

Aalborg Universitet

Mobilisering af civilsamfundet som samskabelsesproces på integrationsområdet i et styringsperspektiv

Politik & Administration: 10. semester, speciale

Cecilie Andreasen | Vejleder: Kasper Trolle Elmholdt



2017

Indholdsfortegnelse

Abstract	3
Tak	5
Indledning: Frivillighedens indtog i den offentlige sektor og en ny form for styring	6
Specialets opbygning	8
Problemfelt: Paradigmeskift og politisk forandring	11
Problemformulering	14
Afgrænsning: Perspektiv, begrebsafklaring og præsentation af case	14
Styringsperspektiv	14
Frivilligt arbejde – det mobiliserede civilsamfund	15
Samskabelse	16
Case: Integrationsområdet	18
Litteraturreview: New Public Governance	20
Design: Multipelt casedesign	22
Teorifortolkende casedesign	22
Metode	24
Kvalitativ metode	24
Præsentation af cases	25
Frivillige i integrationsindsatsen i Thisted Kommune	25
Frivillige i integrationsindsatsen i Mariagerfjord Kommune	26
Semistruktureret enkeltinterview – interviewguide	27
Kritiske metodeovervejelser	28
Analyseteknik: Bricolage	30
Teori: Netværksstyring	31
Fordele og ulemper ved netværksstyring	33
Valg af teori	34
Interdependens	35
Diskussion af styrker og svagheder ved interdependensteorien	39
Analyse: Mobilisering af civilsamfundet som samskabelsesproces i et styringsperspektiv	41
Delanalyse 1: Definition af styringsnetværk	41
Opsummering	46
Analysedel 2: Hvorfor og hvordan styringsnetværk opstår	47
Opsummering	49

Delanalyse 3: Hvordan styringsnetværk fungerer	49
Opsummering	51
Analysedel 4: Hvorfor styringsnetværk nogle gange er succesfulde og andre gange fejler	51
Opsummering	53
Analysedel 5: Hvordan metastyring af netværk foregår	54
Opsummering	56
Konklusion	57
Litteraturliste	60
Bilagsoversigt	62

Abstract

This project begins with the introduction of the problems of complexity and legitimacy issues at the Danish public sector, because of its enormous growth and how the solution has been to involve the voluntary sector into public solutions, so the legitimacy issues is met. This leads to the explanation of the evolving of a new way of steering; governance network. Then follows an examination of the transformation from New Public Management to New Public Governance and how this is also seen in politics changes, where politicians explain how some public tasks no longer can be solved without the involvement of the civic community and the voluntary sector. This leads to the projects definition of the problem wanted to examine: How can the mobilization of the civic community in a process of coproduction at the area of integration be seen in a perspective of governance network? From the main question follows the ground-questions for examine problem in a governance network perspective, and then the definition of the civic community / or the voluntary actors and the process of coproduction.

The next section presents the review of the literature of New Public Governance, which lay grounds for this project. In the end of the section the power or more likely, conflict perspective is presented, which makes the beginning of the argumentation of the chosen perspective between the different governance network perspectives. Hereafter the design and method is presented. The design is a multiple cases design with a theoretically interpretative approach. In the section of method the interview method is presented along with the guide of the two interviews and the two chosen cases, wherefrom the empirical data is, is presented; Mariagerfjord Kommune and Thisted Kommune and their effort on integration of primarily fugitives. Then the theory of the project, the interdependens theory of governance networks is presented. Before, though, the generalities of governance network theory are examined and so is the argumentation of choosing this particularly theory within the governance networks. The theory contains a ground thought about the actors to be rational and to be viewed in a conflict perspective.

The analysis examines the mobilization of the civic community as a process of coproduction at the area of integration in a perspective of governance networks. To examine the ground questions of the governance network research is used and the result in the conclusion is, that the two chosen cases is in fact defined as governance networks and has risen in spite of the perspective of conflicts between the actors because of the interdependens of one another's resources. The governance

networks are characterized as relatively open and with a widely purpose: integration, which makes the network something that is constantly in a due process. They have a line of issues due to the perspective of conflicts between the actors that they have to overcome through metagovernance of the networks to make the networks function and thereby succeed.

Tak

Jeg vil gerne takke de to interviewpersoner i projektet; Cathy Brown Stummann, konsulent hos Asyl og Integrationsafdelingen i Thisted Kommune, og Margrethe Svenstrup Thomassen, netværkskoordinator for flygtninge hos Mariagerfjord Kommune. Tak for jeres tid, jeres interesse for projektet og ikke mindst for jeres entusiastiske, grundige og uddybende svar i interviewene.

Jeg vil også gerne takke min vejleder, Kasper Trolle Elmholdt. Jeg vil gerne takke for, at du fra start til slut er blevet ved med at trække mig op fra det specialeskrivningshul, jeg igen og igen gravede for mig selv, og fik mig sat i gang (igen), gang på gang på gang. Jeg vil gerne takke for at have kunnet benytte mig af din faglighed, dygtighed og viden. Sidst, men ikke mindst, vil jeg gerne takke dig for den måde, du er vejleder på: Altid hurtig med et svar, mulighed for vejledning, venlig og interesseret i projektet.

Tak.

Indledning: Frivillighedens indtog i den offentlige sektor og en ny form for styring

Da Lars Skov Henriksen i 1995 udgav sin afhandling "Frivillige organisationer i den decentrale velfærdsstat", pegede han på tre kriser, som velfærdsstaten stod overfor, der medførte, at interessen for inddragelse af frivillige i det offentlige sociale arbejde steg markant. Disse udfordringer for velfærdsstaten, og dermed også interessen for at inddrage frivillige i løsningen af udfordringerne, er stadig aktuelle i dag.

Den første udfordring er den økonomiske: De offentlige udgifter til velfærdsstaten er stadigt stigende, og indtægter fra det private igennem skatter kan ikke følge med, hvis ikke velfærdsydelse på den ene eller anden måde effektiviseres på den økonomiske bane. Her forventes inddragelse af frivilligt arbejde at kunne være med til at sænke de økonomiske omkostninger for sociale services (Skov Henriksen 1995: 10-11).

Den anden udfordring er den politiske: Velfærdsstatens legitimitet er udfordret på grund af dets tunge bureaukrati og omfangsrige institutioner. Kritikpunkterne herudover er blandt andet, at universalismen har den effekt, at størstedelen af borgerne søger at være free rider i forhold til at 'yde og nyde' velfærds-services. Her forventes inddragelse af frivillige organisationer at bidrage til en mere solid politisk proces, hvor de politiske mål i højere grad vil konvergere med de lokale behov. Ydermere forventes det, at de frivillige organisationer vil kunne tilbyde en bedre service på grund af det lavere niveau af bureaukrati og det højere niveau af innovation, som frivillige organisationer forbindes med (Ibid.).

Den tredje udfordring er den moralske: Her skriver Skov Henriksen:

"Professionaliseringen og bureaukratiseringen af omsorgsopgaverne har gradvist nedbrudt de uformelle netværks bæredygtighed. Det problematiske (...) er, at staten mere og mere involverer sig direkte i reguleringen af den moralske forpligtigelse mennesker imellem, og mere og mere monopoliserer den samfundsmæssige moral" (1995: 10)

Her forventes inddragelsen af frivillige at bidrage med en 'personlig tilpasset service', hvor kontakten mellem det offentlige og borgeren vil blive genoprettet igennem de frivillige, og borgerens forventninger dermed bedre vil blive opfyldt (Ibid.: 11).

Samarbejdet mellem offentlige institutioner og frivillig bliver i medierne imidlertid fremstillet som *"(...) et uproblematisk mix af det bedste fra de to verdener"* (Skov Henriksen 1995: 15). Herudfra kan der dog peges på flere problematikker: Har frivilligt arbejde inden for den sociale velfærd overhovedet overvejende positive resultater? Der mangler undersøgelser, der kan påvise, i hvilken grad det frivillige arbejde på socialområdet bidrager med noget positivt eller negativt. Herudover peges der i den politiske offentlighed på et modsætningsforhold imellem det offentlige og det frivillige, som umiddelbart ikke er gældende; derimod er samarbejdet og interdependens imellem aktørerne veldokumenteret (Ibid.: 14-15).

Der er dog yderligere en række af udfordringer, der kan opstå ved inddragelse af frivillige i de offentlige institutioners arbejde. For det første: Hvem har ansvaret for opgaven? Hvor går grænsen mellem, hvad det offentlige skal tage ansvar for, og hvor de frivillige kan overtage ansvaret? For det andet: Hvilke konflikter kan der opstå imellem de fagprofessionelle (front-)medarbejdere og de frivillige (Ibid.: 14-15)?

En anden konsekvens af at samfundet er under forandring, er, at den offentlige sektor bliver mere og mere fragmenteret og at der er opstået en øget bevidsthed *"(...) om de politiske problemers voksende kompleksitet, der viser sig i deres sammensatte, uigennemskuelige og uforudsigelige karakter"* (Sørensen & Torfing 2005: 23). Denne kompleksitet viser sig i form af, at løsningen af de politiske problemer kræver et stort tværfagligt samarbejde imellem forskellige politikområder og afdelinger. Som med de ovennævnte udfordringer for velfærdsstaten og inddragelsen af frivillige i løsningen, gælder det ligeledes her, at som konsekvens af de politiske problemers 'voksende kompleksitet, må den offentlige sektor finde andre måder at løse opgaven på. Her kommer nye former for styring end det klassiske top-down hierarki ind (Ibid.: 23-24). Inden for New Public Management paradigmet er styringsopfattelsen den, at:

"(...) politikerne skal tage sig af de store linjer, mens embedsmændene klarer detaljplanlægningen og serviceproduktionen. Politikerne skal formulere de overordnede mål og rammer for den offentlige styring (...)" (Sørensen & Torfing: 24).

Men problematikken her er imidlertid, at de komplekse politiske problemers omfang er uoverskuelige for politikerne, og den faktiske politikudvikling bliver dermed reelt set overladt til embedsværket. Vil politikerne nå ud over embedsværket, må de i stedet samarbejde med de involverede aktører på politikområdet. Ligeledes må embedsværket søge samarbejde med de involverede aktører i implementeringsprocessen, hvis ikke de blot skal bero sig på egen opfattelse af problemet og problemløsninger. At inddrage de involverede aktører fra det private og civilsamfundet i problemløsningen ses ydermere som en nødvendighed for at styrke den offentlige sektors legitimitet. Dette samarbejde - både politikudvikling og implementering - foregår i såkaldte styringsnetværk, hvor der hele tiden kan foregå dialog mellem aktørerne, således at politikudviklingen og implementeringen kan udvikles og tilpasses. Netværksstyringen kan imødekomme den problematik, hvor den offentlige sektor på den ene side og private- samt civilsamfundsaktører på den anden side har modsatrettede mål og ikke er i dialog om disse mål, da styringsnetværk netop skaber mulighed for optimale forhold til dialog og samarbejde mellem disse aktører – men det kræver, at styringsnetværket fungerer (Ibid.: 24-25 & 30).

Med ovenstående indledning til projektet pejles der ind på interessen i indeværende projekt, som er at studere den stigende kompleksitet i den offentlige sektor, og hvordan de løsninger med inddragelse af frivillige og ny styringsform fungerer, samt hvilke udfordringer, der kan være. Hernæst følger et afsnit om specialets opbygning, der giver en oversigt over, hvordan problemet indsnævres og undersøges.

Specialets opbygning

Første kapitel i projektet indledes med problemfeltet, hvori paradigmeskiftet fra New Public Management til New Public Governance styringsregimet præsenteres. Herunder gennemgås det videre i problemfeltet, hvorledes der også ses en diskursiv ændring i politikken, der viser en interdependens mellem offentlige og frivillige aktører i løsningen af styringsopgaver – her er integrationsområdet valgt som specifik styringsopgave. Samlet leder det frem til problemformuleringen, hvormed der søges svar på, hvorledes denne samskabelse kan ses i et styringsperspektiv. Under problemformuleringsafsnittet følger en begrebsafklaring af frivillighed og samskabelse samt præsentation af det

politiske integrationsområde som case, idet det er nøglebegreber og elementer i problemformuleringen og dermed for projektet.

Andet kapitel er litteraturreviewet, hvori der fokuseres på New Public Governance litteraturen. New Public Governance styringsregimet; mobilisering af civilsamfundet, styringsnetværk og flade hierarkier er fundamentet for dette projekt, hvorfor denne baggrund gennemgås fra begyndelsen.

Tredje kapitel er designafsnittet, hvor der er valgt et multipelt casesdesign og der arbejdes teorifortolkende. Casene er cases af integrationsområdet, og selve casene er involveringen af frivillige i integrationsindsatserne i henholdsvis Thisted- og Mariagerfjord Kommune – to samskabelsesprocesser. Formålet med det multiple casesdesign er, som der vil blive argumenteret for i kapitlet, at de to cases skal fungere supplerende for hinanden frem for konkurrerende. Den teorifortolkende vinkel er valgt for at øge muligheden for at kunne generalisere og diskutere generaliserbarheden af analysens resultater. At være teorifortolkende har givet muligheden for at kunne vælge teorien efter generering af data, således at, med den begrænsning in mente, som der er lavet både forud og som betingelse efter genereringen af data, så har teorien kunne vælges ud fra, hvad der giver mest mening i forhold til at organisere datamaterialet, og ud fra hvilket perspektiv, der ønskes at studere cases ud fra.

Fjerde kapitel er metodeafsnittet, hvor projektets kvalitative metode først præsenteres. Herefter præsenteres 'casen'. Generering af casematerialet, der primært er opnået igennem to interviews, henholdsvis med en fra hver af de to udvalgte kommuner, gennemgås. Herudfra vil følge gennemgang af interviewmetoden; det semistrukturerede interview og interviewguiden, og herunder hvilke afgrænsninger og udfordringer, der følger af de valgte interviewspørgsmål. Afslutningsvist præsenteres analyseteknikken, hvor der er valgt en flydende metode til analysering; bricolage.

Femte kapitel redegør for teorien: netværksstyring – interdependens. Først argumenteres der for valget af teori. Herefter fremlægges, på baggrund af den samfundscentrerede governance, Eva Sørensens & Jacob Torfings teori om styringsnetværk – interdependens, med nyttemaksimerende aktører i et konfliktperspektiv.

Sjette kapitel er analysen. Her kobles teorien med det empiriske materiale, der er genereret igennem interviewsene. Der søges at lave en konstant vekselvirkning mellem empiri og teori, således at

der kan gives bud på generalisering af casematerialet og give svar på problemformuleringen, der fokuserer på styringsperspektivet i samskabelsesprocesser på integrationsområdet. Styringsperspektivet vil blive klarlagt ved at anvende forskningsspørgsmål, der er essentielle på forskningsområdet for netværksstyring.

Syvende kapitel er projektets konklusion, der samler op på analysen og svarer på problemformuleringen.

Problemfelt: Paradigmeskift og politisk forandring

Dette kapitel har til formål at præsentere relevansen af dette speciales studie; et strukturperspektiv på mobiliseringen af civilsamfundet på integrationsområdet som en samskabelsesproces. Kapitlet starter derfor med en introduktion til et paradigmeskifte inden for studiet af politik, som samskabelsestendensen kan argumenteres at udspringe fra:

Paradigmeskiftet fra New Public Management til New Public Governance. Dette paradigmeskift er en ændring i studiet af politik, og det må derfor også forventes, at der er sket en ændring i politikken selv. Denne første præsentation er New Public Governance bevægelsen berører kort ændringen i velfærdsstaten, der har medført et øget mobiliseret civilsamfund, og spørgsmål om, hvilke aktører ansvaret ligger hos i de multiple aktørprocesser.

Anden del af problemfeltet præsenterer de politiske diskursive forandringer, der er om frivillige på integrationsområdet, herunder hvordan kommunerne ser de frivillige som en nødvendig og uundværlig ressource og aktør i processen om at skabe succesfuld integration.

I de senere år er der sket et skifte i, hvordan vi studerer politik; dets institutioner, dets beslutningsprocesser og dets indhold. I det nyere paradigme, New Public Governance, er forståelsen af staten todelt; *"mange gensidigt afhængige aktører bidrager til leveringen af velfærdsydelser (...) og mange processer påvirker den politiske beslutningsproces"* (egen oversættelse) (Osborne 2010: 14). Fokus er på multiple aktører og på interdependens, hvilket skaber et kompliceret billede at studere politisk, når årsag og effekt skal udpeges.

I New Public Management var (og er) spørgsmålene for at studere den politiske virkelighed spørgsmål som:

"Hvordan styrer vi implementeringen, således at vi sikrer, at de politiske mål bliver til virkelighed? (...) Hvordan sikrer vi, at vores agenter arbejder mest effektivt (...) og hvordan kan anvende incitament til at opnå dette mål? Hvordan sikrer vi organisatorisk bæredygtighed?" (egen oversættelse) (Osborne 2010: 16).

Fokus er på mål, effektivitet og styring i den økonomisk-rationelle tankegang, New Public Management udspringer fra.

New Public Governance spørgsmålene er derimod spørgsmål som:

“Hvad bør være vores grundlæggende analyse for at afdække implementering af offentlig politik og velfærdsydelser – og hvad er implikationerne af dette for teori og praksis? (...) Hvilken organisatorisk arkitektur er mest optimal for levering af velfærdsydelser i en plural stat? (...) Hvordan sikrer vi bæredygtighed i velfærdsstaten – og hvad betyder bæredygtighed? (...) Hvilke værdier ligger bag (...) velfærdsstaten? (...) Hvilke nøgleredskaber er påkrævet for den relationelle performance? (...) Hvor ligger ansvaret i en fragmenteret og pluralistisk stat? (...) Hvordan evaluerer du bæredygtighed, ansvarlighed og relationel performance i et sådant offentligt system?” (egen oversættelse) (Osborne 2010: 16).

Udviklingen af New Public Governance viser et behov for noget andet, end hvad New Public Management leverer. Der stilles spørgsmål om, hvordan vi sikrer, at vi måler på det rigtige, og spørgsmål om, om det, der undersøges, overhovedet kan måles – og ikke mindst, hvem har ansvaret i en sådan pluralistisk proces (Ibid.). Når der er sket et sådant skifte i studiet af politik, må det forventes, at der også er sket et skifte i politikken selv.

Dette skifte ses i en række artikler og undersøgelser¹, hvor forholdet mellem kommunerne og de frivillige i den fælles integrationsindsats udfoldes. Blandt andet skriver Politiken en net-artikel i 2015, hvor overskriften er ”Flygtninges integration afhænger af frivillige”. Af artiklen fremgår det, at: *“Fire ud af fem kommuner er afhængige af frivillige i indsatsen for at integrere flygtninge”* (Holm Pedersen 2015). Denne konklusion kommer fra en undersøgelse af Politiken Research i landets kommuner (Ibid.). Blandt andet siger Ulf Lolk Larsen fra Køge Kommune, chef for Center for Dansk & Integration, følgende: *“Det, de frivillige laver, kan vi ikke lave. Det er helt umuligt. Vi er meget afhængige af dem”* (Holm Pedersen 2015). Jesper Bertelsen, der er seniorkonsulent hos Røde Kors, uddyber hvad det er, der gør kommunerne afhængige af de frivillige i integrationsindsatsen: De frivillige *“griber ind der, hvor systemet slipper”* (Holm Pedersen 2015). I en anden artikel på DR.dk,

¹ Se blandt andet: KL.dk d. 07/12-2015: Kommuner samarbejder mere med frivillige om flygtninge, Røde Kors i Danmark: Undersøgelse af kommunernes samarbejde med frivillige i integrationsindsatsen

ligeledes fra 2015, med overskriften "Kommuner: Vi er afhængige af frivillige til integration", peges der blandt andet på, at frivilligindsatsen af afgørende for nye danskeres sprogudvikling og hjælp til vigtige papirer, kontakt til det offentlige m.v. (Rasmussen 2015).

I artiklen fra Politiken siger Bertelsen ydermere:

Der er også brug for en mere medmenneskelig indsats, hvor man som borger kan gå ind og skabe sociale relationer og sørge for, at flygtninge bliver præsenteret for det lokale foreningsliv. Og at de i det hele taget får en omgangskreds. Det er svært for en kommune at klare den opgave" (Holm Pedersen 2015).

Kommunernes opgave er derimod de lovpligtige opgaver som sundhed, bolig og danskundervisning (Ibid.).

Udfordringerne med den frivillige indsats er, at de frivilliges interesse for bestemte frivilligt arbejdsområder ikke nødvendigvis stemmer overens med flygtningenes behov. I sammenhæng hermed, kan det være svært at motivere de frivillige til 'faste opgaver med faste tider' (Ibid.).

Kommunerne er afhængige af de frivillige i integrationsindsatsen, men kan have svært ved at styre den frivillige indsats. Integrationsindsatsen er dermed blevet en proces med multiple aktører, hvor ansvaret kan være svært at placere ud fra et NPG paradigme. Med ovenstående problemfelt er dette projekts studie hermed indkredset og problemformuleringen er som følgende:

Problemformulering

Hvordan kan mobiliseringen af civilsamfundet som samskabelsesproces på integrationsområdet ses i et styringsperspektiv?

Afgrænsning: Perspektiv, begrebsafklaring og præsentation af case

Med de følgende afsnit; begrebsafklaring og præsentation af case, er det vigtigt at få defineret og indkredset følgende delelementer i problemformuleringen, således at der heraf følger en naturlig klarhed og afgrænsning af det felt, der undersøges. Først og fremmest vil de spørgsmål, der i forskningslitteraturen fremlægges som de væsentligste for at studere noget fra et styringsperspektiv, fremlægges, således at det fra starten af projektet er klart, hvad der menes med *at se mobiliseringen af civilsamfundet som en samskabelsesproces på integrationsområdet i et styringsperspektiv*. Selve netværksstyringsteorien, valget heraf og argumentationen for dette valg m.v. vil blive fremlagt i selve teoriafsnittet.

De begreber, der skal afklares og defineres, er frivilligt arbejde (mobilisering af civilsamfundet) og samskabelse. Frivilligt arbejde/det mobiliserede civilsamfund skal defineres for at tydeliggøre hvilken aktør, det er, der er på banen i samspil med det offentlige; kommunen/regionen/staten. Samskabelse skal defineres for at forstå hvad det er for en proces, der analyseres og diskuteres. Integrationsområdet er valgt som case, hvorfor denne kort præsenteres efter begrebsafklaringen. Yderligere fremlæggelse af selve casen og det indsamlede casemateriale vil blive præsenteret i metodeafsnittet.

Styringsperspektiv

I Sørensen & Torfing: Netværksstyring fra 2005, som er den litteratur, der ligger til grund for dette projekts styringsperspektiv og dermed det teoretiske apparat til at undersøge det med, fremlægger følgende forskningsspørgsmål:

Hvordan defineres og afgrænses styringsnetværk?

Hvorfor og hvordan opstår styringsnetværk?

Hvordan fungerer styringsnetværk?

Hvorfor er styringsnetværk nogle gange succesfulde og andre gange fejler de?

Hvordan foregår metastyring af netværk? (32-34).

Det er således hensigten, at dette projekt vil lade sig guide af ovenstående spørgsmål til at studere mobiliseringen af civilsamfundet i en samskabelsesproces på integrationsområdet i et styringsperspektiv. Spørgsmålene anses som essentielle for at forstå og tydeliggøre, hvad der menes med styringsperspektiv og for at holde fokus under analysen, for således bedst muligt at kunne svare på problemformuleringen.

Frivilligt arbejde – det mobiliserede civilsamfund

Først og fremmest er det helt fundamentalt for dette projekt at få defineret begrebet ”frivilligt arbejde”, således at det er fuldstændig klart, hvad der menes, når den frivillige indsats diskuteres; hvornår noget eller nogen er frivillige og hvordan de frivillige hermed adskiller sig fra andre medarbejdere. Argumentationen herfor er, at der med problemformuleringens ’mobilisering af civilsamfundet’ ikke fokuseres på selv mobiliseringen, men på, hvordan samskabelsesprocessen kan studeres efter mobiliseringen – hermed de frivillige, der udgør det mobiliserede samfund for dette projekts studie. Følgende begrebsafklaring støtter sig op af Skov Henriksens fra 1995:

I sin afhandling fremlægger han først Merete Watt-Boolsens definition af frivilligt arbejde, som lyder således:

”handling, der er:

- *Frivillige, dvs. udføres uden pres,*
- *Ulønnede eller symbolsk lønnede,*
- *Udføres over for personer uden for familien.*
- *Til gavn for andre (evt. inklusive én selv).”* (Watt-Boolsen 1988:38 i Skov Henriksen 1995: 27)

Herudfra læner Skov Henriksen sig op af Bjarne Ibsens uddybning af Watt-Boolsens definition. I den givne rækkefølge udfoldes de punkter, frivilligt arbejde er defineret ud fra. For det første, at være frivillig betyder, at handlingerne er *”(...) uden fysisk, retlig eller økonomisk pres”* og at den frivillige *”(...) til enhver tid uden økonomiske eller sociale konsekvenser skal kunne trække sig tilbage fra akti-*

viteten" (Skov Henriksen 1995: 27). For det andet, at den frivillige ikke er lønnet eller højest symbolsk lønnet, eksempelvis igennem gratisydelse eller godtgørelse af eventuelle omkostninger, den frivillige måtte have. For det tredje, at den frivilliges handlinger er nogen, der udføres uden for familien, således at der er tale om andet end hverdagspligter. For det fjerde, at det frivillige arbejde gavner andre end én selv eller ens familie. Her skal det forstås, at den frivilliges handlinger skal have positiv effekt for andre. For det femte og sidste, tilføjet af Ibsen, at det frivillige arbejde er af formel karakter, hvilket betyder, at det frivillige arbejde, der udføres, skal være aftalt og/eller organiseret (Ibid.).

Samskabelse

Definitionen på samskabelsesbegrebet er hentet i litteraturen fra Hulgård, Juul-Olsen og Nellemann Nielsen i deres "Samskabelse og socialt entreprenørskab" fra 2016. Heri diskuteres begrebet netop i en kommune-kontekst, hvor målet med samskabelse er at *"(...) borgerne involveres i at udvikle og indgå i velfærdsproduktionen"* (Hulgård et al. 2016: 30).

Med begrebet samskabelse som det nye buzzword i kommunerne og den offentlige velfærdsservice, er der en risiko for, at begrebet anvendes for bredt og meningen bliver dermed uklar (Ibid.: 31). Formålet med denne begrebsdefinering er derfor at diskutere begrebets facetter, for dermed at fremlægge den forståelse af samskabelsesbegrebet, der er gældende for dette projekt. Først og fremmest fremlægges der i litteraturen følgende karakteristika for samskabelsesbegrebet:

- *"Aktiv involvering af borgere baseret på partnerskaber og fælles ansvar mellem det offentlige og borgerne*
- *Alle parter bidrager med ressourcer, især i form af viden*
- *En antagelse om, at 'almindelige borgere' har værdifuld viden, som kan bidrage til at udvikle kvaliteten af de offentlige services"* (Agger & Tortzen 2015: 8 i Hulgård et al. 2016: 31)

Herudfra bør især følgende fremhæves som væsentlige fokuspunkter i studiet af samskabelsesprocesser: 'fælles ansvar' hos begge aktører og at *"almindelige borgere' har værdifuld viden'*. Argumentationen herfor er, at førstnævnte viser et ændring i styringsregimet fra bruger til borger; en deltagende aktør med medansvar for velfærden. Sidstnævnte udbygger dette, idet der lægges vægt

på den 'almindelige borger' som en værdifuld ressource, hvis deltagelse vil højne kvaliteten af velfærdsservicen og det peger derfor samlet set på en gensidig afhængighed mellem aktørerne.

Inden for samskabelsesbegrebet distinkteres der imellem tre typer samarbejde: Samarbejdsdrevet innovation, co-creation og co-production. I litteraturen argumenteres der for vigtigheden af at skelne imellem de tre typer af samskabelse, for netop at undgå et vagt samskabelsesbegreb (Hulgård et al. 2016: 31). Derfor vil der nu følge en klarlæggelse af de tre typer, og herefter en argumentation for udvælgelse af en af typerne som den type samskabelsesproces, der studeres i dette projekt.

Den første type, samarbejdsdrevet innovation, beskrives ud fra et top-down-perspektiv, hvor der fokuseres på processen frem for outcome. Det er typisk politikere og det offentlige, der igangsætter processerne *"(...) for at skabe mere kvalitet og billigere løsninger i den offentlige service"* (Hulgård et al. 2016: 34-35). Der søges hele tiden at optimere og organisere disse processer igennem forbedringer af ledere og ledelsesværktøjer (Ibid.).

Den anden type, co-creation, tager ligeledes udgangspunkt i et top-down-perspektiv og beskrives primært som en måde at værdiskabe i private virksomheder. Værdiskabelsen ses som et outcome frem for en proces, som det ellers gør sig gældende for den samarbejdsdrevne innovationstype af samskabelsesbegrebet. Værdiskabelse beskrives inden for markedet som *"(...) et forum for kommunikation og forhandlinger om kvalitet, oplevelser og priser på produkter og serviceydelser"* (Hulgård et al. 2016: 35). Værdiskabelsen som co-creation er således *"(...) en form for brugerdrevet innovation"* (Hulgård et al. 2016: 35). Når co-creation så oversættes ind i det offentlige, inddrages borgerne i løsningsopgaver, med det formål at skabe outcomes, såsom; 'højere kvalitet, 'bedre brugeroplevelser' og 'bedre og billige serviceydelser' igennem en top-down-styret proces (Ibid.: 36).

Den tredje type, co-production, er en modsætning til ovenstående, idet der anslås et bottom-up-perspektiv. Inden for co-production er fokus på outcome. Co-production beskrives mere præcist *"(...) som en fortløbende proces, hvor aktørerne er kontinuerligt involverede i at producere velfærdsydelser"* (Hulgård et al. 2016: 37). Aktørerne forventes at være fra forskellige organisationer, offentlige som fra civilsamfundet, der arbejder på tværs for at løse velfærdsopgaven. Hertil kan det tilføjes, at i og med co-production anskues fra et bottom-up-perspektiv, er det ikke givet, at det offentlige nødvendigvis er en deltagende aktør; velfærden kan alene blive tilvejebragt af civilsamfundets

organisationer. Herimod vil der til gengæld altid være deltagende aktører fra civilsamfundet, det værende sig organisationer eller enkelte borgere, for at det kan kaldes co-production (Ibid.).

Med samarbejdsdrevet innovation lægges et fokus på ledelse og optimering af processerne, som igangsættes ovenfra og ned. Med dette projekts problemformulering, er der imidlertid ikke interessen at fokusere på offentlig ledelse, hvorfor der argumenteres for, at definitionen af samskabelse i dette projekt ikke skal bero på samarbejdsdrevet innovation. Med co-creation lægges et fokus på værdiskabelse igennem brugerdrevet innovation, styret ovenfra og ned. Men i og med at dette fokus kan argumenteres for at være præget af en New Public Management tilgang til 'brugeren', frem for en New Public Governance tilgang til 'borgeren', er heller ikke denne type af samskabelse ønskværdig for projektets definition af samskabelsesbegrebet. Med co-production lægges derimod et fokus på samskabelse *"(...) som en fortløbende proces, hvor aktørerne er kontinuerligt involverede i at producere velfærdsydelser"* (Hulgård et al. 2016: 37). Det er således denne fortløbende proces, som aktørerne, både offentlige og civilsamfundets, er kontinuerligt involverede i, i løsningen af integrationsopgaven i projektets valgte case (se nedenstående afsnit samt metodekapitlet for nærmere om casen), der ønskes at studere som samskabelsesproces i et magtperspektiv. Definitionen på samskabelsesbegrebet for dette projekt er derfor samlet set, at samskabelse ansues som co-production, hvor aktørerne i et bottom-up perspektiv arbejder på tværs for at løse velfærdsopgaven. Dog er en del af formålet med ovenstående præsentation af de to andre typer, at dette netop giver mulighed for at diskutere samskabelsesbegrebet senere i projektet, i relation til det indsamlede empiri og teori, i analysen.

Case: Integrationsområdet

I Antoft et. al (2012) fremføres det blandt andet *"(...) hvad ens case er en case af"* (31). Der argumenteres her for, at de to valgte kommuners integrationsindsats, Thisted- og Mariagerfjord Kommune, er cases af en case; integrationsområdet. Integrationsområdet afgrænses her til det arbejde, der foregår i kommunerne i samarbejde med de frivillige og frivillige organisationer, hvor de to ovennævnte kommuners indsats på dette politiske område, er valgt som cases i casen.

Casematerialet er nærmere indkredset til den indsats, de frivillige gør på dette område, samt samarbejdet mellem det kommunale og civilsamfundet, herunder hvilken grad af styring, kommunen

har med det frivillige arbejde og hvilke ansvarsområder, kommunen har i forhold til integrationsindsatsen som samskabelsesproces.

Casedesignet udfoldes i designafsnittet. Selve casene præsenteres i metodeafsnittet.

Litteraturreview: New Public Governance

Med New Public Governance som bagvedliggende styringsparadigme for inddragelsen af civilsamfundet i samskabelsesprocesser, er det for projektet i dette afsnit væsentligt at gennemgå eksisterende litteratur på området. Det væsentligste at klarlægge er den eksisterende viden om New Public Governance styringsparadigmet forud for projektet. Argumentationen herfor er, at der er afgrænsninger af New Public Governance, hvilke vil blive præsenteret i nedenstående gennemgang, for derefter at klarlægge hvilken form for governance, indeværende projekt placeres i.

Hertil er det ligeledes essentielt at præsentere den nyere forskningslitteratur om samskabelse, der med sin argumentation om inddragelse af magtperspektivet danner springbræt for indeværende projekts argumentation og valg af type af styringsperspektiv på samskabelsesprocessen.

Der skelnes mellem to typer af tilgange inden for New Public Governance: den statscentrerede og den samfundscentrerede governance. Stephen Bell & Andrew Hindmoor (2009): "Rethinking Governance – The Centrality of the State in Modern Society" præsenterer den statscentrerede tilgang. I bogen udfordrer de to forfattere den opfattelse, der er opstået i nogle grene af governance tænkningen, nemlig at det medfører en 'udhuling af staten' når magten decentraliseres. Herudfra argumenterer Bell & Hindmoor for, at governancestyring i stedet medfører større og bedre muligheder for staten at regere igennem samarbejde og tilknytning til civilsamfundet og markedets aktører, frem for igennem et top-down styringsregime. Staten er således i kontrol over governancestyringen.

Indeværende projekt beror sig imidlertid på den anden type tilgang; den samfundscentrerede. Jacob Torfing, B. Guy Peters, Jon Pierre og Eva Sørensen leverer i "Interactive Governance - Advancing the Paradigm" fra 2012 et solidt bud på den samfundscentrerede governance, hvor der peges på, i modsætning til den statscentrerede tilgang, at staten indgår i netværk indgår på lige fod med andre aktører i samfundet. Magtforholdet mellem stat og civilsamfund ansues således markant anderledes i den samfundscentrerede tilgang i forhold til den statscentrerede, idet der i den samfundscentrerede tilgang argumenteres for, at staten ikke er i fuld kontrol over netværksstyringen. Staten fungerer ofte som metagovernance af styringsnetværket, men må tage hensyn til, at netværket kun fungerer, så længe det er selvregulerende. Hertil inddrager den samfundscentrerede tilgang et

magtperspektiv, der kan udfolde sig på mange måder, uformelle, formelle, skjule og klare magtformer.

Netop magtperspektivet i samskabelsesprocesser inden for rammen af New Public Governance regimet er noget, som Morten Fogsgaard, Claus Elmholdt og Anne Kathrine Bebe fremlægger i et kapitel "Magt og samskabelse" i en helt ny bog anno 2017, der udkommer senere på året. Her skriver de:

"Magt er altid en dimension i relationer mellem mennesker, også når vi skaber noget sammen. Samskabelse i den offentlige sektor refererer til udvikling og produktion af velfærd i et samarbejde mellem offentlige og ikke offentlige aktører, hvor begge parter bidrager med væsentlige ressourcer. Betyder det at magten forsvinder, at begge parter bidrager? På ingen måde. Men bevidstheden og erkendelsen af magtdimensionen er påfaldende fraværende i den aktuelle bevægelse mod mere samskabelse mellem offentlige organisationer, politikere, borgere og civilsamfundets aktører, der er udset til at sikre velfærdssamfundets overlevelse" (1).

I litteraturen her argumenteres der for, at magt altid er tilstedeværende. Om end indeværende projekts perspektiv er styring, ikke magt, så er denne ovenstående betragtning essentielt for projektet, idet der lænes op af denne forståelse af magt som altid tilstedeværende. Dette udgangspunkt afgør nemlig dermed valget af type styringsperspektiv som indeholdende magt og bliver derfor en af grundstenene for studiet af samskabelsesprocessen. Nærmere valg og argumentation for styringsperspektivet, ud fra den præsenterede litteratur om magt og samskabelse, præsenteres i teoriasnittet.

Design: Multipelt casedesign

Valget af multipelt casedesign skyldes, at casestudiet giver mulighed for at undersøge mobiliseringen af civilsamfundet på integrationsområdet i et magtperspektiv som fænomen i dybden, eller (...):

”Med andre ord bibringer man umiddelbart et blik for mulige generelle og unikke træk ved de cases, som inddrages i det komparative design. Den viden, som genereres fra kvalitative komparative casestudier, fremstår desuden ofte mere overbevisende, og derfor anses de for at frembringe mere robuste resultater og konklusioner” (Antoft et al. 2012: 46).

Det komparative eller multiple casedesign er ikke valgt for at casene skal konkurrere imod hinanden, men snarere fungere som supplerende for hinanden, for på den måde at kunne genere en viden, der kan generaliseres (Ibid.). Generalisering igennem et kvalitativt studium skal ikke sammenlignes med den naturvidenskabelige metodes testning af data, men beskrives mere som *”(...) konkret og praktisk: Er data pålidelige, og holder argumenterne om empiriske sammenhænge i datamaterialet?”* (Antoft et al. 2012: 49-50). Generalisering i det kvalitative casestudium er derfor afhængigt af, at den analytiske strategi for studiet er fornuftig og grundig, således at casene kan studeres som enkeltfænomener inden for den teoretiske ramme, der er sat for studiet (Ibid.: 50). For at kunne generalisere, er det 'mest ens casedesign' et oplagt valg. Med valg af mest ens casedesign øges muligheden for at fokusere på det ved casen, der forventes at have betydning for det fænomen, der studeres, idet andre forhold ved casen kan udelukkes (Ibid.: 48).

Teorifortolkende casedesign

Det teorifortolkende casedesign er valgt, da der tages:

”(...) afsæt i allerede etablerede teorier, hvor man som udgangspunkt har en målsætning om at genere ny empirisk viden. Teori fungerer i sådanne casestudier som en ramme, hvorudfra man afgrænser sin case, strukturerer sit empiriske materiale samt diskuterer (...)” (Antoft et al. 2012: 39).

Teorien var ikke valgt forud for casevalg, men har til gengæld haft betydning for hvilke dele af casen, der fokuseres på. Teorien bruges til identifikation af mønstre i casematerialet samt til forklaring

og sammenhænge i casene. Valget af teorifortolkende casestudium inden for det multiple casedesign styrker muligheden for generalisering, da teorien bidrager som en ramme, hvor inden for generaliserbarhed kan diskuteres (Ibid.).

At være teorifortolkende betyder, at casematerialet analyseres ud fra den valgte teori, det vil sige igennem *"(...) hvilke 'begrebsmæssige briller' vi ser disse beviser igennem"* (Antoft et al. 2012: 40). Der er heraf to problematikker, der bør overvejes, når der arbejdes teorifortolkende. Den første er, er casen kan analyseres med en række teorier, så fortolkning og resultater er op til den teori, man vælger, og der bør derfor fra forskerens side fokuseres skarpt på, hvad det er for en del af casen, man vil undersøge; dette bliver således ens case. Det andet er, at når først data er generet, begrænses valget af teoretiske forklaringer, der kan anvendes, og valget af teori er således *"(...) afhængigt af forskningsinteresse og det empiriske materiale"* (Antoft et al.: 2012: 40). Forskeren bør derfor søge at vælge teori, der kan organiserer mest muligt af ens empiriske data (Ibid.).

Metode

Projektets metodeafsnit er opbygget som følgende: Argumentation for valg af kvalitativ metode; præsentation af cases; gennemgang af interviewmetoden - det semistrukturerede enkelt interview som interviewguide; kritiske overvejelser omkring de metodiske valg samt præsentation af analyse-teknik - bricolage.

Kvalitativ metode

Den kvalitative metode, som er den anvendte metode i dette projekt (givet ud fra valget af design; det komparative casesdesign), kan blandt andet retfærdiggøres, og endda nødvendiggøres, igennem følgende citat fra Robert M. Pirsig:

”Den lille håndfuld sand ser ensartet ud ved første øjekast, men jo længere vi ser på den, desto mere uensartet opdager vi, at den er. Ethvert sandkorn er forskelligt. Der er ikke to, der er ens. Nogle ligner hinanden på en måde, andre ligner hinanden på en anden måde, og vi kan samle sandet i små bunker, der adskiller sig fra hinanden på grundlag af disse ligheder og forskelle. Forskellige farvenuancer, forskellige størrelser, forskellige former, underformer af visse former, grader af gennemsigtighed og så videre og så videre, alt sammen i hver sin bunke. Der kunne være grund til at antage, at denne gentagne inddelings-og klassifikationsproces ville standse et eller andet sted, men det er ikke tilfældet. Den fortsætter bare i det uendelige” (Pirsig 1974/1997: 84 i Antoft et al. 2012: 12).

Der kan således argumenteres for, at den kvalitative metode leder til en (i princippet) uendelig proces, hvor forskeren igen og igen kan studere det samme fra nye vinkler og finde nye resultater et lag længere nede (Antoft et al. 2012: 12). Det er dermed i dette projekt den kvalitative metode, under det teorifortolkende casesdesign, der i analysen vil vise sig som en konstant vekselvirkning imellem empiri og teori.

Præsentation af cases

I følgende afsnit præsenteres først involvering af frivillige i integrationsindsatsen i Thisted Kommune, derefter Mariagerfjord Kommune. Afsnittene skal give en introduktion til casene, samtidig med at de danner en del af baggrunden for interviewsne, hvorfor det er vigtigt at få dem præsenteret forud for gennemgangen af interviewmetoden og interviewguiden.

Frivillige i integrationsindsatsen i Thisted Kommune

Midt i 2016 besluttede Thisted Kommune sig for at opdatere deres integrations- (og asyl)indsats, hvilket mandede ud i en offentlig politik, tilgængelig pr. 1. januar 2017 (Thisted Kommune: 3).

De overordnede mål for integrationsindsatsen har kommunen beskrevet som følgende:

”Målet er, at alle – uanset etnisk eller kulturel baggrund – er aktive medborgere – forstået som borgere, der er i arbejde eller uddannelse, og som har opnået samfunds- og kulturforståelse samt sproglige færdigheder, så de kan indgå i relationer og kontakt med det omkringliggende samfund. Børn og unge frekventerer almene tilbud og bliver en del af et fællesskab, der muliggør, at deres potentiale udvikles, således de på sigt kan indgå i uddannelse og arbejdsmarkedet på lige fod med alle andre” (Thisted Kommune 2017: 9).

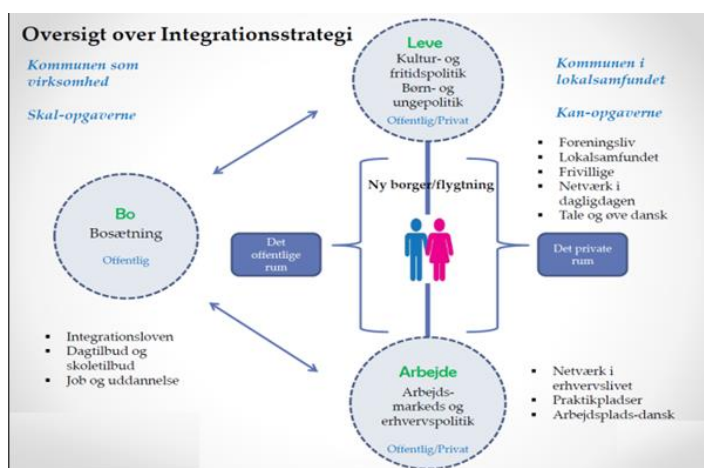
Ydermere peger kommunen på, at disse mål for integrationen er 'et fælles ansvar', der beror sig på *”(...) et stærkt samarbejde med civilsamfundet – borgere, naboer/lokalsamfund, frivillige organisationer, uddannelsesorganisationer, erhvervsliv m.v.”* (Thisted Kommune 2017: 9).

En del af det ansvar forventes at påtages af frivillige kontaktpersoner. Målene for 'relationer, netværk, kultur og fritid' i politikken er blandt andet at skabe bedre læring og integration samt større tilknytning i lokalområdet. Målene med de frivillige kontaktpersoner er mere præcist at den enkelte får tilknyttet en frivillig kontaktperson, *”(...) som kan være mentor og guide ind i et hverdagsliv”* (Thisted Kommune 2017: 13). Det er kommunens opgave, igennem informationer og undervisning, at skabe interesse, motivation og kvalifikationer hos de frivillige. Her forventer kommunen at trække på de frivillige organisationer, der er på integrationsområdet. Målet er således at skabe *”(...) en til-en kontakt til den enkelte med henblik på netværksskabelse (familie-familie, kvinde-kvinde, mand-*

mand, ung-ung og ældre-ældre, og for de yngste børn skabes legeaftaler)” (Thisted Kommune 2017: 13). Når en sådan kontakt er etableret, forventes det blandt andet at den frivillige hjælper med at give overblik over diverse fritids- og kulturtilbud i kommunen (Ibid.). Det er for Thisted Kommunes indsats vigtigt at nævne, at der netop tales om forventninger og mål, da det er en politik, der kun er i det tidlige stadie af implementeringsfasen (jf. interview 1).

Frivillige i integrationsindsatsen i Mariagerfjord Kommune

I starten af 2015 udarbejdede Mariagerfjord Kommune et strategiudkast "(...) for modtagelse og integration af flygtninge og familiesammenførte" ('forside bilag X) i kommunen. I nedenstående figur, udarbejdet af Mariagerfjord Kommune til forsiden af dette strategiudkast, fremgår en arbejdsfordeling mellem 'skal'-opgaverne, der hører under kommunen, og mellem 'kan'-opgaverne, som de ligger under civilsamfundet i kommunen:



Af strategien fremgår det, at målet med denne er, at

"(...) de nye medborgere hurtigst muligt bliver i stand til at mestre eget liv og omfattes af kommunens generelle værdier om, at Mariagerfjord Kommune skal være et attraktivt sted at leve, bo og arbejde og af kommunens integrationspolitik: "Det handler om at sige velkommen" (Mariagerfjord Kommune 2015: 2).

Med hensyn til civilsamfundets rolle, peger arbejdsgruppen på en række foreninger, primært under 'Kultur og Fritid', som kan være med til at løfte integrationsopgaven; steder såsom ungdomsskolen, kulturskolen og biblioteket, der er med til at skabe relationer og netværk for de nye borgere i lokal-

samfundet samt forbedre deres danskkundskaber. Andre aktører i civilsamfundet, som kommunen er med til at løse integrationsopgaven er forskellige foreninger, frivillighedscenteret og Dansk Røde Kors (Hobro) (Ibid.: 11-12).

Mariagerfjord Kommunes mål er at "(...) sikre at lokalsamfundene "spiller med", og at der skabes de nødvendige netværk som nye medborgere kan indgå i så integrationen lykkes" (Mariagerfjord Kommune 2015: 12). Der er således et stort fokus på 'kan'-opgaverne i kommunen igennem en mobilisering af civilsamfundet.

Semistruktureret enkeltinterview – interviewguide

Teknikken bag interviewene er semistruktureret, hvilket vil sige at:

"(...) det er hverken en åben hverdagssamtale eller et lukket spørgeskema. Det udføres i overensstemmelse med en interviewguide, der fokuserer på bestemte emner og som kan rumme forslag til spørgsmål" (Kvale & Brinkmann 2009: 45).

Interviewguiden til de to interviews er i den semistrukturerede tilgang opbygget med forskningsspørgsmål for de emner, der ønskes afdækket, med her tilhørende interviewspørgsmål, der følges mere eller mindre løst i løbet af interviewet. Guiden er netop det i det semistrukturerede interview – en guide. Som interviewer er der derfor blevet fulgt op med 'spontane' spørgsmål ud fra interviewpersonens ytringer samt sprunget spørgsmål over, som interviewpersonen allerede har svaret på med tidligere svar, eller som forekommer irrelevante i forhold til, hvad interviewpersonen allerede har ytret. Forud for interviewene blev begge interviewpersoner kort præsenteret for interviewets overordnede emner, for at intervieweren således kunne "(...) forklare formålet og stille direkte spørgsmål fra starten (...)" (Kvale & Brinkmann 2009: 151).

Interviewguidens spørgsmål har to dimensioner: en tematisk og en dynamisk. Den tematiske dimension er i forskningsspørgsmålene, hvor projektets teori er dominerende og sproget kan være af akademisk karakter. Formålet med den tematiske dimension er produktionen af viden. Den anden dimension derimod, den dynamiske, er tydeligst i selve interviewspørgsmålene, hvor formålet er at møde interviewpersonen på deres eget naturlige dagligdagsprog og skabe en god samtale under interviewet (Ibid.: 151-152). Interviewguiden er løst sat op, både i forhold til valget om at lave semi-

strukturerede interviews, men også i forholdet mellem forskningsspørgsmål og interviewspørgsmål, for som Kvale & Brinkmann skriver, så kan et forskningsspørgsmål:

"(...) undersøges via mange interviewspørgsmål; man kan således få nuanceret og varieret information ved at gribe emnet an ud fra flere vinkle. Og ét interviewspørgsmål kan måske give svar på flere forskningsspørgsmål" (2009: 152-153).

Forskningsspørgsmål i indeværende projekt er eksempelvis: *Hvad er formålet med den frivillige indsats på integrationsområdet?* Med dette spørgsmål er emnet de politiske mål bag samskabelse på integrationsområdet, mens forskningsspørgsmål som: *Hvordan styrer kommunen den frivillige arbejdskraft?* og *Hvordan sikrer kommunen sig, at de frivillige forfølger de opsatte mål for integrationsopgaven?* er spørgsmål, der har til formål at fokusere på magtperspektivet i samskabelsesprocessen. Interviewspørgsmål hertil er spørgsmål som: *Hvorfor ønsker man at inddrage frivillige; hvorfor skal man bruge frivillige i stedet for kommunalt ansatte og hvad er målene bag ved det?* Eller *Hvad der er de frivillige/lokal-/civilsamfundet kan, som kommunen ikke kan?* Det forventes, at interviewspørgsmålene betragtes som mere konkrete og derfor er nemmere for interviewpersonerne at svare på og fortælle deres oplevede historier naturligt ud fra. Hele interviewguiden kan ses i Bilag 1.

Kritiske metodeovervejelser

En af svaghederne ved indeværende projekt, der må adresseres, er, at udgangspunktet for projektet var en anden end den endelige problemformulering. Ved projektets begyndelse var forskningsinteressen for kvalitetssikring af den frivillige indsats på integrationsområdet og interviewguiden blev som sådan også udformet efter at undersøge kvalitetssikring på området; derfor spørgsmål om rekruttering, kvalificering og fastholdelse af frivillige. Efter indsamling af empirien blev det dog klart, at de to cases i projektet, Thisted Kommune og Mariagerfjord Kommune, ikke selvstændigt stod for opgaven at kvalitetssikre de frivilliges arbejde, men i stedet arbejdede sammen med organisationer og institutioner i civilsamfundet, såsom frivilligcentre og lokale skoler. Ud fra den indsamlede empiri valgte projektmageren derfor at ændre forskningsfokusset til den samskabelsesproces, som materialet pegede på, at integrationen med inddragelse af frivillige i løsningsopgaven foregik i. I projektet og i interviewguiden var der dog fra starten af en interesse for et konfliktperspektiv på samarbejdet,

hvorfor dette perspektiv (ligeledes argumenteret for i litteraturreviewet) er medtaget i styringsperspektivet på samskabelsesprocessen.

I projektet er der to 'cases', hvor der er lavet et interview med en medarbejder fra hver kommune, der arbejder med integration, herunder koordinering brug af frivillige/samarbejde med civilsamfundet på integrationsområdet. Det er ikke argumentationen, at det ville have styrket projektet at interviewe flere fra den samme kommune, men at inddragelse af flere kommuner kunne have bidraget til et bredere empirisk fundament, hvilket således ville kunne have styrket projektets generalisering.

For selve databehandlingen bør transskriberingen overvejes. Det er valgt at transskriberingen er udført af en anden af projektmageren, for på denne måde at opnå en form for afstandstagen til det empiriske materiale. Det betyder også, at der i selve transskriberingen er udeladt pauser/tøven, oplevede fagter fra interviewpersonen m.v.. Dette fravalg skyldes, at der ikke ønskes at lave sproglige analyser, men indholdsanalyse af det indsamlede empiriske materiale.

I forhold til reliabiliteten af transskriberingen, så kan der laves en kvantitativ test, hvor

"(...) to personer uafhængigt af hinanden udskriver samme passage af et optaget interview og derpå optælle og lave en liste over de ord, der forskellige i de to transskriptioner (...)" (Kvale & Brinkmann 2009: 206).

Går vi herudover, så kan forskellige transskriberinger forekomme af flere forskellige årsager, såsom 'dårlig optagelseskvalitet', 'fejlhøring' og 'fejlfortolkning' samt den enkelte transskriberendes subjektive opfattelse af samtalen, eksempelvis *"Hvor slutter en sætning?"* (Kvale & Brinkmann 2009: 206). Yderligere kan der her peges på, at hvis 'alt' skal medtages og transskriberes fuldstændig ordret, bliver transskriberingsresultatet muligvis fragmenteret og svært læseligt, hvilket kan risikere at støde interviewpersonerne. Hertil vil en sådan transskribering også lede i retning af, at analysen af en sådan tekst vil være et selvstændigt sprogligt forskningsprojekt (Ibid.: 207 & 209-210), hvilket som sagt ikke er interessen her. Men selv når vi bevæger os væk fra sådan en transskribering og over i den relevante for dette projekt, er det værd at overveje, hvorledes materialet fortolkes, idet blot tegnsætningen kan have betydning for, hvordan en given transskription læses og forstås (Ibid.: 207).

Med hensyn til validiteten af projektet, gælder det lidt som en forlængelse af ovenstående, at den valgte transskriptionsform kan argumenteres for og imod, og at der ikke er en 'rigtig' måde at transskribere på. Herimod gælder det dog om at spørge om følgende: *”Hvilken transskription er nyttig til mine forskningsspørgsmål?”* (Kvale & Brinkmann 2009: 209). Her må det igen nævnes, at ønsket er at lave en analyse af indholdet; informationerne og 'data', der er indsamlet i interviewene frem for en analyse af mening eller en sproglig analyse. Derfor er denne type transskribering valgt uden al 'støjen', da dette ikke er relevant for projektet.

Analyseteknik: Bricolage

Analyseteknik i dette projekt er 'bricolage'. Dette tillader en fri bevægelighed mellem anvendelse af forskellige analytiske værktøjer, hvilket er en almindelig fremgangsmåde inden for interviewanalyser. Strategien beskrives således: *”Interviewer-håndværkeren gennemlæser interviewene og danner sig et overordnet indtryk, går derefter tilbage til særlige, interessante passager (...)”* (Kvale & Brinkmann 2009: 259). Værktøjernes refereres til som 'ad hoc-teknikker', hvor det på det beskrivende niveau af analysen blandt er *”(...) At lægge mærke til mønstre, temaer (1), se plausibilitet (2) og klyngedannelse, at analytikerer ser ”hvad der hører sammen med hvad”* (Kvale & Brinkmann 2009: 260). På det forklarende niveau anvendes teknikker som sammenligning og mere abstrakt; *”(...) indordning af det partikulære under det generelle (...)”* (Kvale & Brinkmann 2009: 260). En sådan analysestrategi er mulig, i og med, at teorien er rammesættende for analysen og dermed er med til at skabe en sammenhængende forståelse af den indsamlede empiri igennem de begreber, teorien beror på (Ibid.). Bricolage-strategien er som nævnt forholdsvis almindelig anvendt, så længe forskeren holder sig til sin teori, læser og reflekterer teoretisk samt har interviewspørgsmål, der er teoretisk kvalificerede. Således anvendes teorien til at skabe systematik og sammenhæng igennem analysen (Ibid.: 262).

Teori: Netværksstyring

I Sørensen & Torfing (2005) fremlægges følgende definition af styringsnetværk:

”1) en relativt stabil horisontal sammenknytning af interdependente, men operationelt set autonome aktører, 2) som interagerer og forsøger at påvirke hinanden gennem forhandlinger, 3) der finder sted inden for et institutionaliseret fællesskab, 4) som er selvregulerende inden for rammer, der ofte sættes af de politiske myndigheder, og 5) i en bred forstand bidrager til den offentlige styring” (15).

De enkelte punkter i definitionen uddybes en for en. Det første punkt i definitionen om styringsnetværk som indeholdende på samme tid interdependente og autonome aktører i en horisontal struktur præget af et vist niveau af stabilitet. Aktørerne er interdependente på grund af behovet for *”(...) hinandens viden, autoritet og ressourcer, hvis de skal kunne løse en bestemt styringsopgave (...)”* (Sørensen & Torfing 2005: 15). Aktørerne er dog samtidig autonome, hvilket skyldes, at de deltager udelukkende frivilligt i netværket, og på grund af den horisontale struktur, er der ikke et formelt hierarki hvorigennem der foregår en top-down styring, men alle aktører agerer derimod i netværket som de finder bedst (Ibid.: 15-16).

Det andet punkt i definitionen af styringsnetværk er, at aktørerne interagerer med hinanden med det formål at påvirke hinanden. I interaktionen vil der af aktørerne blive anvendt både åben og skjult magt. Selve påvirkningen kan have to mål, enten et: Forhandlinger, hvor aktørerne søger at fremme egne interesser eller 'konsensusøgende diskussioner', hvor aktørerne søger at skabe fælles mål for netværket og dets aktører (Ibid.: 16).

Det tredje punkt i definitionen af styringsnetværk er, at den interaktion, der finder sted aktørerne imellem, sker i et 'institutionaliseret fællesskab'. Det institutionaliserede fællesskab beskrives som noget *”(...) der er mere end summen af de enkelte dele, men som ikke udgør en homogen og fuldstændig integreret enhed”* (Sørensen & Torfing 2005: 16). Det institutionaliserede fællesskab beskrives ydermere som en ramme, hvor en række aspekter gør sig gældende for dette fællesskab. Et aspekt er det regulative, hvor fællesskabets regler, aktørernes roller og forhandlingernes procedurer fastlægges – mere eller mindre formelt/officielt. Dette aspekt gør sig gældende som en af spillereglerne inden for fællesskabet. Et andet aspekt er det normative, hvor fællesskabets normer, værdier og normaliserende standarder dannes. Dette aspekt gør sig gældende som en anden af spille-

reglerne inden for fællesskabet. Et tredje aspekt er det kognitive, hvor fællesskabets viden og begreber udvikles og deles. Dette aspekt er med til at skabe interdependens imellem aktørerne. Et fjerde aspekt er det imaginære, hvor fællesskabets fælles identifikationsfaktorer, visioner og historie dannes. Dette aspekt er således med til at skabe en fælles identitet aktørerne i netværket, hvorfor det giver en større forståelse og tillid aktørerne imellem (Ibid.).

Det fjerde punkt i definitionen af styringsnetværk er, at det institutionaliserede fællesskab er selvregulerende; det vil sige, at de forskellige aspekter i det institutionaliserede fællesskab udvikles af aktørerne selv, og ikke, som også nævnt tidligere implementeres i et hierarkisk top-down system, men igennem en horisontal struktur. Yderligere kan det tilføjes, at markedet heller ikke regulerer styringsnetværket. Dog må det samtidig erkendes, at styringsnetværket indgår i sine omgivelser, hvor der er både stærke politiske og økonomiske kræfter, som styringsnetværket må tilpasse sig omkring (Ibid.: 16-17).

Det femte og sidste punkt i definitionen af styringsnetværk - som også vurderes som det vigtigste punkt - er, at styringsnetværket 'bidrager til den offentlige styring'. Det forklares, at offentlig styring i denne kontekst skal forstås som:

"(...) udviklingen af problemforståelser, værdier, visioner, institutioner og konkrete tiltag, der på den ene eller anden måde forsøger at bidrage til definitionen og løsningen af problemer, der anerkendes som offentlige" (Sørensen & Torfing 2005: 17).

Styringsnetværk skal således bidrage til et eller flere af ovenstående punkter i offentlig regi, for at det kan anerkendes som et styringsnetværk (Ibid.). Styringsnetværk ud fra den beskrevne definition kan stadig variere i væsentlig grad, både i forhold til deltagende aktører, styringsnetværkets åbenhed vs. lukkethed og graden af interaktion mellem aktørerne. Ydermere kan styringsnetværket have forskellige formål og karakter. I forhold til aktører i styringsnetværket, skelnes der mellem intraorganisatoriske og interorganisatoriske styringsnetværk. Intraorganisatoriske styringsnetværk har offentlige aktører, mens interorganisatoriske styringsnetværk har et miks af offentlige og private aktører. Styringsnetværket kan være inklusivt eller eksklusivt i forhold til sine omgivelser; samfundet, og interaktion aktørerne imellem kan gradueres fra 'løs og sporadisk' til 'tæt og hyppet'. I forhold til styringsnetværkets formål og karakter, kan styringsnetværket enten være resultat- eller procesorienteret, alt efter om netværkets formål er et bestemt resultat eller om det er at skabe

netværksrelationer. Styringsnetværkets karakter kan herudfra være forskellig, alt efter om netværket opløses ved opnåelse af styringsnetværkets mål eller om styringsnetværket bliver innovativt i forhold til hele tiden at formå at gøre eget formål aktuelt og relevant (Ibid.: 18).

Fordele og ulemper ved netværksstyring

Sørensen & Torfing oplister en række fordele og ulemper ved netværksstyring. Her peges på, at en af fordelene styringsnetværk er *"(...) deres evne til at identificere nye problemer på et relativt tidligt tidspunkt (...)"* (2005: 29). Denne evne beror på deltagelsen fra de involverede aktører, der har problematikken inde på livet og derfor kan meget præcist kan identificere problemet/problemerne. En anden fordel ved netværksstyring er, at det er *"(...) med til at kvalificere de politiske beslutninger (...)"* (Sørensen & Torfing 2005: 29). Årsagen hertil er igen, at de involverede aktører er deltagere i netværket og derfor er med til at udvikle de politiske beslutninger. En tredje fordel ved styringsnetværk er den ramme, der skabes igennem den institutionalisering, som netværket konstituerer. Institutionaliseringsen kan være meget uformel og løs, men det ændrer ikke på fordelene ved en ramme, hvor inden for 'strategisk forhandling, diskursive magtkampe og institutionel læring' kan udfoldes aktørerne imellem (Sørensen & Torfing 2005: 29). En fjerde fordel ved styringsnetværk er reduktion af implementeringsmodstand. Endnu engang må der peges på fordelene ved, at involverede aktører er de deltagende aktører, hvorfor de igennem deltagelsen i politikudviklingen har været igennem potentielle konflikter, der kunne være forud for et acceptabelt niveau af konsensus. Herudfra må det kunne forventes, at ovennævnte aktører ikke vil modsætte sig implementering, men snarere bidrage hertil. En femte fordel er styringsnetværk er, at deltagelsen fra involverede aktører i styringsnetværket er *"(...) med til at øge den offentlige styrings legitimitet"* (Sørensen & Torfing 2005: 29-30). At øge det offentlige legitimitet er en udfordring, som det offentlige system har stået overfor længe, hvorfor inddragelsen af involverede aktører og heraf en øget legitimitet er tiltrængt i den offentlige styring (Ibid.).

I vejen for disse fordele står imidlertid udfordring eller risiko ved styringsnetværk, der kan virke banal, men som imidlertid er essentiel, nemlig at styringsnetværket skal fungere. Hos Sørensen og Torfing er der oplistet en række af risici, der kan ødelægge styringsnetværk: 'Udskiftninger i personkredsen, uløselige konflikter, dårligt lederskab, frustrationer over manglende resultater og udefrakommende forstyrrelser' (2005: 30).

Valg af teori

Sørensen & Torfing (2005) deler de mange bidrag til netværksstyring i fire teorier: Interdependens-, governability-, governmentality- og integrationsteori. De fire teorier er først kategoriseret ud fra, om om teoriens aktørperspektiv er, at aktørernes handlinger er betinget af, at aktørerne er rationelt kalkulerende, eller at aktørernes handlinger er betinget af institutionelle og kulturelle regler. De fire teorier er dernæst kategoriseret ud fra, om samfundsstyringen ansues i et konflikt- eller i et koordinationsperspektiv (35). Nedenstående tabel viser en oversigt over, hvorledes de fire teorier er placeret i forhold til ovennævnte kategoriseringer.

Tabel 1: De fire teoretiske retninger for styringsnetværk

	<u>Kalkulation</u>	<u>Kultur</u>
<u>Konflikt</u>	<i>Interdependensteori</i>	<i>Governmentalityteori</i>
<u>Koordination</u>	<i>Governabilityteori</i>	<i>Integrationsteori</i>

(Sørensen & Torfing 2005: 36)

Som det kan ses i ovenstående tabel, placeres governabilityteorien under kalkulation og koordinati-on. Aktørerne antages således at være rationelle og kalkulerende, men samtidig antages det, at samfundsstyringen foregår mere eller mindre frit for konflikter og i en koordinationsproces. Denne koordinering foregår, som også nævnt i ovenstående, i institutionelle og kulturelle rammer, der er med til at skabe regler og normer for aktøradfærden, der herved bliver styrende for denne adfærd (Ibid.: 63-65). Når governabilityteorien ikke vælges som anvendte teori i indeværende projekt, skyl-des det ikke perspektivet på aktørerne som rationelle og kalkulerende, men derimod koordine-ringsperspektivet på samfundsstyringen. I governabilityteorien mangler der et fokus på magt og konflikter (Ibid.: 84-85), som det er hævdet i dette projekt (se litteraturreview 21), at der er til stede i ethvert samarbejde, og governabilityteorien vælges derfor ikke som forskningstilgangen, som net-værksstyring undersøges ud fra.

Integrationsteorien placeres i et kulturperspektiv på aktørerne og et koordinationsperspektiv på samfundsstyringen. Med hensyn til koordinationsperspektivet henvises der til ovenstående om governabilityteorien, da det er samme antagelser, der gør sig gældende for integrationsteorien. For kulturperspektivet er en redegørelse dog nødvendig: Det antages i dette perspektiv, at aktørers handlinger er betinget af institutionalisering, herunder regler, normer, fællesskab og identitet (Ibid.:

87-89). Som for ovenstående argumentation om fravælgelse af governabilityteorien, gælder det ligeledes for argumentationen af fravalget af integrationsteorien, at denne fravælges på grund af det manglende fokus på magt og konflikt. Integrationsteorien arbejder både med antagelsen om, at samfundsstyringen primært foregår igennem koordinering i et fravær af konflikt, og at aktørerne agerer 'passende', ud fra de givne institutionelle normer og regler (Ibid.). Det betyder ikke, hverken for integrationsteorien, eller for governabilityteorien, at magt og konflikt slet ikke overvejes som potentielle problemer eller outcomes, men det er ikke centralt for teorierne, og derfor vælges heller ikke integrationsteorien til at studere netværksstyring med.

Governmentalityteorien placeres i et konfliktperspektiv på samfundsstyringen, men til gengæld i et kulturperspektiv på aktørernes handlinger. Kulturperspektivet på aktørernes handlinger er der redegjort for under integrationsteorien, mens konfliktperspektivet endnu ikke er blevet redegjort for: Her kommer magt ind i billedet, idet et antages i governmentalityteorien, at samfundsstyringen er præget af, at aktørerne søger magt og samfundsstyringen er derfor præget af konflikter (Ibid.: 118). Med dette perspektiv på samfundsstyringen nærmer vi os det teoretiske udgangspunkt, der ønskes at studere netværksstyring ud fra. Imidlertid mangler governmentalityteorien perspektivet på aktørerne og deres handlinger med sit kulturperspektiv i stedet for at antage, at aktørerne er rationelle og kalkulerende. En samling af konflikt- og kalkulationsperspektivet ses i interdependensteorien, hvorfor det er denne, der er valgt at studere netværksstyring ud fra, og denne teorigræn præsenteres i det følgende afsnit:

Interdependens

Interdependensteorien søger at forklare netværksstyring som en gensidig afhængighed mellem kalkulerende nyttemaksimerende aktører, og *"(...) med et konfliktperspektiv på samfundsstyring"* (Sørensen & Torfing 2005: 39).

Interdependensteorien har sit udgangspunkt i historisk institutionalisme, hvorfor der er en vis grad af fokus på sporafhængighed af aktørernes adfærd i de institutionelle omgivelser af netværket. Der lægges herudfra op til to perspektiver: Et aktørperspektiv og et strukturperspektiv. Fra aktørperspektivet er interessen for aktørens motiver samt aktørens indflydelse på netværket. Set fra et strukturperspektiv er interessen derimod, hvorledes de institutionelle rammer for netværket betin-

ger aktørernes adfærd. Herudfra er der for interdependensteorien mulighed for at fokusere på konfliktperspektivet; det vil sige at studere netværkenes koalitionsdannelser grundet interdependens hos de involverede aktører (Ibid.: 40).

Styringsnetværk opstår, på trods af potentielle og latente konflikter samt modstridende interesser, når aktørerne opnår en større nytte ved at indgå i et givent netværk, frem for at arbejde alene. Den mest oplagte fordel af samlingen af- og adgang til sammenlagte ressourcer (Ibid.: 48). Både konfliktperspektivet og ressourcebegrebet i interdependensteorien uddybes senere i afsnittet.

Styringsnetværk defineres mere præcist inden for interdependens af Rod Rhodes som: *"en gruppering eller et kompleks af organisationer, der er bundet sammen af gensidig ressourceinterdependens"* (i Sørensen & Torfing 2005: 42). Fra denne definition udbygger Walter Kickert, Erik-Hans Klijn og Joop Koppenjan forklaringen af det interdependente forhold mellem netværksaktørerne: *"netværksaktører er interdependente, fordi de ikke kan nå deres mål alene, men er afhængig af andre aktørers ressourcer, hvis de vil nå dem"* (i Sørensen & Torfing 2005: 42) og Bob Jessop forklarer det ydermere styringsnetværket som: *"horisontal selvorganisering mellem gensidigt afhængige aktører"* (i Sørensen & Torfing 2005: 42).

Netværksstyring er en ud af tre mulige former for samfundsstyring; de to andre er henholdsvis stats- og markedsstyring. Hvor statsstyring er karakteriseret ved at være bureaukratisk samt vertikalt regel- og ordrestyret, med målet om at realisere det bedst mulige for fællesskabet, er markedsstyring karakteriseret ved at være konkurrenceorienteret og styret af en horisontal udveksling af varer og tjenester, med målet om at profitmaksimere. Netværksstyring der derimod karakteriseret ved at være en udelukkende horisontal styringsform, der fungerer igennem forhandlinger og koalitioner, hvor formålet er at være reflektiv og fokuseret på løbende forhandlinger (Ibid.: 44).

Styringsnetværk kan differentiere på følgende områder: For det første kan netværkene være enten lukkede eller åbne i forhold til adgang og deltagelse fra forskellige aktører, og der kan være varierende grader af henholdsvis lukkethed og åbenhed i et givent styringsnetværk. For det andet kan netværk være henholdsvis symmetriske eller asymmetriske, baseret på den eksisterende ressourcefordeling, der er mellem aktørerne (Ibid.: 49-50). Ressourcefordeling defineres i interdependensteorien som *'økonomiske, organisatoriske og videnskæssige ressourcer'* (Sørensen & Torfing 2005: 49). For det tredje er netværkenes eksistens og stabilitet ikke en given uendelig faktor, men kan

variere i både tid og forandringsgrad. For det fjerde kan netværkene enten have et specifikt eller et bredt formål, det vil sige om der er tale om mange og generelle projekter eller om der er tale om et bestemt projekt (Ibid.: 49-50).

Netværksstyring beskrives som:

"(...) en særlig anvendelig og effektiv styreform inden for politikområder med følgende karakteristika: De er meget videnstunge; det er vanskeligt at fastsætte og måle kvalitet; ydelsen er vanskelig at prissætte; ekspertskøn og fleksibilitet er kerneværdier; mange aktører og sektorer er involveret i styringen; det har høje politiske og administrative omkostninger at føre tilsyn; implementeringen er baseret på lokale aftaler" (Sørensen & Torfing 2005: 50-51).

Problemet med denne beskrivelse for politikområder, hvor det kan være fordelagtigt at anvende netværksstyring er, at en overvejende del af politikområder kan beskrives ud fra – om ikke alle – så flere af ovennævnte punkter (Ibid.: 51).

Aktørerne i styringsnetværk kan være både private og offentlige. Modsat den hierarkiske statsstyring, må offentlige aktører imidlertid forvente at indgå i et horisontalt samarbejde ved indgåelse i et styringsnetværk. Ydermere karakteriseres et styringsnetværk ved at være selvorganiserede, hvorfor en direkte styring af netværket ikke er muligt for den offentlige aktør. Samtidig er offentlige aktører dog oftest attraktive for styringsnetværk, da de offentlige aktører er ressourcestærke samt kan styrke det givne styringsnetværks legitimitet (Ibid.: 43). Hertil bør det også tilføjes, at offentlige aktører oftest agerer den aktør, der styrer metastyringen af netværket, igen grundet den offentlige aktørs ressourcer (Ibid.: 54). Metastyring udfoldes i det følgende:

Udfordringen ved at styringsnetværk er selvorganiserende og regulerende, er at ifølge interdependensteorien, skal styringsnetværk netop have et givent formål og styres (Ibid.: 52). Hvordan styrer man noget, der er selvstyrende? Og som holder op med at være det fungerende styringsredskab, hvis dets selvstyring bliver frataget? Indirekte styring, betegnet metagovernance. Jessop definerer det som *"organisering af selvorganisering"* (i Sørensen & Torfing 2005: 53). Der er to former for metagovernance: netværksstrukturering og spilstyring, hvoraf spilstyring har det største fokus hos interdependensteorikere. Netværksstrukturering er rammestyring. Ved fastlæggelse af rammer for

styringsnetværket, ressourcemæssige som organisatoriske, kan netværket styres indirekte i den retning, der ønskes (Ibid.). Spilstyring er derimod processtyring, hvor det, nærmere end at have målsætninger, som det gælder for ovenstående metagovernance, søges at optimere styringsnetværkene mest muligt, "(...) ud fra devisen om, at velfungerende netværk løser vigtige styringsopgaver" (Sørensen & Torfing 2005: 54). For processtyring oplistes følgende mulige 'værktøjer': "Netværksaktivering, netværksunderstøttelse, konfliktmediering, procesrettelæggelse, mægling, købslåen, diplomati og overtalelse" (Sørensen & Torfing 2005: 54). Argumentationen for at netværksstyring skal styres, og foretrækkende igennem processtyring, beror på det konfliktperspektiv, der er i interdependensteorien; interessekonflikter og modsatrettede mål hos aktørerne inden for styringsnetværket (Ibid.). For at vende tilbage til den offentlige aktør, der udøver metagovernance, så fokuserer interdependensteorien netop på, at den offentlige aktør som udøver af metagovernance må være præget af 'kreativitet', 'samarbejdsevne' og 'procesorientering' (Sørensen & Torfing 2005: 54) frem for at være traditionelt statsstyret (Ibid.).

Netop den traditionelle statsstyring peger interdependensteorien på, at den i nogen grad kan argumenteres for at være udvandet, idet staten, ifølge Rhodes, i større og større grad består af:

"en samling af netværk, der består af forskellige offentlige aktører og andre samskudsaktører, uden at der er en suveræn aktør, som er i stand til at styre eller regulere denne mangfoldighed" (i Sørensen & Torfing 2005: 43).

Styringsnetværk kan således bestå af ene af offentlige aktører, der er nødsaget til at samarbejde på tværs af forvaltninger for løse opgaver (Ibid.: 44).

Som nævnt indledningsvist i afsnittet, så anses aktørerne for at være nyttemaksimerende, og netværket anskues i et konfliktperspektiv. Derfor gør det sig gældende, at for at samarbejdet lykkes, må der findes fælles mål for netværket. For at opnå målene kræver det en villighed fra aktørerne til at risikere egne ressourcer for at kunne få adgang til andres. Denne udfordring kompliceres yderligere af, ligeledes nævnt i ovenstående, at ressourcefordelingen kan være asymmetrisk aktørerne imellem. Yderligere gælder det, at de aftaler, aktører i styringsnetværk indgår med hinanden, kan ikke formelt sanktioneres, såfremt aftalerne ikke overholdes. Løsningen på disse udfordringer ligger i, ifølge interdependensteorien, gensidig tillid (Ibid.: 49). Her kan det blandt andet tydeliggøres, at

”Tillid er især vigtigt, når aftalerne involverer udveksling af ressourcer over tid, for det forudsætter, at de netværksaktører der først skal sætte ressourcer på spil, har tillid til, at de netværksaktører, der ifølge aftalen skal yde noget på et senere tidspunkt, er til at stole på” (Sørensen & Torfing 2005: 43).

Tilliden forventes opbygget enten over tid eller gennem normsæt, men teoretisk peges der stadig på, at det afgørende for tilliden er en stærk interdependens, således at den enkelte aktør kan forvente, at andre aktører rationelt set ikke har nogen nytte ved at bryde en aftale (Ibid.: 49).

Diskussion af styrker og svagheder ved interdependensteorien

En af svaghederne ved interdependensteorien er, at den antager, at aktørerne i styringsnetværkene er organisationer. Men når teorien selv antager, at den offentlige sektor er præget af fragmentering, må det ligeledes antages, at organisationerne, der deltager i styringsnetværkene som aktører, må være præget af samme fragmentering. Interdependensteorien mangler derfor et blik for, og en forklaring på, hvorledes aktører lige så vel kan være dele af en organisation eller ligefrem enkeltpersoner. En anden svaghed ved teorien er dens forsøg på dobbeltforklaring af styringsnetværk, igennem både institutionel sporafhængighed og aktørernes strategier. For det første mangler der en reel operationalisering af de to forklaringer og for det andet mangler der et fokus på, hvorledes aktørernes strategier bevirker institutionel forandring samt hvordan institutionel sporafhængighed påvirker aktørernes strategier (Sørensen & Torfing 2005: 59-60).

Diskuterer interdependensteoriens svagheder ud fra et kulturperspektiv, kan der peges på, at hvis aktørernes handlinger blev anskuet formet af institutionelle regler og norm- samt identitetsdannelser, ville dette fremme en sammenhæng mellem aktørernes strategier og den institutionelle sporafhængighed i teorien. Yderligere peges der ud fra kulturperspektivet på, at interdependensteorien mangler forklaringskraft i forhold til, når der er fravær af konflikter i styringsnetværk. Diskuterer interdependensteoriens svagheder ud fra et koordinationsperspektiv, kan der yderligere peges på, at teorien mangler forklaringskraft i forhold til når styringsnetværk bliver stærkt interdependente og stabile, i og med teorien samtidig siger, at aktørerne ikke kan danne en fælles konsensusstrategi i styringsnetværket (Ibid.: 60).

Som svar på denne kritik kan der ud fra interdependensteorien først siges imod kulturperspektivet, at grad af fællesskabsorientering, der udvikler sig i styringsnetværkene for størstedelen skyldes metagovernance og at det netop er den største opgave for metagovernance at sikre en vis enighed om mål i styringsnetværkene. Samtidig forklarer interdependensteorien, at enhver fælles orientering mod enslydende mål vil skyldes den interdependens, der er aktørerne imellem. Som svar på kritikken af interdependensteorien fra et koordinationsperspektiv peges der ligeledes på, at det er interdependensen mellem aktørerne, der sikrer stabilitet, ikke konsensus (Ibid.: 60-61).

Analyse: Mobilisering af civilsamfundet som samskabelsesproces i et styringsperspektiv

Med følgende analyse søges det at forklare:

Hvordan kan mobiliseringen af civilsamfundet som samskabelsesproces på integrationsområdet ses i et styringsperspektiv?

Til strukturering af analysen vil de forskningsspørgsmål, der tidligere blev præsenteret som de vigtigste inden for netværksstyring, blive anvendt; til at dele analysen op, således at den bliver overskuelig, samt danne rammen for, at mobiliseringen af civilsamfundet som samskabelsesproces på integrationsområdet bliver afdækket i de forskellige perspektiver, der er i netværksstyring. Spørgsmålene vil blive besvaret ud fra den valgte netværksstyringsteori, interdependens, sammenholdt med den indsamlede empiri; interviewsne. Spørgsmålene er følgende:

Hvordan defineres og afgrænses styringsnetværk?

Hvorfor og hvordan opstår styringsnetværk?

Hvordan fungerer styringsnetværk?

Hvorfor er styringsnetværk nogle gange succesfulde og andre gange fejler de?

Hvordan foregår metastyring af netværk?

Delanalyse 1: Definition af styringsnetværk

Til det første spørgsmål; 'Hvordan defineres og afgrænses styringsnetværk', defineres styringsnetværk bredt set således:

"1) en relativt stabil horisontal sammenknytning af interdependente, men operationelt set autonome aktører, 2) som interagerer og forsøger at påvirke hinanden gennem forhandlinger, 3) der finder sted inden for et institutionaliseret fællesskab, 4) som er selvregulerende inden for rammer, der ofte sættes af de politiske myndigheder, og 5) i en bred forstand bidrager til den offentlige styring" (jf. teori: 31).

Om samarbejdet mellem de kommunale og civilsamfundets aktører fremgår følgende af den indsamlede empiri:

I interview 1 forklarer interviewpersonen, hvordan de i Thisted Kommune ønsker 'en bred inddragelse' af de forskellige kommunale afdelinger og frivillige organisationer i løsningen af integrationsopgaven i kommunen. Interviewpersonen forklarer ligeledes, at det i kommunen anses for nødvendigt at samarbejde på tværs for at løse integrationsopgaven, og at det hverken kan klares alene af de kommunale ansatte i integrationsafdelingen eller pålægges de frivillige (jf. interview 1: 1). Hendes argumentation herfor er, at "(...) hvis vi snakker om integration, så kan man virkelig ikke integrere sig i en institution, man skal integrere sig med samfundet" (jf. interview 1: 2). Hun forklarer hertil ydermere at kommunen kan give støtte og vejledning, men at som kommunalt ansat kan interviewpersonen (og andre kommunale ansatte) ikke skabe et netværk for de flygtninge og andre, der skal integreres. Hun peger på, at der dermed er forskellige dele af integrationsopgaven, som kommunen kan løfte, og andre som det frivillige civilsamfund kan – fordi de har forskellige ressourcer (jf. interview 1: 2 (se også; interview 2: 6)). Udsagn fra interviewpersonen i interview 2 fra Mariagerfjord Kommune bekræfter den fordeling mellem hvad kommunen kan og hvad det frivillige civilsamfund kan. Til interviewspørgsmålet om 'Hvorfor er det man ønsker at det er frivillige, altså hvad er det de kan her i lokalsamfundet, som kommunen ikke kan?' svarer hun:

"Det meste. Selve integrationen. Det med at blive en del af samfundet; det er i princippet lige meget om hvem det er, om det er en fra København eller om det er en fra den anden side af jorden, altså det er der hvor du bor, dem omkring dig og de ting, du gør i det lokale, der gør, at du kan være en del af samfundet (...)" (jf. interview 2: 1).

Det ses således herigennem, hvordan begge interviewpersoner påpeger, at integrationsopgaven ikke kan løses alene kommunalt eller i civilsamfundet, men at det kræver et samarbejde, idet de forskellige aktører bidrager med forskellige ressourcer, autoritet og viden (jf. teori: 31). Eller, sagt på en anden måde: "netværksaktører er interdependente, fordi de ikke kan nå deres mål alene, men er afhængig af andre aktørers ressourcer, hvis de vil nå dem" (jf. teori: 36), hvilket tydeligt fremgår af ovenstående at dette er tilfældet i begge cases. I interviewsne fremgår det ydermere, hvorledes samarbejdet fungerer:

Interviewpersonen i interview 1, som er konsulent i Thisted Kommunes integrationsafdeling, beskriver også samarbejdet med de frivillige organisationer. Det foregår på den måde, at hun har kontakt med dem alle og diskuterer med dem, hvilke behov kommunen har i forhold til, hvad de frivillige skal løse af opgaver, men at de frivillige organisationer er autonome, så det i sidste ende er de frivillige organisationer selv "(...) der beslutter, hvad de skal, eller hvad de vil (...)" (jf. interview 1: 3).

Interviewpersonen i interview 2 forklarer, at de i Mariagerfjord Kommune har afholdt borgermøder, hvorefter de frivillige, der har været interesseret i at gøre en indsats i forhold til integrationsopgaven efterfølgende er mødtes med kommunen for at diskutere initiativer. Hertil peger interviewpersonen på vigtigheden af, at 'få fat i de rigtige mennesker', som er motiverede og selvkørende. Ydermere nævner interviewpersonen eksempelvis skolerne som en aktør, der rekrutterer forældre til integrationsarbejdet, og som blandt andet i Mariagerfjord Kommune har oprettet en café for flygtninge, hvor de kan få hjælp til at forbedre deres danskundskaber og hjælp til lektier m.v.. (jf. interview 2: 2).

Herigennem ses det, at aktørerne er autonome, idet de alle agerer 'som de finder bedst', samt at de offentlige aktører ikke styrer de frivillige civilsamfundsaktører igennem en top-down styring. Derimod er der en horisontal struktur, hvor aktørerne samarbejder på tværs om styringsopgaven (jf. teori: 43). Samtidig fremgår det, at aktørerne forsøger at påvirke hinanden. Dette ses blandt andet igennem de borgermøde, Mariagerfjord Kommune har afholdt, hvor de søger at motivere civilsamfundet til at deltage i opgaven. Forsøget på at påvirke ses ligeledes i Thisted Kommune, hvor konsulent (interviewpersonen) i dialogen med de forskellige frivillige organisationer forsøger at få de frivillige organisationer til at påtage sig at løse en dele af integrationsopgaven, som er i kommunens interesse.

I forhold til at undersøge den del af definitionen af styringsnetværk, der går på at 'samarbejdet skal foregå i et institutionaliseret fællesskab, der har selvregulerende rammer, som ofte sættes af de politiske myndigheder', ses der her nærmere på den politik, som de kommuner har for integrationsindsatsen:

I interviewet med interviewpersonen fra Thisted Kommune forklarer hun deres integrationspolitik, som er delt op i fem områder:

"(...) et; sprog, uddannelser og beskæftigelse; Relationer, netværk, kultur og fritid som to, tre; børn, unge og familier, fire; sundhed, omsorg og ældre, fem; hverdag, bolig, infrastruktur og økonomi" (jf. interview 1: 1).

Det er den politik, der i Thisted Kommune udgør rammen for integrationsindsatsen, hvor der specielt er fokus på at inddrage de frivillige i forhold til 'relationer, netværk, kultur og fritid', for, som også nævnt i ovenstående, at skabe en tilknytning til lokalområdet (jf. metode: 25).

Interviewpersonen fra Mariagerfjord Kommune præsenterer ligeledes deres integrationspolitik, som centrerer sig om, at Mariagerfjord Kommune *"(...) skal være et sted der er godt at bo, leve og arbejde"* (jf. interview 2: 1). Her mener interviewpersonen (se ovenstående: hvad kan lokalsamfundet, som kommunen ikke kan), at det er essentielt at civilsamfundet kommer på banen, fordi det er derigennem, at flygtningen (eller andre tilflyttere) vil kunne komme til *"(...) at føle sig en del af samfundet"* (jf. interview 2: 1).

Ud fra ovenstående kan der argumenteres for, at begge cases har et 'institutionaliseret fællesskab', der er sat af de 'politiske myndigheder' og som dermed sætter rammen for, hvilke mål der er for indsatsen og hvordan samarbejdet skal foregå (jf. teori 31-32). Af begge politikker fremgår det, hvilke roller det forventes, at de forskellige aktører har; i Thisted Kommune er der specielt fokus på frivillige kontaktpersoner, der bliver tilknyttet flygtningen, der skal integreres. Forventningerne til mobiliseringen af disse frivillige er politisk set, at de frivillige organisationer primært skal stå for dette. I Mariagerfjord Kommune er der ligeledes en rollefordeling af aktørerne i den aktuelle politik, hvor kommunen peger på 'skal og kan'-opgaver. Hvor 'skal'-opgaverne, det vil sige de lovmæssige, blandt andet i forhold til flygtninges rettigheder; bolig, understøttelse m.v., er kommunens ansvar, er 'kan'-opgaverne, såsom inddragelse i foreningslivet, ekstra forbedring af dansk sprogkunderskab og hjælpe med at skabe et netværk, primært er civilsamfundets aktørers ansvar – i samarbejde med kommunen, vel at mærke (jf. metode: 26). I dette institutionaliserede fællesskab er rammerne, sat af de politiske myndigheder, med til at skabe visioner for styringsnetværkets arbejde (jf. teori: 31-32). Specielt Mariagerfjord Kommune er tydelig i deres politik om, at kommunen skal være 'et godt sted at 'leve, bo og arbejde''. Herigennem sikres styringsnetværket noget autoritet, som kommer

med de offentlige myndigheder som aktør(er) og legitimiteten højnes igennem inddragelsen af det frivillige civilsamfunds aktører (jf. teori: 31).

Sammenholdes argumentationen for, at der er institutionaliseret fællesskab, hvis rammer er sat af politiske myndigheder, med første del af dette analyseafsnit, hvor der argumenteres for, at begge cases består af interdependente, men samtidig autonome aktører, må en naturlig slutning herudfra være, at netværkene er selvregulerende. Det er i ovenstående fremlagt, hvorledes netværkene har en horisontal struktur, og at aktørerne agerer selvstændigt og derfor er autonome. Når der så herudfra sluttet, at netværkene opfylder kravene om at være selvregulerende, skyldes det, at ud over de politiske fastsatte rammer, så er det frivillige civilsamfunds forskellige aktører med til at danne normer, værdier og visioner m.v. (jf. teori: 31-32), igennem de ideer og initiativer, som de selv bestemmer, sætter i gang og styrer.

Om styringsnetværket 'i bred forstand bidrager til den offentlige styring', står der i teorien at netværket skal bidrage til:

"(...) udviklingen af problemforståelser, værdier, visioner, institutioner og konkrete tiltag, der på den ene eller anden måde forsøger at bidrage til definitionen og løsningen af problemer, der anerkendes som offentlige" (jf. teori: 32).

Af ovenstående analysedel fremgår det, at forskellige frivillige civilsamfundsaktører har en række konkrete tiltag i forhold til løsningen af integrationsopgaven, som må anerkendes som et offentligt problem.

Afslutningsvist placeres de to styringsnetværk i forhold til de begreber, interdependensteorien har i forhold til en række områder. Begge styringsnetværk i casene er interorganisatoriske, idet de indeholder både offentlige og private aktører. Det er inklusivt i forhold til sine omgivelser, da de byder forskellige aktører velkommen indenfor (jf. teori: 32-33). Eksempelvis siger interviewpersonen i interview 1, at de har haft møder om hvordan de kunne inddrage flere frivillige organisationer end blot Dansk Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp. Herunder fortæller hun, hvordan de arbejder på at

få et samarbejde op at køre med Frivillige Thy, der blandt andet har en del frivillige bankrådgivere, der kan hjælpe folk med deres økonomi (jf. interview 1: 5 & 7). I interview 2 fortæller interviewpersonen blandt andet om fritids- og sportsforeningerne som en vigtig aktør i forhold til flygtninges integration, da de ved deltagelse i foreninger har mulighed for god integration og dannelse af et godt netværk og gode relationer (jf. interview 2: 7). For begge cases kan graden af interaktionen imellem aktørerne diskuteres (jf. teori: 31-33). På den ene side forklarer begge interviewpersoner, hvordan de som kommunalt ansatte hele tiden forsøger at stå til rådighed for de frivillige, således at spørgsmål kan blive besvaret, frustrationer hørt og konflikter løst (jf. f. eks interview 1: 3). På den anden side fortæller de også begge om selvstående frivillige organisationer eller blot en gruppe af mennesker, der egenhændigt kører egne projekter (se ovenstående), som påviser, at kontakten mellem aktørerne er mere sporadisk frem for hyppig (jf. teori: 32-33). Om styringsnetværkets formål er resultat- eller procesorienteret, argumenteres der for, at der er tale om en procesorientering, hvor målet er at skabe netværksrelationer frem for direkte resultater (jf. teori: 38). Blandt andet fremgår det af interviewpersonens svar i interview 2, at der ikke er en evaluering af de forskellige frivillige civilsamfundsindsatser fra kommunal side (dermed ikke sagt, at organisationernes ikke selv evaluerer, og kommunen evaluerer også på kommunale tiltag), men nærmere en løbende diskussion om ønsker til tiltag i forhold til at løfte integrationsopgaven (jf. interview 2: 5). Argumentationen for, at netværkene er procesorienterede beror ydermere på, at styringsnetværkets karakter styres af målet, og karakteren vurderes at være innovativt, idet det forventes, at et sådant styringsnetværk hele tiden vil forny sig selv, da integrationsudfordringen vil blive ved med at være aktuelt og relevant (jf. teori: 38).

Opsummering

I ovenstående første delanalyse er der fremlagt argumentation for, at casene kan defineres som styringsnetværk, da begge indeholder interdependente, men autonome aktører, der agerer selvstændigt og som 'de finder bedst'. Aktørerne søger ligeledes at påvirke hinanden igennem løbende forhandlinger; specielt kommunerne søger at påvirke de frivillige civilsamfundsaktører til at påtage sig opgaver i forhold til integrationsindsatsen, som kommunen finder fordelagtige. Dette finder sted inden for de institutionaliserede fællesskaber, hvis rammer er sat af de politiske myndigheder igennem de to respektive kommuners politik om integrationsopgaven, herunder de forskellige aktørers

roller og opgaver samt mål for integrationsopgaven; denne er procesorienteret, og samlet set er styringsnetværket med til at bidrage til den offentlige styring, idet integrationsopgaven anerkendes som en offentlig opgave.

Analysedel 2: Hvorfor og hvordan styringsnetværk opstår

I den indledende del af projektet blev frivillighedens indtog i den offentlige sektor, på grund af dens konstante stigende kompleksitet samt heraf faldende legitimitet, præsenteret. Ligeledes blev skiftet fra New Public Management til New Public Governance paradigmeskift præsenteret, hvilket betød en større forståelse for den offentlige sektors øgede kompleksitet og nødvendigheden af at arbejde på tværs og inddrage flere aktører i styringsopgaverne. Ydermere blev samskabelsesbegrebet, det nye buzzword, præsenteret i de indledende kapitler, hvor det blev slået fast, at 'almindelige borgere' anses som værdifulde aktører, der kan bidrage med viden og indsigt, samt at samskabelse som co-production er *"(...) en fortløbende proces, hvor aktørerne er kontinuerligt involverede i at producere velfærdsydelser"* (jf. samskabelse: 17), hvilket netop understøtter den første delkonklusion af hvorledes styringsnetværkene i casene defineres. Således er forhistorien for grobunden for styringsnetværk på plads i ramme; Men hvorfor de opstår, set i det konfliktperspektiv, interdependente teorien lægger på styringsnetværk? Teorien giver selv buddet, at styringsnetværk opstår netop på trods af potentielle og latente konflikter, modstridende interesser m.v., fordi aktørerne rationelt opnår en større nytte ved at indgå i netværket, idet de således får adgang til de andre aktørers ressourcer (jf. teori: 36).

I interview 1 gennemgår interviewpersonen opstarten for deres styringsnetværk om integrationsopgaven. Hun fortæller, at integrationsafdelingen i Thisted Kommune er ny; den er først oprettet i april 2016, mens hun selv først kom til i august 2016 og påbegyndte et mere konsekvent og stabilt samarbejde med de frivillige, for således at opbygge en tillid og en gensidighed aktørerne imellem (jf. interview 1: 3). Hun gennemgår ligeledes deres aftaleforløb om først at have tværorganisationelle møder hvert kvartal og så senere hvert halve år, for således at få samarbejdet til at fungere *"(...) så kommunikationen kan komme begge veje, uden at folk føler sig tvunget ind til det (...)"* (jf. interview 1: 7). Hun fortæller ydermere, at der er hende selv og hendes afdeling, der tager initiativ til at invitere til disse møder, hvilket er en form for metastyring, som der vendes tilbage til i delanalyse 5.

Ved at påbegynde dette samarbejde, får de forskellige aktører adgang til hinandens ressourcer; de frivillige får adgang til kommunens og kommunen får adgang til de frivilliges, som eksempelvis inddragelsen af Frivillige Thy. Interviewpersonen fortæller, at de består af en række frivillige, der primært rådgiver folk om deres økonomiske situation, og som tidligere har stået til rådighed for andre udsatte grupper, og nu er det det kommunale ønske, at inddrage organisationen i styringsnetværket om integrationsopgaven, for således at kunne trække på de ressourcer, organisationen har. Det er samtidig meningen, at organisationen skal kunne trække på de andre aktørers ressourcer, såsom bidragelse af en eller flere tolke til at hjælpe med 'Frivillige Thys' økonomiske rådgivningsopgave (jf. interview 1: 7).

I interview 2 gennemgår interviewpersonen også opstarten for Mariagerfjord Kommunes styringsnetværk af integrationsopgaven. Blandt andet fortæller hun om bosætningsstrategien, der skal skabe en bestemt spredning af flygtningene, således at der ses på, hvor der er ressourcer i 'skoleregi', 'dagplejeregi' og 'arbejdsregi', for på den måde at sikre, at der er ressourcer at komme efter. Yderligere forventes det, at kommer man ud i de lidt mindre samfund, så er det lettere at mobilisere det lokale civilsamfund til frivilligt arbejde inden for integrationsindsatsen. Interviewpersonen fortæller om, hvordan de i Mariagerfjord Kommune, lignende med Thisted Kommune, har afholdt en række borgermøder rundt i kommunen om integrationen af flygtninge og civilsamfundets indsats i denne forbindelse (jf. interview 2: 1). Dette peger i øvrigt igen på en form for metastyring, der som sagt vil blive taget op i den sidste delanalyse. Årsagen til at starte dette samarbejde mellem de kommunale og det frivillige, forklarer interviewpersonen med følgende:

"Jeg synes, at det giver sindssygt god mening at man kommunalt arbejder sammen med det lokale frivilligcenter, hvor man har nogle forskellige netværk ... Det er fedt at have forskellige ekspertiser og så kunne samle det" (jf. interview 2: 6-7).

Med dette udsagn fra interviewpersonen peges der på, at det herigennem påvises, at netværket er opstået på grund af de forskellige ressourcer, de forskellige aktører har, og nødvendigheden af, at de slår disse ressourcer sammen, for at opnå den bedst mulige indsats.

Opsummering

Ifølge interdependensteorien om styringsnetværk opstår styringsnetværk på trods af konfliktperspektivet og interesse modsætninger aktørerne imellem, fordi det er mere rationelt for aktørerne at samarbejde for at få adgang til hinandens ressourcer (jf. teori: 36). Ovenstående afsnit viser, med flere eksempler fra begge interviews, at styringsnetværk om integrationsopgaven mellem både offentlige og private, frivillige aktører, er opstået på grund af muligheden for at anvende hinandens ressourcer til netop at løse integrationsopgaven bedst muligt.

Delanalyse 3: Hvordan styringsnetværk fungerer

Det er i første delanalyse slået fast, at netværksstyring er karakteriseret ved, at aktørerne agerer horisontalt og forhandler, og at dette er tilfældet i det to cases. Ydermere kan styringsnetværk være lukkede eller åbne i forhold til deltagelse fra forskellige aktører (jf. teori: 36-37). Her ses det igennem interviewpersonernes svar, at de to styringsnetværk er relativt åbne. Eksempelvis interviewpersonen i interview 1 forklarer om to forskellige modeller, der kan bruges i forhold til samarbejde med de lokale frivillige civilsamfund. Den ene er hvor kommunen koordinerer og styrer de frivillige, således at det er kommunen, der dele opgaver ud til den enkelte person eller den enkelte gruppe. Dette er imidlertid ikke den model, der anvendes i Thisted Kommune. Den anden model, som interviewpersonen fortæller om, og som er den, der anvendes, er, at interviewpersonen fungerer som konsulent for de frivillige, som kan kontakte hende og sparre og diskutere opgaver, men de frivillige, om det så er enkeltpersoner eller grupper/organisationer, bestemmer selv, hvilke opgaver/initiativer, de ønsker at beskæftige sig med (jf. interview 1: 2-3). I interview 2 forklarer interviewpersonen fra Mariagerfjord Kommune om deltagelsen/samarbejdet mellem de offentlige og civilsamfundets aktører og siger, at de frivillige ikke står under hverken kommunen eller frivilligcenteret, men at der er frivillige grupper, der er selvorganiseret og hun siger:

”Jeg synes faktisk jeg oplever, at det fungerer helt vildt godt, det der med at de har deres eget netværk, og det er rart for dem at vide hvem de kan spørge om hjælp, men de vil egentlig selv have det til at fungere. De kan godt lide at have ejerskab over det” (jf. interview 2: 4).

Styringsnetværk kan herudover være symmetriske eller asymmetriske, hvilket baseres på ressourcfordelingen, som defineres som 'økonomiske, organisatoriske og videnskæssige ressourcer' (jf. teori: 36-37). Her argumenteres der for, at styringsnetværkene er relativt asymmetriske, da kommunerne som den offentlige organisation har langt større ressourcer, imens der også deltager aktører, som er enkeltindivider, samtidig med der deltager organisationer som Dansk Røde Kors, der også har store organisatoriske og videnskæssige ressourcer. Herudover kan det nævnes, at mens kommunen bidrager med autoritet til styringsnetværket, bidrager civilsamfundsaktørerne med legitimitet. For at vende tilbage til det interviewpersonen i interview 2 sagde om, hvad det er de frivillige kan, som kommunen ikke kan, så sagde hun:

Det meste. Selve integrationen. Det med at blive en del af samfundet, det er i princippet lige meget om hvem det er, om det er en fra København eller om det er en fra den anden siden af jorden, altså det er der hvor du bor, dem omkring dig og de ting du gør i det lokale, der gør at du kan være en del af samfundet og det er det kommunen kan hjælpe med, vi kan hjælpe med sådan nogle praktiske ting men vi kan ikke hjælpe med at føle sig en del af samfundet (jf. interview 2: 1).

Her er det helt essentielt at se bredt på ressourcerne, idet 'viden' således kan tolkes som en ressource, som civilsamfundets aktører har en enorm viden om, når det kommer til integrering i samfundet. Hvor kommunen besidder store økonomiske og organisatoriske ressourcer, kommer de som institution til kort over for selve integrationsprocessen – og det er her civilsamfundet kommer ind. I interview 1 siger interviewpersonen netop også, at "(...) man kan virkelig ikke integrere sig i en institution, man skal integrere sig med samfundet (...)" (jf. interview 1: 2).

Styringsnetværk kan yderligere være forskellige i forhold til eksistens og stabilitet, herunder hvor langt tid styringsnetværket eksisterer og forandrer sig undervejs. Hertil kan styringsnetværk enten have et bredt formål, hvor der er mange sideløbende eksisterende projekter, eller et bestemt formål med et bestemt projekt (jf. teori: 37). Af de to cases fremgår det, at der er tale om et bredt formål; integration, hvilket er en fortløbende proces, der hele tiden er i gang, udvikler og ændrer sig, alt efter behov (det offentliges, flygtningenes og civilsamfundets). Der henvises her til sidste del

af analysedel 1, hvor der er argumenteret for, at casene begge er procesorienterede samt af længevarende karakter.

Opsummering

Styringsnetværk kan være grader af henholdsvis åbent eller lukkede. Der er i ovenstående afsnit kommet frem til, at de to cases er relativt åbne, da umiddelbart alle, der ønsker at bidrage/deltage i styringsnetværket, kan deltage, samt at kommunerne forsøger at inddrage/motivere flere til at deltage samt støtter op om de aktører, der allerede deltager i styringsnetværket. Styringsnetværket vurderes til at være asymmetrisk i forhold til fordelingen af ressourcer, da specielt kommunen, men også nogle af de større deltagende frivillige organisationer, vurderes at have store økonomiske og organisatoriske ressourcer. Dog har civilsamfundet og den enkelte frivillige nogle enorme ressourcer i forhold til 'viden' om, hvordan man integrerer sig i samfundet, som kommunen som institution ikke kan hamle op med, og der er derfor en interdependens mellem aktørerne for at få adgang til hinandens ressourcer. Slutteligt har styringsnetværkene begge det samme, brede formål: integration. Så længe der er flygtninge og/eller immigranter eller blot tilflyttere, hvilket der med al sandsynlighed altid vil være, vil der være et behov for integration – formen af integrationsudfordringen vil dog kunne ændres sig løbende alt efter hvem det er, der skal integreres.

Analysedel 4: Hvorfor styringsnetværk nogle gange er succesfulde og andre gange fejler

Problematikken ved styringsnetværk er, at styringsnetværkene skal fungere for at være succesfulde. Imidlertid kan 'udskiftninger i personkredsen', 'uløselige konflikter', 'dårligt lederskab', 'frustrationer over manglende resultater' og 'udefrakommende forstyrrelser' barrikadere for et succesfuldt fungerende styringsnetværk (jf. teori: 33).

Interviewpersonen i interview 1 fortæller blandt andet, at hun forestiller sig, at de frivillige ønsker, at kommunen gør mere for flygtningene, for således at mindske stressniveauet i flygtningenes liv. Men samtidig peger hun på, at det kommunale har begrænsninger, både økonomisk, lovmæssigt og i forhold til, at der er tale om ansatte, ikke frivillige – så der må nødvendigvis trækkes en grænse et sted. Problematikken, ifølge interviewpersonen, var, at tidligere var der ikke en kommunal ansat,

der havde kontakten til de frivillige, så de frivillige var frustreret over et dårligt lederskab/manglende resultater, idet de ingen svar fik og dermed ikke kunne komme videre i systemet med de frustrationer/udfordringer, de nu engang måtte have med at hjælpe flygtningene i integrationsprocessen. Interviewpersonen fortæller, at efter at hendes stilling er kommet til, forsøger hun at være så nærværende som mulig og holder øjne, ører og kontakt åben i forhold til de frivillige (jf. interview 1: 8).

I interview 2 fortæller interviewpersonen om et relativt højt konfliktniveau, der har været imellem de frivillige og det lokale jobcenter. Udfordringerne har været, at de frivillige i deres arbejde med flygtningene, har taget kontakt til jobcentre af den ene eller anden årsag og været frustreret over systemet og bureaukratiet, hvilket sagsbehandlerne på jobcenteret havde taget ilde op. Dette førte blot til en øget frustration hos de frivillige, at de ikke oplevede at få hjælp til at hjælpe flygtningene, men i stedet blev mødt af yderligere bureaukrati. Interviewpersonen kommer med et eksempel, hvor en frivillig hjalp med at finde praktikpladser, men blev mødt bureaukrati i form af, at hver lille virksomhed skulle udfylde 16 siders kontrakt for at tage en i erhvervspraktik. Dette betød i praksis, at virksomhederne ikke ville tage nogle i praktik på grund af al den omstændighed (jf. interview 2: 5-6). Sker sådanne, så opgiver de frivillige og holder op med at hjælpe; konflikten bliver uløselig og netværket kommer ikke til at fungere (i dette tilfælde blev konflikten dog løst, se interview 2: 5-6).

I interview 1 i Thisted Kommune, peger interviewpersonen på, at hun har oplevet konflikter i forhold til udefrakommende forstyrrelser; nye lovændringer og krav fra Folketinget. Blandt andet 225 timers reglen' gav anledning til frustrationer i nogle flygtningefamilier i kommunen, hvilket også gjorde, at nogle frivillige blev frustrerede på deres kontaktfamilies vegne. Dette betød, at der ulmede en konflikt i forhold til kommunen, hvor denne som aktør måtte ind og være i dialog med de andre deltagende aktører (de frivillige) i netværket, for at forklare, at kommunen, uanset at den er en del af den offentlige politiske myndighed, er underlagt Folketingets bestemmelser og derfor, uanset eget ønske om ageren, er bundet af institutionelle regler (jf. interview 1: 6). Dette er et godt eksempel på strukturperspektivet i interdependensteorien, hvor det ses, at de institutionelle rammer betinger aktørernes adfærd – det vil sige rammen, hvor indenfor, de kan agere (jf. teori: 35-36).

I interview 1 fortæller interviewpersonen yderligere om den eneste konflikt, hun har oplevet på egen krop, hvilket var da hun overtog den gruppe af frivillige fra den tidligere Kultur & Familieafdeling, som var utilfredse med den ændring, der skete budgetmæssigt i forhold til aktiviteter for de frivillige, såsom julefrokoster. Her forklarede interviewpersonen, hvordan hun oplevede, at måden at løse det på, var ved at være åben og skabe gennemsigtighed, således at de frivillige fik syn for de begrænsninger, som kommunen stod overfor.

Ud fra ovenstående argumenteres der for, at konfliktperspektivet i interdependensteorien kommer til sin ret, men at igennem fælles mål; integration og igennem en løbende proces for at øge tilliden, så fungerer netværkene (jf. teori: 38-39). Blandt andet siger interviewpersonen i interview 1 op til flere gange, at hun hele tiden forsøger at skabe tillid og gennemsigtighed ved at være pålidelig og åben over for de frivillige. Hun gør det dog ligeledes klart, at hun er nødt til at være tydelig omkring det kommunales begrænsninger (jf. interview 1: 8). Når de frivillige kan blive frustrerede over disse begrænsninger, men alligevel bliver i samarbejdet med det offentlige, skyldes det den interdependens, der er mellem aktørerne, som gør, at de frivillige civilsamfundsaktører får endnu mindre ud af at arbejde alene for at hjælpe flygtninge med at blive integrerede; der er nogle ressourcer, som det offentlige besidder, herunder eksempelvis økonomiske- og serviceydelser, som det frivillige civilsamfund ikke selv kan skaffe til flygtningene (jf. teori: 36).

Opsummering

Styringsnetværk skal fungere for at være succesfulde, og en række problematikker mellem aktørerne i styringsnetværket kan forårsage, at det ikke fungerer. I ovenstående er der fremlagt eksempler fra de to cases, hvor det påvises, at interdependensteoriens konfliktperspektiv kommer til sin ret, da begge styringsnetværk har oplevet konflikter, både i forhold til 'dårligt lederskab' og 'frustrationer over manglende resultater', 'uløselige' konflikter, 'udefrakommende forstyrrelser' samt 'udskiftninger i personkredsen'. Når styringsnetværkene overkommer konflikterne og alligevel er fungerende og dermed succesfulde, peges der ud fra et teoretisk standpunkt på, at det til dels skyldes den, over tid, opbyggede tillid imellem aktørerne og til største dels interdependens mellem aktørerne.

Analysedel 5: Hvordan metastyring af netværk foregår

Metagovernance af netværk er i teorien forklaret som 'organisering af selvorganisering', og er oftest udført af de offentlige aktører i et netværk. I interdependensteorien, hvor fokus er på processtyring, som er en måde at optimere styringsnetværkene, ud fra ideen om, at 'velfungerende netværk løser vigtige styringsopgaver' og at dette gøres med forskellige 'værktøjer': 'netværksaktivering', 'netværksunderstøttelse', 'konfliktmediering', 'procestilrettelæggelse', 'mægling', 'købslåen', 'diplomati' og 'overtalelse' (jf. teori: 38).

I forhold til netværksaktivering, beskriver interviewpersonen i interview 1, hvordan det har været en upålidelig oplevelse for de frivillige at komme i kontakt med kommunen forud for oprettelsen af hendes stilling, som er forholdsvis ny. Derfor var det i begyndelsen – og det er det stadig – hendes ansvar at skabe en konsekvent kontakt og tillid til de frivillige, således at netværket blev aktiveret (jf. interview 1: 3). Interviewpersonen fra interview 2 forklarer hvordan de har aktiveret netværket igennem borgermøder i lokalsamfundet fulgt op af efterfølgende møder for de interesserede. I sin forklaring lægger hun stor vægt på, at for at få skabt aktivitet, handler det om at 'få fat i de rigtige', for så kører initiativerne og opgaveløsningen af sig selv (jf. interview 2: 2).

I forhold til netværksunderstøttelse forsøger begge interviewpersoner at være tilgængelige, åbne og interesserede i de frivilliges projekter, for således at sikre motivationen og understøtte netværket den vej. Dette ses blandt andet i interview 1, hvor interviewperson fortæller, at der sidste efterår var nogle frivillige, der lavede en café i Thisted Kommune, hvor flygtninge kunne komme og få en kop kaffe, spille skak og blive bedre til dansk. Interviewpersonen besøgte derfor cafeen nogle gange for at se hvordan det gik og tilbyde den hjælp, hun kan give flygtningene, i og med at hun er kommunal ansat (jf. interview 1: 4) og støtter dermed netværket, sådan at der arbejdes på tværs for at løse integrationsopgaven. Hun fortæller også om, at en gang i mellem mødes med de frivillige og orienterer om, hvad kommunen kan tilbyde, såsom åben rådgivning en gang ugentligt, hvor flygtningene eksempelvis kan komme til at tale med de kommunale familiekonsulenter m.v. Interviewpersonen påpeger, at det er hendes primære opgave at hjælpe de frivillige og/eller flygtninge, der har brug for det (jf. interview 1: 6).

En del af netværksunderstøttelse foregår igennem mægling. Et godt eksempel er fra interview 2, hvor interviewpersonen taler om at få aktører, såsom jobcenteret og de frivillige, til at mødes og

tale sammen, for på den måde at få dem til at samarbejde i stedet for at modarbejde hinanden (jf. interview 2: 3).

I forhold til konfliktmediering, fortæller interviewpersonen i interview 2 om løbende konflikter mellem frivillige og det lokale jobcenter. Konflikterne beroede på, at de frivillige ønsker at hjælpe flygtningene så meget som muligt, og bliver derfor frustrerede, når de støder sammen med et bureaukrati, der forhindrer eller i hvert fald besværliggør at hjælpe flygtningene frem for at være en medspiller. Sagsbehandlerne på jobcentret oplevede samtidig, at de frivillige var modspillere frem for medspillere, fordi de var insisterende og til en hvis grad manglede forståelse for systemet og dets begrænsninger. Interviewpersonen henviser til en bestemt konflikt med en frivillig, der hjalp med at finde praktikpladser, hvor bureaukratiet og systemet besværliggjorde det i sådan en grad, at den frivillige fik svært ved at finde interesserede virksomheder og opgaven blev overskuelig (jf. interview 2: 5-6, se også analyse del 4). Her tiltrådte den kommunale aktør til med konfliktmediering, således at jobcenteret generelt ville prøve at forsøge at ændre deres syn på de frivillige, så de så dem som en ressource og en hjælp, i stedet for at se dem som en modspiller (jf. interview 2: 5-6).

I forhold til procesrettelæggelse, fremgår det er interviewpersonen fra interview 1s udsagn, at den kommunale aktør stod for selve procesrettelæggelsen. Hun fortalte om, hvordan de startede med en ny afdeling, og hvorledes de startede en proces op, hvor de ville inddrage forskellige offentlige aktører, såsom forskellige afdelinger, jobcenteret m.v. samt forskellige frivillige organisationer. Hun beskriver, hvordan den kommunale integrationsafdeling fungerer som 'tovholdere' i processen, hvor der arbejdes på tværs; både imellem de forskellige afdelinger i kommunen, men også på tværs med de frivillige organisationer. Interviewpersonen forklarer ligeledes, at for at processen bidrager positivt til at løse styringsopgaven – integration – er det vigtigt, at det kommunale anerkender, at opgaven ikke blot kan pålægges de frivillige, men at det skal ske i en samskabelsesproces (jf. interview 1: 1).

Slutteligt, så i forhold til overtalelse, fortæller interviewpersonen i interview 1, hvordan hun som konsulent i kommunen diskuterer med de frivillige/de frivillige organisationer om hvilke opgaver, de frivillige vil påtage sig at løse. Om end hun siger, at det er op til den enkelte frivillige/gruppe/organisation, hvilke initiativer de ønsker at gennemfører, så søger kommunen at påvirke

de frivillige til at påtage sig opgaver, der er ønskværdige for kommunen, igennem overtalelse (jf. interview 1: 2-3).

Opsummering

I det ovenstående analyseafsnit er der præsenteret eksempler fra de to interviews på metagovernance; netværksaktivering, netværksunderstøttelse, mægling, konfliktmediering, procesrettelæggelse og overtalelse. Eksemplerne påviser to cases, hvor indenfor der søges at metagovernance styringsnetværket som en proces, netop, som der argumenteres for i teorien, fordi 'velfungerende netværk løser vigtige styringsopgaver'. Den kommunale aktør må hele tiden søge at sikre, at styringsnetværket fungerer, således at det ikke fejler på grund af uoverstigelige konflikter. Samtidig er det vigtigt, at den kommunale aktør ikke direkte styrer styringsnetværket, da det så ville holde op med at være selvregulerende og dermed holde op med at fungere og fejle i sin styringsopgave (jf. teori: 37-38); integration.

Konklusion

Indeværende projekts problemformulering, som der med dette afsluttende afsnit; konklusionen, søges at svare på, er følgende:

Hvordan kan mobiliseringen af civilsamfundet som samskabelsesproces på integrationsområdet ses i et styringsperspektiv?

Som det er præciseret og defineret indledningsvist, menes der med mobiliseringen af civilsamfundet mobiliseringen af primært frivillige enkeltpersoner, frivillige grupper og frivillige organisationer (jf. begrebsafklaring: 15-16). Samskabelsesprocessen er defineret som en co-production, hvor der fokuseres på outcome igennem 'en fortløbende proces, hvor aktørerne er kontinuerligt involverede i at producere velfærdssydelser'. Aktørerne er både offentlige og aktører fra civilsamfundet i projektets valgte case (jf. begrebsafklaring: 16-18); integrationsområdet. Her er der valgt to cases, henholdsvis Mariagerfjord Kommune og Thisted Kommunes styringsnetværk af integrationsopgaven. Empirien er indhentet ved at lave to interviews med en ansat fra hver af kommunerne, som så er analyseret ud fra et styringsperspektiv; interdependensteorien, der anskuer netværksstyring fra et konfliktperspektiv og med rationelt agerende aktører (jf. teori: 35). Til at undersøge mobiliseringen af civilsamfundet som samskabelsesproces i et styringsperspektiv, er der anvendt følgende forskningsspørgsmål fra netværksstyringsforskningen: *Hvordan defineres og afgrænses styringsnetværk? Hvorfor og hvordan opstår styringsnetværk? Hvordan fungerer styringsnetværk? Hvorfor er styringsnetværk nogle gange succesfulde og andre gange fejler de? Hvordan foregår metastyring af netværk?* (jf. afgrænsning: 14-15).

I analysen er det først undersøgt, hvordan styringsnetværk defineres; den teoretiske definition i interdependensteorien er sat op imod empirien fra de to interviews for at klarlægge, om der er overhovedet er tale om styringsnetværk i de to udvalgte cases. Definitionen på styringsnetværk hos interdependensteorien gentages her:

"1) en relativt stabil horisontal sammenknytning af interdependente, men operationelt set autonome aktører, 2) som interagerer og forsøger at påvirke hinanden gennem forhandlinger, 3) der finder sted inden for et institutionaliseret fællesskab, 4) som er selvregulerende inden for rammer, der ofte sættes af de politiske myndigheder, og 5) i en bred forstand bidrager til den offentlige styring" (jf. teori: 31/analyse: 41).

Af analysen fremgår det, at begge cases kan defineres som styringsnetværk, da de indeholder interdependente, men samtidigt autonome aktører; aktørerne har brug for hinandens ressourcer for at løse integrationsopgaven, men agerer selvstændigt og med hver deres egne initiativer/projekter. Aktørerne søger at påvirke hinanden; i undersøgelsen fremgår det tydeligst, at den primære kommunale aktør, integrationsafdelingen i begge kommuner, søger at påvirke de frivillige organisationer til at påtage sig opgaver, som kommunen anser som fordelagtige at få løst. Samarbejdet finder sted inden for et institutionaliseret fællesskab, hvor de politiske rammer er sat af de politiske myndigheder; den kommunale aktør har i begge kommuner udviklet en politik for integrationsindsatsen, herunder hvilke dele af opgaven, de forventer løst kommunalt og hvilke frivilligt/af civilsamfundet. Styringsnetværket er procesorienteret, idet aktørerne netop er autonome og derfor selv løbende bestemmer hvilke initiativer, de ønsker at beskæftige sig med; der er i analysen flere eksempler på, hvordan de frivillige selv finder på ideer, såsom sociale cafeer. Styringsnetværket bidrager til den offentlige styring, da integrationsopgaven må anerkendes som en offentlig opgave, der skal løses (jf. analysedel 1).

Styringsnetværk opstår på trods af konfliktperspektivet ifølge interdependensteorien på den baggrund, at de rationelle aktører ser det fordelagtige i at arbejde sammen, så de får adgang til de andre aktørers ressourcer. Dette ses ligeledes i analysen af empirien, hvor det gentagne gange fremgår, at mens den kommunale aktør bidrager med autoritet og er rammeskabende samt metastyrende i netværket, så bidrager de frivillige aktører med viden omkring integrationen, som ifølge interviewpersonerne kun kan ske igennem civilsamfundet, ikke igennem den institution, som de offentlige aktører er (jf. analysedel 2, 3 & 5).

Styringsnetværk har en række karakteristika for hvordan de fungerer. Begge styringsnetværk i indværende projekt karakteriseres som relativt åbne, da der søges en bred inddragelse af forskellige aktører, således at der arbejdes på tværs med de aktører, der er interesserede i at bidrage til styringsnetværket. Styringsnetværkene karakteriseres også som værende asymmetriske, da de forskellige aktører har forskellige mængder og specielt; forskellige typer af ressourcer. Som nævnt i ovenstående, bidrager de offentlige aktører specielt med autoritet og organisatorisk rammesættende ressourcer, imens de frivillige aktører bidrager med en stor viden om integrationen i samfundet. Styringsnetværkene karakteriseres ydermere som havende et bredt formål – integration. Integrati-

on er en uendelig proces, så længe der kommer nye flygtninge (eller andre tilflyttere) til, som skal lære det danske sprog, den danske kultur og integreres på det danske arbejdsmarked (jf. analysedel 3).

Problematikken med styringsnetværk, hvor banal den end kan lyde, er, at styringsnetværket skal fungere for at være succesfuldt – og herimod står en række udfordringer, der skal overkommes, som der også ses eksempler på i empirien; dårligt lederskab, frustrationer over manglende resultater, uløselige konflikter, udefrakommende forstyrrelser og udskiftninger i personkredsen er de udfordringer, som er de udfordringer, netværkene er stødt på og har været nødt til løse for at få styringsnetværkene til at fungere. Interdependensteoriens konfliktperspektiv er igennem eksemplerne i analysedel 4 blevet verificeret og fører dermed naturligt til den sidste analysedel, der har undersøgt metagovernance af styringsnetværk i de to cases for at overkomme disse udfordringer for styringsnetværkene.

Eksempler på metagovernance i de to styringsnetværk er; netværksaktivering, netværksunderstøttelse, mægling, konfliktmediering, procesrettelæggelse og overtalelse. Disse eksempler påviser interdependensteoriens antagelse om, at styringsnetværk skal anskues og bedst fungerer som en proces, idet 'velfungerende netværk løser vigtige styringsopgaver'. Det har dermed været de to integrationsafdelinger som kommunale aktørers opgave, i de to undersøgte styringsnetværk, at metagovernance styringsnetværkene igennem de udfordringer, der blev gennemgået i delanalyse 4, for således at sikre fungerende og dermed succesfulde netværk, der kan agere selvregulerende i forhold til processen; styringsopgaven – integrationsindsatsen (jf. analysedel 5).

Samlet set på mobiliseringen af civilsamfundet i en samskabelsesproces på integrationsområdet fra et styringsperspektiv anerkendes det, at de to udvalgte cases er styringsnetværk, der mobiliserer civilsamfundet i en samskabelsesproces, hvor løsningen af styringsopgaven; integrationsindsatsen løses i en horisontal struktur imellem rationelle aktører, der arbejder sammen på trods af konflikter og interesse modsætninger, fordi de kan se fordelene af at have adgang til hinandens ressourcer, således at de kan løse opgaven bedst muligt.

Litteraturliste

Antoft, Rasmus; Hviid Jacobsen, Michael; Jørgensen, Anja & Kristiansen, Søren: Håndværk & horisonter – Tradition og nytænkning i kvalitativ metode. Syddansk Universitetsforlag. Viborg 2012

Bell, Stephen & Hindmoor, Andrew: Rethinking Governance – The Centrality of the State in Modern Society. Cambridge University Press 2009.

Fogsgaard, Morten; Elmholdt, Claus & Bebe, Anne Kathrine: Magt og samskabelse. Kapitel i bog under udgivelse. 2017

Holm Pedersen, Charlotte: Flygtninges integration afhænger af frivillige. Politiken d. 27/07-2015

Sidst læst d. 26/05-2017:

<http://politiken.dk/indland/politik/art5583848/Flygtninges-integration-afh%C3%A6nger-af-frivillige>

Kvale, Steinar & Brinkmann, Svend: Interview – Introduktion til et håndværk. 2. udgave. Hans Reitzels Forlag. København 2009.

Osborne, Stephen P.: The New Public Governance? – Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. Routledge. London & New York 2010

Rasmussen, Line: Kommuner: Vi er afhængige af frivillige til integration. DR 19/02-2015

Sidst læst d. 26/05-2017:

<http://www.dr.dk/nyheder/regionale/hovedstadsomraadet/kommuner-vi-er-afhaengige-af-frivillige-til-integration>

Skov Henriksen, Lars: Frivillige organisationer i den decentrale velfærdsstat. Aalborg Universitet – Institut for Sociale Forhold og Organisation. Aalborg 1995

Sørensen, Eva & Torfing, Jacob: Netværksstyring – fra government til governance. Roskilde Universitetsforlag. Roskilde 2005

Thisted Kommune: Asyl- og integrationspolitik. 1. januar 2017

Sidst læst d. 07/06-2017:

http://www.thisted.dk/OmKommunen/PolitikkerOgPlaner/~media/OM_KOMMUNEN/Politik%20og%20planer/Politiker%20og%20aftaler/Asyl%20og%20integrationspolitik%202017.pdf

Torfing, Jacob; Peters, B. Guy; Pierre, Jon & Sørensen, Eva: Interactive Governance – Advancing the Paradigm. Oxford University Press. New York 2012

Bilagsoversigt

1: Interviewguide

2: Interview 1 - Transskriberet interview med Cathy Brown Stummann, Thisted Kommune

3: Interview 2 – Transskriberet interview med Margrethe Svenstrup Thomassen, Mariagerfjord Kommune

4: Internt strategiudkast fra Mariagerfjord Kommune