

LEDELSE PÅ TVÆRS AF OFFENTLIG OG PRIVAT

– VEJE TIL BEDRE OFFENTLIG-PRIVAT
SAMARBEJDE

DEFA

VI FREMMER VIDEN

NOCA

LEDELSE PÅ TVÆRS AF OFFENTLIG OG PRIVAT

OVERBLIK (KLIK DIREKTE TIL AFSNIT)

DEN ULTRA KORTE
Executive Summary

DEL 1: INDLEDNING
Hvorfor beskæftige sig med
ledelse i et krydsfelt?

DEL 2: HVAD ER PROBLEMET?
Udfordringer ved
offentlig-privat samarbejde

DEL 3: GULERODEN SAT PÅ SPIDSEN:
Hvad er gevinsten, og hvordan
høster vi den?

DEL 4: SÆT I GANG:
Anbefalinger og handlemuligheder

OM RAPPORTEN:
Inspireret af praksis

**DATAGRUNDLAG
OG METODE**

CASES

Redaktion:

Signe Emilie Bech Christensen, konsulent i DEA
Bergliot Borg Christensen, projektassistent i DEA
Maria Lindorf, sekretariatschef i DEA
Jørgen Andersen, netværkschef i NOCA
Emilie Ljungqvist, projektassistent i DEA

Udgiver: DEA og NOCA

Design: Jacob Birch Studio

EN RAPPORT INSPIRERET AF PRAKSIS

Denne rapport er udarbejdet på baggrund af DEA og NOCAs Tænkoboks om ledelse i krydsfeltet mellem offentlig og privat. Tænkoboksens deltagere har i foråret 2015 debatteret, hvordan man gennem ledelse kan fremme samarbejdet mellem den offentlige og private sektor.

Mens deltagerne har bidraget med erfaringer og input, bærer DEA og NOCA alene ansvaret for publikationens indhold.

Tænkoboksens deltagere:

- Anders Ryom Villadsen, associate professor, AU, Institut for Marketing og Organisation
- Anni Rosengren Korsbæk, centerchef, Resultatcenter for Ledelse, University College Syddanmark
- Asger Rabølle Nielsen, udviklingsdirektør, Erhvervsakademiet Lillebælt
- Danielle Bjerre Lyndgaard, ledelseskonsulent, DR
- Elisabeth R. Bach, client partner, Franklin Covey
- Hanne Fischer, uddannelsesdirektør, University College Sjælland
- Helle Bruun Madsen, ledelsesrådgiver, Lederne
- Helle Jensen, kursuschef, SOSU Sjælland
- Helle Melgaard, uddannelsesdirektør, Erhvervsakademi Kolding
- Henrik Holt Larsen, professor, CBS, Inst. for Organisation
- Johnny Nielsen, sekretariatschef, Institut for Organisation
- Kit Claudi, dekan, Professionshøjskolen UCC
- Lars Hansen, programme director, Mannaz A/S
- Mads Carstensen, forhandlingschef, Djøf
- Malene Lind, chef, Københavns Kommune, Socialforvaltningen
- Mariane Therkelsen, HR-udviklingschef, Region Nordjylland
- Nina Uller, prodekan, Forsvarsakademiet
- Ole Gram-Olesen, rektor, Cphbusiness
- Per Bo Nørgaard Andersen, kontorchef, Region Midt
- Pernille Berg, forsknings- og innovationschef, Københavns Erhvervsakademi – KEA
- Poul Skov Dahl, afdelingschef for Ledelsesakademiet, Region Syddanmark
- Signe Linneboe, business owner, Talent Incorporated
- Steen Elmedal Hansen, funktionsdirektør, HR, Jyske Bank
- Steen Erik Navrbjerg, associate professor, KU, FAOS
- Søren Bregenholt, vice president, Novo Nordisk A/S
- Søren Røssel, HR consulting services, PwC

Eksterne ressourcepersoner:

Tænkoboksen har undervejs haft gavn af input, oplæg og sparring fra følgende ressourcepersoner:

- Anders C. Bech, markeringschef, Forsvarets Rekruttering
- Jonas Groes, director, Ernst & Young
- Lisbeth Valther, direktør, Next Step Citizen
- Ole Bech Lykkebo, chefkonsulent, Center for Offentlig Innovation
- Ole Helby Petersen, lektor, Institut for Samfund og Globalisering, RUC
- Pernille Weiss Terkelsen, direktør, ArchiMed
- Wenche Svenning, projektleder, Horsens kommune

INDHOLD

| | |
|----|---|
| 6 | FORORD |
| 8 | DEN ULTRA KORTE: Executive Summery |
| 12 | DEL 1: INDLEDNING: Hvorfor beskæftige sig med ledelse i et krydsfelt? |
| 13 | Kolde facts om offentlig-privat samarbejde |
| 18 | At være på tværs? En nuanceret forståelse af krydsfeltet |
| 24 | DEL 2: HVAD ER PROBLEMET? Udfordringer ved offentlig-privat samarbejde |
| 24 | En strukturel spændetrøje: Rammevilkår for offentlig-privat samarbejde |
| 26 | Manglende strategisk tilgang og manglende kompetencer hæmmer samarbejdet |
| 29 | Kulturelle barrierer og lav sektormobilitet udfordrer samarbejde på tværs |
| 34 | DEL 3: GULERODEN SAT PÅ SPIDSEN: Hvad er gevinsten, og hvordan høster vi den? |
| 37 | Offentlige innovationer kan skabe øget kvalitet, medarbejdertilfredshed og effektivitet |
| 40 | Samarbejde skaber innovation |
| 41 | Øget sektormobilitet styrker offentlig-privat samarbejde |
| 43 | DEL 4: SÆT I GANG: Anbefalinger og handlemuligheder |
| 44 | Anbefalinger rettet mod det strategiske ledelsesniveau |
| 48 | Anbefalinger rettet mod det taktisk-operationelle ledelsesniveau |
| 52 | Anbefalinger rettet mod uddannelse af ledere |
| 55 | Anbefalinger rettet mod rekruttering af ledere |
| 58 | Bilag 1: Datagrundlag og metode |
| 60 | Bilag 2: Casebeskrivelser |
| 62 | Litteratur |

FORORD

Vi skal løfte i flok på tværs af sektorer. Sådan står det blandt andet i den forrige regerings innovationsstrategi fra 2012. Og der er ingen tvivl om, at det danske samfund står over for komplekse udfordringer, der kræver en indsats, hvor offentlige og private aktører samarbejder på tværs, så der kan skabes endnu mere effektive og innovative løsninger. Offentlig-privat samarbejde beskrives således som en del af løsningen på velfærdsstatens udfordringer med forventninger om bl.a. højere effektivitet og et bedre slutprodukt. Og der er milliarder i spil. Et godt eksempel er, at den offentlige sektor hvert år konkurrenceudsætter serviceopgaver for knap 100 mia. kroner ud af en samlet opgaveløsning på 385 mia. kroner.

At offentlig-privat samarbejde er kommet for blive, betyder samtidig, at et væld af nye samarbejdsformer opstår. Disse samarbejdsformer er mangfoldige i deres udtryk – lige fra de kontraktbaserede samarbejder mellem offentlig og privat til længerevarende partnerskaber på tværs. Samarbejderne går selvsagt på tværs af sektorer, som ikke altid er vant til at arbejde sammen. Det kan være svært fx pga. kulturelle barrierer, forskellige bundlinjer og måske også fordomme om dem på “den anden side”.

En naturlig vej til at nedbryde en række barrierer i det offentlig-

private samarbejde er gennem øget kendskab til den anden sektor. Det sker helt af sig selv gennem jobmobilitet mellem sektorer – dvs. at medarbejdere og ledere bliver ansat i den anden sektor og derved opnår erfaring fra begge sektorer. I Danmark har vi dog historisk lav jobmobilitet, og i 2012 skiftede færre end 5 pct. job til den anden sektor (Djøf 2014).

Derfor sker nedbrydningen af barrierer på tværs ikke af sig selv, og derfor kan det også kræve sin leder at få de offentlige-private samarbejder til at glide og skabe gode resultater. Det gør det bl.a., fordi disse samarbejder ofte kalder på en anden form for ledelse end den, man er vant til i sin egen organisation.

I denne rapport sætter Tænk tanken DEA og NOCA netop fokus på, hvordan man leder på tværs af den offentlige og private sektor. Ambitionen med rapporten er for det første at skabe et overblik over området for offentlig-privat samarbejde og de udfordringer og mulige gevinster, der er forbundet hermed.

For det andet ønsker vi at komme med konkrete anbefalinger til lederne i både offentlige og private organisationer, der skal lede de offentlig-private samarbejder. Disse anbefalinger er rettet mod den type af samarbejder, som er mere relationsbaserede end

kontraktbaserede, fx offentlige private partnerskaber (OPP) eller offentlige private innovationssamarbejder (OPI). anbefalingerne retter sig både til de ledere, der udøver ledelse på det strategiske niveau i offentlig-private samarbejder, og ledere, der udøver ledelse på det taktisk-operationelle niveau i offentlig-private samarbejder. Herudover retter anbefalingerne sig også til nogle af dem, som er med til at skabe rammerne for ledelsen i disse samarbejder – nemlig de personer, der arbejder med lederrekruttering til offentlig-private samarbejder og de institutioner, der udbyder uddannelse til morgendagens ledere.

Vi håber, at rapporten kan inspirere til en praksis, som klæder langt flere ledere på til at kunne og ville gå på tværs.

God læselyst.



A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Stina Vrang Elias'.

Stina Vrang Elias
Adm. direktør, DEA



A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Per Geisler Hansen'.

Per Geisler Hansen
Direktør, NOCA

DEN ULTRA KORTE: EXECUTIVE SUMMARY

Denne baggrundsrapport har til formål at skabe overblik over området for offentlig-privat samarbejde, nuancere forståelsen af, hvad der er offentligt, og hvad der er privat og anskueliggøre udfordringer og muligheder ved offentlig-private samarbejder. Herudover indeholder rapporten en række anbefalinger til ledere, der kan være med til at smidiggøre offentlig-privat samarbejde. Målgruppen for rapporten er overordnet set ledere i både offentlige og private organisationer, som har interesse for samarbejde på tværs. Herudover indeholder rapporten også afsnit målrettet personer, der arbejder med rekruttering af ledere til offentlig-private samarbejder samt uddannelsesinstitutioner, der udbyder lederuddannelser.

Området for offentlig-privat samarbejde er bredt og spænder over flere forskellige typer samarbejder – lige fra det kontraktbaserede til det mere relationsorienterede. Denne rapport fokuserer ikke på enkelte samarbejdsformer inden for området, men har derimod et bredt perspektiv på offentlig-privat samarbejde. I sidste del af rapporten, som består af anbefalinger til fremtidig praksis, er der dog udelukkende fokus på de mere relationsorienterede samarbejdstyper, som er mere relationsorienterede end kontraktbaserede.

Første del af rapporten afklarer først og fremmest, hvad offentlig-privat samarbejde er, herunder en definition af de enkelte samarbejdstyper. Overordnet set kan offentlig-privat samarbejde forstås i et kontinuum mellem de kontraktbaserede typer i den ene ende og de relationsbaserede typer i den anden ende, hvor de forskellige samarbejdsformer som udlicitering eller offentlig-private partnerskaber (OPP) kan indplaceres. Rapportens første del beskriver desuden, hvordan man bør have en nuanceret forståelse af offentlig og privat, der ikke er et enten-eller. I stedet bør man forstå forskellene mellem den offentlige og private sektor som dimensioner af privathed eller offentlighed, der varierer fra organisation til organisation. Den største forskel på offentlige og private organisationer ligger i mangfoldigheden af bundlinjer, som organisationen arbejder efter. Der er en udpræget enighed om, at offentlige organisationer ofte er mere komplekse i og med, at de arbejder efter flere bundlinjer og derved flere interessenter, hvorimod man i det private ofte overvejende bliver målt på den økonomiske bundlinje. Det betyder naturligvis ikke, at det kun er den økonomiske bundlinje, som er afgørende i det private, men det er ofte det klare overordnede pejlemærke. I det offentlige må lederen ofte orientere sig efter både en demokratisk bundlinje, medarbejdertilfredshed, en politisk bundlinje, en grøn bundlinje og i stigende grad også en økonomisk

bundlinje. Bundlinjerne udmønter sig samtidig i kulturelle forskelle mellem den offentlige og private sektor.

Anden del af rapporten stiller skarpt på de udfordringer, der spænder ben for offentlig-privat samarbejde. Barriererne består overordnet set på to niveauer – på strukturelt niveau, hvor rammevilkår kan opleves som en udfordring, og på organisationsniveau, hvor kulturelle barrierer opleves som svære at overkomme. Fra politisk hold er der fokus på at lette rammevilkårene for at gøre det nemmere og mere tilgængeligt at udøve offentlig-privat samarbejde. På organisationsniveau efterspørges en strategisk tilgang til offentlig-privat samarbejde. Samtidig opleves manglende medarbejderkompetencer som en barriere, hvilket måske hænger sammen med, at området kan være teknisk svært tilgængeligt. Endvidere findes kulturelle barrierer, fx sproglige forskelle, myter om den anden sektor og forskellige beslutningsgange, som besværliggør samarbejdet. De kulturelle barrierer understøttes samtidig af en historisk lav sektormobilitet, der giver rødt lys i krydset mellem offentlig og privat. Hverken medarbejdere eller ledere skifter sektor, og der sker derfor ikke en naturlig erfaringsudveksling på tværs af sektorer. Spørgsmålet er, om det skyldes rekrutteringsprocedurer eller den enkeltes ønske om ikke at skifte sektor. DEA har foretaget en analyse af 80 stillingsopslag rettet mod ledere, som viser, at de fleste stillingsopslag (65 pct. og 83 pct. for hhv. privat og offentlig) efterspørger en lederkandidat med sektorspecifik erhvervs erfaring. En undersøgelse foretaget blandt ledere viser samtidig, at lederne ikke overvejer at skifte sektor, men at de på den anden side heller ikke er afvisende over for et sektorskift.

Noget tyder altså på, at nytænkende rekrutteringsprocedurer vil kunne skabe øget mobilitet og erfaringsudveksling på tværs af sektorer. Men hvad skal der så til, hvis man som leder skal overkomme udfordringerne i et offentlig-privat samarbejde? I rapporten peges der på følgende væsentlige kompetencer: Strategisk ledelse, facilitering, sense making og relationel forståelse.

Tredje del af rapporten stiller skarpt på, hvilke gevinster man kan høste ved offentlig-privat samarbejde. Det drejer sig om muligheder for besparelser, øget medarbejder- og brugertilfredshed, kvalitet og effektivitet. Forskningen viser dog, at disse gevinster langt fra opstår af sig selv, men kræver de rette vilkår for at udvikles. Samtidig er det også tydeligt, at forskellige samarbejdsformer har forskellige potentielle gevinster. Men hvordan sikrer man sig at få høstet gevinsterne ved offentlig-private samarbejder?

En vej frem kan være gennem øget sektormobilitet, der kan øge forståelse på tværs af sektorer og smidiggøre samarbejde. For at blive klogere på, hvordan sektormobilitet kan understøtte offentlig-privat samarbejde, er der gennemført syv interviews med sektorskiftere. Lederne oplever samlet set følgende gevinster ved et sektorskift:

- Bedre forståelse for kerneforretningen i den anden sektor og det sprog, der bliver talt
- Tværsektorielt netværk, som giver større og bedre handlemuligheder ift. at løse udfordringer og skabe succesfuldt samarbejde og resultater på tværs af sektorer

- Flere og bredere kompetencer, som kan skabe innovative samarbejder på tværs af sektorer

Erfaring fra den anden sektor skaber netop den viden og forståelse for de forskellige rationaliteter og bundlinjer, som er afgørende for succesfulde offentlig-private samarbejder. I visse tilfælde har netværk og kendskabet til den anden sektor været hele udgangspunktet for, at offentlig-private samarbejder er kommet op at stå.

Rapportens fjerde del består af en række anbefalinger, som retter sig mod fire forskellige målgrupper:

- Ledere af offentlig-private samarbejder på strategisk niveau, fx afdelingsledere eller kontorchefer
- Ledere af offentlig-private samarbejder på operationelt-taktisk niveau – typisk projektledere
- Personer, der arbejder med lederrekruttering til offentlige-private samarbejder
- Institutioner, der udbyder uddannelse til morgendagens ledere

Fokus er i denne del på de relationsbaserede samarbejdstyper inden for offentlig-privat samarbejde som OPI og OPP. Anbefalingerne er udarbejdet i samarbejde med Tænkeboksens 26 deltagere, som har stillet skarpt på, hvad der kræves af ledere inden for fire områder.

Anbefalinger rettet mod det strategiske ledelsesniveau

- Vurdér gevinster og risici, inden samarbejdsaftalen underskrives
- Skab fælles vision og mission
- Skab beslutningskompetence
- Skab forudsætningerne for en ligeværdig forretningsmodel
- Mobilisér en samlet organisation og inddrag relevante personer fra starten

Anbefalinger rettet mod det taktisk-operationelle ledelsesniveau

- Find det fælles formål, som vækker passionen
- Skab opmærksomhed om de mange bundlinjer
- Vær modig og risikovillig – med øje for budgettets muligheder
- Ta' på læringsopdagelse på den anden side af grænsen

Anbefalinger rettet mod uddannelse af ledere

- Fokuser på samspillet mellem ledernes personlighed, viden og færdigheder
- Skab nye møder og fælles læring mellem sektorerne
- Giv lederne de kompetencer, virkeligheden har brug for

Anbefalinger rettet mod rekruttering af ledere

- Fokuser på projektets formål frem for vanligt efterspurgt kompetencer
- Søg lederkompetencer fremfor særlige fagligheder
- Muliggør innovation ved at søge uden for egen sektor
- Kombiner opslag og netværk i rekrutteringsfasen

Boks 1: Datagrundlag kort

Rapporten er baseret på omfattende desk research og data indsamlet fra både kvalitative interviews og kvantitative kilder, bestående af en indholdsanalyse af 80 stillingsopslag, interviews med sektorskiftere, rekrutteringseksperter, casevirksomheder samt en survey rettet mod offentlige og private ledere. Herudover har Tænkeboksens medlemmer været samlet tre gange over tre måneder, hvor de ved hvert møde har arbejdet med emnet og formuleret løsningsforslag (Se mere i bilag 1)

Interviewpersoner

Ledere med erfaring fra både den offentlige og private sektor – såkaldte sektorskiftere

- Anna Haldrup, director i Carlsberg A/S, tidligere ansat hos Københavns Universitet
- Bo Cerup-Simonsen, direktør ved Center for Olie og Gas – DTU, tidligere ansat hos Mærsk og Det Norske Veritas
- Conni Simonsen, direktør for Ingeniørhøjskolen Aarhus Universitet, tidligere ansat i bl.a. Grundfos og Ericsson
- Louise Mogensen, vicedirektør i Finansrådet, tidligere ansat i bl.a. Erhvervs- og Vækstministeriet

- Mikkel Rasmussen, partner i Red Associates, tidligere ansat i Erhvervs- og Vækstministeriet og Brinckman
- Niels Fugmann, adm. direktør i Pharmadanmark, tidligere ansat i bl.a. Movia, Deloitte, Erhvervs- og Vækstministeriet og Finansministeriet
- Thomas Jørgensen, rektor på Borupgaard Gymnasium, tidligere ansat hos Apple

Rekrutteringseksperter

- Jeppe Spure, chefkonsulent i Muusmann
- Bjarke Steengaard, direktør i Curia Management
- Steen Vidø, direktør i Mercuri Urval

Case-virksomheder

- Mette Skovbjerg, centerleder i Dansk SymbioseCenter
- Jens Ole Pedersen, direktør i Philips Healthcare Denmark
- Lisbeth Valther, direktør, Next Step Citizen
- Wenche Svenning, projektleder i Horsens kommune

DEL 1: INDLEDNING: HVORFOR BESKÆFTIGE SIG MED LEDELSE I ET KRYDSFELT?

Offentlig-privat samarbejde er kommet for at blive, men gevinsterne lander tilsyneladende ikke af sig selv. Forventningerne er høje, men forskning viser, at der er blandede erfaringer med udlicitering af offentlig-privat samarbejde (Hjelmar m.fl. 2013).

Offentlig-privat samarbejde indebærer ofte komplekse netværk af forskelligartede aktører, der skal samarbejde inden for nye og ukendte rammer. Samarbejdet bliver samtidig vanskeliggjort af den manglende erfaringsudveksling mellem medarbejdere i hhv. det offentlige og private, som oftest genansættes inden for egen sektor. Tværtimod er området præget af myter om dem fra den anden sektor, som er med til at skabe kulturelle barrierer for offentlig-privat samarbejde. Undersøgelser viser også, at de involverede i offentlig-private samarbejder oplever området som svært teknisk tilgængeligt, og at der mangler strategiske tilgange og medarbejderkompetencer på området i kombination med, at mange oplever samarbejdsvanskeligheder på tværs af sektorerne (Quartz+Co 2014; Produktivitetskommissionen 2014; Brogaard & Petersen 2014; Petersen 2013; Væksthus Hovedstadsregionen 2015).

Der er altså tale om barrierer, som kalder på politiske ændringer af rammevilkårene, men der er også tale om barrierer, der

i særdeleshed kalder på ledelsesmæssig handling. Denne rapport vil fokusere på, hvordan ledelse kan bidrage til at skabe succesfulde offentlig-private samarbejder inden for de eksisterende rammevilkår.

Rapportens afgrænsning og målgruppe

De forskellige typer af samarbejder er grundlæggende forskellige, og området for offentlig-privat samarbejde spænder over en række forskellige samarbejdsformer. I denne rapport har vi valgt *ikke* udelukkende at fokusere på udvalgte typer af samarbejder, men anlægger i stedet et ledelsesperspektiv på de offentlig-private samarbejder, hvor udfordringer og indsigter i et vist omfang må siges at gå på tværs af den konkrete samarbejdsform. Derfor taler vi i rapporten bredt om offentlig-privat samarbejde. Rapportens første, anden og tredje del fremstiller en mosaik af de erfaringer og resultater, som man har gjort inden for de forskellige samarbejdstyper, og som er fremstillet i litteraturen på området.¹ Her refererer vi til den konkrete samarbejdsform, som de pågældende erfaringer og resultaterne

¹ Denne rapport beskæftiger sig ikke specifikt med forsknings- og innovationssamarbejde, som DEA har undersøgt i andre sammenhænge: Se fx DEAs publikationer: "[Fra Forskning til Innovation](#)", "[Kommuner som Innovationsmotorer](#)", "[Fra Forskning til Faktura](#)" og "[University Researchers' collaboration with Industry and the Public Sector](#)"

knytter sig til. Rapportens fjerde del består af en række anbefalinger, som derimod udelukkende fokuserer på de samarbejdstyper, som er mere relationsorienterede end kontraktbaserede.

Området for offentlig-privat samarbejde har stor politisk bevågenhed, og man arbejder med forsøgsordninger, som skal mindske de strukturelle barrierer ved at ændre på rammevilkårene. Denne rapport har ikke til formål at ændre på rammevilkårene, men fokuserer i stedet overordnet set på, hvordan ledelse kan være med til at skabe bedre vilkår for offentlig-privat samarbejde inden for de eksisterende rammer. Derfor behandles de strukturelle rammer kun i begrænset omfang.

Rapporten har således tre formål:

- At skabe et overblik over området for offentlig-privat samarbejde samt nuancere forståelsen af hhv. den offentlige og private sektor (Del 1)
- At klarlægge barriererne på området samt synliggøre, hvilke gevinster der kan være ved offentlig-privat samarbejde (Del 2 og 3)
- At præsentere en række anbefalinger til, hvordan ledelse både inden for og uden for projektorganisationen kan bidrage til at skabe succesfulde offentlig-private samarbejder (Del 4)

Rapporten henvender sig overordnet set til ledere, som er nysgerrige og gerne vil blive klogere på området for offentlig-privat samarbejde, men den henvender sig i særdeleshed til de ledere, som står over for at skulle gennemføre et offentlig-privat

samarbejde, fx afdelingsledere, kontorchefer og projektledere fra både offentlige og private organisationer. Rapportens Del 1 til 3 henvender sig mere generelt til ledere med interesse for området og har således til formål at skabe overblik og klarlægge området. Rapportens fjerde og sidste del består af en række anbefalinger og henvender sig derimod direkte til de ledere og medarbejdere, som arbejder med offentlig-privat samarbejde inden for fire udvalgte områder. Anbefalingerne henvender sig således til:

1. Ledere på det strategiske niveau, fx afdelingsledere eller kontorchefer
2. Ledere på det taktisk-operationelle niveau, fx projektledere
3. Personer, der arbejder med HR og rekruttering
4. Institutioner, der organiserer og udbyder lederuddannelser

KOLDE FACTS OM OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE

Hvad er offentlig-privat samarbejde?

Lad os først skabe et overblik over, hvad vi taler om. Fælles for alle offentlig-privat samarbejder er, at det offentlige og private mødes om at løse en opgave. Oftest er der indbygget et konkurrenceelement i samarbejdet i kraft af, at en offentlig opgave konkurrenceudsættes, men dette er ikke nødvendigvis tilfældet. Når vi taler om offentlig-privat samarbejde (OPS) i denne rapport, bruger vi dette som en samlet betegnelse.

OPS dækker over både offentlig-privat innovationssamarbejde (OPI), offentlig-private partnerskaber (OPP), konkurrenceudsættelse, udbud, udlicitering, frit valg og fællesselskaber, som du kan læse mere om i Boks 2.

Overordnet set kan man skelne mellem kontraktbaserede og relationelle samarbejder, hvor offentlig-privat samarbejde kan forstås i et kontinuum mellem de kontraktbaserede samarbejder i den ene ende og de relationsbaserede samarbejder i den anden ende. I venstre side er der tale om ren forretningstransaktion; i højre side et tæt samarbejde. Derimellem findes et utal af former for offentlig-privat samarbejde, som der ikke nødvendigvis findes et begreb for.



De forskellige typer af samarbejder er grundlæggende forskellige – i denne rapport har vi valgt *ikke* udelukkende at fokusere på udvalgte typer af samarbejder, men anlægger i stedet et bredt perspektiv på offentlig-privat samarbejde som beskrevet ovenfor.

I Boks 2 til højre kan du læse mere om forskellige former for samarbejde mellem offentlig og privat.

Boks 2: Former for samarbejder mellem den offentlige og private sektor

Offentlig-Privat Samspil (OPS)

OPS er en samlet betegnelse for samarbejder mellem offentlig og privat.

Konkurrenceudsættelse, udbud og udlicitering

Konkurrenceudsættelse er, når en offentlig institution vælger at teste til hvilken pris og kvalitet, den kan få løst en given opgave via et udbud. Begrebet bruges synonymt med udbud og udlicitering. Udlicitering sker, når en offentlig institution efter en udbudsrunde overdrager en ydelse eller en opgave, eksempelvis rengøring af kommunale folkeskoler, til en ekstern leverandør, der overtager driftsansvaret i kontraktperioden. Udliciteringsperioden er typisk 3-4 år (KL 2012).

Offentlig-Privat Partnerskab (OPP)

OPP er kendetegnet ved, at etablering, drift og vedligeholdelse sammen tænkes i udbuddet af en offentlig investering. OPP anvendes typisk ved etableringen og den fremtidige drift af et anlæg eller en bygning, eksempelvis skoler eller infrastruktur som broer. Det, der typisk adskiller OPP fra traditionelle samarbejdsformer, er for det første, at der i OPP-kontrakter indgår en aftale om finansiering. Oprindeligt var finansieringen ofte privat, men i de senere år er der kommet flere eksempler på offentlig finansiering (hvilket også har at gøre med, at det offentlige har bedre lånevilkår). For det andet er det risikodelingen, hvor ansvar og risici fordeles til den part, der kan varetage dem bedst og billigst. Og for det tredje er alle projektets faser sammentænkt i én kontrakt, der indebærer, at OPP-kontrakter strækker sig over mange år (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2015).



Offentlig-Private Innovationspartnerskaber (OPI)

OPI er en samarbejdsform, hvor offentlige institutioner og private virksomheder som udviklingspartnere sammen udvikler nye innovative løsninger. Det særegne ved OPI-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. OPI kan både forekomme som ikke-kontraktligt samarbejde eller "rene" udviklingskontrakter, der ikke medfører udlicitering af driftsopgaver, såvel som OPI kan forekomme som udlicitering. Når man taler om "velfærdsinnovation", handler det om innovation af de serviceydelser, der bliver leveret fra den offentlige sektor (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2015).

Frit Valg-ordninger

Frit valg har siden 2002 været et flagskib i bestræbelserne på at gøre de offentlige ydelser mere markedsorienterede og anvendes særligt på ældreområdet. For at der skal være noget at vælge imellem, skal der være forskellige offentlige og private leverandører, der tilbyder ydelser til borgerne. Frit valg for borgerne kan på den måde flytte driftsansvaret til en eller flere private leverandører, men uden at der sker en samlet overdragelse af opgaver og medarbejdere. Valg af private leverandører kan dog eventuelt ske via et udbud (KL 2012).

Offentlig-private selskaber (L548-selskaber)

Kommuner har mulighed for at deltage i fælles offentlig-private selskaber med hjemmel i enten kommunalfuldmagtsreglerne eller særlovgivningen, herunder lov 548 (L548). I L548-selskaberne deltager en eller flere kommuner eller regioner sammen med private, med henblik på salg af produkter og tjenesteydelser, der bygger på kommunal eller regional viden. På områder, hvor der ikke umiddelbart er et velfungerende marked for den pågældende ydelse, kan L548 selskabet være første skridt til at få den offentlige opgave udført på privatretlige vilkår. Selskabet fungerer som et privat selskab med en bestyrelse, der vælges på en generalforsamling (Produktivitetskommissionen 2014; Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2015).

Andre samarbejdsformer

Hertil kommer andre typer af samarbejde, eksempelvis offentligt-private indkøbsaftaler, fag- og totalentrepriser, driftsoverenskomster. OPS kan også foregå mellem universiteter og private virksomheder, der udfører og finansierer forskning i fællesskab. Dea har undersøgt forsknings- og innovationssamarbejde i andre sammenhænge: "[Fra Forskning til Innovation](#)", "[Kommuner som Innovationsmotorer](#)", "[Fra Forskning til Faktura](#)" og "[University Researchers' collaboration with Industry and the Public Sector](#)"

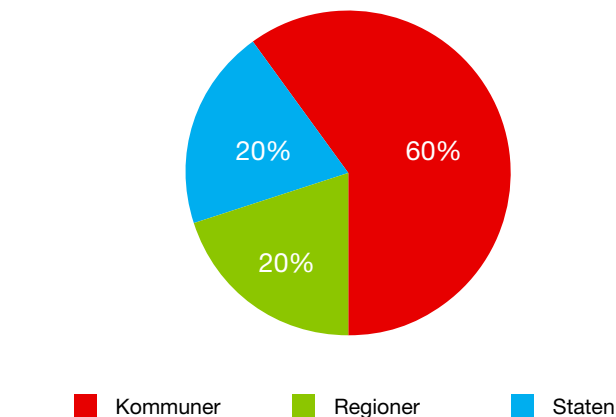
Mængden af offentlig-privat samarbejde er stigende

Hvad er omfanget egentlig af samarbejder mellem offentlig og privat? Svaret afhænger dels af, hvilken form for samarbejde, det drejer sig om. Dels afhænger det af, om man kigger på samarbejder mellem private og offentlige aktører fra kommuner, regioner eller staten.

KORA har lavet en kortlægning af offentlige og private innovationssamarbejder (OPI) fra november 2013 til februar 2014. I denne periode har de kortlagt 249 afsluttede og igangværende offentlig-private innovationssamarbejder (OPI) på fem centrale velfærdsområder. Det er udelukkende et udtryk for antallet af OPI-projekter på velfærdsområdet. Men det viser, at Danmark er i fuld gang med at udvikle de offentlige velfærdsydelser til borgerne i samarbejde med det private (KORA 2014).

Når det handler om konkurrenceudsættelse, er kommunerne den væsentligste aktør: De står nemlig for ca. 60 pct. af de opgaver, der som udgangspunkt kan udbydes, mens de statslige og regionale opgaver udgør ca. 20 pct. hver. I staten er der til gengæld udbudspligt. Det betyder, at de statslige myndigheder er underlagt en pligt til at udbyde udbudsegnede opgaver med en værdi over bagatelgrænsen på knap 1 mio. kr. Modsat staten beslutter regionerne og kommunerne selv, om de vil varetage opgaverne på egen hånd, eller om de vil udbyde opgaveløsningen (Regeringen 2011).

Figur 1: Andel af udbud fordelt på stat, region og kommune

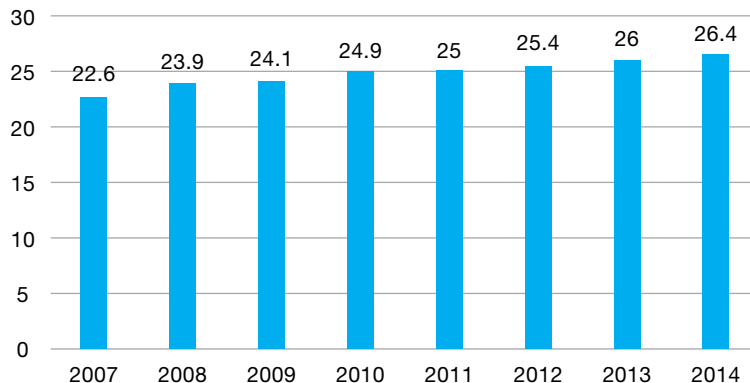


Kilde: Regeringen 2011

I Danmark ses en stigende grad af konkurrenceudsættelse. Nedenstående figur viser, at IKU² på tværs af kommuner i perioden 2007-2014 er steget fra 22,6 pct. til 26,4 pct.

²: IKU udtrykker, hvor stor en andel af de kommunale opgaver, der kan udsættes for konkurrence, som kommunerne rent faktisk har konkurrenceudsat.

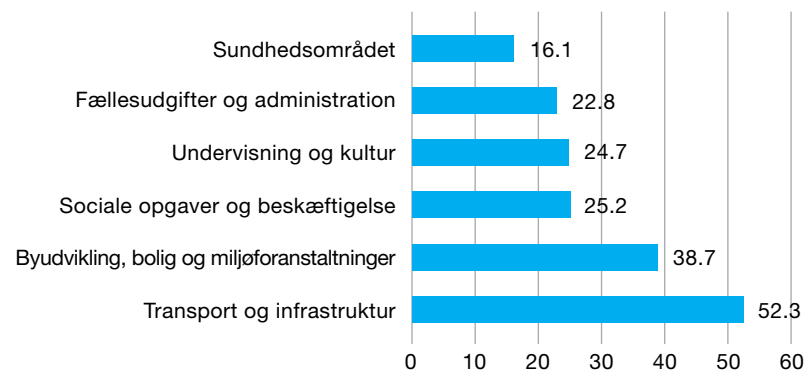
Figur 2: Udviklingen i IKU (%)



Kilde: noegletal.dk

Der er forskel på, hvor meget kommunerne konkurrenceudsætter på tværs af landet. De fleste (68 pct.) af kommunerne konkurrenceudsætter i dag over 25 pct. af de opgaver, som egner sig til konkurrenceudsættelse – dvs. lige omkring gennemsnittet på 26,4 pct. for 2014. Gribskov Kommune er topscorer, da de konkurrenceudsætter hele 46,7 pct. af de kommunale egnede opgaver. Endvidere er der stor forskel på, hvor mange opgaver, der udbydes på de enkelte fagområder i kommunerne (Quartz+Co 2014; Baes-Jørgensen 2015). Figur 3 viser, hvor mange af de egnede opgaver, der i gennemsnit udbydes på de enkelte områder i kommunerne.

Figur 3: Andel af kommunale opgaver, der er udsat for konkurrence fra private leverandører, opdelt på de forskellige sektorer (%)



Kilde: På baggrund af Social- og Indenrigsministeriets Kommunale Nøgletal i Baes-Jørgensen 2015

Som det fremgår af ovenstående figur, udbydes der mest inden for transport og infrastruktur. Derimod udbydes der mindst på sundhedsområdet. I den forbindelse vurderer man, at det største potentiale for mere konkurrenceudsættelse ligger på velfærdsområderne, da de største dele af de kommunale budgetter går til netop velfærdsområderne (Quartz+Co 2014; Baes-Jørgensen 2015).

Sammenlignet med andre lande har Danmark overordnet set en mindre omfangsrig tradition for offentlig-privat samarbejde. Især i de angelsaksiske lande er der stor tradition for OPP-pro-

jekter. Storbritannien har siden 1990'erne haft tradition for anvendelsen af OPP-projekter og er i dag det mest OPP-aktive land (Produktivitetskommissionen 2014). Sverige er i dag kendt for en stor andel af udlicitering på ældreområdet og de bløde velfærdsområder (MandagMorgen 2010).

Den politiske verden byder på mere offentlig-privat samarbejde

Vi kan ikke spå om fremtiden, men der ses en klar tendens til øget offentlig-privat samarbejde, og fra politisk side ønskes mere af det. I 2010 tilkendegav den daværende regering i sit arbejdsprogram "Danmark 2020" en målsætning om, at den kommunale konkurrenceudsættelse skulle løftes til 31,5 pct. i 2015. Samtidig nedsatte man i 2013 Rådet for Offentlig Privat Samarbejde, som har udgivet en række vejledninger på området. Samme år gav Økonomi- og Indenrigsministeriet dispensation fra deponeringsreglerne. Det betyder, at de kommuner, som fik dispensation, ikke skulle leve op til kravet om, at det samlede beløb skal deponeres, inden der kan indgås aftale om samarbejde. Man forsøger altså at gøre det nemmere og mere smidigt at udøve offentlig-privat samarbejde ved at lette rammevilkårene.

Årsagen til det politiske fokus er formodningen om, at mere og bedre offentlig-privat samarbejde kan sætte gang i dansk vækst og effektivisere den offentlige sektor. Dansk Industri (DI) har lavet beregninger, der viser, at der hvert år kan spares 4 mia. kr., hvis alle kommunerne konkurrenceudsætter 39,1 pct. af de opgaver, som kan konkurrenceudsættes. De 39,1 pct. er gennemsnittet af andelen af konkurrenceudsættelser

blandt de 10 kommuner, der konkurrenceudsætter allermest (Dansk Industri 2014).³ Og i 2014 anbefalede Produktivitetskommissionen, at offentlige myndigheder skaber konkurrence om alle de opgaver, der egner sig til at konkurrenceudsætte som et led i at forbedre Danmarks konkurrenceevne. (Produktivitetskommissionen 2014).

Der ses altså en tendens til, at fremtiden vil byde på flere samarbejder på tværs af den offentlige og private sektor. Så hvad er egentlig forskellen på den offentlige og private sektor, og hvad vil det sige at samarbejde på tværs?

AT VÆRE PÅ TVÆRS? EN NUANCERET FORSTÅELSE AF KRYDSFELTET⁴

Hvad handler krydsfeltet mellem offentlig og privat egentlig om, og hvad betyder det at arbejde og samarbejde på tværs? Blandt politikere og i medierne tegnes ofte en skarp grænse mellem den offentlige og den private sektor, når der tales om beskæftigelse, vækst og forbrug. Men som ved alle for-simplinger går vigtige detaljer og nuancer tabt ved en skarp grænsedragning mellem de to sektorer.⁵ Derfor er det vigtigt at beskrive forskellene nuanceret uden at antage en entydig eller endegyldig forskel.

³ Forskningen på området viser dog et forskelligartet billede af de økonomiske gevinster. Læs mere på side 37

⁴ Afsnittet er udarbejdet med væsentligt bidrag fra Anders Ryom Villadsen, associate professor, AU, Institut for Marketing og Organisation.

⁵ Forskere taler i stigende grad også om den frivillige sektor (den tredje sektor) som en del af samarbejdet mellem den offentlige og private sektor (Rasmussen & Koch-Nielsen 1996). For at håndtere problemfeltets omfang har vi dog valgt at udelade den frivillige sektor fra fokusområdet i denne rapport.

Forskellen mellem offentlig og privat er ikke sort/hvid, og man kan ikke sige, at sådan er det i det offentlige, og sådan er det i det private. Man bør forstå de to sektorer bredere.

– Bjarke Steengaard, direktør, Curia Management

Der eksisterer et stigende antal organisationer mellem sektorerne. Det drejer sig for eksempel om offentlige selskaber, som er offentligt ejet eller kontrolleret, men som fungerer på markedsvilkår. Det kan være selskaber som DSB, DR eller DONG. Sådanne selskaber er vigtige for den danske økonomi og udgjorde ifølge Danmarks Statistik omkring 7,4 pct. af de offentlige lønudgifter og stod for ikke mindre end 23,4 pct. af de offentlige investeringer i Danmark i 2013 (Danmarks Statistik 2014). Der findes i Danmark også andre hybridformer, fx en privat børnehave eller en praktiserende læge. Selvom disse er private virksomheder, får de deres primære indtægt fra det offentlige (for læger nær 100 pct). Selv hvis vi går ind i “det kerneoffentlige” i departementerne eller på rådhusene, er sektoradskillelsen udfordret. Det offentlige bruger i stigende grad private leverandører til både drifts- og serviceopgaver.

Jeg oplever visse myter om skellet mellem den private og offentlige sektor, fx kan et skifte til den private sektor kommenteres med “Welcome to the dark side”. Det er enormt befriende at finde ud af, at skellet ikke nødvendigvis er der, og at begge sektorer nyder godt af ansatte med kompetencer udviklet i hinandens lejre.

– Louise Mogensen, vicedirektør, Finansrådet
(tidligere ansat i Erhvervs- og Vækstministeriet og Nationalbanken)

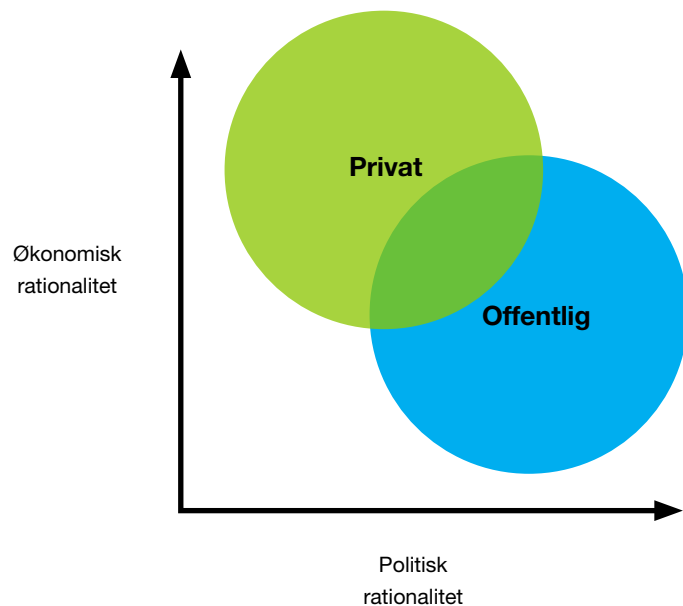
For borgeren er det ofte mindre synligt, hvor meget “privat” der er i den offentlige service, men blandingen af sektorer gør det mindre entydigt, hvad det arketyperiske offentlige er i dag. Ligeledes fungerer private organisationer meget forskelligt afhængigt af, om der er tale om en produktionsvirksomhed eller en vidensvirksomhed som et arkitektfirma eller et konsulenthus. En definition ud fra, hvorvidt det offentlige ejer og finansierer en given service, er derfor ofte utilstrækkelig.

Dimensioner af offentlighed og privathed

Alligevel er der betydelig forskel på en kommune og en privat virksomhed. For at forstå forskellene har vi ladet os inspirere af Barry Bozeman, som i mange år har været en ledende forsker inden for spørgsmålet om sektorforskelle. Bozeman foreslår, at en binær skellen mellem offentlig og privat er forenklet, og at man i stedet skal se på “dimensions of publicness” (Bozeman 1987). Med inspiration fra Bozeman har vi udarbejdet nedenstående figur, som er grundlæggende for, hvordan vi i denne

rapport forstår det at være og arbejde på tværs. Formålet med modellen er at skitsere, hvad der idealtypisk kendetegner offentlig over for privat – uden samtidig at antage, at eksempelvis alle offentlige organisationer er ens.

Figur 4: Nuancer af offentlig og privat



Modellen skal forstås på den måde, at offentlige organisationer oftest arbejder ud fra en overvejende politisk rationalitet. Det kommer til udtryk ved, at offentlige organisationer ledes af beslutninger, hvis legitimitet findes i kraft af deres proces: at

være besluttet af en i sidste ende demokratisk valgt ledelse. Ligeledes vil administrative processer i organisationer som kommuner og staten være præget af politisk bestemte krav til sagsbehandling, beslutningsprocesser mv., og organisationen har myndighed over borgerne. Alt i alt kan det betyde, at den politiske rationalitet må tage hensyn til værdier og beslutninger, som ligger uden for den enkelte organisation. Omvendt arbejder private organisationer oftest ud fra en overvejende økonomisk rationalitet. Private organisationer som produktionsvirksomheder kan disponere frit over egne midler og er dermed i stand til at omstille sig efter de givne økonomiske omstændigheder. Samtidig er private organisationer sat i verden for at genere overskud – i modsætning til det offentlige, der skal levere lovpligtige serviceydelser.

I vores model er rationalerne idealtypiske forskelle. Når vi i denne rapport taler om den offentlige og private sektor, skal det derfor forstås som principielle forskelle. I realiteten har offentlige organisationer økonomiske hensyn og er under pres for at effektivisere. Ligeledes kan private organisationer også have omfattende beslutningsprocesser, der skal igennem mange led samt være omfattet og påvirket af politiske beslutninger. Dette illustreres også ved, at begge akser gør sig gældende for begge typer af organisation – blot i varierende omfang.

Ovenstående model er udgangspunktet for, at vi har valgt ikke at tale direkte til enten den offentlige eller private sektor, da vi dermed risikerer at reproducere fordomme frem for at fremme samarbejde. I stedet har vi valgt at fokusere på det fælles og de

ligheder, hvor det offentlige og private kan mødes om samarbejdet. Dette illustreres af fællesmængden i figuren ovenfor. Andre rapporter skitserer forskellene og henvender sig til hhv. det offentlige og private, fx "10 skarpe om at mødes" udgivet af Væksthus Hovedstadsregionen.

Offentlig og privat: Forskellige bundlinjer

Selvom det ikke giver mening entydigt at beskrive, hvad der er offentlig og privat kultur, så hersker, så hersker der ingen tvivl om, at den offentlige og private sektor arbejder under forskellige rammevilkår – som dog begynder at ligne hinanden mere og mere. Det offentlige underlægges i højere grad økonomisk pres, samtidig med at der stilles højere krav til ansvarlighed og legitimitet i det private (Væksthus for Ledelse 2008).

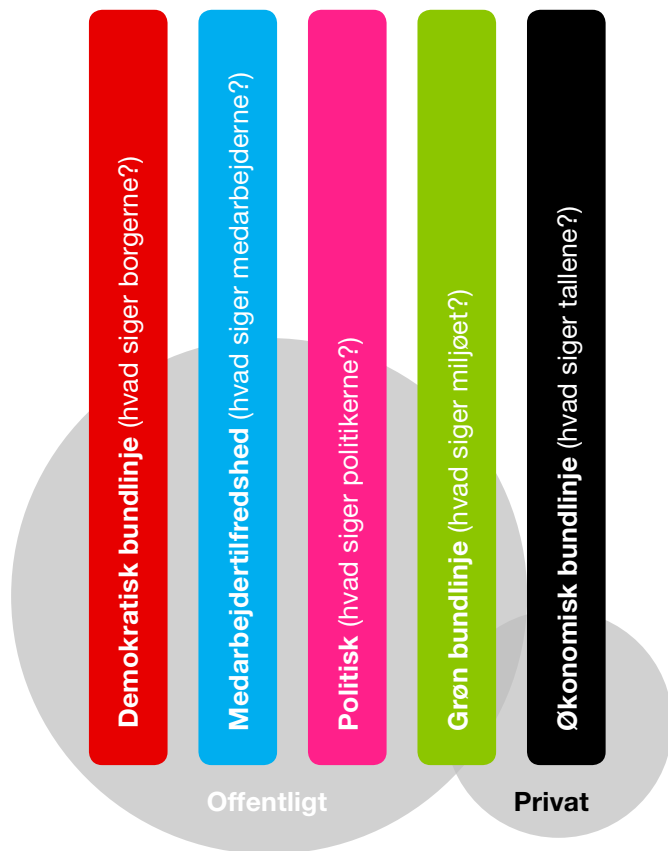
Det offentlige beskæftiger sig grundlæggende med samfundstænkning, med udviklingen af samfundet. Det er ofte det modsatte, man laver i det private. Erhvervs politik eksempelvis. I det offentlige handler det om at sikre perfekt konkurrence, lige vilkår for alle virksomheder. I det private handler det om at få monopol. Det er helt modsat. Når jeg arbejder for Coca Cola, handler det om at slå de andre og få monopol – det er kun det, det handler om. Og det er jo nærmest samfundsfjendtligt.

– Mikkel Rasmussen, partner i Red Associates
(tidligere ansat i Erhvervsministeriet)

De forskellige rammevilkår kommer bl.a. til udtryk ved forskellige bundlinjer for de to sektorer. Overordnet set gælder det, at det offentlige har flere bundlinjer, mens det private ofte har færre bundlinjer. Som tidligere beskrevet er det dog vigtigt ikke at læse forskellene som sandheder, der gælder for alle private og offentlige organisationer, da sektorerne i høj grad også nærmer sig hinanden (MandagMorgen 2007).

DEAs interviews med ledere, som har arbejdet i begge sektorer, og ledere, som arbejder med offentlige-privat samarbejde, vidner om, at sektorerne eksisterer og arbejder under forskellige bundlinjer, som er afgørende for de forskellige rationaler, der hersker i den enkelte sektor. Nedenstående figur er udarbejdet ud fra DEAs dataindsamling og beskrivelser af, hvilke bundlinjer hhv. det offentlige og det private hovedsageligt arbejder under.

Figur 5: Bundlinjer i det offentlige og private



Den væsentligste forskel er, at den offentlige sektor opleves som langt mere kompleks, idet man her arbejder med flere bundlinjer og derfor må forholde sig til mange flere interesser, som kan have modsatrettede holdninger. Endvidere

er den politiske bundlinje særlig, da den politiske dagsorden kan ændre sig fra den ene dag til den anden, hvilket kan have afgørende betydning for de mål, en organisation arbejder efter. Så pludselige ændringer forekommer ikke på de øvrige bundlinjer, hvorfor det er lettere at planlægge strategisk ift. disse. Den grønne bundlinje er forholdsvis ny og er indtrådt i takt med det stigende fokus på miljørigtig produktion, og kommunerne bliver fx målt på, hvor meget CO₂ de udleder. De gennemførte interviews vidner også om, at det offentlige i højere grad end tidligere er underlagt en økonomisk bundlinje, og at det private i stigende grad skal arbejde efter en grøn bundlinje og en politisk bundlinje⁶.

Det er ikke så svært at være leder i en privat virksomhed, fordi det handler om, hvorvidt du kan opfylde én bundlinje. I det offentlige er der flere bundlinjer og større krav om følgeskab. I det offentlige er der fx en iboende forventning om, at en leder inddrager sine medarbejdere. Derfor kan det være svært at skabe gennemslagskraft og beslutninger.

– Steen Vidø, direktør, Mercuri Urval

Herudover peger sektorskifterne på en kulturel forskel mellem de to sektorer. Det viser sig i forskellige måder at tale på,

⁶ Det er dog stadig relevant at holde sig for øje, at man nogle steder kan arbejde med andre bundlinjer, og at ovenstående figur ikke er en udtømmende liste, men et overblik over de bundlinjer, som har trådt frem i DEAs dataindsamling.

forskellige måder at organisere arbejdet og tage beslutninger på. Alle sektorskifttere har haft oplevelsen af, at der eksisterer forskellige kulturer i hhv. det offentlige og private.

Det private er en mindre skriftlig organisation; den er mere mundtlig og mere umiddelbar. I stedet for at skrive et notat, så kan man fremlægge tingene direkte til et møde. En grund er, at medarbejderne uden den offentlige hierarkiske struktur nemmere kan træffe beslutninger selv.

– **Mikkel Rasmussen**, partner i Red Associates
(tidligere ansat i Erhvervsministeriet)

De kulturelle forskelle beskrives også som barrierer for offentlig-privat samarbejde, hvilket vi vil kigge nærmere på i den følgende del. Men først vil vi se nærmere på, hvordan rammevilkårene udgør en barriere for offentlig-privat samarbejde.

DEL 2: HVAD ER PROBLEMET? UDFORDRINGER VED OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE

Som tidligere nævnt viser undersøgelser, at involverede i offentlig-private samarbejder bl.a. oplever området som svært teknisk tilgængeligt, og at der mangler medarbejderkompetencer på området i kombination med, at nogen oplever samarbejdsvanskeligheder på tværs af sektorerne (Quartz+Co 2014; Produktivitetskommissionen 2014; Brogaard & Petersen 2014; Petersen 2013). En spørgeskemaundersøgelse foretaget af DEA⁷ underbygger dette – over halvdelen (57 pct.) oplever i høj eller i nogen grad, at der eksisterer barrierer for offentlig-privat samarbejde. Men hvilke barrierer er der tale om, og kan vi gøre noget ved det?

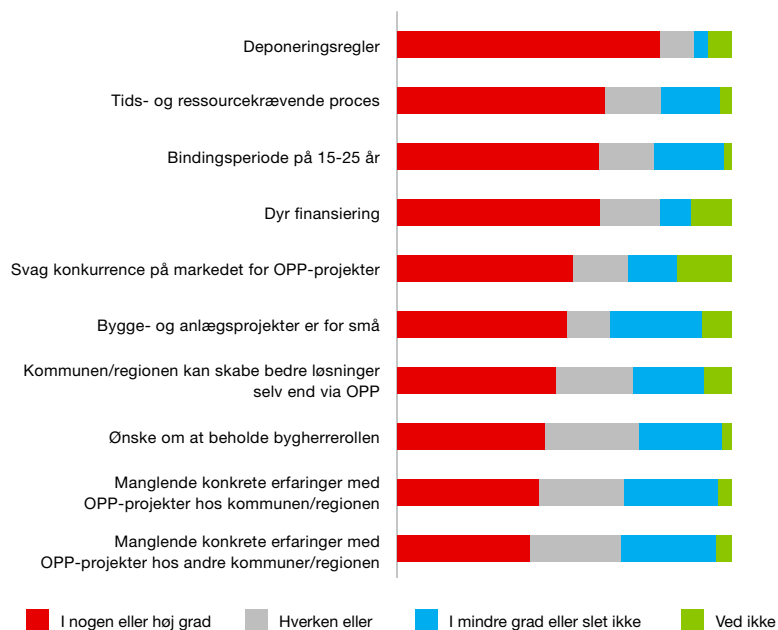
Inden vi ser nærmere på udfordringerne ved offentlig-privat samarbejde, er der grund til at bemærke, at litteraturen på området er præget af, at den ofte tager udgangspunkt i et offentligt perspektiv, mens der er begrænset viden om det private perspektiv på offentlig-private samarbejder. Dette præger naturligvis det følgende afsnit, men skal ikke ses som et udtryk for, at det ene perspektiv er vigtigere end det andet.

EN STRUKTUREL SPÆNDETRØJE: RAMMEVILKÅR FOR OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE

Området for offentlig-privat samarbejde opleves som et svært tilgængeligt område pga. de mange rammevilkår, som fx har at gøre med deponeringsregler, udbudsregler og lange kontraktperioder, som udgør barrierer for samarbejdet (Greve & Hodge 2007; Petersen 2007; Petersen 2009). Hvis man spørger landets kommuner og regioner, vurderer de nedenstående 10 barrierer som de mest presserende inden for offentlig-private partnerskaber (OPP) (Produktivitetskommissionen 2014).

⁷ DEA har foretaget en survey blandt Ledernes og NOCAs medlemmer, der afdækkede omfanget af samarbejde mellem den offentlige og private sektor og betydningen af ledelse for et bedre samarbejde. Herudover belyste surveyen forskelle i rekrutteringspraksis af nye ledere i de to sektorer. Surveyen havde i alt 67 besvarelser, heraf 32 fra den private og 35 fra den offentlige sektor. I det surveyen bl.a. blev gennemført via åbne links, er det ikke muligt at udregne en svarprocent. På grund af antallet af besvarelser betragter vi resultaterne fra surveyen som tendenser og indikationer frem for endelige konklusioner. Se mere i bilag 1.

Figur 6: Barrierer inden for offentlig-private partnerskaber



Kilde: Produktivitetskommissionen 2014

Som det fremgår af ovenstående figur, handler mange af de mest presserende barrierer om de strukturelle rammer, som offentlig-privat samarbejde er underlagt – man kan måske tale om en strukturel spændetrøje? Især vurderer mange, at deponeringsreglerne er en barriere for samarbejdet. Deponeringsreglerne har betydning for, at kommuner og regioner skal deponere et beløb svarende til aftalens værdi, når den indgås – dvs. at kommunerne skal kunne fremlægge en værdi, som løber over flere år. Dernæst vurderer mange, at tid og ressourcer, lange

bindingsperioder og dyr finansiering er barrierer. At kommunerne og regionerne har få erfaringer med denne type samarbejder kan hænge sammen med, at mange oplever samarbejdet som tids- og ressourcetrækkende. En evaluering af erfaringer med offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI) på velfærdsområdet viser i samme tråd, at manglende tekniske kompetencer og erfaring blandt medarbejderne i nogle tilfælde har været afgørende for, at et projekt ikke er nået i mål. At finansieringen vurderes som dyr, kan have at gøre med, at det offentlige har billigere lånemuligheder end det private, og at man ikke altid kan gøre brug af de offentlige lånemuligheder. Ligeledes møder offentlig-privat samarbejde en barriere i form af udbudsregler. Udbud forudsætter, at kommunen er i stand til at beskrive opgaven præcist. Det levner imidlertid ikke meget rum for udviklingssamarbejde med virksomheder eller universiteter om det, kommunen endnu ikke kan beskrive præcist, og som først bliver defineret i selve samarbejdet. Udviklingen af nye løsninger i samarbejde med private kræver investeringer fra begge parter, og hvis den private part ikke kan være sikker på at vinde udbuddet, er motivationen for at udvikle nye løsninger i beskrivelsen af udbuddet ikke tilstede (Produktivitetskommissionen 2014; Brogaard & Petersen 2014; DEA 2015).

Inden for de seneste ca. fem år har regeringen haft fokus på rammevilkårene for offentlig-privat samarbejde, og fx fik en række kommuner dispensation fra deponeringsreglerne i 2013. Der er i den forbindelse blevet udviklet flere guider og værktøjer som hjælpemidler. Disse findes bl.a. på Rådet for Offentlig-Privat Samarbejde (ROPS) og OPI-guidens hjemmesider.

Som leder af et offentlig-privat samarbejde er det ikke nødvendigvis afgørende at være ekspert på rammevilkårene på området, hvorfor denne rapport ikke vil dykke yderligere ned i dette. Rammevilkårene er nemlig ikke de eneste barrierer – manglende strategisk tilgang til området samt manglende kompetencer udgør også barrierer, som lederen bør forholde sig til, og faktisk har mulighed for at handle på.

MANGLENDE STRATEGISK TILGANG OG MANGLENDE KOMPETENCER HÆMMER SAMARBEJDET

En strategisk tilgang skaber større effekt

En analyse af udbud i kommuner fastslår, at kommuner, der har et klart strategisk fokus, opnår højere effekter af deres udbud. Tilstedeværelsen af en klar strategi for brugen af offentlig-privat samarbejde påvirker realiseringen af både økonomiske og ikke-økonomiske effekter. Derudover har den rette volumen i de gennemførte udbud samt vilkårene og udbudsomkostningernes andel af den samlede udbudssum betydning for leverandørernes interesse i udbuddet. Kommunens strategiske fokus spiller derfor en væsentlig rolle for realiseringen af positive effekter ved udbud – dette uagtet opgaveområdernes varierende rammebetingelser. Og ikke alle kommuner har en klar strategi for udbud. Analysen viser fx, at inden for hjemmeplejeområdet, som er et af de områder med færre udbudserfaringer, er kun 18 pct. helt enige eller enige i, at de har en udbudsstrategi med klare mål for området (Quartz+Co 2014).

Samtidig viser analysen, at der ikke overraskende er en sammenhæng mellem tilstedeværelsen af en kommunal udbudsstrategi og antallet af udbud. Kommuner, der har lavet udbud eller har planer om det, har i langt større udstrækning en specifik udbudsstrategi. En strategisk overvejelse i den enkelte kommune har altså stor betydning for beslutningen om udbud. Samtidig viser analysen, at ikke alle kommuner har tilstrækkelige udbudskompetencer. Analysen viser fx, at på hjemmeplejeområdet er kun 36 pct. af kommunerne helt enige eller enige i, at de har tilstrækkelige udbudskompetencer (Quartz+Co 2014). Det antyder samtidig, at området er svært tilgængeligt, og det kræver særlig viden og professionalisme at gennemføre udbud.

Samme tendens gør sig gældende inden for innovationsområdet. Innovationsbarometeret viser, at når det handler om offentlige innovationer⁸, så har knap halvdelen en skriftlig innovationsstrategi. Knap hver anden kommune, region og ministerium havde i 2014 en skriftlig innovationsstrategi, der omfatter hele organisationen. Heraf er to ud af tre politisk vedtagne (Center for Offentlig Innovation 2015). Disse tal er udelukkende gældende for de offentlige aktører. DEAs spørgeskemaundersøgelse indikerer, at der fortsat er forbedringspotentiale på dette område – især i de private virksomheder. Store dele af det private og offentlige har ikke strategier for samarbejde med den anden sektor. Kun en tredjedel af alle

⁸ De offentlige innovationer dækker over forskellige typer innovationsprojekter, hvor nogle innovationsprojekter er interne i det offentlige og andre indebærer samarbejde med eksterne aktører. 22 pct. af de offentlige innovationer er sket i samarbejde med virksomheder (Center for Offentlig Innovation 2015).

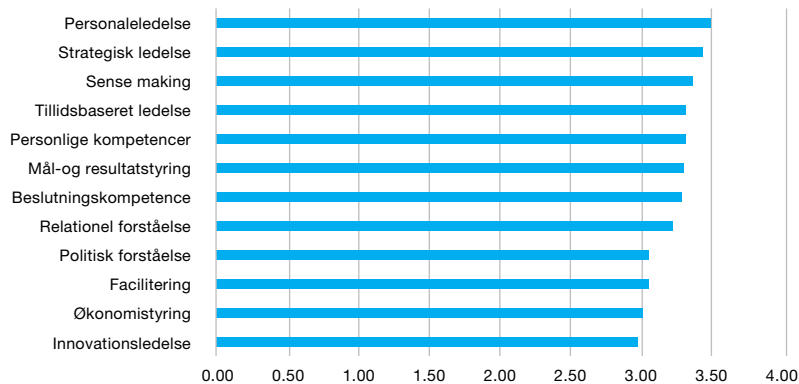
private virksomheder og omkring halvdelen af offentlige organisationer har en strategi for samarbejdet med den anden sektor.

Et strategisk fokus og besiddelsen af de rette medarbejderkompetencer optimerer altså chancerne for at høste gevinster ved offentlig-privat samarbejde. Strategi og medarbejderkompetencer handler om lederevner. Derfor er spørgsmålet, om lederne har det, der skal til?

Har lederne det, der skal til?

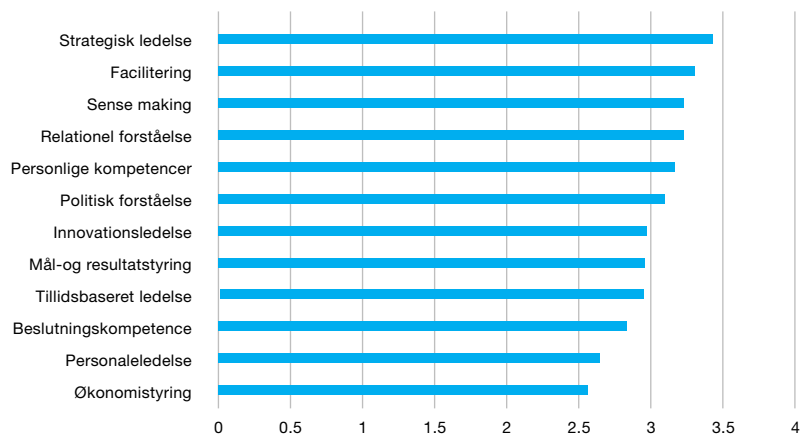
Strategisk fokus og manglende medarbejderkompetencer kalder på ledelsesmæssig handling. Ledere i private og offentlige organisationer kan gøre en forskel for at skabe bedre vilkår for, at offentlig-privat samarbejde forløber mere gnidningsfrit. Først og fremmest kan lederen sørge for, at der bliver udarbejdet en strategi for området, og at organisationen har og videreudvikler de rette medarbejderkompetencer. Spørgsmålet er derudover, hvad lederen skal kunne? DEAs spørgeskemaundersøgelse viser, at der er forskel på, hvilke lederkompetencer en god leder bør besidde i organisationen sammenholdt med hvilke lederkompetencer, der vurderes som relevante for at sikre succesfuldt samarbejde mellem offentlig og privat. Nedenstående figur viser altså, at den gode leder i organisationen ikke nødvendigvis vil være god til at lede et offentlig-privat samarbejde.

Figur 7: Gennemsnitlig score for, hvilke lederkompetencer en god leder bør besidde i organisationen på en skala fra 1-4



Kilde: DEAs spørgeskemaundersøgelse 2015

Figur 8: Gennemsnitlig score for hvilke lederkompetencer, der øger sandsynligheden for succesfuldt samarbejde mellem offentlig og privat på en skala fra 1-4



Kilde: DEAs spørgeskemaundersøgelse 2015

Som det fremgår af ovenstående figur, træder især fire lederkompetencer frem som afgørende for et succesfuldt offentlig-privat samarbejde:

- Strategisk ledelse
- Facilitering
- Sense making
- Relationel forståelse

Ledere i private og offentlige organisationer kan gøre det offentlig-private samarbejde mere gnidningsfrit. I ovenstående figur adskiller kompetencerne facilitering og relationel forståelse sig fra opfattelsen af, hvad en god leder i organisationen skal kunne. Der er altså behov for, at vi kigger uden for organisationen eller tænker på andre personer end organisationens ledertalenter, når vi skal finde en leder, som skal styre offentlig-privat samarbejde. En eksisterende god leder vil ikke nødvendigvis være god til at styre et offentlig-privat samarbejde.

I DEA og NOCAs Tænkeboks har deltagerne debatteret, hvilke lederevner offentlig-private samarbejder kræver. Først og fremmest bør lederen sørge for, at der bliver udarbejdet en strategi for området, samt at organisationen har og videreudvikler de rette medarbejderkompetencer. Som tidligere beskrevet viser en undersøgelse, at kommuner med en strategi for udbud også høster flere effekter. Og ikke alle steder har man en strategi for hverken udbud eller offentlige innovationer (Quartz+Co 2014; Center for Offentlig Innovation 2015).⁹ Noget tyder på, at der er behov for mere **strategisk ledelse** på området – både på kort og langt sigt. På kort sigt bør lederen sørge for at udarbejde en strategi for offentlig-privat samarbejde, og på længere sigt er det vigtigt at have en leder, som kan holde hovedet koldt og vurdere risici i forhold til indsats og forventet gevinst.

⁹ Knap halvdelen af danske kommuner, regioner og ministerier havde i 2014 en skriftlig innovationsstrategi, der omfatter hele organisationen. Der er sket en stigning siden 2010, hvor det var 10 pct. (Center for Offentlig Innovation 2015).

Ofte består et offentlig-privat samarbejde af mange forskellige-arterede parter, som har forskellige kulturer og måske myter om hinanden. Der eksisterer i høj grad en kulturel barriere, som kan være afgørende for, hvor succesfuldt samarbejdet bliver. Som leder skal man derfor kunne aflive de myter, projektdeltagerne måtte have om hinanden, afklare hvilke bundlinjer man hver især arbejder under samt understøtte forskelligartede sprog og kulturer for arbejdsprocesser. Det kræver altså i høj grad ledelsesmæssig social intelligens at styre et offentlig-privat samarbejde. Det handler om at have ydmyghed, nysgerrighed og empati til at sætte sig selv i samarbejdspartnerens sted og forsøge at forstå deres udgangspunkt. Det handler ligeledes om **facilitering** – at erkende, at man som leder ikke altid er den bedste til det hele og at påtage sig rollen som facilitator, der også tillader andre at fylde og få taletid.

Det vigtigste for et partnerskab, er det, vi kalder “godt naboskab”. Det handler om at skabe god kommunikation og tillid mellem parterne, men også om at skabe en fast målsætning for, hvad man gerne vil opnå. Her er facilitering et nøgleord for vores arbejde.

– Mette Skovbjerg, centerleder, Dansk SymbioseCenter

Sense making handler i høj grad om at kunne navigere og skabe mening i modsatrettede holdninger og interesser, som kan indeholde paradokser. I henholdsvis den offentlige og private sektor arbejder man under forskellige bundlinjer, som stiller

forskellige krav til, hvordan succeskriterierne defineres. Man må forstå, at man ikke kan få paradokserne til at forsvinde, men man kan klarlægge dem for medarbejderne og være bevidst om, at de kan give anledning til frustration. I forlængelse heraf kræves også en evne til at oversætte mellem de forskellige rationaler, som hersker i offentlig-private samarbejder. Og det kræver en **relationel forståelse** for andre mennesker – også mennesker med andre kulturelle baggrunde, som måske er vant til at arbejde under anderledes forhold i den anden sektor. Et succesfuldt offentlig-privat samarbejde er afhængigt af, hvorvidt medarbejdergruppen formår at samles om et fælles højere formål og arbejde frem mod det. Her må lederen nødvendigvis påtage sig ansvaret for at samle medarbejderflokkene og finde de fælles interesser, som kan mobilisere samarbejdet. Der kræves altså en leder, som kan sætte sig i andres sted, forstå deres udgangspunkt og samle alle medarbejdere på tværs af kulturer og personligheder.

At styre en innovationsproces kræver en slags kaosledelse. Man skal lede på afstand og alligevel være tæt på – en slags empowerment ledelse.

– Jens Ole Pedersen, direktør, Philips Nordic Denmark

KULTURELLE BARRIERER OG LAV SEKTORMOBILITET UDFORDRER SAMARBEJDE PÅ TVÆRS

“Hvorfor skriver de nu det – det har jeg jo svaret på.” Mange oplever kulturelle og sproglige barrierer i offentlig-private

samarbejder, og det er således også blandt de udfordringer, som lederen skal håndtere.

Forskelligartede rationaler og myter om den anden sektor besværliggør samarbejde

Nogle af de barrierer, som beskrives i litteraturen om offentlig-privat samarbejde handler i bund og grund om de forskelligheder, man møder på tværs af sektorer. Som tidligere beskrevet handler det om forskelligartede rationaler og bundlinjer, som bunder i forskellige kulturer. Der er tale om en kulturel barriere, som kommer til udtryk i forskellige mindset, fordomme og myter om den anden sektor, som også skaber forskellige forventninger til samarbejdet.

Der er enormt mange fordomme i de små virksomheder. Fordomme om, at man ikke laver rigtigt arbejde eller skaber værdi i det offentlige. Der er forskellige rationaler og bundlinjer, som man skal have til at arbejde sammen.

– **Jeppe Spure Nielsen**, chefkonsulent, Muusmann

Forskelligartede beslutningsprocesser beskrives som en udfordring for samarbejdet. (DEA 2015; Væksthus Hovedstadsregionen 2015). Gensidig forståelse for hinandens rammevilkår og bundlinjer er derfor en forudsætning for et godt samarbejde.

Der er forskellige logikker, som gør sig gældende – her i det private skal det give noget på den økonomiske bundlinje. Omvendt tænker universiteterne ofte, at Carlsberg har uendelige penge – men trods en stor omsætning, så har Carlsberg samtidig nogle økonomiske begrænsninger.

– **Anna Haldrup**, director hos Carlsberg A/S
(tidligere ansat hos Københavns Universitet)

De forskellige rationaler bunder også i de forskellige bundlinjer, som de forskellige sektorer er underlagt – som tidligere beskrevet på side 22. Selvom de to sektorer nærmer sig hinanden, er den største forskel, at det offentlige arbejder under flere bundlinjer end den private sektor, hvor den økonomiske bundlinje oftest er styrende for arbejdet. Den offentlige leder står fx dels til ansvar for et demokratisk valgt politisk udvalg og må dels navigere inden for et felt af lovgivning, der både definerer serviceniveauet for borgeren og giver samfundet ret til at se med i opgaveløsningen.

Succeskriterierne for den offentlige leder er altså at gøre politikere såvel som borgere og medarbejdere glade. Den private leder arbejder derimod under en bestyrelse ofte bestående af højtstående erhvervsfolk, hvor succeskriterierne ligger gemt i det økonomiske overskud. Dog begynder de to sektorer at nærme sig hinanden i takt med, at det offentlige i højere grad underlægges økonomisk pres, samtidig med at der stilles højere krav til ansvarlighed og legitimitet i det private (Væksthus for Ledelse 2008).

De forskellige rationaler og bundlinjer kommer også til udtryk i forskellige kulturer og sprog, som opleves som en barriere for samarbejdet på tværs af sektorer.

Det var først senere, at det gik op for mig, at vi hele tiden har talt om det samme. Vi brugte bare forskellige ord til at beskrive det.

– **Lisbeth Valther**, direktør i Next Step Citizen og privat samarbejdspartner i "Horsens på forkant med sundhed"

Myten om at folk er mere hårdtarbejdende og villige til at arbejde over i den private sektor frem for den offentlige – det kan jeg blankt afvise.

– **Louise Mogensen**, vicedirektør, Finansrådet (tidligere ansat i Erhvervs- og Vækstministeriet og Nationalbanken)

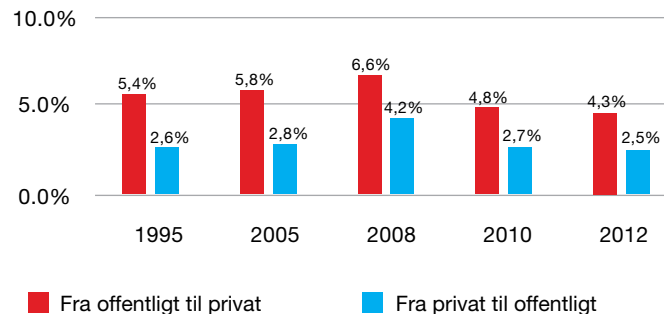
En hypotese er, at de kulturelle barrierer i høj grad binder i silo-sektor-tænkning, som også kommer til udtryk i lav sektormobilitet.

Historisk lav sektormobilitet i Danmark

En af de måder, hvorpå man kan nedbryde de kulturelle barrierer og smidiggøre samarbejdet på tværs, er ved at sprede erfaringerne på tværs af det offentlige og private gennem naturlig sektormobilitet. Udfordringen er dog, at vi historisk set ikke

har tradition for stor sektormobilitet i Danmark. Og finanskrisen har kun gjort udfordringen større. Ser man på alle medarbejdergrupper, viser Figur 9 en lav mobilitet mellem sektorer. I 2012 skiftede under 5 pct. af arbejdsstyrken ansat i hhv. den offentlige og private sektor til den modsatte sektor.

Figur 9. Andel af ansatte, der skifter sektor i løbet af et år



Kilde: Djøf 2014

Denne tendens gør sig ikke kun gældende på medarbejderniveau, men bider sig fast jo længere op i systemet, man kommer. Og ser man på andelen af ledere, der rent faktisk har taget springet til den modsatte sektor, er tallet endnu lavere, inden for den offentlige såvel som private sektor (MandagMorgen 2007; Forum for Offentlig Topledelse 2009).

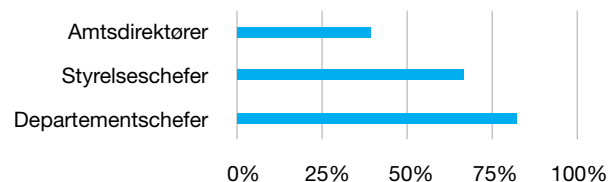
I et nyere dansk studie dokumenteres dog en svagt stigende tendens til sektorskift – både fra det private til det offentlige og omvendt – i perioden fra 1980 til 2007 i Danmark (Frederiksen and Hansen 2014). Amerikanske studier har vist, at skift fra det private til det offentlige ofte bliver taget af to typer individer: enten af personer tidligt i karrieren eller af ledere (Bozeman and Ponomariov 2009). Det kunne tyde på, at der over tid sker en “sektor lock-in”, som kun brydes, hvis der er tale om ledere, der måske motiveres af større ansvar og udfordringer i det offentlige. Et nyligt dansk studie finder, at skift den anden vej fra det offentlige til det private tages af personer, der lægger større vægt på løn og værdiskabelse, men mindre vægt på at gøre en forskel for samfundet (Hansen 2014).

Spørgsmålet er, hvorfor vi har så lav sektormobilitet i Danmark? Er det en strukturel barriere, der handler om, hvordan vi rekrutterer? Er det en mental barriere, der handler om, at folk ikke ønsker at søge jobs på tværs af sektorer? Eller er det en entry-barriere, som baserer sig på, at vi alle blot gør det, vi plejer, fordi vi ikke overvejer alternative løsninger?

Vi rekrutterer inden for siloerne

En mulig årsag til den faldende sektormobilitet kan skyldes rekrutteringsprocedurer. En undersøgelse udført af Forum for Offentlig Topleddelse i 2004 viste, at hovedparten af offentlige topledere rekrutteres internt, dvs. inden for samme enhed.

Figur 10. Intern rekruttering blandt offentlige topledere

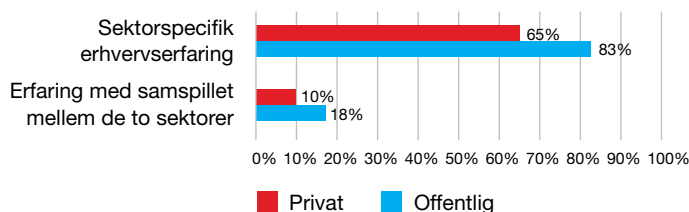


Kilde: Forum for Offentlig Topleddelse 2004

Tendensen gælder også for den private sektor (MandagMorgen 2007) og kan forventes forstærket af den såkaldte Rip-Rap-Rup-effekt, hvor man ofte har en tilbøjelighed til at ansætte dem, der ligner én selv. DEAs analyse af stillingsopslag¹⁰ viser i forlængelse heraf, at man i de fleste stillingsopslag (65 og 82 pct. for hhv. privat og offentlig) efterspørger en lederkandidat med sektorspecifik erhvervs erfaring, som det fremgår af nedenstående tabel.

¹⁰. Analysen af stillingsopslag består i, at 80 opslag til lederstillinger er blevet kodet med fokus på kompetencer efterspurgt hos kandidaterne, såsom krav til uddannelse, specifik erhvervs erfaring samt særlige kompetencer. Vi har analyseret 40 stillingsopslag fra hver sektor. (Se mere i bilag 1)

Figur 11. Efterspurgte kompetencer i stillingsopslag for ledere



Kilde: DEAs analyse af stillingsopslag 2015

DEAs spørgeskemaundersøgelse underbygger dette i og med, at 62 pct. svarer, at den senest ansatte leder *ikke* har erfaring fra den anden sektor. Det er udpræget i den private sektor, hvor hele 76 pct. svarer således. Omvendt viser spørgeskemaundersøgelsen også, at 88 pct. er meget eller delvist enige i, at ledere med erfaring fra den anden sektor er bedre til at styre offentlig-privat samarbejde. Der er altså behov for, at man kigger nærmere på de eksisterende rekrutteringsprocedurer og rekrutteringsstrategier for, hvordan man rekrutterer, når det drejer sig om ledelse af offentlig-privat samarbejde. Men har lederne overhovedet lyst til at søge job i den anden sektor?

En undersøgelse viser, at kun et fåtal af ledere overvejer at skifte sektor. Omvendt er en stor gruppe ledere ikke afvisende over for muligheden for et sektorskift – især de offentlige ledere er positive over for et sektorskift. 19 og 6 pct. af hhv. de offentlige og private ledere svarer således “ja” til, om de overvejer at fortsætte deres karriere i den anden sektor. 65 og 37 pct. af

hhv. de offentlige og private ledere svarer “måske” (Lederne 2013). DEAs spørgeskemaundersøgelse viser i forlængelse heraf, at 60 pct. af medarbejdere og ledere vurderer, at det er meget eller rimelig sandsynligt, at de vil overveje at søge job i den anden sektor ved et fremtidigt jobskifte.

Jeg er ikke dedikeret til hverken det offentlige eller det private. Jeg vil bare gerne gøre en forskel, lære noget fra mig, og så er det en større motivationsfaktor, at jeg skal kunne lide at gå på arbejde. Jeg kunne sagtens forestille mig at skifte sektor igen.

– **Conni Simonsen**, director på Århus Universitet
(tidligere ansat i bl.a. Grundfoss og Ericsson)

Der er altså tale om to tendenser, der forstærker hinanden gensidigt – der hersker myter og forskellige rationaler mellem sektorerne, som besværliggør samarbejdet, samtidig med at den lave sektormobilitet sørger for, at der sker stort set ingen erfarings- eller kulturudveksling mellem sektorer. Det kunne ellers potentielt set aflive de kulturelle barrierer. På den anden side viser undersøgelser, at lederne ikke selv er direkte afvisende over for et sektorskift – noget tyder altså på, at alternative rekrutteringsprocedurer vil kunne øge sektormobiliteten i Danmark. I Del 4 kan du læse mere om anbefalinger til rekruttering af ledere til offentlig-privat samarbejde. I mellemtiden kigger vi nærmere på, hvilke gevinster der er at høste ved offentlig-privat samarbejde – hvorfor skal vi anstrenge os for at smidiggøre offentlig-privat samarbejde?

DEL 3: GULERODEN SAT PÅ SPIDSEN: HVAD ER GEVINSTEN, OG HVORDAN HØSTER VI DEN?

Som beskrevet indledningsvis beskrives offentlig-privat samarbejde nogle steder som en del af løsningen på velfærdsstatens udfordringer. Erfaringer viser generelt, at samarbejde mellem offentlig og privat understøtter udviklingen af nye velfærdsløsninger og medfører offentlig velfærd, der er bedre og billigere. Ud over en bedre opgavevaretagelse herhjemme kan nye velfærdsløsninger bidrage til Danmarks fremtid ved at løfte det økonomiske grundlag igennem eksport, idet der i udlandet er stor efterspørgsel på fx intelligente velfærdsløsninger. Samlet set er forventningen dermed, at øget interaktion og vidensdeling på tværs af offentlige og private aktører kan bidrage til øget omkostningseffektivitet, kvalitet og innovation i løsningen af offentlige velfærdsopgaver (Danmarks Vækstråd 2009; Brogaard og Petersen 2014; Quartz+Co 2014). Som tidligere beskrevet viser forskningen dog, at der er blandede erfaringer med udlicitering (Hjelmar m.fl. 2013). I denne del ser vi nærmere på, hvad gevinsterne ved offentlig-privat samarbejde kan være – og hvordan man høster dem.

Uudnyttede synergieffekter ved samarbejde på tværs

Bedre samarbejde mellem offentlig og privat kan forbedre performance i det hele taget for den private såvel som den offentlige sektor. Sektorerne kan ganske enkelt lære af hinanden, idet

de i stigende grad arbejder under tilnærmelsesvis samme vilkår. Både den offentlige såvel som den private sektor eksisterer lige nu under nye og udfordrende rammevilkår, hvor sektorerne med fordel kan udveksle erfaringer på tværs. Det offentlige udsættes i stigende grad for markedspress med store omstillinger og effektiviseringer og kan derfor drage nytte af erfaringerne fra den private sektor og deres evne til at udnytte ressourcer og tilrettelægge arbejdet. Endvidere sker der i stigende grad en markedsførelse af den offentlige sektor, hvor flere og flere offentlige opgaver udliciteres til private. Det betyder, at det offentlige og private skal samarbejde om tidligere offentlige opgaver. Samtidig vinder legitimitet og ansvarlighed frem som konkurrenceparametre for virksomheder, hvilket åbner for, at det offentliges evne til at orientere sig inden for disse kontekster kan inspirere private ledere (Berlingske 2008).

Det er først, når man evner at forstå systemet fra ende til anden på tværs af discipliner og faggrænser, at man kan forbedre helheden med effektiv brug af ressourcerne. Når man opnår en systemforståelse, hvor man kan se, hvordan de enkelte komponenter eller specialistkompetencer i systemet bidrager til helheden, kan man virkelig rykke noget.

– **Bo Cerup-Simonsen**, direktør på DTU
(tidligere ansat hos Mærsk og Det Norske Veritas)

De to sektorer kan altså med fordel drage nytte af hinandens erfaringer og skabe synergieffekter. Med andre ord ligger der uudnyttede synergieffekter gemt i flere og bedre offentlig-private samspil. Men hvad er gevinsten helt konkret?

Mange offentlig-private samarbejder bliver evalueret internt eller eksternt og viser forskellige resultater. Det er derfor komplekst at lave en samlet opgørelse over gevinsterne ved offentlig-privat samarbejde, idet erfaringerne er forskelligartede. Projekterne spænder over mange forskellige typer og mange forskellige brancher, og evalueringerne bruger forskellige metoder.

Ofte beskrives gevinsten ved et offentlig-privat samarbejde som øget omkostningseffektivitet – dvs. flere penge på den økonomiske bundlinje. Flere evalueringer beskriver, at der er penge at spare, men de forskellige evalueringer og opgørelser viser fx også, at besparelserne for konkurrenceudsættelser varierer fra op til 40 pct. i besparelser til 68 pct. i fordyrelser. Det konkluderes dog, at der er en lille overvægt af danske undersøgelser, som dokumenterer omkostningsbesparelser for konkurrenceudsættelser (Petersen 2015). Desuden varierer den metodiske tilgang i opgørelserne – fx har nogen fratrukket transaktionsomkostningerne i projektet, mens andre har undladt det. Det eneste, vi kan konkludere, er, at der *kan* være penge at høste ved offentlig-privat samarbejde, men vi kan ikke sige noget kvantitativt om det.¹¹ Vi har derfor valgt *ikke* at dykke yderligere ned i den økonomiske gevinst ved offentlig-privat samarbejde, da det kræver en mere omfattende analyse af litteraturen på området. I stedet vil vi henvise til fx Hjelm m.fl. 2013, Quartz+Co 2014, Petersen m.fl. 2014 og Brogaard og Petersen 2014.

De økonomiske gevinster er altså forskelligartede, men hvad med de ikke-økonomiske, kvalitative effekter?

¹¹ Dog konkluderer en forskningsoversigt, at de dokumenterede økonomiske gevinster ved udlisicering generelt ligger i størrelsesordenen 5-15 pct. på de tekniske opgaveområder. (Hjelm m.fl. 2013)

CASE: “Horsens på forkant med sundhed”

De kolde facts

Projektets type: OPI

Projektets løbetid: August 2012 – August 2016

Projektets involverede parter: Hospitalsenheden Horsens, Region Midt, Horsens Kommune, Apotekerforeningen og apotekerne i Horsens, PLO, Next Step Citizen, Falck Hjælpemidler, SDU, Aarhus Universitet, VIA University College

Hvad går projektet ud på?

“Horsens på forkant med sundhed” er et tværsektorielt udviklings- og forskningsprojekt med fokus på fremtidens behandling af og kommunikation med borgere i Horsens Kommune, som har en kronisk sygdom. Projektet skal føre til udviklingen af næste generation af telemedicinske løsninger i kraft af Sundheds-hotspottet udviklet på baggrund af brugernes behov. Projektet tager udgangspunkt i brugerdreven innovation, hvilket betyder, at teknologi og kommunikationsformer udvikles med udgangspunkt i brugernes situation og behov.

Projektets ønskede resultater

- Færre indlæggelser gennem øget mulighed for forebyggelse
- Øget egenmestring hos borgerne, forebyggelse og sundere livsstil
- Større fleksibilitet i borgernes behandlingstilbud
- Større samarbejde og videndeling på tværs af sektorerne
- Større diskretion når borger kan klare et besøg via sundhedshotspottet
- Inddragelse af pårørende således at de nemmere kan støtte op i et sygdomsforløb
- At der frigives sundhedsfaglige ressourcer til andre borgere igennem mindre transport

Ledelsererfaringer fra projektet

- Teknologi midlet til forandring? – Telemedicin valgt som midlet til at nå en forandring i det tværsektorielle samarbejde, men påvirker hele systemet / faktorer i organisationerne. Derfor udfordrer det den klassiske projektledelsesform og ledelsesfilosofi generelt.
- Forskning en hindring for innovation? – Forskningsdesign har skabt inklusion fra hele sundhedstrekanten, men lægger sig mest op ad sygehusinterventionen. Kommunerne og praktiserende læger har ikke i samme grad set meningen. De har for sent i processen fået viden til at se muligheden for andre målgrupper, der kunne give mening og motivere til brugen af udstyr.
- Tværsektoriel udvikling tager tid – mange grupperinger og dermed mange forskellige tilgange, som skal forenes/styres i samme retning for at skabe fælles sprog og enighed om løsninger
- Etablering af lille forretningsudvalg – Forretningsvalg sikrer tempo og fælles sprog, som projektledere kan støtte sig op ad. Udfordringen er hierarkisk projektorganisering og tab af information imellem niveauerne.
- Risikovillighed og ejerskab fra øverste ledelse på tværs af offentlige og private parter er afgørende for vellykket OPI.

OFFENTLIGE INNOVATIONER KAN SKABE ØGET KVALITET, MEDARBEJDERTILFREDSHED OG EFFEKTIVITET

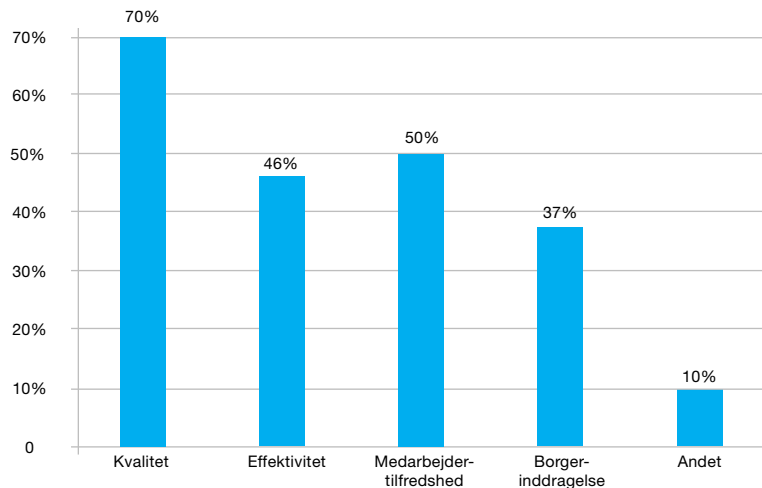
Nogle stiller spørgsmålstegn ved, hvorvidt de økonomiske gevinster står mål med kvaliteten – dvs. om kvaliteten falder, når ydelsen bliver billigere. Samme tendens gør sig gældende med de ikke-økonomiske effekter – der er forskelligartede erfaringer og mange måder at opgøre effekterne på. Vi har valgt at dykke ned i nogle af de ikke-økonomiske gevinster, som bliver omtalt og nogle af de kilder, som rent faktisk samler viden på området. Beskrivelsen er således ikke udtømmende, men kan pege på områder med mulighed for gevinst.

En analyse af kommunale udbud viser, at kommunerne generelt opnår de forventede ikke-økonomiske effekter. Der er her tale om fx medarbejdertilfredshed og brugertilfredshed (Quartz+Co 2014). Forskningen viser dog, at udlicitering i de fleste tilfælde har ført til dårligere forhold som manglende motivation og medarbejdertilfredshed, men også i forhold til løn, pension og arbejdstempo. Der er dog indikationer på, at medarbejdertilfredsheden og motivationen normaliserer sig på længere sigt (Petersen 2015).

Innovationsbarometeret viser, at offentlige innovationer kan skabe både kvalitet, effektivitet, medarbejdertilfredshed og brugerindflydelse – og især kvalitet. De offentlige innovationer dækker over forskellige typer innovationsprojekter, hvor nogle innovationsprojekter er interne i det offentlige, og andre indebærer samarbejde med eksterne aktører. 22 pct. af de offentlige innovationer er sket i samarbejde med virksomheder (Center for Offentlig Innovation 2015). Nedenstående figur viser hvilke

effekter, der er høstet i de offentlige innovationer, hvoraf 22 pct. er sket i samarbejde med virksomheder.

Figur 12: Offentlige innovationer, der har medført forskellige værdier i 2013-2014



Kilde: Innovationsbarometeret 2015

Ovenstående figur viser således, at knapt to tredjedele (70 pct.) af offentlige innovationer har medført øget kvalitet. Desuden er der i halvdelen af projekterne sket en øget medarbejdertilfredshed samt øget effektivitet i knapt halvdelen (45 pct.) af projekterne. Hertil kommer, at der i mere end en tredjedel (37 pct.) af tilfældene er opnået øget borgerinddragelse - det vil sige, at borgerne har fået større indblik i eller indflydelse på, hvordan opgaverne løses (Center for Offentlig Innovation 2015).

DEAs case-interviews med ledere af offentlig-privat samarbejde underbygger samme tendens. Selvom offentlig-privat samarbejde er et nyt område for mange parter, er de generelle erfaringer og resultater positive. De positive erfaringer beskrives som øget brugertilfredshed blandt borgerne og øget medarbejdertilfredshed blandt personalet – det tyder på øget kvalitet i opgaveudførelsen. En leder fortæller om, hvordan et OPI-projekt om forbedring af miljøet på fødestuerne på Hille-rød Hospital har ført til større brugertilfredshed, medarbejdertilfredshed og en nedgang i brugen af medicin:

OPI-projektet har resulteret i en større brugertilfredshed på fødestuerne, og jordmødrene er meget begejstrede for det forbedrede arbejdsmiljø. Og vi kan se, at antallet af både hjemmefødsler og brugen af smertestillende medicin er blevet reduceret betydeligt.

– Jens Ole Pedersen, direktør, Philips Nordic Denmark

I dette projekt blev en af jordemødrene fremhævet som en ildsjæl i projektet og en af årsagerne til projektets succes. Et andet eksempel er et OPP-projekt, der har ført til en kraftig reduktion i udladningen af CO₂ og derved skabt en gevinst på den grønne bundlinje:

Kalundborg Symbiosis er et partnerskab bestående af syv virksomheder og Kalundborg Kommune. Partnerskabet har betydet, at der i dag er cirka 50 projekter, hvor partnerne udveksler en fysisk fraktion. Dvs. at affald eller rest fra en virksomhed bliver til en ressource i en anden. På den måde bidrager Kalundborg Symbiosis med en reduktion af kommunens CO₂-udledning med 275.000 tons om året gennem de her partnerskaber. Det passer med Kommunens erhvervs- og udviklingspolitik om at være en grøn industrikommune. I et partnerskab skal alle parter have en gevinst – her mener jeg penge. Det omtaler vi som den sorte bundlinje, men vi måler også projektet på den grønne bundlinje – hvordan vi kan skåne miljøet.

– Mette Skovbjerg, centerleder, Dansk SymbioseCenter

Men offentlig-privat samarbejde afleder også andre mindre håndgribelige positive effekter, som er sværere at definere, beskrive og måle, men som alle handler om innovation.

CASE: “Kalundborg Symbiosis”

De kolde facts

Projektets type: OPP

Projektets løbetid: 1961 - (ingen slutdato)

Projektets involverede partnere: Kalundborg Kommune, Statoil, DONG Energy/Asnæsværket, Novo Nordisk, Novozymes, Saint Gobain Gyproc, KaraNoveren og Kalundborg Forsyning

Hvad går projektet ud på?

I Kalundborg Symbiosis bliver den ene virksomheds rest til den anden virksomheds ressource. Samarbejdet mellem de otte partnere har udviklet sig løbende siden de tidligste projekter i begyndelsen af 1960'erne, og i dag udveksles mere end 50 ressourcestrømme mellem virksomhederne. Ressourcestrømmene består af vand, energi og materialer eller restfraktioner – det vi før betegnede affald. Når restfraktioner fra en produktionsproces konverteres til en ressource for en anden virksomhed, skabes både besparelser for den enkelte virksomhed, eksempelvis i form af adgang til billigere råvarer og mindskede omkostninger i forbindelse med affaldshåndtering – men også en reduktion i CO₂-udledning og forbrug af jomfruelige ressourcer. Det er altså både bundlinje og miljøhensyn, der driver samarbejdet mellem parterne. Men de mange års samarbejde har også vist parterne, at man både er bedre til at adressere udfordringer i fællesskab, og at udnyttelse af lokale synergier kan være værdifuldt for den enkelte virksomhed.

Projektets resultater

Kalundborg Symbiosis har skabt såvel direkte og målbare resultater som de mere indirekte, men ikke desto mindre værdifulde resultater. De målbare resultater kan opgøres i eksempelvis en reduktion i udledningen af CO₂ på ca. 275.000 tons årligt og en vandbesparelse på ca. 3 mio kubikmeter om året. De mindre målbare – men helt essentielle resultater er de stærke relationer mellem partnerne, den proaktive rolle Kalundborg Symbiosis spiller lokalt, og det bidrag Kalundborg Symbiosis er som case for andre virksomheder, der ønsker at tage del i den grønne omstilling.

Ledelseserfaringer fra projektet

Samarbejdet er i dag forankret i en forening med en bestyrelse bestående af direktørerne for de otte organisationer. De vigtigste læringspotentialer for et succesfuldt bæredygtigt samarbejde over tid er:

- Der skal være en gennemgående facilitator og drivkraft – i Kalundborg eksemplificeret ved Kommunen
- Den individuelle business case skal være motivation for nye symbioser
- Hver ny udveksling forhandles mellem de involverede partnere
- Der kan bruges en tredjepart som kontrolfunktion af leverancer
- Det mest essentielle er tillid

SAMARBEJDE SKABER INNOVATION

Samarbejde tager tid – især når man først skal lære hinanden at kende og samtidig lære anderledes rationaler og måder at tale om tingene på, som det ofte kan være i et offentlig-privat samarbejde. Ofte kan samarbejde, erfaringsudveksling og vidensdeling opfattes som snak, der blot tager tid fra de opgaver, som skal løses. Men en undersøgelse viser, at offentlig-privat samarbejde er tiden værd. Det skaber nemlig innovation, nye produkter og services, når forsknings- og uddannelsesinstitutioner og virksomheder deler viden, erfaringer og ideer i klynger.¹² I Danmark er vi afhængige af, at der bliver udviklet nye produkter, services og løsninger, der kan skabe produktivitet og eksport, og undersøgelsen viser, at offentlig-privat samarbejde kan bidrage til dette. 42 pct. af virksomhederne har eller forventer at udvikle nye produkter eller services som følge af klyngeaktiviteter. Over halvdelen (55 pct.) af de produkter og services, der er udviklet, er nye for markedet, og har derved potentiale for at skabe international eksport. Derimod er mere end en tredjedel (37 pct.) af de nye produkter og services blot nye for virksomheden (Styrelsen for Forskning og Innovation 2015)

DEAs case-interviews med ledere af offentlig-privat samarbejde underbygger samme tendens. Direktøren for Philips Nordic Denmark beskriver, hvordan de har erfaret, at deres produkter alt for ofte ramte ved siden af, inden de strategisk åbnede virksomheden

¹² Undersøgelsen er foretaget blandt 42 klynger og innovationsnetværk. Begrebet klynger dækker her over en gruppe virksomheder, der for at opnå konkurrencemæssige fordele slår sig sammen med vidensinstitutioner. (Styrelsen for Forskning og Innovation 2015)

og inviterede relevante samarbejdspartnere ind – herunder samarbejdspartnere fra det offentlige. I den forbindelse understreger han samarbejdet og inddragelsen af borgerne som en ressource, der har hjulpet dem til at udvikle brugbare produkter.

Som stor organisation har vi erfaret, at vi ikke kan drive forskning og produktudvikling alene inden for egne rækker. Vi var for langsomme og kom med produkter, der ikke altid passede til markedet, så vi tog konsekvensen og åbnede op ved at invitere partnere og andre interessenter ind, så vi sammen udvikler nye produkter og services. Det har betydet, at vejen til markedet er blevet meget kortere, og at vi er mere sikre på at ramme et reelt behov.

– Jens Ole Pedersen, direktør, Philips Nordic Denmark

Vi kan altså konkludere, at der er meget varierende erfaringer med offentlig-privat samarbejde – der kan være både økonomiske og ikke-økonomiske gevinster at høste, men det er langt fra sikkert, at de lander hos dig. Der er altså brug for en dygtig leder, som kan styre projektet sikkert hjem. En leder, der besidder nogle af de kompetencer, som blev skitseret i del 2.

Ud over en kompetent leder kan en anden vej til at høste gevinsterne ved offentlig-private samarbejder være sektormobilitet. For at blive klogere på, hvordan sektormobilitet kan bidrage til at understøtte offentlig-privat samarbejde, har vi kigget nærmere på, hvad man får ud af at skifte sektor,

og hvilke gevinster organisationen kan høste ved at rekruttere fra den anden sektor.

ØGET SEKTORMOBILITET STYRKER OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEJDE

Ta' springet, vær åben og prøv noget nyt på den anden side af sektorskillet – sådan lyder den generelle anbefaling fra syv ledere i Danmark. DEA har spurgt syv såkaldte sektorskiftere – dvs. ledere, der har arbejdet i både det offentlige og det private – om, hvad gevinsten er ved et sektorskift, og om det er anbefalelsesværdigt. Interviewene viser, at alle ledere er meget positive over deres sektorskift og mener, at vi kan have gavn af øget sektormobilitet i Danmark. Lederne oplever samlet set følgende gevinster ved et sektorskift:

- Aflivning af myter om den anden sektor
- Netværk i den anden sektor
- Succesfuldt samarbejde med den anden sektor
- Kendskab til beslutningsprocesser
- At forstå det sprog, der bliver talt
- Flere og bredere kompetencer

Først og fremmest er alle lederne enige i, at deres sektorskift har aflivet de myter og forestillinger, som de havde om den anden sektor inden deres skift.

Inden jeg skiftede til det private, troede jeg, de var frække. Jeg havde en fordom om, at vennetjenester og studehandler forekom, men det kan jeg nu blankt afvise. I det private gælder samme regler som i det offentlige – folk stoler kun på dig, hvis du er ordentlig.

– **Louise Caroline Mogensen**, vicedirektør i Finansrådet (tidligere ansat i Erhvervs- og Vækstministeriet)

I et bagudskuende lys fortæller nogle om, at de nu bedre forstår tidligere ledes handlinger fra den anden sektor, efter de selv har oplevet, hvordan det føles at være leder i den sektor. Noget tyder altså på, at et sektorskift kan medvirke til fremkomsten af den relationelle og sociale forståelse, som efterspørges blandt ledere, der har til opgave at styre offentlig-privat samarbejde. Endvidere kan aflivning af myter og fordomme om den anden sektor være med til at eliminere den kulturelle barriere, der også kan vanskeliggøre et offentlig-privat samarbejde.

Jeg kan forstå betingelserne for og sikre mere tillid mellem de involverede parter – jeg kan lukke det hul, som gør, at en samarbejdsaftale ikke bliver skrevet under. Jeg kan oversætte og skære projektet til, så det får opbakning hos Carlsbergs beslutningstagere. Det handler om at se mulighederne for langsigtet værditilvækst i den mere nysgerrighedsdrevne forskning.

– **Anna Haldrup**, director hos Carlsberg A/S (tidligere ansat hos Københavns Universitet)

Alle lederne samarbejder i deres nuværende jobs med den anden sektor på den ene eller anden måde – og alle lederne har i høj grad kunnet anvende deres erfaringer fra den anden sektor til at lede samarbejdet i en succesfuld retning.

Min erfaring med at arbejde mod konkrete mål i Apple/ Kompas bruger jeg nu i mit job som rektor til at skabe fokus og reducere kompleksitet i organisationen.

– **Thomas Jørgensen**, rektor på Borupgaard Gymnasium
(tidligere ansat hos Apple)

I visse tilfælde har det personlige kendskab til personer i den anden sektor været hele udgangspunktet for, at et offentlig-privat samarbejde er opstået.

Mit kendskab og netværk i universitetsverdenen har bidraget til, at Carlsberg nu har flere forskningssamarbejder, fælles workshops og andre fælles projekter, som fx indkøb af fælles infrastruktur, med universiteter.

– **Anna Haldrup**, director hos Carlsberg A/S
(tidligere ansat hos Københavns Universitet)

I de resterende tilfælde har erfaring fra den anden sektor skabt en uvurderlig forståelse for, hvordan et samarbejde har kunnet lykkes. Som tidligere nævnt hersker forskellige rationaler,

sprogbrug og bundlinjer inden for de forskellige sektorer, og sektorskifterne har netop kunne oversætte mellem de forskellige sprog og rationaler samt kunnet navigere i de anderledes bundlinjer og interesser og derved kunnet tilgodese alle parter, hvilket har skabt tilfredse samarbejdspartnere hele vejen rundt om bordet.

Øget sektormobilitet er blot en af vejene mod bedre samarbejde mellem offentlig og privat. I næste delafsnit har vi udarbejdet en række anbefalinger, som alle retter sig mod at styrke forudsætningerne for at skabe bedre offentlig-privat samarbejde gennem ledelse.

DEL 4: SÆT I GANG: ANBEFALINGER OG HANDLEMULIGHEDER

De følgende anbefalinger retter sig særligt mod den type offentlig-privat samarbejde, som har en relationel karakter og ikke udelukkende er kontraktbaserede aftaler. Der er her tale om fx OPI og OPP. I denne del af rapporten retter vi ikke eksplicit vores anbefalinger mod konkrete typer offentlig-privat samarbejde. I stedet er det op til læseren at omsætte og tolke anbefalingerne ind i den konkrete lokale kontekst. Anbefalingerne er udarbejdet i et samarbejde mellem DEA og NOCA og 26 af vores partnere (se hvilke på side 4).

Vi har valgt at fokusere på fire områder, som i særdeleshed kan bidrage til at gøre det nemmere at udføre offentlig-private samarbejder. Alle fire områder er rettet mod ledere i både offentlige og private organisationer, som udøver offentlig-privat samarbejde. De første to områder er niveauer af det ledelsesmæssige plan inden for den organisation, som skal gennemføre det offentlig-private samarbejde – det man kan kalde projektorganisationen. De resterende to områder er områder, der påvirker og understøtter selve ledelsesarbejdet i projektorganisationen. Anbefalingerne rettet mod de fire områder henvender sig således til:

1. Ledere på det strategiske niveau, fx afdelingsledere eller kontorchefer
2. Ledere på det taktisk-operationelle niveau, fx projektledere
3. Personer, der arbejder med HR og rekruttering
4. Institutioner, der organiserer og udbyder lederuddannelser

Det kan illustreres således:



ANBEFALINGER RETTET MOD DET STRATEGISKE LEDELSESNIVEAU

Offentlig-private samarbejder sker på tværs af en række forskellige aktører og organisationer. I disse samarbejder udgør manglende organisatorisk opbakning og/eller strategisk forankring en af barriererne for, at samarbejdet lykkes. Offentlig-privat samarbejde opleves også nogle steder som en tids- og ressourcekrævende proces. For at samarbejdet lykkes og når i mål, er det afgørende, at der er ledelsesmæssig opbakning til projektet, da det ellers er i risiko for at kuldsejle. Her spiller det strategiske niveau en afgørende rolle (Brogaard & Petersen 2014).

Personer involveret på dette niveau skal evne både at skabe en strategi for det konkrete projekt og forbinde det til de deltagende organisationers eksisterende strategi og skabe opbakning i hele projektorganisationen. Endvidere er der behov for at skabe retning og fremdrift i selve projektet, som kun kan leveres af en dygtig leder på det strategiske niveau. DEAs spørgeskemaundersøgelse viser netop, at strategisk ledelse vægtes som den allervigtigste kompetence i spørgsmålet om, hvilke lederkompetencer der øger sandsynligheden for et succesfuldt offentlig-privat samarbejde. Så hvordan kan det strategiske ledelsesniveau være med til at skabe organisatorisk opbakning, fremdrift og retning samt grobund for fremragende samarbejdsrelationer? De følgende anbefalinger retter sig mod dig, som er ansvarlig for det strategiske arbejde med offentlig-privat samarbejde.

I Tænkeboksen har vi udarbejdet fem anbefalinger, som retter sig mod det strategiske ledelsesniveau i projektorganisationen.

#1: *Vurder gevinster og risici inden samarbejdsaftalen underskrives*

Offentlig-private samarbejder har forskellig karakter, og forskningen viser, at der er forskelligartede erfaringer med at høste de økonomiske gevinster (Hjelmar m.fl. 2013). Derfor bør man på det strategiske niveau først og fremmest overveje hvilke gevinster, der kan opnås ved et samarbejde, samt hvilke risici projektet indebærer – og om der på den baggrund er grund til at indgå et offentlig-privat samarbejde. I forbindelse med disse overvejelser er det væsentligt at tegne en tydelig brændende platform, som skal være bevæggrund for de øvrige medvirkende til at indgå i projektet. Behovet for et samarbejde skal således være tydeligt, og det skal være tydeligt, hvilke aktører der indgår med hvilke behov.

VÆRKTØJ: Start med at definere End State

På det strategiske niveau skal man gøre sig klart, hvad det ønskede slutmål er, og hvornår projektet er en succes. Start derfor med at spørge jer selv: Hvorfor? Hvad? Hvordan? Hvornår? Og husk at holde diskussionen på et overordnet, strategisk niveau.

#2: Skab fælles vision og mission

En væsentlig del af arbejdet på det strategiske niveau er ansvaret for at udvikle en fælles vision og mission for projektet – og her er fælles nøgleordet. Når man skal skabe en fælles vision og mission, skal man fokusere på det optimale frem for det maksimale – det optimale er, hvad der skaber værdi i projektet for alle parter og ikke nødvendigvis, hvad der skaber maksimal profit. Der findes eksempler på, at den ene part har presset den anden part på pris i en sådan grad, at det til sidst er endt med, at samarbejdet er brudt sammen. I det arbejde er det samtidig vigtigt at overveje hvilke nøglemedarbejdere som er relevante at inddrage for at forankre projektets vision og mission blandt alle i projektet.

VÆRKTØJ: Brug stakeholder management

Det kan være en god idé at gøre brug af stakeholder management og på den måde skabe sig overblik over projektets stakeholdere – og hvordan man skaber værdifulde relationer til dem. Her handler det bl.a. om at være opmærksom, på hvem der har hvilke interesser, og hvordan det spiller ind i tilrettelæggelsen af projektet.

#3: Skab beslutningskompetence

Offentlig-privat samarbejde er nyt land for mange. Derfor kan projekterne hurtigt ændre sig, når man støder på uforudsete forhindringer eller overraskelselementer. For at projektet ikke går i stå, hver gang det møder modstand, er det afgørende, at

man rent organisatorisk har udpeget en række personer med beslutningskompetence og et tydeligt mandat, som kan tage de svære beslutninger så hurtigt som muligt. I den forbindelse er det selvfølgelig afgørende, at man udpeger ledere med beslutningskompetence fra alle parter i projektet, som i fællesskab kan træffe de vigtige beslutninger – eller blive enige om at uddelegere beslutningskompetencen til særligt udvalgte.

CASEEKSEMPEL: Nedsæt forretningsudvalg som i projekt “Horsens på forkant med sundhed”

For at sikre beslutningskompetence og fremgang i projektet har man i projekt “Horsens på forkant med sundhed” etableret et forretningsudvalg. Ved opstart af projektet var der etableret en styregruppe på over 20 medlemmer fra både hospital, kommune og region. Ledelsesmæssigt var det en udfordring at træffe beslutninger. Derfor blev der tidligt i forløbet etableret et forretningsudvalg bestående af formand fra hospitalet og næstformand fra kommune, MTIC projektleder og projektleder for projektet. Da samarbejde med privat part faldt på plads, fik de også en plads i forretningsudvalget. Udvalget mødes hver 14. dag i én time. Projektlederen forbereder mødets indhold, og på mødet træffes beslutninger således, at projektets fremdrift sikres. De operationelle udvalg løfter udfordringer, de ikke kan løse til forretningsudvalget, og hvis Forretningsudvalget ikke har mandat til at træffe beslutningen, løftes det til programgruppen, som er projektets øverste ledelsesorgan.

#4: Skab forudsætningerne for en ligeværdig forretningsmodel

At udvikle en forretningsmodel eller en business case er først og fremmest essentielt for at tydeliggøre incitamenterne og gevinsterne i projektet, men forretningsmodellen er samtidig et værktøj til at udvikle en stærk, tillidsfuld og samskabende relation. Forretningsmodellen har bl.a. til hensigt at skabe synlighed omkring forholdet mellem partnerne – hvad skaber værdi for hvem, og hvem får hvilke gevinster. I arbejdet med at lave en forretningsmodel bliver man endvidere enige om, hvad formålet med projektet er, og hvilke resultater man bør gå efter. Samtidig er en god forretningsmodel også drivkraften og motivationen for at nå i mål med projektet – hvis parterne kan se, at der er resultater og gevinster at hente, skal de nok finde løsninger på udfordringer undervejs.

Når man går i gang med at udarbejde en forretningsmodel, er det altafgørende at gå til samarbejdet som ligeværdige partnere – du og dine behov er ikke vigtigere end de andres. Det handler om at skabe det fælles bedste, så alle parter får værdi ud af projektet. Her er det væsentligt, at man kan se igennem eventuelle kunde-leverandør-forhold og indgå i en tillidsfuld relation.

En væsentlig del af udviklingen af en ligeværdig forretningsmodel handler også om at skabe tydelige incitamentsstrukturer knyttet til forretningsmodellen, som efterfølgende kan udrulles i både projektorganisation og ift. medarbejdere i medvirkende organisationer.

Min erfaring er, at businesscasen driver arbejdet. Hvis der er penge og gevinster at høste for alle parter, så skal projektet nok nå i land.

– **Mette Skovbjerg**, centerleder, Dansk SymbioseCenter

VÆRKTØJ: Udarbejd en overskuelig forretningsmodel (business case)

En business case er værktøj, som skaber et overblik over de forventede investeringer, afkast, risici og usikkerheder i det forestående projekt – altså hvad projektet kræver, og hvad man kan forvente at få ud af det. [Se OPI-guidens businesscase-værktøj her.](#)

#5: Mobilisér en samlet organisation og inddrag relevante personer fra starten

Offentlig-privat samarbejde omfatter ofte mange medarbejdere og også mange forskelligartede medarbejdere. For at projektet skal have succes, er det vigtigt, at man lægger kræfter i at mobilisere en samlet organisation fra start. Det handler om at skabe tydelige incitamentsstrukturer, der bl.a. vil fremme samarbejde, men det handler også om, at lederne selv går forrest som rollemodeller og udviser den ønskede adfærd. Vejen mod at mobilisere en samlet organisation går også gennem inddragelse og involvering af relevante personer allerede fra projektets

tidlige faser. Overvej også om, det er relevant at inddrage frontlinjemedarbejdere og brugere i planlægningen af projektet – særligt hvis der er tale om et OPI-projekt.

VÆRKTØJ: Forandringsledelse

Forandringsledelse er et værktøj, der gør organisationens omstillinger mere nærværende og håndgribelige, og som motiverer medarbejderne, så de får mod på de nye muligheder forandringerne medfører. [Læs mere om forandringsledelse her.](#)

ANBEFALINGER RETTET MOD DET TAKTISK-OPERATIONELLE LEDELSESNIVEAU

Offentlig-privat samarbejde er kendetegnet ved at bestå af mange forskelligartede organisationer og mennesker. Samtidig kan de tekniske og juridiske regler, forskellige kulturer og sprog eller en uklar definition af slutmålet være barrierer for selve samarbejdets succes (Brogaard & Petersen 2014; Væksthus Hovedstadsregionen 2015). Der er derfor behov for en dygtig leder på det taktisk-operationelle niveau, som kan binde parterne sammen og navigere imellem forskellige krav og udfordringer. Sagt på en anden måde: Der er behov for en leder, der kan udvælge hvilke af junglens lianer, man skal svinge sig i. Så hvordan arbejder lederen på det taktisk-operationelle niveau med at tilrettelægge, udføre og styre offentlig-privat samarbejde?

De følgende anbefalinger retter sig mod den leder, som er ansvarlig for at skabe rammerne for samarbejde på tværs. Lederen på det taktisk-operationelle niveau kalder vi projektlederen. Som det ligger i ordet, er det her væsentligt at mestre projektledelse.

I Tænkboxen har vi udarbejdet fire anbefalinger, som retter sig mod det taktisk-operationelle ledelsesniveau i projektorganisationen.

#1: Find det fælles formål, som vækker passionen

Når man skal have offentlig-privat samarbejde til at fungere, er det væsentligt at fokusere på det højere formål med projektet – fx en bedre service for borgeren, en konkurrencedygtig forskning med innovationer til følge eller noget helt tredje, som er

fælles for alle parter i projektet. Tydeliggør det højere fælles mål for alle parter, så der forankres en fælles forståelse for, hvad man arbejder hen imod og hvorfor. Det handler samtidig om at vække medarbejdernes passion for projektet, som også vil skabe motivationen for at komme i mål med projektet.

I dette arbejde er det vigtigt at inddrage og involvere relevante medarbejdere fra alle parter i projektet, så man sikrer en fælles forståelse, der ikke blot kommer oppefra. Ofte har vi myter om dem fra den anden sektor, men når vi fokuserer på det højere formål med projektet, kan vi arbejde sammen om det fælles frem for at fokusere på forskellighederne. Som projektleder bør man derfor også fokusere på at fortælle den fælles historie om det højere formål, som vil gavne samarbejdsfølelsen blandt medarbejdere – gerne igen og igen og gerne i forskellige variationer.

EKSEMPEL: Spørg: Hvad er det bedste for Danmark? – Hvad er det bedste for borgeren?

Når man skal definere det fælles formål, kan man fx fokusere på, hvilken værdi projektet vil skabe for borgeren eller Danmark som samfund. Man kan fx bede medarbejderne i projektet om at arbejde med dette spørgsmål i en fælles workshop. På denne måde kan man skabe et fælles mål, som giver mening for alle parter.

Succesrige ledere sætter mål, er kolde og skarpe på, hvad der skal gøres for at løse problemer på vej mod målet. Og de evner at skabe kommunikation, som taler til folks hjerter, og som er meningsgivende for de medarbejdere, der er med i processen. Mange ledere har det til fælles, at de læser poesi – det gør, at de kan ramme folk i hjertet og ikke kun i hovedet.

– Steen Vidø, direktør, Mercuri Urval

VÆRKTØJ: Storytelling – Fortæl historien om det fælles formål

Storytelling anvendes som et ledelsesværktøj, der handler om at fortælle en historie, der vækker medarbejdernes sanser, følelser, passion og skaber billeder, som alle kan relatere til. Storytelling bruges til at skabe en samhørighedsfølelse, som huskes. Kunsten ligger i at skabe en historie, som alle relevante medarbejdere kan relatere til – ikke blot forfatteren. [Læs mere om storytelling her.](#)

#2: Skab opmærksomhed om de mange bundlinjer

Når man som projektleder skal få projekterne til at leve på tværs af organisationer, er det vigtigt at skabe tydelighed omkring, hvordan projektets formål hænger sammen med medarbejderens faglighed og arbejdsmæssige udvikling. Når man arbejder på offentlig-private samarbejder – som per definition går på tværs af sektorer – vil det nogle gange være sådan, at målet og værdierne i projektet er anderledes end de mål og værdier, som er gældende i den enkelte organisation. Kort sagt arbejder medarbejderne nu sandsynligvis under nye mål og værdier – og måske kun en del af deres arbejdstid. Derfor er det særligt vigtigt, at projektlederen formår at forbinde medarbejderens arbejdsliv til projektets formål, så den enkelte kan se meningen med projektet – både fra sit eget samt organisationens synspunkt.

Men det er i lige så høj grad vigtigt, at projektlederen formår at optegne de forskellige bundlinjer, som man typisk arbejder under i et samarbejdsprojekt. Der kan fx være en politisk bundlinje, en økonomisk bundlinje og en demokratisk bundlinje mv. Forskellige bundlinjer vil ofte være til stede i samme projekt – måske med varierende vigtighed for projektparterne – men de kræver alle en bevidsthed om og respekt for, hvornår, hvordan og hvorfor man leverer på hvilken bundlinje.

Alle skal kunne se sig selv i den gode løsning, så vi kan skabe langsigtede løsninger. Det har jeg lært fra min tid i det offentlige, som jeg nu anvender til at skabe løsninger i Finansrådet. Hvis vi tromler hinanden, er løsningen ikke holdbar i sidste ende.

– Louise Mogensen, Vicedirektør, Finansrådet
(tidligere ansat i Erhvervs- og Vækstministeriet og Nationalbanken)

VÆRKTØJ: Business Model Canvas

Business Model Canvas hjælper dig og din virksomhed med at skabe et fælles sprog og forståelse for, hvad jeres forretningsmodel er, og hvordan den bør justeres i forhold til projekter, som går på tværs af sektorer. Business Model Canvas er altså et værktøj, der blandt andet kan hjælpe med at forbinde projektets mål og værdier med medarbejdernes faglighed og arbejdsliv samt kortlægge de forskellige bundlinjer, som medarbejderne arbejder under. [Download canvas modellen her og læs mere.](#)

#3: Vær modig og risikovillig – med øje for budgettets muligheder

Når man indgår i et offentlig-privat samarbejde, er man ofte ude på nyt og åbent hav. For at nå frem til de bedste løsninger er det særligt vigtigt, at man har mod til at afprøve nye sejlruiter. Hav mod til ikke kun at vælge det oplagte, men i højre grad være nysgerrig og eksperimenterende – med øje for budgettets rammer.

På det mere personlige plan skal man også finde mod til at tage imod ny læring og have mod til at være lyttende over for nye perspektiver og måder at gøre tingene på. Men mest af alt handler det om at leve med at træffe usikre valg og være risikovillig. Samtidig kan man overveje at lade sig inspirere af andres gode erfaringer med offentlig-privat samarbejde. Mange har gode erfaringer med at “kopiere” andres projekter og dermed spare ressourcer og opnå yderligere gevinster ved ikke at opfinde den dybe tallerken selv.¹³

Mange ting har kørt autonomt, og det har været afgørende for projektets succes. Der er mange bolde i luften i en innovationsproces, som man skal passe på ikke at aflive. Man skal passe på ikke at dræbe spontaniteten og kreativiteten i projektet og lade idéerne blomstre.

– Jens Ole Pedersen, direktør, Philips Nordic Denmark

¹³ Innovationsbarometeret viser, at tre ud af fire OPI-projekter er genbrug. I de fleste tilfælde har projektmagere ladet sig inspirere af en idé andet sted fra og på den baggrund tilpasset den lokalt. Det er altså helt ok, at “stjæle” de gode idéer. (Innovationsbarometeret 2015)

En måde, hvorpå man kan underbygge en modig og risikovillig kultur, går gennem en åbenhed ift. fejl. Det kan være svært at stå ved fejlskud eller forkerte vurderinger, når man er blandt nye samarbejdspartnere. I offentlig-private samarbejder er man som udgangspunkt ofte fremmede over for hinanden – og det kan understøtte og maximere 0-fejlskulturen. En konstruktiv fejkultur kan omvendt være med til at skabe innovation og måske også effektivitet i organisationen. I en konstruktiv fejkultur er det naturligvis afgørende, at man ikke blot fejler for at fejle, men at man evaluerer sine fejl og opnår læring og nye innovative løsninger på baggrund af fejlene. Når man gerne vil etablere en konstruktiv fejkultur, er det vigtigt, at lederen går forrest og er rollemodel ved at dele sine erfaringer omkring det at fejle konstruktivt og på den baggrund at være blevet bedre.

EKSEMPEL: Failing forward

Failing forward er et værktøj, som kan bruges til at om-danne fejl til positive læringsoplevelser. Værktøjet base-rer sig på at skabe en cirkulær proces fra fejl til maksimal læring til forbedret refleksion til informeret risikovurdering og innovation. [Læs mere om værktøjet her.](#)

#4: Ta' på læringsopdagelse på den anden side af grænsen

En vej til at blive bedre til at navigere på tværs af offentlig og privat går gennem kendskab – og kendskab fordres via nye bekendte, nye opdagelser og dialog. Man kan derfor overveje at lave korte udvekslings- eller praktikforløb i den anden sektor for at opbygge et frugtbart samarbejde og en forståelse for den anden sektor.

EKSEMPEL: Mobilitet som gulerod for produktivitet i Odsherred Kommune

Interviews med kommunale chefer og virksomhedslede-re viser, at korte udstationeringer af medarbejdere i den anden sektor kan være grobund for produktivitet. Udstationeringer giver kommunens medarbejdere et indblik i, hvordan kommunen bedre kan servicere virksomheder-ne, og virksomhederne får tilført ekstra kompetencer, der kan hjælpe virksomheden med at forny sig. Det handler bl.a. om at se konkurrenterne som potentielle kollegaer og dermed opnå muligheder for stordriftsfordele, større faglige udviklingsmiljøer og adgang til et større marked. [Læs mere her.](#)

ANBEFALINGER RETTET MOD UDDANNELSE AF LEDERE

DEAs undersøgelse af stillingsopslag til lederstillinger viser, at lederuddannelse kun sjældent (10 og 18 pct. for hhv. privat og offentlig) efterspørges i stillingsopslag, når der rekrutteres ledere. Samtidig beskrives manglende kompetencer inden for fx offentlig-privat innovationssamarbejde (OPI) som en barriere (Brogaard & Petersen 2014) i kombination med, at langt de fleste lederuddannelser henvender sig til enten offentlige eller private ledere. Der er altså behov for at kigge nærmere på, hvordan lederuddannelse i højere grad kan blive et eftertragtet gode, som efterspørges i forbindelse med rekruttering – og ikke mindst, hvordan man i lederuddannelser kan skabe erfaringsudveksling på tværs af sektorer samt udvikle kompetencer, der kvalificerer til at styre offentlig-private samarbejder. Netop lederuddannelserne har det privilegium at arbejde med lederne, når de er taget ud af deres hverdagsprægede arbejdsrutiner – uddannelse er et af de eneste tidspunkter, hvor lederen har tid og rum til at reflektere over egen praksis. Hvordan kan lederuddannelserne bedst udnytte deres potentiale for at understøtte offentlig-privat samarbejde? De følgende anbefalinger retter sig mod dig, som organiserer og tilrettelægger uddannelser for ledere.

I Tænkeboksen har vi udarbejdet tre anbefalinger, som retter sig mod uddannelse af ledere.

#1: Fokusér på samspillet mellem ledernes personlighed, viden og færdigheder

Ledelse handler i høj grad om, hvordan mennesker agerer i forskellige situationer – i offentlig-privat samarbejde er der et særligt behov for at agere og begå sig mellem skiftende og forskelligartede rationaler, interessenter og bundlinjer. Der er behov for, at lederen er meget bevidst om egen ageren, og det kræver et samspil mellem personlighed, viden og færdigheder. Man bør derfor tilrettelægge uddannelsesforløb, som både fokuserer på lederens personlighed ved at skabe kendskab til egen ledelsesstil, give lederne den relevante viden og øve deres færdigheder gennem aktivitetsskabende øvelser.

Uddannelse i sig selv skaber ikke god ledelse, det er personlighed, der betyder noget.

– Steen Vidø, direktør, Mercuri Urval

EKSEMPEL: En treenighed af personlighed, viden og færdigheder

Et uddannelsesforløb, som fokuserer på treenigheden af personlighed, viden og færdigheder, kunne fx bestå af en kombination af:

- Tilegnelse af viden gennem undervisning, oplæg og selvstændig læsning samt informationsøgning
- Anvendelsen af viden gennem øvelser og aktionsbaseret læring (som også beskrives senere)
- Øget bevidsthed om egen personlighed fx gennem videobaserede øvelser, hvor lederen bliver filmet, imens lederen udøver ledelse og efterfølgende kan reflektere over egen præstation. Eller gennem interviews og dialog med lederens medarbejdere og samarbejdspartnere om, hvordan lederen fremstår udad til.

#2: Skab nye møder og fælles læring mellem sektorer

Ser man på det nuværende uddannelseslandskab, henvender mange lederuddannelser sig til ledere i enten den offentlige eller private sektor. Det kan der være mange gode grunde til, men lederuddannelserne indeholder et uudnyttet potentiale for at skabe de nye møder og kendskab mellem offentlige og private ledere, som kan være grobund for bedre offentlig-privat samarbejde. Vi ved, at det personlige kendskab er drivkraften bag et godt samarbejde, og lederuddannelserne kan skabe platformen for positive møder mellem offentlige og private ledere, som kan

medvirke til at afkræfte myter og skabe personligt kendskab. Vi ved også, at mange af de udfordringer, lederen møder, ikke afgøres af, om lederen arbejder i det offentlige eller det private. Samtidig bør uddannelserne være opmærksomme på de gevinster, der er at hente ved "krydsbefrugtning" på tværs af sektorer. Overvej i denne forbindelse også at invitere den frivillige sektor indenfor, da de i stigende grad også er medspillere på området for offentlig-privat samarbejde.

En vej frem til at skabe øget samspil kunne være at udvikle fællesmoduler på tværs af lederuddannelser, der retter sig fortrinsvis til hhv. offentlige og private. I det fælles modul kunne offentlige og private ledere møde hinanden og sammen løse en fælles opgave med udgangspunkt i de mange fremvoksende samarbejder i snitfladerne mellem offentlig og privat. Man kunne forestille sig, at disse fælles moduler kunne udvikles på tværs af en enkelt uddannelsesinstitution med tilbud til både offentlige og private eller på tværs af forskellige institutioner med tilbud målrettet offentlige og private.

På de lederkurser, hvor jeg har deltaget, har der også været deltagere fra andre brancher og sektorer. Det giver rigtigt meget i form af vidensdeling og indsigt, og man finder ud af, at man kan løse tingene på andre måder. Det har også hjulpet mig til at nedbryde mine fordomme om henholdsvis det private og det offentlige.

– **Conni Simonsen**, director på Århus Universitet, (tidligere ansat i bl.a. Grundfoss og Ericsson)

EKSEMPEL: Inkorporér et fælles modul i eksisterende lederuddannelse

Inkorporér et nyt fælles modul på tværs af lederuddannelser, der retter sig fortrinsvis til hhv. offentlige og private. Her er tale om et fælles modul, som integreres i eksisterende lederuddannelser, hvor offentlige og private ledere møder hinanden og sammen skal løse en fælles opgave med udgangspunkt i de mange fremvoksende samarbejder i snitfladerne mellem offentlig og privat.

#3: Giv lederne de kompetencer, som virkeligheden har brug for

Når lederuddannelsen tilrettelægges, er det givtigt for læringen, at undervisningen tager udgangspunkt i den virkelighed, som lederne begår sig i til hverdag. Især når vi taler om at uddanne ledere til at blive bedre til at samarbejde på tværs af sektorer, har vi brug for at tage udgangspunkt i noget konkret fælles, som begge partner kan relatere til. Nogle vil mene, at ledere fra hhv. den offentlige og private sektor ikke har noget at mødes om, da de er væsensforskellige – i den forbindelse kan eksempler fra en konkret virkelighed, hvor offentlige og private ledere samarbejder, være det fælles, som giver anledning til et motiveret samarbejde. Baserer man sig på action learning, vil det samtidig medvirke til, at læringen bliver konkret, praksisnær og ikke opleves som tid, der tages fra de opgaver, man er sat til at løse på jobbet, men derimod læring, der kan anvendes inden for den nærmeste fremtid.

EKSEMPEL: Brug cases fra den virkelige verden

Ofte oplever studerende, at læringen sidder fast i klasselokalet og ikke opleves som anvendelig i det daglige arbejde. Casebaseret læring er en populær måde at bringe virkeligheden ind i klasseværelset med formål om, at læringen kan anvendes i det daglige arbejde, når uddannelsen afsluttes. Det kan være svært at finde cases til arbejdet, men her finder du mere end 20 OPI-cases fra den virkelige verden.

EKSEMPEL: Arbejd aktionsbaseret

Tilrettelæg et forløb med projektarbejde, som interagerer i og har til formål at forandre en konkret udfordring på en konkret arbejdsplads. Her kan fx anvendes en udfordring fra en af deltagernes arbejdsliv – på denne måde er selve uddannelsen også med til at løse en konkret udfordring, og uddannelsen opleves ikke som tid, der tages fra de opgaver, man i virkeligheden er sat til løse.

ANBEFALINGER RETTET MOD REKRUTTERING AF LEDERE

DEAs interviewundersøgelse viser, at der hersker forskellige myter, rationaler og sprogbrug i krydsfeltet mellem den offentlige og private sektor, og at der er behov for at aflive myter samt skabe forståelse og erfaring på tværs. Samtidig viser tallene, at der er utroligt lav sektormobilitet i Danmark, som især er udslagsgivende på det ledelsesmæssige niveau. I 2012 skiftede under 5 pct. af arbejdsstyrken ansat i hhv. den offentlige og private sektor til den modsatte sektor – og på ledelsesniveau er tallet endnu lavere (Djøf 2014). Spørgsmålet er, hvorfor det forholder sig sådan?

Som tidligere nævnt på side 33 er lederne ikke afvisende over for et sektorskift, og noget tyder på, at rekrutteringsbureauerne og HR-afdelingerne har et potentiale og mulighedsrum for at ændre på sektormobiliteten i Danmark, hvis man i højere grad åbner øjnene for de gevinster, der er at hente ved at rekruttere fra den anden sektor. Det vil skabe en naturlig erfaringsudveksling og kendskab på tværs, som kan være med til at understøtte bedre samarbejder. Hvordan rekrutterer man ledere til et offentlig-privat samarbejde, og hvordan kan rekruttering i højere grad understøtte bedre offentlig-privat samarbejde ved at øge sektormobiliteten? De følgende anbefalinger retter sig mod dig, som er ansvarlig for at rekruttere i din organisation samt dig, der står overfor at skulle rekruttere en leder, som har til opgave at lede et offentlig-privat samarbejde.

I Tænkeboksen har vi udarbejdet fire anbefalinger, som retter sig mod rekruttering af ledere.

#1: Fokusér på projektets formål frem for vanligt efterspurgte kompetencer

Når man skal rekruttere til et projekt på tværs af offentlig og privat, kan man ikke tage udgangspunkt i ens vanlige praksis eller det overordnede formål, man kender fra sin egen organisation. For at være tro mod projektet og rekruttere bedst muligt, skal der derfor være fokus på projektets formål – og de kompetencer, der kræves for at realisere netop det projekt.

Oftest rekrutterer man efter, hvilke kompetencer man mener, der kræves. Og man kan have en tendens til at kopiere tidligere stillingsopslag, fordi rekrutteringsopgaven ofte skal gå hurtigt. Offentlig-privat samarbejde har en særlig karakter, og den gode fuldmægtige eller forsker vil ikke nødvendigvis være den bedste til at lede et sådant samarbejde. At finde den rette medarbejder til et offentlig-privat samarbejde kræver først og fremmest, at rekrutteringsopgaven bliver prioriteret, og at der tænkes nyt i stillingsopslaget og rekrutteringsproceduren.

En vej til at løsrive sig fra en vanlig praksis og de kompetencer, man normalt efterspørger, kunne være at fokusere på den opgave, der skal løses – og ad den vej nytænke hele stillingsopslaget. Enhver rekrutteringsopgave bør betragtes som en mulig organisationsforandringsproces – det handler ikke kun om at “besætte den tomme stol”, men i højere grad om at overveje muligheden for en ny organisering. Dette kræver dog, at HR i langt højere grad sætter mere erfarne folk på opgaven. Og det er ikke kun de HR-ansvarlige, der skal tænke nyt og have modet til at prøve noget nyt. Topledelsen, som ofte træffer eller

godkender den endelige beslutning, skal også være med på det. Hvis det rette mindset ikke er til stede i topledelsen, er det svært at skabe en forandring.

Når det fælles formål står klart, kan følgende trin være afgørende på vejen i en optimal rekrutteringsproces:

TRIN 1: Tydeliggør stakeholders

Find ud af, hvad projektets interessenter ønsker, og hvilke overbevisninger de har. Og hvem der har beslutningsmandatet.

TRIN 2: Beskriv jeres egen organisationskultur

Man skal naturligvis beskrive, hvad man søger – men det er lige så vigtigt at beskrive, hvad man kan tilbyde, og ikke mindst hvilken organisation kandidaten skal indgå i.

TRIN 3: Beskriv de efterspurgte kompetencer og værdier

Når man skal beskrive den efterspurgte profil, så start med at spørge: Hvem er denne person? Hvad vil denne person? Hvilke værdier har denne person? Hvad kan denne person?

#2: Led efter lederkompetencer frem for særlige fagfagligheder

Når man rekrutterer, har man ofte en tendens til at tænke i en meget konkret faglighed, fx sundhedsvidenskabelig eller samfundsvidenskabelig – og måske endda også snævert i forhold

til en bestemt uddannelse. Men arbejdet i DEAs Tænkeboks og i spørgeskemaundersøgelsen viser, at de strategiske, faciliterende og relationelle kompetencer samt evnen til sense making scorer højest i spørgsmålet om, hvilke lederkompetencer der øger sandsynligheden for et succesfuldt samarbejde mellem offentlig og privat (Læs mere om, hvad disse kompetencer indebærer på side 27-29). Derfor kan man med fordel kigge mere på personlighedstesten frem for eksamensbeviset, når man rekrutterer til et offentlig-privat samarbejde.

I rekrutteringsfasen bør man fokusere på de nævnte kompetencer frem for på den rent faglige eller uddannelsesfaglige erfaring.

At rammesætte og facilitere samarbejdet mellem offentlig og privat er essentielt. Ellers går det galt. Det er jo helt nede på det lingvistiske niveau, hvor ord opfattes forskelligt afhængigt af, om du kommer fra det offentlige eller det private.

– **Jeppe Spure Nielsen**, chefkonsulent, Muusmann

En god leder af et offentlig-privat samarbejde er en, der forstår at styre store komplekse processer. Man skal ikke se efter teknisk faglige indsigter. Det handler om ren projektledelse og at have fokus på at styre arbejdsstrømmene i så stort et projekt.

– **Jens Ole Pedersen**, direktør, Philips Nordic Denmark

#3: Muliggør innovation ved at søge uden for egen sektor

DEAs undersøgelse af stillingsopslag viser, at i langt de fleste stillingsopslag (65 og 82 pct. for hhv. privat og offentlig) søges der efter en kandidat med sektorspecifik erhvervs erfaring. I disse tilfælde får man dermed også kandidater, der ligner en selv, og som i høj grad vil tænke på samme måde. Omvendt viser DEAs spørgeskemaundersøgelse, at 88 pct. er meget eller delvist enige i, at ledere med erfaring fra den anden sektor er bedre til at styre offentlig-privat samarbejder. Hvis man gerne vil skabe rammerne for at udvikle organisationen og ikke mindst skabe nye ideer til projekterne, bør man åbne sine stillingsopslag, så de ikke begrænser ansøgerfeltet ifht. sektorspecifik erfaring. En kandidat fra den anden sektor vil kunne stille de undrende spørgsmål, som gør, at man ikke blot bliver bevidst om egne selvfølgeligheder, men at vi også kan udvikle organisationen såvel som produkter og ydelser.

Hvis jeg skulle ansætte en leder til et offentlig-privat samarbejde, så ville jeg kigge meget på, om personen har erfaring fra begge sektorer for at skabe forståelsen. Hvis samarbejdet skal blive frugtbar, må man have nogen højt oppe i hierarkiet til at forstå bevæggrunde begge steder. Det nytter ikke noget kun at tilgodese den ene part, så risikerer man at ende i, at den ene tromler den anden.

– Bjarke Steengaard, direktør, Curia Management

#4: Kombinér opslag og netværk i rekrutteringsfasen

For mange private virksomheder er der tradition for ikke at slå stillingen offentligt op, men at søge de rette kandidater inden for netværket. DEAs spørgeskemaundersøgelse viser, at 45 pct. af de senest ansatte ledere i den private sektor blev headhuntet. Alle offentlige stillinger skal derimod slås offentligt op ved lov. Når man udelukkende søger kandidater inden for eget netværk, finder man højst sandsynligt en kandidat, som ligner en selv, og som ikke vil stille spørgsmålstejn ved den etablerede arbejdskultur – det betyder også, at organisationen ikke vil udvikle sig. Når der er tale om innovative projekter på tværs af offentlig og privat, har man ofte brug for at gå nye veje og udvikle nye løsninger. Overvej, om det kan være givtigt at få en kandidat med erfaring fra den anden sektor, som også kan hjælpe med at aflæse rationalerne i den anden sektor. Er det den rette vej at gå, er der god grund til at kombinere opslag og netværk i rekrutteringsfasen, så opslaget kommer bredere ud.

BILAG 1: DATAGRUNDLAG OG METODE

Boks 3: Datagrundlag og metode

Rapporten er baseret på omfattende desk research og data indsamlet fra både kvantitative og kvalitative kilder. Hensigten med trianguleringen er at supplere et generelt billede af betydningen af ledelse for OPS med konkrete indsigter fra enkelte ledere, der har erfaring fra begge sektorer.

Kvantitativ indholdsanalyse af stillingsopslag

80 opslag til lederstillinger er blevet kodet med fokus på kompetencer efterspurgt hos kandidaterne, såsom krav til uddannelse, specifik erhvervs erfaring samt særlige kompetencer. Vi har analyseret 40 stillingsopslag fra hver sektor. Stillingsopslagene er fundet i perioden 4.8.2015-5.5.2015 fra rekrutteringssider som step-stone.dk, jobindeks.dk og job-i-staten.dk. Fra den offentlige sektor har vi derfor undersøgt eksempelvis direktører, kontorchefer, afdelingschefer samt områdespecifikke chefer, der var ansat i kommuner, regioner og staten. Opslag fra den private sektor har mere varierede stillingsbetegnelser, dog oftest direktører, men vi har udelukkende undersøgt ledere med et vist personaleansvar fra store og mellemstore virksomheder.

Interview med sektorskifere

Vi har gennemført syv semi-strukturerede interview med personer i lederstillinger, der har betydelig erhvervs erfaring i lederstillinger fra både den private og den offentlige sektor. Formålet med interviewene var at afdække personlige erfaringer og perspektiver på forskelle mellem sektorer, og hvilke gevinster de har oplevet ved sektorskift.

- Anna Haldrup, director i Carlsberg A/S, tidligere ansat hos Københavns Universitet
- Bo Cerup-Simonsen, direktør ved Center for Olie og Gas – DTU, tidligere ansat hos Mærsk og Det Norske Veritas
- Conni Simonsen, direktør for Ingeniørhøjskolen Aarhus Universitet, tidligere ansat i bl.a. Grundfoss og Ericsson
- Louise Mogensen, vicedirektør i Finansrådet, tidligere ansat i bl.a. Erhvervs- og Vækstministeriet
- Mikkel Rasmussen, partner i Red Associates, tidligere ansat i Erhvervs- og Vækstministeriet og Brinckman
- Niels Fugmann, adm. direktør i Pharmadanmark, tidligere ansat i bl.a. Movia, Deloitte, Erhvervs- og Vækstministeriet og Finansministeriet
- Thomas Jørgensen, rektor på Borupgaard Gymnasium, tidligere ansat hos Apple

Interview med rekrutteringsekspertter

Tre rekrutteringsekspertter er blevet interviewet for at afdække rekrutteringspraksisser i den offentlige og private sektor.

- Jeppe Spure, chefkonsulent i Muusmann
- Bjarke Steengaard, direktør i Curia Management
- Steen Vidø, direktør i Mercuri Urval



Interview med case-virksomheder

Casestudier af tre OPS er foretaget ved interview med ledere fra projekterne. Casebeskrivelser af samarbejderne findes på følgende side.

- Dansk SymbioseCenter
- Horsens på forkant med sundhed
- Phillips Healthcare

Survey

DEA har foretaget en survey blandt Ledernes og NOCAs medlemmer, der afdækkede omfanget af samarbejde mellem den offentlige og private sektor og betydningen af ledelse for et bedre samarbejde. Herudover belyste surveyen forskelle i rekrutteringspraksis af nye ledere i de to sektorer. Surveyen havde i alt 67 besvarelser, heraf 32 fra den private og 35 fra den offentlige sektor. Idet surveyen bl.a. blev gennemført via åbne links, er det ikke muligt at udregne en svarprocent. På grund af antallet af besvarelser betragter vi resultaterne fra surveyen som tendenser og indikationer frem for endelige konklusioner.

BILAG 2: CASEBESKRIVELSER

CASE: “Kalundborg Symbiosis”

De kolde facts

Projektets type: OPP

Projektets løbetid: 1961 - (ingen slutdato)

Projektets involverede partnere: Kalundborg Kommune, Statoil, DONG Energy/Asnæsværket, Novo Nordisk, Novozymes, Saint Gobain Gyproc, KaraNoveren og Kalundborg Forsyning

Hvad går projektet ud på?

I Kalundborg Symbiosis bliver den ene virksomheds rest til den anden virksomheds ressource. Samarbejdet mellem de otte partnere har udviklet sig løbende siden de tidligste projekter i begyndelsen af 1960'erne, og i dag udveksles mere end 50 ressourcestrømme mellem virksomhederne. Ressourcestrømmene består af vand, energi og materialer eller restfraktioner – det vi før betegnede affald. Når restfraktioner fra en produktionsproces konverteres til en ressource for en anden virksomhed, skabes både besparelser for den enkelte virksomhed, eksempelvis i form af adgang til billigere råvarer, og mindskede omkostninger i forbindelse med affaldshåndtering – men også en reduktion i CO₂-udledning og forbrug af jomfruelige ressourcer. Det er altså både bundlinje og miljøsyn, der driver samarbejdet mellem parterne. Men de mange års samarbejde har også vist parterne, at man både er bedre til at adressere udfordringer i fællesskab og at udnyttelse af lokale synergier kan være værdifuldt for den enkelte virksomhed.

Projektets resultater

Kalundborg Symbiosis har skabt såvel direkte og målbare resultater som mere indirekte, men ikke desto mindre værdifulde resultater. De målbare resultater kan opgøres i eksempelvis en reduktion i udledningen af CO₂ på ca. 275.000 tons årligt og en vandbesparelse på ca. 3 mio kubikmeter om året. De mindre målbare – men helt essentielle resultater er de stærke relationer mellem parterne, den proaktive rolle Kalundborg Symbiosis spiller lokalt, og det bidrag Kalundborg Symbiosis er som case for andre virksomheder, der ønsker at tage del i den grønne omstilling.

Ledelsererfaringer fra projektet

Samarbejdet er i dag forankret i en forening med en bestyrelse bestående af direktørerne for de otte organisationer. De vigtigste læringspotentialer for et succesfuldt bæredygtigt samarbejde over tid er:

- Der skal være en gennemgående facilitator og drivkraft – i Kalundborg eksemplificeret ved Kommunen
- Den individuelle business case skal være motivation for nye symbioser
- Hver ny udveksling forhandles mellem de involverede partnere
- Der kan bruges en tredjepart som kontrolfunktion af leverancer
- Det mest essentielle er tillid

CASE: “Horsens på forkant med sundhed”

De kolde facts

Projektets type: OPI

Projektets løbetid: August 2012 – August 2016

Projektets involverede parter: Hospitalsenheden Horsens, Region Midt, Horsens Kommune, Apotekerforeningen og apotekerne i Horsens, PLO, Next Step Citizen, Falck Hjælpemidler, SDU, Aarhus Universitet, VIA University College

Hvad går projektet ud på?

“Horsens på forkant med sundhed” er et tværsektorielt udviklings- og forskningsprojekt med fokus på fremtidens behandling af og kommunikation med borgere i Horsens Kommune, som har en kronisk sygdom. Projektet skal føre til udviklingen af næste generation af telemedicinske løsninger i kraft af Sundheds-hotspottet udviklet på baggrund af brugernes behov. Projektet tager udgangspunkt i brugerdreven innovation, hvilket betyder, at teknologi og kommunikationsformer udvikles med udgangspunkt i brugernes situation og behov.

Projektets ønskede resultater

- Færre indlæggelser gennem øget mulighed for forebyggelse
- Øget egenmestring hos borgerne, forebyggelse og sundere livsstil
- Større fleksibilitet i borgernes behandlingstilbud
- Større samarbejde og videndeling på tværs af sektorerne
- Større diskretion når borger kan klare et besøg via sundhedshotspottet

- Inddragelse af pårørende således at de nemmere kan støtte op i et sygdomsforløb
- At der frigives sundhedsfaglige ressourcer til andre borgere igennem mindre transport

Ledelseserfaringer fra projektet

- Teknologi midlet til forandring? – Telemedicin valgt som midlet til at nå en forandring i det tværsektorielle samarbejde, men påvirker hele systemet / faktorer i organisationerne. Derfor udfordrer det den klassiske projektledelsesform og ledelsesfilosofi generelt.
- Forskning en hindring for innovation? – Forskningsdesign har skabt inklusion fra hele sundhedstrekanten, men lægger sig mest op ad sygehusinterventionen. Kommunen og praktiserende læger har ikke i samme grad set meningen. De har for sent i processen fået viden til at se muligheden for andre målgrupper, der kunne give mening og motivere til brugen af udstyr.
- Tværsektoriel udvikling tager tid – mange grupperinger og dermed mange forskellige tilgange, som skal forenes/styres i samme retning for at skabe fælles sprog og enighed om løsninger.
- Etablering af lille forretningsudvalg – Forretningsvalg sikrer tempo og fælles sprog, som projektleder kan støtte sig op ad. Udfordringen er hierarkisk projektorganisering og tab af information imellem niveauerne.
- Risikovillighed og ejerskab fra øverste ledelse på tværs af offentlige og private parter afgørende for vellykket OPI.

LITTERATUR

- Baes-Jørgensen, Jens (2015). *Kommuner udbyder flere og flere opgaver*. I: Momentum 7. årgang, 13. udgave.
- Berlingske (2008). *Offentlige og private ledere kan lære af hinanden*. Lokaliseret d. 26 februar på <http://www.business.dk/karriere/offentlige-og-private-ledere-kan-laere-af-hinanden>
- Blomqvist, Paula (2004). The Choice Revolution: Privatization of Swedish Welfare Services in the 1990s. *Social Policy and Administration*, 38 (2): 139-155.
- Bozeman, Barry (1987). *All organizations are public*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Bozeman, Barry, and Branco Ponomariov (2009). Sector Switching from a Business to a Government Job: Fast-Track Career or Fast Track to Nowhere? *Public Administration Review* 69 (1):77-91.
- Brogaard, Lena & Petersen, Ole Helby (2014). *Offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI)*. *Evaluering af erfaringer med OPI på velfærdsområdet*. KORA.
- Center for Offentlig Innovation (COI) (2015). *Innovationsbarometeret*. COI.
- Danmarks Statistik (2014). *Nyt fra Danmarks Statistik*. Nr. 591. 21. november 2014.
- Danmarks Vækstråd (2009). *Velfærdsteknologi. På vej til ny vækst*. Danmarks Vækstråd.
- DEA (2015). *Kommuner som innovationsmotorer*. DEA
- Dansk Industri (DI) (2014). *Fakta om konkurrenceudsættelse*. DI.
- Djøf (2014). *Faktaark: Mobilitet mellem sektorer*. Lokaliseret d. 4 marts på https://www.djoef.dk/~media/documents/djoef/d/defacto/2014/3/faktaark_mobilitet.ashx
- Forum for Offentlig Topleddelse (2004). *Sammenfatning af Forums tre e-surveys*. Lokaliseret d. 20 februar på <http://www.publicgovernance.dk/docs/0504210243.pdf>
- Forum for Offentlig Topleddelse (2009). *Resultater af Forums e-survey 5*. Lokaliseret d. 24 februar på <http://www.publicgovernance.dk/resources/File/E-survey%205.pdf>
- Frederiksen, Anders, and Jesper Rosenberg Hansen (2014). The Increased Importance of Sector Switching A Study of Trends Over a 27-Year Period. *Administration & Society*: 0095399714555750.
- Greve, C. & G. Hodge (2007). Public-private Partnerships: A comparative Perspective on Victoria and Denmark. I: T. Christensen & P. Lægreid (red.): *Transcending New Public Management: The transformation of public sector reforms*. UK: Ashgate.
- Hansen, Jesper Rosenberg (2014). From Public to Private Sector: Motives and explanations for sector switching. *Public Management Review* 16 (4):590-607.
- Hansen, Jesper Rosenberg, and Anders R Villadsen (2010). Comparing public and private managers' leadership styles: Understanding the role of job context. *International Public Management Journal* 13 (3):247-274.

- Hjelmar, U., O. H. Petersen og Karsten Vrangbæk (2013). Udlicitering af offentlige opgaver i Danmark. En forskningsoversigt over de hidtil dokumenterede effekter. I: *Politica*, 45. årg. nr. 1, 60-79.
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2015). *Typer af offentlig-privat samarbejde*. Hentet fra: <http://www.kfst.dk/Offentlig-konkurrence/Offentligprivat-samarbejde/Typen-af-offentligprivat-samarbejde>
- Kommunernes Landsforening (2012). *Fakta om udbud og konkurrenceudsættelse*. Hentet fra: [http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_57086/cf_202/Fakta om udbud og konkurrenceuds-ttelse.PDF](http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_57086/cf_202/Fakta_om_udbud_og_konkurrenceuds-ttelse.PDF)
- KORA (2014). *Oversigt over offentlig-private innovationspartnerskaber (OPI) på velfærdsområdet*. Hentet fra http://www.kora.dk/media/2065717/10305_opi-oversigt.pdf
- Krøtel, Sarah og Anders R. Villadsen (2015). Employee turnover in hybrid organizations. The role of public sector socialization and organizational privateness. Accepteret til publication i *Public Administration*.
- Lederne (2014). *Jobskifte – Lederes overvejelser om jobskifte anno 2014*. Lokaliseret d. 21 februar på <http://www.lederne.dk/NR/rdonlyres/4C4B2C8C-A0B3-4BC3-A74F-150C86177183/0/Jobskifterapport2014.pdf>
- Majgaard, Klaus (2013). *Offentlig styring. Simpel, reflekteret og transformativ*. København: Hans Reitzel.
- MandagMorgen (2010). *Udlicitering kan spare 15 millioner om året*. Juli 2010. Lokaliseret 27 juni 2015 på: <https://www.mm.dk/udlicitering-kan-spare-15-milliarder-om-%C3%A5ret>
- MandagMorgen (2007). *Berlinmur mellem offentlig og privat sektor*. MM43 10. december 2007. Lokaliseret 5. marts 2015 på: http://www.lederweb.dk/ImageVault/Images/id_40943/ImageVaultHandler.aspx
- Petersen, O. H. (2007). Reguleringen af offentlig-private partnerskaber (OPP) i Danmark. *Tidsskriftet Politik* 10(3): 39-51.
- Petersen, O. H. (2009). Hvorfor så få offentlig-private partnerskaber (OPP) i Danmark? Et ministerielt spil om indflydelse, interesser og positioner. *Økonomi og Politik* 82(1):60-75.
- Petersen, O. H. (2013). *Offentlig-private partnerskaber (OPP). Notat om danske og internationale erfaringer med OPP*. KORA.
- Petersen, Hjelmar, Vrangbæk, Larsen (2014). *Effekter ved udlicitering af offentlige opgaver. En forskningsoversigt over danske og internationale studier 2011-2014*.
- Petersen, O.H. (2015). Konkurrenceudsættelse af velfærd: Derfor har vi behov for øget viden I: *Den offentlige.dk* (d. 12.04.15).
- Produktivitetskommissionen (2014). *Offentlig-privat samarbejde. Analyserapport 6*. Produktivitetskommissionen.
- Rasmussen, Elisabeth Toft & Koch-Nielsen, Inger (red.) (1996). *Den tredje sektor under forandring*. SFI.
- Regeringen (2012). *Danmark – Løsningernes land*. Ministeriet for Forskning, Innovation og Videregående Uddannelse.
- Regeringen (2011). *Strategi til fremme af offentlig privat samarbejde*. Hentet fra <http://www.opiguide.dk/media/53777/strategi-til-fremme-Jan-2011-.pdf>
- Styrelsen for Forskning og Innovation (2015). *Effekter af virksomheders deltagelse i klynger og innovationsnetværk*. Styrelsen for Forskning og Innovation.

- Su, Xuhong, and Barry Bozeman (2009). Dynamics of sector switching: Hazard models predicting changes from private sector jobs to public and nonprofit sector jobs. *Public Administration Review* 69 (6):1106-1114.
- Torfin, Jacob (2013). *Offentlig ledelse er i et vadedsted*. Lokaliseret d. 25 februar på <http://www.lederweb.dk/Strategi/Innovation/Artikel/100135/Offentlig-ledelse-er-i-et-vadedsted>
- Væksthus for ledelse (2008). *Kodeks for god ledelse – i kommuner og regioner*. Lokaliseret d. 6 marts på <http://www.regioner.dk/~media/Publikationer/Regionerne%20som%20arbejdsgivere/Ledelses%20pdfer/kodeksforgodledelse%20pdf.ashx>
- Væksthus Hovedstadsregionen (2015). *10 skarpe om at mødes*. Væksthus Hovedstadsregionen.
- Quartz+Co (2014). *Analyse af offentlig-privat samarbejde*. Quartz+Co.

VÆKST GENNEM VIDEN

DEA er en ideologisk uafhængig tænketank, der arbejder for, at Danmark øger sin værdiskabelse og vækst samt tiltrækker internationale virksomheder gennem viden om uddannelse, forskning og innovation.

Tænketanken DEA kæmper grundlæggende for, at flere unge får en uddannelse, der efterspørges, at forskning bliver omsat til innovation i private og offentlige virksomheder, og at Danmark er et attraktivt land for videnbaserede virksomheder.

DEA vil nå sine mål gennem:

- Analyser og undersøgelser, der styrker DEAs dagsorden
- Involvering af virksomheder, uddannelsesinstitutioner og organisationer via partnerskaber og projekter
- Udfordring af vanetænkning og bidrag til løsning af samfundsudfordringer

