



**Copenhagen  
Business School**  
HANDELSHØJSKOLEN

International Department  
For Business and Politics  
Steen Blichers Vej 22  
DK-2000 Frederiksberg  
Tel. +45 3815 3585  
Fax. +45 3815 3555  
e-mail [dbp@cbs.dk](mailto:dbp@cbs.dk)

**Titel:**

**Den kontraktstyrede og kontraktstyrende offentlige sektor**

Working paper no 76, 2011  
Editor: Lita Lundquist

International Department for Business and Politics  
Copenhagen Business School  
Steen Blichers Vej 22  
DK-2000 Frederiksberg  
Phone: +45 3815 3585  
E-mail: [dbp@cbs.dk](mailto:dbp@cbs.dk)  
[www.cbs.dk/dbp](http://www.cbs.dk/dbp)

**ISBN 87-91690-81-1**

# Den kontraktstyrede og kontraktstyrende offentlige sektor

Danske og internationale udviklingstendenser

**Udarbejdet af:**

Christiane Schulze  
Department of Business and Politics  
Copenhagen Business School  
csc.dbp@cbs.dk  
Tel: 38153947

**I samarbejde med:**

Carsten Greve  
Department of Business and Politics  
Copenhagen Business School  
cg.dbp@cbs.dk

## Indhold

Figurer og Tabeller: .....	4
1. Indledning: Kontrakter i den offentlige sektor .....	5
2. Eksterne kontrakter .....	7
2.1. Konkurrenceudsættelse af offentlige serviceydelser – internationale udviklinger .....	7
2.2. Omfang af konkurrenceudsættelse .....	12
2.3. Konkurrenceudsatte områder .....	13
2.4. Den Politiske legitimering af konkurrenceudsættelse over tid .....	17
2.5. Kontraktens form over tid .....	18
2.6. Incitament og kontrakter .....	22
2.6.1. Incitamentstyper .....	24
2.7. Sammenfatning .....	27
3. Interne Kontrakter: Kontraktbaseret ledelse i den offentlige sektor .....	28
3.1. Konsekvenser og fremtiden af resultatbaseret ledelse .....	30
3.2. Kontraktbaseret ledelse i et internationalt perspektiv .....	32
3.3. Sammenfatning .....	36
4. Konklusion: Staten på kontrakt – udfordringer for ledelse .....	37
5. Sammenfatning .....	41
6. Litteraturliste .....	43
Bilag I: OMB's vejledning om incitamentsbaserede kontrakter .....	47
Bilag II: Jones' procesdiagram om incitamentsbaseret styring .....	48
Bilag III: NAO's vejledning om incitamentsbaseret styring .....	50

## Figurer og Tabeller:

Figur 1: Resultatrelaterede aktiviteter i den offentlige sektor .....	31
Tabel 1: Klassiske og relationelle kontrakter .....	20
Tabel 2: Incitamentstyper efter formål .....	24

## 1. Indledning: Kontrakter i den offentlige sektor

Kontraktbaseret styring har været på den politiske agenda i OECD landene siden de tidlige 1980'erne og i dag er kontrakter et helt centralt element i den moderne regering ((Ejersbo & Greve 2005: 62, Greve 2008a: 4). Internationalt var det især med Reagan-regeringen i USA og Thatcher-regeringen i Storbritannien, at der blev rettet interesse mod kontraktstyring<sup>1</sup>. Denne udvikling bør ses i lyset af *New Public Management* (NPM) reformerne, som blev skyllet ind over OECD landene siden 1980'erne (Fortin 2000, Kettl 2000, Bouckaert og Pollitt 2004). NPM kan overordnet forstås som ”*brug af ledelsesinspiration fra den private sektor og [som] brug af markedsmekanismer*”(Greve 2003). Ved siden af privatisering og deregulering iagttages kontrakter som et determinerende element i NPM (Fortin 2000:1).

Kontrakter kan helt grundlæggende defineres som en aftale mellem bestiller og leverandør, der angiver vilkårene for levering af en service eller et produkt (Domberger 1998:12). Kontrakter er dog ikke bare en entydig formel aftale, der forstås på samme måde af enhver aktør. Tværtimod er kontrakter også afhængige af læsernes perspektiv såvel som omgivelsens normer, traditioner og legale rammer. Den er derved ikke uafhængig af de institutioner, som eksisterer i omverdenen og en kontrakt kan have forskellige betydninger i forskellige kulturer og lande. Desuden bliver kontrakten også selv en institution, der skaber en helt bestemt måde at omgås med hinanden, som adskiller sig fra de mere traditionelle hierarkiske styringsformer. Sidst men ikke mindst er kontraktens form også afgørende for, hvilken form for samarbejde og styring der vælges til og fra. En kontrakt er således langt fra et neutralt styringsværktøj, men påvirker tværtimod aktivt organisationernes organisering og styringsform. Det er derfor, at denne rapport skal belyse, hvorledes kontraktstyring i både eksterne og interne relationer af den offentlige sektor blev introduceret, hvilke udfordringer og ændringer det har medført for offentlige og private, samt hvordan det har påvirket forholdet mellem staten og samfundet.

Som de to danske professorer Niels Ejersbo og Carsten Greve observerer det, kan der overordnet set adskilles tre forskellige faser af kontraktstyring i OECD landene. Den første kaldes for *den ideologiske fase*, hvor det centrale element var markedet og markedslignende mekanismer (Ejersbo & Greve 2005: 62). Kontrakten blev i denne periode blot observeret som et neutralt instrument, som skulle hjælpe til en mere markedsorienteret offentlig sektor. Der herskede en stærk ideologisk tro på, at markedet kunne klare sig bedre end de offentlige organisationer. Det var først og fremmest eksterne kontrakter, der blev introduceret i den ideologiske fase.

Det skal imidlertid ikke udelukke eksistensen af interne kontrakter i denne tid. Tværtimod har New Zealand allerede i 1980'erne introduceret interne kontrakter til at styre de forskellige offentlige enheder. De fleste lande inkorporerede intern kontraktstyring imidlertid først i det Ejersbo og Greve kalder for *den eksperimenterende fase* i 1990'erne. Her blev resultatbaserede kontrakter en uundværlig del af

---

<sup>1</sup> Der er tale om en fornyet interesse, da kontrakter har eksisteret i den offentlige sektor i lang tid, dog uden strategisk tilgang.

styring af de forskellige niveauer i den offentlige sektor (Ejersbo & Greve: 64). Senere i denne fase blev partnerskabsbaserede kontrakter introduceret som alternativ til de klassiske udliciteringskontrakter. Interessant er, at både partnerskabskonceptet og intern kontraktstyring blev modtaget mere positivt i offentligheden, end det var tilfældet med udliciteringer (Ejersbo & Greve: 65).

Med skiftet til en mere formålsorienteret politik, hvor det først og fremmest handlede om funktionalitet og kvalitet kan der være tale om *den pragmatiske fase* som varer indtil i dag. Sektorgrænser og politiserende traditioner skal ikke stå i vejen for at skabe de bedst mulige løsninger. Det handler først og fremmest om at skabe offentlig værdi, om det er igennem privatisering, udliciteringer, intern kontraktstyring eller partnerskabsbaseret samarbejde er et underordnet spørgsmål. Dominerende er begreber såsom koordinering, samarbejde og netværk (Ejersbo & Greve 2005: 65).

Eksterne og interne kontrakter har således deres oprindelse i lidt forskellige faser, men teoretisk set har udlicitering og intern kontraktstyring en række lighedspunkter, idet kontrakter i begge tilfælde er den centrale styringsteknologi (Ejersbo & Greve 2010: 202). Endvidere vil det i begge tilfælde handle om, at bestilleren (det kan være centralforvaltningen eller kommuner) får leverandøren (som kan være private virksomheder, kommuner eller andre enheder) til at handle i overensstemmelse med dennes ønsker (ibid.). Med hensyn til kontraktens formelle status, kan der imidlertid observeres en forskel. Mens offentlig-private kontrakter har en formel juridisk status, bliver interne kontrakter til ikke-juridiske aftaler (ibid.). Udover det er det også forskellige institutionelle forudsætninger og reforminitiativer, som har introduceret ekstern og intern kontraktstyring, og det blev kun i sjældne tilfælde tænkt sammen (som eksempelvis i New Zealand). I det følgende skal eksterne og interne kontrakter derfor introduceres hver for sig, før det fjerde kapitel samler de to tråde igen for at tydeliggøre nogle af kontraktstyrings konsekvenser for den moderne offentlige sektor og samfundet generelt.

## 2. Eksterne kontrakter

Udbud og udlicitering er blevet til en integreret del af den offentlige opgaveløsning og skal forstås som den praksis, ”når det offentlige køber serviceydelser til levering på kontrakt” (Greve 2008b: 9). Da udlicitering kun henviser til de serviceydelser, som leveres af private leverandører, bruges i det følgende begrebet *konkurrenceudsættelse*. Derved inkluderes også kontrakter, som eksisterer mellem offentlige udbydere og offentlige eller frivillige leverandører. Konkurrenceudsættelse har fundet indpas i de fleste OECD-lande og blev efterhånden afprøvet i mange år. Der er imidlertid forskel mellem landene i forhold til hvornår, hvordan og i hvilket omfang konkurrenceudsættelse er blevet en del af den offentlige sektors servicelevering. I det følgende præsenteres strategier for konkurrenceudsættelse i udvalgte lande.

### 2.1. Konkurrenceudsættelse af offentlige serviceydelser – internationale udviklinger

Troen på bedre og billigere løsninger på markedet har ført til en øget konkurrenceudsættelse af offentlige ydelser i en række lande verden over. I **Storbritannien** startede den konservative regering under Margaret Thatcher ud med et forpligtende krav om udbud i hospitalsbranchen i 1983 (Competitive Compulsory Tendering CCT). Kravet blev udvidet i 1988 til også at omfatte rengøring, vaskeri, sikkerhed og vedligeholdelse i de centrale regeringsorganisationer (Domberger 1994: 444). I samme år blev ligeledes kommunerne forpligtet til udlicitering ved lancering af *Local Government Act*. Lovgivningen omfatter udbuddet af rengøringsopgaver, madlevering, vejarbejder og -vedligeholdelse, IT-opgaver og m.fl. (Local Government Act 1988, Part 1/2). Kommunerne blev således forpligtet til at udbyde uanset deres politiske holdninger. Det skabte en del politisk modstand mod CCT. Pligten om at udbyde blev afskaffet igen med regeringsskiftet til Labourregeringen i 1997, hvor *Best Value Policy* afløste CCT. Best Value Policyen gav større frihed for kommunerne til selv at vælge den bedste strategi og skabte derved plads til en mere reflektiv praksis i kommunerne (Vincent-Jones 1999: 285). Den forpligtende procentdel for konkurrenceudsættelse af de bløde serviceydelser blev nedsat, samt tidsplanen for implementeringen løsnet. Best Value Policyen fokuserede ikke længere på konkurrenceudsættelse *per se*, men det var derimod den effektive og økonomisk mest fordelagtige servicelevering der stod i forgrund (ibid: 276). Labourregeringen indførte i denne sammenhæng en *Performance Management Framework*, der forpligtede alle kommuner til at udstille en årlig performance-rapport, der skulle afdække 20-25procent af deres serviceydelser. Ud fra disse rapporter blev der opstillet mål til forbedring og effektivisering af leverancen (*Local Performance Plans*). Der introduceredes således et krav om forbedring af servicen, men ansvaret for, hvordan dette gøres, blev overdraget til kommunerne og det skabte mulighed for strategiske alliancer og partnerskaber (Reichard 2002: 65). Det betød et skifte fra udbudspligt til kvalitets- og effektivitetspligt, hvori sidstnævnte gav mere plads til refleksivitet i kommunerne og mulighed for kooperativt samarbejde sektorernes imellem. En empirisk undersøgelse viser, at Best Value Policyen blev velmodtaget i de kommunale regeringer (Greve 2008: 31). Det nyeste regeringsskift til en konservativ regering under David Cameron i maj 2010 indebærer flere forandringer for konkurrenceudsættelsesstrategien. Regeringen har både lagt op til mere transparens ved at sørge for offentliggørelsen af alle offentlige kontrakter over en vis tærskelværdi med

formålet om at synliggøre unødvendige udgifter og at effektivisere kontrakterne på tværs af sektorerne. Desuden lovede regeringen at forenkle udbudsprocedurer således, at små og mellemstore virksomheder samt frivillige organisationer vil have større chancer til at vinde offentlige kontrakter. Generelt er regeringens fokus på inklusionen af "hele samfundet" for at skabe et fælles ansvar for skabelsen af offentlige værdier (Building Big Society 2010). Samtidig er der mange kritiske stemmer, idet regeringen besluttede enorme budgetnedskæringer som begrænser den offentlige sektors muligheder. Hvad effekterne af Camerons samlede reformer og initiativer bliver, må fremtiden vise.

I **Australien** blev udliciteringer et vigtigt element i politikken om at skabe en mere effektiv offentlig sektor i 1990'erne. Mens det var privatiseringer som var dominerende i slutningen af 1980'erne, sat Hilmer rapporten om *National Competition Policy* fra 1993 fokus på offentlig-privat samarbejde (Bouckaert & Pollitt 2004: 212). I modsætning til Storbritannien, er Australien dog mere føderalt organiseret og delstaterne står for en stor del af den offentlige servicelevering og lovgivning omkring denne. Det er derved meget forskelligt delstaterne imellem, hvordan konkurrenceudsættelse blev legislativt forankret. Delstaten Victoria har introduceret de mest radikale reformer (Kloot & Martin 2007: 485). Delstatens regering introducerede forpligtende konkurrenceudsættelse (CCT) i 1994. Kommunerne måtte ifølge reformen udbyde 20 procent i det første år og 50 procent af opgaverne i det tredje år. Ligesom i Storbritannien mødte CCT stor kritik fra kommunerne og blev afløst med *Best Value Principles Program* efter skiftet til en liberal regering i 1999. Fokus på konkurrenceudsættelse bibeholdtes, men langt større vægt blev nu lagt på effektivitet og kvalitet af levering af offentlige servicier (ibid: 487). Der kan således iagttages en lignende udvikling som i Storbritannien. Mens det i første omgang var et klart defineret legislativt krav om at konkurrenceudsætte offentlige opgaver og formindske omkostninger, blev der med skiftet til *Best Value Principles Programme* skabt mere reflekserive muligheder i kommunerne, dog med udgangspunkt i forpligtende årlige performance-rapporter og en forpligtelse om konstant at udvikle ydelserne. De andre australske delstater introducerede også konkurrenceudsættelse som ny metode for servicelevering i starten af 1990'erne (Domberger & Hall 1996: 134/135). Der blev produceret en del vejledninger, men ingen af de andre delstater forpligtede de offentlige organisationer til at udbyde deres servicier (ibid).

I **Nederlandene** blev konkurrenceudsættelse også en integreret del af den offentlige servicelevering. Både den offentlige transport og reintegrationsopgaver af arbejdssøgende og langtidssyge blev omfattet af regeringens lovgivning i starten af det nye årtusind. For det første blev ansvaret for opgaverne overdraget til regioner og byer og for det andet blev disse forpligtet til at konkurrenceudsætte opgaverne (Van de Velde, Veeneman & Schipholt 2008: 1152/ Corra & Plantinga 2008: 3). I modsætning til mange andre europæiske lande, lagde den hollandske regering vægt på innovation af de udbudte serviceopgaver. Lovgivningen giver derfor leverandøren mulighed til både at designe og udføre af opgaverne (Van de Velde, Veeneman & Schipholt 2008: 1153). En anden særegenhed ved de hollandske kommuner er, at de ikke råder over deres egen skatteindkomst, men modtager støtte fra centralregeringen. Kommunerne har derved kun et fastlagt beløb afsat til eksempelvis transport, som de via konkurrenceudsættelse skal prøve at få mest mulig service og kvalitet for (ibid.). Den hollandske regering har i 2003 desuden lanceret en



*Moms-Kompenserings-Pulje*, der skulle skabe retfærdige markedsvilkår (Wassenaar, Dijkgraaf & Gradus 2007: 1). Introduktionen af denne pulje har afskaffet momsforskellen, der eksisterede mellem kommunerne, som selv står for serviceydelser og kommuner, som udliciterer til private virksomheder (ibid.). Om puljen de facto fungerede som incitament til flere udliciteringer er omdiskuteret og undersøgelser peger på, at der ikke er en sammenhæng mellem introduktionen af puljen og udliciteringsandelen (ibid: 14).

I Skandinavien er **Sverige** frontløberen med hensyn til konkurrenceudsættelse. I 1994 blev *konkurrenceprogrammet* lanceret under et konservativ-liberalt flertal (Greve 2008a:34). Dette forpligtede den offentlige sektor til at konkurrenceudsætte alle tjenester bortset fra regerings- og fritvalgs aktiviteter over en femårig periode. Programmet blev allerede stoppet af den efterfølgende socialistiske regering, men udlicitering forblev i fokus som et alternativ til den traditionelle servicelevering (Almqvist & Högborg 2005: 235). I Stockholm blev medarbejdere motiveret til at danne deres egne private virksomheder og derved at afkoble sig fra den offentlige sektor (Greve 2008a: 34). Mens det gav anledning til dannelsen af mange små medarbejderejede virksomheder, er de fleste blevet købt op, så det er de større virksomheder, der dominerer i dag (ibid.). I modsætning til Nederlandene har de svenske offentlige udbydere for det meste selv defineret kvalitet og omfang af opgaven og konkurrenceudsættelse fokuserer derved på at få den billigst mulige leverandør (Van de Velde, Veeneman & Schipholt 2008: 1153). Det er først i de seneste år, at kvalitet og omfang i sig selv blev til en del af den udbudte opgave. Ved at overdrage ansvaret for servicedesign til de eksterne leverandører, håbes der ligesom i Nederlandene på innovation af ydelserne. Generelt kan der på kommunalt niveau observeres store forskelle med hensyn til konkurrenceudsættelse af opgaver. Som grund hertil nævnes udover forskellige politiske opfattelser også manglende eksterne leverandører i udkantkommunerne (FM 2004: 25).

I **Danmark** kom der skub i udviklingen i 1991, hvor et udliciteringscirkulære blev udviklet for staten. I modsætning til Sverige, blev konkurrenceudsættelsen dog i første omgang begrænset til de centrale offentlige organisationer. Med skiftet fra en konservativ til en socialdemokratisk regering i 1993 blev udlicitering ikke længere kun fremmet som den billigste og mest effektive måde at løse opgaver på, men også som en metode til at sikre det danske arbejdsmarked i en globaliserende verden (Andersen 1997: 106/ Greve 2000: 56-57). Det var dog først med den liberal-konservative regering, som kom til magten i 2001, at der offentliggjordes en del vejledninger og publikationer til også at øge udliciteringsandelen i kommunerne. Initiativet forblev imidlertid uden markant effekt. Det var først i 2006, med aftalen mellem Kommunernes Landsforening (KL) og regeringen om at opnå en udliciteringsandel på 25 procent, at der for alvor kom gang i den kommunale konkurrenceudsættelse. Aftalen udløb i 2010 og i april 2011 indgik den liberal-konservative regering en aftale om konkurrencepakken, hvori de blandt andet lagde op til, at kommunerne skulle opnå en indikator for konkurrenceudsættelse (IKU) på 31,5 procent i 2015 (Konkurrencepakken 2011: 6). Mens dette mål blev "noteret" af KL i aftalen om kommunernes økonomi 2012 er det ikke blevet en bindende del af aftalen (Regeringen/KL 2011: 9). I

september 2011 blev den liberal-konservative regering afløst af en socialdemokratisk regering og det er endnu uklart, om en ny aftale vil træde i kraft.

I alle ovennævnte lande blev udlicitering introduceret ved brug af formelle styringsværktøjer, hvor den offentlige sektor blev forpligtet til at konkurrenceudsætte opgaverne. I de fleste lande skete dette ved forpligtende lovgivning, mens andre lande såsom Danmark foretrak aftaler i form af kontrakter mellem de centrale og de lokale offentlige institutioner. De forpligtende lovgivningsmetoder har vist deres ulemper for både de offentlige som de private organisationer. Der kan skabes et klima af pligttopfyldelse frem for øget økonomisk bevidsthed. I England førte det forpligtende lovkrav fra 1988 ganske vist til mere udbud, men i 80 procent af tilfældene vandt offentlige tilbudsgivere i den første udbyderrunde. Domberger konkluderer derfor allerede i 1994, at regeringerne burde anvende incitamenter frem for forpligtende reformer i forhold til at skabe en økonomisk bevidsthed i den offentlige sektor (Domberger 1994: 450). Ligeledes konkluderer også OECD, at forpligtende konkurrenceudsættelse skaber et meget rådgivende forhold og der burde foretrækkes en mere overordnet udliciteringsstrategi som etableret del af hverdagens ledelsesbeslutninger (OECD 2005: 135/136).

Det er nemlig også i lande, hvor konkurrence ikke blev lanceret legislativt, at udlicitering vandt indpas. Det er eksempelvis tilfælde i New Zealand, USA og i mindre omfang også Italien og Tyskland. **New Zealand** er faktisk et af de lande, der er gået længst med konkurrencestrategien, selv om den newzealandske regering ikke har fremmet konkurrenceudsættelse *per se*. Derimod må konkurrenceudsættelse ses i lyset af den større reformpakke, som har omstruktureret den newzealandske offentlige sektor meget omfattende (Domberger & Hall 1994: 140). Reformens hovedfokus lod på at adskille bestillere fra leverandører, hvorefter offentlige politiske organisationer blev adskilt fra offentlige serviceorganisationer. Desuden blev kommunerne opfordret til at danne lokale kommunale erhvervsvirksomheder (LATEs). På nogle områder, såsom lufthavne, havne, elektricitet, gas og offentlig transport, blev kommunerne forpligtet til at kommercialisere LATEs, som derved blev til eksterne leverandører (ibid 141). Et andet element, der fremmede brugen af udbud var introduktionen af et budgetsytem, der baserer sig på outputs og prissætning af de enkelte ydelser. Det førte implicit til en markedstestning samtidig med et øget behov for ekstern rådgivning fra private organisationer (ibid). Reformen skabte derved en konkurrencekultur i den offentlige sektor, uden at kommunerne blev forpligtet til konkurrenceudsættelse. I dag bliver den største del af den offentlige servicelevering udliciteret til private leverandører (Greve 2003: 156).

Det samme gælder for **USA**, som også er et af de lande, hvor der udliciteres flest serviceydelser. USA var i forvejen en mindre statsorienteret økonomi og mange af de opgaver, som i Europa er kendt som traditionelt offentlige, er altid blevet løst af den private sektor. Ligesom Australien er USA føderalt organiseret og udviklingen af konkurrenceudsættelsen er derfor afhængig af de enkelte delstater samt kommuner. På centralniveauet var det især under Reagan i 1980'erne, at vejen til konkurrenceudsættelse blev evnet. Mens et udliciteringscirkulære (A-76) allerede eksisterede længe før Reagans tid, så er han den første præsident, der sørgede for dets implementering (Tingle 1988: 232). På Reagans opfordring

blev mange af regeringernes services og tekniske opgaver vurderet i forhold til et muligt udbud. Det førte til en stigning af udlicitering på 10 procent samtidig med at mange førhen offentlige institutioner blev privatiseret (ibid.). Det var imidlertid stadig ikke forpligtende at udbyde (Desai 2010: 85). De følgende præsidenter lagde fokus på andre elementer, såsom kvalitet og effektivitet af den offentlige sektor. Idet der ikke eksisterede legislative krav om at udbyde, implementerede departementer forskellige udbudsstrategier og det var Forsvarsministeriet, der var mest aktivt med hensyn til konkurrenceudsættelse (Light 2003: 4). Det var først med George W. Bush, at konkurrenceudsættelse rykkede i centrum igen (ibid.). I 2003 blev et revideret udliciteringscirkulære lanceret, som faktisk forpligtede til at udbyde de opgaver, der blev vurderet til at være egnet til konkurrenceudsættelse indenfor henholdsvis 24 og 48 måneder, afhængig af udbudsformen (OMB 2003; CSR Report for Congress 2005: 3). Ministerierne har dog stadig en relativ høj autonomi og det krævede en målrettet indsats at følge op på omsætningen af cirkulæret (Report for Congress 2005: 4). Generelt kan der dog observeres en stigende grad af konkurrenceudsættelse under Bush-administrationen. Mens initiativer på centralniveauet indeholder derved nogle forpligtende elementer, har de fleste kommuner (det afhænger fra staten) frem til i dag frit valg med hensyn til at bruge konkurrenceudsættelse. Sammenlignet med europæiske kommuner, var mange opgaver allerede i private eller frivillige hænder, før privatiserings- og udliciteringsbølgen nåede til USA (2008). Med starten af den mere politiske diskussion om privatisering, blev der alligevel sat en fornyet fokus på offentlig opgaveløsning i kommunerne. En undersøgelse, gennemført af *International City County Management (ICCM)* i 1982 præsenterer alternative leveringsformer for offentlig service (Warner & Bel 2008: 727) og der kunne observeres en stigning af konkurrenceudsættelse frem til 1997 (ibid.: 728). Interessant er dog, at offentlig servicelevering stadig er den dominerende form i forhold til at løse de opgaver, som ligger i de amerikanske kommuner. Et meget prægende element igennem de sidste 15 år er, at den samme service ofte både produceres af nogle private tilbydere og offentlige institutioner (ibid.) ligesom det er tilfælde med frit-valgs-ordninger i Danmark. Udeblivelsen af legislative krav har derved alligevel skabt en konkurrencekultur i de amerikanske kommuner, som først og fremmest baserer sig på frit-valg, hvor både kommunale og private organisationer tilbyder serviceleveringer. I de seneste år kan der imidlertid observeres en stigende tendens til at hente opgaverne tilbage til kommunerne (ibid.: 729). Som grunde herfor angives for høje transaktionsomkostninger og mangel på konkurrence (Warner & Hefetz 2004 & 2008: 158).

Lidt mere moderate eksempler for frivillig implementering af konkurrenceudsættelse er Italien og Tyskland. I **Italien** startede regeringen med omfattende reformer af den offentlige sektor i starten af 1990'erne. Mens interne omstruktureringer var forpligtende, holdt man sig til anbefalinger med hensyn til konkurrenceudsættelse. Alligevel var i 1999 mellem 56 og 93 af de vigtigste lokale services (naturgasdistribuering, affald, vand og kloakanlæg) udliciteret (Young 2010: 256). Selvom konkurrenceudsættelse ikke er ligeså udbredt som eksempelvis i Storbritannien, er det blevet til en vigtig mulighed for den offentlige sektor, også på transportområdet. I **Tyskland** er reformerne ligesom i Australien og USA afhængig af politikken i de enkelte delstater, idet det administrative system er meget decentraliseret. Det er således også delstaterne, som sætter rammer for de meget selvstyrende

kommuner. På forbundsniveauet kan der kun observeres meget begrænset fokus på konkurrenceudsættelse. Derimod lægges der mest fokus på intern effektivisering og kvalitetsstyring (Regierungsprogramm 2010: 16). Inddragelse af erhvervssektoren nævnes som en mulighed, men underbygges hverken legislativt eller i form af vejledninger. Omfanget af udbudte opgaver er således også meget begrænset og i en intern statistik er der kun tale om 22 nye opgaver, der blev udliciteret af forbundsministerierne og dertil hørende styrelser imellem 2006 og 2008 (Bundesregierung 2010: 8/9). På regionalt niveau varierer politikken meget og det er faktisk kommunerne, som har været mest aktivt med hensyn til at forny den offentlige sektor. Kommunerne begyndte at inddrage forskellige former offentlig-privat samarbejde i deres opgaveløsning på baggrund af et højt finansielt pres i 1980'erne. Der eksisterede imidlertid ingen fælles initiativer og det var først i lyset af genforeningsudfordringerne, at der blev opstartet en fælles debat om muligheder for offentlig-privat samarbejde og modernisering af kommunerne (Jann 2005: 75). Som følge af moderniseringsdebatten lancerede det fælles kommuneforbund KGSt et reformprogram, som blandt andet introducerede konkurrenceudsættelse som mulighed for mere effektive løsninger af de kommunale opgaver (KGSt 1993: 22; Jann 2005: 77). Der blev også udgivet en del vejledninger, men konkurrenceudsættelse blev aldrig forpligtende. Tilsvarende er der store variationer imellem kommunerne, når det gælder konkurrenceudsættelse af offentlige opgaver. Manglen på mere gennemgribende initiativer forklares ofte med argumentet om, at der allerede eksisterede en stor konkurrence imellem de forskellige institutioner og niveauer i Tyskland (Nullmeier 2005: 111). Særligt for Tyskland er imidlertid, at der eksisterer en lang tradition for offentlig-frivillig Kooperation på social- og sundhedsområdet (Heinze & Strünck 2000: 285). Det er store frivillige forbund (*Wohlfahrtsverbände*), der varetager opgaver i ældre- og handicapplejen, ungdomsarbejde og m.fl. En del opgaver, som er traditionelt offentlige i andre europæiske lande, blev således allerede udført af eksterne organisationer i Tyskland siden mellemkrigstiden (ibid.: 286).

Denne korte præsentation af forskellige strategier for konkurrenceudsættelse har både vist, at der eksisterer store tidsforskelle landene imellem, samt at der er forskellige legislative krav til de offentlige myndigheder. Mens nogle lande gjorde det forpligtende, foretrak andre lande at skabe en frivillig konkurrencekultur. Nogle regeringer holdt sig sågar helt til anbefalinger og indtog derved en mere passiv rolle i forhold til konkurrenceudsættelse.

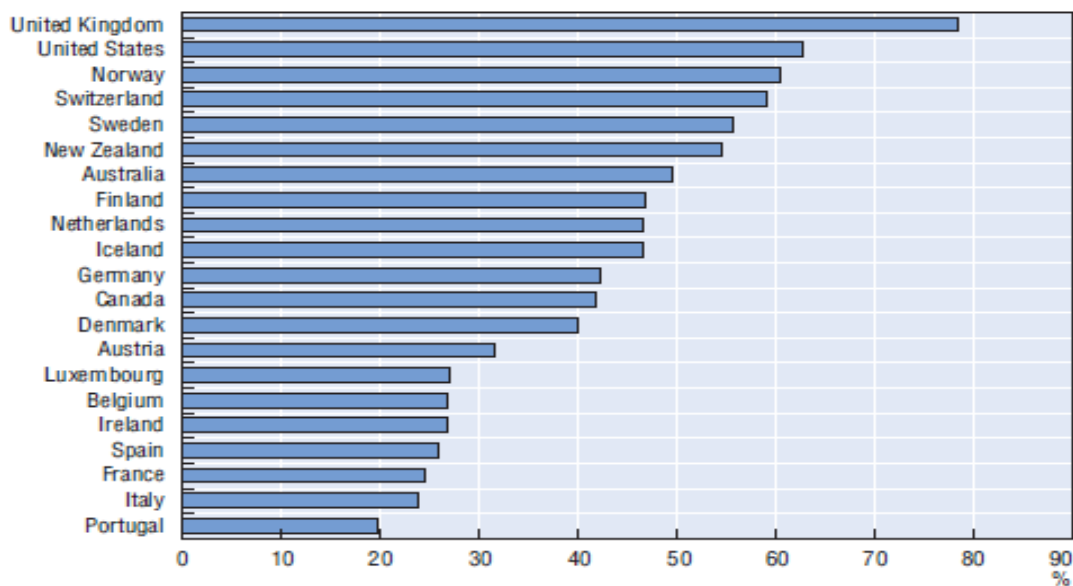
## ***2.2. Omfang af konkurrenceudsættelse***

Det er altså meget forskelligt, hvordan regeringerne har sat fokus på konkurrenceudsættelse. Der viser sig også markante forskelle i forhold til udliciteringsomfanget. OECD har offentliggjort en statistik i publikationen *Modernising Government* fra 2005, hvor udliciteringsomfanget i udvalgte OECD lande sammenlignes. Statistikken ses nedenunder, men skal observeres med nogle forbehold. For det første er den baseret på alle udgifter til den private sektor og omfatter derved også omkostninger til private virksomheder, som ikke normalt kvalificeres til at være en udlicitering (såsom køb af materialer). For det andet er statistikken begrænset til centralregeringer i de pågældende lande (OECD 2005: 132,133). Sidst men ikke mindst vil data behandles og inddrages forskelligt i de respektive lande. Det internationale

manual *Government Finance Statistic* prøver at tage højde for dette aspekt, men der vil altid være nogle ikke-forenelige elementer.

Stadig kan statistikken fungere som et fingerpeg i forhold til landenes overordnede udliciteringsaktivitet. Iøjnefaldende er den markante forskel, der eksisterer landene imellem. Så kan der iagttages, at Danmark på trods af et eksisterende udliciteringscirkulære for staten siden 1991, ligger i den nederste halvdel sammenlignet med de andre OECD-lande. USA derimod viser sig at ligge højt, selvom udlicitering ikke er et legislativt krav i staten. Også Tyskland indtager en relativ høj position i statistikken, selvom det aldrig blev forpligtende at konkurrenceudsætte bestemt offentlige opgaver. Det kan imidlertid hænge sammen med, at en del opgaver ligger i private hænder uden forudgående konkurrenceudsættelse (se også afsnit 2.3.) Generelt kan der konkluderes, at udlicitering synes at være meget mere brugt i de angelsaksiske og nordiske lande i modsætning til de kontinentale Europæiske lande (OECD 2005: 133).

**Figure 5.1. Outsourcing of government services**  
Purchase of goods and services vs. in-house provision



Source: OECD Secretariat calculations based on GFS data.

### **2.3. Konkurrenceudsatte områder**

De store landsafhængige forskelle, som kan iagttages i omfanget af konkurrenceudsættelse, gør sig også gældende, når udliciteringsområderne iagttages. Nogle lande såsom New Zealand, USA og Sverige har efterhånden samlet erfaringer med mange forskellige typer opgaver, mens andre ligesom Danmark er lidt mere tilbageholdende.

OECD skelner konkurrenceudsatte opgaver efter, hvor meget den anses at være en kerneopgave af staten (OECD 2005:134). Der observeres tre grupper af opgavetyper. Den første gruppe indeholder opgaver,

såsom rengøring eller affaldsindsamling og omfatter derved tekniske betonedede ydelser. Den anden gruppe omfatter også tekniske ydelser, dog med en højere grad af kompleksitet såsom implementering af nye IT-systemer i offentlige institutioner. Opgaverne vil således også udfordre og påvirke hele organisationens måde at operere på (ibid: 134). Den tredje gruppe omfatter opgaver, som observeres som statens kerneopgaver. Det er eksempelvis tilfælde ved driften af fængsler, diagnostikafdelinger, skadestuen eller brandvæsenet (ibid: 134/135).

Et problem med OECD's kategorisering kan være, at det er forskelligt, hvorledes opgaver opfattes som kerneopgaver i de forskellige lande. Det gælder især for de bløde velfærdsydelser. Mens eksempelvis New Zealand og Sverige har udbudt bløde velfærdsopgaver siden 1990'erne, kan der i Danmark stadig iagttages stor skepsis, lige præcis fordi opgaver såsom pasning, omsorg eller pleje anses som kerneopgaver af den offentlige sektor (FM 2005: 62). Udover det argumenteres også ofte for, at der eksisterer betydelige kvalitative forskelle mellem konkurrenceudsættelsen af tekniske og bløde opgaver. Mange anvender derfor ikke OECD's tre grupper, men blot skelnen mellem bløde og tekniske ydelser som en overordnet kategorisering af konkurrenceudsatte opgaver. Det er også denne skelne, som anvendes i det videre forløb af rapporten.

Grundlæggende kan der siges, at den store vifte af forskellige opgaver, som blev konkurrenceudsat i OECD landene tyder på, at der kun er meget få services som rent teknisk ikke kan udliciteres (OECD 2005: 135). Det er derfor et interessant spørgsmål, hvorfor der er så store forskelle landene imellem, når det gælder konkurrenceudsættelse af bløde velfærdsopgaver. Der eksisterer ingen entydigt svar, men OECD har udkrystalliseret nogle overordnede faktorer, der kan påvirke viljen til konkurrenceudsættelse (OECD 2005: 135-137). En mere systematisk gennemgang af de forskellige former af barrierer offentliggjorde Udbudsrådet i Danmark (Udbudsrådet 2010). Følgende barrierer identificeres i analysen (ibid: 19):

- Holdningsmæssige barrierer
- Økonomiske barrierer
- Markedsmæssige barrierer
- Organisatoriske og styringsmæssige barrierer
- Lovgivningsmæssige barrierer

Barriererne vil både kunne eksistere i forhold til den generelle anvendelse af konkurrenceudsættelse samt hvorvidt der udbydes bløde opgaver. I det følgende skal ovenstående barrierer demonstreres primært med udgangspunkt i Danmark. Eksemplerne skal kun illustrere barriererne og der er således ingen krav på fuldstændighed.

I Danmark er der ret mange holdningsmæssige barrierer på tværs af de politiske lejre i forhold til at udbyde velfærdsopgaver som omsorg, pleje og pasning. Det skyldes blandt andet, at kommunerne sætter lighedstegn mellem personalenormering og serviceniveau, således at den forventede begrænsning af lønudgifter hos private leverandører frygtes at give et mindre serviceniveau (FM 2005: 62). Mange anser

også den højspændte ideologiske debat, som har eksisteret i Danmark siden 1990'erne som grund for det stadig højere omfang af udbudte tekniske opgaver. Den daværende statsminister Poul Nyrup Rasmussen siges at have politiseret forskellen, da han gav udtryk for, at tekniske opgaver sagtens burde udliciteres, imens konkurrenceudsættelse af bløde opgaver var betænkeligt (Reiermann, Jens 2010/ Erik, Fabrin 2009). Denne skelnen blev ikke på samme måde ideologiseret i eksempelvis Sverige. Selvom, der også kom en socialdemokratisk regering til magten i 2004, blev brugen af konkurrenceudsættelse yderligere styrket og forskellen mellem bløde og tekniske opgaver spillede ingen ideologiserende rolle (FM 2004: 18). Det samme gælder for New Zealand, hvor bløde velfærdsydelser er blevet konkurrenceudsat i mange år (Domberger & Hall 1996: 141).

Udover de holdningsmæssige barrierer, kan det også være en økonomisk barriere for offentlige institutioner at udlicitere på grund af højere transaktionsomkostninger end ved interne løsninger. Det er især tilfælde ved første gangs udbud, hvor der er mangel på erfaring og vejledende materiale. Det kan derved blive dyrt og tidskrævende, når rådgivningsvirksomheder skal indover processen. De fleste lande, herunder også Danmark, har publiceret en del vejledninger og standardkontrakter, som kan bruges som inspiration. Det er imidlertid stadig mangel på hjælp til udbud af bløde velfærdsydelser i Danmark. Selvom der blev hentet en del inspiration fra andre lande, er der ingen sektorafhængige vejledninger og stadig behov for erfaringsudveksling, som også kan bidrage til mindre transaktionsomkostninger (Greve 2010, Reiermann 2010). Mangel på ekspertise i kommunerne i form af eksempelvis centrale indkøbsafdelinger kan både siges at være en organisatorisk og økonomisk barriere, idet det begrænser koordineringen af udbud og øger transaktionsomkostningerne. En anden vigtig økonomisk barriere er delvis modsigende publikationer om mulige effektiviseringsgevinster. Mens de fleste undersøgelser peger på besparelser i omfang af op til 20 %, er der også en del skeptiske stemmer, der fremhæver en stadigværende mangel på reelt dokumentation (Greve 2010).

Et argument, som bruges en del imod udbud af bløde velfærdsydelser er mangel på markedet. Det viser sig imidlertid også i lande, hvor omfanget af konkurrenceudsatte bløde ydelser er høje. Undersøgelser i Sverige peger på, at mangel på leverandører er en vigtig grund for, at nogle kommuner ikke har udbudt bløde opgaver (FM 2004: 54). Den markedsmæssige barriere viser sig imidlertid ikke at være tilfælde i de kommuner, som har udbudt plejehjem i Danmark. Analysen af Udbudsrådet viser, at ingen af disse kommuner havde problemer med at finde kvalificerede bud (Reiermann 2010). Der skal imidlertid også fremhæves, at de fire kommuner, der har udbudt opgaven, ikke befinder sig i udkantsområdet<sup>2</sup>. Stadig må der konstateres, at der stadig er mangel på kompetente, private virksomheder til at stå for eksempelvis ældreplejen i Danmark og det vil tage tid at opbygge et marked (Greve 2010).

Et emne, der har medført en del diskussion er det styringstab, som knyttes til udlicitering. For det første taber de udliciterende myndigheder kompetencer på området, og for det andet handler det om at skabe de rette rammer for samarbejde, siden det vil være myndigheden, som står til ansvar i sidste ende. Det er

---

<sup>2</sup> Der er her tale om Gribskov, Solrød, Kolding og Vejle

en stor udfordring at skabe den rette balance af tillid, kontrol og incitamenter, således at opgaven ikke blot opfyldes, men der også produceres innovative løsningsprocesser og optimering i samarbejdets forløb. Den generelle internationale udvikling viser, at styringsformen i offentlig-privat samarbejde bliver mere og mere gensidig, således at direkte kontrol erstattes af incitamenter, som etablerer fælles målsætninger og tillid. Mere partnerskabsbaserede styringsformer viser sig især at være fordelagtige ved de mere bløde velfærdsopgaver, hvor det er svært præcist at fastlægge alle detaljer i forvejen. En mere konkret beskrivelse af de forskellige kontraktformer og incitamentstyper følger i afsnit 2.5 og 2.6.

Sidst men ikke mindst, nævnes også nogle lovgivningsmæssige barrierer, der hindrer offentlige myndigheder i at konkurrenceudsætte. Først og fremmest er det manglende muligheder for dialog i udbudsprocessen, som kritiseres af offentlige organisationer. Der blev ganske vist introduceret *den konkurrenceprægede dialog*, en udbudsmodel udviklet i EU, men denne kan kun anvendes ved større projekter. Mindre opgaver vil ikke kunne forhandles med mindre der kan argumenteres for, at opgaven er særlig kompleks (Udbudsdirektivet, artikel 29). Det er eksempelvis tilfælde ved mange offentlig-private partnerskabsprojekter, som omfatter planlægning, opførelsen og driften af et aktiv. Indenfor det sidste styk tid var der imidlertid også tilfælde i Danmark, hvor den konkurrenceprægede dialog er blevet anvendt ved større IT-projekter (Offersen & Frank 2010), men der er stadig ingen erfaringer med udbudsformen på ældre- og plejeområde. Udbudsrådets analyse viser imidlertid, at kommuner og regioner kun i begrænset omfang rent faktisk fravælger udbud på grund af manglende dialogmuligheder (Udbudsrådet 2010: 52). Det ændrer imidlertid ikke på, at mange kritiske stemmer fordrer, at anvendelsesområde af den konkurrenceprægede dialog burde udvides (Offersen & Frank 2010).

Barriererne kan imidlertid ikke forklare enhver forskel, der eksisterer landene imellem. Der vil altid også være kulturelle forskel og en historie indenfor de forskellige sektorer. Danmark har som en af de første lande udbudt deres ambulance- og brandtjeneste og kan i dag se tilbage på mange års offentlig-private erfaringer på området (Lundsgaard & Elmeskov 2004; Lethbridge, Jane 2007). Danmark har også en lang tradition for selvejende institutioner på omsorgsområdet. Per definition er disse også en form for ekstern leverandør, men alligevel er der stor skepsis imod at udbyde omsorgsopgaver (Fabrin 2009). Lignende løses mange af de bløde velfærdsydelser i Tyskland af store frivillige organisationer, som per definition også er eksterne leverandører. Den almindelige opfattelse er imidlertid forvrænget således at mange opfatter dette samarbejde som en naturlig del af den offentlige sektor (Heinze & Strünck 2000). Selvom disse ydelser tæller med som udlicitering i statistikker, er opgaverne ofte ikke konkurrenceudsat, men kontrakten gives uden foranliggende udbud og bekendtgørelse. Der er dog kommet mere fokus på denne praksis og en række afgørelser fra forskellige tyske såsom den europæiske domstol lægger pres på kommunerne at udbyde opgaven – hvis de ikke selv varetager ambulancetjenesterne. Der er dog stadig stor modstand og skepsis både blandt politikkerne og blandt de frivillige organisationer som p.t. varetager disse opgaver (rettungsdienst.de, Spielberg 2010, Ver.di 2010).

Hvorvidt opgaver konkurrenceudsættes er således afhængig af en række faktorer og der kan observeres mange barrierer, som kan forhindre offentlige myndigheder i at udbyde. Faktorerne vil variere landene



imellem og traditionerne spiller en stor rolle. Observerer man internationale praksisser og erfaringer, viser det sig imidlertid at det rent teknisk set er muligt at konkurrenceudsætte næsten alle opgaver af den offentlige sektor (OECD 2005). Det betyder ikke, at udbud altid er den bedste løsning, men det giver plads til en kritisk vurdering af især holdningsmæssige barrierer, som oftest ikke har noget med de reelle forhold at gøre. Hvis omfanget af udbudte bløde velfærdsydelser skal blive større i Danmark, kræver det således en målrettet indsats, som indebærer praksisorienteret erfaringsudveksling, bedre dokumentation og vejledninger, der tager højde for opgavernes forskellige behov, krav og karakteristik. Det ville give mulighed for mere nuancerede bedømmelser af fordele og ulemper ved konkurrenceudsættelse.

#### *2.4. Den Politiske legitimering af konkurrenceudsættelse over tid*

I rapporten er der nu blevet diskuteret, hvordan, i hvilket omfang og på hvilke områder udbud og udlicitering er blevet introduceret. Men hvorfor er ekstern kontraktstyring steget så markant i de sidste tre årtier? Der er mange argumenter for udlicitering, som bruges for at legitimere valget af ekstern leverandør i stedet for løsninger i eget regi. Den danske professor Carsten Greve identificerer fem grunde for udlicitering:

##### **1. Besparelser**

Et klassisk argument for udlicitering er, at det sparer staten penge (Greve 2008: 8). Også i dag argumenterer mange forsker og konsulentvirksomheder for mulige besparelse på gennemsnitlig 20 procent. Den påstand blev udfordret af Graeme Hodge, hvis meta-analyse kun påpeger et besparelspotentiale på 6 til 12 procent (Hodge 2000: 155). Besparelser igennem udlicitering var det drivende argument i den første fase i 1980'erne, der førte regeringer verden over til at introducere offentlig-privat samarbejde som svar på de finansielle udfordringer og det stigende finanspres.

##### **2. Værdi for pengene**

Tæt knyttet til motivationen om at spare penge er antagelsen om, at kvalitet kan bevares på trods af billigere servicelevering. Iboende i dette argument er troen på, at private virksomheder kan løse opgaverne mere effektivt end den offentlige sektor (Greve 2008a: 10). Det er stadig det mest effektfulde argument, som benyttes af regeringer frem til i dag til at legitimere udliciteringer.

##### **3. Lige konkurrencevilkår**

Introduktionen af lige konkurrencevilkår benyttes i nogle tilfælde også som et vigtigt argument og en opgave for sig selv. Det har vist sig, at være besværligt til tider og såvel private som offentlige organisationer kan have konkurrencefordele, når de byder på services og produkter (ibid: 10,11).

##### **4. Erhvervspolitik**

Udlicitering og udbud bruges også som argument til at støtte den private sektor. Ved at udbyde skabes mere arbejde i den private sektor. Nogle private virksomheder bliver til og med afhængig af den offentlige sektor som indkøber, som det er tilfælde i den amerikanske forsvarssektor og med ambulance- og brandtjeneste i Danmark. Erhvervspolitikken kan også fokusere på udbud med hensyn til at

markedsføre en bestemt national/kommunal sektor og styrke dets rygte i den nationale eller internationale konkurrence (ibid: 11).

## 5. Innovation

Et af de nyeste argumenter for at udlicitere er innovation. Udover kvalitet, effektivitet og besparelser søges der at skabe en innovativ offentlig sektor igennem konkurrenceudsættelse. Udlicitering bruges her strategisk til at fremme udvekslingen mellem den offentlige og private sektor i forhold til at lære fra hinanden (ibid.).

### Fra besparelser til innovation

Der kan derved observeres en ændring af argumentationen for offentlig-privat samarbejde i mange lande. Selvom det ikke betyder, at der i dag ikke søges at spare penge længere, vil innovation og kvalitetsudvikling ofte prioriteres højere i udbuddet. Hvis ikke opgaverne også har en høj kvalitet og forbedringspotentiale kan besparelser ikke godtgøre denne mangel (ibid: 12).

Den ændrede fokus på innovation afspejler sig også i måden og formen den offentlige sektor samarbejder med private virksomheder på. I stedet for at se den private sektor som noget, der kan "slagtes", bliver den til en partner til at innovere og udvikle kvalitet for borgerne. Fælles læring og gensidighed kræver et tættere samarbejde end en relation, der kun baserer sig på detaljeret formulerede kontrakter og ensidig opfyldelse. Formålet om at skabe innovation i den offentlige sektor er dog ikke den eneste grund til, hvorfor kontraktens form har ændret sig hen imod mere fleksive og åbne former. I den næste afsnit diskuteres, hvordan kontrakten har ændret sig og hvilke krav, der bliver stillet til kontrakter i vores moderne samfund.

### 2.5. Kontraktens form over tid

Spørgsmålet om, hvordan retten og derved også kontrakter har ændret sig i takt med samfundets udvikling, prøves at besvares i rettssociologien. Der eksisterer mange forskellige teorier og især siden 1980'erne kan der observeres en fornyet interesse for rettens udvikling igennem tid (Teubner 1988: 21). Selvom teorierne er nok så forskellige, er der enighed i forhold til den overordnede udvikling, som både viser sig i rettens og kontraktens form. Det er med udviklingen af velfærdsstaten, at der kan observeres det første fundamentale skifte i rettens form. Mens den førhen først og fremmest skulle skabe de *ytre formelle rammer*, blev retten nu brugt *direkte regulerende og præskriptivt*, som blandt andet viser sig rettens højere detaljeringsgrad. Mangel på fleksibilitet, uforventede konsekvenser og et meget højt krav om direkte kontrol er blandt andet følger af de meget direkte regulerende retspraksisser. Der kan derfor observeres et videre skifte fra den regulerende til en *refleksiv retsform* i starten af 1980'erne. Denne refleksive form skal skabe proces- og målorienterede rammer, som giver rum til fleksibilitet, løbende udvikling og selvregulering (Domberger 1998, Greve 2008, Teubner 1988, Vincent-Jones 1998, Andersen 2006).

Med hensyn til kontrakter er der i denne sammenhæng ofte tale om en udvikling fra klassiske til relationelle kontrakter<sup>3</sup>. Klassiske kontrakter karakteriseres ved at være entydige, konkrete og detaljerede. Disse kan bruges til målbare og konkrete opgaver, der ikke efterlader et stort afklaringspotentiale hinsides kontraktens indgåelse. Det er derfor ofte kortvarige kontrakter, der ikke har indbyggede muligheder til videre forhandlinger eller specifikationer. Der er således ikke stor fleksibilitet eller rum for innovation og kvalitetsudvikling i den klassiske kontrakt. Ved eventuelle konflikter træder på forhånd aftalte og nedskrevne konflikthåndteringsmekanismer i kraft (Greve 2008: 37, Domberger 1998: 131). Typisk ville man bruge klassiske kontrakter til mindre komplekse opgaver, såsom rengøring, kantinedrift og andre tekniske opgaver. Hvis opgaven bliver mere kompleks og der stadig vælges en klassisk kontrakt vil det afspejle sig i omfanget af kontrakten. Et typisk eksempel vil her være byggekontrakter mellem kommuner og private leverandører, som ofte strækker sig over flere hundrede sider. Klassiske kontrakter er imidlertid meget direkte regulerende og tillader derfor kun i meget begrænset omfang, at den aftalte proces ændres undervejs, med mindre der sættes nye kontraktforhandlinger i gang. Den detaljerede fastlagte udviklingsrelation vil heller ikke give incitament til forbedring af kvalitet og service. Den klassiske kontraktform har derfor vist sine begrænsninger ved langvarige og komplekse aftaler, som er konfronteret med en uforudsigelig fremtid og ønsket om udvikling (Domberger 1998: 128, Greve 2008a: 36/37). Udviklingen må også ses i sammenhæng med vores moderne og mere og mere komplekse samfund, karakteriseret af en høj specialiseringsgrad og konstant omstillingsparathed (Andersen 2006).

Det er her den relationelle kontrakt kan afhjælpe. I stedet for at opbygge kontrakten omkring detaljerede inputbaserede krav, der præcist fastlægger, hvordan en opgave skal løses, vil relationelle kontrakter være formåls- og procesorienterede. Ved at nedskrive formålet skabes friheden for leverandøren at optimere og udvikle løsnings- eller leveringsprocessen undervejs (Andersen 2006: 136). Det kræver imidlertid tillid til leverandørens evne at kunne løse opgaven på en hensigtsmæssig måde. Samtidig lægges i relationelle kontrakter vægt på fælles udvikling, informationsudveksling og deling af den eventuelle gevinst (Greve 2008: 37). Set ud fra et organisatorisk perspektiv, skabes i relationelle kontrakter derved et organisatorisk grundlag for senere fælles planlægning af mere præcise detaljer (Domberger 2000: 326/327, Andersen 2006: 165-179). Ulempen ved de mere relationelle kontrakter kan være, at der opleves et kontroltab og at der kan opstå meget stor behov for koordinering på grund af de mange uafklarede forhold i kontrakten (Domberger 1998: 130, Van der Velde et al. 2008: 1155). Det kan føre til frustration hos begge parter, hvis eksempelvis opgaven ikke opfyldes efter forventningen eller leverandøren mangler feedback og afklaring fra udbyderens side. Selvom relationelle kontrakter skaber mulighed for mere fleksibilitet og innovative processer, kan disse derved også kræve en del mere koordination og gensidig tillid. I tabel 1 sammenfattes de to kontraktformer i deres idealform.

---

<sup>3</sup> Samme skelnen beskrives nogle gange også ved hjælp af sondringen mellem hårde og bløde kontrakter (se Ejersbo & Greve 2005: 17). Generelt findes der et bredt spektrum af begreber, som bruges til at beskrive kontraktens udvikling. Det er altid afhængigt af perspektivet samt hvilke aspekter forfatteren vil fremhæve. Hvorvidt begreberne klassisk og relationel er velegnet til at beskrive kontraktens udvikling, diskuteres kort senere i afsnittet.

Tabel 1: Klassiske og relationelle kontrakter

	Klassiske kontrakter	Relationelle kontrakter
<b>Kontraktlængde</b>	Kortvarige kontrakter (op til fem år)	Langvarige kontrakter op til 30 år
<b>Detaljegrad/ Kravspecifikation</b>	Detaljerede og inputbaserede krav, der præcis specificerer udvekslingsobjektet	Proces- og målorienterede krav, Forventning om flere aftaler og tilpasning undervejs
<b>Kompleksitet</b>	Ofte mindre komplekse opgaver	Opgaver har ofte en høj kompleksitet
<b>Formål</b>	Sikring af specifikke mål og løsningsprocesser	Sikring af brede mål ved at inkludere udviklende og innovative processer
<b>Tillid</b>	Tillid forudsættes ikke, da kontrakten omfatter alle eventualiteter	Mangel på detaljerede krav gør gensidig tillid nødvendigt
<b>Konfliktløsning</b>	Klare konfliktløsningsmekanismer	Ingen formelle mekanismer, der prøves at løse potentielle konflikter i fællesskab
<b>Risiko</b>	Risikooverdragelse til leverandøren	Risikodeling mellem parterne

*Kilde: Tabelle efter Domberger 1998: 131, Ejersbo & Greve 2005: 20, Greve 2008: 37*

Forskelsdragelsen mellem klassiske og relationelle kontrakter skal ikke betyde, at der ikke er relationer mellem parterne i klassiske kontrakter. Der vil selvfølgelig altid være en eller anden form for relation og undersøgelser viser, at der på trods af ret detaljerede kontrakter kan opstå tætte relationer mellem parterne (se eksempelvis Weihe 2009, Artikel 5). Siden relationer altid vil være en del af kontrakter kan det diskuteres, hvorvidt det er et godt begrebsvalg at skelne mellem klassiske og relationelle kontrakter. Mange vil derfor også tale om klassisk/ traditionelle kontrakter og partnerskabsbaserede kontrakter i stedet for (Finansministeriet et al 2003: 53-56, Andersen 2006)

Uafhængig af begrebsvalget kan der observeres, at selve forskelsdragelsen mellem de to kontraktformer også defineres forskelligt. De fleste bruger begrebet partnerskabskontrakt rimelig bredt til at afdække en række former for samarbejder, der har nogle relationelle karakteristika som beskrevet ovenfor. Andre derimod afgrænser formen mere klart fra de klassiske kontrakter. Heriblandt kan der nævnes Niels Åkerstrøm Andersen, som beskriver partnerskabskontrakter som kontrakter af anden orden, idet de er et løfte om fremtidige løfter. Samtidig etablerer de en fælles organisering, hvori partnerskabsaftalen danner strategien for det fremtidige samarbejde (Andersen 2006: 175). Kontrakter, som kalder sig for partnerskab på grund af eksempelvis lav detaljeringsgrad og delt risici, behøver ikke nødvendigvis at basere sig på fremtidig fælles organisering. Disse ville derved i Andersens partnerskabsforståelse ikke kvalificeres som et partnerskab. Et andet eksempel er de to hollandske forskere Erik-Hans Klijn og Geert R. Teisman, som ikke skelner mellem klassiske og relationelle kontrakter, men mellem kontraktbaserede og partnerskabsbaserede arrangementer (Klijn & Teisman 2005: 102). Der fremhæves samproduktion, deling af risiko og gevinst som kernekaraktistika af partnerskabsbaserede arrangementer (ibid: 114). Denne definition vil også ekskludere samarbejder, som baserer sig på åbne kontrakter og lav detaljeringsgrad, men ikke opfylder kriterierne såsom samproduktion eller deling af gevinsten. Den videnskabelige diskussionen om kontraktformerne er derved i fuld gang og det, der kan være vigtigt for

praksissen er at være reflektiv omkring brugen af begrebet partnerskab. Ikke ethvert indbygget relationelt element burde forsvare anvendelsen af begrebet partnerskab. Et inflationært brug af begrebet kan ellers føre til en devaluering af det, vi ellers forstiller os som et partnerskab i dag. Samtidig kan det også være svært at beslutte sig for en betegnelse, da kontraktformerne i praksis ganske vist ofte smelter sammen. Enhver klassisk kontrakt har også brug for relationer og omvendt relationelle kontrakter bygges ofte på et konkret grundlag som eksempelvis en minimumsstandard for servicen (Domberger 1998: 130/ Ejersbo & Greve 2005: 17-20; Greve 2008: 172, Vincent-Jones 2000: 322 ). I en mere praktisk tilgang vil det derfor være nyttigt at forstå skellen mellem klassiske og relationelle kontrakter mere som et kontinuum end et ”enten eller”. Carsten Greve taler i denne sammenhæng om relationelle kontrakter med et neoklassicitistisk tvist (Greve 2008a: 37) og undgå derved at bruge partnerskabsbegrebet alt for bredt.

Et godt eksempel for udviklingen fra traditionelle til mere relationelle kontrakter findes på det offentlige transportområde. Tidligere blev der ofte fastlagt både driftshyppigheden, linjeføring, antal af passagerer osv. Kontrakterne var derved klassiske. Det var muligt, da selve opgaven både kunne beskrives konkret og måles i tal og statistikker. Kommunerne oplevede imidlertid, at de meget detaljerede kontrakter holdt de private leverandører fra at udvikle servicen (Van de Velde et al. 2008: 1155). I dag er der derfor mange kommuner, som eksperimenterer med mere relationelle kontrakter. I stedet for nøje at fastlægge, hvordan servicen skal drives gives ansvaret for driftsdesign videre til operatøren. Der fastlægges imidlertid stadig nogle minimumsstandarder, som i det mindste skal overholdes. Disse er konkrete og vil ofte basere sig på den servicestandard, der eksisterede før kontraktens indgåelse. Selvom der således sørges for fleksibilitet og driftsfrihed i forhold til forbedringer, sikres også en minimumsstandard i form af mere detaljerede krav (Van de Velde et al.: 1154). Lignende eksempler findes også på andre områder såsom eksempelvis på bygge- og anlægsområde, hvor partnering er blevet mere og mere almindeligt.

Økonomisk har brugen af forskellige kontraktformer også betydning, hvilket OECD's evaluering af en række studier påpeger. Der vises, at der kan opnås besparelser ved brug af klassiske inputorienterede kontrakter, men de største besparelser ligger i anvendelsen af relationelle og outputbaserede kontrakter (OECD 2005:137/138). Det gælder i hvert fald for selve planlægningsprocessen af kontrakten (ibid.).

Afsnittet om kontraktens form har vist, at kontrakten har skiftet form over tid og at der i dag afprøves en række forskellige kontraktmodeller, som indeholder flere relationelle elementer. I disse relationelle eller partnerskabelige kontrakter skabes både plads til udvikling, tilpasning, løbende dialog og innovation, idet den forbliver ufuldstændig og skaber en ny ansvarsfordeling mellem udbydere og tilbydere. Selve muligheden for udvikling skaber imidlertid ikke nødvendigvis en bedre service. Der skal også skabes de rette incitamenter som gør, at det kan betale sig for leverandøren at effektivisere og forbedre servicen. Incitamentsbaseret styring vil derfor være genstanden i det næste afsnit.

## 2.6. Incitamenters og kontrakter

Fokus på incitamentsbaseret styring er vokset betydeligt i det sidste årti. Ikke desto mindre kan der i Danmark stadig observeres en mangel på vejledninger og evalueringer af incitamenternes brug i offentlig-private kontrakter. Afsnittet vil derfor indeholde en gennemgang af erfaringer og vejledninger, som eksisterer i Storbritannien og USA efterfulgt af en opsamling af forskellige incitamentstyper og nogle implikationer for fremtidig aktivitet på området.

Før der gennemgås konkrete erfaringer, skal det indledende afklares, hvordan begrebet incitament afgrænses i afsnittet. I litteraturen findes der forskellige definitioner. En mere bred definition omfatter alt som incitament, der motiverer leverandøren at yde en indsats og/eller investere (Overgaard 2004). Her bliver alt, fra bonus, sanktion frem til deling af gevinst til et incitament, så længe det motiverer leverandøren til at opfylde den ønskede indsats. Andre definitioner lægger vægt på incitamenternes funktion at skabe merværdi, som går udover det i kontrakten fastlagte. En sidste gruppe fokuserer på den relationelle dimension, hvor incitamenters ikke blot skal skabe en fælles målsætning, så kontrakten overholdes/overopfyldes, men at incitamenters også skal skabe en gensidig relation og forståelse for hinanden (EBST 2005: 2/ Udbudsportalen/ Jones 1997: 233). Ifølge den sidste definition skal incitamenters således være til gavn for begge parter og eventuelle kvalitetsforbedringer, gevinster og tab deles parterne imellem. Der etableres en gensidig afhængighed og relation, som ikke er tilfælde ved traditionelle bonus/bod systemer.

I dette afsnit vil begrebet incitament bruges i den bredere forstand og derved inkludere alle de tiltag der skaber en fælles målsætning for parterne og giver motivation til optimering og effektivisering af processer/ produkter og/eller servicere (EBST 2005: 3). Derved vil bonus/bod systemer også omtales som incitament. Der anerkendes samtidig, at forskellige incitamentstyper medfører forskellige relationelle implikationer. I det følgende præsenteres internationale erfaringer med incitamentsbaserede kontrakter.

Selvom incitamentsbaserede kontrakter har eksisteret i lang tid, er det som nævnt først igennem det sidste årti, at konceptet har oplevet fornyet interesse (Burlison & Wilson 2007: 19). Det gælder især for den offentlige sektor, hvor fokus på incitamenters er tæt knyttet til introduktionen af mere relationelle kontrakter. I USA blev inkorporering af incitamenters en vigtig karakteristik af mål- og resultatbaserede kontrakter, som blev sat på agendaen med Clinton-regeringens *Government Performance and Results Act* (GPRA) i 1993. Loven fokuserede især på intern kontraktstyring, men med overgangen til det nye årtusind blev mål- og resultatbaserede kontrakter også krævet i myndighedernes eksterne kontraktrelationer (GAO 2002: 4). Det betød, at de centrale enheder blev opfordret til formulering af mere outputbaserede kontrakter med relationelle karaktertræk. En afgørende del af GPRA udgjorde ibrugtagningen af de rette negative og positive incitamenters (ibid.). Sidenhen har *Government Accountability Office* (GAO) gennemført en del evalueringer for regeringen om, hvorvidt mål- og resultatbaseret kontraktstyring finder anvendelse i myndighedernes eksterne relationer (GAO 2002), samt hvorvidt der involveres incitamentsbaserede elementer (GAO 2007 & 2009). I forlængelse heraf har

*Office of Management and Budget* (OMB) i 2007<sup>4</sup> offentliggjort en vejledning om incitamentsbaserede kontrakter (se Bilag I) Den nyeste evaluering af GAO viser, at vejledningen har ført til bedre praksis, men at der stadig er brug for forbedringer og institutionsafhængige vejledninger i de enkelte departementer og styrelser (GAO 2009). Ifølge GAO udgør bonusbetaliner i alt 14 % af alle regeringens indkøbsudgifter. Det er imidlertid kun fem ministerier/departementer/styrelser, der står for 95 % af alle incitamentsbaserede kontrakter (GAO 2009:1)<sup>5</sup>.

I Storbritannien blev incitamentsbaseret styring en del af regeringens reformstrategi med lanceringen af *White Paper "Setting New Standards: A Strategy for Government Procurement"* i 1995. Rapporten opfordrede regeringsafdelinger til at bruge incitamentsbaserede kontrakter (Jones 1997: 234). Samtidig blev der etableret en efterforskningsgruppe med formål at udvikle en procesbeskrivelse af, hvordan kontrakter kan blive incitamentsbaseret. Resultatet blev et procesdiagram med i alt 28 trin som skulle hjælpe offentlige organisationer til at formulere og omsætte incitamentsbaserede kontrakter (se Bilag II) Der har imidlertid ikke været lige så meget fokus på evalueringer og udvikling af mere vejledende materiale til regeringsafdelinger som det er tilfælde i USA. En meget omfattende rapport, gennemført af Deloitte, blev først publiceret i 2008. Den evaluerer brugen af incitamentet både med hensyn til interne og eksterne relationer af den offentlige sektor, heriblandt også kommunerne. Der viser sig blandt andet, at brugen af bonus/bod systemer stadig er begrænset, men mest udbredt i kontrakter med private leverandører, interne serviceenheder og på organisatorisk niveau (præsentation Deloitte 2009: 13). I alt meddeler omkring 40 % af de undersøgte offentlige myndigheder, at de bruger bonus/bod systemer (NAO 2008: 3). Rapporten leverer udover en evaluering af den eksisterende praksis i den britiske offentlige sektor også en vejledning til et mere strategisk brug af incitamentsbaseret styring både i de interne og eksterne relationer (NAO 2008: 45-49) (se Bilag III).

I Danmark er interessen for incitamentsbaseret styring og relationelle kontrakter ligeledes vokset. Som allerede nævnt er der imidlertid meget få og begrænsede vejledninger omkring brugen af forskellige incitamentstyper i kontrakter. Med hensyn til offentlige publikationer er det mest i sammenhæng med samarbejdsmodeller såsom partnering, servicepartnerskaber og offentlig-private partnerskaber, at brugen af incitamentet anbefales og forskellige incitamentstyper introduceres (Se eksempelvis KL 2005, EBST 2005). Den mest udførlige gennemgang af incitamentstyper findes i partnering-litteraturen på *Erhvervs- og Byggestyrelsens* hjemmeside (EBST 2005). På udbudsportalens hjemmeside findes en kort introduktion af incitamentet og sanktioner, som også anbefales til almindelige klassiske udliciteringskontrakter<sup>6</sup>. I modsætning til USA og Storbritannien, findes der ingen dansk evaluering eller vurdering af incitamentsbaseret styring i de offentlige myndigheder. Det er således heller ikke muligt at

---

<sup>4</sup> Tjeklisten kan ses på

[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/memo/incentive\\_contracts\\_120407.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/memo/incentive_contracts_120407.pdf)

<sup>5</sup> Det drejer sig om Department of Defense (DOD), the National Aeronautics and Space Administration (NASA), Department of Energy (DOE), Department of Health and Human Services (HHS) and Department of Homeland Security (DHS)

<sup>6</sup> Se <http://www.udbudsportalen.dk/Vejledninger/Emnespecifikke-vejledninger/Udbud---Trin-for-trin/Fase-3-Udbudsmaterialet/Kvalitetssikring/Incitament-og-sanktioner/>

vurdere omfanget af incitamenter eller bonus/bodsystemer i kontrakter mellem offentlige myndigheder og eksterne leverandører.

Sammenfattende kan der siges, at incitamenter er rykket i fokus, men at der er stor forskel med hensyn til publikationer og vurderinger af incitamentsbaserede styringsteknologier. Det blev endvidere vist, at der eksisterer forskellige definitioner for incitamenter og med udgangspunkt i en meget bred definition skal der i det næste delafsnit præsenteres forskellige incitamentstyper, samt deres implikationer for den relationelle dimension af samarbejde.

### 2.6.1. Incitamentstyper

Valget af incitamentstyper vil afhænge af en række faktorer, såsom opgavetyper, specifikationsmuligheder, formålet m.m. Tabel 2 lister nogle incitamenter efter deres formål. Tabellen har ingen krav om fuldstændighed, da projekter sagtens kan have andre formål end de i tabellen nævnte. Tabellen skal således blot fungere som inspirationskilde. Efterfølgende vurderes forholdet mellem opgave- og incitamentstyper.

**Tabel 2: Incitamentstyper efter formål**

Incitamentstyper	Beskrivelse
<b>Økonomiske incitamenter ved sikker-fast-pris</b>	<p>Bruges til kontrakter, hvor det er muligt på forhånd at fastlægge totalomkostninger. Udefra disse totalomkostninger, kan der implementeres forskellige incitamenter:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulering af dækningsbidraget: I totalomkostninger indregnes både den faste endelige pris for opgaven og en resultatbaseret dækningsregulering. Dækningsbidraget vil blive større, hvis leverandøren bruger mindre penge, end oprindeligt fastlagt. Reguleringen vil normalt basere sig på en fastlagt formel, som beregner dækningsbidraget procentuelt.</li> <li>• Deling af mindre forbrug: Både i projekteringsfasen og i udføringsfasen kan der ligge besparelser. Ved at leverandøren og bestilleren deler mulige besparelser etableres et fælles incitament om at skabe besparelser i disse faser.</li> <li>• På forhånd fastlagt bonus ved overholdelse af de i kontrakten nedskrevne totalomkostninger (eller eventuelle besparelser)</li> </ul>
<b>Økonomiske incitamenter ved foreløbig-fast-pris</b>	<p>Bruges til kontrakter, hvor der ikke på forhånd kan fastlægges en præcis pris for kontrakten, men der kun kan estimeres en foreløbig-fast-pris. Det er først efter kontrakten er indgået, at en sikker-fast-pris aftales. Her kan der anvendes de samme incitamenter som ovenfor, således at leverandøren vil prøve at opnå en mindre sikker-fast-pris end den oprindelige foreløbige pris.</p>
<b>Økonomisk incitament ved godtgørelseskontrakter</b>	<p>Godtgørelseskontrakter er i sig selv et incitament, da udbetaling knyttes til overholdelse af bestemte nøgletal. Hvis udbetalinger knyttes til opnåelsen af besparelser, skabes en økonomisk incitament til at mindske løbende omkostninger. Der skal således fastlægges et beløb udefra hvilket besparelserne beregnes og udbetaling til leverandøren rettes. Det kan også fastlægges procentuelt (afhængig af besparelsens omfang).</p>



Incitamentstyper	Beskrivelse
<b>Kvalitative incitamenter med på forhånd fastlagte kriterier for kvalitet</b>	<p>Bruges til kontrakter, hvor kvalitet kan defineres på forhånd. Udbyderen vil således have nogle præcise kvalitative kriterier, som kan måles og derved belønnes afhængig af resultatet. Det kan både gøres i form af bonus eller godtgørelseskontrakter, hvor leverandøren kun får dækket udgifterne, hvis han opnår kvalitetsmålene. I begge tilfælde kan beløbet være fastlagt på forhånd, men mest almindelige er brugen af procentuelt baserede formler. Hvad kvalitet er, vil variere betydeligt fra projekt til projekt. Nedenunder oplystes nogle eksempler:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• I byggeprojekter kan et målbart kvalitetstegn eksempelvis være ingen eller få mangler ved overdragelsen.</li> <li>• Ved transportprojekter bruges ofte punktlighed og kundetilfredsheden som målestok for kvalitet af servicen.</li> <li>• Ved mere bløde servicer, såsom på ældre- og plejeområdet kan det være svært på forhånd at fastlægge kvalitet. I nogle projekter kan der imidlertid iagttages ibrugtagen af eksempelvis kundetilfredsheden og overholdelsen af standarderne som målbare kvalitetskriterier.</li> </ul>
<b>Kvalitative incitamenter ved ikke på forhånd fastlagte kriterier for kvalitet</b>	<p>Bruges til projekter, hvor det er svært på forhånd at definere kvalitet. Det vil som ovenstående ofte være tilfælde ved bløde velfærdsydelse, men eksempelvis også i meget komplekse projekter eller ved udviklingsprojekter, hvor formålet er at skabe et produkt, som ikke eksisterer endnu. Her vil det være sværere at bruge bonus, idet der ikke er klare kriterier for udbetaling. Kundetilfredshed kan i nogle projekter (såsom ved plejecentre) bruges som indikator for den oplevede kvalitet. Der kan også bruges benchmarking til kvalitetsudvikling.</p>
<b>Sikkerhedsbonus</b>	<p>Disse er særlig relevante i projekter, som forbindes med et øget risiko for medarbejdere som eksempelvis byggeprojekter. For at motivere leverandøren til at overholde alle sikkerhedsstandarder og mindske uheldsrisikoen, kan der udbetales bonus afhængig af tilskadekomne medarbejdere.</p>
<b>Tidsbonus</b>	<p>Hvis projektet indeholder tidsfrister kan det svare sig, at udbetale bonus for overholdelsen eller give sanktioner for overskridelsen af disse tidsfrister.</p>
<b>Miljøbonus</b>	<p>Der kan som sagt være en række formål, som den offentlige sektor skal sikre sig i liciterede projekter. Det kan være, at en kommune beslutter sig om at være mere miljøvenlig. I disse tilfælde kan det være hensigtsmæssig at udbetale bonus for introduktionen af mere miljøvenlige processer eller produkter hos leverandøren. Det er eksempelvis relevant i transportsektoren, når bustrafikken udliciteres. Ibrugtagen af mere miljøvenlige busser kan her belønnes med engangsbonus eller højere dækningsbidrag osv.</p>

Kilde: Tabel efter EBST 2005, Jones 1997 & 2007, NAO 2008, GAO 2009

Klassificeres incitamenter ikke efter formål, men som i de engelske rapporter efter middel, kan de i tabellen nævnte incitamenter sammenfattes som at være økonomisk baserede. I alle tilfælde er der nemlig tale om betaling eller ikke betaling af bestemte ydelser. NAO's rapport (2008) indeholder yderlige operationsautonomi og renommé, som mulige midler, der kan skabe et incitament. Den offentlige myndighed kan eksempelvis overlade større operationel autonomi til den private leverandør,

hvis kontrakten opfyldes optimalt. Eksemplarisk kontraktopfyldelse kan også belønnes ved brug af ranglister, som kan offentliggøres af offentlige institutioner (NAO 2008: 2). Hvilke incitamentstyper, der egner sig bedst til et bestemt projekt vil først og fremmest afhænge af opgavetypen samt samarbejdets formål. Der er især stor forskel med hensyn til målbarheden af resultater og hvorvidt det er muligt at fastlægge klare kriterier for bonusser eller sanktioner. Her er skellen mellem tekniske og bløde ydelser betydelig, idet målbare kriterier ofte er sværere at fastlægge i de bløde velfærdsopgaver. Det skyldes en større informationsasymmetri, da arbejde i eksempelvis et plejehjem tager hensyn til individuelle behov (og derved intern viden) for borgerne, som ikke på samme måde er nødvendig i byggeprojekter (Samfundsøkonomen 2005: 13/14).

Det er heller ikke altid lige nemt at afstemme kontraktparternes interesser i tekniske ydelser. Eksempler har vist, at ibrugtagen af forkerte incitamentter kan føre til store dilemmaer. GAO har i flere rapporter vist, at forkerte incitamentter i sidste ende kan føre til for høje totalomkostninger (GAO 2007). Også i England eksisterer eksempler, hvor incitamentter producerede overambitiøse tilbud, som i sidste ende ikke kunne overholdes. Incitamentterne resulterede derved ikke i udvikling eller besparelser, men faktisk i meromkostninger for den offentlige udbyder (Shaoul: udkommer). En anden vigtig faktor er, at incitamentter må stå i forhold til omkostninger, der forventes på leverandørens side for at opnå udvikling eller optimering. Hvis eksempelvis bonusbetalinger er så lave, at det samlet vil betyde en meromkostning for leverandøren, vil der sandsynligvis ikke ske den ønskede udvikling eller besparelse. Det må også kunne svare sig for leverandøren at opnå de ønskede målsætninger og det er derfor selv ved de ensidige incitamentter vigtigt, at der skabes en gensidig forståelse. I den forstand bidrager således også introduktionen af bonus/bod systemer til et mere relationelt forhold, forudsat leverandøren inkluderes i projektering af projektet og valget af incitamentstypen. Og det kan ganske vist være afgørende for, om incitamentsbaserede kontrakter opnå det ønskede formål.

Det er også vigtigt at være klar over de til incitamentter og outputbaserede kontrakter knyttede administrative udgifter. Ved at implementere eksplicitte mål og dertil knyttede incitamentter, skal deres overholdelse også overvåges og evalueres. Alt afhængig af kriterierne, der opstilles og skal måles kan det være mere eller mindre omkostningsfyldt. Generelt skal de administrative merudgifter tænkes med i udbydernes overvejelser om udbud. Vil de administrative merudgifter opvejes af de besparelser, kvalitative løfter eller andre forbedringer som forventes af incitaments- og resultatbaserede kontrakter? Vil ibrugtagen af incitamentter øge evalueringsbehovet sammenlignet med almindelige udliciteringskontrakter? Hvorledes evaluering og dokumentering af de forskellige incitamentternes omsætning vil være en ekstra udgift er igen forskellig fra projekt til projekt, men burde være med i vurdering af udbudsformernes fordelagtighed.

De mange udfordringer som både offentlige og private virksomheder stilles ovenfor, når incitamentter indbygges i kontrakten, kræver blandt andet en bedre vejledning og vidensdeling om incitamentter. Det er derfor ønskværdigt, at der produceres flere publikationer på det danske område, som tager højde for opgavernes forskellighed og incitamentternes konsekvenser for kontraktparterne og opgaveløsningen.

## *2.7. Sammenfatning*

Konkurrenceudsættelsen af førhen offentlige opgaver har som ovenfor beskrevet ført til en række nye kontraktrelationer mellem offentlige myndigheder og private leverandører. Det samme gælder imidlertid også for de opgaver, hvor det er en offentlig leverandør, der har vundet kontrakten. Sidstnævnte tilfælde blev ikke behandlet særligt i rapporten, men mange af de ovenstående udviklinger og udfordringer, vil også være tilstedet i offentlig-offentlige samarbejder, som har været udbudt.

Kapitlet har præsenteret, hvordan konkurrenceudsættelsesstrategier er blevet introduceret i en række lande verden over. Mens størstedelen af de tekniske opgaver i dag udbydes i næsten alle OECD lande, er der stadig tilbageholdenhed med hensyn til de mere bløde velfærdsopgaver. Det grundes især i holdningsmæssige og økonomiske barrierer, idet det ofte er opgaver som anses som dybt forankret i den offentlige sektor. Samtidig er der stadig tvivl om besparelser de facto kan opnås ved udbud af bløde velfærdsopgaver eller om de opvejes af et øget dokumentationskrav og transaktionsomkostninger.

Endvidere har kapitlet vist, at det kan være svært, upassende og økonomisk ufordelagtigt detaljeret at fastlægge løsningsprocesser i kontrakten. Samfundets og opgavernes kompleksitet kræver i højere grad brugen af relationelle kontrakter, hvor der er fokus på fælles interesser og mål, der tillader tilpasninger og ændringer i kontraktens løbetid. Det er imidlertid afhængigt af opgavetyper, hvorvidt relationelle burde foretrækkes. Oftest kan det – ligesom i eksemplet fra trafiksektoren - være fordelagtigt at kombinere relationelle og klassiske elementer i kontrakterne.

Til sidst har kapitlet belyst, hvordan incitamenter kan finde anvendelse i de forskellige kontraktformer og ved forskellige opgavetyper. Samtidig blev der fremhævet, at det er nødvendigt med flere vejledninger om incitamentsbaseret styring og dets konsekvenser for kontraktparterne, ligesom det allerede er tilfælde i USA og Storbritannien.

Kapitlet har derved fokuseret på kontrakter, der implementerer relationer mellem offentlige udbydere og eksterne leverandører efter en opgave har været udbudt. Det er imidlertid kun en dimension af kontrakter, som eksisterer i den offentlige sektor. En anden dimension er den interne kontraktstyring mellem offentlige niveauer, myndigheder og enheder. Det er disse kontrakter, som skal belyses i det næste kapitel.

### 3. Interne Kontrakter: Kontraktbaseret ledelse i den offentlige sektor

Dette kapitel vil belyse, hvorledes kontrakter er kommet til også at spille en central rolle i den offentlige sektors interne organisering mellem forskellige offentlige instanser, afdelinger, medarbejdere og mange mere. Den øgede brug af kontrakter internt i den offentlige sektor er tæt knyttet til et øget fokus på præstation, hvor ledelse bliver baseret på målbare resultater som nedskrives i kontrakter. Kontraktstyring, målstyring og resultatstyring er derfor tre begreber eller fænomener som ikke kan adskilles, idet de betinger og udvikler hinanden. Samlet er de både midler og mål for at lede hen imod en bedre præstation af den offentlige sektor. Denne ledelsesform bliver ofte kaldt for *resultatbaseret ledelse* eller også *kontraktbaseret resultatstyring* (Greve 2009). På engelsk er begrebet *performance management* mest udbredt til at beskrive denne udvikling. Det er imidlertid ikke et helt nyt fænomen, at den offentlige sektor fokuserer på præstation, men måden at gøre det på har ændret sig betydelig over tid. Indledende vil kapitlet derfor gennemgå de forskellige stadier af præstationsrelaterede aktiviteter i den offentlige sektor. Derefter diskuteres konsekvenserne af resultatbaseret ledelse for afsluttende at gennemgå, hvordan der har været forskellige udviklinger i nogle udvalgte lande.

Resultatbaseret ledelse er altså et fænomen, som involverer både kontraktstyring, målstyring og resultatstyring, idet målbare resultater skrives ned i kontrakter for at forpligte de forskellige offentlige instanser til at leve op til de heri fastlagte mål. Som nævnt ovenfor kan udviklingen observeres i et evolutionært perspektiv for at vise, hvordan vi er nået til dette øgede fokus på præstation og derved også brug af kontrakter i næsten alle offentlige instanser i dag. Hertil inddrages Geert Bouckaert og John Halligans omfattende forskning om resultatbaseret ledelse. I deres bog *Managing Performance: International comparisons* fra 2008 identificerer de to forskere fire forskellige idealtyper af præstationsrelaterede aktiviteter i den offentlige sektor over tid<sup>7</sup>. Disse har et evolutionært forhold til hinanden, således at der er tale om forskellige udviklingsstadier af præstationsrelateret ledelse/styring (Bouckaert & Halligan 2008: 69).

Den første type betegner de to forskere som (1) *traditionelle/før-bureaukratiske administrationer*, hvor der eksisterer en intuitiv fornemmelse af præstation, men uden systematisk tilgang. Præstation og resultater bliver ikke inkorporeret som informationer for administrationen og bruges derved heller ikke for fremtidige beslutninger (Bouckaert & Halligan 2008: 69/70). Det ændrer sig med overgangen til en (2) *resultatbaseret administration*, hvor enkelte definerede præstationer skal kunne måles og registreres i systemerne. Det handler først og fremmest om at informere borgerne om administrationens aktiviteter i de enkelte organisationer (Bouckaert & Halligan 2008: 75/76). Der eksisterer imidlertid ingen forbindelse til de politiske beslutningstagere og de mere langsigtede resultater. Hvis man definerer *output* som mere kortsigtede resultater og *outcome* som mere langsigtede mål, så er resultatbaseret administration opbygget omkring output- eller resultatstyring. Præstation observeres som en statisk og konstant størrelse.

---

<sup>7</sup> Der er tale om idealtyper, der ikke eksisterer i realiteten, men som kan være hjælpsomme til at klassificere forskellige eksisterende modeller, som ofte vil være blandingstyper (Bouckaert & Halligan 2008: 71).

I det tredje stadie, (3) *styring af præstation*, bliver målene mere differentieret, alt efter hvilken ledelsessektor, der er tale om. Resultater bliver brugt til at styre organisationer og ikke kun til at beholde overblikket (ibid:77/78). Der kan dog stadig observeres en manglende inkorporering af resultater i politiske beslutninger og udviklingen af nye ledelsesværktøjer og mål. Først og fremmest er styring af præstation domineret af et stort pres for lederne og organisationer til at præstere, mens lederne har begrænset magt til selv at bringe forandringer på vej eller optimere på baggrund af nye resultatbaserede informationer (Bouckaert & Halligan 2008: 80-99). Det ændrer sig først med *resultatbaseret ledelse*, hvor ledelse står i forgrund og informationer om resultater er systematisk indsamlet, inkorporeret og brugt til at videreudvikle præstation. Samtidig er der også fokus på, at de ønskede umiddelbare resultater skal stemme overens med de strategiske langsigtede mål for offentlige organisationer eller regeringen generelt. Når der er tale om resultatbaseret ledelse, er der i dag således tale om en lang række elementer, som alle sammen har til fælles, at ”*resultater er i fokus for den offentlige ledelse, [men også] at diskussion og perspektivering af resultaterne er mindst lige så vigtig, som selve opnåelsen af bestemte mål og resultater.*” (Greve 2003: 138).

Introduktionen af resultatrelaterede aktiviteter i den offentlige sektor forudsætter, at det er muligt at opstille mål og resultater for den offentlige service, hvis opnåelse kan måles senere (Greve 2003: 137/139). Med overgangen fra (2) den *resultatbaserede administration* til (3) *styring af præstation* bliver måling af resultater knyttet til en forventning om effektivisering og optimering af den offentlige servicelevering, idet synlige og målbare resultater skal danne grundlaget for forbedring og skal være med til at styre de enkelte offentlige institutioner, enheder eller medarbejdere (Drewry, Greve & Tanquerel 2005: 1). Det er her kontrakten spiller en afgørende rolle, siden det er i form af kontraktlige aftaler, at resultaterne nedskrives og bliver forpligtende for de pågældende offentlige institutioner, afdelinger eller medarbejdere (Greve & Ejersbo 2005: 102). Introduktionen af resultatstyring kan således observeres i et stigende antal interne kontrakter, og der er derfor også ofte tale om *kontraktbaseret resultatstyring* i den offentlige sektor.

Overgangen fra (3) *styring af præstation* til (4) *resultatbaseret ledelse* viser sig imidlertid også i kontraktens form. Der introduceres mere refleksive og relationelle kontrakter, hvor begge parter er med til at fastlægge mål på baggrund af deres individuelle behov og baggrund. Der er selvfølgelig stadig nogle overordnede regeringsstrategier, men ideelt set burde enheder inddrages med deres organisationsinterne viden, og beslutninger burde træffes på baggrund af resultatbaserede informationer. Kontrakterne er derved ikke længere hierarkiske og hårde, men der introduceres en gensidighed, som skaber fælles forståelse og realistiske mål. Ud fra et styringsperspektiv introducerer resultatbaseret ledelse derved en mere reflektiv og flad styringsform. Der er dog tale om idealtyper, og i realiteten vil mange kontrakter ikke have de refleksive karakteristika, som beskrives ovenfor. Uanset kontraktformen vil resultatbaseret kontraktstyring altid betyde en forskydning af ledelsesansvar, idet offentlige afdelinger og enheder forpligtes til selv at finde den bedste måde at opnå de fastlagte mål på. Når lederne endvidere får mulighed til at deltage i fastlæggelsen af resultater og outcome, udvides ansvaret yderligere.

### *3.1. Konsekvenser og fremtiden af resultatbaseret ledelse*

Eftersom forskellige stadier af resultatbaseret styring i den offentlige sektor blev præsenteret ovenfor, skal der i det efterfølgende gennemgås konsekvenserne af resultatbaseret ledelse (og derved den fjerde idealtipe), som kan observeres i dag. Der belyses således den praktiske side af ledelsesformen. Fordelene kan sammenfattes på følgende måde (de Bruijn 2002, Greve 2009: 139/140):

- *Gennemsigtighed*: Fastlæggelsen af mål, som er tilgængelige for såvel medarbejderne som den bredere offentlighed, øger organisationernes åbenhed. Det bliver således muligt at følge med i organisationernes udvikling og præstation.
- *Læring*: Eksistensen af klare mål og resultater gør det muligt at indgå i en læringsproces, hvis der opstår en differens mellem de to. Ved at skabe plads til diskussion og perspektivering af de fastlagte mål og opnåede resultater, er der muligheder for læringsprocesser i organisationerne.
- *Evaluerings- og vurderingsgrundlag*: Indsamlet data skaber et vigtigt vurderingsgrundlag for fremtidige beslutninger. Det gælder både for organisationsinterne beslutningstagere, men også for politikere, der skal give retningslinjer og for borgerne, som skal stemme til fremtidige valg. Ikke mindst giver data også forskere mulighed for at vurdere indsatsen og give anbefalinger til, hvorledes der er plads til forbedringer i organisationerne.
- *Sanktioner*: Resultatbaseret ledelse vil i et vist omfang altid være baseret på sanktioner, som træder i kraft, hvis resultaterne ikke stemmer overens med de opstillede mål. Ved at fastlægge nogle mål, kan politikerne og lederne nemlig stilles til ansvar for deres aktioner og deraf følgende mulige sanktioner kan virke motiverende for de ansvarshavende til at overholde de lovede resultater.

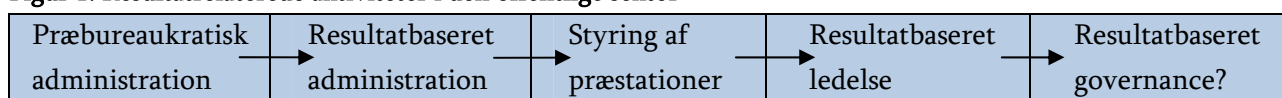
Som det er med så mange ting, har også resultatbaseret ledelse sine ulemper og kritikker. Nogle af argumenterne kan sammenfattes på følgende måde (Greve 2009: 140-144):

- *Fokusering på mål kan begrænse videreførende aktioner*. Når de på forhånd fastlagte mål er opnået, er der ingen motivation til at gå videre, før der opstilles nye mål. Målene betinger således medarbejdernes motivation til at blive indenfor de fastlagte rammer.
- *Innovation bremses* af resultatbaseret ledelse. Målene begrænser medarbejderne og organisationer i den forstand, at der ikke behøves at tænke alternativt. Andre løsningsmuligheder er ikke med i målingssystemet, og det er derved heller ikke ønskværdigt at afprøve alternativer, som muligvis er mere effektive end nuværende arbejdsmetoder.

- *Agenterne kan skjule deres handlinger*, idet der kun er fokus på målene. Hvorledes kapaciteterne udnyttes i forhold til at opnå gode resultater måles ofte ikke. Der kan derved eksistere skjulte kapaciteter til at opnå endnu højere mål, men det er usynligt for et målingssystem, der kun fokuserer på bestemte parametre.
- *Øget bureaukratisering* er ligeledes en ulempe ved resultatbaseret ledelse. Som allerede nævnt kræver ledelsesformen konstante evalueringer og dataindsamlinger, som også skal bearbejdes løbende. Der opstår således en masse papirarbejde, som også kan være demotiverende og frustrerende for medarbejderne. Det bør heller ikke glemmes, at det koster den offentlige sektor penge at indsamle og bearbejde data.

Introduktionen af resultatbaseret ledelse medfører derved ikke kun fordele, men der er ligeledes nogle ulemper knyttet til ledelsesformen. Der er således fortsat mange udfordringer knyttet til resultatbaseret ledelse, og det er afgørende konstant at udvikle systemet. Bouckaert og Halligan foreslår faktisk et videre skifte fra (4) *resultatbaseret ledelse* til (5) *resultatbaseret governance*, hvor der ikke kun ledes resultatbaseret, men der *ledes for præstation* (Bouckaert og Halligan 2008: 184). Skabelse af værdierne stilles i centrum og organisationsgrænser og -niveauer skal ikke længere være afgørende (ibid: 182). Tværtimod er samarbejde mellem forskellige organisationer og institutioner vejen frem. Samtidig skal værdierne også skabes i samarbejde med borgerne, både i form af direkte indflydelse, bidrag og tilbagemeldinger. Modellen er i øjeblikket meget omdiskuteret, også fordi den dertil knyttede kompleksitet stiller endnu højere krav til offentlige ledere (Bouckaert og Halligan 2008: 181; Wegener 2000: 112) og forudsætter en ny selvforståelse i den offentlige sektor. Om regeringer verden over er på vej mod en helt ny styringsmodel skal ikke være genstand for diskussion her, men der kan klart observeres nye tendenser i form af et stigende antal offentlig-private partnerskaber, inklusion af NGO'er i politiske processer og borgerinddragelse i form af brugerundersøgelser og tilfredshedsafhængige betalinger.

**Figur 1: Resultatrelaterede aktiviteter i den offentlige sektor**



De fem idealtyper af præstationsrelaterede aktiviteter sammenfattes i figur 1. Mens resultatbaseret governance går udover de eksisterende sektorafhængige grænser, er resultatbaseret ledelse tæt knyttet til den interne organisering af den offentlige sektor. Det er imidlertid langt fra alle lande hvor den offentlige sektor kan leve op til det Bouckaert og Halligan definerer for resultatbaseret ledelse og ofte er der også forskel afhængig af hvilket niveau (kommunalt, regionalt centralt), hvilken sektor (omsorg, sundhed, transport etc.) eller hvilket geografisk område (nogle kommuner eller regioner er nået længere end andre) der observeres. Der er som sagt tale om idealtyper og forskellige udviklinger vil co-eksistere samtidig. I det følgende afsnit gennemgås udviklinger i nogle udvalgte lande, der vil synliggøre udviklingernes co-eksistens men også forskelle landene imellem.

### 3.2. Kontraktbaseret ledelse i et internationalt perspektiv

En række lande verden over har efterhånden indført en eller anden form for mål-/resultat-/kontraktstyring. De fleste eksisterende undersøgelser og sammenligninger fokuserer på centralniveauet og det vil derfor være med udgangspunkt i dette, at strategier og praksisser præsenteres i det følgende. Som nævnt tidligere, vil udviklingen muligvis være en anden, hvis man så på det kommunale eller regionale niveau. Mangel på komparativ forskning om resultatbaseret ledelse på disse niveauer gør det dog nødvendigt at begrænse afsnittet til udviklingerne på centralniveauet.

#### **New Zealand**

Et af de lande, hvor der er flest erfaringer med resultatbaseret ledelse er New Zealand (Greve 2009: 144). Allerede i 1988 forpligtede *State Sector Act* departementscheferne til at aflevere en årlig resultatrapport til ministrene. Et år senere fjernede *Public Finance Act* mange af de inputbaserede kontroller. I forlængelse heraf fik ministrene muligheden for selv at fastsætte de ønskede outcomes (altså langsigtede mål) og at forpligte departementscheferne til mere kortsigtede målbare resultater. Departementschefernes ansvar blev derefter at finde de bedst egnede midler til at opnå resultaterne. Endvidere blev også relationerne mellem departements- og afdelingscheferne kontraktliggjorte (OECD 2007: 81).

Reformerne introducerede desuden, at policyorganisationer skulle adskilles fra serviceleveringsorganisationer (se også afsnit 2.1.). Serviceopgaverne blev placeret i de såkaldte LATE's, som også blev forpligtet til at aflevere resultatrapporter, både for langsigtede mål og for de faktisk opnåede resultater (OECD 2007: 81). Bestræbelserne i New Zealand går generelt hen imod at basere systemet på outcomes. Samtidig er man pragmatisk og arbejder med outputs, idet outcomes ofte er svært at måle. Siden gennemsigtighed og ansvarlighed er centrale elementer i de newzealandske reformer, er dokumentationen af målbare kortsigtede resultater også væsentlige i den newzealandske tilgang. Der er dog altid fokus på at tænke de kortsigtede outputs og langsigtede mål som en større enhed og derved forholde løbende resultater til den overordnede regeringsstrategi (Greve 2003: 144, OECD 2007: 81). Derved ligner den newzealandske model mest det, Bouckaert og Halligan definerer som resultatbaseret ledelse.

#### **Australien**

Ligesom det er tilfældet i New Zealand, har også Australien introduceret et resultatbaseret system, som inkorporerer de langsigtede og kortsigtede mål. Outcomes er fundamentalt, idet disse danner grundlaget for resultatinformationerne (Bouckaert & Halligan 2008: 140). Fokus på resultater i den offentlige sektor blev introduceret i løbet af 1980'erne med det formål både at konsolidere de offentlige budgetter, og at knytte disse til resultatbaserede informationer (ibid: 332). I 1990'erne blev systemet finjusteret og forbedret løbende, og anstrengelserne førte til introduktionen af en samlende *outcome/output framework* i 1999, der stadig danner grundlag for en mere systematisk evaluering og måling af både langsigtede og kortsigtede mål på tværs af departementer og afdelinger (OECD 2009b: 2; Bouckaert & Halligan 2008: 140).



I Australien eksisterer der derved ikke kun resultatbaserede kontrakter mellem de forskellige niveauer, men disse prøves også at inkorporeres i en mere bredt og langsigtet strategi. Reformbestrebelse fokuserer desuden på koordinering af strategierne, samt på at gøre de resultatbaserede informationer bredt tilgængelige for offentlige institutioner og for borgerne (Bouckaert & Halligan 2008: 332). De offentlige institutioner er forpligtet til både at identificere outcomes, outputs og hvordan præstation skal kunne måles. Afrapporteringer er krævet i form af budgetteringsplaner og årlige statusrapporter, som skal evaluere og synliggøre resultaterne (ibid. 253). Outcome/output framework introducerede samlet set mere frihed for ministerierne til subjektivt at forme præstationsformål og tilpasse disse de enkelte områder. Det førte imidlertid til utilstrækkeligt tilgængelige informationer og subjektivt formulerede rapporter, som er genstand for videre justeringer af systemet (ibid.:254).

Sammenhæng i den australske model sikres blandt andet ved, at institutionernes årlige rapporter sammenføres af et centralt budgetsystem (Central Budget Management System) (ibid.: 238/239). Der muliggøres derved en koordinering af resultaterne med de overordnede tværgående mål for den offentlige sektor. Samtidig bliver det muligt at sammenligne resultaterne og den australske model bruger generelt benchmarking som et vigtigt værktøj til at fremme bedre resultater i den offentlige sektor (OECD 2007: 31). I modsætning til eksempelvis New Zealand er der imidlertid ikke lige så meget fleksibilitet for lederne i styrelser. Der eksisterer en rimelig snæver kontrol fra ministeriernes side (Bouckaert & Halligan 2008: 137), som begrænser styrelses- og afdelingsledernes handlingsfriheder. Foruden den lidt strengere kontrol og direkte styring kan den australske model bedst tilordnes idealtypen resultatbaseret ledelse.

## USA

I USA eksisterede tidligere former for resultatbaseret styring allerede i 1930'erne, hvor den amerikanske regering skiftede fra *Government by the Good* til *Government by the Efficient* med hensyn til at sikre fokus på effektivitet (Bouckaert & Halligan 2008: 46). Der eksisterer derved en lang tradition for resultatbaserede modeller, især på finans- og budgetteringsområdet (ibid: 140), men effekterne har været begrænset frem til 1990'erne (OECD 2007: 108). I 1990 blev regeringsafdelinger med *Chief Financial Officers Act* opfordret til at aflevere resultatbaserede årlige rapporter, dog uden specifikke krav til hvordan dette skulle gøres. Et mere omfattende forsøg på at introducere resultatbaseret ledelse er *Government Performance and Results Act* (GPRA) fra 1993. Her blev styrelser og departementer forpligtet til at formulere strategiske planer samt årlige resultatplaner, som præciserer målene for det kommende finansår. Samtidig blev *Office for Management and Budget* forpligtet til at udarbejde en årlig regeringsovergribende resultatplan, som skulle danne grundlaget for kongressens budgetbevillinger. Udover GPRA blev der i 1993 også lanceret en *National Performance Review* for servicelevering i den offentlige sektor (Bouckaert & Halligan 2008: 371). Formålet var først og fremmest at forbedre den offentlige service samtidig med nedskæring af antallet af offentlige ansatte. Der eksisterede således to strategier, hvoraf GPRA fokuserede på de lovgivende institutioner, mens NPR primært omhandlede de udførende instanser i den offentlige sektor.

Generelt kan det siges, at fokuset fra starten af har været på outcomes, idet de klart dannede grundlag for de mere kortsigtede målbare præstationer. Der eksisterede imidlertid en del problemer med at sammenknytte generelle og årlige mål for præstation, men også med at koordinere funktioner, som forløb på tværs af regeringsafdelinger (OECD 2007: 112). Udover det var det også problematisk, at der eksisterede to reforminitiativer samtidig (Bouckaert & Halligan 2008: 370).

I 2002 blev der med Bush-regeringen introduceret *Program Assessment Rating Tool*, et værktøj, som skulle klassificere og sammenligne præstationen i regeringsafdelingerne. Værktøjet skulle simplificere forholdet mellem de kortsigtede mål og deres forhold til de langsigtede resultater. Værktøjet introducerede derved en mekanisk tilgang til den ellers meget policy- og outcomeorienterede model for resultatbaseret ledelse. Der skulle muliggøres en direkte sammenligning internt i regeringen (Bouckaert & Halligan 2008: 140). Med overgangen til Obama-regeringen synes det at blive en mindre mekanisk tilgang igen. Der er endnu ikke blevet udarbejdet en overordnet agenda for præstation, men der kan observeres mere fokus på gennemsigtighed, løbende informationsdeling og bedre individuel koordinering mellem langsigtede og kortsigtede mål (Kamensky 2010). Samtidig er der tegn på en udvikling hen mod det Bouckaert og Halligan kalder for resultatbaseret governance, idet tværsektorielle informationer og sektoruafhængig resultatstyring styrkes samtidig med, at frie tilgængelige informationer vægtes højt (ibid.).

## Sverige

I Skandinavien har Sverige været et af de første lande, der introducerede resultatstyring og intern kontraktstyring. Allerede i 1970'erne startede regeringen et forsøg til systematisk at måle præstation af de offentlige institutioner. Pilotprojektet fungerede imidlertid ikke som ønsket, og kun begrænset information blev inkorporeret i fremtidige målsætninger. Initiativet var desuden begrænset til outputstyring og havde derved et relativt kortsigtet perspektiv. Et nyt forsøg startede i slutningen af 1980'erne, og i 1993 blev alle styrelser og departementer forpligtet til at aflevere årlige rapporter, som blandt andet indeholdt en resultatrapport (OECD 2007: 90). Formålet var dog først og fremmest en strengere finanskontrol, idet Sverige var ramt af store økonomiske problemer. Resultatstyring som formål blev i begyndelsen skubbet i baggrunden (OECD 2007: 89; Bouckaert & Halligan 2008: 312). Eftersom den finansielle situation havde forbedret sig i anden halvdel af 1990'erne, rykkede resultatrelaterede aktiviteter i centrum igen. I 1997 blev resultatbaseret budgettering introduceret og retningslinjerne blev finjusteret i de løbende år. Reformene inkorporerede både de kort- og langsigtede mål.

Introduktionen af resultatbaseret styring i Sverige kan siges at have to formål. For det første handlede det om at tilvejebringe en effektiv offentlig sektor ved at skabe flere friheder til de enkelte regeringsafdelinger og styrelser til at opnå de fastlagte resultater (Bouckaert & Halligan 2008: 313). Samtidig har fokuset også altid været på at skabe gennemsigtighed og formidle de relevante informationer til de forskellige institutioner og gøre dem tilgængelige for alle (ibid.). Styrelsernes store

autonomi gjorde det imidlertid også sværere at implementere et helhedsorienteret system, som det er tilfældet i den resultatbaserede ledelsesmodel. På trods af, at der er stor fokus på gennemsigtighed og information til borgerne, er det svenske system derfor snarere løst koblet og nogle gange også splittet (Bouckaert og Halligan 2008: 133; OECD 2007: 90). Initiativerne er derved begrænset til enkelte institutioner, og der kan observeres mangel på sammenhængskraft. Sverige har ganske vist finjusteret og forbedret deres retningslinjer siden 1990'erne, men fokuset var først og fremmest på en forbedring af de allerede eksisterende styringsinstrumenter og modeller, i stedet for et bredere systemskifte. Bouckaert og Halligan konkluderer derfor, at Sverige har flest ligheder med den type, de kalder for styring af præstation.

## Danmark

Sidst men ikke mindst skal Danmark også præsenteres. Her blev kontraktbaseret resultatstyring introduceret i 1990'erne, hvorved der allerede er nogle tilfælde i 1980'erne (Greve 2008b: 20). En afgørende aktør er Finansministeriet, som lancerede forskellige versioner af mål- og resultatstyring via kontrakter. I 2003 blev de forskellige initiativer samlet i publikationen *Effektiv opgavevaretagelse i staten*, hvor der også introduceredes et opgavehierarki, hvor de langsigtede resultater (outcomes) rykkede i centrum. Samtidig ønskedes en bedre sammentænkning af resultatstyring og direktørkontrakterne, idet direktørerne skulle belønnes og/eller sanktioneres, hvis resultaterne ikke blev opnået (Greve 2008b: 22). Vejledningen er i de følgende år blevet justeret og blev i 2010 afløst af *Ansvar for styring – vejledning om styring fra koncern til institution* (FM 2010). Der kan ikke være tale om en grundlæggende retningsændring, men mange tidligere krav om eksempelvis brugerrettede mål, indkøbs- og udbudspolitik bortfalder med vejledningen.

Den danske model fokuserer meget på fleksibilitet og giver plads til variation, idet hvert ministerium kan tilpasse resultatstyringskonceptet efter egne formål og hensyn (ibid.: 8; Greve 2008b: 22). De bortfaldne krav med vejledningen fra 2010 kan også observeres i lyset af den fleksible og tilpasningsparate model, idet ministerierne selv kan vælge aspekterne til og fra, alt afhængig af deres relevans for området (FM 2010: 15/16). Endvidere gives muligheder for *rullende kontrakter* i stedet for primært langsigtede kontrakter over 3 eller 4 år, som blev brugt i de første år efter implementering af resultatkrav i Danmark (ibid.: 15). Fastlæggelsen på konkrete resultater om fire år virkede nemlig ofte begrænsende, således at flere af ministerierne i dag bruger rullende kontrakter, der forhandles hvert år, men bibeholder deres langsigtede fokus (Greve 2003: 146). Afrapportering af opnåede resultater sker derved mindst en gang årligt (FM 2010: 21).

Den danske model inkorporerer således kortsigtede outputs og langsigtede mål i deres resultatbaserede aktiviteter, men ligesom i Sverige mangler der sammenhængskraft. Mens der i Sverige nævnes styrelsernes store autonomi som problematisk med hensyn til at skabe en koordineret og omfattende resultatbaseret indsats, er det i Danmark den manglende koordinering på tværs af ministerierne, der angives som splittende (FM 2006: 21). Selv om Finansministeriet fungerer som et centralt ankerpunkt, er ministerierne rimelig autonome og bruger forskellige former for resultatstyring i forhold til deres

tilknyttede styrelser. For at skabe mere sammenhængskraft på det økonomiske område er der lagt planer om at skabe administrative servicecentre i løbet af de kommende år (FM 2010: 23). På andre områder rådes til samarbejde, men det er ikke forpligtende. Ligeledes er sammentænkning af økonomistyring og mål- og resultatopfølgning ikke forpligtende. Vejledningen understreger dog stærkt, at styringsområderne burde knyttes sammen (ibid.: 38-40).

Et aspekt, der rykker mere og mere i centrum på det seneste er benchmarkingmuligheder i forhold til at forbedre offentlig effektivitet og kvalitet. Med regeringens kvalitetsreform fra 2007 blev der lagt fokus på, at offentlige enheders output og kvalitet skal kunne sammenlignes og være nemt tilgængelige for alle (Regeringen 2007: 107). Hertil blev institutionerne på børne-, ældre- og sundhedsområdet forpligtede til at gennemføre brugerundersøgelser mindst hvert andet år samt at offentliggøre informationer om kvalitet og resultater på internettet (ibid.). Selvom den danske model derved lever op til gennemsigtighedskravet for resultatbaseret ledelse, er den stadig eksisterende mangel på koordinering og et helhedsorienteret system udslagsgivende for, at Danmark har flest ligheder med idealtypen styring af præstation.

### *3.3. Sammenfatning*

Kapitlet om interne kontrakter har vist, hvorledes intern kontraktstyring er tæt knyttet til forskellige former for resultat- og målstyring. Der eksisterer imidlertid en forskel mellem de forskellige præstationsrelaterede aktiviteter, som blev introduceret verden over. Kapitlet har præsenteret fire idealtyper, som Bouckaert og Halligan har identificeret i deres internationale studie af resultatbaserede modeller i en række lande. Der vises, hvorledes brug og definition af resultater har ændret sig over tid, og Bouckaert og Halligan foreslår videreførende faktisk et sidste skifte hen imod resultatbaseret governance. Her er ikke ledelsen af præstation i centrum men ledelsen for præstation på tværs af sektorer og aktører. Sådan et skift vil derved også ophæve skelnen mellem interne og eksterne kontrakter, idet det først og fremmest handler om værdiskabelse som stadig vil skulle basere sig på kontrakter, men om disse er eksterne eller interne rykker i baggrunden. Mens nogle karakteristika ved resultatbaseret governance kan siges allerede at få opmærksomhed i nogle enkelte lande, viser kapitlets præsentation af reformer i forskellige lande, at resultatbaserede aktiviteter for det meste stadig begrænser sig til aktiviteter internt i den offentlige sektor. Mens en del lande har skabt rammer for overordnede koordineringer af indsatsen, blev der også vist eksempler, hvor resultatbaserede initiativer er mere splittede og enkelte departementer eller styrelser har udviklet deres egne rammer for resultatstyring.

De sidste to kapitler har belyst, hvorledes kontrakter bliver brugt til både eksterne og interne relationer i den offentlige sektor i en række lande verden over. I det følgende skal det afsluttende vurderes, hvilke konsekvenser denne udvikling medfører.

#### 4. Konklusion: Staten på kontrakt – udfordringer for ledelse

Kontrakter kan i dag ikke tænkes ud af den offentlige sektors styringsform. Rapporten har både vist, hvordan kontrakter har holdt sit indtog via konkurrenceudsættelse af førhen offentlige opgaver og via forstærket fokus på resultater internt i den offentlige sektor. Det, de to strategier har tilfælles, er deres udgangspunkt i at bruge kontrakter til at styre relationerne, om de nu er offentlig-offentlige, offentlig-private eller offentlig-frivillige. Kontrakterne kan observeres som et centralt styringsværktøj i de moderne stater, der har skabt mere vertikale styringsforhold, uden at styring blev opgivet. Det er stadigvæk staterne, der sætter rammerne, og det er forskelligt fra land til land, hvor meget frihed der gives til at udfylde rammerne. Det øgede brug af relationelle kontrakter og partnerskaber afspejler dog, at forholdet mellem staterne og samfundet har ændret sig, og at der både lægges vægt på fælles ansvar og effektive løsninger på tværs af sektorerne. Osborne taler derfor om *New Public Governance*, altså en ny offentlig ledelsesform, som er karakteriseret af tværsektorielle og organisationsovergribende samarbejder, som baserer sig på tillid og gensidighed (Osborne 2010: 10). Osborne laver derved den samme observation som Bouckaert og Halligan beskriver med hensyn til resultatbaseret governance. Statens natur ændrer sig i governance-tidsalderen fra at være direkte regulerende til at være plural (idet mange uafhængige aktører bidrager til at levere offentlig service) og pluralistisk (idet mange processer informerer de politiske beslutningstagere) (ibid.: 9). Hvorvidt den nye ledelsesform allerede er en realitet kan diskuteres, og rapporten har vist, at der eksisterer store forskelle landene imellem. Alligevel kan der observeres en mere pragmatisk tilgang i mange regeringsinitiativer, idet løsningsprocessen underordnes formålet om at skabe effektiv og optimal service for borgerne. Med hensyn til regeringers øgede konkurrenceudsættelse verden rundt eksisterer der imidlertid også andre modeller for, hvorhen denne udvikling kan føre os.

En sådan model stammer fra starten af 1990'erne, hvor Milward and Provan skriver om en *udhuling af staten*, når de mange offentlige opgaver udliciteres til private eller frivillige organisationer (Greve 2008: 19). Der efterlades en udhulet stat, som i sidste ende kun står for forhandling, kontrol og evaluering af kontrakterne. Det kan imidlertid indvendes, at staterne stadig er langt fra at have udliciteret alle deres opgaver. En udhulet stat behøver heller ikke at betyde noget negativt, idet udlicitering muligvis er den bedste måde at løse offentlige opgaver på. Sidst men ikke mindst har Milward og Provan selv vist, at styring stadig er muligt i den udhulede stat (ibid). En anden model fokuserer ikke på opgaverne, som den offentlige sektor taber, men tværtimod på udliciteringens aktiverende karakter. Ved at udbyde opgaver inddrages andre aktører til at yde et bidrag til samfundsopgaverne. *Den aktiverende stat* er derved en mere positiv model, der mener, at styring, i stedet for "rowing", muliggøres (ibid: 19/20). En tredje model er *den strategiske kontraktstat*. I denne model bruges kontrakter strategisk og derved ikke kun i de tilfælde, hvor der forventes en god aftale, men som den eneste måde at organisere den offentlige sektor på og at få de ansatte til at levere den bedst mulige service (ibid: 20).

Uanset hvilken model man vælger til at karakterisere fremtidens stat, er kontrakter altid et centralt element og vil derved være med til at bestemme interne såvel som eksterne relationer. Anvendelsen af

kontrakter medfører en ansvarsfordeling, hvori flere aktører (om det nu er afdelingschefen, teamlederen, en privat eller frivillig leverandør) er med til at styre hen imod en bedre offentlig service. Især ved brug af relationelle kontrakter, der baserer sig på tillid og gensidighed, vil de enkelte aktører have mere handlingsfrihed og derved også et større ansvar til selv at lede hen imod de i kontrakterne fastlagte mål og resultater. Det betyder ikke kun en grundlæggende ændring af forholdet mellem staten og samfundet generelt, men stiller også offentlige og private ledere foran nye udfordringer. For det første bliver der flere og flere ledere, eller med andre ord bliver ledelsesansvaret fordelt på flere og flere skuldre. Det gælder på tværs af sektorerne, idet også borgerne får et nyt ansvar, når de inddrages i brugerundersøgelser, får lov til frit at vælge en leverandør eller sågar inddrages direkte i beslutninger. Men hvad betyder det konkret for offentlige og private ledere, når kontrakter bliver den dominerende styringsform og ledelsesfunktionen deles ud?

Først og fremmest betyder det naturligvis, at offentlige institutioner har brug for de rette kapaciteter til at styre igennem kontrakter. Det kræver, at offentlige ledere har de rette evner, når det gælder udbud, forhandling, kontraktskrivning, opfølgning af kontrakten (samarbejde) og kontraktens kompatibilitet med den langsigtede strategi. Selvom kontrakter har været en del af den offentlige servicelevering de sidste 30 år, er der stadig mangel på disse evner i den offentlige sektor, som også afspejles i den enorme brug af eksterne konsulentvirksomheder. Der synes generelt at være for lidt fokus på ledelse af og for kontrakter, og det er også først i de seneste år, at der kan observeres et stigende akademisk fokus på kontrakten som et aktivt styringsværktøj, der kræver særlige kompetencer og ikke kun er en rutineopgave (Greve 2008: 57). Dertil hører ganske vist nogle institutionelle og legale kompetencer, som mellemledere ikke har direkte indflydelse på. Stadigvæk skal de ansvarlige ledere kunne begå sig indenfor de af institutionen og regeringen fastlagte rammer, selvom der til tider kan være besværlige regler at kæmpe med. Det kræver uddannelser, men også en anerkendelse af, at viden og de rette evner er afgørende i forhold til at kunne danne succesfulde kontraktbaserede samarbejder.

Carsten Greve og Niels Ejersbo henviser til et andet vigtigt aspekt af det øgede kontraktbrug, som baserer sig på en undersøgelse af danske kommuner. Der vises, at det først og fremmest er forvaltningen og decentrale enheder, som får ansvar for kontraktdesignet (Greve & Ejersbo 2010: 207). Politikkerne bidrager ganske vist med de overordnede målsætninger, men i de specifikke tilfælde vil personer i forvaltningen stå for den konkrete politiske beslutning om, hvordan opgaven udbydes og nedskrives i kontrakten. Administrative ledere vil derved ikke kun udføre en beslutning, men også få en aktiv politisk rolle, som de burde være bevidste om. Omvendt burde også politikerne være klar over disse konsekvenser, når de opfordrer forvaltningen til at bruge flere kontrakter. Sidst men ikke mindst rejser det også nogle demokratiske spørgsmål.

Med udviklingen hen imod flere relationelle kontrakter i eksterne relationer skabes en endnu bredere ledelsesuddeling, idet private og/eller frivillige organisationer inddrages i beslutningerne om, hvordan serviceydelser kan leveres bedst muligt. Nu er det ikke længere de offentlige ledere, der præcist fastlægger, hvordan en opgave skal løses, men friheden overlades til leverandøren. Det kræver tillid,

tålmodighed og viljen til at give afkald på en intervenerende styringsform til fordel for mere reflektiv styring (Andersen 2006: 188). I sidste ende kan det iagttages som en yderligere forskydning af ledelsesansvar: Først handlede det om en forskydning fra politikerne til forvaltningen og nu fra forvaltningen til eksterne leverandører. Den involverede offentlige leder må give friheder til leverandøren, men samtidig danne de rette rammer og målsætninger, indenfor hvilke partnerskabet skal foregå. Det er en meget kompleks opgave, som offentlige ledere skal kunne håndtere, og igen kræver det de rette evner og et godt overblik. Det er således i hvert fald ikke blevet lettere at være offentlig leder og (relationel) kontraktstyring kræver, at offentlige enheder bliver mere refleksive omkring brug af kontrakter, således at de kan støtte de medarbejdere, som er involveret i kontraktbaserede samarbejder.

Staten på kontrakt stiller imidlertid også nye krav til virksomhedernes ledere. I modsætning til private virksomheder vil offentlige organisationer altid være bundet til deres politiske forpligtelser og kan derved aldrig agere som en virksomhed (Greve 2008: 20). Det har flere konsekvenser for virksomhederne. For det første vil det altid betyde, at der involveres flere formelle procedurer og sagsgange, end det er tilfældet i private samarbejder. Private ledere skal derved medregne længere og ofte mere besværlige processer, når der indgås en kontrakt med offentlige organisationer. Det kræver således også de rette evner og viden omkring offentlige processer. Eksempelvis kræver offentlige udbud ofte meget omfattende dokumentation, og det er ikke sjældent, at tilbud frasorteres på grund af formelle fejl i tilbudsmaterialet.

For det andet betyder offentlige organisationers politiske forpligtelser, at der til tider kan opstå et meget usikkert marked, som derved kan være risikabelt for private virksomheder (Andersen 2006: 189). Ikke sjældent ender udliciteringer med en vanskelig opstartsfase i aviserne, og til tider kan det offentlige pres føre til en opsigelse af kontrakten. Det medfører selvfølgelig økonomiske tab på begge sider og har ikke meget tilfælles med den aktiverende stat, som der var tale om ovenfor. Ansvar overfor borgerne og dertil knyttede politiske magtkampe må private ledere kunne acceptere som risiko, hvis de indgår i et samarbejde med offentlige organisationer.

Risikoen bliver til eget ansvar, hvis samarbejde baseres på relationelle kontrakter og partnerskaber. For det ledelsesansvar, som offentlige ledere giver afkald på, bliver til et ansvar den private leder skal overtage (Andersen 2006: 188/189). Det medfører også en øget kompleksitet for private ledere, idet de nu selv er ansvarlige for at finde den bedst mulige løsning og derved selv kan påvirke borgernes tilfredshed. Mens private ledere har mere eller mindre bundne hænder i klassiske udliciteringskontrakter, hvor opgaverne er præcist beskrevet, giver relationelle kontrakter mulighed for flere friheder, som de i forlængelse heraf også skal stå til ansvar for. Den ovenfor beskrevne forskydning af ledelsesfunktionen fra forvaltningen til private virksomheder betyder derved også, at private ledere får et politisk ansvar for at bidrage effektivt og samfundsbevidst til løsningen af serviceopgaverne. Denne politisering af virksomheden burde lederne være bevidst om, før de indgår partnerskabskontrakter med offentlige organisationer. Det kræver i forvejen, at virksomheden kan skabe sig som en troværdig partner, som ikke kun tænker på de økonomiske gevinster, men også på de velfærdsydelse eller tekniske

opgaver, de skal tage sig af (ibid.). Det er således ikke tilstrækkelig at fokusere på udførelsen af en bestemt opgave, men virksomheder og private ledere har brug for en egen vision om, hvordan disse opgaver kan løses bedst for samfundet.

Der er derved en del krav knyttet til offentlige og private virksomheder i en kontraktbaseret styreform, især når der inddrages flere og flere relationelle elementer. Disse kan have deres fordel, men det er vigtigt, at de rette evner og kompetencer eksisterer på både den private og offentlige side. De ovenstående udfordringer forholder sig imidlertid til de mere overordnede konsekvenser af kontraktstyring. Selvfølgelig eksisterer der også en række praktiske problemer, når offentlige organisationer vælger at udlicitere opgaver, heriblandt flytning af medarbejdere, et øget dokumentationskrav og højere transaktionsomkostninger. Undersøgelser omkring kontraktstyringens konsekvenser både i forhold til konkurrenceudsættelse og resultatstyring gør opmærksom på mange områder, der har brug for vejledning, opklaring og undervisning. Betydningsfuldt er det, at kontrakter ikke er neutrale, men at de aktivt påvirker deres omverden. Når konkurrenceudsættelse og resultatbaserede styringsformer står på den politiske dagsorden i dag, burde ledernes og organisationernes skiftende rolle og udfordringer derfor også tages i betragtning.



## 5. Sammenfatning

Kontrakter kan ikke adskilles fra den offentlige servicelevering længere. De blev introduceret som en del af forskellige reformer og på baggrund af adskillige argumenter verden over, og ethvert land har ganske vist introduceret sin egen model for kontraktstyring, tilpasset til de politiske og institutionelle omstændigheder i de forskellige tidsperioder. Det afspejler sig også i udliciteringsomfanget, der varierer stærkt landene imellem. Generelt kan der siges, at de angelsaksiske men også nordiske lande har indtaget en førende rolle med hensyn til kontraktstyring. Det gælder også for kontraktbaseret resultatstyring, som har domineret den interne offentlige organisering siden slutningen af 1980'erne.

Kontraktstyringens sejrstog har imidlertid også medført en del udfordringer. I den moderne tidsalder, hvor omstændighederne skifter hurtigt, er første generations klassiske og detaljerede kontrakter ofte stødt mod deres grænser. Nødvendigheden af mere fleksible og stadig langsigtede samarbejder afspejles i udviklingen af relationelle eller partnerskabsbaserede kontraktformer. Her handler det om at skabe fælles målsætninger, der danner rammen for det selvstændige valg af løsningsmåder og –midler. For eksterne kontraktrelationer betyder det, at leverandørerne får et betydeligt ansvar for udførelsen og planlægningen af opgaver, hvor kun målene er fastlagt i kontrakten. Lignende får medarbejdere, chefer eller kommuner, som skal forpligtes igennem interne kontrakter, selv lov til at vælge midlerne til at opnå de fastlagte resultater. I de nyeste kontraktformer vil der ikke kun skabes frihed til udførelsen, men også spillerum til forhandling af kontrakterne. Private virksomheder vil derved inddrages til at sætte fælles mål, ligesom afdelingscheferne er med til at forhandle fremtidige resultater.

Centralt for enhver kontraktform er at etablere mål, som de facto er fælles, således at også de kontraktliggjorte medarbejdere eller leverandører stræber efter de resultater, som bestilleren eller principalen ønsker. Incitamentet kan her blive til et væsentligt instrument til at afstemme målsætningerne kontraktparterne imellem. Endvidere giver incitamentet også mulighed for at tænke udover de begrænsninger som konkrete mål nødvendigvis vil sætte. Ved at indbygge de rette incitamentet i kontrakterne kan stræben efter endnu bedre løsninger og innovative alternativer blive attraktiv og derved ønskværdig. Et problem med resultatbaserede kontrakter er ellers, at det ikke kan svare sig at yde mere end højst nødvendigt for at opnå de fastlagte mål. Der eksisterer imidlertid en række forskellige incitamentstyper, som blev oplyst i afsnit 2.6.1. og det kræver en del viden, vejledning men også erfaring at vælge de rette incitamentet til.

Det er derved blevet en meget kompleks opgave at være offentlig leder, der både skal vurdere kontraktformen efter opgavetypen, kende til de udfordringer der er knyttet til kontraktformen og sætte de rette incitamentet, så samarbejdet ikke udvikler sig i forskellige retninger. Offentlig-private kontrakter gør samtidig også de private lederes dagligdag mere kompleks. De bliver udsat for en besværlig og omskiftelig politisk kontraktspartner. Ved relationelle kontraktformer er det ikke engang længere nok at følge de præcise vejledninger i kontrakten, men private ledere skal selv tage ansvar for opgaveløsning, planlægning osv. Det betyder i forlængelse heraf også, at de skal stå til ansvar, når

borgerne (eller brugerne) er utilfredse med den måde, opgaven bliver løst på. Private virksomheder bliver derfor nødt til at lære nogle politiske spilleregler og være klar til at indgå i et samarbejde, hvor både forvaltningsinstanser og borgere holder nøje øje med serviceleverancen og -kvalitet.

Den mere flade styringsform, som blev introduceret med relationel kontraktstyring, medfører således mange nye udfordringer og en nyfordeling af ledelsesansvaret. Mens det stadig er politikkerne, der sætter de store og overordnede målsætninger, sidder forvaltningsdelene tilbage med det konkrete ansvar til at omsætte disse. Det er højt komplekse beslutninger. Partnerskabsbaseret samarbejde har ganske vist mange fordele, når det gælder fleksibilitet og løsningen af komplekse og langsigtede opgaver, men de offentlige og private ledere stilles samtidig foran nye udfordringer, som det er vigtigt at tage højde for.

Hvorhen udviklingen af kontraktstaten vil føre os i fremtiden er meget omdiskuteret. Nogle tegner et mere pessimistisk billede af den udhulede stat, som har svært ved at koordinere de frivillige og private leverandører af offentlige velfærdsydelser. Andre tror på en mere pragmatisk og aktiverende fremtid, idet private og frivillige organisationer involveres aktivt i skabelsen af offentlige værdier alt afhængig af den mest fordelagtige løsning. Men uanset i hvilken retning landene vil gå, kan der observeres en løbende læringsproces, og kontrakten er et betydningsfuldt styringsværktøj. Hvorledes den løbende erfaringsudveksling og udvikling af ideer vil påvirke fremtidens offentlige sektor, vil tiden skulle vise.

## 6. Litteraturliste

- Almqvist, Roland & Högberg, Olle (2005). Public-private partnerships in social services: the example of the City of Stockholm. i Hodge, Graeme & Greve, Carsten (ed.): *The challenge of Public Private Partnerships. Learning from International Experience*. EE. 231-256.
- Andersen, N. Åkerstrøm (1997). *Udlicitering. Strategi og historie*. Nyt fra samfundsvidenskabernes.
- Andersen, N. Åkerstrøm (2006). *Partnerskabelse*. Hans Reitzels Forlag, København.
- Borraz, Olivier & Le Galès, Patrick (2005) France: the intermunicipal revolution. i: Denters, Bas & Rose, Lawrence E. (ed.) *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Palgrave. 12-28.
- Bouckaert, Geert & Halligan, John (2008) *Managing Performance. International Comparisons*. Routledge.
- Building Big Society (2010). DL: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/media/407789/building-big-society.pdf>. Oktober 2010.
- Burleson, Randall C. & Wilson, Lynn (2007). Incentive Contracts. i: *Contract Management*. Sept. 2007; 47,9. 18-22.
- Denters, Bas & Klok, Pieter-Jan (2005). The Netherlands: in search of responsiveness. i: Denters, Bas & Rose, Lawrence E. (ed.) *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Palgrave. 65-82.
- Denters, Bas & Rose, Lawrence E. (2005) Towards Local Governance? i: Denters, Bas & Rose, Lawrence E. (ed.) *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Palgrave. 246-261.
- Domberger, Simon & Hall, Christine (1996). Contracting for Public Services: A Review of Antipodean Experience. i: *Public Administration*.
- Domberger, Simon (1998). *The Contracting Organization*. Oxford University Press.
- EBST (2005). *Arbejdsrapport Bygherrer skaber værdier. Incitament og bonus ved samarbejde i partnering*. Juni 2005.
- Fortin, Yvonne (2000). Introduction. i: Fortin, Yvonne & Van Hassel, Hugo (ed.) *Contracting in the new public management*. IOS Press. 1-30.
- GAO (2002). *Contract Management. Guidance Needed for Using Performance-Based Service Contracting*. GAO-02-1049.
- GAO (2007). *Nasa Procurement. Use of Award Fees for Achieving Program Outcomes Should Be Improved*. GAO-07-58.
- GAO (2009). *Federal Contracting. Guidance on Award Fees Has Led to Better Practices but Is Not Consistently Applied*. GAO-09-630.
- Greve, Carsten (2010). Interview i Information: *Debat om udlicitering foregår i blinde* af Sabrina Drevsfeldt. 25. Januar 2010.
- Greve, Carsten (2009). *Offentlig ledelse. Teorier og temaer i et politologisk perspektiv*. Jurist- og Økonomiforbundets Forlag.
- Greve, Carsten (2008a). *Contracting For Public Services*. Routledge.
- Greve, Carsten (2008b). *Konkurrence – og offentlig servicelevering*. FTF Dokumentation.
- Ejersbo, Niels & Greve, Carsten (2010) Kontrakter i kommunerne. i: *Politica – Udhuling af lokaldemokratiet*. Nr. 2. Juni 2010. 202-217.

- Ejersbo, Niels & Greve, Carsten (2005). *Contracts as reinvented institutions in the public sector: a cross-cultural comparison*. Praeger.
- EuGH (2010) *Rechtsache C-160/08*. Vertragsverletzungsklage nach Art. 226 EG. 29.4.2010.
- FM: Finansministeriet (2006). *Centraladministrationens organisering – status og perspektiver*.
- FM: Finansministeriet (2005). *Drivkræfter og barrierer for udlicitering i kommunerne*.
- FM: Finansministeriet (2004). *Konkurrenceudsættelse af velfærdsydelse i Sverige*.
- FM et al.: Finansministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Socialministeriet, Undervisningsministeriet, Kommunal Landsforening, Amdsrådsforening (2003). *Fra få til mange leverandører*.
- Heinze, Rolf G. & Strünck, Christoph (2000). Social Service Delivery by Private and Voluntary Organisations in Germany. i: Wollmann, Hellmut & Schröter, Eckhard (ed.): *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany*. Ashgate. 284-303.
- Hodge, G. (2000). *Privatization. An International Review of Performance*. Boulder, CO: Westview Press.
- Jann, Werner (2005). Das neue Steuerungsmodell i: Blanke et al. (ed.) *Handbuch zur Verwaltungsreform*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. 74-84.
- Jones, G. (1997). Incentivising public service contracts: a methodology and recommendations. i: *European Journal of Purchasing & Supply Management*. Vol 3, No 4. 233-240.
- KGSt (1992). Kommunal Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (1993). *Das neue Steuerungsmodell*. Köln.
- Klijn, Erik-Hans & Teisman, Geert R. (2005). Public-private partnerships as the management of co-production: strategic and institutional obstacles in a difficult marriage. i: Hodge & Greve (ed.) *The Challenge of Public-Private Partnerships. Learning from international experience*. Edward Elgar. 95-116.
- Kloot, Louise & Martin, John (2007). Public Sector Change, Organisational Culture and Financial Information: A Study of Local Government. i: *The Australian Journal of Public Administration*. Vol. 66, no. 4. 485-497.
- Konkurrencepakken (2011) *Aftale om konkurrencepakken mellem regeringen (Venstre og Det Konservative Folkeparti), Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Kristendemokraterne*.
- Local Government Act (1988). Download: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1988/9/contents>. DL: September 2010
- Lundsgaard, Jens & Elmeskov, Jørgen (2004). Incitament og konkurrence I offentligt finansieret service. i: *Samfundsoekonomen*. Nr.7. 2003. 12-19.
- Nullmeier, Frank (2005). Wettbewerb und Konkurrenz. i: Blanke et al. (ed.) *Handbuch zur Verwaltungsreform*. VS Verlag für Sozialwissenschaften. 108-120.
- OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (2005). *Modernising Government. The Way Forward*.
- OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (2007). *In Search of Results: Performance Management Practices*. Puma.
- OMB: Office of Management and Budget (2007). *Memorandum for chief acquisition officers senior procurement executives. Appropriate Use of Incentive Contracts*. DL:

[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/memo/incentive\\_contracts\\_120407.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/procurement/memo/incentive_contracts_120407.pdf)

- Osborne, Stephen P. (2010) Introduction The (New ) Public Governance: a suitable case for treatment? i: Osborn, Stephen P. (ed.) *The New Public Governance*. Routledge. 1-16
- Overgaard, Per Baltzer (2004). *Teknisk bilag: Incitament, kontrakter og organization*. DL fra [www.copenhageneconomics.com](http://www.copenhageneconomics.com)
- Padovani, Emanuele & Young, David W. (2008). *Toward a Framework for Managing High-Risk government Outsourcing: Field Research in three Italian Municipalities* i: *Journal of Public Procurement*, Vol 8, No. 2, 2008. 215-247
- Regeringen (2007). *Bedre Velfærd og Større Arbejdsglæde – Regeringens strategi for høj kvalitet i den offentlige sektor*.
- Regeringen/ KL (2011) *Aftale om kommunernes økonomi for 2012*.
- Shaoul, Jean (udkommer). A review of transport public-private partnerships in the UK i: Hodge, Graeme & Greve, Carsten: *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Oxford Press.
- Spielberg, Petra (2010). EU-Klage im Rettungsdienst: Droht eine Schlappe für Brüssel? i: *Ärzteblatt Online*. DL: <http://www.aerzteblatt.de/v4/archiv/artikel.asp?id=67853>.
- Teubner, Günther (1998). Refleksiv ret i: Born m.fl, *Refleksiv ret*. Nyt fra samfundsvidenskaberne. København. 21-61.
- Udbudsrådet (2010). *Analyse af barrierer for konkurrenceudsættelse i den offentlige sektor*.
- Vincent-Jones, Peter (2000). Contractual Governance: Institutional and Organizational Analysis. i: *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 20, No 3. 317-351.
- Van de Velde, Didier, Veeneman, Wijnand & Schipholt, Lars Lutje (2008). Competitive tendering in The Netherlands: Central planning vs. functional specifications i: *Transportation Research Part A* 42. 1152-1162.
- Ver.di (2010). *Soziale Dienstleistungen nicht dem Markt überlassen*. DL: Oktober 2010. [https://gesundheitspolitik.verdi.de/internationales/europa/vergabepraxis\\_-\\_rettungsdienste/f-llle/#fall-3-europa](https://gesundheitspolitik.verdi.de/internationales/europa/vergabepraxis_-_rettungsdienste/f-llle/#fall-3-europa)
- Vincent-Jones, Peter (1998). Responsive Law and Governance in Public Services Provision: A Future for the Local Contracting State. i: *The Modern Law Review*, Vol. 61, No. 3. 362-381. Blackwell Publishing.
- Warner, Mildred E. & Bel, Germa (2008) Competition or Monopoly? Comparing Privatization of Local Public Services in the US and Spain. i: *Public Administration Vol. 86*. No. 3, 2008. 723-735.
- Warner, M.E. and A. Hefetz (2008) Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public/Private Delivery of City Services. i: *Public Administration Review* 68/1. 155-166.
- Warner, Mildred .E. and Hefetz, Amir (2004) Pragmatism over Politics: Alternative Service Delivery in Local Government, 1992 – 2002, i: ICMA (ed.) *The Municipal Year Book 2004*. Washington DC: International City County Management Association. 8 – 16.
- Wassenaar, M.C., Dijkgraaf, E. & Gradus, R.H.J.M. (2007) Paper provided by VU University Amsterdam, Faculty of Economics, Business Administration and Econometrics in its series *Serie Research Memoranda* with number 0003

- Wegener, Alexander (2000). Management contracts in international comparative perspective: experiences from leading-edge local governments i: Fortin, Yvonne & Van Hassel, Hugo (ed.) *Contracting in the New Public Management*. IOS Press. 107-126.
- Weihe Gudrid (2009). *Public-Private Partnerships. Meaning and Practice*. PhD Series. Doctoral School of Organisation and Management. CBS.
- Wilson, David (2005) The United Kingdom: an increasingly differentiated polity? i: Denters, Bas & Rose, Lawrence E. (ed.) *Comparing Local Governance. Trends and Developments*. Palgrave. 155-173.

## Bilag I: OMB's vejledning om incitamentsbaserede kontrakter

(OMB 2007:3)

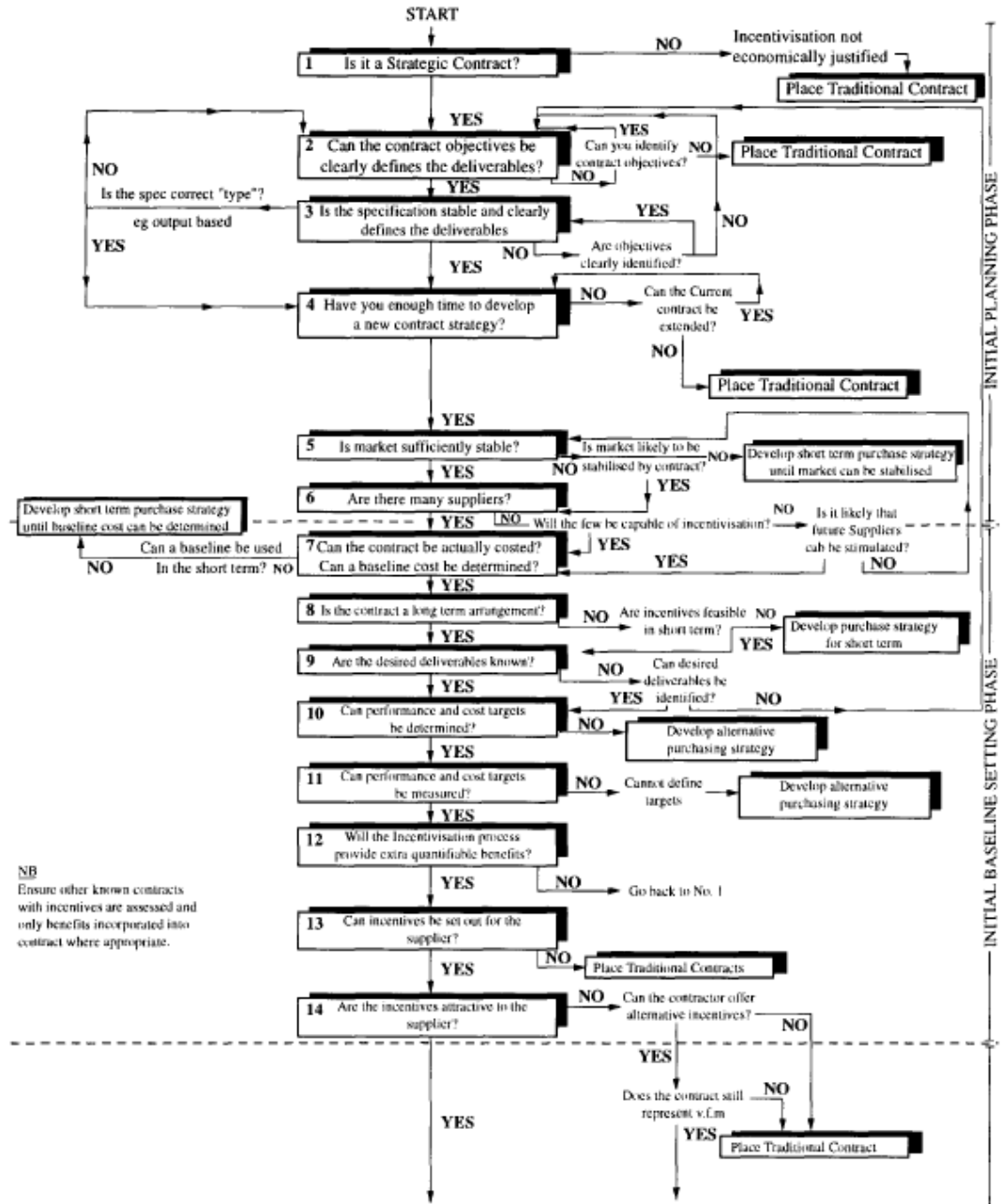
Attachment

### Incentive Contract Checklist

- Consult agency policy and guidance that supplement FAR 16.4, Incentive Contracts.
- Ensure market research documentation and the acquisition plan sufficiently state desired outcomes, performance requirements, milestones, risks and cost benefits associated with choice of contract type (FAR 7.105).
- Conduct and document risk and cost/benefit analyses that support use of an incentive type contract:
  - Conduct a risk assessment and ensure incentive strategies are consistent with the level of risk assumed by the contractor and motivate the contractor by balancing awards with negative consequences;
  - Determine whether administrative costs associated with managing the incentive fee are outweighed by the expected benefits; and
  - Ensure sufficient human resources are available to properly structure and monitor the contract.
- Ensure evaluation factors are:
  - Meaningful and measurable;
  - Directly linked to cost, schedule, and performance results; and
  - Designed to motivate excellence in contractor performance by making clear distinctions in possible award earnings between satisfactory and excellent performance.
- Ensure the incentive fee plan:
  - Defines clearly the standards of performance for each rating category (e.g., satisfactory, above satisfactory, excellent);
  - Defines clearly the percentage of fee the contractor should be paid for each of these rating categories;
  - Documents roles and responsibilities for those involved in monitoring contractor performance and determining award fees;
  - Provides detailed guidance on steps in the evaluation process for agency representatives and contractors;
  - Establishes a base fee. Good business practice allows the contractor more than 0% for base fee. This way, the award fee promotes above average performance; and
  - Obtains appropriate approval in accordance with agency policy.
- Ensure rollover fees are allowed only in limited circumstances in accordance with agency policy.

## Bilag II: Jones' procesdiagram om incitamentsbaseret styring

(Jones 1997: 236/237)



NB  
Ensure other known contracts with incentives are assessed and only benefits incorporated into contract where appropriate.

Figure 1 Incentive contracting flow chart.



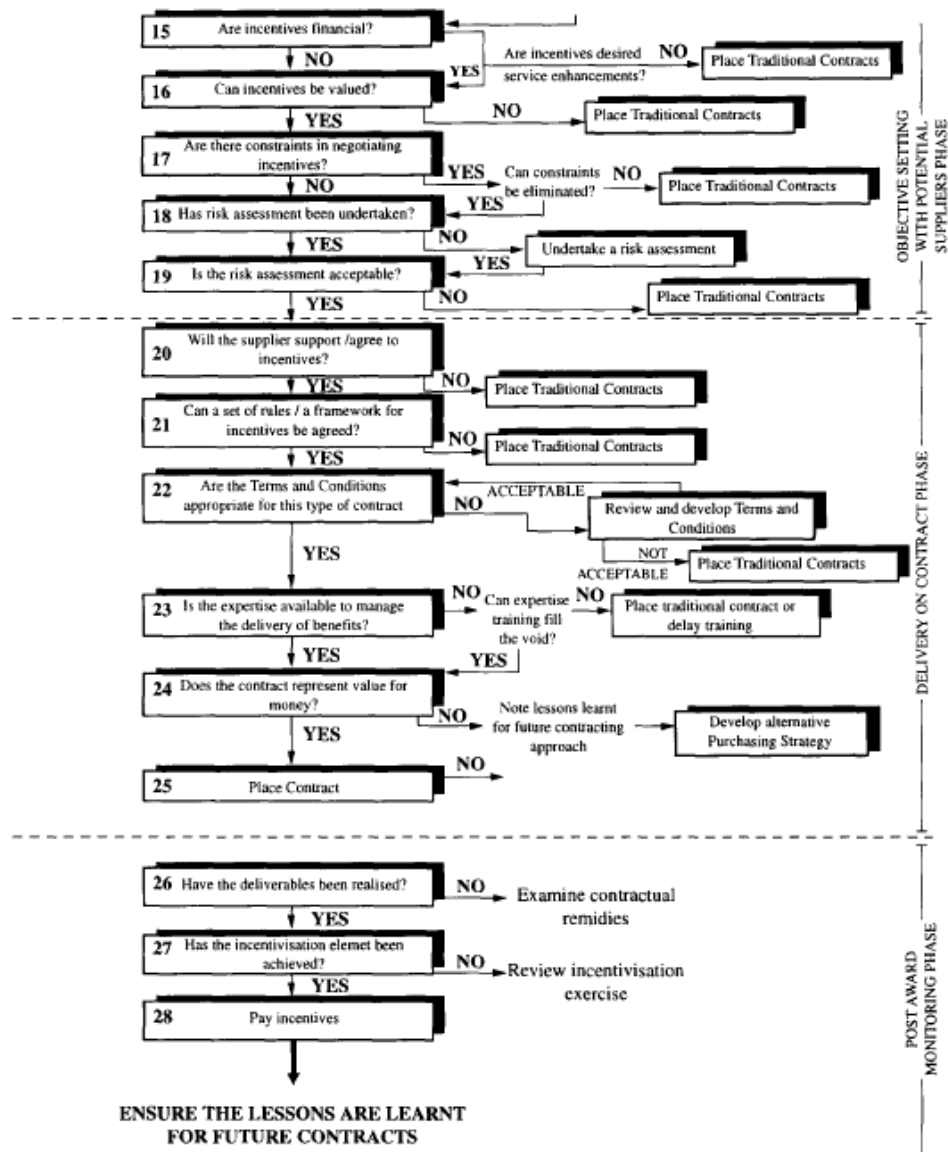


Figure 1 Continued

## Bilag III: NAO's vejledning om incitamentsbaseret styring

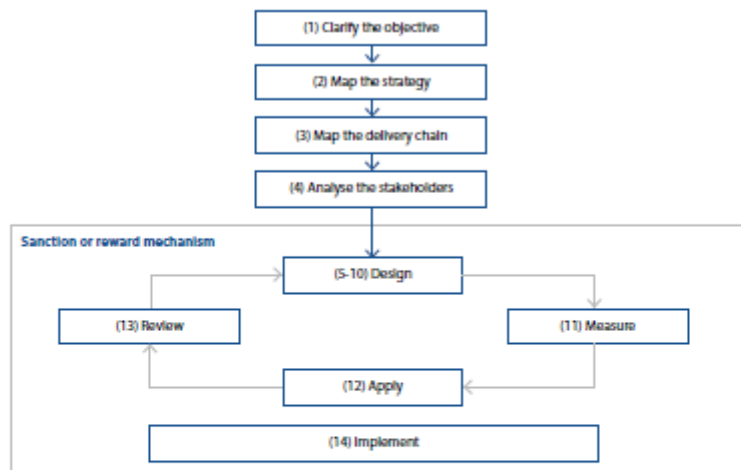
(NAO 2008: 45-49)

### Guidance for developing and implementing sanction and reward mechanisms

The purpose of this Annex is to provide some practical guidance for organisations that are considering using sanction or reward mechanisms to help achieve their objectives.

Figure 11 outlines a standard process which can be followed:

#### 11 Process for designing and implementing a system of sanctions and rewards to achieve an objective



Source: National Audit Office

**Objective**

- 1 Clearly define a measurable objective.

**Map the strategy**

- 2 Identify the activities and the outputs that are needed to achieve the objective (see the example Strategy Map in figure 1). [p. 7 and 47].

**Map the delivery chain**

- 3 Identify and engage with the key stakeholders, map the performance levers and incentives in use (see the example Delivery Map in figure 2). [p. 8 and 48].
- 4 Use the delivery map to undertake a stakeholder analysis. Identify where the main barriers are, and the evidence on the effectiveness of the current programme, the performance levers, and their associated sanction or reward mechanisms (see Stakeholder Analysis template in Annex 3). [p. 49].

**Designing sanction and reward mechanisms**

- 5 Understand the full range of sanction or reward mechanisms available – financial, reputational and organisational (see Annex 2). [p. 40].
- 6 Assess the motivations of the key players. Assess the balance between financial and altruistic motivations, and whether they operate at organisational, team or individual level. [p. 26 and 40].
- 7 Identify outcomes over which the players have control or significant influence. [p. 27].
- 8 Link the incentives to performance measures which lead to the desired (long-term) outcomes in a predictable way. A single measure may not capture the relevant aspects of performance, but any set of measures must be kept manageable. [p. 28].
- 9 Ensure the rewards and sanctions are cost-effective. Where they involve financial elements, it may be sensible to model the operation of the system to help define appropriate values or ranges. [p. 30].

- 10 Introduce safeguards to prevent unintended behaviours. Approaches can include maintaining a degree of independence in performance assessment and validating key performance measures [p. 32].

**Measure performance**

- 11 Develop and implement data systems that collect and analyse timely and reliable performance data. [p. 33].

**Apply the sanction or reward**

- 12 Develop the expertise to apply the sanctions or rewards in a timely, consistent and transparent manner, especially when using complex contractual arrangements with delivery agents. [p. 34].

**Review effectiveness**

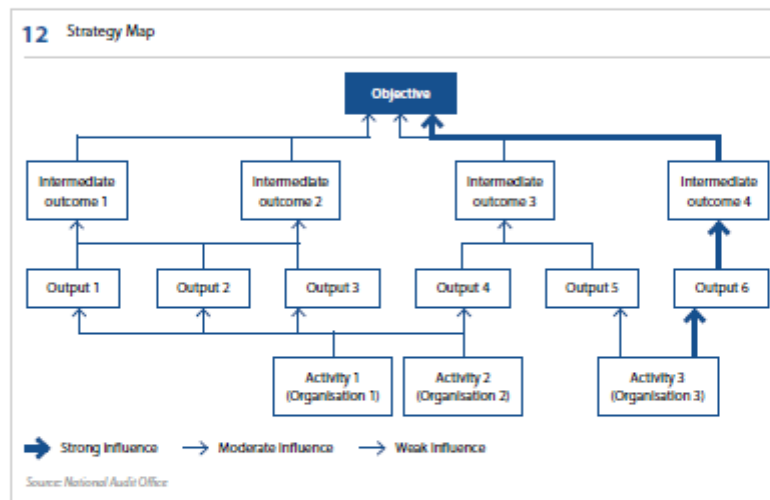
- 13 Build regular internal and external reviews of the effectiveness of the sanction or reward mechanism into the programme's overall performance management cycle. [p. 35].

**Implement**

- 14 Where possible, phase in new sanction or reward mechanisms gradually, or on a pilot basis, to identify and address any dysfunctional behaviour. [p. 37].

## Strategy Map

**Figure 12** shows a generic strategy map for an objective. It shows how an organisation can take an objective, and identify the combination of activities and outputs that should help to achieve it. It should be based on evidence, or at least consensus, on what drives the outcome. It can then be used to identify the stakeholders that will deliver those outputs in the form of a delivery map.



### Delivery Map

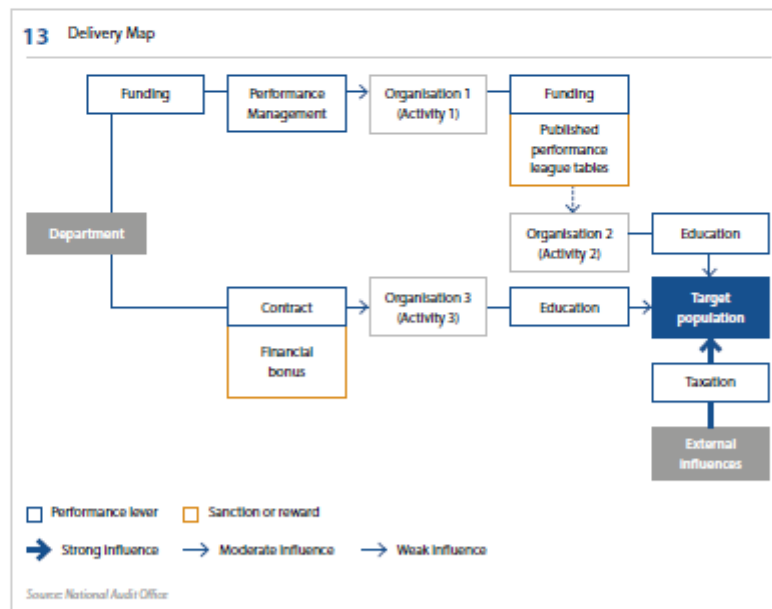
**Figure 13** shows a generic delivery map for an objective which is trying to influence the behaviour of a target population. It shows how an organisation can take an objective and its strategy, and map the relationships between the stakeholders that are involved. It then shows the performance levers that are used to influence those stakeholders, and any sanctions or rewards that are attached to them.

### Instructions

- Be clear on the scope of the delivery map. The nature of public services means they are likely to overlap with many other objectives. While it is important to understand all the key

stakeholders and influences, it is also important to keep a delivery map focussed on the objective to avoid unnecessary complexity.

- Include external influences, even though they cannot be managed. It is important to know what else influences a delivery chain so that the performance levers and incentives can be designed around them.
- Distinguish between strong influences and weak influences, as this will help to focus the levers and incentives on where they can have most impact.
- Involve as many of the stakeholders as possible to get a full understanding of the influences and incentives.



## Stakeholder Analysis

The following framework is a template which can be used to analyse the issues faced by stakeholders within the delivery chain, and develop ideas and recommendations for strengthening the current performance levers with the help of sanctions and rewards. Conducting some of this work with stakeholders is important, not only for generating appropriate mechanisms, but for gaining ownership and consensus.

## Instructions

- Transfer the information from the delivery map into this framework.
- Populate the rest of the framework in consultation with stakeholders.

Stakeholders		Performance levers eg. contracts, performance management etc.	Current or proposed sanctions and rewards			Issues	Recommendations
Name	Level		Financial	Operational	Reputational		
Organisation 1	Organisation						
	Team						
	Individual						
Organisation 2	Organisation						
	Team						
	Individual						
Target population	Individual						