for senere at blive omstødt af mere overbevisende resultater. KLRs forsøg på at tilbagevise Rasmussen på dette punkt er altså ikke overbevisende.

Uanset alt dette når KLR dog frem til de samme implikationer for forskningspraksis som Rasmussen, nemlig at man skal være opmærksom på bias og eksplicitere sine værdipræmisser (Lippert-Rasmussen, 2014: 32), men KLR begrundet det ikke med værdirelativismen, som han jo vil afvise. Derimod begrundet han det med "den psykologisk-empiriske påstand om opportunistisk forvredet formodningsdannelse" (Lippert-Rasmussen, 2014: 31). Her er den sene Rasmussens begrundelse af en helt anden karakter og noget mere dybtgående end KLRs. Det er nok her, man finder Rasmussens stærkeste argumenter

vedrørende værdirelativismen og muligheden for en objektiv politologi, og det er ikke mindst på dette punkt, at de erkendelsesteoretiske konsekvenser, som Niels Bohr uddrog af atomfysikkens erfaringer, er af væsentlig betydning. Det skal vi nu se nærmere på.

Politologiens objektivitetsproblematik

Såvel Rasmussens synspunkter som de elementer af Bohrs filosofi, som især inspirerede ham, kan tydeliggøres ved en kontrastering med nogle af KLRs argumenter. KLR argumenterer for "empiriske dommes begrundelsesmæssige autonomi" (Lippert-Rasmussen, 2014: 27-28) og siger videre: "Man kan hævde, at der er en række rent empiriske spørgsmål (...) som politologien har til opgave at besvare" (2014: 28).

Til det må man med udgangspunkt i både Bohr og Rasmussen spørge, med hvilke ord og begreber formuleres disse "rent empiriske spørgsmål", og hvad vil det egentlige sige at besvare et spørgsmål? Der er to sammenhængende forhold på færde her, nemlig hvad det er, der sker, når et "subjekt" undersøger et "objekt" for at svare på spørgsmål om det, og hvilken rolle sproget spiller i den praksis, hvor et subjekt på videnskabelig vis undersøger et objekt.

Hvad angår Bohrs filosofi, er der ikke tvivl om, at disse spørgsmål er centrale i hans udredning af de erkendelsesteoretiske implikationer af atomfysikkens erfaringer. Rasmussen kaldte dette "det dybeste lag" i Bohrs filosofi, og selv om han er ene om denne terminologi, er det almindeligt anerkendt i Bohr-litteraturen, at det netop er omkring disse spørgsmål, man finder Bohrs mest radikale filosofiske bidrag (Barad, 2007; Brock, 2003; Favrholt, 2009; Folse, 1985; Petersen, 1963).

Lad os se på nogle af Bohrs egne formuleringer. Både for at tydeliggøre, hvad det er for tanker, Rasmussen fandt så vigtige at arbejde videre med, og derved bidrage til forståelsen af ham, men også for at benytte lejligheden til at gøre opmærksom på vigtigheden af Bohrs bidrag for videnskabsteoretiske diskussioner.

Subjekt-objekt og sprog hos Bohr

Først skal det slås fast, at der ikke er tale om abstrakt spekulation eller lignende; Bohr understregede, at det handler om at drage de nødvendige erkendelsesteoretiske konsekvenser af ubestridelige erfaringer fra den eksperimentelle fysik. På spil er "den belæring om almindelige vilkår for menneskelig erkendelse, som vi har fået gennem atomfysikkens udvikling" (Bohr, 1959: 110), fordi naturvidenskabernes fremskridt har "givet os en uventet belæring om vor stilling som iagttagere af den natur, som vi selv tilhører" (Bohr, 1964b: 19).

Dernæst er det reviderede syn på forholdet mellem subjekt og objekt centralt. En af Bohrs mange formuleringer af dette er denne:

Det væsentligt nye træk i analysen af kvantefænomener er imidlertid indførelsen af en *fundamental skelnen mellem måleinstrumentet og undersøgelsesobjekterne*. [...] Medens det indenfor den klassiske fysiks gyldighedsområde er muligt at se bort fra eller om nødvendigt kompensere for vekselvirkningen mellem objekt og målemiddel, udgør denne vekselvirkning i kvantefysikken en uadskillelig del af fænomenet. Den utvetydige beskrivelse af kvantefænomener må derfor i princippet indeholde en redegørelse for alle relevante træk ved forsøgsopstillingen (Bohr, 1964a: 14).

Kernen i argumentet er "vekselvirkningen mellem objekt og målemiddel". I udforskningen af den subatomare verden kan man ikke opretholde forestillingen om et objekt, der er uafhængigt af iagttagelsen, og selve vekselvirkningen er en "uadskillelig del" af det fænomen, man iagttager. Man har ikke adgang til at iagttage objektet – et kvantefænomen – umiddelbart og på første hånd, man har kun adgang til et fænomen, der består af en vekselvirkning mellem objektet og målemidlet i en forsøgsopstilling. Som følge heraf er vi, siger Bohr et sted, "blevet stillet overfor det problem, hvilke slags svar vi overhovedet kan få ved at stille spørgsmål til naturen i form af eksperimenter" (Bohr, 1964b: 22). Svaret på det spørgsmål er, at man ikke kan beskrive kvantefænomener "sådan som de er". Man kan fortælle, præcist og nøjagtigt om de eksperimenter, man har foretaget, og om de resultater, man har opnået, fx i form af prikker på en fotografisk plade eller en computerskærm. Ud fra de resultater kan man så danne sig sprog billeder, grafiske fremstillinger og modeller, eller matematiske formler, som sammenfatter erfaringerne.

I kvantefysikken består de bedste, mest præcise, logisk konsistente og forklarings- og prediktionskapable repræsentationer af fænomenerne af komplekse matematiske ligningssystemer, hvori blandt andet sandsynlighedsfunktioner indgår som operatoren. I den forstand har atomfysikken produceret, med Bohrs ord, en "modsigelsesfri forklaring" af kvantefænomenerne (Bohr, 1964a: 17). Men det er meningsløst at hævde, at kvantefænomenerne "er" matematiske ligninger, eller at de på nogen måde er ligesom de sprog billeder eller grafiske illustrationer, fysikerne benytter sig af for at kommunikere deres tanker og forestillinger til hinanden. Hermed er den kommunikative del af problemstillingen også angivet. Den fremgår tydeligt af følgende Bohr-citat:

Vore dages forøgelse af de fysiske erfaringer har imidlertid nødvendiggjort en gennemgribende revision af grundlaget for den utvetydige brug af vore mest elementære begreber og har ændret vor indstilling til de fysiske videnskabers formål. Fra vort nuværende standpunkt er fysikkens opgave ikke så meget undersøgelser af noget på forhånd givet, men snarere udvikling af metoder til at ordne og sammenfatte menneskelige erfaringer. I denne henseende må målet være at gøre rede for sådanne erfaringer på en måde, som er uafhængig af subjektiv bedømmelse og derfor objektiv i den forstand, at den entydigt kan meddeles i det fælles menneskelige sprog (Bohr, 1964b: 21).

Det skal understreges, at der ikke på nogen måde er tale om et brud med eller bare en problematisering af ontologisk realisme. Der sættes ikke spørgsmålstegn ved eksistensen af en fysisk verden, der er uafhængig af vores iagttagelse af den. Men der peges på, at det, vi kalder "viden" om denne verden, er et resultat af vores vekselvirkning med den, og at det er vigtigt at gøre sig dette klart som et grundvilkår for videnskab. Det gælder om at tage alvorligt, at vi har fået "en uventet belæring om vor stilling som iagttagere af den natur, som vi selv tilhører" (Bohr, 1964b: 19). Der stilles heller ikke spørgsmålstegn ved, at videnskabens opgave er at nå frem til objektive redegørelser, men netop objektive i den forstand, at de entydigt kan kommunikeres og indeholder redegørelser for "forsøgsopstillingen", hvilket i Rasmussens terminologi vil sige, at de lever op til kravet om konsubjektivitet. Bohrs ærinde var i øvrigt ikke at diskutere kravet om konsubjektivitet, der for ham som forsker snarere var en selvfølgelighed, men derimod at sige noget om de vilkår, der gælder for bestræbelsen på at leve op til kravet.

For Bohr gjaldt denne indsigt ikke kun atomfysikken; tværtimod var det en generel indsigt i, hvad videnskab er og kan være, også på andre områder. Dette var et tema, som han vendte tilbage til mange gange, og som tydeligvis også lå ham på sinde. Samtidig peger det på den handske, som Rasmussen tog op, og fortjener derfor at blive underbygget med et enkelt citat:

I lighed med tidligere fremskridt inden for fysikken har den belæring om almindelige vilkår for menneskelig erkendelse, som vi har fået gennem atomfysikkens udvikling, ikke kunnet undgå at give anledning til fornyet overvejelse af vore meddelelsesmidlers brug for objektiv beskrivelse på andre erfaringsområder. Ikke mindst rejser den særlige betoning af iagttagelsesproblemet spørgsmålet om de levende organismers plads i naturbeskrivelsen og om vor egen stilling som tænkende og handlende væsener (Bohr, 1959: 110).

Det er altså indsigten i subjekt-objekt-problematikken og sprogets betydning, der hævdes at være overførbart til andre videnskaber, og det er netop denne udfordring, Rasmussen tager op.

Rasmussens position

På baggrund af ovenstående gengivelse af hovedpunkter i Bohrs filosofi kan præsentationen af Rasmussens position gøres kort. Det afgørende greb i Rasmussens argumentation er at påpege, at i politologien spiller det teoretiske begrebsapparat epistemologisk set en rolle, der svarer til "forsøgsoptillingens" rolle i fysikken:

Man kan sige at ligesom i kvantefysikken er det vi iagttager ikke vore objekter men vekselvirkningen mellem objekter og iagttagelse. Den store forskel er at i kvantefysikken er der tale om en vekselvirkning mellem objektet og entydigt definerbare iagttagelsesomstændigheder, mens vekselvirkningen i politologien finder sted mellem objektet og vort teoretiske begrebsapparat, som hverken er entydigt eller værdifrit, hvorfor beskrivelsen heller ikke kan være det (Rasmussen, 1987b: 185).

Erkendelsesteoretisk er der altså tale om parallelle situationer. Men dertil skal føjes, at erkendelsen af dette grundvilkår for forskning faktisk er af endnu større betydning i samfundsvidenskaberne end i fysikken. I fysikken er det først i udforskningen af den subatomare verden, at subjekt-objekt-vekselvirkningen presser sig på som et problem, der kræver erkendelsesteoretisk afklaring. Problemet er således ikke vigtigt for de dele af fysikken, der beskæftiger sig med makrofænomener. Anderledes forholder det sig i samfundsvidenskaberne, herunder politologien, hvor forskeren altid på en helt anden måde er en del af det samfund, der studeres: "Samfundsforskeren er imidlertid i ganske anden grad et led af sit studieobjekt, samfundet. Derfor bliver den opgave Bohr rigtigt påpegede vigtigheden af, subjekt-objekt problematikken og bevidstheden om det snit forskeren lægger, så meget mere kompliceret og intrikat" (Rasmussen, 1987b: 184).

Sagen er altså den, at subjekt-objekt-forholdets betydning er blevet tydeligt i fysikken, og når det gælder i "den traditionelt som objektiv videnskab par excellence betragtede fysik" (Rasmussen, 1987b: 181), så må det gælde så meget desto mere i samfundsvidenskaberne, hvor forholdet er meget mere kompliceret og intrikat. Bohr var i øvrigt af den samme opfattelse: sammenlignet med de "kundskabsområder", der vedrører "levende organismer og de egenskaber, der kendetegner bevidste individer og menneskelige kulturer", er der tale om

en "simplere situation i den fysiske videnskab" (Bohr, 1964a: 18). Men netop af den grund kan de erkendelsesteoretiske erfaringer fra fysikken være relevante, fordi de "turde på grund af atomproblemernes forholdsvis simple karakter hjælpe til at klarlægge forudsætningerne for objektiv beskrivelse på videre områder" (Bohr, 1959: 9).

Ligesom med hensyn til subjekt-objekt-problematikken påpeger Rasmussen, at den uomgængelige forankring i sproget er et måske endnu vigtigere forhold i politologien end i fysikken: "For os er sproget det uundgåelige medium. [...] i statskundskab er enhver ide om at opgive hverdagssproget som grundlag og startsted udelukket" (Rasmussen, 1987a: 48).

Det er denne centrale pointe vedrørende subjekt-objekt-problematikken og sprogets og begrebsapparatets betydning i enhver forskningsproces, der er resultatet af Rasmussens dialog med det "dybe lag" i Bohrs filosofi. Inddrager man så også det komplementære forhold mellem normative og kognitive aspekter af så godt som alle interessante og ikke-trivielle udsagn i politologien, ja så er konklusionen, at værdirelativismen i Rasmussens udlægning står både tydeligere og stærkere efter mødet med Bohrs filosofi. Specielt unddrager den sig KLRs kritik, der hviler på, at værdiproblematikken kan reduceres til et "empirisk-psykologisk" fænomen og dermed lader sprogets og begrebsapparatets rolle uomtalt. Derfor er KLRs argumentation for, at værdirelativismen i Rasmussens udgave skulle være "et ubegrundet dogme" ikke overbevisende. Positionen er ikke ubegrundet, og den er ikke et dogme i betydningen et princip, der fastholdes på tværs af stærkere argumenter for en anden position. Og det er faktisk ikke kun Rasmussen man diskuterer med her, det er også Bohrs ifølge Folse vigtige, sammenhængende og konsistente filosofi, der er baseret på refleksion over alment anerkendte naturvidenskabelige resultater.

Afsluttende bemærkninger

Jeg har med denne artikel ønsket at vise, at Rasmussens bog om komplementaritet og statskundskab er en ikke uvæsentlig del af hans samlede produktion. Den bør medtages i hans faglige eftermæle, og den fortjener at blive taget alvorligt, uanset dens eventuelle svagheder. Endvidere at Rasmussen i denne bog anviste nogle områder, hvor komplementaritetsbegrebet kan være nyttigt i statskundskab og samfundsvidenskab i almindelighed, nemlig hvad angår structure-agency-spørgsmålet, forholdet mellem mikro- og makroanalyse og mellem normative og kognitive udsagn. På disse felter kan begrebet tjene til at klargøre situationen og skære igennem ufrugtbare metodiske og teoretiske diskussioner. Hvad angår værdirelativismen, har Rasmussen ikke grundlæggende ændret opfattelse. Men positionen tegner sig tydeligere for ham og står

skarpere og stærkere på grund af lighedspunkterne med situationen inden for atomfysikken. Endelig håber jeg også at have vist, at Bohrs filosofi er interessant og relevant at beskæftige sig med, og dermed at have bidraget til at stimulere en interesse for Bohrs filosofi, også blandt politologer.

Litteratur

- Barad, Karen (2007). *Meeting the Universe Halfway. Quantum physics and the entanglement of matter and meaning*. Durham and London: Duke University Press.
- Bhaskar, Roy (1998) (1989). Societies, pp. 206-257 i Margaret Archer, Roy Bhaskar, Andrew Collier, Tony Lawson og Alan Norrie (red.), *Critical Realism. Essential Readings*. London and New York: Routledge.
- Bohr, Niels (1964a). Kvantefysik og filosofi. Kausalitet og komplementaritet. 1958, pp. 11-18 i Niels Bohr (red.), *Atomfysik og menneskelig erkendelse II. Artikler fra årene 1958-1962*. København: Schultz.
- Bohr, Niels (1964b). Den menneskelige erkendelses enhed. 1960, pp. 19-28 i Niels Bohr (red.), *Atomfysik og menneskelig erkendelse II. Artikler fra årene 1958-1962*. København: Schultz.
- Bohr, Niels (1959) [1956]. Atomerne og den menneskelige Erkendelse, pp. 101-113 i Niels Bohr (red.), *Atomfysik og menneskelig erkendelse*. København: Schultz. 5. oplag.
- Bohr, Niels (1959) [1932]. Lys og Liv, pp. 11-22 i Niels Bohr (red.), *Atomfysik og menneskelig erkendelse*. København: Schultz. 5. oplag.
- Bohr, Niels (1959). Indledning, pp. 9-10 i Niels Bohr (red.), *Atomfysik og menneskelig erkendelse*. København: Schultz. 5. oplag.
- Brock, Steen (2003). *Niels Bohr's Philosophy of Quantum Physics in the light of the Helmholtzian Tradition of Theoretical Physics*. Berlin: Logos-Verlag.
- Christensen, Hilda R. og Bettina Hauge (2012). Feminist materialisms. *Kvinder, Køn & Forskning* (1-2): 3-8.
- Favrholdt, David (2009). *Filosoffen Niels Bohr*. København: Informations Forlag.
- Folse, Henry J. (1985). *The Philosophy of Niels Bohr. The Framework of Complementarity*. Amsterdam: North-Holland Physics Publishing.
- Giddens, Anthony (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Hawking, Stephen W. (1988). *A Brief History of Time. From the Big Bang to Black Holes*. New York: Bantam Books.
- Lippert-Rasmussen, Kasper (2014). *Erik Rasmussen*. København: Jurist- og Økonomiforbundets forlag.
- Ougaard, Morten (2004). *Political Globalization: States, Power and Social Forces*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

- Pedersen, Jens O.P. (2013). Komplementaritetsprincippet anvendt i statskundskab. *Kvant. Tidsskrift for Fysik Og Astronomi* 24 (3): 28-29.
- Petersen, Aage (1963). The philosophy of Niels Bohr. *Bulletin of the Atomic Scientists* 19 (7): 8-14.
- Rasmussen, Erik (1968). *Komparativ Politik 1*. København: Gyldendal.
- Rasmussen, Erik (1981). *Lighedsbegreber*. København: Berlingske Forlag.
- Rasmussen, Erik (1984). Om videnskabelighed og politologi. Lidt til belysning af videnskabens etik. *Politica* 16 (2): 121-130.
- Rasmussen, Erik (1987a). *Complementarity and Political Science. An Essay on Fundamentals of Political Science Theory and Research Strategy*. Odense: Odense University Press.
- Rasmussen, Erik (1987b). Politologiens objektivitetsproblematik i kvantefysisk belysning. *Statsvetenskaplig Tidsskrift* (3): 181-186.
- Wendt, Alexander (2006). *Social Theory* as Cartesian science: an auto-critique from a quantum perspective, pp. 181-219 i Stefano Guzzini og Anna Leander (red.), *Constructivism and International Relations. Alexander Wendt and his critics*. London and New York: Routledge.

Kasper Lippert-Rasmussen

Erik Rasmussen, Niels Bohr og værdirelativismen: svar til Ougaard

Morten Ougaard mener, det er en væsentlig mangel ved min bog, *Erik Rasmussen*, at den ignorerer Rasmussens syn på Bohrs komplementaritetsbegreb og dets relevans for politologi. Som svar herpå argumenterer jeg for, at Ougaards tre eksempler på en sådan relevans – spørgsmålene om mikro-makroanalyse, kausal determination versus fri vilje og den videnskabelige værdirelativisme – ikke godtgør dets relevans.

Trods en generelt positiv vurdering af min bog *Erik Rasmussen* (Lippert-Rasmussen 2014) giver Morten Ougaard i en artikel i dette nummer af *Politica* udtryk for, at det er en væsentlig mangel ved bogen, "at den går så let hen over Erik Rasmussens arbejde med Niels Bohrs filosofi" (Ougaard, 2015: 580). Manglen skyldes, dels at Erik Rasmussen selv anså den del af sit arbejde for vigtigt (Ougaard, 2015: 581), dels at Bohrs komplementaritetsteori i Rasmussens optik "rummer videnskabsteoretiske argumenter af stor relevans, ikke mindst med hensyn til værdirelativismen" (Ougaard, 2015: 580). I nærværende artikel forholder jeg mig i sektion 2 til Ougaards første begrundelse og derefter i sektion 3 til Ougaards anden begrundelse. Min hovedpåstand er, at Ougaard ikke godtgør, at fraværet af en diskussion af Rasmussens arbejde med Bohrs komplementaritetsteori er en mangel.

Erik Rasmussen og dansk statskundskab

Bøgerne i Statskundskabens Klassikere – den serie min bog udkom i – er forholdsvis korte (maks. ca. 130 små sider), hvoraf en tredjedel udgøres af tekststykker forfattet af den relevante klassiker. På de godt 80 sider jeg har til rådighed, beskriver jeg Rasmussens tanker omkring videnskabelig værdirelativisme; om intersubjektiv overførbarehed; hans Eastonske politik- og politologidefinitioner; Rasmussens ligeledes Easton-inspirerede forståelse af det politiske system; og endelig hans analyse af lighedsidealet. Rasmussens arbejde med Bohrs filosofi behandles stort set ikke. Udgør det en væsentlig mangel?

Svaret afhænger af, hvilken standard man holder bogen op imod. Hvis man holder den op imod en standard, som siger, at bogen bør behandle de emner, som man finder interessante i Rasmussens arbejde, og man finder Rasmussens udforskning af Bohrs filosofi og dennes relevans for politologien interessant, så

er svaret bekræftende. Det samme gælder, hvis den relevante standard er, hvad Rasmussen selv fandt interessant ved sit videnskabelige virke.

Min primære standard har imidlertid været at dække de dele af Rasmussens arbejde, som har haft en væsentlig indflydelse på dansk statskundskab. I forhold til den standard er det ikke en mangel, at Rasmussens arbejde med Bohr ikke behandles i bogen. Den del af hans virke har haft markant mindre indflydelse på dansk statskundskab end fx Rasmussens tanker omkring videnskabelighed eller omkring den Eastonske politik model, som de kom til udtryk i hans mest læste bog, *Komparativ Politik*, der ikke behandler Bohrs komplementaritetsbegreb.

Til det kan man spørge: 1) Hvad mit grundlag er for denne vurdering, og 2) er en virkningshistorisk standard rimelig?

Til det første spørgsmål medgiver jeg, at min virkningshistoriske vurdering primært bygger på et personligt, svært ekspliciterbart indtryk. Google Scholar indikerer dog, at det ikke er helt misvisende. En søgning på "Erik Rasmussen Complementarity and Political Science" giver seks hits. Til sammenligning giver en tilsvarende søgning på "Erik Rasmussen Komparativ Politik" 84 hits. Hertil kommer, at sidstnævnte bog tidligere var del af pensum på mange statskundskabsstudier. Noget Rasmussens *Complementarity and Political Science* aldrig har været.

Tilbage står derfor spørgsmålet, om det er rimeligt at anvende en virkningshistorisk standard for udvælgelsen af de dele af en forskers arbejde, som dækkes i en bog i en serie af typen Statskundskabens Klassikere? Man kunne her svare "nej" med den begrundelse, at man derved ignorerer dele af en forskers arbejde, der rummer væsentlige faglige indsigter, som eftertiden ikke har, men burde have, taget alvorligt. Det er det, som Ougaard hævder, når han i sin artikel skriver, at komplementaritetsbegrebet kan kaste lys over "forholdet mellem struktur og handling og mellem mikro- og makroanalyse, samt ikke mindst forholdet mellem normative og kognitive udsagn" (Ougaard, 2015: 580). Hvis det er tilfældet, så burde min bog have viet et kapitel til Erik Rasmussens arbejde med komplementaritetsbegrebet. Men er det tilfældet?

Ougaard om relevansen af (Rasmussens tanker om) komplementaritet

Ougaard giver tre eksempler på relevansen af Bohrs komplementaritetsbegreb for statskundskab: 1) spørgsmålet om mikro-makroanalyse; 2) forholdet mellem determination og viljens frihed; og 3) spørgsmålet om den videnskabelige værdirelativisme (Ougaard, 2015: 586-587). I lighed med Ougaard lægger jeg i følgende gennemgang hovedvægten på sidste eksempel.

Jf. Ougaards Rasmussen læsning så gælder følgende: To beskrivelser er komplementære, hvis og kun hvis: "i) der er to og kun to beskrivelser, ii) der er gensidigt udelukkende, og iii) tilsammen er udtømmende" (Ougaard, 2015: 600). Med denne definition skulle det være forholdsvis lige til at afgøre, om ovennævnte tre eksempler involverer komplementære beskrivelser.

Lad os starte med forholdet mellem mikro- og makroanalyse. Det første, som slår læseren her, er, at den definition på komplementaritet Ougaard angiver med Rasmussen knytter sig til *beskrivelser*, mens Ougaard med Rasmussen selv taler om *analyser og teorier*. Analyser og teorier involverer ofte beskrivelser, men de involverer mere end det, fx forklaringer og hypoteser, og de kan derfor ikke umiddelbart falde ind under den definition, Ougaard fremstiller.

Det næste, som slår læseren, er, at Ougaard ikke anvender den definition på komplementaritet, han fremsætter, og systematisk godtgør, hvordan i)-iii) er opfyldt i forbindelse med forholdet mellem mikro- og makroanalyser.

Endelig, og mest alvorligt, er de forhold, han anfører til støtte for sin påstand om den relevante komplementaritet, irrelevante i forhold til opfyldelsen af hver af de tre betingelser. Fx indebærer det forhold, at "[m]akroteorier må nøjes med at udtale sig om sandsynligheder på mikroplanet" (Ougaard, 2015: 585-586) intet omkring, hvorvidt i)-iii) er opfyldt.¹

Tilsvarende besynderligheder gør sig gældende i forhold til Ougaards andet (og tredje) eksempel. Fx angår komplementaritet – gummibegrebsagtigt – nu forholdet mellem *begreber*, *in casu* kausalitet og viljens frihed, ikke *beskrivelser* (Ougaard, 2015: 586). Begreber anvendes i beskrivelser, men udgør ikke selv beskrivelser, endsige udtømmende beskrivelser (jf. iii) ovenfor) og det er derfor uklart, hvordan Ougaards definition skal anvendes i forhold til Ougaards andet eksempel.

Ougaard hævder endvidere i forbindelse med sit andet eksempel, at en forklaring af en politisk handling alene "som et resultat af personens eget valg" og en forklaring af samme handling alene "som et resultat af de omstændigheder personen befandt sig i" udgør "gensidigt udelukkende beskrivelser" (Ougaard, 2015: 12). Helt bortset fra at forklaringer ikke er beskrivelser, så er det uigennemskueligt, hvorfor de relevante "beskrivelser" er gensidigt udelukkende. Antag fx at en persons mentale tilstande til T2 er kausalt bestemt blandt andet af personens omgivelser til T1. Vi kan da enten forklare personens handling til T3 ved at henvise til personens mentale tilstande til T2 eller ved at henvise til personens omgivelser til T1. Hvilken forklaring, vi giver, vil være bestemt af, hvad vi er interesserede i. Men de to forklaringer er helt forenelige.²

Hvad angår spørgsmålet om videnskabelig værdirelativisme, er Ougaards argumentation mere fyldig, men ikke mere overbevisende. Ougaard fremfører to

modpåstande i den sammenhæng: 1) en der angår kløftdoktrinen, og 2) en som angår subjekt-objekt-problematikken. Den første påstand er uden forbindelse til Bohrs komplementaritetsbegreb, mens den anden har en sådan forbindelse, men derimod ingen relevans for den videnskabelige værdirelativisme.³

Hvad angår kløftdoktrinen, hævder Ougaard med (den sene) Rasmussen, dels at alle (ikke-trivielle) domme er såvel beskrivende som vurderende, dels at ”vi mangler at se bare ét overbevisende eksempel på en politisk ... værdidom, der kan afledes alene af nogle rent empiriske domme, og at bevisets stilling derfor fortsat er til Rasmussens fordel” (Ougaard, 2015: 588).⁴ Til det har jeg to bemærkninger. For det første sår Ougaards første påstand tvivl om Ougaards anden påstand. Hvis alle ikke-trivielle domme er såvel beskrivende som vurderende, hvordan kan der så være en logisk kløft mellem ikke-trivielle ”er”- og ”bør”-domme?

For det andet er eksempler af den type, Ougaard efterlyser, velkendte. Her er et (modelleret over et tilsvarende formuleret af logikeren Arthur Prior for over 50 år siden): ”Alle New Zealændere drikker te. Derfor: Enten drikker alle New Zealændere te eller demokrati er den eneste retfærdige styreform.” Det argument er logisk gyldigt, idet den vurderende konklusion aldrig kan være falsk, hvis den beskrivende præmis er sand. Pointen med dette på andre måder ikke så attraktive argument er, som Hans Fink (1968) påpegede i en kritik af Erik Rasmussens appel til kløftdoktrinen, at det er en misforståelse – et dogme – at tro, at den er en del af logikken.

Det bringer os til subjekt-objekt-problematikken. Efter en længere beskrivelse af subjekt-objekt-problematikken i fysikken hævder Ougaard med Rasmussen, at der er en parallel mellem vekselvirkningen i fysikken mellem forsøgsopstilling og det observerede objekt og vekselvirkningen i politologien mellem ”vort teoretiske begrebsapparat” og samfundsvidenskabens genstand (Ougaard, 2015: 594). En sådan vekselvirkning, hvis natur ikke bestemmes nærmere, indgår ikke i Ougaards definition af komplementaritet ovenfor, og denne er da også endegyldigt forladt på dette sted i Ougaards artikel. Det til trods for at formålet i relevante dele heraf er at vise, at komplementaritetsbegrebet kaster lys over den videnskabelige værdirelativisme. I stedet hævder Ougaard ganske abrupt:

Det er denne centrale pointe vedrørende subjekt-objekt-problematikken og sprogets og begrebsapparatets betydning i enhver forskningsproces, der er resultatet af Rasmussens dialog med det ”dybe lag” i Bohrs filosofi. Inddrager man så også det komplementære forhold mellem normative og kognitive aspekter af så godt som alle interessante og ikke-trivielle udsagn i politologien,

ja så er konklusionen, at værdirelativismen i Rasmussens udlægning står både tydeligere og stærkere efter mødet med Bohrs filosofi (Ougaard, 2015: 595).

Hvordan er det lige, at det, som står foran ”ja så” i ovenstående, indebærer værdirelativismen i en tydeligere og stærkere form? Det er svært at følge Ougaard her. For det første definerer Ougaard ikke værdirelativismen. For det andet fremsætter han ikke noget eksplicit argument, hvor Rasmussens påstand om subjekt-objekt-problematikken indgår som præmis. Endelig siger han intet om, hvilke dele af min rekonstruktion af Rasmussens argument for værdirelativisme (Lippert-Rasmussen, 2014: 23-24) er fejlagtige, taget for sig selv og som rekonstruktioner.

Ikke bare mangler Ougaard at give, til forskel fra at gestikulere i retning af, et argument. Det er som udgangspunkt svært at se, hvordan værdirelativismen *kan* bero på overvejelser omkring subjekt-objekt-forholdet. Det skyldes, at værdirelativismen hævder, at der eksisterer en erkendelsesteoretisk asymmetri mellem vurderende og beskrivende domme. Mens førstnævnte, jf. Rasmussen, kun kan begrundes i relation til andre domme, så kan beskrivende domme begrundes i relation til andet end andre domme, nemlig iagttagelser (Lippert-Rasmussen, 2014: 20, 22). Men hvis subjekt-objekt-problematikken, som Ougaard (2015: 590-594) synes at mene, afspejler en helt generel erkendelsesteoretisk problematik – ”almindelige vilkår for menneskelig erkendelse” (Ougaard, 2015: 591) – der beror på, at vores erkendelse er formuleret sprogligt og gennem anvendelse af et bestemt begrebsapparat, så gælder denne såvel for beskrivende som for vurderende domme. Dermed kan subjekt-objekt-problematikken ikke etablere nogen *asymmetri* mellem de to typer dommes begrundelsesmæssige status. Men at der eksisterer en sådan asymmetri er kardinalpunktet i værdirelativismen.

Konklusion

I *Erik Rasmussen* har jeg primært søgt at skildre de dele af hans arbejde, der har haft en virkning på statskundskaben. Dette virkningshistoriske relevanskriterium burde have været fraveget, hvis Rasmussens arbejde med komplementaritetsbegrebet rummede væsentlige indsigter om centrale politologiske spørgsmål som fx forholdet mellem vurderinger og beskrivelser. Ougaards artikel giver ikke noget belæg for, at en sådan fravigelse er rimelig. Min bog er langt fra perfekt, men jeg synes ikke, den har den mangel, som Ougaard ser ved den.

Noter

1. Observationen er besynderlig isoleret betragtet. Hvad er det for (empirisk orienterede) mikroteorier, der ikke må nøjes med at udtale sig om sandsynligheder på mikroplanet?
2. Jeg ser her bort fra kompatibilisme, hvad angår fri vilje og kausal determination, se (Lippert-Rasmussen, 1999).
3. Ougaard fremfører også nogle ikke-Bohr-relaterede overvejelser omkring konsubjektivitet og videnskabelighed, som jeg af pladshensyn må ignorere. Som jeg ser det, afspejler de ingen substantiel uenighed med, hvad jeg skriver om emnet.
4. Andre steder taler Ougaard om kognitive versus normative domme (fx Ougaard, 2015: 588, 595), som om denne sontring er den samme som sontringen mellem beskrivende og vurderende domme (se Lippert-Rasmussen, 2014: 17-19).

Litteratur

- Fink, Hans (1968). Beskrivelse og vurdering. *Politica* 1 (1): 4-12.
- Lippert-Rasmussen, Kasper (1999) *Viljens frihed og moralsk ansvar*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck.
- Lippert-Rasmussen, Kasper (2014) *Erik Rasmussen*. København: Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Ougaard, Morten (2015). Erik Rasmussen, Niels Bohr og værdirelativismen – i anledning af Kasper Lippert-Rasmussens bog om Erik Rasmussen. *Politica* 47 (4): 579-596.

Svar fra Morten Ougaard

*Politic*as redaktion har velvilligt givet mig plads til en præciserende bemærkning om min brug af ordet beskrivelse. Niels Bohr bruger glosen som overbegreb for videnskabelige udsagn om virkeligheden. For ham er atomfysikken i sin avancerede kvanteteoretiske udformning en naturbeskrivelse. Blot et eksempel blandt mange: med kvantemekanikken ”opnås en fuldstændighed i beskrivelsen i lighed med den, der tilstræbes i den klassiske fysik” (Bohr, 1964a: 17), jf. også titlen på en artikelsamling, som jeg ikke brugte i min artikel: Niels Bohr, *Atomteori og naturbeskrivelse*, København: J.H. Schultz Forlag, 1965 (første oplag 1958). På samme måde bruger Rasmussen stedvis ordet også om forskningsresultater i politologi (fx Rasmussen, 1987a: 85; 1987b: 185). Det er på den måde, jeg bruger ordet i artiklen her, og, ser jeg nu, det burde jeg have ofret en sætning på.

Morten Ougaard

Anmeldelser

Nuno P. Monteiro, *Theory of Unipolar Politics*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

Debatten om USA's unikke stormagtsstatus har bølget frem og tilbage gennem femogtyve år. Meningerne delte sig hurtigt efter murens fald i 1989, hvor nogle så en vedvarende international liberal orden anført af USA, mens andre så et forbigående øjeblik af enestående amerikansk magt, som snart skulle afløses af en ny magtbalance. I slutningen af 1990'erne tippede debatten til fordel for de førstnævnte; ikke så længe efter Irak-krigen i 2003 begyndte skepsissen igen at brede sig.

Nuno P. Monteiros (NPM) bog er et markant indlæg i denne debat. I en velargumenteret og veldrejet akademisk analyse fremfører NPM, at USA's unikke – "unipolære" – lederskab så absolut er holdbart. Bogen har ikke samme underliggende optimisme som Fukuyamas *The End of History and the Last Man* fra 1992 – dertil er der løbet for meget vand under den nye verdensordens bro – men er ikke desto mindre et argument for kølig tro på en amerikansk orden.

Der skal nemlig is i maven til at navigere den verden, NPM belyser. Hovedudfordringen er Kina, som uafvendeligt vokser og kunne afstedkomme en global magtbalance og måske en egentlig konflikt med USA. Der er også andre udfordringer i form af mindre aktører, som vil teste USA og engagere det i asymmetriske konflikter. Dette er ikke en optimistisk *end of history*-bog, med andre ord: Temaet er tragedie.

Når den alligevel er optimistisk på vegne af den amerikanske orden, så er det fordi, at det er muligt for USA at strukturere systemet på en sådan måde, at Kina vil blive en status quo-spiller. Sat på spidsen skal USA fastholde sin militære styrke men samtidig åbne for Kinas økonomiske vækst og i øvrigt holde sig ude af Kinas nærområde, sådan at det er mere rationelt for Kinas ledere at udvikle Kina indenfor det amerikansk-ledede internationale system end i opposition til det. Med andre ord, omkostningerne for Kina ved at vælte USA af pinden vil være kolossale, mens gevinsterne ved at vokse indenfor systemet er betragtelige.

Hvis det internationale system således har et status quo-bias, så er spørgsmålet, som NPM behandler udførligt, om beslutningstagerne i USA er kloge nok til at følge rationalet i systemet. Det er muligt, at USA bliver for offensiv og presser Kina til konflikt; det er også muligt, at USA trækker sig hjem til kon-

continentet og de facto inviterer Kina til at oprette en ny orden. USA, siger NPM, skal ramme den gyldne median i form af *defensive accommodation* – militær styrke, politisk tilbageholdenhed og økonomisk åbenhed.

NPM går dermed imod stort set alle eksisterende argument ("The views I lay out in this book differ from all existing arguments about what is the optimal U.S. grand strategy", s. 12). Alle varianter af inddæmning (*containment*) skydes ned med henvisning til, at de uundgåeligt vil underminere USA's relative magt og i øvrigt – for to ud af tre varianter vedkommende – involvere USA i en række krige og konflikter; begge dele fordi USA vil fylde for meget i de lokale nabolag. Tilpasningsstrategi (*accommodation*) er bedre, men her skal USA være opmærksom på et djævelsk valg mellem tilpasning til Kina på den ene side og lokale konflikter på den anden.

USA kan vælge at minimere omkostningerne i den ene retning men vil så få konflikt og omkostninger i den anden. Trækker USA sig tilbage fra verdens brændpunkter for at undgå involvering i lokale konflikter, vil Kina blive fristet til ekspansion, og USA må bære omkostningen ved en strategisk USA-Kina konkurrence. Giver USA til gengæld økonomisk og politisk plads til Kina indenfor en amerikansk orden baseret på amerikansk militær magt, må USA bære omkostningen ved at blive trukket ind en serie lokale konflikter, fordi landet nu engang er verdens militære leder. Sidstnævnte er langt at foretrække, argumenterer NPM.

Bogen er dermed et opgør med de analytikere, som mener, at USA og Kina er så skarpe konkurrenter, at offensive strategier er det bedste valg. Dette gælder fx NPM's mentor, John J. Mearsheimer. Men opgøret gælder også dem, som taler for tilpasning til Kina – fx Joseph Nye, Stephen Brooks, William Wohlforth og G. John Ikenberry – for de har simpelthen ikke øje for omkostningerne ved strategien, altså de mange lokale konflikter USA vil blive draget ind i. Så længe de naivt forestiller sig, at USA *fredeligt* kan være sherif, så puster de til den ild, som brænder hos dem, som bare gerne vil have USA hjem til kontinentet. Det kunne fx være Barry Posen. Men tager USA hjem, siger MNP, så får verden en kinesisk orden, og så er USA for alvor i problemer. Verden er tragisk, forlyder det, og USA må simpelthen vælge det mindste onde.

Bogen lider noget under at ville to ting på én gang: dels være et videnskabeligt værk, som objektivt beviser det amerikanske lederskabs underliggende rationalitet; dels være et indlæg i den amerikanske idédebat om *grand strategy*. Heri ligger en erkendelse af rationalismens begrænsning, for hvad nu hvis verden og Washington ikke lytter? Neorealister som NPM har altid opereret med en rationel incitamentsstruktur, som stater bør følge, men de har også altid kæmpet med at forklare, hvorfor staterne ikke altid gør det. Måske er det fordi,

at udenrigspolitik bygger på den kombination af “fear, honor and interest”, som Thukydide betegnede som kernekrafter i politiske konflikter. Eller som Henry Kissinger fremhæver, at hvor rationalitet er universel i sin karakter, så er politisk mådehold forankret kulturelt og historisk, hvilket naturligvis betyder, at rationaliteten som sådan aldrig kan blive den afgørende politiske drivkraft.

Theory of Unipolar Politics er et tankevækkende og spændende bidrag til debatterne om USA's globale lederskab og realismens politiske anvendelighed. Bogen kan irritere ved først at ville for meget og dernæst bevise det hele, men det er en irritation, som konstruktivt ansporer til eftertanke.

Sten Rynning
Center for War Studies
Syddansk Universitet

Mads Boss, Caroline Howard Grøn, Simon Toft Kristjansen og Sofie Rømer (red.), *Den offentlige sektor. Cases fra maskinrummet*, København: Hans Reitzels Forlag, 2014.

Denne antologi præsenterer 11 cases, som har til hensigt at berige læseren med indsigt i offentlig forvaltning og give anledning til refleksion i undervisning ved at beskrive konkrete eksempler på udfordringer i forskellige dele af den offentlige sektor. Det er Havard Business case metoden, der er forbilledet, men hensigten er ikke ”blot” at finde løsninger på problemer, det drejer sig lige så meget om at forstå dem; men nu findes der jo, som bekendt, heller ingen enkle løsninger på komplekse, ondsindede problemer (*wicked problems*).

Bidragyderne er i hovedsagen fra statskundskabsmiljøerne i Aarhus og København, men der er også et par bidrag af forskere fra universiteterne i Roskilde og Aalborg samt fra KORA. Denne sammensætning af bidragydere betinger, at der i al væsentlighed er tale om politologiske problemstillinger – jeg savner med andre ord lidt mere jordnær og kritisk indblik i, hvordan arbejdsprocesser og ledelsesmæssige beslutninger bliver til.

Der er en lang tradition i Danmark for at udvikle og benytte cases til undervisning. Det er en gammel tradition i historiefaget både på universitetet og i undervisning på andre niveauer såsom i gymnasieskolen. Men hidtil har det i hovedsagen været i regi af handelshøjskolerne, vore dages business schools, at der er udviklet casesamlinger, som typisk går ind i organisatoriske og ledelsesmæssige problemstillinger (Sinding og Bøllingtoft, 2012). Således er bogen *Cases til organisationsteori* udgivet og revideret siden 1984 (Pedersen, 1996),

og interessen for at benytte cases som studie- og forskningsobjekt har primært taget udgangspunkt i private virksomheder (Maaløe, 1996). Det er derfor kærkomment, at der nu foreligger en antologi med cases, der er udviklet på baggrund af studier i offentlig forvaltning.

Bogen er generelt velskrevet og letlæst. I hver case oprulles rammer og omstændigheder, ligesom centrale aktører kommer til orde gennem velvalgte citater, så man danner sig et billede af positioner og interesser. Man skal holde tungen lige i munden, når man beskriver, og når man bedømmer ømtålelige problemstillinger såsom historien om konflikten om lærernes arbejdstid i foråret 2013, hvor meget forskelligartede fortolkninger og mange følelser var i spil (kapitel 9). Det er derfor også spændende læsning. Det skal herunder fremhæves, at redaktørerne med nøgleord har søgt at hjælpe læseren (og underviseren) ved at angive oplagte temaer og teoretiske indfaldsvinkler til hver case. På tilsvarende vis er der efter hver case angivet forslag til videre læsning.

De fleste cases er rigtige cases forstået på den måde, at der er en konkret sag og nogle konkrete aktører, og det er nok dem, der umiddelbart er mest spændende læsning (lidt ligesom en kriminalroman – se fx kapitel 2 om forsvarrets organisering, kapitel 3 om GGGI-sagen eller kapitel 7 om betalingsringen), men der er også cases (såsom kapitel 6 om kommunal forvaltning), som er mere konstruerede med henblik på teoretiske diskussioner. Førstnævnte fungerer bedst i forhold til at stille sig selv ”hvad nu hvis”-spørgsmål, så casen kan få sit eget liv. Men der er nu ikke så meget Havard case over denne samling af eksempler.

Det afgørende for, om en case er velegnet til at benytte i undervisningen, er, at den er afbalanceret i sin redegørelse, så læseren har mulighed for selv at danne sig et overblik, samt at den muliggør, at man kan diskutere og reflektere over den ved at skifte perspektiv såvel teoretisk som aktørmæssigt. Når det drejer sig om ”virkelige” cases, herunder nutidige og meget aktuelle cases, som dem der er valgt her, er det endvidere vigtigt, at den historiske rekonstruktion er værdineutral, præcis, nuanceret og kritisk. Dette lever casene op til.

Bogen kommer godt omkring offentlig forvaltning med eksempler fra regeringen og statsadministrationen til de yderste kommunale institutioner. Vi får herunder mulighed for at tematisere relationer mellem forskellige lag i offentlig forvaltning, mellem politik og forvaltning, politikere og embedsmænd.

Jeg vil ikke gå så langt som til at sige, bogen bør være pligtlæsning for fremtidige forvaltere, men den vil utvivlsomt bidrage til, at mange unge og håbede studerende får et mere realistisk indblik i de rammer, indenfor hvilke offentlig forvaltning faktisk fungerer. Det er i passager med denne bog lidt ligesom med den gruppe, der kaldte sig for Konceptionisterne, og som udgav

og udstillede Dansk Forvaltningskunst (Valeur, Schjødt og Gaarmand, 2002), at beretningerne ikke blot er interessante, morsomme og tragiske, men generelt maner til eftertanke.

Litteratur

- Maaløe, Erik (1996). *Case-studier. AF og om mennesker i organisationer*. København: Akademisk Forlag.
- Pedersen, Jesper Strandgaard (1996). *Cases til organisationsteori*. København: Samfundslitteratur.
- Sinding, Knud og Anne Bøllingtoft (2012). *Cases om organisation og ledelse*. København Samfundslitteratur.
- Valeur, Erik, Peter Johannes Schjødt, Ulrik Dahlin og Arne Gaardmand (red.) (2002). *Magtens Bog*. København: Aschehough.

Kurt Klaudi Klausen
Institut for Statskundskab
Syddansk Universitet

Abstracts

Karen N. Breidahl and Flemming Larsen

Trade-offs and dilemmas in public-private cooperation: marketization of employment services in Denmark

How has public-private cooperation in the employment services developed since 2003? And which types of dilemmas and trade-offs have emerged along with these developments? In 2003, large parts of the public employment services were contracted out to non-public providers and a private market for employment services was established. Comprehensive tendering was introduced, and political expectations to the market were high. Around 12 years later, the market has decreased significantly and public-private cooperation has evolved into a much more partnership-based and local approach. The article describes how these changes have affected governance as well as policy direction and the difficulties involved in creating a functioning market for employment services that lives up to the political expectations.

Andrej Christian Lindholm

The role of collaboration in contracting out: an analysis of the importance of transactional and relational dimensions

What role does collaboration play in the management of public services, which over the years have been regarded as well suited for contracting out? Effective use of contracting out for easily contractible services is in the administrative practice and the academic literature conventionally believed to be related to the satisfaction of transactional requirements, especially specification, competitive pricing, monitoring and presence of credible safeguards, with a minimum use of resources (transaction costs). The article argues that satisfaction of additional relational requirements, such as collaboration, personal relations and trust, must be expected to play important roles as well. In a single-case study of contracting out of landscape maintenance it is shown that transactional and relational dimensions of the contract exist in a dynamic interplay and that their satisfaction is key to contractual performance. It is concluded that it is necessary to include relational dimensions in explanations of how contractual relations work and the performance of contracting out.

Lena Brogaard

Drivers and barriers in public-private innovation partnerships (PPI) in Danish healthcare and eldercare

What are the main drivers and barriers to achieving innovation in public-private innovation partnerships (PPIs)? Based on a comparative case study of four PPIs in Danish healthcare and eldercare, the article explores the influence of exogenous, institutional and collaborative factors in PPI. The analysis shows that in cases where innovation has been achieved an exogenous barrier, such as public procurement rules, has been overcome through facilitation of the collaborative process and trust-based relations, and that institutional risk-willingness, support and investment of resources in interaction with collaborative factors such as common purpose, trust and engaged individuals have contributed to the development and implementation of new solutions.

Ole Helby Petersen

National support for public-private partnerships (PPPs): a comparative analysis of 20 European countries

The article comparatively examines national support for public-private partnerships (PPPs) across 20 European countries with varying PPP-experience. Three elements are defined as central to national support for PPPs: political, regulatory and institutional support. The first part of the analysis comparatively examines the political, regulatory and institutional support for PPPs across the countries. This forms the basis for identifying similarities and differences and grouping of the countries in relation to national support for PPPs. The second part of the analysis presents an exploratory analysis of the relationship between national support and the uptake of PPPs measured as the number and capital value of PPP projects in the 20 countries.

Morten Ougaard

Erik Rasmussen, Niels Bohr and value relativism: on the occasion of Kasper Lippert-Rasmussen's book about Erik Rasmussen

In retirement, Erik Rasmussen (1917-1995), the founder of political science in Denmark, wrote a book about Niels Bohr's philosophy of complementarity and political science. A recent portrayal of Rasmussen by Kasper Lippert-Rasmussen is silent about this contribution. Bohr's philosophy and Rasmussen's contribution contain important epistemological insights that help clarify

methodological and theoretical problems in political science and other social sciences. Among them are the structure-agency question, relations between micro- and macroanalysis, and between cognitive and normative aspects of political science research. Particularly salient is Rasmussen's adherence to the principle of value relativism and the limits on the possibilities for objective or value-free political science. The encounter with Bohr's philosophy has clarified and strengthened Rasmussen's position, and Lippert-Rasmussen's critique of it is not convincing.

Kasper Lippert-Rasmussen

Erik Rasmussen, Niels Bohr and value relativism: response to Ougaard

Morten Ougaard argues that it is a serious omission in my recent book on Erik Rasmussen that I ignore Rasmussen's views on Bohr's concept of complementarity and its relevance for political science. In response, I argue that Ougaard's three examples of such relevance – the topics of micro-macroanalysis, causal determination and freedom of the will, and the relation between descriptions and evaluations – all fail to illustrate this relevance.

Om forfatterne

Karen N. Breidahl, ph.d., adjunkt, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet. Forsker primært i velfærdsstatslige og arbejdsmarkedspolitiske problemstillinger, herunder beskæftigelsespolitiske reformer i et nationalt og komparativt perspektiv, etniske minoriteters deltagelse på arbejdsmarkedet samt skandinavisk arbejdsmarkedsintegrationspolitik i et historisk perspektiv.
knb@dps.aau.dk

Lena Brogaard, cand.scient.pol., ph.d.-studerende, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet. Forsker i organisering, styring og udvikling af offentlige opgaver i samspillet med private aktører med særligt fokus på offentlig-privat innovationssamarbejde. Har for nyligt publiceret i *Politik* og *Journal of Comparative Policy Analysis* om offentlige-private partnerskaber.
E-mail: brogaard@ruc.dk

Flemming Larsen, professor (MSO), Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet. Har som en af sine forskningsinteresser i en flerårig periode forsket i tilblivelsen og implementeringen af arbejdsmarkeds- og beskæftigelsespolitiske reformer, herunder samspillet mellem overordnede forvaltningspolitiske reformer/organisatoriske forandringer og ændringer af politik og velfærdsstat. Et særligt fokusområde har været markedsgørelsen af beskæftigelsesindsatser internationalt og i en dansk kontekst. flemlar@dps.aau.dk

Andrej Christian Lindholm, adjunkt, Institut for Statskundskab, Aalborg Universitet. Med i forskningsgruppen for forvaltning og organisation samt en del af center for organisation, management og administration (COMA). Forskningsinteresser omhandler offentligt-privat samspil, udlicitering og kontraktstyring, kvalitetsmodeller i det offentlige samt planlægning og forvaltning af rekreative arealer i byområder. acl@dps.aau.dk

Kasper Lippert-Rasmussen, D.Phil. (Oxford), dr.scient.pol., dr.phil., professor i statskundskab ved Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet. Arbejder aktuelt med positiv særbehandling og relationel egalitarisme. Af nyere publikationer kan nævnes *Luck Egalitarianism* (2015) og *Born Free and Equal* (2013).
E-mail: lippert@ps.au.dk

Morten Ougaard, dr.scient.pol., professor i international politisk økonomi, Department of Business and Politics, Copenhagen Business School. Aktuelt er hans forskningsinteresse den politisk-økonomiske verdensorden og transnationale magtrelationer. Blandt nyere publikationer er "The reconfiguration of the transnational power bloc in the crisis", *European Journal of International Relations*, og "What is theory in political science?" i *What is Theory? Answers from the Social and Cultural Sciences*, Hervé Corvellec (red.) (2013).
E-mail: mo.dbp@cbs.dk.

Ole Helby Petersen, ph.d., lektor, Institut for Samfund og Globalisering, Roskilde Universitet. Forsker i konkurrenceudsættelse, udlicitering og offentlige-private partnerskaber (OPP) i dansk og komparativt europæisk perspektiv. Nylige artikler er udkommet i blandt andet *Public Administration Review*, *Transport Reviews*, *Review of Public Personnel Administration*, *Project Management Journal* og *Journal of Comparative Policy Analysis*. E-mail: olehp@ruc.dk.