

AALBORG UNIVERSITET

AUGUST 2007

ET NETVÆRKSSTUDIE AF VÆKSTFORUM NORDJYLLAND
- MED FOKUS PÅ STRATEGIENS FORANKRING BLANDT REGIONENS KOMMUNER
SAMT PARTNERSKABSAFTALENS INDVIRKNING HERPÅ.

Titelblad

Titel: Et netværksstudie af Vækstforum Nordjyllands strategiudarbejdelse
- med fokus på strategiens forankring blandt regionens kommuner
samt Partnerskabsaftalens indvirkning herpå.

Udarbejdet af: Peter Wilgaard Larsen

Vejleder: Peter Nielsen

Studie: Administration & Politik, 10. semester

Afleveret: 16. august 2007

Peter Wilgaard Larsen

Forord

Jeg vil gerne rette en stor tak til min vejleder, hvis konstruktive vejledning jeg i specialet har draget stor fordel af.

Summary.....	1
1 Indledning.....	3
1.1 Problemstilling.....	3
1.2 Problemformulering.....	8
2 Netværksteori.....	9
2.1 Valg af teori.....	9
2.2 Fra vilkår til værktøj til en tredje styreform.....	10
2.3 Den offentlige myndighed som styringsaktør.....	11
2.4 Hvad kendetegner et netværk.....	13
2.5 Perspektiver af netværksstyring.....	17
2.6 Netværksstrategier.....	18
2.7 Perspektiver og teser.....	20
2.7.1 Det instrumentelle perspektiv.....	20
2.7.2 Det interaktive perspektiv.....	23
2.7.3 Det institutionelle perspektiv.....	26
3 Metode.....	32
3.1 Det empiriske design.....	32
3.2 Empirisk undersøgelsesfelt.....	33
3.3 Operationalisering.....	36
3.4 Dataindsamling.....	36
3.4.1 Dokumenter.....	36
3.4.2 Kvalitative interview.....	37
3.5 Validitet, reliabilitet og generaliserbarhed.....	40
3.5.1 Validitet.....	40
3.5.2 Reliabilitet.....	41
3.5.3 Generaliserbarhed.....	42
4 Analyse.....	43
4.1 Vækstforums habilitetssag.....	43
4.2 Opstartsfasen.....	46
4.2.1 FORA som styringsaktør.....	48
4.2.2 Bottom-up strategiudarbejdelse.....	51
4.2.3 Vækstforums passivitet.....	53
4.2.4 Opsummering af opstartsfase.....	54
4.3 Kommunerne følte sig ikke inddraget i strategiudarbejdelsen.....	55

Indholdsfortegnelse

4.4	Kommunal mistillid til FORA og deres arbejde	58
4.5	Skismaet mellem globaliseringsstrategi og den regionale strategi	61
4.6	Åbent sekretariat og kontaktudvalg	62
4.7	Etableringsfasen	64
4.7.1	Seminar	66
4.7.2	Embedded netværk	69
4.7.3	Opsummering af etableringsfase	69
4.8	Partnerskabsaftalen	70
4.9	Fastlægningsfasen	73
4.9.1	Dialogmøde	75
4.9.2	Uformelt embedsmandsnetværk	77
4.9.3	Afsluttende kommentar	78
4.9.4	Opsummering af fastlægningsfase	79
5	Diskussion	80
5.1	Amtet og FORA	80
5.2	Amtets og FORA's evne til at kontrollere strategiudarbejdelsen	83
6	Konklusion	85
	Litteraturliste	88
	Bøger	88
	Tidsskrifter	88
	Rapporter	88
	Love	89
	Strategier	89
	Partnerskabsaftale	89
	Referater	89
	Vækstforum	89
	Forberedelsesudvalget	90
	Erhvervsklynger	90
	Diverse	91
	Avisartikler	91
	Hjemmesider	91
	Bilag 1	93
	Bilag 2	100

Summary

As a consequence of the local and regional government reform as well as the law of business development, the various regional councils have set up regional places of growth whose primary task is to work out a regional strategy of business development.

The aim with this master's thesis have been to examine how "Vaekstforum Nordjylland" has handled the task of anchoring this strategy of business development among the regional municipalities coincidentally with the fact that Vaekstforum's drafting of the same strategy takes place within the framework through which the government has determined the partnership deal of the globalisation strategy.

In order to answer the problem statement, a network theory has been applied to identify and explain Vaekstforum's handling of the above dualism.

Through the preparation and most of the formulation phase of the strategy drafting, Vaekstforum has generally remained a spectator in relation to involving the municipalities in the drafting of the strategy which, in accordance to the network theory, is utmost surprising.

The turning point, in relation to the involvement of the municipalities, takes place in the form of a seminary at the end of the establishment phase after which Vaekstforum actively attempts to involve the municipalities in order to establish ownership of the strategy of business development with regard to the municipalities.

The strategy drafting takes place in various formal and informal networks that are imbedded in each other, which is surprising in relation to this master's thesis' application of network strategy. The fact is that, through these embedded networks, it is possible to loosen fixations or blockings in a network by influencing another network or vice versa.

1 Indledning

Som en følge af kommunalreformen samt lov om erhvervsfremme har de enkelte Regionsråd nedsat regionale vækstfora, hvis opgave hovedsageligt er at udarbejde en regional erhvervsudviklingsstrategi og en tilhørende handlingsplan, som tilsammen skal danne udgangspunkt for en efterfølgende formulering og stillingtagen til konkrete aktiviteter, der skal realisere strategien (Lov om erhvervsfremme, § 8 stk. 1 & 10 stk. 1).

Det enkelte Regionsråd kan efter indstilling fra Vækstforum medfinansiere disse aktiviteter til fremme af regional erhvervsudvikling inden for bestemte områder (Lov om erhvervsfremme § 9).

Vækstforum består af 20 repræsentanter, hvor Region og kommunerne henholdsvis har tre og seks pladser. Af de resterende pladser besidder erhvervslivet seks pladser og viden- og uddannelsesinstitutioner har tre pladser. Vækstforums sidste to pladser er repræsenteret ved henholdsvis arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer (Lov om erhvervsfremme § 11).

Det enkelte Regionsråd skal efter indstilling fra kommunerne, erhvervslivet og arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer udpege Vækstforums repræsentanter. Derimod udpeges repræsentanterne fra Region samt viden- og uddannelsesinstitutioner direkte af Regionsrådet (Lov om erhvervsfremme § 11).

1.1 Problemstilling

Vækstforum skal altså ifølge lov om erhvervsfremme udarbejde en regional erhvervsudviklingsstrategi. I forhold til denne strategiudarbejdelse må Vækstforum forholde sig til de rammer, der eksisterer som en følge af initiativer og politikker formuleret på forskellige niveauer, hvilket der i det følgende redegøres for.

På EU-niveau vedtog Det Europæiske Råd i marts 2005 en række konklusioner, der skal sætte ny gang i Lissabon-strategien fra år 2000. Målet er, at EU skal have den mest konkurrencedygtige og vidensbaserede økonomi i verden i år 2010. Derfor skal EU's samhørighedspolitik, herunder strukturfondsindsatsen, medvirke til fremover at understøtte opfyldelsen af Lissabonstrategien. Danmark vil i strukturfondsperioden 2007-2013 være omfattet af målet om regional konkurrenceevne og beskæftigelse samt målet om territorielt samarbejde. Strategisk favner målet meget bredt for at kunne rumme de forskellige udfordringer, de forskellige regioner har i EU. Derfor fokuseres der fra dansk side på de væsentligste udfordringer for Danmark, blandt de muligheder målet rummer, således at strukturfondsmidlerne anvendes der, hvor en supplerende

Indledning

indsats kan skabe mest mulig vækst og beskæftigelse i hele landet (Erhvervsudviklingsstrategi, pp. 5-6).

Det betyder, at det enkelte Vækstforum er nødt til at udarbejde den regionale erhvervsudviklingsstrategi inden for det fokus, der fra dansk side er lagt på de væsentligste udfordringer for Danmark, for at kunne få del i strukturfondsmidlerne for 2007-2013.

På statsligt niveau skal årlige partnerskabsaftaler mellem de regionale vækstfora og regeringen understøtte regeringens globaliseringsstrategis¹ forankring i de regionale erhvervsudviklingsstrategier (Globaliseringsstrategi, pp. 126-9).

Regeringens mål for understøttelse af Globaliseringsstrategien er, at alle nationale, regionale og lokale aktører skal engagere sig og påtage sig et medansvar for, at Globaliseringsstrategien forankres bredt i det danske samfund. Til det formål skal en bedre koordinering af EU's strukturmidler, via Partnerskabsaftalen, styrke den regionale indsats for vækst og erhvervsudvikling (Globaliseringsstrategi, pp. 126-9).

I forhold til disse partnerskabsaftaler udtaler Danmarks Vækstråd sig som høringspart. Dermed agerer Danmarks Vækstråd bindeled mellem regeringen og de regionale vækstfora ved at komme med input til, hvordan der sikres en hensigtsmæssig sammenhæng mellem globaliseringsstrategiens initiativer og de regionale erhvervsudviklingsstrategier (Danmarks Vækstråds målsætninger).

Ifølge lov om erhvervsfremme kan Danmarks Vækstråd udtale sig om de regionale erhvervsudviklingsstrategier (Lov om erhvervsfremme, § 6 nr. 4). De kan blandt andet udtale sig om sammenhængen mellem den EU-finansierede, nationale, regionale og lokale indsats, herunder hvordan den regionale indsats bidrager til at forankre globaliseringsstrategien regionalt (Erhvervsudviklingsstrategi, p. 6).

For at man kan danne sig et billede af Danmarks Vækstråd som organ og dets politiske indflydelse, vil jeg i det følgende beskrive dets sammensætning samt økonomi- og erhvervsministerens rolle derved.

Danmarks Vækstråd er nedsat af økonomi- og erhvervsministeren (Lov om erhvervsfremme, § 5 stk.1). Det er sammensat af 19 medlemmer, hvor formanden plus tre medlemmer personligt er udpeget af økonomi- og erhvervsministeren. De øvrige medlemmer består af formændene for de fem regionale vækstfora, og to medlemmer er indstillet af de kommunale parter. Derudover er 7 medlemmer indstillet af arbejdsgiver- og erhvervsorganisationer, og endelig er to medlemmer

¹ Regeringen offentliggjorde globaliseringsstrategien den 4. april 2006 (Referat af pressemøde i Statsministeriet den 4. april).

indstillet af lønmodtagerorganisationer. Det er økonomi- og erhvervsministeren, der efter indstilling udpeger de enkelte medlemmer samt suppleanter for op til fire år ad gangen (Lov om erhvervsfremme, § 7).

Opsummerende foregår udarbejdelsen af de regionale erhvervsudviklingsstrategier inden for rammerne af regeringens globaliseringsstrategi, hvilket det er op til regeringen i samarbejde med Danmarks Vækstråd at bedømme.

Udover ovenstående rammer formuleret på EU-niveau og det nationale niveau må Vækstforum i forhold til udarbejdelse af erhvervsudviklingsstrategi koordinere og medtænke politikker og strategier på regionalt og lokalt niveau.

I forhold til Region Nordjylland bygger Vækstforums udarbejdelse af den regionale erhvervsudviklingsstrategi dels på en videreførelse af det midlertidige Vækstforums² strategiarbejde, og dels på en nyudvikling af dette i tæt samarbejde med såvel statslige, regionale som lokale aktører (Erhvervsudviklingsstrategi, p. 4).

Vækstforum lægger dermed vægt på at inddrage både regionale og lokale aktører, hvilket understreges af nedenstående mål for erhvervsudviklingsstrategien:

Målet er at formulere en langsigtet erhvervsudviklingsstrategi, der kan fungere som ramme og dynamo for udviklingen i Nordjylland baseret på fælles ønsker og mål for regionen

(Erhvervsudviklingsstrategi, p. 4).

Af ovenstående rammer på EU-, statsligt og lokalt niveau må regeringens rammer i form af Globaliseringsstrategiens Partnerskabsaftale være af størst betydning for Vækstforums udarbejdelse af erhvervsudviklingsstrategi, idet regeringen ved hjælp af Partnerskabsaftalen kan påpege indsatsområder og dermed direkte influere på strategiudarbejdelsen.

At regeringen direkte kan influere på strategiudarbejdelsen underbygges af, at der i udkast til partnerskabsaftale mellem regeringen og Region Nordjylland ikke en eneste gang bliver nævnt begrebet partner. Tværtimod benævnes partnerne i udkast til partnerskabsaftale konsekvent som parterne (Udkast til regional partnerskabsaftale).

Ved brug af parter frem for partner lægger Partnerskabsaftalen op til, at forholdet mellem regeringen og det enkelte Vækstforum ikke er ligeværdigt, som man umiddelbart ville tro var tilfældet i en partnerskabsaftale. Dermed må det formodes, at regeringen ønsker at anvende partnerskabsaftalen til at påvirke strategiudarbejdelsen i retning af Globaliseringsstrategiens mål.

² Nordjylland tyvstartede i forhold til de øvrige regioner med et midlertidigt Vækstforum, da de uventet fik en pose penge under valgkampen 2005, idet fokus blev rettet på Nordjylland og massefyringer eksemplificeret ved Danish Crowns lukning af slagteri i Hjørring.

Indledning

Vækstforum Nordjylland må altså udarbejde den regionale erhvervsudviklingsstrategi inden for regeringens rammer, men hvordan håndterer Vækstforum den situation, når erhvervsområdet er det område, som Region Nordjylland har størst mulighed for at manifestere sin eksistensberettigelse gennem?

Henrik Christoffersen og Kurt Klaudi Klausen argumenterer i deres rapport om bl.a. regionsdannelse, at hvis regionerne vil overleve som region, er det nødvendigt, at de manifesterer og overbeviser relevante aktører om deres berettigelse og uundværlighed (Christoffersen & Klausen, p.33).

Eftersom kommunerne som en følge af strukturreformen har overtaget de fleste af amternes opgaver, samt at Sundheds- og Sygehusområdet står over for omfattende centraliseringer, er det af regionens ansvarsområder hovedsageligt inden for Regional Udvikling-området, at Region Nordjylland har størst mulighed for at manifestere sin eksistensberettigelse. Det fordrer, at Region Nordjylland er en betydelig spiller på det nordjyske erhvervsfremmeområde, hvilket nødvendiggør en succesfuld udarbejdelse af den regionale erhvervsudviklingsstrategi. Med andre ord er en succesfuld erhvervsudviklingsstrategi en betingelse for et succesfuldt Erhvervsforum, som regionen kan manifestere sin eksistensberettigelse gennem.

Derfor er det vigtigt, at Region Nordjylland formår at forankre og delagtiggøre regionens kommuner i udarbejdelsen af den regionale erhvervsudviklingsstrategi, idet muligheden for en succesfuld erhvervsudviklingsstrategi væsentligt vil forøges.

Vigtigheden af erhvervsudviklingsstrategiens forankring i regionen understreger den nordjyske formand for Regionsrådet og formand for Vækstforum i den følgende udtalelse:

”Den afgørende prøve består i at holde sammen på de kræfter, der skal til for at få det her til at lykkes, og at få forankret et fælles ejerskab hos de parter, der skal bære det igennem, først og fremmest de nordjyske kommuner. Alle skal helst synes, at det er en god ide at satse på strategien, som vi har kaldt ”Nordjylland i vækst og balance”

(Det kreative Nordjylland).

Samtidig med at erhvervsudviklingsstrategien på en og samme tid er et selvstændigt dokument, som dækker en række sektorer og institutioner, er den også en del af den Regionale Udviklingsplan, der ifølge lovgivningen skal ligge færdig i starten af 2008 (Erhvervsudviklingsstrategi, p. 4).

I den forbindelse må man antage, at Region Nordjylland er interesseret i at erhvervsudviklingsstrategien bliver succesfuld, idet den vil indgå i Regionens udarbejdelse af den

regionale udviklingsplan, der for Regionen som helhed er den vigtigste strategi i forhold til legitimering af Region Nordjylland.

Men det er ikke kun Region Nordjylland, der har behov for at manifestere og derigennem at legitimere sig. Det har de nordjyske kommuner ligeså, idet de som en følge af kommunalreformen har gennemgået sammenlægninger og derfor har behov for at manifestere berettigelsen af de større enheder.

Desuden kunne man på erhvervsområdet også forestille sig, at der eksisterer en vis rivalisering mellem de største nordjyske kommuner og Region Nordjylland, idet nogle kommuner er blevet så store, at de ikke kun holder sig til det operationelle niveau, men aktivt udarbejder erhvervsstrategier, hvilket traditionelt har været Regionens eller rettere det hedengangne Amts rolle.

Denne rivalisering mellem kommuner og Region Nordjylland samt kommunernes forsøg på at manifestere sig kunne man forestille sig eksplicit være til stede ved udarbejdelsen af erhvervsudviklingsstrategien, hvilket vil vanskeliggøre en forankring af erhvervsudviklingsstrategien blandt regionens kommuner.

Opsummerende lyder problemstillingen således, at Vækstforum Nordjylland skal implementere lovens bogstav i form af udarbejdelse af en erhvervsudviklingsstrategi i overensstemmelse med de rammer, regeringen via globaliseringsstrategiens partnerskabsaftale fastlægger. Samtidig ønsker Region Nordjylland at forankre erhvervsudviklingsstrategien blandt regionens kommuner for at øge chancen for en succesfuld erhvervsudviklingsstrategi, hvorigennem Region Nordjylland kan manifestere og legitimere sin eksistensberettigelse.

Den 7. marts 2007 blev Nordjyllands erhvervsudviklingsstrategi ”Nordjylland i Vækst og balance” vedtaget af et enigt Vækstforum (Referat fra møde i Vækstforum den 7. marts 2007).

Ovenstående strategi blev løbende udarbejdet samtidig med, at Nordjyllands Amt på grund af kommunalreformen blev nedlagt og Region Nordjylland blev til. I den forbindelse blev Regionens rolle i forhold til regional udvikling ændret fra at være myndighed til at være facilitator. I samme ombæring blev kommunerne det eneste udførende led i erhvervsfremmearbejdet, idet kommunerne fra Amtet formelt overtog ansvaret for Erhvervscenter Nordjylland.³

Derfor har der sandsynligvis været positioneringskampe mellem de nordjyske kommuner og Region Nordjylland i forhold til at definere regionens nye rolle som facilitator. Denne positioneringskamp har muligvis haft indflydelse på Vækstforums strategiudarbejdelsesproces.

³ Erhvervscenter Nordjylland var en del af det landsdækkende erhvervsservicenetværk, som har til opgave at støtte vækst og udvikling hos regionens iværksættere samt små og mellemstore virksomheder via information og rådgivning på overvejende gratis basis (www.ecnord.dk).

Lægger man dertil, at strategiudarbejdelsen i regi af Vækstforum for de involverede parter var en ny måde at strategiudvikle på, kunne det være interessant at undersøge, hvorledes Vækstforum har håndteret ovenstående problemstilling, hvilket leder frem til følgende problemformulering:

1.2 Problemformulering

Hvorledes håndterer Vækstforum Nordjylland at forankre den regionale erhvervsudviklingsstrategi blandt regionens kommuner samtidig med, at Vækstforums udarbejdelse af selv samme erhvervsudviklingsstrategi foregår inden for de rammer, som regeringen via Globaliseringsstrategiens Partnerskabsaftale fastlægger?

I forbindelse med problemformuleringen operationaliseres Vækstforum som fænomen.

Vækstforum betragtes i forhold til problemformuleringen som en enhed, der samlet håndterer problemformuleringens dualisme, hvorfor Vækstforums beslutninger i specialet behandles som konsensuspræget, selvom denne konsensus sandsynligvis ikke har været til stede ved alle beslutninger.

Denne begrebsafklaring anvendes på trods af, at der i strategiudarbejdelsen har foregået positioneringskampe mellem de forskellige aktører i Vækstforum, både på politisk og administrativt plan, som manifesterer sig gennem Vækstforums beslutninger, hvilket analysen i visse tilfælde også indikerer.

Derudover skal det påpeges, at Vækstforum sekretariatets handlinger karakteriseres som en del af Vækstforums handlinger.

I det følgende kapitel vil jeg præsentere netværksteori, som anvendes til at folde ovenstående problemstilling ud med.

2 Netværksteori

I dette kapitel vil jeg indledningsvis i forhold til Vækstforum Nordjylland begrunde specialets valg af netværksteori som central teori.

Efter begrundelsen for valg af teori vil jeg argumentere for et netværks anvendelighed som styringsform ved kort at beskrive den forandring, der er sket i måden, som netværk opfattes og anvendes på i samfundsstyringen, hvorefter jeg redegør for offentlige myndigheder som den typiske styringsaktør.

Efterfølgende præsenterer jeg de vigtigste fællestræk, som netværksteoriene karakteriserer ved et netværk, hvilket relateres til specialets problemstilling med det formål for øje at præsentere partnerskabsaftalens potentielle obstruktion og reduktion af Vækstforums mulighed for at forankre erhvervsudviklingsstrategien blandt regionens aktører.

Efter redegørelsen af de forventede empiriske implikationer, som partnerskabsaftalen har på Vækstforums muligheder for at forankre strategien blandt regionens aktører, vil jeg afslutningsvis præsentere tre perspektiver på netværksstyring, som jeg ved hjælp af netværksstrategier i forhold til specialets undersøgelsesfelt vil udlede teser af.

2.1 Valg af teori

I dette kapitel vil jeg præsentere netværksteori, som er den teorivariant, jeg vil anvende som linse til at se specialets undersøgelsesfelt gennem. Hensigten er at opstille et teoretisk fundament, hvorudfra der kan udledes teser til den videre empiriske undersøgelse af specialets problemstilling. Det teoretiske fundament fungerer, ved hjælp af dens systematiske og konsistente sæt af antagelser vedrørende problemfeltet, som et hjælpeværktøj i analysen, idet den forhåbentlig vil rette fokus på de tilsyneladende mest relevante forklaringsfaktorer.

Jeg anvender netværksteori, fordi jeg anser Vækstforums udarbejdelse af en erhvervsudviklingsstrategi som en situation, hvor styring via hierarki og marked er sat ud af spil.

Desuden vil netværksteoriens karakteristik af et netværk gøre det muligt at begrunde, hvorfor regeringens partnerskabsaftale ikke harmonerer med, at Vækstforum i samarbejde med forskellige netværksaktører udarbejder en erhvervsudviklingsstrategi. Med andre ord gør netværksbegrebet det muligt at begrunde og klargøre, hvorfor regeringens partnerskabsaftale potentielt kan reducere Vækstforums muligheder for at forankre erhvervsudviklingsstrategien blandt regionens kommuner.

Desuden fremkommer netværksteori med perspektiver på netværksstyring, som sammen med netværksstrategier er anvendelige til at tydeliggøre, hvorledes Vækstforum forventeligt har håndteret problemformuleringens dualisme.

I det følgende argumenteres der som ovennævnt for et netværks anvendelighed.

2.2 Fra vilkår til værktøj til en tredje styreform

Netværk som fænomen er ikke noget nyt, og empirisk påviselige relationer på tværs af organisationer, sektorer og niveauer og på grænsen mellem det offentlige og det private er langt fra en revolutionerende opdagelse (Jensen & Sørensen, p. 125). Faktisk har pluralisme og korporatisme arbejdet med netværk i årtier, men til forskel fra netværksteorien har pluralisme og korporatisme mere fokus på top-down policy-udvikling, hvor netværksteori hovedsageligt har fokus på bottom-up policy-udvikling (Rhodes, pp. 29-32 og Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 28).

Netværk er altså ikke et nyt fænomen, men der er sket en ændring i den måde netværk opfattes og anvendes på, idet det politiske system har gennemgået en proces, der har bevæget sig væk fra at se netværk som et negativt vilkår for styring til at se det som et potentielt værktøj for samfundsstyring (Jensen & Sørensen, p. 125). Tidligere blev netværk opfattet som forklaring på, at diverse politikker fejlede. Man opfattede netværk som synonym med modstanden fra tilsikrede rettigheder, der stod i vejen for effektive og demokratisk legitime problemløsninger og policy-udvikling (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 2).

Der er således en bevægelse i retning af, at netværk opfattes som et værktøj, der kan øge effektiviteten i policy-udvikling og policy-implementering i modsætning til tidligere, hvor netværk blev opfattet som en kilde til underminering heraf. Endvidere opfattes netværk i stigende grad som et værktøj, der kan bidrage til at øge deltagelse, accountability og legitimitet (Jensen & Sørensen, pp. 125-6).

Lotte Jensen og Eva Sørensen beskriver ud fra empiriske eksempler den ændrede opfattelse af netværk, hvilket de i deres artikel opsummerer således:

Man kan således uden at overanstreng sig finde mange praktiske vidnesbyrd om, at netværk opfattes som løsning på legitimitets- og effektivitetsproblemer, og om at netværk anses for at være et brugbart værktøj både i formuleringen, implementeringen og den folkelige opbakning af policy (Jensen & Sørensen, p. 127).

Netværk kan således ved hjælp af en klar og omhyggelig netværksstyring tilbyde muligheder, der kan håndtere de sociale og administrative problemer, der eksisterer inden for offentlig administration (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 191).

Det er netop netværksteoriens fokus på bottom-up policy-udvikling, der gør den anvendelig i forhold til specialets problemfelt, fordi et netværk, der involverer regionens aktører i strategiudarbejdelsen, legitimerer den formulerede erhvervsudviklingsstrategi samtidig med, at den forankres blandt selv samme aktører. Selv om et netværk delagtiggør regionens aktører i policy-udviklingen, er det stadig muligt for Vækstforum at styre netværket i en given retning, hvilket vil blive nærmere behandlet i afsnit 2.5.

R.A.W. Rhodes anser ligefrem netværk som en tredje styreform, der kan tages i anvendelse, når hierarki og marked kommer til kort. Netværk er ikke bedre end hverken hierarki og marked, men har andre karakteristika og passer derfor i visse tilfælde bedre til visse typer af policy-områder (Rhodes pp. 57 & 108-110).

Årsagen til at man tilskynder netværk en større og større rolle i samfundsstyringen er, at kompleksitetsstigningen i samfundsstyringen afføder et behov for koordinering mellem mange forskellige typer af interdependente aktører, som hverken traditionel hierarkisk styring eller fragmenteret markedsstyring kan løse. For eksempel går flere og flere policy-problemer på tværs af organisationer, niveauer, territorier, sektorer osv., hvorfor sådanne tværgående problemer ikke kan løses inden for en sammenhængende hierarkisk kommandostruktur (Jensen & Sørensen, p. 128).

Denne kompleksitetsstigning i samfundsstyringen er Vækstforums erhvervsudviklingsstrategi et godt eksempel på, idet strategien for at lykkes skal være koordineret mellem regionens forskellige aktører for at få opbakning fra dem, hvilket ikke ligefrem er forcerne ved traditionel hierarkisk styring eller markedsstyring. Derimod er netværksstyring oplagt for Vækstforum at anvende i håndteringen af problemformuleringens dualisme.

Netværk er altså gået fra at være et negativt vilkår i samfundsstyringen til at være et muligt styringsværktøj og benævnes endda som en tredje styreform, men hvordan passer den offentlige myndighed ind som styringsaktør i et netværk? Det vil jeg i det følgende afsnit redegøre for.

2.3 Den offentlige myndighed som styringsaktør

Eftersom en offentlig myndighed blot er én af flere aktører i et netværk, kan enhver aktør, som er aktiv i policy-processen, spille rollen som styringsaktør, men både tekniske og normative forhold taler for, at styringsaktøren ofte vil være en offentlig myndighed. Teknisk set er offentlige myndigheder ressourcemæssigt overlegne i og med de besidder store budgetter, personale, specielle

beføjelser, adgang til massemedia, og normativt set besidder de demokratisk legitimitet (Kickert, Klijn & Koppenjan, pp. 177-8 og Jensen & Sørensen, p. 134). Teknisk er det i forhold til Vækstforum forventeligt, at de er ressourcemæssigt overlegne i forhold til netværkets øvrige aktører, og normativt består Vækstforum af folkevalgte politikere og af aktører, der er indstillet af deres fællesorganisationer, hvormed det også er forventeligt, at de besidder en vis grad af demokratisk legitimitet.

Samtidig med, at offentlige myndigheder er ressourcemæssigt overlegne og besidder demokratisk legitimitet, er de også underlagt en række restriktioner, der sætter grænser for, hvor meget de kan involvere sig i netværksstyringen:

For det første kan offentlige myndigheder blive hængt ud, hvis de forbiser værdier som god administrativ adfærd, mindretalsbeskyttelse, partshøring, demokratiske beslutningsprocesser eller medvirker til beslutninger, som i udstrakt grad er socialt uacceptable.

For det andet er offentlige myndigheder underlagt offentlighedsprincippet, er i mediernes søgelys, og må i det hele taget løbende stå til ansvar for deres handlinger (Jensen & Sørensen, p. 134 og Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 178).

Der kan dog opstå situationer, som kan virke hæmmende for offentlige myndigheders mulighed for at agere styringsaktør, hvor andre netværksaktører såsom organisationer, virksomheder og konsulentfirmaer er rigere på processuelle og kommunikative kapaciteter. Ligeså kan offentlige myndigheder i visse spilsituationer tænkes at savne en legitimitet hos borgere, virksomheder og organisationer, der i højere grad oppebæres af andre aktører, fordi de for eksempel anses for at have et lokalt eller sagsspecifikt kendskab og engagement (Jensen & Sørensen, p. 134). Man kunne for eksempel forestille sig, at de kommunale erhvervsfremmeorganisationer i forhold til en erhvervsudviklingsstrategi besidder en stor grad af legitimitet i forhold til Vækstforum, idet de i kraft af deres udførende erhvervsfremmearbejde formodes at have et bedre kendskab til virksomhedernes problemstillinger end Vækstforum.

Disse begrænsninger i offentlige myndigheders muligheder for at fungere som styringsaktør betyder, at også private aktører de facto kommer til at spille en rolle heri. Desuden udgør disse begrænsninger også en form for et normativt kyskhedsbælte for offentlige aktører, en mekanisme, der holder dem til legitime procesnormer og fratager dem muligheden for at give efter for umiddelbare lette og attraktive løsninger (Jensen & Sørensen, pp. 134-5).

Dette afsnit redegjorde for den offentlige myndighed som den typiske styringsaktør. I det følgende afsnit vil jeg klarlægge de vigtigste kendetegn ved netværk med det formål for øje at give et samlet

billede af netværksbegrebet. Undervejs vil jeg relatere problemstillingen til netværkets karakteristika for at påpege, hvilke implikationer der kan forekomme herved.

2.4 Hvad kendetegner et netværk

W.J.M. Kickert, E.-H. Klijn & J.F.M. Koppenjan formulerer kort og præcist essensen af netværk således:

Policy network refers to the relative stable relations between (different) governmental and (semi-) private organizations, in which processes of policy making take place

(Kickert, Klijn & Koppenjan, p. xvii).

Men netværk er en mere kompliceret størrelse end som så. Generelt er netværksteoriene, som er en heterogen samling af teorier, i store træk enige om, at netværk kendetegnes ved at være:

selvorganiserede, løst koblede, interorganisatoriske interaktionsenheder, der holdes sammen af tilstedeværelsen af gensidig afhængighed og tillid og træffer beslutning på basis af forhandlinger

(Jensen & Sørensen, p. 129).

At netværk er *selvorganiserede* betyder, at netværk har en væsentlig grad af autonomi i forhold til omverdenen, herunder de offentlige myndigheder, hvad angår de konkrete policy-beslutninger som netværket træffer, hvilke emner netværket skal beskæftige sig med, og hvem der skal in- og ekskluderes i samspillet (Jensen & Sørensen, p. 129).

Kort formuleret modstår netværk hierarkisk styring, udvikler deres egne politikker og former deres omgivelser (Rhodes, p. 52).

Man kunne forestille sig, at partnerskabsaftalen mellem regering og Vækstforum Nordjylland svækker graden af netværkets autonomi, alt efter hvorvidt regeringen påpeger specifikke indsatsområder eller ligefrem fremkommer med konkrete policy-beslutninger.

Hvis den grad af autonomi, som er en forudsætning for den frivillige netværksdannelse, svækkes for meget, vil netværksmedlemmernes motivation for at deltage svinde ind (Jensen & Sørensen, p. 135). Svækkes netværksmedlemmernes motivation for at deltage, vil Vækstforums mulighed for at forankre strategien hos aktørerne ligeledes blive svækket.

Netværk er *løst koblede*, hvilket indebærer, at de internt består af forbundne, men løst koblede dele (Jensen & Sørensen, p. 129). Derfor er det i forhold til en systemisk tankegang ikke ensbetydende med, at bevægelse et sted i systemet giver bølgegang et andet sted i systemet. Er delene derimod tæt koblet på en maskinel måde, enten teknisk eller gennem instruktionsbeføjelser, kan

netværksbegrebet ikke længere anvendes. Eftersom der ikke er nogen automatik eller formel ramme, der knytter parterne til hinanden, er det op til deltagerne i netværket at konstruere og vedligeholde sammenhængskraften (Jensen & Sørensen, p. 129). Denne konstruktion og vedligeholdelse af de interne koblinger kan aktivt gøres til genstand for styring, hvilket for eksempel kan foregå gennem dagsordensprocedurer m.m.

Man kunne forestille sig, at partnerskabsaftalen mellem regering og Vækstforum svækker deltageres lyst og vilje til at konstruere og vedligeholde netværkets sammenhængskraft, fordi essensen af netværket går fløjten, når regeringen som aktør via en instruktionsbeføjelse i form af partnerskabsaftalen kobles til netværket. En svækket sammenhængskraft vil alt andet lige gøre det sværere for Vækstforum at håndtere strategiudarbejdelsen i forhold til at forankre strategien blandt regionens aktører.

Netværksteori tænker først og fremmest på *interorganisatoriske* netværk, fordi interessen i særlig grad er rettet mod styringsnetværk. Dermed menes netværk, der bidrager til offentlig styring gennem besiddelse af organisatoriske ressourcer. Men selv om netværk foregår mellem organisationer, er netværkssamarbejdets omdrejningspunkt gennem interpersonelle relationer, hvorigennem kontakter og tillid opbygges og konsolideres eller sættes over styr. Dermed er den interpersonelle dynamik et væsentligt styringsværkstøj i opbygning og drift af netværk mellem organisationer (Jensen & Sørensen, p. 129).

Betegnelsen *interaktionsenheder* forstås som et netværk, der består af aktører, hvis samspil kan variere, både hvad angår intern integration og hvad angår fasthed i grænsedragningen. Netværket har et varierende interaktionsmønster, men de fleste netværksteoretikere er enige om, at interaktionsmønsteret i et netværk er horisontalt i den forstand, at ingen af netværksaktørerne er overordnet de øvrige i en fast styringsrelation (Jensen & Sørensen, p. 129-30). Der er dog ikke tale om en ligelig relation mellem netværksaktørerne, hvilket Renate Mayntz formulerer således:

”Den relative autonomi, men ikke ligheden, mellem elementerne er et definerende karaktertræk ved netværk”

(Mayntz, p. 8).

Denne asymmetriske relation mellem netværksaktørerne skabes af forskelle i de ressourcer, som er relevante for og eftertragtede i det konkrete netværks aktiviteter (Jensen & Sørensen, p. 130).

Partnerskabsaftalen kan skade det horisontale interaktionsmønster, fordi der mellem regeringen og Vækstforum eksisterer en fast styringsrelation, jævnfør ovennævnte ”udkast til Partnerskabsaftale” hvori partner konsekvent benævnes parter, hvilket muligvis vil påvirke den relative autonomi i en

negativ retning. Hvis den grad af horisontal interaktion, som er en forudsætning for den frivillige netværksdannelse, svækkes for meget, vil netværksmedlemmernes motivation for at deltage svinde ind (Jensen & Sørensen, p. 135). Ligeledes vil Vækstforums mulighed for at forankre strategien hos aktørerne blive svækket.

Sammenhængskraften i et netværk tilskrives af tilstedeværelsen af både gensidig afhængighed og tillid.

I forhold til *gensidig afhængighed* antages det, at de enkelte aktører vælger at blive en del af et netværk, fordi det er nødvendigt for dem, hvis de vil realisere deres respektive mål. I den forstand antages forudsætningen for et netværks etablering og overlevelse at være, at der eksisterer eller konstrueres et plussumsspil mellem netværksaktørerne, hvor alle parter oplever, at de får noget ud af det, som de ellers ikke ville have opnået (Jensen & Sørensen, p. 130). Selvom det ikke er alle netværksaktører, der opnår deres oprindelige mål, inspirerer dette plussumsspil netværksaktørerne til at gøre en samlet indsats (Rhodes, p. 56).

De enkelte aktører vælger eller ønsker ikke at blive en del af strategiudarbejdelsen, fordi Partnerskabsaftalen på forhånd reducerer muligheden for, at de kan realisere deres respektive mål. Dermed obstrueres eller reduceres Vækstforums mulighed for at konstruere eller vedligeholde et eksisterende plussumsspil, hvorigennem regionens forskellige aktører gør en samlet indsats og dermed får ejerskab i forhold til erhvervsudviklingsstrategi med det resultat, at den forankres blandt dem.

Tilstedeværelsen af *tillid* i et netværk er essentiel. Eftersom der ikke eksisterer et hierarki mellem netværksdeltagerne, koordinerer de deres aktiviteter gennem aftaler, hvorfor det ikke er muligt at tvinge nogen til at overholde indgåede aftaler. Der er en vedvarende risiko for, at en netværksaktør vælger at bryde en aftale, hvis det er muligt at opnå nogle fordele derved. Derfor er tillid blandt netværksaktørerne vigtig, og da det tager tid at opbygge en sådan tillid, er stærke netværk ikke noget, der opstår fra den ene dag til den anden. Samtidig vil en stor grad af konfliktpotentialer inden for et policy-område medvirke til, at denne tillid vil være svær at opbygge og etablere (Jensen & Sørensen, p. 130). Derfor er en væsentlig styringsindsats over for netværkene at smidiggøre opbygningen af tillidsrelationer gennem forskellige former for formel og uformel regulering af deltageres adfærd og gennem opbygning af accepterede positive og negative sanktioningsmuligheder (Jensen & Sørensen, p. 130 & Rhodes, p. 56).

Partnerskabsaftalen kan så splid i den tillid, der er opbygget og eksisterer mellem Vækstforum og netværksaktørerne, idet Vækstforum risikerer at blive beskyldt for at gå regeringens ærinde. Denne

potentielle mistillid kan gøre det vanskeligt for Vækstforum at håndtere strategiudarbejdelsen i forhold til at forankre strategien blandt aktørerne.

Netværk koordinerer deres aktiviteter gennem aftaler, som etableres gennem netværksforhandlinger. Disse netværksforhandlinger kan karakteriseres således:

”Hvor bytterelationer og strategisk interaktion er styret af kalkulation af individuelle interesser, og resultatet er evalueret i egeninteressens perspektiv, retter forhandlinger sig typisk mod et fælles produkt”

(Mayntz, p. 11).

På den anden side er forhandlinger heller ikke et udtryk for konsensus, idet der altid er et element af ”noget for noget”, hvor man giver sig lidt, fordi man kan se de andre også giver sig lidt.

Forudsætningen for at nå et forhandlingsresultat er tilstedeværelsen af gensidig afhængighed og tillid mellem netværksaktørerne og nogle accepterede regler, der regulerer bestræbelserne på at nå et kompromis. Under sådanne omstændigheder kan et netværk transformeres fra at være en arena for interessemediering til at være en kollektiv aktør med et fælles mål (Jensen & Sørensen, pp. 130-1).

Partnerskabsaftalen kan besværliggøre Vækstforums mulighed for at udvikle et netværk med et fælles mål, når netværksaktørerne føler, at strategien bliver trukket ned over hovedet på dem, og der derfor ikke eksisterer et element af ”noget for noget” forhandling.

Partnerskabsaftalen kan opsummerende have følgende mulige implikationer på Vækstforums mulighed for at forankre erhvervsudviklingsstrategien blandt regionens aktører:

- Partnerskabsaftalen kan svække graden af netværkets autonomi.
- Partnerskabsaftalen kan svække deltagernes lyst og vilje til at konstruere og vedligeholde netværkets sammenhængskraft.
- Partnerskabsaftalen kan skade det horisontale interaktionsmønster.
- Partnerskabsaftalen kan obstruere eller reducere Vækstforums mulighed for at konstruere eller vedligeholde et eksisterende plussumsspil.
- Partnerskabsaftalen kan så splid i den tillid, der er opbygget og eksisterer mellem Vækstforum og netværksaktørerne.
- Partnerskabsaftalen kan gøre det svært for Vækstforum at udvikle et netværk med et fælles mål.

I det ovenstående har jeg redegjort for de vigtigste fællestræk ved netværksteoriens karakteristik af et netværk og relateret det til partnerskabsaftalen for derigennem at redegøre for, hvilke mulige implikationer partnerskabsaftalen kan have på Vækstforums mulighed for at forankre erhvervsudviklingsstrategien blandt kommunerne. Desuden har jeg undervejs gjort opmærksom på et netværks karakteristika hvorigennem en netværksstyring kan foregå.

For en god ordens skyld vil jeg i det følgende kort redegøre for partnerskabsaftalens mulige positive indvirkninger på Vækstforums mulighed for at forankre erhvervsudviklingsstrategien blandt kommunerne.

For eksempel kan man forestille sig, at Partnerskabsaftalen ved at understøtte erhvervsudviklingsstrategien tilfører dynamik i strategiudarbejdelsen.

Samtidig kan Partnerskabsaftalen være med til at legitimere erhvervsudviklingsstrategien, hvormed kommunerne har lettere ved at bakke op omkring erhvervsudviklingsstrategien, idet der er en synlig rød tråd mellem den regionale strategiudarbejdelse og regeringens Globaliseringsstrategi.

I det følgende afsnit vil jeg præsentere tre perspektiver af netværksstyring, som jeg sammen med netværksstrategier vil anvende til at udlede teser ud fra i forhold til specialets problemstilling.

2.5 Perspektiver af netværksstyring

Indledningsvis vil jeg præsentere og begrunde anvendelsen af perspektiver.

Kickert, Klijn og Koppenjan sondrer mellem tre konkurrerende perspektiver af netværksstyring: Det instrumentelle, det interaktive og det institutionelle perspektiv. Selv om de tre perspektiver er baseret på forskellige antagelser om netværksstyring, deler de tilgang i forhold til at opfatte netværk som et potentielt godt værktøj i en kompleks styringssituation (Kickert, Klijn og Koppenjan, p. 181).

Det instrumentelle og det interaktive perspektiv er de mest udviklede perspektiver i forhold til styringsmæssige spørgsmål, hvor det institutionelle perspektiv hovedsageligt anser netværk som et værktøj til at underlægge komplekse styringsprocesser bestemte procesnormer, såsom rettighedsnormer og normer om åbenhed og accountability (Kickert, Klijn og Koppenjan, p. 190 og Jensen & Sørensen, p. 136).

På mange måder er det instrumentelle og det interaktive perspektiv anvendeligt som to idealtyper, der kan sættes op mod hinanden, idet de har modsatrettede antagelser omkring netværksstyringens potentiale og den offentlige myndigheds (styringsaktørens) position (Kickert, Klijn og Koppenjan, p. 190).

Kort fortalt kan det instrumentelle perspektiv anvendes til at bidrage til implementeringen af styringsaktørens på forhånd definerede intentioner. Det interaktive perspektiv kan gøre de berørte og involverede parter til dagsordenssættende og ansvarlige deltagere i offentlige processer. Endelig kan det institutionelle perspektiv anvendes til at styre de processer, der finder sted i de mange komplekse netværksprocesser (Jensen & Sørensen, p. 137).

I forhold til problemstillingen anser jeg de tre perspektiver som brugbare, idet hvert perspektiv ud fra problemstillingens forventede målsætninger med at netværksstyre strategiudarbejdelsen kan identificere og forklare Vækstforums håndtering af problemformuleringens dualisme.

Jeg karakteriserer de tre perspektiver som teoretiske idealtyper, hvorfor sandsynligheden for at finde dem rent empirisk næppe er eksisterende. Selv om der i forhold til specialets problemstilling vil være et dominerende perspektiv, vil der sandsynligvis være elementer af alle tre perspektiver i empirien. Det skal i den sammenhæng pointeres, at de tre perspektiver er konkurrerende, idet de hver især er baseret på forskellige antagelser om netværksstyring.

Inden jeg præsenterer de tre perspektiver, vil jeg i det følgende redegøre for netværksstrategier, der sammen med det enkelte perspektiv i forhold til specialets problemstilling vil ligge til grund for udarbejdelsen af teser.

2.6 Netværksstrategier

På trods af at styringsaktøren opererer fra en relativ vag position uden hierarkiske styringsmidler til rådighed, råder styringsaktøren over strategiske alternativer, der alt efter anvendelsesområde og strategimål kan tages i anvendelse (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 168).

Der er et utal af netværksstrategier, men fælles for dem er, at de enten virker på spil- eller netværksniveau. Netværksstrategier på spilniveau⁴ har fokus på at påvirke specifikke interaktionsprocesser i forhold til et emne- eller problemområde og er en del af "Game-management". På netværksniveau⁵ har netværksstrategier fokus på konteksten af et specifikt spil, hvilket vil sige dets regler, perceptioner, værdier, spilarenaens miljø, spilmiljøet,

⁴ I forhold til spilstrategi bliver spil anvendt som en metafor for de processer der foregår i et netværk, hvor et spil kendetegnes ved, at resultatet er en følge af den interaktion der foregår mellem de involverede aktørers strategier. Eftersom aktørerne vælger strategier ud fra den opfattelse der har af deres situation og deraf muligheder er det muligt at påvirke aktørernes strategi ved at ændre deres opfattelse af deres situation og deraf muligheder. Samtidig kan et spils udfald være influeret af andre spil, men også af det relationsmønster som aktørerne har udviklet i netværket eller i tidligere netværk (Kickert, Klijn, oppenjan, p. 99)

⁵ I forhold til netværksstrategi er netværk spillets kontekstuelle ramme, hvormed selve spillet kan influeres ved at ændre på netværket – Jævnfør Giddens klassiske relation mellem adfærd og handling. Et netværk er et interaktionssystem, der reproduceres af konkrete spil. Samtidig skaber netværket konteksten omkring nye spil (Kickert, Klijn, oppenjan, p. 103).

ressourcedistribution og relationsmønsteret, der som helhed karakteriserer et netværk.

Fællesnævneren for disse variabler er, at de er mere omfattende og mere varige end et enkelt spil eller en interaktionsproces (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 168).

Spil- og netværksniveauet er forbundet med hinanden, hvormed spilniveauet indirekte kan påvirkes af netværksstrategier med fokus på netværksniveauet eller omvendt (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 169).

Dermed vil det være muligt for Vækstforum at påvirke interaktionsprocessen ved at ændre på netværkets rammer, og omvendt vil det være muligt at påvirke netværkets rammer ved at ændre de processer, hvorigennem interaktionen foregår.

Foruden ovenstående niveauopdeling kendetegnes netværksstrategier også ved deres sigte, eftersom de forsøger enten at påvirke interaktionen mellem aktører eller at påvirke aktørernes målsætninger eller perception. Denne skelnen refererer Termeer og Koppenjan til som henholdsvis en social og kognitiv interaktionsdimension (Kickert, Klijn & Koppenjan, pp. 168-9).

Vækstforum kan således ved hjælp af sociale og kognitive netværksstrategier henholdsvis påvirke netværksaktørernes interaktion og påvirke netværksaktørernes målsætning ved at deltage i netværket samt deres opfattelse af, hvorledes for eksempel opgaveløsningen skal foregå.

Dermed kan netværksstrategierne alt efter deres niveau og dimension opdeles i fire typologier: Kognitiv netværksstrategi på spilniveau, social netværksstrategi på spilniveau, kognitiv netværksstrategi på netværksniveau og social netværksstrategi på netværksniveau.

Samtidig er niveauer og dimensioner indbyrdes forbundne, og det er derfor muligt at løse problemer på et niveau eller en dimension ved at anvende en netværksstrategi på et andet niveau eller anden dimension (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 170).

I forhold til specialets udledning af teser er det derfor vigtigt at være bevidst om, at sigtet med en handling (strategi) ofte kan befinde sig på et andet niveau eller en anden dimension end det niveau eller dimension, som handlingen blev igangsat på. Lægges man dertil, at det ikke er alle strategier, der er lige effektive eller brugbare i en enhver situation eller i alle tre perspektiver, har man nogle spilleregler for, hvordan man kan anvende de enkelte strategier inden for de enkelte perspektiver.

Dette afsnit redegjorde for netværksstrategier, som er styringsaktørens mulighed for at påvirke og håndtere et netværk. Hensigten med denne redegørelse er, udover at præsentere netværksstrategiernes typologi for læseren, at give læseren en forståelse for, hvordan man ud fra styringsaktørens anvendelse af netværksstrategier på forskellige niveauer og dimensioner kan identificere og forklare styringsaktørens håndtering af problemformuleringens dualisme.

I det følgende redegøres der for specialets tre perspektiver samtidig med, at der inden for det enkelte perspektiv ved hjælp af netværksstrategier udledes teser i forhold til specialets problemstilling.

2.7 Perspektiver og teser

I dette afsnit udledes der teser fra henholdsvis det instrumentelle, det interaktive og det institutionelle perspektiv.

Undervejs vil jeg med inspiration fra Policy Cyklus modellen gruppere de enkelte teser efter opstartsfasen, etableringsfasen og fastlægningsfasen med det formål for øje at skabe overblik over strategiudarbejdelsesprocessen ved at skabe en struktur bestående af følgende tre faser:

Opstartsfasen begynder ved det midlertidige Vækstforums konstituering den 3. maj 2005 og varer frem til det møde, der afvikler det midlertidige Vækstforum den 25. januar 2006.

Etableringsfasen begynder ved konstitueringen af det permanente Vækstforum den 2. maj 2006 og varer frem til, at den første offentlige version af erhvervsudviklingsstrategien bliver offentliggjort den 24. november 2006.

Fastlægningsfasen begynder fra, at den første offentlige version af erhvervsudviklingsstrategien bliver offentliggjort november 2006 og varer frem til, at den endelige version af erhvervsudviklingsstrategien bliver vedtaget på det permanente Vækstforums møde den 7. marts 2007.

Denne gruppering vil være behjælpelig i analysen, idet den kan anvendes til at reducere empiriens mangfoldighed og kompleksitet til mere overskuelige faser i form af procesperioder. Med andre ord vil grupperingen af tesserne fungere som et redskab, der guider mig til at fokusere på de faser i empirien, hvor den enkelte tese har størst sandsynlighed for at finde sted.

Det skal pointeres, at de fleste af tesserne kan forekomme i alle tre faser og refererer dermed ikke blot til en enkelt fase. Selve grupperingen af teser vil der blive redegjort for efter hver udarbejdet tese.

I det følgende afsnit redegøres der for det instrumentelle perspektiv, hvorudfra der ved hjælp af netværksstrategier udledes teser i forhold til specialets problemstilling.

2.7.1 Det instrumentelle perspektiv

Det instrumentelle perspektiv opfatter netværksstyring som en avanceret form for hierarkisk styring, hvorigennem en central styringsaktør kan forbedre sine styringsbetingelser i en kompleks situation.

Succeskriteriet for ”den gode styring” er, at outcome ligger så tæt som muligt på det, den centrale styringsaktør ønsker at opnå ex ante, hvor tankegangen bag er at få ”dem derude” aktiveret, så de realiserer styringsaktørens policy-målsætning ved egen kraft (Jensen & Sørensen, p. 135).

Det instrumentelle perspektiv repræsenterer mere eller mindre attituden hos en realpolitiker, som forstår, at realiteten er, at det er umuligt at nå ens mål uden at være kompromissøgende (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 183).

Set ud fra det instrumentelle perspektiv er netværksstyring et godt værktøj i en kompleks styringssituation, fordi netværk kan anvendes til at styrke de centrale beslutningstageres kapacitet (Jensen & Sørensen, p. 136).

Hvis man antager ovenstående perspektiv, er netværksstyring en måde, hvorigennem Vækstforum kan få policy-målsætninger realiseret ved at aktivere netværkets aktører. Derfor vil det være forventeligt, at Vækstforum forsøger at forbedre sine styringsbetingelser ved hjælp af strategiske valg af netværksstrategier.

For eksempel har kognitive netværksstrategier på spilniveau fokus på at påvirke netværksaktørernes målsætning og perception i en specifik retning, hvilket blandt andet kan gøres ved hjælp af overtalelse (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 187).

Ud fra ovenstående strategi eksisterer der en teoretisk forventning om, at Vækstforum håndterer problemformuleringens dualisme ved at påvirke netværksaktørernes målsætning og perception gennem overtalelse. Derfor kunne det være forventeligt, at Vækstforum forsøger at reducere partnerskabsaftalens implikationer på netværket ved at overtale netværksaktørerne til at inkorporere regeringens eventuelle policymålsætning i strategiudarbejdelsen. Det skal forstås ud fra den antagelse, at jo mere man overholder regeringens rammer, jo mindre påvirker partnerskabsaftalen netværket negativt i forhold til Vækstforums mulighed for at forankre strategien blandt regionens kommuner. På denne baggrund kan der udledes tese 1A om:

At Vækstforum via overtalelse forsøger at inkorporere regeringens policymålsætning i strategiudarbejdelsen.

Tese 1A er grupperet i opstarts- og etableringsfasen, idet man må formode, at inkorporering via overtalelse bliver sværere og sværere, jo længere strategiudarbejdelsen er kørt ud af en bestemt retning.

I forlængelse af tese 1 kan netværksaktørernes perception og målsætning ligeledes påvirkes gennem forhandling (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 187). På denne baggrund kan der udledes tese 1B om:

At Vækstforum via forhandling forsøger at inkorporere regeringens policy-målsætning i strategiudarbejdelsen.

Tese 1B er grupperet i slutfasen, idet man må forvente, at Vækstforum først anvender forhandling, når andre strategier såsom for eksempel overtalelse har vist sig at være uden effekt.

Det er ikke kun overtalelse og forhandling, der teoretisk kan reducere partnerskabsaftalens påvirkning af netværkets autonomi og horisontale interaktion inden for det instrumentelle perspektiv, idet kognitive netværksstrategier har fokus på at internalisere visse normer og værdier i henhold til at smidiggøre indtagning og implementering af visse politikker (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 187). I forhold til problemstillingen kan det teoretisk forventes, at Vækstforum har fokus på at få netværksaktørerne til at internalisere regeringens normer og værdier med det formål for øje at smidiggøre indtagning og implementering af regeringens rammer i erhvervsudviklingsstrategiudarbejdelsen. På denne baggrund kan der udledes tese 2 om:

At Vækstforum har fokus på at få netværksaktørerne til at internalisere regeringens normer og værdier for at smidiggøre indtagning og implementering af regeringens rammer i erhvervsudviklingsstrategiudarbejdelsen.

Tese 2 er grupperet i opstarts- og etableringsfasen, idet internalisering må anses som en langsigtet strategi for Vækstforum at anvende og derfor må tages i anvendelse inden slutfasen af strategiudarbejdelsesprocessen.

Dog kompliceres ovenstående overtalelses-, forhandlings- og internaliseringsprocesser af netværkets størrelse, hvorfor det må forventes, at Vækstforum forsøger at holde antallet af netværksaktører nede på et minimum.

Det kan Selective (de-)activation, som er en social spilstrategi, være behjælpelig med, idet den påvirker interaktionen mellem netværksaktørerne ved kun at invitere de aktører til at deltage, som er uundværlige for at opnå visse målsætninger i interaktionsprocesserne (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 187).

I den forbindelse må man antage, at Vækstforum som styringsaktør har betydelige frihedsgrader til at bestemme, hvilke og hvor mange aktører der inviteres med ind i strategiudarbejdelsen.

Jævnfør specialets problemstilling har regionsrådsformanden og formand for Vækstforum som målsætning at forankre erhvervsudviklingsstrategien blandt regionens aktører, men jo flere aktører netværket består af, jo tungere er det at danse med. Derfor må det forventes, at Vækstforum kun inviterer de aktører, der er uundværlige for at forankre erhvervsudviklingsstrategien blandt regionens kommuner. På denne baggrund kan der udledes tese 3 om:

At Vækstforum kun inviterer de aktører til at deltage i netværket, der er uundværlige for erhvervsudviklingsstrategiens forankring blandt regionens kommuner.

Tese 3 er grupperet i opstarts- og etableringsfasen, fordi forankring af strategien blandt de inviterede aktører forudsætter ejerskab, hvilket alt andet lige må være svært for aktørerne at føle, hvis de først bliver inviteret i fastlægningsfasen af strategiudarbejdelsen.

Den største faldgrube ved det instrumentelle perspektiv er selve instrumentalismens væsen. Hvis styringsaktøren ikke giver nok opmærksomhed på andre aktørers interesser, problemdefinitioner og mål, eller kun opfatter dem som relevante, hvis de opfylder foruddefinerede kriterier, kan det resultere i en forringelse af aktørernes relationer og tab af engagement i forhold til kollektivt at løse et problem (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 184 og Jensen & Sørensen, p. 135).

Hvis den grad af autonomi og horisontal interaktion, som er en forudsætning for den frivillige netværksdannelse, indskrænkes for kraftigt, vil netværksmedlemmernes motivation for at deltage svinde ind (Jensen & Sørensen, p. 135). Derfor må Vækstforums påvirkning af netværksaktørerne, i form af enten overtalelse, forhandling, internalisering og selektiv udvælgelse, ikke overskride den usynlige grænse, hvor det ikke længere er muligt at opretholde den nødvendige grad af netværkets autonomi og horisontale interaktion.

Opsummerende er det forventeligt, at Vækstforum inden for det instrumentelle perspektiv har fokus på at reducere partnerskabsaftalens påvirkning af netværkets autonomi og horisontale interaktion ved at påvirke netværksaktørerne til at finde regeringens rammer for rimelige gennem overtalelse, forhandling og internalisering. Derudover inviterer Vækstforum kun de aktører ind i netværket, som er uundværlige for erhvervsudviklingsstrategiens forankring blandt regionens kommuner, således at strategiudarbejdelsen er nemmere at styre.

I det følgende afsnit redegøres der for det interaktive perspektiv, hvorudfra der ved hjælp af netværksstrategier udledes teser i forhold til specialets problemstilling.

2.7.2 Det interaktive perspektiv

I modsætning til ovenstående instrumentelle perspektiv har det interaktive perspektiv fokus på at forbedre engagementet blandt og samspillet mellem netværksaktørerne og bidrage til at øge deres kollektive problemløsningskapacitet. Derfor retter styringsindsatsen sig mod at befordre netværkssamarbejdet ved at fjerne hindringer herfor og ved at identificere, definere og udnytte muligheder for ”fælles fodslag” og ”win-win situationer” (Jensen & Sørensen, p. 135).

Den gode styring består i, at tilfredsstillende de implicerede netværksaktører, hvor graden af succes først kan måles ex post ud fra følgende overvejelser:

Vi har et policyproblem, men vi overlader det til de implicerede og berørte parter at foretage en nærmere definition heraf, at oparbejde en konsensus omkring problemopfattelsen, at afdække gangbare løsningsmuligheder, og at efterspørge og bidrage til mobiliseringen af de ressourcer, der skal bruges til realisering heraf

(Jensen & Sørensen, pp. 136).

Hvis denne proces lykkes til netværksaktøernes tilfredshed, uanset om de centrale beslutningsdeltagere er enige i det substantielle resultat eller ej, er netværkets policy-løsning en succes (Jensen & Sørensen, pp. 136).

Ud fra det interaktive perspektiv kan det forventes, at Vækstforum ikke har et ønske om at kunne anvende netværk til at fremme egne policy-målsætninger, men derimod har et ønske om, at netværksaktørerne skal have bedst mulige samarbejdsbetingelser til at udarbejde erhvervsudviklingsstrategien.

Selv om det interaktive perspektiv ikke opfatter alle aktører som lige stærke og jævnbyrdige, negligerer det alligevel, at stærke og sammenspiste interesser let kan finde hinanden og dermed holde andre ude. Desuden kan man forestille sig, at konkrete aktører inden for et policy-område isoleret set kan nå til enighed om problemformuleringer og løsningsmodeller i kraft af, at en række aktører er ekskluderet fra processen, eller i kraft af, at en række eksternaliteter ikke medreflekteres (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 185 og Jensen & Sørensen, p. 136).

Dog er netværksstyring set ud fra det interaktive perspektiv et godt værktøj i en kompleks styringssituation, fordi netværk anses som et værdifuldt middel til at fremme direkte berørte aktørers indflydelse på et specifikt policy-område og dermed også deres ansvarlighed over for at bidrage til netværksstyringen (Jensen & Sørensen, p. 136).

Det er teoretisk forventeligt, at Vækstforum ønsker, at netværket, bestående af regionens berørte parter, skal fremkomme med en fælles løsning på strategiudarbejdelsen via netværkssamarbejde, hvorfor Vækstforum har fokus på en succesrig bottom-up strategiudvikling, hvilket automatisk vil forankre strategien blandt regionens kommuner.

Dermed ignorerer Vækstforum regeringens Partnerskabsaftale, og det må forventes, at Vækstforum først bagefter eller sideløbende med strategiudarbejdelsen forholder sig til regeringens rammer og de følger, som de må have i forhold til udseendet af den endelige erhvervsudviklingsstrategi og deraf mulige forankringsimplikationer.

Eftersom Vækstforum hovedsageligt har fokus på netværkssamarbejde frem for regeringens rammer, er det forventeligt, at Vækstforum antager en facilitatorrolle, hvor Vækstforum via diverse

netværksstrategier forsøger at smidiggøre netværkssamarbejdet ved at fjerne hindringer herfor og ved at identificere, definere og udnytte muligheder for ”fælles fodslag” og ”win-win situationer”.

Kognitive netværksstrategier på spilniveau inden for det interaktive perspektiv, der har fokus på at påvirke aktørers ideer og perceptioner, kan øge muligheden for fælles handling ved at skabe mangfoldighed i forhold til at finde fælles fodfæste for en forenet strategiudarbejdelse. Disse strategier inkluderer forsøg på at få aktørerne til gensidigt at justere deres strategier og målsætninger (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 187).

Ud fra ovenstående netværksstrategi er der en teoretisk forventning om, at Vækstforum via oplysning og information forsøger at influere aktørerne til gensidigt at justere deres strategi og målsætning, hvormed der kan skabes en fælles platform, der kan bidrage til at kvalificere en fælles strategiudarbejdelse. På denne baggrund kan der udledes tese 4 om:

At Vækstforum via oplysning og information forsøger at påvirke aktørers ideer og perceptioner således, at aktørerne gensidig justerer deres strategi og målsætning, hvormed der kan skabes en fælles platform, der kan bidrage til at kvalificere en fælles strategiudarbejdelse.

Tese 4 er grupperet i opstarts- og etableringsfasen, idet man må formode, at Vækstforum ønsker at klæde aktørerne videnskabsmæssig hensigtsmæssigt på, således at der skabes en fælles platform som aktørerne gennem hele strategiudarbejdelsesprocessen kan trække på med det formål for øje at kvalificere en fælles strategiudarbejdelse.

Sociale netværksstrategier på spilniveau inden for det interaktive perspektiv vil ikke nødvendigvis tage selective (de-)activation strategier i anvendelse, som det er tilfældet i det instrumentelle perspektiv, men derimod sikre, at der er opbakning og engagement bag fælles handling samt etablere ad hoc arrangementer for at sikre og udtrykke dette engagement (Kickert, Klijn & Koppenjan, pp. 187-8).

Teoretisk kunne det derfor være forventeligt, at Vækstforum aktivt forsøger at sikre opbakning og engagement bag fælles handling ved at etablere ad hoc arrangementer. På denne baggrund kan der udledes tese 5A om:

At Vækstforum via ad hoc arrangement(er) sikrer opbakning og engagement bag fælles handling.

Tese 5A er grupperet i opstarts- og etableringsfasen, idet man må formode, at Vækstforum fra begyndelsen af strategiudarbejdelsen ønsker at sikre engagement bag fælles handling.

Ligeledes er det teoretisk forventeligt, at Vækstforum ønsker at udtrykke dette engagement bag fælles handling, idet de ønsker at manifestere opbakningen bag strategien. På denne baggrund kan der udledes tese 5B om:

At Vækstforum etablerer ad hoc arrangement(er) med det formål for øje at udtrykke opbakningen og engagementet bag den fælles handling.

Tese 5B er grupperet i fastlægningsfasen, idet det må formodes, at Vækstforum først kan manifestere opbakningen bag strategien, når tegningen af den endelige strategi foreligger for aktørerne.

Opsummerende er det forventeligt, at Vækstforum inden for det interaktive perspektiv har fokus på at smidiggøre netværkssamarbejdet og at skabe fælles handling ved at påvirke netværksaktørernes ideer og perceptioner via oplysning og information. Derudover anvender Vækstforum ad hoc arrangementer til at sikre og udtrykke engagement bag den fælles handling.

I det følgende afsnit redegøres der for det institutionelle perspektiv, hvorudfra der ved hjælp af netværksstrategier udledes teser i forhold til specialets problemstilling.

2.7.3 Det institutionelle perspektiv

Det institutionelle perspektiv opfatter netværksstyring som et godt værktøj i en kompleks styringssituation, som kan bruges til at underlægge de komplekse styringsprocesser bestemte procesnormer, såsom for eksempel rettighedsnormer og normer om åbenhed og accountability (Jensen & Sørensen, p. 136). Det institutionelle perspektivs tilgang til processer inden for et netværk har fokus på regler og roller og den organisatoriske ramme, som sætter scenen for strategiformuleringer og interaktioner (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 185).

Den ”gode styring” er eksistensen af robuste institutionelle spilleregler og normer, som kan sikre demokratisk set legitime procedurer for problemløsning og en robusthed i interaktionen, så den ikke bryder sammen ved umiddelbare konflikter mellem aktørerne. Der fokuseres kun marginalt på den overordnede styringsaktørs substantielle præferencer og på deltageres tilfredshed. Her er den gode styring den, som finder sted efter accepterede standarder, hvor især pålidelighed, anstændighed, demokratisk legitimitet og transparens fremhæves. Netværksstyring kan anvendes til at styre de processer, som finder sted i de mange komplekse netværksprocesser, der udspiller sig i det politiske liv såvel som i dets randområder (Jensen & Sørensen, pp. 136-137).

Ifølge det institutionelle perspektiv er det teoretisk forventeligt, at Vækstforum har fokus på processen frem for styringsaktørens mål eller netværksaktørernes samarbejde, som er henholdsvis det instrumentelle og det interaktive perspektivs fokus. Vækstforum ønsker en åben og demokratisk

legitim strategiudarbejdelsesproces, fordi det giver implicerede aktører såsom for eksempel kommunerne lige mulighed for at deltage.

Ulempen ved det institutionelle perspektiv er, at det er vanskeligt at etablere bestemte institutionelle procesrammer i netværksstyringen i og med, at den er baseret på autonomi og frivillighed. Ved at stille for store proceskrav til netværksstyringen kan styringsaktøren komme i den situation at stå tilbage med nogle fine strukturer, som hverken bliver brugt for neden eller for oven, idet man risikerer, at netværksdeltagerne vælger at bruge deres exit option. Dermed mister netværket værdi som styringsværktøj oppefra (Jensen & Sørensen, p. 134).

Det er derfor forventeligt, at Vækstforum trods fokus på institutionelle spilleregler ikke glemmer, at strategiudarbejdelsesprocessen har til formål at skulle munde ud i en formuleret erhvervsudviklingsstrategi.

Indenfor netværksstrategier på spilniveau betoner det institutionelle perspektiv vigtigheden af at forstærke den sociale og kognitive mangfoldighed (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 188).

Men hvorfor er det forventeligt, at Vækstforum finder det vigtigt at forstærke den sociale og kognitive mangfoldighed? Det er fordi, at mangfoldighed er en forudsætning for fælles handling, som igen er en forudsætning for, at strategien kan forankres blandt regionens kommuner.

Problemet for Vækstforum er, at fælles handling ikke forekommer naturligt i et netværk, og slet ikke inden for processer såsom strategiudarbejdelse, idet de ofte er genstand for aktørers divergerende og konfliktende perceptioner omhandlende definering af problemet, hvilken løsning der skal anvendes og hvilke aktører der skal involveres. For at løse disse interaktionsblokeringer er det nødvendigt, at aktører adapterer aspekter fra andre aktørers perceptioner eller i det mindste accepterer, at de eksisterer. Beklageligvis forekommer det, at aktører ikke har mulighed for eller er villige til at adaptere aspekter fra hinandens perceptioner. I disse situationer opstår der "bindinger", hvor problemløsningsprocessen domineres af aktører, der tager deres perceptioner for givet og af argumenter, der gentages på en rituel måde med den konsekvens, at ingen af aktørerne er villige til at reflektere over deres egne perceptioner og argumenter (Kickert, Klijn & Koppenjan, pp. 80-1).

Der differentieres mellem sociale og kognitive bindinger, hvor sociale bindinger er ensbetydende med, at gensidige relationer og interaktionsregler ikke længere er genstand for refleksion, hvormed introduktion af nye aktører eller nye måder at antaste problemløsningen på ikke længere overvejes. Kognitive bindinger er derimod en situation, hvor aktører i lang tid har arbejdet med at definere problemet, men ingen af parterne har dog ønsket at imødekomme hinanden (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 81)

For at undgå sociale og kognitive bindinger eller løsne op for eksisterende bindinger er det nødvendigt, at aktørernes perceptioner bliver konfronteret med andre perceptioner med det formål for øje at skabe en mulighed for gensidig tilpasning af perceptioner. Lykkes det ikke for styringsaktøren, via konfrontation, at få aktørernes perceptioner tættere på hinanden, er der grobund for, at der opstår varige uoverensstemmelser i problemløsningsprocessen. En forudsætning for denne konfrontation er kognitiv og social mangfoldighed (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 84).

Det skal påpeges, at det er muligt at ændre aktørers perceptioner, men at perceptioner har deres egen dynamik, hvilket bevirker, at de er meget svære bevidst at ændre i en vis retning, idet de udvikles gennem et forløb af interaktioner (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 91).

Den sociale og kognitive mangfoldighed er indbyrdes forbundet, hvilket vil sige at styringsaktøren ved hjælp af sociale mangfoldighedsstrategier kan løsne op for kognitive bindinger, og omvendt kan kognitive mangfoldighedsstrategier løsne op for sociale bindinger. For eksempel kan det være en god ide at introducere en ”tredje” aktør, hvis netværksaktørerne ikke er villige til at reflektere over deres problemdefinition, hvormed variationen i den sociale dimension kan være anvendelig til at løsne kognitive bindinger. Omvendt kan en redefinering af problemet løsne sociale bindinger, hvorved eksisterende aktører bliver villige til at interagere med nye aktører (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 88).

Det er teoretisk forventeligt, at Vækstforum forsøger at løsne eller imødegå sociale og kognitive bindinger ved at anvende sociale og kognitive netværksstrategier på spilniveau, der henholdsvis fremmer social og kognitiv mangfoldighed.

Indenfor sociale netværksstrategier på spilniveau er der en strategivariant, der har fokus på at vedligeholde social mangfoldighed i interaktionsprocessen ved at undgå eksklusion af aktører, eftersom det ofte resulterer i sociale og kognitive bindinger. Derfor er det vigtigt, at styringsaktøren har fokus på tendensen i netværket til at ekskludere opponenter, kritikere og ”dårlige nyhedsbudbringere” fra videre interaktion (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 90).

Derfor er det teoretisk forventeligt, at Vækstforum ønsker at fremme social mangfoldighed ved at have fokus på strategiudarbejdelsens tendens til at ekskludere opponenter, kritikere og ”dårlige nyhedsbudbringere” fra videre interaktion således, at netværket kan forblive åbent. På denne baggrund kan der udledes tese 6 om:

At Vækstforum har fokus på tendensen til at ekskludere opponenter, kritikere og dårlige nyhedsbudbringere fra videre interaktion.

Tese 6 er grupperet i etablerings- og fastlægningsfasen, idet det kan formodes, at Vækstforum har et ønske om at holde strategiudarbejdelsen åben, hvilket kun kan lade sig gøre, hvis der allerede

eksisterer et netværk med social mangfoldighed og åbenhed. Vækstforum ønsker med andre ord at vedligeholde karakteristika ved det netværk, der potentielt er opstået i opstartsfasen eller etableringsfasen.

Hvis ovenstående strategi fejler, og der alligevel opstår bindinger, er der behov for mere radikale sociale netværksstrategier på spilniveau. I forhold til kognitive bindinger er det nødvendigt, at aktører reflekterer over deres perceptioner, hvormed det ville være oplagt at anvende kognitive netværksstrategier på spilniveau. Desværre er de ofte uden virkning over for kognitive bindinger, idet modtageligheden ved at introducere nye perceptioner ikke længere er til stede. Derfor er den eneste mulighed for at løse de kognitive bindinger at anvende sociale netværksstrategier på spilniveau. Til det formål kan styringsaktøren konfrontere aktørernes perceptioner ved at anvende en ”tredje aktør”, hvilket dog forudsætter, at den tredje aktør accepteres af de andre aktører. Antagelsen er, at denne aktør vil introducere nye perceptioner i interaktionsprocessen, hvilket forhåbentlig vil resultere i, at aktørerne reflekterer over deres egne perceptioner (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 91).

At introducere nye aktører er i lighed med selective activation strategien, som blev anvendt under det instrumentelle perspektiv, men i dette perspektiv er formålet ikke at involvere aktører, som medbringer ressourcer til at opnå et foruddefineret policy-målsætning, men at aktivere en tredje aktør for at skabe mangfoldighed (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 91).

Ved at introducere visse roller inden for interaktionsprocessen såsom entreprenører, formidlere, mæglere eller dommere kan styringsaktøren løse bindinger og stimulere interaktionen med det resultat for øje at skabe en gensidig justering af aktørernes perceptioner (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 92).

Det er forventeligt, at Vækstforum introducerer en tredje aktør for at skabe mangfoldighed med det ønske for øje, at eventuelle bindinger kan løses eller bindinger ej opstår. På denne baggrund kan der udledes tese 7 om:

At Vækstforum introducerer en tredje aktør i interaktionsprocessen for at skabe mangfoldighed.

Tese 7 er grupperet i etablerings- og fastlægningsfasen, idet netværket først skal være opstået, inden Vækstforum kan introducere en tredje aktør for netværkets aktører.

Indenfor kognitive netværksstrategier på spilniveau er det nødvendigt for at undgå kognitive bindinger, at netværket er åbent over for nye ideer, hvorfor styringsaktøren konstant skal være opmærksom i forhold til ekskludering af ideer. Det kan undgås ved at vedligeholde eller at

introducere mangfoldighed, hvilket gøres ved at initiere undersøgelser, debatter osv. (Kickert, Klijn & Koppenjan, p. 93).

For at vedligeholde eller introducere mangfoldighed må det forventes, at Vækstforum via forskellige initiativer forsøger at holde netværket åbent over for nye ideer. På denne baggrund kan der udledes tese 8 om:

At Vækstforum via forskellige initiativer forsøger at holde netværket åbent over for nye ideer.

Tese 8 er grupperet i opstarts-, etablerings- og fastlægningsfasen, idet man må formode, at Vækstforum gennem hele strategiudarbejdelsesprocessen ønsker, at netværket er åbent over for nye ideer.

I forhold til sociale bindinger, hvor aktører ikke er villige til at reflektere over deres relationer og strategier, er der behov for mere radikale kognitive netværksstrategier på spilniveau, idet modtageligheden ved at introducere nye aktører eller nye procedurer vil være minimal. Sociale bindinger bevirker, at der kun er mulighed for at introducere mangfoldighed på den kognitive dimension, hvilket sker ved at organisere en konfrontation med nye ideer. Antagelsen er, at hvis disse nye ideer bliver accepteret, er det muligt, at aktørerne vil reflektere over deres relationer med de aktører, der deler opfattelse af disse nye ideer. En forudsætning for at introducere nye ideer, og at disse bliver accepteret er, at de ikke afviger alt for meget fra den dominerende tænkning i netværket. Selvfølgelig skal ideerne samtidig afvige så meget, at de kaster nyt lys over problemet (Kickert, Klijn & Koppenjan, pp. 93-4).

Det er forventeligt, at Vækstforum introducerer nye ideer for at skabe mangfoldighed og dermed få netværkets aktører til at reflektere over deres relationer og strategier. På denne baggrund kan der udledes tese 9 om:

At Vækstforum introducerer nye ideer for at få netværkets aktører til at reflektere over deres relationer og strategier.

Tese 9 er grupperet i etablerings- og fastlægningsfasen, idet man må formode, at Vækstforum anvender denne strategi for at reagere på eksisterende sociale bindinger i netværket, hvilket er svært at gøre i opstartsfasen.

Opsummerende er det forventeligt, at Vækstforum inden for det institutionelle perspektiv forsøger at forankre strategien ved at skabe fælles handling, hvilket sker ved at fokusere på tendensen til at ekskludere opponenter, kritikere og ”dårlige nyhedsbudbringere” fra videre interaktion samt at introducere en tredje aktør i interaktionsprocessen for at skabe mangfoldighed. Desuden kunne man

antage at Vækstforum via forskellige initiativer forsøger at holde netværket åbent over for nye ideer og at introducere nye ideer for at vedligeholde eller at skabe mangfoldighed.

I ovenstående kapitel har jeg anvendt netværksteori til at folde specialets problemstilling ud med.

I det følgende metodekapitel knytter jeg en række metodiske bemærkninger til specialets design.

3 Metode

I dette kapitel vil jeg indledningsvis behandle det empiriske design, hvor jeg redegør for anvendelsen af et enkelt casestudie med multiple enheder for derefter at afgrænse det empiriske undersøgelsesdesign i tid og rum.

Derefter vil jeg via en operationalisering beskrive, hvordan jeg har anvendt interviewguiden til at indsamle empiri således, at den indsamlede viden hænger sammen med den teoretiske viden.

Efter operationaliseringen vil jeg beskrive specialets datakilder i form af dokumenter og kvalitative interview.

Afslutningsvis vil jeg behandle validitet, reliabilitet og generaliserbarhed.

3.1 *Det empiriske design*

Specialets undersøgelsesfelt definerer projektets case (De Vaus, p. 220). Fordelen ved et case-study design er, at det har en "til-bunds-tilgang", der giver mulighed for at få et indblik i, hvordan virkeligheden ser ud, når man kommer ned under de glanspolerede lag (Flyvbjerg, p. 12). Dermed gør et case-study design det muligt at komme ned i dybden og bag om Vækstforums strategiudarbejdelse, således at man for eksempel har mulighed for at komme ind bag Vækstforums mødereferaters konsensusorienterede, velpolerede og rationelle beskrivelse af processen. Dermed er det muligt at få den ikke-offentlige historie om strategiudarbejdelsesprocessen.

Jeg behandler de forskellige aktører i casen som multiple enheder eller "embedded units", fordi jeg ved at indlemme de forskellige aktørers forståelser og opfattelser i casen har mulighed for at danne mig et mere fuldstændigt billede af den komplekse case (De Vaus, pp. 220-1). Aktørernes forståelser og opfattelser indhenter jeg ved hjælp af dokumenter og semistrukturerede interview, hvilket behandles nærmere under afsnittet Dataindsamling.

Samtidig reducerer en "embedded" case retrospektive problematikker, fordi en embedded case giver mulighed for at triangulere forskellige aktørers opfattelser af en hændelse. Det har relevans i forhold til specialets kvalitative interview, idet interview trækker på folks evne til at huske fortiden, hvilket ofte resulterer i hukommelsestab, rekonstruktion af fortiden i nutidens skær og forveksling af kronologiske hændelser (De Vaus, pp. 227 & 228). Desuden foregår der ofte en rationel efterrationalisering, hvor respondenter forsøger at sætte egne handlinger i et bedre lys.

En embedded case bevirker, at jeg under selve interviewet har nemmere ved at forholde mig kritisk til de informationer, respondenter fremkommer med, samt selvfølgelig senere i analysearbejdet.

Traditionelt er formålet med et deduktiv casestudy at teoriteste for at se, hvorvidt teorien i virkeligheden kan finde anvendelse i en bestemt situation. Er det tilfældet, at teorien kan finde anvendelse, støtter casen teorien. Er det derimod ikke tilfældet, at teorien kan finde anvendelse er formålet at forsøge at forstå, ved hjælp af en nøje tilrettelagt analyse, hvorfor teorien ikke fandt anvendelse (De Vaus, p. 222). Til forskel fra denne "rene" deduktive casestudy anvender jeg en deduktiv tilgang, hvor formålet ikke er at teoriteste, men at anvende teorien til at give et abstrakt billede af det der anses som væsentligt i forhold til undersøgelsesfeltet. Derfor har jeg på baggrund af teori og specialets undersøgelsesfelt udledt teser, der kan beskrive Vækstforums forventelige håndtering af problemformuleringens dualisme.

I afsnittet operationalisering vil jeg redegøre for, hvordan tesaerne i forbindelse med interviewguiden anvendes således, at tesaerne er med til at identificere og fremkomme med forklaringer på, hvorledes Vækstforum håndterer problemformuleringens dualisme.

Det følgende afsnit har til formål at afgrænse det empiriske undersøgelsesfelt i tid og rum. Samtidig med afgrænsningen præsenteres casens aktører i model 1.

3.2 Empirisk undersøgelsesfelt

Det empiriske undersøgelsesfelts tidslinie begynder den 3. maj 2005, da det midlertidige Vækstforum blev konstitueret, og ender den 7. marts 2007, da det permanente Vækstforum vedtog den endelige erhvervsudviklingsstrategi for Nordjylland.

I den forbindelse skal det pointeres, at selv om jeg i problemformuleringen formulerer det således at der kun er et Vækstforum, er det i realiteten to Vækstfora jeg undersøger, idet det midlertidige Vækstforum opstartede strategiudarbejdelsen, hvormed det permanente Vækstforum overtog deres "arv" og færdiggjorde strategiudarbejdelsen. Begge Vækstfora indgår dermed i besvarelsen af problemformuleringen.

Det empiriske undersøgelsesfelt er det danske erhvervsfremmesystem med fokus på Nordjylland (se nedenstående model 1).

Med udgangspunkt i model 1 er det danske erhvervsfremmesystem opdelt i et strategisk og operationelt niveau, hvilket de vertikale pile illustrerer. Både det strategiske og operationelle niveau er opdelt i et statsligt, regionalt, tværkommunalt og kommunalt niveau, hvilket de horisontale pile illustrerer.

Det strategiske niveau består på statsligt niveau af Erhvervs- og boligministeriet, Danmarks Vækstråd og Globaliseringsrådet. På regionalt niveau er det Region Nordjylland og Vækstforum Nordjylland. På tværkommunalt niveau er det erhvervsfremmeorganisationerne Aalborg

Metode

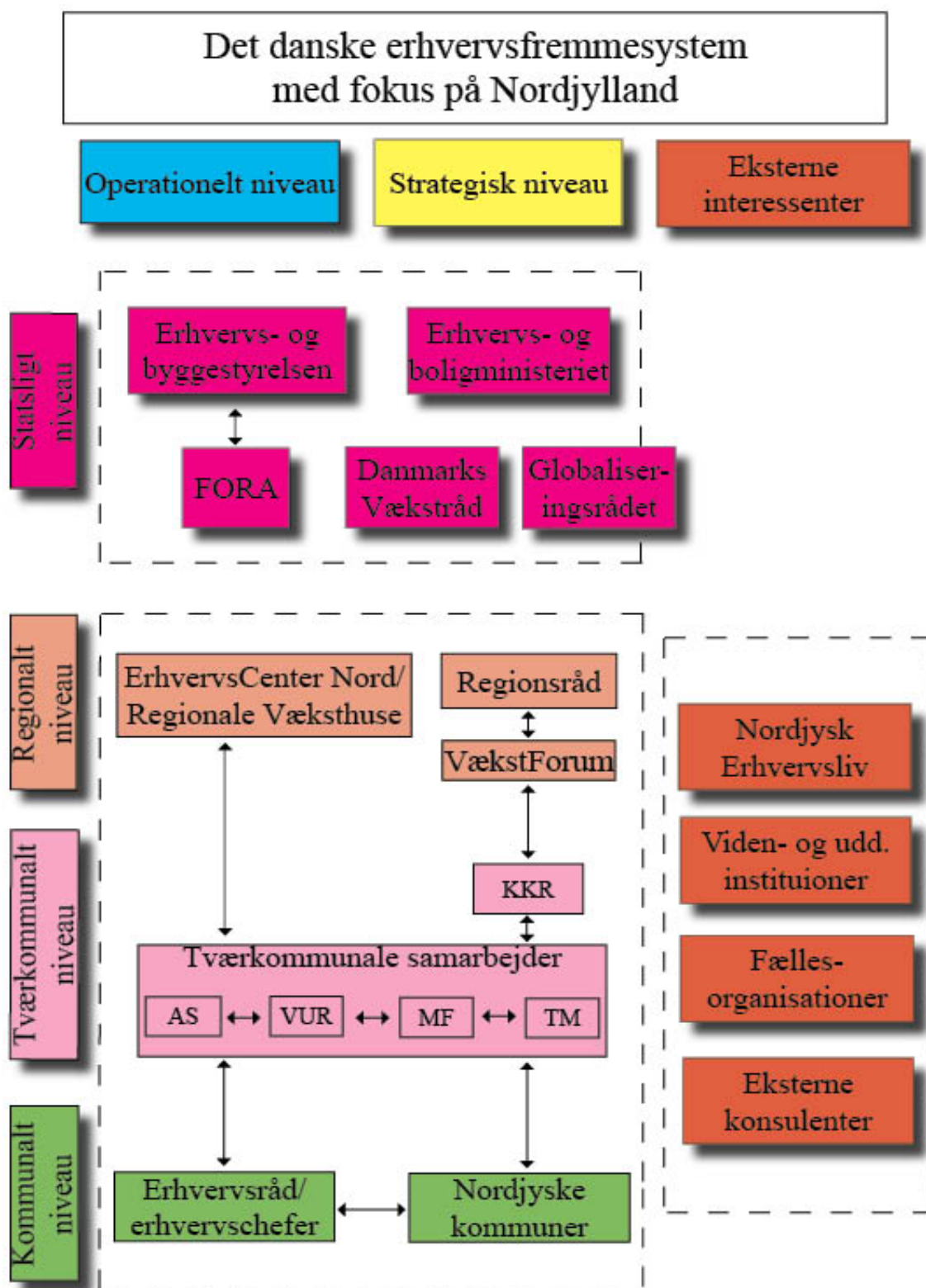
Samarbejdet⁶ (AS), Vendsyssel Udviklingsråd (VUR), Mariager Fjord Samarbejdet (MF) og Thisted-Mors Samarbejdet (TM). Derudover er der på tværkommunalt niveau Kommunernes kontaktråd (KKR). På kommunalt niveau er det de nordjyske kommuner.

Det operationelle niveau består på statsligt niveau af Erhvervs- og byggestyrelsen samt FORA som er en analytisk enhed under Erhvervs- og byggestyrelsen. På regionalt niveau er det Erhvervscenter Nordjylland (ECNord), som kommunerne overtog ansvaret for ved årsskiftet 2007 som en følge af kommunalreformen. Indtil da blev ECNord drevet af Amtet med tilskud fra staten. På tværkommunalt niveau er der de førnævnte tværkommunale erhvervsfremmeorganisationer, og endelig på kommunalt niveau er der kommunale erhvervsråd og erhvervschefer.

Af eksterne interessenter er der det nordjyske erhvervsliv, viden- og uddannelsesinstitutioner og arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer, som alle er repræsenteret i Vækstforum. Derudover er der eksterne konsulenter, som er med ind over Vækstforums strategiudarbejdelse.

⁶ Aalborg Samarbejdet hed indtil kommunalreformens effektivering af regionerne "Region Aalborg Samarbejdet".

Model 1:



3.3 Operationalisering

I det følgende vil jeg redegøre for, hvordan teserne i forbindelse med interviewguiden anvendes således, at teserne er med til at identificere og fremkomme med forklaringer på, hvorledes Vækstforum håndterer problemformuleringens dualisme.

For at sikre, at der i interviewene tilvejebringes empiri i overensstemmelse med specialets problemstilling, har jeg i min interviewguide anvendt specialets teser som grundlag for de interviewspørgsmål, som gerne skulle få respondenterne til at reflektere over Vækstforums håndtering af problemformuleringens dualisme. Derfor har jeg operationaliseret teserne fra det abstrakte teoriunivers til letforståelige spørgsmål.

Eftersom interviewguiden er struktureret og inddelt i de tre faser, som teserne er grupperet i, har teserne inden for deres respektive fase været med til at identificere, hvorledes Vækstforum har håndteret problemformuleringens dualisme.

Det skal påpeges, at selv om teserne spiller en central rolle i forhold til koblingen mellem teori og den empiri, der bliver tilvejebragt, er interviewguiden opbygget kronologisk omkring strategiudarbejdelsesprocessen.

Interviewguiden er vedlagt som bilag 1.

I det næste afsnit vil jeg præsentere de datakilder, som jeg har anvendt til dataindsamlingen, heriblandt de kvalitative interview.

3.4 Dataindsamling

I dette kapitel præsenteres de datakilder, som udgør specialets empiri. Datakilderne kan opdeles i to hovedgrupper: Dokumenter og kvalitative interview.

3.4.1 Dokumenter

I forhold til dokumenter har jeg ved hjælp af referater fra relevante møder, Power Point oplæg fra diverse møder, udkast til Erhvervsstrategi Nordjylland, Erhvervsudviklingsstrategi, pressemeddelelser samt rapporter og analyser genereret en forståelse af undersøgelsesområdet.

Denne forståelse er suppleret med to informantinterview, der i forhold til strategiudarbejdelsesprocessen kunne bidrage med at udfylde de huller, som dokumenterne enten ikke havde behandlet eller tvetydigt behandlet. Disse informantinterview var begge med to medarbejdere i Vækstforum sekretariatet, der henholdsvis var regionsansat og kommunalansat.

Dog har især referaterne været af en svingende kvalitet og været præget af konsensus, idet de konflikter, der har præget de tidlige møder i det permanente Vækstforum, er udeladt af dokumentet eller nedskrevet i forblommede vendinger, hvormed den reelle betydning er svær at tydeliggøre.

Alle dokumenter har været offentliggjorte på det tidligere Amts hjemmeside og den nuværende regions hjemmeside.

I forhold til avisartikler har det været underligt, at der ikke har været nogen avisartikler fra regionens avis Nordjyske i forbindelse med Vækstforums strategiudarbejdelse. Det eneste, der er fundet, er et læserbrev, som regionsrådsformand og formand for Vækstform har indsendt, hvori der blev forklaret om Vækstforums færdiggørelse af strategiudarbejdelse og den fremtidige proces. Dog har Nordjyske skrevet om Vækstforum i forbindelse med udmøntningen af Vækstpakken og især habilitetssagen, som jeg i analysen vil komme nærmere ind på.

3.4.2 Kvalitative interview

I dette afsnit vil jeg præsentere og argumentere for valg af respondenter for efterfølgende at diskutere interviewteknik samt, hvordan interviewene forløb.

De kvalitative interviews respondenter er udvalgt på både embedsmands- og det politiske niveau:

På det politiske niveau har jeg udvalgt en kommunal repræsentant i Vækstforum, der er borgmester for en udkantskommune. Respondenten har været med siden konstitueringen af det permanente Vækstforum og refereres som: Kommunal repræsentant.

Den næste respondent er også en kommunal repræsentant i Vækstforum, men er samtidig medlem af formandskabet i Vækstforum sammen med tre andre repræsentanter fra henholdsvis Regionen, viden- og uddannelsesinstitutioner og fra erhvervslivet. Respondenten er borgmester i en kommune, der er medlem af Aalborg Samarbejdet og har været med fra konstitueringen af det midlertidige Vækstforum. Respondenten refereres som: Kommunal repræsentant og medlem af formandskabet.

Den næste respondent er regionsrådsformanden og formand for Vækstforum, som har været med fra konstitueringen af det midlertidige Vækstforum. Respondenten refereres som: Regionsrådsformand og formand for Vækstforum.

Den sidste respondent som er repræsentant i Vækstforum, er en rektor for en viden- og uddannelsesinstitution, som ligeledes har været med fra konstitueringen af det midlertidige Vækstforum. Respondenten refereres som: Rektor for en viden- og uddannelsesinstitution.

Opsummerende har jeg af Vækstforumrepræsentanter udvalgt to kommunale respondenter fra henholdsvis en udkantskommune og en kommune tæt på Aalborg samt en repræsentant fra

Metode

Regionen. Derudover er der valgt en tredje Vækstforumrepræsentant, i form af en repræsentant fra en viden- og uddannelsesinstitution, der ikke har en myndigheds briller på, således at vedkommende kan bidrage med sit syn på strategiudarbejdelsen. Af ovenstående er det kun den kommunale repræsentant fra en udkantskommune, der ikke er medlem af Vækstforums formandskab.

På embedsmandsniveau i Regionen har jeg interviewet direktør for Regional Udvikling, som er den øverste ansvarlige for Vækstforum sekretariatet. Respondenten har været med siden konstitueringen af det permanente Vækstforum og refereres som: Direktør for Regional Udvikling og sekretariat.

Af kommunale respondenter har jeg udvalgt en konsulent i Aalborg Kommune og Aalborg Samarbejdet ud fra respondentens deltagelse i Kontaktudvalget, som i forhold til erhvervsudviklingsstrategien har været en administrativ sparringspartner for sekretariatet. Respondenten refereres som: Konsulent for Aalborg Samarbejdet.

Jeg har både interviewet den politiske formand og chefkonsulenten for Kommunekontaktrådet som blev etableret i januar 2006 i regi af Kommunernes Landsforening, og som har til opgave at varetage kommunernes fælles interesser over for regionen med det formål at styrke kommunernes indflydelse på den regionale udvikling. De to respondenter refereres henholdsvis som: Formand for Kommunekontaktrådet og Chefkonsulent for Kommunekontaktrådet.

Den sidste respondent er chefkonsulenten for FORA, som er en forsknings- og analyseenhed under Erhvervs- og byggestyrelsen, som laver erhvervsøkonomisk forskning og analyser, der danner grundlag for udarbejdelse af erhvervspolitiske initiativer. FORA har været aktiv i udarbejdelsen af Vækstforums erhvervsudviklingsstrategi helt fra konstitueringen af det midlertidige Vækstforum. Respondenten refereres som: Chefkonsulent for FORA.

I alt har jeg interviewet ni respondenter, som tilsammen danner grundlag for en nuanceret, gyldig og pålidelig forståelse af strategiudarbejdelsen (jævnfør afsnit om gyldighed og pålidelighed), idet jeg i forhold til det empiriske undersøgelsesfelt og specialets problemstilling har interviewet de myndigheder, institutioner og organisationer, der kan bidrage med forskelligartet information om, hvorledes Vækstforum har håndteret problemformuleringens dualisme.

Respondenterne er udvalgt som nøglerepræsentanter for deres respektive myndigheder, institutioner og organisationer, hvormed det er organisationerne som parter der er af interesse, frem for de interviewede individer. Kriteriet for valg af respondenter i de respektive organisationer har været maksimum viden og centralitet i forhold til strategiudarbejdelsen. For at sikre, at alle relevante nøglepersoner er med i interviewundersøgelsen, har jeg interviewet bredt, hvormed respondenter er

medtaget, der senere har vist sig at være mindre centrale i forhold til specialets problemstilling. Interviewundersøgelsen omfatter således perspektiver af strategiudarbejdelsen såvel udefra som indefra, idet der er medtaget respondenter, der har været centralt placeret, såvel som respondenter, der har været mindre centralt placeret.

Respondenterne er lovet anonymitet i den forstand, at de ikke nævnes ved navn, men med titel. Eftersom de fleste respondenter er henholdsvis borgmestre og embedsmænd højt oppe i systemet samt en rektor fra en viden- og uddannelsesinstitution, vil det trods alt være relativt nemt at identificere de enkelte respondenter ved et minimum af indsigt i Vækstforum Nordjylland.

Jeg har i forbindelse med mine interview anvendt en taktik, der har kombineret en empatisk og kritisk tilgang i det enkelte interview for at opnå en høj grad af information. Det vil sige, at jeg indledningsvis har ladet respondenterne definere præmisserne for interviewet, således at processen er blevet beskrevet og analyseret, således som vedkommende har opfattet den med respondentens egne begreber. Derefter har jeg gradvist styret interviewet i en mere kritisk retning, hvor jeg diskuterer og problematiserer interviewpersonens udsagn. Ved at skifte fra respondentens egne til mere konfliktfyldte præmisser har jeg fået respondenterne til at reflektere over processen, hvilket rent informationsmæssigt har været givtigt. Det skal dog påpeges, at denne fremgangsmåde har været vanskelig over for nogen af repræsentanterne, idet de ikke har følt samme entusiasme, som især embedsmændene har følt, til at fortælle, hvordan de oplevede strategiudarbejdelsen. Derfor har det i to tilfælde relativt tidligt i interviewene været nødvendigt at anvende interviewguidens spørgsmål, hvilket har begrænset muligheden for at få et glidende og informativt interview, der kunne fremkomme med ny viden om strategiudarbejdelsen.

Generelt har jeg mødt en utrolig åbenhed hos de involverede parter, hvor jeg kun i et tilfælde har fået min anmodning om et interview afslået, hvilket var med regionsdirektøren.

Foruden de egentlige interview og informantinterview er der før og under casestudiet blevet lavet en række opklarende og uformelle samtaler med personer inden for erhvervsfremmeområdet.

Interviewene er vedlagt som lydfil i bilag 2.

Udover at en lydfil er mindre tidskrævende, er empirien mere troværdig, fordi der ved en transskribering foretages en oversættelse fra det mundtlige til det skriftlige, hvor nuancer i det mundtlige går tabt og dermed også en del af forståelsen.

I det følgende behandles validitet, reliabilitet og generaliserbarhed.

3.5 Validitet, reliabilitet og generaliserbarhed

I de følgende tre afsnit vil jeg beskrive henholdsvis validitet, reliabilitet og generaliserbarhed.

3.5.1 Validitet

Dette afsnit behandler validitet i forhold til henholdsvis specialets design, undersøgelsesdesign samt specialet som helhed.

Designet der er valgt i dette speciale er en Case med multipel enheder, som vælges frem for andre typer, idet det er det bedste til at undersøge en unik proces såsom Vækstforums strategiudarbejdelse. Der indføres ikke en påvirkning, og det er ikke forandringer over tid eller fra case til case, der ønskes undersøgt. Derfor er designs såsom det klassiske eksperiment, det longitudinale og det komparative design ikke relevante i denne forbindelse.

Derudover giver en case med multipel enheder mulighed for at forklare Vækstforums håndtering af problemformuleringens dualisme ved at sammenstykke de involverede aktørers opfattelse af strategiudarbejdelsen i en differentieret helhed. Til det formål har jeg gjort brug af metodetriangulering og respondenttriangulering.

Samtidig har jeg ved anvendelse af informantinterview og uforpligtende opklarende spørgsmål ligeledes forsøgt at skærpe undersøgelsesdesignet og dermed undgå, at der blev lagt fokus på ”falske” uafhængige variabler.

Der hvor undersøgelsesdesignet muligvis kunne halte er ved operationalisering af teserne til letforståelige spørgsmål, selv om jeg via et informantinterview med vicekontorchefen for Erhverv og kompetence i Region Nordjylland indirekte har luftet mine teser for at undersøge, om der var bund i dem, samt gjort brug af de spørgsmål som er operationaliseret ud fra teserne. Det problematiske er at operationalisere fra et forskningsspørgsmål til et interviewspørgsmål ud fra egne forudsætninger, idet jeg i forhold til respondenterne besidder en speciel forudfattet viden, der er svær at omgå.

Afslutningsvis har jeg i det hele taget forsøgt at lave et ”kritisk studie”, hvilket vil sige, at jeg hele tiden har forholdt mig kritisk over for egne teser og teori i forhold til den ny viden, der via empirien er fremkommet. Udover at jeg har forsøgt at være teorikritisk, har jeg også forsøgt at være empirisk kritisk. Hvorvidt det er lykkedes, samt undersøgelsesdesignets grad af validitet, er det egentlig kun resultatet af specialet, der kan afgøre.

I det følgende vil jeg diskutere pålideligheden af den indsamlede empiri.

3.5.2 Reliabilitet

Semistrukturerede interview har til formål at komme i dybden af specialets undersøgelsesfelt, og derfor negligeres interviewerens påvirkning af respondenterne, idet hovedformålet er at få noget nyt og spændende frem (Jensen, p. 75). På trods af at jeg har påvirket interviewet ved det fokus, jeg har lagt ned over det, samt forfulgt interessante spor, mener jeg ikke det vil have indflydelse på pålideligheden af interviewene, idet de faktorer, der kommer til udtryk i interviewene, er et udtryk for eksisterende forståelser og opfattelser fra respondentens side. Selv om interviewene påvirkes i en vis retning, er jeg trods alt påpasselig med ikke at lægge ord i munden på respondenterne.

Derudover er interviewguiden bygget således op, at samtalen får karakter af en dialog frem for en spørgerunde, hvor der opbygges en stemning, som både respondenterne og interviewerens gerne skulle føle sig tilpas ved, idet usikre respondenter er mere tilbageholdende med at videregive information end trygge respondenter (Pole & Lampard 2002: 141). Med samme formål for øje har respondenterne så vidt det var muligt selv valgt tid og lokalitet for interviewet.

Der er ingen tvivl om at respondenterne troværdigt har svaret på de enkelte spørgsmål, men der har været stor forskel mellem respondenterne i forhold til, hvor konsensuspræget Vækstforums håndtering af problemformuleringens dualisme har været. Det kan der være to forklaringer på: Enten har de oplevet strategiudarbejdelsen som konsensuspræget, eller også har de i forhold til det videre samarbejde i og omkring Vækstforum ikke ønsket at sætte andre eller dem selv i en penibel situation.

Generelt har interviewene været præget af en stor åbenhed, men hvorvidt det vil være muligt at gentage disse interview og få samme empiri og analyse, vil jeg betvivle, idet interviewene i høj grad har været dynamiske. Denne dynamik mener jeg skyldes timingen af interview samt problemstillingens aktualitet, idet de fleste respondenter i udpræget grad havde behov for at fortælle deres version af strategiudarbejdelsen. Derfor mener jeg ikke, at man vil komme frem til samme empiri og analyse ved at gentage interviewene, idet respondenterne har fået lukket dampen ud, samt at respondenterne har en tendens til at udtale sig i mere diplomatiske vendinger, når man er kommet mere på afstand af strategiudarbejdelsen og dermed ser mere overordnet på det hele.

Samtidig har der i mange tilfælde fra respondentens side været et behov for at fortælle om sin oplevelse af strategiudarbejdelsen, hvilket har givet oplysninger, som muligvis ikke fremkommer i anden omgang, når dette umiddelbare behov ikke længere er tilstede.

I det følgende vil jeg diskutere, hvorvidt det er muligt at generalisere specialets resultater.

3.5.3 Generaliserbarhed

Eftersom specialet er et casestudy, er det vanskeligt at sige, hvorvidt casen er repræsentativ for et større antal cases. Det er åbenlyst, at der ikke er statistisk generaliserbare faktorer i casen, og derfor vanskeligt at påpege, hvorvidt faktorerne er generelle i forhold til andre regionale Vækstfora.

Dog har jeg forsøgt at øge generaliserbarheden af casestudiet ved strategisk at vælge en atypisk case i stedet for en repræsentativ vilkårlig udvalgt case. Årsagen hertil er simpel, idet en atypisk case ofte fremkommer med mere information end en repræsentativ case, fordi den aktiverer flere aktører og flere grundlæggende mekanismer i forhold til den situation man studerer (Flyvbjerg, p. 14).

Derfor var Vækstforum Nordjylland et naturligt valg, som med deres midlertidige Vækstforum har en anden forhistorie end de øvrige fire vækstfora. Det er derfor muligt at karakterisere specialets undersøgelsesfelt som en kritisk case, idet Region Nordjylland nedsatte det permanente Vækstforum ud fra erfaringer fra det midlertidige Vækstforum (Flyvbjerg, pp. 14-5).

Dermed er det sandsynligt, at Vækstforum Nordjylland har de bedste forudsætninger for at håndtere problemformuleringens dualisme, idet der via det midlertidige Vækstforum er høstet værdifulde erfaringer, som andre regionale Vækstfora ikke er i besiddelse af.

Valget af Vækstforum Nordjylland som kritisk case gør det dermed muligt at formulere en generaliserende karakteristik af den kritiske case i en negativ form (Flyvbjerg, p. 14):

Hvis specialets teser, udledt af teori og undersøgelsesfelt, ikke er gældende for Vækstforum Nordjylland, er det sandsynligvis heller ikke gældende for de øvrige fire regionale Vækstfora.

Dermed vil det være muligt at generalisere specialets resultater.

Hidtil har jeg ved hjælp af teori- og metodekapitel gjort rede for, hvordan besvarelsen af problemformuleringen kan anskues og angribes. I det følgende kapitel analyseres den indsamlede empiri.

4 Analyse

I analysen har jeg lagt vægt på først og fremmest at besvare problemformuleringen, men har samtidig forsøgt at give læseren et billede af strategiudarbejdelsesprocessen, hvormed undersøgelsesfeltets kontekst i forbindelse med problemstillingen inddrages i besvarelsen af problemformuleringen.

Analysen er kronologisk opbygget, hvilket betyder, at hændelserne tidsmæssigt bliver præsenteret i forhold til deres opdukken i strategiudarbejdelsesprocessen. Det vil sige, at specialets inddeling i tre faser er analysens rygrad, hvor hændelser eller faktorer, der ikke befinder sig inden for én enkelt fase, bliver påhæftet, alt efter hvornår de dukker op i strategiudarbejdelsen. Dermed vil der automatisk være afstikkere frem og tilbage i tiden, eftersom hver hændelse, der dukker op i strategiudarbejdelsen, færdigbehandles, inden den næste hændelse rent kronologisk indfinder sig.

Efter hver fase sker der en opsummering af fasen samt de afsnit, der kronologisk er startet inden den enkelte fase, således at analysen indeholder tre opsummeringer i alt.

Indholdsmæssigt bliver Vækstforums habilitetssag (jævnfør nedenstående) indledningsvist behandlet for efterfølgende at analysere strategiudarbejdelsens opstartsfasen. Derefter behandles kommunernes opfattelse af strategiudarbejdelsen samt embedsmandsnetværkets organisering inden analysen af strategiudarbejdelsens etableringsfase. Afslutningsvis analyseres regeringens Partnerskabsaftale samt strategiudarbejdelsens fastlægningsfase. Undervejs behandles hændelser eller faktorer, der enten underbygger en analyse eller er en analyse i sig selv.

God læselyst!

4.1 *Vækstforums habilitetssag*

Allerførst vil jeg forklare, hvilken indvirkning Vækstpakken har haft på Vækstforums håndtering af strategiudarbejdelsen, eftersom den viden er en forudsætning for at kunne forstå og forklare Vækstforums handlinger i forhold til at forankre strategien blandt kommunerne.

Som tidligere nævnt "tyvstartede" Nordjylland i forhold til de øvrige regioner, idet Nordjylland uventet fik tildelt en pose penge under valgkampen 2005, efter at valgkampens fokus var blevet rettet mod Nordjyllands relativt mange virksomhedslukninger med massefyringer til følge eksemplificeret ved Danish Crowns lukning af Hjørring slagteri. Denne pose penge bestående af 200 mio. kr. skulle administreres og udmøntes i en Vækstpakke, hvormed man til dette formål etablerede det midlertidige Vækstforum.

Analyse

I forbindelse med Vækstforums forslag til anvendelse af de 200 mio. kr. blev der i Folketinget til økonomi- og erhvervsministeren rejst spørgsmål om, hvorvidt flere af repræsentanterne i Vækstforum var inhabile, hvormed økonomi- og erhvervsministeren over for Vækstforum indskærpede, at statsmidlerne til medfinansiering af initiativer i den nordjyske Vækstpakke først ville blive indfriet, når habilitetsreglerne blev overholdt (Svar fra økonomi- og erhvervsministeren på spm. 866). Det problematiske var, at de organisationer, der var repræsenteret i Vækstforum, i overvejende grad også var de organisationer, der blev indstillet til Vækstpakken af Vækstforum. Denne sag fik en del regional medieomtale og var især for Amtsborgmesteren, som var formand for Vækstforum, en "træls" sag, idet han blev beskyldt for inhabilitet, eftersom han som det offentlige repræsentant sidder i spidsen for en række af de projekter og programmer, der af Vækstforum var blevet indstillet til at modtage midler fra Vækstpakken. Beskyldningerne betød, at fokus blev drejet bort fra de 200 mio. kroner, som Vækstforum skulle anvende til at gøre gavn i Nordjylland til, at Vækstforum blev sat i et dårligt lys, hvilket amtsdirektøren kommenterede således:

"...uheldigt, at processen er kommet så uheldigt fra start, fordi der har været både klager og misforståelser i forbindelse med indstillingen om fordelingen af de 200 millioner kroner. Men nu skal vi jo heller ikke gøre det værre. Det er dog trods alt først og fremmest positivt, at der nu er 200 millioner mere at gøre med i udviklingen af nye job og virksomheder".

(Vækstforum en uheldig konstruktion).

Hele habilitetssagen endte med, at økonomi- og erhvervsministeren bad det midlertidige Vækstforum om at genbehandle den nordjyske vækstpakke med særlig fokus på habilitetsreglerne, hvilket Vækstforum imødekom ved Vækstforums møde den 19. december 2005 (Referat fra møde i det midlertidige Vækstforum den 19. december 2005).

Dog kaldte kritikere Vækstforums genbehandling for et spil for galleriet, idet de mente, at der ikke var blevet ændret så meget som et komma i Vækstpakken (200 millioner med mange forviklinger).

Ifølge netværksteorien er offentlige myndigheder underlagt en række restriktioner, der sætter grænser for, hvor meget de kan involvere sig i netværksstyringen, idet de er underlagt offentlighedsprincippet, er i mediernes søgelys og i det hele taget må stå til ansvar for deres handlinger. Derfor kan offentlige myndigheder blive hængt ud, hvis de forbiser værdier som gode demokratiske beslutningsprocedurer såsom habilitetsreglerne.

I forhold til at forklare Vækstforums håndtering af problemformuleringens dualisme er det væsentligt at have denne habilitetssag in mente, således at der ikke sker en overfortolkning af Vækstforums initiativer og tiltag i forbindelse med strategiudarbejdelsen. Med andre ord er

kendskab til Vækstforums habilitetssag en forudsætning for at kunne forklare Vækstforums håndtering af problemformuleringens dualisme. For eksempel kunne tiltag i retning af en åben strategiudarbejdelsesproces fortolkes som Vækstforums forsøg på at forankre strategien blandt regionens kommuner, hvor den reelle hensigt med tiltaget primært var at sørge for, at procedurer overholdes, således at Vækstforum undgår at få et nyt smæk over fingrene med negativ mediedækning af Vækstforum til følge.

Habilitetssagen har påvirket Vækstforum i den grad, at man er påpasselig med, at habilitetssager eller lignende ikke gentager sig, hvilket henholdsvis regionsrådsformand og formand for Vækstforum og chefkonsulenten for FORA begge understreger i følgende udsagn:

”Vi havde en habilitetssag, der rejste sig som et spøgelse”

Interviewer:

”Har denne oplevelse med habilitetsspørgsmålet påvirket i forhold til strategiudarbejdelsen, at nu skal vi være helt sikre på, at der ikke er noget at sætte en finger på?”

Regionsrådsformand og formand for Vækstforum:

”Ja, det har det. Det er blevet mere stivbenet, end jeg ønsker mig i min dagligdag, men der har jeg været nødt til at bøje mig for, at der er nogle formaliakrav – selvfølgelig skal de overholdes, men man kan altid diskutere ... gradueringen (af disse krav)”

(Regionsrådsformand og formand for Vækstforum, 1,13-2,21).

Chefkonsulenten for FORA understreger ovenstående med følgende observation:

”...at sikre total åbenhed og sikre alle fuldstændig lige adgang til midlerne...hvis man vil bruge de her EU-midler, står der nærmest i forordningen omkring de her midler, at alle skal have lige adgang... De er også optaget af, at de ikke fik problemer med - der var nogle spor der skræmmer - hele processen omkring Vækstpakken hvor man blev beskyldt for, at hele Vækstforum var inhabil...det er klart, at det ville man gerne undgå”

(Chefkonsulent for FORA, 56,05 - 57,39).

Opsummerende skræmmer sporene fra habilitetssagen, hvorfor kendskab til Vækstforums habilitetssag er en forudsætning for at kunne besvare Vækstforums håndtering af problemformuleringens dualisme.

I det følgende behandles opstartsfasen af strategiudarbejdelsen.

4.2 Opstartsfasen

Officielt begyndte Vækstforums strategiudarbejdelsesproces allerede på det konstituerende møde for det midlertidige Vækstforum den 3. maj 2005, hvor udviklingsdirektøren for FORA, som er erhvervsministeriets enhed for erhvervsøkonomisk forskning og analyse, via et oplæg om regional erhvervsudvikling præsenterede følgende procesudkast til en faktabaseret erhvervsudviklingsstrategi: ”Analyse og strategiproces”. Ifølge mødereferat besluttede Vækstforum efterfølgende under samme dagsordenspunkt at arbejde i to parallelle spor. Et spor på kort sigt omhandlende udmøntningen af ovennævnte Vækstpakke og et spor på langt sigt, hvor der udarbejdes en erhvervsudviklingsstrategi på baggrund af en faktabaseret analyse (Referat fra møde i det midlertidige Vækstforum den 3. maj. 2005).

Ifølge det institutionelle perspektiv er det forventeligt, at Vækstforum introducerer mangfoldighed for at undgå bindinger, hvilket blandt andet kan gøres ved at initiere analyser og undersøgelser. Vækstforum afsætter fra begyndelsen af strategiudarbejdelsen penge af til at lave en faktabaseret analyse, hvormed Vækstforum forsøger at holde strategiudarbejdelsen åben over for nye ideer og dermed introducerer mangfoldighed i strategiudarbejdelsen. På denne måde genereres der et beslutningsgrundlag for strategiudarbejdelsen som alle, heriblandt kommunerne, gerne skulle have mulighed for at øve indflydelse på.

På samme møde i det midlertidige Vækstforum beslutter Vækstforum formelt at engagere FORA til at stå i spidsen for udarbejdelsen af dette beslutningsgrundlag for strategi.

Chefkonsulenten for FORA beskriver hændelsesforløbet således:

”I forbindelse med Vækstpakken blev der sat penge af til at lave analyse og fakta, som kunne danne grundlag for den erhvervsudviklingsstrategi, som Vækstforum skulle lave, og der fik vi en henvendelse fra sekretariatet, om vi vil lave et opæg til, hvordan vi kunne forestille os at bidrage med analysekapacitet til at løse en del af den opgave. Det skrev vi et bud på, og det gik så ind og blev behandlet, man havde vist også spurgt Aalborg Universitet, om de kunne levere den analysekraft der skulle til for at lave det. Så var der en politisk behandling af de der forskellige initiativer under de 200 mio. kr. og herunder også et forslag om at sætte penge af til FORA og Aalborg Universitet. Da det blev besluttet blev der indgået en mere formel kontrakt mellem FORA og sekretariatet om, at vi skulle løse nogle bestemte opgaver, der skulle lede frem til noget, der kunne danne grundlag for Vækstforums langsigtede strategi”

(Chefkonsulent for FORA, 2,50-4,29).

Dermed havde FORA fået til opgave at stå i spidsen for udarbejdelsen af et faktabaseret beslutningsgrundlag, hvorudfra Vækstforum kunne formulere en visionær og langsigtet strategi, der kunne danne rammen for de kommende års arbejde i Vækstforum Nordjylland.

Beslutningsgrundlaget skulle bestå af et faktabaseret grundlag, der ud fra analyser kortlagde regionens styrker, svagheder, muligheder og udfordringer samt skulle pege på konkrete initiativer, der kunne bringe regionen i den rigtige retning (Referat fra Vækstforums møde den 25. januar 2006).

Analysearbejdet tog udgangspunkt i en benchmarkanalyse af Nordjyllands fire Vækst drivere udarbejdet af Copenhagen Economics (Referat fra Vækstforums møde den 25. januar 2006). De fire vækstdrivere er rammebetingelser for at skabe vækst identificeret af OECD, og som EU har adopteret blandt andet via Lissabonstrategien. De er henholdsvis menneskelige ressourcer, vidensopbygning og –deling, adgang til informations- og kommunikationsteknologi og iværksætterier (Erhvervsudviklingsstrategi, pp. 5 & 19).

Derudover bestod analysearbejdet af fokusanalyser inden for udvalgte områder, der er særlig vigtige for den økonomiske udvikling i Nordjylland. Disse fokusanalyser var henholdsvis regionens iværksætterinfrastruktur, Aalborg Universitets muligheder for at styrke sin rolle som lokomotiv for væksten og regionens mest innovative virksomheder.

Det var ifølge referat meningen, at den endelige afrapportering skulle bestå af tre hovedafsnit, hvor det første var en visionær langsigtet strategi, der skulle beskrive regionens styrker, svagheder, muligheder og udfordringer samt indeholde en klar vision for regionens fremtidige udvikling. Samtidig skulle strategien udpege indsatsområder, hvor der er behov for at styrke de regionale rammebetingelser.

Det andet hovedafsnit skulle præsentere et målesystem af Nordjyllands innovationskapacitet, der kunne give Vækstforum mulighed for at overvåge udviklingen af den regionale innovationskapacitet.

Det tredje hovedafsnit var udkast til en handlingsplan, der skulle præsentere konkrete initiativer, som kunne bidrage med at indfri visionen for regionens fremtidige udvikling ved at sikre vækst og udvikling i Nordjylland (Referat fra Vækstforums møde den 25. januar 2006).

Opsummerende engagerede Vækstforum FORA til at danne et beslutningsgrundlag for strategiudarbejdelsen ud fra faktabaserede analyser i form af en afrapportering bestående af tre hovedafsnit. Dermed indlemmede Vækstforum som strategiudarbejdelsesnetværkets styringsaktør FORA som netværksaktør i strategiudarbejdelsen.

Årsagerne til, at FORA blev engageret har sikkert været mange, og ifølge regionsrådsformanden og formand for Vækstforum var det lige frem en nødvendighed, idet det daværende Amt rent personalemæssigt ikke havde ressourcer til selv at stå i spidsen for udarbejdelse af beslutningsgrundlaget:

FORA var en nødvendighed at få på banen, fordi vi stod over for en situation, hvor der blev flyttet rundt på alle folk, der vidste noget om det her. Vi vidste ikke hvem der var med, og folk skulle lige finde ud af, hvor var deres skrivebord, og hvordan kunne deres kompetencer bruges. Der stod vi med et konkret problem med at få beskrevet, hvad er vores styrker og svagheder på nuværende tidspunkt i forhold til at skulle begynde at beskrive en udviklings- og vækststrategi for Nordjylland. Det var lidt en dyd af nødvendighed...

(Formand for Regionsrådet og Vækstforum, 14,35-15,15).

Hvorvidt det ligefrem var en dyd af nødvendighed, kan der stilles spørgsmålstejn ved, idet der i maj 2005, hvor FORA formelt blev engageret, hverken var omstruktureringer som en følge af kommunalreformen eller andre specielt tidskrævende opgaver for det daværende Amt.

Det er ingen tvivl om, at FORA har de fornødne kvaliteter til at stå for udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget, men det havde også Amtets afdeling for Erhvervs- og arbejdsmarked, som blandt andet i forhold til Nordjyllands Udviklingsfond⁷ havde været vant til at arbejde analyse- og strategiorienteret.

I det følgende behandles den grad af frihed, som FORA havde til at sætte rammerne for beslutningsgrundlaget for strategiudarbejdelsen.

4.2.1 FORA som styringsaktør

Chefkonsulenten for FORA illustrerer i det følgende den grad af frihed, som FORA havde til at bestemme beslutningsgrundlaget for strategien:

Vi havde sådan set ret frie hænder til at foreslå, hvilke typer af delanalyser vi mente der skulle gennemføres for at nå frem til et fornuftigt beslutningsgrundlag for den fremtidige strategi for Region Nordjylland. Det oplæg, vi kom med, blev der ikke ændret meget i fra sekretariatets side

(Chefkonsulent for FORA, 5,16-5,42).

⁷ Nordjyllands Udviklingsfond er et forum for erhvervspolitisk samarbejde i regionen, stiftet af Nordjyllands Amt, og var den øverste regionale myndighed for en række EU-programmer, men rådede også over egne midler stillet til rådighed af Amtsrådet. Med disse midler støtter fonden projekter, programmer og institutioner, som på forskellig måde bidrager til udvikling og beskæftigelse inden for nordjysk erhverv og turisme (Årsberetning for Nordjyllands Udviklingsfond 2002). Man kan karakterisere Nordjyllands Udviklingsråd som Vækstforums forgænger på området.

FORA havde en stor frihedsgrad til at sætte rammerne for de analyser, som skulle danne beslutningsgrundlaget for strategiudarbejdelsen, muligvis fordi sekretariatet og det midlertidige Vækstforum hovedsageligt havde fokus på udmøntningen af Vækstpakken.

Det midlertidige Vækstforum sekretariat bestod hovedsageligt af folk fra centraladministrationen i form af Erhvervs- og byggestyrelsen og Amtsfolk, hvor centraladministrationen var styrende og Nordjylland og Viborg Amt assisterede med mandskabstimer (Referat fra møde i forberedelsesudvalget den 29. marts 2006).

Centraladministrationens tilstedeværelse i sekretariatet var fortrinsvis for at facilitere processen i forhold til Vækstpakkens udmøntning, hvorfor det umiddelbare fokus fra Vækstforums side var Vækstpakken. Dermed må man formode, at der var mindre fokus på opstarten af strategiudarbejdelsen.

Med ovenstående habilitetssag in mente kunne man også formode, at repræsentanternes hovedfokus var på Vækstpakkens 200 mio. kr. og især de kommunale repræsentanter, hvilket understøttes af følgende udsagn af en kommunal repræsentant i Vækstforum:

Der er meget prestige i at komme ind der, og mange kampe er gjort for at få lov til at sidde i Vækstforum, for det var der indflydelsen var

(Kommunal repræsentant, 40,33-40,40).

At der er kamp om pladserne i Vækstforum understreges af, at fire ud af seks borgmestre i det midlertidige Vækstforum blev erstattet ved etableringen af det permanente Vækstforum (www.rn.dk). Derfor kan det formodes, at hovedparten af de kommunale repræsentanter hovedsageligt har tænkt kortsigtet i forhold til udmøntningen af Vækstpakkens 200 mio. kr., eftersom de sandsynligvis har haft en relativ god fornemmelse af muligheden eller den manglende mulighed for at fortsætte i det permanente Vækstforum.

I henhold til specialets netværksteori er der i forbindelse med Vækstpakken etableret et plussumsspil, som er repræsentanternes umiddelbare motivation for at deltage i det midlertidige Vækstforum. I forhold til den langsigtede strategi var det på grund af det midlertidige Vækstforums begrænsede levetid svært at etablere et plussumsspil, hvorfor repræsentanterne ikke havde nogen motivation til at beskæftige sig med strategien. Dermed havde FORA relativt frit spil til at sætte rammerne for udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget, hvilket nedenstående tydeliggør.

Opsummerende havde Amtet ifølge den daværende Amtsborgmester og nuværende regionsrådsformand rent personalemæssigt ressourcemæssige problemer, og sekretariatets samt Vækstforums hovedfokus var rettet mod Vækstpakken. Det kan måske forklare, hvorfor

Analyse

Vækstforum ikke bed mærke i kommunernes perifere involvering i strategiudarbejdelsen, da FORA's udviklingsdirektør som ovennævnt i sit oplæg om en faktabaseret strategi præsenterede procesudkastet "Analyse og strategiproces" på det midlertidiges Vækstforums konstituerende møde. Ifølge plancherne fra oplægget skulle den indsamlede viden til de faktabaserede analyser hovedsageligt genereres direkte fra erhvervsliv og uddannelsesinstitutioner (Plancher til FORA's udviklingsdirektørs oplæg).

Kommuner, regioner eller andre myndigheder skulle med andre ord ikke integrerende inddrages i FORA's analysearbejde, hvilket Chefkonsulenten for FORA i forhold til kommunernes erhvervschefer i det følgende uddyber:

Interviewer:

I ville gerne springe over det led, der hed erhvervschefer og så gå direkte til kilden?

Chefkonsulent for FORA:

Ja, ... det er ikke fordi vi ikke vil snakke med dem, og vi snakkede også med dem alle sammen, og vi vil selvfølgelig gerne høre deres vurdering af, hvor ser de udfordringerne for deres erhvervsliv, men det var vigtigt for os også at få en lidt dybere forståelse af den konkurrencesituation, som de enkelte virksomheder er i, og som tit bliver filtreret fra, når man kun taler med erhvervschefen, som har fordøjet informationer og dannet sig sit billede af, hvilke udfordringer kommunen står overfor. Der havde vi behov for at få det rå materiale direkte fra virksomhederne

(Chefkonsulent for FORA, 27,47-28,55).

I forbindelse med indsamlingen af data til udarbejdelse af de faktabaserede analyser har FORA hovedsageligt fokus på erhvervslivet og uddannelsesinstitutionerne, hvormed kommunernes indflydelse på beslutningsgrundlagets output er minimal, fordi FORA i den forbindelse anser kommunernes rolle som perifer.

Chefkonsulenten for Kommunekontaktrådet beskriver i det følgende, hvordan kommunerne oplevede udarbejdelsen af beslutningsgrundlag for strategiudarbejdelsen som værende styret af FORA:

Vores opfattelse, da vi startede det her var, at regionen havde parkeret hele denne proces med udvikling af erhvervsstrategi hos FORA og nærmest sagt, at nu laver I en masse analyse på det og kommer med en masse gode oplæg om det, og så ser vi på det, når det kommer. Det betød, at kommunerne, det var i hvert fald vores opfattelse i kommunerne, var fuldstændig koblet ud på et sidespor, sågar Vækstforum sekretariatet var koblet ud på et sidespor, hvis du spørger dem, så vil

de også opfatte, at de mere eller mindre var blevet koblet ud på et sidespor, fordi det var FORA, der kørte den her proces.

(Chefkonsulenten for Kommunekontaktrådet, 11,54-12,37).

Ifølge netværksteorien er det forventeligt, at Vækstforum agerer styringsaktør, idet både tekniske og normative forhold taler for, at styringsaktøren typisk vil være en offentlig myndighed, fordi den offentlige myndighed typisk er ressourcemæssigt overlegen i og med at de besidder store budgetter, personale, specielle beføjelser, adgang til massemedia, og normativt set besidder de demokratisk legitimitet.

Derfor var det umiddelbart forventeligt, at Vækstforum agerede styringsaktør ud fra den antagelse, at de med regionen i ryggen var ressourcemæssigt overlegen i forhold til netværkets øvrige aktører samt besad en demokratisk legitimitet, men der gjorde jeg regning uden vært, idet FORA uden problemer fik lov til at overtage rollen som styringsaktør i netværket.

Fora havde en høj grad af frihed til at sætte rammerne for beslutningsgrundlaget, hvilket negativt prægede kommunernes mulighed for at påvirke beslutningsgrundlaget for strategiudarbejdelsen, som var det udgangspunkt, Vækstforum skulle udarbejde selve strategien ud fra. Hvilken betydning Vækstforums beslutning om at engagere FORA i strategiudarbejdelsen har haft for strategiens forankring blandt kommunerne, vil der redegøres for efter færdigbehandlingen af opstartsfasen.

Men kommunernes trængsel i forhold til aktiv involvering i udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget for strategiudarbejdelsen var kun lige begyndt, hvilket der redegøres for i det følgende afsnit.

4.2.2 Bottom-up strategiudarbejdelse

På det møde, der afviklede det midlertidige Vækstforum den 25. januar 2006, introducerer FORA en amerikansk klyngeekspert, som det vil være ”værdifuldt” at bringe ind til at facilitere fire erhvervsklynger, som FORA i samarbejde med selv samme amerikanske klyngeekspert har lokaliseret ud fra førnævnte benchmarkanalyse af Nordjyllands fire vækstdrivere. Vækstforum godkender både nedsættelsen af de fire erhvervsklynger, samt at den amerikanske klyngeekspert skal facilitere erhvervsklyngerne. De fire erhvervsklynger er inden for byggematerialer, fødevarerområdet, informations- og kommunikationsteknologi og sundhedsteknologi (Referat fra Vækstforum møde den 25. januar 2006).

De fire erhvervsklynger skal generere indholdet til en bottom-up strategiudvikling, der sammen med ovenstående faktabaserede analyser skal danne beslutningsgrundlaget for strategiudarbejdelsen.

Analyse

Som ovenstående nævnt godkender Vækstforum, at en amerikansk klyngeekspert skal facilitere erhvervsklyngerne i forbindelse med bottom-up strategiudviklingen.

Ifølge det institutionelle perspektiv er det forventeligt, at Vækstforum introducerer en tredje aktør for at skabe mangfoldighed, hvormed eventuelle bindinger kan løsnes eller bindinger ej opstår. I dette tilfælde godkender Vækstforum, at en amerikansk klyngeekspert skal facilitere erhvervsklyngerne, hvilket regionsrådsformanden og formand for Vækstforum oplevede således:

FORA kom og sagde der er sådan en (Amerikansk klyngeekspert) der har forstand på det her, skal vi ikke lade ham kigge os lidt over skulderen... tit er det sådan, at der skal en profet udefra til for at få øje på noget

(Regionsrådsformanden og formand for Vækstforum, 18,10-18,26).

Dermed indikerer regionsrådsformanden og formand for Vækstforum, at formålet med at involvere den amerikanske klyngeekspert har været at sikre mangfoldighed i bottom-up strategiudviklingen.

Mangfoldighed skaber grobund for fælles handling og dermed ejerskab for strategien, hvilket øger muligheden for, at strategien forankres blandt kommunerne.

Umiddelbart kan det anskues som, at Vækstforum introducerer en tredje aktør i bottom-up strategiudviklingen med det formål for øje at skabe mangfoldighed og dermed forankre strategien blandt kommunerne, men det problematiske i dette opstillede scenario er, at erhvervsklyngerne ikke er møntet på kommunerne, men derimod på de ”virkelige helte” såsom uddannelsesinstitutioner og erhvervsliv.

Det understreger direktøren for Regional Udvikling og sekretariat i det følgende ved at skitsere, hvad det midlertidige Vækstforum egentlig vedtog:

”Samtidig vedtog man to ting: Det var, at man ville lave en faktabaseret strategi, som ikke var ud fra formodninger om hvor man troede man var henne, men gravede et spadestik dybere og få lavet alle de her analyser som FORA stod for. Det var den ene ting, men den anden ting var, at man ville invitere de virkelige helte med ind fra starten af, og når jeg siger de virkelige helte, så skulle det ikke være kommuner, region eller offentlige myndigheder i det hele taget, som var dem der skulle finde ud af, hvad der var godt for uddannelsesinstitutioner og erhvervsliv. Det skulle uddannelsesinstitutioner og erhvervsliv selv inviteres med ind i og være med til, og det var derfor man lavede klyngearbejdet”

(Direktør for Regional Udvikling og sekretariat, 6,44-7,25).

Ifølge det institutionelle perspektiv er det forventeligt, at Vækstforum har fokus på tendensen til at udelukke netværksaktører i form af opponenter og kritikere fra netværket, eftersom det ofte resulterer i sociale og kognitive bindinger. Men frem for at Vækstforum, ved at forhindre udelukkelse af netværksaktører, har fokus på at vedligeholde social mangfoldighed, så strategiudarbejdelsen kan forblive åben og dermed undgå bindinger, vedtager Vækstforum en bottom-up strategiudvikling, som offentlige myndigheder såsom kommuner får svært ved at interagere i. Dermed får kommunerne en begrænset mulighed for at udøve indflydelse på det beslutningsgrundlag, der skal danne baggrund for strategiudarbejdelsen.

Dermed begrænser Vækstforum kommunernes interaktion i strategiudarbejdelsen og fremmer i stedet sociale og kognitive bindinger i netværket, hvilket ikke fordrer et velfungerende netværk samt øger muligheden for at forankre strategien blandt kommunerne.

Men i hvor høj grad var Vækstforum klar over, at de havde igangsat en udarbejdelsesproces af beslutningsgrundlaget for strategiudarbejdelsen med FORA som styringsaktør, som kommunernes og sågar regionens folk, som til daglig arbejder med erhvervsudvikling, ikke synderligt blev inddraget i? Det spørgsmål vil blive besvaret i det følgende afsnit.

4.2.3 Vækstforums passivitet

Direktøren for Regional Udvikling og sekretariat mener i bagklogskabens klare lys ikke, at Vækstforum var klar over, hvad de havde sagt ja til:

Det der nok var dengang, fordi der var travlt med alle mulige andre ting, det var at mange i det midlertidige Vækstforum ikke vidste, hvad de havde sagt ja til. De forstod simpelt hen ikke, hvad det betød, at man havde sat FORA i spidsen for det her, selvom der ligger en lang række præsentationer fra forskellige møder, så var de ikke helt med på, hvad det betød, at man havde sat FORA i spidsen for det her, og at man havde bestemt sig for at arbejde med de her virksomhedsklynger og lægge arbejdet med bottom-up delen af strategien ud i virksomhedsklyngerne – det var egentlig dem (klyngerne) der skulle komme med bud på, hvad det egentlig var for nogle særlige fokuspunkter, der var relevante inden for de enkelte klynger. I og med, at det var erhvervsliv og uddannelsesinstitutioner, der faciliterede FORA og fik lov til at køre med klatten, så var det op til regionens og kommunernes embedsmænd at koble sig på det set-up (klyngerne). Det var slet ikke en model, som kommunerne har været vant til at arbejde i før, og kommunikationen fra sekretariatet var ikke god nok på det tidspunkt. Vi troede, det skal også siges, at vi havde ekstremt travlt, idet vi kørte med to systemer, at alle var med på den model, idet den var vedtaget i Vækstforum

(Direktør for Regional Udvikling og sekretariat, 7,41-8,58).

Vækstforum var ikke klar over, hvad de havde sat i gang og det på trods af, at Vækstforum løbende på Vækstforums møder blev orienteret om færdigudarbejdede analysers indhold og konklusioner og om den videre proces for strategiudarbejdelsen (Referat fra Vækstforums møde den 12. oktober 2005).

På det møde, der afviklede det midlertidige Vækstforum den 25. januar 2006, optrådte strategien som et punkt på dagsordenen, hvor det blev indstillet, at Vækstforum skulle drøfte arbejdet med beslutningsgrundlaget for strategiudarbejdelsen. Men ifølge referatet var der på mødet kun en kort drøftelse af de fire vækstdrivere, som analysen af Nordjyllands styrker, svagheder, muligheder og udfordringer tog udgangspunkt i (Referat fra møde i det midlertidige Vækstforum d. 25. januar 2006).

Derimod var der ingen drøftelse af kommunernes perifere rolle i strategiudarbejdelsen. Selvom et referat er et meget konsensuspræget dokument, underbygger referat fra Vækstforum møde den 25. januar 2006, at Vækstforums fokus hovedsageligt var på Vækstpakken, samt Direktøren for Regional Udvikling og sekretariats ovenstående retrospektive iagttagelse om, at Vækstforum i forhold til strategiudarbejdelsesprocessen ikke var klar over, hvad de havde sagt ja til.

Det indikerer, at der i opstartsfasen af strategiudarbejdelsen var en passivitet fra Vækstforums side i forhold til at involvere kommunerne i udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget for strategien. Det er set ud fra det interaktive perspektiv overraskende, fordi dette perspektiv anser en succesfuld bottom-up strategiudvikling som lig med en automatisk forankring af strategien. Derfor var det ifølge det interaktive perspektiv forventeligt, at Vækstforum ved aktivt at involvere kommunerne i bottom-up strategiudviklingen kunne sikre strategiens forankring blandt kommunerne, men det var ikke tilfældet med det midlertidige Vækstforum.

Tværtimod besluttede Vækstforum, dog uden at kende konsekvenserne, at kommunernes rolle i udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget for strategien skulle være perifer.

I det følgende opsummeres opstartsfasen.

4.2.4 Opsummering af opstartsfase

Vækstforum forsøger via faktabaserede analyser at introducere mangfoldighed for dermed at undgå bindinger. Dermed holder Vækstforum strategiudarbejdelsen åben over for nye ideer, hvilket er befordrende for kommunal deltagelse og dermed kommunalt ejerskab af strategien.

Desværre for kommunerne kommer denne mangfoldighed ikke dem til gode, idet Vækstforum overlader rollen som styringsaktør til FORA. Eftersom FORA ikke anså kommunernes viden for væsentlig, blev kommunerne i begrænset omfang inddraget i datagrundlaget til de faktabaserede analyser, der skulle indgå i det beslutningsgrundlag, som skulle ligge til grund for selve strategiudarbejdelsen.

Derudover distancerede Vækstforum kommunerne yderligere fra strategiudarbejdelsen ved at vedtage, at bottom-up strategiudviklingen skulle foregå i erhvervsklynger, som umiddelbart ikke var møntet på offentlige myndigheder såsom kommunerne, men i stedet var møntet på de ”virkelige helte” såsom erhvervsliv og uddannelsesinstitutioner.

Generelt har Vækstforum i opstartsfasen været passive i forbindelse med at inddrage kommunerne i udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget for strategien, idet Vækstforum hovedsageligt havde fokus på Vækstpakkens 200 mio. kr. Især de kommunale repræsentanter var passive, selvom de burde være kommunernes vagthund i forbindelse med at sørge for kommunal inddragelse i strategiudarbejdelsen.

4.3 Kommunerne følte sig ikke inddraget i strategiudarbejdelsen

I dette og det efterfølgende afsnit bliver kommunernes utilfredshed med henholdsvis processen og indholdet af bottom-up strategiudviklingen behandlet. Sammen udgør bottom-up strategiudarbejdelsens proces og indhold kimen til, at Vækstforum på seminar den 6.-7. november 2006 aktivt må forholde sig til at inddrage kommunerne i strategiudarbejdelsen.

Som ovennævnt foregik bottom-up strategiudviklingen i fire klynger lokaliseret af FORA i samarbejde med en amerikansk klyngeekspert. FORA og klyngeeksperten havde i fællesskab under det midlertidige Vækstforum forestået det forberedende arbejde med klyngedannelsen og havde påbegyndt de første klyngemøder i slutningen af februar inden det permanente Vækstforums konstituerende møde den 2. maj 2006 (Klyngedannelse i Nordjylland).

Chefkonsulenten for FORA beskriver kort klyngeprocessen således:

”Det (klyngemøder) startede i perioden fra marts til sidst i september (2006) med en halvanden måneds mellemrum mellem hvert møde for hver af de 4 hovedområder Vækstforum havde udvalgt til at kigge særligt på”

(Chefkonsulent for FORA, 33,00-33,27).

Analyse

Fra den 27. februar 2006 til den 21. september 2006 blev der afholdt 3 klyngemøder inden for hvert af de fire erhvervsområder samt en fælles afsluttende konference (Afrapportering fra klyngemøde nummer 4).

Inden for hver klynge blev der i samarbejde med hovedsageligt erhvervsfolk udviklet strategier og initiativer, som den 13. oktober 2006 blev afleveret til Region Nordjylland som en del af FORA's "skitse til Erhvervsstrategi Nordjylland". Planen var derefter, at selve skitsen til strategien skulle diskuteres på Vækstforums seminar den 6.-7. november, hvorefter den endelige strategi skulle afleveres til Danmarks Vækstråd medio december 2006 (Klyngedannelse i Nordjylland & Afrapportering fra klyngemøde nummer 4).

Selvom møderne i erhvervsklyngerne var åbne, og kommunerne var blevet inviteret til at deltage, opfattede kommunerne strategiudarbejdelsen som et lukket rum, der ikke gav kommunerne indflydelse på bottom-up strategiudviklingen, hvilket Chefkonsulenten for Kommunekontaktrådet forklarer i det følgende:

Det midlertidige Vækstforum satte FORA til at arbejde med strategi, og hvis jeg siger det lidt firkantet, så gjorde man det i et meget lukket rum. Hele den arv, som FORA havde arbejdet enormt meget med sammen med klynger og andre... hele den arv overtog vi så efterfølgende, og det satte dagsordenen fra starten af, hvilket betød, at det for kommunerne var et meget lukket rum det foregik

i

(Chefkonsulent for Kommunekontaktrådet, 11,10-11,51).

Ifølge netværksteorien holdes et netværk sammen af autonomi, og hvis den grad af autonomi, som er en forudsætning for den frivillige deltagelse, svækkes for meget, vil netværksaktørernes motivation for at deltage svinde ind. Vækstforum vedtog at bottom-up strategiudviklingen skulle foregå i erhvervsklynger, hvilket kommunerne oplever som rammer, der reducerer netværkets autonomi, hvormed kommunernes motivation for at deltage i netværket reduceres. Dermed reducerer Vækstforum netværkets autonomi ved at vedtage, at bottom-up strategiudviklingen skulle foregå i erhvervsklynger, hvormed muligheden for, at strategien forankres blandt kommunerne ligeledes reduceres.

I henhold til at involvere de nordjyske erhvervsfremmeorganisationer reflekterer Chefkonsulenten for FORA i det følgende over bottom-up strategiudviklingen:

Vi snakkede også med erhvervsfremmeorganisationer... Det kan godt være, at de på en eller anden måde gerne ville have haft en mere særbehandling, men vi holdt en række åbne møder, hvor vi sagde at nu sættes der fokus på IKT, Fødevarer, byggemateriale og sundhedsteknologi, og så kørte

vi for hver af de fire områder 3-4 åbne møder, hvor vi inviterede erhvervsledere fra virksomheder, uddannelsesinstitutioner... og regionens erhvervsfremmeaktører... både kommunale og regionens egne medarbejdere inden for hvert område. Møderne skulle bruges til at finde ud af, hvad udfordringen og potentialet inden for hvert område er, og hvad Vækstforum kunne gøre for at styrke de områder. På de møder ville vi hellere end gerne have de her erhvervsfremmeaktører ind over, for det var en måde at få de relevante input ind...

(Chefkonsulent for FORA, 29,42-31,38).

Ifølge referaterne fra de respektive erhvervsklyngers møde deltog der såmænd også repræsentanter fra erhvervsfremmeorganisationer, selvom det kun drejer sig om én person fra henholdsvis Aalborg Samarbejdet og Vendsyssel Udviklingsråd, og som kun deltog i henholdsvis bygge- samt IKT-klyngen og fødevarer-klyngen (Klyngedannelse i Nordjylland).

Generelt må det siges, at de nordjyske kommuner ikke var specielt synlige i klyngearbejdet, men eftersom erhvervsklyngerne er et branchetungt forum, har kommunerne muligvis vurderet, at det i forhold til de tidsmæssige ressourcer, der skulle investeres i klyngearbejdet, var for besværligt at få sine synspunkter igennem i disse fora. Samtidig må man formode, at hvis kommunerne kraftigt engagerede sig i klyngerne, ville de være med til at legitimere såvel FORA's rolle som klyngernes output uden at have haft en reel indflydelse på outputtet af klyngernes bottom-up strategiudvikling. Dog skal det pointeres, at erhvervsfolk fra Aalborg Samarbejdets Erhvervsforum, som er en pendant til Vækstforum, også deltog i primært IKT-klyngen, hvilket er en mere virkningsfuld og indirekte måde, som Aalborg Samarbejdet kan påvirke outputtet af bottom-up strategiudviklingen på, idet de går ind på lige fod med de andre erhvervsfolk, der er repræsenteret i klyngerne.

Ved at lægge bottom-up strategiudviklingen ud i erhvervsklynger reducerer Vækstforum i henhold til netværksteorien muligheden for at konstruere et plussumsspil, som det for kommunerne er nødvendigt at deltage i for at nå deres respektive mål. Derfor kan kommunernes motivation for at deltage i erhvervsklyngerne ligge på et meget lille sted.

I stedet for et plussumsspil, som kommunerne kunne deltage i, føler kommunerne, at de blev kørt ud på et sidespor, hvilket for kommunerne var frustrerende, når kommunalreformen netop havde sat kommunerne i førersædet som det udførende led i erhvervsfremmearbejdet, hvilket formanden for Kommunekontaktrådet understreger i det følgende:

Kommunalreformen lagde klart op til, at det var kommunerne, der skulle tage førertrøjen i udviklingen af Vækstforum og udviklingen af hele erhvervssiden...

(Formand for Kommunekontaktrådet, 4,45-5,00).

Konsulenten for Aalborg Samarbejdet beskriver i det følgende, hvorvidt FORA inddrog Aalborg Samarbejdet i strategiudarbejdelsen:

Det gør de sådan i et vis omfang, men vi oplever det på en meget tilfældig måde, hvor vi skal give os selv tilkende og gøre opmærksom på nogle forskellige projekter og interesser vi har... vi oplever en stor grad af tilfældighed i forhold til hvem der deltager i hvad omkring det strategiarbejde... dels er der de her forskellige klyngegrupper og så meget derefter omkring strategiudarbejdelsen, det var meget en intern sag i FORA. Det oplevede vi ikke, at vi blev involveret i. Der var en af FORA-konsulenterne der formulerede det på den måde: "Nu går vi hjem og river telefonstikket ud og skriver på strategien". Det var et godt billede på, hvordan den proces foregik. Der var en lidt tilfældig og spagfærdig indhentning af oplysninger, og så gik man hjem og rev stikket ud og skrev, og det syntes jeg også resultatet bar tydeligt præg af. Vi var i noget dialog med FORA men ikke sådan konsekvent

(Konsulent for Aalborg Samarbejdet, 15,18-16,55)

Blandt kommunerne var der en opfattelse af ikke at blive fyldestgørende inddraget af FORA i strategiudarbejdelsen, hvorfor det ikke var muligt at påvirke outputtet på bottom-up strategiudviklingen. Derfor følte kommunerne ikke, at der eksisterede et plussumsspil, som også kommunerne kunne få noget ud af at være med i, som de ellers ikke ville have fået.

Opsummerende betød Vækstforums godkendelse af bottom-up strategiudviklingen, at kommunerne ikke følte sig motiveret til at deltage i strategiudarbejdelsen, fordi netværkets autonomi ifølge kommunerne var gået fløjten, eftersom muligheden for at påvirke bottom-up strategiudviklingen var relativt begrænset. Derudover følte kommunerne, at der ikke eksisterede et plussumsspil i strategiudarbejdelsen.

Det er begge tegn på, at strategiudarbejdelsen ikke er velfungerende i forhold til at forankre strategien blandt kommunerne.

Udover at selve processen i forhold til bottom-up strategiudviklingen var problematisk, mente kommunerne også, at selve indholdet i udpræget grad var lig centraladministrationens globaliseringsarbejde, hvilket der i det følgende bliver behandlet.

4.4 Kommunal mistillid til FORA og deres arbejde

FORA udarbejdede, på baggrund af del- og fokusanalyser samt bottom-up strategiudviklingen i erhvervsklyngerne, "skitse til Erhvervsstrategi Nordjylland", som de afleverede til Regionen oktober 2006. I den forbindelse antyder konsulent for Aalborg Samarbejdet i det følgende, at

FORA's arbejde med strategiudarbejdelsen ikke blot manglede en kobling til kommunerne, men ligeså til regionen:

jeg syntes, at det er en meget god ide at udarbejde et faktabaseret analytisk grundlag, når man skal lave sådan et strategiarbejde, men jeg oplevede, at forankringen i forhold til regionen, som myndighed, var meget ringe og så selvfølgelig også kommunerne, men forstået på den måde, at det der er vigtigt, når man så gør det som FORA forsøgte at gøre er, at man kombinerer den viden de genererer... Det syn udefra, som kan være meget sundt, det skal man ligesom kombinere med den viden, der allerede er her om Nordjylland, og det kunne man bl.a. gøre ved at have et tættere samarbejde med f.eks. regionens erhvervs- og arbejdsmarkedsafdeling på det i forhold til, at der sidder nogle fagpersoner, der har arbejdet med de enkelte områder i lang tid, men sådan opfatter jeg slet ikke processen... og der var flere af de medarbejdere(Regionens) der var lige så undrende over, hvad der kom ud af den strategiproces, som vi var i Aalborg Kommune og Aalborg Samarbejdet. Der var ligesom ikke nogen kobling, der var ingen forankring nogen steder, ikke engang til regionen

(Konsulent for Aalborg Samarbejdet, 17,12-19,10).

Kommunerne mente, at der ikke var en forankring til Nordjylland tilstede i strategiudarbejdelsen samtidig med, at der var en bred skepsis over for FORA og deres arbejde, hvilket chefkonsulenten for Kommunekontaktrådet i det følgende beskriver:

FORA havde nogle dagsordener, der helt tydeligt var inspireret af regeringens globaliseringsarbejde, det arbejde der i øvrigt foregår i ministeriet og Erhvervs- og byggestyrelsen, som mange kommuner, da de så første udkast (skitse for Erhvervsstrategi Nordjylland), slet ikke mente, at det var det, der var brug for i Nordjylland og alene det, at man slet ikke havde haft indflydelse, gav en kritisk vinkel i forhold til FORA

(Chefkonsulent for Kommunekontaktrådet, 13,15-13,47).

Chefkonsulenten for Kommunekontaktrådet fortsætter i det følgende:

...det statslige apparat, især Erhvervs- og byggestyrelsen tror jeg har haft en betydelig indflydelse på de dagsordener der er blevet sat. Det er ikke noget, jeg kan dokumentere på nogen måde, men man kan se de overskrifter, FORA arbejder med og de fokusområder, de havde, var meget i tråd med det, som Erhvervs- og byggestyrelsen tidligere har arbejdet med. Det resultat, der kom ud af det, hvis man tog det der lå på skrift på det tidspunkt hen ad efteråret 2006, så kunne man stort set have skiftet alle de steder ud, der stod Nordjylland, ud med alle mulige andre steder, så kunne det have passet lige så godt alle mulige andre steder. Det er et udtryk for, at der er nogle overordnede

Analyse

perspektiver for det, end det er noget, der har taget specifikt udgangspunkt i den nordjyske virkelighed. Det var et af vores kritikpunkter, at det her ikke tager udgangspunkt i den nordjyske virkelighed

(Chefkonsulenten for Kommunekontaktrådet, 22,11-23,24).

Kommunerne mener altså, at ”skitse til Erhvervsstrategi Nordjylland” er en skabelon, som i princippet kan sættes ned over alle landets regioner, fordi den ikke tager udgangspunkt i den Nordjyske virkelighed, og det er på trods af, at FORA har forestået et gennemgribende analysearbejde af Nordjyllands styrker, svagheder, muligheder og udfordringer.

Ifølge regionsrådsformand og formand for Vækstforum var kritikken af FORA og strategiudarbejdelsen ude af proportioner:

Skepsisen over for FORA afspejler KL's og andres behov for at styre processen frem for at være med til at sige, at nu gør vi det på nordjysk vis, hvor vi først tegner et billede af den nordjyske situation og så laver vi en strategi for at komme videre... Der har været alle håndte argumenter taget i anvendelse... for at mistænkeliggøre, at FORA har været på banen.

(Regionsrådsformand og formand for Vækstforum, 20,00-20,39).

På trods af, at der åbenlyst har kørt et positioneringsspil, i forhold til at definere regionens nye rolle som facilitator, er det en kendsgerning, at kommunerne mente, at ”skitse til Erhvervsstrategi Nordjylland” var så meget præget af centraladministrationens globaliseringsarbejde, at de ikke følte, den havde kobling til den nordjyske virkelighed.

Selv om et netværk ifølge netværksteorien har et varierende netværksmønster, er netværksmønsteret trods alt horisontalt i den forstand, at ingen af netværksaktørerne er overordnet de øvrige i en fast styringsrelation. Hvis den grad af horisontal interaktion, som er en forudsætning for den frivillige netværksdannelse svækkes, vil netværksaktørernes motivation for at deltage ligeledes svækkes.

Eftersom kommunerne mistænkeliggør FORA for at implementere centraladministrationens arbejde i forbindelse med Globaliseringsstrategien, reducerer det strategiudarbejdelsens horisontale interaktion, hvorefter kommunernes motivation for at deltage vil svinde ind. Dermed er strategiudarbejdelsen ikke velfungerende i forhold til at forankre strategien blandt kommunerne.

I det forudgående afsnit blev der redegjort for kommunernes manglende motivation til at deltage i strategiudarbejdelsen, samt at der ikke eksisterede et plussumsspil. I dette afsnit blev der redegjort for svækkelsen af strategiudarbejdelsens horisontale interaktion, hvilket reducerede kommunernes

motivation for at deltage. Sammen udgør de kimen til, at Vækstforum på seminar den 6.-7. november 2006 aktivt må forholde sig til at inddrage kommunerne i strategiudarbejdelsen.

Eftersom seminaret tidsmæssigt foregår i etableringsfasen, behandles seminar under ditto fase.

I det følgende diskuteres, hvorvidt der er sammenhæng mellem Globaliseringsstrategiens intentioner for den regionale strategi og udarbejdelse af en regional strategi.

4.5 Skismaet mellem globaliseringsstrategi og den regionale strategi

Globaliseringsstrategien har som mål, at Danmark skal have en stærk konkurrencekraft samt en stærk sammenhængskraft. Af mere konkrete mål skal Danmark have uddannelser i verdensklasse, og Danmark skal være et førende videnssamfund, iværksættersamfund og innovativt samfund, således at Danmark i 2015 er verdens mest konkurrencedygtige samfund (Globaliseringsstrategi, p. 10).

For at realisere dette mål er det nødvendigt at målrette de regionale EU-midler mod udvikling af de lokale og regionale rammer for vækst, jævnfør de fire vækstdrivere, således at der skabes sammenhæng mellem den lokale, regionale og nationale indsats. Dermed skulle effekten af de regionale EU-midler gerne øges (Globaliseringsstrategi, p. 128). Med andre ord forsøger regeringen med Globaliseringsstrategien at få den regionale strategi til at understøtte de mål, som regeringen har sat for at blive verdens mest konkurrencedygtige samfund i 2015.

Udover at det i bund og grund er en diskussion om det kommunale selvstyre, er det en diskussion om, hvorvidt Nordjylland kan udarbejde en ligeså visionær og langsigtet strategi som den, Globaliseringsstrategien lægger op til, idet de nordjyske aktører gerne skulle kunne genkende sig selv i strategien for at føle ejerskab over for den. Her tænkes der især på kommunerne, der via kommunalreformen er blevet det udførende led i erhvervsfremmearbejdet og som derfor helst ser, at den udarbejdede strategi har udgangspunkt i kommunernes nuværende situation. Derfor karambolerer kommunernes interne kamp om at finde en fællesnævner gennemgående med at udarbejde en visionær og langsigtet regional strategi, hvormed skismaet mellem Globaliseringsstrategien og den regionale strategi indfinder sig.

I det følgende behandles etableringen af det åbne sekretariat og kontaktudvalget.

4.6 Åbent sekretariat og kontaktudvalg

Parallelt med bottom-up strategiudviklingen blev embedsmandsnetværket omkring Vækstforum gjort mere tilgængeligt for kommunerne, idet sekretariatet blev åbnet op og kontaktudvalget blev etableret.

Inden det permanente Vækstforums konstituerende møde den 2. maj 2006 fandt sted, havde Regionens forberedelsesudvalg⁸ den 29. marts behandlet et forslag om et åbent sekretariat, hvor kommuner og organisationer kunne deltage med konkret arbejdsindsats. Regionens administration anbefalede desuden, at der blev etableret et kontaktudvalg bestående af en bredere kreds af relevante aktører, herunder de indstillede myndigheder og organisationer i Vækstforum.

Kontaktudvalget skulle have en dialogskabende og rådgivende funktion med mulighed for aktiv og passiv deltagelse⁹. Baggrunden for disse forslag er, at der i forbindelse med sekretariatsbetjeningen af det midlertidige Vækstforum har været anvendt en model for et åbent sekretariat med deltagelse af embedsmænd fra Nordjylland og Viborg Amt samt Erhvervs- og byggestyrelsen. Ligeledes har der under det midlertidige Vækstforum været etableret et kontaktudvalg, hvor relevante og interesserede aktører har kunnet deltage med det formål for øje at øge dialogen mellem parterne samt agere sparringspartner for sekretariatet (Referat fra møde i forberedelsesudvalget den 29 marts 2006).

Der har i forbindelse med indstillingsbrevene¹⁰ til blandt andet kommunerne været spurgt ind til muligheden for at stille ressourcer til rådighed i et åbent sekretariat, hvilket Kommunekontaktrådet ytrede ønske om (Referat af det permanente Vækstforums konstituerende møde den 2. maj 2006).

På det konstituerende møde for det permanente Vækstforum blev der orienteret om forberedelsesudvalgets ovenstående behandling af et åbent sekretariat og et kontaktudvalg, men forslaget blev ikke indstillet, og Vækstforum besluttede sig ifølge referatet fra mødet hverken for det ene eller det andet (Referat af det permanente Vækstforums konstituerende møde den 2. maj 2006).

På Vækstforums efterfølgende møde den 20. juni 2006 blev der orienteret om oprettelsen af et åbent sekretariat. Derudover blev Vækstforum orienteret om etableringen af et kontaktudvalg, som skal sikre dialog med erhvervsfremmeaktører i Nordjylland. I den forbindelse blev det pointeret, at alle

⁸ I mellemåret mellem Amt og Region i 2006 har det nyvalgte regionsråd fungeret som et forberedelsesudvalg, der har kompetence til at forberede regionsdannelsen (www.arf.dk).

⁹ Aktiv deltagelse er lig deltagelse i møderne, hvor passiv deltagelse er, at man bliver sat på udvalgets mailingliste (Referat fra Vækstforums møde den 20 juni 2006).

¹⁰ Forberedelsesudvalget har udsendt indstillingsbreve til myndighederne og organisationerne i Vækstforum om f.eks., hvem kommunerne ønskede at indstille til det permanente Vækstforum.

med indstillingsret til Vækstforum blev inviteret til at deltage i sekretariat samt kontaktudvalg. Kommunekontaktrådet responderede ved, at kommunerne i fællesskab vil stille 3-4 medarbejdere til rådighed for sekretariatet (Referat fra Vækstforums møde den 20 juni 2006).

På daværende tidspunkt bestod sekretariatet af fire regionale medarbejdere, hvoraf to på deltid var udlånt fra Viborg Amt (Referat fra Vækstforum møde den 20. juni 2006).

Kontaktudvalget holdt deres første møde den 24. maj 2006, hvor deltagelsen på daværende tidspunkt omfattede 26 aktive og 5 passive. Møderne afholdes i forbindelse med Vækstforums møder, og udvalget vil have mulighed for at komme med forslag til dagsordenspunkter til næstkommende møde i Vækstforum (Referat fra Vækstforums møde den 20 juni 2006).

Opsummerende er det Regionens, der initierer og beslutter at åbne sekretariatet op og at etablere et kontaktudvalg. Godt nok bliver Vækstforum orienteret om embedsmandsnetværket og tager muligvis stilling til det, men det er ikke Vækstforum, der skal tages til indtægt for at åbne sekretariatet op eller etablere kontaktudvalget.

Chefkonsulenten for Kommunekontaktrådet påpeger også Regionens centrale rolle i at organisere embedsmandsarbejdet omkring Vækstforum, da han bliver spurgt om det i forbindelse med det åbne sekretariat og kontaktudvalget:

Det er sådan set Regionens. Det er Regionens forsøg på at strukturere netværket omkring det her embedsmandsarbejde. Man laver det her kontaktudvalg, og så lukker man op, og det tror jeg er ærligt ment, men det har også været et ønske fra kommunernes side om, at vi meget gerne vil med ind i de her åbne sekretariater. Det er sådan set Regionens, der spiller ud med de to fora, de to måder at være med på

(Chefkonsulenten for Kommunekontaktrådet, 35,29-37,03).

Direktør for Regional Udvikling og sekretariat underbygger ovenstående ved at beskrive Regionens tiltag som et forsøg på at skabe fælles ejerskab:

Det var en af de ting man (Region) gjorde for at sikre det her fælles ejerskab... relativt hurtigt at etablere de her strukturer bagved, det der nu hedder dialoggruppen, men dengang hed kontaktudvalget, for at sørge for at alle interessenter på en eller anden måde var involveret, så man kørte så åben en proces, så man kunne få indflydelse, så det ikke blev den der med, at nu løber Regionens nok med det hele og sætter sig på det hele

(Direktør for Regional Udvikling og sekretariat, 3,24-3,51)

Selvom det er Regionen, der initierer og beslutter sig for embedsmandsnetværket, og Vækstforum blot passivt forholder sig til det, må man formode, at Vækstforum havde reageret, hvis embedsmandsnetværket ikke var i overensstemmelse med deres holdning. Derfor tillader jeg mig at karakterisere embedsmandsnetværket som en passiv handling fra Vækstforums side.

I forhold til det interaktive perspektiv er det forventeligt, at Vækstforum ønsker at forbedre engagementet blandt og samspillet mellem netværksaktørerne, således at det kan øge strategiudarbejdelsens kollektive problemløsningskapacitet. Derfor er etableringen af et embedsmandsnetværk med til at fjerne hindringer for netværkssamarbejdet, hvilket beforder muligheden for strategiens forankring blandt kommunerne under forudsætning af, at embedsmandsnetværket fungerer efter hensigten.

I det følgende behandles etableringsfasen af strategiudarbejdelsen.

4.7 Etableringsfasen

På det konstituerende møde i det permanente Vækstforum den 2. maj 2006 blev der fra sekretariatet orienteret om det midlertidiges Vækstforums opstartsarbejde af strategiudarbejdelsen. Samtidig blev der orienteret om, at der for det videre samarbejde med FORA er aftalt et forløb for afdækning af Nordjyllands styrker, svagheder, muligheder og udfordringer kombineret med viden om virksomheder, klynger, uddannelses tilbud, viden-institutioner, samt hvordan de spiller sammen. På mødet gennemgik FORA deres hidtidige arbejde for Vækstforum, hvilket blev suppleret med sekretariatets gennemgang af status på strategien (Referat af det permanente Vækstforums konstituerende møde den 2. maj 2006).

Selvom Vækstforum løbende med strategiudarbejdelsen på Vækstforums møder er blevet orienteret om FORA's arbejde, har det som Chefkonsulenten for FORA påpeger i det følgende været svært for Vækstforum at forholde sig til det præsenterede materiale:

Der blev jævnligt præsenteret foreløbige analyseresultater for Vækstforum, og vi fik en umiddelbar feed back... Det kunne for eksempel være, når man havde afsluttet en spørgeskemaanalyse...og fået bearbejdet den, så kunne man præsentere hovedresultater fra den. Det er godt at få deres umiddelbare reaktion på den type resultater, men det er svært for Vækstforum at gøre andet end bare at sige, at det var interessant

(Chefkonsulenten for FORA, 11,10-13,30).

Chefkonsulenten for FORA fortsætter:

Det var også derfor, at da vi var færdige med de enkelte delanalyser, holdt vi en workshop (seminar 6-7 nov.) med Vækstforum... Der havde Vækstforum første gang fået den mere strategiske sammenfatning af vores analysearbejde... En ikke færdig strategi, men dog med konturerne af en strategi... plus et katalog med små 20 konkrete initiativer, som fordelte sig inden for indsatsområderne

(Chefkonsulent for FORA, 11,10-13,30).

Det skal i den forbindelse tydeliggøres, at det på Vækstforums møde den 20. juni 2006 blev indstillet og besluttet at afholde seminar i november, hvor Vækstforum skulle formulere den endelige strategi (Referat fra Vækstforums møde den 20. juni 2006).

I forhold til aktiv stillingtagen til strategi og strategiudarbejdelsen oplevede den kommunale repræsentant i Vækstforum det på følgende måde:

De foregående møder var mere det, at vi blot fulgte op på noget, der var besluttet. Det tog noget tid, inden det første eksempel kom på bordet. Det fik vi så på det seminar. Det kan godt være, vi havde snakket om det, men der fik vi syn på sagen, nogle papirer, hvor man kunne læse sig til det og fundere over, hvad det betyder. Det var først der.

(Kommunal repræsentant, 17.45-).

At strategiudarbejdelsen først rigtig startede på seminar underbygges af den kommunale repræsentant i formandskabet i det følgende:

...Strategiudarbejdelsen, som tog sit udgangspunkt i sidste efterår sådan rigtigt, hvor det startede med et internat-kursus (seminar)

(Kommunal repræsentant i formandskabet, 7,13-7,25)

Vækstforum beslutter sig for at afholde seminar, hvor Vækstforum for første gang konkret skal forholde sig til den hidtidige strategiudarbejdelse ud fra FORA's "Skitse til Erhvervsstrategi Nordjylland". Indtil da er Vækstforum blot løbende på møder blevet orienteret om status på strategiudarbejdelsen.

Ifølge det institutionelle perspektiv er det forventeligt, at Vækstforum introducerer mangfoldighed for at undgå bindinger. Mangfoldighed kan introduceres via forskellige initiativer, der er debatskabende såsom et seminar, hvormed Vækstforum ved afholdelsen af et seminar holder strategiudarbejdelsen åben over for nye ideer.

Dette afsnit giver et godt billede af den strategiudarbejdelsesproces, som har foregået indtil seminar den 6.-7. november, idet Vækstforum har udlagt strategiudarbejdelsen i en proces, med FORA som styringsaktør, der har kørt sideløbende med Vækstforums øvrige arbejde.

I det følgende behandles det seminar, som der hidtil i analysen gentagne gange er blevet refereret til, hvilket der har været en god årsag til, idet dette seminar løsner nogle bindinger op i både embedsmandsnetværket og Vækstforum.

4.7.1 Seminar

Regionsrådsformanden og formand for Vækstforum karakteriserer seminaret den 6.-7. november 2006 således:

Det endte i et rabaldermøde...

(Regionsrådsformand og formand Vækstforum, 20,20-20,43).

Det var meningen, at Vækstforum på dette seminar skulle formulere den endelige strategi ud fra FORA's "skitse til Erhvervsstrategi Nordjylland", men at seminaret blev et rabaldermøde var der flere årsager til. Den centrale årsag i forhold til specialets problemstilling er, at kommunerne og regionen havde divergerende opfattelser af, hvordan processen i forhold til strategiudarbejdelsen skulle forløbe.

Regionsrådsformanden og formand for Vækstforum påpeger, at FORA havde fået stillet en opgave, hvor de ud fra regionens styrker og svagheder skulle give Vækstforum nogle råd om hvad Nordjylland skulle satse på:

... de (FORA) havde fået en opgave fra det midlertidige Vækstforum og fra Regionen. Find ud af, hvad er vores styrker hvad er vores svagheder, giv os nogle gode råd om, hvad vi kunne satse på, så skal vi nok selv vælge imellem dem

(Regionsrådsformand og formand for Vækstforum, 18,56-19,13).

Kommunerne var i et vist omfang indforstået med, at FORA blot løste en stillet opgave, men var ikke enige i den måde strategiudarbejdelsen var blevet løst på, hvilket Chefkonsulenten for Kommunekontaktrådet understreger i det følgende:

...FORA løste formentlig i et eller andet omfang den opgave de havde fået at vide at de skulle løse, men vi var fra kommunerne bare uenig i, at det var på den måde og den opgave der skulle løses på den måde

(Chefkonsulenten for Kommunekontaktrådet, 20,38-20,48).

Chefkonsulenten for Kommunekontaktrådet beskriver i det følgende, hvordan de kommunale embedsmænd via de kommunale repræsentanter for første gang fik gjort Regionen opmærksom på, at strategiudarbejdelsesprocessen ifølge kommunerne var uacceptabel:

...på det seminar lykkedes det for første gang for alvor at fortælle Regionen, at det ville vi simpelthen ikke være med til, og seminaret blev mere eller mindre suspenderet, og man gjorde nogle andre ting, men dybest set var det ikke et skift i vores indstilling. Det var kulminationen af det vi havde forsøgt helt fra starten af, at råbe Regionen op og sige, at det her går altså ikke...

Chefkonsulenten for Kommunekontaktrådet fortsætter i det følgende med at beskrive, hvordan den utilfredshed kom til udtryk på seminar:

FORA kom glædesstrålende, tror jeg: Nu skal I bare se alt det gode vi har fundet ud af. Så sagde de kommunale og erhvervslivets politikere i Vækstforum, at det var ikke det her de ville have, det er en helt anden proces. Det seminar var simpelthen kulminationen på det indflydelsesarbejde, som har foregået fra kommunens side og også erhvervslivets side... Det var der, hvor vi politisk sagde, at nu har vi forsøgt på embedsmandsniveau at komme ind i den her dialog med Regionen, med FORA, og det er ikke lykkedes, og nu er vi nødt til at sige stop, og det gjorde politikerne... den her proces, som har kørt indtil nu, vil vi simpelthen ikke være med til længere.

(Chefkonsulenten for Kommunekontaktrådet, 28,35-30,34).

Kommunerne fik altså på dette seminar for første gang fortalt deres utilfredshed med den hidtidige strategiudarbejdelsesproces, således at Regionen forstod det.

Men det var ikke kun Regionen, der på dette seminar accepterede den kommunale opfattelse af hvorledes en strategiudarbejdelsesproces burde foregå. Ligeså gjorde Vækstforum, eller hovedsageligt de kommunale repræsentanter i Vækstforum, idet direktøren for Regional Udvikling og sekretariat for første gang fik forklaret intentionerne bag strategiudarbejdelsesprocessen, således at de forstod det, hvilket sænkede de kommunale repræsentanters parader. Direktør for Regional Udvikling og sekretariat beskriver det således:

...der er nogen (kommunale repræsentanter) der var tilbøjelig til at sige, at alt det klyngerne har lavet, alt det uddannelsesinstitutionerne og erhvervsfolkene har lavet, alt det FORA har lavet, det smider vi væk og så starter vi forfra. Der var vi nødt til fra sekretariatet at spole tilbage og sige, at Vækstforum har en "kontrakt" med uddannelsesinstitutionerne og erhvervsfolkene om at støbe kugler til en strategi, og hvis man blot forkaster deres arbejde og ikke gider lytte til dem, så har Vækstforum virkeligt et troværdighedsproblem, og hvem vil så arbejde for der her foretagende en anden gang... Det blev der lyttet til, og det var heller ikke meningen, og samtidig breder der sig en

Analyse

følelse af, at processen ikke har været så top-styret som Vækstforum umiddelbart har troet, da det går op for dem, at der har været så og så mange mennesker med. De startede med at sige, at det her var fuldstændigt top-down, og der har intet ejerskab været, hvor vi så kan sige, at der har været så og så mange mennesker med. Det kan godt være, at jeres erhvervschef ikke har været med, men vedkommende har været inviteret, men har så ikke været vant til at arbejde i det her set-up, i sådan et netværk, hvor man ikke nødvendigvis er den, der sidder for bordenden eller får særforplejning, men går med de øvrige aktører ind i sådan et netværk

(Direktør for Regional Udvikling og sekretariat, 14,35-15,58).

Direktør for Regional Udvikling og sekretariat fortsætter ved at opsummere udfaldet af konflikten på seminar således:

Det bliver sådan en mellemlanding, hvor man (hovedsageligt de kommunale repræsentanter) siger, vi smider det (skitse til Erhvervsstrategi Nordjylland) ikke væk, men det skal kvalificeres, og vores folk skal med ind, og så i stedet for at sige til dem, at det har I sådan haft lov til hele tiden, så siger vi (sekretariatet) fair nok, vi har også brug for, at der kommer ejerskab til det her i kommunerne. Så tager vi en gang til for prins Knud. Samtidig åbnes der op for, at der kunne være andre der har haft lyst til at komme med ind i de ting, der bliver arbejdet med, hvilket er det processen har kørt med hen over vinteren, der er blevet åbnet op for de her ting, og andre aktører er kommet med ind og har fået ejerskab.

(Direktør for Regional Udvikling og sekretariat, 16,02-16,45).

I forhold til det institutionelle perspektiv er fælles handling nødvendig, for at strategien kan forankres blandt kommunerne, men opgaveløsningen i forbindelse med strategiudarbejdelsen har været genstand for divergerende og konfliktende perceptioner mellem kommunerne og Regionen, hvilket har blokeret for fælles handling. For at løse disse interaktionsblokeringer er det ifølge det institutionelle perspektiv nødvendigt, at kommunerne og Regionen adapterer hinandens perceptioner eller i det mindste accepterer, at de eksisterer, hvilket blandt andet en konflikt kan gøre opmærksom på. Ovenstående konflikt på seminar har medvirket til, at kommunerne og Regionen er blevet bevidste om hinandens forskellige opfattelse af, hvordan en strategiudarbejdelsesproces burde foregå, hvilket har øget embedsmandsnetværkets kognitive mangfoldighed. Konflikten har oven i købet åbnet strategiudarbejdelsen yderligere op over for andre aktører, hvilket igen øger den sociale og den kognitive mangfoldighed.

Vækstforum har ved at tage denne konflikt på Vækstforum seminar medvirket til at øge mangfoldigheden i embedsmandsnetværket, hvormed der bliver løst op for nogle blokeringer

mellem embedsmandsnetværkets aktører, der gør det nemmere at gøre fælles handling, som ifølge det institutionelle perspektiv er en nødvendighed for at forankre strategien blandt kommunerne.

I det følgende afsnit vil jeg relatere over specialets anvendelse af netværksteori i forhold til embedsmandsnetværket og Vækstforum.

4.7.2 Embedded netværk

Som en følge af specialets anvendelse af netværksteori har jeg haft den opfattelse, at det udelukkende er embedsmandsnetværket, man som styringsaktør kunne anvende netværksstrategier på, men fem minutter inde i det første interview kunne jeg fornemme, at det måske var en lidt forældet opfattelse af et netværk i forhold til et partnerskabsstyret netværk såsom Vækstforum. Begrundelsen for dette synspunkt er, at embedsmandsnetværket og selve Vækstforum er dynamisk sammenkædet, hvilket forstås på den måde, at man kan påvirke Vækstforum ved at påvirke embedsmandsnetværket. Det er måske ikke så underligt, eftersom embedsmændene hovedsageligt er til for at facilitere repræsentanterne. Derimod er det interessant, at man kan påvirke embedsmandsnetværket ved at påvirke repræsentanterne i Vækstforum, fordi de to netværk er indlejret i hinanden. Derfor kalder jeg Vækstforum for et embedded netværk, fordi embedsmandsnetværket og repræsentanterne i Vækstforum er indlejret i hinanden, hvorfor det administrative niveau kan påvirkes ved at anvende forskellige netværksstrategier på det politiske niveau.

I forhold til en embedded netværk tankegang er Vækstforum seminar således et eksempel på, hvorledes man ved at løsne kognitive og sociale bindinger ved en konfrontation i Vækstforum løsner de samme bindinger i embedsmandsnetværket.

I det følgende opsummeres etableringsfasen.

4.7.3 Opsummering af etableringsfase

Vækstforum er med etableringen af det åbne sekretariat og kontaktudvalg med til at forbedre engagementet blandt og samspillet mellem netværksaktørerne, hvilket bidrager til at øge deres kollektive problemløsningskapacitet. Dermed er etableringen af et embedsmandsnetværk med til at fjerne hindringer for netværkssamarbejdet.

Afholdelsen af Vækstforum seminar er et forsøg fra Vækstforums side på at introducere mangfoldighed for dermed at undgå bindinger, hvormed Vækstforum holder strategiudarbejdelsen åben over for nye ideer i strategiudarbejdelsen.

På selv samme seminar øger Vækstforum via konflikt mangfoldigheden i embedsmandsnetværket, hvormed der bliver løsnet op for nogle blokeringer mellem embedsmandsnetværkets aktører, der gør det nemmere at gøre fælles handling, som er en nødvendighed for at forankre strategien blandt kommunerne.

4.8 Partnerskabsaftalen

I dette afsnit behandles Partnerskabsaftalens påvirkning på strategiudarbejdelsen.

Det fremgår af regeringens Globaliseringsstrategi, at der skal indgås Partnerskabsaftaler mellem de regionale Vækstfora og staten. Formålet med Partnerskabsaftalerne er at sikre en lokal og regional forankring af Globaliseringsstrategien og styrke rammerne for vækst og erhvervsudvikling i hele landet, hvor der samtidig tages hensyn til særlige regionale forhold og udfordringer.

Partnerskabsaftalen skal derved understøtte de regionale erhvervsudviklingsstrategier og bidrage til at skabe sammenhæng mellem den nationale og den regionale indsats for vækst og erhvervsudvikling (Partnerskabsaftale januar 2007, p. 2).

Partnerskabsaftalen indgås for en treårig periode med årlige justeringer og vil danne grundlag for løbende dialog mellem partnerne om vækstpolitiske målsætninger og initiativer, der med fordel kan udmøntes regionalt. Partnerskabsaftalen vil bestå af rammeaftaler, som de involverede parter giver håndslag på at arbejde for at opfylde, og indgås inden for finanslovens rammer samt Vækstforaenes budgetter bestående af EU-strukturfondsmidler og regionale udviklingsmidler (Partnerskabsaftale januar 2007, p. 6).

Vækstforum fik første gang kendskab til Partnerskabsaftalen på Vækstforums møde den 13. september 2006, hvilket rent procesmæssigt var ubelejligt i forhold til strategiens forankring blandt kommunerne, hvilket Direktøren for Regional Udvikling og sekretariat beskriver i det følgende:

Hvis man kigger udelukkende på Vækstforum, kunne vi godt være Partnerskabsaftalen foruden, for nu har man lige brugt så meget krudt på at få det her ejerskab og at få vores egen strategi ind under huden...så kommer lige pludselig de her ting. Så spørger folk: Hvad så med vores egen, er vores så nedprioriteret. Så kommer der en ny kommunikationsopgave...

(Direktør for Regional Udvikling og sekretariat, 51,10-51,48).

Konsulenten for Aalborg Samarbejdet beskriver i det følgende sin oplevelse af Partnerskabsaftalens opdukken i strategiudarbejdelsesprocessen:

...det er en meget kort periode, og dertil kommer det her med Partnerskabsaftalen, som sådan set blev en parallel proces. I den periode var der konstant forvirring om status mellem strategi og

Partnerskabsaftale om, hvad der er vigtigt og hvad er ikke vigtigt og hvilket forhold har de i forhold til hinanden. For eksempel det her med om projekter skrevet ind i Partnerskabsaftalen vil blive prioriteret i forhold til projekter skrevet ind i strategi. Alt det var simpelthen i spil

(Konsulent for Aalborg Samarbejdet, 32,05-32,55).

Efterhånden som Vækstforum finder ud af, at Partnerskabsaftalen ikke er et bevillingsdokument men blot er et politisk dokument uden økonomiske midler tilknyttet, går det ”farlige” af Partnerskabsaftalen, hvilket Direktøren for Regional Udvikling og sekretariat uddyber i det følgende:

Vi finder relativt hurtigt på embedsmandsplan ud af, at det ikke er en bevillingsaftale

(Direktør for Regional Udvikling og sekretariat, 53,52-53,57).

Chefkonsulenten for Kommunekontaktrådet understreger i det følgende Partnerskabsaftalens dårlige timing:

Det var møgfrustrerende procesmæssigt. Staten kom bare med en overskrift der hed Partnerskabsaftale. Det indholdsmæssige var sådan set ligegyldigt, men procesmæssigt var det frustrerende, at det kom ind som en hund i et spil kegler

(Chefkonsulent for Kommunekontaktrådet, 45,50-46,07)

Direktør for Regional Udvikling og sekretariat kommer i det følgende med forklaringen på, hvorfor Partnerskabsaftalen rent indholdsmæssigt ikke havde større negativ indflydelse på strategiens mulighed for at blive forankret blandt kommunerne:

Jeg tror, at mange har troet, at hvis de her 24 mennesker i Vækstforum kan sætte sig ned og blive enige om noget, så er det den vej vi kører. Så starter vi med at sige til dem: Prøv at hør her. Det kan I godt glemme for der er nogle yderligere rammer. Der er dels Lissabonstrategien, og det er derfor vi har vækstdrivere inde over... Så kører globaliseringsarbejdet parallelt med, at vi begynder på det her, og der er vi også lynhurtigt inde at sige til Vækstforum, at det er utopi at tro på, at man kan lave noget, der kører fuldstændig ved siden af, og at man bliver nødt til at forholde sig til det her.

Det sørger vi rent faktisk for i sekretariatet, at der er sammenhæng med det vi laver og Globaliseringsstrategien vel vidende, at der er nogle særlige regionale ting, der gør at det ikke bare er Globaliseringsstrategien sat ned på regionalt niveau, men at der er nogle yderligere ting. Globaliseringsstrategien faldt helt naturligt i tråd med, at man har arbejdet med baggrund i Lissabonstrategien fra starten af og har haft den i baghovedet, så der er ikke noget revolutionerende i Globaliseringsstrategien, der sådan ligger helt på kryds og tværs

Analyse

(Direktør for Regional Udvikling og sekretariat, 47,40-48,39).

Sekretariatet overtalte fra begyndelsen Vækstforum til at udarbejde denne strategi i forhold til de rammer, som EU og regeringen har sat i form af henholdsvis Lissabonaftalen og Globaliseringsstrategien.

Direktør for Regional Udvikling og sekretariat fortsætter:

Der har fra starten været fokus i den her erhvervsstrategi på, hvordan vores region kan drage fordel af Globaliseringen, så derfor er det ikke så underligt, at vi har haft det med hele vejen. Det kan godt være, at det ikke har stået bøjet i neon på alle tyve Vækstforums medlemmer men, det har i hvert fald stået bøjet i neon på dem fra FORA og os fra sekretariatet

(Direktør for Regional Udvikling og sekretariat, 55,08-55,31).

Ovenstående udsagn underbygger en kommunal repræsentant i det følgende:

Vi skal også tilpasse os EU's programmer som vi skal tilpasse os så mange andre ting, det ved vi godt. Det er jo ikke en helt fri strategiudvikling vi kan lave... Hele skabelonen til det her produkt, det fornemmer jeg var givet på forhånd, det skal nogenlunde se sådan ud. Til gengæld syntes jeg, at vi har haft en rimelig fri diskussion om, hvad det skal indeholde og hvordan skal det formuleres og prioriteringsrækkefølgen

(Kommunal repræsentant, 29,57-30,54).

At kommunerne i sin tid fandt FORA's strategiudarbejdelse for meget præget af centraladministrationens globaliseringsarbejde er med til at underbygge ovenstående to udsagn, idet det ifølge Direktør for Regional Udvikling og sekretariat har været en bevidst handling, at strategiudarbejdelsen har foregået inden for rammerne af henholdsvis Lissabonaftalen og Globaliseringsstrategien.

Ifølge det instrumentelle perspektiv og tese 1A er det forventeligt, at Vækstforum via overtagelse forsøger at inkorporere regeringens policy-målsætning i strategiudarbejdelsen, hvormed Vækstforum proaktivt forholder sig til de rammer, som regeringens Globaliseringsstrategi via Partnerskabsaftalen sætter ned over Vækstforums strategiudarbejdelse.

Sekretariatet forsikrer Vækstforum, at det i forhold til strategiudarbejdelsen vil være utopi ikke at forholde sig til henholdsvis Lissabonaftalen og Globaliseringsstrategien. Dermed har sekretariatet via overtalelse fået Vækstforum til proaktivt at forholde sig til Globaliseringsstrategien, hvorfor Partnerskabsaftalen overordnet set ikke karambolerer med strategien med potentiel negativ påvirkning på strategiens forankring blandt kommunerne til følge.

Direktør for Regional Udvikling og sekretariat uddyber:

De ting, der står og blinker i Partnerskabsaftalen, er de samme ting der blinker i forhold til Vækstforum (-s strategi). Hvis nu de havde stået og strittet i forhold til hinanden, havde vi haft et problem

(Direktør for Regional Udvikling og sekretariat, 54,15-54,24)

Vækstforums proaktive inkorporering af Globaliseringsstrategien betyder ligeledes, at høringssvaret fra Danmarks Vækstråd får en minimal negativ indflydelse på strategiens forankring blandt kommunerne, fordi det høringssvar, som Vækstforum i princippet skal handle på, er baseret på den strategi (skitse til Erhvervsstrategi Nordjylland) der eksisterede inden Vækstforum seminar den 6.-7. november, som ifølge kommunerne bar tydelig præg af centraladministrationens globaliseringsarbejde.

Derfor er det ikke overraskende, at Danmarks Vækstråd, ifølge resume fra formandskabets møde med Danmarks Vækstråd, er af den opfattelse, at strategien har en klar sammenhæng med regeringens Globaliseringsstrategi (Referat fra Vækstforum møde den 7. marts 2007).

I dette afsnit blev Partnerskabsaftalens indvirkning på strategiudarbejdelsen og dermed Vækstforums mulighed for at forankre strategien blandt kommunerne behandlet.

I det følgende behandles fastlægningsfasen af strategiudarbejdelsen.

4.9 Fastlægningsfasen

Efter Vækstforum seminar den 6.-7. november 2006 skete der en øget involvering af kommunerne i strategiudarbejdelsen, hvilket konsulenten for Aalborg Samarbejdet beskriver således:

Vi blev da inddraget i strategiudarbejdelsen via forskellige temagrupper, men der var meget forvirring omkring det, og det var svært at genkende, hvad det var man havde været med til at levere i en gruppe, og der var ikke sat nogle retningslinier op i forhold til hvor omfangsrigt det skulle være. Nogle gange blev grupper bedt om at levere 3-4 sideres beskrivelse af en strategi, og så lige pludselig var der kun en halv side, hvor man ikke kunne genfinde det der var vigtigst i det, så det var en meget turbulent proces med mange tilfældigheder.

Interviewer:

Var det sekretariatet der havde sagt, at nu må man danne nogle temagrupper?

Konsulenten for Aalborg Samarbejdet:

Analyse

Ja, det mener jeg det var, og man skal også se det med baggrund i seminaret, hvor Vækstforum siger, det her er hvis ikke gjort helt rigtigt: Der mangler simpelthen noget dialog med de aktører, der er væsentlige i forhold til at løfte strategien, så den efterfølgende proces skal indlemme nogle af de vigtige aktører i regionen, så det er helt oplagt et pres, der er kommet derfra omkring en øget involvering, fordi det var noget af kritikken i forhold til det arbejde, som FORA havde gjort, at aktørerne i regionen ikke rigtigt kunne se sig selv i det oplæg.

Interviewer:

Så der fik I indflydelse, og det gav vel også en vis form for ejerskab?

Konsulenten for Aalborg Samarbejdet:

Selvfølgelig giver det en vis form for ejerskab, men jeg vil sige, at hvis man sådan kigger på det, så tror jeg ikke, at der er mange kommuner, i hvert fald ikke i Aalborg Samarbejdet, som opfatter det særligt meget som deres erhvervsudviklingsstrategi.

Interviewer:

Hvis strategi er det så?

konsulenten for Aalborg Samarbejdet:

Det er regionens erhvervsudviklingsstrategi

(Konsulent for Aalborg Samarbejdet 36,00-38,47).

Udover kommunernes aktive involvering i temagrupperne var en anden årsag til, at kommunerne så småt begyndte at føle ejerskab over for strategien, at embedsmandsnetværket så småt begyndte at fungere efter hensigten, således at de bindinger, der eksisterede i strategiudarbejdelsen, efterhånden løsnede sig.

Konsulenten for Aalborg Samarbejdet beskriver i forhold til kontaktudvalget det således:

Den hensigt, der var med at lave en dialoggruppe (kontaktudvalg), den er ikke blevet implementeret. Sådan har processen ikke været. Hensigten var fornuftig nok, men den er bare ikke blevet implementeret på den måde... Det har ikke fungeret, men der har været en udvikling hen i retning af hensigtens intentioner... Der har været en udvikling i det, hvor det i højere grad er kommet hen imod den hensigt, der var intentionen, men det var også en hård start

(Konsulent for Aalborg Samarbejdet, 52,00-53,06).

For at understøtte ovenstående udsagn afholdt sekretariatet to møder med kontaktudvalget den 12. december 2006 og den 5. januar 2007, som blandt andet dannede grundlag for sekretariatets

udarbejdelse af forslag til strategi, handlingsplan og Partnerskabsaftaler (Referat fra Vækstforum møde den 15. januar 2007).

Ligeledes begyndte det åbne sekretariat at fungere efter hensigten, hvilket en kommunal repræsentant uddyber i det følgende:

Vi har også fra kommunal side fået nogle sekretariatsmedarbejdere ind således at vi er integreret med ind i det, fordi det er noget med også at skabe tillid til hinanden osv. Jeg syntes at det er kommet ind i en god gænge

(Kommunal repræsentant, 11,45-12,01).

Ifølge netværksteori er tillid essentiel for et velfungerende netværk. Eftersom der ikke eksisterer et hierarki mellem netværksdeltagerne, koordinerer de deres aktiviteter gennem aftaler. Der er en vedvarende risiko for, at en netværksaktør vælger at bryde en aftale, hvis det er muligt at indgå nogle fordele derved. Det tager tid at opbygge den tillid, især hvis netværket opererer inden for et område, der har en stor grad af konfliktpotentiale, som blandt andet kendetegner erhvervsområdet.

Derfor har tillid til hinanden fra starten af strategiudarbejdelsen været svær at etablere, og det er først, da embedsmandsnetværket så småt kommer i gang, at den gensidige tillid skabes, som er essentiel i forhold til at forankre strategien blandt kommunerne.

Derudover arrangerede Vækstforum et dialogmøde i fastlægningsfasen, som i det følgende afsnit bliver behandlet.

4.9.1 Dialogmøde

Vækstforum afholdt den 29. november 2006 et dialogmøde med 135 inviterede interessenter fra de nordjyske kommuner, erhvervsliv, organisationer og institutioner (Referat fra Vækstforum møde den 4. december 2006).

Ifølge en kommunal repræsentant tog Vækstforum initiativ til dialogmøde, fordi man efter seminar havde et behov for at åbne strategiudarbejdelsen op for at skabe ejerskab:

...det var noget med ejerskab. Vi følte, at det blev trykket ned over hovedet på os, og det var selvfølgelig efter det her seminar, hvor vi syntes stadig det kørte sådan lidt.. Så kan jeg huske vi sagde: Vi syntes at for at få ejerskab for det her, må vi altså bredere ud. Vi har ikke spurgt nogen som helst om noget som helst. Det var bare noget, vi havde lavet i en lukket kreds, i et lukket sekretariat, og så blev vi i Vækstforum involveret i det. Vi har ikke været ude nogle steder. Det kan jeg huske det var et forslag fra Vækstforum, at man skulle prøve at gå bredere ud, og det var så det (dialogmøde), man havde der...

Analyse

(Kommunal repræsentant, 33,48-34,40)

Ovenstående underbygges af det kommunale medlem af formandskabet ved at svare følgende på, hvorvidt Vækstforum i forhold til kommunerne har skabt åbne rammer for strategiudarbejdelsen:

Der har været et møde i Vejgaard hallen..., hvor der var mulighed for, at kommunerne kunne komme med deres besyv. Der har været inviteret bredt. Dels offentligt og så til alle erhvervsudviklingsråd og hvad man nu har i de enkelte kommuner, politikere o.s.v.

(Kommunalt medlem af formandskabet, 29,45-30,20).

Den kommunale repræsentant beskriver i det følgende, hvad dialogmødet gav Vækstforum:

Man fik sådan en rimelig opbakning til at sige, at det ser sådan nogenlunde fornuftigt ud

(Kommunal repræsentant, 33,48-34,40).

Ifølge det interaktive perspektiv er det forventeligt, at Vækstforum har fokus på at forbedre engagementet blandt og samspillet mellem netværksaktørerne og bidrage til at øge deres kollektive problemløsningskapacitet. Derfor er det ifølge tese 5A forventeligt, at Vækstforum sikrer opbakning og engagement bag fælles handling ved at etablere ad hoc arrangementer.

Vækstforum tager initiativ til dialogmøde for at gøre strategiudarbejdelsesprocessen åben med det formål for øje at skabe ejerskab blandt de nordjyske interessenter, heriblandt kommunerne. Dermed var det Vækstforums intention, at dialogmødet skulle sikre opbakningen og engagementet bag fælles handling i forhold til strategiudarbejdelsen.

Ligeså er det inden for det institutionelle perspektiv forventeligt, at Vækstforum afholder arrangementer, eftersom det er nødvendigt at introducere mangfoldighed for at undgå bindinger, hvilket blandt andet kan gøres ved at afholde dialogmøder, idet det er debatskabende. Dermed introducerer Vækstforum mangfoldighed, hvormed strategiudarbejdelsen holdes åben over for nye ideer.

Men hvorvidt dialogmødet sikrede opbakning og engagement bag fælles handling og var debatskabende for dermed at introducere mangfoldighed i strategiudarbejdelsen kan ifølge konsulenten for Aalborg Samarbejdet diskuteres:

Dialogmødet var et taktisk træk, hvor man ønsker, at sige at nu er processen mere åben. Det er selvfølgelig i forhold til at skabe legitimitet i processen, men præmisserne var stadigvæk meget faste. Der var stadigvæk et enormt tidspres på det for at levere til tiden. Selvfølgelig var det et udtryk for at skabe en vis dialog og legitimitet i processen, men på det møde var der sådan set meget få, der ytrede sig om det oplæg (strategi) der lå, og det tog jeg sådan set som et udtryk for, at

der ikke var ret meget ejerskab på det tidspunkt til det oplæg. Reelt var det mere en præsentation af strategien

(Konsulenten for Aalborg Samarbejdet, 39.21-40,33).

På trods af, at dialogmødet ifølge konsulenten for Aalborg Samarbejdet ikke lykkedes efter hensigten, er kendsgerningerne, at Vækstforum afholdt dialogmøde for at sikre sig opbakning og engagement bag strategi samt et forsøg fra Vækstforums side på at holde strategiudarbejdelsen åben. At hensigten med dialogmødet ikke lykkedes, kan muligvis klandres den proces, der hidtil har kendetegnet strategiudarbejdelsen, samt at det oplæg der blev præsenteret på dialogmødet i overvejende grad var det samme som ”skitse til Erhvervsstrategi Nordjylland”, som Vækstforum tog et opgør over på førnævnte seminar.

Af mere uformelle tiltag etablerede Vækstforum sekretariatet et tredje netværk i strategiudarbejdelsen, hvilket der i det følgende redegøres for.

4.9.2 Uformelt embedsmandsnetværk

På embedsmandsniveau tog sekretariatet initiativ til et uformelt embedsmandsnetværk, hvor centrale netværksaktører i det eksisterende embedsmandsnetværk, såsom Kommunekontaktrådet og Aalborg Samarbejdet, blev inviteret til såkaldte ikke-møder, hvilket direktøren for Regional Udvikling og sekretariat uddyber i det følgende:

Men også med det her set-up, som vi er begyndt at tage med nøglepersoner fra organisationerne, fordi vi ved, at tingene er ved at køre skævt hele tiden. Så vi tager telefonen og ringer... eller inviterer dem ind til ”ikke-møder” hvor vi snakker lidt om... Vi kan i ni ud af ti tilfælde gennemskue hvad der vil give problemer... så vi tager dem lidt proaktivt. Men du kan ikke lave damagecontrol eller krisestyring i et forum som kontaktudvalget, hvor der sidder 25 mennesker, hvor de ti af dem bare vader ind, men i øvrigt ikke har noget som helst, de er hægtet op på og kommer uforpligtende. Så der er vi nødt til at lave et set-up ved siden af, hvor de kan sidde stille og roligt og spørge ind til.

Det er noget, som kommer hen af vejen

(Direktør for Regional Udvikling og sekretariat, 22,28-23,26).

Chefkonsulenten for Kommunekontaktrådet beskriver det uformelle embedsmandsnetværk således:

Så har jeg dels nogle netværksmøder, kan man kalde dem, hvor jeg sådan løbende og uformelt sammen med nogle af de kommunale erhvervsmedarbejdere har møder med Vækstforum sekretariatet, hvor vi sætter os ned og snakker. Det kan være lige fra konkrete punkter til dagsorden

til Vækstforum til mere langsigtede samarbejdsrelationer o.s.v... De kontakter har jeg på direktørniveau og så med sekretariatslederen

(Chefkonsulent for Kommunekontaktrådet, 4,31-5,12).

Om årsagen til, at dette uformelle embedsmandsnetværk ikke har været etableret noget før, forklarer Direktøren for Regional Udvikling og sekretariat med manglende tillid mellem netværksaktørerne:

Den dialog kommer først et stykke henne (i strategiudarbejdelsen) og så kan man sige, om den ikke burde være der noget før? Jo, det skulle den muligvis, men jeg tror det har noget at gøre med, at tingene først skal modnes, fordi den der tillid ikke er der. Hvis vi havde startet med at sætte os sammen fra den første dag på seminar, så kan det godt være, vi havde nået til det tidligere, men vi havde ikke kunnet gøre det, fordi der ikke havde været tillid hen over bordet i forhold til de dagsordener de forskellige havde med

(Direktør for Regional Udvikling og sekretariat, 24,16-24,40).

Dette uformelle embedsmandsnetværk kørte i den sidste del af fastlægningsfasen parallelt med det embedsmandsnetværk, der var formaliseret gennem det åbne sekretariat og kontaktudvalget.

Dermed blev der koblet endnu et netværk på strategiudarbejdelsen, således at der eksisterer tre netværk i strategiudarbejdelsen. Som det er tilfældet med det formelle embedsmandsnetværk og Vækstforum, som der tidligere i analysen tilsammen blev karakteriseret som et embedded netværk, er det uformelle embedsmandsnetværk ligeså indlejret i de to øvrige netværk. Dermed løsner det uformelle netværk bindinger i såvel det formelle embedsmandsnetværk som Vækstforum.

Inden fastlægningsfasen opsummeres afsluttes fasen med følgende kommentar.

4.9.3 Afsluttende kommentar

Den 7. marts 2007 havde Vækstforum et sidste møde om strategiudarbejdelsen, hvorefter strategien blev færdiggjort i sekretariatet og offentliggjort medio marts (Referat fra Vækstforums møde den 7. marts 2007).

Hvis man kort skal kommentere den ændring, der er sket med strategien siden seminar den 6.-7. november, kan det bedst beskrives ved, at den endelige strategi har et mere bredt fokus på Nordjylland som helhed, hvilket navnet "Vækst og balance" også antyder. Hvor den tidligere strategi præsenteret på seminar havde som udgangspunkt, at Aalborg og omegn skulle være dynamo for resten af Nordjylland, forstået på den måde, at Vækst i Aalborg skaber også vækst i resten af Nordjylland.

I det følgende opsummeres fastlægningsfasen.

4.9.4 Opsummering af fastlægningsfase

Vækstforum arrangerede dialogmøde for at sikre sig opbakning og engagement bag strategi. Desuden er dialogmødet et forsøg på at holde strategiudarbejdelsen åben over for nye ideer.

For at løse bindinger i både embedsmandsnetværket og Vækstforum etablerer Vækstforum sekretariatet et uformelt embedsmandsnetværk, der kører parallelt med det formelle embedsmandsnetværk.

Ligeså har Vækstforum sekretariatet fra og med opstartsfasen af strategiudarbejdelsen overtalt Vækstforum til at udarbejde strategi inden for rammerne af henholdsvis Lissabonaftalen og Globaliseringsstrategien. Dermed har Vækstforum proaktivt forholdt sig til Partnerskabsaftalens rammer, hvormed Partnerskabsaftalens negative påvirkning af strategiens forankring blandt kommunerne reduceres.

Inden specialets konklusion vil jeg i det følgende afsnit tillade mig at diskutere, hvad der var årsagen til, at kommunerne ikke blev mere inddraget i strategiudarbejdelsen end tilfældet var.

5 Diskussion

Ser man tilbage på strategiudarbejdelsen, springer det i øjnene, at en så professionel organisation, såsom Amtet og siden hen Regionen, som har så meget erfaring med at arbejde i og med netværk, laver så mange fodfejl i forhold til at inddrage kommunerne i strategiudarbejdelsen. Derfor kunne jeg tænke mig at dvæle lidt ved denne observation ved at kigge tilbage på strategiudarbejdelsen med andre briller end dem, som jeg i forhold til specialets problemstilling hidtil har kigget gennem.

5.1 Amtet og FORA

I specialets analyse blev der stillet spørgsmålstegn ved nødvendigheden af at engagere FORA i strategiudarbejdelsen, idet det daværende Amt i begyndelsen af 2005 hverken var ramt af omstruktureringer som en følge af kommunalreformen eller andre specielt tidskrævende opgaver. Derudover var Amtets afdeling for Erhvervs- og arbejdsmarked vant til at arbejde analyse- og strategiorienteret i forhold til bl.a. Nordjyllands Udviklingsfond.

Min umiddelbare opfattelse var, at FORA var en del af Vækstpakken. Ligeså var centraladministrationen, som styrede det midlertidige Vækstforum sekretariatet for at sikre sig, at udmøntningen af Vækstpakkens 200 mio. kroner forløb hensigtsmæssigt. Antager man denne logik, er det ikke svært at forestille sig, at regeringen ligeledes mente, at FORA skulle tilknyttes strategiudarbejdelsen, således at den forløb i overensstemmelse med regeringens daværende globaliseringsstrategiarbejde.

Denne antagelse understreges af, at regeringen i sit regeringsgrundlag "Nye mål" fra 2005 skriver:

Regeringen vil tage initiativ til allerede nu at påbegynde arbejdet med en regional erhvervsudviklingsstrategi for Nordjylland, der er ramt af erhvervsmæssig tilbagegang. Regeringen vil stille midler og ekspertise til rådighed herfor

(Regeringsgrundlag 2005).

De midler, regeringen stiller til rådighed, er en del af Vækstpakkens 200 mio. kr., hvor ekspertisen udmærket kunne være FORA.

Men efterhånden, som jeg kom dybere ned i hændelsesforløbet, fandt jeg frem til, at to centrale personer i strategiudarbejdelsen begge er medlemmer af Innovationsrådet. Rådet udgøres af et bredt partnerskab imellem de vigtigste sektorer i samfundet, såsom det private erhvervsliv, uddannelse og forskning og offentlige myndigheder (Om Innovationsrådet).

Innovationsrådet blev i 2003 startet op af Danfoss, IBM, Novozymes, Undervisningsministeriet, Økonomi- og Erhvervsministeriet, Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling, FUHU¹¹, Finansrådet, Vækstfonden og Huset Mandag Morgen, der er sekretariat for Innovationsrådet (De regionale Innovationsråd, p. 2).

De to personer er den daværende Amts- og nuværende regionsdirektør samt FORA's udviklingsdirektør. Sidstnævnte er endog et særdeles aktivt medlem, idet vedkommende er formand for et Vismandskollegium nedsat af Innovationsrådet. Vismandskollegiet har til opgave at vurdere, om der tages de nødvendige politiske initiativer til at opfylde målsætningen om, at Danmark i 2015 er blandt verdens mest innovative og konkurrencedygtige lande (Innovationsrådets prospekt, p. 3). Jævnfør regeringens målsætning for Globaliseringsstrategien.

I den forbindelse kan det nævnes, at Innovationsrådet har udarbejdet 13 forslag, som via Globaliseringsrådet er blevet indarbejdet i regeringens Globaliseringsstrategi (Innovationsrådets prospekt, p. 7.).

Det er Innovationsrådets opgave som et nationalt udviklingslaboratorium at udvikle og iværksætte de nødvendige initiativer, der kan indfri danske virksomheders vækstpotentiale og sikre Danmark en stærk innovationsøkonomi (Innovationsrådets prospekt, p. 2).

Et af disse initiativer er at nedsætte regionale Innovationsråd, der skulle kickstarte arbejdet med den regionale udvikling og dermed også udfylde det tomrum, der eksisterede frem mod etableringen af de regionale vækstfora. Med andre ord skulle de regionale Innovationsråd tilrettelægge arbejdet med udviklingen af en regional erhvervsudviklingsstrategi (De regionale Innovationsråd, pp. 7-9).

I den forbindelse blev der udarbejdet et materiale, der gengiver de allersæneste erfaringer med regional erhvervsudvikling. Dette materiale består, udover to baggrundspapirer om benchmarkanalyser og kompetenceklynger, af "En drejebog for et faktabaseret beslutningsgrundlag", der trin for trin beskriver, hvordan man kan opstarte en proces, der på én gang kortlægger regionens styrker og svagheder og identificerer konkrete initiativer og udviklingsmuligheder (De regionale Innovationsråd, p. 9).

Denne drejebog, som blev præsenteret på Innovationsrådets møde den 2. marts 2005, ligner til forveksling det procespapir: "Analyse og strategiproces", som FORA's udviklingsdirektør præsenterede i sit oplæg på Vækstforums konstituerende møde den 3. maj 2005. Både drejebogen for regional erhvervsudvikling og FORA's procespapir har samme fremgangsmåde i forhold til

¹¹ FUHU er en forening, der har til formål at fremme forskning og uddannelse såvel i Danmark som i udlandet på de merkantile områder (www.fuhu.dk).

Diskussion

kortlægning af regionens innovative kapacitet og erhvervsklynger samt benchmarkredskaber (En drejebog for et faktabaseret beslutningsgrundlag, pp. 2-7 & Plancher til FORA's udviklingsdirektørs oplæg).

Derudover har de det til fælles, at kommunerne i begrænset omfang skal inddrages i datagrundlaget til de faktabaserede analyser, der skulle indgå i det beslutningsgrundlag, som skulle ligge til grund for selve strategiudarbejdelsen.

Årsagen til ikke at inddrage kommunerne kunne med inspiration fra Kickert, Klijn og Koppenjan være, at Innovationsrådet og dermed amtsdirektøren og FORA's udviklingsdirektør anså kommunerne som synonyme med tilsikrede rettigheder, der stod i vejen for effektive problemløsninger og policyudvikling (Kickert, Klijn og Koppenjan, p. 2).

Med andre ord kunne man forestille sig, at amtsdirektøren og FORA's udviklingsdirektør ikke anså det for muligt at udarbejde en langsigtet erhvervsudviklingsstrategi, der var visionær og innovativ, uden at frigøre sig fra etablerede interesser såsom kommunerne, fordi de ikke mente kommunerne var fremsynede nok.

Ud fra ovenstående er det muligt at udpege Innovationsrådets "En drejebog for et faktabaseret beslutningsgrundlag", som inspirationskilde til, at kommunerne ikke blev mere inddraget i strategiudarbejdelsen end tilfældet var.

Hvorvidt FORA var en del af Vækstpakken, eller hvorvidt amtsdirektøren engagerede FORA i forbindelse med Innovationsrådets møde den 2. marts 2005, hvor de regionale innovationsråd og drejebogen sammen med det øvrige udarbejdet materiale blev diskuteret, må stå hen i det uvisse.

Derimod er det sandsynligt, at FORA's udviklingsdirektør og amtsdirektøren begge havde den samme forståelse af, hvordan et beslutningsgrundlag for strategiudarbejdelsen skulle udarbejdes. En indikation på dette er bemærkningen fra Chefkonsulenten for FORA, fremført i specialets analyse, om sekretariatets passive rolle i forhold til det procespapir, som FORA's udviklingsdirektør præsenterede på det midlertidige Vækstforums konstituerende møde den 3. maj 2005:

Det oplæg, vi kom med, blev der ikke ændret meget i fra sekretariatets side

(Chefkonsulenten for FORA, 5,12-5,42).

I den forbindelse skal det pointeres, at amtsdirektøren på daværende tidspunkt var en del af sekretariatet.

En ting er at have en forståelse for, hvordan en proces skal forløbe. En anden ting er at få processen til at forløbe på netop den måde, som man ønsker sig. I det følgende vil jeg illustrere Amtets og FORA's evne til at kontrollere strategiudarbejdelsen.

5.2 Amtets og FORA's evne til at kontrollere strategiudarbejdelsen

Ifølge Dahls magtteori om synlig magt kan A få B til at gøre noget, som B ellers ikke ville have gjort. Magt indebærer forskellige former for kontrol og tvang, og definitionen forudsætter, at påvirkningen skal være direkte, hvilket vil sige tilsigtet (Thomsen, pp. 30-31). Ved at sætte det daværende Amt og FORA ind på A's plads og Vækstforum ind på B's plads kan man argumentere for, at Amtet og FORA gennem forskellige former for magt direkte påvirker Vækstforum til at vedtage en strategiudarbejdelse, som er i overensstemmelse med Innovationsrådets drejebog for et faktabaseret beslutningsgrundlag.

Det skal påpeges, at begge parter, det vil sige både Amtet og FORA på den ene side og Vækstforum og de kommunale repræsentanter på den anden side, i videst muligt omfang ønsker en visionær og innovativ strategi, men har divergerende opfattelser af kommunernes rolle i strategiudarbejdelsen.

Amtet og FORA bruger flere kunstgreb til at påvirke Vækstforum i en vis retning, sådan som det følgende eksempel vil illustrere, hvor FORA engagerer en amerikansk klyngeekspert til at facilitere erhvervsklyngerne. Det er på trods af, at FORA selv har arbejdet med klyngebegrebet og endda har udarbejdet ovennævnte baggrundspapir om kompetenceklynger præsenteret på Innovationsrådets møde den 2. marts 2005 (Kompetenceklynger – fremtidens vækstmotorer).

På det møde, der afviklede det midlertidige vækstforum den 25. januar 2006, introducerer FORA en amerikansk klyngeekspert, som det vil være "værdifuldt" at bringe ind til at facilitere fire erhvervsklynger, som FORA i samarbejde med selv samme amerikanske klyngeekspert har lokaliseret ud fra benchmarkanalysen af Nordjyllands fire vækstdrivere. Vækstforum godkender både nedsættelsen af de fire erhvervsklynger samt, at den amerikanske klyngeekspert skal facilitere erhvervsklyngerne (Referat fra Vækstforum møde den 25. januar 2006).

Ved at introducere Vækstforum for en amerikansk ekspert inden for klynger, formår FORA at legitimere deres argument om, at bottom-up strategiudviklingen skal foregå i erhvervsklynger, samtidig med, at den faglige begrundelse for udvælgelsen af de fire erhvervsklynger understreges. Dermed formår FORA at kontrollere strategiudarbejdelsen i den retning, som Amtet og FORA ønsker det.

Diskussion

Hvorvidt det er et tilfælde eller godt timet må stå hen i det uvisse. Men i hvert fald havde FORA og klyngeeksperten i fællesskab under det midlertidige Vækstforum forestået det forberedende arbejde med klyngedannelsen og påbegyndt de første klyngemøder i slutningen af februar inden det permanente Vækstforums konstituerende møde den 2. maj 2006. Dermed er det svært for det permanente Vækstforum at omgøre beslutningen om erhvervsklyngerne eller på anden måde påvirke bottom-up strategiudviklingen, eftersom det allerede kørte på skinner.

I dette afsnit har jeg forsøgt at give min opfattelse af, hvad hovedårsagen var til, at kommunerne ikke blev mere inddraget i strategiudarbejdelsen end tilfældet var.

I det følgende vil jeg ud fra analysens genererede viden besvare problemformuleringen.

6 Konklusion

Dette speciales opgave har været at finde ud af, hvorledes Vækstforum har håndteret at forankre erhvervsudviklingsstrategien blandt kommunerne samtidig med, at Vækstforums strategiudarbejdelse foregik inden for de rammer, som regeringen via Globaliseringsstrategiens Partnerskabsaftale har fastlagt.

Besvarelsen vil i det følgende foregå inden for specialets treinddeling af strategiudarbejdelsen i faser. Afslutningsvis gives der et overordnet billede af Vækstforums håndtering af problemformuleringens dualisme samt, hvorvidt det er muligt at generalisere specialets resultater.

I opstartsfasen af strategiudarbejdelsen forsøgte Vækstforum via faktabaserede analyser at introducere mangfoldighed for dermed at undgå bindinger. Dermed holder Vækstforum strategiudarbejdelsen åben over for nye ideer, hvilket er fordrende for kommunal deltagelse og dermed kommunalt ejerskab af strategien.

Desværre for kommunerne kommer denne mangfoldighed ikke dem til gode, idet Vækstforum overlader rollen som styringsaktør til FORA. Eftersom FORA ikke anså kommunernes viden for væsentlig, blev kommunerne i begrænset omfang inddraget i datagrundlaget til de faktabaserede analyser, der skulle indgå i det beslutningsgrundlag, som skulle ligge til grund for selve strategiudarbejdelsen.

Derudover distancerede Vækstforum kommunerne yderligere fra strategiudarbejdelsen ved at vedtage, at bottom-up strategiudviklingen skulle foregå i erhvervsklynger, som umiddelbart ikke var møntet på offentlige myndigheder såsom kommunerne, men i stedet var møntet på de ”virkelige helte” såsom erhvervsliv og uddannelsesinstitutioner.

Generelt har Vækstforum i opstartsfasen været passive i forbindelse med at inddrage kommunerne i udarbejdelsen af beslutningsgrundlaget for strategien, idet Vækstforum hovedsageligt havde fokus på Vækstpakkens 200 mio. kr.

I etableringsfasen af strategiudarbejdelsen etablerer Vækstforum det åbne sekretariat og kontaktudvalget, hvilket er med til at forbedre engagementet blandt og samspillet mellem netværksaktører, hvilket bidrager til at øge deres kollektive problemløsningskapacitet. Dermed er etableringen af et embedsmandsnetværk med til at fjerne hindringer for netværkssamarbejdet.

Derudover afholder Vækstforum seminar, som er et forsøg på at introducere mangfoldighed for dermed at undgå bindinger i strategiudarbejdelsen, hvormed Vækstforum holder strategiudarbejdelsen åben over for nye ideer.

Konklusion

På selv samme seminar øger Vækstforum via konflikt mangfoldigheden i embedsmandsnetværket, hvormed der bliver løsnet op for nogle blokeringer mellem embedsmandsnetværkets aktører, der gør det nemmere at gøre fælles handling, som er en nødvendighed for at forankre strategien blandt kommunerne.

I fastlægningsfasen arrangerer Vækstforum dialogmøde for at sikre sig opbakning og engagement bag strategi. Desuden er dialogmødet et forsøg på at holde strategiudarbejdelsen åben over for nye ideer.

I den sidste del af fastlægningsfasen etablerer Vækstforum sekretariatet et uformelt embedsmandsnetværk, der kører parallelt med det formelle embedsmandsnetværk, for dermed at løsne bindinger i både embedsmandsnetværket og Vækstforum.

Ligeså har Vækstforum sekretariatet fra og med opstartsfasen af strategiudarbejdelsen overtalt Vækstforum til at udarbejde strategi inden for rammerne af henholdsvis Lissabonaftalen og Globaliseringsstrategien. Dermed har Vækstforum proaktivt forholdt sig til Partnerskabsaftalens rammer, hvormed Partnerskabsaftalens negative påvirkning af strategiens forankring blandt kommunerne reduceres.

Generelt har Partnerskabsaftalen haft en relativt ringe indvirkning på strategiudarbejdelsen, hvilket er overraskende set ud fra et netværksteoretisk synspunkt. Ifølge netværksteorien var det forventeligt, at Partnerskabsaftalen ville reducere og obstruere Vækstforums mulighed for at forankre strategien blandt kommunerne. Det skal i den sammenhæng fremhæves, at netværksteorien i forhold til Partnerskabsaftalens indvirkning på et netværk har udgangspunkt i et velfungerende netværk, hvilket i Vækstforum Nordjyllands tilfælde så langt fra har været tilfældet. Det kan derfor muligvis være årsagen til Partnerskabsaftalens ringe indvirkning på strategiudarbejdelsen og dermed Vækstforums mulighed for at forankre strategien blandt kommunerne.

Set over hele strategiudarbejdelsen er der en tendens til, at Vækstforum i opstartsfasen og det meste af etableringsfasen indtil Vækstforum seminar den 6.-7. november 2006 passivt forholder sig til at involvere kommunerne i strategiudarbejdelsen og dermed forankre strategien blandt kommunerne. Det er først efter Vækstforum seminar, at Vækstforum for alvor forholder sig til at skabe kommunalt ejerskab for strategiudarbejdelsen og dermed forankre strategien blandt kommunerne.

I forhold til Partnerskabsaftalen formår Vækstforum at reducere Partnerskabsaftalens negative påvirkning på strategiens forankring blandt kommunerne ved proaktivt at inkorporere henholdsvis Lissabonstrategien og Globaliseringsstrategien i strategiudarbejdelsen.

Afslutningsvis vil jeg kommentere i hvor høj grad, det er muligt at generalisere specialets resultater.

I afsnittet om generaliserbarhed definerer jeg specialets case som kritisk, fordi Vækstforum Nordjylland har en anden forhistorie, med det midlertidige Vækstforum, end de øvrige vækstfora. Dermed var det muligt at formulere en generaliserende karakteristik af den kritiske case i en negativ form der lyder således:

Hvis specialets teser, udledt af teori og undersøgelsesfelt, ikke er gældende for Vækstforum Nordjylland, er det sandsynligvis heller ikke gældende for de øvrige fire regionale Vækstfora.

Umiddelbart vil det dermed være muligt at generalisere de teser, der ikke er gældende for Vækstforum Nordjylland, til heller ikke at være gældende for de øvrige fire Vækstfora.

Det problematiske ved denne generalisering er, at præmissen for at definere specialets case som kritisk har vist sig at være en anden end først antaget, idet Vækstforum i forhold til at forankre strategien blandt kommunerne ikke i et væsentligt omfang har benyttet sig af de erfaringer fra det midlertidige Vækstforum, der har været tilstede. Denne præmis om at Vækstforum via det midlertidige Vækstforum høster værdifulde erfaringer, som andre Vækstfora ikke er i besiddelse af, holder dermed ikke stik, hvormed det ikke er muligt at definere casen som kritisk i den forstand.

Eftersom præmissen for at formulere en generaliserende karakteristik af den kritiske case i en negativ form ikke holder stik, vil det ikke være muligt at generalisere specialets resultater.

Litteraturliste

Bøger

De Vaus, David, *Research Design in Social Research*, SAGE Publications, 2001.

Flyvbjerg, Bent, *Five Misunderstandings about Case-study Research*, Aalborg University – Department of Development and Planning, UNI.PRINT, 2004.

Jensen, Mogens Kjær (1991) *Kvalitative metoder i anvendt samfundsforskning*, Socialforskningsinstituttet.

Kickert, Walter J. M., Klijn, Erik-Hans & Koppenjan, Joop F. M., “Managing Complex Networks – Strategies for the Public Sector”, SAGE Publications London, 1997.

Mayntz, Renate, ”Modernization and the Logic of Interorganizational Networks”, kapitel 1 i Child, John, Crozier, Michel, & Mayntz, Renate “Societal Change Between Market and Organization”, European Centre Vienna, Published by Avebury, 1993.

Pole, Christopher & Lampard, Richard, *Practical Social Investigations – Qualitative and Quantitative Methods in Social Research*, Perason Education Limited, Harlow, 2002.

Rhodes, R.A.W., “Understanding Governance – Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability”, Open University press, 1997.

Thomsen, Jens Peter Frølund, *Magt – en introduction*, Hans Reitzels Forlag, 2005

Tidsskrifter

Jensen, Lotte & Sørensen, Eva, ”Netværk – fra vilkår til værktøj for styring og demokrati”, *Politica* – Tidsskrift for politisk videnskab, nr. 2. 2004.

Rapporter

Christoffersen, Henrik & Klausen, Kurt Klaudi, ”Opfindelsen af det regionale niveau – en undersøgelse af dannelsen af Region Midtjylland - Den indledende fase frem til valget af politisk ledelse”, AKF-forlaget, 2006.

http://www.akf.dk/udgivelser/2006/pdf/opfindelsen_regionale_niveau.pdf/

Love

Lov om erhvervsfremme, Lov nr. 602 af 24.06.2005, Retsinformations hjemmeside (<http://www.retsinfo.dk/index/OKO/AU002190.htm>).

Strategier

Erhvervsudviklingsstrategi, ”Vækst og balance – erhvervsudviklingsstrategi for Nordjylland 2007-2010”, Marts 2007. Region Nordjyllands hjemmeside (http://www.rn.dk/NR/rdonlyres/4274541B-A448-4743-8F3A-1F2976FA38A1/0/Erhvervsudviklingsstrategi_09_04_07.pdf).

Globaliseringsstrategi, ”Fremgang, fornyelse og tryghed – strategi for Danmark i den globale økonomi”, April 2006 (http://www.globalisering.dk/multimedia/55686_strat.pdf).

Partnerskabsaftale

Partnerskabsaftale januar 2007, Partnerskabsaftale mellem Det regionale Vækstforum i Region Nordjylland og regeringen, Januar 2007. Hard copy.

Partnerskabsaftale juni 2007, Regional Partnerskabsaftale om vækst og erhvervsudvikling – regeringen/ Vækstforum for Region Nordjylland, Juni 2007 (<http://www.rn.dk/NR/rdonlyres/99D87E3E-183D-4C53-86EC-B6296C72BAFD/0/partnerskabsaftalenordjylland.pdf>).

Referater

Vækstforum

Referat fra møde i det midlertidige Vækstforum d. 3. maj. 2005, Region Nordjyllands hjemmeside (<http://www.rn.dk/RegionalUdvikling/Vaekstforum/Moeder/ReferatVaekstforum050503.htm>).

Referat fra Vækstforums møde den 12. oktober 2005, Region Nordjyllands hjemmeside (<http://www.rn.dk/RegionalUdvikling/Vaekstforum/Moeder/VaekstforumRegionNordjylland051012.htm>).

Litteraturliste

Referat fra møde i det midlertidige Vækstforum den 19. dec. 2005, Region Nordjyllands hjemmeside

(<http://www.rn.dk/RegionalUdvikling/Vaekstforum/Moeder/DagsVaekstforum051219.htm>).

Referat fra Vækstforums møde den 25. januar 2006, Region Nordjyllands hjemmeside

(<http://www.rn.dk/RegionalUdvikling/Vaekstforum/Moeder/Vaekstforum060125.htm>).

Referat af det permanente Vækstforums konstituerende møde den 2. maj 2006, Region Nordjyllands hjemmeside

(<http://www.rn.dk/RegionalUdvikling/Vaekstforum/Moeder/Konstituerendemodevaekstforum.htm>).

Referat fra Vækstforums møde den 20 juni 2006, Region Nordjyllands hjemmeside

(<http://www.rn.dk/RegionalUdvikling/Vaekstforum/Moeder/Vaekstforummoede20juni.htm>).

Referat fra Vækstforum møde den 4. december 2006, Region Nordjyllands hjemmeside

(<http://www.rn.dk/RegionalUdvikling/Vaekstforum/Moeder/vaekstforummoede4december.htm>).

Referat fra Vækstforums møde den 15. januar 2007, Region Nordjyllands hjemmeside

(<http://www.rn.dk/RegionalUdvikling/Vaekstforum/Moeder/Referat+af+møde+i+Vækstforum+den+15.+januar+2007.htm>).

Referat fra møde i Vækstforum den 7. marts 2007, Region Nordjyllands hjemmeside

(<http://www.rn.dk/RegionalUdvikling/Vaekstforum/Moeder/Referat+fra+møde+i+Vækstforum+7.+marts+2007.htm>).

Forberedelsesudvalget

Referat fra møde i forberedelsesudvalget den 29 marts 2006, Region Nordjyllands hjemmeside

(<http://www.rn.dk/Regionen/Politik/Regionsraadet/Forberedelsesudvalget060329.htm>).

Erhvervs-klynger

Afrapportering fra klyngemøde nummer 4, Region Nordjyllands hjemmeside

(<http://www.rn.dk/NR/rdonlyres/326CC37A-8DDD-4E68-9B75-C781666AD039/0/Afrapporteringklyngemødeno4.ppt>).

Klyngedannelse i Nordjylland, Region Nordjyllands hjemmeside

(<http://www.rn.dk/RegionalUdvikling/Vaekstforum/Erhvervsstrategi/Klyngedannelse/>).

Diverse

Plancher til FORA's udviklingsdirektørs oplæg, Region Nordjyllands hjemmeside

(<http://www.rn.dk/NR/rdonlyres/663AABBB-772E-48A0-963B-EE031D2AE16C/0/VækstforaopstartNordjyllandd3majJR1.pdf>).

Regeringsgrundlag 2005, "Nye mål", VK regeringen II, februar 2005, Statsministeriets hjemmeside
(http://www.stm.dk/publikationer/reggrund05/nye_%20maal_web.pdf).

Årsberetning for Nordjyllands Udviklingsfond 2002, Nordjyllands Amts hjemmeside

(<http://www.nja.dk/Serviceomraader/ErhvervOgArbejdsmarked/NordjyllandsUdviklingsfond/Aarsberetning2002.htm>).

Avisartikler

Vækstforum en uheldig konstruktion, 19. november 2005, Nordjyskes hjemmeside

(<http://www.nordjyske.dk/index.aspx?page=2&action=SektionId%3D4&sender=348&target=240&data=Id%3D1773632%26TelegramType%3D4>).

200 millioner med mange forviklinger, 25. november 2005, Nordjyskes hjemmeside

(<http://www.nordjyske.dk/index.aspx?page=2&action=SektionId%3D4&sender=348&target=240&data=Id%3D1837073%26TelegramType%3D4>).

Hjemmesider

Amtsrådsforeningen, Amtsrådsforeningens hjemmeside

(<http://www.arf.dk/Struktur/Proces/Forberedelsesudvalget.htm>)

Danmarks Vækstråds målsætninger, Danmarks Vækstråds hjemmeside

(<http://www.danmarksvaekstraad.dk/maal>).

Det kreative Nordjylland, Aalborg.dk's hjemmeside

(<http://www.aalborg.dk/Dansk/Business/?ctrl=424&data=117%2C2222874%2C531&count=1>).

FORA, Erhvervs- og byggestyrelsens hjemmeside

<http://www.ebst.dk/fo>

FUHU, FUHU's hjemmeside

<http://www.fuhu.dk/>

Litteraturliste

Erhvervscenter Nordjylland, Erhvervscenter Nordjyllands hjemmeside

<http://www.ecnord.dk/Default.aspx?ID=76>

Referat af pressemøde i Statsministeriet den 4. april, Statsministeriets hjemmeside

(<http://www.stm.dk/Index/dokumenter.asp?o=3&n=0&d=2568&s=1>).

Svar fra økonomi- og erhvervsministeren på spm. 866, den 30. nov. 2005, Folketingets hjemmeside

(<http://www.folketinget.dk/samling/20051/spoergsmaal/S866/svar/endeligt/20051201/225238.PDF>)

Udkast til regional partnerskabsaftale, april 2007, Region Nordjyllands hjemmeside

(<http://www.rn.dk/NR/rdonlyres/B624FEA5-B801-427D-B4D6-7E8BDE25EC76/0/partnerskabsaftaleudkastapril2007.doc>).

Innovationsrådet

De regionale Innovationsråd, Innovationsrådets hjemmeside

(<http://www.innovationsraadet.dk/uplfile/20054131423160.regionspapir.pdf>):

En drejebog for et faktabaseret beslutningsgrundlag, Innovationsrådets hjemmeside

(<http://www.innovationsraadet.dk/uplfile/20054131422260.drejebog.pdf>).

Kompetenceklynger – fremtidens vækstmotorer, Innovationsrådets hjemmeside

(<http://www.innovationsraadet.dk/uplfile/20054131422560.klyngepapir.pdf>).

Innovationsrådets prospekt, Innovationsrådets hjemmeside

(<http://innovationsraadet.dk/uplfile/2006102012160.prospekt.pdf>).

Om Innovationsrådet, Innovationsrådets hjemmeside

(<http://www.innovationsraadet.dk/indhold.asp?menu=ominnovationsraadet&id=200>).

Bilag 1

Eksempel på interviewguide

KKR interviewguide

Formål med interview:

Jeg ønsker at få ME(KKR) til at fortælle, hvordan han, som repræsentant for de nordjyske kommuner, har oplevet Vækstforums håndtering af strategiudarbejdelsen ift. at forankre den blandt regionens kommuner, samt hvordan Vækstforum har håndteret partnerskabsaftalens negative indvirkning på en succesfuld forankring af strategiudarbejdelsen.

Fremgangsmåde:

Interviewspørgsmål ud fra en processuel (3 faser) fremgangsmåde med reflekterende spørgsmål udledt af forskningsspørgsmål (perspektiver og deres respektive teser).

Jeg tager udgangspunkt i respondentens version af strategiudarbejdelsesproces. Indledningsvis spørger jeg ind til respondentens involvering i strategiudarbejdelsen for at få strategiudarbejdelsesprocessen i gang fra den enkeltes fase begyndelse af. Undervejs anvender jeg nodalpunkter, som er vigtige begivenheder for Vækstforum i strategiudarbejdelsen, for at sikre mig at respondenter behandler og fortæller sin mening om disse hændelser. Under hele interviewet forsøger jeg at få respondenter til at reflektere over de enkelte situationer ved at anvende interviewspørgsmål udledt fra teser.

De tre perspektiver:

Opsummerende er det forventeligt, at Vækstforum inden for det **instrumentelle** perspektiv har fokus på at reducere partnerskabsaftalens påvirkning af netværkets autonomi og horisontale interaktion ved at påvirke netværksaktører til at finde regeringens rammer for rimelige gennem overtalelse, forhandling og internalisering. Derudover inviterer Vækstforum kun de aktører ind i netværket, som er uundværlige for erhvervsudviklingsstrategiens forankring blandt regionens kommuner (**T1-T3**).

Opsummerende er det forventeligt, at Vækstforum inden for det **interaktive** perspektiv har fokus på at smidiggøre netværkssamarbejdet og at skabe fælles handling ved at påvirke netværksaktørernes

Bilag 1

ideer og perceptioner via oplysning og information. Derudover anvender Vækstforum ad hoc arrangementer til at sikre og udtrykke engagement bag den fælles handling (**T4-T5**).

Opsummerende er det forventeligt, at Vækstforum inden for det **institutionelle** perspektiv forsøger at skabe fælles handling ved at fokusere på tendensen til at ekskludere opponenter, kritikere og ”dårlige nyhedsbudbringere” fra videre interaktion samt at introducere en tredje aktør i interaktionsprocessen for at skabe mangfoldighed. Desuden forsøger Vækstforum via forskellige initiativer at holde netværket åben over for nye ideer og at introducere nye ideer for at vedligeholde eller at skabe mangfoldighed (**T6-T9**).

Indledende spørgsmål:

1. Navn og funktion i KKR
2. KKR's historie og rolle ift. regionalpolitikken?
3. Formål med KKR's sammensætning af aktører?
4. Hvor dominerende har strategiudarbejdelsen været på rådets mødedagsorden?
5. Hvordan har KKR's kontakt og dialog med Vækstforum samt sekretariat foregået i forbindelse med strategiudarbejdelsen?

Opstartsfasen

I opstartsfasen, fra etablering af det midlertidige Vækstforum i maj 2005 til det lukker ned januar 2006, har jeg udelukkende fokus på, hvordan Vækstforum håndterer den situation at forankre strategien blandt regionens kommuner, idet globaliseringsstrategien først blev offentliggjort 4. april 2006:

(Hvordan) bliver KKR involveret i strategiudarbejdelsen? → Identificer hvilke metoder

Vækstforum anvender → spørg efterfølgende ind til Vækstforums hensigt med at anvende disse metoder?

Hvem engageres udover eller i stedet for KKR?

Hvad er holdningen i KKR ift. FORA's aktive deltagelse i strategiudarbejdelsen (strategi forankret hos FORA)?

Nodalpunkter:

Den **3. maj 2005** → konstituerende møde i det midlertidige Vækstforum → udarbejde strategi på baggrund af faktabaseret analyse (FORA).

Den **7. juni 2005** → møde i Vækstforum.

Den **15. juni 2005** → inddrager eksterne foredragsholdere for at diskutere indsatsområder (AAU, NIRAS-konsulenterne).

Den **12. oktober 2005** → FORA præsenterede analysens indhold og konklusioner.

Den **25. januar 2006** → fokus på strategi → valg af fokuslynger (FORA, Alec Hansen og Copenhagen Economics).

Interviewsp.:

- Hvorledes fik KKR og andre aktører oplysninger og information vedrørende strategien → hvad var Vækstforums hensigt med at oplyse og informere KKR og andre aktører? → gøde jorden for en fælles strategiudarbejdelse?
- Hvorvidt vil du tro at Vækstforum forsøger at sikre opbakning bag fælles handling ved at arrangere disse ad hoc arrangementer?
- Hvorvidt vil du tro at disse initiativer er et forsøg fra Vækstforums side på at holde strategiudarbejdelsen åben over for nye ideer.

Modningsfase

I modningsfasen, fra etablering af det nuværende Vækstforum i maj 2006 til den første offentliggørelse af strategien 24. november 2006, har jeg fokus på både forankring og partnerskabsaftalens indvirkning på selv samme forankring:

- Er der med oprettelsen af det nuværende Vækstforum sket en ændring i KKR's rolle ift. strategiudarbejdelsen? Hvis ja, hvilken?
- Hvorvidt bliver KKR og de nordjyske kommuner inddraget i strategiudarbejdelsen (strategi forankret i FORA)?
- Hvad er holdningen i KKR til at FORA formulerer, hvad strategien skal indeholde samt udstikker forslag til disposition for den endelige strategi? (Dog med hjælp fra AAU-konsulenter og Vækstforum sekretariatet).

Bilag 1

- Hvad mener du er hensigten for at Vækstforum åbner sekretariatet op for kommunal deltagelse?
- Hvad mener du er hensigten med etablering af dialoggruppe (kommunal administrativ sparringsgruppe)?
- Hvad er hensigten med kontaktudvalget (kommunal politisk sparringsgruppe)? → Hvorfor ”nøjes” Vækstforum ikke blot med at involvere kontaktudvalget eller KKR.
- Hvorvidt bliver KKR inddraget i udarbejdelsen af handlingsplan til Danmarks Vækstråd (20. juni 2006)?
- Hvordan påvirker partnerskabsaftalen KKR's deltagelse i strategiudarbejdelsen? (Vækstforum bliver den 13. september, som en følge af regeringens første møde med Danmarks Vækstråd, bekendt med regeringens rammer i form af en handlingsplan og partnerskabsaftale, hvilket får dem til at engagere FORA endnu mere i strategiudarbejdelsen og partnerskabsaftalen → mindre tid til bottom-up strategiudarbejdelse?).
- Hvad mener du der sker på Vækstforums seminar den 6-7 november? → hvilken betydning har det for KKR ift strategiudarbejdelsen (bliver KKR eller de nordjyske kommuner inddraget mere eller mindre?).
- Hvilken betydning har det for KKR at strategiudarbejdelsen i stedet for FORA bliver forankret i Vækstforum sekretariatet?

Nodalpunkter:

Globaliseringsstrategien blev offentliggjort den 4. april 2006!

Den **2. maj 2006** → konstituering af Vækstforum → status på det forberedende strategiarbejde → forslag om åbent sekretariat og kontaktudvalg/ dialoggruppe.

Den **20. juni 2006** → Etableret hjemmeside som skal sikre åbenhed omkring Vækstforums arbejde (let tilgængelig information for samarbejdspartnere) → Nyhedsblad ”ZOOM” → strategiudarbejdelse forankret i FORA med assistance fra AAU og sekretariatet → beslutter konference i november med inddragelse af relevante aktører (seminar 6-7 nov. 2007) → beslutter sig for åben proces (erhvervsliv og kommuner i kontaktudvalget/ dialoggruppen samt kommuner i sekretariat) → Status på FORA's undersøgelse.

Den **13. september 2006** → Vækstforum bliver bekendt med regeringen rammer, hvilket får dem til at engagere FORA endnu mere i strategiudarbejdelsen → Vækstforum justere samtidig strategiprocesen.

Den **6-7 november 2006** → seminar → Vækstforum forkaster FORA's strategi på seminar og skitserer selv strategi og vision, hvor udarbejdelsen efterfølgende bliver forankret i sekretariatet.

Interviewspørgsmål:

- Påvirker Vækstforum KKR gennem viden, ”manipulering” og (lovmæssige) krav til at internalisere regeringens normer og værdier.
- Hvorvidt forsøger Vækstforum at påvirke KKR til at overtage regeringens normer og værdier → Har KKR overtaget nogle af regeringens synspunkter (normer og værdier)?
- Er der sket en tilnærmelse over tid i KKR's holdning over for regeringens rammer (partnerskabsaftale)?
- Holdes antallet af aktører i strategiudarbejdelsen nede?
- Hvorvidt er KKR kun inviteret i strategiudarbejdelsen, fordi det ville være umuligt at forankre strategien blandt regionens kommuner uden at KKR inddrages?
- Hvorledes fik KKR og andre aktører oplysninger og information vedrørende strategien → hvad var Vækstforums hensigt med at oplyse og informere KKR og andre aktører? → gøde jorden for en fælles strategiudarbejdelse?
- Hvorvidt vil du tro at Vækstforum forsøger at sikre opbakning bag fælles handling ved at arrangere disse ad hoc arrangementer?
- Hvorvidt føler du at Vækstforum har været garant for at opponenter, kritikere og ”dårlige nyhedsbudbringere” har kunnet spille med ift. strategiudarbejdelsen?
- Hvorvidt har denne aktør haft en rolle (entreprenør, formidlere, mæglere eller dommere) som har været med til at skabe mangfoldighed i strategiudarbejdelsen?
- Hvorvidt vil du tro at disse initiativer er et forsøg fra Vækstforums side på at holde strategiudarbejdelsen åben over for nye ideer?
- Hvorvidt har Vækstforum introduceret nye ideer for at skabe mangfoldighed?

Fastlægningsfase

I slutfasen, fra den første offentliggørelse den 24. november 2006 til den endelige strategi blev offentliggjort i marts 2007, har jeg også fokus på både forankring og partnerskabsaftalens indvirkning på selv samme forankring:

Vækstforum inviterer en bred kreds af aktører til dialogmøde den 29. november 2006! → hvilken betydning har det i forhold til KKR og kommunerne. → hvad mener du Vækstforums hensigt er med førnævnte dialogmøde?

Hvorvidt føler kommunerne ejerskab når Vækstforum udstikker retningslinierne for færdiggørelsen af strategien (møde den 4. dec. 2006) for efterfølgende at mødes med kontaktudvalget (kommunalpol. forum) om strategi samt udkast til partnerskabsaftale (12. dec. 2006). → Er kommunerne tilfredse med at ”rette kommaer”? Møde med kontaktudvalget igen 5. januar 2006.

Endelig strategi formuleres på baggrund af dialogmøde og konklusionerne fra to kontakudvalgsmøder. Strategien præsenteres marts 2007.

Hvorvidt har kommenteringerne på strategien fra Danmarks Vækstråd (7. marts 2007) negativ indflydelse på muligheden for at forankre strategien blandt regionens kommuner?

Mener du at Vækstforum har været gode til at formidle aktiviteter og forekommende aktiviteter ift. strategiudarbejdelsen (nyhedsbladet ”Zoom – vækst i Nordjylland”).

Nodalpunkter:

Den **24. november 2006** → første udkast til strategi offentliggjort.

Den **29 november 2006** → dialogmøde med en bred kreds af inviterede aktører.

Den **4. december 2006** → Vækstforum behandlede udkast til strategi og udstak retningslinier for færdiggørelse.

Den **12. december 2006** → møde med kontaktudvalget om strategi plus udkast til partnerskabsaftale → udkast senere sendt til Danmarks Vækstråd for kommentering.

Den **5. januar 2007** → møde med kontaktudvalget om strategi.

Den **15. januar 2007** → strategien justeres på baggrund af tilbagemeldinger fra DK's Vækstråd.

Den **22. juni 2007** → regeringen v. Erhvervsministeren og Vækstforums formandskab holder ”sættemøde” om partnerskabsaftalen, som består af konkretet initiativer under strategien.

Februar → dialog om materialet og sidste justeringer.

Den **7. marts** → Vækstforum afholder afsluttende møde om strategien og partnerskabafatalen → diskuterer kommunikationsstrategi ift. udbredelsen af strategi blandt regionens aktører → behandler hørings svar fra DK's Vækstråd, men strategien er ikke længere den samme (derfor ignoreres hørings svar?).

Marts → offentliggørelse og info-møder.

Interviewspørgsmål:

- Hvorvidt har KKR oplevet en forhandlingssituation med Vækstforum?
- Hvorvidt føler du at Vækstforum har været garant for at opponenter, kritikere og ”dårlige nyhedsbudbringere” har kunnet spille med ift. strategiudarbejdelsen?
- Hvorvidt har denne aktør haft en rolle (entreprenør, formidlere, mæglere eller dommere) som har været med til at skabe mangfoldighed i strategiudarbejdelsen?
- Hvorvidt vil du tro at disse initiativer er et forsøg fra Vækstforums side på at holde strategiudarbejdelsen åben over for nye ideer.
- Hvorvidt har Vækstforum introduceret nye ideer for at skabe mangfoldighed?
- Hvorledes har Vækstforum forsøgt at styre strategiudarbejdelsen i en vis retning?
- Hvorledes har Vækstforum forsøgt at facilitere/ smidiggøre netværkets samarbejde → Er KKR blevet introduceret til andre aktører hvorigennem samarbejde om strategiudarbejdelsen har kunnet finde sted?
- Hvorledes har KKR oplevet åbenhed eller lukkethed i strategiudarbejdelsen.

Afsluttende spørgsmål:

1. Hvad mener du at KKR har tilført strategiudarbejdelsen ift. strategiens forankring blandt regionens kommuner?
2. Hvilken rolle har KKR haft ift. strategiudarbejdelsen?
3. Hvilke hensigter mener du at Vækstforum/ sekretariat har haft med at engagere KKR i strategiudarbejdelsen?
4. Føler du at KKR gerne måtte have været mere engageret i strategiudarbejdelsen for (yderligere) at forankre strategien blandt regionens kommuner?
5. Føler du at partnerskabsaftalen negativt har påvirket muligheden for at forankre strategien blandt kommunerne?

Bilag 2

Lydfiler med følgende respondenter:

1. Chefkonsulent for FORA
2. Chefkonsulent for Kommunekontaktrådet
3. Direktør for Regional Udvikling og Sekretariat
4. Formand for Kommunekontaktrådet (I)
5. Formand for Kommunekontaktrådet (II)
6. Formand for Kommunekontaktrådet (III)
7. Kommunal repræsentant i Vækstforum
8. Kommunal repræsentant og medlem af formandskabet i Vækstforum
9. Konsulent for Aalborg Samarbejdet
10. Regionsrådsformand og formand for Vækstforum
11. Repræsentant for viden- og uddannelsesinstitution og medlem af formandskabet i Vækstforum (I)
12. Repræsentant for viden- og uddannelsesinstitution og medlem af formandskabet i Vækstforum (II)