

Bygge bro og bygge mure. Paradokser i offentlig-privat innovationssamarbejde

Nana Vaaben, Ph.D.-studerende, Institut for Samfund og Globalisering,
Roskilde Universitet, nana@ruc.dk

Dorthe Hedensted Lund, adjunkt, Skov & Landskab/By- og landskabsstudier,
Københavns Universitet, dhl@life.ku.dk

Artiklen billedliggør to forskellige, men sameksisterende markedsforståelser af hhv. Markedsmekanismen og Vækstmotoren, og det vises, hvordan New Public Management forsøger at skabe fornyelse af den offentlige sektor ved hjælp af Markedsmekanismen, mens New Public Governance forsøger at forny den offentlige sektor ved hjælp af Vækstmotoren. Det vises også, at disse to markedsforståelser spænder ben for hinanden ved at lægge op til to meget forskellige typer relationer mellem sektorerne. Hvor New Public Management lægger op til korte og uforpligtende køber-sælger-forhold, lægger New Public Governance op til lange gensidigt forpligtende partnerskaber. Begge typer relationer bliver problematiske i den anden tænkning, hvorfor de mennesker, der konkret forsøger at samarbejde, har svært ved at forstå, hvad de må og ikke må sammen. Artiklen opfordrer til, at man politisk beslutter, hvordan forholdet mellem sektorerne skal være, så det ikke bliver op til de lokale samarbejdspartnere at løse modsætningsforholdene.

Nye former for offentlig-privat interaktion

Det er blevet moderne at samarbejde mellem – også på tværs af – den offentlige og den private sektor. Ord som cocreation og innovationspartnerskaber har set dagens lys og antyder, at det er samarbejde, der er nøglen til kreativitet og innovation (McQuaid, 2010: 131). Men hvad er det for en slags samarbejde, der hentydes til? Hvilke antagelser bygger sammenkoblingen af samarbejde og in-

novation på? Og hvilke udfordringer kan offentlige og private samarbejdspartnere møde i praksis, når de forsøger at samskabe nye velfærdsløsninger?

Det er ikke første gang, fornyelse har været på dagsordenen i den offentlige sektor, og det er heller ikke første gang, den private sektor har været tiltænkt en rolle i processen. I 70'erne var der bred enighed om, at den offentlige sektor trængte til at forny sig, og i den forbindelse blev den private sektor og markedet brugt som den model, man mente kunne løfte den offentlige sektor ind i en ny og mere velfungerende tidsalder præget af det, der siden har fået betegnelsen New Public Management (NPM). Der blev bl.a. peget på potentialerne i den private sektors konkurrenceorientering, som man mente ville kunne bidrage til effektivisering af den offentlige sektor (Essig og Batran, 2005: 221). Der blev satset på samhandel med den private sektor og med imitation af markedsvilkår i den offentlige sektor. Der blev i tråd hermed udviklet markeds-lignende samarbejdsforhold som Bestiller-Udfører-Modtager-modeller og kontraktrelationer, fordi man regnede med, at distancerede og handelslignende relationer var en samarbejdsform, der kunne bruges som løftestang for effektivitet, kvalitet og fornyelse (Osborne og Brown, 2005: 61-2). En

del forskere har dog peget på, at »markedet« inden for NPM blev »dyrket« som en form for kult eller ideologi, som kunne »indføres« i den offentlige sektor for at forbedre den, uden at det nødvendigvis førte til de ønskede forbedringer (Hood, 1991; Downs og Larkey, 1986).

Med den seneste udvikling er det dog en helt anden slags samarbejde mellem det offentlige og det private, der efterlyses. Erhvervs- og Byggestyrelsen skriver følgende om, hvad det er for en slags samarbejde, man nu gerne vil fremme:

»... et tæt og gensidigt samarbejde mellem offentlige og private virksomheder med henblik på nytænkning og udvikling af offentlige løsninger. Det særegne ved OPI-samarbejde [offentligt-privat innovations-samarbejde] – sammenlignet med andre former for offentlig-privat samarbejde – er at relationen mellem deltagerne *ikke* kan karakteriseres som et aftager/leverandør-forhold med henblik på levering af en kendt løsning. Deltagerne er derimod udviklingspartnere, der sammen udforsker nye innovative løsninger på fælles definerede problemer« (Erhvervs og Byggestyrelsen, 2009: 10).

I dette citat sættes den nye og ønskede samarbejdsform i direkte kontrast til den slags samarbejde, man satte sin lid til med NPM. Nu vil man netop *ikke* have samhandel mellem aftagere og leverandører, men noget andet.

Nogle af de væsentligste argumenter for at forsøge at fremme offentlig-privat innovationssamarbejde og netværksdannelse er, at man ved at bringe forskellige interessenter og typer af viden sammen mener at kunne bidrage til, at der kan udvikles nye løsninger (McQuaid, 2010:131), at det er nødvendigt at involvere alle relevante interessenter for at løse komplekse problemer (Sørensen og Torfing, 2011: 25), at man ved at stimulere offentlig-privat samarbejde inden for bestemte niches vil kunne bidrage til, at der nytænkes inden for den offentlige sektors virkefelt og

samtidig opbygges ekspertise i den private sektor, så der kan skabes vækst og nye arbejdspladser, samt at innovationssamarbejde mellem det offentlige og det private vil kunne skabe win-win-situationer og merværdi. Bl.a. derfor opfordres der i forskellige sammenhænge til tætte relationer mellem den offentlige og den private sektor (Weihe et al., 2005: 3; Greve og Hodge, 2010: 306-9; Skelcher, 2005: 357-9).

På denne måde er der over tid givet forskellige bud på, hvordan det offentlige og det private skal interagere med hinanden. For nogle år siden handlede det om at konkurrere og effektivisere. Nu handler det i højere grad om at samarbejde og innovere.

Vi vil påstå, at det skift, vi ser i synet på samarbejde mellem offentlige og private aktører, hænger sammen med New Public Governance (NPG)-paradigmet, som er ved at fremkomme i den offentlige sektor. Vi vil argumentere for, at NPG relaterer sig til en anden økonomisk forestilling, end NPM gør, og at disse to økonomiske forestillinger afspejler sig i praksisser, der spænder ben for hinanden, når offentlige og private aktører skal finde ud af, hvordan deres indbyrdes relationer kan og bør være.

I denne artikel undersøger vi to offentlig-private innovationspartnerskaber i Danmark. Begge projekter omfattede samarbejde mellem flere forskellige private virksomheder og en eller flere kommuner, og projekterne løb ind i vanskeligheder, der på mange måder mindede om hinanden. Vi argumenterer for, at disse vanskeligheder til dels kan begribes ved at se på, hvordan to forskellige økonomiske forestillinger stod i vejen for hinanden.

I resten af artiklen vil vi først præsentere to økonomiske forestillinger: »Markedsmekanismen« og »Vækstmotoren«, som har forbindelse til hhv. NPM og NPG gennem den type relation mellem den offentlige og den

private sektor, som de to paradigmer indeholder. Dernæst vil vi kort præsentere vores metode og cases. Og endelig vil vi ud fra vores empiri se på, hvilke dilemmaer og problematikker der opstår, når to så modsatrettede konstruktioner lægges oven i hinanden og spiller ind på helt konkrete samarbejdsrelationer mellem virksomheder og kommunale ledere og medarbejdere.

Markedsmekanismen og Vækstmotoren

En klassisk måde at beskrive den offentlige sektors udvikling på er ved at anskue hierarkier, markeder og netværk som forskellige paradigmer, der hver har været en epokes foretrukne forståelsesramme, men som samtidig også har sat sine spor og derfor eksisterer oven i hinanden som »layered realities« (Hartley, 2010). Inden for forvaltningsforskningen er det klassisk at associere NPM med den tænkning, der har markedet som model. Vi mener imidlertid, at det vil være mere korrekt at beskrive NPM som sammenhængende med *en bestemt* markedsforestilling, som vi her har valgt at kalde »Markedsmekanismen«.

Når vi har kaldt denne markedsforståelse for »Markedsmekanismen«, er det for at understrege, at selvom tænkningen har store lighedstræk med den neoklassiske økonomiske skole, så er det ikke vores ærinde at efterprøve denne skoles økonomiske teorier. Vi betragter i lighed med Polanyi (2001) og Carrier (1997) »markedsmekanismen« som en fiktion eller en forestilling, der legitimerer en bestemt måde at indrette samfundet på – om denne fiktion er realistisk eller ikke, forholder vi os ikke til. Polanyi skriver, at myten om markedsmekanismen som samfundsregulerende, betyder, at ethvert arrangement, der kan forhindre markedsmekanismen i at virke, bliver samfundsmæssigt uacceptabelt (2001: 76). Også James Carrier skriver i sin bog om markedets betydninger i vestlig modernitet, at hele den neoklassiske tænkning om markedet som en særlig sfære for købere og

sælgere, der tilsammen udgør en prisregulerende markedsmekanisme, har indlejret sig i ganske almindeligt hverdagssprog og almen viden (1997: xiii). Vi er altså ikke de første til at påpege, at en økonomisk teori kan give anledning til, at der i daglig tale og i normative forestillinger om samfundets indretning kan opstå en myte om, at økonomien påvirker samfundet på en bestemt måde.

På lignende vis argumenterer vi for, at NPG-paradigmet og dens fokus på tillidsfulde netværks- eller partnerskabsrelationer mellem offentlige og private aktører også kan kobles sammen med en markedsforestilling – blot en *anden* slags. I NPG-litteraturen argumenteres der for, at der bedst kan innoveres og udvikles nye løsninger til samfundets komplekse problemer ved at involvere mange, forskelligartede aktører i netværk eller partnerskaber (McQuaid, 2010: 131; Boviard, 2004: 202). I den almindelige offentlige forståelse, som den kommer til udtryk i forskellige offentlige strategier (feks. Erhvervs- og Byggestyrelsen, 2009; Weihe et al., 2010) og i begreber som »vidensøkonomi« (Powell og Snellman, 2004: 199-201), fører innovation til økonomisk vækst, og hvis chancerne for offentlig innovation øges i strategiske partnerskaber med private aktører, er strategiske samarbejder med den private sektor vejen frem til at skabe vækst og velstand.

Også denne tænkning har i daglig tale fået et maskinelt billede: »Vækstmotoren«, og også den er blevet en del af det almindelige vokabularium for ikke-økonomer. Ved at referere til »Vækstmotoren« vil vi igen understrege, at vi ikke vil afprøve beslægtede økonomiske teories gyldighed, men i stedet se på, hvordan en bestemt myte om markedet som dynamisk, innovativt og vækstskabende kan ses afspejlet i den måde, den offentlige sektor menes at skulle interagere med den private sektor på. Det er desuden vigtigt at påpege, at vi ikke sætter lighedstegn mellem NPG og »Vækstmotoren«, vi argumenterer blot for, at

samarbejdslogikken i NPG-paradigmet mellem offentlige og private aktører er en af byggestenene til »Vækstmotor«-billedet, og at denne økonomiforståelse derfor kan kobles til NPG.

Vi vil nu se på disse to økonomiske forestillinger efter tur, og det vil vi gøre ved at konsultere de økonomiske skoler, som de hver især er relateret til.

Markedsmekanismen – markedet som vejen til stabilitet

Den neoklassiske økonomiske skole funderedes på Alfred Marshalls tanker i slutningen af 1800-tallet. Han definerede markedet som et sted, hvor købere og sælgere kan mødes frit, så priserne for de samme varer let og hurtigt nærmer sig hinanden (Marshall, 1991: 24). Det er disse tanker om, at markedet i kraft af frie valg automatisk leder til ligevægtspriser og stabilitet, der giver anledning til, at tænkningen er blevet billedliggjort som en mekanisme (Polanyi, 2001), eller med reference tilbage til Adam Smith som en usynlig hånd, der skaber samfundsgavn timer optimeringer af prisdannelsen inden for en særlig »markeds sfære« (Smith, 1979; Lundvall, 2011: 43). Og det er ligeledes disse tanker, der betyder, at monopoler, karteller, og andre skævvridninger af markedsmekanismen er blevet betragtet som samfundsmæssigt uacceptable (Polanyi, 2001), fordi de kan få markedet til at »fejle« (Levacic, 1991: 36-47).

Med henvisning til markedsmekanismen har den offentlige sektors rolle gennem mange år været at tage sig af alle de samfundsfunktioner, der ikke blev set som markedseg nede, sørge for at minimere de faktorer, som kunne forstyrre markedsmekanismen, og ellers sørge for ikke selv at udgøre en forstyrrelse af markedsmekanismen (Levacic, 1991). Dermed ikke være sagt, at sektorerne i følge denne tænkning ikke kunne interagere. Enten kunne den offentlige sektor stå inde på markedet og interagere med private virksomhe-

der i køber-sælger-forhold på lige fod med alle mulige andre købere og sælgere, eller også kunne den holde sig uden for markedet og fungere som den regulator, der sørgede for, at alle handlende var frie og lige, ved på objektiv, regelret, professionel og pålidelig måde at håndtere markedsforstyrrelser, som forhindrer mekanismen i at virke (Jackson, 1991: 9; Stoker, 2006: 45). Set på den baggrund var det indlysende, at der blev gjort en dyd ud af at holde den offentlige og den private sektor skarpt adskilt (Brereton og Temple, 1999: 458). Denne tænkning lægger op til at bygge en mur mellem den offentlige sektor og markedet, og den offentlige sektor må så være tydelig om, hvornår den står på hvilken side af muren.

Vækstmotoren – markedet som vejen til dynamik

De neoklassiske økonomiske teorier blev imidlertid udfordret af bl.a. »den østrigske skole« og den evolutionære økonomiske teori, ofte associeret med Joseph Schumpeter. Begge disse skoler mente, at den neoklassiske skole tegnede et for statisk billede af økonomien (Kirtzner, 1991: 51; Lundvall, 2011: 47). Den østrigske skole så markedet som et ustabil t og dynamisk foretagende, hvor aktørerne ikke nødvendigvis handlede rationelt, og hvor entreprenører i kraft af en næse for gode forretninger kunne omsætte de øvrige aktørers manglende viden om hinanden til gode forretningsmuligheder (Kirtzner, 1991: 57-59). Også Schumpeter har tildelt entreprenører en særlig vigtig, dynamiserende og innovativ rolle i økonomien (Hagedorn, 1996: 888-90; Lundvall, 2011: 48).

Dette fokus på entreprenører i økonomiske teorier kan ses genspejlet i en stor politisk interesse for og idyllisering af entreprenørskab og iværksætteri. Lundvall påpeger, at entreprenørskab og iværksætteri i politiske kredse er blevet mere eller mindre ensbetydende med innovation, vækst og jobskabelse (2011: 48-50). Det handler nu om at »finde

væksten« og koble sig sammen med den eller investere i den, og i tråd hermed er formodet væksts-kabende mennesker (fx entreprenører) eller formodet væksts-kabende brancher, steder, samarbejdsformer på skift blevet udpeget som »vækstmotorer«.

På den måde er en forståelse af markedet som befolket af konkurrerende købere og sælgere, der bytter noget for noget af tilsvarende værdi og i processen nærmer sig en ligevægt, blevet delvist erstattet af en forståelse af markedet som befolket af entreprenører og investorer, der investerer penge i forskellige forehavender, og som senere kan være heldige at få mere tilbage end de investerede, fordi der er blevet innoveret eller skabt værdi og vækst i processen.

Den offentlige sektor ses ikke længere som en instans, der skal holde sig på afstand af markedet og udelukkende tage sig af infrastrukturen, de ældre, miljøet eller andre »markeds-uegnede« samfundsanliggender. Den offentlige sektor ses nu også som havende et ansvar for at stimulere vækst ved at bruge sin styrkeposition som en gigantisk kunde (Jensen et al., 2010: 35), og ved at indgå i strategiske innovations-partnerskaber og inddrage private virksomheder i at skabe vækst (Greve og Hodge, 2010: 153; Skelcher, 2005: 357-9; Steijn et al., 2011: 1235; Weihe et al., 2010: 3). Denne tænkning lægger op til at bygge broer mellem den offentlige og den private sektor.

Nye partnerskaber

Hvor NPM-reformerne handlede om at markeds-gøre, udlicitere og konkurrenceudsætte mest muligt for derved at effektivisere og opnå de lavest mulige priser, handler NPG-ambitionerne om noget ganske andet og lægger ligeledes op til en hel anden type relationer mellem den offentlige og den private sektor. Det, der nu efterspørges, er tillidsfulde relationer og strategiske partnerskaber (Greve og Hodge, 2010; Skelcher, 2005). Disse har

ikke nødvendigvis en økonomisk begrundelse, men det får de hurtigt, når samarbejde ses som vejen til innovation, og når innovation kobles sammen med merværdi, vækst og velfærd. Hvor man de seneste 30 år har forsøgt at spænde markedsmekanismen for vognen og effektivisere sig til besparelser for at få de kommunale budgetter til at hænge sammen, ser det ud til, at strategien nu er blevet at innovere, investere og »vækste« sig til en økonomi, der kan hænge sammen – bla. gennem partnerskaber.

Ifølge Klijn og Teismann (2000: 85-6) handler den diskurs, der er opstået omkring partnerskaber om at slå ressourcerne sammen, træffe fælles beslutninger og om at skabe noget, der er win-win. Tillid er afgørende for innovationsambitionerne i disse partnerskaber, for uden tillid er parterne ikke villige til at dele den nødvendige viden med hinanden (Klijn, 2010: 305-6; Klijn og Teismann, 2000: 85-6; Vangen og Huxham, 2010: 168). Denne favorisering af tillidsfulde samarbejdsrelationer hen over sektorgrænser er noget ganske andet, end de distancerede, kontraktliggjorte relationer, der var i fokus med NPM.

Spørgsmålet, som vi vil forsøge at besvare, er, hvordan offentlige og private samarbejdspartnere forsøger at navigere mellem disse indbyrdes modsigende forståelser af markedet, økonomien og forholdet mellem de to sektorer.

De to cases – Sund Vækst og Grøn Vækst

For at besvare dette spørgsmål har vi valgt at undersøge samspillet mellem offentlige og private aktører i to konkrete cases, hvor parterne forsøgte på at skabe offentlig-private innovationspartnerskaber inden for hhv. ældrepleje og energirenovering. Vi har valgt casestudiet som metode, fordi vi kvalitativt vil afdække komplekse nutidige samarbejdsrelationer, som kun dårligt lader sig undersøge ved andre metoder (Yin, 2009: 8-13).

Studiet er et led i CLIPS-projektet, som omhandler samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor (www.ruc.dk/clips). Kriterierne for valg af cases var, at det skulle være offentlige innovationsprocesser, som inkluderede private aktører, og at samarbejde eksplicit blev fremhævet som innovationsskabende. Der er valgt cases (partnerskaber) fra to forskellige felter for at afdække, om der er udfordringer, der er generelle på tværs af forskellige områder i den offentlige sektor, eller om samarbejdet udvikler sig forskelligt i de forskellige kontekster.

Som primær metode har vi brugt semistrukturerede interviews med forskellige deltagere om deres oplevelse af relationerne og processen, fordi vi er interesserede i at undersøge, hvordan aktørerne forstår, fortolker og navigerer i de samarbejdsrelationer, de indgår i. Vi er derimod ikke interesserede i at efterprøve kausalitetssammenhænge. Både »Markedsmekanismen« og »Vækstmotoren« skaber associationer om, at man ved at aktivere en bestemt maskine, kan sikre et bestemt resultat. Men om »maskinerne virker«, og hvad de evt. afføder, forholder vi os ikke til. Vi betragter dem inspireret af Polanyi (2001) og Carrier (1997) som forestillinger eller økonomiske logikker og undersøger, hvordan aktørerne navigerer imellem dem.

Case 1 – Innovation på et plejehjem

Det første projekt var delvist finansieret af en statslig fond, foregik over 4 år og omfattede partnerskaber mellem forskellige virksomheder og en kommune. Projektet ville undersøge, hvad der var væsentligt for et godt plejehjemsliv, og dernæst invitere virksomheder til at innovere nye løsninger inden for de vigtigste områder. På samme tid ville man anspore vækst og forsøge at skabe arbejdspladser indenfor velfærdsteknologi. Kommunen tilbød, at et plejehjem kunne fungere som forsøgsplejehjem eller »living lab« i processen.

Der var flere forskellige virksomheder involveret og i flere forskellige roller. Allerefter samarbejdede kommunen med en privat virksomhed om at skabe projektet og skrive en ansøgning til en statslig fond, der kunne støtte projektet økonomisk. Denne virksomhed blev senere leverandør til projektet og gennemførte bl.a. en etnografisk undersøgelse, der skulle afdække de vigtigste elementer i et god plejehjemshverdag. Dernæst blev de egentlige partnervirksomheder fundet. 8 virksomheder blev valgt, og de var meget forskellige. Nogle lavede tekniske løsninger, mens andre foreslog mere processuelle tiltag, der involverede enten beboere, personale eller begge grupper.

Virksomhederne skulle som udgangspunkt selv finansiere deres deltagelse. Hvis der var tale om små virksomheder, kunne de få op til 50 pct. af deres udgifter dækket af fonden. Kommunen kunne få dækket 75 pct. af sine udgifter. Alle parter skulle altså investere i projektet.

Projektet havde et budget på ca. 7,5 millioner, hvoraf fonden havde bevilget ca. de 5 millioner.

Case 2 – Innovativ energirenovering

Den anden case handlede om energirenovering af offentlige bygninger. Projektet var en del af et innovationsnetværk omhandlende bæredygtighed. Ifølge netværket er det kommunale marked en drivkraft for grøn vækst. I kraft af de fælles projekter kunne kommunerne være »learning labs« for virksomhedernes udvikling af nye løsninger. Virksomhederne betalte mellem 50.000 og 100.000 kroner for medlemskabet – prisen afhang af virksomhedens størrelse. Kommunerne betalte 5 kroner pr indbygger, men maksimalt 275.000 kroner.

Nærværende case var det første store projekt i netværket. Formålet med projektet var at lave og udvikle viden om energirenoveringer i samarbejde mellem offentlige og private

aktører. Grundtanken var, at kommunerne skulle stille bygninger til rådighed, og virksomhederne skulle bidrage med teknologi og viden om, hvordan man kunne renovere disse på innovative og effektive måder.

Projektet varede tre år (2010-2012). Det modtog økonomisk støtte fra EU-fondsmidler og regionale vækstfremmemidler. 25 pct. af de i alt 40 millioner i budgettet blev samfinansieret af parterne. Kommunerne betalte med arbejdstimer, og virksomhederne betalte ved kun at få 75 pct. af deres timeforbrug refunderet.

Der var 5 kommuner og 26 private virksomheder i projektet. De private virksomheder var arkitekter, boligselskaber, energiforsyningsselskaber, ingeniørvirksomheder mfl.. Partnere organiserede sig i 6 forskellige arbejdsgrupper. Projektet afholdt desuden »Innovations camps«, hvor parterne sammen skulle finde løsninger til energirenovering af konkrete bygninger.

Analyse – Tvetydig tale og økonomiforståelser

I det følgende vil vi analysere nogle af de problemer, som projekterne løb ind i. Først vil vi se på, virksomhedernes perspektiv og dernæst på kommunernes.

Virksomhedernes perspektiv

For de fleste virksomheder i projekterne blev det at deltage i et offentlig-privat innovationspartnerskab set som en mulighed for at opbygge relationer til kommunerne, der blev betragtet som attraktive potentielle kunder. Jo tættere en relation man kunne få, jo bedre. »Som lille virksomhed er man villig til at skrive under på næsten hvad som helst for at komme til at arbejde sammen med en stor kommune«, forklarede en af virksomhedsejerne i plejehjemsprojektet. Men snart begyndte virksomhederne i begge projekter at blive forvirrede og skuffede over relationen, og vi vil se lidt nærmere på, hvad det var for

nogle situationer, denne forvirring og skuffelse byggede på.

I energirenoveringsprojektet, blev der afholdt »innovations-camps«, hvor parterne tilbragte flere dage sammen med at udvikle energirenoveringsløsninger til konkrete bygninger, som var blevet stillet til rådighed af kommunerne. Her var det meningen, at virksomhederne efterfølgende kunne få mulighed for at udføre nogle af de planlagte renoveringer i praksis.

I løbet af en af disse innovations-camps blev der produceret et udføreligt materiale om energirenovering af en bestemt bygning, men i de senere kommunale budgetforhandlinger blev planerne om at renovere denne bygning skrinlagt. Efter en anden innovations-camp blev materialet fra camp'en efterfølgende distribueret til potentielle leverandører i en udbudsrunde, og det endte med, at en virksomhed, som *ikke* var partner, vandt opgaven. Partnervirksomheder, der havde betalt for og brugt tid på at dele deres viden med både kommuner og andre virksomheder, oplevede altså at opgaven med at udføre planerne gik til en virksomhed, der *ikke* havde investeret i udviklingen, eller at planerne om overhovedet at realisere renoveringerne simpelthen blev aflyst af kommunen.

Sådanne oplevelser fik virksomhederne til at genoverveje deres deltagelse i samarbejdet. En af virksomheds-partnerne sagde:

»Så er det bare gået op for mig, at så skal vi ikke betale 100.000 for at være med. Så giver det ikke mening. Altså hvis vi ikke engang kan lave et projekt, hvor vi kan tage vores kunder med ud at sparke på dækkene og sige: »Her står den fandeme!«, men vi kun kan bidrage til en proces og i øvrigt skal betale for det, og i øvrigt sætter penge til pr. time. Altså, det er der masser af firmaer, der ikke kan være med til« (Virksomhedspartner).

Som virksomhedsrepræsentanten forklarede, så kunne hun og hendes virksomhed ikke

leve med at skulle investere en masse penge, tid, viden og energi i et projekt, når kommunen ikke mente sig forpligtet til at realisere projektet. For virksomheden var det altafgørende, at projektet blev realiseret – både for at få en indtjening, men især fordi de så fik en konkret prototype, som de kunne invitere nye kunder ud at se. Også andre virksomhedspartnere oplevede situationen som et tilidsbrud, og det påvirkede deres engagement i samarbejdet. Virksomhederne indså, at de ikke var en del af en gensidigt forpligtende samarbejdsrelation, sådan som de havde forventet. Det viste sig, at det ikke kunne betale sig at være partner. Gradvist begyndte virksomhedernes deltagere at økonomisere med deres tid og rette opmærksomheden andre steder hen.

Plejhjemsprojektet rummede også eksempler på, at virksomheder, der havde bidraget med eller skabt viden i projektet, efterfølgende oplevede, at denne viden af forskellige grunde blev gjort tilgængelig for virksomheder, der ikke havde investeret i at skabe den. I et tilfælde skete dette ved en udbudsrunde, hvor kommunen skrev oplysninger ind i et udbudsmateriale, som en af partnervirksomhederne betragtede som baseret på »sin« viden. I et andet tilfælde blev et firma nervøs for, at et konkurrerede firma, som var blevet bestilt til at løse en anden opgave på plejehjemmet, kunne komme til at aflure nogle af de installationer, som partnervirksomheden gerne ville holde hemmelige for konkurrenter.

Frustrationerne blev dog udtrykt mest eksplicit af den virksomhed, der havde samarbejdet med kommunen om overhovedet at skabe projektet. Virksomheden havde ikke fået penge for at udvikle projektet og ansøgningen, men håbede på at få en rolle i det, hvis det lykkedes at skaffe fondsmidler. Samarbejdet om at skabe projektet og skrive ansøgningen blev af begge parter beskrevet som en velfungerende skabelsesproces, men efter at pengene

var blevet bevilget, holdt relationen gradvist op med at være et samarbejde. Virksomhedslederen beskrev situationen således:

»I første omgang var der en overlappende interesse mellem kommunen og os, hvor vi tilbød en tænkning, et koncept og nogle emner til at designe et projekt, som gør, at de kan få noget krop på et projekt, som de går og bakser med, og som samtidig kan skaffe dem noget finansiering. Den finansiering giver *dem* en mulighed for at handle og *os* en mulighed for at lave forretning, så der er på det tidspunkt en fin overensstemmelse mellem interesserne, som gør, at der er en fælles interesse i at få beskrevet projektet og få sendt en ansøgning. [...] I det øjeblik at ansøgningen er godkendt, ændrer tingene sig meget, meget markant [...] Vi mener jo det er *os* der har *skabt* projektet – og det har vi selvfølgelig ikke alene, for det er jo også afhængig af den ramme som kommunen stiller til rådighed – men *tanken* er grundlæggende vores. Det første der sker, efter at ansøgningen er godkendt, det er at vi skal byde på det! Det er jo helt vildt provokerende ... og jeg anfægtar ikke, at det lovgivningsmæssigt eller retningslinjemæssigt *er* sådan. Men det er fuldstændig vildt provokerende« (Virksomhedsleder).

Virksomhedslederen, som mente at have bidraget med idéer, viden, skrivearbejde m.v. til det fælles projekt, regnede med at have sikret sig en rolle i processen, ifald ansøgningen gav penge, men overraskedes tilsyneladende af kommunens udbudspolitik.

Eksemplerne viser, hvordan virksomhederne *investerede* i et samarbejde. De bidrog med penge, tid og/eller ekspertise til et fælles forehavende og regnede med, at noget på et tidspunkt kom den anden vej, men af forskellige grunde skete dette ikke. Interviewpersonerne peger selv på én af forklaringerne: Udbudsregler.

Set ud fra vores teoretiske ståsted kan dette ses som et udtryk for, at de to forskellige markedsparadigmer er til stede samtidig som »layered realities« (Hartley, 2010). På den ene side kan markeds mekanisme-paradigmet ses afspejlet i udbudsregler og -politikker. Ifølge denne tænkning skal virksomhederne

holdes uden for muren, og hvis man som kommune skal interagere med dem, skal det være på markedsvilkår – altså i et frit og uforpligtende køber-sælger-forhold. Derfor skal opgaver i udbud.

På den anden side kan hele ideen om at skabe offentlig-privat samarbejde, danne partnerskaber, afholde fælles innovations-camps osv. ses som et udtryk for vækstmotor-paradigmet. Ud fra denne tænkning er virksomhederne at forstå som en slags entreprenører, der i kraft af deres næse for gode forretninger kan være en vækstskabende drivkraft, som det offentlige har interesse i at støtte og koble sig sammen med

I kombination bliver de to paradigmer af virksomhederne oplevet som et meget forvirrende budskab fra kommunerne. De kunne ikke forstå, hvad det var for en slags relation, kommunerne ville have: forpligtende eller ikke forpligtende? Tillidsfulde eller distance-rede? En af virksomhedspartnerne i energirenoveringsprojektet udtrykte sin forvirring på følgende måde:

»... altså kommunerne siger jo: »Vi vil gerne noget mere. Vi vil gerne have noget samarbejde. Vi vil gerne ind og lave det her innovation og udvikling på energifronten.« »Okay«, siger vi så. »Det vil vi godt være med til.« »Ja, men vil vi bare ikke rigtig helt alligevel.« Altså, så er det man siger: »Nå okay?«« (Virksomhedspartner).

Virksomhederne var forvirrede: med én stemme inviterede kommunerne til samarbejde og brobygning, og med en anden sagde de »hold jer uden for muren!«

Kommunernes perspektiv

De kommunale medarbejdere peger på det samme problem som virksomhederne, nemlig udbudsreglerne. En af projektlederne i plejehjemsprojektet forklarede, at reglerne på området var »benhårde«. De skulle virkelig passe på, og de havde derfor fra starten sagt

til virksomhederne, at de ikke ville købe noget af dem:

»Det princip var vi faktisk meget faste i kødet på fra starten. For det kunne vi simpelthen ikke. Vi ville aldrig kunne gøre det – så kommer man ind i nogle konkurrencehensyn, og det er benhårdt for offentlige virksomheder. Den eneste grund til, at vi ikke skulle have tre af samme slags virksomhed ind over, var, at det [store kickstart arrangement] var åbent, så alle kunne byde ind. Vi snakkede med et sygehus, som på et tidspunkt havde lavet et projekt, hvor de havde enteret med én sengeproducent. Og de fik simpelthen på puklen [...] hvorfor skulle de her tre andre sengeproducenter *ikke* have lov til at komme ind og få den fordel? Men fordi vi havde været åbne – og vi havde jo budt det ud og offentliggjort det og hvad ved jeg, så alle kunne bare byde ind. Så kom vi ud over det. Men vi skulle virkelig passe på« (projektleder).

Også i energirenoveringsprojektet blev udbudsreglerne betragtet som en barriere for samarbejdet, fordi de forhindrede, at man kunne opbygge et samarbejde om konkrete renoveringsprojekter på konkrete bygninger, i og med at projekter af den størrelse *skal* sendes i udbud. For de kommunale medarbejdere var dette slet ikke til diskussion. Opgaver skal sendes i udbud – alt andet vil være ulovligt. De kommunale partnere var meget opmærksomme på, at reglerne på området var skrappe, og derfor havde projektlederne haft nogle jurister til at se på projektet for at undersøge, om kommunen kunne komme i juridiske problemer ved at holde innovations-camps sammen med virksomhederne fra netværket:

[Vi] har haft nogle jurister på sagen, og så længe der ikke bliver arbejdet med økonomi i projektet, og de andre bydende på opgaven får materialet fra campen, så er der ikke nogen problematik i det Der var ikke nogen der gjorde oprør over noget, de andre bydende fik også materialet fra campen ... Da vi valgte rådgiveren, så vi helt bort fra, at det var i projektets regi, og vi endte med *ikke* at vælge én af dem fra projektet faktisk...

Var de utilfredse med det?

Altså, de var ærgerlige over det i hvert fald, man kan sige de har jo lagt en del arbejde i det, og også virket interesserede og virkelige engagerede på campen i håb om at vinde opgaven (Kommunal medarbejder).

Ud fra disse citater er det tydeligt, at de offentligt ansatte var meget opmærksomme på ikke at overtræde udbudsreglerne og ikke at indlede »forkerte« forhold til virksomhederne. Men det er væsentligt at bemærke, at det ikke blot er regler, der håndhæves fra *den offentlige sektors side* af relationen. Som projektlederen i plejehjemscitateret forklarer, har det også noget at gøre med, at der *fra andre virksomheder* kan komme beskyldninger om konkurrenceforvridning. Det er med andre ord både den offentlige og den private sektor, der ønsker en mur mellem sektorerne.

Det er også værd at hæfte sig ved, hvordan medarbejderen fra energirenoveringsprojektet forklarer, at så længe de ikke »arbejder med økonomi«, så er der ikke noget problem. Men for virksomhederne var samarbejdet allerede økonomi. De havde (ligesom kommunerne i øvrigt) betalt for at være med, og de havde ud over penge også investeret tid, og delt deres viden og tid med de øvrige deltagere. Men for kommunen var »ikke at arbejde med økonomi« ensbetydende med »ikke at indgå aftaler om handler« eller påtage sig nogen forpligtelser over for virksomhederne på baggrund af projektet. Lige her ses de to økonomi-forståelser kombineret i en økonomi-misforståelse.

Kommunen taler i denne sammenhæng ud fra en neoklassisk forståelse og mener, at økonomi er, når købere og sælgere indgår en *handel* med hinanden på en fri og uforpligtende måde – altså på et marked. Virksomhederne taler derimod om »økonomi« som *investering i skabelse af værdi* i form af relationer, viden, samarbejde, idéer, erfaringer og alt muligt andet, der ikke nødvendigvis foregår i en særskilt markedssfære. For virksomhederne er samarbejdet økonomi, både fordi de har

betalt for det, og fordi de forventer sig noget af det. For kommunerne er samarbejdet først økonomi, når der er blevet handlet.

Idéen med overhovedet at igangsætte disse partnerskabelsesprocesser bygger på en vækstmotortænkning og lægger op til, at den offentlige sektor skal finde og koble sig sammen med vækstpotentialerne. Udsagnet om »ikke at arbejde med økonomi« udtrykker derimod en neoklassisk økonomiforståelse, hvor en mur skal sikre den frie konkurrence og de lavest mulige priser ved hjælp af markedsmekanismen. Netop fordi disse paradigmer eksisterer oven i hinanden og afspejles i regler og politikker, ender kommunerne med at sige: »Vi vil gerne samarbejde, men vi vil ikke samarbejde.«

De offentligt ansatte var imidlertid også bange for at komme til at bruge skatteborgernes penge på en »forkert« måde. Projektlederen fra plejehjemsprojektet forklarede:

»helt grundlæggende er det en angst for ikke at bruge pengene rigtigt. Man kan få skudt i skoene, at man har brugt en masse ressourcer på noget, der ikke er kommet noget ud af, fordi det er borgernes penge, man forvalter. Man kan politisk blive stillet til ansvar for det – hvis jeg starter helt i toppen, ikke: Hvorfor har en borgmester dog ladet os bruge 4 millioner på [en innovationsafdeling i kommunen], når vi ikke kan se, at vi får noget ud af det. Det skulle vi hellere have brugt til plejen. [...] vi aner ikke hvad der kommer ud af det. Vi ved ikke om der overhovedet kommer noget ud af det. Og hvis der kommer noget ud af det, så er det nogle virksomheder, der tager det og løber med det (projektleder).

Projektlederen udtrykker her præcis det dilemma, der er på spil i kombinationen af de to tænkninger. På den ene side skal hun bygge bro, investere i vækst og turde satse på det innovationsprojekt, der er blevet bevilget penge til, og på den anden side skal hun holde virksomhederne uden for muren, fordi hun ellers kan blive beskyldt for at lade sig påvirke til at bruge borgernes penge uoptimalt og forkert.

Hun kan se situationen på begge måder, men ved ikke hvilket perspektiv kommunen vil blive holdt op imod.

Broer eller mure?

Opsummerende kan man sige, at virksomhederne helt entydigt var interesserede i at skabe tætte, tillidsfulde og gensidigt forpligtende forhold til kommunerne, således at de kunne blive løftet ud af konkurrencen om at vinde udbud. Uden en vis sikkerhed for noget sådant ville de ikke blive ved med at investere tid, penge og viden i samarbejdet. Dog kunne *andre* virksomheder gøre indsigelser mod sådanne arrangementer, under henvisning til at de så var blevet snydt for en konkurrencefordel.

Kommunerne var på den ene side også interesserede i at skabe tillidsfulde og gensidigt forpligtende forhold til virksomhederne, for de ville gerne (i tråd med vækstmotor-tænkningen) tiltrække virksomhedernes investeringer, men på den anden side var de også ganske nervøse for at lave netop sådanne tillidsfulde og gensidigt forpligtende relationer til virksomhederne, fordi de (set med markedsmekanisme-briller) kunne beskyldes for at have brudt udbudsreglerne eller have mistænkeligt tætte forhold til enkelte virksomheder. De kunne ikke vide, om de ville blive holdt ansvarlige i forhold til det ene eller det andet paradigme. Måske ville de blive bebrejdet for ikke at have holdt virksomhederne på afstand for at sikre lavest mulige priser, og måske ville de blive bebrejdet for ikke at have bygget broer for i samarbejde med virksomhederne at have stimuleret innovation og vækst.

Det er altså ikke et spørgsmål om, at den ene sektor forstår økonomien som noget, der bør holdes i en særskilt markedssfære af hensyn til konkurrencen, mens den anden sektor forstår økonomien som allestedsnærværende, og noget, der skal investeres i for at skabe innovation og vækst. Så enkelt er det ikke. Begge

økonomiforståelser findes i begge sektorer. Vi argumenterer ikke for, at den ene forståelse er rigtigere end den anden. Vi argumenterer for, at de to tænkninger er til stede samtidig og står i vejen for hinanden. Den ene lægger op til, at relationerne mellem den offentlige og den private sektor skal være uforpligtende og »mistillidsfulde«, så en kommune kan bytte et firma ud med et andet, hvis den finder et bedre tilbud – derfor er gensidigt forpligtende relationer ifølge denne tænkning problematiske og betegnes som korruption, kammerateri etc. Den anden tænkning lægger op til, at der netop skal skabes gensidigt forpligtende og tillidsfulde relationer til partnervirksomheder, således at disse tør investere i at samarbejde og udvikle noget nyt sammen med den offentlige sektor – derfor er det ifølge denne tænkning netop vigtigt med tætte tillidsfulde relationer.

På den baggrund mener vi, at det er det vigtigt at diskutere, hvad de er for en slags relationer mellem den offentlige og den private sektor, der skal være i samfundet. Man kan ikke forvente, at den offentlige og den private sektor sammen skal forsøge at skabe synergi og win-win-situationer gennem partnerskaber og samskabelsesprocesser, der bygger på tætte relationer og tillid, mens man *samtidig* vil opretholde fjerne, uforpligtende relationer for at sikre den frie konkurrence og de laveste priser. Det svarer til at bygge en bro og en mur på nøjagtig samme sted.

Skal vi rive muren ned og mene, at det, der tidligere har heddet vennetjenester, kammerateri, karteldannelser etc., nu hedder networking, partnering eller joint ventures og er helt legitime samarbejdskonstellationer? Eller skal vi rive broerne ned og mene, at de to sektorer fungerer på hver sine premisser og har bedst af ikke at blive blandet sammen? Vi opfordrer til, at sådanne spørgsmål afklares politisk, så det ikke overlades til lokale samarbejdspartnere at navigere mellem to så modsatrettede politikker.

Litteraturliste

- Boviard, Tony (2004), »Public-Private Partnerships: From Contested Concept to Prevalent Practice«, *International Review of Administrative Sciences*, 70(2): 199-214.
- Brereton, M. og M. Temple (1999), »The new public service ethos: An ethical environment for governance«, *Public Administration*, 77(3): 455-74.
- Carrier, M. (1997), *Meanings of the Market: The Free Market in Western Culture*, Oxford/New York: Berg Publishers.
- Downs, G. og P.D. Larkey (1986), *The Search for Government Efficiency: From Hubris to Helplessness*, New York: Random House.
- Erhvervs- og Byggestyrelsen (2009), *Analyse af offentlig-privat samarbejde om innovation*. København: Erhvervs- og Byggestyrelsen.
- Essig, M. og A. Batran (2005), »Public-Private Partnership – Development of Long-term Relationships in Public Procurement in Germany«, *Journal of Purchasing & Supply Management*, 11: 221-31.
- Greve, Carsten og Grahame Hodge (2010), »Public-Private Partnerships and Public Governance Challenges«, i Stephen P. Osborne, red., *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London and New York: Routledge, pp. 149-62.
- Hagedorn, J. (1996), »Innovation and Entrepreneurship: Schumpeter Revisited«, *Industrial and Corporate Change*, 5(3): 883-96.
- Hood, C. (1991), »A Public Management for All Seasons?«, *Public Administration*, 69(1): 3-19.
- Jackson, P.M. (2001), »Public Sector Added Value: Can Bureaucracy Deliver?«, *Public Administration*, 79(1): 5-28.
- Jensen, K.E., J.P. Jensen, A. Digmann og H.W. Bendix (2008), *Principper for Offentlig Innovation. Fra Best Practice til Next Practice*, København: Børsens Forlag.
- Kirzner, I.M. (1991), »Market Process versus Market Equilibrium« i Grahame Thompson, Jennifer Frances, Rosalind Levacic og Jeremy Mitchell, red., *Markets, Hierarchies & Networks. The Coordination of Social Life*, London: SAGE Publications.
- Klijn, E.-H. (2010), »Trust in Governance Networks: Looking for conditions for innovative solutions and outcomes«, i Stephen P. Osborne, red., *The New Public Governance? Merging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London and New York: Routledge, pp. 303-21.
- Klijn, E.-H. og G. Teisman (2000), »Governing Public-Private Partnerships: Analyzing and Managing the Process and Institutional Characteristics of Public-Private Partnerships« i Stephen P. Osborne, red., *Public-Private Partnerships: Theory and practice in international perspective*, London: Routledge, pp. 84-102.
- Levacic, R. (1991), »Introduction to »markets««, i Grahame Thompson, Jennifer Frances, Rosalind Levacic og Jeremy Mitchell, red., *Markets, Hierarchies & Networks. The Coordination of Social Life*, London: SAGE Publications.
- Lundvall, B.-Å. (2011), »Økonomisk innovationsteori: fra iværksættere til innovationssystemer« i Eva Sørensen og Jacob Torfing, red., *Samarbejdsdrevet innovation – i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 41-58.
- McQuaid, R.W. (2010), »Theory of Organizational Partnerships: Partnership Advantages, Disadvantages and Success Factors«, i Stephen P. Osborne, red., *The new Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London and New York: Routledge, pp. 127-48.
- Osborne, S.P. (2010), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and practice of Public Governance*, London and New York: Routledge.
- Osborne, S.P. og K. Brown (2005), *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*, London and New York: Routledge.
- Powell, W.W. og K. Snellman (2004), »The Knowledge Economy«, *Annual Review of Sociology*, 30: 199-220.
- Skelcher, C. (2005), »Public-Private Partnerships and Hybridity« i Evan Ferlie, Lawrence E. Lynn, og Christopher Pollit, red., *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford & New York: Oxford University Press, pp. 347-70.
- Smith, A. (1979), *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Oxford: Clarendon Press.
- Stein, A., E.-H. Klijn og J. Edelenbos (2011), »Public Private Partnerships: Added Value by Organizational Form or Management?« *Public Administration*, 89(4): 1235-52.
- Stoker, G. (2006), »Public Value Management – A New Narrative for Networked Governance?«

American Review of Public Administration, 36(1): 41-57.

Sørensen, E. og J. Torfing (2011), »Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor«, i Eva Sørensen og Jacob Torfing, red. *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*; Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 19-40.

Thompson, G.F. (2003), *Between Hierarchies and Markets: The Logics and Limits of Network Form of Organizations*, Oxford: Oxford University Press.

Vangen, S. og C. Huxham (2010), »Introducing the Theory of Collaborative Advantage,« i Stephen P. Osborne, red., *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, London and New York: Routledge, pp. 163-84.

Weihe, G., S. Højlund og B. Nørgaard (2010), *Offentlig-privat innovation – en ny vej til vækst og bedre velfærd*, 6. København, FTF. FTF Dokumentation.

Yin, Robert K. (2009), *Case Study Research. Design and Methods*, London: Sage Ltd.