

Master of Public Governance

Masterprojekt

Samskabelse af offentlig værdi gennem samarbejdsdrevne innovationsprocesser i styringsnetværk

2. udgave



Forfatter:

Anders Kresten Kousgaard
180465

Vejleder:

Anne Reff Pedersen
Lektor, PhD, MPA

CBS, december 2012
Sdr. Bjert, oktober 2014

2. udgave, januar 2015

Gengivelse af denne masterafhandling eller dele heraf er kun tilladt i henhold til gældende dansk lov om ophavsret, og under forudsætning af tydelig kildeangivelse og henvisning til afhandlingens 2. udgave.

© Anders K Kousgaard

1. udgave; København 2013 og

2. udgave; Sdr. Bjert, januar 2015

Indholdsfortegnelse

Forord til 2. udgave

1	Indledning	1
1.1	Abstract	1
1.2	Problemformulering	2
1.3	Præsentation af case	4
2	Metodiske overvejelser	4
2.1	Refleksioner over genstandsfeltets betydning for afhandlingen	6
3	Teoretisk fundament: styringsnetværk, innovation og værdiskabelse	6
3.1	Indledning	6
3.2	Fremvæksten af det komplekse postmoderne netværkssamfund	7
3.2.1	Udviklingen fra bureaukratisk enhedsstat til pluricentrisk netværkssamfund	8
3.3	Usikkerhed, relationer og styringsnetværk	13
3.3.1	Substantiel usikkerhed	15
3.3.2	Strategisk usikkerhed.....	18
3.3.3	Institutionel usikkerhed.....	22
3.3.4	Sammenfatning: håndtering af usikkerhed i netværkssamfundet.....	24
3.4	Samarbejdsdrevet, offentlig innovation.....	24
3.4.1	Hvad er offentligt innovation?.....	24
3.4.2	Sammenfatning: offentlig innovation i netværkssamfundet	26
3.5	Offentlig værdiskabelse: tre processer.....	26
3.5.1	Definere offentlig værdi	27
3.5.2	Sikre legitimitet, støtte og opbakning	27
3.5.3	Mobilisere operationel kapacitet	28
3.5.4	Sammenfatning: Offentlig værdiskabelse i netværkssamfundet	28
3.6	Sammenfatning: Værdiskabelse, samarbejdsdrevet innovation og offentlige styringsnetværk	29
4	Analyse af § 17, stk. 4-udvalgene i Haderslev Kommune.....	29
4.1	Usikkerhed og relationer i styringsnetværk – formandens rolle.....	29
4.1.1	Udvalget for Energirigtigt Byggeri	29
4.1.2	Udvalget for Velfærd og Frivillighed	33
4.2	Samarbejdsdrevet innovation – diversitetens betydning og nyttiggørelse	37
4.2.1	Udvalget for Energirigtigt Byggeri	37
4.2.2	Udvalget for Velfærd og Frivillighed.....	37

Forsidebillede:

Som hyldens bær er vi forbundet i netværk af utallige tykke og tyndere forgreninger. Nogle fører os til nye fællesskaber, andre leder os på vildspor, nogle følger vi i blindhed, andre ender blindt. Endnu andre kan bringe os til nye, ukendte, men måske frugtbare områder.

4.3	Offentlig værdiskabelse – værdiskabelse i en politisk kontekst.....	39
4.3.1	Udvalget for Energirigtigt Byggeri	39
4.3.2	Udvalget for Velfærd og Frivillighed.....	40
5	Diskussion og konklusion	42
5.1	Indledning	43
5.2	Håndteringen usikkerhed – formandens rolle.....	43
5.2.1	Substantiel usikkerhed	43
5.2.2	Strategisk usikkerhed.....	45
5.2.3	Institutionel usikkerhed.....	46
5.3	Samarbejdsdrevet innovation - diversitetens betydning og nyttiggørelse	48
5.4	Offentlig værdiskabelse i en politisk kontekst.....	49
5.5	Konklusion	50
6	Perspektivering	51
7	Bibliografi	52
8	Bilag	55
8.1	Kommissorier for udvalgenes arbejde	55
8.1.1	Kommissorium for § 17, stk. 4-udvalget Energirigtigt Byggeri	55
8.1.2	Kommissorium for § 17, stk. 4-udvalget Velfærd og Frivillighed	55
8.1.3	Revideret kommissorium for § 17, stk. 4-udvalget Velfærd og Frivillighed, 22. marts 2012..	55
8.1.4	Udskrift af beslutningsprotokol: Møde i Haderslev Byråd d. 25. august 2011, sag nr. 473	55
8.1.5	Overvejelser i forbindelse med nedsættelse af § 17, stk. 4-udvalg	55
8.1.6	Oversigt over udvalgsmedlemmer	55
8.2	Mødereferater fra udvalgenes arbejder.....	73
8.3	Udvalgenes anbefalinger til Haderslev Byråd.....	73
8.3.1	Energirigtigt byggeri – Anbefalinger, ideer og aktiviteter til byrådet fra § 17, stk.4-udvalget	73
8.3.2	§ 17, stk. 4-udvalget Velfærd og Frivillighed – Ideer, aktiviteter og anbefalinger til byrådet.	73
8.4	Oversigt over respondenter – interviewplan	83
8.5	Spørgeguide til interviews	84
8.6	Gennemførte interviews og uddrag (elektronisk bilag)	95
8.7	Observationer af møder i udvalgene.....	95
8.7.1	Observation af møde i Udvalget for Energirigtig Byggeri den 25. oktober 2012	96
8.7.2	Observation af møde i Udvalget for Velfærd og Frivillighed den 24. oktober 2012	97
8.8	Appendix vedrørende New Public Management	98

Forord til 2. udgave

I forbindelse med interviewene til mit masterprojekt på Master of Public Governance (MPG) på CBS, som jeg afsluttede januar 2013, blev afhandlingen pålagt fortrolighed af en af de 12 respondenter.

Vedkommende respondent, som var en af de fire lokalpolitikere i Haderslev Kommune, som jeg interviewede, sagde i forbindelse med interviewet, at han nok havde udtalt sig mere frit end han oprindeligt havde tænkt sig, og at han derfor ønskede fortrolighed omkring afhandlingen.

Tidsrummet for interviewene til afhandlingen var præget af det igangværende politiske arbejde og forskellige politiske markeringer omkring de tre § 17, 4-udvalg, som var nedsat i Haderslev Kommune på det pågældende tidspunkt, og valgkampen op til kommunalvalget i november 2013, som så småt var ved at gå i gang.

Jeg drøftede forskellige muligheder for anonymisering med min vejleder, Anne Reff Pedersen, men valgte på daværende tidspunkt ikke at skrive afhandlingen igennem, blandt andet grundet det tidspres, som disse afhandlinger produceres under. Både min vejleder og andre personer med tilknytning til CBS og CLIPS-projektet på RUC har givet udtryk for, at man er meget interesseret i tilgængelighed til afhandlingen via CBS' bibliotek. Så ønsket om frigivelse af afhandlingen har både jeg og andre siden afleveringen håbet på kunne opfyldes.

I forbindelse med et stillingsskift den 1. oktober 2014 bad jeg den pågældende politiker om at tage stilling til frigivelsen af min masterafhandling, og jeg er taknemmelig for, at vedkommende har imødekommet min anmodning.

I forhold til den oprindeligt foreliggende afhandling har jeg udelukkende foretaget en enkelt konsekvensrettelse øverst på side 6 i medfør af frigivelsen, enkelte rettelser af slåfejl og en opdatering af det anvendte tekstbehandlingsprogram, hvilket har medført en lille forskydning i sideskift og sidetal i forhold til første udgave.

Jeg har hermed fornøjelsen at kunne ønske *god læselyst*.

Anders K Kousgaard

Sdr. Bjert, den 25. januar 2015

1 Indledning

1.1 Abstract

In the summer of 2011 the City Council of the municipality of Haderslev in Southern Denmark established three select committees to propose development initiatives in the policy fields of *energy-efficient building and renewal*, *welfare and voluntary services* and *increased settlement and marketing of the municipality*. The committees are composed of local politicians, leading officers of the administration and external members with special insight into the policy areas on which the committees will work. The committees are granted one year of operation and must report their findings to the Council by the end of 2012.

Across City Council partisan lines, the perception of the problems in these three areas is that structural social conditions, declining public resources and increasing demands on services, necessitate the need to rethink the way we develop and implement policy in these areas.

Two of the three committees are chosen for investigation and the subject of the thesis is to examine to which extent the two committees can create public value through their collaborative work. Building on a three-part theoretical foundation, the analysis is based on twelve semi-structured qualitative interviews with six members of each of the two committees and my observation of a meeting in each of the committees.

The thesis regards the work processes of the committees as collaborative innovation processes in public governance networks. Building on the seminal works of Koppenjan & Klijn, Moore and Sørensen & Torfing (Koppenjan & Klijn, 2004; Moore, 1995; Sørensen & Torfing, 2007; Sørensen & Torfing, 2011), it is assumed, firstly, that the collaborative processes will be characterized by uncertainty on three dimensions, namely a substantial, a strategic and an institutional dimension. Second, it is assumed that the managing of these uncertainties by the committees will determine the ability of the committees to leverage the knowledge-related diversity present in the committees in an innovative way. Finally, it is assumed that the management of uncertainties and leveraging of diversity can lead to greater public value through the collaborative innovation processes in the committees.

The interviews identify three themes that are important determinants in these respects. The first theme is the role of the chairman. The analysis reveals that the handling of the strategic policy game rounds by the chairman of the two public governance networks has significant

impact on how the respective governance networks evolve substantially, strategically and institutionally, and thus the extent to which the networks are able to manage uncertainties on the three dimensions.

The second theme is the importance and leveraging of diversity and knowledge. Here, the analysis shows that the approach of appointing explicit members to committees set limits on the overall diversity in relation to the policy area, but that the management of uncertainties may affect the degree to which the governance networks are able nonetheless to positively leverage the diversity and knowledge present both in and outside of the networks.

The third theme is the creation of public value in a post-modern network society political context. The analysis shows that the creation of public value in the network society can no longer be seen only from the inside-out, but must also be considered from a greater outside-in perspective of interaction between the state, the market and civil society. This leads to the inference that value creation in present day network society is no longer value-free, but is indeed influenced by the political element in policy games in public governance networks.

In perspective, the findings of the thesis calls for a revision of the view of the citizen from being a consumer of public services to that of an active co-producer of both public services and public policy innovation, emphasizing more strongly the emerging trend of co-creation in public service innovation and delivery.

1.2 Problemformulering

Siden starten af 80'erne har en bølge af reformer rullet henover den offentlige sektor. Under overskriften New Public Management er markedet og ledelsesteoretiske bidrag fra den private sektor blevet set som de midler, som bedst kan effektivisere og modernisere den offentlige sektor. Embedsmandens rolle og fokus har ændret sig fra overholdelse af regler og lighed for loven til også at være en strategisk spiller på en mineret bane med flertydige mål. En spiller, som skal være i stand til at agere i og håndtere stigende krydspres og skiftende strategiske dagsordner, samtidig med at kravene til den offentlige service stiger og ressourcerne viger.

Der er imidlertid fremspiret en erkendelse af, at New Public Management er ved at have nået grænsen for sin fornyelsesevne. Der er tegn på, at de mange evalueringer og målinger af de offentlige serviceydelser modvirker den motivation, skaberkraft og virkelyst blandt ledere og medarbejdere, som er nødvendig for at udvikle og innovere den offentlige sektor inden for stadig strammere ressourcemæssige rammer.

Masterafhandlingens problemformulering tager afsæt i en refleksion over, hvorvidt det er på tide at finde nye veje til effektivisering og videreudvikling af den offentlige sektor, som gør op med New Public Management-tænkningen, og som sætter borgere og brugere i centrum på en måde, der tager afsæt i at skabe merværdi *sammen med* og ikke *for* borgere og brugere.

Et udtryk for en sådan anden vej er samarbejdsdrevet innovation, hvor offentlige ledere, politikere og repræsentanter fra den private *sfære* mødes omkring en given problemstilling for at udforske mulighederne for at skabe nye initiativer, nye måder at levere en, set udefra, mere værdifuld offentlig service og samskabe offentlig merværdi gennem nyttiggørelsen af den videnskæssige diversitet, som findes i grupperingerne hver for sig, men som må aktiveres og nyttiggøres til nye måder at levere en effektiv brugeroplevelsesorienteret offentlig service.

En sådan anden vej stiller andre krav til og udfordringer for såvel lokalpolitikeren og den kommunale leder, som ikke i sådanne sammenhænge kan forlade sig på mulighederne for politisk og hierarkisk styring gennem beslutning, befaling, delegation og sanktion. Masterafhandlingens primære omdrejningspunkter er derfor de udfordringer, som opstår i forbindelse med samarbejdsdrevne innovationsprocesser, relationel netværksledelse, kompleksitets-håndtering og samskabelse af offentlig værdi. Den overordnede problemformulering lyder:

(Hvordan) kan lokalpolitikere, ledere og frivillige i Haderslev Kommunes to § 17, stk. 4-udvalg samskabe offentlig værdi gennem de samarbejdsdrevne innovationsprocesser i udvalgene?

Problemformuleringen understøttes yderligere af nogle konkretiserende underspørgsmål, som primært skal medvirke til belyse: hvordan og på hvilken måde samspillet i udvalgene påvirker udvalgenes valg af løsningsmuligheder; hvordan og i hvilken udstrækning udvalgenes sammensætning indvirker på den innovative kraft i udvalgene; hvordan og i hvilken udstrækning udvalgenes sammensætning indvirker på hvordan udvalgenes løsningsforslag skaber offentlig værdi.

For at undersøge dette, har jeg fået adgang til at gennemføre et kvalitativt interview- og observationsbaseret casestudie af to af tre § 17, stk. 4-udvalg, som er nedsat af Byrådet i Haderslev Kommune for at fremme udviklingen på områderne *Energirigtigt Byggeri og Velfærd og Frivillighed* samt *Bosætning og Markedsføring*. Casen præsenteres i det følgende afsnit.

1.3 Præsentation af case

I møder den 23. juni og 25. august 2011 nedsatte Haderslev Byråd tre § 17, stk. 4-udvalg¹, som fik til opgave at komme med forslag til konkrete initiativer til vækst og udvikling på områderne *Energirigtigt Byggeri, Velfærd og Frivillighed* samt *Bosætning og Markedsføring*. Udvalgene blev bemandet politisk og administrativt i løbet af efteråret og trådte sammen i fuldtalighed første gang i december 2011. Initiativet, som var foreslået af borgmesteren, udsprang af en bred politisk enighed om, at der findes en række dybtliggende samfundsmæssige udfordringer, som lægger op til en hurtig og fokuseret indsats, og som ikke kan afvente den traditionelle håndtering gennem det kommunale system. Byrådet lagde i sin beslutning særlig vægt på at medinddrage kræfter udenfor de politiske og administrative systemer i kommunen.

Det særlige ved udvalgene er deres sammensætning af lokalpolitikere, administrative embedspersoner og ressourcepersoner uden for det kommunale system, jf. bilag 8.1.6. på side 71. Udvalgenes overordnede ramme og opgave er udstukket af Byrådet i kommissorierne for udvalgene (jf. bilag 8.1.1-3 på side 56ff), men det konkrete arbejde i udvalgene og udvalgets resultater og anbefalinger skal i høj grad være udtryk for det indsatsmæssige fokus, som skal kendetegne processerne. For at understøtte fremdrift, fokus og handling er udvalgenes funktionstid begrænset til udgangen af 2012, hvor der skal foreligge et konkret resultat til Byrådet af udvalgenes arbejde. Der kan både være tale om handlinger og aktiviteter, som kan besluttes og gennemføres på den korte bane, men også om ideer og planer, som er mere langsigtede, og som kræver en længere tidshorisont.

2 Metodiske overvejelser

For at belyse og besvare problemstillingen i afhandlingen tager jeg afsæt i en sammenstilling af tre teoretiske begrebsapparater. For det første anvender jeg hollænderne Koppenjan & Klijns bog *Managing Complexities in Networks* fra 2004 (Koppenjan & Klijn, 2004). Bogen tilbyder et netværksperspektiv på håndtering af de usikkerheder i netværkssamfundet, som tilstedeværelsen af såkaldte "wicked problems" skaber. Usikkerhederne findes på en substantiel, en strategisk og en institutionel dimension. I første halvdel af bogen gennemgår forfatterne, hvordan usikkerhederne kommer til udtryk på de tre dimensioner. I anden del af bogen anvises veje til håndtering af usikkerhederne ud fra både et traditionelt og et netværksbaseret perspektiv. I forhold til min problemstilling kan bogen anvendes til at belyse de indholdsmæssige, politiske og institutionelle dimensioner i analysen af min case.

¹ Se <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=142754#KapIII> for den retslige hjemmel for nedsættelse af § 17, stk. 4-udvalg i den kommunale styrelseslov. Fremadrettet anvender jeg for den sproglige ledheds skyld betegnelsen "17,4-udvalg".

Det andet teoretiske bidrag kommer fra de to danske forskere Eva Sørensen og Jacob Torfing, som gennem en årrække har beskæftiget sig med netværksstyring. I bogen *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor* har en lang række forskere bidraget til et fornyet fokus på, hvordan offentlig innovation kan fremmes. Bogen viser, hvordan offentlig innovation kan styrkes gennem et øget samarbejde mellem det offentlige og det private. Bogen introducerer begrebet samarbejdsdrevet innovation, og der peges på de udfordringer, som parterne i netværk kan stå overfor. En række bidrag i bogen understøtter min analyse af problemstillingen.

Det sidste ben i mit teoriapparat er *Creating Public Value* af Moore fra 1995. Bogen blev skrevet i en tid, hvor New Public Management var på sit højeste. For nylig udkom Benington & Moore med bogen *Public Value. Theory and Practice* (Benington & Moore, 2011), hvori en lang række internationalt anerkendte forskere opdaterer og sætter Moores oprindelige koncept ind i nutidig kontekst. Teoribidraget anvendes til at analysere værdiskabelsen af udvalgenes processer og produkter.

Analysen i afhandlingen er baseret på i alt tolv semistrukturerede, kvalitative interviews af gennemsnitligt fem kvarters varighed, som jeg har gennemført med medlemmer af de to 17,4-udvalg samt to observerende deltagelser i et møde i hvert af de to udvalg den 24. og 25. oktober 2012. Jeg valgte udvalgene *Energirigtigt Byggeri* og *Velfærd og Frivillighed* ud fra en samtale med kommunaldirektøren i Haderslev Kommune. I samtalen pegede han på, at Udvalget vedrørende *Bosætning og Markedsføring* er relativt smalt besat med eksterne medlemmer, og at de to andre udvalg er mere ligeligt sammensatte. På mine vegne bad kommunaldirektøren medlemmerne af de to udvalg om at stille sig til rådighed.

Respondentvalget foretog jeg i samarbejde med udvalgenes to facilitatorer. Vi drøftede blandt andet hvilke medlemmer af udvalgene, som efter deres vurdering kunne have "mest" at byde på ud fra facilitatorernes vurderinger af de foreløbige møder. De politiske formænd for de to udvalg betragtede jeg som "fødte" respondenter. Efter udvælgelsen havde jeg et panel på fire politikere, heriblandt borgmesteren, fire ledende embedspersoner og fire eksterne/frivillige, fordelt med to "af hver slags" fra hvert udvalg. Alle respondenter stillede velvilligt op til interviewene, som blev gennemført i et intensivt forløb i oktober måned 2012, dog undtaget interviewet med A2², som måtte udsættes flere gange af forskellige årsager. Alle respondenter accepterede både før og efter interviewet, at jeg dokumenterede interviewet som en lydfil.

² Se bilag 8.4 på side 83 for en oversigt over respondenter

En enkelt respondent, som ønskede at afhandlingen skal være fortrolig, har i september 2014 indvilliget i at fortroligheden hæves, og afhandlingen dermed frigives (konsekvensrettelse).

Jeg havde herud fra en forventning om, at jeg kunne lytte mig frem til de elementer i interviewene, som jeg skulle bruge i analysen. Her har jeg imidlertid måttet erkende, at jeg har haft behov for møjsommeligt at uddrage citater fra interviewene i en mere struktureret form for at kunne fange centrale pointer i bredden og i dybden. Det er gjort i et kæmpe regneark, som ligner som *elektronisk* bilag på den vedlagte DVD på indersiden af omslagets bagside.

Observationerne af de to møder brugte jeg til at vurdere på de fund, jeg havde gjort i interviewene. Jeg må nok indrømme, at jeg med min samfundsvidenskabelige baggrund er uvant med den etnografisk-antropologiske metode, så måske kunne jeg have fået mere ud af observationerne, hvis jeg forud herfor havde haft lejlighed til at sætte mig dybere ind i metoden. Det levnede den knappe tidsramme imidlertid ikke rum til. Det var dog interessant at se og opleve de spil, der kom til udtryk i udvalgene.

2.1 Refleksioner over genstandsfeltets betydning for afhandlingen

I udgangspunktet har jeg tænkt meget over, hvordan jeg skulle gribe afhandlingen an som leder i politisk ledet organisation som Haderslev Kommune. På den ene side giver det mig lettere adgang til organisationen, men på den anden side kan jeg være både bevidst og ubevidst blind overfor forhold, som for andre er åbenlyse. Jeg har imidlertid ikke oplevet, at jeg er blevet modtaget som underordnet eller kollega af hverken politikere eller ledere. Der har været en god "akademisk distance", og jeg oplever derfor ikke, at jeg tillægger analysen nogen implicit bias som følge af, at jeg er en del af den organisation, jeg undersøger. Der er naturligvis et asymmetrisk magt- og interesseforhold, som jeg som ansat er nødt til at have in mente, men jeg synes, så objektivt betragtet jeg nu kan, at den foretagne analyse er loyal overfor empirien.

3 Teoretisk fundament: styringsnetværk, innovation og værdiskabelse

3.1 Indledning

Masterafhandlingens sammensatte problemstilling indebærer, at der er behov for at trække på forskellige teoretiske bidrag med henblik på at sammenstille et teoretisk fundament, som kan udgøre grundlaget for en analyse og diskussion af problemstillingen. Som teoretisk fundament for afhandlingen har jeg valgt Koppenjan & Klijn's bog om håndtering af usikkerheder i netværk (Koppenjan & Klijn, 2004), Sørensen & Torfing om samarbejdsdrevet innovation (Sørensen & Torfing, 2011) samt Moores strategiske koncept for skabelse af offentlig værdi (Moore, 1995; Moore, 2000; Benington & Moore, 2011; Benington, 2011).

For så vidt angår begrebet "innovation" er en nærmere præcisering af begrebets anvendelse i nærværende afhandling på sin plads. For det første betragtes innovation væsensforskelligt afhængig af, om vi anvender det i forhold til den private eller den offentlige sektor (Moore & Hartley, 2010). For det andet har begrebet en variation og bredde, som vanskeliggør en generisk operationalisering (Bason, 2007, s. 28; Reff & Brehm Johansen, 2011). I forhold til præciseringen vil jeg supplere Sørensen & Torfing (2011) med en række væsentlige teoretiske bidrag om innovation i både offentlig og privat regi.³

For at rammesætte det teoretiske fundament kontekstuel vil jeg indlede med en redegørelse for fremvæksten af det komplekse postmoderne netværkssamfund. Dernæst vil jeg præsentere de tre elementer i det teoretiske fundament.

Først vil jeg behandle netværksbegrebet i en offentlig kontekst og se dels på baggrunden for netværksbegrebets fremvækst og teoretiske bagtæppe og dets voksende betydning og udbredelse og dels begrunde mit valg af Koppenjan & Klijn (2004). Dernæst vil jeg afgrænse og definere begrebet samarbejdsdrevet innovation i en offentlig kontekst samt operationalisere begrebet i forhold til afhandlingens problemstilling. Endelig vil jeg afslutte med en begrebslig præsentation af Moores strategiske trekant og begrunde hvorfor dette valg er relevant i forhold til problemstillingen.

3.2 Fremvæksten af det komplekse postmoderne netværkssamfund

Fremvæksten af et værdimæssigt multifacetteret og pluralistisk postmoderne netværkssamfund er karakteriseret ved tre gennemgående træk (Sørensen & Torfing, 2007, s. 5).

For det første en fragmentering, som opstår gennem en funktionel differentiering af samfundet i subsystemer med en egen iboende logik og rationalitet, der samtidig giver anledning til en opdeling af den politiske interessevaretagelse på mange nye typer af politiske aktører og identiteter.⁴ For det andet – og som konsekvens af fragmenteringen – opstår der en øget kompleksitet som følge af det jeg vil kalde de nye slibninger af den kontekstuelle perspektivprisme, hvorigennem de samfundsmæssige problemer anskues. Altså en langt mere nuanceret

³ Eksempelvis (Hartley, 2011; Sørensen & Torfing, 2011; Bason, 2010; Engholm Jensen, Jensen, Digmann, & Bendix, 2008; Bessant, 2003; Moore & Hartley, 2010)

⁴ Sørensen & Torfing (2007) er her tydeligvis inspireret af Luhmanns teori om sociale systemer, hvilket henvisningerne i bibliografien i bogen også vidner om. Det ligger uden for denne afhandlings fokus, at jeg beskæftiger mig mere indgående med dette, om end meget spændende teoretiske bidrag.

og multi-dimensionel problemanskuelse som på samme tid, og i langt højere grad væves tætere sammen i gensidige afhængigheder af viden, kapabiliteter og ressourcer.

Endelig betyder den samfundsmæssige dynamik en yderligere intensivering af fragmenteringen og kompleksiteten, som skaber anledning til øget uforudsigelighed og usikkerhed (Sørensen & Torfing, 2007, s. 5). Som følge af den udbredte og gennemtrængende kompleksitet, som kendetegner det globaliserede netværkssamfund, har ingen enkelt aktør længere viden til at overskue eller ressourcer til selv at løse de samfundsmæssige problemer (Klijn, 2008; Torfing, 2011, s. 130). Som konsekvens af kompleksitetens udbredelse har forventningerne til og vilkårene for såvel de politiske processer som den offentlige ledelse og serviceproduktion medført både intenderede og emergerende ændringer i den offentlige sektors virkemåde (Osborne, 2010, s. 9; Danelund & Sanderhauge, 2011, s. 141). Det er disse ændringer, de såkaldte netværksteorier søger at forklare.

For at belyse netværksbegrebets baggrund og udbredelse i en offentlig kontekst vil jeg indledningsvis tegne et kort historisk rids over udviklingen i de offentlige styringslogikker fra den traditionelle Weberiansk-bureaukratiske stat over New Public Management og i retning af stadig mere netværksbaserede tilgange til offentlig styring og ledelse, som fremvæksten af "public governance"-begrebet indikerer. Dernæst vil jeg se på hvilke former for netværksteori, som er dominerende inden for genstandsfeltet for til sidst at runde afsnittet af med begrundelsen for mit valg af Koppenjan og Klijn (2004) som netværksteoretisk udgangspunkt.

3.2.1 Udviklingen fra bureaukratisk enhedsstat til pluricentrisk netværkssamfund

Ifølge Osborne kan der generelt set identificeres tre overordnede regimer for offentlig styringslogik op igennem det 20. århundrede (Osborne, 2010, s. 1).⁵

3.2.1.1 Det Weberianske bureaukrati – "old" public administration

Før 1980'erne blev det traditionelle Weberianske bureaukrati anset som tilstrækkeligt til at imødekomme de krav og forventninger, der var til offentlig serviceproduktion. Fokus i retsstaten var på kontinuitet og forudsigelighed, overholdelse og efterlevelse af regler og procedurer, opretholdelse af lighed for loven, retssikkerhed samt hierarkisk-rationelle beslutningsmodeller med afsæt i offentlig *administration* som det bærende princip i et generelt set stabilt system med en klar adskillelse mellem politik og administration (Osborne, 2010, s. 3; Torfing,

⁵ Det er klart, at en så grov og forsimplet opdeling af et helt århundredes udvikling af den vestlige verdens offentlige sektorer ikke yder historien retfærdighed. Det ligger imidlertid uden for afhandlingens fokus at give en nærmere, detaljeret historisk redegørelse herfor. Et oversigtligt historisk perspektiv på den offentlige sektors udvikling leveres på side 139-146 i Danelund, J. & Sanderhauge, T. (2011) i Sørensen & Torfing (2011).

2011, s. 119ff). Fra 1980'erne har billedet ændret sig radikalt med introduktionen af styrings- og ledelsesteknologier med tydelig inspiration fra den private sektor.

3.2.1.2 *New Public Management (NPM)*

Under overskriften *New Public Management (NPM)* bredte reformerne af den offentlige sektor sig med det formål at gøre op med og ændre det offentlige bureaukratiske hegemoni, som man så som inadækvat og fejlbehæftet (Pollitt, 2003, s. 32; Melander, 2006, s. 65ff).⁶

Med afsæt i et nyt markedsinspireret styringskodeks baseret på en klar adskillelse mellem politik og implementering og på *efficiency*, *effectiveness* og *economics* blev grunden lagt til et opgør med den regelbaserede, offentlige serviceproduktion i retning af en markedsorienteret, økonomisk rationel og fleksibel serviceproduktion understøttet af en stadig stærkere udbredelse af digital opgaveløsning baseret på en hastigt forløbende informations- og kommunikationsteknologisk udvikling (Greve, 2006, s. 167; Osborne & Brown, 2005, s. 55, 187). Kritikken af NPM er imidlertid taget til, og siden starten af det 21. århundrede har der været en voksende erkendelse af de begrænsninger, som kendetegner NPM som styringslogik (Alford & O'Flynn, 2012, s. 255). Fem gennemgående kritikpunkter er særligt fremherskende i den akademiske debat. For det første forudsætter den nødvendige gennemsigtighed for brugerne i deres valg af serviceproducent og serviceydelser, at der opbygges et omfattende output-fokuseret service- og evalueringsbureaukrati parallelt med det fagbureaukrati, reformerne er sat i verden for at regulere (Pedersen, Greve, & Højlund, 2008, s. 345; Melander, 2006, s. 69). For det andet skaber NPM-tænkningens grundlæggende og immanente mistillid til de udførende agenter behov for at opbygge omfattende asymmetriske regulerings- og styringsværktøjer, som oftest er uden for demokratisk kontrol (Greve, 2008, s. 52; Pollitt, 2003, s. 32, 48, 143). For det tredje kritiseres institutionaliseringen af markedsmekanismer i den offentlige sektors serviceproduktion for at reducere det økonomiske råderum til serviceproduktionen, fordi denne kobles ensidigt til "*kundernes*" oplevede kvalitet, hvilket ikke nødvendigvis afspejler de forventninger, *borgerne* har til den offentlige service som sådan (Bjørnholt, Goul Andersen, & Lolle, 2007; Madsen & Vium, 2007, s. 18). For det fjerde peger mange kritikere på NPM's sammensatte teoretiske afsæt⁷ og afviser dens universelle gyldighed ved at argumentere for, at der ikke findes nogen generisk NPM-model, men at NPM implementeres forskelligt i forskellige

⁶ For en kritisk refleksion over den ofte unuancerede kobling af NPM til de højreorienterede politiske eliter i de vestlige lande henvises til bilag 8.8 på side 97.

⁷ NPM er ikke en egentlig teori. Der er snarere tale om en operationalisering af de flere forskellige teoretiske afsæt, NPM baserer sig på. Især teorier om public choice, ny-institutionel økonomisk teori og principal-agent teori har haft stor betydning for udviklingen af NPM (Pollitt & Bouckaert, 2004). I markeds-mæssiggørelsen og principal-agent relationen i NPM-tænkningen ligger i sig selv et iboende kim til en forstærkning af segmenteringen og fragmenteringen af den offentlige sektor og dermed en forøget kompleksitet (Stoker, 1998, s. 19; Koppenjan & Klijn, 2004, s. 213; Torfing, 2011, s. 129).

lande og ud fra en afhængighed af f.eks. politiske traditioner, institutionelle sammenhænge, graden af hierarkisk opdeling af den offentlige sektor, kulturhistoriske, religionsfilosofiske faktorer osv. (Pollitt, 2003, s. 37, 50; Pollitt & Bouckaert, 2004; Osborne, 2010, s. 4). Endelig – og måske mest væsentligt – kritiseres NPM for den manglende evne til at håndtere den stadigt voksende kompleksitet, som medføres af fremvæksten af stadigt stærkere gensidige afhængigheder i det *inter-organisatorisk-relationelle* netværkssamfund, hvor fokus i stigende grad er på værdiskabelse (*outcome*) snarere end produktion (*output*) (Alford & O'Flynn, 2012, s. 255; Mendoza & Vernis, 2008, s. 393).

NPMs svar på kompleksitetsforøgelsen er en intensivering af den *intra-organisatoriske* disaggregering og fragmentering af den offentlige sektors organisation i konkurrenceegnede enheder, styret og reguleret af en vifte af ofte udemokratiske incitamentsmekanismer efter kontekstuel utidssvarende ledelsesprincipper fra den private sektor (Pollitt & Bouckaert, 2004, s. 187ff; Osborne, 2010, s. 4; Koppenjan & Klijn, 2004, s. 242). Den forøgede kompleksitet mødes med "mere af det samme". NPM bliver derfor i stigende grad set som utilstrækkelig i forhold til at kunne håndtere og forklare "*the realities of public policy implementation and public services delivery within the plural and pluralist complexities of the state in the twenty-first century*" (Osborne, 2010, s. 7).

3.2.1.3 *Intermezzo – Public Governance*⁸

Inden jeg går videre med at belyse netværksbegrebet nærmere, er der behov for et translativt intermezzo i fire satser af både sproglig og teoretisk karakter over begrebet "public governance". Første sats handler om det *engelske* "public governance". Ordene udtrykker udøvelse af offentlig ledelse og styring i *horisontale* relativt autonome og selvregulerende netværk af politiske, offentlige, private og øvrige aktører, hvor statsmagtens monopol på lovgivende autoritet er sat ud af kraft eller i hvert fald appliceres indirekte eller på distancen (Stoker, 1998, s. 19).

Set fra den offentlige parts side er der stadig tale om en form for magtudøvelse. Processen adskiller sig dog afgørende fra de processer, som kommer til udtryk i statens autoritative og unicentriske udøvelse af legitim magt gennem lovgivning. Forskellen består i, at indflydelse og

⁸ Som Osborne påpeger i en fodnote, er der siden Christopher Hoods skelsættende artikel fra 1991 om New Public Management (se Hood, C. (1991): *A Public Management for All Seasons?*, Public Administration, Vol. 69 (1), s. 1-19) en tendens til at indvarsle ethvert skift i den offentlige styringslogik med et foranstillet "New" et eller andet. Her vælger jeg at undlade et "new" for at signalere, at der faktisk, efter min opfattelse, ikke paradigmatisk er tale om noget nyt. Governance-begrebet er ikke nyt, og processerne bag har eksisteret i adskillige årtier eksempelvis i korporatismens treenighed mellem staten og arbejdsmarkedets parter. Det nye, hvis man skal tale om noget sådant, ligger i den bredere og mere innovative inddragelse af kræfter og viden fra civilsamfundet, som kendetegner mange styringsnetværk i starten af det 21. århundrede.

ansvar for processen er distribueret blandt deltagerne i netværket gennem de gensidige afhængigheder, gennem identificeringen af interesser og de bidrag, som kan lede til opfyldelsen af fælles mål og gennem dannelsen af et fælles ansvar for realiseringen af den størst mulige synergiske effekt af den fælles indsats (Mendoza & Vernis, 2008, s. 390, 392). Værdien af Governance-perspektivet er derfor dets evne til at udgøre en begrebslig ramme for forståelsen af forandringerne i styringsprocesserne i den offentlige sektor. "Public governance" giver derfor ikke mening uden *government* (Stoker, 1998, s. 17, 18).

Anden sats vedrører den semantiske samklang mellem begreberne "governance" og "governance networks". Ud fra en vurdering af forskningen over en ti års periode konkluderer Klijn, at "governance" er synonymt med "governance networks": *"governance is the process that takes place within governance networks [...] there is little reason to see governance as an exclusive entity that exists apart from governance networks."* (Klijn, 2008, s. 507 og 520).

Tredje sats handler om, hvordan de første to satser begrebsligt kan oversættes til og operationaliseres på dansk. "Public governance" handler om offentlig styring gennem netværk. Tilsat Klijns lighedstegn mellem "governance" og "network" vil jeg fremadrettet anvende Sørensen og Torfings definition af begrebet offentlige styringsnetværk som indirekte institutionaliserede netværk af gensidigt afhængige, men operationelt autonome offentlige og private aktører, som indgår i horisontale, relativt stabile relationer præget af forhandling og konflikt med den hensigt at understøtte et offentligt formål gennem udveksling og nyttiggørelse af viden, ressourcer og kapacitet, som ellers ikke ville have været til rådighed for den offentlige part (Sørensen & Torfing, 2007, s. 9ff, 20; Stoker, 1998, s. 17, 23; Klijn, 2008, s. 511, 513, 518).

Jeg vil afslutte intermezzoet med en fjerde og sidste sats om det teoretiske bagtæppe bag fremkomsten af styringsnetværksteoriene med afsæt i Sørensen & Torfing (2007) og Torfing (2011). Sørensen & Torfing (2007) identificerer fire teoretiske udgangspunkter for netværksforskningen, nemlig interdependensteori, styringsteori⁹, integrationsteori samt Foucaults statsteori. Hvert af disse teoretiske udgangspunkter har ifølge Sørensen & Torfing bidraget til netværksforskningens sammensatte natur. Det anføres samtidig, at hverken integrationsteorien eller statsteorien som sådan er netværksteorier, og det er da også i interdependens- og styringsteoriene, at vi finder de mest netværksrelaterede teoretiske bidrag. Interdependens-teorien handler om, hvordan aktører i styringsnetværk agerer strategisk med henblik på at

⁹ Sørensen & Torfing anvender termen "governability", som oversat kan betegnes som det, som kan styres og kontrolleres. Kooiman definerer begrebet som: *"the overall capacity for governance of any societal entity or system as a whole."* Kursiveret i Sørensen og Torfing (Sørensen & Torfing, 2007, s. 18; Kooiman, 2010, s. 74).

fremme forskellige målsætninger, men holdes sammen af deres gensidige afhængigheder, hvilket i sidste ende muliggør forhandling, kompromis og fælles læring. Styringsteorien belyser, hvordan parterne indgår i forhandlingsspil som modsvar til de traditionelle styringsformers manglende evne til at håndtere den stigende samfundsmæssige fragmentering, kompleksitet og dynamik. Styringsnetværkene holdes sammen af forventninger om opnåelige fordele ved at pulje ressourcer og fælles handling og gennem institutionalisering af samspillet og opbygning af tillid (Sørensen & Torfing, 2007, s. 18).

Baggrunden for udviklingen af netværksteoriene er ifølge Torfing og Sørensen & Torfing, at politik, defineret som det formål at realisere bestemte mål af og med samfundsmæssig betydning, ikke længere foregår i en proces, som kan initieres, styres og implementeres autoritativt af staten. De politiske processer foregår i pluricentrisk koordination mellem offentlige og ikke-offentlige parter. I interaktionen genereres relativt stabile strukturer for politikudformning, som dermed udgør en særlig form for politisk regulering og styring. Denne ændring fra den klassiske politiske styring gav anledning til en første generation af netværksforskning, som primært interesserede sig for, hvorfor styringsnetværk i det hele taget opstod (Sørensen & Torfing, 2007, s. 14).

Efterhånden blev styringsnetværk en udbredt del af de offentlige styringsformer ved siden af de traditionelle hierarkisk-bureaukratiske og NPM-inspirerede quasi-markedsmæssige styringsformer på både nationalt, lokalt og også supranationalt niveau. Hermed skiftede interessen i netværksforskningen til styringsnetværkenes virkemåder, vilkårene for succes eller fiasko, mulighederne for indirekte regulering og styring af netværkene samt de demokratiske implikationer af udbredelsen af styringsnetværk i statens legitime udøvelse af magt og politik som følge af styringsnetværkenes relative ansvarlighed (Sørensen & Torfing, 2011, s. 130ff; Stoker, 1998, s. 23; Sørensen & Torfing, 2007, s. 15ff).¹⁰ Afrundingsvis nævner Torfing, at konturne af en tredje generation af netværksforskning er ved at træde frem i form af en ny *"syntese mellem interorganisatorisk netværksforskning og innovationsteori"* som *"i stigende grad fokuserer på styringsnetværks evne til at skabe innovative løsninger"* (Torfing, 2011, s. 131).¹¹

¹⁰ Hvor "staten" også kan læses som for eksempel "kommunen" eller en hvilken som helst myndighed, som besidder formel legitimitet til autoritativt at udøve sin virksomhed overfor og med retsvirkning for det omgivende samfund.

¹¹ Det er netop i denne syntese, jeg har fundet inspirationen for min masterafhandling.

Sammenfattende handler netværksteoriene om offentlige styringsnetværk altså om at etablere en begrebsramme, som kan anvendes til 1) at belyse og forklare hvordan politik og offentlig regulering og styring udøves i netværkssamfundet i det 21. århundrede, 2) hvilke handlemuligheder aktørerne i og udenfor styringsnetværkene kan gribe til for at håndtere netværkssamfundets fragmenterede, komplekse og dynamiske problemstillinger.

3.2.1.4 *Netværksteoriernes berettigelse i relation til afhandlingens genstandsfelt*

Med afsæt i intermezzoets teoretiske præsentation og definition af offentlige styringsnetværk kan det konstateres, at de tre 17,4-udvalg i Haderslev Kommune er offentlige styringsnetværk. Det er udvalg, som beskæftiger sig med politikområder, hvor der er substantiel variation i opfattelserne af problemstillingerne blandt de involverede parter. For det andet er der forskellige opfattelser af og målsætninger for håndteringen af problemstillingerne, men parterne er samtidigt bundet sammen af gensidig afhængighed af viden, kapacitet og ressourcer. Og endelig er der etableret et institutionaliseret horisontalt inter-organisatorisk setup omkring politikudformningen, hvor parterne indgår i indirekte regulerede samspilsrelationer i hvilke hver part i realiteten kan agere autonomt i forhold de øvrige parter, men bindes sammen af forventningerne om større udbytte ved medansvarlighed overfor fællesskabet.

Koppenjan & Klijn (2004) tager afsæt i tre forskellige former for usikkerhed, som hver for sig og sammen rækker tilbage til hhv. kompleksitetsperspektivet, det strategiske interdependensperspektiv og styringsperspektivet. Hos Koppenjan & Klijn kommer kompleksiteten til udtryk som *substantiel usikkerhed*. Med abonnement i interdependensteoriens fokus på gensidig afhængighed og styringsteoriens fokus på samspillet i styringsnetværket definerer Koppenjan & Klijn begrebet *strategisk usikkerhed*. Endelig henter forfatterne inspiration i styringsteoriens fokus på institutionaliseringen af samspillet til begrebet *institutionel usikkerhed*. I forhold til genstandsfeltet udgør Koppenjan & Klijns bidrag til netværksforskningen derfor et velegnet teoretisk udgangspunkt for afhandlingens analyse af problemformuleringen.

3.3 *Usikkerhed, relationer og styringsnetværk*

Som jeg har redegjort for ovenfor, har samfundsudviklingen siden 1980'erne betydet markante vilkårsændringer for både politiske og administrative ledelser i den offentlige sektor i de vestlige demokratier. Afsættet for Koppenjan & Klijns teoretiske bidrag om håndtering af usikkerheder og kompleksitet i netværk er en erkendelse og konstatering af, at nutidens samfundsmæssige problemstillinger har antaget en kompleksitet, som gør det umuligt at håndtere disse ud fra traditionelle, virksomhedsøkonomisk-rationelle strategier. Usikkerhed er blevet fast bestanddel af de moderne samfunds karakteristik (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 2, 6). Hertil føjer Koppenjan & Klijn, at den samfundsmæssige kompleksitet, den tiltagende økonomiske

og finansielle globalisering, den hastige informationsteknologiske udvikling og den hermed forbundne spredning af viden, øger de gensidige afhængigheder mellem parter, som ikke tidligere har været underlagt gensidighedsbehov i løsningen af sine problemstillinger. Samtidig med at vidensniveauet i de gensidige relationer stiger, øges den kompleksitet, som præger problemstillingerne. Dermed tvinges organisationerne i samfundet til at forholde sig til sine omgivelser og afhængigheden af andre aktører i omgivelserne på en anden måde end hidtil.

Tilsvarende kan de offentlige myndigheder og virksomheder ikke forholde sig neutrale i forhold til samfundets opgaveløsning, fordi fragmenteringen og den værdimæssige pluralisme i samfundet har medført, at "det offentlige" ikke længere kan siges at repræsentere samfundets generelle og gennemgående værdinorm. Det skyldes, at den offentlige sektor også selv er blevet fragmenteret og specialiseret¹² (Benington & Moore, 2011, s. 28). Det betyder konkret, at de modsatrettede krav og forventninger, som rettes mod både offentlige og private organisationer, varierer og forandrer sig dynamisk over tid (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 4).

Ifølge Koppenjan & Klijn, giver det derfor mere mening at tale om det postmoderne samfund som et netværkssamfund, som kalder på problemhåndtering og tilgange, som overskrider og gennembryder de traditionelle faglige og organisatoriske grænser mellem virksomheder, myndigheder og samfund (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 3, 14).

Konsekvensen af denne udvikling er, at ingen af parterne i netværkssamfundet, hver for sig, længere er i stand til at håndtere endsige løse de samfundsmæssige udfordringer, som i stadig større grad har karakter af at være såkaldte "wicked problems"¹³. Derfor, hævder Koppenjan & Klijn, kræver netværkssamfundets udfordringer andre måder at angribe og håndtere problemstillingerne på, end vi hidtil har gjort (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 1, 3; Rittel & Webber, 1973, s. 159).

¹² Mulgan argumenterer mere eksplicit omkring måling af "offentlig værdi", at der er tale om et fundamentalt problem, fordi der ikke længere er konsensus i offentligheden omkring værdierne endsige, hvad der er værdifuldt: "*the public are divided over values as well as value.*" (Mulgan, 2011, s. 215, min fremhævelse).

¹³ Begrebet "wicked problem" er oprindeligt formaliseret videnskabeligt i en artikel indenfor forskningen i offentlig planlægning af Rittel og Webber (Rittel & Webber, 1973). I den definitoriske karakteristik af et såkaldt "wicked problem" indgår blandt andet, at definitionen af problemet i sig selv er et "wicked problem" – der er ikke nogen entydig definition på problemet. Forsøg på at afklare problemet leder blot til flere problemer og spørgsmål (Rittel & Webber, 1973, s. 161). Rittel og Webber udpeger i alt ti karakteristika, som kendetegner wicked problems, heriblandt netop problemet med finde ud af, hvad problemet egentlig er. Dette særlige karakteristika ved et "wicked problem" er et væsentligt omdrejningspunkt for en af Koppenjan & Klijns tre centrale usikkerhedsdimensioner, nemlig den substantielle usikkerhed.

Et andet væsentligt karakteristikum ved netværkssamfundet er, at samfundsproblemernes grænseoverskridende kompleksitet skaber nye arenaer for både samarbejde og modspil, som i sig selv forstærker samfundsproblemernes kompleksitet. Eftersom ingen virksomhed, myndighed eller anden aktør alene, længere er i stand til at håndtere de komplekse udfordringer, man står overfor, må man søge samarbejder, som sjældent er uforpligtende, snarere tværtimod (Rittel & Webber, 1973, s. 159). Der opstår gensidige afhængighedsforhold, som er sårbare overfor strategiske dagsordner, modstridende interesser og opportunisme. For de vertikalt hierarkiske organisationer betyder netværkssamfundet, at man på samme tid skal indgå i horisontale heterarkier og netværk, hvor hierarkiet med dets magtstrukturer og asymmetrier mister sin mening og betydning. For såvel politikerne som den offentlige leder i styringsnetværket betyder det, at ledelsesudøvelsen må suppleres og måske endda erstattes med forhandlingsmekanismer og mere subtile og indirekte, relationelle styringsmekanismer, som rækker udover og udenfor organisationen (Benington & Moore, 2011, s. 16).

Udviklingen understreger to væsentlige træk ved netværkssamfundet. For det første medfører den stigende professionalisering og specialisering, som er nødvendig for at kunne analysere, vurdere og håndtere de samfundsmæssige problemstillinger, en øget fragmentering af problemhåndteringen på flere aktører i flere organisationer. For det andet forstærker kompleksiteten den gensidige afhængighed mellem aktørerne, idet man bliver afhængig af andres viden og beslutninger i sin søgen efter grundlaget for sin beslutningstagen. Herved opstår der utallige netværk af netværk af gensidige afhængigheder (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 3, 9).

Det er i denne samfundsmæssige kontekst, at man skal se Koppenjan & Klijns teoretiske bidrag til håndteringen af de substantielle, strategiske og institutionelle usikkerheder, som er netværkssamfundets grundlæggende vilkår. Jeg vil nedenfor redegøre for de tre usikkerhedsdimensioner og håndteringen af dem og indledningsvis bemærke, at usikkerhederne også i Koppenjan & Klijn (2004) teoretisk er adskilte. I praksis er der sammenhænge og sammenvævninger, som indbyrdes forøger problemstillingernes komplicerede karakter.

3.3.1 Substantiel usikkerhed

Konkret vedrører den substantielle usikkerhed den indholdsmæssige problemforståelse.

3.3.1.1 Grundlaget for substantiel usikkerhed

Usikkerheden går dels på den tilgængelige viden, men også på forståelsen af betydningen af denne viden. Fordi definitionen af problemet implicit indebærer valg af visse løsningsmuligheder frem for andre, bliver problemdefinitionen genstand for konflikt, eftersom den allokerer magt (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 37, 31). Problemdefinitionen handler om, at der er

mange forskellige opfattelser af problemet, afhængigt af hvilket perspektiv der anlægges. Baggrunden er, at viden og vidensproduktion ikke er objektiv, men bliver en social konstruktion baseret på opfattelser og strategisk motiverede hensyn (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 26, 30, 35). Problemdefinitionen kan med andre ord være genstand for bevidste forsøg på at påvirke hvilke løsninger, der reelt kan komme i spil gennem fastsættelsen af rammen inden for hvilken løsninger kan søges. Det modsatte kan imidlertid også være tilfældet, nemlig at vi ubevidst lader vores udsyn begrænse af det perspektiv, vi anlægger på en given problemstilling. Herved bliver vi blinde for muligheder, som kunne have åbenbaret sig, hvis vi havde været åbne overfor at anskue problemstillingen fra andre vinkler. Udfordringen i forhold til den substantielle usikkerhed er derfor, at det snarere er en overflod af tvetydighed end mangel på viden, som betinger den substantielle usikkerhed (van Bortel, 2009, s. 173, 179; Koppenjan & Klijn, 2004, s. 37).

3.3.1.2 Traditionel håndtering af substantiel usikkerhed

Substantiel usikkerhed søges ifølge Koppenjan & Klijn traditionelt set ofte håndteret gennem forskellige teknisk-rationelle standardreaktioner. Såkaldt "teknikalisering" og videnskabeliggørelse af problemstillingen gennem øget vidensindsamling og øget brug af ekspertviden for at reducere og nedbryde kompleksitet er eksempler på standardreaktioner. I forsøget på at afklare hvori den substantielle usikkerhed består, iværksættes der en søgen efter og udveksling af rationelle og "objektive" data, som i realiteten kun forøger de substantielle usikkerheder gennem den tilførte vidensmæssige tvetydighed. Hvis der samtidig er strategiske modsætningsforhold i styringsnetværket, kan det bidrage til en tidlig fiksering af positionerne mellem parterne i styringsnetværket, som kan vanskeliggøre fastholdelsen af åbenhed og tolerance overfor en flerhed af forskellige løsningsmodeller. Udfordringen er, at parterne ofte ikke er interesseret i dialog og en udvidet gensidig forståelse men i at bevare egen legitimitet og styrkeposition ud fra en *ex ante* autoritativ og "objektiv" problemdefinition, som fastlægger og styrer problemløsningen. Der kan opstå så markante polariseringer af standpunkterne, at rammerne for problemforståelsen låses og fører til en "dialog mellem de døve" (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 171, 24-27; van Bortel, 2009, s. 179ff).

3.3.1.3 Netværksteoretisk håndtering af substantiel usikkerhed

Ud fra et netværksteoretisk udgangspunkt er der flere måder at håndtere de substantielle usikkerheder på. Med det overordnede formål at forbedre vilkårene for, at et bredere og mere nuanceret billede af problemstillingen kan opretholdes, udpeger Koppenjan & Klijn to centrale indsatsområder i forhold til substantiel usikkerhed nemlig 1) forbedret og anerkende refleksion over mulige løsningsperspektiver på tværs af de tilstedeværende opfattelser

og 2) understøttelse af opbygningen af en større grad af forhandlet viden.¹⁴ Formålet er altså *ikke* at opnå konsensus om, hvad problemstillingens substantielt drejer sig om, men at etablere et eksplorativt læringsrum, hvor parterne i styringsnetværket kan arbejde på at opnå større accept af de forskellige problemopfattelser, og dermed skabe mulighed for at finde løsninger, som bedre tager højde for de forskellige standpunkter, interesser og værdier, som er i spil (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 161, 183).

3.3.1.3.1 Forbedret refleksion i styringsnetværket

Den forbedrede refleksion over mulige løsningsperspektiver kan opnås gennem seks strategier (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 162ff). For det første kan der arbejdes med at sammenkoble målsætningerne i styringsnetværket. Herved opnås der løsninger med større bredde, kvalitet og legitimitet. For det andet kan der insisteres på substantiel variation, som holder flere løsningsmuligheder åbne for at undgå fikseringen på én løsning, og som reducerer risikoen for konflikt omkring denne ene løsning. For det tredje kan der arbejdes med at demontere asymmetriske relationer ved at legitimere mindretalssynspunkter og stille alternativer til rådighed for styringsnetværket. En fjerde strategi er at udsætte kognitive fikseringer så længe som muligt ved at inspirere til og fastholde undersøgende processer inden en endelig stillingtagen til problemdefinitionen finder sted. At tilføje social variation til styringsnetværket er en femte strategi til at fremme og udvide den standpunktsmæssige variation. Det kan eksempelvis være ved at introducere aktører med en anden baggrund i styringsnetværket, ved at styrke underrepræsenterede standpunkter, ved at tilknytte eller koble an til andre styringsnetværk eller ved at lade eksterne aktører indtage rollen som Djævlens advokat i styringsnetværket. Endelig kan en tydeliggørelse af kriterierne for det valg af problemdefinition, som nødvendigvis skal finde sted på et eller andet tidspunkt i processen medvirke til at skærpe styringsnetværkets til- og fravalg (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 163-174).

3.3.1.3.2 Understøttelse af forhandlet viden

Det andet indsatsområde som kan forbedre styringsnetværkets håndtering af den substantielle usikkerhed, er initiativer, som fremmer udbredelsen af "forhandlet viden". Det kan ske ved at iværksætte initiativer, som understøtter en fælles referencedannelse ved at gøre brug af "crowd wisdom"¹⁵, og ved at adskille vidensindsamlingen fra de konkrete forhandlinger i

¹⁴ Koppenjan og Klijn (2004) bruger betegnelsen "negotiated knowledge".

¹⁵ Begrebet "crowd wisdom" stammer fra bogen *The Wisdom of Crowds* af James Surowiecki fra 2004. I bogen refererer Surowiecki til Francis Galtons overraskelse over, at tilskuerne på et dyrske gættede slagtevægten af en okse, når man tog gennemsnittet af deres individuelle gæt. Gennemsnittet viste sig at være tættere på oksens korrekte slagtevægt end hvert af de skøn, de fleste tilskuere havde fremsat, og også tættere på end nogen af de skøn som var foretaget af kvægekspertter. Referencen er relevant her, fordi crowd wisdom og crowd sourcing i dag anerkendes som nogle af de stærkeste innovationskræfter, der kendes. Websitet www.innocentive.com er et konkret eksempel (http://en.wikipedia.org/wiki/The_Wisdom_of_Crowds og http://en.wikipedia.org/wiki/Francis_Galton, tilgået 3. november 2012, kl. 14:35).

styringsnetværket. Koppenjan & Klijn nævner eksplicit, at vidensproduktion ikke er værdifri, men må betragtes som subjektivt værdiladet og socialt konstrueret, fordi forskningen tager udgangspunkt i det, som betragtes som relevant i den konkrete kontekst. Viden produceres derfor inden for bestemte opfattelser af problemet. Brug af ekspertviden og forskning i styringsnetværk skal derfor tage højde for dette forbehold (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 35, 183).

3.3.1.4 *Sammenfatning: substantiel usikkerhed*

De såkaldte "wicked problems" er udtryk for en udpræget grad af substantiel usikkerhed. Substantiel usikkerhed er samtidig grundlaget for strategisk og institutionel usikkerhed. Var der ingen substantiel usikkerhed, ville der være én endegyldig sandhed og derfor ingen grund til konflikt og forhandling om valg af løsning på problemer. Substantiel usikkerhed er udtryk for, at den samfundsmæssige kompleksitet har antaget et omfang og en karakter, som betinger og berettiger eksistensen af horisontale styringsnetværk, hvor parterne i netværket indgår i gensidigt afhængige relationer, hvis man skal forsøge at håndtere og måske løse de samfundsmæssige problemer. Substantiel usikkerhed kan ifølge Koppenjan & Klijn håndteres ved at forbedre betingelserne for, at styringsnetværkets aktører kan indgå i læringsrum, som understøtter og forbedrer aktørernes forståelse og accept af forskelligheden i opfattelser og vidensmæssig diversitet i og udenfor styringsnetværket. Netværkstilgangen til problemhåndteringen kan tillige medvirke til at reducere eller i hvert fald legitimere tilstedeværelsen af uoverensstemmelser og divergerende opfattelser (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 245ff).

3.3.2 *Strategisk usikkerhed*

Strategisk usikkerhed vedrører den uforudsigelighed og ukontrollable karakter, som kan kendetegne samspillet i styringsnetværket.

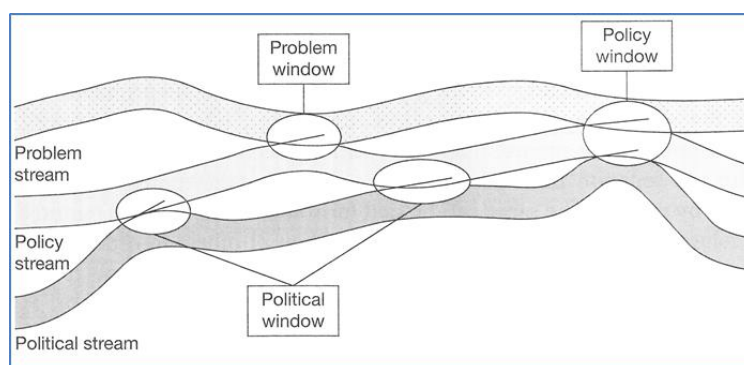
3.3.2.1 *Grundlaget for strategisk usikkerhed*

Strategisk usikkerhed kan opstå når flere aktører, med hver deres opfattelse af de substantielle usikkerheder, hver deres mål og hver deres strategier for målopfyldelse, indgår i et styringsnetværk. Usikkerheden intensiveres af uforudsigelighed i forhold til, hvilke strategier andre aktører i styringsnetværket kan tænkes at ville anvende hvornår samt af kontekstuelle forhold i og uden for styringsnetværket, som vil kunne påvirke styringsnetværkets funktion (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 42, 184). Koppenjan & Klijn identificerer fem dominerende spilstrategier. Med afsæt i en fiksering på én substantiel løsningsmodel kan en aktør vælge en "go-alone"-strategi, hvor man forsøger at gennemtrufne den identificerede løsning. En sådan strategi kan enten føre til en suboptimal problemløsning, fordi der ikke tages højde for andre måske fordelagtige bidrag eller til blokeringer af implementeringen fra de andre aktører, som forbigås. En anden strategi er konfliktstrategien, som sigter mod at forhindre eller forpurre

løsningsmodeller, som foretrækkes af andre aktører. En aktør kan anlægge en undvigestrategi, hvor man ganske enkelt undlader at tage stilling eller modarbejder styringsnetværket passivt. Samarbejdsstrategien bygger på anerkendelsen af den gensidige afhængighed og tilstræber at skabe en gunstig forhandlingsposition for den pågældende aktør. Endelig kan en aktør forfølge en faciliterende strategi, som sigter på at skabe gensidigt fordelagtige scenarier for parterne i styringsnetværket (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 49ff).

3.3.2.2 Traditionel håndtering af strategisk usikkerhed

I en traditionel problemløsningsmodel håndteres strategisk usikkerhed gennem rationelle valg, som generelt set kan opdeles i tre overordnede faser: en identifikationsfase (*hvad* er problemet), en designfase (*hvilke* løsningsmodeller er til rådighed) samt et valg af løsning (*hvilken* løsning er mest hensigtsmæssig ift. målet). Den grundlæggende præmis i den behavioristisk funderede beslutningsprocesteori er, at beslutningstageren vil handle rationelt i forhold til målopfyldelsen med henblik på at opnå størst mulig nytteværdi med mindst mulig indsats (Pollitt, 2003, s. 142ff). Udfordringen i denne tilgang er imidlertid, at beslutningstageren kun har begrænset adgang til information og utilstrækkelig kapacitet til at behandle informationsmængden. Derfor vil rationaliteten være begrænset, og som konsekvens bliver beslutninger oftere truffet ud fra erfaringer om tidligere valgte løsners virkningsgrad (Torfing, 2011, s. 121). Heri ligger et paradoksalt opgør med den rationelle beslutningsmodels forudsætning om, at problemet kommer før løsningen. I praksis er der snarere tale om, at løsninger, problemer og beslutningstagere *"flyder rundt mellem hinanden. I bestemte situationer skabes der pludselig mulighed for, at policy-entreprenører kan få held til at promovere deres løsninger i forhold til bestemte problemstillinger."* (Torfing, 2011, s. 122). Processen kan illustreres i nedenstående figur.¹⁶



Figur 1. Kingdons strømme-model (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 54)

¹⁶ Figuren – som er hentet fra Koppenjan & Klijn (2004, side 54); som har hentet den fra Pauly (2001): *Ambiguïteit in het spel. De casus PolyVinylChloride*, Delft: Eburon) – er Kingdons videreudvikling af Cohen, March & Olsens berømte garbage-can model for organisatorisk beslutningstagning. Se Kingdon (1984): *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little, Brown & Company, Boston samt Cohen, March & Olsen (1972): *A Garbage Can Model of Organizational Choice*; Administrative Science Quarterly, 1972, Vol. 17(1), s. 1-25.

For det andet kan problemløsningsprocessen i forhold til komplekse samfundsmæssige problemstillinger ikke foregå som en intellektuelt designet analytisk proces isoleret fra og uden for påvirkning af den konkrete kontekst.

3.3.2.3 *Netværksteoretisk håndtering af strategisk usikkerhed*

Problemløsningsprocesserne i netværkssamfundet vil udvikle sig fundamentalt anderledes og langt mere uforudsigeligt og ukontrollabelt end forudsat i de rationelle beslutningsprocester fordi flere interesser, mål og værdier er i spil (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 45, 184, 247). Som Stoker anfører: *"all networks are to a degree exclusive. They are driven by the self-interest of their members, rather than a wider concern with the public interest."* (Stoker, 1998, s. 24).¹⁷ Problemløsning i netværkssamfundet foregår i strategiske spil, hvor aktørerne i styringsnetværkene er afhængige af ressourcer, som andre aktører besidder, og som ikke nødvendigvis er ligeligt fordelt. Betydningen af de enkelte ressourcer for problemløsningen kan medføre, at afhængighederne kan være asymmetriske for eksempel i form af formel beslutningskraft, penge, legitimitet, mobiliseringsevne osv. Aktørerne i styringsnetværket er derfor nødsaget til at indgå i et strategisk spil om ressourcer, hvis styringsnetværket som helhed skal arbejde hen imod en håndtering af det komplekse problem.

Koppenjan & Klijn identificerer seks karakteristika, som kendetegner de strategiske spil. For det første er spillet præget af et fravær af hierarki og en vis grad af frivillighed. Det frivillige aspekt består i, at aktørerne i spillet er forbundet af forventningerne til mulige gensidige fordele ved at deltage i styringsnetværket. For det andet bevirker den substantielle usikkerhed, at spillet hele tiden kan udvikle sig. Det skaber behov for at justere strategierne undervejs under indflydelse af andre aktørers strategivalg. Det vil medvirke til at øge uforudsigeligheden og dermed intensivere den strategiske usikkerhed. En tredje faktor er behovet for indledningsvis at fastlægge rudimentære "rules of engagement" for at reducere transaktionsomkostningerne. Spillet i styringsnetværket er dynamisk og uregelmæssigt og foregår i faser, som kan påvirke konteksten substantielt, strategisk og institutionelt. Hertil kommer, at aktørerne i spillet er begrænset rationelle i deres beslutningsadfærd. Endelig har andre aktører mulighed for at overføre risici og omkostninger til styringsnetværket (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 48ff, 186ff). Ud fra disse karakteristika og de strategier, aktørerne kan tage i anvendelse, kan der grundlæggende identificeres fire veje til håndtering af strategisk usikkerhed i styringsnetværk (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 248; Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010, s. 1069).

¹⁷ Tilsvarende understreger Klijn (2012), at risikoen ved at udelukke nogen fra deltagelse i styringsnetværk for at reducere såvel transaktionsomkostninger som kompleksitet, modvirker muligheden for at udnytte den øgede transaktionsværdi, som de ekstra ressourcer, den ekstra viden og den forøgede dynamik, et større og mere forskelligartet styringsnetværk ville kunne skabe (Klijn, 2012; Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010, s. 1075)

3.3.2.3.1 Kobling og dekobling af aktører, arenaer og spil

Specielt når netværksaktørerne gør brug af go-alone-, konflikt- og undvigestrategier kan kobling og dekobling bringe spillet videre. Koblinger kan bringe nye perspektiver i spil, nye resourcer kan introduceres, som kan give fornyet momentum i spillet, og der kan måske skabes forbedret forståelse og accept blandt aktørerne. Tilsvarende kan koblinger til andre spil og beslutningsarenaer, som er relateret til styringsnetværkets problemstillinger være med til at åbne nye veje og muligheder i beslutningsstrømmene, jf. figuren på side 19. Dekoblinger kan give mening og være virksomme, når aktørerne har interesse i, at blokeringer fortsætter, at spillet er stagneret eller fastlåst og præget af inertie eller konflikt (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 191ff; Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010, s. 1074).

3.3.2.3.2 Udforskning af den substantielle usikkerhed

Der kan lægges en indsats i at udforske og holde en søgen efter sammenfaldende mål, variationer over løsninger, bearbejdning af opfattelser og vidensindsamling åben så længe som muligt, og helst længere end styringsnetværkets aktører i udgangspunktet var villige til at medvirke til. Formålet er at åbne nye muligheder for deltagelse og for udvikling af kreative løsninger. Risikoen er, at der kan opstå træghed og inertie i styringsnetværket (Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010, s. 1069)

3.3.2.3.3 Fastlæggelse og videreudvikling af "the rules of the game"

I starten har styringsnetværkets aktører behov for at "finde hinanden" og fastlægge et sæt af grundlæggende spilleregler. Oftest udvikles et procesdesign gennem implicite spil mellem interessenterne – et "game of the rules" – som fører frem til et fundamental, tillidsskabende kodeks for interaktionen i styringsnetværket (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 193). Der kan identificeres syv sæt af regler, som regulerer styringsnetværkets aktiviteter. I starten vil styringsnetværket udvikle regler om målsætninger, dets måde at arbejde på og betingelserne for arbejdet. I mere løst koblede netværk vil der være grund til at regulere, hvem der kan deltage i netværket, hvordan der gives adgang, hvordan styringsnetværket forlades, og hvilke roller de enkelte aktører kan spille. Et tredje sæt af regler vedrører styringsnetværkets struktur og eventuelle opdeling i mindre sub-netværk, som tildeles særlige opgaver. Herved kan transaktionsomkostningerne reduceres, men samtidig kan usikkerheden og volatiliteten øges, hvis sub-netværket ikke følger spillereglerne for det overordnede styringsnetværk (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 198, 248).

Regler om information, adgangen til information og betydningen af information udgør et fjerde sæt af regler. Definitivt består et offentligt styringsnetværk af både offentlige og pri-

vate aktører, jf. side 11, og mellem parterne kan der være stor variation i opfattelsen af, hvilken information som kan eller skal stilles til rådighed for offentligheden på et givet tidspunkt, eftersom information kan have proprietær værdi for en eller flere parter. Regler om proces, tidsplaner og beslutninger udgør et femte og sjette sæt af regler. Det handler f.eks. om deadlines, som kan bruges strategisk til at fremme eller hæmme bestemte løsningsscenarier. Endelig er der et syvende regelsæt om kommunikationen med omgivelserne, som sætter rammerne for timing, omfang og forpligtelser hos modtageren af styringsnetværkets "produkt". Tesen er, at der kan opnås bedre mulighed for, at løsningsforslagene vil spille en større rolle i en senere, formel autoritativ politisk beslutningsproces, hvis det på forhånd undgås at forpligte beslutningstagere uden for styringsnetværket på resultatet af dets arbejde (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 60, 202ff, 248).

3.3.2.3.4 Facilitering af spillet

Den sidste af de fire grundlæggende veje til at håndtere den strategiske usikkerhed i styringsnetværk er gennem facilitering af spillet. Her "udstyres" styringsnetværket med en neutral og upartisk person eller spilleder, som har parternes tillid og tilstrækkelig viden og indsigt til at blive betragtet som autoritativ i forhold til de konkrete problemstillinger. Facilitatoren skal alene spille en proceduremæssig rolle (Klijn, 2012; Koppenjan & Klijn, 2004, s. 210, 248).

3.3.2.4 *Sammenfatning: strategisk usikkerhed*

Strategisk usikkerhed i styringsnetværk opstår, når gensidigt afhængige interessenter med forskellige mål, interesser og strategier mødes med henblik på at finde løsninger på komplekse samfundsmæssige udfordringer. Den strategiske usikkerhed har sit afsæt i den substantielle usikkerheds fragmenterede, komplekse og dynamiske karakter. I netværkssamfundet og i de styringsnetværk som opstår eller etableres for at skabe grundlag for beslutninger, foregår beslutningstagning i uforudsigelige og ukontrollable spil, hvor aktørerne i styringsnetværket dels er sårbare som følge af den gensidige afhængighed af hinandens ressourcer og viden, og dels forsøger at optimere spillene til fordel for egne, andres eller flertallets interesser. Strategisk usikkerhed i styringsnetværk kan søges håndteret gennem forskellige spilstrategier, som skal tilvejebringe et så tillidsfuldt og forudsigeligt rum for samarbejde som muligt. Der er ingen sikkerhed for, at det lykkes. Det bedste aktørerne i styringsnetværket kan håbe på er, at de øvrige aktører har samme interesse og vilje i at nå frem til en eller flere mulige løsningsmodeller (Klijn, Steijn, & Edelenbos, 2010, s. 1064; Koppenjan & Klijn, 2004, s. 211).

3.3.3 **Institutionel usikkerhed**

Institutionel usikkerhed opstår når de institutionelle karakteristika i mønstre, regler og graden af tillid i og omkring styringsnetværket ændrer sig.

3.3.3.1 *Grundlaget for institutionel usikkerhed*

Over tid udvikler netværk bestemte dybtliggende mønstre og regler for interaktion, som skaber stabilitet og forudsigelighed. Den øgede sikkerhed vedrører ikke, hvordan andre aktører i netværket kan tænkes at agere substantiel og strategisk i processen, for det kan ikke forudsiges. Der er snarere tale om en social infrastruktur af mønstre og regler, som ligger til grund for den adfærd, som aktørerne ubevidst anser som passende i relation til det konkrete styringsnetværk (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 75). Institutionaliseringsen kan også føre til øget lukkethed, udvikling af konvergerende opfattelser og implicitte regler, som afskærer adgangen til styringsnetværket for andre aktører. Aktører, som står uden for og/eller indgår i flere koblede netværk, kan opleve at stå uden for beslutninger, som træffes i ét styringsnetværk, og som påvirker de strategiske spil i andre styringsnetværk.

3.3.3.2 *Traditionel håndtering af institutionel usikkerhed*

Generelt er der tre grupper af institutionel teori: regulativ, normativ og kognitiv institutionel teori. Hertil kommer, at der kan identificeres teorier med et økonomisk afsæt og med et sociologisk afsæt. I førstnævnte bliver den acceptable adfærd reguleret gennem formelle regler og sanktioner, som skal medvirke til at beskytte mod opportunistisk adfærd. Public Choice-teorien og neo-institutionel økonomisk teori er eksponenter for denne kategori. De normative teorier fokuserer på de sociale forpligtelser og moralsk passende adfærd. De sociologisk inspirerede teorier er baseret på, at sproget og interaktionen skaber verden, og at de mønstre og regler der dannes, er sociale konstruktioner, som udvikler sig og forandres i takt med spillet i netværket (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 76ff)

3.3.3.3 *Netværksteoretisk håndtering af institutionel usikkerhed*

Koppenjan & Klijns bog tager afsæt i en kognitiv-sociologisk tilgang til institutionel teori, hvilket afspejler sig i de tre overordnede strategier for håndtering af institutionel usikkerhed, som forfatterne anviser. Det er strategier, som retter sig mod at påvirke styringsnetværkets komposition, udfaldet af spillet i styringsnetværket samt netværksaktørernes interaktioner. Koppenjan & Klijn opdeler de forskellige strategier som hhv. arena-regler og proces-regler. Arena-regler vedrører de dybtliggende institutionelle forhold i styringsnetværket, som kun langsomt ændres under påvirkning af spillet. Det er regler, som vedrører aktørers positioner, adgang, sammensætning af styringsnetværket samt graden af autonomi. Det er kompositionsstrategier, som påvirker magtbalancen i styringsnetværket (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 256). Proces-regler vedrører forhold såsom evalueringskriterier, belønningsstrukturer, fagprofessionelles adgang til netværket og konfliktregulering. Det er udfalds- og interaktionsstrategier, som i højere grad fokuserer på processerne snarere end det institutionelle design.

3.3.3.4 Sammenfatning: institutionel usikkerhed

Institutionel usikkerhed handler om ændringer i de underliggende præmisser og strukturer for samspillet i styringsnetværk. Institutionel usikkerhed i styringsnetværket opstår, når det udsættes for strukturelle forandringer i de mønstre og regler, som regulerer dets komposition og proces. Styringsnetværk konstruerer og institutionaliserer dybtliggende mønstre og regler for fortolkningen af styringsnetværkets komposition, og for hvordan de substantielle og strategiske processer udspiller sig. Institutionaliseringen skaber både stabilitet, forudsigelighed og tillid, men også lukkethed, institutionel kompleksitet og behov for forstyrrelser for at modvirke inerti og konvergens. Institutionel usikkerhed kan håndteres gennem institutionelle designs, som påvirker de institutionelle strukturer (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 251).

3.3.4 Sammenfatning: håndtering af usikkerhed i netværkssamfundet

Sammenfattende kan håndtering af usikkerhed i styringsnetværk anskues som en tredelt, men sammenhængende indsats: den substantielle usikkerhed må søges håndteret gennem opbygning af fælles læringsrum, som virker befordrende for udviklingen af forhandlet viden; der må arbejdes med den strategiske usikkerhed for at opnå gensidighed, samarbejde og fælles ansvarlighed for udfaldet af styringsnetværkets processer uden at omkostninger og risici fordeles ujævnt blandt aktørerne, og endelig må den institutionelle usikkerhed håndteres gennem institutionelle designs, som understøtter og regulerer vilkårene for arbejdet med de substantielle og strategiske usikkerheder (Koppenjan & Klijn, 2004, s. 240).

3.4 Samarbejdsdrevet, offentlig innovation

Hidtil har der været en overvægt af litteratur, som tager afsæt i innovation i den private sektor, som siden er forsøgt anvendt på den offentlige sektor. Ud fra de særlige samfundsmæssige forpligtelser som serviceleverandør og myndighedsudøver der påhviler den offentlige sektor i forhold til borgere og virksomheder, adskiller offentlig innovation sig imidlertid afgørende fra innovation i den private sektor (Hartley, 2005, s. 33; Osborne & Brown, 2005, s. 154).

3.4.1 Hvad er offentlig innovation?

Offentlig innovation tager afsæt i en fordring om åbenhed og transparens, i et landskab af modstridende politiske interesser og med fokus på mange forskellige krav, såsom effektivitet, legitimitet, brugertilfredshed, demokratiske forpligtelser mv. Drivkræfterne for innovation er ikke nødvendigvis forskellige – kravene om effektivitet (i form af løbende besparelser) og brugertilfredshed er drivkræfter, som kan genfindes i privat innovation som forbedrede konkurrencepositioner og kundetilfredshed (Engholm Jensen, Jensen, Digmann, & Bendix, 2008, s. 164ff). Innovation i den private sektor har som oftest karakter af teknologisk innovation og produktudvikling til gavn primært for virksomhedens aktionærer (*shareholders*). I modsætning hertil er – den ofte uudtalte – målsætning i den offentlige sektor, at offentlig innovation

skal skabe samfundsmæssig værdi for borgere, virksomheder og civilsamfund (*stakeholders*). Heri ligger en afgørende og central differentiering mellem privat og offentlig innovation (Bason, 2010, s. 34ff; Hartley, 2011, s. 174).

Helt overordnet kan offentlig innovation defineres som de processer, som omsætter kreative ideer til offentlig værdi (Bason, 2010, s. 34) – om end en sådan rudimentær definition naturligvis må foldes ud og præciseres. For det første må der være tale om en tilstræbt forandring, for eksempel gennem konkrete aktiviteter, som kombinerer kendt eller ny viden eller anvendes i en ny offentlig sammenhæng. Innovation er *"resultat af en bevidst søgen efter nye, kreative og brugbare løsninger på problemer"* (Sørensen & Torfing, 2011, s. 29). For det andet må innovation – for at være netop dette – bringes til at virke i praksis med tilstrækkelig effekt i forhold til den tidligere tilstand. For det tredje er graden af forandring betydende for, om man kan tale om innovation. Der kan skelnes mellem *omfanget* af forandringer, *indholdet* af forandringen eller *forståelsesmæssige* forandringer, som ændrer på grundlæggende eller strukturelle forhold. I litteraturen skelnes ofte mellem inkrementel innovation (*do better*) og radikal innovation (*do different*) som poler på innovationsskalaen (Bessant, 2003, s. 171, 216).¹⁸ Endelig må offentlig innovation altid ses i relation til den konkrete sammenhæng, hvor innovationen skaber en ny praksis og indebærer "oversættelse" til den nye kontekst. Sørensen og Torfing (2011) definerer ud fra ovenstående innovation som: *"en mere eller mindre intenderet og proaktiv proces, som udvikler, implementerer og spreder nye og kreative ideer, der skaber en kvalitativ forandring i en given kontekst"* (Sørensen & Torfing, 2011, s. 29).

Hermed er det tydeligt, at det afgørende ved innovation er selv *processen*. I litteraturen er der generel enighed om, at innovationsprocessen analytisk kan opdeles i fire faser, nemlig idéudvikling, idéudvælgelse, implementering og spredning (Sørensen & Torfing, 2011, s. 31; Bason, 2007, s. 272; Engholm Jensen, Jensen, Digmann, & Bendix, 2008, s. 28; Kolind & Sørensen, 2011, s. 246) Først skal ideer udvikles og udfordres. To grundlæggende forudsætninger for at kunne drive innovationsprocessen fremad, er tilstedeværelsen af kreativitet og nyttiggørelsen af diversitet (Bessant, 2003, s. 1, 222; Justesen, 2008, s. 38). Dernæst skal der træffes beslutning om, hvilke ideer der arbejdes videre med, og her bør der holdes fokus på de overordnede mål og strategier, samtidig med at også kontroversielle forslag kan blive belyst og nyde fremme. Gennem implementeringen omsættes kreativiteten i praksis og bliver til innovation,

¹⁸ Andre forfattere anfører, at der først er tale om innovation, når der enten er tale om et reelt brud med tidligere praksis eller om noget fundamentalt nyt. Summen af mange inkrementelle innovationer kan dog godt efter min opfattelse være udtryk for radikal innovation. Hvorvidt det er tilfældet vil naturligvis afhænge af den konkrete sammenhæng. I denne henseende udvikler Osborne og Brown (2005) en typologi, som kan anvendes til at klassificere innovation i forhold til den offentlige sektor (Osborne & Brown, 2005, s. 150-152).

som kan udbredes til andre organisationer, hvor den oversættes og tilpasses den konkrete kontekst (Kolind & Sørensen, 2011, s. 246ff).

3.4.2 Sammenfatning: offentlig innovation i netværkssamfundet

I netværkssamfundet kan offentlig innovation komme til udtryk som *samarbejdsdrevet* innovation, hvor forskellige offentlige og private parter indgår i samarbejder, som fremmer læring, kreativitet og udvikling af praktisk anvendelige løsninger (Torfing, 2011, s. 135). Samarbejdsdrevet innovation kan skærpe problemforståelsen, når diversiteten nyttiggøres i samspillet mellem forskellige erfaringer og viden. Udvekslingen af forskellige ideer kan berige hinanden og styrke idéudviklingen. I udvælgelsen understøttes valgene af de gode løsninger ved at flere deltagere er sammen om at vurdere gevinster og risici. Koordination, fælles ejerskab og resourceudveksling kan være med til at sikre implementeringen. Vidstrakte sociale og professionelle netværk muliggør spredningen af de innovative tiltag. I modsætning til implementering af innovationer i det private, hvor bundlinjen vil være styrende for valget, er det ikke en banal teknisk øvelse at beslutte hvilke offentlige innovationer, der skal implementeres i den samfundsmæssige kontekst, og hvilke som skal lægges på hylden. Det kan tværtimod være stærkt politisk, fordi der er tale om en afvejning af, i hvilken udstrækning innovationen skaber offentlig værdi og for hvem. Hvordan styringsnetværk designs og bliver passende fora for innovation, dialog og debat, er derfor afgørende for så vidt angår den positive værdiskabelse gennem offentlig innovation (Hartley, 2011, s. 183).

3.5 Offentlig værdiskabelse: tre processer

Sidste del af mit teoretiske fundament tager afsæt i Moores begrebsramme for strategisk ledelse af offentlig værdiskabelse, den strategiske trekant (Moore, 1995; Moore, 2000; Benington & Moore, 2011; Benington, 2011).



Figur 2. Moores strategiske trekant (Benington & Moore, 2011)

Udgangspunktet er, at den offentlige leders strategiske ledelsesopgave er at tilpasse tre særskilte, men indbyrdes sammenhængende processer til hinanden, og at den succesfulde tilpasning af processerne udgør grundlaget for skabelsen af offentlig værdi (Moore, 1995, s. 71).

Det er centralt for forståelsen af Moores oprindelige koncept, at der tages afsæt i et strategisk ledelsesperspektiv, og at værdiskabelsen anskues ”indefra-og-ud”.

3.5.1 Definere offentlig værdi

Processen *Definere offentlig værdi* har en todelt karakter. På den ene side vedrører det formuleringen af den værdiskabende mission, som den offentlige virksomhed skal realisere, altså den højere samfundsmæssige eksistensberettigelse. På den anden side vedrører processen den kontinuerlige søgen efter og tilpasning af den indholdsmæssige værdi af ydelserne til forbrugernes forventninger. Anden del er samtidig forudsætningen og grundlaget for en løbende tilpasning af missionen. Uanset hvilken faglighed, kvalitet og ressourcebevidsthed som ligger i den offentlige serviceproduktion, kommer den offentlige værdi først til udtryk i det øjeblik ydelsen forbruges og opleves som værdiskabende for forbrugeren (Moore, 1995, s. 72; Moore, 2000, s. 195, 198; Alford & Hughes, 2008, s. 131, 133). Benington peger på, at regulerende offentlige services for eksempel politi, retsvæsen og skatteopkrævning ikke i udgangspunktet kan forventes at blive anset som værdifulde, men at effekten af serviceproduktionen kan ses som samfundsmæssigt værdifuld i en vis forstand (Benington, 2011, s. 43). Offentlig værdiskabelse må derfor betragtes ud fra to komplementære men også modsætningsfyldte spor, nemlig hvad offentligheden *værdsætter*, og hvad der *tilfører værdi* til den offentlige sfære. Sammenfattende må skabelsen af offentlig værdi derfor anskues på to dimensioner: en kort-sigtet dimension, som vedrører værdien af serviceydelsen på den korte bane forstået som *output*, og en langsigtet dimension, som vedrører *effekten* af værdiskabelsen på den lange bane, forstået som *outcome* (Benington, 2011, s. 49).

3.5.2 Sikre legitimitet, støtte og opbakning

Den anden proces er mobiliseringen af legitimitet, støtte og opbakning til missionen. I en politisk kontekst indebærer dette først og fremmest et politisk mandat, hjemmel i lovgivningen eller anden formel bemyndigelse. Dernæst fordrer processen, at lederens medarbejdere udviser følgeskab og bidrager med viden, arbejdskapacitet og samarbejde (Benington, 2011, s. 47). Endelig må der tilvejebringes tilstrækkelig konsensus blandt og opbakning fra oftest modsatrettede interessegrupper, værdiorienteringer og ideologier i et netværkssamfund, hvor gensidige afhængigheder, kompleksitet og dynamiske sammenhænge kontinuerligt ændrer grundlaget for opnåelsen af målsætningerne og dermed grundlaget for værdiskabelsen (Benington & Moore, 2011, s. 6; Moore, 2000, s. 188, 198). I markedet giver kundetilfredsheden virksomheden dens eksistensberettigelse. Offentlige virksomheder er ikke (helt) på samme måde underlagt en ”vind-eller-forsvind” præmis, men må i stedet søge legitimitet, støtte og opbakning fra mange forskellige kanter. Moore (1995) bruger i denne sammenhæng begrebet *external*

authorizing (and coproducing) environment" (Moore, 1995, s. 114) til at sikre den nødvendige legitimitet, støtte og opbakning (Moore, 2000, s. 187, 198; Benington & Moore, 2011, s. 10).

3.5.3 Mobilisere operationel kapacitet

Traditionelt betragtet havde den offentlige sektor tilstrækkelig viden, tilstrækkelige ressourcer og tilstrækkelig knowhow til selv at levere værdiskabende output. Det satte NPM imidlertid spørgsmålstegn ved, og gennem markedsbaserede logikker og styringsprincipper fra den private sektor blev markedet introduceret som medproducent af offentlige serviceydelser (Benington & Moore, 2011, s. 8ff). Men, som Benington anfører, er både den traditionelle bureaukratiske stat og det private, konkurrencebaserede marked utilstrækkelige i forhold til at imødekomme kompleksiteten og variationen i de samfundsmæssige behov: *"the complex, cross-cutting problems now facing governments seem to require, in addition, more effective use of collaborative networks."* (Benington, 2011). I netværkssamfundet ligger den nødvendige operationelle kapacitet *både* i staten, i markedet *og* i civilsamfundet. I netværkssamfundet er der derfor behov for at redefinere, hvad offentlig serviceproduktion i realiteten indebærer og at gentænke relationen mellem "det offentlige" og "borgeren". (Christiansen & Bunt, 2012, s. 9). "Borgeren" hverken kan eller vil længere se sig selv som passiv modtager af en offentlig serviceydelse, kunde eller forbruger, men som en aktiv medproducent, som med sin deltagelse medvirker til at skabelsen af offentlig værdi (Alford, 2009, s. 221ff; Kornberger, 2012).

3.5.4 Sammenfatning: Offentlig værdiskabelse i netværkssamfundet

Begrebsrammen fra Moore (1995) tog afsæt i et opgør med en bureaukratisk offentlig sektor.¹⁹ Siden har den samfundsmæssige udvikling medført radikale forandringer for forståelsen af offentlig serviceproduktion og dermed også for tilgangen til både politik og til offentlig ledelse og styring. Selvom tiden kan siges at være løbet fra tankerne bag Moores oprindelige koncept, giver en opdatering af begreberne i forhold til den stedfundne udvikling mening i en nutidig kontekst, hvor værdiskabelsen finder sted i et samspil mellem stat, marked og civilsamfund (Benington & Moore, 2011, s. 9ff, 14; Benington, 2011, s. 34ff). Et samspil som ikke er fuldt ligeværdigt, idet statens autoritative og legitime adgang til at regulere både marked og civilsamfund er opretholdt. Men et samspil som alligevel forskyder initiativet i retning af et aktivt civilsamfund, som i stigende grad ses som medproducerende (Benington, 2011, s. 36; Alford & O'Flynn, 2012, s. 192). I tillæg til Moores oprindelige koncept er fordringen for den offentlige leder derfor at supplere med et "udefra-og-ind"-perspektiv på værdiskabelsen, og at

¹⁹ Moore skrev *Creating Public Value* (Moore, 1995) ud fra en public choice-baseret tænkning og i en tid, hvor NPM-bølgen rullede henover mange lande. Begrebsrammen er positivt stemt over for NPM, og det medførte en del akademisk kritik i årene efter udgivelsen (Benington & Moore, 2011, s. 7-11, 16-20).

søge tillid, opbakning og medansvarliggørelse af civilsamfundet gennem inddragelse og deltagelse i offentlige styringsnetværk (Alford & O'Flynn, 2012, s. 255; Mendoza & Vernis, 2008, s. 392).

3.6 Sammenfatning: Værdiskabelse, samarbejdsdrevet innovation og offentlige styringsnetværk

Ud fra en ideel teoretisk betragtning er der mulighed for at skabe offentlig værdi gennem samarbejdsdrevet offentlig innovation i offentlige styringsnetværk. Hvorvidt det sker, vil afhænge af håndteringen af usikkerhederne i styringsnetværkene, hvordan innovationsprocessen forløber og i hvilken udstrækning, der sker en indbyrdes tilpasning af værdiprocesserne på såvel den indre som den ydre dimension. I den følgende analyse vil jeg se på, hvordan usikkerheden på de tre dimensioner, innovationsprocessen og værdiskabelsen kommer til udtryk de to 17,4-udvalg i Haderslev Kommune. Analysen behandler udvalgene et for et ud fra de gennemførte interviews, observation af et møde i hvert af de to udvalg, det teoretiske fundament og det tracé, som er anlagt heri. Med anknytning til de teoretiske byggesten vil analysen fokusere på tre temaer, som jeg har identificeret i mine interviews med respondenterne. Disse temaer er *formandens rolle, diversitetens betydning og nyttiggørelse samt værdiskabelse i en politisk kontekst*.

4 Analyse af § 17, stk. 4-udvalgene i Haderslev Kommune

4.1 Usikkerhed og relationer i styringsnetværk – formandens rolle

4.1.1 Udvalget for Energirigtigt Byggeri

4.1.1.1 Substantiel usikkerhed

Generelt betragtet siger respondenterne, at det brede rammekommissorium²⁰ betyder, at udvalgsarbejdet fra starten kom ind i en diffus og afsøgende proces, hvor mange ideer og forslag til, hvad udvalgene skal arbejde med, bliver bragt frem. Der peges på, at den afklarende fase strakte sig over mange møder, hvor man afsøgte konteksten og kommissoriets rammer. *"Der var en afklaringsfase, hvor man har talt sig ind på hinanden, satte retning i arbejdet, drøftede hvilke muligheder og hvilket ambitionsniveau man kan have (A1, 14:35).²¹ Der var en [...] markant famlefase i starten [...] Der var vi langt, rigtig, rigtig langt omkring. (P1, 28:30).* Tilsvarende viser den indledende fase, at der ikke alene er usikkerhed omkring, hvad man skal arbejde med, men at både mængden og forståelsen af viden også vokser undervejs i processen,

²⁰ Vedlagt for begge udvalg som bilag 8.1.1 respektive 8.1.2 på side 56ff.

²¹ Samtlige interviews er tilgængelige som lydfiler i MP3-format, jf. dog bilag 8.6 på side 94. Henvisningen angiver, at interviewet er med respondent A1, og at citatet starter 3 minutter og 47 sekunder inden i lydfilen. Tidsformatet er (h:)mm:ss. Se bilag 8.4 for en oversigt over respondenter på side 83.

ved at man henter viden og inspiration udefra: *"Vi tog på en ekskursion og kiggede på noget forskelligt energirigtig byggeri"* (A4, 29:25) og *"vi har været ude på fælles oplevelser. Vi har været ude og møde folk, f.eks. fra Project Zero i Sønderborg"* (P1, 14:31).²² Konkret betyder den brede ramme, at der langt ind i udvalgsarbejdet er både stor substantiel variation og en begrænset grad af forhandlet viden i udvalget. Derfor har *"En væsentlig del af arbejdet [har] bestået i at prøve at holde fokus på hvilken retning, er det egentlig vi vil i fællesskab."* (P1, 06:24). Fra alle tre respondentgrupper nævnes, at: *"Der har været ideer nok, og der har også fra udvalgets forskellige medlemmer blevet tilført nye ideer på næsten på hvert eneste møde"* (P1, 10:10). At de mange ideer har medført øget substantiel usikkerhed, bevidner E1 og E4: *"Det har været svært at styre, fordi det er blevet meget bredt. Der er kommet rigtig mange ideer"* (E1, 08:05). *"Indledningsvis var der en afsøgende periode, hvor der egentligt kommer flere og flere ideer på, flere og flere mulige emner, man kan arbejde med."* (E4, 17:05).

Endelig giver respondenterne udtryk for ret forskellige opfattelser af, *hvordan* udvalget skal arbejde. Politisk udtrykkes forskellen i opfattelsen af sigtelinjen. P2 siger, at *"Vi går i andres fodspor. I min verden måtte vi gerne have hævet os mere op i helikopteren"* (P2, 01:54), mens P1 understreger, at *"vi har været i gang med at afgrænse og gøre det mere kontant og konkret."* (P1, 07:20). De eksterne respondenter udtrykker også forskellige forventninger til arbejdet lige fra en meget konkret tilgang til en overvejende strategisk tilgang. E4 siger: *"På det store strategiske niveau, hvad for nogle indsatsområder kan kommunen overhovedet arbejde med energi på. Og på hvilke måder kan kommunen blive meget konkret i forhold til den enkelte borger. Det er et enormt spænd!"* (E4, 02:38). Endelig, siger A4, har der *"helt klart været forskellige forventninger [...] De private aktører har haft en forventning om, at der var drive i det her, og at der var nogle konkrete resultater, og at man politisk committede sig til det."* (A4, 03:08). Omvendt har der *"været fokus på, at der ikke er plads til snæver interessevaretagelse."* (A1, 07:49).

4.1.1.2 Strategisk usikkerhed

Udvalget bruger relativt mange møder på at komme frem til, hvad den konkrete arbejdsopgave er, og den oplevede varierende politiske deltagelse i processen bidrager til specielt de eksterne deltageres frustrationer. *"Det skabte, lad os bare kalde det, et lille oprør. Hvis de skulle være med, så skulle der altså ske noget. Der skulle være nogle resultater"* (A4, 03:18). Fra politisk side blev dette bemærket: *"Der kom nogle meget stærke forventninger på juni-mødet, hvor der var en ekstern, der sagde: "Nu må I politikere altså også gerne komme på banen og fortælle os, hvor I vil hen og hvad I har tænkt jer at bruge penge på, og hvad I ikke vil bruge penge på, fordi nu har I bare siddet og lyttet og kørt frihjul, så nu vil vi gerne snart have, at I kommer på"*

²² Se <http://www.projectzero.dk/>

banen med noget konkret. "Det blev der sagt!" (P2, 1:03:44).²³ I forhold til dette punkt i processen giver flere respondenter udtryk for, at der indtræder et markant skift i udvalgets arbejde. Formanden, som hidtil er blevet oplevet som aktivt undersøgende og lyttende, bliver anderledes markant og styrende.

"Borgmesteren er trådt mere i karakter som ordstyrer undervejs. I forbindelse med afrapporteringen har vi [...] listet alle emner op, vi har haft på bordet og sagt, hvad for nogen af dem kan gå videre frem, og han har jo egentlig udpeget nogen, som man så mere eller mindre kunne nikke til. Jeg har egentlig selv lidt oplevet at med det perspektiv her, kommer der måske ikke mere ud af det end det, vi tilfældigvis sidder med nu, og så indtræder der sådan en lidt opgivende, resignerende holdning."

Et toneangivende eksternt medlem havde et meget konkret og køreklart projekt med til mødet, og det fik han mulighed for at præsentere som det første, uden for dagsordenen. Det fik straks markant opbakning fra formanden. Beslutningen om at støtte projektet blev ikke debatteret.

*Observation fra møde
Udvalget for Energirigtig Byggeri,
25. oktober 2012*

(E4, 21:41). P1 nævner også selv, at han opfanger dette signal, og at han derfor anlægger en mere målrettet mødeledelse: *"Jeg sidder med den der oplevelse af, at lad os nu se at få det afsluttet, lad os nu se at få det gjort konkret, at der ikke er tid til at snakke mere. Jeg vil gerne yde dem, der kommer udefra den respekt, at vi også får det her rundet af og sluttet af, og der kommer de 10 konkrete ideer og resultater ud af det, som nu bliver gennemført."* (P1, 18:30). På den anden side øger det modviljen i den politiske opposition i udvalget, som ser udvalgskonstruktionen som politisk manøvre fra borgmesterens side: *"Borgmesteren har en meget central position, det har nærmest fungeret som hans udvalg, det er ham, der siger, "Det gør vi, det gør vi ikke". Det er min klare fornemmelse, at det er ham, der har sat kursen [...] Så er det jo en interessant rolle at sidde med som en del af oppositionen til borgmesteren – hvor meget skal man forære, og hvor meget skal man ikke forære af ting, man selv ønsker."* (P2, 42:24; 11:03).

Forandringen giver også åbninger for de eksterne: *"Der er et helt konkret emne om at gøre landsbyen Hammelev til en energirigtig by. Det er [...] udsprunget af en tanke hos en lokal VVS-mand, der sælger solceller, så han har en helt præcis interesse i at få det projekt [...] realiseret."* (E4, 26:42). *"Det var et skræddersyet koncept, så det var jo ikke noget udvalget har tænkt [...] Det var meget klogt strategisk tænkt af ham, han vendte udvalget om til sin vilje. Det var godt tænkt [...] Der er andre, der har forsøgt, men ikke har haft gennemslagskraft."* (P2, 1:21:57; 1:23:24). At der er forskel på (men også uenighed om) adgangen til at påvirke de strategiske

²³ Den omtalte "begivenhed" udspandt sig i mødet den 10. april 2012, og er omtalt således i referatet: "Hvad forventer byrådsmedlemmerne af udvalgene."

Se <http://www.haderslev.dk/PolShowFile.asp?docID=2671968&DocSysId=5390#26>

spil i udvalget underbygges af A1 og A4, som siger: *"Keld Søberg²⁴ lyttes der til, men det påvirker ikke umiddelbart udvalgets arbejde"* og *"Jeg tror, de har mistet lidt tillid. Ikke så meget til embedsfolkene, fordi de kan jo se, hvilke vilkår det foregår under. Der er også forståelse for, at ordet ikke er frit, selv om det er det, der bliver sagt."* (A4, 26:35). Vurderet fra administrativ side bliver den substantielle usikkerhed væsentligt mindre med det mere konkrete og målrettede fokus: *"Det blev godt modtaget, at der blev sat nogle konkrete ting i gang [...] Det har været positivt, for det har givet vores politikere et spark."* (A4, 18:00; 21:38). Til gengæld ændrer det mere konkrete udtryk i arbejdet ikke ved oplevelsen af de øvrige politikeres dekooblede og passive adfærd i udvalget. Som A4 siger, så påvirker de politiske spil i udvalget mulighederne for at nå i mål i fællesskab: *"Der er gået politik i det her. Det er politisk motiveret, at det er et borgmesterinitiativ, som man ikke vil støtte."* (A4, 12:00). P2 konstaterer imidlertid, at *"Nogen gange kommer det frem, at der har været møder udenomkring udvalget, så det er ikke alle, der ved, hvem der sidder med hvor [...] Hvis det er sådan, hvorfor er det så, jeg skal sidde der? Ens engagement falder [...] når der kører en masse ting ved siden af."* (P2, 25:17; 28:20).

4.1.1.3 Institutionel usikkerhed

Udvalget har været præget af relativt lav institutionel usikkerhed på trods af de ret åbne institutionelle rammer. I interviewene giver respondenterne generelt udtryk for, at *"Der har været en ligeværdig tone, alle er kommet til orde, alle er blevet lyttet til."* (A4, 27:04). Deltagelsen i udvalgsarbejdet er præget af de roller, man hver i sær møder ind med: *"Nej, vi har ikke kunnet frigøre os fra de roller, vi har med ind i udvalget. Medlemmerne er blevet udpeget, fordi de har bestemte roller og fagligheder."* (A4, 34:10, respondentens betoning). Tilsvarende siger E4 og P2, at der er *"tydeligt forskellige roller mellem de tre embedspersoner."* (E4, 15:01) og at *"Han [borgmesteren; AKK], har jo også selv brugt sin egen position, det har jo ikke været en flad struktur, den har været meget hierarkisk opbygget med ham på toppen."* (P2, 43:20). P1 siger hertil, at udvalget er *"lidt specielt, fordi borgmesteren har sat sig selv i formandsstolen, og jeg kan jo aldrig lægge den der virtuelle kæde fra mig [...] lige meget hvor meget jeg prøver på det, så vil alle andre sidde med oplevelsen af, at det er borgmesteren, der sidder der [...] og at han måske er magtfuld, og at han måske har nogle specielle hensigter i baglommen."* (P1, 39:50). Som A4 konstaterer: *"Man kan ikke fjerne asymmetrien bare ved at sige, at nu er vi alle lige."* (A4, 27:04).

Der bliver derfor snarere tale om en velkendt end en konstruktiv social infrastruktur, hvilket er med til at reducere den institutionelle usikkerhed – i hvert fald for de politiske og de administrative deltagere: *"Jeg tror, man skulle have præciseret mere hvilken rolle hver i sær havde,*

²⁴ Indehaver af den største håndværkervirksomhed i Haderslev Kommune og forslagsstiller til projektet.

og hvad der blev forventet, når man lige præcis sad i det råd der [...] Jeg synes også som ekstern, at det kan være at svært at vide, når man kommer ind, hvordan man gebærder sig." (E4, 04:43).

4.1.2 Udvalget for Velfærd og Frivillighed

4.1.2.1 Substantiel usikkerhed

På samme måde som i Udvalget for Energirigtigt Byggeri tilkendegiver respondenterne i Udvalget for Velfærd og Frivillighed generelt, at rammekommissoriet giver anledning til megen drøftelse og debat af, hvad opgaven konkret går ud på: *"I starten var det noget rod. Det der med at finde ud af det, og hvad er målet. Der var ikke nogen facitliste eller mål. Det var noget diffust i starten."* (P4, 24:52). *"Det er meget overordnet, der skulle måske have været stillet mere præcise krav til, hvad vi skulle [...] Jo bredere, jo mere snak, men derfra og så få det konkretiseret ned, det er en lang vej."* (E3, 8:20). Formanden for udvalget lægger stor vægt på, at udvalget *"skulle blive enige om kommissoriet. Vi skulle berige og forholde os til kommissoriet [...] i fællesskab fik vi tilføjet noget og hakket nogle formuleringer lidt til. Så længe de frivillige var med til at sætte ord på og udvide det lidt, så blev det deres papir, og de fik ejerskab til det."* (P3, 05:14; 05:54).

"Det har været godt for udviklingen i udvalget, at der ikke har været tydeligt definerede mål fra starten, den der søgeproces har på en måde været frustrerende, men den har også givet kreativiteten fri, der er ikke nogen, der er blevet hæmmet på nogen måde, af noget som var defineret på forhånd." (A2, 04:38).

Også fra administrativ side opleves indgangen til arbejdet i udvalget i starten som søgende og diffust: *"Vi fik jo et forslag til kommissorium, som vi alle sammen angreb og ændrede på, så vi var enige om, hvad det var, vi skulle arbejde på. Der kunne jo godt være en divergens mellem det kommunen gerne vil arbejde på, og hvad de frivillige vil være med på."* (A3, 04:09). Selvom kommissoriet ikke ændres meget, er det interessant at konstatere, at

det faktisk bliver justeret, og at det sker i fællesskab og i enighed i udvalget og med de eksterne frivillige som de toneangivende bidragsydere.²⁵ Det opleves at give mening og medvirker til at sikre et bredere ejerskab til opgaven: *"Der var en søgen efter en retning og klare mål. Hovedparten af udvalget blev mere trygge og aktive, da der blev defineret nogle mere tydelige mål og nogle klare opgaver."* (A2, 03:53). *"Vi var inde og bokse med det her kommissorium, for vi ville gerne have beskrevet nærmere, hvad det aktive medborgerskab er. Det skulle vi have bygget ind i kommissoriet."* (A3, 04:58; 11:45). Respondenternes svar viser dertil, at der også er substantiel usikkerhed ud over usikkerheden omkring de konkrete arbejdsopgaver. A2 siger: *"Vi har foldet tingene ud og kørt flere spor, haft gentagelser, lidt frem og tilbage, der har været søgt, udforsket, forsøgt konkluderet og så søgt lidt igen og til sidst snævret ind igen, søgningen har*

²⁵ Det reviderede kommissorium fremgår af bilag 8.1.3. på side 61. Ændringerne i kommissoriet er markeret i bilaget. I Energiudvalget foretages der ikke sådanne ændringer, selv om kommissoriet giver hjemmel til det.

været kendetegnende meget langt hen i processen, også i de enkelte spor." (A2, 19:48). Set fra formandens side er udvalgets sammensætning substantielt berigende: "17,4-udvalgene er en fremragende metode til at mærke pulsen derude [...] det har været en øjenåbner for mig." (P3, 04:24). Tilsvarende udtrykker en ekstern respondent, at "vi fortæller noget fra hver vores verdener [...] jeg er også blevet klogere på noget af det omkring kultur og politik [...] det er en vekselvirkning i mellem os, at man får mere viden. Sådan oplever jeg det." (E2, 10:39).

Netop søgen efter objektiv viden og vidensindsamling har fyldt en hel del i udvalget. Der er gennemført en større, internetbaseret frivillighedsundersøgelse, som udvalget foranstaltede. Undersøgelsen blev omtalt i fagbladet Danske Kommuner²⁶, som besøgte udvalget, og det "gjorde et eller andet ved udvalget. Det skærpede opmærksomheden på, hvad er det, vi mener her. Det var i hvert fald en iagttagelse, jeg gjorde." (A2, 21:25). Respondenternes svar tyder dog på, at der er delte meninger om værdien af undersøgelsen. Formanden siger: "Den store frivillighedsundersøgelse med over 500 besvarelser er de frivillige meget optagede af. Det er en omfattende temperaturmåling af frivilligheden i Haderslev Kommune." (P3, 24:10). På den anden side mener E3, at "det er meget svært at sammenfatte 500 svar, som stritter i hver sin retning. [...] Spørgeundersøgelsen er lidt overvurderet. Hvis vi regner med, at 40 % af befolkningen er frivillige, så skulle der jo være 20.000, der har svaret, og vi rammer 500. Vi har brugt meget tid på den, i forhold til hvad vi har fået ud af den." (E3, 15:40; 39:40). Endelig har udvalget "haft konsulentbistand inde fra Center for Frivilligt Socialt Arbejde i starten også for at hjælpe os med at få defineret, hvad består det egentligt af det aktive medborgerskab, frivillighed og velfærd" (A2, 20:59).²⁷ Interviewene viser alt i alt, at der er en vedvarende og dybtliggende substantiel usikkerhed i udvalget. A3 summerer: "Det kan godt være, at jeg bliver nødt til at spørge igen i det sidste møde, hvad det så helt konkret er, vi gerne vil have de frivillige til ud over det de gør i dag. Fordi det har jeg ikke fået helt svar på endnu." (A3, 23:17).

4.1.2.2 Strategisk usikkerhed

"Vi kommer med tre meget forskellige tilgange. Vi [de frivillige, AKK] kommer med en forventning om, at vi kommer tættere på de kommunale medarbejdere. Politikerne ser frivillighed som en kuriositet, og nogen tror endda, at vi frivillige skal redde velfærdssamfundet. Forvaltningen kommer lidt tilbageholdende i forhold til, hvordan de kan bruge os uden at få en masse mere arbejde ud af det." (E3, 05:52). Udtalelsen indikerer, at der godt kunne være en hel masse strategiske dagsordner på spil i udvalget. Respondenternes svar tyder imidlertid på, at man har oplevet, at der er blevet taget hånd om interaktionen i udvalget på en meget positiv måde:

²⁶ Se Danske Kommuner, 21. juni 2012, s. 50.

²⁷ Center for Frivilligt Socialt Arbejde, se <http://www.frivillighed.dk/Webnodes/da/Web/Public/Forside>.

"Vi har haft en meget favnende, samlende formand [...] der har været plads til at alle har kunnet sige deres mening, der er ikke nogen hvis mening har vægtet højere end andres." (A2, 06:25). A3 supplerer: "Der har ikke været skyggen af partipolitik i det her" (A3, 15:24). Også politisk er oplevelsen den samme: "Hver eneste gang vi mødes, mærker vi hinanden efter. Jeg oplever en meget høj grad af konsensus, der er ingen skjulte dagsordner. Jeg oplever et udvalg, som kører i samme retning." (P3, 19:23). "Der har været en god enighed om, hvad vi skal gøre." (P4, 40:33). Oplevelsen af anerkendelse og involvering kommer også til udtryk fra de eksterne frivillige: "Politikerne har hele deres baggrundsviden, vi frivillige har det fra pressen og det engagement, vi har. Men pladsen til at vi kan komme til orde har i hvert fald ikke manglet [...] Hvis vi har noget at byde ind med og byder ind, så bliver vi også hørt." (E3, 11:59; 13:07). A3 konkluderer: "Jeg oplever den respekt og anerkendelse, der kommer til udtryk for de frivillige. De holdninger og synspunkter de giver udtryk for, det bliver der lyttet til [...] Det er mennesker, som har arbejdet frivilligt i 50 år, så der er vægt bag ordene." (A3, 56:47; 16:53).

Mødeledelsen og understøttelsen af samspillet i udvalget får også nogle ord med på vejen fra alle sider. Formanden siger: *"Det er min opgave som mødeleder at sørge for, at alle synspunkter bliver hørt. Jeg tager altid runden rundt, jeg sørger altid for at få en feedback og kigge dem i øjnene hele vejen rundt [...] Så man får ejerskab hele vejen rundt." (P3, 09:16). "Det foregår meget i enighed, formanden sikrer sig, at alle bliver hørt og har øjenkontakt med folk. Den måde møderne ledes på, gør at folk føler, at de er med." (P4, 40:33). Administrativt er oplevelsen, at "Man følger det almindelige udvalgskodeks, sådan bliver de her møder også kørt. Formanden styrer mødet, og er måske især i det her udvalg opmærksom på, at alle bliver hørt, så konkluderer formanden, og så er vi nogen, der skriver ned." (A3, 44:55). "Beslutninger har været ud fra dialog og konsensus – der er søgt mere viden, der er undersøgt noget mere. Der hvor det ikke lige har kunnet lade sig gøre, har vi ladet det ligge, og så har vi taget det op næste gang igen og så nået frem til en beslutning der. Alle deltagende har taget det ansvar på sig." (A2, 28:56).*

I forhold til samspillet udtrykker respondenterne, at der har udviklet sig nogle konstruktive og omkostningsreducerende spilleregler for håndteringen af den strategiske usikkerhed, som i sig selv synes at være relativt begrænset. Der er et ligeværdigt samspil i udvalgets arbejde: *"Jeg synes jo, det er fantastisk, at vi kan stille et forslag [...] formanden sammen med administrationen [...] som de eksterne faktisk går imod. Det synes jeg er en stor styrke i udviklingen af udvalgets arbejde [...] det har været en ligeværdig proces." (A2, 35:10). For det andet er der – uanset at den substantielle søgeproces fortsætter gennem hele udvalgsarbejdet – tegn på, at respondenterne er bevidste og åbne om de gensidige afhængigheder i forhold til at være "fælles om at arbejde frem mod resultatet. Vi skal komme med et oplæg, og det er vi fælles om. Vi skal*

yde noget alle sammen, for at vi kan komme med noget.” (E2, 33:58) og ”Som det er lige nu, så er der sådan en erkendelse af, at vi har brug for hinanden, og at vi hver i sær må bidrage.” (A3, 16:53). Fra politisk hold siges det, at ”Jeg er godt nok politiker, men jeg taler om Byrådet i 3. person, så de ved, at vi er i samme båd i det her udvalg, og så de kan regne med, at jeg skal nok være den, der sørger for at det bliver leveret.” (P3, 43:18). ”Alle har båret ind.” (P4, 09:41).

Set på tværs af interviewene indikerer udtalelserne, at usikkerheden på den strategiske dimension i udvalget er relativt begrænset. Som A2 og P4 udtrykker det: *”Det har været en fornøjelse at møde både frivilligere og politikere på en anden bane end den, vi plejer at spille på [...] Politikerne har været dejligt frigjorte fra de politiske spil, de ellers naturligt er optaget af.” (A2, 47:18) og ”jeg tror ikke, der er nogen, der har egne dagsordner med. Jeg tror, vi alle gerne vil fremme det frivillige, og det har vi været enige om.” (P4, 16:13).*

4.1.2.3 Institutionel usikkerhed

”Efterhånden er vi blevet som en flok køer, som kender deres båse i stalden, vi sætter os på de vante pladser.” (P3, 26:00). Udtalelsen vidner om, at samspillet har medført en lav grad af institutionel usikkerhed. E2 supplerer: ”Vi sætter os på de samme pladser, det skaber tryghed [...] Jeg oplever, at det er en meget tryk og homogen gruppe.” (E2, 26:13; 52:01). Også fra politisk og administrativ side er der en oplevelse af, at de sædvanlige institutionelle forhold i hverdagen er anderledes i udvalget: ”Jeg tror ikke engang vi har kigget på, om det var politikere eller frivillige, som sagde noget.” (P4, 10:01) og ”Vi er jo ligeværdige som mennesker. I en organisatorisk tilgang er vi jo ikke ligeværdige i vores positioner, men i det udvalgsarbejde, der har vi været ligeværdige i vores positioner.” (A2, 42:58).

A3 er dog lidt mere forbeholden: *”Der ligger et ubevidst hierarki. Næstformanden for mit stående udvalg er formand for det her udvalg, så jeg har da en vis respekt, jeg siger ikke hvad som helst. Det jeg som embedsmand har ret og pligt til at sige, det siger jeg.” (A3, 55:40). Den lave institutionelle usikkerhed betyder så til gengæld, at trygheden og de konvergerende synspunkter bliver forstyrret, da et nyt medlem indtræder i udvalget ret sent i processen: ”Der skete der noget igen, fordi han ikke havde været med i den der konsensus snak. [...] Han var ikke sovset ind i det her, vi andre var begyndt at vokse sammen. Han kom der med friske briller og talte lige ud fra sidebenene lige tværs ind i det hele, der skete faktisk noget [...] Det var en form for forstyrrelse, fordi han stillede spørgsmålstejn, han tog ikke bare det, vi havde drøftet for gode varer. Ting blev testet og afprøvet.” (P3, 20:18). Samlet set er respondenteres svar dog udtryk for lav institutionel usikkerhed i udvalget.*

4.2 Samarbejdsdrevet innovation – diversitetens betydning og nyttiggørelse

4.2.1 Udvalget for Energirigtigt Byggeri

"Vi gik ud og håndplukkede nogle mennesker og sagde: "dig, dig og dig, vi tror på, du kan noget, vil noget, vil du hjælpe os med det her stykke arbejde? [...] det har været meget, meget vigtigt for mig, at det ikke var "the usual suspects", der blev trommet sammen." (P1, 20:00). I forhold til den innovative kraft i udvalget kalder dette design på delte meninger blandt respondenterne. Eksempelvis siger A4: *"Det er faktisk ødelæggende for innovationen, godt nok er det forskelligartede kompetencer, der kommer ind, men man ved jo også, hvad de står for. Man skulle have haft en politisk målsætning, men man skulle have holdt politikerne udenfor. Det kunne have skabt nogle helt andre tanker og ideer at have nogle helt andre mennesker med." (A4, 34:47).* Der suppleres af P2: *"Det er jo ikke banebrydende nytænkning, vi er ude i, det bliver det ikke når, man kopierer det andre gør [...] Det gemte potentiale, som er i borgerne, har vi ikke fået med. Det er faren ved at gå ud at selekttere medlemmer, fordi man tror, de har viden" (P2, 1:20:58; 06:10).*

Det er samtidig kendetegnende, at respondenterne svarer meget forskelligt på spørgsmålet om evnen til at nyttiggøre hinandens viden. P1 svarer eksempelvis: *"Hvis det her er en skala, hvor 10 er bedst, så ligger vi på en 8 stykker, vi ligger pænt oppe." (P1, 1:01:06),* hvorimod E4 og A4 svarer *"lige under midten"* respektive *"ikke længere end middel"* (E4, 56:20; A4, 1:00:40). Til gengæld er der bred enighed om, at arbejdet har åbnet dørene til de forskelligheder, udvalget repræsenterer, og at de nye relationer kan nyttiggøres i andre sammenhænge. *"Jeg synes, det har været givende. [...] Det giver nogle relationer, og også det, at man ser noget fra en anden position, det må også give merværdi." (E1, 55:44).* Så på den ene side er diversiteten i udvalget begrænset som følge af den eksplicitte udpegning, der indeholder en risiko for at fastsætte fagligt definerede grænser for den kreative grundsubstans. På den anden side oplever medlemmerne i relativt høj grad at nyttiggøre hinandens viden eller hvert fald at åbne for adgangen hertil i form af styrket relationsdannelse. Men i forhold til innovationskraften er der tilsvarende bred enighed i udvalget med oplevelsen hos P1 og E4: *"Jeg kan godt personligt sige, at jeg har måtte skrue ned for mine egne ambitioner for hvor langt, vi har kunnet må med det her." (P1, 23:33)* og *"Det bliver et meget, meget lille output [...] Løbet er kørt for os, fordi de andre er så meget foran, at alle ideerne er taget." (E4, 56:45).* Endelig mener P2, at *"Det er måske også en bremseklods, at der går for meget politik i 17,4-udvalget." (P2, 11:03).*

4.2.2 Udvalget for Velfærd og Frivillighed

Udvalget er sammensat af eksplicit udpegede medlemmer. Alligevel siger P3: *"Med de input og de ideer, de giver, bliver du hele tiden klogere." (P3, 04:54).* Det er kendetegnende for udvalget,

t dets søgen efter viden faktisk ikke er ophørt, selv om udvalgets virkeperiode er ved at være ovre. Der har snarere været tale om en iterativ proces. E3 siger: *"Jeg synes, de gør, hvad de kan for at holde os på sporet, men til gengæld er det stadig meget ukonkret [...] Man møder op som et stort spørgsmålstejn, og der er helt sikkert deltagere, der synes, det stadig er meget mærkeligt. Og nu er året snart gået"* (E3, 10:28; 10:55; 13:23).

Til det møde jeg deltog i som observatør, var der for eksempel et eksternt medlem, som havde mundtlige oplysninger med om et frivilligprojekt, som Haderslev Kommunes svenske ven-skabsby Varberg havde sat i gang. Oplysningen fik en af politikerne i udvalget til at foreslå, at ideen prøves af i Haderslev. Diversiteten bringes altså i spil på en måde, som også inddrager viden *udenfor* udvalget, og som så nyttiggøres i forhold til udvalgets emneområde. Der skabes ny viden, og denne nye viden "oversættes" og bringes til at virke i en anden kontekst.

"Det du fortæller om Varberg, det siger mig, at der er bindeled mellem jer frivillige, som skaber synergier, vi ikke vidste var der."

Politiker,
Observation fra møde
Udvalget for Velfærd og Frivillighed

Også politisk gives der vide rammer: *"Politikerne har faktisk ikke brugt deres mulige magt [...] En politiker kan jo godt læne sig tilbage og sige "det der, det kan I godt glemme", det har jeg aldrig hørt. [...] Det har været positivt, man vil undersøge mulighederne."* (A3, 58:36). Fra politisk side er oplevelsen: *"Jeg synes virkelig, de blev bragt i spil, der er blevet givet og taget, og der er blevet bygget videre på nogle ideer. Jeg synes det er meget innovativt."* (P3, 1:03:19).

Tilsvarende er et koncept for en partnerskabsmodel med lokalsamfundene om frivilligt arbejde, som udvalget udvikler ud fra en lignende model på kultur- og fritidsområdet, et udtryk for en god nyttiggørelse af viden i nye aftaler. I yderste konsekvens så vil A3 gerne: *"have at vi når frem til at kunne se, hvad der bruges af penge i et lokalsamfund. Hvis lokalsamfundet kommer med løsninger til, hvordan de penge kan bruges anderledes og bedre, så skal det prøves af."* (A3, 24:10). Til det siger A2: *"Der er så meget nytænkning i det her, at vi jo ikke ved, hvor vi ender. Vi skal være risikovillige."* (A2, 1:13:01). Udvalgets håndtering af de tre usikkerhedsdimensioner gør det muligt for respondenterne at frisætte kreativiteten og skabe store muligheder for at nyttiggøre diversiteten i udvalget, jf. tekstboksen på side 33. Samtidig er der også realisme i udvalget: *"Jeg tror, der sidder mange rundt om bordet, der vil sige "lad os nu se" [...] om det er de små skridts metode, det vil det nok langt hen ad vejen blive, vi skal bruge de gode eksempler, som der allerede er og så få det til at sprede sig som ringe i vandet."* (A2, 1:08:25). *"Det kommer helt an på, hvordan vi får det solgt. Det er et fælles ansvar hele vejen rundt at få det solgt."* (E3, 1:07:53). *"Vi kommer ikke med de store, vilde guldkorn."* (P4, 1:17:44).

4.3 Offentlig værdiskabelse – værdiskabelse i en politisk kontekst

4.3.1 Udvalget for Energirigtigt Byggeri

4.3.1.1 Definitionen af offentlig værdi

Som jeg viste sidst i afsnit 3.5.1. på side 27, må offentlig værdi anskues på to dimensioner, nemlig en output- og en outcome-dimension. Bevidstheden om dette er tydelig. P1 siger: *"Det der har været det afgørende for os, det er at udvælge blandt disse mange gode ideer inden for det her område, hvilke vi tror på kunne være de mest realiserbare i vores kommune, hvor vi kunne få nogle helt konkrete resultater ud af det"* og *"man er med til at skabe en endnu større grad af bevidsthed om, at det her er ikke bare noget, kommunen kan ændre. Energi- og miljøsituationen er vi alle en del af [...]. Det her falder på gulvet, hvis ikke vi kan ændre den kollektive bevidsthed på det her felt."* (P1, 09:46; 1:03:05). A1 supplerer: *"Der ligger kæmpepotentialer i fremtiden, om vi skal helt derud, for at det er en succes, det ved jeg ikke. Det handler også om, at der er en stor opbakning i befolkningen til at gøre noget."* (A1, 42:40). Effekten af udvalgets arbejde vurderes altså at være værdifuld for offentligheden og at skabe værdi på den lange bane.

De eksterne respondenter er mere skeptiske: *"Jeg tror ikke, det får en stor betydning [...]. Der ville også være sket noget uden, at udvalget havde været i gang [...]. Det har en betydning, at man har nedsat det, men jeg tror ikke på, det er udvalgets fortjeneste. Det har fremskyndet processen, at udvalget er blevet nedsat."* (E1, 51:40). *"Hvis du spørger mig lige her i dag, så vil jeg sige lille effekt."* (E4, 59:45). Her lægges der vægt på de konkrete, kortsigtede virkninger af udvalgsarbejdet i form af eksempelvis øget indtjening: *"Nu lever jeg jo af at arbejde med det her tema, så hvis jeg skulle deltage, så forventer jeg at blive hyret til det, det må jeg da ærligt indrømme."* (E4, 42:02). A1 og A4 supplerer: *"De vil have noget, og det var det, de tydeligt sagde. De vil ikke bare bidrage til en rapport. Der skal ske noget."* (A1, 40:40) og *"Hammelev-projektet skal nok blive til noget. Der kan tjenes kroner og ører på det."* (A4, 1:00:08). I forhold til borgerne bliver der peget på ansættelsen af en energi-guide som vil kunne rådgive og vejlede, svarende til en "forbrugsbetinget" værdiskabelse på den korte output-bane. E1 håber på en bredere værdiskabelse: *"Tager jeg skolekasketten på, så tror jeg, det er rigtig vigtigt, at der kommer øget fokus på forpligtende samarbejde mellem de offentlige instanser, erhvervsliv og skolerne. Den offentlige del skal skubbe det i gang for det giver merværdi i vores samfund."* (E1, 57:24). Der er mange forskellige forventninger til de værdiskabelser, som effekten af udvalgets arbejde skal føre til.

4.3.1.2 Legitimitet, støtte og opbakning

Respondenternes svar i forhold til denne proces peger på, at den væsentligste faktor for realiseringen af udvalgets forslag og ideer er politisk legitimitet og beslutningskraft. For eksempel siger P2 om de tre vigtigste ting: *"Politisk velvilje, ejerskab både blandt politikere, ansatte og*

eksterne og så realisme - selv om jeg helst ville have set, at det have handlet om noget mere progressiv tænkning i det." (P2, 1:09:57). Der er ikke langt fra denne udtalelse til E1, som siger: "Den første det er politisk vilje. Den næste er, at det kræver penge, og at det er ildsjæle, der bærer det. Det kunne være udvalgsmedlemmer eller andre uden for udvalget." (E1, 39:02). Samme respondent nævner også, at det er vigtig at have befolkningens opbakning: "noget indhold, og noget som befolkningen oplever [...] så der kommer synlighed omkring, at Haderslev Kommune vil noget med det her." (E1, 40:06).

4.3.1.3 Kapacitet og ressourcer

Som tidligere nævnt skal værdiprocesserne ses både indefra-og-ud og omvendt. Det er derfor interessant at konstatere de forskellige opfattelser af, hvem der har det konkrete, praktiske ansvar for, at udvalgets ideer og forslag bliver realiseret. Hos P1, P2 og A4 er der enighed om, at det er borgmesteren, som sammen med administrationen har ansvaret: "Det har, i den her situation, et samspil mellem de administrative medarbejdere og borgmesteren. Hvis jeg vil bevare respekten, skal der rent faktisk komme noget konkret ud af det her. Ellers har det været tids-spilde, også for mig." (P1, 47:37). E4 og A1 mener, at det er politikerne mere generelt, og E1 peger entydigt på embedspersonerne i kommunen. Senere i interviewet ønsker E4 at vende tilbage til spørgsmålet, fordi jeg på et uddybende modspørgsmål oplyser, at ikke alle ser på det på samme måde. På gentagelsen af spørgsmålet svarer hun: "Det er da helt åndsvagt, at vi sidder med forskellige holdninger til, hvem der skal gøre noget [...] Det skal være fuldstændig klokkeklart, inden man går i gang. Og det har det jo faktisk ikke været her. Det synes jeg da, er helt vildt centralt." (E4, 1:13:12; 1:11:30). Set fra dette perspektiv kan man sige, at spillereglerne for distribution af omkostninger og risici ikke har været kendt eller fastlagt på forhånd i relation til de gensidige afhængigheder, deltagerne indgår i. P1 siger samtidig, at han "helt op-lagt, [...] har en forventning om" at de eksterne vil byde sig til med ressourcer og frivillige kræfter (P1, 1:00:24). Omvendt er der en forventning om tilskud fra kommunen: "EUC Syd har siddet nogle gange og har sagt: 'hvad vil Haderslev Kommune give i tilskud til at håndværkerne kan blive videreuddannet?'" (P2, 1:18:04).

4.3.2 Udvalget for Velfærd og Frivillighed

4.3.2.1 Definitionen af offentlig værdi

Der er forskellige opfattelser af, hvordan effekten af udvalgets arbejde værdimæssigt vil komme til udtryk på en skala fra "lille forbedring" til "stor forandring". E2 og P4 anlægger en strategisk synsvinkel på værdiskabelsen: "Jeg tror, det er en proces, man sætter i gang, så hvis udgangspunktet i dag er ved 3, så vil det flytte sig en 2-3 stykker, og så vil det rykke efterhånden, som det bliver mere selvfølgelig, at man er frivillig" og "Det her er starten til at udvikle en proces, der gør, at vi faktisk forstår at nyttiggøre hinanden og lærer at forstå det samarbejde." (E2,

1:20:42; P4, 1:17:44). Selvom E2 dertil også ønsker sig konkrete resultater, er forventningen til effekten noget mere konkret og kortsigtet hos E3: *"Jeg er sådan set ligeglad med de fine sætninger. Jeg vil have den frivillige sektor og den sociale sektor til at mødes [...] For mig*

ville det være en høj score, hvis vi kunne få etableret møder mellem hjemmehjælperne og de frivillige, så de frivillige bliver en del af forvaltningens bevidsthed." (E2, 1:01:10; 1:10:53).

"Det har Allan, han sidder jo som formand, så han skal knagen sparke mig også bære det igennem, selv om han sidder i den blå blok!" (E2, 53:45)

Politisk og administrativt er man noget mere forbeholdne, men også forhåbningsfulde: *"Det er meget, meget sårbart [...] Jeg vil ikke overdrive betydningen. Jeg håber, det får en moderat, god betydning. Det skal kommunikeres ordentligt ud, så det bliver tydeligt, at der rent faktisk sker noget."* (P3, 1:05:25) og *"Det er ikke kun det frivillige [...] ikke kun i forhold til, at nu skal vi have frivillige til at tage over på en masse kommunale opgaver, men det er hele tilgangen til borgerne [...] jeg tror på alle de ressourcer, der ligger i borgerne, som gerne vil bidrage med noget."* (A2, 1:09:54). Særligt den sidste udtalelse er interessant, fordi den antyder et andet blik på borgeren, ikke som forbruger af service, men som aktiv medborger og medproducent af service. E2 opsummerer: *"Det kan godt være, at det offentlige ikke har penge til det, som man gjorde en gang. Men der er de her tilbud, det er ikke de samme tilbud, men det er noget, som godt kan afhjælpe nogle behov ude hos nogen borgere, og på den måde kan højne livsværdien for de borgere."* (E2, 1:22:10).

Udvalgets værdimæssige fokus er derfor i højere grad på det lange end det korte sigte, selvom der også i dette udvalg er klare forventninger om konkrete resultater i form af partnerskabsmodellen, etablering af en virtuel platform for frivillighed, ansættelse af en frivillighedskordinator og nedsættelse af et frivillighedsforum, jf. bilag 8.3.2 på side 78ff.

4.3.2.2 Legitimitet, støtte og opbakning

I forhold til hvem har det primære ansvar for at sikre legitimitet, støtte og opbakning til udvalgets resultater, er alle respondenter entydige omkring, at det er en politisk opgave at bære udvalgets resultater videre. *"Hvis vi skal være troværdige, skal de også kunne se, at det bliver taget alvorligt i Byrådet."* (P4, 59:05). Formanden bekræfter, at opgaven *"ligger hos politikerne, det tror jeg, er en fælles opfattelse."* (P3, 45:49). Også administrativt peges der på den politiske opgave, men der er samtidig også en forventning om, at *"de konkrete eksterne medlemmer har en konkret opgave med sig hjem, når den her har været i Byrådet. I forhold til at tage ansvar eller støtte legitimiteten af det der skal ske, der har de en forpligtelse. De har været med til at komme med nogle anbefalinger, så forpligter man sig også til at støtte til, at det bliver ført ud i livet. Der er et medansvar som kommer, fordi man har været i udvalget, det vil jeg have*

en forventning om." (A2, 49:15). Til gengæld udtrykker de frivillige en forventning om, at det er "Haderslev Kommune [der] skal indbyde til [...] borgermøder [...] hvor man inviterer de frivillige og kommer i dialog, så de frivillige kan tage teten." (E2, 1:04:19; 1:03:30). Respondenternes svar viser således, at de gensidige afhængigheder rækker ud over udvalgets funktionsperiode, og at de også er blevet forstærket af samspillet i udvalget.

I mødet den 24. oktober 2012 udspandt der sig en ret principiel debat om, hvordan ressourcerne til et initiativ omkring et frivilligheds kunne fremskaffes. Fra administrativ og politisk side var der stor velvilje til at stille geografi til rådighed i det kommende sundhedshus i Vojens, men det var man fra frivillig side ikke umiddelbart begejstret for. Flere af de frivillige gav udtryk for, at det kunne blive en barriere for det frivillige arbejde, at borgere med behov for frivillig hjælp skulle opsøge frivilligheden samme sted som et tilsvarende kommunalt tilbud.

Observation fra møde
Udvalget for Velfærd og Frivillighed
24. oktober 2012

4.3.2.3 Kapacitet og ressourcer

I interviewet med A2, som fandt sted efter mødet (se boksen), reflekterede A2 over debatten: "Det her vil kræve en omprioritering af vores ressourcer til kompetenceudvikling. Der skal fokus på det aktive medborgerskab på måde, som der ellers ikke var kommet, det er jeg faktisk ret overbevist om." (A2, 1:05:20). De frivillige respondenter supplerer: "Som udgangspunkt skal man respektere de ting, som allerede foregår. Og så skal den innovation vi skal opnå i udvalget på en eller anden måde implementeres i forvaltningerne. Man har nogle vilkår, når man sidder i forvaltningerne, og det skal de frivillige også respektere." (E3, 55:04). E2 peger på, at "det handler om noget rigtig god information til borgerne. At man får fortalt, hvad det handler om [...] får inddraget de fri-

villige, ellers kan det ikke blive til noget." (E2, 1:02:47). Generelt set er der også på dette område en fælles erkendelse af den gensidige afhængighed og et fælles ansvar for at løfte opgaven, som vil stille krav om en anderledes måde at "indtænke det aktive medborgerskab i bæredygtige løsninger fremover." (A3, 1:09:08.).

5 Diskussion og konklusion

Jeg stillede indledningsvis spørgsmålet

(Hvordan) kan lokalpolitikere, ledere og frivillige i Haderslev Kommunes to § 17, stk. 4-udvalg samskabe offentlig værdi gennem de samarbejdsdrevne innovationsprocesser i udvalgene?

I det afsluttende kapitel vil jeg diskutere og konkludere på fundene i analysen af de gennemførte interviews og observationerne fra deltagelsen i de to møder og besvare spørgsmålet ud fra en diskussion af de identificerede temaer.

5.1 Indledning

De to 17,4-udvalg jeg præsenterede i afsnit 1.3 på side 4, kan betragtes som offentlige styringsnetværk, jf. definitionen på side 11. Udvalgenes genstand er lokale "wicked problems" med strukturelle, dybtliggende rødder.²⁸ Der er tale om indirekte institutionaliserede netværk af gensidigt afhængige, men operationelt autonome offentlige og private aktører. Parterne indgår i horisontale relativt stabile relationer, som qua deres sammensætning og interdependens er præget af strategiske spil med forhandling og konflikt. Samspillet i styringsnetværkene er karakteriseret af usikkerheder på de substantielle, strategiske og institutionelle dimensioner, og der kan identificeres nogle konkrete faser og faseskift undervejs, som konstituerer de spil, som styringsnetværket gennemlever. Hensigten om værdiskabelse ved at understøtte et offentligt formål gennem udveksling og nyttiggørelse af viden, ressourcer og kapacitet er defineret i kommissorierne. Og de forslag og initiativer, som udvalgene når frem til, forudsætter nødvendige bidrag fra andre sektorer end den kommunale.

Som jeg har vist i analysen, udvikler usikkerhederne, relationerne og de to styringsnetværk sig forskelligt, uagtet at det kommissoriemæssige udgangspunkt alt andet lige må siges at være det samme, når der bortses fra forskelligheden i emnet. Forklaringen på forskellene kan derfor ikke alene ligge i de sagsområder, som styringsnetværkene hver i sær arbejder med, selvom dette også har en betydning. Der er andre ting i spil. Ud fra Koppenjan & Klijs netværksteoretiske udgangspunkt kan forskellene søges i forskellen i håndteringen af de substantielle, strategiske og institutionelle usikkerheder i de spilrunder, de identificerbare faser, som styringsnetværkene og deres deltagere gennemlever. I den henseende identificerede jeg temaet *formandens rolle* for at belyse, *hvordan og på hvilken måde samspillet i udvalgene påvirker udvalgenes valg af løsningsmuligheder*.

5.2 Håndteringen usikkerhed – formandens rolle

5.2.1 Substantiel usikkerhed

Begge styringsnetværk falder i starten ind i en afklarende og søgende fase, hvor man søger efter mening på den substantielle usikkerhedsdimension. Så følger en snævrere produktiv fase, hvor Energiudvalget gennem de markante strategiske spil relativt hurtigt lægger sig fast på nogle, om end stadig brede, så dog ret konkrete initiativer, som udspringer af den mere håndfaste håndtering af den substantielle usikkerhed. I Frivillighedsudvalget fortsætter den substantielle usikkerhed gennem hele forløbet.

²⁸ Jeg medgiver, at de lokale udfordringer i Haderslev ingenlunde tåler sammenligning med eksempelvis den globale klimaudfordring. Skaleret ned til lokale forhold er der imidlertid tale om nogle grundlæggende strukturelle samfundsmæssige udfordringer, som ikke umiddelbart lader sig håndtere med traditionelle midler.

I Energiudvalget oplever de eksterne medlemmer i starten mødeledelsen og den politiske tilgang til arbejdet som inviterende, undersøgende og afventende. Det medvirker til at reducere betydningen af de "medbragte" asymmetriske forventninger til de politiske medlemmer og til at øge den substantielle usikkerhed, fordi det giver plads til forøget refleksion og substantiel udforskning. Efterhånden som arbejdet skrider frem, bliver den oplevede politiske "tavshed" vendt til frustration, forøget kompleksitet og tvetydighed. Oplevelsen af politisk distance og inaktiv adfærd, som de eksterne respondenter giver udtryk for hos nogle af de politiske medlemmer, betragtes nu som lurepasseri, politisk spil og obstruktion. Efter et tydeligt, skelsættende faseskift, indtager formanden en styrende og konkluderende rolle som betyder, at den substantielle usikkerhed bliver reduceret væsentligt. Det betyder imidlertid også, at visse langsigtede, strategisk synspunkter ikke længere har samme vægt i udvalget som hidtil, og at arbejdet bliver væsentligt mere konkret. Samtidig gives der udtryk for, at de øvrige politikeres undvigende strategi og dekoblede adfærd i udvalget fortsætter.

I Frivillighedsudvalget er den substantielle usikkerhed om end endnu større i den indledende fase. Der er ligefrem en oplevelse af frustration over den manglende definition af opgaven. I starten opleves rammekommissoriet og problemfeltet af respondenterne som værende *for* bredt til at man reelt kan gennemskue, hvad det er "man skal". Formandens mødeledelse opleves som meget inddragende, involverende og favnende, hvilket er en fordel for samspillet og tillidsopbygningen i udvalget. Kombineret med den underliggende substantielle usikkerhed, opnås en vigtig og positiv udsættelse af de kognitive fikseringer på konkrete løsninger blandt udvalgets medlemmer. Imidlertid kan *formen* af mødeledelse, hvis formål, det ifølge formanden er at søge enighed, konsensus om og ejerskab til problemdefinitionen, virke hæmmende for dannelsen af den nødvendige tydeliggørelse af kriterierne for styringsnetværkets valg af problemdefinition – stik imod hensigten. Der bliver derfor tale om en skrøbelig balance mellem at risikere en fiksering af positioner og synspunkter og samtidig fastholde en frugtbar og udviklende dannelse af forhandlet viden. Ud fra et netværksteoretisk synspunkt er det positivt, at vilkårene for at fastholde et bredere og mere nuanceret billede af problemstillingen kan opretholdes, men her virker det i nogen grad hæmmende for fremdriften.

Flere respondents udsagn vidner om, at denne underliggende substantielle usikkerhed faktisk er til stede helt frem til det tidspunkt i processen, hvor der skal træffes beslutning om, hvad udvalget skal anbefale overfor byrådet. Det bidrager til afklaringen, at udvalget – både i den indledende fase og også i den efterfølgende mere produktive fase – dels henter ekspertviden og bistand ind fra det nationale kompetencecenter og dels bliver konfronteret på sine holdninger til frivillighed af journalister fra fagbladet Danske Kommuner. Den substantielle

usikkerhed i starten fører desuden til, at udvalget iværksætter en søgen efter "videnskabelig" objektiv viden i form af en web-baseret spørgeundersøgelse blandt borgerne i Haderslev Kommune for at afdække frivillighedsområdet nærmere (Danske Kommuner, 2012, s. 50). Det politiske blik på resultatet kan ses som udtryk for en teknikalisering af problemstillingen, som skal reducere kompleksiteten. Men fra frivillig side tales om større tvetydighed. Undersøgelsen bidrager derfor både til en større grad af forhandlet viden, fælles referencedannelser og øget substantiel usikkerhed på én og samme tid.

5.2.2 Strategisk usikkerhed

I offentlige styringsnetværk, hvori der indgår politiske parter, må der alt andet lige forventes at være en høj grad af strategisk usikkerhed som følge af de forskellige politiske positioner.

I Frivillighedsudvalget er det langt fra oplevelsen blandt de ikke-politiske respondenter. De politiske respondenter giver tilsvarende udtryk for, at de sædvanlige politiske spil ikke har overdøvet udvalgsarbejdet. Der er derfor tale om, at der gennem spillene i udvalget udvikler sig en høj grad af anerkendelse af gensidighed og respekt for de substantielle synspunkter og holdninger. Formandens mødeledelse medvirker til at understøtte og udbrede en samarbejdende fremdrift, og der kan ikke identificeres "tilbagefald" til traditionelle rationelle problem-løsningsstrategier. Det er først i en senere fase, som af formanden betegnes som "produktionsfasen", at en mere tydelig forskellighed i målsætninger og forventninger til resultaterne af udvalgets arbejde begynder at sætte sig igennem som mere eksplicitte konfliktstrategiske særstandpunkter, uden at det dog får afgørende betydning for udfaldet. På dette tidspunkt i forløbet er udvalget så langt fremme i fastlæggelsen af styringsnetværkets procesregler, at et faciliterende medspil fra formandens side skaber en kobling til nogle kommunale ressourcer og en formel udvalgspolitisk behandling af problemløsningen, og derved udjævnes den intensivering af den strategiske usikkerhed, som særstandpunktet medfører.²⁹

Modsætningsvis er Energiudvalget i væsentligt større grad præget af strategisk usikkerhed og politiske modsætningsforhold. I den indledende fase med stor substantiel usikkerhed efterlyser specielt de eksterne medlemmer klare politiske meldinger, og fra embedsmandsside udtrykkes forundring og skuffelse over det skortende politiske engagement. I et politisk per-

²⁹ Konkret handler konflikten om den fysiske placering af og "det frivillige indhold" i et sundhedshus, hvor nogle af medlemmerne af styringsnetværket har særlige interesser og synspunkter, som man ønsker tilgodeset, og som vil forudsætte væsentlige bidrag fra andre frivillige parter i styringsnetværket, dvs. en overførsel af risici og omkostninger til styringsnetværket i det "window of opportunity", jf. Kingdons model på side 20, som drøftelsen af sundhedshusets placering og indretning giver den pågældende (observation fra møde i udvalget for Velfærd og Frivillighed, 24. oktober 2012).

spektiv er det begrænsede engagement imidlertid udtryk for en undvigestrategisk dekoblingsmanøvre, som har til formål at reducere medlegitimeringen af en sag og et standpunkt, som fremføres af en politisk modstander.

Til gengæld har Energiudvalget haft stor gavn af den meget udfarende og opsøgende fælles vidensindsamling og referencedannelse, hvilket har medvirket til at håndtere den strategiske usikkerhed efter det manifeste faseskift, som markerede indgangen til produktionsfasen. Ved dette faseskift indtræder samtidig et markant skift i den politiske ledelse af udvalget.

Fra hidtil at have anlagt en samarbejdende strategi kan der identificeres en mere tydelig "go-alone-" og til dels også konfliktskabende strategi fra formandens side for at drive styringsnetværket fremad. Fra oppositionen side tales der om møder og kommunikation om netværkets opgave udenfor netværket, hvilket efter vedkommendes opfattelse ikke er i overensstemmelse med de regulative og normative institutionelle spilleregler, som gælder i andre politiske arenaer. Den oplevede tilsidesættelse af de institutionelle procesregler i et andet styringsnetværk, og de alliancer der indgås uden for styringsnetværket gennem koblingen til andre politiske arenaer, er handlinger af en i realiteten institutionel karakter. Det forøger den strategiske usikkerhed og de politiske modsætningsforhold i styringsnetværket markant. Det skaber imidlertid også delelementer til et løsningsforslag, som et flertal af udvalget efterfølgende vælger at anerkende, fordi det udgør et konkret og målrettet initiativ, som man har savnet.

5.2.3 Institutionel usikkerhed

Begge udvalg har i udgangspunktet været præget af relativt lav institutionel usikkerhed, selvom der i rammekommissorierne er udstukket nogle ret åbne institutionelle rammer for den spilleplade, udvalgene kan udfylde. I interviewene tilkendegiver respondenterne stort set enslydende på tværs af grupperingerne, at man – også de politiske modsætningsforhold i Energiudvalget taget i betragtning – har oplevet samarbejdet i udvalgene som velfungerende, og at det princip for ligeværdighed, som der fra politisk hold har været lagt stor vægt på i forhold til alle medlemmer af udvalgene, har medvirket til udviklingen af en konstruktiv, og for embedspersonerne også velkendt, social infrastruktur inden for de afsatte rammer.

For så vidt angår styringsnetværkenes komposition, har den politiske intention om at nivelere den formelle politisk-administrative asymmetri, som er gældende uden for styringsnetværkene, dog ikke fungeret fuldt ud. Fra administrativ side har der i begge udvalg været behov for at forventningsafstemme rollefordelingen med den politiske udvalgsledelse. Uanset

den politiske hensigt om ligeværdighed i styringsnetværket kan der i begge udvalg, men specielt efter fase-skiftet i Energiudvalget, konstateres tilbagefald til den iboende asymmetriske fordeling af opgaverne i andre sammenhænge, og de fuldgældige embedsmedlemmer i styringsnetværkene har både haft og har påtaget sig såvel indholdsmæssigt bidragende som netværksfaciliterende opgaver, jf. boksen til højre. Det vil alt andet lige være naturligt og forventeligt, at embedspersonerne påtager sig en sådan rolle, men det indvirker negativt på deres mulighed for at bidrage mere frit med viden, indsigt og innovativ kraft i styringsnetværkets arbejde.

I mødet tilkendegiver direktøren flere gange med meget korte, definitive udsagn, at kommunens administration vil sørge for både ressourcer, faciliteter og økonomi.

*Observation af møde
Udvalget for Energirigtig Byggeri
25. oktober 2012*

Det er derfor først i den anden mere produktionsorienterede fase, som indtræder – men indtræder forskelligt og af forskellige årsager – i begge udvalg, at visse institutionelle forskelle begynder at træde tydeligere frem. I Energiudvalget har de klare markeringer fra de eksterne deltageres side den institutionelle konsekvens, at de etablerede procesregler ændrer sig. Det fremgår af den ændrede betydning af udvalgsmedlemmernes positioner og roller, hvor de eksterne medlemmer i udvalget får en mere konkret bidragende rolle. Kombineret med formandens mere aktive håndtering på den strategiske usikkerhedsdimension forrykker det magtbalancen i interaktionen til ulempe for den politiske opposition, som fortsætter med at gøre brug af en undvigende, dekoblet strategi. Samtidig får embedspersonerne en mere aktivt faciliterende end indholdsmæssigt bidragende rolle. På den lange bane er disse ændringer udtryk for en begyndende påvirkning af de dybereliggende arena-spilleregler i retning af et væsentligt mere politisk betonet spil. De procesinstitutionelle ændringer medvirker derfor til at forrykke de grundlæggende strukturelle institutionelle balancer i styringsnetværket.

I modsætning hertil har Frivillighedsudvalget gennemlevet en mere stabil institutionel udvikling. På trods af stor og vedvarende substantiel usikkerhed gennem hele forløbet har udvalget været præget af mindre strategisk usikkerhed, og en samarbejdsbetonet, faciliterende strategi har formet udvalgets interaktion. Det har medvirket til forudsigelighed og indlejring af nogle identificerbare tillidsskabende mønstre og procesregler, som har guidet deltagernes interaktion. Det gør det muligt at nå frem til nogle mere bredt formulerede målsætninger og resultater, som også har en dybere og bredere forankring af ejerskabet i hele udvalget.

I den samlende, afsluttende fase fremstår Udvalget for Energirigtig Byggeri derfor mere fragmenteret på positioner og modsætninger end det mere samlede Udvalg for Velfærd og Frivillighed.

5.3 Samarbejdsdrevet innovation - diversitetens betydning og nyttiggørelse

Det andet tema jeg identificerede var diversitetens betydning i samarbejdsdrevet innovation, og *hvordan og i hvilken udstrækning udvalgenes sammensætning indvirker på den innovative kraft i udvalgene*. 17,4-udvalgene i Haderslev Kommune er sammensat af særligt udpegede medlemmer. Heri ligger en implicit akilleshæl i forhold til at sikre den kreative kraft i netværkene. Den latente risiko forbundet med en eksplicit udpegning består i, at der defineres nogle fagligt motiverede grænser for den kreative grundsubstans. For det andet vil udvalgenes håndtering af innovationsprocesserne blive styrende for nyttiggørelsen af den med udpegnings begrænsede diversitet. Respondenterne svarer generelt, at man i høj grad oplever at have nyttiggjort diversiteten i styringsnetværkene. Problemet er imidlertid, at diversiteten *de facto* er begrænset, og at omsætningen af nyttiggørelsen i nye og anderledes løsningsforslag ikke kan forventes opnået i en radikal og banebrydende udstrækning. Det vidner søgningen efter mimetisk legitimitet i det omtalte 0-emissionsprojekt i en anden kommune tilsvarende om. I forhold til den innovative kraft i udvalgene er grundlaget for at skabe radikal innovation gennem processerne i udvalgenes forventeligt begrænset allerede i udgangspunktet.

Styringsnetværkenes rammekommissorier indikerer tydeligt, at der ønskes en tilstræbt forandring, og at arbejdet skal lede frem til konkrete forslag til konkret handling. Det kan da også konstateres, at de forslag udvalgene er nået frem til³⁰, vil medføre forandringer i forhold til den hidtidige praksis på sagsområderne i Haderslev Kommune. Det vil derfor blive interessant at følge forslagernes videre vej i den politiske proces i Byrådet og den praktiske omsætning af forslagene i implementeringsfasen.

I forhold til *graden* af forandring, hvor der vurderes på omfang, indhold og forståelsesmæssige indikatorer, er det vanskeligt at se, hvordan den begrænsede kreative grundsubstans kan betinge andet og mere end omfangsmæssige, og måske delvist indholdsmæssige forandringer for så vidt angår Frivillighedsudvalget. På en skala fra "lille forbedring" til "stor forandring" udtrykker respondenterne da også relativt forskellige holdninger til forventningerne af *virkingen* af forandringerne med de politiske respondenter som de mest forventningsfulde. Der kan måske opnås en kvalitativ forandring af praksis, såfremt det lykkes for Byrådet i Haderslev Kommune at omsætte forslagene i praksis i samarbejde med de øvrige parter i og udenfor styringsnetværkene. Herved kan der trods alt blive tale om noget man kunne kalde isomorfisk innovation. Vurderet ud fra indikatorerne i det teoretiske fundament må det sammenfattende

³⁰ Se bilag 8.3.1 og 8.3.2 på side 74ff.

konstateres, at resultaterne af de innovationsfaser som energi- og frivillighedsudvalgene i Haderslev kommune har gennemlevet, ikke ubetinget er udtryk for samarbejdsdrevet offentlig *innovation*, men snarere må betegnes som omfangsmæssige respektive indholdsmæssige *forandringer* af mere eller mindre allerede eksisterende eller planlagte tiltag.

5.4 Offentlig værdiskabelse i en politisk kontekst

Det sidste tema jeg identificerede var offentlig værdiskabelse i en politisk kontekst. Som Stoker sagde undervejs: *"all networks are to a degree exclusive. They are driven by the self-interest of their members, rather than a wider concern with the public interest."* (Stoker, 1998, s. 24). I den henseende er det tydeligt at konstatere, at håndteringen af usikkerhederne i udvalgene og det innovative niveau i de anbefalinger og forslag udvalgene er nået frem til, afspejler Stokers pointe. Udvalgenes sammensætning og proces og deres innovative kraft indvirker derfor på, *hvordan og i hvilken udstrækning udvalgenes løsningsforslag skaber offentlig værdi*.

I udvalget for Energirigtigt Byggeri viser analysen, at det lange værdimæssige sigte i udvalgets målsætninger fortabes gennem de strategiske spil i udvalget. Som en administrativ respondent udtaler, så kan man sige, at *"den politiske del har betydet, at der er gået politik i det her"* (A3, 12:00). Konsekvensen for udvalget bliver, at de resultater man kan nå frem til, ikke er afhængige af hverken substans eller innovativ kraft, men af de sammenfald af strømme, som åbner bestemte vinduer på bestemte tidspunkter, jf. Kingdons model på side 19. Præcis på det tidspunkt hvor udvalget skal mødes for sidste gang og hakke til de forslag, man har drøftet, møder et toneangivende medlem op med et færdig projekt, som en politisk magtfuld spiller kan se som en mulighed for at sætte et tydeligt præg på udvalgets anbefalinger.

Objektivt anskuet har projektet politisk interesse uanset hvilken politisk fløj man kommer fra, fordi det kan genere arbejdspladser og vækst i kommunen. Men i denne særlige situation, i et styringsnetværk som er dekoblet fra de sædvanlige politiske processer, kan den opportune mulighed være til stede for *den* politiske aktør, som formår at gribe øjeblikket og dermed vinde retten til at høste gevinsten af beslutningen. I dette perspektiv er den værdi, som skabes snarere betinget af det politiske spil end af den forventning om værdiskabelse, som forslagets implementering kunne tænkes at medføre i et bredere samfundsmæssigt perspektiv.

I forhold til skabelsen af offentlig værdi i offentlige styringsnetværk bestående af parter fra det politiske system, det administrative system og fra civilsamfundet er der derfor indikatorer som peger på, at en særlig udfordring herved netop er det politiske element.

De værdiskabende processer som finder sted som udøvelse af politik i åbne demokratiske systemer er ikke værdifrie. Det skal de netop ikke være. Udfordringen er imidlertid, at offentlige styringsnetværk ikke nødvendigvis er åbne og kan være afsondret fra demokratisk kontrol. Derfor bør der være særlig opmærksomhed på at understøtte den demokratiske ansvarlighed gennem et transparent institutionelt design.

Som jeg har vist i analysen, forløb håndteringen af usikkerhederne i Udvalget for Velfærd og Frivillighed ganske anderledes end i Energiudvalget. Her var der ingen tydelige politiske markeringer, og der var generel enighed om de overordnede målsætninger om at ville opretholde og udbygge velfærdsniveauet gennem det aktive medborgerskab. Den substantielle usikkerhed betød, at den innovative kraft og kreativitet i udvalget var markant til stede i Frivillighedsudvalget på trods af den begrænsede diversitet. Langt hen i processen kom der nye ideer til, som berigede tidligere ideer, og udvalget formåede i høj grad at omsætte diversiteten i og udenfor udvalget til nytænkende og kreative løsningsforslag. Løsningsforslag som dog ikke kan siges at være radikalt innovative, men som er udtryk for resultatet af nogle udviklingsprocesser, som ved implementeringen *kan* skabe en kvalitativ forandring i den givne kontekst.

Udvalgets politik- og emneområde er samtidig væsensforskelligt fra Energiudvalgets, hvor der i langt højere grad er forventninger om konkrete initiativer, som ved implementeringen kommer til udtryk i eksempelvis forøget indtjening i det lokale erhvervsliv. Frivillighedsudvalgets politikområde er samfundsmæssigt bredere. Det har derfor også en anden værdimæssig dimension, en nærmest immateriel dimension, som jeg mener, har betydning for i hvilken udstrækning det er muligt at tale om at skabe *offentlig* værdi i det brede perspektiv og på den lange bane. Selv om de forslag udvalget når frem til både er konkrete og målrettede, så ligger der alligevel en iboende målsætning om at se forslagene som en investering med et langsigtet afkast i form af en fortsat udbygning og medinddragelse af det aktive medborgerskab.

5.5 Konklusion

Hvorvidt og *hvordan* lokalpolitikere, ledere og frivillige i Haderslev Kommunes to 17,4-udvalg kan samskabe offentlig værdi gennem de samarbejdsdrevne innovationsprocesser i udvalgene afhænger af, i hvilken udstrækning håndteringen af usikkerhederne i udvalgene frisætter kreativiteten og understøtter nyttiggørelsen af den tilstedeværende diversitet i forhold til at omsætte resultaterne af processerne i udvalget til kvalitativ offentlig værdi i en given samfundsmæssig kontekst. For de to konkrete udvalg kan man konstatere, at det stærke politiske element i Energiudvalget kan resultere i en begrænset, mere kvantitativ værdiskabelse for en relativt afgrænset kreds af interessenter. For Frivillighedsudvalgets vedkommende er det endnu for tidligt at

afgøre om investeringen i processen med aktiveringen af det aktive medborgerskab vil vise sig at have et mere kvalitativt værdimæssigt afkast på den lange bane.

6 Perspektivering

Som afslutning på årets Sunrise Conference med temaet *"Transforming Governance, Enhancing Innovation"* på Roskilde Universitet satte en lang række prominente personer og andet godtfolk indenfor styringsnetværk og innovation sig sammen på konferencens sidste dag den 31. oktober og udformede en sluterklæring (The Sunrise Conference, 2012). Sluterklæringen understreger betydningen af styringsnetværk og samarbejdsdrevet innovation (*collaboration*) for opretholdelsen og udbygningen af velfærdssamfundet i en tid med stigende forventninger og vigende ressourcer. Der anvises konkrete barrierer og mulige veje at gå, og så – fristes jeg til at sige – fremhæves samarbejdsdrevet innovation som en løsning.

Selvom samarbejdsdrevet innovation på mange måder er en konstruktiv og fremsynet måde at håndtere de samfundsmæssige udfordringer vi står over for, så har afhandlingen vist, at det samarbejdsdrevne måske netop er den største barriere for, at vi *virkelig* kan skabe radikal innovation og forandring. For i det samarbejdsdrevne ligger, at vi tager hver vores forskellige institutionelle "fagligheder" som politikere, embedsfolk, frivillige, håndværkere osv. med os ind i processen og spillet om løsningerne. Heri ligger begrænsninger, blindheder og egeninteresser, vi skal overvinde og lægge af os. Kunne vi se ud over disse institutionelle og organisatoriske forhold og i stedet *samskabe* offentlig værdi, så ville vi måske stå på tærsklen til at op-dage en helt ny orden af muligheder for udviklingen af velfærdssamfundet.

Jeg tror personligt, at det offentliges udstrakte hånd til det aktive medborgerskab – som medproducent og *medudvikler* af offentlige services og af politikområder gennem politikinnovation og beslutningsprocesser i styringsnetværk – vil udfordre selve den måde den politisk ledede offentlige sektor fungerer på og medføre langt større forandringer end vi overhovedet har fantasi til at forestille os i dag. Derfor står *co-creation* fremfor *collaboration* overfor et afgørende gennembrud i det kommende tiår, idet *co-creation* indebærer at: *"diverse agents come together transcending disciplinary and organizational boundaries to create new ecosystems, markets, platforms and behaviours."* (Banerjee, 2012).

7 Bibliografi

- Alford, J. (2009). *Engaging Public Sector Clients. From Service-Delivery to Co-production*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Alford, J., & Hughes, O. (June 2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), s. 130-148.
- Alford, J., & O'Flynn, J. (2012). *Rethinking Public Service Delivery. Managing with External Providers*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Alvesson, M. (2003). Methodology for close up studies - struggling with closeness and closure. *Higher Education*, 46(2), s. 167-193.
- Banerjee, B. (2012). Keynote Presentation: Co-Creation - A collective approach to Integrated Solutions. *Copenhagen Co-Creation Conference 2012*. Stanford Design Program, Stanford University: Ikke udgivet.
- Bason, C. (2007). *Velfærdsinnovation. Ledelse af nytænkning i den offentlige sektor*. København: Børsens Forlag.
- Bason, C. (2010). *Leading Public Sector Innovation. Co-creating for a better society*. Bristol: The Policy Press, University of Bristol.
- Benington, J. (2011). From Private Choice to Public Value? I J. Benington, & M. H. Moore (Red.).
- Benington, J., & Moore, M. H. (2011). Public Value in Complex and Changing Times. I J. Benington, & M. H. Moore (Red.).
- Benington, J., & Moore, M. H. (Red.). (2011). *Public Value. Theory and Practice*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bessant, J. R. (2003). *High Involvement Innovation: Building and Sustaining Competitive Advantage Through Continuous Change*. Chichester: John Wiley & Sons.
- Bjørnholt, B., Goul Andersen, J., & Lolle, H. (2007). Vurdering af kvalitet gennem brugerundersøgelser. *Samfundsøkonomen*(3), s. 19-23.
- Christiansen, J., & Bunt, L. (2012). *Innovation in policy: allowing for creativity, social complexity and uncertainty in public governance*. Nesta/MindLab. London: Nesta.
- Coghlan, D. (2007). Insider action research: opportunities and challenges. *Management Research News*, 30(5), s. 335-343.
- Danelund, J., & Sanderhauge, T. (2011). Ledelse og styring af samarbejdende innovation: Medledelse med muligheder. I E. Sørensen, & J. Torfing (Red.).
- Danske Kommuner. (21. Juni 2012). Haderslev vil kende sine frivillige. *Nyhedsmagasinet Danske Kommuner*(19), 49-51.
- Engholm Jensen, K., Jensen, J. P., Digmann, A., & Bendix, H. W. (2008). *Principper for offentlig innovation - fra best practice til next practice*. København: Børsens Forlag A/S.
- Greve, C. (2006). Public Management Reform in Denmark. *Public Management Review* 2006, 8(1), s. 161-169.
- Greve, C. (2008). Reguleret konkurrence gennem reformer - institutionalisering af markedsmekanismer over tid. I D. Pedersen, C. Greve, & H. Højlund (Red.). Børsens Forlag.
- Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money & Management*, 25(1), s. 27-34.
- Hartley, J. (2011). Public Value Through Innovation and Improvement. I J. Benington, & M. H. Moore (Red.).

- Justesen, S. (2008). Innovation management as nexialism. *Innoversity Working Paper(1)*. København: Innoversity Research Copenhagen.
- Klijn, E.-H. (2008). Governance and Governance Networks in Europe. *Public Management Review*, 10(4), s. 505-525.
- Klijn, E.-H. (22. marts 2012). Forelæsning: Managing (Governance) networks. CBS, Raavarebygningen, København.
- Klijn, E.-H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4), s. 1063-1082.
- Kolind, H., & Sørensen, E. (2011). Når offentlige ledere skal lede samarbejdsdrevne innovationsprocesser. I E. Sørensen, & J. Torfing (Red.).
- Kooiman, J. (2010). Governance and Governability. I S. P. Osborne (Red.).
- Koppenjan, J., & Klijn, E.-H. (2004). *Managing Uncertainties in Networks. A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Kornberger, M. (2. oktober 2012). *Keynote Presentation: The power of user innovation and user creativity in the public sector*. Nye veje for offentlige ledere, MPG Konference, København.
- Madsen, M., & Vium, A. (2007). Kvalitetsreformen kan ikke alene opfylde forventningerne til velfærdsstaten. *Samfundsøkonomen*(3), s. 14-18.
- Melander, P. (2006). Offentlig økonomistyring efter New Public Management - en analyse af behovet for reformer i fremtidens globale dynamiske viden- og oplevelsesøkonomi. *Økonomistyring & Informatik*, 22(1), s. 57-80.
- Mendoza, X., & Vernis, A. (2008). The changing role of governments and the emergence of the relational state. *Corporate Governance*, 8(4), s. 389-396.
- Meyer, R. (19. marts 2010). *Public Management Reform Trends in Austria*. Gæsteforelæsning, CBS, København.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value. Strategic Management in Government*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, s. 183-204.
- Moore, M. H., & Hartley, J. (2010). Innovations in Governance. I S. P. Osborne (Red.).
- Mulgan, G. (2011). Effective Supply and Demand and the Measurement of Public and Social Value. I J. Benington, & M. H. Moore (Red.).
- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H., & Knops, A. (April 2004). Public Participation and Collaborative Governance. *Journal of Social Policy*, 33(2), s. 203-223.
- Osborne, S. P. (2010). The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? I S. P. Osborne (Red.).
- Osborne, S. P. (Red.). (2010). *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Abingdon: Routledge.
- Osborne, S. P., & Brown, K. (2005). *Managing Change and Innovation in Public Service Organizations*. Routledge.
- Pedersen, D., Greve, C., & Højlund, H. (Red.). (2008). *Genopfindelsen af den offentlige sektor. Ledelsesudfordringer i reformernes tegn*. Børsens Forlag.
- Plesner, U. (2011). Studying Sideways: Displacing the Problem of Power in Research Interviews With Sociologists and Journalists. *Qualitative Inquiry*, 17(2), s. 471-482.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. Open University Press.

- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis* (2. udg.). Oxford University Press.
- Prahalad, C. K., & Ramaswamy, V. (2004). Co-creation experiences: The next practice in value creation. *Journal of Interactive Marketing*, 18, s. 5-14.
- Ramaswamy, V., & Gouillart, F. (2010). *The Power of Co-Creation. Build It With Them to Boost Growth, Productivity and Profits*. New York: Free Press.
- Reff, A., & Brehm Johansen, M. (2011). En organisationsteoretisk rejse gennem innovationslandskabet. I E. Sørensen, & J. Torfing (Red.).
- Rittel, H., & Webber, M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), s. 155-169.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2007). Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation. I E. Sørensen, & J. Torfing (Red.).
- Sørensen, E., & Torfing, J. (Red.). (2007). *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (Red.). (2011). *Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor*. København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2011). Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor. I E. Sørensen, & J. Torfing (Red.).
- Stoker, G. (1998). Governance as theory: five propositions. *International Social Science Journal*, 55(155), s. 17-28.
- The Sunrise Conference. (2012). *The Roskilde Declaration on: "Transforming governance, enhancing innovation"*.
- Torfing, J. (2011). Teorier om offentlig administration og styring. I E. Sørensen, & J. Torfing (Red.).
- van Bortel, G. (2009). Network governance in action: the case of Groningen. *Journal of Housing and the Built Environment*, 24(2), s. 167-183.

8 Bilag

8.1 Kommissorier for udvalgenes arbejde ³¹

Kommissorierne er indsat i deres oprindelige udformning på de følgende sider, og som de blev godkendt af Haderslev Byråd i mødet den 25. august 2011. Udvalget for Velfærd og Frivillighed bearbejdede kommissoriet i løbet af sine første møder, og ud af det arbejde kom der et revideret kommissorium, som ligeledes er indsat. Udskrift af protokollen (dagsordenspunktet) samt det bagvedliggende notat er ligeledes vedlagt som bilag.

8.1.1 Kommissorium for § 17, stk. 4-udvalget Energirigtigt Byggeri

8.1.2 Kommissorium for § 17, stk. 4-udvalget Velfærd og Frivillighed

8.1.3 Revideret kommissorium for § 17, stk. 4-udvalget Velfærd og Frivillighed, 22. marts 2012

8.1.4 Udskrift af beslutningsprotokol: Møde i Haderslev Byråd d. 25. august 2011, sag nr. 473

8.1.5 Overvejelser i forbindelse med nedsættelse af § 17, stk. 4-udvalg

8.1.6 Oversigt over udvalgsmedlemmer

Interviewrespondenterne er fremhævet i oversigten over udvalgsmedlemmer, og fremgår også eksplicit af bilag 8.4 på side 71.

³¹ Se følgende online links til de fire bilag:

- <http://www.haderslev.dk/politik-og-dialog/r%C3%A5d-og-n%C3%A6vn/energirigtigt-byggeri---kommissorium>;
 - <http://www.haderslev.dk/politik-og-dialog/r%C3%A5d-og-n%C3%A6vn/velf%C3%A6rd-og-frivillighed---kommissorium>
 - <http://www.haderslev.dk/PolShowFile.asp?docID=2424989&DocSysId=3939#473>
 - <http://www.haderslev.dk/PolNetEnclosure.asp?enclosureID=2367890.DOC&pID=3939&acc=1>
- tilgået 27. november 2012, kl. 22:23



Haderslev

Forslag til Kommissorium

Haderslev Kommune
Teknik og Miljø
Byg og Bolig
Rådhuscentret 7
6500 Vojens

Tlf. 74 34 34 34
Fax 74 34 22 34
post@haderslev.dk
www.haderslev.dk

Dir. tlf. 74 34 22 41
mije@haderslev.dk
bygogbolig@haderslev.dk

Dato 10. august 2011 • Sagsident: • Sagsbehandler: Mikael E. Jensen

Kommissorium § 17, stk. 4 Udvalget - Energirigtigt byggeri

Baggrund

I sammenhæng med forarbejdet til den nye planstrategi besluttede Byrådet på mødet den 23. juni 2011 at nedsætte tre § 17, stk. 4 udvalg - herunder Udvalget Energirigtigt byggeri. De tre § 17 stk. 4 udvalg nedsættes for at imødegå konsekvenserne af den økonomiske opbremsning ved at finde nye handleveje og igangsætte aktiviteter, som kan udvikle Haderslev Kommune i den ønskede retning.

Med disse nye initiativer ønsker Haderslev Kommune bl.a. at vise:

- Vi ikke sidder passivt og venter på, at det bliver bedre tider engang. Vi tager selvstændige initiativer for at skabe vækst og udvikling indenfor de rammer, som vi må leve med.
- Vi markerer os synligt både omkring erhvervsudvikling og Haderslev kommune som bosætningskommune samt overfor vore egne borgere.
- Vi tager de grundlæggende vilkår for det frivillige arbejde alvorligt.
- Vi søger med den valgte organisationsmåde at medinddrage kræfter udenfor den politiske og administrative sfære i kommunen.

Formål

§17, stk. 4 Udvalget energirigtigt byggeri skal afdække, hvordan Haderslev Kommune kan medvirke til fremadrettet at skabe gode vilkår for realisering og udvikling af miljø- og energirigtigt byggeri, og hvor borgere og interessenter med den nødvendige faglige viden og erfaring kan indgå i en gensidig fokuseret dialog med kommunens administration om muligheder og barrierer i forhold til miljørigtige teknologier og løsninger indenfor energirigtigt byggeri.

Målet er, at initiere de positive forudsætninger for en fælles platform for innovation. Eksempelvis som en tænketank, hvor der i faglig dialog og samarbejde med borgere, virksomheder og andre interessenter skabes mulighed for at afprøve mulige løsninger og initiativer indenfor klima- og energirigtigt byggeri, og hvor der kan igangsættes initiativer, der understøtter en positiv udvikling i kommunen.

Som inspiration kunne udvalget bl.a.:

- Samarbejde med håndværkere/arkitekter/boligforeninger om lavenergi nybyggeri med henblik på boligudstilling

- Undersøge mulighederne for etablering af særlige efteruddannelsestiltag sammen med EUC-syd med henblik på opkvalificering af medarbejdere i håndværket (vinterkurser)
- Fokuserer på koncept for energirigtig renovering af såvel parcelhuse som lejligheder
- Afsøge muligheder for markedsføring af både håndværk og kommune som center for klimarigtigt byggeri
- Samarbejde med FURGY (Et 3-årigt dansk-tysk projekt, der er støttet af INTERREG 4 A Syddanmark-Schleswig-K.E.R.N. med midler af den Europæiske Fond for Regionaludvikling).
- Mv.

Succeskriterier

Ved projektstart beskriver og præciserer udvalget sit arbejdsfelt herunder, bl.a. hvilke mål og delmål projektet har og hvilke succeskriterier der skal sigtes efter.

Udvalget kan stille forslag om - hvordan og hvornår - der skal måles på den langsigtede effekt/resultater af indsatsen.

Organisering

Udvalget Energirigtigt byggeri er et § 17, stk. 4 udvalg. Sådanne udvalg kan nedsættes af Byrådet til at varetage særligt politisk prioriterede indsatsområder i en afgrænset periode. Byrådet udpeger på sit møde den 25. august 2011 fem byrådsmedlemmer til hvert af de tre udvalg. Direktionen bemander efterfølgende udvalget med ansatte fra forvaltningen.

Som en af sine første opgaver foreslår udvalget sig suppleret med yderligere et antal (fx 5-7) eksterne medlemmer overfor Byrådet. Der vil i forbindelse med forslag til eksterne medlemmer blive lagt særlig vægt på faglig indsigt i § 17, stk. 4 udvalgets arbejdsområde, engagement mv.

Udvalget vælger blandt sine medlemmer sin formand.

Ved projektstart uddyber og konkretiserer udvalget sit kommissorium, som herefter fremlægges i Byrådet til endelig godkendelse.

§17, stk. 4 udvalget refererer direkte til Byrådet.

Tidsramme

Udvalget arbejder som udgangspunkt frem til udgangen af 2012.

Økonomi/ressourcer

§17, stk. 4 Udvalget får stillet en ramme på kr. 50.000,- til rådighed for udvalgsarbejdet. Der udbetales ikke honorar til formand eller medlemmer af § 17 stk. 4 udvalg i Haderslev Kommune, men hvis medlemmerne har udgifter i forbindelse med udvalgsarbejdet afholdes disse.

Den økonomiske ramme for opfølgning på og gennemførelse af udvalgets indstillinger aftales i forbindelse med vedtagelsen af budget 2012.

Evaluerings/opfølgning

Ved udgangen af 2012 nedlægges udvalget og de igangsatte initiativer, der ønskes videreført, overdrages til andre relevante aktører eller forvaltningen.

Udvalget evaluerer selv sit arbejde og anbefaler eventuelle videreførelser af indsatser samt ideer til fremtidige indsatser overfor Byrådet.



Kommissorium for § 17, stk. 4 Udvalget - Velfærd og Frivillighed

Baggrund

I anledning af Frivillighedsåret 2011 og i sammenhæng med forarbejdet til den nye planstrategi besluttede Byrådet på mødet den 23. juni at nedsætte tre § 17, stk. 4 udvalg - herunder Udvalget Velfærd og Frivillighed. De tre § 17, stk. 4 udvalg nedsættes for at imødegå konsekvenserne af den økonomiske opbremsning ved at finde nye handleveje og igangsætte aktiviteter, som kan udvikle Haderslev Kommune i den ønskede retning.

Som indledning til Haderslev Kommunes aktiviteter i forbindelse med Frivillighedsåret 2011 blev der den 21. juni 2011 afholdt et dialogmøde med borgere, der arbejder som frivillige i kommunens foreninger. Her blev de frivillige bl.a. spurgt om, hvordan det frivillige arbejde bedst kan fremmes i Haderslev Kommune. Afrapporteringen fra mødet, "Møde om frivilligt arbejde, tirsdag den 21. juni 2011", kan fungere som inspiration for udvalget Velfærd og Frivillighed sammen med de stående udvalgs ideer og forslag til aktiviteter, som er samlet i "Ideer til markering af frivillighedsåret".

Formål

Udvalget Velfærd og Frivillighed skal afdække, hvordan Haderslev Kommune kan medvirke til at skabe gode vilkår for det frivillige arbejde i kommunen og efterfølgende igangsætte initiativer, der understøtter en positiv udvikling.

Udvalget skal bl.a.;

- analysere muligheder og handleveje for udvikling af samarbejdet med de frivillige foreninger
- afdække behov for kommunal støtte og rammesætning
- medvirke til at skabe oplysning og debat
- sætte dagsordenen for udvikling af aktivt medborgerskab i Haderslev Kommune
- foreslå sammenhænge og synergier imellem det frivillige arbejde i Haderslev Kommune og den kommunale organisation

Udvalget skal også overveje om - eller hvordan - det frivillige arbejde kan/skal være med til at udvikle og løse velfærdsopgaver i fremtidens Haderslev Kommune.

Udvalget kan inddrage følgende spørgsmål i overvejelserne:

- Hvad gør det attraktivt at blive/ forblive frivillig og hvordan kan Haderslev Kommune understøtte dette - med særlig fokus på sociale og forebyggende velfærdsopgaver?
- Hvordan kan borgere med "frie" ressourcer frivilligt (naturligt?) bidrage til velfærdssamfundet?
- Hvordan kan vi drage nytte af de innovative og engagerede kræfter i det frivillige arbejde i forhold til udvikling af den sociale indsats?
- Hvordan kan vi afprøve grænser og udvikle samarbejdsmodeller for, hvordan forskellige typer af velfærdsopgaver kan udvikles og organiseres i fremtiden

- Hvordan ønsker vi at håndtere fx alternativer og skæve ideer, konflikter og hårknuder, krav om dokumentation.
De faglige organisationer inddrages i forbindelse med behandlingen af dette spørgsmål.
- Inddragelse af de nordiske venskabsbyer Sandefjord og Varberg, hvor der er igangsat et samarbejde omkring civilsamfund og frivillighedsorganisering m.m.

Succeskriterier

Ved projektstart beskriver og præciserer udvalget sit arbejdsfelt herunder, bl.a. hvilke mål og delmål projektet har og hvilke succeskriterier der skal sigtes efter.

Udvalget kan stille forslag om - hvordan og hvornår - der skal måles på den langsigtede effekt/resultater af indsatsen.

Produkter

Undervejs i projektperioden eller ved projektperiodens udløb kan følgende "produkter" overvejes;

- kortlægning af "det frivillige arbejde" og Haderslev kommunes samarbejdsflader samt en udvælgelse (prioritering?) af indsatsområder
- en åben borgerdialog platform – fx borgermøde, fællesmøder m. relevante inviterede aktører, netdialog
- tids- og aktivitetsplan over udvalgets delprojekter, aktiviteter og indsatser
- indstilling til Byrådet om, hvordan indsatserne/ projekterne skal fortsætte eller evt. afsluttes
- oplæg til strategi for udvikling af det fremtidige samarbejde mellem "De frivillige" og Haderslev Kommune

Begrænsninger – handlefelt

Begrebet "det frivillige arbejde" skal forstås i bredest mulige forstand og dækker dermed både kultur, idræt, hjælpe- eller interesseorganisationer og andre områder eller sammenhænge, hvori borgere aktivt og uegennyttigt iværksætter indsatser og aktiviteter til gavn/ fornøjelse for andre borgere i Haderslev Kommune.

Byrådet har ved oprettelsen af udvalget ønsket at sætte særlig fokus på, at det frivillige arbejde genererer velfærd for borgerne i Haderslev Kommune og at denne sammenhæng gerne må synliggøres i højere grad.

Organisering

Udvalget Velfærd og Frivillighed er et § 17, stk. 4 udvalg. Sådanne udvalg kan nedsættes af Byrådet til at varetage særligt politisk prioriterede indsatsområder i en afgrænset periode.

Byrådet udpeger på sit møde den 25. august 2011 fem byrådsmedlemmer til hvert af de tre udvalg. Direktionen bemander efterfølgende udvalget med ansatte fra forvaltningen.

Som en af sine første opgaver foreslår udvalget sig suppleret med yderligere et antal (fx 5-7) eksterne medlemmer overfor Byrådet. Der vil i forbindelse med forslag til eksterne medlemmer blive lagt særlig vægt på faglig indsigt i §17, stk. 4 udvalgets arbejdsområde, engagement mv.

Udvalget vælger blandt sine medlemmer sin formand.

Ved projektstart uddyber og konkretiserer udvalget sit kommissorium, som herefter fremlægges i Byrådet til endelig godkendelse.

§17, stk. 4 udvalget refererer direkte til Byrådet.

Tidsramme

Udvalget arbejder som udgangspunkt frem til udgangen af 2012.

Økonomi/ ressourcer

§17, stk. 4 Udvalget får stillet en ramme på kr. 50.000,- til rådighed for udvalgsarbejdet. Der udbetales ikke honorar til formand eller medlemmer af § 17, stk. 4 udvalg i Haderslev Kommune, men hvis medlemmerne har udgifter i forbindelse med udvalgsarbejdet afholdes disse.

Den økonomiske ramme for opfølgning på og gennemførelse af udvalgets indstillinger aftales i forbindelse med vedtagelsen af budget 2012.

Evaluerings/ opfølgning

Ved udgangen af 2012 nedlægges udvalget og de igangsatte initiativer, der ønsker videreført, overdrages til andre relevante aktører eller forvaltningen.

Udvalget evaluerer selv sit arbejde og anbefaler eventuelle videreførelser af indsatser samt ideer til fremtidige indsatser overfor Byrådet.



Kommissorium for § 17, stk. 4 Udvalget - Velfærd og Frivillighed

Baggrund

I anledning af Frivillighedsåret 2011 og i sammenhæng med forarbejdet til den nye planstrategi besluttede Byrådet på mødet den 23. juni at nedsætte tre § 17, stk. 4 udvalg - herunder Udvalget Velfærd og Frivillighed. De tre § 17, stk. 4 udvalg nedsættes for at imødegå konsekvenserne af den økonomiske opbremsning ved at finde nye handleveje og igangsætte aktiviteter, som kan udvikle Haderslev Kommune i den ønskede retning.

Som indledning til Haderslev Kommunes aktiviteter i forbindelse med Frivillighedsåret 2011 blev der den 21. juni 2011 afholdt et dialogmøde med borgere, der arbejder som frivillige i kommunens foreninger. Her blev de frivillige bl.a. spurgt om, hvordan det frivillige arbejde bedst kan fremmes i Haderslev Kommune. Afrapporteringen fra mødet, "Møde om frivilligt arbejde, tirsdag den 21. juni 2011", kan fungere som inspiration for udvalget Velfærd og Frivillighed sammen med de stående udvalgs ideer og forslag til aktiviteter, som er samlet i "Idee til markering af frivillighedsåret". **Engagementet på mødet viser et bredt og stærkt medborgerskab med mange aktivitetsniveauer og på mange forskellige områder. Medborgerskab er en afgørende kompetence i forhold til at sikre ejerskab og inddragelse, både i forhold til kommunens udvikling og til mestring af egne forhold.**

Formål

Udvalget Velfærd og Frivillighed skal **beskrive og** afdække, hvordan Haderslev Kommune **gennem særlig opmærksomhed på og inddragelse af såvel det aktive som det mere passive medborgerskab** kan medvirke til at skabe gode vilkår for det frivillige arbejde i kommunen og efterfølgende igangsætte initiativer, der understøtter en positiv udvikling.

Udvalget skal bl.a.;

- **Sætte dagsordenen for udvikling og inddragelse af det gode medborgerskab i Haderslev Kommune**
- analysere muligheder og handleveje for udvikling af samarbejdet med de frivillige foreninger
- afdække behov for kommunal støtte og rammesætning
- medvirke til at skabe oplysning og debat
- sætte dagsordenen for udvikling af aktivt medborgerskab i Haderslev Kommune
- foreslå sammenhænge og pege på synergier imellem det frivillige arbejde i Haderslev Kommune og den kommunale organisation

Udvalget skal også overveje om - eller hvordan - **medborgerskab og** det frivillige arbejde kan/skal være med til at udvikle og løse velfærdsopgaver i fremtidens Haderslev Kommune.

Udvalget kan inddrage følgende spørgsmål i overvejelserne:

- Hvad gør det attraktivt at blive/ forblive frivillig og hvordan kan Haderslev Kommune understøtte dette - med særlig fokus på sociale og forebyggende velfærdsopgaver?
- Hvordan kan borgere med "frie" ressourcer frivilligt (naturligt?) bidrage til velfærdssamfundet?
- Hvordan kan vi drage nytte af de innovative og engagerede kræfter i det frivillige arbejde i forhold til udvikling af den sociale indsats?
- Hvordan kan vi afprøve grænser og udvikle samarbejdsmodeller for, hvordan forskellige typer af velfærdsopgaver kan udvikles og organiseres i fremtiden **herunder muligheder for at nyttiggøre indsats fra modtagere af overførselsindkomster**
Hvordan ønsker vi at håndtere fx alternativer og skæve ideer, konflikter og hårdknuder, krav om dokumentation.
De faglige organisationer inddrages i forbindelse med behandlingen af dette spørgsmål.
- Inddragelse af de nordiske venskabsbyer Sandefjord og Varberg, hvor der er igangsat et samarbejde omkring civilsamfund og frivillighedsorganisering m.m.

Succeskriterier

Ved projektstart beskriver og præciserer udvalget sit arbejdsfelt herunder, bl.a. hvilke mål og delmål projektet har og hvilke succeskriterier der skal sigtes efter.

Udvalget kan stille forslag om - hvordan og hvornår - der skal måles på den langsigtede effekt/resultater af indsatsen.

Produkter

Undervejs i projektperioden eller ved projektperiodens udløb kan følgende "produkter" overvejes;

- kortlægning af "det frivillige arbejde" og Haderslev kommunes samarbejdsflader samt en udvælgelse (prioritering?) af indsatsområder
- en åben borgerdialog platform - fx borgermøde, fællesmøder m. relevante inviterede aktører, netdialog
- tids- og aktivitetsplan over udvalgets delprojekter, aktiviteter og indsatser
- indstilling til Byrådet om, hvordan indsatserne/ projekterne skal fortsætte eller evt. afsluttes
- oplæg til strategi for udvikling af det fremtidige samarbejde mellem "De frivillige" og Haderslev Kommune

Begrænsninger - handlefelt

Begrebet "det frivillige arbejde" skal forstås i bredest mulige forstand og dækker dermed både kultur, idræt, hjælpe- eller interesseorganisationer og andre områder eller sammenhænge, hvori borgere aktivt og uegennyttigt iværksætter indsatser og aktiviteter til gavn/ fornøjelse for andre borgere i Haderslev Kommune.

Byrådet har ved oprettelsen af udvalget ønsket at sætte særlig fokus på, at det frivillige arbejde genererer velfærd for borgerne i Haderslev Kommune og at denne sammenhæng gerne må synliggøres i højere grad.

Organisering

Udvalget Velfærd og Frivillighed er et § 17, stk. 4 udvalg. Sådanne udvalg kan nedsættes af Byrådet til at varetage særligt politisk prioriterede indsatsområder i en afgrænset periode.

Byrådet udpeger på sit møde den 25. august 2011 fem byrådsmedlemmer til hvert af de tre udvalg.

Direktionen bemander efterfølgende udvalget med ansatte fra forvaltningen.

Som en af sine første opgaver foreslår udvalget sig suppleret med yderligere et antal (fx 5-7) eksterne medlemmer overfor Byrådet. Der vil i forbindelse med forslag til eksterne medlemmer blive lagt særlig vægt på faglig indsigt i §17, stk. 4 udvalgets arbejdsområde, engagement mv.

Udvalget vælger blandt sine medlemmer sin formand.

Ved projektstart uddyber og konkretiserer udvalget sit kommissorium, som herefter fremlægges i Byrådet til endelig godkendelse.

§17, stk. 4 udvalget refererer direkte til Byrådet.

Tidsramme

Udvalget arbejder som udgangspunkt frem til udgangen af 2012.

Økonomi/ ressourcer

§17, stk. 4 Udvalget får stillet en ramme på kr. 50.000,- til rådighed for udvalgsarbejdet.

Der udbetales ikke honorar til formand eller medlemmer af § 17, stk. 4 udvalg i Haderslev Kommune, men hvis medlemmerne har udgifter i forbindelse med udvalgsarbejdet afholdes disse.

Den økonomiske ramme for opfølgning på og gennemførelse af udvalgets indstillinger aftales i forbindelse med vedtagelsen af budget 2012.

Evaluerings/ opfølgning

Ved udgangen af 2012 nedlægges udvalget og de igangsatte initiativer, der ønsker videreført, overdrages til andre relevante aktører eller forvaltningen.

Udvalget evaluerer selv sit arbejde og anbefaler eventuelle videreførelser af indsatser samt ideer til fremtidige indsatser overfor Byrådet.

Rev. 22. marts 2012 /SKK

Borgmesterinitiativ - nedsættelse af §17, stk. 4 udvalg

DICLDA / 11/17023

Åben sag

Sagsfremstilling

Baggrund

Der er brugt megen energi og tid på at få den nye kommune til at hænge sammen både økonomisk, politisk, administrativt og geografisk. Den voldsomme økonomiske opbremsning har mange steder givet en oplevelse af, at vi som kommune har været presset over i en mere reaktiv snarere end i en ønskværdig proaktiv holdning og adfærd.

Der er både på det politiske og det administrative niveau og i forhold til borgere og omverden behov for at sætte sig i spidsen for en bevidst "udvikling". Dette gælder selvom flere af de stående udvalg er i gang med større fremadrettede tiltag som eksempelvis Haderslev Reformen, Sundhedspolitik m.m.

Under de indledende drøftelser om den nye Planstrategi har der været bred enighed om nogle af de nedenstående temaer. Disse bør derfor overvejes sat i værk snarest, således at vi som Byråd i Haderslev Kommune ikke skal sidde passive og afvente både strategiproces og en ny kommuneplan.

Formål

Med disse nye initiativer viser Haderslev Kommune at:

- Vi ikke sidder passivt og venter på, at det bliver bedre tider engang. Vi tager selvstændige initiativer for at skabe vækst og udvikling indenfor de rammer, som vi må leve med.
- Vi markerer os synligt både omkring erhvervsudvikling og Haderslev kommune som bosætningskommune samt overfor vore egne borgere.
- Vi tager de grundlæggende vilkår for det frivillige arbejde alvorligt.
- Vi søger med den valgte organisationsmåde at medinddrage kræfter udenfor den politiske og administrative sfære i kommunen.

Indhold

Der nedsættes tre udvalg i henhold til styrelseslovens § 17, stk. 4. Hvert udvalg består af politikere (3-5 stk.) administrative medarbejdere (2-4 stk.) og udvalgte ressourcepersoner udenfor det kommunale system (3-5 stk.)

Udvalgene arbejder med følgende temaer:

Energirigtigt byggeri

- Samarbejde med håndværkere/arkitekter/boligforeninger om lavenergi nybyggeri med henblik på boligudstilling
- Etablering af særlige efteruddannelsestiltag sammen med EUC-syd med henblik på opkvalificering af medarbejdere i håndværket (vinterkurser)

- Fokus på koncept for energirigtig renovering af såvel parcelhuse som lejligheder
- Markedsføring af både håndværk og kommune som center for klimarigtigt byggeri
- Samarbejde med FURGY
- Mv.

Bosætnings- og markedsføringskampagne

- Udarbejde koncept for tiltrækning af nye borgere
- Samlet markedsføring af hele kommunens bosætnings muligheder og styrker
- Særlige indsatser overfor pendlere
- Samarbejde med de nordiske venskabsbyer om idéudvikling
- Mv.

Velfærd og frivillighed

- Sammen med repræsentanter for de frivillige foreninger i bredeste forstand gennem- analysere muligheder og begrænsninger
- Afdække behov for kommunal støtte og rammesætning
- Medvirke til at skabe oplysning og debat
- Sætte Haderslev Kommune i front for en markant udvikling
- Mv.

Proces

Ideen/konceptet med de tre §17, stk. 4 udvalg drøftes som borgmesteroplæg ved temadrøftelse på byrådsmødet den 23. juni 2011.

På Byrådets møde den 25. august 2011 vil der blive fremlagt et konkret forslag, som bl.a. vil indeholde et rammekommissorium for §17, stk. 4 udvalgenes arbejde, Forslag til udpegning af politikere/formænd til udvalgene mv.

Forud for fremsættelsen i Byrådet har forslaget været forelagt Økonomiudvalget til godkendelse. Efter Byrådets behandling nedsættes de tre §17, stk. 4 udvalg, hvorefter arbejdet igangsættes i løbet af september måned 2011.

Det enkelte § 17, stk. 4 udvalg medvirker selv til den endelige formulering og fastlæggelse af kommissoriets indhold. Dette vil foregå i en dialogisk proces med Byrådet. §17, stk. 4 udvalgenes første opgave vil på denne måde være at konkretisere sit kommissorium og opnå Byrådets godkendelse heraf. Dette kommissorieformuleringsarbejde vil foregå i løbet af efteråret 2011.

§17, stk. 4 udvalgene får en mindre økonomisk ramme til selve udvalgsarbejdet.

Den økonomiske ramme til at følge op på §17, stk. 4 udvalgenes indstillinger aftales i forbindelse med vedtagelse af budget 2012.

De konkret nedsatte §17, stk. 4 udvalg får en tidsbegrænset levetid og tænkes kun at arbejde frem til udgangen af 2012, hvorefter realisering, opfølgning m.m. implementeres/integreres i den eksisterende organisation.

Undervejs i processen aflægger 17, stk. 4 udvalgene et par gange rapport til drøftelse direkte i byrådsmøderne og evt. også på særligt tilrettelagte temamøder.

Der er i et vedlagt notat til denne sagsfremstilling en nærmere belysning af samt en række gode råd om, hvilke forhold det kan være nyttigt at tage i betragtning i forbindelse med anvendelse af organisationsformen §17, stk. 4 udvalg.

Økonomiske forhold

Der skal i forbindelse med den forestående budgetlægning for 2012 tages stilling til de økonomiske aspekter i tilknytning til arbejdet omkring §17, stk. 4 udvalgene.

Juridiske aspekter

Udvalgene nedsættes med hjemmel i Den Kommunale Styrelseslovs §17, stk. 4.

Procedure

Behandles som temadrøftelse i Byrådet den 23. juni.

Behandles i Byrådet den 25. august med henblik på endelig nedsættelse af §17, stk. 4 udvalgene.

Tovholder/informationsansvarlig

Borgmester, Jens Christian Gjesing.

Indstilling

Borgmesteren indstiller,

- at Byrådet tager en principdrøftelse omkring nedsættelse tre §17, stk. 4.
- at Byrådet godkender, at der nedsættes tre §17, stk. 4 udvalg.

Beslutning i Byrådet den 23. juni 2011

Afbud/fraværende: Uwe Jessen

Byrådet godkendte efter en principiel drøftelse, at de 3 foreslåede § 17, stk. 4 udvalg nedsættes.

Udvalgets sammensætning og de nærmere rammer for arbejdet besluttet i byrådsmødet den 25. august 2011.

Supplerende sagsfremstilling til Byrådets møde den 25. august 2011

Med afsæt i Byrådets beslutning den 23. juni 2011 fremsættes hermed forslag til de nærmere organisatoriske rammer for de tre §17, stk. 4 udvalg.

Der fremlægges tre rammekommissorier med ramme- og retningsangivelse for udvalgenes arbejdsområder. Med den valgte fremgangsmåde er det er således op til de enkelte §17, stk. 4 udvalg selv at beskrive de mere konkrete og specifikke målsætninger og arbejdsfelter inden for det af rammekommissoriet definerede område.

Den centrale stab, Byrådssekretariatet indstiller,

- at de tre kommissorier godkendes
- at Byrådet udpeger fem medlemmer til hvert af de tre §17, stk. 4 udvalg
- at der bevilges en ramme på kr. 50.000,- til arbejdet i hvert af de tre §17, stk. 4 udvalg.

Beslutning i Direktionen den 23. august 2011

Afbud/fraværende: Ingen

Direktionen har ingen bemærkninger til de foreslåede rammekommissorier.

Direktionen genoptager spørgsmålet om sekretariatsbetjening, når sammensætningen af § 17.4-udvalgene er besluttet. I den forbindelse anbefales det Byrådet at anmode udvalgene om at fremme formandsvalgene.

Beslutning i Byrådet den 25. august 2011

Afbud/fraværende: Holger Mikkelsen, Gunnar Nielsen, Holger Eskildsen

1. at: Godkendt.

2. at: Til udvalget vedr. energirigtigt byggeri udpeges:

Bent Iversen
Bo Morthorst Rasmussen
Jens Chr. Gjesing
Jesper Andreasen
Karsten Skovbjerg

Til udvalget vedr. bosætning og markedsføringskampagne udpeges:

Irene Høgh
Bent K. Andersen
Maria Damgaard
Jørgen Smed
H.P. Geil

Til udvalget vedr. velfærd og frivillighed udpeges:

Uwe Jessen

Karl Gunnar Gregersen

Søren Rishøj Jakobsen

Asta Freund

Allan Emiliussen

Udvalgene anmodes om at fremme formandsvalget med henblik på arbejdets igangsætning.

3. at: Godkendt idet udgiften på 3 x 50.000 kr. afholdes af det gældende budget for byrådsmedlemmer møder, rejser og repræsentation, konto 641010.

Direktionen anmodes om at tilrettelægge den relevante sekretariatsbistand.

Bilag:

- 1 Overvejelser i forbindelse med nedsættelse af §17, stik. 4 udvalg (119373/11)
- 2 Kommissorium - velfærd og frivillighed (160756/11)
- 3 Kommissorium bosætning og markedsføring (160738/11)
- 4 Kommissorium energirigtigt byggeri (160743/11)



5. december 2012 • Sagsident: 11/17023 • Sagsbehandler: Claus Dall

Organisering af særligt politisk prioriterede indsatsområder

§ 17, stk. 4-udvalget er en hensigtsmæssig organisering af politisk prioriterede projekter, der enten er åbne eller præcist afgrænsede i deres kommissorium.

I sidst nævnte sammenhæng kan § 17, stk. 4-udvalg medvirke til at sikre en bred, operationel indsats med henblik på at opnå det præcise mål, som der er sikret politisk afgørelse om. Eksempler fra Haderslev Kommune er forberedelsen og gennemførelse af Landsstævnet i 2006 og etableringen af forsyningsselskaberne i Provas. Her kommenteres denne type udvalg ikke yderligere.

Her sættes fokus på anvendelsen af § 17, stk. 4-udvalg i sammenhænge, hvor der er en større åbenhed. Et eksempel fra Haderslev Kommune på denne type § 17, stk. 4-udvalg, er omdannelsen af Haderslev Havn. § 17, stk. 4-udvalget havde groft sagt kun dette udgangspunkt: Erhvervshavnen nedlægges og området omdannes til andet formål.

I forbindelse med anvendelsen af § 17, stk. 4-udvalg bør efterfølgende forhold overvejes:

1. Politisk prioritet
Formen bør kun tages i anvendelse, hvor der er en bred politisk vilje og opbakning til formålet, som ønskes fremmet. Herunder også, at der er en vilje til at drage nytte af det arbejde, som udvalget gør, samt prioritere ressourcer i bred forstand til at fremme formålet, når arbejdet er afsluttet.
I forhold til de temaer, som er listet op af borgmesteren kan den brede politiske prioritet afklares via temadrøftelse i Byrådet, indarbejdelse i af temaer, som bærende for den nye planstrategi, politiske drøftelser mellem partierne i Byrådet i øvrigt.
2. Udpegning
Udvalget nedsættes efter beslutning i Byrådet og medlemmerne udpeges af Byrådet. I forbindelse med udpegningen af såvel byrådsmedlemmer som eksterne personer skal der være opmærksomhed på, at "omgivelserne" vil fokusere om de udpegede har "tyngde", respekt, faglighed, repræsentativitet m.v.

Omgivelserne vil vurdere, at Haderslev Kommunes Byråd faktisk mener prioriteringen, hvis § 17, stk. 4-udvalget er ledet af borgmesteren, viceborgmesteren eller en udvalgsformand. Tyngden vurderes i den nævnte rækkefølge. Det skal ikke udelukkes, at § 17, stk. 4-udvalget kan ledes af en anden politiker eller ekstern person end de nævnte, men da skal pågældende nyde bred anerkendelse.

Medlemmerne af udvalget skal være bredt respekteret – i Byrådet såvel som lokalsamfundet / Haderslev Kommune. Det kan være for deres engagement, faglighed eller lidt bredt formuleret "betydning" for, at formålet rent faktisk også efterfølgende vil blive omsat til handling.

Al den stund der er tale om et Byrådsinitiativ, så vil der være en vis fokus på repræsentativitet.

Er Byrådet bredt repræsenteret? Er eksterne interesser, som måtte være organiseret på området og i øvrigt være i besiddelse af rettigheder eller berettigede forventning om deltagelse repræsenteret? Vil enkeltpersoner, som ikke afspejler en interesse blive respekteret?

Erfaringsmæssigt har det vist sig muligt at sammensætte § 17, stk. 4-udvalg, som har kunnet forene ovenstående forhold. I forhold til sammensætningen bør der være opmærksomhed på, at udvalget helst skal holde sig mellem 12 og 20 medlemmer excl. sekretariatsbetjeningen. Jo færre medlemmer desto bedre arbejder udvalget. Hvis flere skal involveres, så kan udvalget afholde konferencer, workshops, høringer m.v.

3. Formandskab
Omgivelserne vil vurdere udvalgets indsatsområde og prioriteringen heraf efter formandens position/"tyngde".
4. Honorar
Det skal afklares om medlemmerne skal have honorar for deltagelsen. Haderslev Kommune har ikke tidligere udbetalt honorar til medlemmer af § 17, stk. 4-udvalg. Arbejdet i udvalget bør under alle omstændigheder tilrettelægges sådan, at det ikke påfører medlemmerne udgifter. Skulle dette være tilfældet, kan det overvejes at dække disse omkostninger.
5. Kommissorium
Da der er tale om brede hensigtserklæringer, som skal føre til mere præcise programmer og konkrete projekter / indsatser anbefales det, at kommissoriet formuleres åbent og med mulighed for, at § 17, stk. 4-udvalget medvirker til at fastlægge kommissoriets indhold i en dialogisk proces med Byrådet. Udvalgets første opgave vil på denne måde være at konkretisere sit kommissorium og opnå Byrådets godkendelse heraf.

Formuleringen af kommissoriet bør ske med udgangspunkt i projektmodellen – se <http://udcint-ranet.intern.udcit.dk/index.asp?id=1198>

6. Varighed for arbejdet
Varigheden af § 17, stk. 4-udvalgets arbejde bør fastsættes med udgangspunkt i indsatsområdets kompleksitet og omfang. Dog bør varigheden ikke overstige et år, da omgivelserne også vil forvente fremdrift, fokus og handling når der er tale om en særlig politisk prioritering.
7. Sekretariatsbetjening
Der skal prioriteres kompetent sekretariatsbetjening. Fremdrift og resultat er afhængig af, at der bliver prioriteret såvel traditionel sekretariatsbetjening (mødeforberedelse, -tilrettelæggelse og –koordination, udsendelse af dagsorden og referat, journalisering, formidling, opfølgning m.v.) som indholdsmæssig / faglig sekretariatsbetjening.

Beslutning om sekretariatsbetjening skal også forholde sig til forankring af det administrative ansvar.

8. Økonomi
Der skal udarbejdes et budget omfattende såvel udgifter som indtægter / finansiering for § 17, stk. 4-udvalget. På udgiftssiden kan der blive tale om udgifter til bl.a. mødeafvikling, indkøb af særlige konsulentytelser (viden), studierejse, kommunikation/formidling, kørsel m.v. Hertil kommer naturligvis interne ressourcer til sekretariatsbetjeningen.



Notat

Haderslev Kommune
CS Udviklingsafdelingen
Gåskærgade 26-28
6100 Haderslev

Tlf. 74 34 34 34
Fax 74 34 00 34
post@haderslev.dk
www.haderslev.dk

Dir. tlf.
DAK@haderslev.dk

5. december 2012 • Sagsident: 11/31005 • Sagsbehandler: Hanne Bramming

Oversigt over udvalgsmedlemmer

Oversigt over § 17 stk. 4-udvalgene

Energirigtigt byggeri:

Bent Iversen	(byråd)	-	bive@haderslev.dk
Bo Morthorst Rasmussen	(byråd)	-	bomr@haderslev.dk
Jens Chr. Gjesing (formand)	(Byråd)	-	jcgj@haderslev.dk
Jesper Andreasen	(byråd)	-	jean@haderslev.dk
Karsten Skovbjerg	(byråd)	-	ksko@haderslev.dk
Rune Larsson	(adm.)	-	rula@haderslev.dk
Mikael Kjær-Jensen	(adm.)	-	mije@haderslev.dk
Rikke Martinussen	(ekstern)	-	rtm@plusm.dk
Torben Riis	(ekstern)	-	torben@erik-pedersen.dk
Kjeld Søberg	(ekstern)	-	kjs@soeberg.dk
Ingolf Bak	(ekstern)	-	iba@fbj.dk
Keld Pedersen	(ekstern)	-	keld.pedersen@3f.dk
Jan Kleemann	(ekstern)	-	jakl@eucsyd.dk

Bosætning og markedsføringskampagne

Irene Høgh	(byråd)	-	irho@haderslev.dk
Bent K. Andersen	(byråd)	-	beka@haderslev.dk
Maria Damgaard (formand)	(byråd)	-	mada@haderslev.dk
Jørgen Smed	(byråd)	-	smed@haderslev.dk
H. P. Geil	(byråd)	-	hapg@haderslev.dk
Henrik Ørnstrup	(adm.)	-	heor@haderslev.dk
Charlotte Veilskov Friis	(adm.)	-	chvf@haderslev.dk
Kurt Frede Lopdrup	(adm.)	-	kfld@haderslev.dk
Ove Jakob Outzen	(ekstern)	-	oo@ucsyd.dk
Rico Bjerre Soos	(ekstern)	-	rico@adformation.dk

Velfærd og frivillighed

Uwe Jessen	(byråd)	-	uwje@haderslev.dk
Karl Gunnar Gregersen	(byråd)	-	kagr@haderslev.dk
Søren Rishøj Jakobsen	(byråd)	-	srja@haderslev.dk
Asta Freund	(byråd)	-	asfr@haderslev.dk
Allan Emiliussen (formand)	(byråd)	-	alem@haderslev.dk
Charlotte Scheppan	(adm.)	-	csch@haderslev.dk
Jørn Mejer	(adm.)	-	jmha@haderslev.dk
John Lauridsen	(ekstern)	-	john.lauridsen@3f.dk
Lars Damkjær	(ekstern)	-	lars@slotsvej38.dk
Vagn Mattson	(ekstern)	-	mattson-dif@mail.tele.dk
Grethe Kristensen	(ekstern)	-	gk.kristensen@gmail.com
Henning Wehner	(ekstern)	-	hwe@km.dk
Rasmus Hejsel	(ekstern)	-	fch@frivilligcenter.dk

Administration:

Karsten Sperling	-	kasp@haderslev.dk tlf. 74 34 00 11
Søren Klint Kistorp	-	sokk@haderslev.dk tlf. 74 34 17 21
Hanne Bramming	-	hajp@haderslev.dk tlf. 74 34 17 03

Rev. 5. marts 2012

8.2 Mødereferater fra udvalgenes arbejder

Jeg har valgt ikke at medtage mødereferaterne fra udvalgenes møder som bilag, da jeg har vurderet at det indholdsmæssigt ikke står i rimeligt forhold til nytteværdi eller omfang. Jeg henviser i stedet til Haderslev Kommunes hjemmeside, hvor mødereferaterne kan ses.

Links til mødereferater på hjemmesiden er

- Udvalget for Energirigtigt Byggeri:
<http://www.haderslev.dk/index.asp?id=12688&comID=457>
- Udvalget for Velfærd og frivillighed:
<http://www.haderslev.dk/index.asp?id=12688&comID=459>

8.3 Udvalgenes anbefalinger til Haderslev Byråd

8.3.1 Energirigtigt byggeri – Anbefalinger, ideer og aktiviteter til byrådet fra § 17, stk.4-udvalget

8.3.2 § 17, stk. 4-udvalget Velfærd og Frivillighed – Ideer, aktiviteter og anbefalinger til byrådet



Notat

Haderslev Kommune
CS Udviklingsafdelingen
Gåskærgade 26-28
6100 Haderslev

Tlf. 74 34 34 34
Fax 74 34 00 34
post@haderslev.dk
www.haderslev.dk

Dir. tlf.
sokk@haderslev.dk

25. oktober 2012 • Sagsident: 11/31002 • Sagsbehandler: Søren Klint Kistorp

Energirigtigt byggeri – anbefalinger, ideer og aktiviteter til byrådet fra § 17, stk.4-udvalget

Notatets baggrund.

Dette notat indeholder de afsluttende anbefalinger til byrådet fra indsatsudvalget Energirigtigt byggeri. Materialet har været drøftet på udvalgets seneste møder og blev godkendt den 25. oktober 2012.

Notatet er opbygget således, at der først er formuleret en fremtidig situation, som udvalget gerne ser som virkeligheden i Haderslev kommune, altså en vision eller et billede. For at bidrage til virkeliggørelsen af denne fremtid, så er der under visionen beskrevet en række opgaver og indsatser, der skal løses og herunder også en række eksempler på allerede igangsatte handlinger.

De forskellige indsatser er i den udstrækning, det er muligt, søgt adresseret i forhold til den eller de primære aktører/deltagere i forhold til indsatsens forankring og gennemførelse.

Udvalgets udgangspunkt er det oprindelige og rammesættende kommissorium for arbejdet og en række eksterne og interne oplæg og input, som har tydeliggjort den store udfordring, som Haderslev kommune har på området i forhold til såvel det energirigtige byggeri som på klima- og bæredygtighedsområdet i det hele taget.

I forbindelse med drøftelserne er der opstillet følgende tre mål, som arbejdet i udvalget og anbefalingerne har taget udgangspunkt i

- at der er beskrevet/tilkendegivet en vision, nogle mål – og en strategi, en række handlinger, som kan medvirke til, at den fælles indsats på området i Haderslev Kommune både bliver resultatrig og synlig
- at der er skabt grundlag for en fremtidig positiv afledt effekt i forbindelse med beskæftigelse og arbejdspladser i form af opkvalificering, både fagligt og i forhold til kommunikation og samarbejde og flere ansatte/flere virksomheder, og
- at der er igangsat og gerne afprøvet et antal konkrete aktiviteter, som understøtter de mål, udvalget stiler efter i form af fokus på en større lokal/kommunal indsats i forbindelse med energirigtigt byggeri/bæredygtighed og miljømæssige hensyn,

UDVALGETS FØRSTE ANBEFALING – POLITIK OG STRATEGIFORMULERING

Helt overordnet ønsker udvalget, at

Energirigtigt byggeri skal have en klar og stærk profil i Haderslev Kommune.

Derfor er den primære overordnede opgave, at

Haderslev Kommune skal vedtage en politik og fremlægge en strategi for, hvad der fremadrettet skal kendetegne Haderslev på det energi- og miljømæssige område, både når det handler om udviklingen af nuværende bebyggede områder/bygninger og de nye byområder og deres bygninger og anlæg.

- Hovedudfordringen ligger primært i forhold til de nuværende bebyggede områder og deres 'overlevelse' i energi- og miljømæssig og dermed også i økonomisk henseende.
- De fremtidige nye områder og byggeriet heri skal trække i den eller de rigtige retninger i forhold til klimatilpasning og bæredygtighed.
- Udvalget foreslår, at Haderslev Kommune arbejder for en klimarelateret handlingsplan, og at den på sigt dækker hele kommunen. *(Pt. har omkring 75 % af alle kommuner en klimarelateret handlingsplan, og blandt disse kommuner, er det igen omkring 75 %, der har en plan, der dækker hele kommunen).*
- Handlingsplanen skal indeholde nære og opnåelige delmål for CO₂-reduktionen. *(Samtlige kommuner med en klimahandlingsplan har konkrete CO₂-reduktionsmål – typisk 2 % som et gennemsnitligt årligt reduktionsmål. Dette mål svarer til den målsætning, der fremgår af den aftale om CO₂-reduktion, som 73 af landets 98 kommuner har underskrevet med Danmarks Naturfredningsforening).*

Tovholder – Udvalget for Plan og Miljø/Erhverv- og Borgerservice (Plan og Ejendomsudvikling og Teknik og Miljø)

Konkrete initiativer og aktiviteter i forhold til politik- og strategiarbejdet

Konkret foreslår udvalget, at følgende initiativer og aktiviteter indgår i et politik- og strategiarbejde på energi- og miljøområdet i Haderslev Kommune. Flere af initiativerne og aktiviteterne kan og bør igangsættes umiddelbart, idet de vil være med til at støtte og synliggøre en politik- og strategiproces.

1. Der skal nedsættes et 'energiråd', der fx mødes to gange om året – det ene møde kan afholdes sammen med 'energidag/energimesse' – se punkt 4. Sikre og gennemføre synlighed og aktualitet og tilgængelighed. **Tovholder – Haderslev Kommune og § 17-udvalget Energirigtigt byggeri.**
2. Kommunen skal tage målrettet fat på en information om emnet Energirigtigt byggeri – Hjemmesidemulighed eller selvstændig informations-plattform. Inspiration fra Project Zero – Sønderborg. **Primær tovholder – Haderslev Kommune – med mulig følgegruppe/energiråd.**
3. Haderslev Kommune skal sikre større synliggørelse af kommunens egne aktiviteter og planlægning på området – herunder konkret information om de kommunale rammer i forhold til energi-forbedringer mm. **Tovholder – Haderslev Kommune**

4. Planlægge og afholde en årlig energidag – fx på Gravene/SE-Arena eller lignende synlige og tilgængelige steder. **Tovholdere og deltagere: Haderslev Kommune, erhvervsfremmeorganisation, rådgivere, håndværkere, energiselskaber, interesseorganisationer i øvrigt, ejendomsmæglere, store bygningsejere, pressen m.fl.**
5. Haderslev Kommune har en særlig udfordring i forhold til den gamle bygningsmasse og skal have særlig fokus på sikring af bevaringsværdierne. Der kan udpeges et eller flere særlige områder i den centrale del af Haderslev, som udvikles og bruges som (gode) eksempler på såvel fortsat udvikling af gode og levende/attraktive bymiljøer samt helt nye områder, der både i kraft af egne kvaliteter og energi- og planmæssige tilskud i forhold til omgivelserne kan medføre fordele for både det nye område og den bestående by.
Tovholder - Haderslev Kommune, rådgivere, ejendomsejere, m.fl.
6. Det er vigtigt at beskrive finansierings-delen i forbindelse med den energimæssige del af omkostningerne i forhold til det at bo i/bruge bygninger. Energiforbruget udgør en vigtig og en forholdsvis større og større post i forhold til en bygnings samlede økonomi. **Tovholder - Haderslev Kommune, Energiråd, pengeinstitutter.**
7. Haderslev Kommune skal ansætte en borgerrettet og neutral energikonsulent/inspirator/ kontaktperson og formidler. **Tovholder – Haderslev Kommune.**

UDVALGETS ANDEN ANBEFALING – ERHVERVS- OG UDDANNELSESMÆSSIG FOKUS

Udvalget ser et vigtigt erhvervs- og udviklingsmæssigt potentiale i en øget lokal indsats i forbindelse med energirigtigt byggeri og bæredygtighed. Derfor anbefaler udvalget, at

den fremtidige erhvervs- og uddannelsesmæssige indsats også bygger på en særlig fokus på energirigtigt byggeri og bæredygtighed

- Indsatsen kan baseres på de aktuelle og fremtidige virksomheder/virksomhedsstrukturer, som er karakteriseret ved mange små og mellemstore virksomheder inden for området.
- Uddannelse af medarbejdere og stabil og gerne fortsat fagligt udviklende og udfordrende beskæftigelse inden for byggeri og tilknyttede virksomheder er afgørende for en vækst både i forhold til virksomheder og ansatte.
- Haderslev Kommune skal sætte et mål i forhold til øget indeks for virksomheder/ansatte i forskellige brancher, der har med energi, miljø og byggeri at gøre.

Tovholder – Haderslev Kommune, erhvervsorganisationer, faglige organisationer, uddannelsesinstitutioner m.fl.

Konkret er der igangsat eller foreslået udvalget følgende, som nogle af virkemidlerne i forhold til en fremtidig udvikling af virksomheder og beskæftigede inden for området:

8. Kompetenceudvikling af virksomheder og håndværkere i forhold til Energirigtigt byggeri – både i forhold til det konkrete faglige og i forhold til samarbejde og kommunikation med kunden i centrum. Projektet har fokus på uddannelse og beskæftigelse med det formål at fastholde og gerne udvide beskæftigelsen og virksomhedernes antal. Projektet er igangsat med afsæt i de lokale uddannelsesinstitutioner og i samarbejde med repræsentanter for fagforening, virksomheder og Haderslev Kommune. Økonomiudvalget har bevilget 25.000,-kr., som dækker omkring halvdelen af projekt-starten. **Tovholder er VEU/Bygruppen.**

9. Lokal og konkret målrettet Energiguide. Reklamefinansieret og opbygget med særlig fokus på umiddelbare indsatser, muligheder og kontaktoplysninger. Udkommer oktober/november 2012. **Tovholder Teknik og Miljø.**
10. Gennemføre en målrettet henvendelse og indsats i forhold til en række ejendomme/bygninger i landområderne, som kunne være gode og spændende eksempelprojekter. Eksemplerne kan evt. indgå i en mulig Energiguide 2 – og i den løbende information. **Tovholder - Haderslev Kommune og Energiråd.**
11. Gennemføre et lokalt initiativ med fokus på en målrettet energibesparende indsats i et aktivt, afgrænset og synligt område i Haderslev kommune - Hammelev By. Et samlet og lokalt forankret initiativ mellem et lokalområde og (lokale) virksomheder med fokus på konkrete energibesparelsesindsatser, primært i forhold til den bestående bebyggelse. Men også i forbindelse med ombygninger og nybyggeri. Støttet/bakket op af politikere og med let administrativ tilgængelighed i de tilfælde, hvor det er nødvendigt. Eksemplet skal fungere som et godt og inspirerende vindue og en igangsætter i forhold til andre lignende indsatser i by og på land. **Primære aktører: Lokale virksomheder, grundejerforening/borgerforening og sekundært politikere og administrative medarbejdere.**
12. Deltagelse i pilotprojekt med fokus på økonomisk bæredygtig energirenovering af enfamiliehuse i landdistrikter. Byfornyelsens forsøgs- og udviklingsmidler 2012 er blevet ansøgt. Hvis projektet tildeles midler vil det kunne starte primo 2013 – og forventes afsluttet 6-7 måneder senere. **Tovholder – Haderslev Kommune – Erhverv og Borgerservice.**

For notatet, SKK - 25.oktober 2012.



Notat

Haderslev Kommune
Erhverv og Borgerservice
Honnørkajen 1
6100 Haderslev

Tlf. 74 34 34 34
Fax 74 34 00 34
post@haderslev.dk
www.haderslev.dk

Dir. tlf.
klbt@haderslev.dk

95. december 2012 • Sagsident: 11/31004 • Sagsbehandler: Klavs B. Thomsen

§ 17, stk. 4-udvalget Velfærd og Frivillighed – Ideer, aktiviteter og anbefalinger til byrådet

Baggrund for notatet:

På de seneste møder har udvalget arbejdet med at opsummere og skærpe sine initiativer og anbefalinger til byrådet.

Notatet forventes færdiggjort på baggrund af udvalgets møde den 14. november 2012.

De forskellige indsatser er, i den udstrækning det er muligt, søgt adresseret i forhold til den eller de primære aktører/ansvarlige i forhold til indsatsens forankring og gennemførelse.

AFRAPPORTERING

Forord

§ 17, stk. 4-udvalget Velfærd og Frivillighed har i hele 2012 arbejdet med status og udvikling af frivilligheden i Haderslev Kommune. Dette er blandt andet sket på baggrund af bidrag fra dialogmøde i Haderslev Forsamlingshus den 21. juni 2011, som blev gennemført i anledning af EU's udnævnelse af 2011 til frivillighedsår.

Strategi for frivillighed og det aktive medborgerskab

På baggrund af udvalgets arbejde, foreslåes det at der udarbejdes en strategi – en strategi, hvormed det er ønsket at fastholde områdets store frivillige engagement, men også konstant være opmærksom på nye muligheder og udbygge samspillet mellem frivillige aktører og bl.a. Haderslev Kommune.

Strategien bør bl.a. tage afsæt i Planstrategi 2011's formulering af det aktive medborgerskab som væsentlig omdrejningspunkt for samfundets aktiviteter og understøttelse samt udvikling af såvel store som små forpligtende fællesskaber.

Uddrag fra Planstrategi 2011 – Medborgerskab:

Hvor vil vi hen og hvordan?

Haderslev Kommune vil arbejde for at der etableres nye samarbejdsformer, hvor brugerdreven innovation, frivillighed og gensidig brug af hinandens ressourcer skal være med til at udvikle og understøtte initiativer inden for fx sundhed, erhvervsudvikling, uddannelse og iværksætteri. Vi vil anvende medborgerskabet - herunder frivillighed – som et strategisk værktøj til at afdække muligheder og skabe nye initiativer, særligt med fokus på unge, ældre og borgere med anden etnisk baggrund gennem hverdagens aktiviteter som uddannelse, kultur-, idræts- og fritidstilbud.

Haderslev Kommune vil støtte og anerkende ildsjæle, samt formidle og understøtte netværk og netværksdannelser.

Hvordan når vi derhen?

Haderslev Kommune vil fortsat støtte ildsjæle og sikre deres anerkendelse

Haderslev Kommune bidrager til en udbygning af frivillighed, bl.a. ved at formulere en frivillighedsstrategi

Haderslev Kommune virker som 'fødselshjælper' og formidler af netværk for frivillige

Ideer og initiativer til forfølgelse

I forlængelse af ovenstående anbefaler udvalget, at følgende projekter beskrives nærmere, søges finansieret og igangsættes:

1. Fysisk møde- og netværkssted

Udvalget anbefaler byrådet, at der i kommende sundhedshuse i Haderslev og Vojens indlejres fysiske netværks- og mødesteder vedrørende frivillighedsområdet.

I samarbejde med lokale biblioteker vil der hermed etableres fysiske netværkssteder, som danner ramme om møder mellem foreninger, frivillige, ildsjæle og andre aktører samt de aktiviteter og tilbud det kan indebære.

En kommende løsning i Gram kan tegne sig anderledes, og oplagt ske i en kobling mellem idrætscen-tret og lægehuset.

Det videre arbejde anbefales forankret i Udvalget for Sundhed og Forebyggelse.

Udvalget lægger vægt på, at der ikke sker en total erstatning for de eksisterende indgange til frivilligt engagement i kommunen. Det er væsentligt at der også i sundhedshuse skabes rum for diskret/ano-nym adgang mere uafhængigt af de faglige dele.

Anbefalingen beror bl.a. på frivillighedsundersøgelsen, som understøtter oplevelsen af, at faste kon-taktpersoner medvirker til at ...osv.

Ansvarlige er Haderslev Kommune – Voksen og Sundhedsservice og Kultur og Fritid

2. Fast kommunal kontaktperson

Udvalget anbefaler byrådet, at der sikres fast kontaktperson til den kommunale administration. Det understreges at rollen særligt bør varetage bindeled på tværs af de forskellige frivillige tilbud.

3. Frivilligt forum

Udvalget anbefaler byrådet, at der arbejdes for at etablere et organ, som varetager frivillighedsområ-det, og at dette forum er uden politisk deltagelse og med reference til byrådet.

Udvalget lægger vægt på, at kommende råd skal have pondus over for byrådet. Dette bør sikres gen-nem rådets platform og rolle, samt ved rekruttering.

Organisering af rådet anbefales ved ...

Se bilag: "Overvejelser i forhold til etablering af Frivillighedsråd" (notat)

Ansvarlige er ...

4. Virtuelt møde- og netværkssted for frivillige aktører

Udvalget anbefaler at der med Haderslev Kommunes medvirken etableres et virtuelt møde- og netværkssted, som skal understøtte og fremme det aktive medborgerskab. Den virtuelle platform skal muliggøre kommunikation omkring tilbud og efterspørgsel mellem borgere og foreninger i forhold til frivillige bidrag og hjælp i forskellige henseender.

Platformen bør etableres som en selvstændig hjemmeside og drives af frivillige – for frivillige.

Se bilag: "Virtuel netværksplatform for frivillige" (notat)

Ansvarlige er Haderslev Kommune – Kultur og Fritid, frivillige foreninger, ildsjæle

5. Fortsat anvendelse og understøttelse af dialogmodel

Udvalget anbefaler, at der fortsat sker en anvendelse og udvikling af dialogmodel med henblik på at indgå partnerskabsaftaler med lokalsamfund og frivillige aktører for derigennem at understøtte og udvikle lokale aktiviteter og tilbud.

Anbefalingen sker bl.a. på baggrund af erfaringer fra Jegerup, Arnum og Vedsted.

Se bilag: "Partnerskabsaftale" (notat)

Ansvarlige er Haderslev Kommune – Erhvervs- og Borgerservice, foreninger, borgergrupper

6. Udvikling af samspil mellem fagprofessionelle og frivillige

Udvalget anbefaler, at relationerne mellem de fagprofessionelle og frivillige dyrkes og at der vedvarende er fokus på samarbejdsudfordringer og udvikling i samarbejdsflader.

Som led i den proces tilrettelægges en workshop med relevante aktører den 22. januar 2013.

Ansvarlige er Haderslev Kommune – direktionen, Voksen og Sundhedsservice, Kultur og Fritid, Børn og Familieservice, faglige organisationer, frivillige organisationer

7. Nordisk venskabsbysamarbejde

Udvalget anbefaler, at levendegøre det nordiske Venskabsbysamarbejde i højere grad levendegøres. Dette foreslås sikret ved hjælp af faste og længerevarende kontakter, og gerne blandt frivillige ildsjæle.

Ansvarlige er ...

8. Frivillighedsundersøgelsen - udfordringer og muligheder

Udvalget anbefaler byrådet, at de i rapporten udpegede udfordringer, og det fortsatte arbejde med at pleje og forbedre vilkårene for det frivillige engagement i kommunen, forankres i et kommende frivillighedsråd.

Indtil da forankres arbejdet i Udvalget for Kultur og Fritid samt Udvalget for Sundhed og Forebyggelse.

Se bilag: "Undersøgelse af frivillighed i Haderslev Kommune, juni – august 2012" (rapport)

Anbefalinger til Byrådet

Fra sine drøftelser vil udvalget fremhæve følgende synspunkter:

- Byrådet skal være skarp på, at der **kan accepteres en forskellighed** i serviceniveau og 'ydelser' på de områder, hvor frivillige involveres.
 - Eksempelvis definerer brugerne på Bispen selv serviceniveauet – rammerne eksisterer med kommunalt virke, mens indholdet i høj grad bestemmes af brugere.
- De frivillige løser opgaver, som **ikke ellers ville blive løst**. Det vil sige at nye opgaver løses som *supplement* til den kommunalt sikrede velfærd.
- De frivillige ved godt, at de **gør en anden forskel** på andre områder, end den forskel de faglige/professionelle indsatser gør. Dette nødvendiggør et behov for at tydeliggøre etiske standarder for samspillet mellem frivillige og faglige/professionelle.
- Der bør være **opmærksomhed på, hvad der er kan- og hvad der er skal-opgaver**. Der er i væsentlig grad en sammenhæng mellem lovbundne opgaver og faglige/fagkrævende skal-opgaver.
- **Grænseflader:** Der er skal-opgaver i kommunen, som de frivillige ikke kan understøtte eller løse (fx fysioterapi etc. som er fag-faglige opgaver). Til gengæld indebærer kan-opgaverne, at grænseflader i 'arbejdsdelingen' kan flytte sig over tid.
- Vær opmærksom på at **undgå 'frivillig tvang'** i forbindelse med kommunale velfærdsopgaver
- Mange opgaver, som eksempelvis vågekoner på plejehjem, er ikke noget problem så længe det **implementeres rigtigt**. Involvér erfaringer og hjælp fra de forskellige frivillige organisationer!
- **Fjern ikke § 79-ordningen** - med få midler genereres meget frivillighed!
- **Pil ikke for meget i de frivilliges arbejde**, og være særlig opmærksom på restriktioner mv. For meget kommunal indblanding i indhold i det frivillige arbejde, kan få det til at falde fra hinanden.
- Det aktive medborgerskab kan **understøttes ved hjælp af en virtuel markedsplads/webportal**. Her understøttes både de store, tværgående fællesskaber, som små, lokale fællesskaber. Efter udvalgets opfattelse vil en model, hvor en fælles/central webportal kobles til de lokale hjemmesider, formentlig være den mest optimale. Ligesom den skal kunne findes via kommunens hjemmeside.
- **Det frivillige arbejde har brug for en koordinerende funktion**, præget af faglighed, engagement, kontinuitet, bredt kendskab til frivilligt arbejde og til aktører. Af hensyn til sparring og idéudvikling er der behov for et miljø/en kreds af engagerede mennesker.
- Endvidere kan anføres:
 - at der tages udgangspunkt i eksisterende frivillige ressourcer
 - at det frivillige arbejde understøttes ved cafémiljøer med træffe-/mødetider ift. koordinerende funktion og fx patientforeninger
 - at den understøttende funktion sker steder, hvor folk er i forvejen – fx på biblioteker og i sundhedshuse.
- Erkendelser, læring og anbefalinger/fokusområde fra Frivillighedsundersøgelsen

Udvalget anbefaler at byrådet drøfter følgende opmærksomhedspunkter:

- **Reelle behov.** Hvilke opgaver er egnet til frivillige? Er der drifts-opgaver der bedst løses lokalt?
- **Rekruttering af frivillige.** Hvordan får vi formidlet Kommunens udfordringer og hvordan rekrutterer vi frivillige til at hjælpe/ samarbejde? Hvilke rum og fora har vi til rådighed? Hvem er "katalysator" for aktivitet og udvikling?
- **Fra frivillig til frivillig.** Hvordan får vi etableret en platform, hvor frivillige møder frivillige? Hvor behovet møder ressourcerne?
- **Uddannelse.** Hvordan sikrer vi at de frivillige er klædt på til at møde de udfordringer, de måtte møde i deres frivillige engagement?
- **Spilleregler.** Hvordan gør vi det nemt for frivillige? Hvilke "spilleregler" skal lempes?
- **Markering og festligholdelse.** Hvordan "honorerer" og hylder vi frivilligheden? Hvilke arrangementer findes der? Er der behov og mulighed for at samle aktiviteter?
- **Medborgerskabet.** Medborgerskabet trives i små enheder. Hvordan motiverer vi borgere til at tage mere ansvar, hjælpe kommunen og tage ansvar for sig selv og hinanden? Hvilke fora motiverer medborgerskabet? Beboerforeninger, landdistrikter o.s.v.

BAGGRUND

Udvalgets medlemmer:

Udvalget har bestået af følgende medlemmer:

- Allan Emiliussen (byrådsmedlem, **formand**)
- Karl Gunnar Gregersen (byrådsmedlem)
- Asta Freund (byrådsmedlem)
- Søren Rishøj Jacobsen (byrådsmedlem)
- Uwe Jessen (byrådsmedlem)
- Vagn Mattson (frivillig)
- Lars Chr. Kjærgaard (frivillig)
- Henning Wehner (frivillig)
- John Lauridsen (frivillig)
- Rasmus Hejsel (frivillig)
- Grethe Kristensen (frivillig)
- Lars Damkjær (frivillig)
- Charlotte Scheppan (repr. for administrationen)
- Jørn Mejer (repr. for administrationen)

Mødeaktiviteter og deltagelse i andre arrangementer

Udvalget har i perioden januar til november 2012 afholdt 10 udvalgsmøder.

I januar 2012 gæstede Dorte N. Gotthardsen, Center fra Frivilligt Socialt Arbejde, udvalget med et inspirerende oplæg, som har bidraget til afsæt for udvalgets arbejde.

I maj 2012 besøgte journalist fra Danske Kommuner udvalget, hvilket resulterede i en artikel om udvalget i bladets juni-udgave (se bilag: "*Haderslev vil kende sine frivillige*", *Danske kommuner*, no.19, 2012).

I juni 2012 blev udvalget inspireret og provokeret af fremtidsforsker Jesper Bo Jespersen på et fælles arrangement for de tre § 17, stk. 4-udvalg.

Udvalgets medlemmer deltog i Sports- og Aktivitetsfestivalen i Vojens i august og Frivillig fredag i september 2012.

På flere møder har deltaget observatører og lyttere med interesse i udvalgets arbejdsform og arbejdsområde.

8.4 Oversigt over respondenter – interviewplan

ID	Respondent	17,4	Dato	Titel	Politisk parti
P1	Jens Christian Gjesing	UEB	18.10.2012	Borgmester	A
P2	Jesper Andreasen	UEB	18.10.2012	Byrådsmedlem	V
P3	Allan Emiliussen	UVF	16.10.2012	Byrådsmedlem	V
P4	Søren Rishøj Jakobsen	UVF	17.10.2012	Byrådsmedlem	A
E1	Jan Kleemann	UEB	22.10.2012	Afdelingschef, EUC Syd	
E2	Grethe Kristensen	UVF	12.10.2012	Lokalformand, Kræftens Bekæmpelse	
E3	Rasmus Hejsel	UVF	10.10.2012	Daglig leder, Frivilligcenter Haderslev	
E4	Rikke Martinusen	UEB	24.10.2012	Arkitekt, Tegnstuen Mejeriet A/S	
A 1	Rune Larsson	UEB	25.10.2012	Direktør, Erhvervs- og Borgerservice	
A 2	Charlotte Scheppan ³²	UVF	13.11.2012	Direktør, Voksen- og Sundhedsservice	
A 3	Jørn Mejer	UVF	24.10.2012	Afdelingschef for Kultur og Fritid	
A 4	Mikael Kjær-Jensen	UEB	23.10.2012	Teamleder Byg og Bolig	

Respondenterne er listet efter medlemsgruppering i udvalgene. Politikerne er identificeret med et P1, P2 og så fremdeles. Tilsvarende er de eksterne medlemmer identificeret med et E og de interne, administrative embedspersoner med et A.

Denne identifikation går igen på spørgeguiden, og er brugt til at identificere henvisninger til de enkelte respondenter i analysekapitlet.

³² Dette interview blev flyttet flere gange som følge af travlhed, sygdom og dobbeltbookinger. Jeg valgte dog at fastholde interviewet, da jeg vurderede at bidraget var væsentligt at få med. Interviewet var meget berigende for empirien.

8.5 Spørgeguide til interviews

Master of Public Governance

Masterprojekt

Samskabelse af offentlig værdi gennem samarbejdsdrevne innovationsprocesser i styringsnetværk

Spørgeguide

Interview med:

ID	P	E	A
1			
2			
3			
4			

P: Politiker

E: Ekstern/frivillig

A: Administrativ

Dato:	
Tid:	
Varighed:	

Spørgeguide

Tak for, at du vil medvirke til dette interview. Jeg forestiller mig, at interviewet skal have form som en semistruktureret samtale, guidet af en række spørgsmål med afsæt i problemstillingen i min masterafhandling. Jeg har bedt om, at vi afsætter op til to timer til interviewet, hvilket jeg forventer, er rigelig tid til at nå omkring emnerne.

Inden vi går i gang, skal jeg nævne, at interviewet bliver optaget på en digital diktafon, så jeg ikke behøver at notere undervejs, og i stedet kan fokusere på samtalen. Det håber jeg, er OK med dig?

Afhandlingens emne

Helt overordnet handler min masterafhandling om, hvordan der – eventuelt – kan skabes offentlig værdi gennem samarbejdsdrevne innovationsprocesser, og mere specifikt om, hvilke ledelsesmæssige udfordringer det kan medføre at skabe offentlig værdi på denne måde, og hvordan disse udfordringer så kan håndteres.

I dette perspektiv er Haderslev Kommunes § 17, stk. 4-udvalg interessante at tage afsæt i som case, fordi der netop er tale om samarbejdsdrevne processer og fordi udvalgene kan anskues som netværk, idet der indgår forskellige og andre parter end under "normale" lokalpolitiske omstændigheder. Det giver nogle andre og anderledes vilkår, forventninger til og forudsætninger for, hvordan de konkrete problemstillinger kan bearbejdes.

Spørgsmål så langt?

OK, lad os gå i gang!

Usikkerhed (substantiel)	
• Kan du prøve at beskrive med dine egne ord, hvad det er for en opgave, det 17,4-udvalg du sidder i, beskæftiger sig med?	
• Har din egen forståelse af det du lige har nævnt, ændret sig undervejs i arbejdet i udvalget?	
• I starten, var der da efter din oplevelse, forskellige opfattelser af, hvad udvalget skulle arbejde med blandt udvalgets forskellige medlemmer?	
• Synes du, at du har oplevet, at andre i udvalget har ændret deres forståelse af udvalgets arbejdsopgave undervejs i arbejdet?	
○ Hvis ja, er det så fordi I har arbejdet med disse forskellige opfattelser? Har I forsøgt at nå til enighed om en fælles opfattelse?	
○ Hvis ja, kan du nævne eksempler på, hvordan I så måske er blevet enige om, hvad det er udvalget skulle arbejde med eller ikke arbejde med?	
• Har I drøftet jer til rette om en fælles opfattelse, og har I valgt emner fra, selvom der måske var delvis opbakning til at arbejde videre med dem? Hvorfor?	
○ Hvad tror du har været de vigtigste medvirkende årsager til, at/hvis opfattelserne af, hvad udvalgets arbejde går ud på, har ændret sig undervejs?	
• Er der nogen i udvalget, som du synes taler med større vægt end andre på grund af eksempelvis faglighed, viden eller måske vedkommendes position (du behøver ikke nævne navne)? Tror du, der er andre, der synes det?	
○ I hvilken udstrækning tror du, det påvirker udvalgets måde at arbejde på, at/hvis det forholder sig sådan? Positivt/negativt/påvirker ikke?	
• Har det været din oplevelse, at der har været eller er synspunkter, som nyder forrang fremfor andre, uden at det reelt er blevet sagt højt?	
• Synes du, at de forskellige opfattelser har fået samme plads/vægt i udvalgets arbejde?	

Usikkerhed (substantiel)	
• E: oplever du, at du som eksternt medlem, bliver lyttet mere til, mindre til eller lige meget til i forhold til udvalgets arbejde og emneområde? Hvilken betydning lægger du i det? Hvor vigtigt er det for dig, at du oplever det sådan?	
• Er der, efter din oplevelse, emner, som det bevidst eller ubevidst er blevet valgt fra at arbejde med, fordi I ikke har kunnet blive enige?	
Usikkerhed (strategisk)	
• Et væsentligt kendetegn ved samarbejdsdrevet innovation, er <i>nyttiggørelsen</i> af den viden, som hver af deltagerne bringer ind i netværket i forhold til at skabe ny viden og nye løsninger. I hvilken udstrækning oplever du, at den viden <i>du</i> bringer ind i samarbejdet bliver taget imod og anerkendt som værdifuld af de andre i udvalget?	
• Tror du, der er andre medlemmer af udvalget, som oplever noget andet? Hvordan synes du det kommer til udtryk?	
• I hvilken udstrækning oplever du, at der er forskellige <i>målsætninger</i> for udvalgets arbejde blandt udvalgets medlemmer? Er det noget, som tilkendegives tydeligt?	
• I hvilken udstrækning har du oplevet, at dine eller andres <i>målsætninger</i> har ændret sig undervejs under indflydelse af forløbet af udvalgets arbejde eller andres påvirkning?	
• I den udstrækning, du synes, der har været ændringer i de oplevede målsætninger, har det så været positivt, negativt eller uden betydning for din oplevelse af samarbejdet i udvalget?	
• Er det din oplevelse, at der er medlemmer eller repræsentanter fra de tre grupperinger, som forsøger at bygge bro mellem disse forskelle? Eller det modsatte? Hvordan?	
• P/A: I hvilken udstrækning er det din oplevelse, at de eksterne medlemmer møder ind med en bestemt dagsorden, og forsøger at fremme deres egen sag, måske endda på bekostning af helheden?	

Usikkerhed (substantiel)	
• P/A: I hvilken udstrækning er det din oplevelse, at de eksterne medlemmer har tillid til, at man kan regne med, at I som P/A faktisk mener det alvorligt med 17,4 udvalgene?	
• E: I hvilken udstrækning er det din oplevelse, at du som eksternt medlem kan stole på, at P/A faktisk mener det alvorligt med 17,4-udvalgene?	
• Er det din oplevelse, at der i udvalgets arbejde kan identificeres nogle tydelige faser? Hvilke? Hvordan synes du det er kommet til udtryk?	
• Har samarbejdet haft forskellig karakter eller et forskelligt udtryk i de forskellige faser?	
• Har der været særlige situationer eller faser, som <i>du</i> synes har været særligt betydende i forhold til udvalgets arbejde? Hvilke? Hvordan?	
• Tror du, at der i udvalget er medlemmer, grupper eller grupperinger, som har særlige interesser i forhold til <i>resultaterne</i> af udvalgets arbejde? (du behøver ikke nævne navne), og hvordan synes du i givet fald det kommer til udtryk? <i>Kommer</i> det til udtryk? Hvorfor tror du det forholder sig sådan? Eller det modsatte?	
• Er der eller har der, efter din oplevelse, udviklet sig særlige ritualer eller adfærd i forhold til udvalgets konkrete arbejde? For eksempel omkring deltagelse i møderne, mødedisciplin, information fra møderne, beslutningstagning? Bestemte pladser? Hvem der tager ordet? Leder møderne? Andet?	
• Hvordan oplever du, at der træffes der beslutninger i udvalget?	
• I hvilken udstrækning oplever du, at de embedspersoner, som deltager som tilforordnede/facilitatorer i forhold til udvalget (altså ikke er medlemmer), optræder neutralt i forholdet til udvalgets problemstillinger og arbejdsopgaver?	

Usikkerhed (institutionel)	
• Hvordan synes du generelt betragtet, at samarbejdet i udvalget fungerer, hvis du skal vurdere det lige nu, i dag?	

Usikkerhed (institutionel)	
• Synes du, at samarbejdet har ændret sig over tid? På hvilken måde? Hvad har ændret sig? Hvorfor tror du, det er sådan? Kan du komme i tanke om særlige indikatorer eller tegn på ændringer i samarbejdet?	
• Der blev fra starten lagt vægt på, at udvalgets medlemmer skulle indgå i arbejdet i udvalget på ligeværdige vilkår uanset om de er politikere, eksterne eller administrative medlemmer. Er det din oplevelse, at det har været tilfældet? ○ Synes du, at det har ændret sig undervejs?	
• Er det din oplevelse, at de andre medlemmer har deltaget i arbejdet i udvalget ud fra den rolle, de har i andre sammenhænge eller synes du, at de er gået ind i arbejdet ud fra den vægtning af ligeværdighedsprincippet, jeg nævnerede før?	
• Tror du, at de forskellige forventninger, der gensidigt kan tænkes at være mellem grupperne til de rolle og positioner, folk har i andre sammenhænge, har påvirket gruppernes måde at indgå i udvalgsarbejdet på? ○ I hvilken udstrækning tror du, at det påvirker udvalgsarbejdet?	
• Er det din oplevelse, at arbejdet i udvalget, som det er skredet frem, har ændret positionerne, dvs. indflydelsesforholdene <i>internt</i> udvalget? Hvorfor tror, du det er/ikke er sådan?	
○ Kan du komme i tanke om, hvorvidt det kan være betinget af særlige begivenheder eller har udvalgsarbejdet udviklet sig på en måde undervejs, som måske kan forklare det?	
○ Har det, efter din opfattelse, været positivt, negativt eller uden betydning for udvalgets samarbejde, at/hvis rollefordelingen og positionerne har ændret sig undervejs?	
• P: I hvilken udstrækning har du som politiker oplevet, at A har indtaget andre roller eller positioner, end du oplever i det daglige samarbejde med A i andre sammenhænge? ○ Har det, efter din opfattelse, været positivt, negativt eller uden betydning for udvalgets samarbejde?	

Usikkerhed (institutionel)	
• P: i hvilken udstrækning har du oplevet, at forventningerne til dig fra de eksterne medlemmer har ændret sig som følge af udvalgsarbejdet? ○ Er forventninger stærkere, svagere eller uændrede?	
• P: Vil du som P være mere, mindre eller lige tilbøjelig til at se velvilligt på et udvidet samarbejde med E efter at siddet i 17,4-udvalget?	
• A: I hvilken udstrækning synes du, at P har været i stand til at indgå i udvalgsarbejdet på lige fod med A/E?	
• A: I hvilken udstrækning og hvordan synes du, at det har udfordret din rolle som A at sidde i 17,4-udvalget?	
• A: har du som A oplevet særlige behov for at skubbe på, understøtte eller inspirere udvalgsarbejdet undervejs? ○ Hvordan? Hvordan tror du det bliver opfattet af P/E? ○ Er det din oplevelse, at det er blevet forventet af dig?	
• Oplever du, at der er grupper af medlemmer som, efter din opfattelse, er særligt opmærksomme på deres egen rolle- og/eller positionsmæssige udgangspunkt? ○ Hvorfor tror du, det er sådan? Hvilken betydning, synes du det har? ○ Tror du, det er en bevidst strategi eller tror du, at det ikke er noget der tænkes nærmere over? ○ Tror du, at der er medlemmer af de andre grupperinger, som har samme oplevelse? Eller en anden oplevelse?	
• Synes du, at graden af tillid mellem jer i udvalget har ændret sig undervejs? På hvilken måde?	
• Synes du, at graden af åbenhed mellem jer i udvalget har ændret sig undervejs? På hvilken måde?	
• Synes du, graden af accept af hinandens forskelligheder har ændret sig undervejs? På hvilken måde?	
• Synes du selv, at du har rykket dig i forhold til dit oprindelige indgangspunkt på disse områder? Hvordan? Hvad tror du, har bevirket det?	

Legitimitet, støtte og opbakning	
Hvem har, efter din opfattelse, det konkrete, praktiske ansvar for at udvalgets ideer og forslag bliver omsat til praksis og konkret handling?	
Hvad er efter din opfattelse, de tre vigtigste faktorer som skal være på plads, for at udvalgets ideer og forslag bliver til virkelighed?	
- Hvilke initiativer er efter din opfattelse nødvendige for at sikre bred opbakning til udvalgets ideer og forslag? - Hvem synes du primært skal stå for disse initiativer?	
- Er implementeringen af udvalgets ideer afhængig af andre end de kræfter, som har været involveret i udvalget? - Hvilke? Hvordan kan disse blive aktiveret? Af hvem?	
Prøv at forestille dig, at det "offentlige" hidtil har leveret en eller anden form for service, men nu er det i højere grad en frivillig part, som står for at levere en lignende service. Hvem skal forklare borgeren, der modtager denne anden service, at nu er det altså ikke kommunen, men en frivillig part som står for at levere denne service, og derfor skal du som borger forvente noget andet?	
Prøv at forestille dig, at en borger har haft en dårlig oplevelse med et af de frivillig-initiativer, som stammer fra samarbejde ti 17,4-udvalget, hvem skal så stå på mål for den kritik, der kunne tænkes at følge i kølvandet på den dårlige oplevelse?	
Hvordan synes du bedst, at forklaringen mellem hvad kommunen står for og hvad de frivillige står for kan håndteres, og hvem skal stå for det?	
Hvad kunne, efter din opfattelse, være de tre vigtigste årsager til, at udvalgets ideer ikke blev til virkelighed?	
E/A: tror du, at forslagene bliver til noget, hvis Byrådet ikke bakker op om dem?	
P: tror du, at forslagene bliver til noget, hvis de eksterne parter ikke bakker op om dem?	
A: I hvilken grad og på hvilken måde har du oplevet, at den samarbejdsdrevne, netværksbårne måde at arbejde på, stiller særlige krav til dig som leder?	

Legitimitet, støtte og opbakning	
○ Mærker du også noget til dette i forhold til politikerne uden for 17,4-udvalget? (altså som konsekvens)	
● P/A: Er det din oplevelse, at de eksterne medlemmer i særlig grad har søgt eller givet støtte og opbakning til <i>deres</i> specifikke fokus i udvalgsarbejdet? ○ Har det ændret sig undervejs i udvalgets arbejde? ○ Hvad tror du det skyldes?	

Kapacitet og ressourcer	
● Hvis repræsentanter fra de andre grupper i udvalget peger på, at der <i>skal</i> være adgang til ressourcerne (P: også i form af beslutningskraft), fra den gruppering du repræsenterer, for at de vil være med og for at forslagene kan realiseres, men du godt ved, at det vil kræve mere af dig end du umiddelbart kan mobilisere, hvordan vil du så forholde dig til det?	
● Kan udvalgets forslag, efter din opfattelse og dit kendskab til forholdene i øvrigt, løses inden for de eksisterende økonomiske rammer? ○ Hvis ikke, hvor tror du så, pengene kan findes? ○ Hvem synes du, skal stå for at finde dem?	
● Tror du, at forslagene, efter din opfattelse, og det kendskab du har, vil stille krav til kompetencer, viden og ressourcer som <i>adskiller</i> sig fra det, som umiddelbart er tilgængeligt? ○ Er det din oplevelse, at disse kompetencer og videnressourcer er tilgængelige på anden måde? Hvor? ○ Hvordan kan de mobiliseres? Af hvem?	
● A: Hvis udvalgets forslag forudsætter en væsentlig anderledes ressourceanvendelse fra din side, i hvilken udstrækning vil du så søge at imødekomme dette, selvom det afviger fra den politiske forventning, men omvendt kan medvirke til at realisere udvalgets ideer?	
● P: Hvis udvalgets forslag forudsætter en væsentlig anderledes politisk prioritering af forvaltningens ressourcer (i bred forstand), i hvilken udstrækning	

Kapacitet og ressourcer	
vil du så søge at imødekomme dette, selvom det påvirker forvaltningens øvrige handlemuligheder negativt, men omvendt kan medvirke til at realisere udvalgets ideer?	
• P/A: I hvilken udstrækning er det din oplevelse, at de eksterne medlemmer er parat til at komme Haderslev Kommune i møde med ressourcer og frivillige kræfter for at sikre realiseringen af udvalgets forslag? Har det ændret sig som følge af udvalgsarbejdet?	

Innovation og offentlig værdiskabelse	
• Hvis du betragter udvalgsmedlemmernes evne til at nyttiggøre hinandens viden, hvor synes du så, udvalgsarbejdet placerer sig på en skala fra "slet ikke" til "i meget høj grad"? ○ Hvor vigtigt synes du det er?	
• Hvis du betragter de forslag, som udvalget er ved at nå frem til på en skala fra "lille forbedring" til "stor forandring", hvor synes du så, forslagene placerer sig? ○ Tror du, at de andre grupper i udvalget deler denne vurdering?	
• Hvad synes du der skal til, for at udvalgets forslag <i>indholdsmæssigt</i> giver mest mulig værdi for de målgrupper, som udvalgets arbejde handler om?	
• Hvis du betragter den <i>forventede virkning</i> af de resultater, som udvalget er ved at nå frem til på en skala fra "lille forbedring" til "stor forandring", hvor tror du så, virkningerne for målgrupperne vil placere sig? ○ Tror du, at målgrupperne deler denne forventning?	
• Hvor stor afgivelse må der være mellem, hvad der konkret bliver virkningerne af udvalgsarbejdet og den placering, du gav på skalaen, for at du efterfølgende vil sige, at den indsats og det arbejde som udvalget præsterede, gjorde en reel positiv forskel i forhold til målgruppen?	
• Hvordan vil du forholde dig, hvis det viser sig, at den virkning du forventer af udvalgets forslag kun kan nås med en ressourcemæssig indsats, som væsentligt overskrider, hvad virkningen med rimelighed kan betinge?	

Innovation og offentlig værdiskabelse	
Vil du betragte konstruktionen 17,4-udvalget som en samarbejdsform, som kan skabe mere, mindre eller ingen forskel i værdi i forhold til for eksempel ad hoc arbejdsgrupper, som nedsættes af toneangivende ildsjæle eller andre med særlige interesser for bestemte emner?	
Hvad er efter din opfattelse den mest positive effekt du har oplevet af det samarbejde, der har været mellem de forskellige parter i udvalget?	

Afslutning

Vi har nu været rigtig vidt omkring, og jeg vil sige dig mange, mange tak for din tid og din medvirken i interviewet. Inden vi slutter helt, vil jeg spørge dig, om du kan komme i tanke om ting, som vi ikke har fået talt om eller været omkring, og som du synes kunne være nyttigt for mig at vide om udvalgets arbejde i forhold til min afhandlings emne om værdiskabelse gennem samarbejdsdrevet innovation?

Som jeg nævnede indledningsvis vil jeg – ud fra den samtale vi nu har gennemført – bede dig om at reflektere over endnu en gang, om du kan acceptere, at interviewet dokumenteres som en lydfil med betegnelsen Xn (angivelse af respondent-ID fra forsiden)?

Tusind tak for din tid!

8.6 Gennemførte interviews og uddrag (elektronisk bilag)

Samtlige interviews er tilgængelige som lydfiler i elektronisk form på den vedlagte DVD.³³

Lydfilerne er krypterede. Adgangskode kan udleveres mod motiveret argumentation for behovet for adgang til kildematerialet. Bemærk, at **lydfilerne er fortrolige**.

På DVD'en ligger desuden et MS Excel-ark i PDF-format, hvor jeg har uddraget citater fra interviewene. Det er fra disse uddrag jeg har plukket citater ind i analyseafsnittet. Bemærk, at **det elektroniske bilag er fortroligt**.

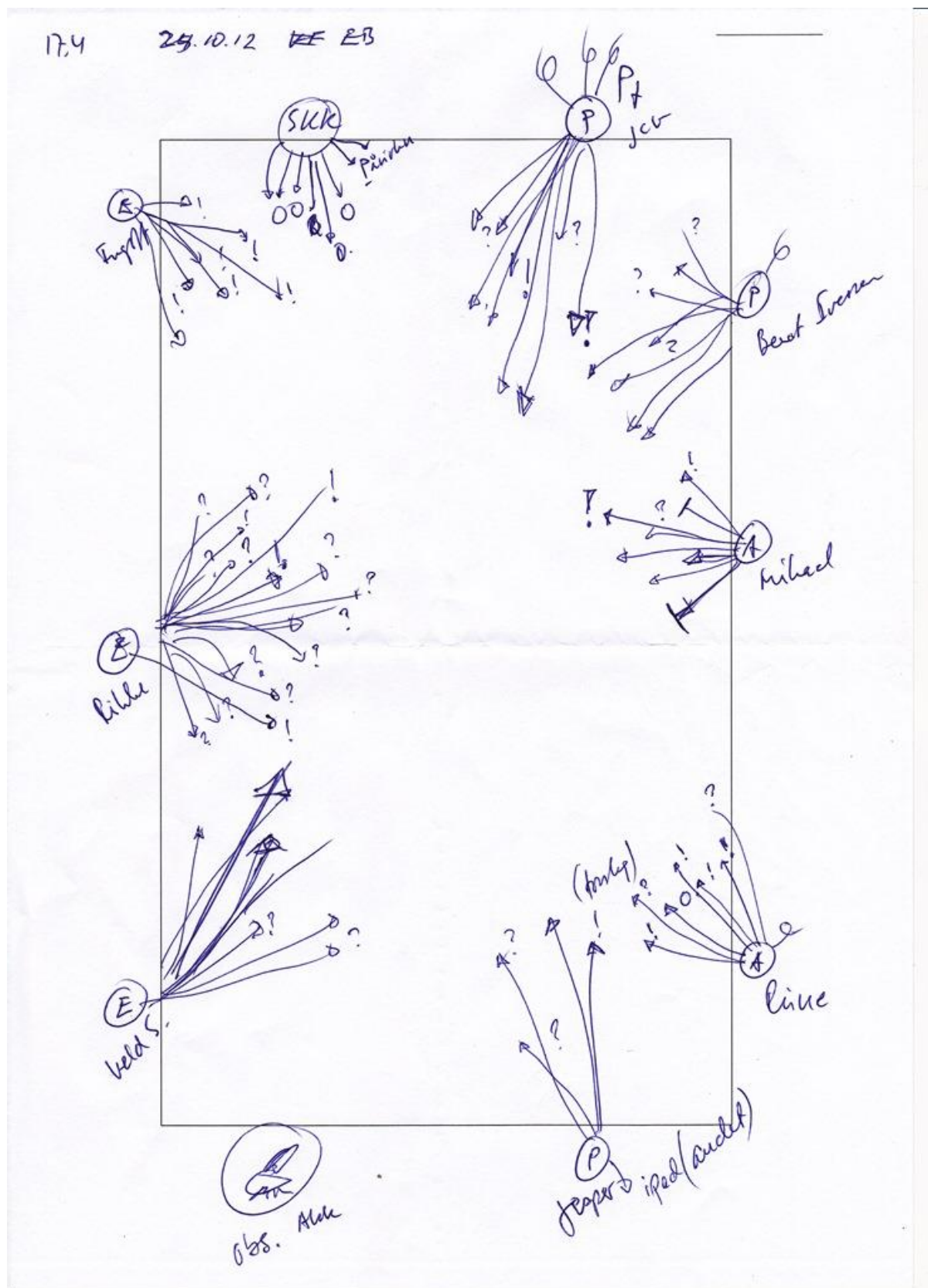
På DVD'en findes desuden Windows-programmer til dekryptering af lydfilerne og til afspilning af lydfiler samt en kort vejledning til, hvordan lydfilerne dekrypteres og afspilles.

8.7 Observationer af møder i udvalgene

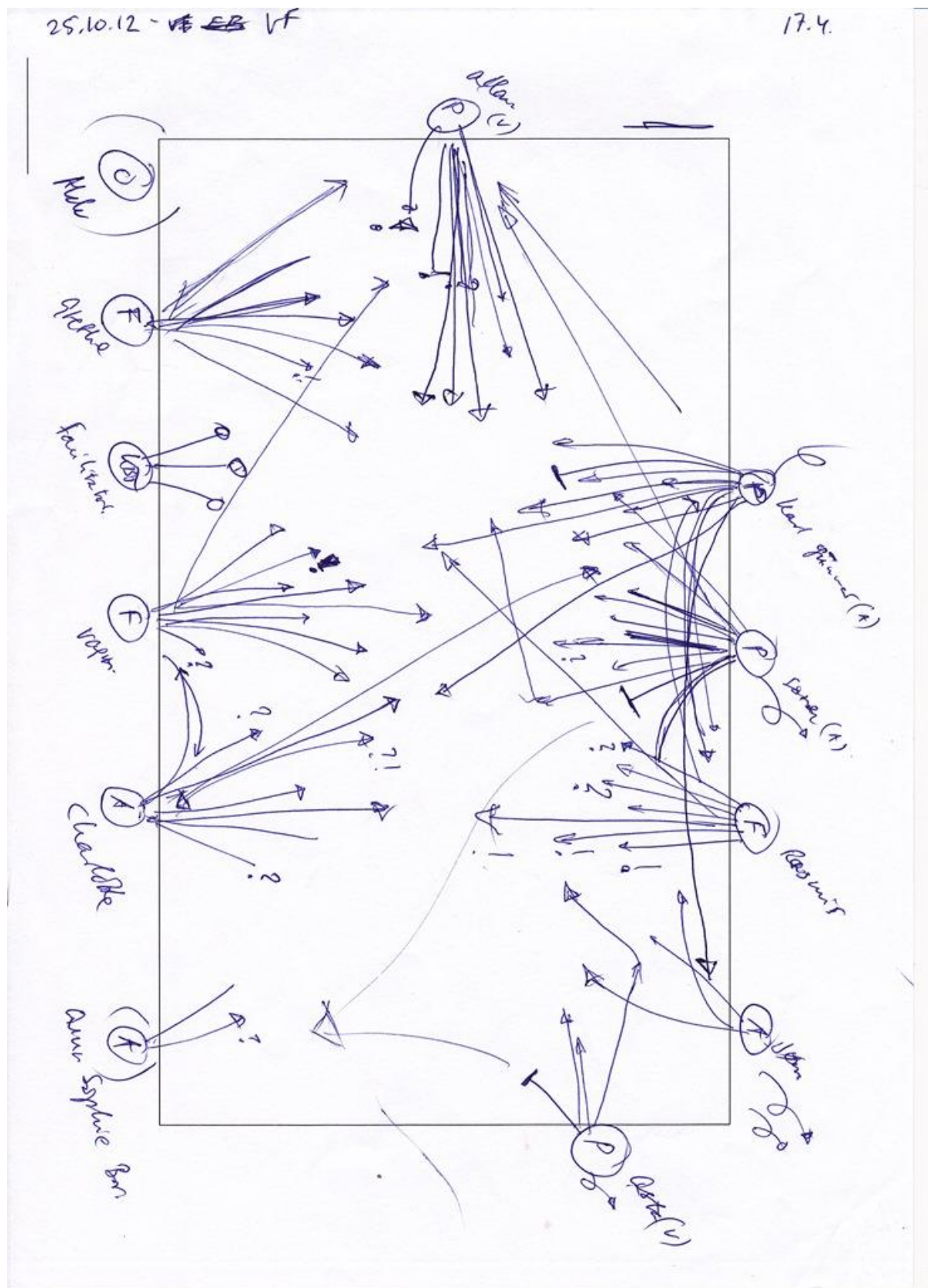
Den 24. og 25. oktober deltog jeg som observatør i henholdsvis udvalget for Velfærd og Frivillighed og Udvalget for Energirigtigt Byggeri. Møderne blev ikke registreret som lydfiler, og jeg registrerede heller ikke i detaljen, hvad der blev sagt. I stedet registrerede jeg undervejs, hvilke *typer* at tilkendegivelser og udtalelser udvalgsmedlemmerne fremsatte hen over bordet, og det kom der to diagrammer ud af. Pilene er udtalelser, og retningen på pilene tilkendegiver nogenlunde afsender-modtager forholdet, og styrken af udsagnet. En relativt kort, og svagt optegnet pil er for eksempel udtryk for en almen udtalelse. Nogle pile er suppleret af enten et udråbstegn (!), et spørgsmålstegn (?) eller bogstavet "O", og indikerer at der er tale om et udsagn, som af afsenderen enten er tænkt om et ("uimodsigeligt") faktum, et spørgsmål eller en oplysning. Andre pile er afsluttet med en tværgående streg. Sådanne udsagn er afvisninger af andres udtalelser eller tilsvarende "nedlukninger" af samtalen. Endelig er der "krusedulle"-pile, som går væk fra samspillet – det er udtryk for bemærkninger, som er afledninger eller "smådrillerier".

³³ DVD'en er ikke vedlagt i denne 2. udgave.

8.7.1 Observation af møde i Udvalget for Energirigtig Byggeri den 25. oktober 2012



8.7.2 Observation af møde i Udvalget for Velfærd og Frivillighed den 24. oktober 2012



8.8 Appendix vedrørende New Public Management

I afhandlingens afsnit 3.2.1.2. om New Public Management (på side 9) henviser jeg til bogen *The Essential Public Manager* af Christopher Pollitt fra 2003. Jeg har valgt at medtage dette appendiks om Pollitts redegørelse for New Public Management – oprindeligt var teksten indsat som en alt for stor fodnote – fordi jeg finder, at Pollitts kritiske refleksioner omkring NPM er både væsentlige og relevante.

Jeg vil understrege, at jeg ikke er ude i et politisk ærinde, men jeg vil ikke undlade at forholde mig kritisk til den efter min opfattelse ukritiske og ureflekterede sammenkædning af NPM og den højreorienterede politiske elite i mange vestlige lande, som jeg oplever ofte kommer til udtryk blandt de forfattere, forskere og forelæsere, jeg er stødt på, dog altså med Pollitt som indtil videre eneste undtagelse.

NPM har især været udbredt i de lande, som er kendetegnet ved unitære politiske systemer som for eksempel Storbritannien, USA, Canada, Australien og i særdeleshed New Zealand, hvor nogle af de mest radikale reformer blev gennemført. Det har været fremme som forklaring på fænomenets udbredelse, at der er tale om et højreorienteret neo-konservativt og neo-liberalt komplot, som alene har haft til formålet at tilgodese kapitalens interesser. Pollitt (2003) sætter i sin gennemgang af baggrunden for NPM spørgsmålstejn ved sammenhængen med det højreorienterede og peger på, at mange af de mest gennemgribende reformer dels er gennemført af socialdemokratiske/Labour-regeringer (som det eksempelvis var tilfældet i New Zealand), og dels at det for de reformer, som er gennemført af højreorienterede regeringer har det været kendetegnende, at efterfølgende centrum-venstre regeringer, ikke har været særligt interesserede i at rulle reformerne tilbage.

Også i Danmark har *både* borgerlige og centrum-venstre regeringer gennem de seneste tre årtier søgt at modernisere den danske offentlige sektor med NPM-inspirerede reformstrategier (Pedersen, Greve, & Højlund, 2008).

Omvendt har det været mere småt med omfattende reformer og forandringer blandt centrum-højre-regeringerne i lande som Tyskland og Østrig, som er præget af stærke juridiske og administrative kulturer og en lovgivning som, ud fra historiske kendsgerninger, direkte forhindrer enkeltpersoner eller enkelte politiske grupperinger i at gennemføre radikale reformer. Her

taler kulturelle, institutionelle og historiske forhold altså for, at reformer er vanskeligere at gennemføre, nogen gange nærmest umulige (Meyer, 2010).

Der er derfor hverken ud fra en praktisk eller en teoretisk forklaringsvinkel belæg for at hævde, at NPM er et højreorienteret projekt (Pollitt, 2003, s. 36). Måske er det snarere tilfældet, at introduktionen af markedsmekanismer og andre virkemidler fra den private sektor i den offentlige serviceproduktion under paraplybegrebet NPM blev set som en mulighed i tiden for at forsøge at løse nogle af de samfundsmæssige udfordringer man stod overfor, og som den traditionelle offentlige sektor ikke længere magtede at løse. Konsekvensen af, at det har været neo-konservative og neo-liberale regeringer, som har benyttet sig relativt vedholdende af NPM, har imidlertid været, at borgerlig politisk ideologi, økonomistyring og NPM nærmest uimodsagt og ureflekteret er blevet kædet stadigt tættere sammen i forskerkredse.

Den sammenkædning er efter min opfattelse ikke entydigt korrekt, når man vurderer nøgternt på de faktiske forhold.